

GOSPODARKA POLSKA NA PRZEŁOMIE WIEKÓW

od A do Z



NBP

Narodowy Bank Polski

GOSPODARKA POLSKA NA PRZEŁOMIE WIEKÓW

od A do Z



Narodowy Bank Polski dziękuje P.T. Autorom za udostępnienie ich opracowań do niniejszej publikacji, a także za pracę włożoną w ich aktualizację.

Redakcja naukowa:

dr hab. Elżbieta Czarny

Projekt graficzny:

GENERATOR

Skład, druk:

Drukarnia NBP

Wydał:

Narodowy Bank Polski
Departament Komunikacji Społecznej
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21
tel. (22) 653-23-35, faks (22) 653-13-21
www.nbp.pl, www.nbportal.pl

Spis treści

■ Wprowadzenie	4
■ Janusz Kaliński Gospodarka Polski w procesie transformacji ustrojowej (1989-2002)	7
■ Ryszard Rapacki Przekształcenia własnościowe w Polsce w latach 1990-2003: próba bilansu	37
■ Andrzej Wernik Finanse publiczne i polityka fiskalna w Polsce w latach 1989-2004	61
■ Zbigniew Polański Przemiana i ciągłość: refleksje o polskiej polityce pieniężnej w okresie piętnastolecia transformacji ustrojowej	93
■ Edmund Pietrzak Internacjonalizacja systemu finansowego Polski w latach 1990-2004	129
■ Eliza Chilimoniuk, Elżbieta Czarny Otwieranie gospodarki polskiej w okresie transformacji systemowej	153
■ Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska Skutki przyjęcia przez Polskę wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej	189
■ Anna Czogała Polska droga do euro	215
■ Joachim Osiński Państwo w procesie transformacji ustrojowej w Polsce	247
■ Maciej Cygler Polityka ochrony środowiska naturalnego w Polsce	271
■ Antoni M. Rajkiewicz Spoleczne koszty transformacji	297
■ Zbigniew Matkowski Gospodarka Polski na tle innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej	323

Wprowadzenie

Gospodarka polska na przełomie wieków stanowi zbiór wydanych w 2004 r. edukacyjnych dodatków do kolejnych numerów miesięcznika *Bank i Kredyt*. Jest to już trzecia praca tego rodzaju przygotowana przez redakcję *Banku i Kredytu*. Tym razem przedmiotem naszego zainteresowania są wybrane problemy gospodarcze Polski w okresie transformacji systemowej. Bogatsi o doświadczenia minionych piętnastu lat zastanawiamy się m.in., czy politycy gospodarczy wybrali optymalne rozwiązania. Badamy alternatywne scenariusze postępowania i porównujemy je z rozwiązaniami, które zrealizowano. Poniższe opracowania zawierają również prognozy dotyczące dalszego rozwoju polskiej gospodarki i wyliczenie warunków realizacji poszczególnych scenariuszy. Warto dodać, że analiza procesu transformacji systemowej jest interesująca także dlatego, że najważniejsze zmiany już się dokonały, ujawniając swoje skutki. Skutki te wpływają nie tylko na bieżącą sytuację polskiej gospodarki, lecz także na jej możliwości rozwojowe.

Zamieszczone tu teksty różnią się niekiedy znacznie od opublikowanych w poszczególnych numerach miesięcznika *Bank i Kredyt*. Na początku 2005 r. wielu autorów uzupełniło bowiem wcześniejsze analizy i uaktualniło dane statystyczne. W niektórych rozdziałach pojawiły się wątki, z których – ze względu na ograniczoną objętość dodatków edukacyjnych – zrezygnowano w comiesięcznych publikacjach. Także kolejność rozdziałów książki różni się od kolejności, w jakiej ukazywały się dodatki edukacyjne: poszczególne analizy cząstkowe podporządkowano teraz koncepcji całej książki.

Ponieważ to opracowanie stanowi zbiór dodatków edukacyjnych do miesięcznika *Bank i Kredyt* wydawanego przez Narodowy Bank Polski, szczególnie dużo miejsca poświęcono w nim ewolucji polskiego systemu finansowego oraz polityki pieniężnej i fiskalnej. Jednak szczegółowe omówienie tej problematyki poprzedziliśmy ogólną analizą przemian zachodzących w polskiej gospodarce w minionych latach.

Książka składa się z dwunastu rozdziałów. W rozdziale pierwszym J. Kaliński dokonuje krótkiej analizy przyczyn, decydujących o konieczności przeprowadzenia reform gospodarczych i instytucjonalnych w końcu lat osiemdziesiątych XX w., a następnie omawia problemy, przed jakimi stała gospodarka polska w latach 1989–2002. W rozdziale drugim R. Rapacki opisuje zakres i charakter przekształ-

ceń własnościowych dokonanych w Polsce w latach 1990–2003. Kolejne trzy rozdziały poświęcono problemom polskiej polityki finansowej, w tym polityki pieniężnej i fiskalnej. I tak, w trzecim rozdziale A. Wernik bada stan finansów publicznych i politykę fiskalną w Polsce w latach 1989–2004. Rozdział czwarty, autorstwa Z. Polańskiego, zawiera opis przyczyn i skutków polskiej polityki pieniężnej w okresie piętnastolecia transformacji ustrojowej. Z kolei w piątym rozdziale E. Pietrzak omawia proces internacjonalizacji systemu finansowego Polski w latach 1990–2004 (analiza powiązań gospodarki polskiej ze światem jest kontynuowana w następnych trzech rozdziałach). W szóstym rozdziale E. Chilimoniuk i E. Czarny piszą m.in. o zmianach struktury i rozmiarów polskiego handlu zagranicznego, a także o inwestycjach bezpośrednich w Polsce. W rozdziale siódmym E. Kawecko-Wyrzykowska przedstawia skutki przyjęcia przez Polskę wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej. Autorka pisze, jak członkostwo w unii celnej wpłynęło na wielkość i strukturę polskiej wymiany towarowej z Unią Europejską oraz z krajami spoza tego ugrupowania). W rozdziale ósmym M. Czogała bada możliwości wejścia Polski do strefy euro. Analizując warunki przystąpienia przez Polskę do unii monetarnej, zastanawia się nad możliwością ich spełnienia przez Polskę.

W *Gospodarce polskiej na przełomie wieków* uwzględniamy także zmiany polityczne i instytucjonalne towarzyszące ewolucji gospodarki. Pisze o nich J. Osieński w dziewiątym rozdziale pracy. Wprowadzenie gospodarki rynkowej i wejście Polski do UE oznaczało również unowocześnienie polskiej polityki ochrony środowiska. Doceniając problematykę ekologiczną, która stanowi dziś coraz ważniejsze dopełnienie rozważań o gospodarce, w rozdziale dziesiątym – autorstwa M. Cyglera – przedstawiamy polską politykę ochrony środowiska. Oczywiście zdajemy sobie sprawę, że jednym z najważniejszych skutków transformacji systemowej jest pojawienie się problemów społecznych o natężeniu nieznanym w powojennej Polsce. Analizuje je A. M. Rajkiewicz w jedenastym rozdziale pracy.

Na zakończenie książki, w rozdziale dwunastym Z. Matkowski prezentuje ogólną panoramę zmian gospodarczych, do których doszło w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Lektura tego tekstu pozwala porównać przemiany gospodarki polskiej z przekształceniami w innych państwach przechodzących transformację systemową.

Ze względu na ograniczone ramy tego opracowania i jego edukacyjny charakter z pewnością nie poruszono w nim wszystkich kwestii związanych z transformacją systemową. Nie wszystkie aspekty polskiej drogi „od planu do rynku” zostały omówione tak szczegółowo, jak na to zasługują. Redakcja „Banku i Kredytu” ma jednak nadzieję, że nie pominięto problemów najważniejszych. Wierzymy również, że odwołania Autorów do bogatej literatury przedmiotu zachęcą Czytelników do dalszego studiowania tej problematyki. Wszak do zrozumienia obecnego stanu polskiej gospodarki z pewnością przyczynia się wiedza o procesie jej powstawania.

dr hab. Elżbieta Czarny

Janusz Kaliński

Gospodarka Polski w procesie transformacji ustrojowej (1989–2002)

- Dziedzictwo PRL
- Polityka ekonomiczna
- Przekształcenia własnościowe
- Inflacja i finanse
- Koniunktura gospodarcza
- Próba oceny



Gospodarka Polski w procesie transformacji ustrojowej (1989-2002)

Janusz Kaliński

1. Dziedzictwo PRL

Przez blisko pół wieku funkcjonowała w Polsce, powszechna w Europie Środkowej i Wschodniej, gospodarka centralnie kierowana. System ekonomiczny był funkcją narzuconych po II wojnie światowej rządów komunistycznych. Bezpośrednio po wojnie, gdy realizowano programy odbudowy oraz podstawowej industrializacji Polski, scentralizowany system ekonomiczny, oparty na państwowej własności środków produkcji, spełniał ówczesne wymogi efektywności. Ułatwiał gromadzenie środków finansowych oraz ich kierowanie do dziedzin preferowanych przez państwo. Jednak już w toku forsownego uprzemysłowienia, w pierwszej połowie lat 50.

XX w., system centralnego kierowania zaczął wykazywać istotne wady. Do podstawowych należały: rozrzutność w wykorzystaniu czynników produkcji, mała skłonność do innowacji organizacyjnych i technicznych, a przede wszystkim pojawienie się głębokich dysproporcji gospodarczych, mimo funkcjonowania centralnego systemu planowania.

Szczególnie duże różnice dotyczyły dynamiki produkcji przemysłowej i rolnej, wytwarzania środków produkcji i dóbr konsumpcyjnych oraz tempa wzrostu gospodarczego i zmian stopy życiowej ludności. Powodowały one rwanie się więzi kooperacyjnych między przedsiębiorstwami i prowadziły do powstania tzw. rynku producenta, polegającego na dyktowaniu przez wytwórcę warunków sprzedaży poszukiwanych towarów. Towarzyszyła im ukryta inflacja, ujawniająca się w utrwalonych brakach towarów konsumpcyjnych, reglamentacji, kolejkach przed sklepami i korupcji.

W konsekwencji, osiągnięty do 1955 r. wzrost gospodarczy został okupiony wielkimi kosztami społecznymi i ekonomicznymi, co nie pozostało bez wpływu na nastroje polityczne, doprowadzając do pierwszego w powojennej Polsce wybuchu społecznego w 1956 r. Również kolejne niepokoje w 1970 r. i 1980 r. miały ścisły zwią-



→ prof. zw. dr hab. Janusz Kaliński

Katedra Historii Gospodarczej
i Społecznej
Szkoła Główna Handlowa
w Warszawie

zek z niską efektywnością ekonomiczną i społeczną gospodarki, sterowanej przez biurokrację partyjną i rządową. Po każdej konfrontacji między społeczeństwem a władzą ta ostatnia próbowała reformować system – dość gruntownie po 1956 r. i po 1980 r. lub całkiem powierzchownie, jak to miało miejsce po 1970 r.

Reformatoryści pochodzący z kręgu władzy za każdym razem starali się ograniczyć zasięg reform, a przede wszystkim ochronić fundamenty ustroju, związane z dominującą rolą państwa w gospodarce. W rezultacie reformy bądź były przerywane (1956-1957) bądź też nie wprowadzały istotnych korekt do systemu (1971-1972). Wprawdzie między 1949 a 1989 r. nastąpiły zmiany sposobu kierowania gospodarką, ale dotyczyły one rozwiązań szczegółowych. Świadczyły o odchodzeniu od pierwotnej logiki systemu ukształtowanego w ZSRR, ale nie tworzyły nowej, wewnętrznie zgodnej struktury. Nie tyle doskonalily one mechanizm ekonomiczny, ile przez różnokierunkowe zabiegi, często sprzeczne, prowadziły do stopniowej jego dekompozycji.

Pozostawanie po 1956 r., z niewielkimi korektami, przy centralnym kierowaniu gospodarką, z szeroko rozbudowanym sektorem państwowym, oznaczało zgodę na stopniowy spadek dynamiki wzrostu ekonomicznego, tworzenie archaicznej struktury gospodarczej, skromny udział Polski w wymianie międzynarodowej oraz niską stopę życiową ludności. Władze dostrzegały te problemy już w latach 60. XX w., jednak doktrynerzy partyjni, mający oparcie w Moskwie, nie dopuszczali do głębszych zmian.

W latach 70. XX w. identyczne oceny uruchomiły mechanizm pozyskiwania kredytów zachodnich, które w warunkach niskiej efektywności gospodarki stały się źródłem wielkiego zadłużenia kraju. Dlatego w latach 80. XX w. stało się jasne, że bez zasadniczych reform systemowych gospodarka polska ulegnie załamaniu. Jednak w praktyce okazało się, że system nie był reformowalny, a próba jego generalnej przebudowy zakończyła się klęską sił politycznych, które go stworzyły i utrzymywały przy życiu.

W gospodarce PRL można dostrzec zarówno wycinkowe sukcesy, jak i liczne niepowodzenia, które hamowały postęp cywilizacyjny kraju i legły u podstaw bankructwa ustroju komunistycznego. Niepodważalnym, pozytywnym elementem oceny jest z pewnością powojenna odbudowa i integracja gospodarcza kraju w nowych granicach, powiązana z masowymi ruchami migracyjnymi. Natomiast uprzemysłowienie kraju – z czym wiązano nadzieje na umocnienie siły gospodarczej i militarnej państwa, poprawę położenia materialnego ludności, a także pozycji Polski w wymianie międzynarodowej – tylko częściowo odegrało swoją rolę. Jego efekty rozmięły się z oczekiwaniami społecznymi i tendencjami obserwowanymi

w krajach wysoko rozwiniętych gospodarczo. Podobnie, niezadowolające efekty przyniosły reforma rolna i częściowe uspołecznienie rolnictwa, które miały wpłynąć na poprawę struktury agrarnej, zwiększenie produktywności rolnictwa i podniesienie poziomu życiowego ludności wiejskiej. W rezultacie niedostateczne okazały się przemiany strukturalne, leżące u podstaw unowocześnienia gospodarki, jej międzynarodowej konkurencyjności, a przede wszystkim zdolności do zaspokajania materialnych potrzeb społeczeństwa.

Dystans społeczno-ekonomiczny między Polską a zaawansowanymi gospodarczo krajami europejskimi się nie zmniejszał. Na tle międzynarodowym wyraźne stawały się zasadnicze odmienności proporcji gospodarczych naszego kraju, świadczące o jego zacofaniu. Decydowały o tym: wysoki udział rolnictwa w tworzeniu dochodu narodowego i zatrudnieniu oraz niedorozwój sektora usług, mającego istotny wpływ na warunki bytowe ludności.

Stagnacja strukturalna sprawiła, że gospodarka Polski, mimo trwającego do 1978 r. wzrostu, nabrała cech peryferyjnych, wyrażających się w jej malejącej roli w handlu międzynarodowym i bardzo niskiej zdolności eksportowej. Na rynku międzynarodowym polska gospodarka w znacznym stopniu była reprezentowana przez węgiel, natomiast minimalną rolę odgrywał wywóz dóbr wysoko przetworzonych. Przeważające w całym okresie powojennym tendencje do powielania radzieckiego wzorca rozwojowego powodowały, że procesy przyspieszenia zmian efektywnościowych, wywodzące się z postępu w przemysłach „wysokiej technologii” nie objęły swym zasięgiem Polski. W efekcie zwiększył się jej dystans do krajów rozwiniętych gospodarczo, zarówno pod względem poziomu technologii, jak i poziomu dochodu.

Gospodarka końca lat 80. XX w. nie była w stanie zaspokoić aspiracji bytowych społeczeństwa i zapewnić Polsce należytego miejsca w międzynarodowej rywalizacji. Przyczyny tej sytuacji po części tkwiły w liczącym wieki odstawaniu naszego kraju od poziomu gospodarczego Europy Zachodniej. Jednak trwające przez 45 lat rządy komunistyczne odpowiedzialne są za skierowanie gospodarki na tory oddalające ją od tendencji cechujących czołówkę krajów cywilizowanych. Doprowadziło to do strukturalnego kryzysu gospodarczego, a w konsekwencji do upadku systemu narzuconego Polsce w 1944 r.¹

¹ Opracowano na podstawie: J. Kaliński, Z. Landau: *Gospodarka Polski w XX wieku*. Warszawa 2003 PWE, s. 190 i nast.

2. Polityka ekonomiczna

Podjętym na jesieni 1989 r. przez rząd Tadeusza Mazowieckiego gruntownym przeobrażeniem politycznym towarzyszyło wprowadzanie, przygotowanych i realizowanych przy decydującym udziale wicepremiera Leszka Balcerowicza, działań stabilizacyjnych i głębokich reform ekonomicznych. Pierwszym zadaniem władz było powstrzymanie rozkręconej latem 1989 r. spirali cen i dochodów, grożącej hiperinflacją. W celu przeciwdziałania hiperinflacji Balcerowicz wprowadził wyrównawczy system indeksacji płac, ograniczający ich wzrost. Wobec pogłębiającej się recesji i inflacji przygotował zmiany w zdezaktualizowanym budżecie państwa, zwiększając jego deficyt, ale także dochody, m.in. poprzez podwyżkę cen energii i alkoholu. Prowadził także rozmowy z międzynarodowymi organizacjami Zachodu na temat pomocy ekonomicznej dla Polski, redukcji zadłużenia i stabilizacji złotego².

Równoległe z działaniami bieżącymi Balcerowicz pracował nad pakietem kompleksowych reform stabilizacyjnych i zmian systemowych, które w październiku 1989 r. zostały przyjęte przez Radę Ministrów jako „Program gospodarczy rządu – główne założenia i kierunki”, a nazwane przez dziennikarzy „planem Balcerowicza”. Program zakładał, że w warunkach wolności politycznej możliwy jest swobodny wybór ustroju ekonomicznego kraju. Jednak wprowadzać należy system sprawdzony, oparty na prywatnej własności, konkurencji, mocnym i wymiernym pieniądzu oraz rozbudowanej wymianie z zagranicą, niezależny od biurokracji państwowej i nacisków związków zawodowych³.

Reformy systemowe i instytucjonalne w ramach „planu Balcerowicza” obejmowały: likwidację pozostałości systemu centralnego kierowania gospodarką, reaktywowanie samorządu terytorialnego i własności komunalnej, prywatyzację, odrzucenie zasady automatycznego finansowania przedsięwzięć gospodarczych, zmianę systemu podatkowego, usamodzielnienie przedsiębiorstw państwowych, wprowadzenie wymierności pieniądza, liberalizację handlu zagranicznego, demonopolizację, stworzenie rynku nieruchomości, komercjalizację⁴ sektora bankowego i ubezpieczeniowego, zorganizowanie rynku papierów wartościowych, ułatwienie funkcjonowania inwestorów zagranicznych i wprowadzenie osłony socjalnej bezrobotnych.

² L. Balcerowicz: *800 dni: szok kontrolowany*. Warszawa 1992 BGW, s. 36 i nast.

³ Tamże, s. 39.

⁴ Komerccjalizacja – pierwszy etap prywatyzacji kapitałowej, polegający na przekształceniu przedsiębiorstwa (banku) państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa.

Balcerowicz uważał, że tworzenie nowego ustroju ekonomicznego musi być powiązane z dalszym zdecydowanym zwalczaniem inflacji. Z uwagi na kilkudziesięcioprocentową stopę inflacji w skali miesiąca proponował radykalne posunięcia (nazwane „terapią radykalną” lub „terapią szokową”), polegające na ograniczeniu przyrostu ilości pieniądza dopływającego do gospodarki, obniżeniu pułapu wzrostu płac i ustaleniu stałego (na blisko 2 lata) kursu waluty. Balcerowicz nie był pewny skuteczności tej polityki ze względu na dominację w gospodarce własności państwowej z jej sięgającymi dziesiątków lat wynaturzeniami. Był jednak przekonany, że konsekwentna walka z inflacją nie tylko jest warunkiem uruchomienia procesu transformacji gospodarki, ale także jego wsparcia przez państwa zachodnie i Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW).

„Plan Balcerowicza” został ujęty w pakiet stabilizacyjny, na który składało się 11 ustaw przyjętych przez Sejm między świętami Bożego Narodzenia a Sylwestrem 1989 r. Wywodzące się z nowych aktów prawnych podstawowe cele polityki gospodarczej na 1990 r. sprowadzały się do ograniczenia deficytu budżetowego oraz zahamowania tempa przyrostu podaży pieniądza. Dokonano radykalnej redukcji dotacji, szczególnie do nośników energii, drastycznie 3 – 4-krotnie podnosząc ceny węgla, gazu i prądu elektrycznego. Temu samemu celowi służyła wysoka podwyżka taryf kolejowych pasażerskich i towarowych. Zmiany cen miały także charakter korekcyjny, stopniowo zbliżający ich poziom do światowego. W celu zachęcenia do oszczędzania w walucie krajowej podniesiono oprocentowanie lokat bankowych. Pociągnęło to za sobą podrożenie kredytów, których miesięczne oprocentowanie sięgnęło 38-46%⁵.

Wprowadzono częściową (wewnętrzzną) wymienialność złotego i ustalono sztywny kurs złotego na poziomie 9.500 zł (sprzed denominacji) za dolara USA. W maju 1991 r. zmieniono sposób kształtowania kursu złotego. Zamiast do dolara, przyrównywano go teraz do tzw. koszyka walut, który do końca 1998 r. składał się w 45% z dolarów USA, 35% z marek niemieckich, 10% z funtów brytyjskich, 5% z franków francuskich i 5% franków szwajcarskich. W 1999 r., w związku z powstaniem Unii Gospodarczej i Walutowej i wprowadzeniem euro, zmieniono skład koszyka walut Narodowego Banku Polskiego. Zawartość koszyka ograniczono do dwóch walut – euro i dolara – w proporcji 55 do 45. Od jesieni 1991 r. stosowano zasadę pełzającej dewaluacji, czyli codziennego podwyższania wartości ko-

⁵ Komunikat o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju w 1990 r. „Rzeczpospolita. Statystyka Polski” z 2 lutego 1991 r., s. 1.

szka walutowego wyrażonego w złotych polskich. Początkowo dewaluacja wynosiła 1,8% miesięcznie, w kolejnych latach była stopniowo redukowana aż do 0,5% w 1998 r. Jednocześnie nie rezygnowano ze skokowej dewaluacji, którą przeprowadzono w lutym 1992 r. i w sierpniu 1993 r. Podstawowym celem dewaluacji – jak zakładano – miało być pobudzanie wzrostu gospodarczego⁶.

Dążąc do ograniczenia nadmiernego wzrostu płac w przedsiębiorstwach, nałożono podatek od ponadnormatywnych wynagrodzeń, nazwany „popiwkiem”. Przekroczenie pewnego, zmiennego, progu ściągało sankcje podatkowe, głównie na pozbawione naturalnego hamulca płacowego przedsiębiorstwa państwowe⁷. Jednocześnie wykorzystując wewnętrzną wymienialność złotego zobowiązano przedsiębiorstwa do odsprzedawania bankom wpływów dewizowych z eksportu i zezwolono im na zakup walut obcych na opłacenie importu.

Równoległe z uruchomieniem hamulców antyinflacyjnych przystąpiono do stopniowej liberalizacji życia gospodarczego. Już w styczniu 1990 r. zezwolono na swobodne kształtowanie 90% cen, umożliwiające ograniczenie dotacji budżetowych i stopniowe równoważenie rynku. Dopuszczono do prowadzenia handlu zagranicznego wszystkie podmioty, likwidując pozostałości państwowego monopolu handlu zagranicznego. W 1991 r. wprowadzono nową taryfę celną o charakterze ochronnym, zgodną z normami prawa międzynarodowego. Uchylono ograniczenia w obrocie ziemią i posiadaniu gruntów przez gospodarstwa prywatne. Nie dotyczyło to obcokrajowców, którzy zgodnie z obowiązującym prawem przedwojennym musieli uzyskiwać zezwolenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych⁸.

W ramach przekształceń instytucjonalnych przystąpiono do reform sfery budżetowej i systemu podatkowego. Rozdzielono budżet centralny i budżety terenowe, zlikwidowano większość funduszy pozabudżetowych, powołano izby i urzędy skarbowe z silną egzekutywą fiskalną. Przystąpiono do unifikacji systemu podatkowego, czerpiąc wzorce z gospodarek zachodnich. Podstawą systemu podatkowego stał się jednolity podatek dochodowy przedsiębiorstw (*Corporate Income Tax* –

⁶ L.J. Jasiński: *Polska polityka kursowa w warunkach umacniania się systemu rynkowego 1990-1998*. Warszawa 1999 WWSE, s. 36-40.

⁷ *Ustawa z dnia 27 grudnia 1989 r. o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń w 1990 r.* DzU PRL 1989 r., nr 74, poz. 438.

⁸ Z. Olesiński: *Proces prywatyzacji w Polsce*. Warszawa 2000 KiW, s. 118.

CIT), powszechny podatek od dochodów osobistych (*Personal Income Tax – PIT*) i podatek od wartości dodanej (*Value Added Tax – VAT*)⁹.

Powstał Urząd Antymonopolowy, którego celem było rozbitcie wielkich monopolii w sferze produkcji i handlu. Zlikwidowano centralne związki spółdzielcze, umożliwiając demonopolizację spółdzielczości oraz jej demokratyczny rozwój¹⁰. Reaktywowano samorząd terytorialny, którego podstawę ekonomiczną stanowiła komunalizacja części mienia państwowego i samodzielne budżety gmin¹¹. Powstał samorząd gospodarczy reprezentujący wobec państwa sektor prywatny. Rozpoczęto komercjalizację sektora państwowego, jako wstęp do jego prywatyzacji (zob. przypis 3). Podjęto kroki procesowe zmierzające do likwidacji przedsiębiorstw–bankrótów i tych, które utraciły wiarygodność kredytową.

Oprócz działań w sferze gospodarczej tworzono osłonę socjalną dla rosnącej liczby bezrobotnych i osób znajdujących się w trudnych warunkach materialnych. Wprowadzono zasiłek dla bezrobotnych, a w ramach reformy pomocy społecznej – zasiłki stałe lub okresowe, jako uzupełnienie wcześniej funkcjonujących instytucji socjalnych¹².

Rząd Jana Olszewskiego, który objął władzę w 1992 r., był krytycznie nastawiony do polityki gospodarczej Balcerowicza. Jednak jego, krótko urzędujący, ministrowie finansów: Karol Lutkowski i Andrzej Olechowski, kontynuowali dotychczasową linię, próbując łączyć ograniczanie inflacji z pobudzaniem wzrostu gospodarczego i opłacalności eksportu¹³.

Wydarzenia polityczne z połowy 1993 r., zwłaszcza pięciomiesięczny okres zawieszenia prac legislacyjnych w wyniku rozwiązania parlamentu, negatywnie wpłynęły na skuteczność polityki gospodarczej. Zahamowały proces prywatyzacji i wprowadzania nowych rozwiązań instytucjonalnych. Pozytywnym zjawiskiem w polity-

⁹ J. Marczakowska-Proczka: *Budżet państwa. W: System finansowy w Polsce: lata dziewięćdziesiąte*. Praca pod red. B. Pietrzaka i Z. Polańskiego. Warszawa 1997 Wyd. Naukowe PWN, s. 269.

¹⁰ *Ustawa z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości*. DzU 1990, nr 6, poz. 36.

¹¹ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*. DzU 1990, nr 16, poz. 95.

¹² *Spółczeństwo polskie w latach 1989-1995/96: zagadnienia polityki społecznej*. Praca pod red. A. Rajkiewicza. Warszawa 1997 F. Ebert Stiftung, s. 39 i nast.

¹³ *Poland. International Economic Report 1992/93*. Warsaw 1993 WSE, s. 52.

ce rządu było uzgodnienie „Paktu o przedsiębiorstwie”. Tworzyły go ustawy odnoszące się do warunków pracy, spraw socjalnych i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. „Pakt” stworzył warunki prawne do poprawy kondycji ekonomicznej firm zarządzanych przez państwo oraz ich prywatyzacji, gwarantującej korzyści dla załóg¹⁴.

Powołany na jesieni 1993 r. lewicowy rząd koalicyjny zapowiedział przyjęcie prospołecznego wariantu gospodarki rynkowej. Zarys zmian w polityce gospodarczej został zaprezentowany w czerwcu 1994 r. w postaci przygotowanej przez wicepremiera i ministra finansów Grzegorza Kołodkę „Strategii dla Polski”. „Strategia”, zapowiadając nową fazę transformacji systemowej, wysunęła trzy priorytety: szybki wzrost gospodarczy, stabilizację systemową i makroekonomiczną oraz poprawę warunków życia. W latach 1994–1997 zamierzano osiągnąć średnioroczny wzrost PKB na poziomie 5%, dzięki mobilizacji oszczędności krajowych i bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Stabilizacji gospodarki miały służyć: zredukowanie tempa narastania długu publicznego, zmniejszenie inflacji cenowej i równoważenie bilansu handlowego. Akcentowano potrzebę wzrostu płac realnych oraz siły nabywczej rent i emerytur w celu poprawy warunków życia. Zapowiadano gruntowną reformę systemu zabezpieczenia socjalnego, aktywne przeciwdziałanie bezrobociu, rozwój budownictwa mieszkaniowego, ochronę środowiska i rozwój oświaty¹⁵.

W ramach realizacji „Strategii dla Polski” nastąpiła likwidacja „popiwku”. Jego funkcję powstrzymywania nadmiernego wzrostu płac przejęła Komisja Trójstronna do spraw Społeczno-Gospodarczych. Zasiadający w niej przedstawiciele rządu, związków zawodowych i pracodawców uzgadniali dla podmiotów gospodarczych zatrudniających powyżej 50 osób maksymalny wskaźnik przyrostu wynagrodzeń zaliczanych w ciężar kosztów¹⁶.

Posunięciem o charakterze porządkującym i psychologicznym było rozpoczęcie w 1995 r. przez NBP, kierowany przez Hannę Gronkiewicz-Waltz, ekwiwalentnej denominacji waluty narodowej. Polegała ona na stopniowym wprowadzaniu do obiegu nowego złotego w relacji 1 nowy złoty za 10.000 starych złotych¹⁷.

¹⁴ OECD. *Przegląd Gospodarczy. Polska 1994*. Warszawa 1994 OECD, s. 70.

¹⁵ *Strategia dla Polski*. „Rzeczpospolita” z 1 lipca 1994 r.

¹⁶ *Ustawa z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych oraz o zmianie niektórych ustaw*. DzU 1995, nr 1, poz. 2.

¹⁷ Z.J. Marski, W. Biernatowicz: *Denominacja złotego (1995-1996)*. Warszawa 1998 NBP, s. 25 i nast.

Ogólnie polityka gospodarcza rządów postkomunistycznych w latach 1994–1997 była bardziej zachowawcza od realizowanej wcześniej. Nie podejmowano zasadniczych reform strukturalnych (np. w zakresie ubezpieczeń społecznych), a nawet wzmacniano pozycję państwa i sektora publicznego w gospodarce. Utrzymywano ochronę rynku wewnętrznego przed konkurencją towarów zagranicznych, szczególnie rolnych¹⁸.

Jesienią 1997 r. władzę ponownie przejęły ugrupowania wywodzące się z „Solidarności”, a funkcję wicepremiera i ministra finansów ponownie objął L. Balcero-wicz. Nowy rząd rozpoczął pracę na początku poważnych perturbacji w gospodarce światowej, szczególnie w Rosji. Niosły one poważne zagrożenia dla koniunktury ekonomicznej w Polsce. Rząd i powołana w 1998 r. Rada Polityki Pieniężnej opowiedziały się za schłodzeniem gospodarki¹⁹. Mimo komplikującej się sytuacji ekonomicznej rząd, zgodnie z obietnicami wyborczymi, podjął niezbędną, ale ryzykowną politycznie, decyzję o wprowadzeniu w 1998 r. reformy samorządu terytorialnego oraz wdrożeniu od 1999 r. nowego systemu emerytalnego, reformy służby zdrowia i szkolnictwa²⁰. Reformy zachwiały finansami publicznymi kraju, a zmniejszenie inwestycji spowodowało silny wzrost bezrobocia. Społeczeństwo dało wyraz niezadowoleniu w wyborach parlamentarnych z jesieni 2001 r., które przyniosły zwycięstwo ugrupowaniom lewicowym²¹. W sformowanym przez Leszka Millera rządzie funkcję wicepremiera i ministra finansów ponownie objął G. Kołodko. Rządy lewicy rozpoczęły się od totalnej krytyki poprzedników i nieudanych prób realizacji programu wyborczego (np. w sferze ograniczenia bezrobocia).

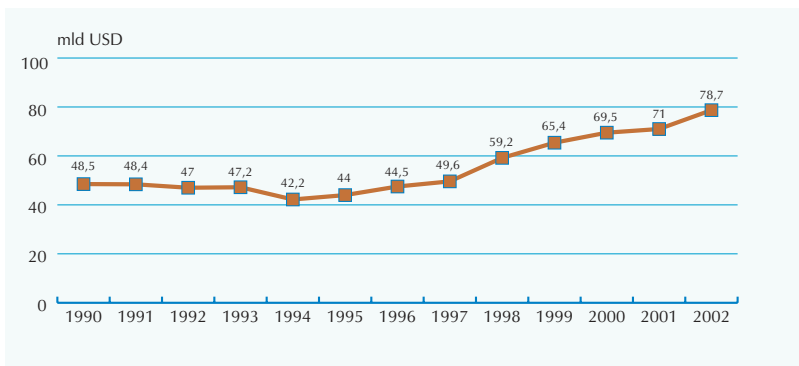
W całym okresie 1990–2002 wysiłki poszczególnych rządów były nakierowane na nawiązanie ściślejszych kontaktów z organizacjami międzynarodowymi świata zachodniego, co miało ułatwić wymianę towarową i zmniejszyć ciężar zadłużenia. Na podstawie podpisanej w grudniu 1991 r. Umowy Stowarzyszeniowej pomiędzy Polską a Wspólnotą Europejską w marcu 1992 r. zaczęło funkcjonować przejściowe porozumienie, regulujące zasady handlu między oboma partnerami. W lutym 1994 r. weszła w życie pełna umowa (Układ Europejski), obejmująca m.in. zagadnienia przepływu siły roboczej i kapitału, usług, dostosowania ustawodawstwa i po-

¹⁸ Poland. *International Economic Report 1996/1997*. Warsaw 1997 WSE, s. 49.

¹⁹ A. Kowalik: *Nie studiść, lecz pobudzać*. „Rzeczpospolita” z 21-22 listopada 1998 r., s. 7.

²⁰ Poland. *International Economic Report 1998/1999*. Warsaw 1999 WSE, s. 21.

²¹ Poland. *International Economic Report 2002/2003*. Warsaw 2003 WSE, s. 19.



→ Wykres 1. Zadłużenie zagraniczne Polski w latach 1990–2002

Źródło: *The Social and Economic Transformation in Poland*. Warsaw 2003 RCSS, s. 27; *Poland. International Economic Report 2002/2003*. Warsaw 2003 WSE, s. 129.

lityki konkurencji. W tym samym roku Polska złożyła wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej, a następnie rozpoczęła żmudne negocjacje i prace dostosowawcze²².

W grudniu 1992 r. Polska, Czechy, Słowacja i Węgry powołały Środkowo-Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu (CEFTA), do którego przystąpiły także: Słowenia, Rumunia i Bułgaria. Celem CEFTA, które rozpoczęło działalność w 1994 r., jest utworzenie strefy wolnego handlu wyrobami przemysłowymi oraz liberalizacja handlu artykułami rolno-spożywczymi²³.

W grudniu 1989 r. rząd polski przesłał do Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) „List intencyjny” i „Memorandum”, zawierające założenia programu gospodarczego oraz cele polityki gospodarczej. Dokumenty były podstawą przyznania przez MFW kredytu w wysokości ponad 720 mln USD. Jednocześnie kraje uprzemysłowione utworzyły na rzecz Polski Fundusz Stabilizacyjny, na który składały się darowizny, pożyczki i linie kredytowe o ogólnej wartości około 1 mld USD²⁴. Pomoc nadeszła także z Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwo-

²² L. Ciamaga i inni: *Unia Europejska*. Warszawa 2000 Wyd. Naukowe PWN, s. 435 i nast.

²³ P. Bożyk, J. Misala, M. Puławski: *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*. Warszawa 1999 PWE, s. 524.

²⁴ *Informacja* [Ministerstwa Finansów] na temat *stosunków finansowych z zagranicą*, z 26 lutego 1990 r., s. 6.

ju (Bank Światowy), Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, OECD oraz Wspólnoty Europejskiej. Jej głównymi celami były reformy systemu ekonomicznego, w tym prywatyzacja, zmiany w strukturze wytwórczości i podniesienie wiarygodności kredytowej Polski²⁵.

Zasadniczym problemem w międzynarodowych stosunkach finansowych pozostawało zadłużenie wobec państw Zachodu, co starano się łagodzić przy udziale MFW. Wierzyciele Polski skupieni byli w dwóch grupach, łącznie obejmujących 89% wierzytelności. Pierwszą stanowiło 17 państw Klubu Paryskiego, będących dawcami kredytów gwarantowanych przez rządy, drugą – przedstawiciele banków komercyjnych (Klub Londyński). Rozmowy z klubami nie należały do łatwych, zwłaszcza w odniesieniu do kredytów zaciągniętych w bankach prywatnych. Początkowo doprowadziły do zawarcia w lutym 1990 r. porozumienia z Klubem Paryskim, zawieszającego na rok wszelkie polskie płatności. Dopiero wówczas przystąpiono do ofensywy dyplomatycznej mającej na celu redukcję zadłużenia. W 1991 r. osiągnięto porozumienie z Klubem Paryskim, a negocjacje z Klubem Londyńskim przeciągnęły się do 1994 r. W wyniku porozumień z Klubem Paryskim umorzono 20-30% polskiego zadłużenia wobec poszczególnych krajów oraz radykalnie zmniejszono spłatę odsetek. Ustalenia z Klubem Londyńskim oznaczały 49% redukcję zadłużenia, łącznie z zaległymi odsetkami²⁶.

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX w. wyłonił się nowy problem – zadłużenia zagranicznego polskich przedsiębiorstw. Na skutek utrzymujących się wysokich stóp oprocentowania kredytów złotych sięgano do tańszych pożyczek w bankach zagranicznych. W rezultacie zadłużenie firm zwiększyło się z 8,5 mld USD w 1996 r. do 35,3 mld USD w 2001 r. i nadal rosło²⁷.

3. Przekształcenia własnościowe

Zasadniczym elementem przemian ustrojowych stał się proces prywatyzacji majątku państwowego, uwzględniający kilka jej ścieżek. Prywatyzacja kapitałowa (po-

²⁵ M. Przybylski: *Najważniejsza jest strategia*. „Rzeczpospolita” z 12 września 2000 r., s. B4.

²⁶ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1999*. Warszawa 1999 GUS, s. 483.

²⁷ *Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w 2002 roku wraz z elementami prognozy na 2003 rok*. Warszawa 2003 RCSS, s. 11.

średnia), poprzedzona komercjalizacją największych przedsiębiorstw, umożliwiła przejmowanie akcji lub udziałów przez inwestorów, głównie strategicznych. Akcje otrzymali także właściciele powszechnych świadectw udziałowych w ramach powszechnej prywatyzacji²⁸. Przedsiębiorstwa małe i średnie korzystały ze ścieżki likwidacyjnej (prywatyzacja bezpośrednia). W jej ramach sprzedawano, wnoszono do spółek lub oddawano w odpłatne użytkowanie majątek państwowy. Grunty rolne państwowych gospodarstw rolnych przed prywatyzacją włączono do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Obok prywatyzacji sterowanej odgórnie dynamicznie postępowała oddolna prywatyzacja założycielska z udziałem kapitału krajowego i zagranicznego²⁹.

Ważnym wydarzeniem w procesie przekształceń własnościowych było uruchomienie w kwietniu 1991 r. Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie. Pierwszymi spółkami, których akcje notowano na giełdzie były firmy przemysłowe i budowlane: Tonsil, Próchnik, Krosno, Exbud, Kable, a następnie Swarzędz, Wólczanka, Żywiec i Wedel. Giełda przyspieszyła proces przekształceń własnościowych na drodze kapitałowej. W 2001 r. notowano akcje 230 spółek, a także obligacje Skarbu Państwa, świadectwa udziałowe i inne papiery wartościowe³⁰.

Tempo prywatyzacji było funkcją woli politycznej władz i przygotowań organizacyjnych, a przede wszystkim zainteresowania kapitału. Zaangażowanie poszczególnych rządów w przekształcenia własnościowe było zmienne. Zasadniczo, większy postęp notowano w okresie sprawowania władzy przez ekipy post-solidarnościowe niż w czasie rządów ugrupowań postkomunistycznych. Należy jednak podkreślić, że podstawową przeszkodą w szybkiej prywatyzacji był niedostatek kapitału krajowego. Kapitał zagraniczny, początkowo dosyć wstrzeźliwy, w większej masie zaczął napływać od 1992 r. Motywowały go rozmiary polskiego rynku, zapowiedź wzrostu gospodarczego, niski koszt siły roboczej i umacnianie reform rynkowych. Kapitał obcy dokonywał zakupu prywatyzowanych firm, tworzył *joint ventures* i nabywał akcje na giełdzie. Początkowo największe zainteresowanie lokatami w Polsce wykazywały firmy amerykańskie,

²⁸ Powszechne świadectwa udziałowe otrzymywali obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, zameldowani na pobyt stały w kraju, którzy do końca 1994 r. ukończyli 18 lat. Świadectwa były wymieniane na akcje Narodowych Funduszy Inwestycyjnych.

²⁹ Z. Olesiński: *Proces...*, op.cit., s. 45 i nast.

³⁰ *10 lat Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie*. Warszawa 2001 GPW, s. 11 i nast.; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002*. Warszawa 2002 GUS, s. 488-489.

wielonarodowe, niemieckie, włoskie, francuskie i holenderskie. Ich kapitały kierowały się głównie do handlu i przemysłu przetwórczego. W latach 1990-2002 łączna wartość kapitału zagranicznego ulokowanego w Polsce w formie inwestycji bezpośrednich osiągnęła 65 mld USD, a głównymi krajami pochodzenia były: Francja, Stany Zjednoczone, Niemcy i Holandia. Najwięcej zainwestowały następujące korporacje: France Telkom, Fiat, Daewoo, HVB Group i Citigroup. Jednak w przeliczeniu na 1 mieszkańca zaangażowanie obcego kapitału w Polsce pozostawało na znacznie niższym poziomie niż na Węgrzech, w Słowenii i Czechach³¹.

Szczególnie złożony był proces prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych. Ich grunty, łącznie 4,7 mln ha, włączono do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Do 2001 r. sprzedano 1,1 mln ha, czyli zaledwie 23,4% przejętych gruntów. Co gorsza, sprzedawano zazwyczaj małe działki, średnio 7,6 ha. Głównym powodem słabego postępu prywatyzacji była zła koniunktura w rolnictwie. Większość gruntów Zasobu WRSP została wydzierżawiona, głównie w latach 1993-1995³².

Brak poważniejszego napływu kapitału oraz wysokie ceny kredytu i najmu lokali sprawiły, że motorem przekształceń własnościowych stała się tzw. mała prywatyzacja. Polegała ona na kupowaniu drobnych zakładów państwowych lub spółdzielczych oraz uruchamianiu nowych, głównie handlowych. Tylko w latach 1990-1994 przybyło ponad 800 tys. przedsiębiorstw, często o niewielkim kapitale, ale bardzo aktywnych³³. Na zwiększenie liczebności przedsiębiorstw prywatnych miała także wpływ zmiana klasyfikacji spółdzielni. W PRL stanowiły one część tzw. sektora uspołecznionego, a w III Rzeczypospolitej zasiłiły własność prywatną. Szybki przyrost małych firm został zahamowany w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. na skutek nasycenia rynku oraz wzrostu liczby bankructw, w wyniku wysokich obciążeń podatkowych, drogich kredytów i niedostatecznego popytu³⁴.

³¹ *Kapitał zagraniczny w Polsce: warunki działania*. Praca pod red. Z. Sadowskiego. Warszawa 1999 Belona, s. 89 i nast.; *Ocena sytuacji gospodarczej Polski w 2002 r.* Warszawa 2003 MGPIPS, s. 87 i nast.; *Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w 2002 roku...*, op.cit., s. 48-49.

³² *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002...*, op.cit., s. 581-583.

³³ *Ocena procesów gospodarczych w 1994 r. na tle lat 1990-1993*. Warszawa 1995 CUP, s. 19.

³⁴ *Sytuacja społeczno-gospodarcza w 1993 r.* Warszawa 1994 CUP, s. 63.

Zasadniczą transformację rozpoczęto w sektorze bankowym, który do 1989 r. cechował się daleko posuniętym upaństwowieniem i centralizacją. Zachowano państwową formę NBP, jako banku państwa, banku emisyjnego i banku banków. Z jego struktury wydzielono 9 największych oddziałów okręgowych, które utworzyły sieć państwowych banków o uniwersalnym charakterze. Zezwolono także na tworzenie banków publicznych, o kapitale mieszanym państwowo-prywatnym i prywatnym, w tym z kapitałem zagranicznym³⁵. W 1991 r. nowe banki państwowe przekształcono w spółki akcyjne będące własnością Skarbu Państwa i podjęto przygotowania do ich prywatyzacji. W pierwszej kolejności sprywatyzowano i wprowadzono na giełdę: Bank Rozwoju Eksportu SA, Wielkopolski Bank Kredytowy SA i Bank Przemysłowo-Handlowy SA w Krakowie. Jednocześnie w latach 1989–1991 powstawały banki w formie spółek akcyjnych. W następnych latach, na skutek zaostreżenia wymogów licencyjnych, liczba nowo tworzonych banków drastycznie się obniżyła. Dodatkowo nasiliła się tendencja do łączenia małych banków, szczególnie spółdzielczych. Kontynuowany był także proces prywatyzacji przy szerokim udziale kapitału zagranicznego. M.in. w 1999 r. Bank Pekao SA został kupiony przez kapitał włoski, Bank Zachodni przez udziałowca irlandzkiego, a Bank Handlowy w Warszawie SA przez Amerykanów. Wielkie banki światowe, np. Deutsche Bank, Credit Lyonnais czy Creditanstalt, tworzyły w Polsce swoje oddziały. Udział kapitału zagranicznego w aktywach polskiego sektora bankowego zbliżył się do 60%³⁶.

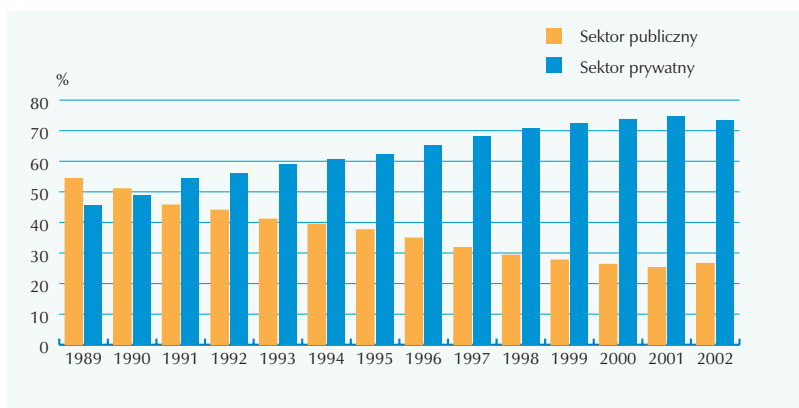
Ekspansja dużego i małego kapitału, w tym zagranicznego, wywoływała istotne zmiany w strukturze własnościowej gospodarki. Przede wszystkim zwiększył się odsetek zatrudnionych w sektorze prywatnym w stosunku do ogólnego zatrudnienia: z 46% w 1989 r. do 73% w 2002 r. (zob. wykres 2). Postęp w dziedzinie prywatyzacji sprawił, że w 2001 r. udział sektora prywatnego w tworzeniu PKB wyniósł 72%³⁷. Wówczas już blisko 99% jednostek gospodarczych, głównie drobnych, reprezentowało własność prywatną. Największą rolę odgrywał sektor prywatny w rolnictwie, handlu detalicznym i budownictwie, mniejszą w przemyśle i transporcie. W sektorze bankowym 75% aktywów skupionych było w prywatnych instytucjach kredytowych, zarówno krajowych, jak i zagranicznych³⁸.

³⁵ B. Pietrzak: *System bankowy*. W: *System finansowy w Polsce...*, op.cit., s. 59.

³⁶ *Raport o bankach*. „Rzeczpospolita” z 24 marca 2000 r., s. B1.

³⁷ *The Social and Economic Transformation in Poland*. Warsaw 2003 RCSS, s. 24.

³⁸ *Raport o bankach*. „Rzeczpospolita” z 24 marca 2000 r., s. B1.



➔ **Wykres 2. Struktura zatrudnienia wg sektorów własnościowych w Polsce w latach 1989–2002**

Źródło: *The Social and Economic Transformation in Poland*. Warsaw 2003 RCSS, s. 24;
Mały Rocznik Statystyczny 2003. Warszawa: GUS, 2003, s. 143.

Informacje o rozmiarach sektora prywatnego są niepełne wobec znacznego rozwoju tzw. szarej strefy (inaczej nazywanej gospodarką równoległą lub czarnorynkową). Przyjmowała ona formy działalności nierejestrowanej lub legalnej, ale niewykazującej rzeczywistego zatrudnienia i dochodów. Szacunki z lat 1994–1997 wykazywały, że w takich warunkach pracowało od 0,8 do 1 mln osób, w tym tysiące obcokrajowców. „Szara strefa” powiększała PKB o około 15–17%, ale jednocześnie zmniejszała wpływy budżetowe w granicach 28 mld zł³⁹.

Zmiany strukturalne nastąpiły także w sektorze publicznym, głównie pod wpływem reaktywowania samorządu lokalnego. Z mocy prawa gminy nabyły te składniki majątkowe, którymi dysponowały bezpośrednio dawne rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej. W ten sposób nastąpiła komunalizacja znacznej części majątku państwowego, tworząc nową formę własności, będącą podstawą rozwijającej się demokracji lokalnej⁴⁰.

³⁹ A. Kowalik: *Budżet zrobiony na szaro*. „Rzeczpospolita” z 9-10 stycznia 1999 r., s. 7.

⁴⁰ J. Regulski: *Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacja*. Warszawa 2000 Wyd. Naukowe PWN, s. 185 i nast.

4. Inflacja i finanse

Podstawowym problemem gospodarczym Polski pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych XX w. była inflacja. Po liberalizacji cen żywności latem 1989 r. ogólny wskaźnik cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych zbliżył się do granicy hiperinflacji, a w październiku ją przekroczył. Zjawiskom tym towarzyszyły niedobory towarowe⁴¹. Działania wicepremiera Balcerowicza doprowadziły do zlikwidowania niedoborów i stopniowo zmierzały do usunięcia wad w strukturze cen oraz dostosowania ich poziomu do cen światowych. Pod wpływem tej polityki w styczniu 1990 r. ceny wzrosły aż o 79,6%, ale w następnych miesiącach ich dynamika szybko się zmniejszała. Od marca 1990 r. (z wyjątkiem stycznia 1991 r.) miesięczna stopa inflacji przyjęła wielkość jednocyfrową. Roczna stopa inflacji, która w 1990 r. wyniosła 249,3%, spadła w 1991 r. do 60,4%, w 1994 r. poniżej 30%, w 1996 r. poniżej 20%, a w latach 1998–2000 poniżej 10%. W 2001 r. inflacja liczona w relacji grudzień do grudnia wyniosła 3,6%, a w następnym roku 0,8% (zob. wykres 3)⁴². W konsekwencji poziom inflacji w Polsce był niższy od notowanego w krajach Unii Europejskiej.

Głównymi instrumentami dławienia inflacji były: utrzymywanie dodatnich stóp procentowych, stosowanie ostrych limitów kredytowych w stosunku do banków państwowych, administracyjne ograniczanie płac, ustawowe obniżenie skali waloryzacji rent i emerytur oraz przejściowe utrzymywanie stałego kursu walutowego. W latach 1991–1993 oprocentowanie kredytów w bankach komercyjnych wahało się w granicach 33–60%⁴³. Wyraźny spadek stóp procentowych w NBP, a za nim oprocentowania kredytów w bankach komercyjnych, nastąpił dopiero w latach 1998–2002, jednak ich poziom nadal hamował działalność inwestycyjną i popyt konsumpcyjny⁴⁴.

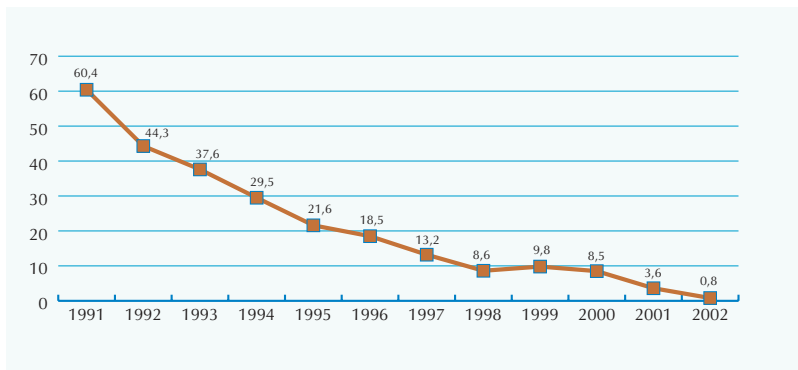
Restrykcyjna polityka pieniężna i otwarcie gospodarki na konkurencję zagraniczną przyczyniły się do załamania rentowności przedsiębiorstw i kryzysu finansów pu-

⁴¹ *Polityka gospodarcza okresu transformacji*. Praca pod red. M. Dąbrowskiego. Warszawa 1995 Wyd. Naukowe PWN, s. 47.

⁴² *Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1999 r.* „Rzeczpospolita. Statystyka Polski” z 9 lutego 2000 r., s. D7.

⁴³ *Informacja o sytuacji gospodarczej w 1991 r. wraz z elementami prognozy ostrzegawczej na 1992 r.* Warszawa 1992 CUP, s. 16–17; *Sytuacja społeczno-gospodarcza w 1992 r.* „Rzeczpospolita. Statystyka Polski” z 6 lutego 1993 r., s. 1; *Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1993 r.* „Rzeczpospolita. Statystyka Polski” z 7 lutego 1994, s. 1.

⁴⁴ L.J. Jasiński: *Polska...*, s. 83.



➔ **Wykres 3. Inflacja w latach 1991–2002 (grudzień do grudnia poprzedniego roku)**

Źródło: *The Social and Economic Transformation in Poland*. Warsaw 2003 RCSS, s. 26;
Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w 2002 roku. Warszawa 2003 RCSS, s. 15.

blicznych. Rentowność przedsiębiorstw spadła z 29,4% w 1990 r. do 2,2% w 1992 r. W konsekwencji, ponad 42% podmiotów gospodarczych zaczęło przynosić straty⁴⁵. Ich problemy finansowe prowadziły do masowego powstawania tzw. zatorów płatniczych, negatywnie wpływających na sytuację innych przedsiębiorstw i banków. Rosło także zadłużenie sektora przedsiębiorstw wobec budżetu, szczególnie z tytułu ubezpieczeń społecznych. Wzrost produkcji notowany od 1992 r. sprawił, że poprawiły się wskaźniki rentowności i zmalał odsetek przedsiębiorstw deficytowych. Dodatni wynik umożliwił finansowanie przez przedsiębiorstwa działalności rozwojowej ze środków własnych. Poprawa kondycji przedsiębiorstw związana była z postępem procesów oddłużeniowych, zwłaszcza w sektorze publicznym, oraz zmniejszeniem obowiązkowego obciążenia wyniku finansowego brutto. Istotny wpływ wywierała także prywatyzacja, która poprawiała relacje ekonomiczne przedsiębiorstw. Od 1996 r. pogarszaniu się sytuacji przedsiębiorstw sektora publicznego, szczególnie górnictwa węglowego, towarzyszył wzrost rentowności firm prywatnych⁴⁶. Ponowne osłabienie kondycji finansowej przedsiębiorstw nastąpiło w latach 1998-2002 wsku-

⁴⁵ *Ocena procesów gospodarczych w 1994 r. na tle lat 1990-1993...*, op.cit., s. 31.

⁴⁶ *Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w 1996 r. wraz z elementami prognozy na 1997 rok*. Warszawa 1997, s. 48.

tek niekorzystnej koniunktury gospodarczej. Liczba podmiotów gospodarczych niemających zdolności kredytowych wzrosła wówczas ponad 2,5-krotnie⁴⁷.

Po silnych perturbacjach na początku transformacji ustrojowej dopiero w 1995 r. ustabilizowały się warunki funkcjonowania banków. Na podstawie ustawy z 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków zmniejszył się udział nieprawidłowych i straconych kredytów, a powstanie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego umożliwiło sanację wielu instytucji kredytowych. W konsekwencji ujemny w latach 1993-1994 wskaźnik rentowności obrotu netto sektora bankowego podniósł się do 13,2% w 1996 r.⁴⁸ Dobre wyniki w latach 1995-1997 uległy pogorszeniu w 1998 r. na skutek wzrostu kosztów działalności banków. W następnych latach obserwowano wahania rentowności, przy silnym spadku tempa wzrostu aktywów, jednak zyski netto sektora bankowego były niższe od osiągniętych w okresie 1995-1997⁴⁹.

Trudności finansowe przedsiębiorstw i banków ograniczały dochody budżetu państwa, który zmagał się z narastającym deficytem. Rząd Mazowieckiego, w celu podniesienia dochodów budżetowych, zlikwidował ulgi w podatku dochodowym od osób prawnych i podjął działania na rzecz usprawnienia poboru zobowiązań fiskalnych. Wraz z likwidacją dotacji do cen umożliwiło to zrównoważenie budżetu, a nawet uzyskanie nadwyżki w 1990 r. Jednak już w latach 1991-1992 wystąpił poważny kryzys budżetowy wywołany spadkiem dochodów. Jego źródłem były: recesja, rosnące wydatki na obsługę zadłużenia krajowego i zagranicznego oraz dotacje do funduszu ubezpieczeń społecznych.

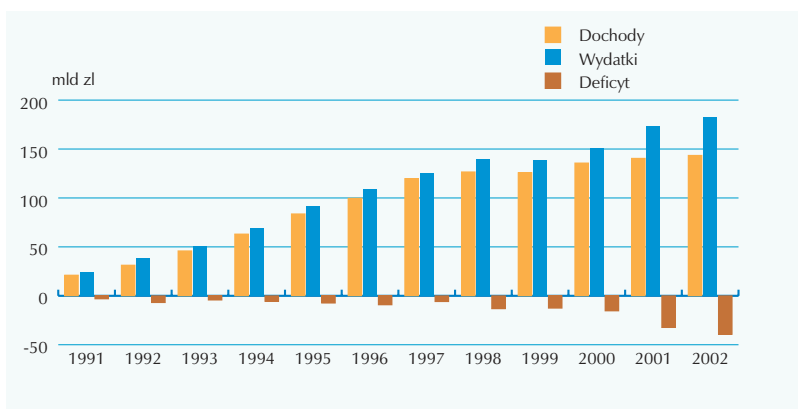
Od 1993 r. notowano poprawę sytuacji, nie tylko ze względu na ożywienie koniunktury, ale także na skutek pełniejszego wywiązywania się przedsiębiorstw z zobowiązań podatkowych wobec państwa oraz dzięki pozytywnym efektom wprowadzenia VAT i PIT. Znaczne dochody budżetowe zaczęła przynosić prywatyzacja. W 1991 r. wpływy z tego tytułu wyniosły zaledwie 0,2 mld zł, a w 1996 r. już 3,6 mld zł⁵⁰. Dodatkowo, korzystne porozumienia z klubami paryskim i londyńskim

⁴⁷ *Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1999 r...*, op.cit., s. D7; *Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w 2002 roku...*, op.cit., s. 66 i nast.

⁴⁸ B. Pietrzak, *System bankowy*. (w:) *System finansowy w Polsce...*, s. 69.

⁴⁹ *Raport o bankach*. „Rzeczpospolita” z 8 kwietnia 1999 r., s. B1; *Raport o bankach*. „Rzeczpospolita” z 3 marca 2003 r., s. B7.

⁵⁰ A. Weresa: *Skutki inwestycji zagranicznych dla gospodarki kraju przyjmującego – doświadczenia Polski*. „Zeszyty BRE Bank – Case” nr 62/2002, s. 37.



→ Wykres 4. Budżet państwa w latach 1991–2002

Źródło: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1999 r. „Rzeczpospolita. Statystyka Polski” z 9 lutego 2000 r., s. D7; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002. Warszawa 2002 GUS, s. 501-502; Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w 2002 roku wraz z elementami prognozy na 2003 rok. Warszawa 2003 RCSS, s. 73.

zmniejszyły wydatki państwa związane z obsługą długu zagranicznego. Wszystkie te działania umożliwiły ograniczenie w latach 1993–1996 deficytu budżetowego w relacji do PKB do poziomu 3,3%⁵¹. W 1999 r. przejściowo zmniejszyły się zarówno dochody, jak i wydatki budżetowe, przy niewielkim spadku deficytu. Jednak w następnych latach wzrostowi wydatków towarzyszył powiększający się deficyt, głównie powodowany wzrostem wydatków na świadczenia społeczne. W konsekwencji relacja deficytu budżetowego do PKB w 2001 r. osiągnęła 4,3%, w 2002 r. zaś 5,1% i zbliżyła się do poziomu z kryzysowego 1992 r.⁵²

⁵¹ *Gospodarka Polski 1997*. Warszawa 1997 RCSS, s. 152; *The Social...*, op.cit., s. 27.

⁵² *Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w 2002 roku...*, op.cit., s. 72.

5. Koniunktura gospodarcza

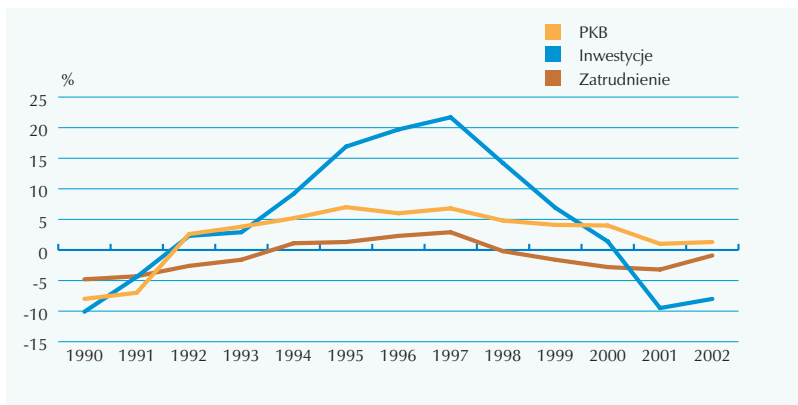
Gwałtownie rosnącej w 1990 r. inflacji towarzyszyło obniżenie się prawie wszystkich wskaźników makroekonomicznych. Nastąpiło załamanie produkcji przemysłowej i inwestycji, a zatrudnienie w gospodarce narodowej zmniejszyło się o 0,6 mln osób. Głównym powodem było załamanie popytu, wywołane drastyczną polityką antyinflacyjną i stabilizacyjną. W konsekwencji PKB spadł aż o 8%. Do niewielu zjawisk pozytywnych można zaliczyć szybki wzrost eksportu, dodatnie saldo bilansu handlu zagranicznego oraz nadwyżkę budżetową⁵³. Dynamicznie rozwijał się cały sektor prywatny, szczególnie w dziedzinie handlu i produkcji budowlano-montażowej, gdzie w przeciwieństwie do sektora państwowego i całej gospodarki nastąpił wzrost wartości dodanej.

Również w 1991 r. przeważały tendencje negatywne, a PKB w porównaniu z poprzednim rokiem obniżył się o 7%. Trwał regres produkcji materialnej, drastycznie zmniejszała się działalność inwestycyjna, pogarszała się sytuacja finansowa przedsiębiorstw państwowych i gospodarstw domowych. Katastrofalny był stan budżetu państwa. Głównym powodem była dalsza redukcja popytu krajowego oraz utrata rynków zbytu w państwach byłej Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. Silnie spadły przewozy ładunków, głównie pod wpływem redukcji zamówień na transport ze strony sektora paliwowo-surowcowego i budownictwa. W handlu zagranicznym na skutek wysokiego przyrostu importu powstało ujemne saldo obrotów⁵⁴.

Przełom nastąpił w 1992 r., w którym po raz pierwszy od 1989 r. odnotowano przyrost PKB (o 2,6%), a także inwestycji w stosunku do poprzedniego roku (zob. wykres 5). Zdecydowanie niższe niż w latach 1990-1991 było tempo wzrostu cen. Odnotowano także poprawę w dziedzinie eksportu. Dobre wyniki osiągnięto dzięki rosnącej produkcji przemysłowej, szczególnie w sektorze prywatnym oraz w indywidualnym budownictwie i transporcie. Sektor prywatny stał się czynnikiem stale stymulującym wzrost gospodarczy kraju. Utrzymywały się także zjawiska negatywne. Na skutek długotrwałej suszy i ograniczenia nakładów bieżących spadła produkcja rolna, powodując dalszy wzrost cen żywności i ograniczając możliwości eksportowe. Powiększył się deficyt budżetowy, pogorszyła sytuacja finansowa

⁵³ *Komunikat o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju w 1990 r.* „Rzeczpospolita. Statystyka Polski” z 2 lutego 1991 r., s. IV.

⁵⁴ *Informacja o sytuacji gospodarczej w 1991 r. wraz z elementami prognozy ostrzegawczej na 1992 r.* Warszawa 1992 CUP, s. 1.



➔ **Wykres 5. Dynamika PKB, nakładów brutto na środki trwałe i zatrudnienia w latach 1990–2002**

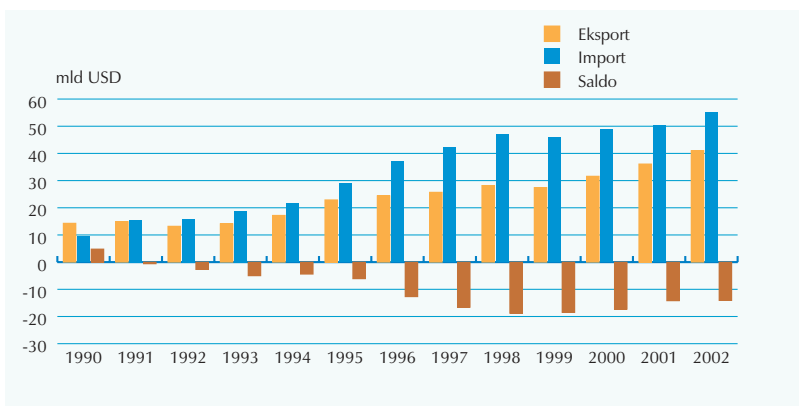
Źródło: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1999 r. „Rzeczpospolita. Statystyka Polski” z 9 lutego 2000 r., s. D7; Poland. International Economic Report 2002/2003. Warsaw WSE, s. 99; Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w 2002 roku wraz z elementami prognozy na 2003 r. Warszawa 2003 RCSS, s. 53.

przedsiębiorstw państwowych i spadło zatrudnienie, pogorszyła się struktura wiekowa majątku i pogłębiła jego dekapitalizacja⁵⁵.

Zapoczątkowane w 1992 r. pozytywne tendencje w gospodarce umocniły się w 1993 r. Rosły spożycie i inwestycje oraz zmniejszały się zapasy surowców i półproduktów. PKB podniósł się o 3,8%, na co wpłynęły dobre wyniki produkcyjne przemysłu i budownictwa, a także rolnictwa. Poprawiła się sytuacja finansowa przedsiębiorstw i zmniejszył się deficyt budżetowy. Utrzymała się natomiast spadkowa tendencja zatrudnienia w gospodarce narodowej. Pogłębił się kryzys w budownictwie mieszkaniowym i dramatycznie wzrosło ujemne saldo handlu zagranicznego: z 2,7 mld USD w 1992 r. do 4,7 mld USD w 1993 r.⁵⁶

⁵⁵ Sytuacja społeczno-gospodarcza w 1992 r. „Rzeczpospolita. Statystyka Polski” z 6 lutego 1993 r., s. 1.

⁵⁶ Sytuacja społeczno-gospodarcza w 1993 roku. Warszawa 1994 CUP, s. 3; Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1993 r..., op.cit., s. 1; Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1999 r..., op.cit., s. D7.



→ **Wykres 6. Handel zagraniczny w latach 1990–2002 (ceny bieżące)**

Źródło: Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1999 r. „Rzeczpospolita. Statystyka Polski” z 9 lutego 2000 r., s. D7; Poland. International Economic Report 2002/2003. Warsaw WSE, s. 113; Mały Rocznik Statystyczny 2003. Warszawa 2003 GUS, s. 371.

Zdecydowana poprawa sytuacji gospodarczej kraju nastąpiła w latach 1994–1997. Przeciętny roczny przyrost PKB wyniósł 6,2%, skumulowany zaś 27%⁵⁷. Zdecydowały o tym dobre wyniki przemysłu i zakładów budowlano-montażowych, a także handlu. Nastąpił wzrost zatrudnienia i nakładów inwestycyjnych, w znacznym stopniu dzięki napływowi obcego kapitału. Na popyt istotnie wpłynął wzrost siły nabywczej i spożycia, a także kredytów⁵⁸. Zasadniczym problemem ekonomicznym stał się szybszy wzrost importu niż eksportu i pogorszenie sytuacji finansowej przedsiębiorstw sektora publicznego⁵⁹.

Wyraźny spadek dynamiki gospodarczej i pogorszenie wskaźników ekonomicznych nastąpiły w latach 1998–2000. Średnioroczny przyrost PKB obniżył się

⁵⁷ *The Social...*, op.cit., s. 5.

⁵⁸ *Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w 1995 r.* „Rzeczpospolita. Statystyka Polski” z 13 lutego 1996 r., s. I.

⁵⁹ *Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w 1996 r. wraz z elementami prognozy na 1997 r.*..., op.cit., s. 69; *Podstawowe tendencje w gospodarce w 1996 r.* „Rzeczpospolita. Statystyka Polski” z dnia 10 lutego 1997 r., s. I i II; *Podstawowe tendencje w gospodarce w 1997 r.* „Rzeczpospolita. Statystyka Polski” z dnia 18 lutego 1998 r., s. XV.

do 4,6%. Zmniejszyły się zatrudnienie i tempo inwestowania⁶⁰. Te niekorzystne zjawiska tłumaczono zazwyczaj kryzysem na Dalekim Wschodzie z jesieni 1997 r., a przede wszystkim kryzysem rosyjskim w następnym roku. Załamanie gospodarki rosyjskiej spowodowało spadek dochodu narodowego nie tylko w Rosji, ale także na Ukrainie, w Czechach i Niemczech. W Polsce kryzys rosyjski spowodował gwałtowne załamanie eksportu na Wschód, co w latach 1998–1999 doprowadziło do powstania największego w ciągu całej transformacji ujemnego salda handlu zagranicznego (zob. wykres 6).

W latach 2001–2002 pogłębiły się niekorzystne zjawiska w gospodarce, będące skutkiem spadku popytu wewnętrznego i długookresowego obniżania się poziomu inwestycji. Na wielkość popytu wpłynęło m.in. zmniejszenie zatrudnienia – w 2001 r. o prawie 500 tys., w 2002 r. zaś o 130 tys. osób. Niski poziom inwestycji związany był z malejącym napływem kapitału zagranicznego. Niewielkiemu przyrostowi produkcji przemysłowej towarzyszyły silne wahania produkcji rolnej i gwałtowny spadek w sektorze budowlano-montażowym. Zjawiska negatywnych nie zdołał zrekomensować rosnący eksport i spadające ujemne saldo obrotów handlu zagranicznego. W konsekwencji średnioroczny wzrost PKB w latach 2001–2002 wyniósł tylko 1,1%⁶¹.

6. Próba oceny

Wyniki ekonomiczne lat 1990–2002, na które wpływ miało dziedzictwo PRL, podjęta transformacja ustrojowa i splot czynników zewnętrznych dowodzą, że mimo trudnych problemów politycznych i społecznych kraju polska gospodarka przeszła do fazy wzrostu. Po gwałtownym załamaniu w latach 1990–1991, od 1992 r. systematycznie rosły: PKB, inwestycje i produkcja przemysłowa, przy spadającej stopie inflacji. Od następnego roku poprawiła się sytuacja w rolnictwie, niemniej jednak jego produkcja stale się wahała. W latach 1994–1997 nastąpił wzrost zatrudnienia i obniżyła się stopa długu publicznego oraz zmalało zadłużenie zagraniczne. Jednak w dalszym ciągu wysoka była stopa inflacji i ujemne saldo bilansu handlu zagranicznego. Zdecydowany spadek inflacji obserwowano od 2001 r., jednak

⁶⁰ *The Social ...*, op.cit., s. 6.

⁶¹ *Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w 2001 roku wraz z elementami prognozy na 2002 r.* Warszawa 2002 RCSS, s. 3 i nast.; *Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w 2002 roku...*, op.cit., s. 3 i nast.

towarzyszyła mu niska dynamika PKB oraz rosnący deficyt budżetowy. Optymizm budziła natomiast wysoka dynamika produkcji przemysłowej i eksportu.

W rezultacie skumulowanych wysiłków realny poziom PKB z 1990 r. został przekroczony w 1994 r. o 4,1, a w 2001 r. już o 44,5%. Główną dźwignią wzrostu gospodarczego była prywatyzacja, niosąca ze sobą wzrost wydajności pracy. Wpływ miał także wzrost inwestycji, których poziom w 2001 r. był przeszło dwukrotnie wyższy niż w 1990 r.⁶² Natężenie procesów inwestycyjnych zawdzięczano aktywności sektora prywatnego, w tym przedsiębiorstwom z kapitałem zagranicznym.

pozytywnym od 1992 r. tendencjom w sferze koniunktury gospodarczej towarzyszyły w różnym stopniu zaawansowane procesy restrukturyzacyjne. Dotyczyły one przede wszystkim sfery własności, która decydowała o rynkowym kierunku przemian w gospodarce. Pod wpływem ekspansji sektora prywatnego odsetek w nim zatrudnionych zwiększył się z 48% w 1990 r. do 75% w 2001 r. (zob. wykres 2). Zmiany strukturalne w przemyśle charakteryzowało zwiększenie udziału przetwórstwa kosztem górnictwa i energetyki, co świadczyło o zapoczątkowaniu procesów modernizacyjnych i restrukturyzacyjnych w przemyśle. Unowocześnienie w większym stopniu objęło telekomunikację, transport samochodowy i lotniczy oraz handel wewnętrzny.

Postęp w modernizacji niektórych gałęzi przemysłu umożliwił zwiększenie eksportu, w tym m.in. mebli, wyrobów metalowych i chemikaliów, a ogólny poziom eksportu, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, zwiększył się z 357 zł w 1990 r. do 3.833 zł w 2001 r., a więc blisko 11-krotnie⁶³. Zdecydowane zmiany wystąpiły w strukturze geograficznej handlu zagranicznego, ściślej wiążąc naszą gospodarkę z Europą Zachodnią. Trzeba jednak stwierdzić, że udział Polski w handlu światowym pozostawał na niskim poziomie i zmiany w tym zakresie nie były zadowalające.

Żałamanie gospodarcze było cechą charakterystyczną wszystkich państw, które na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. rozpoczęły transformację ustrojową. Zjawisko to obrazują dane dotyczące kształtowania się dynamiki PKB w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Dowodzą one także, że tam gdzie przemiany podjęto wcześniej i były one bardziej zdecydowane, żałamanie koniunktury okazało się mniejsze i szybciej następowała poprawa. Polska odczuła pozytyw-

⁶² *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002...*, op.cit., s. LIII i LIII.

⁶³ Tamże, s. 434.

ne tendencje już w 1992 r., a Czechy i Węgry w 1994 r. Na Ukrainie, gdzie proces przekształceń hamowany był względami politycznymi, jeszcze w 1998 r. notowano 2-procentowy spadek PKB. Podczas gdy Polska w 1998 r. przekroczyła poziom PKB z 1990 r. o 32%, na Ukrainie był on niższy o 63%, a w Czechach i na Węgrzech niewiele wyższy od osiągniętego w 1990 r.⁶⁴

Konsekwencja polskich władz we wprowadzaniu reform dość szybko przyniosła pożądane efekty gospodarcze, lokując nasz kraj na czele państw postkomunistycznych. Jednak pozytywne zjawiska gospodarcze odbiegały od oczekiwań w sferze poprawy warunków bytowych ludności, rozbudzonych przez przedstawicieli poszczególnych rządów. Wydaje się, że nie doceniali oni kosztów gospodarczych, a szczególnie społecznych, transformacji.

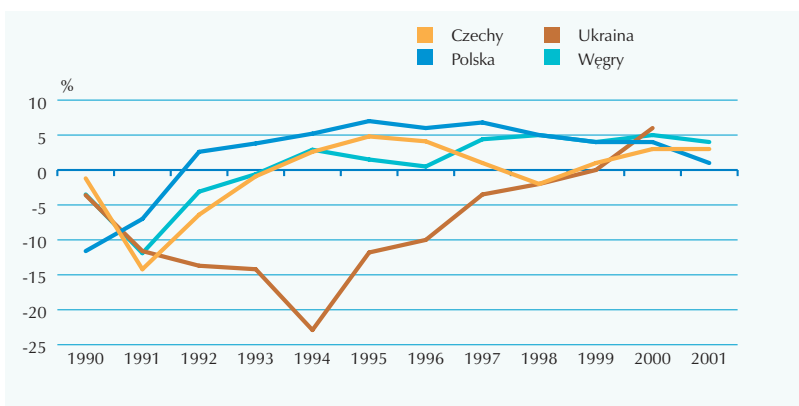
Inauguracji zmian ustrojowych towarzyszył silny spadek zatrudnienia, który tylko w latach 1990–1993 objął ponad 2,6 mln osób (15% zatrudnionych). Zmniejszenie liczby pracujących wiązało się w tym okresie głównie z przechodzeniem na wcześniejsze emerytury. Mimo wyraźnego wzrostu zatrudnienia w latach 1994–1997, liczba pracujących w gospodarce narodowej w 2001 r. była o 1,5 mln niższa niż w 1990 r.⁶⁵ Trwający od 1992 r. wzrost gospodarczy był niedostateczny z punktu widzenia tworzenia nowych miejsc pracy. Liczba bezrobotnych w 1993 r. sięgnęła 2,9 mln osób, aby pod wpływem poprawy koniunktury obniżyć się w latach 1997–1998 o ponad 1 mln osób. Spadek dynamiki gospodarczej w następnych latach sprawił, że w 2002 r. liczba bezrobotnych wzrosła aż do 3,2 mln osób (zob. wykres 8).

Stopa bezrobocia, która w 2002 r. wyniosła 18,1%, dwukrotnie przekroczyła średni poziom notowany w krajach rozwiniętych gospodarczo. Wśród bezrobotnych obok ludzi młodych dominowały kobiety oraz osoby o niskim poziomie wykształcenia. Inną cechą tego zjawiska było silne zróżnicowanie przestrzenne. W 2002 r. najwyższe, blisko 29-procentowe bezrobocie, występowało na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, najniższe zaś (13,9%), w województwach mazowieckim i małopolskim⁶⁶. Zasadniczo, najslabiej odczuwano bezrobocie w dużych aglomeracjach, najsilniej w tych województwach zachodnich i północnych, gdzie zlikwidowano państwowe gospodarstwa rolne.

⁶⁴ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1999...*, op.cit., s. 706.

⁶⁵ *Gospodarka Polski 1997...*, s. 98; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002...*, s. XL i XLI.

⁶⁶ *Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w 2002 roku...*, op.cit., s. 53.



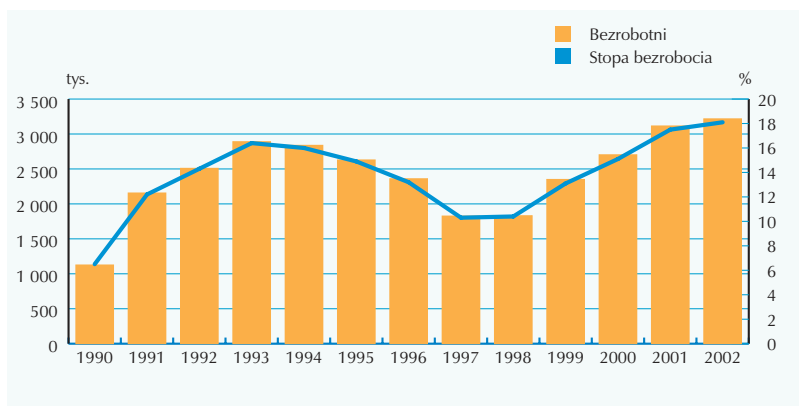
➔ **Wykres 7. Tempo zmian PKB w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1990–2001**

Źródło: R. Rapacki: *Zmiany produktu krajowego brutto i jego podstawowych składników*. W: Szkoła Główna Handlowa i dziesięć lat transformacji w Polsce. Praca pod red. A. Nogi. Warszawa 1999 SGH, s. 35-36; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002*, Warszawa 2002 GUS, s. 733.

Bezrobociu towarzyszył długotrwały spadek dochodów z pracy. Wynagrodzenia realne w gospodarce narodowej najsilniej obniżyły się w 1990 r., bo aż o 24,4%, a tendencja spadkowa utrzymała się przez następne trzy lata. Dopiero 1994 r. przyniósł odwrócenie tendencji, a wyraźną poprawę przyniosły lata 1996-1997. W następnych latach obserwowano silne wahania dynamiki płac realnych (zob. wykres 9). Niemniej jednak w dziesięcioleciu 1992–2001 płace wzrosły o ponad 30%⁶⁷. Pozytywne zmiany dotyczyły głównie sektora przedsiębiorstw; w sferze budżetowej wzrost wynagrodzeń realnych był znacznie wolniejszy.

Początkowo spadek dochodów dotknął także rolników indywidualnych. Zniesienie dotacji do produkcji i uwolnienie cen spowodowały wspomniane pogorszenie relacji cen produktów sprzedawanych do produktów nabywanych przez rolników. Ich konsekwencją był spadek dochodów chłopskich gospodarstw domowych

⁶⁷ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002...*, op.cit., s. XL i XLI.



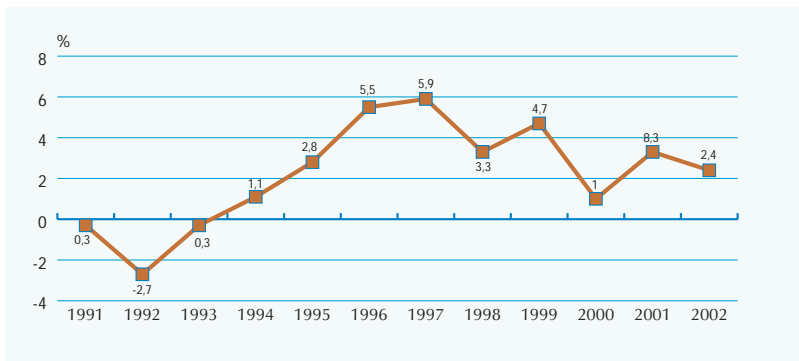
→ Wykres 8. Bezrobotni i stopa bezrobocia w latach 1990–2002

Źródło: Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w 2002 roku wraz z elementami prognozy na 2003 r. Warszawa 2003 RCSS, s. 52 i 53; *The Social and Economic Transformation in Poland*. Warsaw 2003 RCSS, s. 26.

o 38% w 1990 r. i ponad 16% w następnym roku. Od 1992 r. relacje cen towarów sprzedawanych przez rolników do kupowanych przez nich przejściowo były korzystne dla chłopstwa. Jednak dopiero w 1995 r. gospodarstwa domowe rolników odnotowały znaczący (o 8,7%) wzrost dochodów realnych. W kolejnych dwóch latach wystąpiły silne wahania dochodów. W konsekwencji, w 1997 r. dochody rolników nie były wyższe od uzyskanych w 1990 r. W następnych latach tylko w 2000 r. nożyce cen były korzystne dla chłopów⁶⁸.

Wraz z rozpoczęciem transformacji powszechnie spadło spożycie mięsa i jego przetworów, tłuszczów jadalnych, z wyjątkiem roślinnych, mleka i cukru. Jednocześnie rósł udział warzyw i owoców (szczególnie tropikalnych) w diecie oraz wina i piwa. Zdecydowanie pogorszyła się sytuacja mieszkaniowa, gdyż liczba oddawanych do użytku mieszkań do 1996 r. systematycznie spadała. Dopiero w następ-

⁶⁸ *Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w 2002 roku...*, op.cit., s. 38; T. Panek, J. Podgórski: *Wybrane elementy warunków życia gospodarstw domowych*. W: *Szkoła Główna Handlowa i dziesięć lat transformacji w Polsce*. Warszawa 1999 SGH, s. 289.



➔ **Wykres 9. Dynamika wynagrodzeń realnych w latach 1991–2002**

Źródło: Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w 2002 roku wraz z elementami prognozy na 2003 r. Warszawa 2003 RCSS, s. 56; *The Social and Economic Transformation in Poland*. Warsaw 2003 RCSS, s. 26.

nych latach nastąpił rozwój budownictwa mieszkaniowego. Jednocześnie rosła przeciętna wielkość oddawanych do użytku mieszkań oraz podnosił się ich standard⁶⁹. Poprawiało się wyposażenie pracowniczych gospodarstw domowych w kolorowe telewizory, magnetowidy, pralki automatyczne i samochody osobowe. Upowszechniły się kamery video, komputery i kuchenki mikrofalowe.

Widoczne osiągnięcia w wielu dziedzinach gospodarki, a także korzystne zmiany warunków bytowych dużych grup społecznych przyćmiewa wiele trudnych problemów ekonomicznych i socjalnych. Szczególnie ważne jest zmniejszenie deficytu budżetowego i deficytu w handlu zagranicznym. Spokój społeczny burzą olbrzymie rozmiary bezrobocia i stałe zagrożenie utratą pracy, głównie w branżach poddanych restrukturyzacji. Kumulacja tych negatywnych zjawisk występuje na Śląsku, w województwach, w których skoncentrowane były państwowe gospodarstwa rolne, oraz w takich grupach zawodowych, jak kolejarze i stoczniowcy. Rozwiązywanie konfliktów i problemów społecznych musi być powiązane z dalszym reformowaniem gospodarki, jej unowocześnieniem i zwiększeniem efektywności oraz przystosowaniem do standardów europejskich.

⁶⁹ M. Gorczyca: *Na penferiach Europy*. „Nowe Życie Gospodarcze” nr 15/2003, s. 7.

Ryszard Rapacki

Przekształcenia własnościowe w Polsce w latach 1990-2003: próba bilansu

- Prywatyzacja w Polsce – ujęcie retrospektywne
- Najważniejsze cechy polskiej prywatyzacji
- Najważniejsze wyzwania stojące przed polityką prywatyzacji w Polsce



Przekształcenia własnościowe w Polsce w latach 1990-2003: próba bilansu

Ryszard Rapacki

1. Uwagi wprowadzające

Skuteczna prywatyzacja w gospodarce postsocjalistycznej jest jednym z podstawowych czynników decydujących o sukcesie całego programu transformacji systemowej. Celem tego programu jest przekształcenie systemu gospodarczego, opartego na centralnym planowaniu i rozdzielnictwie zasobów, w sprawnie funkcjonującą gospodarkę rynkową, podobną do tej, która istnieje w wysoko rozwiniętych krajach zachodnich.



→ prof. dr hab. Ryszard Rapacki

Katedra Ekonomii II SGH

W porównaniu jednak z programami prywatyzacji realizowanymi w krajach wysoko rozwiniętych, a także – w znacznym stopniu – podejmowanymi w krajach rozwijających się proces przekształceń własnościowych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej okazał się o wiele bardziej złożony, zarówno pod względem skali, jak i treści. Jeżeli chodzi o skalę tego procesu, to warto dokonać rozróżnienia między **prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych (PP)** oraz **prywatyzacją całej gospodarki**. Prywatyzacja w krajach zachodnich w ciągu ostatnich dwudziestu lat dokonywała się w ramach ustabilizowanych, dobrze rozwiniętych instytucji rynkowych (takich jak np. dominująca własność prywatna i chroniące ją prawa własności). W zasadzie ograniczała się do pojedynczych przedsiębiorstw państwowych bądź ich grup, a tylko niekiedy do kilku wybranych gałęzi czy sektorów gospodarki. W odróżnieniu od tego wzorca przemiany własnościowe w krajach postsocjalistycznych obejmowały całą gospodarkę, a ich celem była zasadnicza przebudowa całego systemu praw własności w stosunkowo krótkim czasie. Z tego punktu widzenia rozszerzenie zakresu własności prywatnej w gospodarkach tych krajów może się dokonywać dwoma równoległymi kanałami: (1) poprzez proces prywatyzacji przedsiębiorstw i aktywów państwowych (tzw. prywatyzacja odgórna) oraz (2) poprzez rozwój sektora prywatnego, zakładanie nowych firm prywatnych i (lub) rozszerzanie zakresu działalności istnieją-

cych przedsiębiorstw prywatnych (prywatyzacja „oddolna” lub inaczej „spontaniczna”).

Jednocześnie, w porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi i rozwijającymi się, prywatyzacja w krajach przechodzących transformację systemową jest procesem o wiele bogatszym w treści, pozwalającym zapewnić osiągnięcie znacznie szerszego zestawu celów. Projektując program i strategię transformacji systemowej, zakładano, że prywatyzacja stanie się główną siłą napędową i czynnikiem przemian ustrojowych. Oddziaływanie to miało obejmować nie tylko skutki bezpośrednie, takie jak zmiany struktury własności w gospodarce i wynikające stąd korzyści w postaci wzrostu efektywności alokacji i wykorzystania zasobów. Jednocześnie prywatyzacja miała prowadzić do pojawienia się swoistej reakcji łańcuchowej i efektów dyfuzji, wymuszając np. powstanie najważniejszych instytucji rynkowych i otoczenia rynkowego. Miała także przyczynić się do ukształtowania się typowych dla gospodarki rynkowej wzorców zachowań albo nieistniejących na początku procesu transformacji, albo występujących w silnie zniekształconej postaci, jako element spuścizny po gospodarce centralnie planowanej.

Celem niniejszego opracowania są: przedstawienie przebiegu zmian własnościowych w gospodarce polskiej w latach 1990-2003, analiza najważniejszych tendencji występujących w tym procesie oraz próba oceny efektów polityki prywatyzacji. W ocenie tej postaramy się pokazać najważniejsze mocne i słabe strony polskiej prywatyzacji. Omówimy też główne wyzwania stojące przed polityką prywatyzacyjną i perspektywy przemian własnościowych w Polsce. Nasza analiza skupi się przede wszystkim na węższym z dwóch przedstawionych ujęć zmian własnościowych, tj. „odgórnej” prywatyzacji przedsiębiorstw i aktywów państwowych. Jednak wszędzie tam, gdzie będzie to celowe, punktem odniesienia przy ocenie skuteczności polityki prywatyzacyjnej będzie bardziej ogólny proces – prywatyzacja polskiej gospodarki.

Artykuł składa się z czterech części. W części drugiej, następującej po wprowadzeniu, pokazano przebieg prywatyzacji w latach 1990-2003 oraz podjęto próbę oceny jej wyników. W części trzeciej podjęto próbę sporządzenia bilansu, tj. zestawienia najważniejszych mocnych stron i słabości polityki prywatyzacji w całym okresie transformacji systemowej. Końcowa część zawiera krótkie omówienie najważniejszych wyzwań stojących przed polityką prywatyzacji w Polsce.

2. Prywatyzacja w Polsce – ujęcie retrospektywne

2.1. Warunki wyjściowe

Polska – podobnie jak pozostałe kraje postsocjalistyczne – wkroczyła na drogę wiodącą od planu do rynku obciążona znaczną spuścizną po gospodarce nakazowej, zwłaszcza w postaci silnych barier instytucjonalnych i behawioralnych hamujących proces transformacji ustrojowej (Rapacki i Linz, 1992). Oprócz tego wspólnego zestawu początkowych warunków ograniczających na szczególną uwagę zasługują trzy osobliwości „historycznego wyposażenia” Polski. Ich znajomość pozwoli lepiej zrozumieć determinanty rozpoczynającego się wówczas procesu prywatyzacji, a także jego istotę i późniejsze rezultaty.

Po pierwsze, przed 1989 r. przeważająca część produkcji rolnej w Polsce pochodziła z sektora prywatnego; podobnie 75% ziemi znajdowało się w rękach prywatnych. Jedną z najważniejszych konsekwencji tej osobliwości był fakt, że w punkcie startu transformacji systemowej łączny udział sektora prywatnego w tworzeniu dochodu narodowego (PKB) i w zatrudnieniu był najwyższy w całej grupie 27 krajów postsocjalistycznych (odpowiednio 19% i 35% w 1988 r., w porównaniu z 15% w odniesieniu do PKB na Węgrzech i zaledwie 2-4% w pozostałych krajach socjalistycznych)¹. Mogło to wpłynąć na późniejszy przebieg procesu prywatyzacji w Polsce na dwa sposoby. Po pierwsze, w ujęciu czysto statystycznym relatywnie duży margines sektora prywatnego w Polsce na początku transformacji mógł oznaczać wolniejsze tempo przekształceń własnościowych w porównaniu z innymi krajami postsocjalistycznymi, które w 1990 r. musiały zacząć tworzenie sektora prywatnego praktycznie od zera. Jednak z drugiej strony większy początkowy udział sektora prywatnego w Polsce można interpretować jako potencjalne źródło przewagi komparatywnej wynikającej z silniejszego wpływu bodźców mikroekonomicznych i większej podatności na oddziaływanie sygnałów rynkowych, a także większego zasobu produktywnej przedsiębiorczości².

¹ Milanovic (1989), Gelb i Gray (1991) oraz Rapacki (1995). Gdyby uwzględnić także własność spółdzielczą (od 1990 r. w oficjalnej statystyce zaczęto ją uznawać za składnik sektora prywatnego), wskaźniki udziału sektora prywatnego w Polsce wzrosłyby odpowiednio do 29% i 44,1% (Rapacki, 1995).

² Hipoteza ta wydaje się spójna z koncepcją typów i uwarunkowań przedsiębiorczości sformułowaną przez Baumola (1990).

Po drugie, nawet w okowach narzuconej odgórnie ideologii i mimo „imperialnego” charakteru zależności od Związku Sowieckiego Polska po 1956 r. wykazywała stosunkowo największą otwartość na świat zachodni w całym bloku sowieckim tak pod względem przepływu informacji, jak i – po 1970 r. – ludzi. Wkrótce po dojściu do władzy ekipy Gierka w grudniu 1970 r. Polacy uzyskali możliwość – z pewnymi ograniczeniami – podróżowania do krajów zachodnich. W latach siedemdziesiątych XX w. kilka milionów mieszkańców kraju nad Wisłą skorzystało z tej możliwości, aby podejmować m.in. prace sezonowe w krajach zachodnich. Pozwoliło to wielu z nich zdobyć nowe kwalifikacje i przyswoić sobie etos pracy, zapoznać się z podstawowymi instytucjami gospodarki rynkowej, a także zgromadzić początkowy kapitał, który kilkanaście lat później został zainwestowany w rozruch własnych firm i stworzył podwaliny rozwoju sektora prywatnego. Zdaniem niektórych autorów (np. World Bank, 1996), ten właśnie czynnik stanowi istotną zmianą wyjaśniającą bezprecedensową eksplozję prywatnej przedsiębiorczości w Polsce po 1989 r. i siłę napędową szybkiego wzrostu polskiej gospodarki.

Trzecim czynnikiem specyficznym, silnie ograniczającym zakres efektywnościowych korzyści z prywatyzacji, były instytucje związane z dominującym w Polsce, unikatowym typem stosunków przemysłowych. Tradycje samorządu pracowniczego na szczeblu przedsiębiorstwa sięgają 1956 r. Przyjęta w 1981 r. ustawa o samorządzie pracowniczym (uchwalona przez Sejm pod silnym naciskiem związku zawodowego „Solidarność”) stworzyła nowy rodzaj zinstytucjonalizowanych interesów grupowych pracowników w przedsiębiorstwach państwowych. Ustawa rozbiła więzkę praw własności między pracowników, dyrekcje przedsiębiorstw oraz państwo (tzw. polski Trójkąt Bermudzki). Pracownicy i menedżerowie zyskali prawo do bieżącego dysponowania majątkiem (własnością) przedsiębiorstwa i korzystania z efektów jego działalności, państwo zaś – jako formalny właściciel – zachowało dla siebie ostateczną decyzję o jego losach – ewentualnej sprzedaży, likwidacji czy fuzji z innymi podmiotami (Rapacki i Linz, 1992). W rezultacie realizowane w Polsce od 1990 r. programy prywatyzacji musiały łączyć dwa trudne do pogodzenia cele: równości (sprawiedliwości) i efektywności. W praktyce silnie faworyzowały ten pierwszy cel. Jednocześnie od czasów premiera Mazowieckiego wszystkie kolejne ekipy rządowe musiały zaoferować pracownikom przedsiębiorstw państwowych odpowiednie zachęty materialne, mające osłabić ich opór wobec prywatyzacji. Marchewka, służąca realizacji tego celu i konsekwentnie stosowana w całym dotychczasowym okresie transformacji, przyjęła instytucjonalny kształt darmowych pakietów akcji (do 15%) prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych oferowanych zatrudnionym w nich pracownikom (ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 1990 r. z późniejszymi nowelizacjami oraz ustawa o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych z 1993 r.).

2.2. Wybrane ilościowe efekty prywatyzacji

W najbardziej zagregowanym ujęciu obecną rolę sektora prywatnego w gospodarce polskiej wyraża jego udział w tworzeniu PKB – w końcu 2002 r. wyniósł on 74,5%, w porównaniu z 29% w 1989 r. Na podstawie wstępnych i niepełnych jeszcze danych można szacować, że w 2003 r. udział ten zwiększył się do około 75%³. Jednocześnie na łączną liczbę 15 mln pracujących w gospodarce narodowej w końcu 2002 r. około trzech czwartych było zatrudnionych w sektorze prywatnym; na koniec 2003 r. wskaźnik ten wzrósł o około jeden punkt procentowy. W latach 1990-2002 w sektorze prywatnym powstało blisko 3,5 mln nowych miejsc pracy; w tym samym czasie zatrudnienie w sektorze państwowym zmniejszyło się o 3,9 mln (GUS 2003; obliczenia własne).

Znaczenie prywatnej przedsiębiorczości w polskiej gospodarce było bardzo zróżnicowane w przekroju sektorowym. Z jednej strony, w 2002 r. w przedsiębiorstwach prywatnych powstawało 98,9% wartości dodanej brutto w handlu i naprawach, 96,2% w budownictwie, 95,7% w pośrednictwie finansowym, 91,5% w sekcji: hotele i restauracje, 90,6% w obsłudze nieruchomości, 90,5% w przemyśle przetwórczym oraz 88,9% w rolnictwie. Z drugiej strony, sektor prywatny dostarczał tylko 11% wartości dodanej w sektorze wytwarzania i zaopatrzenia w energię elektryczną, gaz i wodę oraz 21,7% w górnictwie i kopalnictwie (GUS, 2003).

Przedstawione wyżej zagregowane wskaźniki odzwierciedlają ogólne wyniki przekształceń własnościowych zachodzących w gospodarce polskiej, tj. zarówno procesu prywatyzacji „odgórnej”, jak i „oddolnej”. Dokładniejsza ocena skuteczności polityki prywatyzacyjnej wymaga jednak uzupełnienia tych ogólnych wskaźników bardziej szczegółowymi danymi dotyczącymi dotychczasowych efektów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, tj. inicjowanego przez państwo procesu odgórnych zmian własnościowych.

Do realizacji pierwszego polskiego programu prywatyzacji rząd premiera Mazowieckiego przystąpił na początku 1990 r. Powszechne było wówczas oczekiwanie, że proces przekształceń własnościowych będzie przebiegał szybko i bez większych zakłóceń: w pierwszym programie prywatyzacji przyjęto, że do końca 1992 r. zostanie sprywatyzowane 50% istniejących w połowie 1990 r. przedsiębiorstw państwowych (8.872). Cel ten został później przesunięty na 1995 r. (Lewandowski, 1995). Koncep-

³ GUS (2003); *Informacja...* (2004) oraz szacunki autora.

Typ przekształceń	1990 -2003	1990 -1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Łączna liczba przedsiębiorstw (PP) objętych przekształceniami	7.045	5.206	385	288	289	301	253	158	98	67
Przekształcone w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa	1.541	1.075	154	40	112	82	43	14	6	15
Faktycznie sprywatyzowane ścieżką kapitałową (pośrednią)	336	159	24	41	16	16	21	32	21	6
Ścieżka bezpośrednia	2.025	1.098	146	185	134	160	149	92	43	18
Faktycznie sprywatyzowane	1.958	1.048	184	158	128	146	144	58	55	37
Ścieżka likwidacyjna	1.825	1.379	85	63	43	53	59	52	49	34
Faktycznie zlikwidowane	895	426	110	102	72	50	47	14	41	33
Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa	1.654	1.654	-	-	-	-	-	-	-	-
Całkowita liczba PP faktycznie sprywatyzowanych	3.189	1.633	314	308	246	212	212	104	117	76

➔ **Tabela 1. Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce w latach 1990-2003**

Źródło: GUS (2003); Informacja... (2004); dane Ministerstwa Skarbu Państwa.

cja polskiej polityki przekształceń własnościowych została oparta na podejściu „wielościęzkowym”. Przyjęto wówczas trzy główne metody (ścieżki) prywatyzacji: (1) ścieżkę kapitałową (nazywaną zamiennie metodą pośrednią)⁴, (2) ścieżkę bezpośrednią (polegającą na likwidacji przedsiębiorstw państwowych w dobrej sytuacji finansowej i tworzeniu na bazie ich majątku firm prywatnych) oraz (3) ścieżkę likwidacji przedsiębiorstw państwowych znajdujących się w złej sytuacji ekonomicznej. W tabeli 1 przedstawiono najważniejsze dane ilustrujące tempo i wyniki procesu „odgórnego” prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w latach 1990-2003.

⁴ W ramach tej ścieżki w 1995 r. rozpoczęto realizację programu powszechnej prywatyzacji (który później nazwano Programem Narodowych Funduszy Inwestycyjnych). Program ten zostanie bardziej szczegółowo omówiony w dalszej części opracowania.

Między połową roku 1990 i końcem 2003 r. z początkowej liczby 8.872 istniejących przedsiębiorstw państwowych przekształcenia własnościowe objęły 7.045, tj. 79,4%. W końcu 2003 r. poza nurtem procesu prywatyzacji pozostawało jeszcze 1.736 przedsiębiorstw państwowych (19,6% ich liczby z 1990 r.). Jeżeli z obliczeń wyłączyć były PGR-y, włączone do zasobów Agencji Rolnej Skarbu Państwa i częściowo sprywatyzowane, to ilościowe proporcje między trzema podstawowymi ścieżkami prywatyzacji były z grubsza zrównoważone. Przekształcenia własnościowe metodą kapitałową objęły w badanym okresie 28,6% przedsiębiorstw państwowych, podczas gdy udział ścieżki bezpośredniej wyniósł 37,6%, a ścieżki likwidacyjnej – 33,8%.

Na koniec 2003 r. proces prywatyzacji został zakończony w 59% przedsiębiorstw państwowych objętych przekształceniami własnościowymi (z wyłączeniem byłych PGR-ów). Gdyby do tej pierwszej grupy dołączyć tzw. spółki portfelowe objęte programem Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, które w zdecydowanej większości zostały już praktycznie sprywatyzowane, to wskaźnik „skuteczności” polityki prywatyzacyjnej zwiększyłby się do blisko 69%. Inaczej, niż to wynikało z pierwotnych planów i założeń rządowych, najbardziej „wydajną” metodą przekształceń własnościowych okazała się ścieżka bezpośrednia (96,7% zakończonych przypadków prywatyzacji). Odpowiedni współczynnik sukcesu w przypadku ścieżki likwidacyjnej wyniósł 49%, natomiast dla ścieżki kapitałowej – tylko 21,8%. Gdyby jednak ponownie uwzględnić w tych obliczeniach efekty programu NFI, odpowiedni wskaźnik dla tej ostatniej wzrósłby do 55%.

Łączna liczba firm prywatnych utworzonych w wyniku przekształcenia dawnych firm państwowych metodą bezpośrednią albo utworzonych na bazie aktywów przedsiębiorstw zlikwidowanych z powodu złej sytuacji ekonomicznej wyniosła 1.727 na koniec 2002 r. W przeważającej części (1.492) te nowe podmioty miały formę spółek pracowniczych powstałych w wyniku wspomaganego wykupu przez załogę bądź kadrę zarządzającą (tzw. M/EBOs – *employee* lub *management/employee-buy outs*).

Dla dopełnienia obrazu efektów prywatyzacji warto także posłużyć się nieco innym kryterium skuteczności prowadzonej w Polsce polityki przekształceń własnościowych. Jest nim mianowicie liczba przedsiębiorstw państwowych, w których rozpoczęto prywatyzację, ale nie ukończono jej. Z wyłączeniem byłych PGR-ów liczba ta wyniosła 2.202 na koniec 2003 r. (a po uwzględnieniu spółek uczestniczących w programie NFI – 1.690). Jeżeli dodać do tej liczby 1.736 przedsiębiorstw państwowych nieobjętych przekształceniami własnościowymi, to okaże

się, że na ewentualną prywatyzację czeka jeszcze 3.938 przedsiębiorstw (tj. 44,4% ich początkowej liczby z 1990 r., a po uwzględnieniu spółek NFI – odpowiednio 3.426 i 38,6%).

Efekty polityki przekształceń własnościowych osiągnięte w Polsce warto także zaprezentować na szerszym tle międzynarodowym i porównać z dokonaniem pozostałych krajów postsocjalistycznych. Porównania te nie skłaniają do nadmiernie optymistycznych wniosków. Okazuje się na przykład, że w ujęciu najbardziej zagregowanym Polska – mimo znacznej przewagi komparatywnej na początku procesu transformacji systemowej – już od dawna nie jest liderem w dziedzinie prywatyzacji gospodarki narodowej. Udział sektora prywatnego w tworzeniu PKB (75%) był w naszym kraju w 2002 r. niższy niż w Czechach, Słowacji, Estonii i na Węgrzech (80%) i podobny jak w Albanii, Bułgarii i na Litwie (Matkowski i Rapacki, 2003). W tabeli 2 przedstawiono oceny zaawansowania procesów prywatyzacji w całej grupie krajów postsocjalistycznych, dokonywane systematycznie przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz organizację Freedom House.

Analiza zawartości tabeli 2 skłania do przedstawienia kilku uwag. Po pierwsze, oceny EBOiR i Freedom House potwierdzają w odniesieniu do Polski sformułowany przed chwilą ogólny wniosek o utracie przez nasz kraj przewagi nad najbardziej zaawansowanymi w dziedzinie przekształceń własnościowych krajami Europy Środkowej. I tak, według Freedom House, Polskę wyprzedzały pod tym względem Węgry, Czechy, Słowacja i Estonia. Z kolei w ocenie EBOiR, zaawansowanie procesu tzw. dużej prywatyzacji było w Polsce niższe niż w tych samych krajach, a także na Litwie i w Bułgarii. Po drugie – co potwierdzają również statystyki GUS i Ministerstwa Skarbu Państwa – w ostatnich latach nastąpiło w Polsce zahamowanie prywatyzacji, a nawet pewien regres (Freedom House). Wreszcie po trzecie, wskaźniki EBOiR sygnalizują istnienie pewnego opóźnienia między prywatyzacją w sensie formalnoprawnym a restrukturyzacją i urynkowaniem sprywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych. Niejakim wyjątkiem od tej reguły jest Polska, co może wskazywać na większą niż w innych krajach skuteczność prowadzonej polityki prywatyzacyjnej w wymiarze jakościowym, tj. zdolności do pobudzenia w prywatyzowanych przedsiębiorstwach szybkich dostosowań do działania w warunkach gospodarki rynkowej i otoczenia konkurencyjnego.

W uzupełnieniu oceny skuteczności polityki prywatyzacji w Polsce poniżej omówimy w skrócie trzy makroekonomiczne efekty prywatyzacji „odgórnej” – jej wpływ na zatrudnienie, budżet oraz efektywność gospodarki. W końcu 2002 r. były przedsiębiorstwa państwowe objęte przekształceniami własnościowymi i już spry-

Kraj	Wskaźnik prywatyzacji Freedom House			Wskaźnik dużej prywatyzacji EBOiR			Wskaźnik małej prywatyzacji EBOiR		Wskaźnik restrukturyzacji firm EBOiR
	2001	2002	Trend	2001	2002	Trend	2001	2002	2002
Europa Środkowa									
Polska	2,00	2,25	↓	3,3	3,3		4,3	4,3	3,3
Czechy	1,75	1,75		4	4		4,3	4,3	3,3
Słowacja	3,00	2,00	↑↑	4	4		4,3	4,3	3
Węgry	1,50	1,50		4	4		4,3	4,3	3,3
Europa Południowo-Wschodnia									
Słowenia	2,50	2,50	↓	3,3	3	↓	4,3	4,3	3
Albania	3,75	3,25	↑↑	2,3	2,3		4	4	2
Bośnia-Hercegowina	5,00	5,00		2,3	2,3		2,7	3	1,7
Bułgaria	3,50	3,00	↑↑	3,7	3,7		3,7	3,7	2,3
Chorwacja	3,50	3,25	↑	3	3		4,3	4,3	2,7
Jugosławia	5,00	4,75	↑	1	2	↑	3	3	2
Macedonia	4,00	4,25	↓	3	3		4	4	2,3
Rumunia	3,75	3,75		3,3	3,3		3,7	3,7	2
Kraje bałtyckie									
Estonia	2,50	1,75	↑↑	4	4		4,3	4,3	3,3
Litwa	1,75	2,25	↓↓	3,3	3,7	↑	4,3	4,3	3
Łotwa	2,50	2,50		3	3,3	↓	4,3	4,3	2,7
Wspólnota Niepodległych Państw – Europa Wschodnia									
Rosja	3,75	3,50	↑	3,3	3,3		4	4	2,3
Białoruś	6,00	6,00		1	1		2	2	1
Moldawia	3,50	4,00	↓↓	3	3		3,3	3,3	2
Ukraina	4,25	4,25		3	3		3,3	3,7	2
Wspólnota Niepodległych Państw – Kaukaz									
Armenia	3,25	3,25		3	3,3	↑	3,7	3,7	2,3
Azerbejdżan	4,75	4,25	↑↑	2	2		3,3	3,7	2
Gruzja	3,25	3,25		3,3	3,3		4	4	2
Wspólnota Niepodległych Państw – Azja Środkowa									
Kazachstan	4,25	4,00	↑	3	3		4	4	2
Kirgistan	4,50	4,25	↑	3	3		4	4	2
Tadżykistan	5,75	5,50	↑	2,3	2,3		3,7	3,7	1,7
Turkmenistan	6,75	6,75		1	1		2	2	1
Uzbekistan	6,00	6,00		2,7	2,7		3	3	1,7

➔ **Tabela 2. Zaawansowanie procesów prywatyzacji w krajach postsocjalistycznych**

Uwagi: Wskaźnik prywatyzacji Freedom House – skala od 1 do 7; im wyższy wskaźnik, tym mniej zaawansowany proces przekształceń własnościowych.

Wskaźniki EBOiR – skala od 1 do 4,3; im wyższy wskaźnik, tym bardziej zaawansowany proces prywatyzacji. Kryterium oceny zaawansowania procesów prywatyzacji dokonywanej przez EBOiR jest głównie liczba sprywatyzowanych przedsiębiorstw, natomiast wskaźnik Freedom House uwzględnia także prawne podstawy prywatyzacji.

Źródło: Nations in Transit, 2002, Freedom House, 2003; EBRD, Transition Reports 2001 i 2002.

	1991-1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ogółem	5.677	3.755	6.538	7.069	8.000	26.746	6.490	2.859	4.143
Sprzedaż PP	3.430	1.962	..	..	..	..	..	..	..
Likwidacja	1.218	967	..	..	..	..	..	..	..
- wpływy z dzierżawy	636	..	..	..	..	..	..	..	..
Sprzedaż banków	999	826	..	..	..	..	..	..	..
Wpływy jako procent dochodów budżetu	1,9 ¹	3,8	5,5	5,6	6,3	19,7	4,6	2,0	2,7
Wpływy jako procent deficytu budżetu	35,4 ²	41,0	110,7	53,6	64,1	173,7	20,0	7,2	11,0

➔ **Tabela 3. Wpływy budżetowe z prywatyzacji w latach 1991-2003 (w mln zł)**

¹ średnio w okresie; ² 1995 r.

Źródło: Raport... (1994 i 1995); GUS (1998 i 2003); Rapacki (1996); obliczenia własne.

watyzowane zatrudniały łącznie 983 tys. pracowników. Z tej liczby do sektora prywatnego zostało faktycznie przeniesionych tylko 630 tys. miejsc pracy (zakończony proces prywatyzacji) (GUS, 2003). Ten efekt odgórnego prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych warto porównać z liczbą 3,5 mln nowych miejsc pracy powstałych w latach 1990-2002 w sektorze prywatnym w wyniku oddolnej prywatyzacji. Prowadzi to do wniosku, że proces spontanicznej prywatyzacji był znacznie ważniejszym źródłem kreacji zatrudnienia niż inicjowane przez państwo przekształcenia własnościowe.

Jak wyraźnie wynika z danych zawartych w tabeli 3, w latach 1991-2000 systematycznie rosło znaczenie wpływów z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jako źródła dochodów budżetowych, a od 1998 r. (w związku ze zmianą metodologii konstruowania budżetu) zwiększało się finansowanie nimi deficytu budżetu centralnego i tym samym malała skala potrzeb pożyczkowych państwa. W całym okresie objętym analizą wpływy z prywatyzacji przekroczyły 71 mld zł, tj. średnio rocznie wyniosły około 5,5 mld zł. W latach 1991-2003 stanowiły one przeciętnie około 5,7% rocznych dochodów budżetowych. W najlepszym pod tym względem 2000 r. udział ten zwiększył się do blisko 20%. Jednocześnie wpływy z prywatyzacji były po 1997 r. ważnym źródłem finansowania deficytu budżetowego; ich wielkość przekraczała w niektórych latach wielkość luki fiskalnej państwa. Warto też zwrócić uwagę na jeszcze dwie tendencje w omawianej

	1997		1998		2002		2003 ¹	
	A	B	A	B	A	B	A	B
Sektor przedsiębiorstw ogółem	3,2	1,6	2,6	1,2	0,5	-0,3	3,2	2,0
- PP spywatyzowane kapitałowo	6,3	3,6	4,9	2,9	2,1	0,5	7,3	4,8
- spółki w programie NFI	.	.	-0,5	-1,5	-1,7	-2,4	2,4	1,2
- jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (komercjalizacja)	.	.	-0,8	-1,8	-1,8	-2,4	2,6	1,4
- ścieżka likwidacyjna i bezpośrednia	.	.	2,0	1,0	0,3	-0,3	-0,2	-1,4
- spółki pracownicze	4,9	2,8	4,5	2,7	2,0	0,9	3,5	2,2

➔ **Tabela 4. Rentowność obrotu w przedsiębiorstwach objętych prywatyzacją w latach 1997-2003 (w %)**

A – rentowność obrotu brutto,

B – rentowność obrotu netto,

1 – styczeń – wrzesień.

Źródło: GUS (1998, 2003); Informacja... (2004).

dziedzinie. Po pierwsze, do 2000 r. wpływy z prywatyzacji „odgórnej” stale się zwiększały (zarówno w ujęciu realnym w walucie krajowej, jak i w przeliczeniu na dolary) mimo wyraźnego wyhamowania tempa przemian własnościowych w ujęciu ilościowym (zob. tabela 1). Może to wskazywać na znaczący wzrost jednostkowych cen sprzedaży w transakcjach prywatyzacyjnych. Jednocześnie może to również świadczyć o zmianie priorytetów w polityce prywatyzacji i zastąpieniu celów efektywnościowych i dążenia do pobudzania ogólnych zmian instytucjonalnych celami o charakterze czysto fiskalnym. Po drugie, po 2000 r. – po przejściu władzy przez koalicję SLD-UP – nastąpiło zdecydowane zahamowanie procesów prywatyzacji zarówno w wyrażeniu wartościowym, jak i ilościowym (tabela 1 i 3). W rezultacie spadło m.in. znaczenie wpływów z prywatyzacji jako źródła finansowania deficytu budżetowego i gwałtownie zwiększyły się potrzeby pożyczkowe państwa.

Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych odegrała także istotną rolę jako czynnik wzrostu przeciętnej efektywności alokacyjnej i operacyjnej w polskiej gospodarce. Pewne wyobrażenie o wielkości tego wpływu na efektywność dają dane za-

warte w tabeli 4, dotyczące kształtowania się wskaźników rentowności brutto i netto w przedsiębiorstwach objętych przekształceniami własnościowymi (w tym sprywatyzowanych) na tle całego sektora przedsiębiorstw.

Do poprawy efektywności całego sektora przedsiębiorstw w największym stopniu przyczyniały się spółki powstałe w wyniku prywatyzacji ścieżką kapitałową oraz spółki pracownicze utworzone w ramach ścieżki bezpośredniej. Z drugiej strony, do podnoszenia poziomu efektywności w polskiej gospodarce nie przyczyniały się w okresie pokazanym w tabeli 4 skomercjalizowane przedsiębiorstwa państwowe (JSSP), spółki portfelowe uczestniczące w programie NFI oraz spółki powstałe w wyniku likwidacji nierentownych przedsiębiorstw państwowych.

Bardzo istotną rolę w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i – bardziej ogólnie – prywatyzacji polskiej gospodarki odegrał kapitał zagraniczny. Rola ta przejawiała się m.in. w coraz szerszym, począwszy od połowy lat 90. XX w., napływie zagranicznych inwestycji bezpośrednich (ZIB). Zgodnie z danymi NBP (na bazie płatności), skumulowany napływ ZIB do Polski w latach 1990-2003 wyniósł 54,7 mld USD, a według danych Państwowej Agencji ds. Inwestycji Zagranicznych, odwołujących się do szerszej definicji zagranicznych inwestycji bezpośrednich – ponad 60 mld USD. Polska była w ujęciu absolutnym największym importerem kapitału zagranicznego w formie bezpośredniej w całej grupie krajów postsocjalistycznych. Jednak w przeliczeniu na 1 mieszkańca znacznie więcej ZIB niż Polska (1.433 USD) wchłonęły m.in. Czechy (3.710), Węgry (3.364) i Słowacja (1.894 USD)⁵.

W efekcie prywatyzacji kapitał zagraniczny zyskał znaczącą (a niekiedy dominującą) pozycję w wielu sektorach polskiej gospodarki – na przykład w końcu 2003 r. kontrolował blisko 80% aktywów sektora bankowego. Na poziomie całej gospodarki jego udział w całkowitej liczbie spółek handlowych zarejestrowanych w Polsce wynosił w 2003 r. blisko 20-16% w przypadku spółek akcyjnych i 27% dla spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

Obecność kapitału zagranicznego spowodowała wiele pozytywnych przeobrażeń w polskiej gospodarce zarówno na poziomie mikro-, jak i makroekonomicznym. Strumień ZIB stanowił po 1994 r. ważne źródło finansowania inwe-

⁵ EBRD: *Transition Report 2004*. Londyn 2005, s. 45.

stycji w polskiej gospodarce. Udział ZIB w całkowitych nakładach inwestycyjnych przekraczał w tym okresie 20%, a najwyższy poziom – 34,5% – osiągnął w 2000 r. Strumień oszczędności zagranicznych pozwalał także wypełnić powiększającą się w latach 1995-2000 lukę między inwestycjami a oszczędnościami krajowymi. Luka ta w 1999 r. osiągnęła 7,5% PKB, a na wiosnę 2000 r. przekroczyła 8%. Napływ kapitału zagranicznego związany z prywatyzacją w istotnym stopniu przyczynił się do podniesienia międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki i stanowił ważną zmienną wyjaśniającą jej szybką ekspansję eksportową po 1999 r.

Na poziomie mikroekonomicznym kapitał zagraniczny był jedną z głównych sił sprawczych gruntownej modernizacji i restrukturyzacji polskich przedsiębiorstw oraz podnoszenia ich zdolności do skutecznego działania w warunkach coraz bardziej konkurencyjnego otoczenia rynkowego. Warto w tym kontekście podkreślić, że przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego wykazywały wyższe od przeciętnej: efektywność wykorzystania zasobów, zdolność do innowacji, skłonność do inwestowania oraz ekspansji na rynki zagraniczne.

3. Najważniejsze cechy polskiej prywatyzacji

Program prywatyzacji w Polsce wykazywał wiele unikatowych właściwości zarówno pod względem konstrukcji, jak i realizacji. Cechy te, w połączeniu z częściowo omówionymi wyżej głównymi tendencjami w prowadzonej polityce przekształceń własnościowych, stwarzają dobrą podstawę do sporządzenia wstępnego bilansu podstawowych mocnych i słabych stron tej polityki.

Do **najmocniejszych stron** polityki przekształceń własnościowych w Polsce można zaliczyć:

1. Podstawą polityki przekształceń własnościowych było podejście wszechstronne, wielościeżkowe. Pozwoliło to zwiększyć elastyczność programów prywatyzacji i dostosować je (a także stosowane procedury) do specyfiki poszczególnych sektorów, gałęzi, a nawet pojedynczych przedsiębiorstw poddanych zmianom własnościowym.
2. Każdy projekt prywatyzacyjny miał zwykle indywidualny charakter. Oznacza to m.in., że uwzględniano w nim istniejący na rynku prywatyzacyjnym popyt oraz

sytuację ekonomiczno-finansową przedsiębiorstwa państwowego poddanego przekształceniom własnościowym. W rezultacie „odgórną” prywatyzacja w Polsce nie ograniczała się, jak w większości pozostałych krajów postsocjalistycznych, do formalnego transferu praw własności w ręce prywatne, ale w wielu przypadkach oznaczała szersze i głębsze zmiany na szczeblu mikroekonomicznym (restrukturyzacja sprywatyzowanych przedsiębiorstw).

3. Dzięki swej wszechstronności, elastyczności i indywidualizacji podejścia polski program prywatyzacji zdołał sprawić, że sprywatyzowane przedsiębiorstwa państwowe – w porównaniu z innymi krajami przechodzącymi transformację systemową – szybciej reagowały na sygnały rynkowe i były lepiej przygotowane do radzenia sobie w konkurencyjnym otoczeniu⁶. Efekty te wystąpiły z największą siłą w przedsiębiorstwach sprywatyzowanych ścieżką kapitałową, w tym w spółkach portfelowych uczestniczących w programie NFI, oraz – w mniejszym zakresie – w spółkach przejętych przez pracowników lub (i) menedżerów, gdzie głęboka restrukturyzacja dokonała się przed bądź równoległe z formalną prywatyzacją; w obu tych typach firm skutecznie wprowadzono nowe wzorce ładu korporacyjnego, odpowiadające wymaganiom konkurencyjnego otoczenia rynkowego.
4. Skala formalnego i nieformalnego przepływu majątku produkcyjnego z sektora państwowego do firm prywatnych była ogromna. Prywatyzacja metodą bezpośrednią oraz poprzez likwidację nierentownych przedsiębiorstw państwowych prowadziła na ogół do powstania na bazie ich majątku nowych firm prywatnych, które efektywniej wykorzystywały przejęte aktywa. Jednak chyba jeszcze większe znaczenie miało sprzężenie zwrotne między prywatyzacją „odgórną” i „oddolną”. W wyniku pozbywania się przez przedsiębiorstwa państwowe zbędnych składników majątku oraz ograniczania skali działalności i (lub) zmiany jej profilu następował na wielką skalę przepływ do prywatnych firm maszyn, urządzeń i wyposażenia, co dodatkowo powiększało korzyści w postaci wzrostu efektywności, wynikające z lepszej alokacji zasobów. Zdaniem niektórych autorów (np. Dąbrowski, 1996), czynnik ten był główną zmienną wyjaśniającą fenomen eksplozji prywatnej przedsiębiorczości w Polsce po 1989 r.
5. Inicjatywy prywatyzacyjne wychodziły zazwyczaj od samych przedsiębiorstw państwowych, co świadczy o akceptacji pracowników dla zmian formy własno-

⁶ Teza ta znajduje potwierdzenie m.in. w danych zawartych w tabeli 4.

ści. Pozwala to sądzić, że czynnik ten mógł przyczynić się do ograniczenia potencjału konfliktu społecznego, którego podłożem były przekształcenia własnościowe w Polsce (*Raport...*, 1997).

6. Silną stroną polskiej prywatyzacji, zasługującą na szersze omówienie, są konstrukcja i realizacja programu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych (NFI), będącego odmianą programu powszechnej (masowej) prywatyzacji. Mimo relatywnie niewielkich rozmiarów (512 byłych przedsiębiorstw państwowych, których udział w sprzedaży i wartości aktywów we wchodzących w grę gałęziach i sektorach wynosił 8%) program NFI zasługuje na miano prawdziwej innowacji instytucjonalnej. Była to nowa, eksperymentalna metoda skutecznej prywatyzacji uczestniczących w nim przedsiębiorstw, połączonej z ich gruntowną naprawą i głęboką restrukturyzacją. Odmienne niż w przypadku podobnych programów powszechnej prywatyzacji w innych krajach postsocjalistycznych (np. w Czechach, Słowacji czy Rosji) polski program NFI miał wbudowane instytucjonalne gwarancje skutecznego egzekwowania quasi-prywatnych praw własności i stworzenia odpowiedniego ładu korporacyjnego (*corporate governance*). Konstrukcja programu NFI stanowiła unikatowe połączenie elementów pochodzących z kontynentalnego (podstawowa struktura władzy w Narodowych Funduszach Inwestycyjnych) oraz anglosaskiego systemu prawnego (firmy zarządzające Funduszami). Od chwili ich utworzenia w grudniu 1994 r. do ich ostatecznej prywatyzacji w styczniu 1999 r. wyłącznym, a następnie większościowym właścicielem 15 Narodowych Funduszy Inwestycyjnych pozostawał przez blisko 4 lata Skarb Państwa. Państwowy właściciel wynajął na podstawie umów cywilnoprawnych prywatne firmy zarządzające (w większości prywatne konsorcja składające się z zachodnich banków inwestycyjnych i firm doradczych oraz polskich firm konsultingowych), których zadaniem było zarządzanie aktywami NFI, tj. 512 spółkami „portfelowymi” biorącymi udział w programie (34-35 w jednym NFI). Oznacza to, że z tego punktu widzenia istota polskiego programu NFI sprowadzała się do efektywnej prywatyzacji funkcji zarządzania w każdym z funduszy bez przekazywania formalnego tytułu własności prywatnym właścicielom. Innymi słowy, następowało praktyczne rozdzielenie praw własności między Skarb Państwa a firmy zarządzające w taki sposób, że te ostatnie uzyskały prawo dysponowania powierzonym im majątkiem (oraz – na szczeblu spółek portfelowych – także prawo do decydowania o losach zarządzanej własności). Spodziewano się, że poprzez przeniesienie prywatnych bodźców i instytucji rynkowych do podmiotów formalnie pozostających własnością państwową (same NFI i – pośrednio – spółki portfelowe) zarówno fundusze, jak i spółki zaczną zachowywać się jak firmy prywatne i silniej reagować na sygnały rynkowe. Badania empiryczne zdają się wskazy-

wać, że nadzieje w dużej części się spełniły („Rzeczpospolita” 1999, Stowarzyszenie NFI..., 1999). Mimo wystąpienia pewnej luki oczekiwań – tj. różnicy między rzeczywistymi rezultatami programu a ich odbiorem przez społeczeństwo i samych zainteresowanych pracowników⁷ – program NFI okazał się w dużej mierze sukcesem. Dzięki niemu udało się znacznie przybliżyć byłe przedsiębiorstwa państwowe do rynku oraz sprawić, że były one o wiele lepiej przygotowane do działania w warunkach presji konkurencyjnej⁸.

Polski program prywatyzacji wykazywał jednak także wiele **słabości**. Na podkreślenie zasługują w szczególności następujące z nich.

1. Nastąpiło nadmierne upolitycznienie programu. Oprócz zwiększonego ryzyka i niepewności w procesie podejmowania decyzji na szczeblu mikroekonomicznym czynnik ten spowodował również znaczne opóźnienia we wprowadzaniu programu prywatyzacji. To z kolei niekorzystnie wpłynęło na tempo przemian własnościowych w Polsce i skuteczność polityki prywatyzacyjnej. Jako przykład warto przypomnieć, że projekt programu powszechnej prywatyzacji był gotowy w 1991 r.; ustawa o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych została uchwalona wiosną 1993 r., a sam program NFI został faktycznie uruchomiony dopiero w lipcu 1995 r. Rola czynników politycznych w procesie prywatyzacji wzrosła szczególnie od czasu ostatnich wyborów parlamentarnych w 2001 r. W polityce przekształceń własnościowych prowadzonej przez obecną koalicję cele efektywnościowe i społeczne zostały zepchnięte na dalszy plan, natomiast priorytetem stała się maksymalizacja strumienia dóbr („łupów”) politycznych. Metody osiągnięcia tego celu są pochodną kształtującego się w Polsce modelu

⁷ Odbiór ten wynikał przede wszystkim z bardzo wysoko podniesionej poprzeczki oczekiwań menedżerów i pracowników spółek portfelowych w stosunku do programu. Wyniki badań empirycznych dotyczących tych oczekiwań można znaleźć w: Rapacki i inni (1998).

⁸ Najważniejsze efekty działania NFI i firm zarządzających w latach 1995-1998 (tj. do momentu prywatyzacji funduszy) można podsumować następująco (Stowarzyszenie NFI... 1999):

- 253 spółki portfelowe (na 512) trafiły do nowych, prywatnych właścicieli (głównie inwestorów strategicznych), w tym 52 spółki zostały wprowadzone na warszawską Giełdę Papierów Wartościowych,
- w 34 spółkach przeprowadzono likwidację bądź procedury upadłościowe,
- głęboką restrukturyzację – o różnym zakresie – przeprowadzono we wszystkich 512 spółkach portfelowych (w tym dotyczącą zarządzania, struktury organizacyjnej, finansów, marketingu i sprzedaży, wielkości i struktury zatrudnienia, skali działalności, struktury produkcji i stosowanych technologii),
- nowe produkty wprowadzono w 455 spółkach, a w 102 firmach nastąpiła dywersyfikacja produkcji poprzez podjęcie nowych rodzajów działalności,
- 461 spółki zastosowały nowe technologie i (lub) zmodernizowały istniejący majątek produkcyjny,
- nakłady na nowe inwestycje w spółkach portfelowych NFI wyniosły 1,8 mld zł,
- odsetek spółek osiągających zyski zwiększył się w całej grupie z 40% w 1995 r. do 64% w 1998 r.

„kapitalizmu politycznego”, w którym dominującą rolę odgrywają umacniające się struktury oligarchiczne złożone z przedstawicieli klasy politycznej i wpływowych grup interesu ze świata biznesu, nierzadko powiązane ze światem przestępczym.

2. Brakuje jasnej wizji i strategii przekształceń własnościowych w polskiej gospodarce. Pierwotnym warunkiem określenia takiej strategii było przede wszystkim zdefiniowanie na nowo podstawowych funkcji państwa w zmienionych warunkach ustrojowych i wyraźne wytyczenie granicy między domeną państwa jako jedyne- go możliwego (bądź bardziej efektywnego niż rynek) dostarczyciela dóbr publicz- nych i dóbr społecznie pożądaných (*merit goods*) a obszarem działania rynku ja- ko podstawowego mechanizmu alokacji zasobów, najbardziej efektywnie zapew- niającego strumień dóbr prywatnych. Innym warunkiem koniecznym istnienia ta- kiej strategii było jednoznaczne ustalenie hierarchii przyjętych celów prywatyza- cji. Tymczasem w praktyce wielość tych celów i niedookreślone zależności mię- dzy nimi sprawiły, że przy zmianach kolejnych ekip rządowych następowały przesunięcia – często zasadnicze – priorytetów, co prowadziło do utraty ciągłości w polityce prywatyzacyjnej. Przejawem braku strategicznej wizji przekształceń własnościowych były też próby osiągnięcia jednocześnie kilku różnych (nierazko sprzecznych) celów, co negatywnie odbijało się na spójności i wynikach polityki prywatyzacji. Wreszcie, słabością polityki prywatyzacyjnej było z tego punktu wi- dzenia jej silne podporządkowanie celom krótkookresowym (znany z teorii wy- boru publicznego „efekt krótkowzroczości”) – np. w postaci maksymalizacji wpływów budżetowych kosztem długookresowej efektywności gospodarowania.
3. Obserwuje się niezdolność bądź niechęć kolejnych rządów do rozszerzania za- kresu polityki prywatyzacji i objęcia przekształceniami własnościowymi sekto- rów „problemowych” i gałęzi „schyłkowych”, takich jak górnictwo, hutnictwo, przemysł zbrojeniowy, sektor paliwowy, energetyka i transport. Gałęzie te – przez długie lata nieobjęte restrukturyzacją mezo- i mikroekonomiczną, pozba- wione właściwego zarządzania i dobrze określonego właściciela oraz niepodda- ne dyscyplinującej konkurencji rynkowej – przynosiły coraz większe straty, przy- czyniając się do zaostrzenia występujących w Polsce problemów społecznych i pogorszenia stanu finansów państwa⁹. Podjęte niedawno decyzje o prywatyza-

⁹ Tezy tej nie podważa fakt podjęcia w niektórych z tych sektorów (np. w górnictwie) prób odgórnej re- strukturyzacji. Doświadczenia związane na przykład z realizowanymi od 1998 r. kolejnymi rządowymi programami restrukturyzacji w górnictwie węgla kamiennego dowodzą, że uzyskane efekty były o wiele mniejsze od zakładanych, natomiast koszty – w postaci lawinowo rosnących wydatków budżetowych – znacznie większe.

cji niektórych z tych sektorów (hutnictwa, energetyki, sektora paliwowego) są spóźnione o wiele lat. Ich odkładanie oznaczało wymierne straty dla budżetu państwa i gospodarki w postaci m.in. znacznego spadku wartości (i ceny sprzedaży) prywatyzowanych przedsiębiorstw oraz znacznie większych niż wcześniej kosztów ich restrukturyzacji. Kolejnym rządowi nie udało się także – jak dotąd – doprowadzić do prywatyzacji przedsiębiorstw działających w rentownych sektorach i mających dominującą pozycję rynkową (np. PZU).

4. Tempo „odgórnej” prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych było pod dwoma względami wolniejsze, niż początkowo zakładano. Po pierwsze, nie udało się osiągnąć sformułowanych na początku transformacji systemowej celów ilościowych, nawet w ich złagodzonej postaci (50% prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych miało zostać sprzedanych podmiotom prywatnym do końca 1995 r.). Po drugie, prywatyzacja „odgórna” okazała się znacznie mniej „wydajna” od „oddolnych” przekształceń własnościowych, chociaż prawidłowość tę należałoby właściwie uznać bardziej za mocną stronę drugiej niż słabość pierwszej formy prywatyzacji.
5. Dominującymi formami prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych okazały się – inaczej, niż wynikało to z początkowych planów i założeń rządowych – ścieżka bezpośrednia i likwidacyjna (oraz spółki pracownicze w obrębie pierwszej ścieżki), a nie metoda kapitałowa (pośrednia). Mimo niezłych wyników finansowych osiągniętych dotychczas przez spółki pracownicze można się jednak obawiać, że w dłuższym okresie staną one w obliczu pewnych zagrożeń ich kondycji ekonomicznej. Po pierwsze – jak wiadomo z doświadczeń międzynarodowych – spółki takie są na ogół mniej skuteczne we wprowadzaniu wzorców ładu korporacyjnego warunkującego zdolność konkurencyjną i zdolność przetrwania w gospodarce rynkowej. Po drugie, w spółkach pracowniczych często występuje konflikt między celami krótkookresowymi (maksymalizacja wynagrodzeń) a celami długookresowymi (inwestycje), zwykle rozstrzygany na korzyść tych pierwszych. Wreszcie, jak wynika z badań empirycznych, spółki pracownicze w Polsce zaczęły napotykać ograniczenia kapitałowe i odczuwać brak dostatecznych środków na rozwój (Dąbrowski 1996).
6. Tendencja ta, w połączeniu z hojnymi przywilejami oferowanymi pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych przez istniejące ustawodawstwo prywatyzacyjne (do 15% akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych przekazywanych za darmo), oznacza w istocie silne preferencje w polityce przekształceń własnościowych dla celów w postaci sprawiedliwości społecznej

nej (redystrybucji), a w szczególności faworyzowanie interesów pracowniczych. Z perspektywy ekonomii zjawisko to można interpretować jako – wynikającą z kształtu procesu prywatyzacji – istotną barierę instytucjonalną i behawioralną szybszego wzrostu efektywności, a także czynnik hamujący kształtowanie się właściwych wzorców ładu korporacyjnego w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach. Jednocześnie, jak wynika z niektórych badań empirycznych, faworyzujące interesy pracownicze rozwiązania instytucjonalne przyjęte w polskiej polityce przemian własnościowych dodatkowo sprzyjały podnoszeniu oczekiwań tej grupy społecznej co do wielkości jej „sprawiedliwego” udziału w podziale „prywatyzacyjnego ciastka”, a tym samym wzmacniały jej opór wobec zmian własnościowych¹⁰.

7. W ostatnich trzech latach (2001-2004), po przejęciu władzy przez koalicję SLD-UP, nastąpiło w praktyce prawie całkowite zahamowanie procesu przekształceń własnościowych w polskiej gospodarce, a nawet pojawiły się próby odwrócenia niektórych z tych zmian. Źródłem tej niekorzystnej tendencji można dopatrywać się w „filozofii” ekonomicznej ówczesnej koalicji: tworzący ją politycy mają w większości ambiwalentny stosunek do własności prywatnej. W rezultacie u podstaw prowadzonej od 2001 r. polityki ekonomicznej legło przeświadczenie, że kluczem do sukcesu w gospodarce są: wzmacnianie sektora publicznego, ściślejsza regulacja sektora prywatnego i – generalnie – zwiększona i bardziej aktywna rola państwa w gospodarce. Nic zatem dziwnego, że w polityce obecnej koalicji rządzącej silny nacisk położono na ratowanie trwale nieefektywnych przedsiębiorstw państwowych zamiast na wspieranie efektywnych przedsiębiorstw prywatnych. Podejście takie oznacza m.in. zniekształcenie bodźców mikroekonomicznych i osłabienie zachęt do rozwoju prywatnej przedsiębiorczości.

4. Najważniejsze wyzwania stojące przed polityką prywatyzacji w Polsce

Jednym z głównych celów strategicznych polskiej polityki gospodarczej jest dziś, po wejściu do Unii Europejskiej, maksymalne wykorzystanie szans rozwojowych,

¹⁰ W badaniach ankietowych przeprowadzonych przez autora w spółkach portfelowych NFI respondenci zadeklarowali, że sprawiedliwym rozwiązaniem byłoby przekazanie za darmo pracownikom prywatyzowanych PP około 30% akcji tych przedsiębiorstw, tj. dwukrotnie więcej, niż przewiduje obowiązujące prawo prywatyzacyjne (Rapacki i inni, 1998).

jakie stwarza członkostwo w tej organizacji, i szybkie zmniejszenie dystansu gospodarczego wobec „starych” krajów członkowskich (realna konwergencja). Podstawowym warunkiem osiągnięcia tego celu jest dokończenie reform strukturalnych i stworzenie właściwego otoczenia instytucjonalnego dla prowadzonej polityki gospodarczej, a także efektywnej absorpcji i wykorzystania pomocy unijnej. Jedną z fundamentalnych reform strukturalnych, od których zależą wzrost międzynarodowej konkurencyjności gospodarki kraju i szybkość procesu realnej konwergencji, jest prywatyzacja. Przedstawione niżej najważniejsze wyzwania, z którymi będzie musiała sobie poradzić w najbliższych latach polska polityka prywatyzacji, trzeba widzieć w tym właśnie, szerokim kontekście instytucjonalnym i międzynarodowym. Wyzwania, o których mowa, są w większości pochodną głównych słabości polityki przekształceń własnościowych w minionych 15 latach, omówionych w poprzednim punkcie.

1. Największym wyzwaniem, przed jakim stanie nowy polski rząd czy rządy (niezależnie od ich orientacji politycznej), jest w obecnej sytuacji odblokowanie hamulców, które spowodowały praktyczne wstrzymanie procesu prywatyzacji w ciągu ostatnich trzech lat. Dokończenie przekształceń własnościowych nie może być jednak celem samym w sobie, lecz powinno być funkcją zarysowanego wyżej ogólnego celu strategicznego i zostać wpisane w zmienioną koncepcję polityki prywatyzacyjnej, której najważniejsze warunki zostały opisane w kolejnych punktach.
2. Pierwszym z tych warunków jest uniezależnienie polityki przekształceń własnościowych od bieżących potrzeb i zawirowań politycznych oraz stworzenie instytucjonalnych zabezpieczeń uniemożliwiających traktowanie prywatyzacji jako obszaru, na którym dokonuje się podział łupów politycznych (pogon za rentą).
3. Kolejnym warunkiem jest stworzenie jasnej strategii prywatyzacji w końcowej fazie przekształceń własnościowych w Polsce. Jak wspomniano, strategia ta powinna być pochodną nowego zdefiniowania funkcji państwa w zmienionych ramach systemowych i wyraźnego rozgraniczenia domeny publicznej i prywatnej.
4. Istotnym warunkiem sukcesu w polityce przekształceń własnościowych jest też radykalna zmiana dominującego od trzech lat podejścia do roli sektora publicznego i prywatnej przedsiębiorczości jako sił napędowych rozwoju gospodarczego. W szczególności chodzi o odwrócenie dotychczasowej praktyki sztucznego podtrzymywania trwale nieefektywnych przedsiębiorstw i gałęzi w sektorze publicznym zamiast wspierania ekspansji efektywnych przedsiębiorstw prywatnych i stwarzania warunków sprzyjających przedsiębiorczości i innowacyjności.

5. W kontekście przedstawionych wyżej wyzwań rozwojowych stojących przed polską gospodarką, działającą w strukturach unijnych, zdecydowany priorytet w polityce prywatyzacyjnej powinny uzyskać trwałe, długookresowy wzrost efektywności wykorzystania zasobów i tym samym podnoszenia międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki oraz jej szybka realna konwergencja do takiego poziomu jak w Unii Europejskiej.
6. Dokończenie procesu prywatyzacji wydaje się szczególnie dużym wyzwaniem z dwóch jeszcze powodów. Po pierwsze, sformułowany w poprzednim podrozdziale postulat rozszerzenia zakresu przekształceń własnościowych i objęcia nimi sektorów „problemowych” i gałęzi schyłkowych oznacza rosnący „opór materii” w związku z szybkim pogarszaniem się kondycji ekonomicznej działających tam przedsiębiorstw państwowych, a także z uwagi na trwałą utratę perspektyw rozwojowych przez te gałęzie. Po drugie, postulat ten – szerzej interpretowany – implikuje też konieczność wprowadzenia elementów mechanizmu rynkowego i własności prywatnej do niektórych dziedzin tradycyjnie uznawanych za domenę państwa – takich jak np. ochrona zdrowia czy edukacja.
7. Ostatnim wreszcie wyzwaniem stojącym przed polityką przekształceń własnościowych jest nierozwiązana dotąd kwestia reprivatyzacji własności utraconej przez przedwojennych właścicieli w wyniku decyzji o nacjonalizacji podejmowanych przez władze PRL. Polska jest jedynym krajem wśród nowych państw członkowskich Unii Europejskiej, który nie zdobył się jeszcze na rozstrzygnięcia w tej sprawie.

Bibliografia

1. W.J. Baumol (1990): *Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive*. „Journal of Political Economy”, Vol. 98, No. 5.
2. J. Dąbrowski (1996): *Effects of Privatization of Polish State-Owned Enterprises*. W: R. Rapacki (red.): *Enterprise Culture in a Transition Economy: Poland 1989-94* Warsaw: UNDP-Warsaw School of Economics.
3. *Dynamika przekształceń własnościowych* (1998), nr 39. Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, grudzień.
4. A.H. Gelb, Ch.W. Gray (1991): *The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe: Issues, Progress and Prospects*. Policy and Research Series, No. 17. Washington, D. C.: The World Bank.

5. GUS (2003): *Rocznik Statystyczny 2003*. Warszawa.
6. GUS (1999): *Biuletyn Statystyczny*, nr 12, styczeń, Warszawa.
7. GUS (2004): *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, rok 2003*. 29 stycznia, Warszawa.
8. J. Lewandowski (1995): *An Overview of Polish Privatization Process*. W: G. Błazyca, J.M. Dabrowski (red.): *Monitoring Economic Transition. The Polish Case*. Averbury.
9. J. Lewandowski (1999): *Wywiad z byłym ministrem prywatyzacji*. „Gazeta Wyborcza”, 4 lutego.
10. Z. Matkowski, R. Rapacki (2003): *Sytuacja gospodarcza i postęp reform rynkowych (r. III)*. W: *Nowa Europa – raport z transformacji*. Praca zbiorowa pod red. D. Rosatiego. Instytut Wschodni, XIII Forum Ekonomiczne, Krynica, 4-6 września.
11. B. Milanovic (1989): *Liberalization and Entrepreneurship: Dynamics of Reform in Socialism and Capitalism*. Armonk, NY: M. E. Sharp, Inc.
12. Stowarzyszenie NFI (1999): *Sukcesy i porażki NFI*. Prezentacja na konferencji pt. „Narodowe Fundusze Inwestycyjne. Fakty i przyszłość”. Warszawa, 27 stycznia.
13. R. Rapacki (1996): *Privatisation and the Public Exchequer in Poland*. Working Paper nr 151 Instytut Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa.
14. R. Rapacki (1995): *Privatization in Poland: Performance, Problems and Prospects*. „Comparative Economic Studies”, vol. 37, No. 1, Spring.
15. R. Rapacki, S. J. Linz (1992): *Privatization in Transition Economies: Case Study of Poland*. Econometrics and Economic Theory Papers, No. 9011. Department of Economics, Michigan State University.
16. R. Rapacki, K. Skoczylas i P. Kulesza (1998): *Program NFI w ocenie pracowników. Wyniki badań ankietowych w spółkach portfelowych*. „Ekonomista” nr 4.
17. *Raport o przekształceniach własnościowych w 1993 r.* (1994). Warszawa Ministerstwo Przekształceń Własnościowych.
18. *Raport o przekształceniach własnościowych w 1994 r.* (1995). Warszawa Ministerstwo Przekształceń Własnościowych.
19. *Raport o przekształceniach własnościowych w 1996 r.* (1997). Warszawa Ministerstwo Skarbu Państwa.
20. „Rzeczpospolita” (1999): *Kontynuować czy zwinąć?* 28 stycznia.
21. „Rzeczpospolita” (1999a): *Pozostające aktywa mogą nie wystarczyć*. 27 stycznia.
22. World Bank (1996): *World Development Report 1996. From Plan to Market*. Washington, D. C.

Andrzej Wernik

Finanse publiczne i polityka fiskalna w Polsce w latach 1989-2004

- Wpływ transformacji ustrojowej na finanse publiczne
- Pierwsza faza transformacyjnego kryzysu finansów publicznych w Polsce
- Restrukturyzacja systemu podatkowego
- Dług publiczny i problem pułapki zadłużenia
- Stabilizacja finansów publicznych
- Deficyty budżetowe
- Finanse publiczne w latach 1999–2004
- Finansowanie deficytu i dług publiczny w latach 1999–2004



Finanse publiczne i polityka fiskalna w Polsce w latach 1989–2004

Andrzej Wernik

Historię finansów publicznych i polityki fiskalnej można przedstawić jedynie w nawiązaniu do danych statystycznych obrazujących kształtowanie się publicznych operacji finansowych w danym okresie. Niezbędne jest przeto dysponowanie odpowiednimi danymi w ujęciu – co jest szczególnie ważne – porównywalnym w skali międzyokresowej. W stosunku do omawianego tutaj okresu zapewnienie porównywalności było szczególnie trudne z jednej strony ze względu na dokonywane zmiany instytucjonalne, a z drugiej z powodu zmian w systemie statystyki, a także postępujących procesów inflacyjnych. Niemniej jednak udało się w znacznym stopniu zapewnić porównywalność. W tym celu wszędzie, gdzie było to możliwe, zastosowano terminologię, definicje i zasady agregacji odpowiadające ustawie z listopada 1998 r. o finansach publicznych. W szczególności dla całego okresu przyjęto pojęcie i zakres sektora finansów publicznych w rozumieniu tej ustawy. Podobnie postąpiono również z zasadami obliczania deficytu zarówno całego sektora, jak i budżetu państwa (zwłaszcza wpływy z prywatyzacji traktowane są zawsze – także w okresie przed 1998 r. – jako źródło finansowania deficytu, a nie jako element dochodów publicznych).



→ prof. dr Andrzej Wernik

Instytut Finansów Wyższej Szkoły
Ubezpieczeń i Bankowości

Wszystkie dane wartościowe podawane są w złotych po denominacji. Największą trudność sprawia brak porównywalnych dla całego okresu szeregów czasowych dotyczących nominalnego PKB. GUS opublikował dane odpowiadające stosowanemu obecnie metodom liczenia PKB tylko w odniesieniu do okresu od 1995 r., natomiast dla lat wcześniejszych do dyspozycji pozostają dane z wcześniejszych publikacji GUS liczone według nieco innych metod. W latach, w których dane obliczano obydwojma sposobami, PKB liczony według nowej metody był o 7% wyższy niż liczony według starej metody.

Ponieważ w analizie finansów publicznych nominalny PKB odgrywa główną rolę jako podstawa odniesienia, nie można było w tej sytuacji uniknąć pewnej niepo-

równywalności wskaźników liczonych w relacji do PKB pomiędzy okresami 1989-1994 i 1994-2004.

1. Wpływ transformacji ustrojowej na finanse publiczne

Doświadczenia krajów Europy Środkowej i Wschodniej lat 90. XX w. wykazują, że transformacji ustrojowej, czyli przejściu od gospodarki centralnie kierowanej tzw. realnego socjalizmu do gospodarki rynkowej, towarzyszą zaburzenia w sferze finansów publicznych. Finanse publiczne są tą dziedziną, w której prawie wszystkie kraje, niezależnie od ustroju, zaawansowania rozwoju gospodarczego i poziomu cywilizacyjnego odczuwają znaczne trudności. Jednak w krajach przechodzących transformację ustrojową nastąpiło wyraźne spotęgowanie tych problemów w porównaniu ze stanem poprzednim. Upoważnia to do określenia tych trudności jako transformacyjnego kryzysu finansów publicznych.

Mechanizm zaburzeń w sferze finansów publicznych polegał na tym, że z jednej strony nastąpił spadek dochodów budżetowych w ujęciu realnym, z drugiej – elastyczność wydatków była ograniczona i nie można było, przynajmniej w krótkim czasie, dostosować ich do obniżonego poziomu dochodów.

Można wskazać na co najmniej trzy przyczyny spadku realnych dochodów budżetowych w pierwszym okresie transformacji (1989–1992):

1. Transformacji ustrojowej od początku towarzyszył – nie wnikamy tutaj w przyczyny i ograniczamy się do stwierdzenia faktu – znaczny spadek produkcji, a więc produktu krajowego brutto, co oznaczało jednoczesne skurczenie się bazy dochodowej budżetu.
2. Transformacja ustrojowa spowodowała zmiany w podziale dochodów zarówno co do proporcji podziału, jak i kanałów przepływu strumieni pieniężnych. Ograniczyło to wydajność istniejącego systemu podatkowego dostosowanego do starego mechanizmu podziału dochodów. W konsekwencji powstawały luki systemowe i licząca się część dochodów „uchylała” się od opodatkowania.
3. Transformacji towarzyszyły w okresie początkowym pewne rozprężenie i dezorientacja aparatu państwowego, w tym służb podatkowych, celnych, egzeku-

cyjnych, a także wymiaru sprawiedliwości, trudno radzących sobie w nowych warunkach. Prowadziło to do osłabienia poboru podatków i innych dochodów budżetowych.

Równocześnie jednak występował czynnik częściowo kompensujący skutki spadku dochodów. Przeważająca część wydatków budżetowych cechowała się małą elastycznością (wydatki budżetowe są zresztą mało elastyczne we wszelkich warunkach ustrojowych). Jednak w warunkach tzw. realnego socjalizmu budżety były obciążone z reguły wysokimi wydatkami z tytułu dopłat do cen. W dążeniu do utrzymania stabilnego poziomu cen czy hamowania ich wzrostu rządy ustalały administracyjnie ceny na wiele artykułów pierwszej potrzeby na poziomie niepokrywającym nawet kosztów produkcji. Powodowało to konieczność wypłacania odpowiednich kompensat dla producentów, co obciążało budżet. Deregulacja cen stwarzała możliwości rezygnacji z tych wydatków.

Dysproporcja między ubytkiem dochodów z przyczyn, o których była mowa poprzednio, a redukcją dotacji dla przedsiębiorstw o charakterze dopłat do cen miała duży wpływ na ostrość kryzysu finansów publicznych w pierwszych latach transformacji. Istotny wpływ miały jednak również konsekwencje polityki fiskalnej prowadzonej w latach 80. XX w.

W latach 1983–1988 finanse publiczne były w zasadzie zrównoważone, choć budżet centralny wykazywał (prócz 1988 r.) niewielkie deficyty, nieprzekraczające 1% PKB. Była to jednak równowaga w gruncie rzeczy pozorna, gdyż:

- 1) nie splacano odsetek od długu zagranicznego; wierzyciele kapitalizowali je, co powodowało szybki wzrost długu;
- 2) głównym źródłem dochodów budżetowych był podatek dochodowy od przedsiębiorstw państwowych; stawka podatku była bardzo wysoka (65%), ale przedsiębiorstwa miały szerokie możliwości podnoszenia cen swoich produktów (poza podstawowymi surowcami i materiałami oraz przetworami zbożowymi, mlecznymi i mięsnymi) i zwiększania w ten sposób zysków; prowadziło to do przyspieszenia inflacji (w 1986 r. ceny dóbr konsumpcyjnych wzrosły o 17,5%, w 1987 r. o 25,3%, w 1988 r. o 61,5%); faktycznie więc równowaga finansów publicznych była wynikiem opodatkowania inflacji.

Gwałtowne załamanie tej w istocie pozornej równowagi nastąpiło w 1989 r. w związku z radykalnym obniżeniem – w ramach działań reformatorskich – opo-

Wyszczególnienie	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
mln zł (po denominacji)							
Dochody	648	784	1380	4251	27 042	34 730	51 396
Wydatki	639	796	1349	4507	25 726	36 634	57 504
Saldo	+9	-12	+31	-256	+1 316	-1 904	-6 107
w % PKB							
Dochody	52,2	47,5	49,9	43,5	46,5	40,7	42,2
Wydatki	51,4	48,2	48,8	46,1	44,2	42,9	47,2
Saldo	+0,7	-0,7	+1,1	-2,6	+2,3	-2,2	-5,0

➔ **Tabela 1. Dochody, wydatki i saldo sektora finansów publicznych Polsce w latach 1986–1992**

Uwaga: dane z 1992 r. nie są w pełni porównywalne z danymi z lat poprzednich, zwłaszcza w odniesieniu do relacji do PKB, w związku z wprowadzeniem opodatkowania wynagrodzeń w sferze budżetowej i emerytur przy odpowiednim ich podwyższeniu kompensującym opodatkowanie (tzw. ubruttwienie dochodów). Spowodowało to podwyższenie relacji dochodów i wydatków sektora budżetowego w odniesieniu do PKB o 3 do 4 punktów procentowych.

Źródło: lata 1986–1990 – badania archiwalne Instytutu Finansów; lata 1991 i 1992 – rządowe sprawozdania z wykonania budżetu państwa za te lata.

datkowania przedsiębiorstw państwowych. W I połowie 1989 r. deficyt przybrał dramatyczne rozmiary; odpowiadał mniej więcej 12% ówczesnego PKB. W II połowie roku osiągnięto pewną poprawę i deficyt całoroczny nie był już tak wielki (patrz tabela 1).

2. Pierwsza faza transformacyjnego kryzysu finansów publicznych w Polsce

Transformacja ustrojowa rozpoczęta na przełomie lat 1989–1990 przyniosła początkowo nie kryzys finansów publicznych, lecz znaczne sukcesy w dziedzinie zrównoważenia budżetu. Tak to przynajmniej na pozór wyglądało. Po wysokim deficycie w 1989 r. budżet w 1990 r. zamknął się nadwyżką. Było to jednak zjawisko przejściowe, wynikające z przejmowania do budżetu bardzo wysokich na początku roku inflacyjnych zysków przedsiębiorstw państwowych. Źródło to szybko się wyczerpało, zyski przedsiębiorstw gwałtownie kurczyły się i od początku 1991 r. rozpoczął się transformacyjny kryzys finansów publicznych. Obrazuje to tabela 1.

W tabeli 1 przedstawiono jedynie malejące relacje dochodów sektora finansów publicznych do PKB, co nie obrazuje w pełni ich realnego spadku w początkowych latach transformacji. Charakterystyczne jest jednak, że tendencja do spadku relacji dochodów do PKB wystąpiła znacznie wcześniej, niż została podjęta transformacja, i trwała aż do 1992 r. Wzrost tej relacji w 1992 r. był tylko pozorny, bo wynikał z „ubruttowienia” wynagrodzeń w sferze budżetowej i emerytur z chwilą obciążenia ich podatkiem dochodowym (patrz uwaga do tabeli 1), a więc przeprowadzenia operacji podwyższającej równomiernie obie strony budżetu.

Realny spadek dochodów sektora finansów publicznych w 1992 r. w porównaniu z 1988 r. można szacować na około 18%. W takiej sytuacji utrzymanie równowagi byłoby możliwe pod warunkiem dostosowania wydatków do nowego poziomu dochodów, ale natrafiało to na znaczne trudności. Po pierwsze – po deregulacji cen nastąpiło wspomniane zmniejszenie dotacji dla przedsiębiorstw. W pewnym zakresie utrzymywano jednak ceny administracyjne zaniżone w stosunku do warunków rynkowych, co powodowało konieczność utrzymywania dotacji kompensacyjnych. Po drugie – wydatki polegające na finansowaniu sieci instytucji, takich jak: szkoły, szpitale, przychodnie lekarskie, domy opieki, urzędy administracyjne, sądy itp. (a takie dominowały), są z natury mało elastyczne. Po trzecie – ówczesne rządy miały słabe rozeznanie w sytuacji i wykazywały nadmierny optymizm. Wyrazem tego były ustawy budżetowe na lata 1991 i 1992, zakładające nierealistycznie wysokie dochody i tym samym zawyżone możliwości wydatkowe. W konsekwencji redukcja wydatków następowała chaotycznie i przypadkowo już w toku realizacji budżetu.

Niektórych posunięć oszczędnościowych dokonywano w sposób nieprzemysłany. Szczególnie jaskrawym przykładem było zaniechanie od 1 lipca 1991 r. wymaganej przez obowiązujące wówczas ustawy waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej. Sprawa trafiła później do Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł wypłatę odpowiednich rekompensat dla zainteresowanych. Kosztowały one budżet państwa w latach 2000-2004 ponad 13 mld zł. Podstawą orzeczenia Trybunału było nie uzasadnione sytuacją budżetową zaniechanie waloryzacji, lecz dokonanie tego wbrew obowiązującemu prawu i zalegalizowanie tego dopiero 28 czerwca 1992 r.

Jest rzeczą oczywistą, że taki sposób dostosowania wydatków nie zapewniał ich racjonalizacji i był bardziej bolesny dla gospodarki i społeczeństwa, niż gdyby następował w sposób przemyślany podczas przygotowywania ustawy budżetowej. Dopiero w drugiej połowie 1992 r. w trakcie nowelizacji ustawy budżetowej nowy minister finansów Jerzy Osiatyński wprowadził realizm do planowania budżetowego.

Oszczędności wydatkowe dotyczyły przede wszystkim bieżących i inwestycyjnych wydatków na utrzymanie tzw. sfery budżetowej. Równocześnie jednak gwałtownie wzrastały wydatki o charakterze socjalnym, przede wszystkim emerytury i renty. O ile w latach 1985–1987 stanowiły one około 20% wydatków sektora finansów publicznych, o tyle w 1991 r. było to już 38,3%, w 1992 r. 39,8%, a w 1993 r. 41,2%. Wiązało się to z dążeniem do łagodzenia negatywnych skutków społecznych transformacji i rozładowania narastającego bezrobocia drogą przyznawania w szerokim zakresie wczesnych emerytur i rent inwalidzkich, opartych na niezbyt rygorystycznych kryteriach. Wydaje się – choć rzecz wymagałaby dokładniejszego zbadania – że metody te były raczej nadmiernie kosztowne w stosunku do uzyskanych efektów.

W ujęciu realnym spadek wydatków sektora finansów publicznych był w latach 1991–1992 wyraźnie słabszy niż spadek dochodów. Nieuchronnie prowadziło to do powstania deficytu, co w konsekwencji oznaczało narastanie długu publicznego i kosztów jego obsługi.

Deficyt całego sektora finansów publicznych był spowodowany deficytem budżetu państwa. Pozostałe segmenty tego sektora wykazywały w sumie nadwyżkę, tak że deficyt budżetu państwa był wyższy od deficytu całego sektora: w 1991 r. stanowił 3,6% PKB, w 1992 r. 5,7%. W tej sytuacji zasadniczym kierunkiem polityki fiskalnej było dążenie do ograniczenia deficytu budżetu państwa drogą zarówno redukcji wydatków – o czym była już mowa – jak i zwiększenia dochodów.

3. Restrukturyzacja systemu podatkowego

Naturalną reakcją na spadek dochodów budżetowych było nie tylko zmniejszenie wydatków, lecz także dążenie do restrukturyzacji systemu podatkowego, mającej zapewnić jego większą wydajność. Praktycznie musiało to oznaczać przesunięcie punktu ciężkości w dochodach podatkowych z podatków bezpośrednich na podatki pośrednie, a w podatkach bezpośrednich z opodatkowania przedsiębiorstw na opodatkowanie gospodarstw domowych.

Działania nastawione na realizację takich celów podejmowano także w innych krajach przechodzących transformację ustrojową. Najwcześniej (1 stycznia 1989 r.), jeszcze przed rozpoczęciem transformacji, reformę podatkową przeprowadzono jednorazowo na Węgrzech. Znacznie później, bo dopiero od początku 1993 r.,

podatki zreformowano w Czechach. W Polsce przemiany w systemie podatkowym rozpoczęto już w roku 1989, ale realizowano je powoli, dużą wagę przywiązując do starannego przygotowania reformy, co wymagało czasu.

Zasadnicze znaczenie miały:

- 1) wprowadzenie od 1 stycznia powszechnego podatku dochodowego od osób fizycznych, o charakterze łagodnie progresywnym (3 szczeble progresji ze stawkami początkowo 20%, 30% i 40% przy czym ponad 90% podatników płaciło – i płaci zresztą do dzisiaj – podatek według najniższej stawki),
- 2) reforma podatków pośrednich wprowadzona od 5 lipca 1993 r., polegająca na zastąpieniu dotychczasowego podatku obrotowego podatkiem od towarów i usług typu VAT (o dość wysokiej stawce podstawowej 22%) oraz rozbudowanym systemem akcyz.

Ponadto w lutym 1992 r. zmodyfikowano podatek dochodowy od osób prawnych, wprowadzając jednolitą stawkę bazową 40%.

Przeprowadzone reformy podatkowe spowodowały zasadnicze zmiany w strukturze budżetu państwa, co ukazano w tabeli 2. W pozostałych podsektorach sektora finansów publicznych zmiany nie były ani celowe, ani możliwe. Z wyjątkiem budżetów gmin są to bowiem dochody funkcjonalnie powiązane z wydatkami podsektora (np. składki ubezpieczeniowe w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

Reformy podatkowe stworzyły instytucjonalne podstawy wzrostu dochodów budżetowych, ale nie nastąpiło to automatycznie. Wstępnie ustalone zasady wymiaru nowych podatków nie zapewniały – zwłaszcza w 1992 r. – dostatecznego wzrostu wpływów, szczególnie że równocześnie kurczyły się wpływy z niektórych dotychczasowych podatków: podatku od wzrostu wynagrodzeń oraz tzw. dywidendy (pod tą mylącą nazwą krył się obciążający przedsiębiorstwa państwowe podatek wymierzany według stawki procentowej od ich funduszu założycielskiego niezależnie od wyniku bilansowego, a więc także w przypadku ponoszenia strat). Podatek od wzrostu wynagrodzeń zlikwidowano w 1994 r., a dywidendę w 1996 r. przekształcono w płaty zysku.

W tej sytuacji podwyższono niektóre obciążenia podatkowe. W 1993 r. zaniechano przewidzianej w ustawie waloryzacji progów progresji w podatku dochodowym od osób fizycznych, co w warunkach wysokiej inflacji (ceny dóbr konsumpcyjnych

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994
	%			
Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
Podatki pośrednie łącznie z cłem	37,1	41,6	48,2	50,3
Podatki bezpośrednie	57,4	51,4	48,6	43,7
w tym obciążające:				
- przedsiębiorstwa	40,3	22,8	16,6	13,7
- banki i ubezpieczenia	7,1	7,5	6,6	5,7
- gospodarstwa domowe	10,0	21,1	23,6	24,3
Dochody z prywatyzacji	0,8	1,5	1,7	2,5
Pozostałe dochody	4,7	5,5	3,3	3,5

➔ **Tabela 2. Struktura dochodów budżetu państwa w latach 1991-1994**

Uwaga: do podatków bezpośrednich obciążających przedsiębiorstwa zaliczono także tzw. dywidendę, w istocie mającą charakter podatku pobieraną od niefinansowych przedsiębiorstw państwowych, oraz podatek od wzrostu wynagrodzeń, a także część podatku dochodowego od osób fizycznych pochodząca z opodatkowania działalności gospodarczej.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 1991, 1992, 1993 oraz 1994.

w 1992 r. wzrosły o 43,0%) oznaczało poważny wzrost ciężaru podatków. W 1994 r. progi wprowadzono zwaloryzowano, ale podwyższono stawki do 21%, 33% i 45%. Ponadto od 1 stycznia 1994 r. wprowadzono 6-procentowy podatek importowy; obowiązywał on, z malejącą stawką, do 1997 r.

W kolejnych latach nastąpił stopniowy spadek obciążeń podatkowych, czego wyrazem była malejąca relacja zarówno wpływów podatkowych, jak i łącznych dochodów publicznych do PKB. Do sprawy tej powrócimy w dalszym ciągu na szerszym tle równowagi fiskalnej w skali całego sektora finansów publicznych.

4. Dług publiczny i problem pułapki zadłużenia

Dodatkowym zagrożeniem dla finansów publicznych w początkowym okresie transformacji były szybko rosnące koszty obsługi długu publicznego. Przedstawienie tego problemu wymaga wyjaśnienia okoliczności powstania tego długu.

W latach 70. XX w. w związku z prowadzoną wówczas dość nierozważną polityką gospodarczą powstało znaczne zadłużenie zagraniczne Polski. Początkowo było ono skrupulatnie obsługiwane, ale w 1981 r., w momencie ostrego załamania gospodarczego (spadek PKB o blisko 20%) i pojawienia się deficytu w budżecie państwa, rząd zawiesił obsługę przeważającej części długów zagranicznych. Spowodowało to dalszy szybki wzrost długu powiększanego o niepłacone odsetki. Na koniec 1988 r. ten dług w przeliczeniu na złote wynosił 2.117 mln zł, co odpowiadało 76,5% PKB w cenach bieżących.

Od początku lat 80. XX w. pojawił się także dług krajowy związany z finansowaniem deficytów budżetowych. Ponieważ – prócz 1981 r. – deficyty nie były wysokie, a jednocześnie występowała znaczna inflacja, przeto powstały dług wewnętrzny też nie był wysoki. W końcu 1988 r. osiągnął poziom odpowiadający 4,5% PKB. Co ważniejsze, dług ten składał się z nieoprocentowanych kredytów NBP. Nie było więc problemu kosztów jego obsługi.

Fakt nieoprocentowania tych kredytów nie był tak absurdalny, jak się może wydawać na pierwszy rzut oka. Różnego rodzaju depozyty sektora budżetowego, pozostające na także nieoprocentowanych rachunkach NBP, znacznie bowiem przewyższały – przynajmniej do końca 1988 r. – zobowiązania z tytułu kredytów finansujących deficyty budżetowe. Zadłużenie netto sektora budżetowego było więc ujemne (czyli netto budżet był wierzycielem NBP). Trudno oszacować, jak kształtowałoby się saldo ewentualnych wzajemnych płatności odsetkowych, gdyby istniało oprocentowanie. Jednak i do tej sprawy nie należy przywiązywać zbytnej wagi, bo ostatecznie zysk bilansowy NBP w olbrzymiej większości był wpłacany do budżetu. Jest wysoce wątpliwe, czy w tej sytuacji wprowadzenie oprocentowania mogło w jakiegokolwiek mierze wpłynąć na postępowanie stron.

Począwszy od 1 stycznia 1990 r. zaniechano korzystania na potrzeby budżetu z nieoprocentowanego kredytu NBP. W ciągu tego roku nie występował deficyt, a więc nie było potrzeby jego finansowania. Dla zapewnienia bieżącej płynności budżet państwa niekiedy korzystał natomiast z oprocentowanego kredytu zaciąganego w banku PKO BP. Niemniej jednak dług krajowy zwiększył się w ciągu tego roku dziesięciokrotnie w związku z uznaniem przez Skarb Państwa roszczeń czterech banków (NBP, Banku Handlowego SA w Warszawie, Banku Pekao SA i PKO BP). Roszczenia te wiązały się z rozliczeniami dotyczącymi operacji zagranicznych z lat 80. XX w., na sumę 5,3 mld zł. Wymienione banki otrzymały korzystnie oprocentowane obligacje Skarbu Państwa, nominowane w USD; wartość przekazanych obligacji wynosiła 5.453 mln USD. Wyemitowanie tych obligacji uruchomiło do-

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Dług publiczny (w mld zł)	28,1	53,4	65,8	97,9	134,0	146,2
- w tym dług krajowy	0,6	7,1	12,7	24,2	35,9	49,8
Dług publiczny w relacji do PKB (w %)	•	91,9	77,2	80,4	80,7	65,3
- w tym dług krajowy	•	12,2	14,8	19,9	21,6	23,7
Dług krajowy na koniec 1990 r. = 100	x	100,0	123,3	183,3	250,7	273,6
Przyrost długu krajowego (w mld zł)	0,5	6,5	5,6	11,6	11,7	13,9
Deficyt budżetu państwa ^b (w mld zł)	0,5	-	3,1	6,9	4,3	5,7
Dokapitalizowanie banków państwowych^c (w mld zł)	-	5,3	-	-	2,1	2,5
Splata zadłużenia zagranicznego netto^d (w mld zł)	-	-	0,1	0,2	0,6	4,3

➔ Tabela 3. Dług publiczny w latach 1989-1994^a

^a Zadłużenie Skarbu Państwa według kapitału; stan na koniec roku.

^b W 1989 r. deficyt budżetu centralnego.

^c W 1990 r. obligacje nominowane w USD, w latach 1993 i 1994 obligacje restrukturyzacyjne.

^d Ujemne saldo kredytów zagranicznych według sprawozdawczości budżetowej, a w 1994 r. ponadto obligacje na wdrożenie umowy z Klubem Londyńskim.

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1989–1994; Finanse 1985–1990, Warszawa GUS 1992.

datkowy czynnik wzrostu długu krajowego, mianowicie stopniowo postępującą dewaluację złotego. Każdorazowe przeliczenie wartości dolarowej na złote następowało bowiem po zwiększonym kursie dolara. Skarb Państwa przejął także zobowiązania likwidowanych funduszy celowych w wysokości 460 mln zł (w tym 358 mln zł zobowiązań Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego wobec banków komercyjnych).

W 1991 r. wystąpił ponownie deficyt w budżecie państwa i odtąd stał się głównym czynnikiem wzrostu długu krajowego. Drugim czynnikiem było dokapitalizowanie banków państwowych (lub banków z dominującym udziałem kapitału państwowe-go) drogą przekazywania im nieodpłatnie długoterminowych i w zasadzie niezbywalnych obligacji Skarbu Państwa. Pierwszym krokiem były wspomniane obligacje

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994
Koszty obsługi długu publicznego (w mln zł)	1 091	1 152	3 480	5 800	9 185
- w tym:					
- krajowego	213	437	2 386	4 635	7 353
- zagranicznego	878	715	1 094	1 165	1 832
Udział kosztów obsługi długu publicznego w wydatkach budżetu państwa (w %)	x	4,7	9,1	11,5	13,3
Relacja kosztów obsługi długu publicznego do PKB (w %)	1,9	1,4	3,0	3,7	4,4

➔ **Tabela 4. Koszty obsługi długu publicznego w latach 1990–1994**

Źródło: jak w tabeli 3.

nominowane w USD. Następnie, po przerwie w latach 1991–1992, dokonano emisji obligacji restrukturyzacyjnych w 1993 i 1994 r. Trzecim czynnikiem wzrostu długu krajowego były częściowe spłaty długu zagranicznego. Skalę wzrostu długu krajowego i całego długu publicznego przedstawiono w tabeli 3.

Konsekwencją szybkiego wzrostu długu publicznego był wzrost kosztów jego obsługi, tzn. przede wszystkim płatności odsetkowych wynikających z oprocentowania długu. W Polsce przeważająca część płatności odsetkowych w latach 1990–1994 dotyczyła długu krajowego. Początkowo bowiem zawieszono obsługę znacznej części długu zagranicznego. Po zawarciu kolejno umów z wierzycielami zrzeszonymi w Klubach Paryskim i Londyńskim obsługę podjęto, ale na zasadach ulgowych. Od tej pory oprocentowanie dużej części długu zagranicznego jest wyraźnie niższe od stóp rynkowych. Stopniowe narastanie ciężaru kosztów obsługi długu publicznego ponoszonych przez budżet państwa w latach 1989–1994 przedstawiono w tabeli 4.

Narastający ciężar obsługi długu publicznego stworzył w Polsce bardzo poważne zagrożenie dla budżetu państwa i całego sektora budżetowego. Zarysowała się wyraźnie pułapka zadłużeniowa. Polegała ona na wystąpieniu szczególnej sekwencji: deficyt budżetowy – sfinansowany zaciągnięciem pożyczek czy to krajowych, czy też zagranicznych – powoduje wzrost długu publicznego. Wzrost ten pociąga za sobą wzrost kosztów jego obsługi, w niewielkim stopniu już w danym roku, ale przede wszystkim w roku następnym. Jeżeli tempo wzrostu obsługi długu w owym następnym roku jest większe niż tempo wzrostu dochodów budżetowych, to zmniejszają się relatywnie środki, które można przeznaczyć na finansowanie innych wydatków. Jeżeli zmniejszenie to chce się skompensować ponownym zwią-

szeniem deficytu, to sekwencja się powtarza. Wzrasta dług publiczny, a w konsekwencji rosną koszty jego obsługi w kolejnym roku. Powoduje to jeszcze większe obniżenie możliwości wydatkowania z budżetu na inne cele. Po pewnym czasie grozi to całkowitym załamaniem finansów publicznych i hiperinflacją.

W Polsce niebezpieczeństwo pułapki zadłużenia zostało w porę zauważone. Podjęto środki zaradcze zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej budżetu państwa, a także w zakresie całego sektora finansów publicznych. Symbolicznym przejawem działań zmierzających do wyjścia z drugiej fazy kryzysu finansów publicznych było ustabilizowanie deficytu budżetu państwa, począwszy od 1993 r., na niskim poziomie 2,6% PKB, a w konsekwencji i ujemnego salda całego sektora (2,2% w relacji do PKB w 1993 r. i 2,1% w 1994 r.).

Trzeba jednak podkreślić, że mimo wysiłków wyzwolenie się z pułapki zadłużenia nie byłoby możliwe, gdyby nie kolejne porozumienia z klubami zrzeszającymi wierzycieli zagranicznych: Paryskim (w kwietniu 1991 r.) i Londyńskim (we wrześniu 1994 r.). Porozumienia te zapewniły umorzenie znacznej części zobowiązań zagranicznych, korzystne rozłożenie w czasie spłaty pozostałej części oraz ulgowe jej oprocentowanie. W szczególności przyznanie ulgowych zasad oprocentowania powoduje, że koszty obsługi zadłużenia zagranicznego ciągle jeszcze kształtują się na niskim poziomie, co stanowi znaczące odciążenie budżetu państwa.

5. Stabilizacja finansów publicznych

Przełomowe znaczenie dla stabilizacji finansów publicznych miał 1993 r. Z jednej strony wystąpiło już wyraźne ożywienie gospodarcze: realny PKB wzrósł o 3,8% (na marginesie warto zauważyć, że w Europie Zachodniej był to rok recesji i realny PKB obniżył się o 0,4%). Z drugiej strony nowy – od lipca 1992 r. – minister finansów Jerzy Osiatyński przeforsował uchwalenie na 2003 r. rzeczywiście restrykcyjnego budżetu państwa, zakładającego wyraźnie szybszy wzrost dochodów (dzięki omówionej poprzednio restrukturyzacji systemu podatkowego i zamrożeniu progów) niż wydatków.

Jeśli odliczyć koszty obsługi długu publicznego, to w ujęciu realnym wydatki budżetu państwa zaplanowano mniej więcej na poziomie roku poprzedniego. Ponieważ w dodatku wykonanie budżetu okazało się korzystniejsze, niż planowano (osiągnięto o 5,9% wyższe dochody), udało się bardzo radykalnie obniżyć deficyt

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994
mln zł					
Dochody	27 042	34 907	51 880	74 212	101 619
Wydatki	25 726	36 634	57 504	77 800	106 225
w tym:					
- obsługa długu publicznego	1 091	1 152	3 480	5 800	9 185
- wydatki podstawowe	24 635	35 482	54 024	72 000	97 040
Saldo	+1 315	-1 727	-5 623	-3 588	-4 606
Saldo pierwotne	+2 406	- 575	-2 143	+2 212	+4 575
w % PKB					
Dochody	46,5	40,9	42,6	44,7	45,1
wydatki	44,2	42,9	47,2	46,9	47,2
w tym:					
- obsługa długu publicznego	1,8	1,3	2,9	3,5	4,1
- wydatki podstawowe	42,4	41,6	44,3	43,4	43,1
Saldo	+ 2,3	- 2,0	- 4,6	- 2,2	- 2,0
Saldo pierwotne	+ 4,1	- 0,5	- 1,7	+ 1,3	+ 2,0

➔ Tabela 5. Saldo pierwotne sektora finansów publicznych w latach 1990-1994

Źródło: jak w tabeli 3.

budżetu państwa: z 6,1% PKB w 1992 r. do 3,1%. W podobnej proporcji zmniejszył się deficyt całego sektora finansów publicznych (z 5,0% PKB do 2,6%), ponieważ pozostałe poza budżetem państwa segmenty sektora wykazywały nadwyżki i tym samym deficyt budżetu był czynnikiem kreującym deficyt całego sektora.

Duże znaczenie miało osiągnięcie w 1993 r. dodatniego salda pierwotnego w budżecie państwa i całym sektorze finansów publicznych. Saldo pierwotne liczone jest jako różnica pomiędzy dochodami a wydatkami bez kosztów obsługi długu publicznego. Określa ono zdolność do finansowania podstawowych wydatków. Dodatnie saldo pierwotne (nadwyżka pierwotna) wskazuje, że sektor finansów publicznych osiągnął nie tylko zdolność sfinansowania podstawowych wydatków, lecz także – przynajmniej częściowo – kosztów obsługi długu, co w istotny sposób podnosi ocenę rządu jako dłużnika w oczach wierzycieli. Kształtowanie się salda pierwotnego sektora finansów publicznych w latach 1991-1994 przedstawiono w tabeli 5.

W latach następnych nie kontynuowano restrykcyjnej polityki budżetowej w stylu 1993 r. Polityka budżetowa nabrała charakteru neutralnego, czego wyrazem była stabilizacja w latach 1994-1998 deficytu sektora finansów publicznych na poziomie

2,4% – 2,9% PKB. Równocześnie jednak malała skala redystrybucji fiskalnej. Relacje zarówno dochodów, jak i wydatków sektora finansów publicznych do PKB systematycznie się zmniejszały: relacja dochodów zmalowała z 41,5% w 1994 r. do 38,6% w 1998 r., zaś relacja wydatków z 44,1% do 41,0%. W obu przypadkach spadek wyniósł około 3 punktów procentowych. Przedstawia to tabela 6.

Należy zwrócić uwagę, że do 1997 r. do dochodów zaliczano również szybko rosnące wpływy z prywatyzacji. Istotnie oddziaływało to na wielkość numeryczną deficytu prezentowaną w oficjalnych sprawozdaniach i sprawiało wrażenie, że systematycznie się obniżał (z 1,9% PKB w 1994 r. do 1,2% w 1998 r.) i w ogóle kształtował się na bardzo niskim poziomie. Nie mogło to zachęcać do podejmowania bardziej restrykcyjnej polityki budżetowej.

Niemniej jednak w omawianym okresie występowały pewne elementy restrykcyjności w polityce fiskalnej. Dzięki restrykcyjnej w gruncie rzeczy polityce wydatkowej udało się obniżyć o 3 punkty procentowe relację wydatków do PKB, a o półtora punktu relację wydatków socjalnych do PKB. Stanowiło to niewątpliwie osiągnięcie, zważywszy, że rząd pozostawał pod stałym naciskiem zarówno w Sejmie, jak i poza Sejmem, zwłaszcza ze strony mediów, by zwiększyć wydatki na różne słuszne i społecznie ważne cele. Bez zdecydowanego, systematycznego przeciwstawiania się tym naciskom – co było osobistą zasługą ówczesnego wicepremiera i ministra finansów Grzegorza W. Kołodki – łatwo mogło dojść do wzrostu wydatków, a w konsekwencji deficytu.

Szczególnym osiągnięciem Kołodki było przeprowadzenie dwóch trudnych, ale bardzo ważnych reform ograniczających bardzo szybki dotychczas wzrost wydatków socjalnych. Po pierwsze, od 1 stycznia 1996 r. udało się – mimo wielkich oporów – doprowadzić do zmiany zasad waloryzacji emerytur i rent. Waloryzację nawiązującą do dynamiki wynagrodzeń (powodującą – ze względu na sposób liczenia w układzie kwartalnym – że waloryzowane emerytury rosły szybciej niż wynagrodzenia) zastąpiła waloryzacja w zasadzie cenowa z niewielką korektą uwzględniającą częściowo wzrost wynagrodzeń, ale w układzie rocznym. Po drugie, zmieniono zasady przyznawania świadczeń z Funduszu Pracy, zwłaszcza zaś zaostorzono bardzo do tej pory liberalne kryteria przyznawania zasiłków dla bezrobotnych. Inną ważną zmianą systemową wpływającą na wydatki było nowe uregulowanie zasad ustalania wynagrodzeń w sferze budżetowej.

Restrykcyjna polityka wydatkowa, stanowiąca – obok reformy systemu podatkowego – główny czynnik stabilizacji finansów publicznych, była możliwa

dzięki korzystnej koniunkturze, przejawiającej się wysoką dynamiką PKB. Tempo wzrostu realnego PKB w kolejnych latach wynosiło:

	1993	1994	1995	1996	1997
w %	3,8	5,2	7,0	6,0	6,8

Gdyby PKB rósł wolniej, niższe byłoby także tempo wzrostu dochodów sektora finansów publicznych. W konsekwencji stabilizacja poziomu deficytów wymagałaby znacznie ostrzejszej polityki wydatkowej, która prawdopodobnie nie zyskałaby aprobaty społecznej i politycznej. Trzeba brać pod uwagę, że prowadzona wówczas umiarkowanie restrykcyjna polityka wydatkowa pozostawała na granicy aprobaty.

Można ubolewać, że nie wykorzystano okresu dobrej koniunktury nie tylko do stabilizacji, lecz także do dalszego obniżenia poziomu deficytu. Ówczesna polityka wydatkowa zapewniała taką możliwość, ale od 1995 r. dopuszczono do obniżenia poziomu dochodów. Tylko częściowo był to rezultat świadomej polityki. W latach 1996-1997 znaczny uszczerbek w dochodach spowodował nieoczekiwany wzrost kwot ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych, spowodowany między innymi niefortunnymi zapisami ustawowymi oraz rosnącą umiejętnością podatników wykorzystywania ulg, zwolnień i luk prawnych. Podobne zjawisko, choć na mniejszą skalę, występowało i w odniesieniu do innych podatków. Likwidacja podatku importowego oraz ograniczenie zakresu stosowania ceł przywozowych były wynikiem umów międzynarodowych, a więc niejako zostały narzucone.

Zamierzonym posunięciem – i tu można postawić znak zapytania co do jego celowości – było obniżanie stawek obu podatków dochodowych kolejno w latach 1997–1998. W podatku dochodowym od osób prawnych stawka (proporcjonalna) została obniżona z 40% do 36% w 1998 r. i stworzono podstawę prawną do systematycznego obniżania jej w latach następnych (o 2 punkty co roku). W podatku od osób fizycznych najniższą stawkę, ale decydującą o wielkości wpływów (bo według niej płaciło podatek prawie 95% podatników), obniżono z 21% do 19%. Wprowadzie równocześnie ograniczono zakres ulg, ale w sumie nastąpiło wyraźne zmniejszenie wpływów w ujęciu realnym (bo równocześnie dzięki inflacji wpływy nominalne, oczywiście, rosły).

W konsekwencji relacja dochodów (bez prywatyzacji) sektora do PKB obniżyła się z 41,5% w 1994 r. do 38,6% w 1998 r. Jest otwartą sprawą, czy obniżenie obciążeń podatkowych w takiej skali przyczyniło się do wysokiej dynamiki procesów gospodarczych, jaka występowała w tym okresie. Wskazanie, że największa obniżka relacji (z 39,7% do 38,6%) nastąpiła w 1998 r., a więc w roku, w którym nastąpiło załamanie tej dynamiki, nie byłoby oczywiście żadnym argumentem, gdyż zagadnienie jest nader złożone.

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999
mln zł						
Dochody ^a	100 024	134 189	166 724	200 026	227 283	253 970
w tym podatki	63 026	87 719	103 481	122 202	138 510	136 115
Wydatki	106 225	142 121	178 706	213 585	241 585	273 863
w tym:						
- obsługa długu publicznego	9 233	14 360	14 402	16 293	17 911	19 153
- wydatki socjalne	45 481	60 858	74 494	91 501	102 408	112 025
- wydatki na sferę budżetową	•	43 692	56 023	58 013	66 578	73 528
- wydatki majątkowe	6 452	8 765	12 384	16 776	19 994	19 720
Saldo (ze znakiem „-” deficyt)	-6 201	-7 932	-11 983	-13 560	-14 301	-19 893
Przychody z prywatyzacji	1 595	2 642	3 750	6 538	7 069	13 347
Saldo skorygowane o przychody z prywatyzacji	-4 606	-5 291	-8 233	-7 027	-7 232	-6 567
Przyrost wymagalnych zobowiązań jednostek budżetowych	210	1 191	787	13	3 950	2 189
% PKB						
Dochody ^a	41,5	40,7	40,2	39,7	38,6	38,9
w tym podatki	26,1	26,6	25,0	24,2	23,5	20,9
Wydatki	44,1	43,1	43,1	42,4	41,0	42,0
w tym:						
- obsługa długu publicznego	3,8	4,4	3,5	3,2	3,3	2,9
- wydatki socjalne	18,9	18,5	17,6	18,1	17,4	17,2
- wydatki na sferę budżetową	11,6	13,3	13,5	11,5	11,3	11,3
- wydatki majątkowe	2,7	2,7	3,0	3,3	3,4	3,0
Saldo (ze znakiem „-” deficyt)	-2,6	-2,4	-2,9	-2,7	-2,4	-3,0
Przychody z prywatyzacji	0,7	0,8	0,9	1,3	1,2	2,0
Saldo skorygowane o przychody z prywatyzacji	-1,9	-1,6	-2,0	-1,4	-1,2	-1,0

➔ Tabela 6. Skonsolidowane operacje finansowe sektora finansów publicznych w latach 1994-1999

^a bez przychodów z prywatyzacji

^b PKB przyjęto zgodnie z komunikatem GUS z 20 lutego 2004 r. (zob. strona internetowa GUS).

Źródło: sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 1994-1999.

Wyszczególnienie	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
mln zł (po denominacji)							
Dług publiczny ogółem	138 151	152 238	167 267	185 603	221 650	237 400	264 370
Dług krajowy	40 081	55 876	66 160	79 609	104 058	121 182	134 676
Dług zagraniczny	98 070	96 361	101 107	105 994	117 592	116 218	129 694
w % PKB							
Dług publiczny ogółem	83,3	67,9	54,3	47,9	46,9	42,9	43,0
Dług krajowy	24,2	24,9	21,5	20,0	22,0	21,9	21,9
Dług zagraniczny	59,1	43,0	32,8	27,9	24,9	21,0	21,1

➔ **Tabela 7. Dług publiczny w latach 1993 - 1999^a**

^a Zadłużenie Skarbu Państwa w ujęciu nominalnym; stan na koniec roku.

Źródło: Skarbowe papiery wartościowe – Raport roczny 1999. Ministerstwo Finansów, Warszawa 2000.

Polityka stabilizacji poziomu deficytów budżetowych prowadzona w latach 1994-1998 przyniosła korzystne rezultaty w odniesieniu do rozmiarów długu publicznego. Wielkość długu mierzona relacją do PKB malała z roku na rok i osiągnęła na koniec 1998 r. jeden z najniższych poziomów w Europie. Było to jednak możliwe jedynie w warunkach bardzo wysokiego tempa wzrostu PKB. Kształtowanie się relacji długu publicznego – w zakresie zobowiązań budżetu państwa – przedstawiono w tabeli 7.

Dług publiczny przedstawiony w tabeli 7 nie obejmuje zadłużenia samorządów. Do 1999 r. nie było bowiem odpowiedniego systemu ewidencji. Dopiero po wejściu w życie ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych zobowiązano samorządy do przekazywania danych o swym zadłużeniu. Na koniec 1999 r. wynosiło ono 5,2 mld zł, co stanowiło 1,0% PKB. Uwzględnienie zadłużenia samorządów nie zmieniło przeto korzystnej relacji długu publicznego do PKB.

6. Finanse publiczne w latach 1999–2004

Wprowadzone od początku 1999 r. trzy reformy instytucjonalne – samorządowa, emerytalna i ochrony zdrowia – spowodowały poważne zmiany w finansach publicznych.

Reformy samorządowa i ochrony zdrowia oznaczały przede wszystkim znaczną decentralizację dysponowania środkami publicznymi. Łącznie samorządom i ka-

som chorych przekazano środki finansujące ponad 12% całości wydatków publicznych. Udział budżetu państwa w wydatkach publicznych zmalał z 39,1% w 1998 r. do 27,1%. Nie było natomiast zamierzeniem obu reform – choć tak mniemało wielu działaczy samorządowych – zwiększenie środków finansowych przeznaczonych na zadania przekazane samorządom. Nie mieściłoby się to w możliwościach budżetowych i oznaczałoby wzrost deficytu. Reformy samorządowa i ochrony zdrowia miały więc być neutralne w sensie budżetowym.

Inaczej rzecz przedstawia się z reformą emerytalną, polegającą na stopniowym przechodzeniu od repartycyjnego systemu emerytalnego do systemu kapitałowego. Jest to z założenia przedsięwzięcie nader kosztowne dla budżetu państwa, zwłaszcza jeśli – tak jak w Polsce, a odmiennie niż np. w Chile – chce się utrzymać dotychczasowe emerytury na nieobniżonym poziomie. Z tej samej składki emerytalnej – podwyższenie nie wchodzi w grę – muszą zostać sfinansowane dotychczasowe emerytury. Jednocześnie część składki powinna zostać odprowadzona na rachunki kapitałowe emerytur nowego systemu. W tej sytuacji dotychczasowe wpływy ze składek stają się niewystarczające, a różnicę musi pokrywać budżet państwa.

Skutki finansowe reform w 1999 r. były zróżnicowane. Budżety samorządowe – zarówno gmin, jak i nowo utworzonych samorządów wojewódzkich i powiatowych – zamknęły się łącznym deficytem niższym o 29,6% od deficytu samych gmin w 1998 r. Okazało się, że samorządy w olbrzymiej większości prowadzą ostrożną politykę finansową. Kasy chorych wykazały stosunkowo niewielki niezaplanowany deficyt 0,8 mld zł. Ogromny deficyt powstał natomiast w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) realizującym reformę emerytalną. Zamiast przewidywanych w ustawie budżetowej 535 mln zł było to aż 6,5 mld zł. Jako przyczynę wymienia się zazwyczaj chaos organizacyjny w ZUS i wynikające z niego obniżenie ściągalności składek. Niewątpliwie jest to prawdą, ale nierealistyczny był też plan finansowy FUS, w którym zanizono obiektywne koszty reformy. W następnych latach stopniowo rosnąca luka dochodowa FUS (różnica pomiędzy wypłacanymi świadczeniami, głównie emeryturami i rentami, a wpływami ze składek) stała się jednym z głównych czynników kreujących deficyt sektora finansów publicznych.

Wprowadzenie reform zbiegło się z pogarszaniem koniunktury i słabnącą dynamiką wzrostu PKB. W 1998 r. początkowo wysokie jeszcze tempo wzrostu realnego PKB (6,4% w I kwartale) stopniowo słabło: do 3,0% w IV kwartale i 1,8% w I kwartale 1999 r. W ciągu 1999 r. nastąpiła poprawa koniunktury i wzrost PKB sięgnął 6,1% w IV kwartale. Od początku 2000 r. jego tempo ponownie spadło do 2,4% w IV kwartale. W 2001 r. spadek dynamiki wzrostu PKB trwał nadal. W IV kwarta-

le wzrost PKB wyniósł tylko 0,3%. Polska znalazła się na krawędzi recesji. Ożywienie rozpoczęło się w II połowie 2002 r. i powoli postępowało w ciągu 2003 r.; dopiero w IV kwartale tempo wzrostu realnego PKB doszło do 4,7%.

Równoległe słabła inflacja. W 1998 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosły o 11,8%, natomiast w 2001 r. o 5,5%, w 2002 r. o 1,9%, w 2003 r. zaś już tylko o 0,8%. Postępy dezinflacji były szybsze, niż oczekiwano. W kolejnych latach tempo wzrostu cen było niższe, niż prognozowano i zakładano w ustawach budżetowych.

Drastyczne osłabienie dynamiki gospodarczej i szybsza, niż oczekiwano, dezinflacja postawiły finanse publiczne w bardzo trudnej sytuacji. Nastąpiła stagnacja dochodów zwyczajnych – zwłaszcza wpływów podatkowych – i pewien wzrost łącznych dochodów uzyskiwano tylko dzięki sięganiu do dochodów nadzwyczajnych (jednorazowych i nieregularnych) oraz tworzeniu nowych źródeł dochodów. Dotyczy to w szczególności lat 2001 i 2002. Z drugiej strony sżywność znacznej części wydatków, zwłaszcza socjalnych, uniemożliwiała skuteczne dostosowanie ich do nowej sytuacji dochodowej.

Dodatkowym czynnikiem utrudniającym dostosowanie był nadmierny optymizm w planowaniu finansowym, zwłaszcza w zakresie budżetu państwa. W omawianym okresie (1999–2003) dochody budżetu państwa ani razu nie osiągnęły poziomu założonego w ustawie budżetowej. Niższe, niż planowano, były też przeważnie dochody funduszy celowych i samorządów.

Szczególnie trudna sytuacja powstała w 2001 r. W latach 1998–2000, mimo ostrych (kwartalnych) wahań PKB, średnie tempo wzrostu PKB w kolejnych latach budżetowych kształtowało się na poziomie powyżej 4%. Pozwalało to stabilizować finanse publiczne. Jednak w 2001 r. średnie roczne tempo wzrostu PKB spadło do 1,0%. W ustawie budżetowej na 2001 r. założono tempo realnego wzrostu PKB 4,5%¹. Konsekwencją było załamanie się dochodów budżetowych. W skali roku uzyskano tylko 87,2% dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej. Ponieważ wydatki budżetu państwa zredukowano tylko o 4,8%, deficyt budżetu państwa okazał się o prawie 20 mld zł wyższy, niż zakładano w ustawie budżetowej z 1 marca 2001 r. (później dwukrotnie nowelizowanej tak, aby nie nastąpiło przekroczenie ustawowego limitu dopuszczalnego deficytu). W konsekwencji zwiększył się on w porównaniu z poprzednim rokiem przeszło dwukrotnie. Mimo że deficyt pozostałych podmiotów

¹ Początkowo rząd przyjął nawet, że realny wzrost PKB wyniesie 5,1%, ale w związku z powszechną krytyką obniżył założenia do poziomu 4,5%, uważanego wówczas przez wszystkich ekspertów za realistyczny. Nikt w grudniu 2000 r. nie prognozował niższej dynamiki.

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ^a
mln zł						
Dochody^b	253 970	271 642	291 491	300 624	325 260	344 574
w tym:						
- podatki	136 115	142 937	144 493	154 748	162 046	169 292
- składki ubezpieczeniowe	79 422	80 821	86 089	88 516	93 367	108 405
Wydatki	273 863	293 116	323 683	346 575	369 045	
w tym:						
- obsługa długu publicznego	19 153	18 619	21 797	25 257	25 278	24 328
- wydatki socjalne	112 025	119 627	134 216	140 309	143 258	150 697
- sfera budżetowa	73 528	84 780	86 749	88 550	94 668	.
- kasy chorych	21 760	23 219	26 801	27 598	29 588	31 516
- wydatki majątkowe	19 720	19 853	19 964	21 452	22 838	31 496
Saldo (ze znakiem „-” deficyt)	-19 893	-21 474	-38 192	-45 952	-43 785	-61 361
Rekompensaty	-	3 392	2 469	2 702	3 134	1 474
Saldo skorygowane	-19 893	-24 866	-40 661	-48 654	-46 919	-62 832
Przychody z prywatyzacji	13 347	26 746	6 490	1 971	2 963	10 254
% PKB ^c						
Dochody	38,9	37,5	38,3	38,5	39,9	39,0
w tym:						
- podatki	20,9	19,7	19,0	19,8	19,9	21,4
- składki ubezpieczeniowe	12,2	11,8	11,3	11,6	11,4	13,5
Wydatki	42,0	40,5	43,3	44,4	45,3	45,9
w tym:						
- obsługa długu publicznego	2,9	2,6	2,9	3,2	3,1	2,8
- wydatki socjalne	17,2	16,5	17,6	18,0	17,8	17,1
- sfera budżetowa	11,3	11,7	11,4	11,3	11,6	.
- kasy chorych	3,3	3,2	3,5	3,5	3,6	3,6
- wydatki majątkowe	3,0	2,8	2,6	2,7	2,8	3,6
Saldo (ze znakiem „-” deficyt)	-3,0	-3,0	-5,0	-5,9	-5,4	-6,9
Saldo skorygowane	-3,0	-3,4	-5,3	-6,2	-5,8	-7,1
Przychody z prywatyzacji	2,0	3,7	0,9	0,3	0,4	1,2

➔ Tabela 8. Skonsolidowane operacje finansowe sektora finansów publicznych w latach 1999–2004

^a szacunek

^b bez przychodów z prywatyzacji

^c PKB przyjęto zgodnie z Rocznikiem Statystycznym GUS 2004 r.

Źródło: sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 1994–1999.

sektora finansów nieco się zmniejszył, łączny deficyt całego sektora wzrósł bardzo poważnie: z 3,0% PKB w 2000 r. do 5,1% (patrz tabela 8).

Trzeba przyjąć, że tak znaczny wzrost deficytu był rezultatem świadomej polityki ówczesnego rządu. Już w czerwcu 2001 r. minister finansów przedłożył propozycję ostrych cięć w wydatkach budżetowych, ale nie zostały one przyjęte. Niezależnie od tego, czy była to celowa polityka stabilizacyjna, czy raczej obawy przed podejmowaniem niepopularnych decyzji przed wyznaczonymi na wrzesień wyborami, efekt stabilizacyjny był niewątpliwy. Mimo słabnącej z kwartału na kwartał dynamiki wzrostu PKB spożycie indywidualne, wspomagane transferami budżetowymi, rosło w tempie lekko przyspieszonym (1,5% w pierwszym półroczu, 2,8% w drugim). Wzrost spożycia hamował spadek produkcji i prawdopodobnie, gdyby nie zwiększenie deficytu budżetowego doszłoby do spadku realnego PKB.

Budżet na 2002 r. opracowywany był z pełną świadomością tego, że Polska znalazła się na krawędzi recesji. Wyrazem tego była tzw. reguła Belki (od nazwiska nowego – urzędującego od października 2001 r. wicepremiera i ministra finansów Marka Belki) mająca zdyscyplinować wydatki budżetowe. Zgodnie z nią, dopuszczalny jest wzrost wydatków tylko o wskaźnik inflacji plus 1 punkt procentowy. Nie udało się jednak uniknąć – już na etapie opracowywania – dalszego wzrostu deficytu zarówno budżetu państwa, jak i całego sektora finansów publicznych. Złożyło się na to kilka przyczyn. Po pierwsze – oprócz wynikającej z dekonunktury stagnacji zwyczajnych dochodów wystąpił w budżecie państwa sięgający 6 mld zł ubytek dochodów nadzwyczajnych (jednorazowych i nieregularnych), wyjątkowo wysokich w 2001 r. Po drugie – zwiększyła się luka dochodowa w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Po trzecie – silnie wzrosły koszty obsługi długu publicznego. W sumie stworzyło to lukę rządu 15 mld zł, której nie mogły zamknąć nowe źródła dochodów (jak opodatowanie dochodów kapitałowych czy akcyza od energii elektrycznej)². Sztywność wielu wydatkowych zarówno w budżecie państwa, jak i funduszach celowych uniemożliwiła uzyskanie wielu oszczędności. Ostatecznie założono, że deficyt całego sektora wyniesie

² Luka ta stanowiła element tzw. dziury Bauca. Ówczesny minister finansów Jarosław Bauc przedstawił w sierpniu 2001 r. założenia budżetu na rok 2002. Wynikało z nich, że jeżeli nie zostaną podjęte środki zapobiegawcze, to deficyt może przekroczyć 90 mld zł. Rachunek ten uwzględniał jednak także skutki finansowe uchwalonych ustaw. Później ustawy te zostały zawetowane przez Prezydenta bądź przerwano proces legislacyjny. Na wysokość przedstawionego przez Bauca deficytu wpłynęło też to, że został on oparty na wstępnych propozycjach wydatków zgłaszanych przez dysponentów części budżetowych (ministerów, kierowników urzędów centralnych itp.), które normalnie poddawane były w Ministerstwie Finansów weryfikacji i znacznej redukcji. W związku z tym dysponenci części w ramach klasycznego „przetargu plastycznego” celowo zawyżyli – jak zwykle – wstępne propozycje, licząc się z tym, że zostaną one wydatnie „obcięte”.

45,0 mld zł, co oznaczałoby wzrost w porównaniu z 2001 r. o 6,8 mld zł (14,8%), a deficyt budżetu państwa 40,0 mld zł – wzrost o 7,6 mld zł (23,6%).

Rzeczywistość przyniosła dalszy wzrost deficytu sektora, choć deficyt budżetu państwa udało się obniżyć o 597 mln zł. Przyczyną było pojawienie się nieplanowanego deficytu kas chorych w wysokości 2 mld zł, choć w latach poprzednich kasy chorych prowadziły zrównoważoną gospodarkę finansową. Ostatecznie w 2002 r. deficyt całego sektora wyniósł 46,3 mld zł, co odpowiadało 5,9% PKB. Wzrost deficytu nastąpił mimo dość restrykcyjnej polityki wydatkowej. Wydatki budżetu państwa wzrosły wprawdzie o 5,8% (realnie – deflując wskaźnikiem cen popytu krajowego – o 4,1%), ale wzrost spowodowały 3 pozycje tzw. wydatków sztywnych: dotacje dla FUS i Funduszu Pracy (zwiększyły się o 28,6%, co pozwoliło jednak obniżyć deficyt tych funduszy) oraz koszty obsługi długu publicznego (wzrost o 15,1%). Wszystkie pozostałe pozycje wykazały natomiast łącznie wzrost zaledwie o 0,5%, co oznaczało ich realny spadek o ponad 1%.

Przygotowywanie ustawy budżetowej na 2003 r. odbywało się już w innej atmosferze. W II półroczu 2002 r. nastąpiło pewne ożywienie gospodarcze i w 2003 r. oczekiwano dalszej poprawy. W związku z tym przy konstruowaniu budżetu przyjęto nowy – po dymisji Belki wicepremier i minister finansów Grzegorz W. Kołodko przeforsował założenie, że PKB realnie wzrośnie o 3,5%, co spotkało się z dość powszechną krytyką jako wyraz nadmiernego optymizmu. Rzeczywistość okazała się jeszcze lepsza, bo PKB wzrósł o 3,7%. Trafny okazał się również pogląd, że budżet jest zbyt optymistyczny, bo uzyskane dochody były o 3,5 mld zł (2,3%) niższe, niż planowano. Wprawdzie ostatecznie udało się obniżyć deficyt budżetu państwa zarówno w stosunku do ustawy budżetowej, jak i wobec stanu z roku poprzedniego (wyniósł 37,0 mld zł, tzn. 4,5% PKB), ale był to efekt głównie prezentacyjny, bo jednocześnie zwiększył się – w związku z zaniżeniem dotacji – mniej więcej dwukrotnie deficyt FUS, Funduszu Pracy i agencji rządowych. W rezultacie łączny deficyt całego sektora finansów publicznych w relacji do PKB zwiększył się i w 2003 r. wyniósł około 6,2%.

Rok 2003 uznać można za rok straconych możliwości obniżenia tak niebezpiecznie wysokiego deficytu. Poprawa koniunktury stworzyła szanse, ale nie zostały one wykorzystane. Już w 2001 r. było jasne, że zasadniczym czynnikiem decydującym o wysokim poziomie deficytu są transfery socjalne (emerytury, renty, zasiłki itp.), stanowiące blisko połowę (w 2002 r. 41,2%) wydatków publicznych. Nie podjęto jednak działań legislacyjnych, by obniżyć ich poziom. Gdyby w 2002 r. uchwalono odpowiednie ustawy, które weszłyby w życie od 1 stycznia 2003 r., deficyt w tym ro-

ku mógłby być niższy w relacji do PKB nawet o 2 punkty procentowe. Ustaw nie uchwalono także w 2003 r., choć przez cały czas dyskutowano o konieczności reformy finansów publicznych. Rządowy projekt takiej reformy, firmowany przez ówczesnego wicepremiera i ministra finansów Grzegorza Kołodkę, został opublikowany wprawdzie w lutym i poddany publicznej dyskusji. W końcu – już po czerwcowej dymisji autora programu – zrealizowano tylko część dotyczącą obniżek podatków. W dodatku przyjęto ją w wersji rozszerzonej, natomiast pominięto propozycje zmierzające do ograniczenia wydatków. Wynik był więc paradoksalny: w sytuacji, gdy coraz bardziej paląca stawała się sprawa obniżenia nadmiernego deficytu, połowiczna „reforma” przyczyniła się do jego zwiększenia. Jesienią 2003 r. – już po przedłożeniu Sejmowi projektu ustawy budżetowej na 2004 r. – pojawiła się nowa propozycja reformy, tak zwany plan Hausnera (od nazwiska nowego wicepremiera Jezrego Hausnera). Było już jednak za późno, by mogła ona spowodować znaczące obniżenie deficytu sektora finansów publicznych w 2004 r.

W 2004 r. nastąpił ponowny wysoki wzrost deficytu sektora finansów publicznych. Wiązało się to przede wszystkim z wejściem Polski do Unii Europejskiej, choć koniunktura była bardzo dobra. Realny PKB wzrósł o 5,3%.

Rozliczenia państw członkowskich z budżetem Unii Europejskiej stanowią dla budżetów krajowych duże obciążenie, nawet jeśli ogólne saldo jest dla danego państwa dodatnie. Centralny budżet krajowy – w Polsce budżet państwa – opłaca bowiem składkę do budżetu Unii (tzw. środki własne Unii), stanowiącą ponad 1% krajowego PKB. Transfery z budżetu Unii są natomiast kierowane do samorządów i podmiotów prywatnych, a tylko w niewielkim stopniu do budżetu centralnego. Polska i tak znajduje się w uprzywilejowanej – na razie – sytuacji, gdyż w Traktacie Akcesyjnym uzyskała na lata 2004-2006 specjalne transfery dla budżetu państwa o charakterze kompensacyjnym (*special cash-flow facility*). Niemniej jednak ujemne saldo rozliczeń budżetu państwa z budżetem Unii kształtowało się w 2004 r. na poziomie około 3,5 mld zł, a w 2005 r. wyniesie – jak się przewiduje – około 7,5 mld zł. Do tego dochodzą jeszcze wydatki związane z refinansowaniem i współfinansowaniem projektów, na które zostały przyznane granty z budżetu Unii; w 2004 r. wyniosły one około 4 mld zł. W sumie więc wejście Polski do Unii Europejskiej mogło spowodować *ceteris paribus* zwiększenie deficytu w 2004 r. o około 7,5 mld zł.

Trudno oszacować rzeczywistą skalę deficytu w 2004 r. ze względu na wprowadzone zmiany w metodach liczenia. Oficjalny deficyt samego budżetu państwa wyniósł 41,5 mld zł i był niższy o 3,8 mld zł od poziomu przyjętego w ustawie budżetowej i o 4,5 mld zł wyższy niż w 2003 r. Jednak jakiegokolwiek porównania

z 2003 r. są nieuprawnione, gdyż dokonano istotnej zmiany metodologicznej. Dotację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, rekompensującą ubytek składek w związku z odprowadzeniem ich do części otwartych funduszy emerytalnych (10,6 mld zł w 2004 r.), wyłączono z wydatków budżetowych i sfinansowano bezpośrednio z przychodów z prywatyzacji. Gdyby liczyć deficyt budżetu państwa w sposób porównywalny z 2003 r., to wynosiłby on 52,1 mld zł. Oznaczałoby to wzrost w stosunku do 2003 r. o 12 mld zł, a relacja do PKB zwiększyłaby się z 4,5% do 5,9%. Deficyt pozostałej części sektora finansów publicznych według wstępnych danych wyniósłby około 7 mld zł, co oznacza, że łączny deficyt sektora liczony w sposób porównywalny z 2003 r. można szacować na nieco ponad 59 mld zł, co odpowiada 6,7% PKB.

7. Finansowanie deficytu i dług publiczny w latach 1999–2004

Deficyt wymaga finansowania. Finansowanie deficytów stanowi jeden z najważniejszych problemów finansów publicznych. Niestety nie są dostępne dane o finansowaniu deficytu w skali całego sektora finansów publicznych, lecz tylko deficytu budżetu państwa. Uwzględniając jednak, że deficyt budżetu państwa stanowi dominującą część deficytu sektora (84,1% w 2001 r., 85,2% w 2002 r.), można uznać te dane za dostatecznie reprezentatywne.

Finansowania wymaga nie tylko deficyt budżetu państwa, lecz także pozostałe potrzeby pożyczkowe. Mają one charakter, po pierwsze, bieżący. Mianowicie wiążą się z wypłacanymi rekompensatami³ oraz pożyczkami udzielanymi ze środków budżetowych, ponadto – o ile ma to miejsce – ze spłatą netto zadłużenia zagranicznego. Po drugie, obejmują refinansowanie długu krajowego, to znaczy spłatę pożyczek, na które zapadły terminy (praktycznie jest to wykup obligacji i bonów skarbowych, bo z innego rodzaju pożyczek Skarb Państwa nie korzysta). Potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa związane z finansowaniem deficytu budżetu państwa i refinansowaniem długu przedstawia tabela 9.

³ Rekompensaty wypłacane były zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w związku z wspomnianym nielegalnym zaniechaniem waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej od 1 lipca 1991 r. do 28 czerwca 1992 r. Wypłata rozpoczęta w 2000 r. zakończyła się w 2004 r. Ogólna kwota rekompensat wyniosła 13,2 mld. Kwota ta stanowi koszt opóźnionej legalizacji, skądinąd uzasadnionej, zaniechania waloryzacji.

Wyszczególnienie	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ^d
mln zł							
Potrzeby pożyczkowe	67 254	75 261	87 644	100 251	113 149	124 818	137 014
z tego:							
– deficyt budżetu państwa	13 192	12 479	15 391	32 358	39 403	37 043	41 420
– wykup skarbowych papierów wartościowych	49 766	56 787	60 041	54 111	71 016	84 624	93 190
– pozostałe potrzeby krajowe ^a	1 000	4 847	7 192	2 470	2 730	3 151	2 404
Splata zadłużenia zagranicznego netto	3 296	1 148	5 020	11 312	-	-	-
Finansowanie	68 259	76 602	92 573	98 567	113 083	128 037	143 455
w tym:							
– sprzedaż skarbowych papierów wartościowych	61 190	63 225	65 719	83 152	107 375	118 963	130 076
w tym: netto ^b	11 425	6 439	5 678	29 081	36 359	34 339	36 886
Prywatyzacja	7 069	13 347	26 746	6 490	1 972	2 963	10 254
NBP ^c	-	-	-	8 531	-	-	-
Źródła zagraniczne	-	-	-	-	3 448	5 962	3 125

➔ **Tabela 9. Finansowanie potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa**

^a Pożyczki udzielane FUS i kasom chorych oraz rekompensaty.

^b Po odciążeniu wykupu.

^c Pomoc w spłacie długu brazylijskiego w zamian za przekazane obligacje skarbowe.

^d Szacunek

Źródło: jak w tabeli 8.

Finansowanie deficytu budżetowego (i innych bieżących potrzeb pożyczkowych, które można traktować jako *sui generis* uzupełnienie deficytu) oraz refinansowanie długu można traktować w pewnym stopniu odrębnie. Refinansowanie następuje przede wszystkim w drodze emitowania nowych obligacji i bonów. Można więc mówić o podwójnym rolowaniu: Skarb Państwa wykupuje obligacje i bony ze środków uzyskanych z nowych emisji, a inwestorzy za środki uzyskane z wykupu kupują nowo emitowane obligacje bądź bony. Byłoby jednakże błędem dopatrywanie się w tym automatyzmu. Przeważnie tak jest, co nie oznacza, że musi tak być zawsze. Inwestorzy, jeśli uznają, że byłoby to dla nich korzystniejsze, mogą szukać innych sposobów lokowania swych zasobów. Inna rzecz, że taka ucieczka inwestorów oznaczałaby katastrofę dla budżetu państwa, utratę możliwości terminowego regulowania zobowiązań i tym samym wiarygodności na rynku finansowym.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	% PKB					
Emisja skarbowych papierów wartościowych	9,9	9,2	11,1	13,9	14,6	14,7
w tym netto	1,0	0,8	3,9	4,7	4,3	4,2

➔ **Tabela 10. Emisja skarbowych papierów wartościowych w relacji do PKB**

Źródło: jak w tabeli 8.

Deficyt budżetu państwa początkowo był finansowany przede wszystkim przychodami z prywatyzacji. W 2000 r. osiągnęły one poziom pozwalający pokryć z nadwyżką nie tylko deficyt budżetu państwa, lecz także całego sektora finansów publicznych łącznie z rekompensatami. Jednak począwszy od 2001 r. przychody z prywatyzacji się załamały. Przyczyny były złożone. Z jednej strony dekonstrukcja zarówno w Polsce, jak i w całej Europie powstrzymała wielu potencjalnych inwestorów, a napływające oferty stały się niezbyt korzystne pod względem finansowym. Z drugiej zaś strony nowy lewicowy rząd utworzony w 2001 r. po wrześniowych wyborach nie wykazywał szczególnej determinacji w kontynuowaniu procesu prywatyzacji.

Ponieważ załamanie się prywatyzacji zbiegło się z gwałtownym wzrostem deficytowości finansów publicznych, zmienił się sposób finansowania deficytów budżetu państwa. Punkt ciężkości przesunął się na emisję skarbowych papierów wartościowych, a przychody z prywatyzacji odgrywały już rolę marginesową. Jednocześnie od 2002 r. zaniechano dotychczasowej – konsekwentnie i z powodzeniem realizowanej – polityki spłacania długu zagranicznego (faktycznie była to zamiana długu zagranicznego na krajowy). Pojawiły się natomiast – choć na niewielką skalę – zagraniczne źródła finansowania potrzeb pożyczkowych.

W tej sytuacji szybko rosła emisja skarbowych papierów wartościowych, zwłaszcza liczona w ujęciu netto. Przełomowy był 2001 r., w którym emisja netto zwiększyła się w stosunku do roku poprzedniego pięciokrotnie. Także w 2002 r. wzrost był znaczny – 25,0% w ujęciu netto i 29,1% brutto. Dopiero w 2003 r. nastąpiła stabilizacja. Skalę emisji papierów skarbowych obrazuje tabela 10.

Przemiany w zakresie finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, w szczególności zanik przychodów z prywatyzacji i rosnąca emisja skarbowych papierów wartościowych, oznaczały szybkie zwiększanie drenażu oszczędności pry-

	2000	2001	2002	2003	2004
PKB (w mln zł)	722 886	760 595	781 922	814 922	883 656
Nakłady brutto na środki trwałe					
- w mln zł	170 430	157 209	148 338	149 962	180 835
- w % PKB	23,5	20,7	19,0	18,4	20,5
Sprzedż skarbowych papierów wartościowych netto					
- w mln zł	5 678	29 081	36 358	34 339	36 886
- w % PKB	0,8	3,9	4,7	4,3	4,2

➔ **Tabela 11. Nakłady na środki trwałe i skarbowe papiery wartościowe**

Źródło: GUS i Ministerstwo Finansów.

watnych przez sektor finansów publicznych. Trzeba uwzględnić, że przedstawiony rachunek nie jest jeszcze pełny, gdyż dochodzi finansowanie deficytu budżetów samorządowych (w 2002 r. 3.148 mln zł) oraz deficytu funduszy celowych (w 2002 r. 2.933 mln zł). Z drugiej jednak strony nabywcami części skarbowych papierów wartościowych nominowanych w złotych są inwestorzy zagraniczni. W sumie można szacować, że w 2002 r. sektor finansów publicznych przejął oszczędności prywatne rządu 33–37 mld zł.

Przeprowadzenie pełnego rachunku drenażu oszczędności nie jest możliwe, przede wszystkim ze względu na brak danych, w tym zwłaszcza szacunku oszczędności krajowych. Główny Urząd Statystyczny dość szybko publikuje dane o PKB i głównych składnikach popytu krajowego, m.in. wielkości nakładów brutto na środki trwałe. Bardzo późno – z półtorarocznym opóźnieniem – wypowiada się jednak na temat oszczędności. Pełny rachunek drenażu nie jest zresztą potrzebny do rozważania makroekonomicznych skutków takiego stanu rzeczy. Wystarczającą podstawą są dane zawarte w tabeli 11.

Dane zamieszczone w tabeli 11 pokazują z jednej strony spadek – zarówno absolutny, jak i w relacji do PKB – nakładów brutto na środki trwałe. Z drugiej zaś strony obrazują wzrost – także w kwocie absolutnej i relacji do PKB – sprzedaży skarbowych papierów wartościowych, stanowiącej podstawowy kanał drenażu oszczędności prywatnych przez sektor finansów publicznych. Łączna relacja obu tych wielkości do PKB była dość stabilna w latach 2000–2001, a później nastąpił jej nieznaczny spadek. Powstaje pytanie, w jakim związku pozostają obie obserwowane tendencje. Można interpretować to jako klasyczny przypadek wypierania (*crowding out*) inwestycji prywatnych w wyniku finansowania rosnącego deficytu budżeto-

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dług ogółem	273 383	280 474	302 107	352 615	406 631	.
Dług Skarbu Państwa	263 541	265 888	282 617	326 755	378 505	402 860
z tego: krajowy	133 847	145 053	183 708	218 158	250 728	291 658
zagraniczny	129 694	120 053	98 909	108 597	127 748	116 938
Pozostały dług						
sektora rządowego	3 655	5 209	8 703	11 802	13 578	.
w tym: ZUS^b	3 125	4 163	7 173	9 015	11 225	.
Dług samorządów	6 187	9 377	10 786	14 058	16 548	.
Dług ogółem w % PKB	42,7	39,3	40,2	45,7	50,1	.
Udział długu zagranicznego	.	.	.	.	.	.
w % całego długu	44,7	42,8	32,7	30,7	31,3	.

➔ **Tabela 12. Dług publiczny w latach 1999-2003^a**

^a Stan na koniec roku w ujęciu nominalnym

^b Praktycznie jest to zadłużenie FUS, ale formalnie pożyczki zaciągają posiadający osobowość prawną ZUS

Źródło: jak w tabeli 8.

wego. Można też przyjąć, że wobec spadku skłonności do inwestowania w środki trwałe – naturalnego w warunkach złej koniunktury – finansowanie deficytu stało się korzystną ofertą lokacyjną dla uwolnionych w tej sytuacji oszczędności prywatnych. Wydaje się, że nie można jednoznacznie poprzeć żadnej z tych interpretacji. Nie ma wątpliwości, że zła koniunktura – choć w Polsce nie doszło do klasycznej recesji i PKB w kolejnych kwartałach wykazywał pewien, choć słaby wzrost – obniża skłonność do inwestowania w środki trwałe i musiało się to odbić na wielkości nakładów. Nie można też wątpić, że w wielu przypadkach stosunkowo wysokie oprocentowanie skarbowych papierów wartościowych mogło powodować, iż inwestorzy uznawali ich zakup za bardziej opłacalny niż inwestowanie w środki trwałe. Nie da się więc całkowicie wykluczyć występowania efektów wypierania.

Wzrost w takiej skali emisji papierów skarbowych doprowadził do gwałtownego zwiększenia długu publicznego. Do 2000 r. dług publiczny w relacji do PKB stopniowo się zmniejszał. Od 2001 r. tendencja ta jednak się zmieniła i dług zaczął rosnąć. Obrazuje to tabela 12.

Poziom długu publicznego w dość szybkim tempie zbliża się do wynikającego z art. 216 Konstytucji dopuszczalnego pułapu 60% PKB. Ustawa z 26 listopada

1998 r. o finansach publicznych⁴ w art. 36 i 37, interpretując zapis konstytucyjny, stanowi, że dotyczy on długu publicznego rozumianego jako suma zobowiązań podmiotów sektora finansów publicznych (przy wyłączeniu zobowiązań wzajemnych) powiększonego o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji. Oznacza to, że do kwot długu podanych w tabeli 12 trzeba dodać w odniesieniu do 2003 r. około 14 mld zł, a relacja do PKB wzrasta do 51,5%. Trzeba jednak zauważyć, że szacunek wspomnianych przewidywanych wypłat jest arbitralny i w gruncie rzeczy nie ma dla niego wiarygodnych podstaw.

Wspomniana ustawa o finansach publicznych w art. 45 ustanowiła dwa progi ostrożnościowe o charakterze ostrzegawczym. Pierwszym jest osiągnięcie przez dług publiczny łącznie z przewidywanymi wypłatami z tytułu poręczeń i gwarancji 50% PKB. Próg ten został przekroczony, w końcu 2003 r. Drugi próg stanowi poziom relacji długu (łącznie z przewidywanymi wypłatami) do PKB – 55%. W sytuacji, gdy próg ten zostanie przekroczony, Rada Ministrów, zgodnie z art. 45 ustawy nie może przedłożyć Sejmowi projektu ustawy budżetowej zakładającej deficyt na poziomie powodującym, że relacja długu (łącznie z przewidywanymi wypłatami) do PKB na koniec roku budżetowego się nie obniży. Jest wysoce prawdopodobne, że dług publiczny osiągnie poziom 55% na koniec 2004 r.

Choć dość powszechnie obawiano się, że w końcu 2004 r. dług publiczny przekroczy 55% PKB, to jednak mimo wysokiego deficytu tak się nie stało. Wpłynęły na to dwa czynniki. Po pierwsze, wzrost nominalnego PKB okazał się nadspodziewanie wysoki; w związku z wysokim wzrostem realnym (o 5,3%) oraz przyspieszeniem inflacji wzrósł o 8,4%. Po drugie, niższa okazała się kwota przyrostu długu, przede wszystkim dzięki ożywieniu prywatyzacji, która przyniosła w 2004 r. wpływy w wysokości 10,3 mld zł.

Obydwa czynniki, hamujące wzrost relacji długu publicznego do PKB, mają jednak wpływ przejściowy i nadal konieczna jest głęboka reforma finansów publicznych, która przyniosłaby radykalne obniżenie deficytu sektora finansów publicznych. Z jednej strony jest to warunkiem ustabilizowania, a w dalszej perspektywie obniżenia długu, z drugiej zaś strony wejścia Polski do III etapu Unii Gospodarczej i Walutowej, czyli obszaru euro. Warunkiem jest deficyt trwale nieprzekraczający 3% PKB.

⁴ Dz.U. nr 155, poz. 1014 z późniejszymi zmianami.

Reforma powinna polegać przede wszystkim na restrukturyzacji wydatków publicznych, prowadzącej do obniżenia ich relacji do PKB. Nie byłoby natomiast wskazane podnoszenie obciążeń podatkowych – choć także mogłoby spowodować zmniejszenie deficytu – gdyż negatywnie wpływałoby na wzrost gospodarczy. Warto jednak zauważyć, że kraje Unii Europejskiej obniżające w latach 90. XX w. deficyty fiskalne (stanowiło to warunek wejścia do Unii Gospodarczej i Walutowej) często właśnie zwiększały obciążenia podatkowe.

Bibliografia

1. A. Wernik: *Budżet państwa 1990 r. Dostosowanie budżetowe w programie stabilizacyjnym*. Instytut Finansów Warszawa 1991.
2. A. Wernik: *Budżet państwa w latach 1991 – 1992. Kryzys finansów publicznych i jego przyczyny*. Instytut Finansów Warszawa 1993.
3. A. Wernik: *Równowaga budżetowa w okresie poprzedzającym transformację ustrojową*. Instytut Finansów Warszawa 1994.
4. A. Wernik: *Kryzys finansów publicznych i drogi przezwyciężenia w Polsce w latach 1989-1994*. W: *Dynamika transformacji polskiej gospodarki*. Kier. nauk. M. Belka, W. Trzeciakowski. Warszawa 1997 Poltext.
5. A. Wernik: *Finanse publiczne i polityka fiskalna 1989-1998. Próba syntezy*. W: *Polityka finansowa w okresie transformacji – doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*. Instytut Finansów WSUiB Warszawa 1999.
6. *Dylematy średniookresowej strategii finansowej*. Kier. nauk. A. Wernik. Instytut Finansów WSUiB Warszawa 2000.

Zbigniew Polański

Przemiana i ciągłość: refleksje o polskiej polityce pieniężnej w okresie piętnastolecia transformacji ustrojowej

- Polityka pieniężna w Polsce w latach 1989-2005
- Walka z inflacją
- Zmiana roli pieniądza i banku centralnego w okresie transformacji



Przemiana i ciągłość: refleksje o polskiej polityce pieniężnej w okresie piętnastolecia transformacji ustrojowej

Zbigniew Polański¹

Jedną z najważniejszych kwestii przemiany gospodarki socjalistycznej w gospodarkę rynkową jest zmiana roli pieniądza. O ile bowiem mechanizm pierwszej zakładał daleko idące podporządkowanie strumieni pieniężnych strumieniom rzeczowym, o tyle w drugiej mamy do czynienia z odwrotną sytuacją: to posiadanie pieniądza, a następnie jego wydatkowanie decydują o zasadniczej części decyzji o rzeczowym charakterze. W systemie socjalistycznym pieniądz pełnił funkcję pasywną, gdyż w bardzo ograniczonym zakresie decydował o alokacji dóbr, podczas gdy w gospodarce rynkowej, będąc podstawowym instrumentem rozdzielającym zasoby, odgrywa rolę aktywną.

Pisząc o polityce pieniężnej w okresie piętnastolecia transformacji w Polsce (1989-2005) priorytet w refleksji dajemy zatem zagadnieniom instytucjonalnym, tj. kwestiom dotyczącym przekształceń w zasadach („regułach gry”) funkcjonowania gospodarki. Dopiero na tym tle, w drugiej części opracowania, pokażemy ewolucję strategii i realizacji polityki polskiego banku centralnego.



→ prof. dr hab.
Zbigniew Polański

Szkoła Główna Handlowa
(Katedra Polityki Pieniężnej)

Narodowy Bank Polski
(Departament Analiz
Makroekonomicznych
i Strukturalnych)

¹ Poglądy i opinie wyrażone w tekście są poglądami i opiniami autora i niekoniecznie są zbieżne ze stanowiskiem NBP.

Autor pragnie podziękować W. Grostalowi i A. Kotowi oraz M. Brzoza-Brzezinię, T. Chmielewskiemu, E. Czarny, A. Czogale, R. Kokoszczyńskiemu i B. Pietrakowi za pomoc w przygotowaniu opracowania. Jeśli nie zaznaczono inaczej, oznacza to, że w tekście wykorzystano dane GUS.

1. Przemiany uwarunkowań instytucjonalnych

1.1. Punkt startu: sytuacja przed 1989 r.

Przejęcie od jednego do drugiego systemu społeczno-ekonomicznego jest nie tylko procesem społeczno-politycznym, ale przede wszystkim dotyczy zasad rządzących funkcjonowaniem gospodarki, tj. jej uwarunkowań instytucjonalnych. W przypadku rozpatrywanych tu kwestii chodzi o dwie grupy zagadnień. Po pierwsze, chodzi o krystalizowanie się reguł działania władz monetarnych typowych dla nowoczesnej gospodarki rynkowej. Po drugie, chodzi o przemiany, jakie zachodziły na innych obszarach życia gospodarczego, szczególnie w sferze finansów przedsiębiorstw, oraz o powstanie i rozwój rynkowego systemu finansowego. Zaczniemy od tej drugiej, szerszej problematyki.

W socjalistycznej gospodarce nakazowo-rozdzielczej – takiej, jaka istniała w Polsce w dość konsekwentnej postaci do początku lat 80. ubiegłego stulecia – finansowanie dużej części podmiotów, przede wszystkim przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych, odbywało się w sposób pasywny. Otrzymywały one bowiem środki pieniężne pod założenia dotyczące planowanej produkcji. Tym samym decyzje rzeczowe były pierwotne w stosunku do decyzji finansowych, te drugie zaś były wtórne, gdyż dopasowywano je do potrzeb wynikających z decyzji o charakterze rzeczowym. Innymi słowy, gospodarka socjalistyczna była tylko pozornie zmonetyzowana, a pieniądź ułomnie wypełniał przypisywane mu funkcje. Przedsiębiorstwa socjalistyczne charakteryzowały się miękkim ograniczeniem budżetowym. Oznaczało to, że pieniądź nie odgrywał aktywnej roli, ponieważ faktyczne postępowanie tych podmiotów nie zależało od posiadanych środków pieniężnych czy też tych, które miały być zgromadzone w przyszłości².

Ta istotna cecha gospodarki socjalistycznej miała daleko idące konsekwencje, z których wymienimy tylko dwie. Po pierwsze, nie było tu systemu finansowego, a zwłaszcza jego segmentu rynkowego, tj. takiego, w którym występuje sieć rynków i instytucji finansowych, umożliwiających przekazywanie na zasadach komercyjnych wolnych środków pomiędzy różnymi podmiotami i sektorami gospodarki, w trakcie czego następuje m.in. kreacja pieniądza. Wprawdzie w tamtej gospodarce

² Zob. szerzej na te tematy Kornai (1985, rozdz. 13 i 20), a z polskiej literatury Brus (1964, rozdz. 3) oraz Beksiak i Libura (1972, rozdz. 6).

ce istniał „system finansowy państwa”, niemniej jednak jego rolą było biernie tworzenie i dostarczanie środków pieniężnych, przede wszystkim przedsiębiorstwom. Po drugie, nie było tu władz monetarnych, w tym banku centralnego, w takiej postaci, w jakiej przywykliśmy rozumieć te instytucje. NBP został, co prawda, założony w 1945 r., jednak jego działalność w czasach socjalizmu zasadniczo różniła się od obecnej. Polegała ona przede wszystkim na pasywnym dostarczaniu środków pieniężnych innym podmiotom, głównie w drodze bezpośredniego kredytowania przedsiębiorstw. Bank centralny był „monobankiem”, gdyż starano się w nim zlokalizować całą działalność bankową (kredytową, depozytową i rozliczeniową) w stosunku do przedsiębiorstw państwowych i gospodarstw domowych. Działalność ta nie była „polityką pieniężną”, lecz „polityką kredytową”, w późniejszym okresie nazywaną też „polityką pieniężno-kredytową”.

Ta ostatnia zmiana terminologiczna odzwierciedla fakt, że w końcowym okresie socjalizmu, w szczególności od 1982 r., próbowano wprowadzać elementy rynkowe do panującego porządku gospodarczego. W efekcie w latach 80. nie mieliśmy już w Polsce do czynienia z nakazowo-rozdzielczym modelem gospodarki. Przejawiło się to m.in. pewną decentralizacją systemu, głównie na obszarze mikroekonomicznych decyzji przedsiębiorstw (m.in. w dziedzinie ustalania cen). Przemianom tym nie towarzyszyły jednak głębsze zmiany w finansowaniu przedsiębiorstw. Mimo że w 1982 r. NBP przestał bezpośrednio podlegać Ministerstwu Finansów³ oraz próbowano udzielać kredytów na podstawie zdolności kredytowej (tzw. polityka trudnego pieniądza), finansowanie przedsiębiorstw nadal pozostawało pasywne. W rezultacie, zapoczątkowana jeszcze we wczesnych latach 70. inflacja uległa dalszemu nasileniu.

Lata 80., bezpośrednio poprzedzające właściwą transformację ustrojową zapoczątkowaną w latach 1989-1990, charakteryzowały się daleko idącym rozregulowaniem gospodarki. Przejawem tego było nasilenie inflacji – zarówno w postaci wzrostu cen (w 1988 r. średnioroczny wzrost cen towarów i usług dla ludności przekroczył już 60%), jak i w formie typowej dla gospodarki socjalistycznej, tj. w postaci niezaspokojonego popytu przejawiającego się w niedoborach towarów i odkładaniu się przymusowych oszczędności. U źródeł przyspieszenia inflacji leżała głęboka niespójność instytucjonalna: pewnemu zdecentralizowaniu gospodarki nie towarzyszyło wprowadzenie nowego mechanizmu koordynacyjnego w postaci zmia-

³ Przejawem tej podległości było m. in. to, że do tego czasu Prezes NBP był jednocześnie wiceministrem finansów, natomiast bank centralny, w ramach struktury organizacyjnej państwa, zaliczany był do resortu finansów.

ny zasad finansowania podmiotów gospodarczych oraz deficytów budżetu państwa (Polański, 1995).

Z biegiem czasu, szczególnie w NBP, coraz silnie uświadamiano sobie jednak występowanie wspomnianej niespójności instytucjonalnej i jej daleko idących negatywnych konsekwencji. Przejawem narastania tej świadomości była publikacja dokumentu pt. *Program umacniania pieniądza* (NBP, 1987), a następnie inicjatywa zreformowania systemu bankowego (w tym banku centralnego i jego działalności), która zmaterializowała się z początku 1989 r.

1.2. Przełom lat 1989-1990

Początek prac nad reformą polskiego systemu bankowego, która z czasem zaowocowała jego dostosowaniem do standardów nowoczesnej gospodarki rynkowej, można datować już na 1987 r. W tym roku ze struktur NBP wydzielono Powszechną Kasę Oszczędności – bank państwowy (obecnie PKO BP SA), rozpoczynając ostateczny rozkład instytucji monobanku⁴. Punktem przełomowym były jednak ustawy o NBP i prawo bankowe przyjęte przez Sejm w końcu stycznia 1989 r.

Rezultatem tych ustaw było wprowadzenie klasycznego dla gospodarki rynkowej dwupoziomowego (dwuszczeblowego) systemu bankowego. W tym układzie jeden poziom (szczebel) tworzą banki komercyjne i spółdzielcze, tj. instytucje bezpośrednio obsługujące podmioty gospodarujące (przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe, podmioty wyodrębnione w ramach publicznego systemu finansowego). W skład drugiego poziomu wchodzi natomiast bank centralny – główna instytucja władz monetarnych państwa. Tym samym reforma bankowa ze stycznia 1989 r. stworzyła przesłanki tego, aby NBP rozpoczął prowadzenie polityki pieniężnej, tj. pośrednie (poprzez system bankowy i rynki finansowe), aktywne oddziaływanie na gospodarkę.

Był to oczywiście dopiero pierwszy istotny krok w kierunku tworzenia niezależnego banku centralnego i nowoczesnej polityki pieniężnej. Dalsze ważne wydarzenia nastąpiły już kilka miesięcy później. W trakcie obrad Okrągłego Stołu (6 lutego – 5 kwietnia 1989 r.) ugodniono, że kandydata na prezesa NBP przedstawia

⁴ Szerzej zob. Baka i in. (1997, rozdz. 1), także Wyczański i Gołajewska (1995, rozdz. 1).

Sejmowi Prezydent RP. W rezultacie NBP znalazł się w „pionie prezydenckim” struktury organizacyjnej państwa⁵. Rozwiązanie to zostało usankcjonowane w nowelizacji konstytucji z 7 kwietnia 1989 r., a następnie utrzymane w konstytucji RP z 1997 r. (por. art. 227, par. 3).

Równoległe z tymi zmianami prawno-organizacyjnymi rozpoczął się szybki rozwój rynkowego systemu finansowego. Już w lutym 1989 r. ze struktury NBP wyłoniono 9 państwowych (z czasem sprywatyzowanych) banków komercyjnych, natomiast niedługo później udzielono pierwszych licencji na podjęcie działalności przez banki prywatne. Stopniowo zaczęły powstawać warunki rozwoju rynków finansowych, w tym międzybankowego rynku pieniężnego, niezbędnego do prowadzenia polityki pieniężnej.

Dalsze istotne zmiany uwarunkowań instytucjonalnych, determinujące rolę i efektywność polityki pieniężnej NBP, wiązały się z rozpoczęciem nowej polityki gospodarczej przez powołany we wrześniu 1989 r. rząd T. Mazowieckiego. Radykalna zmiana polityki makroekonomicznej była istotnym elementem tzw. planu Balcero-wicza. Obok głębokich przemian instytucjonalnych program ten zakładał przeprowadzenie stabilizacji, a więc przede wszystkim ograniczenie szybko nasilającej się w drugiej połowie 1989 r. inflacji. W całym 1989 r. jej dynamika mierzona wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych (wskaźnik CPI), w ujęciu „grudzień do grudnia”, wyniosła aż 640,3%!

Zapoczątkowanie nowej polityki gospodarczej w 1990 r. wymagało kolejnych głębokich zmian prawnych, w tym m. in. nowelizacji obydwu ustaw bankowych. Dokonano tego w końcu grudnia 1989 r. W odniesieniu do kwestii związanych bezpośrednio z polityką pieniężną trzeba wskazać na trzy istotne zmiany. Po pierwsze, wyeliminowano plan kredytowy (dokument określający kierunki rozdysponowania kredytu bankowego w gospodarce socjalistycznej). Po drugie, zobowiązano bank centralny do ustalania i podawania podaży pieniądza w założeniach polityki pieniężnej. Po trzecie, zmieniono zasady kredytowania deficytów budżetowych (ograniczono zakupy przez NBP rządowych papierów dłużnych do wysokości 2% planowanych wydatków budżetu centralnego). Innym trudnym do przecenienia pociągnięciem było uchwalenie ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych, która m.in. uchylała preferencje w dostępie do kredytów, w ich oprocentowaniu

⁵ Aczkolwiek obowiązująca do 1997 r. ustawa o NBP przewidywała, że coroczne założenia polityki pieniężnej oraz sprawozdania z jej realizacji są przyjmowane przez Sejm, co powodowało, że jego wpływ na działalność banku centralnego mógł być znaczny (por. również uwagi w punkcie 1.3).

oraz warunkach spłaty, a także pozwalała bankom zmieniać stałe oprocentowanie udzielonych już kredytów na oprocentowanie zmienne.

Z początkiem 1990 r. nastąpiło jeszcze inne bardzo ważne wydarzenie, warunkujące ówczesną politykę pieniężną, którego wpływ zdecydowanie jednak wykracza poza ten obszar życia ekonomicznego kraju. Mowa o kolejnym przełomowym kroku w otwieraniu naszej gospodarki na świat. Gospodarki socjalistyczne, zwłaszcza w ich tradycyjnej, nakazowo-rozdzielczej postaci, miały wysoce autarkiczny charakter. Występował tu państwowy monopol handlu zagranicznego oraz niewymienialny pieniądź, co powodowało, że społeczeństwo w bardzo ograniczonym zakresie korzystało z dobrodziejstw wymiany międzynarodowej. W Polsce sytuacja ta zaczęła się stopniowo zmieniać w latach 80. i już w styczniu 1989 r. zniesiono monopol handlu zagranicznego (Polaszkievicz, 2000). Złoty był nadal walutą niewymienialną, pomimo że w połowie marca tego roku zalegalizowano, szeroko rozwinięty w socjalistycznej Polsce, nielegalny („czarny”) rynek walutowy. Sytuacja pozostawała wysoce nienormalna, ponieważ w praktyce występowały dwa bardzo zróżnicowane kursy walutowe – rynkowy (tj. kształtujący się w obrocie pomiędzy prywatnymi podmiotami) i bankowy (tj. podawany przez banki, a ustalany przez NBP).

Złoty będąc walutą niewymienialną hamował rozwój wymiany międzynarodowej i tym samym spowalniał powstawanie mechanizmów rynkowych. Stąd też bardzo ważnym elementem zmian systemowych wprowadzonych w życie 1 stycznia 1990 r. była wewnętrzna wymienialność złotego. Wprawdzie z punktu widzenia standardów międzynarodowych złoty pozostawał nadal walutą niewymienialną (Pietrzak, 1996, s. 36), jednak zmiany wywołane tą innowacją instytucjonalną są nie do przecenienia. Przede wszystkim z punktu widzenia krajowych podmiotów uczestniczących w handlu zagranicznym złoty zyskał cechę wymienialności w stosunku do większości transakcji rejestrowanych na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego. Z kolei dla polityki pieniężnej rozwiązaniem to było istotne, ponieważ wiązało się z ujednoczeniem kursu złotego i stwarzało warunki do oddziaływania ważnego instrumentu sterowania życiem gospodarczym, jakim jest kurs walutowy.

Podstawowym instrumentem w prowadzeniu polityki pieniężnej jest jednak stopa procentowa. Jednocześnie ze wzrostem znaczenia kursu walutowego zwiększyła się jej rola w sterowaniu makroekonomicznym. Wspomniana ustawa o uporządkowaniu stosunków kredytowych pozwoliła na zasadnicze ograniczenie szeroko rozpowszechnionych preferencji w dziedzinie kredytu bankowego, w tym w odniesieniu do jego oprocentowania. Równocześnie NBP przeszedł do prowadzenia po-

lityki realnie dodatniej stopy procentowej. Jej zapoczątkowanie było nie tylko spowodowane koniecznością ograniczenia galopującej inflacji, ale wynikało także z głębokiej zmiany instytucjonalnej, zmierzającej do zaostrożenia ograniczenia budżetowego podmiotów i tym samym do zmiany ich zachowań w nowym systemie ekonomicznym.

Zmiany stopy procentowej i kursu walutowego wskazują, że w 1990 r. zasadniczo zmieniła się rola pieniądza w gospodarce. Do tego momentu jego rola była w dużym stopniu bierna, natomiast od tej chwili pieniądz zaczął odgrywać aktywną rolę, stając się najważniejszym czynnikiem wiążącym i koordynującym autonomiczne decyzje podmiotów gospodarujących. Tym samym pojawiły się przesłanki do aktywnego oddziaływania środowiska monetarnego na życie gospodarcze, a więc powstało miejsce i zapotrzebowanie na politykę pieniężną. W latach 1989-1990 dopiero rozpoczynała się jednak budowa zrębów gospodarki rynkowej. Oznaczało to, że polityka NBP miała przejść głęboką ewolucję.

1.3. Przemiany lat 90. XX w. i początku następnej dekady

W następstwie przełomu społeczno-politycznego 1989 r. rozpoczęła się w Polsce konsekwentna budowa gospodarki rynkowej. Wydarzenia lat 1989-1990 wyraźnie wskazały, że polityka pieniężna jest ważnym elementem tego procesu. Powstawanie nowego systemu ekonomicznego i jego przemiany rzutowały jednak na jej kształt i efektywność. Dlatego obecnie pokrótce przedstawimy przemiany otoczenia, w którym ją prowadzono. Ponieważ system społeczno-ekonomiczny podlegał wszechstronnej ewolucji, zmiany istotne dla polityki pieniężnej poniżej uporządkujemy w trzech grupach.

Przemiany otoczenia regulującego funkcjonowanie banku centralnego

Jak pamiętamy, stosunkowo wcześnie, bo już w styczniu 1989 r., a więc jeszcze przed rozpoczęciem właściwej transformacji ustrojowej, przyjęto ustawodawstwo dotyczące banku centralnego, odpowiadające w ogólnych zarysach zasadom funkcjonowania gospodarki rynkowej. Pomimo nowelizacji z grudnia 1989 r. ustawa o NBP nie stwa-

rzała jednak solidnej podstawy do prowadzenia polityki pieniężnej wolnej od nacisków zewnętrznych. W początkowych latach transformacji (1990-1991) nie było to większym problemem, gdyż polityka pieniężna stanowiła integralną część uzgodnionego z Międzynarodowym Funduszem Walutowym programu stabilizacyjnego. Z czasem jednak, po przejściu do „normalnego” w państwie demokratycznym, a więc opartego na grze różnego rodzaju interesów, stanowienia polityki gospodarczej, sytuacja się zmieniła. Było to tym bardziej istotne, że ustawodawstwo z 1989 r. przewidywało znaczącą rolę Sejmu w przyjmowaniu założeń i sprawozdań z polityki pieniężnej NBP (Gronkiewicz-Waltz, 1994, s. 49), a cel jego działalności, sformułowany jako „umacnianie pieniądza polskiego”, sprzyjał manipulacjom interpretacyjnym.

W tej sytuacji już w 1991 r. prowadzono prace nad kolejną nowelizacją ustawy o NBP, której dokonano w dwóch ruchach w następnym roku (luty, maj). Wprowadzono 6-letnią, jednokrotnie odnawialną, kadencję Prezesa NBP oraz ograniczono możliwość jego odwołania tylko do przyczyn niezwiązanych z prowadzeniem polityki pieniężnej. Zmiany te uodporniły bank centralny na nadmierny wpływ rządu i Sejmu, umożliwiając NBP kontynuowanie polityki ograniczania inflacji (Kokoszczynski, 2004, s. 254).

Częstkowy charakter nowelizacji z 1992 r. oznaczał jednak, że ustawodawstwo bardziej kompleksowo regulujące działalność NBP musiało zostać dopiero opracowane i przyjęte. Stało się to w 1997 r. i wiązało uchwalenie nowej ustawy o NBP z wcześniejszym przyjęciem Konstytucji RP, w której znalazły się zapisy dotyczące prowadzenia polityki gospodarczej, w tym polityki pieniężnej. Podkreślimy, że ustawodawca dążył do zharmonizowania obydwu aktów prawnych z regulacjami obowiązującymi w Unii Europejskiej, przyjętymi w związku z przygotowaniem do wprowadzenia euro i rozpoczęcia wspólnej polityki pieniężnej w 1999 r.⁶ Nowe zasady, które wtedy wprowadzono, a funkcjonujące do dziś bez większych zmian, streścimy pokrótce, wykorzystując znany podział niezależności (autonomii) banku centralnego na trzy obszary: personalną, funkcjonalną i finansową.

W odniesieniu do niezależności personalnej trzeba w pierwszej kolejności stwierdzić, że Konstytucja (art. 227) wprowadzając nowy organ banku centralnego, tj. Ra-

⁶ Wpływ rozwiązań unijnych na polskie ustawodawstwo związane z polityką pieniężną był też widoczny już wcześniej. W grudniu 1991 r. Polska podpisała Układ Europejski, który chociaż wszedł w życie w lutym 1994 r., już wcześniej odgrywał istotną rolę inspirującą przy stanowieniu regulacji. Nowelizacja ustawy o NBP z 1992 r., wydłużająca kadencję Prezesa oraz ograniczająca możliwość jego odwołania, nawiązywała do dyskusji związanej z pracami nad Traktatem z Maastricht (przyjętym przez Radę Europejską w grudniu 1991 r.).

dę Polityki Pieniężnej, głęboko zmieniła dotychczasowy mechanizm podejmowania decyzji dotyczących polityki pieniężnej, nadając mu kolegialny charakter. Z jednej strony dała pewien wpływ siłom politycznym na kształt polityki w momencie powoływania członków Rady (poza Prezesem NBP, powoływanym – tak jak wcześniej – przez Sejm na wniosek Prezydenta RP, pozostałych dziewięciu członków w równej liczbie powołują Prezydent, Sejm i Senat). Z drugiej jednak strony członkowie Rady mają dużą niezależność w prowadzeniu polityki, gdyż powoływani są na 6-letnią kadencję, która tylko w przypadku Prezesa NBP może być jednokrotnie odnowiona. W nowej ustawie o NBP precyzyjnie określono okoliczności, w których może nastąpić odwołanie członka Rady (art. 9 i 13).

Mówiąc o **autonomii funkcjonalnej** banku centralnego, wyróżnia się dwa jej aspekty: dotyczący stanowienia celu polityki pieniężnej oraz dotyczący niezależności w dziedzinie wykorzystywania instrumentów polityki pieniężnej. W tym ostatnim zakresie nowe ustawodawstwo nie zmieniło zasadniczo sytuacji, ponieważ pod rządami poprzedniej ustawy bank centralny miał już autonomię wykorzystywania swoich instrumentów. Jedyną wartą zasygnalizowaną zmianą odnosiła się do bardziej precyzyjnego niż poprzednio zapisu dotyczącego prowadzenia polityki kursowej (art. 24).

Przełomowe zmiany nastąpiły natomiast w stanowieniu celu polityki pieniężnej. Konstytucja stwierdza, że bankowi centralnemu „przysługuje (...) wyłączne prawo (...) ustalania i realizowania polityki pieniężnej” oraz że „Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza” (art. 227, par. 1). Ten ostatni zapis ustawa o NBP precyzuje w duchu Traktatu z Maastricht, mówiąc, że „Podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP” (art. 3, par. 1).

Przyjęcie wymienionych zapisów radykalnie zmieniło sytuację. We wcześniejszej ustawie o NBP – jak pamiętamy – cel polityki pieniężnej był sformułowany mało precyzyjnie. W pracach nad założeniami polityki pieniężnej stosowano zasadę, że materiał przedkładany Sejmowi do akceptacji powinien zawierać wskaźniki odnoszące się do celu inflacyjnego spójne z zawartymi w projekcie ustawy budżetowej. W rezultacie dochodziło do sytuacji, w których wyznaczony na dany rok cel inflacyjny zawarty w założeniach polityki pieniężnej NBP nie zawsze wynikał z prac progностycznych prowadzonych w banku centralnym. Nowe ustawodawstwo całkowicie zmieniło tę sytuację nie tylko dlatego, że precyzyjnie definiowało cel polityki, ale także dlatego, że Konstytucja, mówiąc o wyłącznym prawie NBP do stanowienia i prowadzenia poli-

tyki pieniężnej dawała mu pełną autonomię w ustalaniu ilościowo wyrażonego celu. Istotnym skutkiem przyjęcia tego rozwiązania było także to, że coroczne założenia polityki pieniężnej (podobnie jak sprawozdania z jej wykonania) zaczęły być przekazywane Sejmowi wyłącznie do wiadomości.

W odniesieniu do trzeciego wymiaru niezależności banku centralnego, jego *autonomii finansowej*, również dokonano zasadniczej zmiany. W Konstytucji zawarto mianowicie kolejny zapis inspirowany Traktatem z Maastricht, zakazując kredytowania deficytów budżetowych przez bank centralny (art. 220, par. 2).

W rezultacie tych wszystkich zmian wykrystalizował się w Polsce niezależny bank centralny, odpowiadający potrzebom gospodarki rynkowej, której ewolucja nakierowana jest na uczestnictwo w UE⁷. Jednocześnie zmiana otoczenia prawnego z 1997 r. pociągnęła za sobą, jak za chwilę zobaczymy, głęboką zmianę w polityce pieniężnej.

Rozwój systemu finansowego

Oddziaływanie banku centralnego na realną sferę gospodarki odbywa się poprzez kształtowanie sytuacji na rynkach finansowych oraz wywoływanie określonych zachowań instytucji finansowych, a więc przez wpływanie na system finansowy, którego – nawiasem mówiąc – bank centralny jest istotnym składnikiem. W momencie rozpoczęcia transformacji ustrojowej rynkowy segment systemu finansowego dopiero zaczął powstawać, natomiast segment publiczny zaczął podlegać głębokim przekształceniom, które dokonują się do chwili obecnej.

Sygnalizowana teraz problematyka zdecydowanie wychodzi poza poruszane w niniejszym tekście zagadnienia⁸. Musimy jednak przypomnieć parę kwestii. Po pierwsze, zakres wykorzystywania pieniądza w gospodarce uległ regularnemu

⁷ Ustawa o NBP z 1997 r. była kilkakrotnie nowelizowana; najważniejsza z nowel weszła w życie z początkiem 2004 r. i dostosowała ustawę do wymagań UE (aczkolwiek nie do końca wymagań Eurosystemu, tj. Europejskiego Banku Centralnego i narodowych banków centralnych krajów wchodzących w skład europejskiej unii monetarnej).

⁸ Jej szersze omówienie można znaleźć w pracach pod redakcją B. Pietrzaka i Z. Polańskiego (1998) oraz B. Pietrzaka, Z. Polańskiego i B. Woźniak (2003).

rozszerzaniu⁹, z tym że stale był zdecydowanie niższy niż w krajach UE lub w niektórych krajach posocjalistycznych. Po drugie, w odniesieniu do publicznego systemu finansowego istotnym problemem dla polityki pieniężnej był permanentnie występujący od 1991 r. deficyt budżetu państwa, w niektórych okresach bardzo wysoki (szczególnie w pierwszej połowie lat 90. XX w. oraz po 2000 r.). Trzeba podkreślić, że odejście w końcu 1997 r. od finansowania tych deficytów przez bank centralny było istotnym posunięciem antyinflacyjnym.

W odniesieniu do rynkowego systemu finansowego warto przypomnieć następujące momenty. Po pierwsze, trzeba wskazać na powstawanie kolejnych rynków finansowych, co umożliwiała bankowi centralnemu coraz szersze wykorzystywanie rynkowych instrumentów polityki pieniężnej (od 1993 r. NBP zaczął prowadzić w sposób ciągły operacje otwartego rynku, a w latach 1995-1998 prowadził sterylizowane interwencje walutowe). Po drugie jednak, rynkowy system finansowy w Polsce pozostawał „bankowo zorientowany”, co m.in. oznaczało, że kredyt bankowy był głównym zewnętrznym źródłem zasilania finansowego przedsiębiorstw¹⁰. Tym samym dla skuteczności polityki pieniężnej bardzo istotne były, następujące szczególnie dynamicznie w latach 90. XX w., restrukturyzacja i prywatyzacja banków¹¹, zmieniające ich zachowania. Zarówno rozwój rynków, jak i zmiany w instytucjach finansowych były w dużym stopniu stymulowane dalszym rozszerzaniem zakresu wymienialności złotego oraz napływem kapitału z zagranicy.

⁹ Tzw. wskaźnik monetyzacji gospodarki (relacja podaży pieniądza do PKB) w wybranych latach kształtował się następująco: 1995 r. – 33,8%, 2001 r. – 44,6% (dane dla agregatu M2 sporządzonego według metodologii wykorzystywanej przez NBP do 2002 r.) oraz: 1996 r. – 36,2%, 2004 r. – około 42,0% (dane dla agregatu M3 wykorzystującego metodologię Europejskiego Banku Centralnego).

¹⁰ O niewielkiej roli giełdy papierów wartościowych świadczy chociażby to, że relacja kapitalizacji (tj. wartości rynkowej wszystkich notowanych akcji) warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych do PKB tylko w trzech latach (1999, 2003 i 2004) przekroczyła 20%, a więc poziom, od którego zwyczajowo przyjmuje się, że rynek kapitałowy ma duże znaczenie dla gospodarki.

¹¹ W okresie działania w Polsce największej liczby banków, tj. w 1993 r., na 87 banków komercyjnych w 58 występowała przewaga kapitału prywatnego (w tym 10 było kontrolowanych przez inwestorów zagranicznych). W końcu września 2004 r. liczby te odpowiednio wynosiły 57, 51 i 43. Abstrahujemy tu od banków spółdzielczych, których liczba zmniejszyła się w tych latach z 1653 do 596. Lepszy obraz zmian w sektorze bankowym otrzymamy, patrząc na zmiany w strukturze akcji kredytowej. Jeśli przyjąć za 100% kredyty netto dla sektora niefinansowego, to w 1993 r. tylko 13,6% pochodziło od banków komercyjnych z przewagą kapitału prywatnego, w tym 2,7% z banków kontrolowanych przez inwestorów zagranicznych. W końcu trzeciego kwartału 2004 r. liczby te wynosiły odpowiednio: 69,6% oraz 67,9%. Banki spółdzielcze udzielały w tym czasie 5-8% kredytów. Dane za: Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (2004, s. 29).

Nie tylko otoczenie prawne regulujące funkcjonowanie NBP, ale także środowisko finansowe było w rozpatrywanym okresie wyjątkowo zmienne. Nie mogło to pozostać bez wpływu na działalność banku centralnego.

Przemiany strukturalne i ewolucja ograniczenia budżetowego przedsiębiorstwa

Podobnie jak przed chwilą, teraz tylko zasygnalizujemy kilka kwestii istotnych dla prowadzenia polityki pieniężnej, a dotyczących bardzo szerokiej problematyki podmiotów należących do sfery realnej gospodarki.

Po pierwsze, w okresie transformacji dokonana się głęboka przemiana własnościowa. W pierwszych latach nowego stulecia sektor prywatny wytwarzał już trzy czwarte polskiego PKB. Podobnie jak w przypadku banków, w sektorze przedsiębiorstw także wzrosła, choć nie tak znacząco, rola kapitału zagranicznego.

Po drugie, w czasie transformacji nastąpiło daleko idące otwarcie gospodarki. W tradycyjnym ujęciu, abstrahującym od przepływów kapitałowych, relacja sumy eksportu oraz importu do PKB wynosiła w 1992 r. niecałe 35%, natomiast w 2002 r. przekroczyła 50%, aby osiągnąć około 67,5% w 2004 r.

Tym podstawowym zmianom strukturalnym nie towarzyszyły jednak dostatecznie konsekwentne zmiany liberalizacyjne (deregulacyjne) na niektórych rynkach towarowych (np. energetyki) oraz na rynku pracy. Z jednej strony przez długi czas utrudniało to obniżanie inflacji, a z drugiej powodowało, że antyinflacyjna kontrola dynamiki popytu przekładała się na wysoką stopę bezrobocia. Co gorsza, niektóre ważne branże gospodarki nie zostały sprywatyzowane oraz dostatecznie głęboko zrestrukturyzowane. W rezultacie do końca rozpatrywanego okresu w niektórych segmentach polskich przedsiębiorstw utrzymywał się syndrom miękkiego ograniczenia budżetowego – relikw pasywnego finansowania z czasów gospodarki socjalistycznej (por. Kopczewski, Rogowski, Socha, 2003).

Podobnie jak w przypadku systemu finansowego, w sferze realnej również zachodziły przemiany, które stwarzały dodatkowe wyzwania dla polityki pieniężnej. W odróżnieniu od zmian w rynkowym systemie finansowym zmiany w sektorze przedsiębiorstw były mniejsze, choć i tak zdecydowanie większe niż w publicznym systemie finansowym. Ten odmienny stopień zaawansowania przemian na różnych

obszarach gospodarki stwarzał dodatkowe trudności w prowadzeniu polityki pieniężnej i polityki ekonomicznej w ogóle.

2. Ewolucja strategii i realizacji polityki pieniężnej NBP

Rozpoczęta w 1990 r. polityka pieniężna daje się łatwo podzielić na dwa okresy, ściśle związane z ustawodawstwem regulującym funkcjonowanie banku centralnego. Jak już wiemy, do 1997 r. obowiązywała kilkakrotnie nowelizowana ustawa o NBP z 1989 r., natomiast z początkiem 1998 r. weszły w życie nowa Konstytucja RP oraz nowa ustawa o NBP. W konsekwencji można wyodrębnić dwa główne okresy w polityce pieniężnej: lata 1990-1997 oraz okres trwający od 1998 r.

2.1. Okres 1990-1997: eklektyczna polityka pieniężna

W pierwszym okresie próby sterowania ekspansją monetarną wiązano z ingerencją w kształtowanie kursu walutowego. Ponieważ łączono tu dwie odmienne strategie monetarne (kontrolni podaży pieniądza i kontroli kursu walutowego), mówimy o eklektycznym charakterze polityki. W rozpatrywanym okresie można jednak wyodrębnić trzy fazy, pokrywające się z grubsza z latami 1990-1991, 1992-1995 oraz 1996-1997¹².

Lata 1990-1991

W pierwszej fazie polityka pieniężna była integralną częścią planu Balcerowicza. Podobnie jak wiele omawianych kwestii, zagadnienie to znacznie wychodzi poza obszar naszych rozważań¹³. Świadomie więc ograniczamy się do jego aspektów bezpośrednio związanych z polityką pieniężną.

¹² Periodyzacja za Polański (2003). Na temat nieco odmiennych ujęć por. Szpunar (2000, s. 210) oraz Koszczyński (2004, rozdz. 9).

¹³ Zob. np. Balcerowicz (1992, s. 36-55).

Rok	Inflacja ^a			Przyrost podaży pieniądza ^b		
	założona (%)	faktyczna (%)	odchylenie (%)	założony (mld zł)	faktyczny (mld zł)	odchylenie (%)
I. Lata 1990-1991						
1990	95,0	249,3	+162,4	4,1	10,3	+151,2
1991	32,0	60,4	+88,8	8,5	9,0	+5,9
II. Lata 1992-1995						
1992	36,9	44,3	+20,0	12,7	15,0	+18,1
1993	32,2	37,6	+16,8	15,0	14,8	-1,3
1994	23,0	29,5	+28,3	15,5-16,9	21,4	+26,6
1995	17,0	21,6	+27,1	17,1	26,9	+57,3
III. Lata 1996-1997						
1996	17,0	18,5	+8,8	23,0	30,5	+32,6
1997	13,0	13,2	+1,5	27,4-28,6	39,8	+39,2

➔ **Tabela 1. Inflacja i podaż pieniądza w latach 1990-1997: wielkości założone i faktyczne**

^a Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (wskaźnik CPI) – metoda „grudzień do grudnia”.

^b Dla 1990 r. agregat „pieniądz krajowy” (M2 bez wkładów walutowych), od 1991 r. agregat „pieniądz ogółem” (M2). Wielkości podano w złotych po denominacji z 1995 r.

Uwaga: odchylenia przedstawiono jako odsetek wielkości zakładanych. W przypadku przedziałowe wyrażenia zakładanej wielkości odchylenie obliczono w stosunku do jego najbliższego krańca.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i NBP.

Z tej perspektywy należy podkreślić, że główną częścią tego planu był program stabilizacyjny przygotowany w porozumieniu z MFW. Programy tej instytucji skierowane są na stabilizację makroekonomiczną i zakładają przywrócenie kontroli wzrostu podaży pieniądza oraz zrównoważenie bilansu płatniczego. Tradycyjne programy Funduszu postulują kontrolę akcji kredytowej systemu bankowego poprzez ustanowienie górnego pułapu jej przyrostu oraz wprowadzenie minimalnego progu przyrostu rezerw zagranicznych. Mechanizm ten jest dodatkowo wzmacniany stabilizowaniem kursu waluty krajowej, który odgrywa rolę określaną metaforycznie jako nominalna kotwica antyinflacyjna¹⁴. W przypadku Polski zadanie to spełniło, trwające prawie dwa lata, administracyjne zamrożenie

¹⁴ W niektórych sytuacjach mogą występować inne kotwice. W Polsce, w warunkach dominacji własności państwowej w sektorze przedsiębiorstw, drugą kotwicą antyinflacyjną był podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń.

nie kursu złotego, początkowo w stosunku do dolara USA, a następnie do koszyka walut. Efekty monetarne tak skonstruowanego programu przedstawia pierwsza część tabeli 1.

Okres 1990-1991 był wyjątkowo trudny, co potwierdzał także rozwój sytuacji na innych obszarach życia gospodarczego (załamanie produkcji, pojawienie się bankructw i bezrobocia). Z drugiej jednak strony, zamieszczone w tabeli 1 liczby maskują osiągnięte rezultaty. Choć zakładana stopa inflacji została w tych latach znacząco przekroczona, to inflacja uległa istotnemu obniżeniu. Widać to, gdy rozpatrujemy jej miesięczne stopy: o ile w styczniu 1990 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych (miesięczny wskaźnik CPI) wzrosły o 79,6%, o tyle w grudniu tego roku zwiększyły się o 5,9%, a rok później o 3,1%.

Daleko idące przekroczenie zakładanych stóp inflacji wynikało m.in. z pionierskich warunków, w jakich rozpoczynano politykę pieniężną. Nieoczekiwanie wysoka dynamika inflacji miała trzy główne przyczyny.

Po pierwsze, „wypaliły się” odłożone w czasach gospodarki socjalistycznej przymusowe oszczędności (tzw. nawis inflacyjny), których szacunki, pomimo podejmowanych licznych prób, były wysoce nieprecyzyjne. W tej sytuacji przeprowadzona z początkiem 1990 r. liberalizacja cen, połączona z ograniczeniem dotacji budżetowych oraz zmianami cen kontrolowanych przez państwo, pociągnęła za sobą silniejszy od zakładanego wzrost inflacji.

Po drugie, zamrożenie kursu dolara na poziomie 9.500 zł (sprzed denominacji) zbyt głęboko zdewaluowało naszą walutę, co dodatkowo pchnęło ceny krajowe w górę (Gotz-Kozierkiewicz, 1991). Trzeba jednak przypomnieć, że w końcu 1989 r. nie było jednoznacznych przesłanek ustalenia kursu złotego. Kurs rynkowy znacznie bowiem odchyłał się od kursu oficjalnego (bankowego), a nowy kurs miał jednolity charakter dla całej gospodarki (choć przez pewien czas pomiędzy kursami kantorowym i bankowym utrzymywała się jeszcze widoczna różnica). Należy też przypomnieć, że zamrożenie złotego w stosunku do dolara trwało do połowy maja 1991 r., kiedy zdewaluowano złotego (o 14,4%) oraz powiązano go z koszykiem 5 walut¹⁵, z tym że nowa relacja kursowa była nadal sztywna.

¹⁵ W skład koszyka wchodziły: dolar (45%), marka niemiecka (35%), funt szterling (10%) oraz frank francuski i frank szwajcarski (po 5%).

Na trzecią proinflacyjną przyczynę wskazują w tabeli 1 kolumny dotyczące przyrostu podaży pieniądza. Pomimo nieplanowanej nadwyżki budżetowej w 1990 r., ekspansja monetarna nadal wykazywała wyjątkową dynamikę. U jej podłoża leżał przede wszystkim dalszy silny wzrost wielkości kredytów bankowych. Inną przyczyną była (także nieplanowana, a spowodowana nadmierną dewaluacją złotego) nadwyżka w obrotach bieżących bilansu płatniczego, prowadząca do wzrostu rezerw zagranicznych w banku centralnym. Wobec pogorszenia się sytuacji w handlu zagranicznym druga przyczyna nie wystąpiła już w następnym roku, podczas gdy z zapanowaniem nad akcją kredytową banków NBP nadal miał problemy.

Roczna dynamika wzrostu wielkości kredytów dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w latach 1990-1991 wyniosła 253,2% oraz 62,2%. Tak silna ekspansja kredytowa wystąpiła pomimo inicjatywy uporządkowania stosunków kredytowych oraz rozpoczęcia polityki dodatniej, w kategoriach realnych, stopy procentowej. Stopy te, liczone ex post, były jednak nadal ujemne, szczególnie dla 1990 r. (Polański, 1998a, s. 97). Niemniej jednak, w wyrażeniu nominalnym zostały one bardzo podniesione – np. w styczniu 1990 r. stopa kredytu refinansowego NBP wyniosła w wyrażeniu rocznym aż 432%! Pomimo zmiany polityki stopy procentowej silna ekspansja kredytu bankowego dalej postępowała. Jej przyczyną była niespójność pomiędzy próbą prowadzenia restrykcyjnej polityki pieniężnej a zachowaniem państwowych banków i ich klientów, głównie przedsiębiorstw państwowych. Niezależnie bowiem od intencji władz monetarnych podmioty te zareagowały na nową politykę zgodnie z zasadami panującymi w starym systemie, a związanymi z występującym tam podporządkowaniem strumieni finansowych strumieniom rzeczowym (Polański, 1994). W rezultacie trwała ekspansja kredytowa, chwilowo łągódząc problemy wielu przedsiębiorstw, jednak w dalszej perspektywie prowadząc do nasilenia problemu nieściągalnych należności (tzw. złych dłuów).

Wobec niedorozwoju rynków finansowych podstawowymi instrumentami polityki pieniężnej miały być kredyty refinansowe i rezerwy obowiązkowe. Ich stopy (bardzo wysokie w obydwu przypadkach) próbowano wykorzystywać do sterowania akcją kredytową. Zachowania banków i przedsiębiorstw spowodowały jednak, że instrumenty te okazały się nieskuteczne. Pociągnęło to za sobą przywrócenie w ostatnich miesiącach 1990 r. instrumentu administracyjnego, wykorzystywanego w gospodarce socjalistycznej, jakim były pułapy (plafony) przyrostu kredytów dla banków państwowych. Wprowadzenie pułapów i pogarszająca się jakość portfeli banków tłumaczą spadek dynamiki akcji kredytowej oraz ekspansji monetarnej w 1991 r.

Lata 1992-1995

Zakończenie pierwszego etapu stabilizacji i transformacji gospodarczej, powołanie po dłuższej przerwie nowego Prezesa NBP (H. Gronkiewicz-Waltz), a także zmiany w ustawie o NBP spowodowały, że w 1992 r. zaczęła się krystalizować koncepcja polityki pieniężnej, która zapoczątkowała nową fazę działalności banku centralnego. Co ciekawe, wykorzystując dorobek programu stabilizacyjnego, ta nowa koncepcja nawiązywała także do pewnych pomysłów wypracowanych jeszcze w końcu lat 80. XX w.

W trakcie dyskusji na temat zmiany roli pieniądza w gospodarce, prowadzonej pod koniec lat 80., zwracano uwagę na konieczność kontroli jego ilości przez bank centralny. Tylko w takich warunkach pieniądź mógł zastąpić planowanie centralne w roli instrumentu koordynującego funkcjonowanie gospodarki i przyczynić się do zahamowania szybko narastającej inflacji. W rezultacie już w założeniach polityki pieniężno-kredytowej na 1989 r. pojawiła się idea wykorzystania podaży pieniądza jako celu polityki (Kokoszcyński i Stopyra, 1996). Zmiany personalne, które nastąpiły w NBP w marcu 1992 r., przyczyniły się do powrotu pomysłu wykorzystywania kontroli podaży pieniądza w roli celu pośredniego, prowadzącego do hamowania inflacji.

Druga część tabeli 1 wskazuje, że bank centralny miał jednak poważne problemy z precyzyjnym kształtowaniem wielkości obiegu pieniądza, co stało się szczególnie widoczne od 1994 r. W tych problemach odzwierciedlało się m.in. to, że pomimo przejścia jesienią 1991 r. od systemu administracyjnie sztywnego kursu walutowego do systemu pełzającej dewaluacji kurs walutowy (bardziej realny niż nominalny) był *de facto* także celem NBP. Realizowana od 1992 r. polityka pieniężna nadal miała eklektyczny charakter.

W latach 1992-1993 udawało się jednak względnie sprawnie kontrolować zmiany zasobów pieniężnych oraz coraz sprawniej ograniczać inflację. Następowало to pomimo znacznego deficytu budżetowego oraz zobowiązania banku centralnego do jego częściowego, bezpośredniego kredytowania. W tym czasie główną przyczyną umiarkowanego wzrostu podaży pieniądza, w znacznym stopniu niezależną od NBP, była głęboka zmiana zachowania banków komercyjnych. W sytuacji narastających problemów ze spłatą kredytów, a także postępującą prywatyzacją banki stały się coraz ostrożniejsze w udzielaniu kredytów, preferując lokowanie środków w skarbowe papiery wartościowe oraz akcje notowane na warszawskiej giełdzie. W stosunkowo krótkim czasie banki w Polsce przeszły zatem od ekspansywnej polityki kredytowej do daleko posuniętego racjonowania kredytu. W rezultacie, w końcu 1992 r. NBP mógł zrezygnować z wykorzystywania pułapów kredytowych.

Okres silnego racjonowania kredytu przez banki trwał do 1995 r. W tym czasie problem zagrożonych kredytów osiągnął apogeum (w 1993 r. stanowiły one około 1/3 ich portfeli kredytowych) oraz podjęto zdecydowaną i udaną próbę sanacji sektora bankowego.

Następował też dalszy rozwój rynków finansowych, m. in. międzybankowego rynku walutowego oraz międzybankowego rynku pieniężnego. W 1993 r. NBP rozpoczął prowadzenie operacji otwartego rynku, które jednak dopiero w drugiej połowie lat 90. stały się głównym instrumentem jego polityki. W tym czasie istotną rolę w sterowaniu monetarnym nadal odgrywały zróżnicowane (w zależności od depozytów), wysokie i nieoprocentowane rezerwy obowiązkowe, a także kredyty refinansowe, w tym przede wszystkim ich stopy procentowe.

Rozwój rynków finansowych stymulowany był m.in. postępującą liberalizacją przepływów kapitałowych. Miały one też niebagatelne znaczenie dla prowadzenia polityki pieniężnej od 1994 r. Od tego momentu kształtowanie się podaży pieniądza zaczęło ponownie natrafiać na poważne problemy. Zjawisko to miało jednak inne przyczyny niż na początku dekady. Liberalizacja przepływów kapitałowych spowodowała bowiem, że w końcu pierwszej połowy lat 90. polska gospodarka stanęła wobec dylematu „niemożliwego trójkąta” (Polański, 1998b).

Polega on na tym, że władze monetarne nie mogą jednocześnie prowadzić autonomicznej polityki pieniężnej (kontrolować krajowych stóp procentowych i podaży pieniądza), stabilizować kursu walutowego oraz zapewnić pełnej mobilności przepływów kapitałowych, szczególnie tych, które szybko reagują na zmiany oprocentowania aktywów finansowych (inwestycje portfelowe). Dzieje się tak dlatego, że odmiennie od zagranicznych krajowe stopy procentowe uruchamiają niekontrolowane przepływy kapitału, które albo destabilizują kurs walutowy, albo doprowadzają do niekontrolowanych zmian w podaży pieniądza i rynkowych stóp procentowych, albo wymuszają wcześniejsze, odpowiednie dostosowania krajowych stóp. Chcąc zachować swobodę przepływów kapitałowych, władze monetarne muszą dostosować pozostałe dwa elementy, tj. albo upłynnić kurs, albo w pełni podporządkować swoją działalność polityce najsilniejszego ekonomicznie partnera zagranicznego¹⁶.

¹⁶ Zauważmy, że w tym ostatnim przypadku bank centralny nie prowadzi już autonomicznej (ekonomicznie) polityki pieniężnej. W sytuacji odmiennych faz cyklu koniunkturalnego lub wystąpienia szoków asymetrycznych może to doprowadzić do polityki niezgodnej z wewnętrznymi potrzebami gospodarki.

Choć w latach 1994-1995 przepływy kapitałowe nadal były tylko częściowo zliberalizowane, jednak swoboda przepływów kapitałowych była wystarczająca, aby w obliczu dużo wyższych stóp procentowych oraz daleko posuniętej stabilizacji kursu złotego następował napływ (i odpływ) kapitału portfelowego (w tym natury spekulacyjnej). Zjawisko to wzmocniły także inne czynniki: zdecydowane przyspieszenie wzrostu gospodarczego, widoczne w Polsce od 1993 r., sfinalizowanie negocjacji z Klubem Londyńskim dotyczące restrukturyzacji polskiego zadłużenia zagranicznego (1994 r.), co poprawiło klimat inwestowania w naszym kraju, oraz pogorszenie warunków inwestowania w innych krajach (szczególne znaczenie miał kryzys w Meksyku rozpoczęty w grudniu 1994 r.).

W sytuacji utrzymywania wewnętrznej wymienialności złotego oraz systemu pełzającej dewaluacji napływ kapitału przekładał się na wzrost rezerw zagranicznych w banku centralnym, wzrost pieniądza rezerwowego (bazy monetarnej), i w konsekwencji powodował presję na spadek rynkowych stóp procentowych oraz ekspansję podaży pieniądza. Zjawiska te wzmocniało to, że do Polski napływał nie tylko kapitał portfelowy, ale i kapitał w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz występowała (w latach 1994-1995) nadwyżka obrotów bieżących bilansu płatniczego. W rezultacie w 1994 r. rezerwy zagraniczne NBP wzrosły prawie o 40%, a w następnym roku dwuipółkrotnie (z 6 do 15 mld dolarów).

W tych okolicznościach w 1995 r. podjęto wiele decyzji mających przywrócić kontrolę nad procesami monetarnymi. W pierwszej kolejności (w lutym) bank centralny podniósł swoje stopy procentowe o 3 pkt. proc., a następnie (w marcu) rozszerzono nieco pasmo wahań kursowych. W połowie maja zmieniono system kursowy, przechodząc do systemu pełzającego pasma, a w końcu – w ramach nowego systemu kursowego – dokonano sześcioprocentowej rewaluacji kursu centralnego złotego (w grudniu)¹⁷. Szczególne znaczenie w tym pakiecie posunąć miało wprowadzenie mechanizmu pełzającego pasma, w ramach którego złoty mógł wahać się w granicach $\pm 7\%$, NBP zaś prowadził interwencje walutowe tak jak klasyczny bank centralny w gospodarce rynkowej. Pomimo tych decyzji, a także tego, że interwencje walutowe były sterylizowane (tj. neutralizowane za pomocą operacji otwartego rynku), akcja kredytowa systemu bankowego od 1995 r. ponownie zaczęła szybko rosnąć, a planowany przyrost podaży pieniądza został w tym roku wyjątkowo silnie przekroczony.

¹⁷ Zob. dokładniej w Polański (2003, s. 144-147).

Lata 1996-1997

Innym istotnym dostosowaniem ze strony NBP do tych wyzwań były zmiany koncepcji prowadzenia polityki pieniężnej. W latach 1996-1997 podjęto próbę pogłębienia strategii kontroli podaży pieniądza poprzez wprowadzenie celu operacyjnego w postaci wielkości pieniądza rezerwowego banku centralnego. NBP starał się realizować koncepcję tzw. klasycznej triady celów polityki pieniężnej, tj. za pomocą swoich instrumentów tak kształtować przyrost pieniądza rezerwowego (cel operacyjny), aby doprowadzać do zmian podaży pieniądza (cel pośredni), które prowadziły do osiągnięcia założonej stopy inflacji (cel ostateczny).

Nie będziemy tutaj wchodzić w bardziej szczegółową analizę tej koncepcji polityki pieniężnej i jej efektów¹⁸. Trzecia część tabeli 1 wskazuje jednak, że poprawa kontroli podaży pieniądza okazała się bardzo ograniczona. Z drugiej strony nie można nie zauważyć, że warunki prowadzenia polityki pieniężnej bardzo się skomplikowały, zwłaszcza w 1997 r. Po pierwsze, w 1996 r. pojawił się deficyt obrotów bieżących, którego rozmiary w następnym roku osiągnęły 3% PKB. Wraz z utrzymywaniem się ponad 10-procentowej inflacji wskazywało to na narastanie nadmiernego popytu krajowego. Po drugie, od maja 1997 r. sytuacja na rynkach walutowych stała się bardzo nerwowa w związku z kryzysami walutowymi (w maju nastąpił atak spekulacyjny na koronę czeską, w lipcu zaczęła się seria kryzysów, które przetoczyły się przez wiele państw Azji Południowo-Wschodniej). Po trzecie, latem 1997 r. wystąpiły silne powodzie w południowej Polsce. W przededniu wyborów parlamentarnych powstała uzasadniona obawa, że koszty pokrycia szkód doprowadzą do wzrostu deficytu budżetowego, co oznaczałoby dalszą ekspansję popytu krajowego¹⁹.

NBP próbował ograniczać ekspansję popytu krajowego, już od grudnia 1996 r. podnosząc stopy rentowności operacji otwartego rynku. Następnie dwukrotnie podniesiono, i tak już wysokie, stopy obowiązkowych rezerw oraz podwyższono stopy procentowe. Dynamika wzrostu popytu jednak nie słabła, o czym świadczyła narastająca luka obrotów bieżących. Ponownie okazało się, że instrumenty polityki pieniężnej są nieskuteczne. Potwierdzało to, że mechanizm transmisji impulsów

¹⁸ Można ją znaleźć w Polański (1998b, s. 19-28) oraz Szpunar (2000, s. 218-225). Zob. też Kokoszcyński (2004, s. 234-235).

¹⁹ Obawa ta była tym bardziej uzasadniona, że w drugiej połowie 1997 r. NBP dodatkowo przez pewien czas bezpośrednio finansował ten deficyt.

sów polityki pieniężnej generowanych przez NBP (mechanizm transmisji monetarnej) cechował się niską efektywnością.

W tej sytuacji zdecydowano się na bardzo nietypową inicjatywę. Od połowy września do drugiej połowy grudnia 1997 r. bank centralny zaczął aktywnie uczestniczyć w operacjach detalicznego rynku depozytowego, oferując ludności oprocentowane powyżej poziomu rynkowego 6- i 9-miesięczne depozyty terminowe. W ten sposób NBP wpłynął na kształtowanie się oprocentowania depozytów, które przełożyło się na lekki wzrost stóp nominalnych od kredytów. Nie miało to wpływu na wzrost podaży pieniądza (tabela 1), gdyż depozyty w NBP wliczono do agregatu pieniężnego M2. Wzrost stóp procentowych spowodował jednak pewne ograniczenie dynamiki wzrostu krajowego popytu (zob. szerzej Szpunar, 1998; Szpunar, 2000, s. 110-114).

* * *

Próbując syntetycznie ocenić politykę pieniężną w latach 1990-1997 warto wrócić do tabeli 1, koncentrując się na wielkościach dotyczących inflacji. Jej stopa corocznie się zmniejszała. Co więcej, poza 1994 r. obserwujemy malejące odchylenia od celu inflacyjnego, a w ostatnim roku możemy praktycznie mówić o jego osiągnięciu. Pomimo niesprzyjających warunków, zarówno dotyczących otoczenia prawnego, w którym prowadzono politykę (w szczególności chodzi o aktywną rolę Ministerstwa Finansów w kształtowaniu celu inflacyjnego oraz o obowiązek finansowania przez NBP deficytów budżetowych), jak i zmienności i niedrożności transmisji monetarnej oraz niestabilności otoczenia międzynarodowego, polityka banku centralnego okazała się zaskakująco skuteczna. Jest to tym bardziej widoczne, jeśli wziąć pod uwagę wyjątkową dynamikę wzrostu polskiej gospodarki po 1993 r. oraz fakt, że uniknięto kryzysu walutowego.

Pomimo poważnych problemów z kontrolą wzrostu wielkości obiegu pieniądza udawało się coraz sprawniej utrzymywać inflację w pobliżu zakładanych wielkości. Na pytanie, jak to się stało, można odpowiedzieć, że zaufanie do złotego wykazywało silniejszą od spodziewanej tendencję wzrostową. W efekcie szybko rósł popyt na zasoby złotowe. Z jednej strony doprowadziło to do silnego ograniczenia odziedziczonej po socjalizmie dolaryzacji gospodarki oraz kantorowego rynku walutowego, a z drugiej pozwoliło w latach 1990-1997 na stopniowe i konsekwentne ograniczanie inflacji.

2.2. Okres 1998-2005: strategia bezpośredniego celu inflacyjnego

Nowa Konstytucja RP wraz z nową ustawą o NBP stworzyły przesłanki radykalnej zmiany koncepcji polityki pieniężnej. Zmiana strategii była tym bardziej uzasadniona, że wobec coraz większych przepływów kapitałowych oraz szybko narastającej destabilizacji międzynarodowych rynków finansowych przejrzystość i wiarygodność polityki stawały się istotnymi czynnikami determinującymi jej skuteczność. Pomimo swojej skuteczności prowadzona dotąd eklektyczna polityka pieniężna ewidentnie nie spełniała tego warunku. Ponadto perspektywa integracji z UE stwarzała dodatkową motywację, aby w dającej się przewidzieć perspektywie osiągnąć stopę inflacji, która byłaby podobna jak w tworzonej w tym czasie strefie euro. Powstało zatem zapotrzebowanie na strategię monetarną, która by w sposób bardziej precyzyjny i tym samym bardziej wiarygodny pozwalała na kontrolę inflacji.

Lata 1998-2003

Sformowana w lutym 1998 r. Rada Polityki Pieniężnej zdecydowała o podjęciu polityki opartej na strategii bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI). Strategia ta, wykorzystywana przez wiele czołowych banków centralnych na świecie, zakłada całkowite podporządkowanie polityki pieniężnej osiągnięciu jasno określonego w dłuższej perspektywie czasowej celu inflacyjnego, bez wyodrębniania celów pośrednich. Wykorzystuje do tego zasadniczo jeden instrument – stopę procentową, kształtowaną przede wszystkim przez bank centralny w ramach operacji otwartego rynku. Po to jednak, aby mechanizm przyczynowo-skutkowy pomiędzy stopą procentową a inflacją mógł sprawnie zadziałać, ingerencja banku centralnego w kształtowanie się kursu walutowego musi zostać maksymalnie ograniczona. Nawijając do dylematu niemożliwego trójkąta – jego rozwiązanie następuje tu w drodze upłynnienia kursu walutowego, co pozwala zwiększyć autonomię polityki pieniężnej.

Jest kwestią dyskusyjną, czy w Polsce w 1998 r. warunki ekonomiczne były już na tyle spełnione, aby realizować taką strategię²⁰. Jednym z głównych problemów dotychczasowej polityki NBP była przecież wysoce niejednoznaczna zależność między instrumentami banku a inflacją. Sytuacja taka była tylko częściowo spowodowana

²⁰ Problem ten poruszali m.in. analitycy MFW Christoffersen i Wescott (1999).

wana prowadzoną polityką kursową. Główne przyczyny zaburzeń w mechanizmie transmisji impulsów polityki pieniężnej wiązały się z samą transformacją gospodarki, a więc ze zmianami zachodzącymi w zachowaniach podmiotów gospodarujących, zarówno sfery finansowej, jak i realnej (por. punkt 1.3). A właśnie znajomość mechanizmu transmisji monetarnej (zwłaszcza występujących w nim opóźnień), pozwalająca na wyprzedzające podejmowanie trafnych decyzji dotyczących stóp procentowych w horyzoncie do dwóch lat, leży u podłoża efektywnego prowadzenia strategii BCI.

Na początku czerwca 1998 r. RPP opublikowała komunikat jednoznacznie wskazujący, że jej zamiarem jest rozpoczęcie strategii BCI. Szczegóły nowej strategii zostały przedstawione w przyjętym we wrześniu dokumencie programowym pt. *Średniookresowa strategia polityki pieniężnej na lata 1999-2003*. Wskazywał on na jakościową zmianę w polityce pieniężnej NBP. Jego główne punkty można streścić następująco (RPP 1998):

- ograniczenie stopy inflacji poniżej 4% do 2003 r. w drodze realizacji strategii BCI,
- doprowadzenie do płynnego kursu złotego, nie wykluczając jednak możliwości interwencji walutowych,
- nadanie operacjom otwartego rynku oraz związanej z nimi stopie procentowej (tzw. stopie referencyjnej) podstawowego znaczenia; sukcesywne dostosowywanie instrumentów polityki pieniężnej do standardów UE,
- wzrost znaczenia polityki informacyjnej banku centralnego poprzez bardziej aktywne tłumaczenie podejmowanych decyzji (w tym dzięki zwiększeniu częstotliwości publikacji *Raportu o inflacji*).

Realizację nowej strategii oficjalnie rozpoczęto w styczniu 1999 r., jednak zarówno czerwcowy komunikat, jak i (przede wszystkim) podejmowane decyzje wskazują, że zaczęto ją *de facto* już w 1998 r. Jedną z pierwszych decyzji Rady było rozszerzenie pasma wahań kursu złotego w ramach istniejącego systemu kursowego z $\pm 7\%$ do $\pm 10\%$, a także obniżenie stopy dewaluacji centralnego kursu złotego. Z perspektywy czasu widać, że te decyzje (z końca lutego 1998 r.) zapowiadały odejście od systemu pełzającego pasma. W następnym miesiącu ograniczono zakres bezpośrednich interwencji na rynku walutowym, a pod koniec lipca ostatecznie z nich zrezygnowano. Nastąpiło to w przededniu ataku spekulacyjnego na rubla (sierpień 1998 r.), którego skutki od strony

Rok	Inflacja ^a			Przyrost podaży pieniądza ^b		
	założona (%)	faktyczna (%)	odchylenie (%)	założony (mld zł)	faktyczny (mld zł)	odchylenie (%)
1998	9,5	8,6	-9,5	28,2-35,3	44,1	+24,9
1999	6,6-7,8 ^c	9,8	+25,6	34,0-41,0	42,7	+4,1
2000	5,4-6,8	8,5	+25,0	38,8-47,9	31,0	-20,1
2001	6,0-8,0	3,6	-40,0	40,0-46,0	40,4	0,0
2002	3,0±1,0 ^d	0,8	-60,0	-	.	-
2003	3,0±1,0	1,7	-15,0	-	.	-

➔ **Tabela 2. Inflacja i podaż pieniądza w latach 1998-2003: wielkości założone i faktyczne**

^a Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (wskaźnik CPI) – metoda „grudzień do grudnia”.

^b Od 1999 r. przyrosty podaży pieniądza (M2) miały status prognozy („wartości referencyjnej”).

^c Początkowo ustalony jako 8,0-8,5% (zmiana 24 marca 1999 r.).

^d Początkowo ustalony jako 5,0% ± 1,0 pkt proc. (zmiana 26 czerwca 2002 r.).

Uwaga: odchylenia przedstawiono jako odsetek wielkości zakładanych. W przypadku przedziałowego wyrażenia zakładanej wielkości odchylenie obliczono w stosunku do jego najbliższego krańca.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i NBP.

czysto finansowej nie dotknęły naszej gospodarki szczególnie mocno. Było to w dużym stopniu zasługą powstającego samokorygującego się mechanizmu kursowego (Polański, 2000, 2002).

Reakcja kursu na międzynarodowe zaburzenia finansowe wskazywała, że przyjęty kierunek zmian powinien być kontynuowany. Dalej więc stopniowo rozszerzano pasmo wahań kursowych i ograniczano stopę pelżającej dewaluacji²¹, a z początkiem czerwca 1999 r. zlikwidowano transakcyjny fixing walutowy, rezygnując tym samym z ostatniego rozwiązania systemowego umożliwiającego NBP regularne oddziaływanie na sytuację na międzybankowym rynku walutowym²². W rezultacie już w połowie 1999 r. Polska *de facto* przyjęła system płynnego kursu walutowego. Oficjalnie stało się to jednak z dniem 12 kwietnia 2000 r. Ponieważ od połowy

²¹ W związku z rozpoczęciem prowadzenia wspólnej polityki pieniężnej w UE zmieniono też strukturę koszyka walutowego. Od stycznia 1999 r. koszyk będący podstawą dewaluacji kursu centralnego składał się tylko z dwóch walut: euro (55%) i dolara (45%).

²² W jego ramach NBP był zobowiązany do dokonywania (na koniec dnia roboczego) jednej dziennie transakcji walutowej z bankami komercyjnymi po ustalonym przez siebie kursie.

1999 r. NBP ani razu nie interweniował na rynku walutowym, autonomia polityki pieniężnej zdecydowanie się zwiększyła. Pozwoliło to bankowi centralnemu skoncentrować się na walce z inflacją, przy jednoczesnym wyeliminowaniu ryzyka klasycznego ataku spekulacyjnego na złoto (co było wysoce prawdopodobne, biorąc pod uwagę wielkość deficytów obrotów bieżących w końcu lat 90. XX w.).

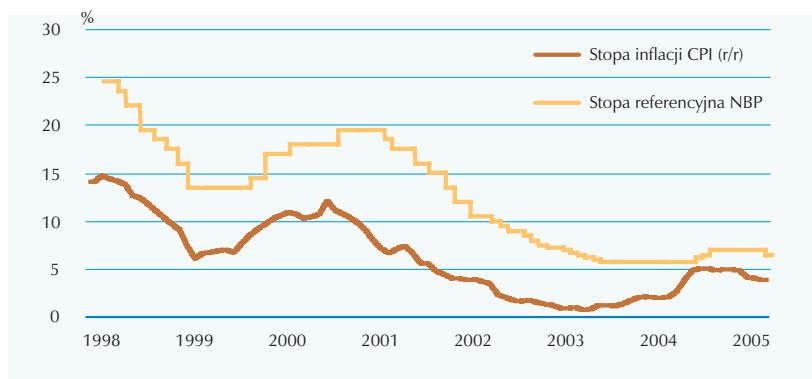
Przyjrzyjmy się tabeli 2, pokazującej cele inflacyjne RPP tak jak je formułowano w corocznych założeniach polityki pieniężnej. Do 2001 r. zamieszczano tam również wartości referencyjne dotyczące przyrostu podaży pieniądza.

Z tabeli 2 wyłania się bardziej skomplikowany obraz realizacji polityki pieniężnej niż ten, z którym mieliśmy do czynienia w pierwszej tabeli. Przede wszystkim widzimy, że pomimo generalnej tendencji do spadku inflacji, w latach 1999-2000 nastąpił zdecydowany regres w jej ograniczaniu tak, że w końcu 2000 r. stopa inflacji była praktycznie taka sama jak dwa lata wcześniej. W tych dwóch latach nastąpiło również znaczące przekroczenie celu inflacyjnego, co ma podstawowe znaczenie dla wiarygodności strategii BCI. Nie zwiększa również wiarygodności osiągnięcie inflacji niższej niż zakładana, co zdarzyło się w pozostałych latach, ani razu zaś nie nastąpiło w czasie realizacji eklektycznej polityki pieniężnej. Także różnokierunkowe odchylenia od wartości referencyjnych podaży pieniądza wskazują, że realizacja strategii BCI nie odbywała się w płynny sposób.

Problemy z prowadzeniem polityki pieniężnej wynikały z wielu zazębiających się przyczyn, zarówno o charakterze międzynarodowym, jak i krajowym, a w ramach tych ostatnich leżących poza bankiem centralnym, jak też spowodowanych decyzjami RPP. O pierwszej, fundamentalnej przyczynie już wspominaliśmy. Transformująca się szybko gospodarka i związane z nią zmiany zachowań podmiotów powodowały, że mechanizm transmisji monetarnej był wysoce nieczytelny, co często uniemożliwiało podejmowanie antycypujących rozwój sytuacji decyzji o stopach procentowych.

Dlatego też analizując politykę pieniężną w latach 1998-2003 warto je podzielić ze względu na zmiany w bieżącej dynamice inflacji (Polański, 2003, s. 157 i nast.). Można wyodrębnić trzy etapy: spadającej i stabilnej inflacji (do lipca 1999 r.), jej nasilenia (sierpień 1999 r. – lipiec 2000 r.) oraz jej spadku (sierpień 2000 r. – połowa 2003 r.).

W pierwszym z tych etapów dynamika inflacji kontynuowała swoją spadkową tendencję w wyniku decyzji podjętych we wcześniejszym okresie, jak również



➔ Wykres 1. Inflacja roczna (CPI) oraz stopa referencyjna NBP w okresie 1998 r. – marzec 2005 r.

Źródło: dane GUS i NBP.

w rezultacie wpływu kryzysu rosyjskiego z lata 1998 r. na kształtowanie się cen wielu artykułów rolnych w tym i następnym roku. Silny spadek kursu rubla spowodował bowiem ograniczenie importu tych artykułów z Polski. Wpłynęło to niekorzystnie na nasz bilans płatniczy i wzrost gospodarczy, ograniczając jednak inflację (w lutym 1999 r. obniżyła się ona do zaledwie 5,6%). W rezultacie RPP znacząco zredukowała stopy procentowe oraz obniżyła cel inflacyjny w ciągu roku, co w drugiej połowie 1999 r. okazało się błędem. Nadmierne poluzowanie polityki monetarnej (w styczniu 1999 r. stopę referencyjną obniżono do 13%) spowodowało dalszą silną ekspansję popytu krajowego²³. W powiązaniu ze wzrostem cen paliw na rynkach międzynarodowych doprowadziło to do ponownego nasilenia inflacji (11,6% w sierpniu 2000 r.) oraz dalszego wzrostu deficytu na rachunku obrotów bieżących (w pierwszym kwartale 2000 r. przekroczył on 8% PKB). W reakcji na taki rozwój sytuacji Rada Polityki Pieniężnej kilkakrotnie podnosiła stopy procentowe, doprowadzając w końcu sierpnia 2000 r. stopę re-

²³ Chociaż nie jest oczywiste, jaki był w tym czasie wpływ tego przedsięwzięcia na środowisko monetarne, jednak trzeba dodać, że w lecie 1999 r. dokonano istotnych zmian w systemie rezerwy obowiązkowej, rozpoczynając proces jego harmonizacji ze standardami strefy euro. Stopę rezerwy obniżono z prawie 12% do jednolitego poziomu 5% dla wszystkich rodzajów depozytów. W celu zneutralizowania ekspansywnego charakteru tej decyzji powiązano ją ze zobowiązaniem banków do nabycia specjalnych (do 10 lat zapadalności) obligacji NBP, które zamrazały środki uwolnione w wyniku obniżki rezerw.

ferencyjną aż do 19%, a realne rynkowe stopy procentowe w wielu przypadkach do wysokości przekraczającej 10%.

Takie daleko idące zmiany stóp procentowych nie mogły mieć korzystnego wpływu na wzrost gospodarczy. Ograniczenie popytu krajowego, jak również zagranicznego (w tym czasie pojawiły się także poważne tendencje recesyjne u naszych partnerów handlowych), definitywnie zakończyło okres szybkiego wzrostu gospodarczego, doprowadzając dynamikę PKB do zaledwie 1% w 2001 r.; był to najniższy wynik od 1992 r. Silne ograniczenie popytu krajowego spowodowało jednak, że deficyt obrotów bieżących zaczął wykazywać tendencję malejącą (2001 r. – 3,9% PKB), którą restrukturyzacja sektora eksportowego, w połączeniu z aprecjacją euro, utrwaliła w następujących latach (w 2003 r. obniżył się on do około 2% PKB).

Ten opis polityki pieniężnej wymaga uzupełnienia chociażby krótką charakterystyką zmian w dziedzinie finansów publicznych. Sytuacja zmieniła się tutaj korzystnie w związku z wejściem w życie konstytucyjnego zakazu finansowania przez bank centralny deficytów budżetowych. Jednak ciągle utrzymywanie się deficytów w warunkach silnej inflacji powodowało, że NBP nadal musiał neutralizować ich wpływ na kształtowanie się globalnego popytu poprzez odpowiednio wyższe stopy procentowe.

Oddziaływanie stanu sektora finansów publicznych na politykę pieniężną stało się ponownie w pełni widoczne w trzecim wyodrębnionym etapie realizacji strategii BCI, związanym z rozpoczęciem w sierpniu 2000 r. spadkiem dynamiki inflacji. Z punktu widzenia decyzji podejmowanych przez Radę ten nowy okres rozpoczął się w końcu lutego 2001 r. Wówczas – już pod kierunkiem nowego prezesa NBP, L. Balcerowicza – rozpoczęto obniżanie bardzo wysokich stóp procentowych (spadek inflacji przy utrzymywaniu niezmiennych nominalnie stóp spowodował, że na początku tego roku stopa referencyjna w ujęciu realnym przekraczała 11%).

Redukcja stóp procentowych w lutym 2001 r. zapoczątkowała serię 20 obniżek, z których ostatniej dokonano w połowie 2003 r. (por. wykres 1). W ich rezultacie stopa referencyjna NBP uległa obniżeniu z 19% do 5,25%²⁴.

²⁴ Na tym etapie wprowadzono też dalsze zmiany w systemie rezerwy obowiązkowej. W pierwszej kolejności (w lutym 2002 r.) obniżono jej stopę do 4,5%, z tym że był to w dużym stopniu zabieg techniczny, gdyż powiązano go z likwidacją możliwości utrzymywania części rezerwy w formie gotówki w kasach banków. Następnie (w październiku 2003 r.) obniżono stopę do 3,5%. Przypomnijmy, że stopa rezerw w strefie euro wynosi 2%, a rezerwy są tam oprocentowane. Rezerwy obowiązkowe w Polsce zostały oprocentowane z chwilą przystąpienia naszego kraju do UE.

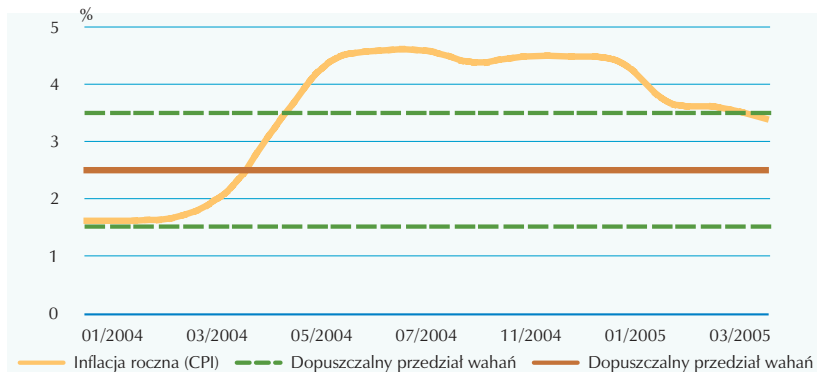
W odróżnieniu od poprzednich ten etap w polityce pieniężnej charakteryzował się, szczególnie od początku 2002 r., stopniowymi, drobnymi zmianami stóp. Zmiana podejścia do ich kształtowania w pewnym zakresie była wynikiem refleksji, że głębsze redukcje stóp przy niskiej inflacji mogą mieć destabilizujący wpływ na gospodarkę.

Oprócz tego dwie inne przyczyny zadecydowały o przyjęciu gradualistycznego podejścia w polityce stopy procentowej, a także o zakończeniu serii obniżek w czerwcu 2003 r. Pierwszą był wysoki deficyt sektora finansów publicznych (dochodzący do 6% PKB w 2002 r. i utrzymujący się zdecydowanie powyżej 4% w latach 2003-2004). Drugą było wyraźnie postępujące w 2003 r. ożywienie gospodarcze, prowadzące do wzrostu PKB o 3,8% w skali roku. Jego pojawienie się z jednej strony sygnalizowało, że polityka sterowania globalnym popytem jako całość nie blokowała powrotu wzrostu gospodarczego. Z drugiej strony, ożywienie ekonomiczne wiąże się zazwyczaj z presją na wzrost cen, który też zaczął być widoczny w ostatnich miesiącach 2003 r. Nie zagroziło to jednak osiągnięciu celu inflacyjnego wyznaczonego w *Średniookresowej strategii polityki pieniężnej na lata 1999-2003*. Stopa inflacji już od jesieni 2001 r. kształtowała się poniżej 4%, natomiast przez 11 miesięcy (listopad 2002 r. – wrzesień 2003 r.) dynamika inflacji nie przekraczała nawet 1%.

Lata 2004-2005

Z początkiem 2004 r. rozpoczął się nowy etap realizacji strategii BCI przez NBP. Wiązało się to nie tylko z powołaniem RPP drugiej kadencji, ale przede wszystkim z wieloma zmianami w sposobie prowadzenia polityki pieniężnej oraz wyzwaniem, przed którymi stanęła nowa Rada.

Pośród zmian w sposobie prowadzenia polityki pieniężnej w pierwszej kolejności należy wskazać obowiązujący od początku 2004 r. nowy sposób formułowania jej celu ilościowego. Do tego momentu cel inflacyjny był określany jako wielkość do osiągnięcia na koniec roku (stąd też w tabelach 1 i 2 podawaliśmy dla poszczególnych lat wskaźnik CPI w ujęciu „grudzień do grudnia”). Od początku 2004 r. cel inflacyjny NBP zaczął być formułowany w kategoriach celu ciągłego, tj. takiego, który powinien być osiągnięty na bieżąco. Upraszczając nieco, można powiedzieć, że RPP zobowiązała się do jego realizacji nie tylko na koniec roku (tak jak to było wcześniej), ale także w trakcie roku (tym samym wskaźnik CPI jest obecnie rozpa-



→ Wykres 2. Cel inflacyjny NBP oraz jego realizacja w okresie 2004 r. – marzec 2005 r.

Źródło: dane GUS.

trywany w ujęciu dany miesiąc danego roku do tego samego miesiąca roku wcześniejszego). Tę zmianę w formułowaniu celu inflacyjnego powiązano ze zmianą jego poziomu. Przyjęto, że będzie on wynosił 2,5%, dopuszczając jego odchylenia w przedziale ± 1 pkt proc.

Zanim przejdziemy do omówienia rozwoju inflacji na wykresie 2 i reakcji NBP na przekroczenie celu inflacyjnego, warto podkreślić dwie inne zmiany w sposobie prowadzenia polityki pieniężnej, które zaszły w 2004 r. Podjęto zdecydowane działania, aby polityka banku centralnego w większym stopniu niż poprzednio była nakierowana na przyszłą ewolucję inflacji oraz aby opinia NBP na ten temat była podawana do publicznej wiadomości. Umożliwia to podmiotom ekonomicznym odczytanie przyszłych kierunków polityki banku oraz jej uwarunkowań, a więc i zagrożeń realizacji celu inflacyjnego. Dlatego też od sierpnia 2004 r. w kwartalnych *Raportach o inflacji* rozpoczęto zamieszczanie projekcji inflacyjnej pokazującej prawdopodobne zmiany stopy inflacji w perspektywie ponad dwóch lat, przy założeniu, że RPP utrzymuje stopy procentowe banku centralnego na niezmienionym poziomie (NBP 2004, s. 66-73).

Ostatnia ważna zmiana, która wiąże się z prowadzeniem polityki pieniężnej, jest widoczna na wykresie 1, przedstawiającym kształtowanie się inflacji rocznej oraz stopy referencyjnej NBP. Widać wyraźnie, że od przełomu lat 2003-2004 różnica

pomiędzy liniami pokazującymi ich zmiany znacznie się zmniejszyła. Wskazuje to, że tak rozumiana restrykcyjność polityki pieniężnej jest mniejsza niż przed 2004 r.²⁵ Wyjaśnienia przyczyn tej zmiany należy poszukiwać nie tylko w zmianie składu personalnego RPP, ale także w konieczności stworzenia warunków do utrzymania wzrostu gospodarczego, który przyspieszył dopiero w 2003 r., jak również w tym, że od momentu wejścia Polski do UE złoty zyskujący na wartości (w stosunku do innych walut) oddziaływał antyinflacyjnie²⁶. Z punktu widzenia wzrostu gospodarczego można mówić o istotnym sukcesie. W 2004 r. PKB wzrósł bowiem aż o 5,4%, a inwestycje (po trzech latach spadku) o 5,3%, chociaż istotną rolę niewątpliwie odegrało tu wiele innych czynników, przede wszystkim dodatkowy popyt związany z wejściem Polski do UE (o czym za chwilę).

Powróćmy teraz jednak do wykresu 2. Wskazuje on wyraźnie, że od wiosny 2004 r. nastąpiło zdecydowane przyspieszenie inflacji, tak że w maju tego roku, a więc w momencie przystąpienia Polski do UE, wskaźnik CPI, dochodząc do 3,4%, praktycznie osiągnął górny poziom dopuszczalnego przez bank centralny przedziału wahań stopy inflacji. W kolejnych miesiącach nastąpiło dalsze przyspieszenie wzrostu cen (w lipcu i sierpniu wskaźnik CPI doszedł aż do 4,6%), a jego dynamika utrzymała się na tym wysokim poziomie w dalszych miesiącach roku. Dopiero z początkiem 2005 r. można mówić o zdecydowanym spadku tempa wzrostu cen – stopa inflacji w lutym zbliżyła się do górnej granicy pasma dopuszczalnego przez NBP. Opublikowany w tym czasie *Raport o inflacji* wyraźnie wskazywał, że w drugiej połowie roku stopa inflacji powinna zbliżyć się do 2,5% (NBP 2005, s. 55-60). Faktycznie stało się to jednak już w maju.

Dlaczego w 2004 r. nastąpiło tak silne odwrócenie tendencji inflacyjnych? Zanim odpowiemy na to pytanie, podkreślmy najpierw, że we wszystkich krajach, które razem z Polską przystąpiły do UE, odnotowano okresowy wzrost inflacji. W Polsce jednak, a także w krajach bałtyckich, przyspieszenie inflacyjne było wyjątkowo duże. Można wskazać na trzy grupy czynników, które to spowodowały. Po pierwsze, zdecydowanie wzrosły ceny artykułów żywnościowych: oczekiwano ich średniorocznego tempa wzrostu w skali około 2% (NBP 2003, s. 4), podczas gdy w 2004 r. faktycznie

²⁵ W gruncie rzeczy jednak, aby prawidłowo ocenić zmianę stopnia restrykcyjności polityki pieniężnej, należałoby znać tzw. naturalną stopę procentową dla Polski lat 2004-2005 i dopiero na jej tle analizować stopy NBP. Na temat naturalnej stopy procentowej zob. Brzoza-Brzezina (2003).

²⁶ Od kwietnia 2004 r. do lutego 2005 r. złoty w stosunku do euro zyskał prawie 20%, a w stosunku do dolara prawie 30%. Biorąc pod uwagę widoczny od 2003 r. istotny wzrost obrotów polskiego handlu zagranicznego, musiało to wpłynąć na wewnętrzne procesy gospodarcze, w tym na kształtowanie się stopy inflacji.

wzrosły one o 6,3% średniorocznie oraz o 7,8% w ujęciu grudzień do grudnia. Zostało to wywołane zarówno popytem wewnętrznym, który szczególnie mocno wzrósł w przystąpieniu wejścia Polski do UE, jak i silnym wzrostem popytu zagranicznego już po przystąpieniu naszego kraju do Unii. Po drugie, wzrostowi cen sprzyjały: zmiana stawki podatku VAT dla wielu produktów (głównie materiałów budowlanych) z 7% do 22%, wprowadzona w chwili przystąpienia do UE, a także podniesienie niektórych podatków akcyzowych w trakcie roku. Po trzecie, w 2004 r. ponownie dało o sobie znać zjawisko, o którym wspominaliśmy w punkcie 1.3 – konkurencyjność na niektórych rynkach towarowych w Polsce nie osiągnęła jeszcze poziomu gwarantującego stabilizowanie cen. W rezultacie niektórzy producenci i sprzedawcy podjęli próby podniesienia cen krajowych do „poziomu unijnego”.

Jak w tej sytuacji zareagował bank centralny? Zauważmy, że NBP znalazł się w bardzo trudnej sytuacji. Z jednej strony, jak już wspominaliśmy, w tym okresie ciągle występował problem wzrostu gospodarczego, w szczególności pobudzenia popytu inwestycyjnego. Za ostrożnością w zaostrzaniu polityki pieniężnej przemawiało również to, że wzrost cen związany z przystąpieniem do Unii miał charakter jednorazowy i problem polegał tylko na tym, aby nie pojawiły się jego wtórne efekty związane z ponownym nasileniem się oczekiwań inflacyjnych. Z drugiej jednak strony, wysoki deficyt budżetowy (prawie 5,0% PKB w 2004 r.), a także wydatny spadek realnej stopy procentowej (wykres 1) oraz znaczne przekroczenie celu inflacyjnego (wykres 2) wskazywały, że jakieś kroki bank centralny musi podjąć.

W rezultacie latem 2004 r. NBP trzykrotnie podniósł swoje stopy procentowe, w sumie o 1,25 pkt proc., tak że stopa referencyjna doszła do wysokości 6,5%. Podwyższone stopy utrzymywano przez ponad pół roku. Wobec powrotu tendencji do spadku inflacji oraz prognoz, wskazujących na wysokie prawdopodobieństwo utrzymania się tej tendencji, w końcu marca 2005 r. RPP obniżyła stopy procentowe o 0,5 pkt proc. (wykres 1). W kwietniu i czerwcu obniżyła ona dwukrotnie stopy o kolejne 0,5 pkt proc., doprowadzając stopę referencyjną do 5,0% – najniższej nominalnie podstawowej stopy procentowej banku centralnego od zapoczątkowania transformacji ustrojowej na przełomie lat 1989–1990.

3. Zakończenie

Pomimo chwilowego przyspieszenia inflacji w 2004 r., w pierwszych latach obecnej dekady nastąpiło definitywne zakończenie procesu inflacyjnego, który

rozpoczął się dużo wcześniej niż sama transformacja ustrojowa, bo już w pierwszej połowie lat 70. XX w., a w końcu lat 80. doszedł do rozmiarów niespotykanych w Polsce po drugiej wojnie światowej. Jego zakończenie, a następnie powrót na ścieżkę obniżającej się inflacji po szoku związanym z przystąpieniem do UE wskazują, że pomimo wielu niesprzyjających okoliczności polityka pieniężna charakteryzowała się dobrze rozumianą ciągłością, pozwalającą na konsekwentną realizację strategicznych celów.

Udane zakończenie dezinflacji pokazuje również, że taka podstawowa instytucja współczesnej gospodarki rynkowej, jaką jest niezależny bank centralny, stała się trwałym elementem polskiego systemu gospodarczego.

W piętnastym roku transformacji ustrojowej Polska przystąpiła do Unii Europejskiej. Dotychczasowa polityka pieniężna i przebieg stabilizowania inflacji pozwalają mieć nadzieję, że uczestnicząc w strukturach unijnych, a w szczególności intensyfikując prace nad wejściem do strefy euro, utrzymamy osiągnięcia naszej transformacji.

Bibliografia

1. W. Baka z zespołem (1997): *Transformacja bankowości polskiej w latach 1988-1995. Studium monograficzno-porównawcze*. Warszawa, Biblioteka Menedżera i Bankowca.
2. L. Balcerowicz (1992): *800 dni. Szok kontrolowany*. Warszawa, Polska Oficyna Wydawnicza „BGW”.
3. J. Beksiak, U. Libura (1972): *Równowaga gospodarcza w socjalizmie*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
4. W. Brus (1964): *Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
5. M. Brzoza-Brzezina (2003): *Rola naturalnej stopy procentowej w polskiej polityce pieniężnej*. „*Ekonomista*” nr 5.
6. P. F. Christoffersen, R. F. Wescott (1999): *Is Poland Ready for Inflation Targeting?* Washington D. C., IMF Working Paper (WP/00/41), marzec.
7. Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (2004): *Sytuacja finansowa banków w okresie styczeń-wrzesień 2004 r.* Warszawa, Narodowy Bank Polski, grudzień.

8. D. Gotz-Kozierkiewicz (1991): *Polityka walutowa w programie stabilizacji 1990 r.* „*Ekonomista*” nr 1.
9. H. Gronkiewicz-Waltz (1994): *Bank centralny. Od gospodarki planowej do rynkowej. Zagadnienia administracyjnoprawne.* Warszawa, Olympus.
10. R. Kokoszczyński (2004): *Współczesna polityka pieniężna w Polsce.* Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
11. R. Kokoszczyński, J. Stopyra (1996): *Dylematy wyboru celów pośrednich i operacyjnych w polityce pieniężnej Narodowego Banku Polskiego.* „*Bank i Kredyt*” nr 6.
12. T. Kopczewski, W. Rogowski, J. Socha (2003): *Soft Budget Constraints in Polish Manufacturing. Evidence from Panel Data.* Referat przedstawiony na konferencji NBP „*Potential Output and Barriers to Growth*”, Zalesie Górne.
13. J. Kornai (1985): *Niedobór w gospodarce.* Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
14. NBP (1987): *Program umacniania pieniądza.* „*Bank i Kredyt*” nr 11-12.
15. NBP (2003): *Założenia polityki pieniężnej na 2004 r.* Warszawa, wrzesień.
16. NBP (2004): *Raport o inflacji.* Warszawa, sierpień.
17. NBP (2005): *Raport o inflacji.* Warszawa, luty.
18. B. Pietrzak, Z. Polański (red.) (1998): *System finansowy w Polsce. Lata dziewięćdziesiąte.* Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
19. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.) (2003): *System finansowy w Polsce.* Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
20. E. Pietrzak (1996): *Wymienialność złotego.* Warszawa, Biblioteka Menedżera i Bankowca.
21. Z. Polański (1994): *Building a Monetary Economy in Poland in the 1990s.* Warsaw, National Bank of Poland, Paper no 9, maj.
22. Z. Polański (1995): *Pieniądz i system finansowy w Polsce. Lata 1982-1993. Przemiana ustrojowa.* Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
23. Z. Polański (1998a): „*Polityka pieniężna*”. W: B. Pietrzak, Z. Polański (red.) (1998).
24. Z. Polański (1998b): *Polityka pieniężna w Polsce w drugiej połowie lat 90.: bieżące problemy i strategiczne wyzwania.* Warszawa, Narodowy Bank Polski, „*Materiały i Studia*”, zeszyt nr 72, luty.

25. Z. Polański (2000): *Poland and International Financial Turbulences of the Second Half of the 1990s*. W: J. Hölscher (red.): *Financial Turbulence and Capital Markets in Transition Countries*. London, Macmillan; New York, St Martin's Press.
26. Z. Polański (2002): *Promoting Financial Development: Lessons from Poland*. W: A. Winkler (red.): *Banking and Monetary Policy in Eastern Europe. The First Ten Years*. Houndmills, New York, Palgrave.
27. Z. Polański (2003): *Polityka pieniężna*. W: B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.) (2003).
28. B. Polaszkiwicz (2000): *Otwieranie się gospodarki polskiej w latach 90*. „Ekonomista” nr 2.
29. RPP (1998): *Średniokresowa strategia polityki pieniężnej na lata 1999-2003*. Warszawa, Narodowy Bank Polski – Rada Polityki Pieniężnej, wrzesień.
30. P. Szpunar (1998): *Depozyty ludności w NBP*. „Bank i Kredyt” nr 3.
31. P. Szpunar (2000): *Polityka pieniężna. Cele i warunki skuteczności*. Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
32. P. Wyczański, M. Gołajewska (1995): *Polski system bankowy 1990-1994*. Warszawa, Friedrich Ebert Stiftung.

Edmund Pietrzak

Internacjonalizacja systemu finansowego Polski w latach 1990-2004

- Ogólna ocena systemu finansowego w Polsce w 15. roku transformacji
- Czynniki internacjonalizacji systemu finansowego. Szczególne znaczenie liberalizacji dewizowej



Internacjonalizacja systemu finansowego Polski w latach 1990-2004

Edmund Pietrzak

1. Ogólna ocena systemu finansowego w Polsce w 15. roku transformacji

Ogólna ocena systemu finansowego w Polsce w połowie 15. roku transformacji wypada zupełnie przyzwoicie, żeby nie powiedzieć dobrze. Pod względem kwoty aktywów instytucji finansowych oraz rozmiarów poszczególnych rynków finansowych i rynku walutowego polski system finansowy jest drugi co do wielkości wśród byłych krajów socjalistycznych – po rosyjskim. Jednocześnie wraz z czeskim systemem finansowym jest to najlepiej rozwinięty (po węgierskim i słoweńskim) system wśród byłych krajów socjalistycznych – porównując stopień jego rozwoju z systemami krajów zachodnich.

Główne cechy charakterystyczne systemu finansowego w Polsce są następujące.

- Po pierwsze, i najważniejsze z punktu widzenia niniejszego opracowania, jest on w znacznym stopniu otwarty na świat, w przeciwieństwie do całkowicie wewnętrznego, odizolowanego od świata zewnętrznego systemu finansowego z końca lat 80. XX w.
- Po drugie, polski system finansowy reprezentuje – w przeciwieństwie do węgierskiego – model kontynentalno-europejski, a nie anglo-amerykański.
- Po trzecie, około 70% aktywów instytucji finansowych w Polsce znajduje się w rękach podmiotów zagranicznych. Podobna sytuacja wśród byłych krajów socjalistycznych występuje tylko na Węgrzech oraz w Słowenii.



→ prof. zw. dr hab.
Edmund Pietrzak

Kierownik Zakładu Międzynarodowych
Stosunków Walutowych UG
Doradca Ekonomiczny Prezydenta RP
Twórca jedynej w Polsce
uniwersyteckiego (UG)
Dealing Room'u

- Po czwarte, polski system finansowy uniknął (w przeciwieństwie do Węgier, Czech i Rosji) kryzysu walutowego. Nie spotkał go też kryzys bankowy lub finansowy.
- Po piąte, polski system finansowy jest w dużym stopniu dostosowany do regulacji Unii Europejskiej.

2. Czynniki internacjonalizacji systemu finansowego. Szczególne znaczenie liberalizacji dewizowej

Liberalizacja dewizowa i ściśle od niej zależny zakres wymienialności waluty stanowią najważniejsze narzędzie otwierania gospodarki i poddawania jej konkurencji międzynarodowej. Jednocześnie liberalizacja dewizowa oraz wymienialność waluty są głównym, chociaż nie jedynym mechanizmem umiędzynarodowienia krajowego systemu finansowego. Siła oddziaływania tego mechanizmu rośnie wraz z podejmowanymi przez rząd danego kraju krokami deregulacyjnymi. Czynnikiem internacjonalizacji krajowego systemu finansowego jest również globalizacja narodowych i międzynarodowych rynków finansowych.

W przypadku Polski oraz pozostałych 24 krajów Unii Europejskiej umiędzynarodowieniu systemu finansowego (na skalę regionalną, a nie globalną) sprzyja proces ujednoczania ich rynków finansowych. Jego podstawowym elementem jest program FSAP (Financial Services Action Plan), powołany w ramach Strategii Lizbońskiej¹. Jednak realizacja tego programu się opóźnia.

Z kolei dla 12 krajów strefy euro, a w przyszłości także dla Polski bardzo ważnym czynnikiem internacjonalizacji ich systemów finansowych staje się wspólna waluta. W przypadku Polski czynnik ten może być istotny najwcześniej za pięć lat, jako że zdaniem większości ekspertów polskich i zagranicznych Polska przystąpi do strefy euro najwcześniej w 2009 r. (mniej prawdopodobne) lub 2010 r. (bardziej prawdopodobne), a być może jeszcze później².

¹ Szerzej na temat FSAP i Strategii Lizbońskiej zob.: M. Markiewicz, U. Opacka, E. Pietrzak: *Finanse. Acquis communautaire*. Praca pod red. Z. Brodeckiego. Warszawa 2004 LEXISNEXIS.

² Zob. E. Pietrzak: *Jednym z najważniejszych aspektów wchodzenia do strefy euro będzie zakres wahań złotego wobec wspólnej waluty w okresie przejściowym. Tezeusz w Luksemburgu*. „Rzeczpospolita” nr 62 z 13-14 marca 2004, s. B4.

Decydujące znaczenie liberalizacji dewizowej jako mechanizmu napędowego otwierania krajowego systemu finansowego na świat sprawia, że właśnie na niej skoncentrujemy się w niniejszym artykule.

Liberalizacja dewizowa dokonuje się na dwóch płaszczyznach.

Pierwsza płaszczyzna to dokonywanie płatności z tytułu transakcji bieżących i kapitałowych między rezydentami a nierezydentami. Istotą liberalizacji dewizowej na tym obszarze jest znoszenie ograniczeń dewizowych w dokonywaniu tych płatności. Liberalizacja jest najszersza wtedy, kiedy płatności z tytułu transakcji bieżących i kapitałowych między rezydentami a nierezydentami mogą być dokonywane całkowicie swobodnie.

Druga płaszczyzna to prowadzenie przez nierezydentów w jakimś kraju działalności bankowej oraz niebankowej działalności finansowej, a także prowadzenie przez rezydentów analogicznej działalności za granicą. Liberalizacja dewizowa jest doskonała wtedy, gdy nierezydenci mają takie same jak rezydenci uprawnienia do prowadzenia w danym kraju działalności bankowej oraz niebankowej działalności finansowej, a jednocześnie rezydenci nie są w najmniejszym stopniu ograniczani w prowadzeniu takiej działalności za granicą.

Mimo że liberalizacja dewizowa i wymiennalność walut są pojęciami merytorycznie bardzo bliskimi, nie oznaczają jednak tego samego. Naturalnie, im bardziej liberalny jest system dewizowy w jakimś kraju, tym większy jest zakres wymiennalności jego waluty.

Współczesna praktyka międzynarodowa wyróżnia trzy podstawowe standardy wymiennalności walut. Według zakresu (od największego do najmniejszego) dopuszczalnych ograniczeń dewizowych są to:

- a) **wymiennalność zewnętrzna,**
- b) **wymiennalność według wymagań art. VIII statutu Międzynarodowego Funduszu Walutowego,**
- c) **wymiennalność całkowita.**

Największym zakresem restrykcji walutowych, a tym samym najmniejszym obszarem wymiennalności charakteryzuje się wymiennalność zewnętrzna. Polega ona na

zapewnieniu nierezydentom przez władze monetarne kraju waluty zewnętrznie wymiennej swobody w płatnościach z tytułu transakcji bieżących z rezydentami tego kraju. Władze te nie stosują ograniczeń dewizowych wobec należności nierezydentów pochodzących z tytułu eksportu towarów i usług do kraju waluty zewnętrznie wymiennej. Jednocześnie władze monetarne tego kraju zobowiązują się do stworzenia warunków umożliwiających nierezydentom zamianę pochodzącą z transakcji bieżących waluty tego kraju na walutę o wyższym standardzie wymiennej (może nią być waluta wymienna według wymagań MFW lub całkowicie wymienna).

Należności nierezydentów z tytułu transakcji bieżących z danym krajem są jedyną grupą płatności między nim a zagranicą, które nie podlegają restrykcjom dewizowym w konwencji waluty zewnętrznie wymiennej. Pozostałe rodzaje płatności między danym krajem a zagranicą, a więc związane z transakcjami bieżącymi rezydentów oraz transakcjami kapitałowymi rezydentów i nierezydentów, są natomiast poddane reglamentacji.

Najbardziej znanym i – można powiedzieć – klasycznym przykładem zewnętrznej wymiennej są waluty 14 krajów zachodnioeuropejskich³, które uzyskały ten standard na mocy równoczesnej decyzji ich rządów z 28 grudnia 1958 r. Obecnie standard ten nie jest zbyt rozpowszechniony. Na początku 2004 r. tylko około 10 krajów miało waluty zewnętrznie wymienne⁴.

Najbardziej rozpowszechnionym standardem wymiennej jest ten, który wyznaczają wymagania MFW sformułowane w artykule VIII statutu tej organizacji. Przyjęcie tego standardu przez kraj członkowski oznacza zobowiązanie się do:

- 1) niestosowania ograniczeń dewizowych w zakresie transakcji bieżących z zagranicą zarówno wobec rezydentów, jak i nierezydentów,
- 2) nieuczestniczenia w dyskryminujących inne kraje porozumieniach walutowych,

³ Szerzej na temat wprowadzenia zewnętrznej wymiennej walut 14 krajów zachodnioeuropejskich, które miało zresztą ogromny wpływ na proces liberalizacji dewizowej w skali międzynarodowej zob.: E. Piętrzak: *Funt sterling we współczesnym międzynarodowym systemie walutowym*. 1984 Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego oraz 29th Annual Report. Bank for International Settlements. Basle 1959, s. 184–189.

⁴ Na podstawie analizy stron narodowych w *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 2003*, International Monetary Fund, Washington, D. C., August 2003 oraz informacji od banków centralnych krajów członkowskich MFW.

- 3) stosowania polityki jednolitego kursu walutowego,
- 4) wykupu własnej waluty przedstawianej przez władze monetarne innego kraju członkowskiego MFW przy założeniu, że pochodzi ona z transakcji bieżących.

Wymienialność według standardu MFW jest szersza od wymienialności zewnętrznej, ale węższa od wymienialności całkowitej. Najważniejsza różnica między wymienialnością według standardu MFW a wymienialnością zewnętrzną polega na tym, że ta pierwsza nie dopuszcza stosowania ograniczeń dewizowych w transakcjach bieżących bez względu na to, czy chodzi o rezydentów czy nierezydentów. Istotne jest jednocześnie to, że art. VIII wprowadza zabrania stosowania restrykcji wobec płatności z tytułu transakcji bieżących, jednak praktycznie dopuszcza do posługiwania się ograniczeniami handlowymi (np. ograniczenia ilościowe w imporcie i eksporcie, podatki importowe, cła), które bezpośrednio wpływają na wielkość tych płatności.

Standard wymienialności według kryteriów MFW pozwala krajowi członkowskiemu na stosowanie restrykcji walutowych wobec transakcji kapitałowych między nim a zagranicą. Mówi o tym wprost art. VI statutu MFW. Zawiera on jednocześnie klauzulę o stosowaniu ograniczeń dewizowych wobec obrotów kapitałowych tylko w taki sposób, który nie wpłynie na swobodę dokonywania płatności z tytułu transakcji bieżących.

Bardzo istotną cechą waluty wymienialnej według standardu MFW jest to, że może być ona – podobnie jak waluta zewnętrznie wymienialna – stosowana nie tylko wewnątrz danego kraju, lecz również zewnętrznie, tj. w układzie międzynarodowym.

Standard wymienialności według kryteriów MFW⁵ ma trzy podstawowe warianty.

W pierwszym, najbardziej tradycyjnym i jednocześnie najbardziej liberalnym, nie ma obowiązku odprzedaży państwu dewiz przez rezydentów (a wśród nich przede wszystkim przez eksporterów). Nie ma także obowiązku sprowadzania przez rezydentów dewiz do kraju, co oznacza zgodę władz monetarnych danego kraju na posiadanie przez rezydentów rachunków w bankach poza tym krajem. Jedno i drugie oznacza natomiast zgodę władz monetarnych danego kraju na posiadanie przez rezydentów rachunków dewizowych w kraju i za granicą. Drugi wariant

⁵ Zob. *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*. IMF, Washington, D. C., 1985.

standardu wymienialności według kryteriów MFW polega na niestosowaniu obowiązkowej odprzedaży dewiz przy jednoczesnym utrzymaniu obowiązku sprowadzenia ich do kraju. Trzeci, najbardziej restrykcyjny wariant wymienialności według art. VIII statutu MFW oznacza utrzymanie obydwu obowiązków: odprzedaży dewiz państwu oraz sprowadzania ich do kraju.

Na początku 2004 r. 155 krajów spośród 182 członków Międzynarodowego Funduszu Walutowego miało waluty wymienialne według wymagań tej organizacji⁶. Było wśród nich ponad 20 byłych krajów socjalistycznych, w tym także Polska, która przyjęła wymagania art. VIII statutu MFW 1 czerwca 1995 r. Wyprzedziły nas: Litwa, Łotwa, Estonia, Kirgizja i Chorwacja. Jednocześnie nieco ponad 70 spośród tych 155 krajów miało waluty wymienialne według najbardziej liberalnego standardu wymienialności Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Wśród nich od 1 października 2002 r. jest także Polska, o czym dalej.

Wymienialność całkowita ma znacznie szerszy zakres niż wymienialność według standardu MFW. Kraj waluty całkowicie wymienialnej praktycznie nie stosuje żadnych ograniczeń dewizowych bez względu na to, kto (rezydent lub nierezydent) dokonuje zamiany takiej waluty na inną, oraz bez względu na to, jakiej transakcji (bieżącej lub kapitałowej) zamiana dotyczy.

W praktyce nie jest jednak łatwo ustalić granicę między walutą całkowicie wymienialną a walutą zbliżoną do całkowicie wymienialnej. Przyjmując rygorystyczne kryteria, za walutę całkowicie wymienialną należałoby uznać wyłącznie taką, która nie podlega żadnym, nawet najdrobniejszym, ograniczeniom dewizowym ze strony władz monetarnych kraju jej emisji. Przy takim podejściu za walutę całkowicie wymienialną nie można byłoby uznać pieniądza kraju, który nie stosuje ograniczeń dewizowych z wyjątkiem tylko jednej restrykcji wobec obrotów kapitałowych, a mianowicie wobec zakupów nieruchomości przez nierezydentów. Dodajmy, że właśnie to ograniczenie jest najpowszechniejsze wśród krajów, które stosują minimalne restrykcje dewizowe (w praktyce „minimalne” oznacza nie więcej niż 3-4 pojedyncze restrykcje), a których waluty są tym samym uznawane za bardzo zbliżone⁷ do całkowicie wymienialnych.

⁶ Źródło jak w przypisie 4.

⁷ Obszernie na temat zob. Edmund Pietrzak: rozdział 4 w: *System finansowy w Polsce*. Praca pod red. B. Pietrzaka, Z. Polańskiego i B. Woźniak. Warszawa 2003 Wydawnictwo Naukowe PWN.

Na początku 2004 r. tylko około 10-12 krajów dysponowało walutami całkowicie wymiernymi, natomiast około 40-45 krajów miało waluty zbliżone do całkowicie wymiernych. Oznacza to łącznie około 50-57 walut całkowicie wymiernych lub zbliżonych do całkowicie wymiernych. Nie ma wśród nich złotego (czerwiec 2004 r.).

Mówiąc o standardach wymierności walut podkreślmy, że w całym blisko 60-letnim okresie powojennym stale, chociaż nierównomiernie powiększała się liczba walut wymiernych w zakresie transakcji bieżących, a w późniejszych latach także w zakresie transakcji kapitałowych. Podstawą tego zjawiska był postępujący od końca lat 50. XX w. proces liberalizacji dewizowej, który nabrał przyspieszenia w latach 80., a jeszcze bardziej w pierwszej połowie lat 90. W rezultacie liczba walut wymiernych oraz zakres ich wymierności systematycznie się zwiększały. Dobrą ilustracją postępu może być to, że o ile w latach 60. XX w. liczba walut wymiernych według standardu MFW powiększyła się o 25 (z dziewięciu do trzydziestu czterech), o tyle w latach 70. tylko o 16, w latach 80. też o 16, natomiast w pierwszej połowie lat 90. aż o 48 (z 66 do 114). Od 1 stycznia 1996 r. do końca 2000 r. przyrost wyniósł 35, co oznacza nieco mniejsze przyspieszenie niż w pierwszej połowie lat 90.

Bardzo szybko zwiększała się też liczba walut całkowicie wymiernych lub zbliżonych do całkowicie wymiernych. Jeszcze na początku lat 80. było zaledwie około 10 walut obydwu kategorii łącznie. Pod koniec 1995 r. było ich ponad 40, natomiast na początku 2004 r. – jak wspomniano – od 50 do 57.

Oprócz tego należy zauważyć, że w latach 90. nasiliło się zjawisko częściowej liberalizacji obrotów kapitałowych z zagranicą przez wiele krajów rozwiniętych, a także nowo przemysłowych oraz krajów z tzw. rynków wschodzących. Odzwierciedleniem tego zjawiska jest szybki przyrost liczby walut wymiernych, które spełniają wyższe wymagania, niż określa to art. VIII statutu MFW, ale nie są jeszcze walutami całkowicie wymiernymi.

Bardzo ciekawe, a jednocześnie trochę zaskakujące jest to, że przedstawiona tendencja liberalizacyjna tylko nieznacznie osłabła w ostatnich pięciu latach, tj. 1999-2003, czyli bezpośrednio po kryzysach walutowych i finansowych w różnych krajach świata w latach 1997-1998. Wytworzyły one niesprzyjający klimat dla znoszenia ograniczeń dewizowych, a w szczególności tych spośród nich, które odnoszą się do transakcji kapitałami krótkoterminowymi.

Jednym z najważniejszych czynników, a dla niektórych ekspertów nawet najważniejszym, liberalizacji dewizowej ostatnich 15-20 lat była nowa polityka Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Uznał on znoszenie ograniczeń dewizowych za bardzo ważne zarówno dla pojedynczych państw, jak i dla gospodarki światowej.

Istnienie znacznej i stale się powiększającej liczby takich walut uzasadnia mówienie o czwartym rodzaju wymienialności – będącej czymś pośrednim między standardem MFW a pełną wymienialnością. Naturalnie, w tym wypadku nie istnieje jeden ściśle określony zakres wymienialności, lecz jest ich wiele. W przypadku konkretnych walut może on być bowiem większy lub mniejszy w zależności od stopnia reglamentacji obrotów kapitałowych przez dany kraj. Bardzo ważnym przykładem omawianego rodzaju wymienialności może być ten, który wyznaczają wymagania OECD⁸.

Z formalnego punktu widzenia, a ściślej, biorąc pod uwagę jej nazwę, tzw. wymienialność wewnętrzną być może należałoby uznać za piąty standard wymienialności.

Zastosowana przez kilka byłych krajów socjalistycznych na początku lat 90. XX w. wewnętrzna wymienialność ich walut była nowością w praktyce międzynarodowej, a jednocześnie bardzo nietypowym rodzajem reglamentacji obrotów dewizowych. Nie licząc częściowych i ograniczonych w czasie prób z wewnętrzną wymienialnością kilku krajów afrykańskich pod koniec lat 60., **pierwszym państwem, które zastosowało to rozwiązanie w pełnym zakresie, okazała się była Jugosławia. Dinar byłej Jugosławii stał się wewnętrznie wymienialny 18 grudnia 1989 r., natomiast polski złoty od 1 stycznia 1990 r.** 1 stycznia 1991 r. walutami wewnętrznie wymienialnymi stały się również korona byłej Czechosłowacji oraz węgierski forint. Do tamtego czasu pojęcie wewnętrznej wymienialności nie występowało także w publikacjach MFW.

W połowie lat 90. nastąpiło przekształcenie powyższych walut w wymienialne według standardu MFW, natomiast w drugiej połowie lat 90. pomysł wewnętrznej wymienialności został zastosowany przez kilka innych byłych krajów socjalistycznych, wkraczających na drogę reform rynkowych z kilkuletnim opóźnieniem w stosunku do Polski, Węgier, Czech i Słowacji. Także teraz (czerwiec 2004 r.) kilka z nich ma waluty wewnętrznie wymienialne, jednakże konkurencyjnym pomysłem na polity-

⁸ Zob. *Introduction to the OECD Codes of Liberalization*. OECD, Paris 1994.

kę gospodarczą w początkowym okresie reform w niektórych byłych krajach socjalistycznych (m.in. w Estonii, na Litwie, w Bułgarii oraz Bośni i Hercegowinie) w latach 90. XX w. stała się koncepcja urzędu emisji pieniądza (*currency board*)⁹.

Istotę wewnętrznej wymienialności przedstawiamy nieco dalej na przykładzie Polski. Łatwo tam zauważyć, że zakres ograniczeń dewizowych w systemie waluty wewnętrznie wymienialnej jest porównywalny z walutą zewnętrze wymienialną oraz na ogół nie jest dużo większy niż w przypadku waluty wymienialnej według standardu MFW. **Mimo to waluta wewnętrznie wymienialna jest uznawana w świetle kryteriów międzynarodowych za walutę niewymienialną. Decydują o tym całkowicie wewnętrzny charakter oraz zastosowanie waluty wewnętrznie wymienialnej.**

U progu transformacji złoty był walutą całkowicie wewnętrzną i niewymienialną, a krajowy system finansowy był całkowicie wewnętrznym.

W połowie piętnastego roku transformacji złoty z dużym zapasem spełnia wymagania art. VIII statutu MFW, chociaż trochę mu jeszcze brakuje do statusu waluty zbliżonej do waluty całkowicie wymienialnej. Awans złotego w ciągu tych prawie piętnastu lat transformacji polega również na tym, że stał się on jedną z najważniejszych walut krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Rynek walutowy w Polsce jest zaś drugim co do wielkości (po rosyjskim) w byłych europejskich krajach socjalistycznych. Jednocześnie polski system finansowy z całkowicie wewnętrznego przekształcił się w tym samym czasie w zdecydowanie, chociaż jeszcze nie całkowicie, otwarty na świat.

Liberalizacja dewizowa, która była – jak podkreślano – głównym motorem awansu złotego oraz internacjonalizacji systemu finansowego Polski w ciągu 15 lat transformacji dokonała się w czterech etapach, scharakteryzowanych poniżej.

2.1. Etap I – wewnętrzna wymienialność złotego

U progu transformacji polska gospodarka znajdowała się w tak opłakanym stanie, iż zdaniem zdecydowanej większości ekspertów nie do pomyslenia było dokonanie wówczas tak szeroko zakrojonej liberalizacji systemu dewizowego i obrotów

⁹ E. Pietrzak: *Droga w przeszłość*. „Gazeta Bankowa” z 5-11 grudnia 2000 r.

dewizowych, że doprowadziłyby do wymienialności złotego. Do tego na początku transformacji nie doszło, ale daleko idące zmniejszenie restrykcji dewizowych w zakresie transakcji bieżących w formie tzw. **wewnętrznej wymienialności złotego**, uruchomionej 1 stycznia 1990 r., było krokiem odważnym i ryzykownym, gdyż szło znacznie dalej, niż powszechnie oczekiwano.

Z perspektywy blisko 15 lat, które minęły od ustanowienia wewnętrznej wymienialności, stwierdzamy, że była to najważniejsza przed 1996 r., a jednocześnie jedna z trzech najważniejszych operacji liberalizujących polski system dewizowy w całym dotychczasowym okresie transformacji, tj. od 1990 do czerwca 2004 r. Pozostałe dwie to liberalizacja obrotów kapitałami długoterminowymi, przeprowadzana od stycznia 1996 r. do lutego 1997 r. oraz wprowadzenie w życie w styczniu 1999 r. nowoczesnego i liberalnego prawa dewizowego (obowiązywało do 30 września 2002 r.).

Z tej blisko 15-letniej perspektywy widać jednak wyraźnie, że uruchomienie wewnętrznej wymienialności złotego nie było składnikiem szerszej koncepcji znoszenia ograniczeń dewizowych, która prowadziłyby do zapewnienia złotemu w przyszłości międzynarodowego standardu wymienialności. Takiej koncepcji wtedy, na początku 1990 r. po prostu nie było. Nie pojawiła się ona także w ciągu kolejnych sześciu lat. Dopiero od początku 1996 r., a więc w warunkach funkcjonującej wówczas już od ponad pół roku wymienialności złotego według art. VIII statutu MFW, władze walutowe przystąpiły do opracowywania programu¹⁰ liberalizacji dewizowej. Miał on doprowadzić (i doprowadził) do znacznego poszerzenia wymienialności złotego w 1996 r. oraz zapewnienia mu pełnej wymienialności w 2000 r., co się jednak nie udało. Tworzenie tego programu było ściśle związane z zabiegami naszego kraju o członkostwo w OECD i Unii Europejskiej.

Brak długofalowej koncepcji liberalizacji obrotów dewizowych w pierwszych miesiącach, a nawet w pierwszym roku transformacji daje się usprawiedliwić. Przede wszystkim w tamtym początkowym okresie transformacji podstawowe znaczenie musiały mieć cele makroekonomiczne. Ponadto nie było wówczas zbyt wiele czasu i doświadczeń niezbędnych do przygotowania koncepcji polityki dewizowej. Niewypracowanie jej w następnych pięciu latach wynikało natomiast z kilku sprzężonych ze sobą powodów:

¹⁰ Odzwierciedleniem tego stanu rzeczy były rozpoczęte na początku 1996 r. przez Ministerstwo Finansów prace nad nową ustawą dewizową, która ostatecznie weszła w życie 12 stycznia 1999 r.

- a) rozpowszechnionego przekonania decydentów i teoretyków, że wymienialność pieniądza w takiej gospodarce jak polska powinna być dokonywana w późniejszej fazie transformacji, a nie na początku;
- b) powszechnej niewiary w to, że w Polsce można w kilka lat wprowadzić to (zewnętrzna wymienialność walut), na co Europa Zachodnia potrzebowała po II wojnie światowej 13 lat (wprowadzono ją w 1958 r.); stąd niemal do końca 1994 r. żaden z rządów nie stawiał sobie za cel przekształcenia złotego w walutę wymienialną;
- c) obawy władz walutowych przed liberalizacją dewizową postrzeganą przez nie przede wszystkim jako sposób ucieczki kapitału za granicę. Stosownie do tego liberalizacja dewizowa była traktowana jako zło konieczne. Decydowano się więc na znoszenie tylko tych restrykcji i tylko w tym zakresie, którego nie można było uniknąć ze względu na głównie wewnętrzzną, a później także zewnętrzną politykę gospodarczą.

System dewizowy waluty wewnętrznie wymienialnej, która w Polsce występowała od 1 stycznia 1990 r. do 1 czerwca 1995 r., opierał się na następujących podstawowych zasadach:

- Po pierwsze, importerzy mieli swobodny dostęp do dewiz potrzebnych do dokonywania płatności z tytułu większości transakcji bieżących od 1 stycznia 1990 r. do 31 grudnia 1994 r., natomiast w zakresie wszystkich transakcji bieżących od 1 stycznia 1995 r. (wraz z wejściem w życie ustawy dewizowej z 2 grudnia 1994 r.).
- Po drugie, władze monetarne nie stosowały ograniczeń dewizowych wobec większości, a następnie wobec wszystkich transakcji bieżących nierezydentów z polskimi podmiotami. Pierwsza z tych sytuacji występowała w Polsce od 1 stycznia 1990 r. do 31 grudnia 1994 r., natomiast druga od 1 stycznia 1995 r.
- Po trzecie, rezydenci – podmioty gospodarcze – musieli odprzedawać państwu całość wpływów eksportowych w blisko sześcioletnim okresie od 1 stycznia 1990 r. do 9 grudnia 1995 r. oraz nie mogli posiadać rachunków w walutach obcych w kraju i za granicą. Dodajmy, że podmioty te dopiero od 1 października 2002 r. mogą mieć rachunki w walutach obcych za granicą.
- Po czwarte, transakcje kapitałowe z zagranicą podlegały daleko idącym ograniczeniom dewizowym. Restrykcje te były wymierzone przede wszystkim w eksport kapitału i przyjmowały najczęściej formę bliską prohibicji.

- Po piąte, co bardzo ważne dla zrozumienia specyfiki wewnętrznej wymienialności, władze walutowe zabraniały używania narodowego pieniądza jako waluty fakturowania i płatności w handlu zagranicznym Polski.

Porównanie wewnętrznie wymienialnego złotego z walutą wymienialną według wymagań art. VIII statutu MFW pokazuje, że zakres ograniczeń w pierwszym przypadku był niewiele większy (zwłaszcza w ostatnich dwóch latach występowania systemu wewnętrznej wymienialności złotego) niż w drugim. Niemniej jednak, w świetle kryteriów międzynarodowych złoty był uznawany w pierwszej połowie lat 90. XX w. za walutę niewymienialną, o czym decydowały jego całkowicie wewnętrzny charakter oraz całkowicie wewnętrzne zastosowanie.

Funkcjonujący od stycznia 1990 r. do czerwca 1995 r. system wewnętrznej wymienialności przyniósł wiele oczywistych korzyści¹¹.

Słabości wewnętrznej wymienialności ujawniły się wraz z upływem czasu, w formie mniej lub bardziej dokuczliwych barier w procesie budowy gospodarki rynkowej w Polsce oraz wiązania jej ze światem zewnętrznym. Jedną z najważniejszych barier polegała na pozostawieniu złotego walutą całkowicie wewnętrzną. Konsekwencją było odcięcie powstających w Polsce rynków finansowych od międzynarodowych rynków finansowych, a jednocześnie stworzenie bariery rozwoju rynku dewizowego w Polsce oraz zablokowanie złotemu drogi do międzynarodowego rynku walutowego.

Zastanawiając się z perspektywy blisko 15 lat, czy istniała w 1990 r. lepsza alternatywa wobec systemu wewnętrznej wymienialności złotego, można stwierdzić (na podstawie doświadczeń byłych krajów socjalistycznych z lat 1989-2004 oraz państw Europy Zachodniej z lat 1945-1958), że prawdopodobnie nieco lepszym rozwiązaniem byłoby uruchomienie zewnętrznej wymienialności złotego. Na pewno gorszym pomysłem byłoby natomiast wprowadzenie systemu urzędu emisji pieniądza (*currency board*).

2.2. Etap II – złoty jako waluta wymienialna według standardu MFW

System dewizowy Polski z czasu wymienialności złotego według standardu MFW (czerwiec 1995 r. – grudzień 1998 r.) pod względem konstrukcji niewiele się różnił

¹¹ Szerzej na ten temat zob. E. Pietrzak: *Wymienialność złotego*. Biblioteka Menedżera i Bankowca. Warszawa 1996.

od systemu z okresu wewnętrznej wymiennalności złotego. Różnił się natomiast dosyć istotnie zakresem swobody dewizowej, który był systematycznie zwiększany od grudnia 1995 r. do lutego 1997 r.

Wprowadzenie 1 czerwca 1995 r. wymiennalności złotego według standardu MFW było jednym z najważniejszych wydarzeń w powojennej historii gospodarczej Polski. Paradoksalnie nie przyniosło jednak widoczniejszych zmian w systemie dewizowym ani nie zwiększyło istotnie zakresu liberalizacji dewizowej w Polsce. Złożenie przez Polskę deklaracji o woli przestrzegania postanowień art. VIII statutu MFW, poczynając od 1 czerwca 1995 r., oraz przyjęcie tej deklaracji przez MFW miały znaczenie przede wszystkim formalnoprawne oraz symboliczno-psychologiczne. Złoty stał się bowiem wymiennalny zgodnie z kryteriami międzynarodowymi po blisko 60-letniej przerwie, trwającej od 1936 r. Oznaczało to przełamanie bariery psychologicznej w procesie wzrostu zaufania do polskiego pieniądza ze strony rezydentów i nierezydentów, a jednocześnie stanowiło bardzo ważny sygnał dla społeczności międzynarodowej, że transformacja w Polsce przebiega pomyślnie.

Jednocześnie było widać, że złoty jako waluta wymiennalna według art. VIII statutu MFW po 1 czerwca 1995 r. niewiele różnił się od złotego jako waluty wewnętrznie wymiennalnej do 31 maja 1995 r. Chodzi bowiem o to, że nowe ustawodawstwo dewizowe (ustawa dewizowa z 2 grudnia 1994 r. i kilka zarządzeń ministra finansów z 27, 28 i 29 marca 1995 r.), które stanowiło formalnoprawną podstawę wniosku do MFW o uznanie wymiennalności złotego, tylko nieznacznie różniło się od poprzednio obowiązującego. Polskie władze zdecydowały się bowiem wówczas na najbardziej restrykcyjny wariant wymiennalności według standardu MFW, w którym utrzymano zarówno obowiązek odprzedaży dewiz, jak i obowiązek sprowadzania ich do kraju. Ponadto zdecydowano się również na pozostawienie złotego walutą w zasadzie całkowicie wewnętrzną¹². Wewnętrzny charakter niekorzystnie odróżniał złotego od pozostałych walut wymiennalnych według wymagań MFW.

Zasadnicza liberalizacja w omawianym okresie dokonała się w ciągu zaledwie czternastu miesięcy: od grudnia 1995 r. do lutego 1997 r., przy czym oparto ją – poza pierwszym posunięciem – na aktach prawnych niższego szczebla niż ustawa.

¹² Użycie zwrotu „w zasadzie” wynika stąd, że ustawa dewizowa z 2 grudnia 1994 r. wprowadzała instytucje zagranicznych rachunków wolnych w złotych, które miały zapewnić złotemu chociażby skromne zewnętrzne zastosowanie. W praktyce okazało się ono minimalne. Obszernie na ten temat zob. E. Pietrzak: *Zewnętrzna wymiennalność złotego. Potrzebny czwarty krok*. „Rzeczpospolita” z 6 października 1995 r.

Tym pierwszym posunięciem liberalizacyjnym było zniesienie obowiązkowej odprzedaży dewiz przez eksporterów, poczynając od 10 grudnia 1995 r. Nastąpiło to na mocy ustawy¹³. Jednocześnie utrzymano obowiązek sprowadzania walut obcych do kraju przez rezydentów. W sumie jedno i drugie oznaczało zastąpienie restrykcyjnego wariantu wymiwalności złotego według standardu MFW wariantem umiarkowanym. Następne działania liberalizacyjne w omawianym okresie oparto na aktach prawnych niższego szczebla, a mianowicie zarządzeniach ministra finansów. Najistotniejsze z nich to zarządzenie ministra finansów z 16 stycznia 1996 r. w sprawie ogólnych zezwoleń dewizowych oraz jego trzykrotna nowelizacja: 22 marca 1996 r., 29 kwietnia 1996 r. i 21 grudnia 1996 r. (ta ostatnia weszła w życie 4 lutego 1997 r.).

Podstawowym celem tych czterech aktów prawnych było zmniejszenie asymetrii polskiego systemu dewizowego, która wynikała przede wszystkim z asymetrii reglamentacji obrotów kapitałowych z zagranicą. Ta ostatnia zaś polegała na daleko idącej liberalizacji importu kapitału do Polski z jednej strony, a jednocześnie na ostrych ograniczeniach wobec eksportu kapitału z Polski, które do końca 1995 r. przyjmowały formę niemal prohibicji. Asymetria systemu reglamentacji obrotów kapitałowych z zagranicą kłóciła się z logiką budowy gospodarki rynkowej, stając się rosnącą barierą rozwoju środowiska tej gospodarki oraz jej narzędzi. Jednocześnie była sprzeczna ze standardami OECD i Unii Europejskiej w tej dziedzinie.

Co więcej, obowiązujące w Polsce do 16 stycznia 1996 r. ustawodawstwo dewizowe, a także mające wpływ na kształt systemu dewizowego regulacje prawne odnoszące się do innych dziedzin gospodarki (przede wszystkim ustawa z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawa z 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym) pozostawały rażąco sprzeczne z wymaganiami OECD sformułowanymi w trzech dokumentach (mających charakter wiążących konwencji międzynarodowych) tej organizacji: Kodeksie Liberalizacji Przepływu Kapitału, Kodeksie Liberalizacji Bieżących Transakcji Niewidzialnych oraz Instrumencie Traktowania Narodowego. Ten stan rzeczy był nie do pogodzenia z bardzo intensywnymi zabiegami polskiego rządu o przyjęcie naszego kraju do OECD. Właśnie przymus dostosowania regulacji dewizowych w Polsce do norm OECD był bezpośrednią i najważniejszą przyczyną podjęcia przez rząd trzech następujących działań:

– po pierwsze, niespodziewanego ogłoszenia 19 grudnia 1994 r. woli przestrzega-

¹³ Zniesienie obowiązkowej odprzedaży nastąpiło za sprawą przeprowadzonej 27 października 1995 r. nowelizacji ustawy z 2 grudnia 1994 r. Dz.U. 1995 nr 132, poz. 641.

nia przez Polskę od połowy 1995 r. zobowiązań wynikających z art. VIII statutu MFW;

- po drugie, przygotowania i wprowadzenia programu liberalizacji obrotów kapitałowych z zagranicą, w tym zdecydowanego ograniczenia asymetrii systemu reglamentacji tych obrotów; przyjęło ono formę wspomnianych zarządzeń ministra finansów z 1996 r.;
- po trzecie, rozpoczęcia prac nad nowym ustawodawstwem dewizowym, które miało dostosować polskie regulacje i system dewizowy do norm OECD i Unii Europejskiej, a także do terminologii i sposobu funkcjonowania gospodarki rynkowej.

Najważniejsze zmiany wprowadzone do regulacji dewizowych przez zarządzenie ministra finansów¹⁴ z 16 stycznia 1996 r. były następujące:

1. Daleko idące zmniejszenie restrykcji wobec zakupów przez rezydentów nieruchomości położonych za granicą. Uzyskali oni bowiem możliwość dokonywania tych zakupów bez zezwolenia dewizowego, pod warunkiem że kwota zakupu nie przekraczała 50 tys. ECU w przypadku osób fizycznych i 1 mln ECU w przypadku osób prawnych.
2. Umożliwienie rezydentom tworzenia lub nabywania bez zezwolenia dewizowego przedsiębiorstwa lub oddziału za granicą, pod warunkiem że kwota zakupu nie przekroczy 1 mln ECU.
3. Zapewnienie rezydentom możliwości nabywania bez zezwolenia dewizowego akcji i udziałów w spółkach mających siedziby w krajach OECD oraz innych krajach, z którymi Polska zawarła umowy o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji. Możliwość ta została jednak podwójnie ograniczona. Z jednej strony, zakup musiał być na tyle duży, żeby uprawniał do posiadania co najmniej 10% głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy (udziałowców). Z drugiej strony, wymagano, by kwota zakupu nie przekraczała 1 mln ECU.
4. Zapewnienie podmiotom gospodarującym możliwości zakupu bez zezwolenia dewizowego obligacji i innych skarbowych papierów wartościowych oraz obligacji emitowanych przez przedsiębiorstwa z krajów członkowskich OECD, pod

¹⁴ MP z 1996 nr 6, poz. 73.

warunkiem że wymienione papiery wartościowe są dopuszczone do publicznego obrotu w tych krajach, a termin ich wykupu jest dłuższy niż jeden rok. Łączna wartość zakupów jednego kupującego nie mogła jednak przekroczyć 1 mln ECU. Zaznaczmy, że przedstawiona swoboda zakupu nie dotyczyła jednak osób fizycznych.

5. Umożliwienie podmiotom gospodarującym zaciągania bez zezwolenia dewizowego pożyczek i udzielania ich nierezydentom, pod warunkiem że termin spłaty pożyczki przekracza pięć lat, a sama pożyczka służy nawiązaniu stałych stosunków między stronami.

Mimo że przedstawione wyżej zmiany przyniosły bardzo widoczne zmniejszenie asymetrii w systemie reglamentacji obrotów kapitałowych z zagranicą, polskie regulacje dewizowe nadal nie spełniały wymagań standardu OECD. Stąd też nieunikniona była dalsza liberalizacja obrotów kapitałowych z zagranicą, jeżeli rząd chciał doprowadzić do członkostwa Polski w OECD jeszcze w 1996 r. Zapewniły ją trzy kolejne nowelizacje zarządzenia ministra finansów z 16 stycznia 1996 r.

Jednak dla zapewnienia członkostwa Polski w OECD w 1996 r. ważne było dokonanie odpowiednich zmian nie tylko w ustawodawstwie dewizowym, lecz również w dwóch innych ustawach, które bezpośrednio wpływają na obroty kapitałowe między Polską a światem zewnętrznym, a tym samym na kształt systemu dewizowego Polski. Chodzi o ustawę o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawę o spółkach z udziałem zagranicznym. Obydwa akty prawne były zbyt restrykcyjne w świetle wymagań OECD, w związku z czym zostały szybko znowelizowane¹⁵ w pierwszej połowie 1996 r. Jednak o ile znowelizowana 29 marca 1996 r. ustawa o spółkach z udziałem zagranicznym spełniała wymagania OECD, o tyle nie można tego powiedzieć o znowelizowanej 15 marca 1996 r. ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Zaprezentowane posunięcia liberalizacyjne doprowadziły do zasadniczego zmniejszenia restrykcyjności polskiego systemu dewizowego, jednak nadal była ona większa, niż dopuszczaly normy OECD. Mimo to nasz kraj stał się członkiem tej organi-

¹⁵ Ustawa o spółkach z udziałem zagranicznym: Dz.U. z 1996 nr 45, poz. 199; ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców: Dz.U. z 1996 nr 45, poz. 198. Ujednolicony tekst obydwu ustaw opublikowała wtedy „Rzeczpospolita” z 22 kwietnia 1996 r. Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców została ponownie znowelizowana w lutym 2001 r.: Dz.U. z 2001 nr 16, poz. 166. Szerzej na temat tej ostatniej nowelizacji zob. L. Żyżyński: *Nowe przepisy zwiększają kontrolę nad obrotem nieruchomościami. Cudzoziemcom będzie trudniej nabywać ziemię*. „Puls Biznesu” z 23 maja 2001 r.

zacji w lipcu 1996 r.¹⁶ Doceniła ona dokonany postęp oraz otrzymała zapewnienie polskiego rządu o woli dalszej liberalizacji systemu dewizowego aż do osiągnięcia pełnej wymiennalności złotego na początku 2000 r.

Na początku 1997 r. złoty stał się więc walutą wymiennalną w zakresie już znacznie przekraczającym wymagania MFV, a jednocześnie wyraźnie poniżej wymagań OECD. W tym czasie całkowicie wolne od ograniczeń dewizowych były: obroty bieżące, obroty kapitałowe w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych między rezydentami a nierezydentami z krajów OECD, znaczna część obrotów kapitałowych w formie inwestycji portfelowych między rezydentami i nierezydentami z krajów OECD oraz pewna część obrotów kapitałowych w formie kredytów i pożyczek między rezydentami a nierezydentami. Jednocześnie wymiennalność złotego była wymiennalnością nietypową, żeby nie powiedzieć dziwną. Polegało to, po pierwsze, na istnieniu sprzeczności między znacznym zakresem swobody obrotów dewizowych między Polską a światem zewnętrznym oraz bardzo wąskim – węższym niż w przypadku jakiegokolwiek innej waluty wymiennalnej – zakresem zewnętrznej wymiennalności złotego. Po drugie, liberalizacja obrotów kapitałowych była oparta na aktach prawnych niższego szczebla niż ustawa.

2.3. Etap III – złoty jako waluta wymiennalna według wymagań OECD

Przez blisko dwa lata, od początku 1997 r. do grudnia 1998 r. nie podjęto żadnych decyzji liberalizujących polski system dewizowy. Nieduże zmiany liberalizacyjne wprowadzono w kilku aktach prawnych dotyczących wprawdzie innych dziedzin gospodarki, ale pośrednio wpływających również na system dewizowy (np. ustawa z 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi czy ustawa Prawo bankowe z 29 sierpnia 1997 r.). Jednocześnie kontynuowano rozpoczęte w styczniu 1996 r. prace nad projektem nowej ustawy dewizowej, która – w przeciwieństwie do poprzedniczek – po raz pierwszy zawierała wyraźną koncepcję znoszenia ograniczeń dewizowych. Koncepcja¹⁷ ta opierała się na założeniu, że nowe ustawodawstwo dewizowe musi być dostosowane pod względem treści i terminologii do reguł gospodarki rynkowej, a pod względem zakresu swobody obrotu dewizowego do wymagań nie tylko OECD, lecz również Unii Europejskiej. Projekt nowej ustawy był gotowy już na jesieni

¹⁶ Formalnie Polska uzyskała członkostwo w OECD 22 listopada 1996 r.

¹⁷ Autor niniejszego opracowania przygotował założenia merytoryczne do ustawy Prawo dewizowe z 18 grudnia 1998 r. oraz sprawował opiekę naukową nad pracami zespołu, który przez około dwóch lat przygotowywał jej projekt.

1997 r. i miał szansę wejść w życie nawet od początku 1998 r. Z różnych przyczyn ekonomicznych i politycznych, których analiza wykraczałaby poza ramy niniejszego opracowania, ustawa została ostatecznie uchwalona przez parlament dopiero 18 grudnia 1998 r., natomiast obowiązującym aktem prawnym stała się 12 stycznia 1999 r.

Zdecydowana większość ekspertów uważa, że właśnie ten akt prawny jest najlepszą i najbardziej nowoczesną ustawą dewizową w Polsce po 1945 r. Jednocześnie jest to jedno z trzech, obok wewnętrznej wymienialności złotego z 1 stycznia 1990 r. oraz zarządzenia ministra finansów z 16 stycznia 1996 r. w sprawie ogólnych zezwoleń dewizowych, najważniejszych posunięć liberalizacyjnych w historii powojennego ustawodawstwa dewizowego. Ustawa z 18 grudnia 1998 r. miała nawet szansę być najważniejszym z tych posunięć po 1945 r., jednak kryzysy walutowe i finansowe w różnych krajach świata w latach 1997-1998 osłabiły liberalizacyjnego ducha polskiego ustawodawcy dewizowego.

Ustawa Prawo dewizowe¹⁸ z 18 grudnia 1998 r. (weszła w życie 12 stycznia 1999 r.) przyniosła wiele zmian. Najważniejsze z nich to:

- Po pierwsze, zapewnienie złotemu zewnętrznej wymienialności.
- Po drugie, usankcjonowanie na najwyższym szczeblu prawnym (tj. ustawy) swobody dokonywania (bez zezwolenia dewizowego) przez rezydentów transakcji kapitałowych o czasie trwania powyżej jednego roku z podmiotami z krajów OECD oraz krajów, z którymi Polska zawarła umowy o popieraniu i ochronie inwestycji (do 12 stycznia 1999 r. taką swobodę zapewniał akt niższej rangi, a mianowicie wspomniane zarządzenie ministra finansów z 16 stycznia 1996 r. w sprawie ogólnych zezwoleń dewizowych). Istotne jest również to, że towarzyszący ustawie akt wykonawczy, w postaci rozporządzenia ministra finansów z 8 stycznia 1999 r., rozszerzył swobodę rezydentów w przeprowadzaniu tych transakcji na wszystkie kraje świata.
- Po trzecie, wprowadzenie liberalnych regulacji w odniesieniu do transakcji pochodnymi instrumentami finansowym między rezydentami a nierezydentami.
- Po czwarte, umożliwienie rezydentom zakupu w bankach krajowych dowolnej kwoty walut obcych, co nie jest jednak równoznaczne z pełną swobodą transferu za granicę walut obcych.

¹⁸ Dz.U. z 1998 r., nr 160, poz. 1063.

- Po piąte, wprowadzenie – co było zupełną nowością w polskim ustawodawstwie dewizowym – dwustopniowego systemu nadzwyczajnych działań mających na celu przeciwdziałanie skutkom ewentualnych nagłych i dużych przepływów kapitału krótkoterminowego między Polską a światem zewnętrznym.
- Po szóste, radykalne unowocześnienie terminologii i pojęć ustawodawstwa dewizowego oraz znaczne dostosowanie go do standardów MFW, OECD i Unii Europejskiej.

To, że złoty stał się zewnętrznym wymiernym, było rezultatem przyjęcia – po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie dewizowym po 1945 r. – zasady formalnoprawnej równorzędności złotego z walutami obcymi. Urzeczywistnienie tej zasady polega na ustawowym zapisie, że zarówno transakcje bieżące bilansu płatniczego, jak i kapitałowe mogą być zawierane oraz rozliczane nie tylko w walucie obcej, ale również polskiej.

W rezultacie dokonanych zmian polski system dewizowy od początku 1999 r. gwarantował ustawowo więcej wolności rezydentom i nierezydentom niż kiedykolwiek wcześniej po 1945 r. Do transakcji bieżących, wolnych od grudnia 1994 r. od ograniczeń dewizowych, w styczniu 1999 r. dołączyła bardzo duża część transakcji kapitałowych. Restrykcjom walutowym przestały bowiem podlegać od tego momentu transakcje kapitałowe o czasie trwania powyżej jednego roku, a także pewna część transakcji kapitałowych o czasie trwania poniżej jednego roku. W przypadku tych ostatnich chodziło przede wszystkim o transakcje pochodnymi instrumentami finansowymi między rezydentami a nierezydentami, jeżeli były dokonywane na GPW, CeTO, Polskiej Giełdzie Finansowej lub na licencjonowanych giełdach towarowych, oraz o operacje depozytowe w złotych przeprowadzane przez nierezydentów w Polsce, pod warunkiem że nie przekraczały 0,5 mln zł, a czas ich trwania był dłuższy niż trzy miesiące.

Mimo tego ogromnego postępu liberalizacyjnego polskie ustawodawstwo dewizowe pozostawało zbyt restrykcyjne z punktu widzenia wymagań OECD także po wejściu w życie 12 stycznia 1999 r. liberalnej i dobrej ustawy dewizowej. Przekształcenie złotego w walutę wymierną według kryteriów OECD wymagało przede wszystkim zniesienia restrykcji wobec krótkoterminowych transakcji kapitałowych. Chodziło o siedem grup restrykcji:

- Po pierwsze, nierezydenci, także pochodzący z krajów OECD, nie mogli bez zezwolenia dewizowego posiadać depozytów złotych w polskich bankach na terminy krótsze niż trzy miesiące i kwoty większe niż 500.000 zł.

- Po drugie, nierezydenci, w tym pochodzący z krajów OECD, nie mogli nabywać w Polsce bez zezwolenia dewizowego krótkoterminowych papierów wartościowych oraz pochodnych instrumentów finansowych zarówno w obrocie giełdowym, jak i pozagiełdowym. Zauważmy, że przedstawione wyżej ograniczenie nie odnosiło się do nabywania przez nierezydentów skarbowych papierów wartościowych oraz pochodnych instrumentów finansowych oferowanych na giełdach wymienionych w ustawie (GPW, CeTO, PGF) oraz na licencjonowanych giełdach towarowych, a także nie odnosiło się do nabywania przez nierezydentów krótkoterminowych papierów wartościowych i pochodnych instrumentów finansowych oferowanych przez upoważnione banki. Jedy- nym ograniczeniem dla banków w takiej sytuacji były normy ostrożnościowe.
- Po trzecie, zezwolenia dewizowego wymagało udzielanie i zaciąganie w obrocie z zagranicą, w tym z nierezydentami z krajów OECD, kredytów i pożyczek krótkoterminowych o terminie spłaty poniżej jednego roku.
- Po czwarte, rezydenci nie mogli bez zezwolenia dewizowego posiadać za granicą, w tym w krajach OECD, rachunków bankowych. Ograniczenie to nie dotyczyło jednak rachunków bankowych otwieranych przez rezydentów w czasie ich pobytu za granicą oraz w związku z dokonywaniem przez nich za granicą inwestycji bezpośrednich lub portfelowych.
- Po piąte, rezydenci nie mogli bez zezwolenia dewizowego emitować oraz wprowadzać do obrotu za granicą, w tym w krajach OECD, krótkoterminowych papierów wartościowych (przez które ustawa rozumie papiery dłużne o pierwotnym terminie wykupu poniżej jednego roku) oraz pochodnych instrumentów finansowych zarówno w obrocie giełdowym, jak i pozagiełdowym.
- Po szóste, rezydenci nie mogli bez zezwolenia dewizowego nabywać za granicą, w tym w krajach OECD, krótkoterminowych papierów wartościowych oraz pochodnych instrumentów finansowych zarówno w obrocie giełdowym, jak i pozagiełdowym. Ograniczenie to nie odnosiło się jednak do upoważnionych banków, które podlegały normom ostrożnościowym tylko wtedy, gdy nabywały od nierezydentów krótkoterminowe papiery wartościowe wyrażone w złotych i pochodne instrumenty finansowe rozliczane w złotych.
- Po siódme, nierezydenci, w tym także pochodzący z krajów OECD, nie mogli bez zezwolenia dewizowego wprowadzać do obrotu w Polsce krótkoterminowych papierów wartościowych oraz pochodnych zarówno w obrocie giełdowym, jak i pozagiełdowym.

Zgodnie z umową z lipca 1996 r. między Polską i OECD nasz kraj zobowiązał się do usunięcia wszystkich restrykcji walutowych do 1 stycznia 2000 r. Tak się jednak nie stało. 11 stycznia 2000 r. rząd RP zwrócił się z prośbą do OECD o przedłużenie terminu wykonania zobowiązań w zakresie liberalizacji dewizowej. Uzyskanie prolongaty nie było trudne, zważywszy na kryzysy walutowe w różnych krajach świata w latach 1997-1999. Najważniejsze międzynarodowe organizacje finansowe i gospodarcze (wśród nich OECD) uznały bowiem, że chociaż kryzysy walutowe nie były spowodowane liberalizacją dewizową, to jednak mogła się ona stać czynnikiem sprzyjającym powstawaniu takich kryzysów.

2.4. Etap 4 – złoty jako waluta wymiennalna według wymagań Unii Europejskiej

Wyrozumiałe podejście OECD dawało polskiemu rządowi okazję do przeciągania praktycznie w nieskończoność wypełnienia zobowiązań z 1996 r. Być może trwałoby to kilka następnych lat, gdyby nie wymagania Unii Europejskiej. Polska, chcąc zostać członkiem Unii Europejskiej w 2004 r., musiała zamknąć najpóźniej do końca 2002 r. także rozdział „o swobodzie przepływu kapitału”, który oprócz sprzedaży ziemi cudzoziemcom obejmuje również swobodny przepływ kapitału krótkoterminowego między Polską a światem zewnętrznym.

Z punktu widzenia Unii Europejskiej graniczną datą całkowitej liberalizacji dewizowej w Polsce był 1 stycznia 2003 r. Było więc oczywiste, że polskie władze walutowe mogły liberalizację opóźnić najdalej do tej daty. I tak rzeczywiście było. Przygotowana przez rząd nowa ustawa dewizowa¹⁹ weszła w życie 1 października 2002 r.

Jednak dokonana w październiku 2002 r. zmiana prawa dewizowego nie przyniosła – w przeciwieństwie do podobnych posunięć węgierskich z 15 czerwca 2001 r. – pełnej lub zbliżonej do niej wymiennalności złotego. Nowa ustawa dewizowa zniosła większość istniejących przed 1 października 2002 r. restrykcji walutowych, ale nie wszystkie. Ten właśnie fakt można uznać za główny mankament nowego prawa dewizowego, mimo że przynosi ono poszerzenie liberalizacji dewizowej oraz wymiennalności złotego.

¹⁹ Jest to ustawa z 27 lipca 2002 r., która weszła w życie 1 października 2002 r. Dz.U. z 2002 r. nr 141, poz. 1178.

Ustawa zniosła wymienione powyżej restrykcje wobec transakcji kapitałami krótkoterminowymi w relacjach z krajami OECD, Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Jednocześnie jednak pozostawiła te ograniczenia wobec pozostałych krajów, które w omawianym akcie prawnym nazywane są „krajami trzecimi”.

Ten stan rzeczy przysporzy kilku kłopotów. Najważniejszy z nich polega na tym, że zobowiązania wobec OECD z 1996 r. nadal nie są w pełni wykonane. Nie jest także osiągnięty standard liberalizacyjny Unii Europejskiej, która zgodnie z Traktatem z Maastricht wymaga nie tylko zniesienia restrykcji w relacjach między krajami członkowskimi, lecz również między nimi a krajami trzecimi. Mimo że prawo dewizowe obowiązujące od 1 października 2002 r. stanowi ważny krok do przodu w budowie rynkowego i liberalnego systemu dewizowego w Polsce, złotego nie można – jak wspomnieliśmy – zaliczyć do grupy około 50–57 walut, które były na początku 2004 r. całkowicie wymienne lub zbliżone do całkowicie wymienialnych. Żeby złoty mógł zostać uznany za walutę całkowicie wymienne, tak jak 10–12 walut, o których była mowa na początku opracowania, muszą zostać spełnione trzy warunki:

- Pierwszy, najważniejszy, to zniesienie restrykcji wobec przedstawionych wyżej siedmiu grup transakcji kapitałami krótkoterminowymi w relacjach z tzw. krajami trzecimi.
- Drugi to całkowite usunięcie ograniczeń wobec zakupów nieruchomości przez nierezydentów.
- Trzeci to zniesienie restrykcji walutowych we wszystkich relacjach między instytucjami finansowymi Polski oraz świata zewnętrznego.

Eliza Chilimoniuk, Elżbieta Czarny

Otwieranie gospodarki polskiej w okresie transformacji systemowej

- Kontakty gospodarcze Polski z zagranicą w przededniu transformacji systemowej
- Liberalizacja gospodarki polskiego handlu z zagranicą i jej skutki
- Napływ kapitału zagranicznego do Polski w okresie transformacji systemowej



Otwieranie gospodarki polskiej w okresie transformacji systemowej*

Eliza Chilimoniuk, Elżbieta Czarny

1. Kontakty gospodarcze Polski z zagranicą w przededniu transformacji systemowej



→ Eliza
Chilimoniuk



→ dr hab.
Elżbieta Czarny

Kolegium Gospodarki Światowej
Szkoła Główna Handlowa

W Polsce, tak jak w innych krajach realnego socjalizmu, wymianę gospodarczą z zagranicą regulowano nakazowo. Jej struktura zależała od planu działania całej gospodarki. Ceny wewnętrzne silnie różniły się od cen światowych. Było tak przede wszystkim dlatego, że te pierwsze nie odzwierciedlały relacji między popytem na dobra a ich podażą, lecz były jedynie formalnym przelicznikiem ułatwiającym dokonywanie transakcji i agregowanie różnego typu dóbr. Co więcej, kurs walutowy był ustalany arbitralnie i nie wpływał na ceny wewnętrzne. Pieniądz krajowy nie był wymienialny. Waluty zagraniczne rozdzielano za pomocą metod administracyjnych. Eksport i import były prowadzone przez specjalne firmy państwowe. Nie istniała możliwość swobodnego działania firm zagranicznych w kraju oraz przenoszenia przez przedsiębiorstwa krajowe produkcji za granicę.

Do 1989 r. polska polityka handlowa nie była istotna z punktu widzenia praktyki gospodarczej. Było tak z powodu obowiązywania państwowego monopolu handlu zagranicznego. Wymianę towarową z zagranicą prowadziły państwowe przedsiębiorstwa, które realizowały porozumienia międzynarodowe oraz cele narzucone przez centralnego planistę. Ich zyski podlegały redystrybucji za pośrednictwem bu-

* Elżbieta Czarny dziękuje Fundacji im. Friedricha Eberta za sfinansowanie badawczego pobytu w Instytucie Gospodarki Światowej w Kilonii, gdzie powstała koncepcja tej pracy.

dżetu. Stosowano raczej system nakazów i zakazów niż ceł i innych instrumentów ograniczających wymianę.

Przed podjęciem transformacji systemowej polską gospodarkę cechowała dominacja własności państwowej we wszystkich sektorach poza rolnictwem. Względnie przestarzały i niedostateczny zasób kapitału stałego przyczyniał się do niskiej efektywności produkcji, widocznej zwłaszcza w konfrontacji z produktami zagranicznymi. Międzynarodową konkurencyjność wielu produktów eksportowych warunkowało wówczas zaniżanie ich cen.

Przekształceniom systemowym towarzyszyła początkowo wysoka stopa inflacji spowodowana uwolnieniem cen: w 1990 r. 585,8%, w 2003 r. 0,8% (zob. GUS), co utrudniało dokonywanie rozliczeń z zagranicą. Rosnące bezrobocie (początkowo ukryte, później coraz bardziej jawne, mierzone wzrostem liczby osób zarejestrowanych jako bezrobotne) zdawało się potwierdzać niedostosowanie podaży siły roboczej do zmieniającego się popytu.

Symbolem przemian gospodarczych dokonanych w Polsce w ostatniej dekadzie XX w. był Plan Balcerowicza (od nazwiska ówczesnego wicepremiera odpowiedzialnego za gospodarkę). W ramach tego planu ustabilizowano gospodarkę (stłumiono inflację i zrównoważono gospodarkę) oraz dokonano przejścia „od planu do rynku”, co wymagało stworzenia podstaw działania instytucji i zasad rynkowych.

Jednym z przejawów przechodzenia gospodarki „od planu do rynku” było otwarcie na wymianę towarową z zagranicą oraz na przepływy kapitału międzynarodowego. Celem otwarcia gospodarki były: przyspieszenie odbudowy rynków, nieistniejących w gospodarce realnego socjalizmu, stabilizacja złotego jako pieniądza krajowego oraz czerpanie korzyści z handlu i napływu kapitału zagranicznego.

Przedmiotem analizy dokonywanej w poniższym opracowaniu są właśnie wymiana handlowa i przepływy kapitału. Wspominamy również o wielostronnych uzgodnieniach w ramach organizacji międzynarodowych (np. GATT/WTO) oraz ugrupowań regionalnych (np. Unii Europejskiej), bowiem ich skutki wpływają na stosunki gospodarcze Polski z zagranicą. Nie analizujemy natomiast polskiej polityki walutowej, gdyż była ona przedmiotem osobnego opracowania (zob. rozdział).

Posługujemy się danymi statystycznymi pochodzącymi z różnych lat okresu 1990–2003 i właśnie ten okres określamy mianem transformacji systemowej, choć mamy świadomość, że ten proces nadal nie jest zakończony. Ponieważ niektóre

przemiany gospodarcze istotne dla przekształceń systemowych dokonały się w latach 1988–1989, przedstawiamy także dane dotyczące tych lat. Często sięgamy również po informacje statystyczne pochodzące z wcześniejszego okresu, choć zdajemy sobie sprawę z ich ograniczonej wiarygodności. Wykorzystujemy je zwłaszcza po to, by mieć jakąkolwiek podstawę porównań wielookresowych. Niektórych też dowodzimy na podstawie danych statystycznych dotyczących poszczególnych lat z okresu 1990–2003. Robimy tak zwłaszcza wtedy, kiedy analizy wszystkich lat nie uważamy za potrzebną albo kiedy nie dysponujemy informacjami umożliwiającymi pełną analizę.

2. Liberalizacja gospodarki polskiego handlu z zagranicą i jej skutki

Otwarcie gospodarki polskiej oznaczało likwidację państwowego monopolu na prowadzenie handlu zagranicznego, zniesienie reglamentacji dewiz i liberalizację przepisów regulujących przepływ obcego kapitału oraz działalność firm zagranicznych w Polsce. Zniesienie państwowego monopolu handlu zagranicznego nastąpiło wraz z ustanowieniem w grudniu 1988 r. swobody działalności gospodarczej. W 1990 r. zakres koncesjonowania eksportu i importu ograniczono do specyficznych grup towarów (np. import materiałów łatwopalnych i izotopów promieniotwórczych, obrót sprzętem wojskowym). Zniesiono również lub obniżono dotacje i ulgi podatkowe dla eksporterów.

Nastąpiły liberalizacja i decentralizacja wymiany towarowej z zagranicą. Na znaczeniu straciły wielkie centrale państwowe – dotychczasowy monopolista w handlu zagranicznym. Jeszcze w 1989 r. prowadziły one 80% wymiany towarowej z zagranicą rozliczanej w walutach niewymienialnych (tzw. rubel transferowy, od 1964 r. używany do rozliczeń między krajami realnego socjalizmu cierpiącymi na stały niedobór walut wymienialnych) i ponad 80% obrotów rozliczanych w walutach wymienialnych. W handlu zagranicznym systematycznie zwiększał się udział sektora prywatnego. W 1991 r. osiągnął on 13,8% eksportu i 43,3% importu (zob. Czarny, Czarny, 1992, s. 45). W 2002 r. podmioty prywatne realizowały aż 88% polskiego eksportu oraz 92% importu. Stopniowo malało znaczenie wymiany rozliczanej w walutach niewymienialnych. Skutkiem liberalizacji i decentralizacji wymiany towarowej z zagranicą były zmiany rozmiarów, struktury oraz kierunków polskiego handlu zagranicznego, a także zmiana zakresu i charakteru polskiej polityki handlowej.

2.1. Zmiany struktury, wielkości oraz kierunków polskiego handlu z zagranicą

Pierwszą zmianą, obserwowaną przez badających polski handel z zagranicą w okresie transformacji systemowej, jest olbrzymi wzrost jego rozmiarów. W latach 1990–2004 eksport liczony w dolarach amerykańskich (USD) zwiększył się pięciokrotnie, import zaś wzrósł w tym okresie ponad dziewięciokrotnie (zob. tabele 1 i 2). Ten stan jest dowodem faktycznego otwarcia polskiej gospodarki. Także w przeliczeniu na 1 mieszkańca w okresie 1990–2003 zanotowano gwałtowny wzrost obrotów handlowych z zagranicą (zob. tabela 3). Eksport *per capita* wzrósł prawie czterokrotnie, analogiczny import zaś prawie siedmiokrotnie.

Szczególnie duże przyrosty zanotowano w wymianie z krajami EWG (później UE)¹. Z tabeli 1 wynika, że w latach 1990–2004 polski eksport do nich zwiększył się ponad dziewięciokrotnie, import zaś prawie czterastokrotnie. Dynamiczny handel z EWG (UE) zbiegł się w czasie z ograniczeniem wymiany z byłymi krajami RWPG. Gospodarka polska coraz bardziej wiązała się z gospodarkami krajów zachodnioeuropejskich. Od 1990 r. do dziś głównym partnerem handlowym Polski są Niemcy, których udział w naszym eksporcie wzrósł z 25,1% w 1990 r. do 30,0% w 2003 r., a w imporcie z 20,1% do 24,2% (niepokoją jednak stopniowe zmniejszanie tych udziałów po 1995 r. i ich stagnacja lub lekki spadek w latach 2002–2004 – zob. tabela 4). Także drugim i trzecim co do ważności partnerem handlowym Polski są (w różnych latach naszej transformacji systemowej) kraje Unii Europejskiej (Francja, Niderlandy, Wielka Brytania i Włochy – zob. tabela 4).

Wprowadzenie Planu Balcerowicza przyniosło początkowo, w latach 1989 i 1990, nadwyżkę eksportu nad importem zarówno rozliczanym w walutach wymienialnych, jak i niewymienialnych (zob. tabela 1). Obecność nadwyżki w handlu opłaconym w walutach wymienialnych spowodowała znaczny wzrost ich rezerw bankowych, co umożliwiło zrównoważenie rynku walutowego. Jednak od 1991 r. do 2003 r. w handlu z zagranicą Polska notuje trwałe deficyty: co roku import jest większy od eksportu. Co gorsza, Polska ma deficyty w wymianie towarowej ze wszystkimi grupami partnerów handlowych (w tabeli 1 są one widoczne w latach 2000, 2002 oraz 2004 – w ostatnim roku w odniesieniu do wszystkich grup krajów, z którymi handel ujęto w opublikowanych danych statystycznych).

¹ EWG (Europejska Wspólnota Gospodarcza) powstała na mocy Traktatu Rzymskiego w 1958 r. Na mocy Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht (1993 r.) EWG zastąpiono Wspólnotą Europejską, która jest obecnie częścią I filara UE. Dane sprzed 1993 r. dotyczące krajów Wspólnoty przypisujemy EWG, późniejsze zaś UE.

		w mln zł						w mln USD					
		1970	1980	1990	2000	2002	2004	1970*	1980*	1990	2000	2002	2004
Ogółem	eksport	14191	51908	13605,5	137908,7	167338,1	272105,9	3547,6	16996,8	14321,6	31651,3	41009,8	73791,5
	import	14430	58268	9291,8	213071,8	224815,8	324663,1	3607,5	19089,3	9527,7	48940,2	55112,7	87908,7
	saldo	-239	-6360	4313,7	-75163,1	-57477,7	-52557,2	-59,9	2092,5	4793,9	-17288,9	-14102,9	-14117,2
- w tym kraje OECD	eksport	b.d.	b.d.	b.d.	115447,6	139330,7	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	26501	34145,6	b.d.
	import	b.d.	b.d.	b.d.	167794,5	176674,2	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	38543	43312,2	b.d.
	saldo	b.d.	b.d.	b.d.	-52346,9	-37343,5	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	-12042	-9166,6	b.d.
Kraje rozwinięte gospodarczo	eksport	4027,5	17863	7975,6	105270,8	125588	231756,3	1006,8	5856,7	8321	24172	30779,2	62774,6
	import	3721	20432,8	5930,1	151082,1	157885,2	246051	930,3	6699,3	6231	34706,8	38707,5	66549,2
	saldo	306,4	-2569,8	2045,5	-45811,3	-32297,2	-14294,7	76,5	842,6	2090	-10534,8	-7928,3	-3774,6
- w tym: UE**	eksport	2467,7	11269,8	6020,9	96413,6	114976,1	215142,8	616,9	3695	6298	22143,6	28180,9	58235
	import	2441	11287,8	4079,4	130335,2	138693,5	220527,2	610,3	3700,9	4266	29950,8	33998,4	59617,5
	saldo	26,6	-18	1941,5	-33921,6	-23717,4	-5384,4	6,6	-5,9	2032	-7807,2	-5817,5	-1382,5
Kraje Środkowej i Wschodniej***	eksport	9064	29016,8	3160,4	23904	31844,4	23698,9	2266	9513,7	3356	5475,3	7804,2	6465,2
	import	9892,3	32408,9	2156,9	39460,9	38502,9	32150,1	2473,7	10625,9	2275	9061,6	9437,9	8750,1
	saldo	-828,3	-3392,1	1003,5	-15556,9	-6658,5	-8451,2	-207,7	-1108,2	1081	-3586,3	-1633,7	-2284,9
- w tym CEFTA	eksport	b.d.	b.d.	b.d.	11612,7	14859,4	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	2662,2	3641,7	b.d.
	import	b.d.	b.d.	b.d.	15084,9	16482,9	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	3461,7	4039,4	b.d.
	saldo	b.d.	b.d.	b.d.	-3472,2	-1623,5	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	-799,5	-397,7	b.d.
Kraje rozwijające się gospodarczo	eksport	1099	5028,5	2469,5	8733,9	9905,7	16650,7	274,7	1648,7	2632	2004	2426,4	4551,7
	import	816,7	5456,9	1204,7	22528,8	28427,7	46462	204,2	1789,1	1259	5171,8	6967,3	12609,4
	saldo	282,3	-428,4	1264,8	-13794,9	-18522	-29811,3	70,5	-140,4	1373	-3167,8	-4540,9	-8057,7

➔ Tabela 1. Obroty polskiego handlu zagranicznego według grup krajów, ceny bieżące

*Z wiersza „Ogółem” cytowanego za Głównym Urzędem Statystycznym wynika, że kurs przeliczeniowy wynosił w 1970 r. 4 zł/USD, w 1980 r. zaś 3,05 zł/USD. Stosując ten kurs, obliczono pozostałe dane dla ww. lat, mimo że wartość kursu odbiega od oficjalnie podanej przez NBP: 1970 r.: 24 zł/USD, 1980 r.: 31,76 zł/USD.

** „Kraje EWG” wg GUS do 1993 r.

*** „Kraje socjalistyczne” wg GUS do 1990 r.

Źródło: Rocznik statystyczny handlu zagranicznego, GUS oraz obliczenia własne dotyczące lat 1970 oraz 1980, w mln USD.

Kraj	1980	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2000	2002	2003
Argentyna	E 8021	9579	12352	11978	12235	13118	15659	20967	23811	26370	26441	26341	25709	29375
I	10545	4204	4077	8118	14872	16703	21600	20026	23722	30370	31377	25507	8989	13813
Chiny	E 18099	52538	62091	71910	84940	91744	121006	148780	151048	182792	183712	249203	325591	437899
I	19941	59140	53345	63790	80585	103959	115614	132084	138833	142370	140237	225094	295171	413062
Grecja	E 5153	7545	8105	8673	9439	9093	8808	10961	11948	11128	10732	10747	10315	13195
I	10548	16151	19777	21580	22818	20200	21381	26795	29672	27899	29388	29221	31164	44375
Hiszpania	E 20720	43451	55521	58621	64840	60955	72927	91046	101996	104359	109228	113325	123507	155994
I	34078	70945	87554	92965	99753	79665	92191	113319	121982	122711	133149	152870	163501	208512
Irlandia	E 8398	20690	23746	24215	28524	29272	34149	44635	48668	53512	64477	77081	87419	92401
I	11153	17420	20682	20750	22477	22990	25909	33064	35897	39225	44631	51464	51459	53291
Meksyk	E 18031	35171	40711	42688	46195	51886	60882	79542	96000	110431	117460	166367	160682	165396
I	22144	36400	43548	52315	65049	68439	83075	75858	93674	114847	130948	182702	176607	178503
Niemcy*	E 210242	359706	410104	402845	422271	382472	429722	523802	524198	512427	543397	550150	612598	751372
I	207083	287661	346153	389908	402441	346027	385351	464271	458783	445616	471418	495380	491904	601713
Polska**	E 16997	13466	14321	14903	13187	14143	17240	22895	24439	25751	28229	31651	41010	53537
I	19089	10277	9528	15522	15913	18834	21569	29050	37140	42307	47054	48940	55113	68004
Republika Czeska	E b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	14466	16230	21686	21916	22746	26418	28996	38486	48723
I	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	15518	18260	26385	29366	28837	30337	33852	42773	51264
Rosja	E b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	42039	44297	67826	82913	90563	89008	74884	105565	107110	134377
I	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	40682	36086	55497	68863	74879	79076	63816	49125	66243	81654
Węgry	E 8672	10067	9598	10199	10663	8886	10435	12802	15630	18990	22991	24950	34511	42531
I	9244	8709	8671	11417	11107	12468	14267	15377	18058	21114	25678	31955	37788	47602

➔ Tabela 2. Wartość eksportu (fob) i importu (cif) wybranych krajów w latach 1980-2003, w cenach bieżących, w mln USD

E – eksport

I – import

* Dane dla Niemiec w latach 1980, 1989 oraz 1990 obliczamy jako łączną wartość eksportu i importu RFN oraz NRD.

** Dane z Rocznika statystycznego handlu zagranicznego, GUS.

Źródło: dane MFW dostępne w bazie Internet Data Shop: www.internet-data-shop.com; obliczenia własne.

Kraj	1980	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2000	2002	2003
Argentyna E	286	299	352	362	370	397	460	604	680	738	731	711	676	773
I	376	131	127	246	445	491	629	577	673	850	867	688	239	368
Chiny E	16	60	68	91	89	122	137	145	150	156	145	168	154	189
I	20	65	68	83	102	115	134	160	165	173	153	163	159	178
Grecja E	535	746	798	849	920	882	849	1049	1134	1046	999	986	940	1202
I	1094	1598	1947	2114	2224	1959	2060	2564	2815	2622	2736	2681	2841	4041
Hiszpania E	552	1110	1413	1486	1639	1537	1832	2280	2544	2592	2701	2781	3014	3799
I	908	1812	2228	2357	2522	2008	2316	2838	3038	3048	3293	3751	3990	5078
Irlandia E	2470	5878	6765	6879	8080	8246	9539	12364	13370	14541	17286	20178	22358	23334
I	3280	4949	5892	5895	6367	6194	7237	9159	9862	10659	11965	13472	13161	13457
Meksyk E	267	430	489	503	534	589	680	872	1035	1171	1225	1682	1575	1622
I	327	445	523	616	753	778	927	832	1010	1218	1366	1646	1732	1751
Niemcy* E	2212	3763	5163	5041	5251	4728	5284	6414	6399	6244	6614	6686	7434	9110
I	2179	3009	4358	4879	5005	4278	4739	5685	5601	5430	5738	6021	5969	7295
Polska E	475	355	376	390	344	368	447	593	633	666	730	827	1073	1403
I	469	281	257	412	415	490	559	753	962	1094	1217	1279	1442	1780
Republika Czeska E	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	1404	1575	2105	2127	2208	2565	2823	3754	4753
I	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	1506	1772	2562	2851	2800	2945	3296	4172	5001
Rosja E	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	282	297	456	559	613	604	510	724	745	931
I	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	273	243	374	463	506	536	434	337	460	566
Węgry E	810	968	921	987	1035	865	1018	1253	1535	1372	2276	2492	3479	4287
I	863	837	837	1105	1078	1214	1391	1507	1773	2082	2542	3195	3810	4798

➔ Tabela 3. Wartość eksportu (fob) i importu (cif) wybranych krajów w latach 1980–2003, w cenach bieżących, w USD na 1 mieszkańca

E – eksport

I – import

* Dane dla Niemiec w latach 1980, 1989 oraz 1990 dotyczą łącznie RFN oraz NRD

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z Rocznika statystyki międzynarodowej, Rocznika statystycznego GUS oraz danych z tabeli 2.

Niewykorzystany ciągle jeszcze potencjał eksportowy widoczny jest również w porównaniach dokonań Polski i innych krajów przechodzących transformację systemową. Z tabeli 3 wynika, że zarówno Czechy, jak i Węgry mają kilkakrotnie większy eksport (oraz import) w przeliczeniu na mieszkańca niż Polska. Znacznie odstajemy również od porównywanych z nami krajów UE: Hiszpanii i Irlandii. Przepaść dzieląca nas od Irlandii i przyrosty obrotów handlowych po jej wstąpieniu do UE są szczególnie warte odnotowania.

Niedostateczny eksport z Polski wynika przede wszystkim z ciągle jeszcze niewielkiej, choć rosnącej konkurencyjności polskich produktów. W dodatku nadal znaczną rolę w polskim eksporcie odgrywają produkty o względnie niskim stopniu przetworzenia, które są szczególnie podatne na wahania koniunktury. Zmiany ich światowych cen (a zwłaszcza cen surowców) są bowiem zazwyczaj silniejsze niż wahania cen dóbr wysoko przetworzonych. Co więcej, w przypadku standardowych nieprzetworzonych wyrobów łatwiej jest zastąpić jednego dostawcę innym niż w przypadku wyspecjalizowanego sprzętu. Jest to szczególnie istotne, gdyż Unia Europejska, będąca najważniejszym partnerem handlowym Polski, stawia wysokie wymagania co do jakości produktów i względnie łatwo rezygnuje z dostawców, którzy nie spełniają jej warunków.

Polski eksport utrudniają również bariery techniczne, związane m.in. z brakiem w naszym kraju odpowiedniej infrastruktury transportowej oraz niedostateczną sprawnością służb celnych. Kolejnym ważnym ograniczeniem rozwoju eksportu bywają bariery tworzone przez naszych partnerów handlowych (z Unią Europejską na czele), którzy utrudniają (lub w przeszłości utrudniali) dostęp niektórym polskim produktom do swoich rynków (szerzej zob. podrozdział 2.2).

Podstawową przyczyną utrzymywania się od 1991 r. ujemnego salda bilansu handlowego jest jednak wzrost uzależnienia większości branż od importu dóbr niezbędnych w procesie produkcji. Chodzi nie tylko o zakup zagranicznych surowców, lecz przede wszystkim półproduktów i maszyn, zwłaszcza tych, które są zaawansowane technologicznie, a w konsekwencji drogie. Import dóbr pośrednich (surowców, półproduktów, komponentów itp.) stanowił przez całe lata 90. XX w. około 65% całego polskiego importu. Dalsze 15% przypadało na import dóbr inwestycyjnych, a pozostałe 20% importu stanowiły dobra konsumpcyjne (zob. Wysokińska, 2002, s. 34). Łącznie zatem na cele produkcyjne przeznaczano aż 80% importu.

Pozytywnym zjawiskiem notowanym w wymianie towarowej z zagranicą w okresie transformacji systemowej jest zmiana struktury polskiego eksportu na korzyść

Lata		Ogółem (w mln USD)	Pierwszy partner (udział w %)	Drugi partner (udział w %)	Trzeci partner (udział w %)			
1970	eksport	3547,6	ZSRR	35,3	NRD	9,3	Czechosłowacja	7,5
	import	3607,5	ZSRR	37,7	NRD	11,1	Czechosłowacja	8,6
	saldo	-59,9						
1980	eksport	16996,8	ZSRR	31,2	RFN	8,1	Czechosłowacja	6,9
	import	19089,3	ZSRR	33,1	RFN	6,7	NRD	6,6
	saldo	-2092,5						
1990	eksport	14321,6	Niemcy	25,1	ZSRR	15,3	Wielka Brytania	7,1
	import	9527,7	Niemcy	20,1	ZSRR	19,8	Włochy	7,5
	saldo	4793,9						
1995	eksport	22894,9	Niemcy	38,3	Niderlandy	5,6	Rosja	5,6
	import	29049,7	Niemcy	26,6	Włochy	8,5	Rosja	6,7
	saldo	-6154,8						
2000	eksport	31651,3	Niemcy	34,9	Włochy	6,3	Francja	5,2
	import	48940,2	Niemcy	23,9	Rosja	9,4	Włochy	8,3
	saldo	-17288,9						
2002	eksport	41009,8	Niemcy	32,3	Francja	6,0	Włochy	5,5
	import	55112,7	Niemcy	24,3	Włochy	8,4	Rosja	8,0
	saldo	-14102,9						
2003	eksport	53576,9	Niemcy	32,3	Francja	6,1	Włochy	5,7
	import	68003,9	Niemcy	24,4	Włochy	8,5	Rosja	7,7
	saldo	-14427						
2004	eksport	73791,5	Niemcy	30,0	Francja	6,1	Włochy	6,0
	import	87908,7	Niemcy	24,2	Włochy	7,9	Rosja	7,3
	saldo	-14117,2						

➔ **Tabela 4. Obroty polskiego handlu zagranicznego według głównych partnerów, ceny bieżące**

Uwaga: nazwy krajów odnoszą się do lat prezentacji.

Źródło: Rocznik statystyczny handlu zagranicznego, GUS, różne lata.

zaawansowanych technologicznie produktów przemysłu przetwórczego. W latach 1994–2003 udział towarów z grupy produktowej SITC 7 (maszyny i środki transportu) w eksporcie wzrósł z 19,7% do 37,9%. Średnie roczne tempo wzrostu eksportu tej grupy towarów w omawianym okresie wyniosło 19%, podczas gdy w przypadku innych towarów przemysłowych, tj. mebli, odzieży czy wyrobów metalurgicznych, było to tylko 12%. Z kolei udział sektora elektromaszynowego w polskim eksporcie zwiększył się z około 19% w 1992 r. do ponad 37% w 2002 r. (obliczenia własne na podstawie danych z Rocznika statystycznego handlu zagranicznego oraz Rocznika statystycznego GUS, różne lata).

Warto też odnotować, że Polska eksportuje coraz mniej artykułów rolnych, surowców, paliw oraz tłuszczów (z grup SITC 1-4) (zob. Kawecka-Wyrzykowska, 2000, s. 35-36), które są produktami nieprzetworzonymi. W 1994 r. eksport produktów

Rok	Handel wewnątrzgałęziowy (1)	Pionowy handel wewnątrzgałęziowy (2)	Poziomy handel wewnątrzgałęziowy (3)
1989*	12	12	1
1990	14	13	1
1991	17	15	2
1992	17	15	2
1993	19	15	4
1994	18	15	3
1995	20	17	3
1996	21	17	4
1997	24	20	4

➔ **Tabela 5. Poziomy i pionowy handel wewnątrzgałęziowy Polski z Unią Europejską w latach 1989-1997 (w %)**

Uwaga: obliczenia bazują na 8-cyfrowych kodach CN (Combined Nomenclature).

* W cytowanej pracy autorzy błędnie obliczyli dane dotyczące 1989 r.: kolumna (1) nie jest bowiem sumą kolumn (2) i (3), choć tak być powinno zgodnie z definicją handlu wewnątrzgałęziowego, który jest albo poziomy, albo pionowy.

Źródło: Michalek, Śledziwska-Kolodziejska (2000, s. 175).

rolnych stanowił 11% polskiego eksportu, w 2003 r. zaś już tylko 5,4%. W tym samym okresie udział eksportu paliw w ogólnym eksporcie zmniejszył się prawie o połowę. Spada także udział w eksporcie standardowych, podatnych na wahania koniunktury, produktów przemysłu metalurgicznego (w klasyfikacji SITC – metale nie-szlachetne): z 19,5% w 1992 r. do 10,8% w 2002 r. oraz surowców (w klasyfikacji SITC – surowce niejadalne z wyjątkiem paliw) z 4,6% w 1994 r. do 2,6% w 2003 r. (zob. Wysokińska 2002, s. 34 oraz Rocznik statystyczny handlu zagranicznego GUS, różne lata).

Wymiana towarowa z zagranicą przyspiesza modernizację gospodarki. Do poprawy jej konkurencyjności przyczynia się opisany właśnie import dóbr inwestycyjnych oraz pośrednich. O powodzeniu tej ścieżki unowocześniania gospodarki świadczy zwiększanie polskiego eksportu produktów zaawansowanych technologicznie. Istnieją też inne dowody poprawy konkurencyjności Polski w latach 90. XX w. Przez dużą część dekady eksport rósł bowiem szybciej niż PKB. W latach 1992–1996 zwiększała się też konkurencyjność polskiego przemysłu przetwórczego mierzona metodą kosztów zasobów krajowych (DRC) – zob. Płowiec (1997, s. 611). Nadal jednak te procesy nie doprowadziły do likwidacji deficytu polskiego bilansu handlowego.

Zgodnie z przewidywaniami teoretyków, w wymianie towarowej Polski z krajami UE, która jest naszym głównym partnerem handlowym, dominuje typowy handel międzygałęziowy. Polega on na wymianie różniących się od siebie dóbr konsumpcyjnych, inwestycyjnych oraz półproduktów pochodzących z różnych branż i niepodobnych do siebie pod względem cech fizycznych (np. Polska sprzedaje Niemcom szynkę i kupuje aspiryny firmy Bayer) – szerzej zob. Rosati, 1994, s. 16. Polska jest bowiem względnie zasobna w siłę roboczą, niektóre surowce i energię, a większość krajów członkowskich UE ma duży zasób kapitału rzeczowego, finansowego i ludzkiego (jedynie południowoeuropejskie kraje Unii mają podobną jak Polska strukturę zasobów czynników produkcji).

Brak podobieństwa między Polską a większością krajów UE (przede wszystkim pod względem zasobów czynników oraz poziomu PKB *per capita*) potwierdzają wyniki badań empirycznych dotyczących ich dwustronnego handlu między- i wewnątrzgałęziowego². Aturupane, Djankov i Hoeckman (1997, s. 2 i nast. oraz 20 i nast.) piszą, że handel wewnątrzgałęziowy nie odgrywa w naszej wymianie z UE znaczącej roli. Co więcej, wśród państw Europy Środkowej i Wschodniej przechodzących transformację systemową Polska gorzej niż inni radzi sobie z takim handlem. Chodzi zwłaszcza o poziomy handel wewnątrzgałęziowy, polegający na wymianie różnych odmian produktów o podobnej jakości. Niewielka wymiana wewnątrzgałęziowa między Polską a krajami UE zazwyczaj ma charakter handlu pionowego, polegającego na wymianie odmian dóbr różniących się jakością (w tym także dóbr pośrednich o różnym stopniu przetworzenia oraz produktów finalnych) – zob. tabela 5. Strumienie pionowego handlu wewnątrzgałęziowego wiążą się często z obrotem uszlachetniającym (OPT), który może się przyczyniać do ogólnej poprawy konkurencyjności branż uczestniczących w takiej wymianie (szerzej zob. Synowiec, 1995,

² Handel międzynarodowy dzieli się na międzygałęziowy oraz wewnątrzgałęziowy. Handel wewnątrzgałęziowy jest to równoczesny eksport i import podobnych produktów wytwarzanych w ramach jednej branży (np. sprzedaż do Francji niemieckich samochodów Volkswagen i zakup w zamian francuskich Peugeotów). Przyczyną prowadzenia handlu międzygałęziowego jest obecność komparatywnych (czyli względnych) różnic w kosztach produkcji w różnych krajach. Wymiana jest korzystna dla wszystkich jej uczestników, jeśli każdy wyspecjalizuje się w wytwarzaniu tego, w czym ma względną przewagę kosztową (wytwarza dane dobro po koszcie względnie niższym w porównaniu z partnerami handlowymi albo jego przeciętny koszt produkcji najmniej odstaje od podobnych kosztów ponoszonych w innych krajach). Źródłem korzyści z wymiany międzygałęziowej upatruje się w różnicach między krajami, m.in. w technice wytwarzania, wyposażeniu w czynniki produkcji oraz w lokalizacji geograficznej (szerzej na temat korzyści z handlu zob. Czarny, 2003). Z kolei podstawowymi przyczynami prowadzenia handlu wewnątrzgałęziowego są zróżnicowanie produktu oraz obecność rosnących korzyści skali (występujących wówczas, gdy wzrostowi produkcji towarzyszy spadek przeciętnego kosztu wytwarzania przy stałych cenach czynników produkcji) i inne niedoskonałości konkurencji. Wraz z postępującym uprzemysłowieniem gospodarek i rosnącą zamożnością społeczeństw zwiększa się znaczenie handlu wewnątrzgałęziowego, choć równocześnie cały handel jest zastępowany innymi formami współpracy gospodarczej (m.in. inwestycjami zagranicznymi).

s. 39). Należy jednak pamiętać o względnej krótkotrwałości kontaktów typu OPT i możliwym szybkim zaniku korzyści z nich, kiedy zleceńodawcy przenoszą się do państw o niższych płacach i (lub) łatwiejszym dostępie do surowców.

Dominacji pionowego handlu wewnątrzgałęziowego trudno się dziwić, pamiętając, że Polska i UE znacznie się między sobą różnią. Ponieważ jednak Polska notuje w ostatnich latach szybsze tempo wzrostu gospodarczego niż kraje Unii Europejskiej, zmniejszają się rozpiętości PKB *per capita*. Z kolei import inwestycyjny oraz dopływ kapitału zagranicznego, zwłaszcza w formie inwestycji bezpośrednich, przyczyniają się do zwiększania zasobu kapitału w Polsce i upodobnienia jej struktury czynników do tej, która cechuje główne kraje Unii Europejskiej. Mimo tych zmian wspomniane różnice jeszcze długo się utrzymają, co będzie hamować dalszy rozwój wymiany wewnątrzgałęziowej między tymi krajami.

2.2. Polska wymiana towarowa i polityka handlowa wobec wybranych międzynarodowych porozumień o liberalizacji handlu

Chociaż w ramach Planu Balcerowicza otwierano polską gospodarkę na handel z zagranicą, stosowano również narzędzia ochrony rynku wewnętrznego przed napływem towarów z zagranicy (polityka protekcjonizmu). Ponieważ import zagrażał produkcji krajowej, w sierpniu 1991 r. wprowadzono cła na niektóre towary. Jednolita stawka była równa 15%, import surowców podlegał stawce 5-procentowej, natomiast aż 40% wynosiło cło importowe na niektóre artykuły żywnościowe, których odpowiedniki były wytwarzane w Polsce (np. masło, cukier). Cła miały charakter ceł maksymalnych i były stopniowo obniżane (m.in. w ramach umów z EWG i EFTA) – szerzej zob. Czarny, Czarny, 1992, s. 45. Przegląd ceł nakładanych w 1999 r. przez Polskę na towary importowane przedstawia tabela 6. Wynika z niej, że szczególnie chronione były produkty rolne, a zwłaszcza przetworzona żywność, a także wyroby przemysłu szklarskiego i cementowego oraz broń i amunicja. We wszystkich przypadkach przyczyną stosowania ceł była chęć ochrony rodzimych producentów przed konkurencją zagraniczną i zapewnienia zbytu ich produkcji.

Wspomniany w podrozdziale 2.1. dynamiczny wzrost obrotów z UE nastąpił m.in. dlatego, że na początku 1990 r. poprawił się dostęp polskich firm do rynku EWG³.

³ Polska jako kraj rozwijający się już od 1990 r. korzystała z preferencji GSP przyznawanych przez EWG. Miały one na celu ułatwienie eksportu, zwłaszcza produktów przemysłowych oraz przetworzonych artykułów rolnych.

Sekcja	Kategoria	Bez zawieszenia				Możliwe zawieszenie			
		UE	CEFTA	inne kraje	ogółem	UE	CEFTA	inne kraje	ogółem
I-XXI	Razem	2,3	1,8	7,1	3,5	2,3	1,8	6,5	3,3
I-IV	Produkty rolnicze	18,2	11,6	13,0	16,0	18,1	11,6	12,7	15,8
V-XXI	Produkty pozarolnicze	0,8	0,5	6,1	2,3	0,8	0,5	5,5	2,2
I	Zwierzęta żywe; produkty pochodzenia zwierzęcego	26,2	15,1	13,9	22,8	26,2	15,1	13,9	22,8
II	Produkty pochodzenia roślinnego	11,5	11,0	4,3	7,9	11,4	11,0	3,9	7,7
III	Tłuszcze i oleje pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego oraz produkty ich rozkładu; gotowe tłuszcze jadalne; woski pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego	18,5	3,9	12,6	13,7	17,6	3,9	12,4	12,8
IV	Gotowe środki spożywcze; napoje bezalkoholowe, alkoholowe i oceć; tytoń i przemysłowe namiastki tytoniu	20,4	15,9	23,0	20,5	20,4	15,9	22,7	20,4
V	Produkty mineralne	0,7	1,7	0,9	1,2	0,7	1,6	0,8	1,2
VI	Produkty przemysłu chemicznego lub przemysłów pokrewnych	0,1	0,0	5,1	1,0	0,1	0,0	4,6	0,9
VII	Tworzywa sztuczne i artykuły z nich; kauczuk i artykuły z kauczuku	0,00	0,0	7,5	1,3	0,0	0,0	6,8	1,1
VIII	Skóry i skórki surowe, skóry wyprawione, skóry futerkowe, artykuły z nich; wyroby siodlarskie i rymarskie; artykuły podróżne, torby ręczne i podobne pojemniki; artykuły z jelit zwierzęcych (inne niż z jelit jedwabników)	0,00	0,0	16,6	3,5	0,0	0,0	15,9	3,4
IX	Drewno i artykuły z drewna; węgiel drzewny; korek i artykuły z korka; wyroby ze słomy, z esparto lub pozostałych materiałów do wyplatania; wyroby koszykarskie i wyroby z wikliny	0,00	0,0	4,8	1,4	0,0	0,0	4,5	1,3
X	Scier z drewna lub z pozostałego włóknistego materiału celulozowego; papier lub tektura, z odzysku (makulatura i odpady); papier i tektura oraz artykuły z nich	0,00	0,0	3,7	0,3	0,0	0,0	2,7	0,2
XI	Materiały i artykuły włókiennicze	0,03	0,2	10,7	2,8	0,0	0,2	10,5	2,7
XII	Obuwie, nakrycia głowy, parasole, parasole przeciwsłoneczne, laski, stolki myśliwskie, bicze, szpicruty i ich części; pióra preparowane i artykuły z nich; kwiaty sztuczne; artykuły z włosów ludzkich	0,0	0,0	14,9	6,7	0,0	0,0	14,9	6,8
XIII	Artykuły z kamieni, gipsu, cementu, azbestu, miki lub podobnych materiałów; wyroby ceramiczne; szkło i wyroby ze szkła	0,0	0,0	21,2	14,0	0,0	0,0	21,2	14,0

XIV	Perły naturalne lub hodowlane, kamienie szlachetne lub półszlachetne, metale szlachetne, metale platerowane metalem szlachetnym i artykuły z nich; sztuczna biżuteria; monety	0,0	0,0	6,4	0,6	0,0	0,0	6,2	0,5
XV	Metale nieszlachetne i artykuły z metali nieszlachetnych	1,3	1,6	8,9	2,4	1,1	1,6	7,4	2,2
XVI	Maszyny i urządzenia mechaniczne; sprzęt elektryczny; ich części; urządzenia do rejestracji i odtwarzania dźwięku, urządzenia telewizyjne do rejestracji i odtwarzania obrazu i dźwięku oraz części i wyposażenie dodatkowe do tych artykułów	0,0	0,00	6,0	1,5	0,0	0,0	4,7	1,2
XVII	Pojazdy, statki powietrzne, jednostki pływające oraz współdziałające urządzenia transportowe	6,1	1,3	12,0	7,7	6,1	1,3	11,7	7,6
XVIII	Przyrządy i aparatura, optyczne, fotograficzne, kinematograficzne, pomiarowe, kontrolne, precyzyjne, medyczne lub chirurgiczne; zegary i zegarki; instrumenty muzyczne; ich części i akcesoria	0,0	0,0	6,7	2,9	0,0	0,0	6,4	2,8
XIX	Broń i amunicja, ich części i akcesoria	0,0	0,0	24,4	12,7	0,0	0,0	24,4	12,8
XX	Meble; pościel, materace, stelaże pod materace, poduszki i podobne artykuły wypychane; lampy i oprawy oświetleniowe, gdzie indziej niewymienione ani niewłączone; reklamy świetlne, podświetlane tablice i znaki informacyjne i podobne; budynki prefabrykowane	0,0	0,0	9,4	2,7	0,0	0,0	9,4	2,7
XXI	Dzieła sztuki, przedmioty kolekcjonerskie i antyki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

➔ Tabela 6. Średnie ważone cło importowe w Polsce w 1999 r. (w %)

Źródło: publikacja internetowa Światowej Organizacji Handlu Poland: June 2000, http://www.wto.org/english/tra-top_e/tp136_e.htm#PRESS%20RELEASE; z 29.09.2004 r.; tłumaczenie na podstawie polskich nazw sekcji CN (Combined Nomenclature).

Kraje EWG obniżyły wówczas stawki celne i zwiększyły kontyngenty ilościowe. W listopadzie 1991 r. Polska podpisała z EWG umowę o stowarzyszeniu, czyli Układ europejski⁴. W konsekwencji dostęp polskich towarów do rynku Dwunastki (wówczas do EWG należało 12 państw) miał się stopniowo poprawiać, a polski rynek otwierał się na towary ze Wspólnoty.

Ten proces mógł ulec przyspieszeniu, ponieważ Europejska Wspólnota Gospodarcza zgodziła się na preferencyjne traktowanie gospodarki polskiej zgodnie z zasadą asymetrii, w myśl której słabszy partner później otwiera swój rynek na towary pochodzące od partnera silniejszego. Szersze otwarcie rynku EWG na towary z Polski niż otwarcie rynku polskiego na towary z krajów członkowskich miało sprzyjać liberalizacji i równoważeniu obrotów handlowych, a w konsekwencji przeciwdziałać powstaniu w Polsce deficytu bilansu handlowego. Umowa przejściowa zapowiadała zniesienie zarówno ceł, jak i ograniczeń pozataryfowych w handlu wyrobami przemysłowymi i utworzenie strefy wolnego handlu. W dniu wejścia w życie umowy Wspólnota dokonała pierwszych obniżek stawek celnych na towary przemysłowe z Polski. Redukcja ceł dotyczyła około 45% wartości eksportu polskich wyrobów przemysłowych. Etapy liberalizacji handlu były różne w przypadku różnych grup towarów (szczegółowy plan redukcji ograniczeń w handlu Polski z UE zob. Kawecka-Wyrzykowska, 2001, s. 624-628). Już 1 stycznia 1996 r. większość polskich towarów przemysłowych uzyskała swobodny dostęp do rynku unijnego. Tylko cła na wyroby odzieżowe i tekstylia zostały zniesione rok później.

Jednak EWG (a później UE) utrzymała ograniczenia swobody handlu w tzw. branżach wrażliwych⁵, wytwarzających w większości dobra praco- albo surowcowochołone (przemysł żelaza i stali, chemiczny, obuwniczy, tekstylny oraz spożywczy). Tymczasem około 43% polskiego eksportu do Unii stanowiły produkty pochodzące właśnie z branż „wrażliwych” (zob. Rollo, Smith, 1993 oraz Gabrisch, 2000, s. 214-215). Szczególnie niewielka była liberalizacja handlu artykułami rolnymi. Z założenia charakteryzowała się ona selektywnością, a więc nie objęła wszystkich towarów. W dodatku polegała na częściowej obniżce, a nie na całkowitym zniesieniu barier celnych. Co gorsza, redukcja ceł zazwyczaj dotyczyła ściśle określonych ilo-

⁴ Układ europejski wszedł w życie 1 lutego 1994 r., a jego część handlowa, czyli tzw. Umowa przejściowa – 1 marca 1992 r. Układ nie zawierał wyraźnego zobowiązania się Wspólnot do przyjęcia Polski do tego ugrupowania regionalnego.

⁵ Funkcjonują różne koncepcje wrażliwości (*sensitivity*) lub podatności (*vulnerability*). Najczęściej chodzi o wrażliwość na konkurencję zewnętrzną (import) albo zmianę technologiczną, albo o wrażliwość przestrzenną (lokalizacyjną) – szerzej zob. Zielińska-Giębocka (2000, s. 50 i nast.).

ści towarów, czyli tzw. kontyngentów taryfowych. Eksport przewyższający kontyngent podlegał pełnym stawkom celnym, czyli takim, jakimi obciążano dostawców niekorzystających z preferencji handlowych. Zaledwie 27% eksportu rolnego z Polski do UE zostało objęte obniżką ceł, której nie towarzyszyły ograniczenia ilościowe. Skutkiem takiego postępowania naszych najważniejszych partnerów handlowych był umiarkowany wzrost eksportu w efekcie liberalizacji handlu.

Dostęp towarów unijnych do polskiego rynku był łatwiejszy. W 1992 r. Polska jednorazowo obniżyła o 10 punktów procentowych cła obciążające 25% towarów importowanych z Unii. M.in. obniżono wówczas cła na sprzęt inwestycyjny i surowce. Inne ograniczenia przywozu towarów z krajów UE do Polski zaczęto znosić w 1995 r. Wtedy też nastąpił znaczny przyrost importu artykułów unijnych na polski rynek. Ta liberalizacja ułatwiła i przyspieszyła modernizację polskiej gospodarki dzięki obniżeniu cen importowanych dóbr inwestycyjnych i surowców oraz zwiększeniu ich dostępności. Jednak także Polska w ograniczonym stopniu otworzyła swój rynek na artykuły rolne i spożywcze z Unii.

Wzrost polskiego importu z UE był dużo większy niż wzrost polskiego eksportu do UE. O ile eksport do 1999 r. miał przekroczyć 350 mln ECU (ECU było poprzednikiem euro jako wspólnej waluty UE), o tyle import szacowano na 836 mln ECU. Import z UE miał zatem wzrosnąć prawie 2,5 razy bardziej niż polski eksport do UE (zob. Kawecka-Wyrzykowska, 2001, s. 636). Ten wzrost importu następował mimo deklarowanego przez UE szybkiego i szerokiego otwierania jej rynku na polskie towary. Jego olbrzymie rozmiary znacznie przyczyniły się do utrwalenia deficytu bilansu handlowego Polski. Także w handlu produktami rolnymi i spożywczymi, w których produkcji Polska ma przewagę komparatywną nad najwyżej rozwiniętymi krajami UE oraz ma niewykorzystany potencjał produkcyjny (szerzej zob. Czarny, Lang, 2002; Siekierski, 2002, s. 271), zanotowano ujemne saldo obrotów. Większe otwarcie polskiego, nie zaś wspólnotowego (unijnego) rynku zdaje się również potwierdzać znacznie bardziej dynamiczny, prawie czternastokrotny, wzrost liczonego w USD importu z krajów UE do Polski w latach 1990–2004, w porównaniu z ośmiokrotnym wzrostem polskiego eksportu do EWG (UE) (zob. tabela 1), o czym pisaliśmy w poprzednim podrozdziale. Oczywiście, winę za deficyt polskiego bilansu handlowego ponoszą również duży popyt na inwestycyjne i konsumpcyjne dobra zaawansowane technologicznie oraz niedostateczna międzynarodowa konkurencyjność polskich produktów. Nie bez znaczenia jest też to, że Polska nadal nie ma podobnych warunków płatności za eksport i ubezpieczenia transakcji eksportowych jak kraje Unii Europejskiej (chodzi np. o zakres subsydiowania eksportu rolnego – zob. Palánkai (2004, s. 375 i nast.).

Sprawa niedostatecznego dostępu polskich towarów do rynku UE stała się na tyle pilna, że w styczniu 1999 r. podjęto rozmowy o dalszej liberalizacji handlu żywnością między Polską a UE. Przedmiotem debaty było zwiększenie polskiego eksportu na rynki krajów Unii.

W ramach integracji europejskiej realizuje się program liberalizacji obrotu towarami i usługami w ramach wspólnej polityki handlowej zmierzającej do stworzenia jednolitego rynku europejskiego oraz ujednoczenia polityki handlu krajów członkowskich z krajami spoza ugrupowania. Podstawowe dyspozycje traktatowe w tej dziedzinie weszły w życie 1 stycznia 1993 r. Warunki wstąpienia Polski do UE określono w Traktacie z Maastricht z 1992 r.⁶ Oprócz warunków o charakterze ekonomicznym (m.in. fiskalnych i monetarnych oraz dotyczących rynkowego charakteru gospodarki i zdolności do konkurowania w ramach ugrupowania) Polska musiała dostosować się do unijnego dorobku prawnego (*acquis communautaire*) oraz spełnić wymagania polityczne (np. mieć stabilne instytucje gwarantujące demokrację oraz podzielać cele unii politycznej, gospodarczej i monetarnej). W dniu 31 marca 1998 r. oficjalnie rozpoczęto proces negocjacji w sprawie członkostwa Polski w UE, a 1 maja 2004 r. Polska przystąpiła do ugrupowania.

Wspólna polityka handlowa krajów EWG wobec krajów trzecich pochodzi z początku stycznia 1970 r., choć formalnie unia celna powstała 1 lipca 1968 r., kiedy przyjęto zewnętrzne taryfy celne (zob. Siekierski, 2002, s. 269). Po wejściu do UE politykę handlową Polski zastępuje odpowiednia polityka Unii. W szczególności, Polska przyjęła Wspólną Taryfę Celną, opracowaną przez Komisję Europejską, jako podstawę handlu z krajami spoza ugrupowania (szerzej nt. polskiej polityki handlowej po wejściu Polski do Unii Europejskiej zob. rozdział 7).

W wyniku przystąpienia do UE zmieniły się w Polsce nie tylko zasady prowadzenia polityki handlowej, lecz również sposób agregowania towarów. Powszechnie używany dawniej w dokumentacji handlowej kod PCN (od ang. *Polish Combined Nomenclature*) został zastąpiony ośmiocyfrowym kodem CN (od ang. *Combined Nomenclature*) stosowanym w krajach Unii Europejskiej.

Dążąc do członkostwa w Unii Europejskiej, wybrane kraje Europy Środkowej i Wschodniej stworzyły strefę wolnego handlu, której warunki uzgodniono w Śród-

⁶ Traktat o Unii Europejskiej, zwany potocznie Traktatem z Maastricht podpisano 7 lutego 1992 r. Wszedł w życie 1 listopada 1993 r.

koweuropejskim Porozumieniu o Wolnym Handlu (CEFTA, od ang. *Central European Free Trade Agreement*). Pierwotnie, w lutym 1991 r., porozumienie podpisały Polska, Czechosłowacja i Węgry. Ponieważ zawarto je w Wyszehradzie, inicjatywę nazywano również Grupą Wyszehradzką. W grudniu 1992 r. w Krakowie Polska, Czechy, Słowacja i Węgry podpisały umowę stowarzyszeniową, która weszła w życie 1 lipca 1994 r. i określiła nowe stowarzyszenie mianem CEFTA. W 1996 r. do ugrupowania przystąpiła Słowenia, w 1997 r. Rumunia, a w 1999 r. Bułgaria.

Członkowie CEFTA zobowiązali się do stopniowego liberalizowania handlu towarami i usługami. W centrum ich zainteresowania znalazło się uwolnienie handlu artykułami rolnymi i spożywczymi. Jednak deficyt w handlu płodami rolnymi, który Polska notowała w wymianie z innymi członkami CEFTA, zwłaszcza z Węgrami, zniechęcił ją do kontynuowania wysiłków liberalizacyjnych. W konsekwencji, w 1997 r. zablokowała dalsze prace, uzależniając zgodę na ich podjęcie od ujednoczenia w ramach ugrupowania zasad wspierania rodzimego rolnictwa i stosowania protekcjonizmu celnego. Równocześnie przywróciła wcześniejsze zasady ochrony własnego rynku wewnętrznego, stopniowo likwidując preferencje celne (szerzej zob. Siekierski, 2002, s. 275).

Na polski handel z zagranicą wpływają nie tylko umowy o liberalizacji wymiany zawierane z krajami członkowskimi regionalnych ugrupowań integracyjnych, takich jak EWG (UE) oraz CEFTA. Istotne są również zobowiązania nałożone przez Światową Organizację Handlu (WTO)⁷, do której Polska należy od 1995 r. Kraje należące do WTO są zobowiązane dostosować wewnętrzne ustawodawstwo do norm i regulacji przyjętych przez tę organizację oraz udzielać koncesji handlowych podmiotom zagranicznym. WTO zobowiązała Polskę do redukcji ceł na artykuły przemysłowe średnio o 38%, a na artykuły rolne o 36% w ciągu sześciu lat (zaczynając od 1995 r.). Także obowiązujące obecnie postanowienia UE dotyczące ochrony jej rynku wewnętrznego są zgodne z zasadami WTO.

W rezultacie wielostronnych umów o liberalizacji handlu znacznie obniżył się poziom ceł nakładanych przez Polskę na import towarów. W 1999 r. średnie cło na import artykułów przemysłowych wynosiło zaledwie 2,2%. Wtedy też zaprzestano

⁷ Światowa Organizacja Handlu (WTO, od ang. *World Trade Organization*) działa od początku 1995 r. jako kontynuatorka Układu Ogólnego w Sprawie Ceł i Handlu (GATT, od ang. *General Agreement on Tariffs and Trade*). Powstanie WTO było zwieńczeniem wielostronnych negocjacji Rundy Urugwajskiej GATT, której akt końcowy przyjęło 116 państw. Głównym zadaniem Światowej Organizacji Handlu są: liberalizacja międzynarodowego handlu dobrami i usługami, prowadzenie polityki inwestycyjnej wspierającej handel, rozstrzyganie sporów dotyczących wymiany handlowej oraz przestrzegania praw własności intelektualnej. WTO stanowi też forum negocjacji dotyczących wielostronnej wymiany handlowej oraz jej liberalizacji.

stosowania cel na wyroby przemysłowe pochodzące z UE oraz krajów CEFTA, z wyjątkiem samochodów. Ze względu na specjalizację Polski w produkcji samochodów i ich części zamiennych oraz umowy zawarte przez Polskę z inwestorami zagranicznymi z tej branży przesunięto termin liberalizacji handlu w tej dziedzinie na początek 2002 r. Na mocy tzw. klauzul ochronnych zachowano również cła m.in. na stal oraz niektóre rodzaje benzyny i olejów. Nadal nakładano także cła na artykuły rolne. Przewyższały one utrzymywane jeszcze cła na artykuły przemysłowe. Średnie cło na import artykułów rolnych wynosiło w 1999 r. około 18%, a na ich import z krajów CEFTA – ponad 11%.

W wyniku postanowień umów o wolnym handlu (np. CEFTA) oraz uzgodnień Układu europejskiego i zasad WTO od początku 1999 r. aż dwie trzecie polskiego importu były zwolnione z opłat celnych. Obecnie średnia ważona stawka celna w Polsce wynosi 2%, natomiast stawka stosowana w UE to 1,38%.

3. Napływ kapitału zagranicznego do Polski w okresie transformacji systemowej

3.1. Napływ kapitału pożyczkowego do Polski

W przededniu transformacji systemowej Polska nie mogła zbyt liczyć na dopływ kapitału zagranicznego, niezbędnego do unowocześnienia i rozwinięcia gospodarki. Tak było, ponieważ od lat 70. XX w. Polska była obciążona zadłużeniem zagranicznym. W 1970 r. zadłużenie w walutach wymiennalnych było nieznaczące i wynosiło niespełna 1 mld USD⁸. Był to skutek ograniczonych, zwłaszcza z przyczyn politycznych, kontaktów z krajami wysoko rozwiniętymi. Jednak w 1980 r. zadłużenie przekroczyło 24 mld USD (zob. Antowska-Bartosiewicz, Małecki, 1991, s. 7). Wzrost zadłużenia był związany z polityką gospodarczą nacelowaną na przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego dzięki importowi kapitału i technologii. Szybką modernizację i rozbudowę potencjału gospodarczego miał zapewnić import licencji oraz maszyn z krajów uprzemysłowionych dzięki średnio- i długoterminowym kredytom zagranicznym. Część

⁸ Poniżej ograniczamy się do analizy zadłużenia zagranicznego Polski w walutach wymiennalnych, choć w latach 80. XX w. Polska była zadłużona również w niewymiennalnych rublach transferowych. Jednak rozmiary, a w konsekwencji uciążliwość tego ostatniego długu uważamy za nieznaczące w porównaniu z pierwszym rodzajem zadłużenia.

powstającego w Polsce przemysłu, zwłaszcza przetwórczego, miała mieć charakter proeksportowy i zapewnić przyszłe wpływy pokrywające spłatę zarówno rat kredytowych, jak i odsetek.

Lata	Wielkość zadłużenia w walutach wymiennalnych – stan na koniec okresu (w mln USD)	Wpływy z eksportu w walutach wymiennalnych (w mln USD)	Saldo bilansu handlowego (w mln USD)	Wskaźnik eksport/ zadłużenie
1970	987	3.547	-59,5	3,593
1979	22.400	6.080	-2.140	0,271
1980	24.130	16.997	-2.092	0,700
1982	26.440	4.543	268	0,171
1984	26.800	11.413	13.80	0,425
1986	33.530	12.074	865	0,360
1988	39.170	12.675	950	0,323
1989	43.029	13.466	3.189	0,311
1990	48.475	14.322	4.793	0,295
1991	47.368	14.903	-619	0,314
1995	43.957	22.895	-6.155	0,520
1998	59.135	28.229	-18.825	0,477
2000	69.465	31.651	-17.289	0,456
2002	84.743	41.010	-14.103	0,484
2003	104.734	53.577	-14.467	0,511

➔ Tabela 7. Zadłużenie Polski w walutach wymiennalnych na tle wybranych pozycji bilansu płatniczego w latach 1970-2003

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Narodowego Banku Polskiego oraz Antowska-Bartosiewicz, Małecki (1991, s. 7), World Debt Tables 1988-1989, World Bank 1989.

Kraj	1985	1989	1990	1995	2000	1985	1989	1990	1995	2000
	w mln USD					na 1 mieszkańca w USD				
Argentyna	50.947	64.776	61.144	89.747	146.172	1.698	1.974	1.879	2.581	3.947
Chiny	16.722	44.847	52.555	118.090	149.800	14	37	44	95	117
Meksyk	96.880	95.416	96.810	165.743	150.288	1.291	1.168	1.163	1.802	1.499
Polska	33.326	43.029	48.475	43.957	69.465	932	1.131	1.269	1.150	1.798
Republika										
Czeska	b.d.	b.d.	b.d.	16.575	21.299	b.d.	b.d.	b.d.	1.605	2.074
Rosja	b.d.	b.d.	b.d.	120.461	160.300	b.d.	b.d.	b.d.	813	1.102
Węgry	12.836	20.390	21.316	31.248	29.415	1.222	1.960	2.057	3.055	2.936

➔ Tabela 8. Zadłużenie zagraniczne wybranych krajów w mln USD oraz *per capita* w USD (stan na koniec roku)

Źródło: Rocznik statystyki międzynarodowej, GUS, różne lata.

Napływ zagranicznych technologii i kapitału rzeczywiście spowodował przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego, co uwidoczniło się w szybkim zwiększeniu dochodu narodowego i inwestycji w I połowie lat 70. XX w. Jednak już w II połowie dekady obniżyło się tempo wzrostu inwestycji, a w jej końcu nastąpił spadek tempa wzrostu dochodu narodowego (Antowska-Bartosiewicz, Małecki, 1991, s. 6). Zadłużenie zagraniczne rosło (zob. tabela 7). W 1980 r. płatności z tytułu jego obsługi przekraczały 8 mld USD (5,5 mld stanowiła spłata rat kapitałowych, a dalsze 2,5 mld USD spłata odsetek – zob. Antowska-Bartosiewicz, Małecki, 1991, s. 9). Chociaż przez całe lata 80. XX w. Polska prowadziła z publicznymi i prywatnymi wierzycielami zagranicznymi negocjacje dotyczące spłaty długów i odsetek, nie odzyskała wiarygodności kredytowej ani nie pozbyła się ciężaru zadłużenia.

W latach 1982–1989 Polska wydała łącznie na obsługę długu w walutach wymiennalnych ponad 18 mld USD, co stanowiło wydatek sięgający 2 mld USD rocznie i równowartość ponad 30% wpływów z eksportu w walutach wymiennalnych. W tym czasie zaciągnięto 3,6 mld USD dodatkowego kredytu, który przeznaczono głównie na podtrzymanie zdolności do ograniczonej obsługi długu (zob. Antowska-Bartosiewicz, Małecki, 1991, s. 16-17). W konsekwencji w tym okresie postępował odpływ kapitału z Polski. Mimo to zadłużenie nie malało. Chociaż do końca 1989 r. spłacono 44,6 mld USD z zaciągniętych w latach 1971–1989 kredytów w wysokości 48 mld USD, zadłużenie Polski w walutach wymiennalnych było wówczas o 15,5 mld USD wyższe niż w 1981 r. (zob. Antowska-Bartosiewicz, Małecki, 1991, s. 17). Głównymi przyczynami takiego stanu były: częściowe zawieszenie obsługi długów (zwłaszcza w I połowie lat 80. XX w.), gwałtowny wzrost stóp procentowych na międzynarodowym rynku kredytowym oraz niekorzystne dla Polski zmiany kursów walutowych.

W końcu 1990 r. zadłużenie Polski w walutach wymiennalnych wynosiło prawie 48,5 mld USD (zob. tabela 8). Wzrost kosztów obsługi zadłużenia nie byłby groźny dla gospodarki, gdyby towarzyszył mu odpowiedni wzrost eksportu, tak by wpływy z niego pokrywały spłatę długu wraz z odsetkami. Jednak zadłużenie Polski wynosiło prawie 3,4 razy więcej niż wartość jej ówczesnego eksportu. Wobec tego w marcu 1990 r. członkowie Klubu Paryskiego, zrzeszającego rządy krajów wierzycielskich, zgodzili się na 50-procentową redukcję polskiego długu (zadłużenie wobec nich stanowiło 70% całego zagranicznego zadłużenia Polski – szerzej zob. Czarny, Czarny, 1991, s. 39)⁹.

⁹ W 1994 r. do października naliczane były zaległości odsetek i rat kapitałowych na rzecz Klubu Londyńskiego skupiającego zachodnie banki komercyjne będące wierzycielami Polski. W wyniku realizacji porozumienia z Klubem Londyńskim zaległości te zostały objęte operacjami redukcji i reorganizacji. Na koniec 1994 r. nie występowały zaległości w obsłudze zadłużenia zagranicznego.

Obciążenie długiem zagranicznym na początku transformacji systemowej znacznie ograniczało możliwości wykorzystywania pożyczek zagranicznych w celu modernizowania przekształcającej się gospodarki. Po doświadczeniach dwóch dekad takie źródło finansowania rozwoju uważano też za mniej atrakcyjne w porównaniu z zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi. W konsekwencji zadłużenie zagraniczne Polski spadło w 1995 r. do niecałych 44 mld USD w porównaniu z 1990 r. Wtedy też osiągnięto najwyższy, jak dotąd, wskaźnik eksport/zadłużenie (zob. tabela 7). Wskaźnik ten jest miarą zdolności gospodarki do spłaty długu zagranicznego (wartość wskaźnika jest nieujemna; im jest wyższa, tym większa jest zdolność gospodarki do spłacania zadłużenia wpływami z eksportu).

Sytuacja zaczęła się zmieniać dopiero wówczas, gdy w następstwie realizacji programu gospodarczego uzgodnionego z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (IMF, od ang. International Monetary Fund) oraz w porozumieniu z wierzycielami Polski zrzeszonymi w Klubie Londyńskim, który w 1994 r. zgodził się na redukcję polskiego zadłużenia zagranicznego, Polska odzyskała wiarygodność kredytową. Z danych zamieszczonych w tabeli 8 wynika, że w 2000 r. ponownie zanotowano znaczny wzrost zadłużenia zagranicznego, które sięgnęło wówczas 70 mld USD. Trudno się temu dziwić, pamiętając o wieloletnich deficytach bilansu handlowego Polski.

W 2003 r. zagraniczne zobowiązania Polski zwiększyły się o prawie 20 mld USD, czyli o 23,6% w stosunku do poprzedniego roku (zob. tabela 7). Dominująca część tego wzrostu wynikała ze wzmocnienia się euro wobec dolara, nie zaś z zaciągnięcia nowych długów przez rząd, samorządy, banki lub przedsiębiorstwa. Ten kolejny przyrost obciążeń kredytowych ponownie budzi obawy o przyszłą wiarygodność kredytową Polski.

3.2. Napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich do Polski

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (FDI od ang. *foreign direct investment*) podejmowane są w formie – po pierwsze – przejęć istniejących przedsiębiorstw (*acquisitions*), po drugie – tworzenia nowych jednostek gospodarczych stanowiących własność kapitału zagranicznego (*greenfield investment*) oraz – po trzecie – podejmowania wspólnych przedsięwzięć z lokalnymi firmami (*joint ventures*). Meyer i Estrin (2001) wyróżniają czwarty typ FDI, który stanowi formę pośrednią

między przejściem istniejącego przedsiębiorstwa a założeniem nowego. Chodzi o nabycie istniejącej jednostki, rozbudowanie jej i późniejszą przebudowę (*brown-field investment*). Cytowani autorzy uważają, że właśnie ta ostatnia forma FDI dominuje w przypadku zagranicznych inwestycji bezpośrednich lokowanych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

Z punktu widzenia inwestora zagranicznego lokalizacja firmy w Polsce ma wady i zalety. Za założeniem firmy w Polsce przemawiają: względnie duży rynek zbytu, położenie geograficzne, znaczny zasób wykwalifikowanej siły roboczej (kapitału ludzkiego), brak konfliktów etnicznych i granicznych. Do tej lokalizacji zniechęcają: względnie duże dysproporcje rozwoju regionalnego, zbiurokratyzowana administracja, silna pozycja związków zawodowych i dość powolna prywatyzacja. Czynnikiem utrudniającym napływ FDI był do niedawna względnie niestabilny i niespójny system prawny w Polsce. Jednak wraz z przystąpieniem Polski do UE problem ten przynajmniej w części został rozwiązany dzięki przejściu prawodawstwa unijnego. Zdaniem Buch i Piażoła (2000), przejmowanie dorobku prawnego UE (*acquis communautaire*) zwiększało prawne bezpieczeństwo inwestorów i obniżało koszty informacji, zachęcając inwestorów zagranicznych do angażowania się w przyszłych krajach członkowskich jeszcze przed ich wejściem do UE.

3.2.1. Joint ventures jako pionierska forma bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce

Przedstawione w podrozdziale 3.1 obciążenie Polski długiem zagranicznym na początku okresu transformacji systemowej zniechęcało potencjalnych inwestorów zagranicznych ze względu na groźbę przejmowania ich zysków w celu spłaty zadłużenia (np. za pośrednictwem rosnących podatków). Nie była to jedyna przeszkoda hamująca napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski. Kolejną były bariery administracyjne uniemożliwiające firmom zagranicznym w czasach realnego socjalizmu podejmowanie działalności w Polsce.

Na początku lat 80. XX w. polskim emigrantom pozwolono tworzyć w kraju tzw. spółki polonijne. To był początek liberalizacji zasad napływu kapitału zagranicznego w formie inwestycji bezpośrednich do Polski. Po okresie szybkiego rozwoju rola takich spółek zmniejszyła się w następstwie ogólnej liberalizacji przepisów dotyczących zakładania spółek z kapitałem zagranicznym. O ile w 1989 r. produkcja sprzedana spółek polonijnych była jeszcze prawie 2,5 razy większa niż sprzedaż

dokonywana przez spółki z kapitałem mieszanym (*joint venture*), o tyle w pierwszym półroczu 1990 r. te pierwsze sprzedały o 27% mniej towarów niż ostatnie.

Pierwszą ustawę o spółkach z kapitałem mieszanym uchwalono w lipcu 1986 r. Jednak w czasie jej obowiązywania (do grudnia 1988 r.) wydano tylko 52 pozwolenia na utworzenie takich jednostek. W grudniu 1988 r. Sejm przyjął następną, bardziej liberalną ustawę o firmach z kapitałem zagranicznym. Zniosła ona ograniczenia dotyczące przedmiotu działalności i maksymalnej wielkości wkładu partnera zagranicznego. Pozwoliła na angażowanie się w nie krajowych osób fizycznych i wprowadziła system zachęt do ich zakładania. Najważniejszą zachętą były 3-letnie „wakacje” podatkowe. W 1990 r., po kolejnych zmianach ustawy o przedsiębiorstwach z kapitałem mieszanym, przybyły 1.752 takie firmy (zob. Czarny, Czarny, 1991, s. 59 oraz 1992, s. 46).

3.2.2. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce w okresie transformacji systemowej

Demokratyczne wybory parlamentarne w 1989 r. i następujące po nich reformy gospodarcze (m.in. uwolnienie cen, wprowadzenie zewnętrznej wymiennalności złotego, liberalizacja wymiany handlowej z zagranicą) stworzyły podstawy do napływu inwestycji zagranicznych. Prawie czterdziestomilionowe społeczeństwo polskie, które dotychczas mogło zaopatrywać się w luksusowe towary produkcji zachodniej w państwowych przedsiębiorstwach handlu zagranicznego (Pewex, Baltona), zgłaszało duży popyt na towary zagraniczne. Polska była chłonnym rynkiem zbytu, a jednocześnie interesującym miejscem lokowania produkcji ze względu na położenie geograficzne oraz niskie koszty produkcji.

Zwiększenie napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich do Polski umożliwiła kolejna nowelizacja ustawy o spółkach z udziałem zagranicznym, przyjęta 14 czerwca 1991 r. Przyznawała ona inwestorom zagranicznym pełne prawo transferu za granicę ich dochodów (w tym zysku) i zainwestowanego kapitału¹⁰. Znosiła również ograniczenia udziału cudzoziemców w zakupach akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych. Obecnie inwestorzy zagraniczni podlegają takim samym przepisom o publicznym obrocie papierami wartościowymi, jak Polacy (wyjątkiem są m.in. porty morskie i lotnicze oraz pośrednictwo i obrót nierucho-

¹⁰ Wyjątkiem są banki zagraniczne. Wielkość zysku, który mogą wywieźć, określa prezes NBP (nie może to jednak być mniej niż 15% wypracowanego zysku).

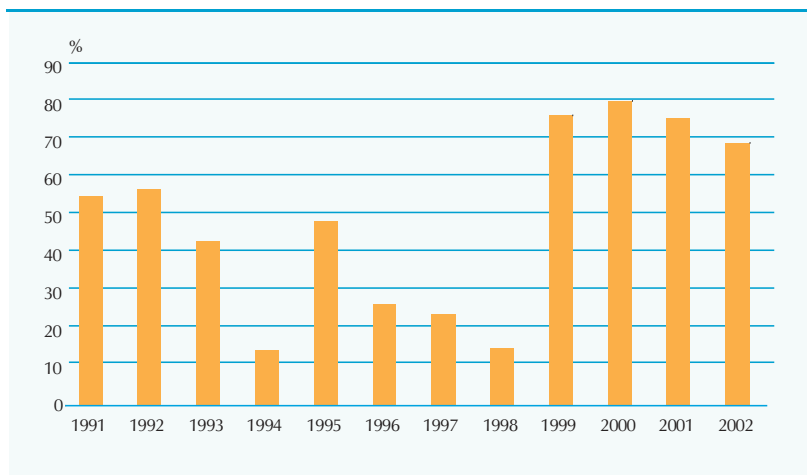
Lata	Dane wg Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych	Dane wg Narodowego Banku Polskiego
1989	10	
1990	116	
1991	220	
1992	1.080	
1993	2.830	
1994	1.491	542
1995	2.510	1.132
1996	5.197	2.768
1997	5.678	3.077
1998	9.574	5.130
1999	7.891	6.474
2000	10.601	8.293
2001	7.147	6.995
2002	6.064	4.119
2003	6.420	4.045

➔ **Tabela 9. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce w latach 1989-2003 (w mln USD)**

Źródło: Narodowy Bank Polski – Bilans płatniczy RP na bazie płatności za lata 1994-2003 (plik: http://www.nbp.pl/statystyka/Bilans_platniczy/BOP93_03.xls HYPERLINKz dnia 25.09.2004 r.), Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, 2004.

mościami). Konsekwencją powyższych zmian było zwiększenie się zaangażowania obcokrajowców w prywatyzację polskiej gospodarki. Ustawa z czerwca 1991 r. przewidywała także rezygnację z administracyjnego udzielania zezwoleń na podjęcie działalności firm z udziałem kapitału zagranicznego. Jednocześnie spółki z kapitałem mieszanym pozbawiono prawa do ulg podatkowych. Utrzymano je tylko w odniesieniu do dużych firm, wnoszących przed 31 grudnia 1993 r. kapitał przekraczający 2 mln euro. Przywilejami objęto zwłaszcza jednostki transferujące do Polski nowe technologie, sprzedające co najmniej 20% produkcji za granicę lub lokalizujące zakłady w regionach szczególnie dotkniętych bezrobociem.

Podstawowym problemem dotyczącym bezpośrednich inwestycji zagranicznych w początkowym okresie transformacji systemowej była nie tylko ich zbyt mała liczba, lecz także za duży udział w nich niewielkich przedsięwzięć. W 1990 r. aż 40% takich inwestycji miało rozmiary odpowiadające minimalnej wielkości firmy z udziałem kapitału zagranicznego, czyli 50.000 USD (zob. Czarny, Czarny, 1991, s. 59). Równocześnie do 1993 r. Polskę oceniano jako kraj o dosyć wysokim ryzyku inwestycyjnym (pisałyśmy o tym przy okazji analizy polskiego zadłużenia). Znaczny wpływ inwestycji zagranicznych nastąpił w 1993 r. (prawie trzy razy tyle, co rok wcze-



➔ **Wykres 1. Udział kapitału zagranicznego w ogólnych wpływach z prywatyzacji w latach 1991-2002**

Źródło: Ministerstwo Skarbu Państwa, Departament Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą, 2004.

śniej – zob. tabela 9), kiedy polska gospodarka była coraz bardziej ustabilizowana, produkcja przemysłowa oraz popyt wewnętrzny rosły, a reformy zbliżały system ekonomiczny do rynkowego. Z napływem FDI wiązała się jednak presja inflacyjna, ponieważ dzięki tym inwestycjom banki otrzymywały znaczne zasoby walutowe, co poprawiało ich płynność finansową i skłaniało do rozszerzania akcji kredytowej (udzielano m.in. korzystnie oprocentowanych kredytów konsumpcyjnych). W konsekwencji, zwiększała się ilość pieniądza na rynku, grożąc kolejnym wzrostem cen.

Na początku lat 90. XX w. największych inwestycji zagranicznych dokonano głównie w sektorze produkcyjnym oraz handlu. Były to głównie inwestycje typu *greenfield*, czyli tworzenie przedsiębiorstw od podstaw. Kiedy jednak rozpoczął się program prywatyzacji gospodarki, coraz więcej kapitału napływającego z zagranicy przeznaczano na zakup udziałów w przedsiębiorstwach.

Udział kapitału zagranicznego w prywatyzacji polskiej gospodarki od początku był znaczny. Zakup polskich przedsiębiorstw był korzystny, ponieważ zazwyczaj były

to jednostki o niskich kosztach produkcji oraz względnie wysokiej efektywności. Wiele z nich pomyślnie przeszło proces restrukturyzacji, a ich produkty osiągnęły stabilną pozycję rynkową. Inwestorzy zagraniczni aktywnie uczestniczyli w prywatyzacji zwłaszcza sektora finansowego (w tym głównie bankowego) oraz telekomunikacyjnego (szczególnie przyczyniła się do tego prywatyzacja Telekomunikacji Polskiej). Udział inwestycji prywatyzacyjnych we wszystkich FDI w ostatnich latach wyniósł: 1997 r.: 10%, 1998 r.: 23%, 1999 r.: 32%, 2000 r.: 48% (zob. wykres 1).

Skumulowana wartość inwestycji zagranicznych na koniec 2003 r. wynosiła 72.710 mln USD. Zdecydowana większość z nich – aż 69.450 mln USD – to inwestycje duże, tj. powyżej 1 mln USD. Inwestycje poniżej 1 mln USD wyniosły 3.260 mln USD (wg Państwowej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych).

FDI są w Polsce podejmowane głównie przez firmy wielonarodowe (MNE, od ang. *Multinational Enterprises*) z Francji, USA, Niemiec, Holandii, Włoch i Wielkiej Brytanii. Do największych inwestorów należą: France Telecom, Citibank, Bank Austria, Telia, General Motors Corporation, General Electric, Philips, Alstom i Shell.

3.2.3. Przedsiębiorstwa z kapitałem obcym a polski handel z zagranicą

Przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym od początku uczestniczą w wymianie handlowej podejmowanej przez Polskę. W latach 1989–2003 ich udział w polskim handlu zagranicznym prawie nieprzerwanie rośnie (zob. tabela 10). W tym okresie udział przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym w polskim eksporcie zwiększył się z 1,3% do 56,9%. Jeszcze większy był wzrost ich udziału w imporcie (z 0,46% do 60,8%). Jednak oczekiwania stawiane obcym inwestorom były jeszcze większe. Tymczasem inwestorzy zagraniczni nastawiają się raczej na dostawy na (wygłodzony po okresie realnego socjalizmu) polski rynek, nie zaś na produkcję proeksportową (zob. Lutkowski, 2002, s. 49). Podobnie jak w przypadku całej polskiej gospodarki, bilans handlowy firm z kapitałem zagranicznym był ujemny w latach 1994–2003 (w 1993 r., choć Polska notowała deficyt bilansu handlowego, firmy z kapitałem zagranicznym wykazywały nadwyżkę eksportu nad importem – zob. tabela 10).

Równocześnie jednak analiza struktury eksportu i importu firm z kapitałem zagranicznym pokazuje, że odsetek dóbr o wysokim stopniu przetworzenia i udziału technologii był w ich eksporcie większy niż w całym polskim eksporcie. Zdaje się to wskazywać na wyższą międzynarodową konkurencyjność ich eksportu niż eksportu dokonywanego przez polskie firmy (zob. Durka (wyd.), np. 2001).

Rok	Wartość towarów eksportowanych przez przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym			Wartość towarów importowanych przez przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym			Bilans handlowy (2-5)	Polski bilans handlowy przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym (mln USD)	Udział przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym w bilansie handlowym (w %) (8/9)
	mln USD	zmiana (poprzedni rok = 100)	udział w całkowitym eksporcie (w %)	mln USD	zmiana, (poprzedni rok = 100)	udział w całkowitym imporcie (w %)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1989	179,7	630	1,3	47,88	340	0,46	131,8	3.189	4,1
1990	516	287,1	3,6	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	4.793	b.d.
1991	631	122,3	4,2	1.122,4	b.d.	7,2	-491,4	-619	79,4
1992	1.321,5	209,4	10	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	-2.726	b.d.
1993	2.270	171,7	16	1954,4	b.d.	10,4	315,6	-4.691	6,72
1994	3.060,5	134,8	17	7.101	103,6	32,9	-4.040,5	-4.329	93,3
1995	5.049,5	164,9	22	9.396,8	132,3	32,3	-4.347,3	-6.155	70,6
1996	8.268	163,7	33	15.674	166,8	42,2	-7.406	-12.701	58,3
1997	11.077	134	43	21.120	134,7	49,2	-10.043	-16.556	60,7
1998	13.528	122,1	47,9	25.122	118,9	53,4	-11.593	-18.825	61,6
1999	14.134	104,5	51,9	25.613	102	55,8	-11.479	-18.504	62,0
2000	15.868	112,3	50,1	29.225	114,2	59,8	-13.387	-17.289	77,4
2001	18.993	119,7	52,6	30.500	104,3	60,7	-11.507	-14.183	81,1
2002	22.953,7	120,8	55,8	32.978,4	108,1	59,8	-10.024,7	-14.103	71,0
2003	30.496,3	132,9	56,9	41.335,2	125,3	60,8	-10.838,9	-14.467	74,92

➔ Tabela 10. Udział przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym w polskim handlu zagranicznym

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Inwestycje zagraniczne w Polsce. Red. Durka IKCHZ 2000, 2001, 2002. Podmioty gospodarcze w udziale kapitału zagranicznego w latach 1990–1991, GUS 1992; Podstawowe informacje o podmiotach z udziałem kapitału zagranicznego w 1993 r. GUS 1994; Wyniki finansowe podmiotów gospodarczych z udziałem kapitału zagranicznego, GUS.

3.2.4. Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu kapitału zagranicznego do Polski

Specjalne strefy ekonomiczne (SSE) są obszarami, na których obowiązują korzystniejsze warunki prawne, administracyjne, fiskalne, celne i (lub) finansowe, zachęcające przedsiębiorstwa do działania właśnie tam, nie zaś na pozostałym terytorium danego kraju. Celem ustanowienia SSE jest przyspieszenie rozwoju gospodarczego regionu, m.in. przez tworzenie miejsc pracy, zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych, majątku przemysłowego oraz infrastruktury gospodarczej, rozwój wybranych dziedzin działalności gospodarczej, nowych technologii, zwiększenie eksportu oraz konkurencyjności miejscowej produkcji.

Na mocy ustawy z 1994 r. w Polsce w latach 1995–1997 utworzono 17 stref (pierwsza, Euro-Park Mielec, powstała 5.09.1995 r.). Dwie z nich (częstochowską i mazowiecką) szybko zlikwidowano z powodu braku zainteresowania inwestorów. SSE powstawały głównie w regionach o wysokim bezrobociu strukturalnym lub na terenach, na których likwidowano bądź restrukturyzowano przedsiębiorstwa. Ich powstanie wiązało się też z wymaganiami kontrahentów zagranicznych oferujących wieloletnie umowy, szczególnie ważne z punktu widzenia długookresowego rozwoju regionu. Okres funkcjonowania strefy miał zwykle wynosić 20 lat. Wyjątkiem jest strefa w formie parku technologicznego ustanowiona na 12 lat. Najważniejszym przywilejem oferowanym przez polskie SSE były ulgi podatkowe.

Powstawanie SSE stało się zachętą do wchodzenia do Polski firm zagranicznych. Do końca 2000 r. wydano 730 zezwoleń na prowadzenie działalności na terenie SSE. Miały one spowodować powstanie ponad 39 tysięcy miejsc pracy (szerzej na temat SSE w Polsce zob. Pilarska, 2002, s. 196-206). Największym zainteresowaniem inwestorów cieszyły się branże: motoryzacyjna, budowlana, przetwórcza (zwłaszcza przetwórstwo spożywcze) oraz meblarska. Inwestycje zagraniczne w SSE przekroczyły w 1999 r. 1,4 mld USD (Pilarska, 2002, s. 202). Wśród firm zagranicznych, które skorzystały z dobrodziejstw SSE, znalazły się m.in. General Motors (roczne zwolnienia z lokalnych podatków w podstrefie gliwickiej około 2,5 mln zł), Adam Opel AG (inwestycje sięgające 500 mln USD) oraz Volkswagen AG.

Od początku 2001 r. pogorszyły się warunki działania SSE. Był to wynik negocjacji akcesyjnych Polski z Unią Europejską. Według Komisji Europejskiej, pomoc państwa udzielana firmom działającym w SSE wykraczała poza zasady warunkowej dopuszczalności pomocy regionalnej obowiązujące w krajach UE. System pomocy w ramach SSE był sprzeczny z podpisanym przez Polskę Układem europejskim.

W konsekwencji, strefy uznano za przejaw zniekształcania konkurencji i faworyzowania wybranych firm lub rodzajów produkcji. Zgodnie z nowymi regulacjami prawnymi, SSE włączono do szeroko rozumianej polityki regionalnej państwa. Jednak ze względu na prawa nabyte inwestorów zachowano znaczną część przywilejów przyznanych im na cały okres istnienia strefy. M.in. utrzymano specjalne traktowanie małych i średnich przedsiębiorstw oraz firm z branży motoryzacyjnej ulokowanych w SSE.

3.2.5. Ogólnogospodarcze skutki bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce

Podstawowym skutkiem napływu FDI jest tworzenie nowych miejsc pracy. Najkorzystniejsze są pod tym względem inwestycje typu *greenfield*: one rzeczywiście tworzą zatrudnienie, a nie przejmują pracowników zatrudnionych wcześniej przez innego przedsiębiorcę. Co więcej, tworzą warunki do zatrudniania dodatkowych pracowników u kooperantów, dostawców itp. Za mniej korzystny pod tym względem można uznać udział inwestorów zagranicznych w prywatyzacji polskich przedsiębiorstw.

Jednak ocena udziału inwestorów zagranicznych w polskiej prywatyzacji zmienia się, jeśli uwzględnimy, że zastępowali oni brakujący polski kapitał. Często napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich był warunkiem koniecznym restrukturyzacji przedsiębiorstw, a w konsekwencji – utrzymania dotychczasowego zatrudnienia lub jego zwiększenia. Dzięki inwestorom zagranicznym nie tylko następował transfer technologii, lecz także zmieniła się styl pracy oraz sposób zarządzania.

Dzięki inwestorom zagranicznym tworzył się popyt na produkty pośrednie oraz usługi towarzyszące. Obecność firm zagranicznych powodowała „wpychanie” na rynek (*crowding-in*) firm krajowych. Po utworzeniu firmy z udziałem kapitału zagranicznego powstawała bowiem sieć powiązań z komplementarnymi wobec niej jednostkami lokalnymi. W przypadku przejmowania firm w drodze ich prywatyzacji zwiększała się szansa na utrzymanie dotychczasowych więzi kooperacyjnych oraz tworzenie kolejnych ogniw łańcucha produkcyjnego.

Niekiedy firma zagraniczna mająca dużą zdolność konkurencyjną na rynku międzynarodowym stanowi wzorzec adaptowany przez firmy krajowe. Bywa tak nawet wtedy, kiedy jej powstanie uznaje się za niezbyt korzystne dla krajowych przedsiębiorców. Zdarza się bowiem, że firma zagraniczna wypiera z rynku (*crowding-out*) przedsiębiorstwa krajowe. Działalność produkcyjna i marketingowa przedsiębiorstw

z obcym kapitałem pozwala na skuteczne konkurowanie ich wyrobów na rynku krajowym i wypieranie z rynku mniej konkurencyjnych rywali krajowych. Jednak konsekwencją takiego stanu jest opracowanie przez firmy rodzime strategii obrony przed przejęciami oraz utratą rynków. Polskie firmy stosowały zwłaszcza obniżki kosztów produkcji, zmieniały politykę cenową i wprowadzały praktyki marketingowe podobne do zagranicznych: pojawiały się rabaty, sprzedaże na kredyt oraz badania rynku. Wykorzystywały *outsourcing*, czyli zaopatrywanie się w półprodukty i surowce u partnerów. Przystawały tym samym koncentrować cały proces produkcji we własnej firmie, dzięki czemu działały bardziej elastycznie. Takie postępowanie zwiększało międzynarodową konkurencyjność krajowych produktów.

Za niepożądany skutek FDI można uznać koncentrację produkcji i osłabienie konkurencji. W Polsce jest to szczególnie widoczne na rynku piwa. W 1990 r. było na nim 20 znaczących producentów, a w 2000 r. aż 80% rynku należało do dwóch konglomeratów (Heinecken i Kompania Piwowarska).

Kolejnym niekorzystnym zjawiskiem związanym z istnieniem firm zagranicznych na polskim rynku jest ich niedostateczna współpraca z polskimi instytutami badawczymi. Tylko nieliczne firmy, m.in. Intel z Gdańska, krakowska Motorola oraz Lucent Technologies z Bydgoszczy, prowadzą prace badawcze w laboratoriach zlokalizowanych przy fabrykach w Polsce.

Literatura

1. I. Antowska-Bartosiewicz, W. Małecki (1991): *Zadłużenie zagraniczne Polski*. Warszawa Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, seria: Polityka Ekonomiczna i Społeczna, zeszyt 1.
2. Ch. Aturupane, S. Djankov, B. Hoeckman (1997): *Determinants of Intra-Industry Trade between East and West Europe*. Londyn CEPR Discussion Paper Series nr 1721.
3. C.M. Buch, D. Piazolo (2000): *Capital and Trade Flows in Europe and the Impact of Enlargement*. Kiel Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier nr 1001.
4. A. Budnikowski, R. Wielądek (2003): *Polish economy of 1990s in perspective of the convergence criteria*. W: G. Heiduk, J. Horvath (red.): *On some currency regime considerations for the Visegrad Countries*. Duisburger Volkswirtschaftliche Schriften, nr 39, 2003.

5. G. Brunner (red.) (2000): *Politische und ökonomische Transformation in Osteuropa*. Berlin.
6. J. Cygler, A. Grycuk (2002): *The role of foreign direct investment in the economic development of Poland in 1994-2002*. Studies and Works, College of Management and Finance, vol. 33, 2003.
7. E. Czarny (2000): *Międzynarodowy handel wewnątrzgałęziowy jako przedmiot badań ekonomistów*. „Bank i Kredyt” nr 1-2, s. 18-29.
- E. Czarny, G. Lang (2002): *Poland's Accession to the European Union. Some Lessons from Theory of International Trade*. „Bank i Kredyt” nr 2.
9. B. Czarny, E. Czarny (1991): *Od planu do rynku. Doświadczenia polskie* (także angielskojęzyczna wersja: *From the Plan to the Market. Polish experiences*). Warszawa Fundacja im. Friedricha Eberta.
10. B. Czarny, E. Czarny (1992): *Od planu do rynku. Doświadczenia polskie 1990–1991* (także angielskojęzyczna wersja: *From the Plan to the Market. Polish experiences 1990–1991*), Warszawa, Fundacja im. Friedricha Eberta.
11. Z. Dach (red.) (2002): *Gospodarka Polski na przełomie wieków*. Kraków PTE.
12. B. Durka (wyd.) (2000): *Inwestycje zagraniczne w Polsce*. Warszawa IKCiHZ.
13. B. Durka (wyd.) (2001): *Inwestycje zagraniczne w Polsce*. Warszawa IKCiHZ.
14. S. Estrin, K.E. Meyer (2001): *Brownfield entry in emerging markets*. „Journal of International Business Studies”, vol. 32, nr 3, s. 575-584.
15. J. Fidrmuc (2000): *Restructuring European Union Trade with Central and Eastern European Countries*. „Atlantic Economic Journal”, vol. 28, nr 1, marzec 2000.
16. H. Gabrisch (2000): *Die Entwicklung der Handelsstrukturen der Transformationsländer*. W: G. Brunner. (red.) (2000), s. 211-231.
17. Główny Urząd Statystyczny (różne lata): *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa.

18. Główny Urząd Statystyczny (różne lata): *Rocznik statystyki międzynarodowej*. Warszawa.
19. Główny Urząd Statystyczny (różne lata): *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego*. Warszawa.
20. E. Kawecka-Wyrzykowska (2000): *Lessons from Trade Liberalisation in Transition Economies: Ten Years Experience and Future Challenges*. Warszawa Foreign Trade Research Institute.
21. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.) (2001): *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*. Warszawa IKCHZ.
22. E. Kryńska (red.) (2000): *Polskie specjalne strefy ekonomiczne*. Warszawa Wydawnictwo Naukowe Scholar.
23. K. Lutkowski (2002): *The Transition – Where We Are? A Commentary on Poland's Experiences*. W: Tumpel-Gugerell, Wolfe, Mooslechner (red.), s. 40-50.
24. J.J. Michałek, K. Śledziwska-Kołodziejska (2000): *Analiza i perspektywy rozwoju handlu międzygałęziowego i wewnątrzgałęziowego oraz zmiany strukturalne handlu Polski z Unią Europejską*. W: *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*. Warszawa IKCHZ.
25. J.J. Michałek, W. Siwiński, M. Socha (red. nauk.) (2003): *Od liberalizacji do integracji Polski z Unią Europejską. Mechanizmy i skutki gospodarcze*. Warszawa PWN.
26. J. Misala, E.M. Pluciński (2000): *Handel wewnątrzgałęziowy między Polską a Unią Europejską: teoria i praktyka*. Warszawa.
27. T. Palánkai (2004): *Economics of Enlarging European Union*. Budapeszt Akadémiai Kiadó.
28. Cz. Pilarska (2002): *Funkcjonowanie stref ekonomicznie uprzywilejowanych w Polsce*. W: Z. Dach (red.) (2002), s. 191-207.
29. U. Płowiec (1997): *Handel zagraniczny Polski pod koniec lat 90. – problemy i wyzwania*. „*Ekonomista*” nr 5-6, s. 605-617.

30. U. Płowiec (red.) (1999): *Bilans płatniczy Polski. Wyzwania i zagrożenia*. Warszawa Belona.
31. U. Płowiec (red.) (2000): *Polska i Unia Europejska*. Warszawa Placet.
32. *Podmioty gospodarcze z udziałem kapitału zagranicznego w latach 1990-1991*. Warszawa 1992 Główny Urząd Statystyczny.
33. *Podstawowe informacje o podmiotach z udziałem kapitału zagranicznego w 1993 roku*. Warszawa 1994 Główny Urząd Statystyczny.
34. J. Rollo, A. Smith (1993): *The political economy of Eastern European trade with the European Community: why so sensitive?* „Economic Policy. An European Forum”, kwiecień, s. 140-165.
35. D. Rosati (1994): *Zmiany w strukturze handlu towarami przetworzonymi między Polską i Wspólnotą Europejską*. Warszawa IKCHZ, Studia i Materiały nr 49.
36. J. Siekierski (2002): *Liberalizacja handlu polskimi artykułami rolno-spożywczymi w procesie integracji gospodarczej*. W: Z. Dach (red.) (2002), s. 263-277.
37. E. Synowiec (1995): *Rola przerobu uszlachetniającego w eksporcie tekstylno-odzieżowym krajów Grupy Wyszehradzkiej do Unii Europejskiej*. Warszawa IKCHZ.
38. G. Tumpel-Gugerell, L. Wolfe, P. Mooslechner (red.) (2002): *Completing Transition: The Main Challenges*. Berlin i in. Springer.
39. *Wyniki finansowe podmiotów gospodarczych z udziałem kapitału zagranicznego*. Warszawa 1995 i lata późniejsze, Główny Urząd Statystyczny.
40. Z. Wysokińska (2002): *Polish Economy during the Transition Period in 90*. Łódź „Comparative Economic Research”, Vol. 5, nr 1-2, s. 23-46.
41. Z. Wysokińska (2001): *Konkurencyjność w międzynarodowym i globalnym handlu technologiami*. Warszawa, Łódź PWN.
42. A. Zielińska-Głębocka (2000): *Konkurencyjność przemysłowa Polski w procesie integracji z Unią Europejską: teoria, praktyka, polityka*. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.

Źródła internetowe

Informacja dla przedsiębiorców dokonujących obrotu towarowego z zagranicą,
dokument Ministerstwa Finansów:

http://www.mf.gov.pl/_files/_sluzba_celna/publikacje/broszury/obrot_tow.pdf,
data korzystania 29.09.2004 r.

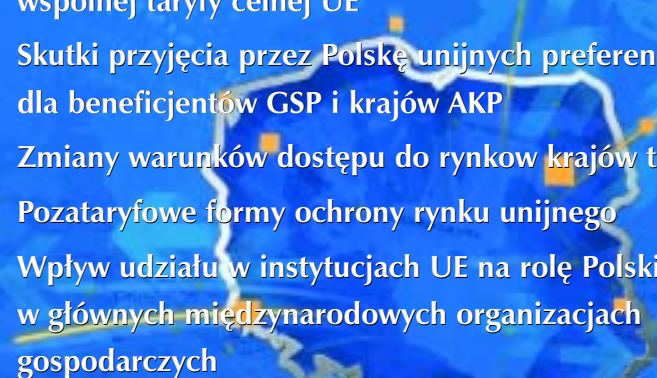
Baza statystyczna Internet Data Shop: www.dsidata.com

Narodowy Bank Polski: www.nbp.pl

Raporty Światowej Organizacji Handlu: www.wto.org

Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska

Skutki przyjęcia przez Polskę wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej

- Dostosowania Polski do wymogów wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej
 - Zmiany zasad prowadzenia handlu zagranicznego w następstwie akcesji do UE
 - Ogólne zasady wspólnej polityki handlowej UE
 - Wpływ wspólnej polityki handlowej UE na decyzje w sferze handlu zagranicznego
 - Zmiany ochrony polskiego rynku wynikające z przyjęcia wspólnej taryfy celnej UE
 - Skutki przyjęcia przez Polskę unijnych preferencji dla beneficjentów GSP i krajów AKP
 - Zmiany warunków dostępu do rynków krajów trzecich
 - Pozataryfowe formy ochrony rynku unijnego
 - Wpływ udziału w instytucjach UE na rolę Polski w głównych międzynarodowych organizacjach gospodarczych
- 
- A map of Poland is overlaid on the blue background. Several orange squares are placed on the map, likely indicating specific regions or cities of interest. The map is semi-transparent, allowing the background elements to be seen through it.

Skutki przyjęcia przez Polskę wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej

Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska

1. Dostosowania Polski do wymogów wspólnej polityki handlowej przed akcesją

W przeciwieństwie do innych obszarów integracji Polski z UE zasady wymiany handlowej Polski z zagranicą zostały już przed wejściem do Unii znacząco zharmonizowane z wymogami wspólnej polityki handlowej (WPH). Stało się to w dużej mierze dzięki wynegocjowanym przez Polskę w latach 90. XX w. umowom o wolnym handlu z wieloma partnerami, z którymi podobne umowy ma od wielu lat Wspólnota. Umożliwiły to również porozumienia rundy urugwajskiej GATT z 1994 r., które zobowiązały członków WTO¹, by dostosowali ich narodowe przepisy handlowe do tych porozumień². Do zbliżenia polskiej polityki handlowej do reguł UE istotnie przyczynił się także układ europejski, wprowadzany w odniesieniu do wymiany handlowej od 1 marca 1992 r. W wyniku tego, z początkiem 1999 r. prawie cała wymiana wyrobami przemysłowymi między Polską a UE została w pełni zliberalizowana³ – por. tabela 1. Także bariery w han-



→ prof. dr hab.
Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska

Kierownik Katedry Integracji Europejskiej im. Jean Moneta, Kolegium Gospodarki Światowej SGH w Warszawie

¹ WTO – skrót od World Trade Organization – Światowa Organizacja Handlu. Powstała 1 stycznia 1995 r. w wyniku wejścia w życie porozumień rundy urugwajskiej GATT. Celem GATT (General Agreement on Tariffs and Trade – Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu), utworzonego na początku 1948 r., była stopniowa redukcja cel i innych barier w handlu międzynarodowym, zapewnienie niedyskryminacyjnego traktowania oraz stabilnych warunków prowadzenia handlu. WTO przewiduje liberalizację także w dziedzinie handlu usługami oraz ochronę handlowych aspektów praw własności intelektualnej. GATT jest tylko jednym z porozumień nadzorowanych od początku 1995 r. przez WTO.

² Warunkiem członkostwa w Światowej Organizacji Handlu (WTO) było przyjęcie przez dany kraj wszystkich uzgodnień rundy urugwajskiej i dostosowanie do nich krajowego prawa. Z uwagi na to, że zrobiły to zarówno Polska, jak i UE, ich wewnętrzne przepisy dotyczące wymiany z krajami trzecimi stały się w dużej mierze zbliżone do siebie. Por. szerzej: *Polska w WTO*. Praca pod red. J. Kaczurby, E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej. Warszawa 2001 IKCHZ.

³ Później, z dniem 1 stycznia 2002 r. zostały zniesione, już wcześniej istotnie obniżone, stawki celne na importowane do Polski samochody. Por. szerzej: *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*. Praca pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej, E. Synowiec. Warszawa 2001 IKCHZ, rozdz. 16.

Obszary objęte strefą wolnego handlu (SWH)	Udział w imporcie Polski ogółem	Udział w eksporcie Polski ogółem
UE	61,1	68,8
EFTA	3,0	2,9
CEFTA (Bułgaria, Czechy, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry, Chorwacja)	7,9	9,8
Estonia	0,1	0,3
Litwa	0,4	2,5
Łotwa	0,1	0,7
Izrael	0,2	0,1
Wyspy Owcze	*	*
Turcja	1,3	0,6
Razem	74,1	85,1

➔ **Tabela 1. Zakres handlu zagranicznego realizowanego w Polsce na warunkach bezcłowych (dane dla 2003 r., w %)**

Źródło: obliczono na podstawie: Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2003. GUS.

dlu artykułami rolnymi zostały przed wejściem Polski do Unii Europejskiej istotnie obniżone⁴.

W efekcie, już przed przystąpieniem do Unii Europejskiej w polskiej gospodarce dokonały się istotne dostosowania do zaostrej konkurencji zagranicznej. Dotyczyło to zwłaszcza produkcji przemysłowej, gdzie skala otwarcia była największa. W 2002 r. około 74% handlu zagranicznego dokonywało się na warunkach bezcłowych (w bezcłowym handlu udział samej Unii wyniósł 61,7%). W handlu rolnym stopień otwarcia rynku był mniejszy. Ostatnie bariery w tej sferze handlu między Polską a krajami UE zniknęły dopiero 1 maja 2004 r.

2. Zmiany zasad prowadzenia handlu zagranicznego w następstwie akcesji do UE

Z dniem przystąpienia Polski do UE została zniesiona granica w ruchu towarowym (w ruchu osobowym kontrole będą zniesione później) pomiędzy Polską a pozosta-

⁴ Sam układ europejski w małym stopniu zmniejszył bariery w handlu rolnym między Polską a Unią. Dopiero późniejsze porozumienia, zwłaszcza z początku obecnej dekady, istotnie pogłębiły liberalizację.

tymi 24 krajami rozszerzonej Unii. Brak kontroli granicznych przyniósł wymierne korzyści w postaci zlikwidowania kolejek na granicy i związanych z tym wydatków na płace, paliwo, ubezpieczenie ładunków, skrócenia czasu ich przewozu, możliwości stosowania dostaw zgodnie z zasadą „just in time” itd.

Skalę skutków tych zmian wyznacza fakt, że likwidacja granic w obrocie towarowym dotyczyła większości polskich granic: lądowych z Litwą, Słowacją, Czechami i Niemcami, a także innych rodzajów granic z pozostałymi krajami UE.

Oznacza to również, że pojęcie handel zagraniczny między państwami członkowskimi UE zastąpiono pojęciem wspólnotowej dostawy i wspólnotowego nabycia towarów. **Eksportem jest wyłącznie sprzedaż do kraju nienależącego do UE, a importem – sprowadzenie towarów z kraju niebędącego członkiem UE.**

Jednocześnie z przystąpieniem Polski do UE nasza wschodnia granica stała się zewnętrzną granicą całej Unii Europejskiej. Została tu przeniesiona kontrola ruchu towarowego z i do Unii w kierunku wschodnim (po pewnym czasie będzie to dotyczyć także ruchu osobowego). Wymusiło to modernizację przejść granicznych i przyspieszenie odpraw, tak żeby granica wschodnia UE mogła funkcjonować nie gorzej niż granica francuska czy włoska. Ułatwia to handel Polski (i innych krajów UE) z partnerami w Europie Wschodniej i Azji.

Zmiany przepisów regulujących wymianę handlową Polski ze wszystkimi partnerami zagranicznymi, jak też zmiany w sferze realnej gospodarki, wynikające z akcesji do UE i przyjęcia WPH, są następstwem przede wszystkim:

- A. Przyjęcia przez Polskę wszystkich instrumentów i zasad wspólnej polityki handlowej UE wobec krajów trzecich, w tym zwłaszcza wspólnej taryfy celnej i różnych instrumentów pozataryfowych, a także rozbudowanego systemu umów z partnerami handlowymi niebędącymi członkami UE⁵.
- B. Włączenia Polski do jednolitego rynku wewnętrznego UE, na którym odbywa się swobodny przepływ towarów, tj. nie ma granic i obowiązują zharmonizowane (zbliżone) regulacje dotyczące technicznych parametrów wyrobów. Zasady te dotyczą obrotu handlowego z pozostałymi 24 państwami członkowskimi UE.

⁵ Por. szerzej: E. Kaliszuk, E. Synowiec: *Wspólna polityka handlowa*. W: *Unia Europejska. Przygotowania Polski...*, op.cit, s. 239-290.

W rezultacie handel Polski z pozostałymi krajami UE jest objęty regułami jednolitego rynku europejskiego, natomiast handel z krajami spoza UE (tzw. krajami trzecimi) – regułami wspólnej polityki handlowej UE.

Przedmiotem dalszej analizy są jedynie zmiany wymienione w punkcie B⁶.

3. Ogólne zasady wspólnej polityki handlowej UE

Polityka handlowa jest tą dziedziną, w której nastąpiło pełne „uwspólnotowienie” działań, a więc przeniesienie uprawnień do kształtowania warunków importu i eksportu ze szczebla krajowego na szczebel instytucji Wspólnot Europejskich. Oznacza to, że od czasu wejścia do Unii w Polsce obowiązuje wspólnotowe prawo dotyczące zasad, mechanizmów i instrumentów handlowych. Zastąpiło ono przepisy dotychczas obowiązujące w Polsce.

Jednocześnie nie polskie, lecz wspólnotowe instytucje odpowiadają za praktyczne stosowanie tego prawa (np. wykorzystywanie przepisów o ochronie rynku przed nadmiernym lub nieuczciwym importem) i jego zmiany (np. modyfikacje poziomu ochrony celnej).

Członkostwo Polski w UE wpłynęło przede wszystkim na warunki importu do Polski z krajów spoza Unii. Warunki eksportu z Polski do większości krajów trzecich (np. do Rosji, USA) są natomiast kształtowane, podobnie jak poprzednio, z jednej strony przez konkurencyjność polskich towarów, a z drugiej przez przepisy i politykę gospodarczą państw-odbiorców polskich towarów i usług.

Polityka wspierania eksportu nie została w pełni ujednoliconą na szczeblu Unii Europejskiej. Pozostaje ona w gestii państw członkowskich i podlega zobowiązaniom podjętym w OECD. Stosunkowo wysoki stopień harmonizacji tej polityki osiągnęły państwa OECD w odniesieniu do warunków konkurencji dotyczących ubezpieczenia kredytów eksportowych i gwarancji kredytowych.

⁶ Na temat skutków włączenia polskich towarów do jednolitego rynku europejskiego por. np.: *Udział Polski w jednolitym rynku. Korzyści i koszty dla poszczególnych grup i wybranych sektorów*. Praca pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej. Warszawa 2003 UKiE.

Wspólna polityka handlowa obowiązuje od końca lat 60. XX w. Pierwszym krokiem prowadzącym do jej ustanowienia było utworzenie unii celnej. Polegała ona na zniesieniu barier w handlu między państwami członkowskimi Wspólnoty i wprowadzeniu jednolitej taryfy celnej w imporcie z krajów spoza ugrupowania. Unia celna weszła w życie 1 lipca 1968 r., a wraz z nią została wprowadzona wspólna polityka taryfowa. Za datę ustanowienia wspólnej polityki handlowej w odniesieniu do wszystkich instrumentów handlowych przyjmuje się 1 stycznia 1970 r. (z wyjątkiem ówczesnych krajów socjalistycznych, wobec których EWG ustanowiła wspólną politykę handlową z początkiem 1975 r.). Od tego czasu stosowane są jednolite (wspólne) rozwiązania prawne dotyczące warunków importu z krajów trzecich na obszar Wspólnoty. Jednocześnie zasady tej polityki są kształtowane przez instytucje wspólnotowe, którym państwa członkowskie przekazały w końcu lat 60. XX w. narodowe kompetencje w tej dziedzinie.

Zgodnie z artykułem 133 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, wspólna polityka handlowa jest oparta na jednolitych zasadach, zwłaszcza w odniesieniu do:

- zmiany stawek celnych,
- zawierania umów celnych i handlowych,
- ujednoczania działań w zakresie liberalizacji handlu,
- polityki eksportowej,
- środków ochronnych, które są podejmowane w przypadku dumpingu i subsydiów.

Cele, zasady i instrumenty wspólnej polityki handlowej odnoszą się przede wszystkim do obrotu towarowego. Od wejścia w życie Traktatu Nicejskiego (1 lutego 2003 r.) obejmują one też handel usługami (z wyjątkiem usług z dziedziny kultury, audiowizualnych, edukacyjnych, socjalnych i w zakresie zdrowia ludzkiego, które należą do kompetencji dzielonych przez Wspólnotę i jej państwa członkowskie), a także handlowe aspekty własności intelektualnej.

Należy podkreślić, że cele i instrumenty wspólnej polityki handlowej UE odzwierciedlają w dużym stopniu reguły wielostronnego systemu handlowego GATT/WTO, obejmującego obecnie prawie wszystkie kraje świata. Wynika to stąd, że państwa członkowskie EWG, które przyjęły w 1957 r. Traktat Rzymski, wcześniej przystąpiły do GATT⁷. Były one zobowiązane do przestrzegania jego reguł, w tym do pogłę-

⁷ Spośród państw założycielskich EWG członkami pierwotnymi GATT były: Belgia, Luksemburg, Holandia i Francja. Włochy przystąpiły do GATT w 1949 r., a Niemcy – w 1951 r.

biania liberalizacji handlu międzynarodowego i stosowania wspólnie uzgodnionych reguł działania.

4. Wpływ wspólnej polityki handlowej UE na decyzje w sferze handlu zagranicznego

Od czasu przystąpienia do Unii Polska nie może samodzielnie kształtować traktatowych stosunków z partnerami handlowymi. Uzyskuje jednak możliwość współtworzenia tych stosunków z pozostałymi państwami członkowskimi UE. Przedstawiciele Polski są reprezentowani we wszystkich instytucjach UE biorących udział w procesie podejmowania decyzji z zakresu polityki handlowej. Podstawową rolę w przyjmowaniu nowych lub zmianie istniejących rozwiązań prawnych odgrywa Rada UE, działająca w niektórych sprawach wspólnie z Parlamentem Europejskim.

Wyłączne prawo inicjatywy przedstawiania nowych aktów prawnych w sprawach polityki handlowej (podobnie, jak i wielu innych dziedzinach) ma Komisja Europejska. Inaczej mówiąc, zanim zostanie podjęta jakaś decyzja, Komisja musi przedłożyć odpowiedni projekt. Przed przedstawieniem nowej propozycji legislacyjnej Komisja przeprowadza możliwie szerokie konsultacje z rządami państw członkowskich, organizacjami pozarządowymi, środowiskami politycznymi, związkami zawodowymi itp.

Kompetencje do stosowania niektórych środków ochrony rynku ma Komisja Europejska, w ramach określonych przez obowiązujące przepisy. W sprawach wspólnej polityki handlowej decyduje Rada w drodze głosowania większościowego, z wyjątkiem ostatecznych środków antydumpingowych i antysubsydyjnych, gdzie obowiązuje zwykła większość głosów. Decyzje Parlamentu podejmowane są absolutną większością głosów.

Przyjęcie wspólnej polityki handlowej Unii nie oznacza więc, że Polska traci wpływ na jej kształtowanie, w tym na zawieranie umów z partnerami handlowymi, na stosowanie – w uzasadnionych sytuacjach – środków ochrony krajowych producentów itp. Wpływ taki Polska ma nadal poprzez udział swych przedstawicieli w pracach Rady UE (Rady Ministrów) i pracach różnych komitetów opiniujących przygotowywane akty prawne. Polscy przedstawiciele wpływają także na proces decyzyjny, uczestnicząc w Parlamencie Europejskim.

5. Zmiany ochrony polskiego rynku wynikające z przyjęcia wspólnej taryfy celnej UE

Przystępując do Unii, Polska przyjęła **wspólną taryfę celną (WTC)** w miejsce taryfy celnej ustalanej poprzednio przez władze polskie. W rezultacie, przeważająca część towarów zaliczanych do grupy przemysłowych (a precyzyjniej mówiąc – towarów innych niż rolne; chodzi tu o towary klasyfikowane w sekcjach V-XXI CN) z dniem 1 maja 2004 r. została objęta niższą stawką celną. Cła na te towary były bowiem poprzednio wyższe w Polsce niż w Unii. W przypadku niewielkiej grupy towarów nastąpił nieduży wzrost stawek celnych⁸. Zmiany cel na artykuły rolne były różnokierunkowe.

Wspólnotowa taryfa celna zawiera tylko jedną kolumnę stawek. Są to tzw. stawki konwencyjne (wynikające ze statusu klauzuli największego uprzywilejowania – KNU). Stawka ta obowiązuje w imporcie towarów, które nie korzystają z żadnych preferencji celnych na rynku UE. Dotyczy ona całego importu z takich krajów, jak USA, Kanada, Japonia, Australia, Nowa Zelandia i innych, wobec których Unia nie stosuje preferencji celnych. Odnosi się też do niektórych towarów wyłączonych z list preferencji, pochodzących z krajów korzystających z tych preferencji.

Taryfa celna publikowana jest w „Official Journal of the European Union”. Ukazuje się pod koniec października każdego roku i obowiązuje przez następujący rok kalendarzowy.

Dokładniejsze informacje o stawkach celnych, zwłaszcza o poziomie stawek preferencyjnych, a także o innych instrumentach polityki handlowej (np. cła antydumpingowe), zawiera Zintegrowana Taryfa Celna, czyli TARIC.

⁸ Podwyżka cel objęła m.in. kineskopy barwne, wózki dziecięce, rowery, różne części do samochodów, podzespoły do montażu oraz ciągniki i wynosiła zazwyczaj 2-3 punkty procentowe.

5.1. Wyroby przemysłowe

W praktyce, **przeważająca część polskiego importu nie odczuła żadnych zmian obciążenia celnego w następstwie akcesji Polski do UE**. Dotyczyło to towarów przemysłowych importowanych z UE-15, a także z innych obszarów objętych ww. porozumieniami o strefach wolnego handlu, a tym samym już wcześniej korzystających z wolnocłowego dostępu do polskiego rynku. W grupie tej znalazły się wszystkie wyroby nierolnicze importowane z UE, z krajów EFTA (Szwajcaria, Liechtenstein, Islandia i Norwegia), z krajów CEFTA (Bułgaria, Czechy, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry, Chorwacja), a także z Estonii, Litwy, Izraela, Łotwy, Turcji oraz z Wysp Owczych. Udział wymienionych krajów w globalnym imporcie Polski (łącznie z 15 państwami ówczesnej UE) wyniósł w 2002 r. 73,6% całości importu. Przyjęcie Wspólnej Taryfy Celnej nic więc tu nie zmieniało, jeśli chodzi o obciążenia celne. Analogicznie, polscy eksporterzy już przed przystąpieniem do Unii mieli bezcłowy dostęp do rynku wyrobów przemysłowych wymienionych krajów, z którymi Polska wynegocjowała umowy o wolnym handlu.

Skala obniżek cel na poszczególne produkty w imporcie z pozostałych krajów, wynikająca z zastąpienia polskiej taryfy taryfą wspólnotową, była różna, zależnie od:

- a) rozpiętości konwencyjnych stawek celnych (tzw. stawek wynikających z klauzuli największego uprzywilejowania – KNU)⁹ w Polsce oraz w UE-15,
- b) statusu celnego danego kraju w Polsce oraz w UE-15.

Należy bowiem pamiętać, że Unia stosuje bardzo rozbudowany system preferencji celnych w imporcie z różnych grup krajów.

Relatywnie najmniejsza obniżka stawek celnych dotyczyła importu z krajów, które były obciążone cłami stosowanymi na mocy KNU w Polsce i Unii (por. tabela 2). Skalę preferencji (a tym samym skalę zaostrenia konkurencji) określa w tym wypadku różnica między stawką KNU w Polsce oraz UE-15. Średni poziom stawek celnych KNU (ważony strukturą importu z krajów, które miały status KNU i utrzymały go po przystąpieniu do Unii Europejskiej) w Polsce obniżyła się z 6,2% do 2,6% po wejściu do Unii Europejskiej. Jest to średni efekt przyjęcia wspólnotowej,

⁹ Poziom stawek konwencyjnych (KNU) wynika z umów w sprawie liberalizacji handlu międzynarodowego, zawieranych między partnerami handlowymi na forum GATT/WTO.

zasadniczo niższej od polskiej, taryfy celnej. Taka skala redukcji cel dotyczyła około 7,2% importu do Polski, w tym importu z Australii, Japonii i USA. Średnie stawki celne na import ze wszystkich pozostałych krajów podlegały głębszej redukcji. Kraje te korzystały bowiem z różnych preferencji w handlu z UE-15 i Polska musiała zastosować takie same preferencje w handlu z tymi krajami.

Największa obniżka stawek celnych (a tym samym najsilniejsze zaostrzenie konkurencji) nastąpiła w imporcie z tych krajów, które miały umowy o wolnym handlu z UE-15, a Polska stosowała wobec nich stawki KNU. Do grupy tej należały: Cypr, Malta, Tunezja, Maroko, Meksyk, RPA i Macedonia. Ich udział w polskim imporcie był niewielki (około 0,8%), a tym samym skutki takiej liberalizacji były mało zauważalne.

Trzecia grupa to kraje rozwijające się, które w Polsce były objęte KNU, a w UE są beneficjentami preferencji celnych w ramach AKP (kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku – były kolonie i terytoria zamorskie państw UE-15) oraz systemu GSP (*Generalized System of Preferences* – System Powszechnych Preferencji Celnych). Do grupy tej należy kilkanaście krajów, ponieważ większość państw – z licznej grupy krajów rozwijających się – korzystała z GSP zarówno w Polsce, jak i w UE. Obniżka stawki celnej w imporcie z tych krajów była znaczna: z poziomu KNU do poziomu preferencyjnego (liczonego w Unii od niższego tam poziomu KNU; dla krajów AKP były to często stawki zerowe). Objęła ona jednak import stanowiący skromną część polskiego importu nierolnego – około 1,7%. Należy przy tym dodać, że znaczną część importu tej grupy krajów stanowi ropa naftowa, a na nią stawka celna wynosiła 0% zarówno w UE, jak i w Polsce.

Czwarta grupa to kraje Wspólnoty Niepodległych Państw, które w Polsce miały status KNU, a w Unii Europejskiej korzystają z preferencji GSP. Zmiana stawki celnej jest tu taka sama, jak w przypadku poprzedniej grupy krajów. Znaczenie tych zmian było dla polskiego rynku nieco większe: obniżka cel dotyczyła 9,6% importu do Polski. Należy jednak podkreślić, że dominującą część tego importu stanowiły ropa naftowa i gaz ziemny (około 82% całego importu z Rosji w 2002 r. i około 48% importu z Ukrainy; na oba kraje przypadało ponad 90% łącznego importu z WNP).

Następną grupę tworzyły te państwa rozwijające się, które korzystają z GSP w Polsce oraz UE-15. Import z nich stanowił w 2002 r. 5,8% importu Polski. Również w tym przypadku nastąpiło pewne obniżenie stawek celnych (głównie ze względu na redukcję stawek KNU, od których liczy się marżę preferencji). Skala tej obniżki była jednak różna ze względu na odmienną marżę preferencji w Polsce oraz UE-15.

Status celny w imporcie do Polski przed wejściem do UE	Status celny w imporcie do Polski po wejściu do UE	Przykłady krajów	Udział w globalnym imporcie Polski do EU (w %, 2003 r.)
KNU	KNU	Australia, Hongkong, Japonia, Kanada, Nowa Zelandia, Rep. Korei, Singapur, Tajwan, USA	7,2
KNU	SWH lub UC	Cypr ^a , Malta ^a , Macedonia ^a , Meksyk ^a , Maroko ^b , Tunezja ^b , RPA	0,7
KNU	Preferencje dla krajów rozwijających się (AKP i GSP)	Arabia Saudyjska, Argentyna, Brazylia, Chile, Katar, Kuwejt, Malezja, Oman, Panama, Tajlandia, Urugwaj, Wenezuela	1,9
KNU	Preferencje GSP dla Wspólnoty Niepodległych Państw	Wspólnota Niepodległych Państw	9,8
GSP	GSP	Algieria, Chiny, Filipiny, Indie, Indonezja, Kostaryka, Maroko, Mongolia, Pakistan, Tunezja, Wietnam	6,2
Kraje najmniej rozwinięte (LDC)	Kraje najmniej rozwinięte (LDC)	Afganistan, Angola, Bangladesz, Benin, Bhutan, Brunei, Burundi, Kambodża, Czad, Komory, Gwinea, Laos, Liberia, Malawi, Madagaskar, Mali, Nepal, Somalia, Sudan, Tanzania, Zair, Zambia	0,1
SWH	SWH	UE, EFTA, CEFTA, Litwa, Łotwa, Estonia, Izrael, Wyspy Owcze, Turcja, Chorwacja	74,1
		Razem	100

➔ **Tabela 2. Grupy krajów w imporcie do Polski według ich statusu celnego, przed wejściem Polski do UE i po akcesji**

^a Cypr i Malta przystąpiły do UE wraz z Polską. Macedonia i Meksyk są w trakcie tworzenia stref wolnego handlu z UE.

^b Na podstawie Partnerstwa Śródziemnomorskiego Unia zapowiedziała wynegocjowanie umów w sprawie wolnego handlu z krajami Maghrebu i Mashreku; z wyjątkiem Tunezji i Maroka umowy takie są na razie w bardzo wstępnej fazie negocjacyjnej.

Skróty: AKP – kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku, GSP – System Powszechnych Preferencji Celnych (Generalized System of Preferences), KNU – Klauzula Najwyższego Uprzywilejowania, LDC (Less Developed Countries) – kraje najmniej rozwinięte, SWH – Strefa Wolnego Handlu, UC – Unia Celna, WNP – Wspólnota Niepodległych Państw

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Rocznik Statystyki Handlu Zagranicznego. Warszawa 2004 GUS.

Szóstą, bardzo mało znacząca grupa to kraje najmniej rozwinięte (0,1% importu Polski), z których import był realizowany na bardzo preferencyjnych warunkach. Zarówno w UE-15, jak i w Polsce kraje te korzystają z zerowej stawki celnej. W Polsce spora grupa towarów (w tym tekstylno-odzieżowych) była jednak wyłączona z tych preferencji, natomiast w UE-15 korzystają one z bezcłowego importu niemal wszystkich towarów (z wyjątkiem broni – szerzej zob. następny rozdział).

Ostatnia grupa to wspomniane obszary, które już przed akcesją do Unii prowadziły z Polską swobodną wymianę handlową. Ich sytuacja się nie zmieniła, jeśli chodzi o poziom obciążeń. Obszary te dominowały w imporcie do Polski – ich udział stanowił prawie 74% całego importu do Polski.

Patrząc na zmiany stawek celnych dla poszczególnych towarów i grup towarowych w imporcie spoza UE, należy stwierdzić, że największe obniżki poziomu ceł KNU dotyczyły takich towarów, jak samochody (redukcja z 35% do 10%), skóry futerkowe (z 30% do 0%), niektóre kosmetyki (z 27% do 0%), broń (z 21% do 0%), biżuteria (z 21% do 2,5%), odtwarzacze kasetowe (z 21% do 2%), zestawy głośnikowe (z 21% do 4,5%).

5.2. Skutki zmian poziomu stawek celnych w imporcie do Polski

Obniżka ceł na wyroby przemysłowe w wyniku przyjęcia wspólnej taryfy celnej Unii spowodowała, jak każde działanie liberalizacyjne, różnorodne skutki dla polskiej gospodarki¹⁰. Jednym z efektów było jej **większe otwarcie na konkurencję** zagraniczną, a tym samym wzrost presji konkurencyjnej wywieranej na krajowych producentów. Obecnie muszą oni sprostać nie tylko rywalom z UE-15, krajów EFTA i CEFTA oraz z innych państw, którzy już poprzednio dostarczali swe towary na rynek Polski bez cła. Muszą także stawić czoła dostawcom ze wszystkich innych krajów, którzy skorzystają z obniżonych ceł wynikających z dostosowania polskiej taryfy celnej do taryfy wspólnotowej. Dodatkowa liberalizacja wymusza więc dalszą **restrukturyzację** produkcji. Prowadzi to do poprawy jej **efektywności**, ale wywołuje także wewnętrzne **dostosowania** i związane z nimi koszty (konieczność

¹⁰ Oczywiście tam, gdzie nastąpił wzrost ceł, skutki były odwrotne. Takich przypadków w grupie wyrobów przemysłowych było jednak, jak wcześniej wskazano, niedużo.

przekwalifikowania się pracowników, niekiedy zmiany miejsca pracy, a nawet spadek zatrudnienia).

Obniżka stawek celnych znalazła odzwierciedlenie także w pewnej obniżce (absolutnej lub względnej) poziomu **cen** na rynku wewnętrznym. Dotyczy to zarówno towarów importowanych, jak i ich krajowych substytutów. Większa presja tańszych towarów zagranicznych skłoniła bowiem krajowych producentów do poprawy oferty cenowej i jakościowej. Skorzystali na tym konsumenci.

Siłę wpływu zastąpienia polskich stawek importowych wspólnotową taryfą celną i skutki dla krajowych producentów określili, oprócz udziału krajów objętych tą zmianą, także skala zmiany poziomu stawek, struktura towarowa importu z krajów trzecich, czyli to, jakich towarów zmiany stawek dotyczyły (czy istniały polskie substytuty tych towarów), oraz poziom cenowej elastyczności popytu na dany towar. Ogólnie należy stwierdzić, że osiągnięty jeszcze przed akcesją stopień liberalizacji rynku sprawił, iż **skutki zmiany poziomu ochrony wyrobów przemysłowych nie miały dużego znaczenia** dla krajowej produkcji i poziomu cen. Obniżki stawek celnych dotyczyły krajów, których udział w polskim imporcie był z reguły nieduży. Czynnikiem, który osłabił skutki takich zmian, były inwestycje zagraniczne w wielu sektorach. Pozwoliły one producentom lepiej dostosować się do konkurencji zagranicznej zarówno pod względem cenowym, jak i jakościowym, a także pod względem wymogów technicznych. Powyższe czynniki sprawiły, że efekt kreacji handlu, wynikający z obniżki stawek celnych, był bardzo skromny, a efekt przesunięcia handlu – prawdopodobnie jeszcze mniejszy.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że skala omówionych zmian i skutków była o wiele skromniejsza w porównaniu z tą, która dokonała się w następstwie wcielenia w życie Układu Europejskiego i innych porozumień o wolnym handlu. Wynikało to z mniejszego zakresu geograficznego zmian, skromniejszej skali redukcji ceł, jak też znacznie niższego poziomu absolutnego stawek celnych będących przedmiotem redukcji. **Przyjęcie WPH w pewnym stopniu wpłynęło więc na wielkość i kierunki wymiany handlowej Polski z krajami trzecimi, ale w niewielkim stopniu oddziaływało na wymianę z samą Unią.**

Należy jednak dodać, że **korzyści ze zwiększonej wymiany handlowej** towarów i usług z państwami członkowskimi poszerzonej UE wynikają nie tylko z omawianego tu przyjęcia WPH i jednolitych rozwiązań prawnych w stosunkach gospodarczych z krajami trzecimi. Były one także następstwem, wspomnianego wcześniej, zniesienia granicy w obrocie między Polską a UE. Dopiero bowiem likwidacja gra-

nicy oznaczała faktyczną poprawę dostępu do kilkakrotnie większego rynku zbytu. Wiązały się z tym: poprawa warunków sprzedaży (stały się one zbliżone do tych, jakie mieli miejscowi producenci), jak też możliwość istotnego obniżenia cen.

5.3. Artykuły rolne

W przypadku **artykułów rolnych** przyjęcie wspólnej taryfy celnej oznaczało obniżenie lub podwyższenie stawek celnych w polskim imporcie, zależnie od rodzaju produktu. Zmiany stawek celnych były duże w przypadku niektórych artykułów ze względu na znaczne rozpiętości między poziomem ceł w Polsce oraz UE-15. Duża obniżka ceł KNU dotyczyła np. alkoholi mocnych i tytoniu oraz wyrobów tytoniowych. Z kolei wzrost stawki celnej nastąpił np. w odniesieniu do importu arbuźów, masła, ryżu, cytryn, niektórych ryb, zbóż, artykułów mleczarskich, niektórych rodzajów mięsa. Część towarów, na które cła wzrosły, to artykuły pochodzące ze strefy tropikalnej (np. ryż). Duży wzrost ceł, a w ich następstwie także cen tych artykułów, spowodował pewne ograniczenie popytu i przesunięcie go na inne artykuły, w tym niektóre krajowe¹¹.

Skala zmian stawek celnych w imporcie rolnym z poszczególnych krajów była bardzo zróżnicowana i zależała przede wszystkim od struktury towarowej importu z tych krajów oraz korzystania lub niekorzystania przez te kraje z preferencji celnych na polskim rynku przed akcesją (preferencji GSP lub przywilejów wynikających z bilateralnych umów o wolnym handlu).

¹¹ Należy jednak dodać, że w przypadku niektórych towarów rolnych trudno dokładnie porównać zmiany poziomu stawek celnych w Polsce oraz UE-15. Pierwszą przyczyną tych problemów był odmienny sposób ustalenia ceł na niektóre artykuły. Na część towarów rolnych w Polsce było ustalone cło wartościowe (*ad valorem*, tzn. wyrażone jako procent ceny), a w UE-15 – specyficzne (kwotowe) lub odwrotnie. Obliczenie ekwiwalentu wartościowego cła specyficznego bywa trudne: ekwiwalent taki jest bowiem „wrażliwy” m.in. na poziom ceny towaru, a ta często się zmienia. Cena towaru jest też nierzadko odmienna na rynkach różnych odbiorców.

Drugim problemem było stosowanie, zarówno w Polsce, jak i w UE-15 (na znacznie większą skalę), dodatkowych ceł, których poziom zależy od zawartości w towarze takich surowców, jak cukier i mąka. Wysokość stawki celnej zależy tu od zawartości wymienionych surowców, a ta może być odmienna dla różnych asortymentów towarów (np. soki o różnym stopniu zagęszczenia cukrem). Nie można więc na podstawie dostępnej bazy danych statystycznych obliczyć faktycznej wysokości wymierzonego cła.

Trzeci problem wiązał się ze stosowanymi zarówno w UE-15, jak i w Polsce kontyngentami preferencyjnego dostępu do rynku (kontyngentami taryfowymi). Kontyngenty takie wynikały z postanowień WTO, układu europejskiego, jak też z innych umów preferencyjnych. Cło było wówczas zwykle odmiennie dla kontyngentów na poszczególne wyroby i dla pozostałej części importu danego towaru z różnych krajów.

Zauważmy przy tym, że redukcji ceł w imporcie z krajów trzecich zazwyczaj nie towarzyszyła poprawa dostępu do rynku tych krajów (z wyjątkiem krajów, które weszły do Unii wraz z Polską)¹². Przyjęcie unijnej taryfy celnej w Polsce spowodowało bowiem dostosowania jedynie po stronie Polski, nie zaś po stronie krajów trzecich. **Przyrost importu rolnego z tych krajów nie był więc rekompensowany przyrostem eksportu** w następstwie redukcji ceł przez partnerów.

Liberalizacja handlu między Polską a Unią na artykuły rolne znacznie ułatwiła natomiast dostęp do dużego rynku zbytu powiększonej Unii. Jednocześnie jednak ostryła konkurencję na polskim rynku. Silniejszy okazał się pierwszy efekt, dzięki czemu w 2004 r. Polska odnotowała (drugi rok z rzędu) dodatnie saldo obrotów artykułami rolnymi z pozostałymi krajami UE.

5.4. Zmiany wielkości dochodów z ceł

Mówiąc o skutkach przyjęcia WTC zauważmy, że członkostwo Polski w UE prawdopodobnie spowodowało absolutne **zmniejszenie wpływów** z tytułu ceł, choć brak jest jeszcze odpowiednich danych statystycznych. Nastąpiło bowiem obniżenie poziomu ceł w taryfie celnej oraz zwiększenie liczby krajów objętych umowami o wolnym handlu¹³. Należy przy tym dodać, że:

- 1) dochody z ceł już wcześniej były stosunkowo niewysokie; w 2003 r. stanowiły 2,5% dochodów budżetu państwa (dane szacunkowe),
- 2) zgodnie ze wspólnotowymi zasadami 3/4 wpływów z ceł (oprócz innych transferów) przekazywane jest od daty przystąpienia Polski do UE do wspólnego budżetu Unii. Środki te „wracają” do kraju w formie różnych form wsparcia z budżetu Unii w ramach realizacji wspólnej polityki rolnej, regionalnej, badawczej itp.

¹² Przed przystąpieniem do UE Polska nie prowadziła w pełni swobodnego handlu artykułami rolnymi z żadnym z państw kandydujących do UE. Po akcesji nowych członków handel między nimi odbywa się bez żadnych ograniczeń, tak jak między członkami UE-15.

¹³ Nie musi jednak tak być. Redukcja ceł może zachęcić do wzrostu importu w tak dużym stopniu, że rekompensuje to spadek wpływów z obniżki ceł. Ostateczny efekt zależy w dużej mierze od cenowej elastyczności popytu oraz skali obniżki stawek celnych w imporcie.

5.5. Nowe porozumienia o wolnym handlu przyjęte przez Polskę wraz z przystąpieniem do UE

Poza wyżej wymienionymi porozumieniami o wolnym handlu Polska, stając się członkiem UE, przystąpiła także do podobnych porozumień z innymi partnerami, które obowiązywały w UE lub były w fazie tworzenia. Przedstawiamy teraz najważniejsze z nich.

A. Porozumienia o stowarzyszeniu eurośródziemnomorskim

Celem Partnerstwa eurośródziemnomorskiego w sferze handlu zagranicznego, przyjętego w listopadzie 1995 r. w Barcelonie, jest wynegocjowanie przez Unię umów o wolnym handlu do 2010 r. Dwustronne porozumienia o stowarzyszeniu zostały zawarte przez UE ze wszystkimi partnerami tego dialogu, z wyjątkiem Syrii (rozmowy są jednak w toku). Wspólną cechą tych porozumień jest to, że przewidują one wzajemną liberalizację handlu między UE a wymienionymi partnerami. Jej efektem mają być: powstanie dwustronnych stref wolnego handlu w zakresie wyrobów przemysłowych i pewne koncesje w handlu artykułami rolnymi oraz produktami rybołówstwa. Redukcja barier odbywa się na zasadzie asymetrii, tj. partnerzy rozpoczynają obniżki barier kilka lat później niż Unia. Okresy przejściowe przed pełnym wprowadzeniem stref wolnego handlu wynoszą od kilku do kilkunastu lat, np. w umowie z Egiptem jest to okres 15-letni, z Marokiem i Tunezją – 12 lat.

B. Porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu

Jest to nowy typ umów, podpisywanych z krajami byłej Jugosławii. Porozumienia takie mają na celu, jak nawet sugeruje ich nazwa, stabilizację warunków współpracy gospodarczej z tymi krajami i wprowadzenie wzajemnych preferencji handlowych dla wzmocnienia demokratycznych przemian w tych krajach.

Pierwsze takie porozumienie Unia zawarła z byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii (FYROM) w dniu 9.04.2001 r. (część handlowa weszła w życie 1.06.2001 r.). Kilka miesięcy później (29.10.2001 r.) podobną umowę podpisano z Chorwacją (część handlowa obowiązuje od 1.03.2002 r.). Obie umowy (wszystkie ich postanowienia weszły w życie 1.02.2005 r.) przewidują stopniowe tworzenie stref wolnego handlu (wyłączono z nich handel artykułami rolnymi), na

zasadzie asymetrii. Na mocy umowy z Macedonią ma to trwać maksymalnie 10 lat, z Chorwacją – 5 lat¹⁴.

C. Inne porozumienia o liberalizacji handlu

Unia zawarła też inne porozumienia o stopniowej eliminacji barier handlowych, uzupełnione niekiedy dodatkowymi ułatwieniami, w tym dotyczącymi handlu usługami, polityki konkurencji itp. Od 1.07.2002 r. realizowane jest np. porozumienie o wolnym handlu z Meksykiem: zniesienie barier w handlu wyrobami przemysłowymi przewidziane było w UE do początku 2003 r., a po stronie Meksyku – do początku 2007 r. Uzgodniono też znaczącą liberalizację handlu artykułami rolnymi i produktami rybołówstwa. Trwają rokowania w sprawie podobnej umowy z Chile i MERCOSUR-em.

6. Skutki przyjęcia przez Polskę unijnych preferencji dla beneficjentów GSP i krajów AKP

6.1. Zmiany poziomu cel wynikające z przyjęcia przez Polskę unijnego systemu preferencji GSP

Import do Unii z wielu krajów, które są słabiej rozwinięte od państw członkowskich UE, odbywa się na warunkach preferencji celnych GSP¹⁵. Jest to system autonomicznych, niewzajemnych preferencji przyznawanych krajom słabiej rozwiniętym przez państwa rozwinięte. Od początku lat 90. XX w. do państw beneficjentów

¹⁴ W marcu 2005 r. miały się rozpocząć rokowania w sprawie przystąpienia Chorwacji do UE. Unia zdecydowała o odłożeniu rozpoczęcia tych negocjacji wobec niewydatnia Trybunałowi Haskiemu przez Chorwację jednego ze zbrodniarzy wojennych z okresu wojny z Serbią.

¹⁵ GSP został przyjęty pod naciskiem państw rozwijających się, które od początku lat 60. XX w. (od uzyskania niepodległości przez większość tych państw) wskazywały na trudności w rozwoju swego eksportu w warunkach ostrej konkurencji z dostawcami z krajów rozwiniętych. Już w 1963 r. jedno ze spotkań na forum GATT było poświęcone udzieleniu pomocy państwom rozwijającym się. Prace w tym zakresie kontynuowano od 1968 r., kiedy Konferencja Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju – UNCTAD (*United Nation Conference on Trade and Development*) przyjęła postanowienie w sprawie GSP, jako formy ułatwienia eksportu krajom będącym na niższym poziomie rozwoju gospodarczego i tym samym wsparcia ich rozwoju. Wspólnota wprowadziła system preferencji celnych 1 lipca 1971 r.

GSP należą na rynku UE – oprócz krajów rozwijających się – członkowie Wspólnoty Niepodległych Państw oraz Albania i niektóre państwa byłej Jugosławii.

System obowiązujący od początku 2002 r. do końca 2005 r. obejmuje około stu osiemdziesięciu krajów i terytoriów rozwijających się. Dotyczy wyrobów przemysłowych i artykułów rolnych, jakkolwiek produkty najbardziej wrażliwe dla UE są z niego wyłączone.

Przedstawione poniżej kryteria nie dotyczą państw najbiedniejszych. Cła na towary pochodzące z krajów najmniej rozwiniętych (LDC)¹⁶ zostały na początku 2001 r. całkowicie wyeliminowane, z wyjątkiem cel na przywóz broni i amunicji. Na cukier, ryż i banany cła są redukowane w ciągu kilku lat. Na dwa pierwsze towary cło jest obniżane w ramach stopniowo rosnących kwot bezcłowego dostępu do rynku UE: na cukier w okresie 1 lipca 2006 r. – 1 lipca 2009 r., a na ryż w okresie 1 września 2006 r. – 1 września 2009 r. Na banany cło zostanie zniesione w okresie 1 stycznia 2002 r. – 1 stycznia 2006 r.

System GSP przewiduje możliwość wycofania preferencji wobec kraju, który stosuje nieuczciwe praktyki (niewolnictwo, przymus pracy, eksport wyrobów produkowanych przez więźniów, niedostateczną kontrolę przemytu narkotyków, pranie brudnych pieniędzy, nieuczciwe praktyki handlowe w stosunku do Unii Europejskiej, naruszenie konwencji międzynarodowych o ochronie zasobów rybołówczych). Z drugiej strony system GSP przewiduje dodatkowe zachęty, które uprawniają do zwiększonych preferencji. Są to zachęty dla tych krajów, które przestrzegają standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO), chronią środowisko i zwalczają narkotyki.

Polska musiała wprowadzić takie same preferencje. Wprawdzie część krajów rozwijających się korzystała wcześniej z ułatwień w dostępie do polskiego rynku na mocy systemu GSP, ale zakres tych preferencji był mniejszy¹⁷. Przyjęcie wspólnotowego systemu GSP spowodowało następujące zmiany wobec systemu GSP obowiązującego w Polsce:

¹⁶ Są to kraje uznane przez ONZ za najmniej rozwinięte.

¹⁷ W Polsce preferencje GSP przysługiwały tylko towarom z tych krajów rozwijających się, w których produkt krajowy brutto (PKB) na głowę mieszkańca był niższy niż w Polsce. Niższa była też marża preferencji – wynosiła 80% stawki konwencyjnej. Tylko w imporcie niektórych towarów z krajów najbiedniejszych stawka celna wynosiła 0%.

Marże preferencji na towary objęte system GSP

- **Wyroby niewrażliwe (np. paliwa mineralne, skóry, drewno, niektóre wyroby z żelaza i stali, nikiel i wyroby z niego, samoloty i części do nich, instrumenty muzyczne, meble, zabawki, sprzęt sportowy) – cła zostały zawieszono.**
- **Wyroby wrażliwe (np. wiele artykułów rolnych, samochody osobowe, transportowe, specjalnego przeznaczenia, zegarki, sprzęt oświetleniowy): redukcja cła ad valorem wynosi 3,5 punktu procentowego, a dla towarów z działów od 50. do 63. (wyroby tekstylny-odzieżowe) – redukcja wynosi 20%.**
- **Cła specyficzne, z wyjątkiem stawek określonych jako minimalne lub maksymalne na towary wrażliwe (np. napoje alkoholowe) – redukcja wynosi 30%; na alkohole o mocy powyżej 80% redukcja stawki specyficznej wynosi 15%.**

Źródło: Council Regulation (WE) No 2501/2001 z 31.12.2001 r. (OJ L 346/01).

- wydłużyła się lista krajów uprawnionych do preferencyjnego dostępu do polskiego rynku; obejmuje ona obecnie także kraje rozwijające się, które są zamożniejsze od Polski (np. Brazylia), a także kraje WNP;
- zwiększyła się liczba towarów, które są obciążone niższymi stawkami celnymi;
- towary pochodzące z krajów-beneficjentów GSP korzystają zazwyczaj z większej marży preferencji (tj. cło importowe jest obecnie niższe niż przed akcesją do UE).

Należy dodać, że znaczenie systemu GSP dla jego beneficjentów (a tym samym także zagrożenie dla polskich producentów towarów objętych preferencjami w imporcie) nie jest obecnie duże ze względu na stosunkowo niski poziom konwencyjnych stawek celnych obowiązujących w imporcie do UE (od poziomu tych stawek liczona jest marża preferencji). Jednak w przypadku niektórych towarów preferencje nadal są czynnikiem obniżającym cenę i poprawiającym ich konkurencyjność w porównaniu z towarami, które z takich preferencji nie korzystają.

6.2. Preferencje celne dla krajów AKP

Państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku (tzw. kraje AKP¹⁸) są objęte korzystniejszymi preferencjami na mocy przedłużanych co kilka lat konwencji z Lomé¹⁹. Od 2000 r. kwestie te reguluje konwencja z Cotonou²⁰, podpisana 23 czerwca 2000 r. na dwadzieścia lat. Jej głównym celem jest wsparcie rozwoju gospodarczego państw AKP.

Jednostronne preferencje celne udzielone krajom AKP przez Wspólnotę Europejską są szersze niż jednostronne preferencje WE dla całej grupy krajów rozwijających się w ramach systemu GSP. Przewidują one bezcłowy import z krajów AKP większości wyrobów przemysłowych i bardzo korzystne warunki importu artykułów rolnych.

Na mocy umowy z 2000 r. utrzymano dotychczasowe zasady handlu, tj. jednostronne preferencje udzielone państwom AKP przez WE na mocy wcześniejszych Konwencji z Lomé. W okresie przejściowym (trwającym do końca 2007 r.) przewiduje się jednak przeprowadzenie negocjacji w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym (*Economic Partnership Agreements*) między Wspólnotą Europejską a poszczególnymi krajami AKP. Ich celem będzie wynegocjowanie z lepiej rozwiniętymi krajami AKP umów o wolnym handlu między partnerami; powinny one zacząć funkcjonować od 1 stycznia 2008 r. Tym samym warunki handlu UE z krajami AKP mają być zgodne z ogólnymi zasadami handlu międzynarodowego, obowiązującymi na mocy systemu WTO. Będzie to osiągnięte stopniowo, z uwzględnieniem możliwości partnerów gospodarczych. Oznacza to zatem, że import dużej części towarów

¹⁸ Do grupy tej należy ponad 70 państw: Angola, Antigua i Barbuda, Bahama, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Czad, Dominika, Dominikana, Dżibuti, Erytrea, Etiopia, Fidżi, Gabon, Gambia, Grenada, Gujana, Gwinea, Gwinea Bissau, Gwinea Równikowa, Haiti, Jamajka, Kamerun, Kenia, Komory, Kongo, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretania, Mauritius, Mozambik, Niger, Nigeria, Papua-Nowa Gwinea, Republika Środkowoafrykańska, Rwanda, Saint Christopher i Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent i Grenadyny, Samoa Zachodnie, Senegal, Seszele, Sierra Leone, Somalia, Suazi, Sudan, Surinam, Tanzania, Togo, Tonga, Trinidad i Tobago, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Wybrzeże Kości Słoniowej, Wyspy Kanaryjskie, Wyspy Salomona, Wyspy Świętego Tomasza i Książęca, Zair, Zambia, Zimbabwe.

¹⁹ Preferencje te zostały wprowadzone na mocy części IV Traktatu ustanawiającego WE. Przewidywała ona, że byłe kolonie i terytoria zamorskie państw członkowskich (tzw. kraje AKP – skrót od: państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku) zostaną stowarzyszone z WE. Istotnym elementem tego stowarzyszenia są preferencyjne warunki dostępu do rynku UE towarów pochodzących z krajów AKP. Przewidują one m.in. stopniowe negocjowanie z krajami AKP umów o wolnym handlu (por. A. Ambroziak, E. Kawecka-Wyrzykowska: *Traktatowe stosunki handlowe Wspólnoty Europejskiej z państwami trzecimi*. W: *Unia Europejska. Przygotowania Polski...*, op.cit., s. 314-320).

²⁰ Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP) of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 (Dz.Urz. UE L 317 z 15.12.2000).

z państw AKP jeszcze przez kilka lat (do końca 2007 r.) będzie realizowany na warunkach korzystniejszych niż import z pozostałych krajów rozwijających się.

W przypadku najsłabiej rozwiniętych państw AKP Wspólnota zdecydowała się wcześniej rozpocząć kompleksowe znoszenie istniejących jeszcze ceł na niektóre wyroby, tak aby w 2005 r. wyeliminować wszelkie bariery handlowe wobec importu z tych krajów.

6.3. Skutki wprowadzenia jednostronnych preferencji

Skala negatywnych skutków (wzrostu konkurencji) rozszerzenia jednostronnych preferencji była dla polskich producentów zazwyczaj nieduża, ze względu na niewysoki przeciętny poziom ceł i marży preferencji oraz strukturę towarową importu z krajów-beneficjentów GSP. W grupie artykułów rolnych, w przypadku których poziom ceł jest zwykle wyższy, czynnikiem osłabiającym konkurencję zagraniczną był fakt, że Unia wyłączyła z preferencji większość artykułów strefy umiarkowanej, a więc takich, które dominują w polskiej strukturze produkcji.

Z polskiego punktu widzenia interesujący jest fakt, że preferencjami GSP został objęty import z krajów WNP, poprzednio niekorzystających w Polsce z preferencji. Nie nastąpił jednak widoczny wzrost konkurencji na polskim rynku. Większość importu z krajów WNP (w przypadku największego dostawcy w tej grupie krajów, tj. Rosji, jest to ponad 80%) stanowią bowiem ropa i gaz, a na te surowce stawka celna wynosi 0% zarówno w Polsce, jak i Unii Europejskiej.

7. Zmiany warunków dostępu do rynków krajów trzecich

W wyniku przystąpienia Polski do Unii nie zmieniły się istotnie warunki dostępu polskich towarów do krajów trzecich. Towary polskie bowiem, podobnie jak pochodzące z UE-15, miały w tych krajach najczęściej status towarów korzystających z KNU. Jednak w kilku przypadkach nastąpiło pogorszenie, a w kilku – poprawa możliwości eksportowych Polski w porównaniu z poprzednią sytuacją. Pogorszenie nastąpiło na rynkach tych krajów, które w przeszłości udzielały Polsce preferencji GSP. Były to USA i Kanada. Preferencje te zostały wprowadzone wobec polskich towarów na początku lat 90. XX w. jako forma wsparcia eksportu i przemian ryn-

kowych. Jako państwo członkowskie Unii, Polska przestała się kwalifikować do korzystania z takiego wsparcia swego eksportu. Skutki tego były jednak umiarkowane. Ze względu bowiem na zasadniczo niskie cła na wyroby przemysłowe w wymienionych krajach oraz strukturę polskiego eksportu marża preferencji była zazwyczaj niska (w USA dla ważniejszych pozycji eksportu objętych tymi ułatwieniami wynosiła około trzech punktów procentowych). W przypadku pojedynczych towarów różnice między stawkami celnymi mogły być większe, a negatywne skutki wycofania preferencji – silniejsze. Jednocześnie należy pamiętać, że nie cały eksport do tych krajów korzystał z preferencji, a jedynie około jego połowy.

Na drugim biegunie są kraje, które miały wzajemnie preferencyjne umowy z UE-15, a towary z Polski obciążały stawkami KNU. Stając się członkiem Unii, Polska została objęta podobnymi udogodnieniami. Do krajów tych należą m.in. Tunezja, Maroko, RPA, a także Cypr i Malta. Skutki tej poprawy były jednak niewielkie, biorąc pod uwagę mały udział tych krajów w polskim eksporcie.

Zmieniły się też warunki dostępu niektórych polskich artykułów rolnych do rynków zagranicznych ze względu na włączenie ich do kontyngentów taryfowych obowiązujących dla towarów unijnych. W pozostałych przypadkach poziom stawek celnych na polskie towary na rynkach odbiorców z reguły się nie zmienił.

8. Pozataryfowe formy ochrony rynku unijnego

Oprócz ceł Unia wykorzystuje do ochrony własnej produkcji różne środki pozataryfowe (pozacelne), tj. inne niż stawki celne zapisane w taryfie celnej. W przeciwieństwie do ceł dodatkowa ochrona zazwyczaj jest dozwolona jedynie na czas z góry określony i po spełnieniu konkretnych warunków przewidzianych w przepisach prawnych²¹. Ochronę taką stosuje się przede wszystkim w celu przeciwdziałania szkodliwym skutkom importu dokonywanego na warunkach uznawanych za nieuczciwe (dumping, subsydia) lub nadmiernego importu (szybko rosnącego). W praktyce najczęściej wykorzystywane są środki antydumpingowe, a więc takie,

²¹ Przepisy UE są w tym względzie bardzo podobne do przepisów innych krajów. Wynika to z przynależności większości krajów świata do Światowej Organizacji Handlu (WTO) oraz uregulowania zasad stosowania środków celnych i pozacelnych w ramach WTO.

które mają przeciwdziałać skutkom dumpingu stosowanego przez zagranicznych dostawców²².

W przeciwieństwie do cel, obowiązujących powszechnie wobec wszystkich importowanych towarów, środki antydumpingowe i antysubsydyjne mogą być zastosowane po spełnieniu określonych warunków.

Dumping w rozumieniu postanowień WTO i prawa wspólnotowego występuje wówczas, gdy towar jest sprzedawany za granicę poniżej porównywalnej ceny towaru podobnego²³ na rynku krajowym, czyli tzw. wartości normalnej. Jeśli nie można wziąć do porównania ceny krajowej towaru oskarżonego o dumping (np. ze względu na to, że w kraju eksportującym nie sprzedawano towaru podobnego lub sprzedawano go w niewielkich ilościach), to za wartość normalną można przyjąć cenę w eksporcie do kraju trzeciego lub cenę skalkulowaną na podstawie kosztów produkcji towaru podobnego, uwzględniając odpowiedni zysk (tzw. cena konstruowana). Wielkość, o jaką wartość normalna przewyższa cenę eksportową, nazywana jest marginesem dumpingu lub marżą dumpingową. Wyznacza ona górną granicę wysokości cła antydumpingowego.

Dumping nie jest zabroniony. Jeśli jednak powoduje szkodę lub groźbę szkody dla producentów podobnego towaru w kraju importera, to mogą oni wystąpić o wprowadzenie czasowej ochrony w postaci środków antydumpingowych (ceł antydumpingowych lub zobowiązania cenowego ze strony zagranicznego dostawcy, tj. zobowiązania do sprzedawania towaru po cenie nie niższej od zaproponowanej przez Komisję Europejską). W UE uprawnienia do rozpatrywania wniosków w sprawie zastosowania środków antydumpingowych (także antysubsydyjnych oraz przeciwko nadmiernemu importowi) ma Komisja Europejska. Po uzyskaniu wniosku ma ona obowiązek zbadać, czy zachodzą dwie okoliczności, które łącznie uzasadniają nałożenie środków przeciwdziałających skutkom dumpingu. Musi ona stwierdzić:

a) wystąpienie dumpingu,

²² Na temat innych środków ochrony stosowanych w UE patrz: *Unia Europejska. Przygotowania...*, op.cit., rozdz. 6.

²³ Określenie „towar podobny” w rozumieniu przepisów WTO oznacza towar, który pod każdym względem jest taki sam jak towar objęty postępowaniem antydumpingowym lub – w razie braku takiego towaru – towar, który ma cechy charakterystyczne ściśle odpowiadające cechom towaru będącego przedmiotem postępowania antydumpingowego.

b) wyrządzenie szkody unijnemu przemysłowi lub groźbę jej wyrządzenia w następstwie dumpingu.

W ostatnich kilkunastu latach Unia, obok USA, najczęściej wykorzystuje środki antydumpingowe w celu ochrony własnych producentów przed szkodliwymi następstwami importu na jej terytorium.

Z chwilą przystąpienia do UE Polska przyjęła pozataryfowe środki ochrony, obowiązujące w Unii. Efektem tego stało się na przykład objęcie kilkudziesięciu pozycji w imporcie środkami antydumpingowymi. Dotyczyło to głównie towarów pochodzących z Rosji, Ukrainy i Białorusi, ponieważ import z tych krajów był objęty w Unii takimi restrykcjami. Działanie takie zwiększyło ochronę polskich producentów podobnych wyrobów, ale jednocześnie może – obecnie jest zbyt wcześnie, by zauważyć taki wpływ – spowodować wzrost cen niektórych produktów.

Również wschodni partnerzy wyrażali obawy, że może to spowodować istotne pogorszenie warunków dostępu do polskiego rynku i ograniczyć możliwości ich eksportu. Szczegółowa analiza pokazała, że zarzuty te były wyolbrzymione. Szacunki autorki wskazują np., że po wejściu Polski do UE i przejęciu unijnych środków antydumpingowych udział objętych nimi towarów w imporcie przemysłowym Polski z Rosji wyniósł około 10% (tj. około 52 mln EUR). W ogromnej większości były to towary z dwóch branż: nawozy sztuczne oraz wyroby stalowe. Stanowiły one jednak tylko niecały 1% globalnego importu Polski z Rosji. Z punktu widzenia rosyjskiego eksportu była to drobna część całego wywozu poszczególnych wyrobów. Trudno w związku z tym mówić o wielkich stratach. Jednocześnie przestało obowiązywać stosowane poprzednio w Polsce cło antydumpingowe na kauczuk syntetyczny (a także inne środki ochronne) importowany z Rosji (oraz z innych krajów trzecich).

9. Wpływ udziału w instytucjach UE na rolę Polski w głównych międzynarodowych organizacjach gospodarczych

Pozytywnym efektem wejścia do UE w omawianej tu dziedzinie jest **zwiększenie siły przetargowej** Polski w stosunkach z poszczególnymi partnerami. Wchodząc do największego ugrupowania ekonomicznego w świecie, Polska może dzięki sile tego ugrupowania lepiej realizować swoje interesy handlowe, np. dotyczące większego i bardziej stabilnego dostępu do rynków partnerów, korzystniejszych

warunków ochrony rodzimej produkcji. Forum działania w tych sprawach jest przede wszystkim Światowa Organizacja Handlu (WTO). Z chwilą akcesji do Unii Polska przestała być samodzielnym członkiem WTO, stając się członkiem tej organizacji jako część Wspólnot Europejskich. Członkiem WTO jest zarówno WE jako całość, jak i jej państwa członkowskie. W sprawach, w których wyłączne kompetencje ma Wspólnota (dotyczy to większości spraw, którymi zajmuje się WTO), Polska jest obecnie reprezentowana przez właściwego komisarza, który działa na podstawie mandatu udzielanego mu przez Radę. W sprawach, które są objęte kompetencjami łącznymi Wspólnoty i jej państw członkowskich, Polska zachowała natomiast pełną autonomię w kształtowaniu swego stanowiska.

Z polskiego punktu widzenia korzystne jest to, że we wszystkich procedurach rozstrzygania sporów (konsultacje, kolegia arbitrażowe, odwołania), z wyjątkiem sporów z zakresu ochrony praw własności intelektualnej, Wspólnota występuje jako jeden podmiot.

Negatywnym aspektem akcesji do UE jest natomiast to, że Polska musi obecnie liczyć się z możliwością uwikłania jej w **konflikty** na forum WTO, istniejące między Unią i jej członkami a krajami trzecimi, zwłaszcza w stosunkach z USA. Wiąże się z tym ryzyko objęcia naszego kraju (wraz z pozostałymi państwami członkowskimi UE) sankcjami handlowymi.

Jako członek Unii Polska musi też **przeformułować swe priorytety**, np. w odniesieniu do tzw. minimalnych standardów pracy lub w zakresie ochrony środowiska. Musi uzgadniać je z pozostałymi państwami UE, z których część ma interesy inne niż Polska.

Wydaje się jednak, że pozytywne skutki przewyższają negatywne i członkostwo w UE wzmocniło siłę przetargową Polski wobec partnerów. Powinno to mieć praktyczne znaczenie np. w toczących się rokowaniach wielostronnych w ramach tzw. nowej rundy WTO (rundy z Dauchy).

10. Wnioski

1. Od momentu akcesji Polski do UE handel wzajemny między Polską a pozostałymi 24 państwami członkowskimi Unii jest regulowany przez zasady jednolitego rynku europejskiego, natomiast wymiana z krajami spoza UE podlega przepisom wspólnej polityki handlowej.

2. Z dniem akcesji do UE Polska przyjęła wszystkie instrumenty i przepisy wspólnej polityki handlowej, w tym zwłaszcza wspólną taryfę celną UE, różne rodzaje preferencji w imporcie z wielu krajów trzecich, a także pozataryfowe środki ochrony unijnego rynku.
3. Przyjęcie wspólnej polityki handlowej Unii nie oznacza, że Polska całkowicie utraciła wpływ na kształtowanie tej polityki, w tym na zawieranie umów z partnerami handlowymi oraz stosowanie – w uzasadnionych sytuacjach – środków ochrony krajowych producentów. Wpływ taki polskie władze wywierają nadal, ale w sposób pośredni – poprzez udział polskich przedstawicieli w pracach Rady UE (Rady Ministrów), Parlamentu Europejskiego i różnych komitetów opiniujących przygotowywane akty prawne.
4. Polscy eksporterzy uzyskali łatwiejszy dostęp do rynków tych krajów trzecich, z którymi UE ma strefy wolnego handlu, a Polska wcześniej nie miała, np. w Basenie Morza Śródziemnego. Są to nowe możliwości poszerzenia eksportu, ale dotychczasowy udział tych krajów w polskim eksporcie jest znikomy.

Anna Czogała

Polska droga do euro

- Ewolucja systemu kursowego w Polsce w okresie transformacji
- Proces integracji monetarnej
- Dlaczego do euro?
- Warunki przystąpienia do strefy euro
- Problem realnej i nominalnej konwergencji
- Dążenia Polski do uczestnictwa w unii monetarnej
- Stopień realizacji przez Polskę kryteriów z Maastricht
- Wyzwania związane z realizacją kryteriów zbieżności w warunkach uczestnictwa w systemie kursowym ERM II
- Strategia przystąpienia do strefy euro



Polska droga do euro

Anna Czogała*

1. Wprowadzenie

Uwieńczeniem piętnastu lat transformacji systemowej stało się przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (UE). Po kilkunastu latach dynamicznych przemian politycznych, ekonomicznych i społecznych Polska została włączona w struktury jednoczącej się Europy. Kolejnym etapem integracji z krajami UE będzie przyjęcie przez Polskę wspólnej europejskiej waluty.

Od chwili przystąpienia do UE Polska uczestniczy w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) jako państwo członkowskie z derogacją, czyli czasowym wyłączeniem z obowiązku wprowadzenia euro. Warunkiem przyjęcia wspólnej europejskiej waluty jest spełnienie kryteriów konwergencji zapisanych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Wstępując do UE, Polska zobowiązała się dążyć do spełnienia kryteriów zbieżności, a następnie przystąpić do strefy euro¹. Termin realizacji kryteriów zbieżności oraz przyjęcia wspólnej waluty nie jest jednak określony, co stwarza konieczność wyboru strategii przystąpienia do unii monetarnej.

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie procesu integracji monetarnej Polski ze strefą euro. Na początku omówiono ewolucję polskiego reżimu kursowego w okresie transformacji. Następnie analizie zostały poddane szanse i zagrożenia związane z wprowadzeniem w Polsce wspólnej europejskiej waluty. W dalszej kolejności przedstawiono warunki przystąpienia do unii monetarnej, dotychczas pod-



→ Anna Czogała

Departament Analiz
Makroekonomicznych
i Strukturalnych NBP

* Opinie wyrażone w tekście są poglądami autorki i niekoniecznie odzwierciedlają stanowisko NBP.

Autorka wyraża serdeczne podziękowania prof. Z. Polańskiemu, M. Rozkrutowi, W. Grostalowi, J. Borowskiemu oraz dr hab. E. Czarny za cenne uwagi do niniejszego opracowania.

¹ W przeciwieństwie do Danii i Wielkiej Brytanii, mających prawo do trwałego pozostawania poza unią monetarną, Polska nie ma klauzuli „opt-out”, zwalniającej ją z obowiązku wprowadzenia wspólnej waluty.

jęte działania zmierzające do przyjęcia euro oraz stopień realizacji przez Polskę kryteriów z Maastricht. W ostatniej części opracowania ukazane zostały wyzwania stojące przed polską polityką gospodarczą na drodze do strefy euro oraz wpływające z nich wnioski dla strategii przystąpienia do wspólnego obszaru walutowego.

2. Ewolucja systemu kursowego w Polsce w okresie transformacji

Uczestnictwo w strefie euro będzie ostatnim etapem ewolucji polskiego systemu kursowego, która dokonuje się od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Wraz z rozpoczęciem procesu transformacji ustrojowej Polska stała się gospodarką otwartą, w której znacznie wzrosła rola kursu walutowego oddziałującego na wymianę handlową i przepływy kapitałowe między krajem i zagranicą.

W pierwszym okresie transformacji polityka kursowa w Polsce była elementem programu stabilizacyjnego (tzw. programu Balcerowicza). Kurs walutowy stanowił jedno z podstawowych narzędzi walki z inflacją. Wraz z wprowadzeniem wewnętrznej wymienialności złotego w styczniu 1990 r. nastąpiło administracyjne zamrożenie kursu złotego w stosunku do dolara na poziomie 9.500 USD/PLZ². Sztuczny kurs walutowy miał stanowić nominalną kotwicę antyinflacyjną, służącą ograniczeniu wzrostu cen towarów importowanych oraz stabilizacji oczekiwań inflacyjnych. Początkowo, ze względu na znaczną dewaluację złotego, kurs walutowy był jednym z czynników wzrostu inflacji (Gotz-Kozierkiewicz, 1991). Równocześnie silny wzrost cen towarów importowanych spowodował znaczne ograniczenie importu, co wraz ze zwiększeniem produkcji eksportowej doprowadziło do osiągnięcia w 1990 r. nadwyżki w handlu zagranicznym. Jednak w warunkach utrzymywania się w Polsce znacznie wyższej inflacji niż u jej głównych partnerów handlowych realny kurs złotego podlegał bardzo silnej aprecjacji. W efekcie następowała stopniowa utrata konkurencyjności polskiego eksportu, a na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego pojawił się deficyt, który ulegał pogłębieniu. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na pogorszenie konkurencyjności ceno-

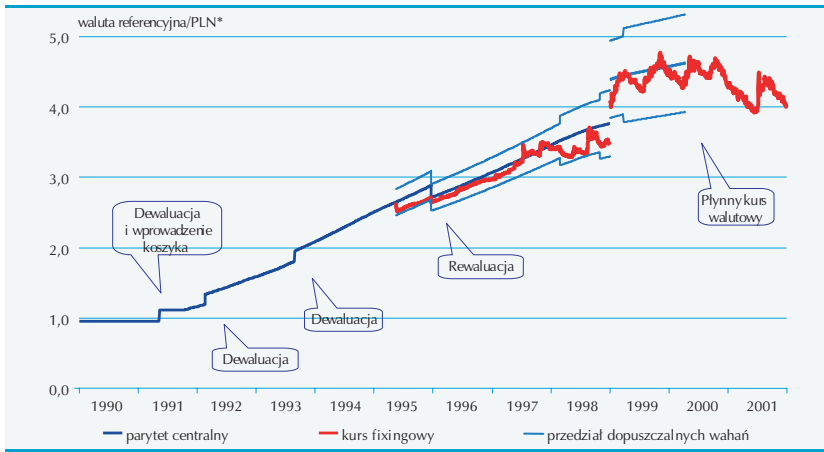
² Wyznaczenie kursu złotego na poziomie 9.500 USD/PLZ oznaczało jego dewaluację o ponad 30%. Miała ona zapewnić konkurencyjność polskiej gospodarki w ciągu pierwszych miesięcy realizacji planu Balcerowicza, stanowić bodziec do rozwijania produkcji eksportowej, służyć zachowaniu równowagi na oficjalnym i równoległym rynku walutowym w warunkach liberalizacji obrotów bieżących z zagranicą oraz wzmocnić zaufanie do krajowego pieniądza (Wyczański, 1992).

wej polskich towarów za granicą było umocnienie dolara w stosunku do walut europejskich. Spowodowało ono m.in. aprecjację złotego wobec marki niemieckiej, będącej walutą najważniejszego partnera handlowego Polski. W konsekwencji w maju 1991 r. przeprowadzono dewaluację kursu złotego oraz zmieniono zasady jego ustalania. Kurs waluty krajowej został usztywniony w stosunku do koszyka pięciu walut, odzwierciedlających strukturę polskiego handlu zagranicznego³.

W październiku 1991 r. dokonano dalszej modyfikacji systemu kursowego poprzez wprowadzenie mechanizmu pełzającej dewaluacji – codziennie następowała dewaluacja kursu złotego w stosunku do koszyka walutowego o stałą wartość, która w ciągu miesiąca nie mogła przekroczyć 1,8%. Rozwiązanie takie miało zapewnić równoczesną realizację dwóch celów: redukcję inflacji oraz ograniczenie spadku konkurencyjności polskiego eksportu. Stopa dewaluacji była mniejsza niż różnice w poziomach inflacji między Polską a jej głównymi partnerami handlowymi, co prowadziło do aprecjacji realnego kursu złotego. W rezultacie, w lutym 1992 r. oraz w sierpniu 1993 r. przeprowadzono dodatkowo skokowe dewaluacje. W latach 1993-1995 wraz ze spadkiem inflacji stopniowo ograniczano stopę dewaluacji, która w lutym 1995 r. została ustalona na poziomie 1,2%. Ponadto, w obliczu rozszerzenia zakresu liberalizacji przepływów kapitałowych oraz wzmożonego napływu kapitału zagranicznego o charakterze spekulacyjnym w latach 1994-1995, w marcu 1995 r. Narodowy Bank Polski (NBP) rozszerzył pasmo swoich kwotowań do +/- 2%.

Znaczna zmiana reżimu kursowego nastąpiła w maju 1995 r. wraz z wprowadzeniem systemu pełzającego pasma, stanowiącego mechanizm pełzającej dewaluacji z szerszym przedziałem dopuszczalnych wahań kursu rynkowego, wynoszącym +/-7%. W nowym systemie zmieniły się zasady interwencji NBP. Banki uzyskały prawo do samodzielnego ustalania wysokości oferowanego kursu złotego. Zadaniem banku centralnego było prowadzenie interwencji walutowych w taki sposób, by utrzymać kurs rynkowy w granicach +/-7% w stosunku do kursu centralnego ustalanego przez NBP i podlegającego mechanizmowi pełzającej dewaluacji. W grudniu 1995 r., w wyniku zwiększonego napływu kapitału portfelowego do Polski i utrzymywania się kursu złotego przy granicy pasma dopuszczalnych wahań po mocnej stronie parytetu, NBP dokonał rewaluacji parytetu centralnego. W następnym miesiącu nastąpiło natomiast kolejne zmniejszenie tempa dewaluacji do poziomu 1% miesięcznie.

³ Koszyk walutowy miał następującą strukturę: dolar amerykański – 45%, marka niemiecka – 35%, funt brytyjski – 10%, frank francuski – 5%, frank szwajcarski – 5%.



➔ Wykres 1. Evolucja polskiego systemu kursowego w latach 1990-2001

* Waluta referencyjna: od 1.01. 1990 r. do 16.05.1991 r. – dolar amerykański; od 17.05.1991 r. do 31.12.1998 r. – koszyk pięciu walut, od 1.01.1999 r. do 27.12.2001 r. – koszyk dwóch walut.
Źródło: NBP.

W roku 1997 i latach następnych w Czechach oraz kilku krajach Azji Południowo-Wschodniej miały miejsce kryzysy walutowe, które zrodziły obawy przed wystąpieniem podobnego kryzysu w polskiej gospodarce. Obowiązujący w Polsce system quasi-sztynnego kursu walutowego wiązał się z ryzykiem wystąpienia ataków spekulacyjnych, zwłaszcza w warunkach narastającej nierównowagi zewnętrznej oraz wzrostu zadłużenia zagranicznego polskich przedsiębiorstw. Ponadto mechanizm pełzającego pasma, poprzez wpływ na wzrost cen importowych i oczekiwań inflacyjnych oraz system indeksacji płac, oddziaływał na gospodarkę w sposób proinflacyjny. Utrudniał również kontrolę podaży pieniądza, która w tamtym czasie stanowiła *de facto* cel pośredni polityki pieniężnej, oraz wiązał się ze znacznymi kosztami sterylizacji nadmiaru płynnych rezerw w bankach komercyjnych (Szpućnar, 2000). W rezultacie, w pierwszej połowie 1998 r. zaczęto podejmować działania zmierzające do upłynnienia kursu złotego (RPP, 1998). NBP stopniowo zmniejszał miesięczną stopę devaluacji, rozszerzał dopuszczalne pasmo wahań oraz ograniczał skalę interwencji walutowych, których zaniechał od lipca 1998 r. W czerwcu 1999 r., wraz ze zlikwidowaniem transakcji fixingowych prowadzonych między NBP a bankami komercyjnymi, bank centralny zaprzestał prowadze-

nia interwencji o charakterze pośrednim. W ten sposób w Polsce w praktyce zaczął obowiązywać system kursu płynnego, który oficjalnie wprowadzono w kwietniu 2000 r. wraz z likwidacją centralnego parytetu i pasma dopuszczalnych wahań. System ten obowiązuje do dzisiaj.

W okresie transformacji ustrojowej w Polsce dokonało się przejście od systemu sztywnego do płynnego kursu walutowego (wykres 1). Prowadzona w tym czasie polityka kursowa odegrała ważną rolę w procesie dezinflacji i pozwoliła uniknąć poważnych zaburzeń na rynku walutowym, które w tym czasie dotknęły gospodarki wielu krajów rozwijających się⁴. Przystąpienie do strefy euro będzie związane ze zmianami w odwrotnym kierunku. Najpierw w trakcie uczestnictwa w europejskim Mechanizmie Kursowym II (ERM II) zostanie ograniczony zakres zmienności złotego wobec euro. Potem nastąpi trwałe usztywnienie kursu złotego do euro i wprowadzenie wspólnej europejskiej waluty. Zmiana systemu kursowego będzie się jednak odbywać w zupełnie innych okolicznościach oraz na podstawie innych przesłanek niż to miało miejsce w okresie transformacji.

3. Proces integracji monetarnej

Przystąpienie Polski do unii walutowej będzie się wiązać z zastąpieniem złotego przez euro oraz prowadzeniem wspólnej polityki pieniężnej z krajami należącymi do unii monetarnej. Po wprowadzeniu euro Polska utraci możliwość prowadzenia niezależnej polityki stopy procentowej i kursu walutowego, a kompetencje w tym zakresie zostaną przekazane do Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Jednocześnie Polska uzyska wpływ na politykę pieniężną strefy euro. Koszt rezygnacji z autonomicznej polityki monetarnej będzie zależał od tego, w jakim stopniu polityka pieniężna EBC będzie odpowiednia dla polskich warunków gospodarczych⁵.

Podstawowym celem polityki pieniężnej zarówno NBP, jak i EBC jest zapewnienie stabilności cen. Gdy realizacja tego celu nie jest zagrożona, polityka monetarna może być wykorzystywana do ograniczania wahań wielkości produkcji i zatrudnie-

⁴ Ewolucja polskiego systemu kursowego w okresie transformacji bardziej szczegółowo została opisana m.in. w: Polański (1999). Jej syntezę zawiera opracowanie: Polański (2003).

⁵ W literaturze ekonomicznej koszt związany z integracją monetarną oraz warunki niezbędne do płynnego funkcjonowania unii walutowej omawiane są w ramach teorii optymalnego obszaru walutowego, której początki sięgają prac Mundella (1961) i McKinnona (1963). Zob. również De Grauwe (2003).

nia. Polityka pieniężna EBC zapewni stabilność cen oraz będzie łagodzić wahania koniunkturalne w polskiej gospodarce, jeśli fluktuacje gospodarcze występujące w Polsce i strefie euro będą miały podobny przebieg. Rezygnacja z niezależnej polityki monetarnej może się natomiast wiązać z kosztem w przypadku braku synchronizacji cykli koniunkturalnych między Polską a unią monetarną oraz w sytuacji wystąpienia wstrząsów, które mają odmienny wpływ na gospodarkę Polski i pozostałych państw należących do strefy euro (tzw. wstrząsy asymetryczne). Brak możliwości wykorzystania stopy procentowej oraz płynnego kursu walutowego do łagodzenia negatywnych skutków fluktuacji gospodarczych może się wtedy przyczynić do wzrostu wahań wielkości produkcji i zatrudnienia.

Stopień zbieżności cyklicznej gospodarek i ich podatność na wstrząsy asymetryczne zależą przede wszystkim od siły oraz struktury powiązań handlowych między krajami. Jest on tym większy, im większa jest wymiana handlowa oraz im większy udział ma w niej handel wewnątrzgałęziowy, polegający na wymianie towarów o podobnych cechach i wysokim stopniu zróżnicowania (Fidrmuc, 2001).

Polska jest silnie powiązana gospodarczo z państwami należącymi do unii monetarnej. Strefa euro jest jej najważniejszym partnerem handlowym. W 2003 r. była ona odbiorcą 57,8% polskiego eksportu i dostarczała 53,3% importu. Ponadto, w strukturze wymiany handlowej Polski z krajami wspólnego obszaru walutowego stale rośnie udział handlu wewnątrzgałęziowego (NBP, 2004). W konsekwencji stopień synchronizacji cykli koniunkturalnych między Polską a strefą euro jest stosunkowo wysoki i trwały, na co wskazują wyniki wielu prac empirycznych (Fidrmuc, Korhonen, 2004). Tym samym prawdopodobieństwo, że po przystąpieniu do unii monetarnej Polska doświadczy wstrząsów asymetrycznych i polityka monetarna EBC nie będzie odpowiednia dla polskiej gospodarki, można ocenić jako nieduże.

Ponadto, samo przystąpienie do unii walutowej powinno się przyczynić do wzrostu synchronizacji cykli koniunkturalnych między Polską a strefą euro⁶. Wraz z wprowadzeniem euro nastąpi eliminacja wahań kursowych, która będzie prowadzić do zwiększenia wymiany handlowej pomiędzy Polską a krajami wspólnego obszaru walutowego. Można się spodziewać, że wymiana ta w coraz większym stopniu będzie dotyczyć towarów wysoko przetworzonych, będących głównym

⁶ Zjawisko to jest określane mianem endogeniczności kryteriów optymalnego obszaru walutowego (Frankel, Rose, 1996).

przedmiotem handlu wewnątrzgałęziowego⁷. Tym samym zostaną wzmocnione podstawy cyklicznej zbieżności gospodarek. Ponadto, uczestnictwo w unii monetarnej może się przyczynić do zwiększenia efektywności mechanizmów dostosowawczych alternatywnych w stosunku do polityki pieniężnej (Buiter, 2000).

W warunkach braku niezależności polityki pieniężnej negatywne skutki wstrząsów asymetrycznych mogą być łagodzone poprzez odpowiednie dostosowania na rynku pracy oraz politykę fiskalną. Warunkiem skuteczności rynku pracy w stabilizowaniu procesów gospodarczych jest jego elastyczność, obejmująca takie czynniki jak kształtowanie się płac, mobilność siły roboczej oraz regulacje dotyczące warunków zatrudnienia. W przypadku doświadczenia przez jeden z krajów wspólnego obszaru walutowego negatywnego wstrząsu popytowego, dostosowanie do obniżonego popytu na pracę może nastąpić poprzez zmniejszenie płac realnych lub spadek zatrudnienia. Elastyczność płac pozwala na ograniczenie wpływu negatywnego wstrząsu popytowego na zatrudnienie. Skutki wstrząsu asymetrycznego mogą również zostać zneutralizowane przepływem siły roboczej z kraju dotkniętego spadkiem popytu do regionu doświadczającego ożywienia gospodarczego. W przypadku Polski działanie obu tych mechanizmów jest ograniczone. Badania wskazują, że płace w Polsce charakteryzują się relatywnie niską elastycznością (Borowski, 2002), a stopień regulacji polskiego rynku pracy jest stosunkowo wysoki (World Bank, 2003). Ponadto niewielka jest mobilność przestrzenna pracowników, co wynika między innymi z występowania barier językowych, kulturowych, utrzymywania się ograniczeń w dostępie do rynków pracy w krajach UE oraz niskiej skłonności do migracji.

Kolejnym narzędziem umożliwiającym łagodzenie wahań koniunkturalnych w warunkach braku autonomii monetarnej jest polityka fiskalna. Jej stabilizujący wpływ na gospodarkę dokonuje się przede wszystkim poprzez działanie tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury. W przypadku wystąpienia w jednym z krajów unii monetarnej wstrząsu asymetrycznego, polegającego na spadku popytu, zmniejszają się w nim wpływy podatkowe i zwiększają transfery socjalne, co prowadzi do wzrostu deficytu budżetowego. Rosnący deficyt zwiększa zagregowany popyt i łagodzi spadek aktywności gospodarczej. Z kolei w czasie ożywienia gospodarczego wzrost dochodów z tytułu podatków oraz zmniejszenie wydatków socjalnych prowadzą do spadku deficytu budżetowego oraz popytu. Warunkiem swobodnego działania au-

⁷ Wrzaz ze zmniejszaniem się luki technologicznej między Polską a wysoko rozwiniętymi krajami UE będą rosnać możliwości eksportu towarów o wysokim stopniu przetworzenia. Równocześnie, wzrost dochodów będzie prowadzić do zwiększenia w Polsce popytu na tego rodzaju produkty, stymulując ich import (NBP, 2004).

tomatycznych stabilizatorów jest niski deficyt strukturalny⁸. W Polsce wysoki deficyt strukturalny, który w 2003 r. był szacowany na 3,4% PKB⁹ (MF, 2004c), stanowi barierę wykorzystania polityki fiskalnej do zmniejszania fluktuacji gospodarczych.

Dążąc do uczestnictwa w unii monetarnej, Polska powinna podejmować działania zmierzające do poprawy skuteczności – alternatywnych w stosunku do polityki pieniężnej – mechanizmów dostosowawczych w stabilizowaniu procesów gospodarczych. Reforma finansów publicznych, ukierunkowana na ograniczenie wydatków i usprawnienie zarządzania finansami publicznymi, oraz zmiany strukturalne na rynku pracy, zmierzające do zwiększenia jego elastyczności, pozwoliłyby ograniczyć koszt utraty niezależności polityki pieniężnej.

Oceniając koszt rezygnacji z autonomii monetarnej należy zwrócić uwagę, że skuteczność niezależnej polityki pieniężnej w łagodzeniu wstrząsów gospodarczych jest ograniczona. Dotyczy to zwłaszcza płynnego kursu walutowego, który może zarówno ograniczać fluktuacje gospodarcze, jak i stanowić ich źródło (Buitier, 2000). Płynny kurs walutowy jest mechanizmem łagodzącym wahania koniunktury, gdy odzwierciedla kształtowanie się fundamentów gospodarczych. Jednak w przypadku odchylenia się od poziomu równowagi, determinowanego przez czynniki fundamentalne, kurs może stać się źródłem zaburzeń. Ponieważ w warunkach liberalizacji przepływów kapitałowych i globalizacji rynków finansowych znaczący wpływ na kształtowanie się kursu walutowego wywierają czynniki ze sfery finansowej (Flood, Rose, 1995), w małych otwartych gospodarkach, do których należy gospodarka Polski, kurs często odchyła się od poziomu uzasadnionego fundamentami gospodarczymi, stanowiąc tym samym źródło wstrząsów.

Warto ponadto zauważyć, że choć utrata niezależności polityki pieniężnej może się przyczynić do wzrostu wahań wielkości produkcji i zatrudnienia, z punktu widzenia podmiotów gospodarczych podstawowe znaczenie mają wahania poziomu

⁸ Deficyt strukturalny to część deficytu budżetowego, która nie jest związana z przebiegiem cyklu koniunkturalnego. Odpowiada on poziomowi deficytu, który występuje, gdy PKB jest równy jego długookresowemu potencjałowi. Gdy PKB kształtuje się poniżej (powyżej) wartości potencjalnej, działanie automatycznych stabilizatorów prowadzi do wzrostu (spadku) deficytu powyżej (poniżej) deficytu strukturalnego. W przypadku występowania wysokiego deficytu strukturalnego wzrost deficytu sektora finansów publicznych wywołany czynnikami cyklicznymi może prowadzić do negatywnej reakcji rynków finansowych w postaci wzrostu premii za ryzyko oraz stóp procentowych. W tej sytuacji ograniczone jest działanie automatycznych stabilizatorów stymulujące gospodarkę (Buitier, 2004). Ponadto, w krajach strefy euro niski deficyt strukturalny pozwala na spełnienie wymogów Paktu Stabilności i Wzrostu.

⁹ Deficyt ten został obliczony przy założeniu, że otwarte fundusze emerytalne należą do sektora finansów publicznych.

konsumpcji. Unia monetarna, poprzez integrację rynków finansowych krajów w niej uczestniczących, stwarza przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym większe możliwości zmniejszania jej wahań (Asdrubali i in., 1996)¹⁰. W konsekwencji, wpływ ewentualnego wzrostu fluktuacji gospodarczych na dobrobyt po przystąpieniu do unii monetarnej jest ograniczony.

4. Dlaczego do euro?

Mimo że przystąpienie do strefy euro będzie się wiązać z utratą niezależnej polityki pieniężnej, przyniesie liczne korzyści dla polskiej gospodarki. Polska dąży do uczestnictwa we wspólnym obszarze walutowym, znajdując się na niższym poziomie rozwoju gospodarczego niż kraje strefy euro. W procesie zmniejszania luki rozwojowej dzielącej Polskę od krajów unii monetarnej podstawowe znaczenie mają inwestycje. Barierą ich wzrostu jest niski poziom krajowych oszczędności. Przystąpienie do strefy euro stanowi dla polskiej gospodarki szansę na zwiększenie inwestycji, zarówno krajowych, jak i zagranicznych, przy równoczesnym zachowaniu stabilności makroekonomicznej kraju.

Wraz z wprowadzeniem wspólnej waluty zostanie wyeliminowana niepewność co do kształtowania się kursu wymiany złotego do euro. Eliminacja premii za ryzyko kursowe, zawartej w stopach procentowych, będzie prowadzić do spadku krajowych stóp procentowych i obniżenia kosztu kapitału. W konsekwencji nastąpi wzrost krajowych inwestycji. Do zwiększenia tych inwestycji powinna się również przyczynić integracja polskiego rynku finansowego z rynkiem finansowym strefy euro (Giannetti i in., 2002). W wyniku eliminacji ryzyka kursowego oraz kosztów transakcyjnych polskie przedsiębiorstwa uzyskają tańszy dostęp do europejskiego rynku finansowego. Będą mogły wybierać najbardziej konkurencyjnych pośredników finansowych oraz korzystać z usług niedostępnych w kraju. Ponadto poprawa ratingu międzynarodowego Polski¹¹ ułatwi polskim przedsiębiorcom pozyskiwanie środków na europejskim rynku finansowym.

¹⁰ W unii walutowej podmioty gospodarcze mają pełniejszy dostęp do zagranicznych aktywów finansowych, który poprzez dywersyfikację ryzyka pozwala zmniejszyć wahania uzyskiwanych dochodów. Ponadto, w przypadku pojawienia się wstrząsu asymetrycznego przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe kraju dotkniętego spadkiem produkcji i zatrudnienia mogą stabilizować wielkość konsumpcji poprzez korzystanie z międzynarodowego rynku depozytowo-kredytowego.

¹¹ Rating jest niezależną i obiektywną oceną zdolności podmiotu do terminowej spłaty zaciąganych przez niego zobowiązań finansowych.

Przystąpienie do wspólnego obszaru walutowego powinno również sprzyjać zwiększonemu napływowi bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Napływ długoterminowego kapitału zagranicznego wiąże się z transferem najnowszych technologii i wiedzy oraz wzrostem wydajności czynników wytwórczych (Blomström i in. 2000) i ma szczególne znaczenie dla rozwoju gospodarczego. W kierunku zwiększenia długoterminowych inwestycji zagranicznych po przystąpieniu Polski do strefy euro będą oddziaływać eliminacja ryzyka kursowego oraz wzrost zaufania inwestorów do polskiej gospodarki, wynikający m.in. z wyeliminowania ryzyka kryzysu walutowego.

Brak ryzyka kursowego w transakcjach handlu zagranicznego między Polską a strefą euro przyczyni się do ożywienia wymiany handlowej. Po wprowadzeniu euro zmniejszy się niepewność eksporterów i importerów dotycząca przyszłych zysków, co będzie stymulować rozwój wymiany międzynarodowej między Polską a krajami wspólnego obszaru walutowego. Powstało wiele badań poświęconych wpływowi unii monetarnej na handel zagraniczny. Większość z nich wskazuje na to, że wprowadzenie wspólnej waluty prowadzi do znacznego wzrostu wymiany handlowej (Rose, 2002). Z szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego wynika, że w rezultacie wprowadzenia euro w ciągu dwudziestu lat w Polsce nastąpi wzrost rozmiarów handlu zagranicznego o 15-30% (IMF, 2004).

Jak wspomniano, przystąpienie do strefy euro będzie prowadzić do wzrostu wydajności pracy i kapitału oraz poprawy efektywności gospodarowania. Ich źródłem będzie zwiększenie inwestycji i wymiany handlowej, czemu towarzyszyć będzie rozprzestrzenianie się nowoczesnych technik produkcji i zarządzania. Ponadto podnoszeniu produktywności czynników wytwórczych sprzyjać będzie zaostrzenie konkurencji na rynku towarów i usług w wyniku zwiększenia przejrzystości cen i ożywienia wymiany handlowej po wprowadzeniu wspólnej waluty (Griffith, 2001).

Jedną z najbardziej widocznych korzyści z przystąpienia do unii monetarnej, choć nie najważniejszą, będzie eliminacja kosztów transakcyjnych w wyniku zniesienia kursu wymiany złotego do euro. Alternatywne produktywne wykorzystanie środków do tej pory zaangażowanych w obsługę części transakcji walutowych będzie prowadzić do wzrostu PKB. W Polsce efekt ten szacowany jest na 0,21% PKB (Borowski, 2003).

Ocena korzyści z uczestnictwa we wspólnym obszarze walutowym jest niezwykle trudna, ponieważ wiele z nich ma charakter niemierzalny. Badania teore-

tyczne i empiryczne dotyczące różnych krajów prowadzą jednak do wniosku, że potencjalne korzyści integracji monetarnej są znaczne. Szacunki wskazują, że w wyniku spadku stóp procentowych oraz wzmoczonego napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych po przystąpieniu do strefy euro, w zależności od terminu akcesji i skali dodatkowego napływu długoterminowego kapitału zagranicznego średnioroczne tempo wzrostu PKB w Polsce zwiększy się o 0,2-0,4 pkt. proc., co w okresie do 2030 r. będzie prowadzić do zwiększenia PKB o 5,6-11,8% w stosunku do scenariusza trwałego pozostawania poza strefą euro (NBP, 2004). Badanie Międzynarodowego Funduszu Walutowego wskazuje, że w wyniku wzrostu wymiany handlowej wynikającego z przyjęcia euro, w ciągu 20 lat od wprowadzenia wspólnej waluty PKB w Polsce wzrośnie o 5-10% (IMF, 2004) w porównaniu z sytuacją, w której Polska pozostałaby poza unią monetarną.

5. Warunki przystąpienia do strefy euro

Warunkiem przystąpienia do strefy euro jest spełnienie w sposób trwały kryteriów konwergencji (tzw. kryteria z Maastricht)¹². Kryteria te są narzędziem oceny przygotowania kraju do uczestnictwa w unii monetarnej. Ich spełnienie ma stworzyć warunki, w których po przystąpieniu kraju do strefy euro jego gospodarka będzie w stanie zachować konkurencyjność, nie będąc ciężarem dla pozostałych krajów należących do wspólnego obszaru walutowego. Kryteria konwergencji są spełnione, gdy kraj kandydujący do unii monetarnej:

- wykazuje wysoki stopień stabilności cen, co wyraża się tym, że odnotowywana przez niego inflacja nie przekracza o więcej niż 1,5 pkt. proc. średniej stopy inflacji z trzech krajów UE o najbardziej stabilnych cenach¹³;
- odznacza się stabilną sytuacją finansów publicznych i tym samym nie jest objęty procedurą nadmiernego deficytu¹⁴, który występuje wówczas, gdy deficyt sekto-

¹² Kryteria konwergencji zostały określone w artykule 121 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w Protokole do tego Traktatu.

¹³ Podstawą oceny spełnienia kryterium inflacyjnego jest średnioroczna stopa inflacji, wyznaczana jako średnie roczne tempo wzrostu zharmonizowanego indeksu cen konsumpcyjnych HICP.

¹⁴ Procedura ta opisana jest w artykule 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w Pakiecie Stabilności i Wzrostu.

ra finansów publicznych (planowany lub faktyczny) przekracza 3,0% PKB lub gdy dług publiczny jest wyższy niż 60% PKB¹⁵;

- ma stabilną walutę: oznacza to, że waluta kraju uczestniczy w ERM II, a kurs walutowy przez co najmniej dwa lata utrzymuje się w ustalonym paśmie wahań względem parytetu centralnego, nie szerszym niż 15%; równocześnie nie występują poważne napięcia na rynku walutowym¹⁶, a w szczególności dewaluacja parytetu przeprowadzona z inicjatywy kraju kandydującego do unii monetarnej;
- osiągnął niski poziom długoterminowych nominalnych stóp procentowych – poziom ten nie może przekraczać o więcej niż 2 pkt. proc. średniego poziomu takich stóp w trzech krajach UE o najbardziej stabilnych cenach.

Kryterium inflacyjne ma zapobiec utrzymywaniu się znacznych różnic w stopach inflacji w poszczególnych krajach unii monetarnej. Wysokie tempo wzrostu cen w kraju przystępującym do strefy euro mogłoby prowadzić do utraty przez ten kraj konkurencyjności oraz utrudnić prowadzenie polityki pieniężnej na wspólnym obszarze walutowym.

Kryterium fiskalne ma na celu zapewnienie stabilności gospodarek tworzących unię monetarną oraz wiarygodności euro. Jego spełnienie ma ponadto zapobiec sytuacji, w której brak dyscypliny fiskalnej w jednym kraju jest ciężarem dla pozostałych gospodarek ze wspólnego obszaru walutowego¹⁷.

Kryterium stabilności kursowej ma zweryfikować zdolność kraju do ustabilizowania nominalnego kursu walutowego względem euro (Bonello, 2002) oraz potwierdzić, że usztywnienie kursu walutowego nie doprowadzi do znacznych

¹⁵ W okresie szczególnie niekorzystnej koniunktury gospodarczej dopuszczalne jest nieznaczne przekroczenie wartości granicznej relacji deficytu w stosunku do PKB. Gdy relacja długu publicznego do PKB jest wyższa niż wartość referencyjna, wszczęcie procedury nadmiernego deficytu może być wstrzymane, gdy tempo spadku tego wskaźnika jest wystarczające.

¹⁶ Mimo braku precyzyjnej definicji „poważnych napięć”, zgodnie z praktyką stosowaną dotychczas w *Raportach o Konwergencji*, występowanie tego rodzaju zaburzeń ocenia się na podstawie skali i trwałości odchylenia kursu walutowego od parytetu centralnego, wielkości interwencji walutowych oraz zmian krótkoterminowych stóp procentowych (ECB, 2004). Przy ocenie wielkości odchylenia kursu od parytetu brane jest pod uwagę pasmo +/-2,25% wokół parytetu, przy czym większa jest tolerancja dla aprecjacji kursu niż jego deprecjacji (European Commission, 2004).

¹⁷ Brak dyscypliny fiskalnej prowadzi do wzrostu premii za ryzyko oraz presji inflacyjnej i przyczynia się do wzrostu stóp procentowych. Gdy sytuacja ta występuje w kraju należącym do unii walutowej, koszty ponoszą wszyscy członkowie wspólnego obszaru walutowego.

kosztów w sferze realnej gospodarki¹⁸. Jego spełnienie ma ponadto zapobiec dewaluacji kursu walutowego w okresie bezpośrednio poprzedzającym przystąpienie do strefy euro (Kenen, 1995), która prowadziłaby do spadku konkurencyjności gospodarek krajów należących do unii monetarnej w stosunku do kraju dokonującego dewaluacji.

Spełnienie kryterium stóp procentowych świadczy o tym, że rynki finansowe są przekonane o wiarygodności polityki makroekonomicznej kraju, zorientowanej na utrzymanie stabilności cen, zdrowych finansów publicznych oraz stabilnego kursu walutowego i umożliwiającej szybkie przystąpienie do strefy euro.

Od momentu przystąpienia Polski do UE stopień spełnienia przez Polskę kryteriów zbieżności jest systematycznie oceniany w *Raportach o Konwergencji* przygotowywanych przez Komisję Europejską oraz EBC. Ocena gotowości kraju do uczestnictwa w unii monetarnej dokonywana jest nie tylko na podstawie wskaźników inflacji, długoterminowych stóp procentowych, deficytu budżetowego, długu publicznego oraz kursu walutowego. Uwzględnia również dodatkowe czynniki, które pozwalają ocenić trwałość konwergencji nominalnej (ECB, 2004). Przy interpretacji kryteriów z Maastricht i ocenie stopnia ich realizacji obowiązuje zasada ciągłości i równego traktowania w stosunku do wszystkich krajów uczestniczących w strefie euro oraz dążących do uczestnictwa w niej. *Raporty o Konwergencji* zawierają również ocenę spójności ustawodawstwa krajowego z zapisami Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i EBC. Raporty te sporządzane są co dwa lata oraz na wniosek kraju ubiegającego się o przystąpienie do unii monetarnej. Na podstawie wniosków zawartych w *Raportach* Rada ds. Ekonomicznych i Finansowych ECOFIN podejmie formalną decyzję w sprawie włączenia Polski do strefy euro¹⁹.

¹⁸ Silne wahania kursowe mogą świadczyć o tym, że w gospodarce kraju ubiegającego się o uczestnictwo w unii monetarnej występują wstrząsy asymetryczne, które nie są neutralizowane poprzez rynek pracy i politykę fiskalną. Rezygnacja ze stabilizującego wpływu kursu walutowego w łagodzeniu tego rodzaju wstrząsów mogłaby się przyczynić do znacznego wzrostu wahań wielkości produkcji i zatrudnienia.

¹⁹ Decyzja ta jest podejmowana na wniosek Komisji Europejskiej, po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz po dyskusji w Radzie w składzie szefów państw i rządów. W projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy pojawił się dodatkowy zapis, zgodnie z którym decyzja Rady o uchyleniu derogacji jest poprzedzona zaleceniem wydanym przez kwalifikowaną większość członków Rady reprezentujących państwa strefy euro.

6. Problem realnej i nominalnej konwergencji

Stabilny poziom cen, niski poziom stóp procentowych, stabilny kurs walutowy oraz zdrowe finanse publiczne sprzyjają szybkiemu i zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu. Pojawia się jednak pytanie, czy ich jednoczesne spełnienie jest korzystne dla gospodarek znajdujących się w fazie przyspieszonego rozwoju, towarzyszącego procesowi nadrobienia zaległości w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych. Innymi słowy można się zastanawiać, czy kryteria z Maastricht, stanowiące warunek konwergencji nominalnej, sprzyjają konwergencji realnej, prowadzącej do zbliżenia poziomu życia w krajach akcesyjnych do standardu osiągniętego przez państwa strefy euro²⁰.

Jednym z warunków uczestnictwa we wspólnym obszarze walutowym jest obniżenie deficytu budżetowego. Konsolidacji fiskalnej nie należy jednak traktować jak kosztu integracji monetarnej, gdyż zdrowe finanse publiczne stanowią podstawę długofalowego wzrostu gospodarczego i służą realnej konwergencji polskiej gospodarki z krajami strefy euro. Badania wskazują, że działania zmierzające do uzdrowienia finansów publicznych nie tylko przyczyniają się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego w długim okresie, lecz mogą pozytywnie oddziaływać na gospodarkę również w krótkim horyzoncie czasowym (Alesina, Perotti, 1996)²¹.

Nieco bardziej złożona jest kwestia jednoczesnego spełnienia kryterium stabilności cen i kursu walutowego. W gospodarce polskiej, w której zmniejsza się luka rozwojowa w stosunku do krajów strefy euro, występuje naturalna presja na aprecjację realnego kursu złotego, związana z działaniem efektu Balassy-Samuelsona (Balassa, 1964, Samuelson, 1964). Efekt ten wynika z utrzymywania się w kraju wyższej niż za granicą różnicy między stopami wzrostu produktywności w sektorze dóbr handlowych i niehandlowych. W obu sektorach wzrostowi wydajności towarzyszy wzrost wynagrodzeń. Ze względu na tendencje do wyrównywania się płac w całej gospodarce, ceny towarów i usług niepodlegających wymianie międzynarodowej rosną szybciej niż ceny w sektorze dóbr handlowych. W konsekwencji, wzrost cen w kraju jest wyższy niż za granicą, co prowadzi do aprecjacji

²⁰ Jako konwergencję realną należy rozumieć zbieżność w zakresie poziomu produktywności pracy i kapitału, realnego dochodu *per capita*, struktury produkcji i zatrudnienia, rynków i instytucji finansowych oraz jakości instytucji regulacyjnych i nadzorczych (Buiter, 2004).

²¹ Zjawisko to określane jest mianem „niekeynesowskich” efektów polityki fiskalnej. Badania potwierdzają występowanie tego rodzaju efektów także w gospodarce polskiej (Siwińska, Bujak, 2003)

realnego kursu walutowego. W systemie płynnego kursu walutowego może się ona przejawiać aprecjacją nominalnego kursu waluty krajowej przy zachowaniu stopy inflacji podobnej jak za granicą bądź wyższym niż za granicą tempem wzrostu cen w warunkach stabilnego kursu nominalnego. Naturalna presja aprecjacyjna towarzysząca procesowi realnej konwergencji utrudnia więc osiągnięcie konwergencji nominalnej w postaci jednoczesnego spełnienia inflacyjnego i kursowego kryterium z Maastricht. Jednak ze względu na umiarkowaną skalę efektu Balassy-Samuelsona w Polsce²² czynnik ten nie uniemożliwia realizacji tych kryteriów.

Równocześnie samo spełnienie kryterium stabilności cen może się wiązać z krótkookresowym kosztem w postaci przejściowego obniżenia tempa wzrostu gospodarczego. Nie jest wykluczone, że wartość referencyjna dla kryterium inflacyjnego ukształtuje się poniżej celu inflacyjnego NBP (2,5% +/- 1 pkt proc.). Badania wskazują, że gdyby wystąpiła konieczność obniżenia stopy inflacji o 1 pkt proc. mogłoby to spowodować zmniejszenie PKB w ciągu dwóch lat o około 0,3-0,8% w stosunku do scenariusza z wyższą inflacją (NBP, 2004). Jest to wartość niewielka w porównaniu z przedstawionymi wcześniej korzyściami możliwymi do uzyskania dzięki członkostwu w strefie euro.

7. Dążenia Polski do uczestnictwa w unii monetarnej

Choć dyskusja nt. wprowadzenia euro w Polsce sięga połowy lat dziewięćdziesiątych XX w.²³, pierwszym oficjalnym dokumentem, w którym cele polityki gospodarczej obejmowały perspektywę akcesji do unii monetarnej, była *Średniookresowa strategia polityki pieniężnej na lata 1999-2003* (RPP, 1998). Integracja z UE oraz UGW została w niej uznana za cel strategiczny oraz jedną z przesłanek wprowadzenia przez NBP strategii bezpośredniego celu inflacyjnego.

Bardziej precyzyjne stanowisko polskich władz monetarnych w kwestii przystąpienia do strefy euro zostało przedstawione cztery lata później w *Strategii polityki pieniężnej po roku 2003* (RPP, 2003a). W dokumencie tym przygotowano Polskę do

²² Wpływ efektu Balassy-Samuelsona w Polsce na wskaźnik CPI szacowany jest na poziomie 1-2 pkt proc. (Chmielewski, 2003; Cipriani, 2001).

²³ Więcej na ten temat pisze m.in. Polański (2004).

przystąpienia do strefy euro zostało uznane za jedno z podstawowych zadań NBP. Rada Polityki Pieniężnej (RPP) wyraziła przekonanie, że „najbardziej korzystne dla Polski byłoby przyjęcie strategii gospodarczej nastawionej na stworzenie warunków zapewniających wprowadzenie euro w 2007 r., a więc w najbliższym możliwym terminie” (RPP, 2003a). W konsekwencji, przy wyborze celu inflacyjnego uwzględniono „konieczność stabilizacji inflacji na poziomie spójnym ze strategią polityki gospodarczej zakładającą możliwie szybkie przystąpienie do strefy euro”. Stanowisko to znalazło potwierdzenie w *Założeniach polityki pieniężnej* na lata 2003, 2004 oraz 2005 (RPP, 2002; RPP, 2003b; RPP, 2004).

W 2004 r. opublikowany został *Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*, w którym analitycy NBP podjęli próbę oceny kosztów i korzyści uczestnictwa Polski we wspólnym obszarze walutowym oraz optymalnej strategii przystąpienia do strefy euro (NBP, 2004). Z zaprezentowanej w nim analizy wynika, że bilans uczestnictwa w unii monetarnej jest jednoznacznie pozytywny i Polska powinna dążyć do jak najszybszego wprowadzenia wspólnej europejskiej waluty.

Pierwsze oficjalne wspólne stanowisko Rządu RP i NBP w sprawie przystąpienia do strefy euro przedstawiono w *Przedakcesyjnym programie gospodarczym 2003* (MF, 2003). Rząd ogłosił w nim zamiar spełnienia kryteriów z Maastricht w 2007 r., co umożliwiłoby wprowadzenie euro w roku 2009. Dążenie rządu do spełnienia kryteriów fiskalnych w 2007 r. znalazło potwierdzenie w *Programie konwergencji 2004* (MF, 2004a), jego aktualizacji (MF, 2004c) oraz *Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2005* (MF, 2004b).

Przystąpienie Polski do unii monetarnej wymaga ścisłej współpracy Rządu RP z NBP. W tym celu w lipcu 2002 r. została powołana Międzyresortowa Grupa Robocza ds. Integracji Polski z Unią Gospodarczą i Walutową. Grupa ta stanowi forum dyskusji na temat kwestii związanych z przystąpieniem Polski do strefy euro oraz sprzyja współpracy Ministerstwa Finansów z NBP w zakresie wypracowania i realizacji strategii wejścia do unii monetarnej.

Wiele działań przybliżających Polskę do uczestnictwa w strefie euro ściśle wiązało się z przygotowaniem do członkostwa w Unii Europejskiej. Dążąc do przystąpienia do UE, Polska była zobowiązana do przyjęcia europejskiego *acquis communautaire*, którego elementem są przepisy dotyczące UGW. W konsekwencji, w procesie przystępowania do UE Polska dostosowała swoje ustawodawstwo do norm prawnych obowiązujących w strefie euro. W odniesieniu do uczestnictwa w unii monetarnej

najważniejsze zmiany wprowadzono w 1997 r. wraz z przyjęciem nowej Konstytucji RP oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim. W Konstytucji zabroniono finansowania deficytów budżetowych przez NBP oraz przekraczania przez dług publiczny progę 60% PKB, co jest spójne z fiskalnym kryterium z Maastricht. Ponadto, Konstytucja oraz ustawa o Narodowym Banku Polskim zapewniły polskiemu bankowi centralnemu znaczną niezależność. Dalsza harmonizacja Ustawy o Narodowym Banku Polskim z przepisami obowiązującymi w UGW nastąpiła w 2003 r.²⁴

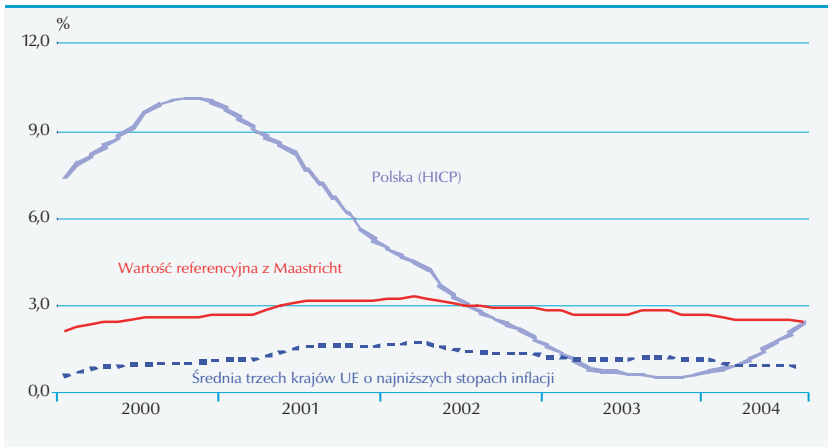
W procesie integracji europejskiej NBP prowadził ponadto działania zmierzające do dostosowania przepisów prawnych w zakresie bankowości, statystyki i systemu płatniczego do rozwiązań przyjętych w ESBC. Równocześnie polski bank centralny dążył do ujednoczenia instrumentów polityki pieniężnej ze standardami obowiązującymi w Eurosystemie.

Cele polityki makroekonomicznej realizowane w Polsce w ostatnim piętnastoleciu, również sprzyjały realnej i nominalnej konwergencji polskiej gospodarki z krajami strefy euro. Proces budowania w Polsce gospodarki rynkowej oraz integracja Polski ze strukturami gospodarczymi Europy prowadziły do zmniejszenia luki rozwojowej dzielącej Polskę od krajów Europy Zachodniej.

8. Stopień realizacji przez Polskę kryteriów z Maastricht

W sierpniu 2004 r. Polska nie spełniała ani jednego spośród czterech opisanych wcześniej kryteriów zbieżności. Po dwuletnim okresie realizacji kryterium stabilności cen średnioroczna inflacja w Polsce przekroczyła wartość średniej inflacji w trzech krajach UE o najbardziej stabilnych cenach. Równocześnie po ponad rocznym okresie spełniania kryterium stóp procentowych od marca 2004 r. długoterminowe nominalne stopy procentowe w Polsce przekraczają wartość referencyjną. Wprawdzie relacja długu publicznego do PKB utrzymuje się poniżej wartości

²⁴ W *Raportach o Konwergencji z 2004 r.* Komisja Europejska oraz EBC wskazują na brak pełnej zgodności polskich przepisów prawnych z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz Statutem EBC w zakresie niezależności banku centralnego i integracji prawnej z Eurosystemem (European Commission 2004, EBC 2004). Wymagane zmiany dostosowawcze obejmują m.in. wprowadzenie postanowień wprost zakazujących Rządowi i innym organom państwowym wpływania w jakiegokolwiek formie na funkcjonowanie NBP przy wykonywaniu jego zadań wynikających z członkostwa w ESBC oraz wyłączenie z zakresu kontroli NIK tych obszarów działalności NBP, które wiążą się z realizacją zadań wynikających z członkostwa w ESBC.



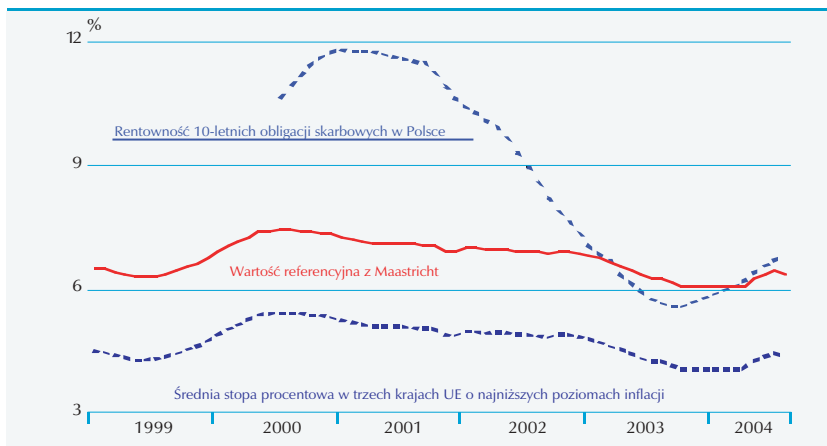
➔ **Wykres 2. Średnioroczna stopa inflacji HICP w Polsce na tle wartości referencyjnej w latach 2000-2004**

Źródło: NBP, Eurostat.

granicznej, jednak ze względu na wysoki deficyt sektora finansów publicznych Polska nie spełnia fiskalnego kryterium zbieżności. Polska nie spełnia również kryterium kursowego, gdyż nie uczestniczy w systemie ERM II.

Przeprowadzona w okresie transformacji dezinflacja zakończyła się sukcesem i od kilku lat tempo wzrostu cen w Polsce kształtuje się na poziomie zbliżonym do inflacji w krajach wysoko rozwiniętych. W okresie od sierpnia 2002 r. do lipca 2004 r. Polska spełniała inflacyjne kryterium zbieżności (wykres 2). W sierpniu 2004 r. średnioroczna inflacja ukształtowała się na poziomie 0,1 pkt proc. wyższym niż wartość referencyjna dla kryterium z Maastricht. Zwiększenie dynamiki tempa wzrostu cen w polskiej gospodarce było w głównej mierze efektem wstrząsów cenowych towarzyszących przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej²⁵ oraz wstrząsów podażowych w postaci wzrostu cen surowców na ryn-

²⁵ W okresie bezpośrednio poprzedzającym uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej do przyspieszenia inflacji przyczyniły się wzmożone zakupy konsumentów obawiających się wzrostu cen po przystąpieniu Polski do UE. Po pierwszym maja 2004 r. zwiększenie tempa wzrostu cen wiązało się ze zmianami stawek podatkowych wynikającymi z ich dostosowania do standardów unijnych oraz wzmożonego popytu zewnętrznego na polskie produkty żywnościowe.



➔ Wykres 3. Średnia roczna rentowność 10-letnich obligacji w Polsce wobec wartości referencyjnej w latach 2000-2004

Źródło: NBP, Eurostat.

kach światowych. W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2005* RPP zobowiązała się do sprowadzenia inflacji do celu inflacyjnego 2,5% w horyzoncie 5 – 7 kwartałów (RPP, 2004). Jak już jednak wspomniano, nie jest wykluczone, że spełnienie kryterium inflacyjnego będzie wymagało obniżenia inflacji poniżej tego celu.

Kształtowanie się inflacji, wybór czasowej ścieżki integracji monetarnej oraz wiarygodność polityki makroekonomicznej prowadzonej w drodze do euro będą miały wpływ na spełnienie kryterium długoterminowej stopy procentowej. Od połowy 2001 r. wraz z malejącą inflacją oraz oczekiwaniem relatywnie bliskiego przystąpienia Polski do strefy euro nominalne długoterminowe stopy procentowe w Polsce charakteryzowała silna tendencja spadkowa. Od marca 2002 r. do marca 2003 r. Polska spełniała kryterium stopy procentowej (wykres 3). Od połowy 2003 r. niepewność co do kształtu polityki fiskalnej, towarzyszące jej oddalenie perspektywy uczestnictwa we wspólnym obszarze walutowym oraz narastająca presja inflacyjna doprowadziły do odwrócenia korzystnej tendencji i przekroczenia przez długoterminowe stopy procentowe wartości referencyjnej. Można przypuszczać, że wraz z wypracowaniem wiarygodnej strategii przystąpienia do strefy euro i jej konsekwentnej realizacji średnioroczne oprocentowanie długotermino-

	2000 ^b	2001 ^b	2002 ^b	2003 ^b	2004 ^c	2005 ^c	2006 ^c	2007 ^c
Saldo sektora finansów publicznych	-0,7	-3,8	-3,6	-3,9	-5,4	-3,9	-3,2	-2,2
Dług publiczny	36,8	36,7	41,1	45,4	45,9	47,6	48,0	47,3

➔ **Tabela 1. Zrealizowane oraz prognozowane saldo sektora finansów publicznych i dług publiczny w Polsce w relacji do PKB w latach 2000-2007, wg ESA 95a (w %)**

^a Szacunki dokonane zostały przy założeniu, że OFE należą do sektora finansów publicznych.

^b Notyfikacja fiskalna, sierpień 2004 r., c Program Konwergencji. Aktualizacja, listopad 2004 r.

Źródło: Ministerstwo Finansów.

wych papierów skarbowych obniży się do poziomu zapewniającego spełnienie kryterium z Maastricht.

Jednym z najtrudniejszych warunków przystąpienia do sfery euro będzie spełnienie fiskalnego kryterium zbieżności. W 2003 r. Polska spełniała to kryterium w części dotyczącej relacji długu publicznego do PKB (tabela 1). Deficyt sektora finansów publicznych, liczony według metodologii Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych 1995 (ESA 95) stosowanej przy ocenie kryteriów konwergencji, w tym okresie wyniósł natomiast 3,9% PKB. Realizacja fiskalnego kryterium z Maastricht w sposób trwały wymaga obniżenia deficytu strukturalnego, który – jak wspomniano – utrzymuje się w Polsce na wysokim poziomie. Znaczny wpływ na skalę redukcji deficytu budżetowego, niezbędną do realizacji kryterium zbieżności, będzie miała decyzja organów UE w sprawie zaliczenia otwartych funduszy emerytalnych (OFE) do sektora finansów publicznych. Jak wspomniano, w przyjętym w kwietniu 2004 r. *Programie konwergencji* Rząd RP zobowiązał się do realizacji kryterium budżetowego w 2007 r. (MF, 2004a). Przedstawiona ścieżka redukcji deficytu opiera się jednak na założeniu, że OFE zostaną włączone do sektora finansów publicznych. Pozostawienie ich poza tym sektorem wiąże się ze zwiększeniem deficytu budżetowego w latach 2005-2007 o około 1,7% PKB rocznie i koniecznością prowadzenia w drodze do strefy euro bardziej restrykcyjnej niż planowana polityki fiskalnej. W przypadku niekorzystnej decyzji w sprawie OFE Polska stanęłaby przed wyborem między większym niż zakładane ograniczeniem deficytu sektora finansów publicznych w nadchodzących latach a opóźnieniem przystąpienia do strefy euro.



➔ Wykres 4. Kurs złotego do euro w latach 2000-2004

Źródło: NBP.

Ponieważ polityka pieniężna NBP prowadzona jest w warunkach płynnego systemu kursowego, trudno jest obecnie ocenić, jak Polska wywiąże się z warunku utrzymywania stabilnego kursu walutowego po przystąpieniu do systemu ERM II. W ostatnich latach kurs złotego do euro podlegał znacznym wahaniom (wykres 4). Były one m.in. wynikiem niepewności dotyczącej polityki fiskalnej, niestabilności na polskiej scenie politycznej oraz znacznych zmian kursu dolara wobec euro, które silnie oddziałują na kształtowanie się kursu złotego. Realizacja kryterium kursowego będzie zależać od zaufania rynków finansowych do stabilności polskiej gospodarki, której podstawą są zdrowe finanse publiczne (Sławiński, 2004).

9. Wyzwania związane z realizacją kryteriów zbieżności w warunkach uczestnictwa w systemie kursowym ERM II

Bezpośrednim krokiem w kierunku przystąpienia Polski do strefy euro będzie włączenie złotego do ERM II²⁶. Uczestnictwo w tym systemie stanowi wyzwanie dla polskiej polityki gospodarczej. Jak zaznaczono wyżej, polityka makroekonomiczna będzie musiała być zorientowana na jednoczesne zapewnienie stabilności cen i kursu walutowego w warunkach swobody przepływów kapitałowych, co prowadzi do problemu trójkąta niespójnych celów polityki gospodarczej (Frankel, 1999). Doświadczenia krajów prowadzących politykę pieniężną w warunkach quasi-sztynnego kursu walutowego i swobodnych przepływów kapitałowych wskazują, że system ten narażony jest na ataki spekulacyjne (CEPR, 2002). Dotyczy to zwłaszcza gospodarek rozwijających się. Po pierwsze, gospodarki te nie mają długiej historii stabilności makroekonomicznej i w związku z tym są szczególnie wrażliwe na utratę zaufania rynków finansowych oraz gwałtowne zmiany przepływów kapitałowych. Po drugie, jak wspomniano, ze względu na występowanie w tych gospodarkach presji na aprecjację realnego kursu złotego, wynikającej z działania czynników fundamentalnych, w tym m.in. efektu Balassy-Samuelsona, równoczesne utrzymywanie niskiej inflacji oraz stabilnego nominalnego kursu walutowego jest szczególnie trudne.

W czasie uczestnictwa w ERM II polska gospodarka może być narażona na znaczne przepływy kapitałowe, które zwiększają ryzyko wystąpienia napięć na krajowym rynku walutowym (IMF, 2004; CEPR, 2002). Do zwiększonego napływu kapitału zagranicznego może się przyczyniać wiele czynników. Jednym z nich będzie utrzymywanie się w Polsce w trakcie członkostwa w systemie ERM II wyższych niż w strefie euro krótkoterminowych stóp procentowych, co wynika m.in. z relatywnie wysokiej naturalnej stopy procentowej²⁷ (Brzoza-Brzezina, 2003) oraz konieczności stabilizowania inflacji na niskim poziomie w celu spełnienia inflacyjnego kryterium z Maastricht (Koronow-

²⁶ Przystąpienie Polski do ERM II będzie poprzedzone negocjacjami w sprawie warunków uczestnictwa w tym systemie. Będą one dotyczyć między innymi poziomu centralnego parytetu złotego do euro oraz dopuszczalnego przedziału wahań kursu wobec parytetu. W negocjacjach wezmą udział: Rząd RP, NBP, przedstawiciele rządów krajów strefy euro, EBC oraz przedstawiciele rządów i gubernatorzy banków centralnych uczestniczących w europejskim mechanizmie kursowym. Decyzje będą podejmowane po konsultacjach z Komitetem ds. Ekonomicznych i Finansowych oraz przy udziale Komisji Europejskiej.

²⁷ W literaturze ekonomicznej istnieje wiele definicji naturalnej stopy procentowej. W niniejszym opracowaniu oznacza ona realną krótkoterminową stopę procentową, która stabilizuje inflację.

ski, Rozkrut, 2003). Do wzmożonego napływu kapitału portfelowego może prowadzić tzw. gra na konwergencję. W obliczu bliskiego uczestnictwa w unii monetarnej inwestorzy zagraniczni, oczekując ustabilizowania się kursu względem euro i spadku stóp procentowych do poziomu obowiązującego w unii monetarnej będą dokonywać wzmożonych zakupów polskich papierów skarbowych spodziewając się wzrostu ich cen. Ponadto, perspektywa uczestnictwa we wspólnym obszarze walutowym wraz z oczekiwaniami stabilizacji kursu walutowego, spadku stóp procentowych oraz wzrostu dochodów może prowadzić do zwiększenia optymizmu przedsiębiorstw i gospodarstw domowych i wzrostu popytu na kredyt. Przy niedoborze krajowych oszczędności silna ekspansja kredytowa może być w pewnej części finansowany napływem kapitału zagranicznego. Dodatkowo, relatywnie wysoka rentowność inwestycji w Polsce będzie sprzyjać napływowi bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Zwiększony napływ kapitału będzie wywierać presję na aprecjację kursu złotego, która może prowadzić do jego przewartościowania. Jeżeli nadmierna aprecjacja polskiej waluty utrzyma się przez dłuższy czas, może spowodować obniżenie konkurencyjności polskiego eksportu i wzrost deficytu na rachunku obrotów bieżących. Przewartościowanie złotego może się przyczynić do spowolnienia wzrostu gospodarczego, obniżenia dochodów budżetowych i zwiększenia deficytu budżetowego. W pewnym momencie może nastąpić utrata zaufania rynków finansowych do stabilności polskiej gospodarki i zdolności banku centralnego do utrzymania parytetu, prowadząca do gwałtownego odpływu kapitału, silnej deprecjacji złotego i niespełnienia przez Polskę kryterium stabilności kursowej.

Ryzyko wystąpienia zaburzeń na rynku walutowym w systemie ERM II wzmaga również sama interpretacja kryterium kursowego. Z jednej strony większa tolerancja dla aprecjacji kursu oraz możliwość jego rewaluacji mogą prowadzić do pokusy nadużycia. Oczekiwanie, że bank centralny będzie bronił kursu przed znaczącym spadkiem, może się przyczynić do nadmiernej aprecjacji złotego. Z drugiej strony w przypadku pogorszenia się fundamentów gospodarczych stosunkowo niewielki margines po stronie deprecjacji może stanowić zachętę do „testowania” zdolności banku centralnego do obrony kursu po słabej stronie parytetu i wzmacniać spekulację na deprecjację polskiej waluty. W Polsce dodatkowym czynnikiem potęgującym ryzyko ataków spekulacyjnych jest relatywnie płytki rynek walutowy, na którym stosunkowo nieduże przepływy kapitałowe mają znaczący wpływ na kształtowanie się kursu walutowego.

W czasie uczestnictwa Polski w ERM II podstawowe znaczenie będą miały stabilne finanse publiczne. Będą one sprzyjać spełnieniu nie tylko fiskalnych, lecz

i wszystkich pozostałych kryteriów zbieżności (Borowski, Brzoza-Brzezina, 2004). Dyscyplina fiskalna, ograniczając potrzeby pożyczkowe rządu, zmniejszy presję inflacyjną, ułatwiając spełnienie kryteriów stabilności cen oraz niskich stóp procentowych. Równocześnie będzie prowadzić do zwiększenia wiarygodności polityki makroekonomicznej i ograniczenia ryzyka napięć na rynku walutowym. Pozytywny przykład kraju, który mimo płytkiego rynku finansowego, dzięki wiarygodnej polityce makroekonomicznej bezpiecznie przeszedł okres uczestnictwa w systemie ERM II, stanowi Irlandia (Sławiński, 2004).

Jednak nawet w przypadku prowadzenia w pełni wiarygodnej polityki makroekonomicznej uczestnictwo w ERM II nie będzie wolne od ryzyka wystąpienia poważnych napięć na rynku walutowym (CEPR, 2002). Polska, wciąż postrzegana jako kraj rozwijający się, jest narażona na „efekt zarażenia”. Polega on na tym, że pojawienie się negatywnych tendencji w innych gospodarkach regionu może spowodować odpływ kapitału również z gospodarki polskiej, gwałtowny i nieuzasadniony sytuacją makroekonomiczną kraju.

Poważnym wyzwaniem związanym z uczestnictwem Polski w systemie ERM II będzie wyznaczenie centralnego parytetu złotego do euro na poziomie spójnym z równowagą makroekonomiczną²⁸. Wybór nieodpowiedniego kursu centralnego może uniemożliwić spełnienie kryteriów z Maastricht, a tym samym doprowadzić do znacznego odsunięcia w czasie momentu przystąpienia do unii walutowej²⁹. Z kolei ustalenie ostatecznego kursu wymiany złotego do euro na niewłaściwym poziomie mogłoby mieć niekorzystny wpływ na wzrost gospodarczy w czasie uczestnictwa Polski w strefie euro.

Procesowi integracji Polski z UGW będzie również towarzyszyć ryzyko nadmiernej ekspansji kredytowej (IMF, 2004). Zwiększony popyt na kredyt będzie naturalną konsekwencją procesu zmniejszania luki rozwojowej w stosunku do wysoko rozwiniętych krajów. Jak wspomniano, stosunkowo wysoka stopa zwrotu z inwestycji oraz oczekiwany wzrost dochodów będą stymulować inwestycje i konsumpcję,

²⁸ Kurs równowagi jest zmienną nieobserwowalną i jego wyznaczenie jest niezwykle trudne. Przegląd koncepcji kursu równowagi oraz metod jego estymacji został przedstawiony między innymi w pracach Williamsona (1994), MacDonalda (2000) oraz Driver i Westaway'a (2005). Szacunki dla Polski, w których wykorzystano model fundamentalnego kursu równowagi przedstawił m.in. Rubaszek (2004).

²⁹ Niedowartościowany kurs parytetowy wiązałby się ze zwiększoną presją inflacyjną, co mogłoby podważyć zaufanie rynków finansowych do wyznaczonej ścieżki integracji monetarnej. Przewartościowany kurs centralny mógłby natomiast prowadzić do spadku konkurencyjności polskiej gospodarki i stać się pośrednią przyczyną ataków spekulacyjnych na kurs złotego.

prowadząc do wzrostu akcji kredytowej. Polska, podobnie jak pozostałe kraje akcesyjne, ma niski poziom kredytu w relacji do PKB. Wraz z rozwojem rynku finansowego oraz zwiększeniem zainteresowania podmiotów gospodarczych kredytem bankowym, będzie następował jego wzrost. Zbyt silna ekspansja kredytowa może prowadzić do „przegrzania” gospodarki i znacznego pogorszenia jakości aktywów w bilansach banków, stwarzając ryzyko dla stabilności finansowej. Znaczne przyspieszenie wzrostu kredytów wywierałoby również presję inflacyjną oraz mogłoby prowadzić do przewartościowania kursu walutowego. Tym samym zagrażałoby realizacji kryterium inflacyjnego oraz kryterium stabilności kursowej.

10. Strategia przystąpienia do strefy euro

Powyższa analiza prowadzi do następujących wniosków dotyczących strategii przystąpienia Polski do strefy euro. Ze względu na fakt, że korzyści z uczestnictwa w unii monetarnej przeważają nad jego kosztami, a wprowadzenie wspólnej waluty jest szansą na trwałe przyspieszenie wzrostu gospodarczego, Polska powinna dążyć do jak najwcześniejszego spełnienia warunków umożliwiających przyjęcie euro i jak najszybciej przystąpić do wspólnego obszaru walutowego.

Ze względu na ryzyko związane z koniecznością jednoczesnego spełnienia wszystkich kryteriów zbieżności w warunkach quasi-sztynnego kursu walutowego i liberalizacji przepływów kapitałowych jest pożądane, by uczestnictwo w systemie ERM II nie trwało dłużej, niż wymaga tego spełnienie kryteriów konwergencji. W konsekwencji Polska powinna przystąpić do tego systemu w momencie, kiedy z dużym prawdopodobieństwem będzie można oczekiwać, że w drugim roku uczestnictwa kursu złotego w ERM II wszystkie kryteria konwergencji zostaną spełnione. W celu pozostawienia pola do działania efektu Balassy-Samuelsona Polska powinna przyjąć szerokie pasmo wahań $\pm 15\%$.

Podstawowe znaczenie dla ograniczania ryzyka związanego z uczestnictwem w ERM II i zapewnienia realizacji kryteriów konwergencji w ramach tego systemu będzie miała dyscyplina fiskalna. Osiągnięcie stabilności finansów publicznych jest niezbędnym warunkiem przystąpienia do ERM II. Ponadto, ze względu na trudności towarzyszące obniżaniu inflacji w tym systemie Polska powinna wejść do niego ze stosunkowo niską stopą inflacji. Właściwa koordynacja polityki monetarnej i fiskalnej będzie niezwykle ważna dla zapewnienia wiarygodności realizowanej strategii przystąpienia do strefy euro.

Zapewnienie stabilności kursowej wymaga ustalenia centralnego parytetu złotego do euro w systemie ERM II na poziomie zgodnym z równowagą długookresową. Kurs ten powinien sprzyjać utrzymaniu konkurencyjności polskiej gospodarki, utrzymywaniu niskiej inflacji oraz ograniczaniu napięć na rynku walutowym.

Ponieważ w okresie poprzedzającym uczestnictwo Polski w strefie europrocesy występujące w gospodarce mogą sprzyjać ekspansji kredytowej, a efektywność polityki pieniężnej w jej przeciwdziałaniu będzie ograniczona, dla zachowania stabilności makroekonomicznej kraju niezwykle ważny będzie efektywny nadzór bankowy.

W drodze do strefy euro Polska powinna ponadto podejmować reformy strukturalne zmierzające do usprawnienia mechanizmu dostosowawczego na rynku pracy, pozwalającego na łagodzenie wahań koniunkturalnych w czasie uczestnictwa w unii monetarnej.

11. Podsumowanie

Proces integracji monetarnej Polski ze strefą euro postępuje stosunkowo szybko. Zaledwie kilkanaście lat po rozpoczęciu transformacji ustrojowej Polska stoi przed nieodległą perspektywą przystąpienia do europejskiej unii walutowej. Jako kraj zmniejszający lukę rozwojową w stosunku do wysoko rozwiniętych gospodarek, w wyniku uczestnictwa w unii monetarnej ma szansę osiągnąć znaczące korzyści. Wprowadzenie wspólnej europejskiej waluty, poprzez zwiększenie inwestycji, handlu i efektywności gospodarowania, będzie sprzyjać przyspieszeniu procesu konwergencji z krajami UE. Jednocześnie jednak dochodzenie do strefy euro wiąże się ze szczególnymi wyzwaniami dla polskiej polityki gospodarczej. W okresie uczestnictwa w ERM II Polska, jako państwo rozwijające się, może być narażona na gwałtowne przepływy kapitałowe, które niosą ryzyko niespełnienia kryteriów konwergencji i znacznego opóźnienia integracji monetarnej. Warunkiem sukcesu na drodze do euro jest prowadzenie wiarygodnej polityki makroekonomicznej, w szczególności uzdrowienie finansów publicznych oraz osiągnięcie właściwej koordynacji polityki monetarnej i fiskalnej. Polityka gospodarcza powinna być również zorientowana na zapewnienie efektywnego działania mechanizmów rynkowych, zwłaszcza w sferze rynku pracy. Spełnienie tych warunków umożliwi płynne przystąpienie do strefy euro oraz pozwoli na trwałe przyspieszenie wzrostu gospodarczego i poprawę warunków materialnych społeczeństwa.

Bibliografia

1. A. Alesina, R. Perotti (1996): *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*. NBER Working Paper No. 5730.
2. P. Asdrubali, P. E. Sorensen, O. Yosha (1996): *Channels of interest risk-sharing: United States 1963-1990*, *Quarterly Journal of Economics*, No 111.
3. B. Balassa (1964): *The Purchasing Power Doctrine – a Reappraisal*. „*Journal of Political Economy*”, Vol. 72, s. 584-596.
4. M. Blomstrom, S. Globerman, A. Kokko (2000): *The Determinants of Host Country Spillovers from Foreign Direct Investment*. CEPR No. 2350.
5. M. Bonello (2002): *The Institutional Economic and Monetary Implications of EMU on Countries Applying for Accession to the EU*. *Bank of International Settlements Review*, No. 70.
6. J. Borowski (2002): *Szttywność plac realnych a przystąpienie Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej*. „*Bank i Kredyt*” nr 11/12.
7. J. Borowski (2003): *Potential Benefits of Poland’s EMU Accession*. „*Focus on Transition*” No. 1.
8. J. Borowski, M. Brzoza-Brzezina (2004): *Designing Poland’s Macroeconomic Strategy on the Way to the Euro Area*. EUI Working Papers, RSCAS No. 2004/10.
9. M. Brzoza-Brzezina (2003): *Rola naturalnej stopy procentowej w polskiej polityce pieniężnej*. „*Ekonomista*” nr 5.
10. W. Buiter (2000): *Optimal Currency Areas*. *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 47, No. 3.
11. W. Buiter (2004): *En Attendant Godot? Financial instability risks for countries targeting Eurozone membership*. Praca zaprezentowana na: CEPR/ESI Eight Annual Conference, Budapest, 24-25 września 2004, Magyar Nemzeti Bank.
12. CEPR (2002), D. Begg, B. Eichengreen, L. Halpern, J. von Hagen, Ch. Wyplosz: *Sustainable Regimes of Capital Movements in Accession Countries*. CEPR Policy Paper No. 10.
13. T. Chmielewski (2003): *Od kursu płynnego do unii monetarnej. Znaczenie efektu Balassy-Samuelsona dla polskiej polityki pieniężnej*. Warszawa NBP, „*Materiały i Studia*”, Zeszyt 163.
14. M. Cipriani (2001): *The Balassa-Samuelson Effect in Transition Economies*. Unpublished IMF Working Paper.
15. De Grauwe (2003): *The Economics of Monetary Union*. Fifth Revised Edition, Oxford University Press.

16. R. Driver, P. Westaway (2005): *Concepts of Equilibrium Exchange Rates*. Bank of England Working Paper No. 248.
17. ECB (2004): *Convergence Report 2004*. ECB.
18. European Commission (2004): *Convergence Report 2004*. European Commission.
19. J. Fidrmuc (2001): *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*. Intra-industry Trade and EMU Enlargement, BOFIT Discussion Paper No. 8.
20. J. Fidrmuc, I. Korhonen (2004): *Meta-analysis of the business cycle correlation between the euro area and the CEECs: What do we know? – and who cares?* BOFIT Discussion Paper No. 20.
21. R. Flood, A. Rose (1995): *Fixing Exchange Rates: A Virtual Quest for Fundamentals*. „Journal of Monetary Economics”, vol. 36.
22. J. A. Frankel (1999): *No Single Currency Regime is Right for All Countries or at All Times*. NBER Working Paper No. 7338.
23. J. Frankel, A. Rose (1996): *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*. NBER Working Paper No. 5700.
24. M. Giannetti, L. Guiso, T. Jappelli, M. Padula, M. Pagano (2002): *Financial market Integration*. Corporate Financing and Economic Growth, European Economy No. 179.
25. Gotz-Kozierkiewicz (1991): *Polityka walutowa w programie stabilizacji 1990 r.* „Ekonomista” nr 1.
26. R. Griffith (2001): *Product Market Competition, Efficiency and Agency Costs: An Empirical Analysis*. IFS Working Paper No. 12.
27. IMF (2004): *Adopting the Euro in Central Europe – Challenges of the Next Step in European Integration*. IMF.
28. Kenen P (1995): *Economic and Monetary Union in Europe*. Cambridge University Press.
29. A. Koronowski, M. Rozkrut (2003): *Towards the euro-zone through the ERM II – Countering Fallacies*. „Bank i Kredyt” nr 11/12.
30. E. Kwiatkowski E., Socha M., Sztanderska U. (2001): *Labour Market Flexibility and Employment Security*. Employment Paper No. 28, International Labour Office.
31. R. MacDonald (2000): *Concepts to Calculate Equilibrium Exchange Rates: An Overview*. Discussion Paper No 3, Deutsche Bundesbank.
32. J. McKinnon (1963): *Optimum Currency Areas*. „The American Economic Review”, Vol. 53, No. 4.

33. R. Mundell (1961): *A Theory of Optimum Currency Areas*. The American Economic Review, Vol. 51, No. 4.
34. MF (2003): *Przedakcesyjny Program Gospodarczy 2003*.
35. MF (2004a): *Program Konwergencji 2004*. MF, kwiecień.
36. MF (2004b): *Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2005*.
37. MF (2004c): *Program konwergencji. Aktualizacja 2004*, listopad.
38. NBP (2004): *Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*.
39. Z. Polański (1999): *Polityka kursu walutowego w Polsce w latach 90. Stabilizacja, konkurencyjność i przepływy kapitałowe*. „*Ekonomista*” nr 1-2.
40. Z. Polański (2003): *Polityka pieniężna*. W: Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B. (red. nauk.): *System finansowy w Polsce*. Warszawa PWN.
41. Z. Polański (2004): *Poland and the Euro Zone Enlargement: Monetary Policy, the ERM II, and Other Issues*. Atlantic Economic Journal, Vol. 32, No. 4.
42. A. K. Rose (2002): *The Effect of Common Currencies on International Trade: A Meta-Analysis*, www.haas.berkeley.edu/~arose/
43. RPP (1998): *Średniookresowa strategia polityki pieniężnej na lata 1999-2003*. NBP.
44. RPP (2002): *Założenia polityki pieniężnej na rok 2003*. NBP.
45. RPP (2003a): *Strategia polityki pieniężnej po 2003 r.* NBP.
46. RPP (2003b): *Założenia polityki pieniężnej na rok 2004*. NBP.
47. RPP (2004): *Założenia polityki pieniężnej na rok 2005*. NBP.
48. M. Rubaszek (2004): *Modelowanie optymalnego poziomu realnego efektywnego kursu złotego. Zastosowanie koncepcji fundamentalnego kursu równowagi*. Warszawa NBP, Materiały i Studia, Zeszyt nr 175.
49. P. Samuelson (1964): *Theoretical Notes on Trade Problems*. Review of Economics and Statistics, Vol. 46, s. 145-164.
50. J. Siwińska, P. Bujak (2003): *Short-run Macroeconomic Effects of Discretionary Fiscal Policy Changes*. Case, Studia i Analizy nr 261.
51. A. Sławiński (2004): *Złoty w europejskim mechanizmie kursowym*. „*Ekonomista*” nr 2.
52. P. Szpunar (2000): *Polityka pieniężna. Cele i warunki skuteczności*. Warszawa PWE.
53. J. Williamson (1994): *Estimating Equilibrium Exchange Rate*. Institute for International Economics, Washington D. C.

54. World Bank (2003): *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*.
55. P. Wyczański (1992): *Polityka kursowa na lata dziewięćdziesiąte*. Warszawa NBP, Materiały i Studia, Zeszyt nr 30.

Joachim Osiński

Państwo w procesie transformacji ustrojowej w Polsce

- Istota i dynamika współczesnych państw
- Państwo i procesy transformacji
- Państwo polskie oraz zakres i formy jego aktywności



Państwo w procesie transformacji ustrojowej w Polsce

Joachim Osiński

1. Wstęp

Zasadniczym celem ustrojowym transformacji w Polsce było stworzenie organów i mechanizmów politycznych, które mogłyby się składać na nowe, suwerenne państwo. Tworzenie elementów nowego państwa było jednocześnie wspomagane przez przemiany w gospodarce, społeczeństwie i jego świadomości, a także związane z powstawaniem nowego systemu wartości. Proces ten trwał kilka lub kilkanaście lat (na ten temat badacze prowadzą jeszcze spory) i doprowadził do ukształtowania instytucji państwa polskiego, które powszechnie określa się mianem Trzeciej Rzeczypospolitej. Nowe państwo i jego instytucje przestały być zależne od zagranicznych ośrodków decyzji politycznych, jednocześnie „wyzwalając się” wewnątrznie spod komunistycznej dominacji monopartii istniejącej w poprzednim ustroju. Państwo i jego instytucje zostały oparte na demokratycznych zasadach ustrojowych sformułowanych w toku ewolucji systemów sprawowania władzy w państwach Europy Zachodniej czy USA. Ponadto, stworzone zostały warunki formalnoprawne do odzyskania przez społeczeństwo jego podmiotowości prawnej. Stan ten, wraz ze wspomnianymi zasadami ustrojowymi, został potwierdzony przyjęciem Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. W moim przekonaniu, przyjęcie tego aktu oraz zawartej w nim instytucjonalnej i funkcjonalnej wizji organów państwa, a także relacji pomiędzy nimi a społeczeństwem, zakończyło w sensie formalnoprawnym okres transformacji ustrojowej w Polsce.

Czym charakteryzował się proces budowy suwerennego państwa? Jakie siły polityczne wpływały na kształt jego instytucji i mechanizmów tworzonych w jego trakcie? Jaka była rola poszczególnych organów państwa w projektowaniu i przeprowadzaniu reform w innych, pozapolitycznych sferach rzeczywistości (gospodarczej, społecznej czy kulturowej), czym charakteryzuje się i jakie ma znaczenie instytucja państwa obecnie, w nowej sytuacji geopolitycznej i geoeconomicznej? Czy udało się w rezultacie transformacji zbudować państwo, które dziś wszyscy, lub przynajmniej zdecydowana większość z nas, jako obywatele, aprobujemy? Czy wykorzystana została wyjątkowa szansa na



→ prof. dr hab. Joachim Osiński

Prorektor
Szkoły Głównej Handlowej
w Warszawie

zbudowanie sprawnego, efektywnego, nowoczesnego, a zarazem przyjaznego dla obywateli państwa? Te zasadnicze problemy powinny choćby częściowo znaleźć się w dokonywanej poniżej syntezie.

2. Istota i dynamika współczesnych państw

Państwo jest instytucją o charakterze historycznym. Oznacza to, że powstało na określonym etapie rozwoju cywilizacji ludzkiej, aby organizować zbiorowy wysiłek zmierzający do przeciwstawiania się siłom przyrody i ujarzmiania ich oraz zapewniania bezpieczeństwa wspólnotom ludzkim osiadłym na określonym terytorium. Za sprawą postępu procesy tzw. drugiej globalizacji i różnego rodzaju projekcji intelektualnych oraz hipotez naukowych stawianych współcześnie problem przyszłości instytucji państwa stał się znów istotny i frapujący dla ekonomistów, politologów, socjologów i filozofów. Pojawiło się wiele opracowań, wskazujących, jeśli nie na nieprzydatność państwa lub jego coraz wyraźniejszą zbędność, to przynajmniej głoszących, że jest ono ograniczane i marginalizowane w swojej aktywności wewnętrznej i międzynarodowej przez rozwijające się globalne rynki i procesy globalizacyjne obejmujące na przełomie XX i XXI w. niemal wszystkie dziedziny aktywności gospodarczej, politycznej czy kulturowej.

Mimo to należy jednak pamiętać, że współczesne państwa poprzez swoje wyspecjalizowane organy lub instytucje międzynarodowe, efektywnie wpływają na otoczenie zewnętrzne, gospodarkę światową, system międzynarodowych powiązań politycznych, system bezpieczeństwa międzynarodowego oraz stan potencjalnych zasobów, określający rolę konkretnego państwa w stosunkach międzynarodowych. Dzięki pierwszoplanowej roli państw jako instytucji o określonej istocie i specyficznych funkcjach, polegających np. na tworzeniu i utrzymywaniu systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, możliwe jest współcześnie powstawanie nowych form organizacji produkcji, wymiany oraz alokacji zasobów finansowych, a w skrajnym ujęciu – rozwój gospodarczy i cywilizacyjny. To państwa (każde na miarę posiadanych zasobów) są gwarantami ładu wewnętrznego i międzynarodowego. Poglądy wskazujące na to, iż procesy globalizacji przebiegają bez udziału państw, że toczą się w znacznym stopniu „przeciwko nim”, że państwa nie miały i nie mają wpływu na wydarzenia, które współcześnie jakoby wymykają się spod ich kontroli, przeczą rzeczywistości.

Nigdy w przeszłości instytucja państwa nie występowała w formie skończonej. Ponadto, co jeszcze istotniejsze, **państwa jako instytucje** w różnych regionach świata nigdy **nie były identyczne** i takie nie będą. Dotyczy to w równym stopniu państw demokratycznych, totalitarnych i autokratycznych, które w przeszłości istniały w różnych regio-

nach naszego globu. Zmieniały się formy państw, których różnorodność już jest zdumiewająca, a przecież wciąż tworzą się nowe. Podstawowymi wadami analiz dotyczących istoty i roli państwa, formułowanych u schyłku XX wieku, są występujące w nich **ahistoryczność, statyczność i jednowymiarowość** pojmowania tej instytucji. Pierwszy „grzech” popełniło wielu badaczy, wśród nich m.in.: K. Ohmae, D. Cohen, L.C. Thurrow, P.F. Drucker, Ch. Handy, R. Rorty, którzy w zasadzie, co jest paradoksalne, definiują państwo tak, jak proponowali to Arystoteles czy G. Jellinek. Podobnie też rozumieją jego istotę, formułując na tej podstawie pogląd o kryzysie roli państwa, jego erozji czy utracie znaczenia. Dokonane przez nich syntezy, cechujące się dużą ogólnością, ułatwiają znajdowanie pożądanych przykładów. Z drugiej jednak strony, można często odnaleźć równie wiele lub więcej przykładów uzasadniających zdecydowanie inne, często rozbieżne, tezy. Ocena, czy państwo ulega erozji, traci swoje dotychczasowe znaczenie i możemy odnosić ją do konkretnego państwa w ściśle wyznaczonym zakresie czasowym. Inna metodologia będzie zawsze grzeszyła **ahistoryzmem** i w najlepszym przypadku będzie postmodernistyczną zabawą, polegającą na nadawaniu cech uniwersalności pojedynczym przejawom rozwoju politycznego czy instytucjonalnego. Dlatego uważam, że instytucja państwa jest dziś zdecydowanie czymś innym, niż wynikałoby to z XIX-wiecznych konstrukcji dogmatyczno-prawnych.

Statyczność występująca w wielu analizach związana jest z przyjętym *a priori* założeniem, że wszystko wokół człowieka się zmienia: technika, technologie, komunikowanie, wiedza, gospodarka, system międzynarodowy itd., **tylko instytucja państwa pozostaje niezmienna** w swoim organizacyjnym i funkcjonalnym kształcie. Pozostaje zatem zdefiniowana, tak jak w XIX wieku, i z tymi definicjami porównuje się dzisiejsze przejawy aktywności państwa. Jeżeli zaś występują zmiany, to dostrzega się jedynie zaawężanie jego funkcji i roli we współczesnym świecie, jednakowo traktując różne formy państw i różne etapy ich rozwoju. W zasadzie uogólnia się zjawiska gospodarcze, społeczne czy polityczne występujące w niektórych z nich. Nagminne jest uproszczone traktowanie państwa w kontekście sporu pomiędzy zwolennikami ograniczania jego roli do funkcji „stróża nocnego” (lesseferyzm) a zwolennikami interwencjonizmu (keynizm) oraz wskazywanie na jego bardziej lub mniej ograniczoną rynkiem aktywność w dziedzinie gospodarczej i społecznej. Ze względu na wszechstronną i różnorodną aktywność wewnętrzną i zewnętrzną demokratycznych państw współcześnie, podobne analizy w sensie badawczym są, w moim przekonaniu, praktycznie bezużyteczne i teoretycznie jednostronne, a służyć mogą jedynie sporom ideologicznym.

Znaczna część badaczy z dziedziny nauk ekonomicznych, finansów czy zarządzania posługuje się terminem państwo, nie definiując go, albo w najlepszym przypadku postrzega omawianą instytucję tak, jak definiowano ją wiek lub pięćdziesiąt lat temu.

Z ich analizy zakresu uczestnictwa czy aktywności gospodarczej państwa można domniemywać, że sprowadzają pojęcie państwa i jego istotę do **aktywności administracyjnej rządu** lub szerzej rozumianej władzy wykonawczej, aktywności wyrażającej się w prowadzonej przez te organy polityce gospodarczej¹. Takie ujęcie określam mianem **jednowymiarowego**, bowiem pomija ono jedną z podstawowych zasad sprawowania władzy we współczesnych państwach demokratycznych – zasadę trójpodziału władz. Nakazuje ona jednoznacznie wyróżniać także **działalność legislacyjną** organów państwowych różnych szczebli, a przede wszystkim parlamentów, jak również uwzględniać aktywność państwa wyrażającą się poprzez system organów **wymiaru sprawiedliwości**. W podobnym podejściu nie bierze się również pod uwagę złożonej sieci powiązań międzypaństwowych, bilateralnych i multilateralnych. W państwach autokratycznych „siła” państwa przejawia się ponadto w innych instytucjach, niemających prawnopństwowego charakteru, np. armia czy kościół (religia), czego współczesnych przykładów jest aż nadto.

Jeśli używam określenia **państwo**, to w niniejszym opracowaniu przyjmuję, że: **państwo jest terytorialną i polityczną instytucją, która posługując się swoimi organami i wykorzystując system prawny, gospodarczy oraz układ stosunków międzynarodowych tworzy optymalne warunki rozwoju cywilizacyjnego danego społeczeństwa**. Omawianej instytucji w żadnym przypadku nie należy sprowadzać do aktywności któregoś z jej organów, agend, osób, instrumentów rządzenia, mechanizmów czy procedur.

Paradoksalna sytuacja społeczeństw Europy Środkowej i Wschodniej początku lat 90. XX wieku polegała na tym, że były one niejako zmuszone do zbudowania suwerennych i demokratycznych instytucji państwa w sytuacji, gdy w społecznej świadomości istniał trwały ślad „wszechwładzy państwa” („omnipotencji partii i państwa”) w dotychczas znanej im rzeczywistości politycznej i społecznej. Trudno w takim stanie przy działaniach reformatorskich oprzeć się tendencji do minimalizowania jego znaczenia, powtarzania dogmatów w rodzaju: „im mniej państwa, tym lepiej” lub „najlepsze jest państwo, które najmniej rządzi”, co część polskich elit powtarzała jak mantrę przez wiele lat, strasząc jednocześnie obywateli tą instytucją. Skutecznie rozmontowano elementy systemu zapewniającego bezpieczeństwo obywateli czy systemu instytucjonalnego pozwalającego wpływać na rynek pracy, nie tworząc nic lub prawie nic w zamian w po-

¹ Por. J. Beksiak: *Państwo w polskiej gospodarce w latach 90.*, „Gospodarka Narodowa” nr 1-2/2001, s. 22 i nast.; W. Szymański: *Globalizacja wyzwania i zagrożenia*. Warszawa 2001, s. 93 i nast. Należy podkreślić, że ukazały się także opracowania podejmujące próbę szerokiego spojrzenia na instytucję państwa, również w aspekcie jej związków z globalizacją czy integracją, przykładowo: *Kultury pozaeuropejskie i globalizacja*. Praca pod red. naukową J. Zdanowskiego, Warszawa 2000.

czątkowym okresie transformacji. Dopiero rozkwit przestępczości i drastyczny spadek poczucia bezpieczeństwa obywateli oraz poszerzająca się sfera osób bez pracy, przybierająca patologiczne rozmiary, wskazywały i wskazują na to, że wspomniane myślenie o państwie, jego organach i ich znacznie ograniczonej aktywności w obu dziedzinach jest anachronizmem.

Z drugiej strony społeczeństwa dokonywały przemian i tworzyły nowe instytucje. Były jednak ukształtowane przez stare nawyki, wzorce zachowań oraz kulturę rządzenia wywodzącą się w prostej linii z systemu ustrojowego, który właśnie przez te działania miał ulegać erozji, przemianom, by stać się w przyszłości jego zaprzeczeniem. Również ówczesne elity polityczne, także solidarnościowe, ukształtowane w poprzedniej rzeczywistości, były przekonane o swojej mądrości, misji, nieomyślności. Traktowały one społeczeństwo paternalistycznie, jako „przypadkowe” i zgodnie z socjalistyczną regułą, że „władza wie najlepiej, co jest dobre dla społeczeństwa”. Postępowanie takie było dysonansem w stosunku do wypowiedzi prominentnych polityków, akcentujących polityczne upodmiotowienie społeczeństwa. Nie zmienia tego fakt, że pobudki części elit były wolnościowe i demokratyczne, bowiem metody oraz instrumenty ich działania często takie nie były. Przykładem, dodam nie pierwszoplanowym, może być wyjątkowa jednogłośnieść elit przy utrzymywaniu w kolejnych elekcjach do Sejmu „socjalistycznego wynalazku”, jakim była krajowa lista wyborcza, będąca zaprzeczeniem demokratyczności wyborów.

Dodatковым problemem była kwestia proveniencji elity politycznej, która miała być w nowej sytuacji nośnikiem demokratycznej innowacyjności instytucjonalnej i funkcjonalnej. Elita „solidarnościowa” była zbyt idealistyczna programowo oraz mało doświadczona organizacyjnie i często działała wbrew „racjonalności politycznej”. Z kolei elita „post-PZPR” była nieprzygotowana aksjologicznie i nie umiała funkcjonować w konkurencyjnym, a nie nakazowo-wykonawczym systemie politycznym. Symbioza obu elit, ich wzajemne przenikanie, konkurowanie, a zarazem współdziałanie były nieuniknione. Symbolicznym potwierdzeniem tego w wymiarze państwa była zasada „grubej kreski”, stanowiąca istotny wyznacznik polityki zapoczątkowanej w 1989 r. przez T. Mazowieckiego. Takie podejście określiło także zasadnicze zręby przywództwa politycznego, w ramach którego liderzy byłej PZPR uzyskali przyzwolenie nie tylko na wypowiadanie się o elementach instytucjonalnych i funkcjonalnych przeprowadzanych reform ustrojowych, ale stali się zarazem w praktyce życia publicznego ich współtwórcami. Innym przejawem owej symbiozy były przygotowanie i przebieg wyborów do Sejmu z 4 czerwca 1989 r. Opinia, że nie były to wybory demokratyczne, jest powszechnie podzielana, jednak ów brak demokratyczności wynikał z przyzwolenia obu stron. W rzeczywistości żadna ze stron nie chciała wówczas „wygrać” w klasycznym politycz-

no-wyborczym sensie, tzn. nie dążyła do „maksymalizacji” zysków. Obydwie chciały coś osiągnąć. Strona opozycyjna pragnęła zaistnieć na scenie politycznej (ale w żadnym razie nie chciała przejmować władzy). Z kolei komuniści chcieli okazać się na tyle silni, by móc proponować opozycji współpracę i podzielenie się odpowiedzialnością². Można dodać, że symbioza elit była jednym z istotnych czynników powodujących brak koordynacji przeobrażeń ustrojowych, niekiedy ich przeciwstawność, zaniechania i powroty do realizacji koncepcji po zwycięskich wyborach, a w sumie widoczne niekonsekwencje w realizacji reform transformacyjnych³.

3. Państwo i procesy transformacji

W procesie transformacji ustrojowej wyróżnia się zazwyczaj trzy elementy. Pierwszym jest **tranzycja** (*transition*), czyli przejście jednej z form władzy autorytarnej w kierunku demokracji ustrojowej, mające najczęściej formę kontraktu politycznego pomiędzy dotąd sprawującymi władzę a opozycyjną formacją lub formacjami politycznymi. Drugi element stanowi **transformacja właściwa**, w trakcie której następują budowa demokratycznej infrastruktury instytucjonalnej państwa oraz upodmiotowienie społeczeństwa; zakres tych procesów zależy zarówno od czynników wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Trzecim składnikiem transformacji ustrojowej jest **konsolidacja** demokracji, charakteryzująca się stworzeniem nie tylko podstaw konstytucyjno-prawnych nowego ładu, ale także praktyki ustrojowej pozwalającej na korekty i stabilizację instytucji nowego państwa, jak również pojawienie się nowych zachowań politycznych społeczeństwa i elit. W praktyce polskiej (ale nie tylko) poszczególne fazy częściowo nakładały się na siebie, zawierały momenty przyspieszania i spowolniania reform, momenty braku konsekwencji, racjonalności politycznej czy koordynacji. Należy jednak mieć na uwadze, że polska transformacja była procesem rewolucyjnym w treści i ewolucyjnym w formach przeobrażeń i tempie ich dokonywania. Wymaganie przez niektórych badaczy i polityków „uporządkowanego” charakteru całego tego złożonego procesu wynika z niezrozumienia jego istoty. Z natury swej transformacja jest ciągiem występujących sekwencyjnie przeobrażeń, jednakże w poszczególnych państwach może

² M. Cześnik, R. Markowski: *Uwarunkowania budowy polskiego systemu partyjnego: instytucje i procesy*. W: *Budowanie instytucji państwa 1989-2001 w poszukiwaniu modelu*. Red. I. Jackiewicz, Warszawa 2004, s. 28.

³ Wskazuje na to wielu autorów, jednak nie podzielam tych opinii, które domagają się *ex post* uporządkowanego i opartego na racjonalności właściwej procesom modernizacji przebiegu transformacji, czyniąc z tego powodu zarzuty ówczesnym elitom.

przebiegać bardzo różnie i nigdy w sposób w pełni uporządkowany, a nawet przewidywalny. Należy także pamiętać, że transformacja ustrojowa nie musi automatycznie zakończyć się zbudowaniem nowych, demokratycznych instytucji i upodmiotowieniem społeczeństwa, a tak najczęściej przedstawiana jest w polskiej literaturze przedmiotu. W jej rezultacie mogą ukształtować się także pewne odmiany ustroju *quasi*-demokratycznego lub wręcz niedemokratycznego.

W Polsce (również w innych krajach naszej części Europy) w fazie tranzykcji elity, które zawarły kontrakt polityczny, posługiwały się organami oraz mechanizmami, a częściowo także prawem i procedurami dotychczas istniejącej instytucji państwa, mimo skrajnie krytycznego stosunku do niej. Przyjęty przez elity opozycyjne niejako *a priori* **model państwa rządzonego przez społeczeństwo**⁴, występujący w wielu tzw. stabilnych demokracjach, paradoksalnie wymagał jednak zniszczenia lub jakościowej zmiany dotychczasowych elementów struktury państwa. Trudność polegała na stopniowym ich demontażu i zastępowaniu nowymi, demokratycznymi instytucjami, które powinny być przede wszystkim reprezentatywne, ale także sprawne i efektywne. Główne zadanie instytucji państwowych we wspomnianym modelu polega bowiem na zarządzaniu wszechstronną aktywnością społeczeństwa, zgodnie z planami i koncepcjami elit politycznych. Owe plany i koncepcje w ujęciu aksjologicznym mają przede wszystkim na uwadze dobro społeczeństwa i jego cywilizacyjny rozwój, jednak różne elity polityczne opierają je na odmiennych, najczęściej konkurencyjnych konstrukcjach ideologicznych. Z tego punktu widzenia równie ważne, oprócz podpisania uzgodnień „okrągłego stołu”, były wybory do Sejmu z 4 czerwca 1989 r. i wydarzenia z nimi związane.

Zbudowany w okresie transformacji właściwej system organów państwa, mechanizmów rządzenia i procedur, potwierdzony w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., jest normatywnym odzwierciedleniem „stanu wiedzy, aksjologicznego ducha i układu wpływów” pomiędzy polskimi elitami politycznymi. Powołały one ewolucyjnie nową demokratyczną i suwerenną instytucję państwa. Również w drodze ewolucji nowe organy państwa, organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej zaczęły wpływać zwrotnie na przebieg procesu transformacji w innych, pozapolitycznych sferach – gospodarce, kulturze czy życiu społecznym. Wpływ ten istniał także wcześniej,

⁴ Por. J.P. Olsen: *Foran en ny offentlig revolusjon*. „Nytt Norsk Tidsskrift” nr 3/1986. Fragmenty tego opracowania w języku polskim można odnaleźć w: *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*. Praca pod red. T.S. Edvardsena i B. Hagtveta, Warszawa 1994, s. 131-146. Oczywiście przedstawiona w opracowaniu przez J.P. Olsena klasyfikacja modeli państwa nie jest jedyną występującą w literaturze, jednak w moim mniemaniu jest koherentna, logiczna i akcentuje najistotniejsze cechy państw współczesnych.

jednak przykładowo Sejm wybrany w rezultacie wyborów kontraktowych w 1989 r. trudno określić mianem demokratycznej instytucji państwowej⁵.

4. Państwo polskie oraz zakres i formy jego aktywności

Zacznijmy od przemian w obrębie **władzy ustawodawczej**. Na początku lat 80. XX wieku w związku z renesansem konserwatyzmu wydawało się, że parlamenty i inne instytucje prawodawcze w państwach uzyskują pierwszoplanowe znaczenie⁶. W tradycji konserwatywnej parlament i parlamentaryzm od zarania stanowiły jedną z podstawowych wartości i filar organizacji społecznej. Dojście do władzy polityków i ugrupowań wywodzących swoje programy z tej doktryny (m.in. w Wielkiej Brytanii, Niemczech i USA) doprowadziło do różnorodnych działań zmierzających do unowocześnienia parlamentów i wykorzystania w ich pracy, w pracy deputowanych, najnowszych osiągnięć i technologii w łączności, komunikowaniu, gromadzeniu danych i ich przetwarzaniu oraz zwiększania udziału gremiów doradczych i ekspertów. Ten wzrost znaczenia parlamentów trwa do dzisiaj i w znacznym stopniu świadczy pozytywnie o tej części polskich elit politycznych, które w rezultacie transformacji ustrojowej pragnęły zbudować państwo, w którym parlament odgrywałby pierwszoplanową rolę.

Część ugrupowań politycznych i środowisk postulujących wprowadzenie ustroju opartego na silnej władzy wykonawczej skupionej w rękach prezydenta (ustroju semiprezydentckiego czy nawet prezydenckiego) znacznie niżej ceniła parlament i była za ograniczeniem jego roli. Niektóre w czasie trwania „okrągłego stołu” były zaangażowane w proces powołania drugiej izby parlamentu – Senatu. Postulowanie utworzenia Senatu, a następnie okrojenie jego uprawnień i dążenie do ograniczenia pozycji całego parlamentu na rzecz instytucji prezydenta może być przykładem dziwnej racjonalności

⁵ R.A. Dahl wśród podstawowych instytucjonalnych kryteriów demokracji wyróżnia aż trzy związane z procesem wyborów: wolne i uczciwe wybory, powszechne czynne prawo wyborcze i powszechne bierne prawo wyborcze; kryteriów tych nie spełniały wspomniane wybory kontraktowe. Trudno więc wyłonić wówczas Sejm określić mianem demokratycznego. Miał on raczej charakter przejściowy. Por. R.A. Dahl: *Demokracja i jej krytycy*. Kraków 1995, s. 310-311.

⁶ Por. *Parlament w demokracjach zachodnich*. Praca pod red. Z. Kielmińskiego i T. Mołdawy, Warszawa 1992, s. 8-10, *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, Ed. by G.W. Copeland and S. C. Patterson, Ann Arbor Michigan 1994, s. 6-11 i inne. W latach 90. XX w. ukazały się także publikacje wskazujące na niedomagania i obniżanie znaczenia parlamentów narodowych, por. D. Judge: *The Failure of National Parliaments?* „West European Politics” 1995, vol. 18 (3).

politycznej, nawet jeśli przyjąć, że wybierany w wolnych wyborach Senat miał być instytucjonalną przeciwwagą dla kontraktowego Sejmu.

Najistotniejszym przejawem „woli państwa” w okresie transformacji była utrzymywana na wysokim poziomie **aktywność ustawodawcza polskiego parlamentu**, który stworzył niezbędne dla procesu transformacji, jej wymiaru gospodarczego i społecznego, podstawy prawne. Liczba uchwalanych ustaw rosła w poszczególnych kadencjach w latach 1991-2001, co w sposób oczywisty spowodowane było koniecznością budowy podstaw prawnych nowego ładu społeczno-gospodarczego w RP⁷. W tym wymiarze aktywność państwa uległa jednocześnie znacznemu przyspieszeniu i rozszerzeniu. Podstawą regulacji objęto nieistniejące wcześniej dziedziny związane z instytucjonalizacją wolnej gospodarki i konkurencji. Około 80% ustaw stanowiły akty dotyczące zagadnień gospodarczych i społecznych, mających duże znaczenie dla obywateli i podmiotów gospodarczych. Wraz z postępowaniem procesu transformacji ustrojowej wyraźnie zmniejszała się liczba ustaw, które można by określić jako *stricte* polityczne, np. związanych z prawami i wolnościami obywateli. Wynika to z faktu, że kwestie te zostały uregulowane w pierwszej fazie transformacji. Podobną sytuację można było zaobserwować w innych transformujących się państwach naszego regionu. Zupełnie inaczej jest natomiast w transformujących się państwach Ameryki Łacińskiej czy Azji, gdzie przeważa ustawodawstwo polityczne we wspomnianym zakresie

Wyraźnie zauważalną tendencją w polskim ustawodawstwie było w latach 90. XX w. **rozszerzanie się zakresu** regulacji ustawowych, wynikające nie tylko z warunków transformacji, ale z nowych problemów, które niesie burzliwy rozwój technik i technologii informatycznych, komunikowania, łączności, genetyki, biologii czy chemii. Stabilność państwa, bezpieczeństwo obywateli, ład społeczny czy ekologiczny wymagają nowych norm i reguł, które są tworzone przez nowe ustawy. Aktywność państwa uległa tu niespotykanemu dotąd rozszerzeniu. Podobnie było w innych parlamentach. Np. Kongres USA rokrocznie uchwała około 80 podobnego rodzaju ustaw (są to zupełnie nowe akty lub zmiany już istniejących). Wszystkie te akty tworzą złożoną siatkę wzajemnych powiązań normatywnych pomiędzy różnymi podmiotami życia społecznego, gospodarczego i politycz-

⁷ W kadencji 1991-1993 uchwalone zostały 94 ustawy na 335 wniesionych projektów ustawodawczych, w kadencji 1993-1997 były to 584 ustawy przy 826 inicjatywach ustawodawczych, w kadencji 1997-2001 uchwalono 717 ustaw przy 753 inicjatywach ustawodawczych. Znaczna część uchwalonych ustaw w ostatniej kadencji to ustawy wnoszące poprawki do już obowiązujących aktów, nie zaś ustawy całkowicie nowe. Jeśli chodzi o nowe oryginalne ustawy, to ich liczba jest mniejsza, ale także rosła w latach 90. Przykładowo w kadencji 1993-1997 było to 265 ustaw, a w kadencji 1997-2001 ponad 300. Por. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II kadencja. Informacja o działalności Sejmu*. Warszawa 1996, s. 23. Por. także dane Kancelarii Sejmu z lat 1991-2001.

nego. Nakładają pewne obowiązki nie tylko na organizacje, firmy czy obywateli, ale przede wszystkim na wykonawcze i sądownicze organy państwa, które odpowiadają za ich realizację i rozstrzygają ewentualne spory i konflikty. Siłą rzeczy zwiększa to uczestnictwo wspomnianych organów w odczuwanej przez obywateli wszechwładzy państwa.

Sejm, podobnie jak inne parlamenty, aktywnie wpływał na realizację **polityki gospodarczej państwa**, tworząc jej podstawy prawne w nowej rzeczywistości i jednocześnie w nowatorski sposób oddziałując na politykę pieniężną. Istnienie narodowych banków centralnych czy niezależnych od władzy wykonawczej gremiów określających najistotniejsze elementy polityki pieniężnej (np. Rady Polityki Pieniężnej) nie oznacza, że stoją one ponad instytucją państwa. Są to organy o charakterze państwowo-prawnym i parlament, jako nosiciel podmiotowości politycznej społeczeństwa, określa ich skład, kompetencje, zakres niezależności od władzy wykonawczej, formy działalności, a także inne elementy statusu członków tych gremiów. Są one zobowiązane do przedstawiania parlamentowi zwykle corocznych sprawozdań z wykonania założeń polityki pieniężnej. Ich członkowie ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną za naruszenie ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, przed sądami najwyższymi bądź trybunałami konstytucyjnymi, w zależności od rozwiązań ustrojowych przyjętych w danym państwie⁸. Niezależność narodowych banków centralnych nie jest więc niezależnością wobec instytucji państwa, lecz jedynie jego organów wykonawczych, kreujących politykę gospodarczą i politykę pieniężną i odpowiedzialnych za nie⁹. Znaczenie parlamentu w kształtowaniu **finansów publicznych**, w świetle toczącej się ostatnio w Polsce dyskusji o „dziurze budżetowej”, nie powinno być podawane w wątpliwość. W zdecydowanej większości państw (łącznie z USA i pozostałymi państwami należącymi do OECD) ilość środków „przechodzących” przez budżet centralny wzrasta. Oznacza to wzrost aktywności państwa w tej dziedzinie i w praktyce nic nie wskazuje na zmianę tej tendencji.

W procesie transformacji udało się powołać oparty na demokratycznej reprezentacji parlament – Sejm i Senat – który w realizacji wielu zadań spełnia wymogi sprofesjonalizowanej legislatury¹⁰. Można jednak wskazać pewne niedomogi w jego struktu-

⁸ W Polsce Prezes Narodowego Banku Polskiego odpowiada, zgodnie z art. 198 pkt 1, przed Trybunałem Stanu.

⁹ Szerzej por. R. Elgie: *Democratic Accountability and Central Bank Independence: Historical and Contemporary, National and European Perspectives*. West European Politics 1998, vol. 21, nr 3, s. 53-76.

¹⁰ O procesach profesjonalizacji legislatur patrz: K.A. Eliassen, M.N. Pedersen: *The Professionalization of Legislatures: A Comparative Study of Political Recruitment in Denmark and Norway*. Odense 1975.

rze i funkcjonowaniu. W świetle różnych teorii modernizacji państwa – szczególnie teorii neoinstytucjonalnej, w naukach politycznych, kładącej nacisk na efektywność i sprawność instytucji politycznych, tworzących państwo¹¹ – podstawowe jest pytanie: czy dla zwiększenia efektywności i sprawności funkcjonowania Polska jako jednolite, unitarne państwo¹² potrzebuje dwuizbowego parlamentu. Czy jest on potrzebny dla racjonalności i efektywności państwa, nie zaś dla uczynienia zadość historycznym sentymentom, bowiem te zarówno w polityce, jak i gospodarce nie powinny przeważać?

Jako zwolennik jednoizbowych parlamentów (wzorem racjonalności w tym względzie są dla mnie parlamenty skandynawskie) mogę stwierdzić, że polska dwuizbowość niewiele ma wspólnego ze sprawnością i efektywnością tak bardzo potrzebną instytucji państwa¹³. Zakończenie procesu transformacji w sensie ustrojowo-prawnym w naszym kraju i przejście do konsolidacji instytucji państwa wymuszają niejako konieczność przewartościowania argumentów „za” i „przeciw” w tym aspekcie. Przede wszystkim niezbędne jest ich uporządkowanie przy uwzględnieniu nowych tendencji w traktowaniu instytucji politycznych (wszak na tym polega istota konsolidacji).

Wspomniana teoria najogólniej przyjmuje, że instytucje czy infrastruktura demokracji **mają cenę**, którą określa ich **efektywność**, czyli stosunek nakładów do efektów osiągniętych za pomocą tych instytucji. Jeśli podobne, a tym bardziej lepsze efekty można osiągnąć mniejszym nakładem środków finansowych, pochodzących z kieszeni podatników, należy zaproponować redukcję zbędnych w tym sensie instytucji. Instytucje polityczne powinny być tak samo efektywne jak przedsiębiorstwa czy banki, choć – co jest oczywiste – różnią się celami funkcjonowania. Pierwsze muszą być efektywne w pogoni za zyskiem i walce z konkurencją na rynku wewnętrznym i międzynarodowym. Drugie powinny być efektywne, aby w niewielkim stopniu obciążać obywateli płacących podatki i optymalnie służyć interesowi publicznemu. Będzie tak, jeśli dodatkowo instytucje demokratyczne – parlamenty – będą **sprawne** w realizacji swoich

¹¹ Za klasyczną dla teorii neoinstytucjonalnej uznaje się prace: J.G. March, J.P. Olsen: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Political Life*. New York 1989 Free Press.

¹² Państwa dzielą się na unitarne (proste) i złożone. W państwach unitarnych nie ma enklaw autonomicznych, których zasady funkcjonowania są określone przez normy konstytucyjno-prawne. W państwach złożonych takie enklawy występują (są nimi np. landy w Niemczech, stany w USA oraz kantony w Szwajcarii).

¹³ Należy dodać, że na 23 państwa Europy Środkowej i Wschodniej, które przeszły transformację ustrojową i dziś są na różnych etapach rozwoju politycznego i społeczno-gospodarczego, w 8 powołano do życia parlamenty dwuizbowe (w tym w Polsce), w 15 zaś parlamenty jednoizbowe. Świadczy to o docenianiu wagi problemu i tworzeniu dodatkowych instytucji tylko tam, gdzie jest to rzeczywiście niezbędne.

funkcji i **reprezentatywne**, czyli szeroko legitymizowane społecznie. Efektywność, sprawność i reprezentatywność są trzema filarami, na których wspierają się nowoczesne, wysoce sprofesjonalizowane parlamenty w Europie Zachodniej czy USA i Kanadzie. Cechy te mają dynamiczny charakter i nie mogą być osiągnięte raz na zawsze. Są raczej wzorcem, do którego różne parlamenty dążą w procesie określanym mianem profesjonalizacji parlamentów¹⁴. I w tym procesie bardziej zaawansowane są dziś parlamenty Estonii, Łotwy czy Węgier niż nasz parlament. Jednak w minionych 10 – 15 latach parlamenty okazały się instytucjami elastycznymi i adaptującymi się do zmieniających się warunków w państwie i stosunkach międzynarodowych, co wielokrotnie podkreślano w literaturze amerykańskiej i europejskiej¹⁵. Nie sposób wskazać w przyszłości na inną instytucję mogącą zastąpić parlamenty narodowe w realizacji ich funkcji, bez względu na przyjęty model rozwoju państwa. Z pewnością jednak nie będzie to rynek, nawet globalny.

Status i pozycja **władzy wykonawczej**, ze względu na jej złożony charakter i różne formy, w jakich występuje w transformujących się państwach naszego regionu, są trudne do wszechstronnego przeanalizowania. Ogólnie można przyjąć, że władza ta ma we współczesnych państwach monistyczną lub dualistyczną strukturę. W pierwszym przypadku oznacza to przede wszystkim państwa o systemie prezydenckim wzorowanym na systemie obowiązującym w Stanach Zjednoczonych. W drugim przypadku chodzi o państwa o systemie semiprezydenckim (np. Francja) oraz parlamentarno-gabinetowym z prezydentem jako głową państwa (np. Włochy czy Polska), w których władza wykonawcza w różnych proporcjach rozdzielona jest pomiędzy rząd lub radę ministrów oraz prezydenta¹⁶. Szczegółowe rozwiązania bardzo jednak różnią się między sobą.

Dyskusja i działania polityczne podejmowane w trakcie transformacji zmierzały, jak już wspominałem, do stworzenia systemu ustrojowego, w którym podmiotem dominującym byłby albo prezydent w obrębie dualistycznej lub monistycznej władzy wykonawczej, albo takim podmiotem byłby parlament. Mówiąc inaczej, musiano rozstrzygnąć

¹⁴ Por. K.A. Eliassen, M.N. Pedersen: *The Profesionalization of Legislatures: A Comparative Study of Political Recruitment in Denmark and Norway*. Odense 1975.

¹⁵ Por. E. Damgaard: *The Strong Parliaments of Scandinavia: Continuity and Change of Scandinavian Parliaments*. W: *Parliaments in the Modern World*, op.cit., s. 101.

¹⁶ Szerzej patrz: E. Gdulewicz, W. Kręcisz, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski: *Ustroje państw współczesnych*. Lublin 1997, *Konstytucyjne systemy rządów*. Praca pod red. naukową M. Domagały, Warszawa 1997 i inne.

kwestię **formy rządów**, bowiem ta pierwotna decyzja miała konsekwencje instytucjonalne i funkcjonalne¹⁷. Reguły systemu parlamentarno-gabinetowego, mimo że z trudem, jednak utorowały sobie drogę do realizacji, doprowadzając do dominującej pozycji Prezesa Rady Ministrów wśród organów władzy wykonawczej, co potwierdziła ostatecznie Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Trzeba jednakże pamiętać, że w czasie obowiązywania Małej Konstytucji zerwano „generalnie z zasadą, że powołanie, odwołanie i dokonywanie zmian w składzie Rady Ministrów należy wyłącznie do Sejmu. W jej miejsce zaś przyjmuje [się] zasadę, że powołanie, odwołanie i dokonywanie zmian w składzie Rządu jest zastrzeżone tylko dla Prezydenta”¹⁸. Istnieją już powszechne i bezpośrednie wybory prezydenta, są „prezydenckie resorty”, są szerokie uprawnienia w zakresie stosunków z zagranicą, prezydent zaś co rusz domaga się rozszerzenia swoich uprawnień. Kontrowersje w kwestii modelu władzy wykonawczej kończą się wraz z wyborami prezydenckimi 1995 r., a Konstytucja RP ostatecznie rozstrzyga i porządkuje kwestię jej statusu.

Do 1989 r. zasadniczym „centrum władzy wykonawczej” było Biuro Polityczne PZPR, będące jednak poza systemem administracji państwowej. Mimo prób podejmowanych w okresie tranżycji nie udało się stworzyć wewnętrznego ośrodka koordynująco-decyzyjnego w obrębie władzy wykonawczej. „Funkcje w tym zakresie były silnie rozproszone, przy czym polityka państwa w dużym stopniu określana była na niskim szczeblu, nierzadko na poziomie departamentów poszczególnych ministerstw, bez zapewnienia należytej spójności funkcjonowania całego systemu”¹⁹.

Zasadnicze znaczenie dla roli państwa w gospodarce, ale także innych dziedzin aktywności władzy wykonawczej miała reforma Centrum Administracyjno-Gospodarczego Rządu, przez które najczęściej rozumie się: „zespół instytucji politycznych i administracyjnych, (których zadaniem jest) zapewnienie spójności w prowadzeniu polityki państwa”²⁰. Uchwalenie przez Sejm w czerwcu 1994 r. dokumentu „Strategia dla Polski”

¹⁷ Por. *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Praca pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wrocław 1997, s. 53-57.

¹⁸ Z. Szeliga: *Rada Ministrów a Sejm 1989-1997*. Lublin 1998, s. 17.

¹⁹ P. Przciszewski: *Reforma Centrum Administracyjno-Gospodarczego Rządu (CAGR)*. W: *Budowanie instytucji państwa 1989-2001*, op.cit., s. 66.

²⁰ H. Izdebski: *Centrum Rządu w Polsce – stan obecny i kierunki zmian*. Materiał roboczy – wersja końcowa. W: *Materiały Reformy administracji publicznej*. Dział II – Reforma „Centrum Rządu”, z. I: Funkcjonowanie i Aparat Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. Praca pod red. H. Izdebskiego, Warszawa 1993 URM, s. 14.

zapowiadało powrót do prac związanych z reformą centrum rządu. Ostatecznie przygotowany przez zespół ekspertów dokument pt. „Założenia reformy Centrum Gospodarczego Rządu” Rada Ministrów przyjęła 20 czerwca 1995 r.²¹ Reformę tę oddzielono od reformy całego systemu administracji publicznej, która miała być następnym etapem zmian. Zasadniczym celem reformy było utworzenie rządowego centrum gospodarczego, które miało przyczynić się do stabilnego, długookresowego rozwoju gospodarki polskiej i zwiększania jej konkurencyjności w warunkach gospodarki rynkowej. „Celem normatywnym” było uporządkowanie prawa materialnego, które miało określać zakres oraz instrumenty prowadzenia przez nowe urzędy polityki gospodarczej państwa odpowiadającej warunkom gospodarki rynkowej. Realizacja celu głównego rozkładała się na siedem celów wiodących, a każdemu z nich zostały podporządkowane zadania instytucjonalne i funkcjonalne, określane mianem kryteriów wykonawczych. Były wśród nich m.in.: zwiększenie zdolności Centrum do formułowania i realizacji średnio- i długookresowych strategii gospodarczych, racjonalizacja struktur, mechanizmów koordynacyjnych i procesów decyzyjnych w ramach Centrum i związane z tym rozszerzenie zakresu uprawnień koordynacyjnych Prezesa Rady Ministrów, usprawnienie procesów przekształceń własnościowych i podniesienie ich efektywności oraz zwiększenie efektywności sprawowania funkcji właścicielskich w stosunku do majątku pozostającego własnością państwa.

Institutionalnymi efektami reformy, wynikającymi ze sformułowanych celów wiodących, były zmiany strukturalne w obrębie Centrum. Wzmacniając pozycję ustrojową Prezesa Rady Ministrów, powołano Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, utworzono urzędy ministra gospodarki i ministra Skarbu Państwa, a Centralny Urząd Planowania zastąpiono Rządowym Centrum Studiów Strategicznych. Na mocy autopoprawki zgłoszonej przez rząd połączono w jednym urzędzie ministra spraw wewnętrznych i administracji kompetencje obu resortów. Dodatkowo powołano Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Nastąpiło także przesunięcie do gestii wojewodów ponad 120 rodzajów kompetencji, związanych przede wszystkim z realizacją funkcji właścicielskich i zmian organu założycielskiego dla ponad 1.300 przedsiębiorstw państwowych. Za „normatywne” sfinalizowanie reformy w przygotowanym, całościowym kształcie należy uznać uchwalenie przez Sejm i wprowadzenie ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

²¹ Patrz: M. Pol: *Reforma centrum gospodarczego rządu. Sprawozdanie z działalności pełnomocnika RM ds. reformy centrum gospodarczego rządu*. „Przegląd Rządowy” nr 6-7/1997. Początkowo używano określenia „centrum gospodarcze rządu”, z czasem jednak w związku z propozycjami zmian dotyczącymi innych ministerstw i instytucji centralnych (m.in. MSW) do początkowej nazwy dodano określenie „administracyjne”.

Oceniając przyjęte rozwiązania, należy mieć na uwadze, że mimo istnienia zbliżonych struktur oraz mechanizmów prowadzenia polityki gospodarczej i społecznej we wszystkich państwach demokratycznych brak jest jednego wzorca w tym względzie. Rozwiązania zastosowane w poszczególnych państwach – Francji, Szwecji, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii czy USA – różnią się pomiędzy sobą, niekiedy znacznie. W Polsce w zasadzie udało się zrealizować, choć w różnym stopniu, wszystkie wspomniane cele wiodące. Nie oznacza to jednak, że sposób realizacji niektórych z nich i osiągnięte rezultaty nie miały pewnych nieoczekiwanych skutków negatywnych i nie spotykają się z krytyką niektórych badaczy i środowisk. Dzieje się tak najczęściej w odniesieniu do celu sformułowanego jako usprawnienie procesów przekształceń własnościowych i zwiększenie ich efektywności, mierzone dynamiką udziału sektora prywatnego w PKB oraz wielkością dochodów budżetowych pochodzących z prywatyzacji. Przyjęcie takich wskaźników powodowało, że bardzo często społeczne aspekty prywatyzacji, np. utrzymanie maksymalnej liczby miejsc pracy (zresztą najczęściej *a priori* przyjmowano, iż przedsiębiorstwa państwowe mają przerosty zatrudnienia) czy mechanizmy i środki finansowe (odprawy) dla zwalnianych z pracy przez nowych właścicieli, nie były w pełni uwzględniane w trakcie negocjacji prywatyzacyjnych. Stąd wielu zwalnianych i ich rodziny odczuwały prywatyzację nie jako „sprzedaż”, lecz raczej jako „wyprzedaż” czy wręcz „grabież”, a dzisiejsza stopa bezrobocia jest w jakimś stopniu pochodną tamtych działań²². Oceniając jednak te działania przez pryzmat roli państwa, należy podkreślić, że to poszczególne ugrupowania polityczne, tworząc plany prywatyzacji i realizując je poprzez właściwe organy państwa, biorą na siebie pełną odpowiedzialność nie tylko za gospodarcze, ale także społeczne skutki tych przedsięwzięć.

Z punktu widzenia aktywności państwa w sferze gospodarczej ważnym procesem była decentralizacja władzy wykonawczej na szczeblu centralnym (**decentralizacja horyzontalna**), poprzez tworzenie agencji, komisji, funduszy, zarządów, biur czy komitetów rządowych, oraz decentralizacja do jednostek regionalnych i lokalnych samorządu terytorialnego (**decentralizacja wertykalna**). Oba te procesy były i są przejawami ewolucji i adaptacji instytucji państwa do zmieniających się warunków zewnętrznych, a nie wyrazem jego erozji. Siłę państwa mierzy się skutecznością jego działań, a te w nowym układzie strukturalnym i przestrzennym powinny być doskonalsze niż dawniej, realnie wzmacniając instytucję państwa. W okresie transformacji ustrojowej i w aktualnej fazie konsolidacji obserwujemy dwa dialektycznie powiązane procesy, z których interpreta-

²² Por. przykładowo M. Jarosz: *Krajobraz po prywatyzacji*. W: *Globalizacja. Gospodarka-Praca-Kultura*. Praca pod red. J. Gardawskiego i J. Polakowskiej-Kujawy, Warszawa 2003 SGH, s. 203-218.

cją nie wszyscy sobie radzą. Z jednej strony występuje wyraźna decentralizacja władzy państwowej – wertykalna i horyzontalna (pionowa i pozioma). Z drugiej strony – w związku z procesami integracyjnymi w Europie, ale także na innych kontynentach – część uprawnień pozostających dotąd w rękach centralnej władzy wykonawczej została scedowana na instytucje integracyjne.

Decentralizację wertykalną należy wiązać przede wszystkim z ustanowieniem poszczególnych szczebli **jednostek i organów samorządu terytorialnego**. Funkcjonalny aspekt przemian zakładał zmodyfikowany podział kompetencji zarówno w ramach Centrum Administracyjno-Gospodarczego, jak i w ramach nowego układu terytorialnego organów administracji. Ich podział aksjologiczny zmierzał natomiast do upowszechnienia nowych wartości związanych z autonomią podejmowania decyzji przez wspólnoty lokalne²³. Prawne podstawy reformy samorządu terytorialnego ponadgminnego zawarte są w trzech ustawach z dnia 5 czerwca 1998 r.: o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o samorządzie powiatowym²⁴, a także w ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa²⁵ oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów²⁶.

W rezultacie reformy wprowadzono dwa segmenty samorządu terytorialnego: **samorząd lokalny i samorząd regionalny**. Konstytucyjną podstawę takiego rozwiązania stanowi przepis art. 164 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., która zastrzega jednocześnie w art. 164 ust. 1 podstawowy charakter gminy²⁷. Zasadniczym argumentem prawnym za przeprowadzeniem reformy administracji była konieczność pełnej realizacji zasad ustrojowych Rzeczypospolitej zawartych w Konstytucji. Za najważniejsze, a jednocześnie związane z reformą należy uznać: zasadę unitarności państwa polskiego (art. 3), zasadę podziału i równoważenia się władz (art. 10) oraz zasadę decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1) połączoną z klauzulą korpo-

²³ Szerzej patrz: J. Osiński: *Problemy aksjologii samorządności lokalnej w krajach nordyckich i w Polsce. W: Samorząd gminny w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*. Praca pod red. B. Nawrota i J. Pokładeckiego, Poznań 1999, s. 59-71.

²⁴ Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 576, 577, 578.

²⁵ Dz.U. z 1998 r., nr 96, poz. 603.

²⁶ Dz.U. z 1998 r., nr 103, poz. 652.

²⁷ Podstawą prawną samorządu gminnego jest pierwsza w procesie transformacji ustawa samorządowa: ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r.

racyjną (art. 16 ust. 1)²⁸. Ta ostatnia powinna być odczytywana w duchu preambuły konstytucyjnej, opartej m.in. na fundamencie pomocniczości i solidarności. Klauzula korporacyjna ma swoją konsekwencję w postaci **podmiotowości publicznoprawnej** jednostek samorządu terytorialnego, które wykonują przypisane im zadania publiczne „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2).

Mimo tej jednoznaczności i jednorodności podstawy konstytucyjnej formuła kompetencyjna samorządu terytorialnego została wewnętrznie podzielona, w zależności od szczebla, na sprawy o charakterze ogólnopństwowym i sprawy związane ze wspólnotami samorządowymi poszczególnych szczebli²⁹. Zakresy działania samorządu gminnego i wojewódzkiego wynikają z klauzul generalnych: gmina w zakresie spraw lokalnych, samorząd województwa w zakresie spraw o znaczeniu wojewódzkim (regionalnym). W odniesieniu do samorządu powiatowego jako podstawę określenia zakresu działania przyjęto enumerację przedmiotową, zawartą w ustawie powiatowej, która ponadto stwierdza, że w zakresie tym mieszczą się „określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym” (art. 4 ust. 1). Relacje pomiędzy gminą a powiatem oparto więc na zasadzie subsydiarności (uzupełnienia), a nie zależności wynikającej z podległości czy podporządkowania. Nie oznacza to jednak, że powiaty przejęły wszystkie zadania „o charakterze ponadgminnym”. Zadania przekraczające możliwości wykonawcze pojedynczych gmin, które w ustawie nie zostały wyraźnie odniesione do zakresu działania powiatu bądź nie należą do województwa, pozostają w gestii gmin i są realizowane poprzez współpracę międzykomunalną.

Wyliczenie zadań powiatu nie obejmuje wszystkich przedsięwzięć mających ponadgminny charakter ze względu na przewidziane różne formy współdziałania międzykomunalnego. Należy także pamiętać o pozostałych przepisach prawa materialnego i ustrojowego. W miarę upływu czasu określanie kompetencji powiatu do realizacji zadań przesuwac się będzie z podstawowej, wydawałoby się, ustawy o samorządzie powiatowym na ustawę kompetencyjną i prawo materialne³⁰. Nowe zadania powiatu będą więc mogły być wprowadzane wyłącznie w drodze ustawowej, nie zaś rozporządze-

²⁸ „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Członkostwo we wspólnocie ma charakter powszechny, związane jest ono bowiem z miejscem zamieszkania i nie zależy od aktu przystąpienia. Podobne rozwiązanie występuje w innych państwach europejskich. Por. B. Dolnicki: *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*. Katowice 1994, s. 8.

²⁹ Por. M. Kulesza: *Reforma administracji publicznej w Polsce. Wprowadzenie powiatów*. W: *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej*. Warszawa 1999, z. 1, s. 7-8.

³⁰ Por. Z. Leoński: *Reforma powiatowa – zagadnienia prawno-ustrojowe*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3/1993, s. 21.

niami, co przewiduje art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji. Trudno to uznać za rozwiązanie konsekwentne, skoro do zadań własnych powiatu (co wynika z art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym) należą także zadania powiatowych służb, inspekcji i straży, których kompetencje i formy organizacji działalności będą regulowane stosownymi rozporządzeniami.

W opracowaniach dotyczących reformy samorządu terytorialnego podkreśla się jej znaczenie dla określenia **nowej roli państwa w gospodarce** na poziomie lokalnym i regionalnym oraz akcentuje **zasadę pomocniczości (subsydiarności)** jako jedną z podstawowych zasad organizacji państwa demokratycznego³¹. W pierwszym przypadku słusznie podkreśla się, że w nowej sytuacji „rola państwa musi być zdefiniowana na nowo”, jednocześnie definiując państwo jako „dobro wspólne wszystkich obywateli, a jego celem i racją istnienia jest troska o stworzenie im wszystkim optymalnych warunków wszechstronnego rozwoju”. Zadaniem państwa w ramach tego zasadniczego celu są: zapewnienie podstaw dobrobytu, zabezpieczenie porządku prawnego, stworzenie warunków rozwoju kultury narodowej i zagwarantowanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego³².

Należy dodać, że poprzez wyposażenie organów samorządu terytorialnego w szerokie uprawnienia w sferze gospodarczej i właścicielskiej (mienie komunalne) stworzono warunki do optymalizacji zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. Problemem pozostaje finansowanie przedsięwzięć samorządów: lokalnego i regionalnego. Jednak wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej kwestia ta będzie stopniowo rozwiązywana za sprawą unijnych funduszy strukturalnych kierowanych na rozwój lokalny i regionalny.

Reasumując, decentralizacja wertykalna związana z przekazaniem „uprawnień w dół” może stwarzać wrażenie utraty przez państwo niektórych jego dotychczasowych kompetencji i część badaczy tak to interpretuje. Jest to jednak wrażenie błędne. Organy samorządu terytorialnego, także w Polsce, wykonują przecież **zadania publiczne w imieniu państwa**, mimo że w przypadku zadań własnych ich autonomia pozostaje większa. Także regulacje prawne występujące w państwach Unii Europejskiej nie pozostawiają w tej kwestii żadnych wątpliwości. W przypadku cedowania uprawnień na instytucje ponadnarodowe państwo czyni to dobrowolnie, realizując swoje suwerenne prawo do

³¹ Por. J. Regulski: *Nowy ustrój, nowe szanse, nowe problemy*. W: *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej*. Warszawa 1999, s. 18-19.

³² Tamże, s. 18.

decydowania o kierunkach rozwoju cywilizacyjnej zamieszkałej na jego terytorium wspólnoty, nazywanej społeczeństwem. Jest to raczej realizacja zasady suwerenności państwa niż jej ograniczenie.

Ważnym wskaźnikiem utrzymywania się, a nawet wzrostu znaczenia instytucji państwa w warunkach transformacji było stopniowe zwiększanie liczby **zatrudnionych w strukturach władzy wykonawczej**. Występuje on również w innych transformujących się państwach, a także w państwach stabilnych demokracji. Przykładowo, administracja federalna w Stanach Zjednoczonych liczy dziś ponad 3,5 mln urzędników, wobec 2,8 mln piętnaście lat temu, administracja stanowa i lokalna ponad 16 mln osób wobec 13,4 mln w 1984 r.³³ Dane te dotyczą tylko władzy wykonawczej, a więc nie odnoszą się do urzędników Kongresu, legislatur stanowych czy sędziów sądów wszystkich instancji. Dane dotyczące państw Unii Europejskiej potwierdzają, że największy przyrost zatrudnionych w administracji centralnej i lokalnej następuje najczęściej wtedy, gdy władzę sprawują ugrupowania neoliberalne lub konserwatywne (w tym chadeckie), które jednym z naczelnych haseł swoich doktryn uczyniły, paradoksalnie, „redukcję lub odchudzenie państwa”.

Sytuacja w Polsce potwierdza obie wspomniane tendencje, a wzrost zatrudnienia, szczególnie w administracji samorządowej w okresie transformacji, jest wyraźny. Przykładowo, zatrudnienie w administracji centralnej wyraźnie rośnie od 1993 r.: z 88.561 do 102.660 w 1994 r., 110.208 w 1995 r. i 126.204 w 1998 r. W rezultacie wprowadzonych reform Centrum zatrudnienie w 1999 r. zmniejszyło się do 122.361, a w 2000 r. do 110.897 osób³⁴. W administracji samorządowej wzrost ten jest jeszcze bardziej widoczny i trwa praktycznie do chwili obecnej. W 1993 r. zatrudnienie w tym dziale wynosiło 108.333 osoby, w 1994 r. – 135.022, w 1995 r. – 139.295. W 1999 r., a więc po wprowadzeniu reformy administracji publicznej w związku z nowym zasadniczym podziałem terytorialno-administracyjnym, zatrudnienie wyniosło 158.555 osób, a w 2000 r. – 179.471 osób³⁵.

³³ W.D. Burnham: *Democracy in the Making. American Government and Politics*. New Jersey 1986 Prentice-Hall, Englewood Cliffs, s. 363.

³⁴ Według danych GUS, na podstawie Biuletynów GUS „Zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej i pośrednictwie finansowym w roku (1994..., 2000)”.

³⁵ W jakim stopniu wzrost ten był uzasadniony, a w jakim wynikał z błędów strukturalnych popełnionych w trakcie przeprowadzania wspomnianych reform, patrz: J. Osiński: *System administracji publicznej w Polsce a członkostwo w Unii Europejskiej*. Studia i Prace KES SGH, z. 1, Warszawa 2001, s. 76-91.

Analiza znaczenia **władzy sądowniczej** jako kolejnego składnika instytucji państwa potwierdza, że procesy transformacji znacznie wpłynęły na jej funkcjonowanie. W literaturze panuje w zasadzie zgodny pogląd, że organy wymiaru sprawiedliwości odgrywają i będą odgrywać coraz większą rolę. Niektórzy badacze wskazują, że w trójpodziale władzy państwowej ten składnik już dziś **ma znaczenie dominujące**, dystansując legislatywę i egzekutywę³⁶.

Zasadnicze zmiany w systemie sądownictwa, w tym gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziów, zostały dokonane w Polsce do końca 1989 r., a więc w zasadzie w fazie tranzycji. Jednak konstytucyjne gwarancje funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz nadanie Krajowej Radzie Sądownictwa rangi organu konstytucyjnego nastąpiły w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. – odpowiednio w art. 173, 178-181 i 187. W trakcie debat konstytucyjnych zagadnienia władzy sądowniczej nie wywoływały istotnych sporów, a zbieżność poglądów głównych ugrupowań politycznych świadczyła o niemal pełnej jednomyślności w tej sprawie. Ewolucja władzy sądowniczej w Polsce wyraźnie wskazuje na przynajmniej trzy tendencje. Pierwsza dotyczy doskonalenia podstaw prawnych funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a szczególnie sądów powszechnych. Najnowszym przykładem jest ustawa z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, będąca nową, kompleksową regulacją dotyczącą omawianego segmentu państwa³⁷. Druga dotyczy wzrostu znaczenia sądów wszystkich rodzajów oraz instancji i przejawia się m.in. we wzroście liczby spraw dotyczących nowych, dotąd nierozstrzyganych kwestii. Wzrost aktywności sądów od początków transformacji był i jest szczególnie widoczny w sprawach cywilnych związanych z działalnością gospodarczą: nieuczciwa konkurencja, upadłości firm, zapłaty należności, zmiany praw własności, ochrona praw konsumentów, praktyki monopolistyczne, nieuczciwa reklama, kradzieże własności intelektualnej itd. Osobna grupa spraw to procesy pomiędzy pracodawcami a pracownikami na gruncie prawa pracy i ustawodawstwa socjalnego. W ciągu ostatnich kilkunastu lat liczba spraw sądowych będących ingerencją państwa w kwestie gospodarcze i relacje pomiędzy podmiotami gospodarczymi lub podmiotami gospodarczymi a organami państwa (służby podatkowe, ekologiczne, finansowe itd.) wzrosła w USA czterokrotnie, a w państwach UE – trzykrotnie. W Polsce podobna tendencja widoczna jest od początku naszej transformacji i uwalniania rynku,

³⁶ W odniesieniu do Kanady i USA patrz: M.O. Dickerson, T. Flanagan: *An Introduction to Government and Politics*. Calgary 1994, s. 373 i nast., a także: P.H. Russell: *The Judiciary in Canada: The Third Branch of Government*. Toronto 1987. W Stanach Zjednoczonych wspomniany pogląd głoszony był powszechnie w trakcie finału kampanii prezydenckiej w 2000 r., w której ostatecznie sądy (a w mniejszym stopniu wyborcy) rozstrzygnęły o sukcesie George'a W. Busha.

³⁷ Dz.U. nr 98, poz. 1070.

a wspomniany wzrost liczby spraw jest jeszcze większy. Trzecia tendencja, wynikająca niejako z poprzedniej, to dalece niewystarczające materialne (lokalowe, techniczne i finansowe) i kadrowe („kastowość adwokatury”) zabezpieczenie organów władzy sądowniczej, często pracujących w siermiężnych warunkach w porównaniu z sytuacją w innych państwach. Skutkiem tego jest m.in. przeciąganie się w czasie procesów sądowych, skutkujące odwołaniami do instancji europejskiej.

Ani rynki wewnętrzne, ani globalny rynek nie mogą funkcjonować bez istnienia sądownictwa wewnętrznego, a więc rosnącej aktywności państwa w tej dziedzinie, jak również w związku z procesami integracji i globalizacji, sądownictwa międzynarodowego. W latach 90. XX wieku można było zaobserwować ewolucję władzy sądowniczej w Polsce w kierunku większej niezależności, profesjonalizmu i efektywności. Oczywiście do osiągnięcia jednego z najistotniejszych elementów demokratycznego państwa prawa – swobodnego dostępu obywateli do organów wymiaru sprawiedliwości i uzyskania orzeczenia w krótkim terminie – jeszcze daleko i jest to uwarunkowane dalszymi przedsięwzięciami modernizacyjnymi.

5. Zakończenie i konkluzje

Przedstawione kwestie nie mogą, nawet w minimalnym stopniu, pretendować do wyczerpującego określenia znaczenia przemian instytucji państwa w okresie transformacji w Polsce i jego wpływu na ten proces. Wyraźnie jednak wskazują na **dynamiczną i adaptacyjną ewolucję** tej instytucji zgodnie ze zmieniającymi się warunkami rozwoju cywilizacyjnego. Państwo i jego organy efektywnie zmieniają się i dzisiaj bardzo różnią się od wzorców sprzed pięćdziesięciu czy stu lat. W procesach sprawowania władzy same w znacznym zakresie korzystają z nowych technik, technologii i reguł sprawniejszego i efektywniejszego zarządzania społeczeństwami i powiększania swoich zasobów, sprzyjając realizacji interesów i oczekiwań obywateli. Jesteśmy „skazani” na życie w państwie, które realizuje wiele zadań i jest w ich wykonywaniu niezastępowalne, np. zapewnienie ładu i bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego obywateli. Dyskusje w literaturze naukowej dotyczące perspektyw istnienia i charakteru państwa narodowego na przełomie XX i XXI wieku rozpoczęły się znacznie wcześniej, niż ukazała się praca Kenichi Ohmae: *The End of the Nation State*, wieszcząca koniec państwa narodowego. Pogląd o „końcu polityki” i wchłonięciu państwa przez globalny rynek powtórzony został przez wielu badaczy w różnych częściach świata. Jednocześnie jednak pojawiły się opracowania wskazujące, że państwa narodowe nie zanikają, a rola i znaczenie legislatur, rządów i sądownictwa wraz z rozwojem integracji i globalizacji raczej

się rozszerzają, niż maleją³⁸. Ta zasadnicza różnica poglądów wskazuje jednak, że współcześnie konieczna jest redefinicja państwa jako instytucji, która długo jeszcze będzie towarzyszyła ludziom i organizowała zbiorowy wysiłek warunkujący postęp cywilizacyjny poszczególnych społeczeństw i całej ludzkości.

Rola państwa w procesach transformacji jest ogromna, jednak w moim przekonaniu będzie się zmieniać (czy zmniejszać, jak interpretują to inni) wraz ze stabilizacją demokracji (postępy procesu konsolidacji). Aktywność bezpośrednia zostanie zastąpiona w znacznej mierze **aktywnością pośrednią państwa**. Proces ten od dziesięcioleci obserwujemy w USA czy Europie Zachodniej. Warunkiem jest jednak „zageszczenie” sieci infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego, którego instytucje mogą w pewnych zakresach „wyręczyć” organy państwa w realizacji zadań. W Polsce mimo pozytywnych oddziaływań zewnętrznych płynących z Unii Europejskiej jest to jednak kwestia pokoleń. Socjalizacja polityczna wiedzie najpierw poprzez uznanie przez większość obywateli państwa polskiego – Rzeczypospolitej Polskiej – za przyjazne, „nasze” i sprzyjające naszemu rozwojowi cywilizacyjnemu.

³⁸ Interesujące jest porównanie poglądów na omawiany temat zawartych m.in. w: *World Commission on Environment and Development, Our Common Future*. Oxford 1987; U. Beck, A. Giddens, S. Lash: *Reflexive Modernization*. Cambridge 1994; P. Hirst, G. Thompson: *Globalization in Question*. Cambridge 1996; D. Held: *Democracy and Globalization*. W: D. Archibugi, D. Held, M. Kohler: *Re-Imagining Political Community*. Cambridge 1998; P. Beres: *The Social Democratic Response to Globalization*. W: R. Cupepus, J. Kandel: *European Social Democracy: Transformation in Progress*. Amsterdam 1998.

Maciej Cygler

Polityka ochrony środowiska naturalnego w Polsce

- **Rozwój i kształtowanie się polityki ekologicznej w Polsce**
- **Zasady polityki ekologicznej jako podstawy sposobów realizacji działań w zakresie ochrony środowiska**
- **Instrumenty polityki ekologicznej jako metoda oddziaływania na podmioty korzystające ze środowiska**
- **Wykorzystanie kwestii środowiskowych przez przedsiębiorstwa i społeczeństwo**



Polityka ochrony środowiska naturalnego w Polsce

Maciej Cygler

1. Wprowadzenie

Ochrona środowiska i zasobów naturalnych jest dzisiaj rozbudowanym obszarem działalności państwa, podmiotów gospodarczych, instytucji, organizacji i obywateli. Działalność w tym zakresie nie ma już charakteru cząstkowego, przypadkowego, skupionego jedynie na wybranych problemach. Nabrała cech kompleksowości i systemowego podejścia. Także znaczenie ochrony środowiska w zakresie procesów decyzyjnych i dysponowania środkami zrównało się z celami gospodarczymi i społecznymi. Tę zorganizowaną działalność, obejmującą określanie celów i priorytetów, a także warunków, zasad oraz narzędzi ich realizacji, nazywamy dzisiaj polityką ochrony środowiska albo – częściej – polityką ekologiczną. Co więcej, określenie to stosowane jest zarówno na szczeblu krajowym lub międzynarodowym, jak i w skali lokalnej bądź przedsiębiorstwa.

Poniżej skupiłem się na podejściu do ochrony środowiska naturalnego i sposobach osiągnięcia celów środowiskowych. Nie poruszałem jednak technicznych kwestii ochrony środowiska, lecz skoncentrowałem się na procesach decydowania o środowisku i metodach oddziaływania na podmioty korzystające z niego. Zaprezentowałem zasady polityki ekologicznej, które odzwierciedlają ideologię gospodarowania środowiskiem naturalnym. Przedstawiłem również, jak kształtowały się polska polityka ekologiczna oraz instrumenty, za pomocą których w naszym kraju oddziałuje się na podmioty korzystające ze środowiska. Ponadto pokazałem, w jakim zakresie aspekty środowiskowe są obecne w działalności przedsiębiorstw i społeczeństwa.



→ dr Maciej Cygler

adiunkt, Instytut Międzynarodowych
Stosunków Gospodarczych SGH

2. Ewolucja podejścia do ochrony środowiska naturalnego

Nieodległe są czasy, kiedy zasoby i elementy środowiska naturalnego, takie jak woda, powietrze, kopaliny, zasoby przyrody czy przestrzeń, traktowane były jako dobra wolne, dostępne bezpłatnie i prawie bez ograniczeń dla każdego, kto chciałby je eksploatować lub wykorzystywać jako miejsce deponowania ubocznych produktów (odpadów, zanieczyszczeń) swojej działalności. Podejście takie nie stwarzało większych problemów wówczas, gdy populacja ludzka była względnie nieliczna i rozproszona, ilość oraz złożoność wytwarzanych produktów były relatywnie małe, a obiekty i procesy produkcyjne miały niewielki zasięg i skalę oraz niski poziom skomplikowania. Zdolność środowiska naturalnego do absorbowania odpadów i zanieczyszczeń wydawała się wtedy nieograniczona. Jednak wiek XX pokazał, że możliwości absorpcyjne środowiska naturalnego są ograniczone, a ludzkość niebezpiecznie zbliża się do ich granic¹. Owe ograniczenia stają się barierą rozwoju czy wręcz istnienia cywilizacji, zatem ochrona środowiska i jego zasobów jest nie tyle wyborem, ile koniecznością.

Współczesne podejście do ochrony środowiska naturalnego jest efektem wieloletniej i ciągle trwającej ewolucji. Jest tak, chociaż pewne rozwiązania techniczne, które można dziś uznać za formy ochrony środowiska, stosowano już w starożytnym Rzymie (gospodarka wodna). Pierwsze formy konserwatorskiej ochrony przyrody mają kilkusetletnią historię, a problemy gospodarki ściekowej próbuje się rozwiązywać już od czasów rewolucji przemysłowej w XIX wieku. Trzeba jednak dodać, że motywy podejmowania tych działań miały niewiele wspólnego ze świadomą i kompleksową polityką ochrony środowiska. Stosowane rozwiązania polepszały techniczne warunki bytu, nie likwidowały jednak negatywnych oddziaływań na środowisko, w niektórych zaś przypadkach były jedynie formą ochrony prywatnych dóbr. O początkach świadomej ochrony środowiska naturalnego można mówić już od wieku XIX; były to jednak tylko – nie ujmując im znaczenia – konserwatorskie formy ochrony przyrody, nastawione na zachowanie cennych walorów krajobrazowych i przyrodniczych. Wyraźne i świadome społeczne wyrażanie troski z powodu problemów z nadmiernym wykorzystaniem i zanieczyszczeniem środowiska oraz początki rozwoju kompleksowego podejścia do tych zagadnień należałoby umiejscowić na przełomie lat 50. i 60. XX wieku.

¹ M. Cygler: *W kierunku trwałego i zrównoważonego rozwoju. W: Zapobieganie stratom w przemyśle. Część I. Zarządzanie środowiskowe w przedsiębiorstwie.* Praca zbiorowa pod red. A. Cieślaka i M. Cyglera, Białystok 1999 Politechnika Białostocka, s. 1-1 – 1-9.

Szersze spojrzenie na ewolucję podejścia do ekologii pozwala zauważyć, że początkowo świadomość ograniczonej pojemności środowiska naturalnego skutkowałą propozycjami działań w kierunku oszczędnego gospodarowania zasobami. Z czasem pojawił się pogląd, że środowisko naturalne jest wartością samą w sobie, a nie tylko czynnikiem potrzebnym do realizacji celów materialnych. W rezultacie większą uwagę poświęcono ochronie konserwatorskiej, polegającej na identyfikacji cennych zasobów środowiska i ich zachowaniu poprzez ograniczenie użytkowania. Kolejnym istotnym etapem ewolucji podejścia do ochrony środowiska było zwrócenie uwagi na same oddziaływania powodowane przez człowieka. W konsekwencji powszechniejsze zastosowanie zaczęły znajdować różne formy kontroli i ograniczania emisji zanieczyszczeń oraz innych czynników szkodliwych lub niebezpiecznych dla środowiska i ludzi.

Współczesne sposoby postępowania wobec środowiska naturalnego i jego ochrony zawierają wszystkie powyższe elementy, a jednocześnie charakteryzują się kompleksowością i podejściem systemowym. Najogólniej rzecz ujmując, ochronę środowiska naturalnego można zdefiniować jako racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych oraz podejmowanie przedsięwzięć ochronnych². Postrzeganie problemów środowiskowych i ich znaczenia dla człowieka znacznie się jednak rozszerzyło. Obecnie panuje pogląd, że rozwój gospodarczy i społeczny oraz wykorzystywanie i ochrona środowiska nie mogą być analizowane oddzielnie, niezależnie od siebie. Warunkiem dalszego trwałego rozwoju cywilizacji jest traktowanie tych obszarów łącznie i uwzględnianie ścisłych zależności między nimi. Takie podejście znajduje odzwierciedlenie w koncepcji rozwoju zrównoważonego, będącej obecnie podstawą polityki ekologicznej większości krajów oraz przedsięwzięć międzynarodowych w zakresie ochrony środowiska³.

3. Ewolucja polskiej polityki ekologicznej

Polityka ekologiczna definiowana jest jako świadoma i celowa działalność państwa, władz samorządowych i podmiotów gospodarczych w zakresie gospodarowania środowiskiem naturalnym, czyli użytkowania jego zasobów i walorów, ochrony

² B. Poskrobko: *Zarządzanie Środowiskiem*. Warszawa 1998 PWE, s. 48.

³ W literaturze polskiej obok terminu „zrównoważony rozwój” można spotkać także inne określenia, m.in. „rozwój zrównoważony i trwały”, „trwały zrównoważony rozwój”, wcześniej także „ekorozwój”. Ogólnie wszystkie odnoszą się do angielskiego terminu *sustainable development*, którego użyciu oficjalnie po raz pierwszy w 1972 r. na konferencji ONZ w Sztokholmie poświęconej środowisku naturalnemu.

ekosystemów i elementów biosfery⁴. Polityka określa cele, metody i środki wykorzystywania i ochrony środowiska. Zawsze przy tym zależą one od uwarunkowań wewnętrznych, głównie od ogólnej polityki państwa, stanu środowiska i gospodarki, stanu świadomości społecznej, a także od uwarunkowań zewnętrznych⁵. Innymi słowy, są to planowanie i realizacja ochrony środowiska.

W Polsce już w 1926 r. powołano Państwową Radę Ochrony Przyrody (w formie tymczasowej od 1920 r.), a w 1932 r. powstała Liga Ochrony Przyrody. W naszym kraju opracowano też pierwszą na świecie koncepcję konserwatorskiej ochrony przyrody, realizowaną w formie rezerwatów, parków narodowych i pomników przyrody⁶. Uwzględniając zatem jeden z obszarów polityki ekologicznej, którym jest konserwatorska ochrona przyrody, należymy do pionierów.

Przyjmując jednak w pełni powyższą definicję polityki ekologicznej, można stwierdzić, że Polska do przełomowego 1989 r. nie miała i nie realizowała polityki ekologicznej w kształcie, w jakim ewoluowała ona w krajach rozwiniętych. Wyrażając ten pogląd łagodniej, można stwierdzić, że w tym czasie prowadzono w naszym kraju bierną politykę ekologiczną. Inicjowano wprawdzie ogólne przedsięwzięcia ochrony środowiska, głównie w formie deklaracji i programów ochrony środowiska, nie doceniano jednak środków i instrumentów ich realizacji. W efekcie programy te realizowano częściowo, a niekiedy wcale ich nie realizowano.

Uchwalona w 1974 r. ustawa Prawo wodne oraz pochodząca z 1980 r. ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska w swoim czasie były oceniane stosunkowo wysoko. Nie przekładało to się jednak na skuteczność osiągania celów ochrony środowiska. Spośród głównych powodów takiej sytuacji można wymienić niedostatek lub niedoskonałość aktów wykonawczych, brak dobrych narzędzi i instrumentów ochrony środowiska oraz niską pozycję celów ekologicznych w ogólnej polityce państwa. Ochrona środowiska była wówczas nieznaczną częścią polityki gospodarczej, nie zaś domeną samodzielną i równorzędną. Powstawaniu programów i opracowań planistycznych w zakresie ochrony środowiska nie towarzyszyło ich pełne wdrażanie – zazwyczaj prawie zawsze konieczna była realizacja ważniejszych celów gospodarczych lub społecznych. W efekcie doszło

⁴ K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki: *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*. Warszawa 2001 PWE.

⁵ B. Poskrobko: *Zarządzanie środowiskiem*. Warszawa 1998 PWE.

⁶ K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki: *Ochrona środowiska ...*, op.cit.

do nadmiernego obciążenia środowiska naturalnego skutkami działalności człowieka, w tym powstania wielu rejonów ekologicznego zagrożenia, a nawet kłęski ekologicznej (gdzie warunki środowiskowe stały się szkodliwe lub wręcz niebezpieczne dla zdrowia i życia człowieka). Jednocześnie społeczny dostęp do informacji na ten temat, a tym samym możliwość uświadomienia zagrożeń były mocno ograniczone.

Radykalna zmiana kształtu i pozycji polityki ekologicznej w Polsce nastąpiła na początku lat 90. XX w. Zmieniły się cele, zakres i charakter polityki ochrony środowiska. Chęć kompleksowego podejścia do ochrony środowiska, wzrost znaczenia tej problematyki i konieczność likwidacji zagrożeń znalazły odzwierciedlenie w dokumencie *Polityka ekologiczna państwa*, przyjętym przez rząd w 1990 r. i zaakceptowanym przez Sejm w 1991 r. Wykorzystano w nim m.in. ustalenia obrad Okrągłego Stołu, podczas których kładziono duży nacisk na kwestie ochrony środowiska. Jakościowe przewartościowanie polityki ekologicznej wyrażało się m.in. w uznaniu zdrowia i życia człowieka za punkt odniesienia przy definiowaniu docelowej jakości środowiska oraz kryterium hierarchizacji działań. Realizacja polskiej polityki ekologicznej lat 90. XX wieku to z jednej strony eliminacja nadmiernego obciążenia środowiska skutkami działalności człowieka (w tym likwidacja efektów zaniedbań z przeszłości), z drugiej zaś konieczność jej rozwoju zgodnie z tendencjami światowymi, w tym przede wszystkim zbliżenie do standardów europejskich w perspektywie – wówczas jeszcze niedokładnie znanej – przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej.

Zwiększanie nakładów na ochronę środowiska, wzrost pozycji polityki ekologicznej, konsekwentne wprowadzanie instrumentów prawnych i ekonomicznych z nią związanych oraz wzrost świadomości ekologicznej społeczeństwa spowodowały, że w latach 90. istotnie zmniejszyły się obciążenie środowiska skutkami działalności ludzkiej oraz poprawił się jego stan. Po dekadzie realizacji pierwszej kompleksowej polskiej polityki ekologicznej (wg dokumentu z 1990 r.) należy uznać, że była ona skuteczna i spełniła swoje zadanie.

W tym samym okresie obecnego kształtu nabierała polityka ekologiczna Unii Europejskiej. Ostatecznie Traktat z Maastricht (1992 r.) i wchodzący w życie rok później V Program Działań UE na Rzecz Środowiska⁷ ugruntowały zrównoważony rozwój⁸ jako podstawę podejścia do środowiska naturalnego, jego wykorzystania

⁷ Taki tytuł mają dokumenty, w których opisana jest polityka ekologiczna Unii Europejskiej.

⁸ Zob. szerzej podrozdział *Zasady polityki ekologicznej*.

i ochrony. Polska polityka ekologiczna nie wyrażała tego wprost, niemniej jednak jej kształt w znacznym stopniu odpowiadał zasadom zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie w Polsce na początku XXI wieku utrwalają się rezultaty przemian na pozostałych obszarach funkcjonowania państwa dokonanych w latach 90. ubiegłego wieku. W tych warunkach pożądana była aktualizacja dotychczasowych zapisów, czego efektem było powstanie *II Polityki ekologicznej państwa*, przyjętej przez Sejm w 2001 r. W dalszej części tego tekstu skupiam uwagę na zasadach najnowszej polityki ekologicznej oraz metodach realizacji celów środowiskowych.

4. Zasady polityki ekologicznej

Najlepszym sposobem poznania charakteru polityki ekologicznej jest analiza jej zasad. Podejmowane działania i stosowane narzędzia oraz instrumenty opierają się właśnie na tych zasadach. Odzwierciedlają one ideologię gospodarowania środowiskiem. Zasady polityki ekologicznej to efekt doświadczeń i analiz teoretycznych wielu krajów. Tworzone są dzięki rozwojowi i skutecznemu łączeniu wiedzy i umiejętności przyrodniczych, technicznych, ekonomicznych oraz społecznych, przy jednoczesnej ewolucji nastawienia do środowiska naturalnego. Poniżej przedstawiam najważniejsze zasady polityki ekologicznej krajów wysoko rozwiniętych, w tym także stosowane w Polsce.

Najważniejszą z zasad polityki ekologicznej jest **zasada zrównoważonego rozwoju**. Została ona uznana przez społeczeństwa świata za podstawę dalszego rozwoju na Konferencji Narodów Zjednoczonych („Szczyt Ziemi”) w Rio de Janeiro w 1992 r. Jak wspomniałem, zarówno pojęcie zrównoważonego rozwoju, jak i postulat stosownej zmiany podejścia do rozwoju społeczno-gospodarczego pojawiły się znacznie wcześniej, a dyskusje nad ich precyzyjnym określeniem trwają do dziś. Nie zmienia to faktu, że panuje zgoda co do potrzeby przyjęcia takiego właśnie kierunku działania. Również w polskiej polityce ekologicznej zasadę zrównoważonego rozwoju uznano za najistotniejszą⁹.

Zrównoważony rozwój to – najogólniej mówiąc – taki model rozwoju, w którym działania w sferze gospodarki i życia społecznego są tak realizowane, aby zacho-

⁹ Zob. np. Konstytucja RP, art. 5 lub *II Polityka Ekologiczna Państwa* (przyjęta przez Sejm RP 23 sierpnia 2001 r.).

wać zasoby i walory środowiska w stanie zapewniającym trwałe, niedoznające uszczerbku możliwości korzystania z nich zarówno przez obecne, jak i przyszłe pokolenia. Istotą zrównoważonego rozwoju jest równorzędne traktowanie racji społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Innymi słowy, jest to jednocześnie dążenie do poprawy jakości życia, rozwoju gospodarczego i osiągnięcia oraz utrzymywania odpowiedniej jakości i potencjału środowiska, nie zaś nadrzędność celów jednej z wymienionych sfer kosztem pozostałych.

Z zasady zrównoważonego rozwoju wynika wiele reguł szczegółowych, m.in. **zasada integracji polityki ekologicznej z sektorowymi rodzajami polityki**. Oznacza ona, że mimo znaczeniowego i merytorycznego wyodrębnienia polityki ekologicznej warunkiem jej skutecznej realizacji jest włączenie celów środowiskowych do innych rodzajów polityki i traktowanie ich na równi z celami gospodarczymi oraz społecznymi. Ujmując rzecz inaczej, można powiedzieć, że osiągnięcie celów ochrony środowiska musi się odbywać poprzez określenie i respektowanie kryteriów ekologicznych w planowaniu i realizacji działań gospodarczych i społecznych.

Następną podstawową regułą polityki ekologicznej jest **zasada „zanieczyszczający płaci”**, nazywana także zasadą odpowiedzialności. Oznacza ona, że podmiot korzystający ze środowiska naturalnego jest odpowiedzialny (także materialnie) za przestrzeganie wymogów ochrony środowiska oraz za skutki zanieczyszczania i stwarzania innych zagrożeń dla środowiska, które wynikają z jego działalności bez względu na to, czy ta ostatnia jest zgodna z prawem. Zasada ta odnosi się nie tylko do podmiotów bezpośrednio emitujących zanieczyszczenia (czyli zazwyczaj producentów), ale także do konsumentów. Konsumenti mają bowiem możliwość wyboru dóbr o różnym stopniu uciążliwości dla środowiska (w odniesieniu do całego cyklu życia produktu). Ponadto mają istotny udział w tworzeniu popytu na dobra produkowane w sposób uciążliwy dla środowiska, a zatem – w pewnym sensie – także są owymi „zanieczyszczającymi”. Dlatego też wykorzystywane instrumenty ochrony środowiska naturalnego odnoszą się zarówno do producentów, jak i konsumentów.

Zasada prewencji jest kolejnym fundamentem współczesnego podejścia do ochrony środowiska. Polega ona na podejmowaniu takich decyzji, których realizacja nie prowadzi do powstania nieakceptowalnych skutków dla środowiska. Unika się zatem sytuacji, w których konieczna jest likwidacja już powstałych szkód, co cechuje podejście reaktywne. Realizacja zasady prewencji przejawia się w prognozowaniu potencjalnych skutków działalności człowieka, ich ocenie i przeciwdziałaniu, zanim one wystąpią. W podejmowaniu decyzji o dopuszczalnym pozio-

mie przewidywanego wpływu na środowisko, w tym ewentualnej eliminacji lub niezbędnej redukcji tego wpływu, obowiązuje następująca hierarchia działań:

- całkowite zapobieganie powstawaniu zanieczyszczeń i innych uciążliwości dla środowiska (np. stosowanie technologii bezodpadowych, o ile jest to możliwe),
- recykling (np. zamykanie obiegu materiałów i surowców, odzysk energii, wody i surowców ze ścieków i odpadów, gospodarcze wykorzystanie odpadów zamiast ich składowania),
- neutralizacja i (lub) minimalizacja skutków, których nie można uniknąć lub poddać recyklingowi (np. oczyszczanie ścieków lub składowanie odpadów).

Zasada prewencji jest czasami utożsamiana z **zasadą usuwania zanieczyszczeń u źródła**, która ma jednak węższe znaczenie i odnosi się raczej do sfery technicznej oraz dotyczy skracania dystansu przestrzennego i czasowego między źródłem powstania zanieczyszczenia a miejscem jego likwidacji (neutralizacji), nie zaś szerszej rozumianego procesu podejmowania i realizacji decyzji. Przykładem stosowania zasady usuwania zanieczyszczeń u źródła w sferze instrumentów polityki ekologicznej jest preferowanie standardów emisyjnych w porównaniu ze standardami jakości środowiska.

Należy również wspomnieć o zyskującej na znaczeniu **zasadzie stosowania najlepszych dostępnych technik** (BAT, od ang. *best available technique*). Niekiedy używa się określenia „najlepsze, uzasadnione ekonomicznie, dostępne technologie” (BATNEEC, od ang. *best available technology not exceeding excessive costs*). Zasada ta – w pewnym sensie – odnosi się do samego sposobu realizacji zasady prewencji i zasady przeczności. Polega ona na stosowaniu norm określających dopuszczalne wartości parametrów technicznych i technologicznych w procesach produkcyjnych, istotne pod względem wpływu na środowisko.

Zasada przeczności jest swoistym rozwinięciem zasady prewencji. Jej znaczenie jest nieco szersze i powinna być rozumiana jako „działanie z wyprzedzeniem”. Oznacza to, że należy zapobiegać nie tylko znanym i możliwym do przewidzenia negatywnym skutkom środowiskowym, ale także prawdopodobnym konsekwencjom. Odpowiednie działania powinny być podejmowane już wtedy, kiedy pojawia się uzasadnione prawdopodobieństwo, że problem wymaga rozwiązania, a nie dopiero wówczas, gdy istnieje jego pełne naukowe potwierdzenie. Przykładem funkcjonowania tej zasady mogą być działania dotyczące redukcji emisji gazów

cieplarnianych czy kontroli organizmów modyfikowanych genetycznie. Konsekwencje rosnącej emisji gazów cieplarnianych i wprowadzania organizmów zmodyfikowanych genetycznie nie zostały dotąd jednoznacznie rozpoznane, jednak z wyprzedzeniem (na wszelki wypadek) podejmowane są działania w celu zapobieżenia ewentualnym negatywnym skutkom tych procesów.

Rzeczowe i przestrzenne zróżnicowanie środowiska naturalnego uwzględnia się za pomocą **zasady regionalizacji**. Definiowanie celów oraz projektowanie i wykorzystywanie narzędzi polityki ekologicznej powinny uwzględniać wymagania ochrony środowiska, odmienne na obszarach o wysokich walorach przyrodniczych niż na obszarach silnie przekształconych i (lub) zdegradowanych oraz na obszarach użytkowanych rolniczo bądź terenach pośrednich. Rodzaj, zakres i poziom stosowanych narzędzi powinny być więc odpowiednio dopasowane do regionalnych uwarunkowań, nie zaś powszechne i jednakowe w skali kraju lub ponadnarodowej, np. europejskiej.

Zasada regionalizacji koresponduje z **zasadą subsydiarności (pomocniczości)**. Ta ostatnia jest znana i stosowana powszechnie w Unii Europejskiej. Oznacza ona, że UE podejmuje działania wykraczające poza jej kompetencje wówczas, gdy cele proponowanych posunięć nie mogą być osiągnięte przez państwo członkowskie. W polityce ekologicznej odnosi się ona do lokowania kompetencji i uprawnień decyzyjnych dotyczących ochrony środowiska na takim szczeblu regionalnym lub lokalnym, który zapewnia najwyższą skuteczność i efektywność rozwiązywania problemów środowiskowych.

Zasada uspołeczniania polityki ekologicznej przejawia się w udziale obywateli (jednostek, grup społecznych i organizacji pozarządowych) w procesie definiowania problemów i celów środowiskowych oraz podejmowaniu decyzji. Chodzi przede wszystkim o nieograniczony dostęp do informacji o środowisku, jego stanie i wykorzystaniu oraz stworzenie realnych możliwości wpływania na procesy decyzyjne. Ważna jest tu również edukacja ekologiczna, rozbudzanie świadomości i wrażliwości ekologicznej oraz kształtowanie etyki zachowań wobec środowiska naturalnego.

Zasada skuteczności ekologicznej i efektywności ekonomicznej dotyczy kryteriów selekcji planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych i innych działań służących ochronie środowiska oraz oceny wyników. W praktyce oznacza to stosowanie w podejmowaniu i realizacji decyzji różnych form kwantyfikacji i wartościowania efektów oraz oceny ich relacji do szeroko rozumianych kosztów (nie tylko fi-

nansowych). Innymi słowy, konieczne jest dążenie do minimalizacji nakładów na jednostkę efektu. Należy w tym miejscu podkreślić, że – podobnie jak w przypadku większości decyzji o charakterze publicznym – zarówno efekty, jak i koszty są identyfikowane oraz oceniane nie tylko w odniesieniu do środowiska i (lub) analizowanego przedsięwzięcia. O zakresie analizowanych efektów decyduje przede wszystkim związek przyczynowo-skutkowy z badanym przedsięwzięciem.

5. Instrumenty polityki ekologicznej

Realizacja polityki ekologicznej odbywa się głównie poprzez różne metody i formy oddziaływania na podmioty korzystające ze środowiska, motywujące do pożądanych działań, postaw i zachowań. W tym celu wykorzystuje się zestaw komplementarnych instrumentów, charakteryzujących się różnymi mechanizmami działania i siłą wpływu. Istnieje wiele klasyfikacji metod oddziaływania na podmioty korzystające ze środowiska. Niemniej jednak według najczęściej stosowanego podziału wyróżnia się instrumenty regulacji bezpośredniej oraz pośrednie instrumenty polityki ekologicznej.

5.1. Instrumenty regulacji bezpośredniej w polityce ekologicznej

Instrumenty bezpośrednie są to regulacje administracyjno-prawne, mające najczęściej formę nakazów lub zakazów warunkujących sposób i (lub) intensywność korzystania ze środowiska i charakteryzujące się bezwzględnym przymusem stosowania przez podmioty będące adresatem regulacji. Wśród najważniejszych należy wymienić:

- standardy emisji,
- standardy technologiczne i produktowe,
- standardy imisji¹⁰ (jakości środowiska),
- narzędzia prawno-administracyjne,
- narzędzia planowania przestrzennego,
- obowiązkowe procedury (np. ocena oddziaływania na środowisko),
- standardy pozyskiwania, przetwarzania i udostępniania informacji.

¹⁰ Imisja – stężenie substancji (zanieczyszczenia) w środowisku, np. stężenie SO₂ w powietrzu.

Standardy emisji określają maksymalny dozwolony poziom zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska z danego źródła (w skrajnym przypadku, np. w odniesieniu do substancji szczególnie niebezpiecznych, standardem jest całkowity zakaz emisji). Dopuszczalny poziom emisji może być określony w formie powszechnie obowiązującego aktu prawnego lub aktu administracyjnego dotyczącego wyłącznie konkretnego podmiotu (o czym szerzej w dalszej części tekstu). Standardy emisji odnoszą się nie tylko do zanieczyszczeń materialnych, ale także do innych oddziaływań, takich jak hałas lub promieniowanie. Przykładem standardu emisji stosowanego w Polsce jest przepis określający maksymalny dopuszczalny poziom zawartości określonych substancji w ściekach wprowadzanych do wód lub do ziemi.

Standardy technologiczne i produktowe są swoistym rozwinięciem norm emisyjnych. Normy produktowe określają najczęściej dopuszczalną zawartość w produkcie substancji, które mogą zagrażać środowisku lub zdrowiu człowieka w trakcie produkcji, użytkowania bądź utylizacji produktu (np. zawartość substancji szkodliwych w paliwach, artykułach rolnych czy wodzie). Standardy te mogą również określać inne parametry techniczne, np. jednostkowe zużycie energii. Standardy technologiczne odnoszą się do procesów wytwarzania i najczęściej określają takie parametry jednostkowe, jak energochłonność, surowcochłonność, wielkość emisji na jednostkę produkcji. Odmianą norm technologicznych są zakazy lub nakazy stosowania określonych substancji lub materiałów bądź wymogi określające typ procesu lub stosowanej aparatury. Szeroko znanym, także w Polsce, przykładem połączenia normy produktowej i technologicznej jest zakaz stosowania freonów w kosmetykach (produkty) i urządzeniach chłodniczych (produkty i procesy technologiczne).

Standardy imisji (jakości środowiska) określają pożądany stan środowiska, np. maksymalne stężenie szkodliwych substancji w powietrzu, wodzie lub organizmach. Można uznać, że normy te stanowią niezbędne docelowe warunki minimalne i są określonym ilościowo obrazem celów ochrony środowiska. Ich wartość ustalana jest zwykle na poziomie zapewniającym bezpieczeństwo zdrowia i życia człowieka, choć uwzględnia się również ograniczanie efektów zewnętrznych czy zachowanie zdolności regeneracyjnych i absorpcyjnych środowiska. Konstruując standardy imisji, znaczną uwagę poświęca się zależnościom przyczynowo-skutkowym oraz kwestii niepewności i nieodwracalności zjawisk. W polskim systemie ochrony środowiska do najważniejszych standardów imisji należą normy jakości powietrza, wody, gleby czy natężenia hałasu. Podobnie jak w innych krajach normy te są zróżnicowane w zależności od charakteru obszaru. Na przykład standardy jakości powietrza są ostrzejsze w uzdrowiskach lub parkach narodowych.

W przypadku wód zróźnicowanie zależy od tego, do jakich celów dana woda ma być wykorzystywana.

Narzędzia prawno-administracyjne, w odróżnieniu od przepisów obowiązujących powszechnie, odnoszą się do konkretnych podmiotów. Do najbardziej znanych przykładów z tej kategorii należą decyzje reglamentacyjne (np. pozwolenia na emisję czy pobór wód), licencje, zezwolenia (np. na wycięcie drzew), koncesje (np. na poszukiwanie i wydobywanie kopalin). Określają one warunki korzystania ze środowiska indywidualnie dla danego użytkownika. Regulacje te są jednak ściśle powiązane z systemem standardów ogólnych. Innymi słowy, indywidualna decyzja administracyjna może narzucić danemu podmiotowi ostrzejsze warunki korzystania ze środowiska, niż to wynika z przepisów ogólnych. Uzasadnieniem może być specyfika stanu środowiska na danym terenie lub ocena ryzyka.

Szczególną formą regulacji prawno-administracyjnych są **narzędzia planowania przestrzennego**. Do najważniejszych należą decyzje planistyczne określające warunki zabudowy i wykorzystania terenu. Jest to instrument gospodarowania przestrzenią, czyli jednym z ważniejszych, o czym często się zapomina, zasobów środowiska. Decyzje tego rodzaju podejmowane są na szczeblu lokalnym. Do ważnych instrumentów planowania przestrzennego należą również decyzje o lokalizacji inwestycji szkodliwych dla środowiska (w tym zwłaszcza składowisk odpadów oraz zakładów produkcyjnych szczególnie uciążliwych dla środowiska naturalnego).

Pozwolenia prawno-administracyjne i instrumenty planistyczne są ważną grupą – w znacznej części zdecentralizowaną – regulacji bezpośrednich. Umożliwiają one aktywny udział w określaniu i realizowaniu celów ochrony środowiska. Jednocześnie są stosowane na tych szczeblach zarządzania ochroną środowiska, na których dane problemy mogą być najlepiej rozpoznane, a podejmowane decyzje powinny być najbardziej racjonalne (warto zauważyć, że w ten sposób realizowana jest także zasada regionalności i pomocniczości w polityce ekologicznej).

Katalog najważniejszych instrumentów regulacji bezpośredniej polityki ekologicznej dopełniają **obowiązkowe procedury**. Mają one charakter standardów, które jednak określają nie parametry korzystania ze środowiska, a normy postępowania. Do najważniejszych instrumentów tego typu należy obowiązek dokonywania, określonej co do sposobu i kryteriów, oceny wpływu na środowisko planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych lub organizacyjnych. Jest ona znana powszechnie w większości krajów jako ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ) i należy do najważniejszych instrumentów służących do osiągnięcia celów środowiskowych.

Bezpośrednio służy ona realizacji ważnych zasad polityki ekologicznej: prewencji, usuwania szkód u źródła, przezorności, uspołeczniania. Jest też elementem procesu podejmowania decyzji pozwalających uniknąć skutków negatywnych dla środowiska i zapewnić udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym. Innymi procedurami obowiązkowymi są obowiązek składania oświadczeń o zakresie oddziaływania na środowisko (emisje) i przymusowe dokonywanie oceny ryzyka (pozyskiwanie i udostępnianie informacji).

5.2. Instrumenty regulacji pośredniej w polityce ekologicznej

Instrumenty regulacji pośredniej nie tworzą bezwzględnego przymusu wobec podmiotów korzystających ze środowiska, natomiast tworzą bodźce stymulujące do pożądanых zachowań (zachęcające i zniechęcające), pozostawiając adresatom pewne pole wyboru. Istotną zaletą regulacji pośrednich jest elastyczność w doborze metod realizacji celów środowiskowych, a jednocześnie obniżenie społecznych kosztów ich osiągnięcia.

Instrumenty regulacji pośredniej, w tym przede wszystkim instrumenty ekonomiczne, odgrywają coraz większą rolę w polityce ekologicznej większości krajów. Stosowane przez lata regulacje bezpośrednie okazują się bowiem niewystarczające do realizacji rozbudowywanych jakościowo i ilościowo celów środowiskowych. Co więcej, ich efektywność jest coraz bardziej niezadowalająca lub społeczne koszty osiągnięcia celów za ich pomocą stają się zbyt wysokie. Ponadto instrumenty regulacji pośredniej motywują podmioty korzystające ze środowiska do stałego ograniczania negatywnego wpływu, wyzwalają inicjatywę w tym zakresie, co jest trudne do osiągnięcia poprzez regulacje bezpośrednie.

Jednak ani w Polsce, ani w innych krajach nie przewiduje się zastąpienia regulacji bezpośrednich regulacjami o charakterze pośrednim. Polityka ekologiczna większości krajów nadal jest realizowana głównie metodami nakazowo-kontrolnymi. Zadaniem regulacji pośrednich jest zwiększanie skuteczności działania narzędzi prawno-administracyjnych oraz minimalizacja społecznych kosztów ochrony środowiska (a przez to zwiększanie efektywności alokacji zasobów). Szczególną rolę odgrywają tu mechanizmy ekonomiczne, pozwalające na decydowanie przez podmioty korzystające ze środowiska o sposobie dostosowania się do wymogów ekologicznych.

Do najważniejszych instrumentów regulacji pośredniej należy zaliczyć:

- instrumenty ekonomiczne (w tym mechanizmy rynkowe),
- instrumenty oddziaływania psychospołecznego,
- instrumenty dobrowolnego stosowania.

Szczególłą uwagę należy poświęcić szerokiej gamie instrumentów ekonomicznych. Choć zalicza się je do regulacji pośrednich, przynoszą wyraźne i stosunkowo szybko odczuwalne efekty. Kryterium mechanizmu oddziaływania pozwala podzielić instrumenty ekonomiczne na trzy grupy:

- obciążenia finansowe (bodźce zniechęcające, instrumenty o charakterze represyjnym), wśród których można wyróżnić: opłaty za korzystanie z zasobów środowiska, opłaty emisyjne, opłaty produktowe, depozyty ekologiczne, zastawy i ubezpieczenia¹¹,
- subsydia (bodźce zachęcające), wśród których oprócz bezpośrednich dotacji są ulgi i zwolnienia podatkowe, preferencyjne oprocentowanie kredytów i pożyczek, gwarancje kredytowe, udogodnienia celne,
- instrumenty zwiększające efektywność alokacji zasobów, w tym przede wszystkim mechanizmy rynkowe, jak np. rynek zbywalnych uprawnień do emisji zanieczyszczeń.

Większość wymienionych instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska stosuje się w Polsce. Co więcej, ich system należy do najbardziej rozbudowanych na świecie, chociaż jest mało zróżnicowany. Docelowo, zgodnie z deklaracjami zawartymi w *Polityce ekologicznej państwa*, w naszym kraju mają być wykorzystywane wszystkie wymienione instrumenty.

¹¹ W literaturze światowej najczęściej spotykamy się z terminem podatki ekologiczne, a nie opłaty. Różnica wynika głównie z prawnej konstrukcji regulującej funkcjonowanie tych obciążeń finansowych, określającej podstawę naliczania oraz cel wykorzystania uzyskanych środków, a zwłaszcza system redystrybucji i nadzoru nad tym procesem. W większości krajów pieniądze uzyskane dzięki finansowym obciążeniom ekologicznym zasilają budżet państwa bądź budżety regionalne i lokalne. W Polsce funkcjonuje specyficzny system, w którym środki te trafiają nie do budżetu, lecz do wyodrębnionych celowych funduszy ekologicznych, które jako osobne podmioty wydatkują je na cele ochrony środowiska według określonych ustawowo reguł. Środki te mają wprawdzie charakter środków publicznych, jednak nie podlegają kontroli budżetowej. W tekście skupiam uwagę przede wszystkim na polskim systemie ochrony środowiska, posługuje się więc terminem opłaty. Z punktu widzenia podmiotu korzystającego ze środowiska praktycznie jest to bez znaczenia, dlatego oddzielne opisywanie podatków i opłat wydaje się bezcelowe.

Najbardziej rozwiniętym segmentem tej grupy wydają się opłaty ekologiczne. Mogą one spełniać następujące podstawowe funkcje:

- funkcję bodźcową – zachęcanie do racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska oraz zmniejszania presji na środowisko,
- funkcję dochodową (transferową) – wykorzystywanie opłat jako źródła środków, które można przeznaczyć na ochronę środowiska,
- funkcję internalizacji¹² środowiskowych kosztów zewnętrznych – próba identyfikacji wartości środowiskowych i włączenia ich do procesów ekonomicznych, w tym ograniczanie niedoskonałości rynku związanych z występowaniem efektów zewnętrznych¹³.

Większość stosowanych na świecie rodzajów opłat spełnia po części każdą z wymienionych funkcji. Zazwyczaj jedna z nich ma jednak główne znaczenie – ta, która została uznana za priorytetową dla twórców polityki ekologicznej. W Polsce w pierwszym okresie stosowania aktywnej polityki ekologicznej (na początku lat 90. XX w.) opłaty ekologiczne były przede wszystkim źródłem dochodów. Uzyskiwane tą drogą środki były niezbędne do zaspokojenia niezwykle wysokich (często wskutek zaniedbań z przeszłości) potrzeb ochrony środowiska. W miarę rozwoju polityki ekologicznej i stopniowej poprawy stanu środowiska w naszym kraju opłaty ekologiczne coraz bardziej nabierają charakteru bodźcowego. Pełna internalizacja środowiskowych kosztów zewnętrznych wydaje się na razie niemożliwa (ze względu na ich wysokość oraz niedostatki metod pomiaru). Niemniej jednak z czasem wartość usług środowiskowych powinna być coraz precyzyjniej mierzalna i zostanie włączona do rachunków ekonomicznych przedsiębiorstw i gospodarek.

¹² Internalizacja kosztów zewnętrznych to spowodowanie, aby obciążony nimi został sprawca. Internalizacji środowiskowych kosztów zewnętrznych można dokonać drogą bezpośrednich regulacji, stosowania obciążeń finansowych (opłat), przypisywania praw własności i udogodnień w ich egzekwowaniu, a także poprzez zwiększanie świadomości ekologicznej (zob. również następny przypis).

¹³ Efekty zewnętrzne są niedoskonałością rynku, tzn. zakłóceniem uniemożliwiającym efektywne rozdyponowanie zasobów poprzez mechanizm rynkowy. Występują wtedy, kiedy produkcja lub konsumpcja dobra bezpośrednio oddziałują na przedsiębiorstwa lub konsumentów, którzy nie uczestniczą w transakcji dotyczącej tego dobra, oraz kiedy ten wpływ nie znajduje odzwierciedlenia w cenach rynkowych. Ujmując rzecz inaczej, efekty zewnętrzne to działania jednego podmiotu, które powodują koszty lub korzyści dla innych, a nie są brane pod uwagę przez sprawcę (nie ponosi on kosztów lub nie odnosi korzyści związanych z tymi działaniami). Przykładem są zanieczyszczenie środowiska i (lub) jego ochrona.

W tej kategorii instrumentów do najważniejszych należą **opłaty za korzystanie z zasobów środowiska**. Są one w sensie teoretycznym nierynkową ceną, płaconą przez podmioty gospodarcze za korzystanie z odnawialnych i nieodnawialnych zasobów, która powinna odzwierciedlać poziom rzadkości tych zasobów¹⁴. Wysokość opłaty powinna skłaniać do oszczędnego gospodarowania zasobami nieodnawialnymi (w tym do poszukiwania substytutów) oraz racjonalnego wykorzystywania zasobów odnawialnych (z zachowaniem możliwości ich odtwarzania). Najważniejsze opłaty stosowane w Polsce dotyczą poboru wody i wydobywania kopalin, gospodarowania zasobami odnawialnymi (lasy, zwierzyzna, łowiska) oraz ziemią.

Kolejną znacznie rozbudowaną kategorią są **opłaty za emisję zanieczyszczeń do środowiska**. Można je traktować jako cenę za wykorzystywanie absorpcyjnych możliwości środowiska i (lub) równowartość kosztów zewnętrznych powodowanych zanieczyszczeniami. Podstawą naliczania opłat jest wielkość emisji zanieczyszczeń lub innych uciążliwości dla środowiska. System opłat emisyjnych w Polsce jest stosunkowo rozbudowany i obejmuje:

- opłaty za emisję gazów i pyłów do powietrza (62 kategorie zanieczyszczeń obciążone opłatami),
- opłaty za zrzut ścieków do wód lub ziemi (faktycznie za emisję zanieczyszczeń zawartych w ściekach),
- opłaty za zrzucanie wód chłodniczych (faktycznie za emisję energii cieplnej),
- opłaty za składowanie odpadów (emisję odpadów do środowiska).

Odmianą opłat za emisję są **opłaty produktowe**. Obciążają one produkty, które mogą być szkodliwe dla środowiska w fazie produkcji, wykorzystania lub końcowej utylizacji. Faktycznie obciążają więc szkodliwe emisje związane z danym produktem. Stawka opłaty odnosi się jednak do produktu, nie zaś do emisji mierzony na końcu procesu. Wielkość potencjalnej emisji wynika ze znajomości charakterystyki produktu i metod jego wytwarzania. Stawka opłaty może odnosić się do poszczególnych substancji zawartych w produkcie (np. do zawartości siarki w węglu lub paliwach płynnych, gdyż wynikiem procesu spalania jest m.in. emisja

¹⁴ B. Fiedor, S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk: *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*. Warszawa 2002 Wydawnictwo C.H. Beck.

dwutlenku siarki) bądź do całych produktów (np. opakowań z tworzyw sztucznych, które nie mogą być powtórnie przetwarzane i ostatecznie trafią do środowiska). Obecnie na świecie coraz powszechniej stosuje się opłaty produktowe. Także polska polityka ekologiczna przewiduje ich szersze wykorzystanie.

Podobny charakter mają **depozyty ekologiczne**. Tak jak opłaty produktowe dotyczą one produktów potencjalnie niebezpiecznych dla środowiska, lecz – w przeciwieństwie do opłat – są zwracane w momencie udowodnienia, że dany produkt został poddany recyklingowi lub bezpiecznie zneutralizowany.

Oddzielnie wyróżnia się **zastawy ekologiczne**, które zaliczane są do instrumentów ekonomicznych określanych mianem bodźców wymuszających przestrzeganie prawa¹⁵. Zastaw ekologiczny jest płatnością dokonywaną przez podmioty korzystające ze środowiska i wnoszoną przed podjęciem przez nie przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska, do których zostały zobowiązane. Zwrot zastawu następuje w momencie, kiedy cel ekologiczny zostanie osiągnięty w wyniku zrealizowanego przedsięwzięcia.

Zarówno zastawy, jak i depozyty ekologiczne nie są jeszcze rozpowszechnione w polskim systemie ochrony środowiska. Deklaracje zawarte w *Polityce ekologicznej państwa* pozwalają jednak przypuszczać, że będą one stopniowo rozwijane i wprowadzane.

Podobne deklaracje dotyczą również **obowiązkowych ubezpieczeń ekologicznych**, które jeszcze nie są w Polsce stosowane, lecz ich wprowadzanie wydaje się kwestią czasu. Instrument ten polega na przeniesieniu na instytucję ubezpieczeniową odpowiedzialności materialnej za skutki szkodliwe dla środowiska, wywołane działalnością podmiotu gospodarczego. Stymulujący charakter tego instrumentu polega na tym, że stawka ubezpieczenia jest wprost proporcjonalna do ryzyka wystąpienia negatywnych skutków oraz wielkości szkód, jakie te skutki mogłyby spowodować. Określenie tych parametrów może być trudne, jednak mechanizm tego instrumentu skłania ubezpieczone podmioty do podejmowania działań prewencyjnych zmniejszających zarówno ryzyko, jak i wielkość potencjalnych szkód.

Niekiedy wśród instrumentów ekonomicznych wymienia się **kary pieniężne**. W rzeczywistości, mimo finansowego charakteru, instrument ten należy do narzę-

¹⁵ B. Fiedor, S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk: *Podstawy ekonomii ...*, op.cit.

dzi administracyjnych, będących sposobem wymuszenia przestrzegania prawa. Niemniej jednak w Polsce instrument ten ma dość duże znaczenie i jest powszechnie stosowany. Kary wymierzone są w drodze administracyjnej w przypadku naruszenia ustaleń decyzji lub prowadzenia działalności oddziałującej na środowisko bez wymaganej decyzji bądź w sytuacji naruszenia ogólnie obowiązujących przepisów środowiskowych. Należy zaznaczyć, że zapłacenie kary nie zwalnia od spełnienia warunków, które zostały naruszone, i ma charakter represyjny oraz – w pewnym stopniu – prewencyjny.

Do ekonomicznych bodźców zachęcających do podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska zaliczamy różne formy **subsydiowania**, czyli udzielania bezwrotnej pomocy finansowej na realizację pożądanych przedsięwzięć. Pomoc ta pochodzi głównie ze środków publicznych, a zatem może być sprzeczna z zasadą „zanieczyszczający płaci” (według tej ostatniej podmiot korzystający ze środowiska ma samodzielnie ponosić wszystkie koszty działań ochronnych). W przypadku Polski sytuacja nie jest jednoznaczna. W naszym kraju funkcjonuje specyficzny system celowych funduszy ekologicznych, w znacznej mierze zasilany wpływami z opłat ekologicznych, które obciążają korzystanie ze środowiska¹⁶. Środki wykorzystywane na finansowe wspieranie przedsięwzięć pochodzą od podmiotów korzystających ze środowiska. Mamy zatem do czynienia z efektem redystrybucyjnym, nie zaś z wykorzystaniem dochodów pochodzących z podatków. Z drugiej strony – jak wspominałem – opłaty za korzystanie ze środowiska mają charakter obciążeń podatkowych i fakt, że zasilają one fundusze ekologiczne, a nie budżet, nie upoważnia do wyłączenia ich z kategorii środków publicznych. Wątpliwości związane z realizacją zasady „zanieczyszczający płaci” znajdują odzwierciedlenie w polskich i europejskich regulacjach dotyczących udzielania pomocy publicznej. Według tych regulacji, subsydia podlegają ostrym ograniczeniom i kontroli. Należy jednak także odnotować, że taka forma redystrybucji środków jest korzystna, gdyż pozwala wspierać finansowo przedsięwzięcia najbardziej pożądane z punktu widzenia celów i priorytetów polityki ekologicznej, a tym samym zwiększa efektywność alokacji zasobów w skali kraju lub regionu.

¹⁶ W Polsce funkcjonuje czterostopniowy system funduszy ekologicznych. Na szczeblu krajowym działa Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dalej 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (fośigw) oraz fundusze (fośigw) powiatowe i gminne. Fundusze narodowy i wojewódzkie są samodzielnymi podmiotami prawnymi i to one mają największe znaczenie w systemie. Wspierają one finansowo przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska, głównie poprzez dotacje i pożyczki na preferencyjnych warunkach, podejmując decyzje samodzielnie w ramach uwarunkowań ustawowych i przyjętych priorytetów (zgodnych z celami polityki ekologicznej).

Subsydia mogą być udzielane w następujących formach:

- dotacje bezpośrednie – skierowane bezpośrednio na realizację konkretnych przedsięwzięć,
- ulgi i zwolnienia podatkowe – promujące korzystne dla środowiska przedsięwzięcia, rodzaje działalności i modele konsumpcji,
- preferencyjne warunki zaciągania kredytów i pożyczek (subsydiowanie zawarte jest w różnicach między warunkami rynkowymi i preferencyjnymi w zakresie oprocentowania, czasu spłaty, okresu karencji, ułatwień gwarancyjnych; ponadto prawidłowa realizacja celów ekologicznych może być nagradzana częściowym umorzeniem zobowiązań),
- zróżnicowania podatkowe i preferencje celne,
- instrumenty (zachęty i ułatwienia) związane z realizacją i rozliczaniem inwestycji (np. preferencyjne warunki amortyzacji majątku).

Wymienione formy subsydiowania są stosowane także w Polsce i wydaje się, że mimo ograniczeń zostaną utrzymane. Subsydiowanie przedsięwzięć ochrony środowiska jest konieczne, choćby w ograniczonym zakresie. Wiele przedsięwzięć ochronnych ma bowiem charakter działalności publicznej (w tym także z powodu niemożności ustalenia odpowiedzialności za powstanie wielu szkód środowiskowych, które bezwzględnie wymagają likwidacji, naprawy lub rekompensaty).

Ostatnią ważną kategorią ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska są **zbywalne pozwolenia na emisję zanieczyszczeń** (oraz związane z nimi rynki tych uprawnień). Jest to stosunkowo nowy instrument polityki ekologicznej, jednak istnieją już bogate doświadczenia w jego stosowaniu¹⁷. Działanie tego instrumentu polega na tym, że podmioty gospodarcze otrzymują pozwolenia na emisję określonej ilości zanieczyszczeń, pozwolenia te są zaś przedmiotem obrotu. Posiadacz

¹⁷ Rynki pozwoleń na emisję zanieczyszczeń do powietrza z powodzeniem funkcjonują w Stanach Zjednoczonych. Obecnie trwają prace nad wdrożeniem w krajach Unii Europejskiej dyrektywy regulującej handel pozwoleniami na emisję gazów cieplarnianych. W Polsce, na Górnym Śląsku w minionych latach pod kierownictwem prof. Tomasza Żylicza z powodzeniem przeprowadzono eksperyment dotyczący handlu pozwoleniami na emisję zanieczyszczeń do powietrza, jednak nie doszło do wprowadzenia tego instrumentu na stałe.

uprawnień może je wykorzystać albo odsprzedać. To ostatnie wiąże się jednak z koniecznością redukcji emisji własnej. Umożliwia to wybór najefektywniejszego sposobu dostosowania się do wymogów ochrony środowiska. Zaletą tego mechanizmu jest zwiększenie ogólnej efektywności alokacji zasobów w grupie uczestniczących podmiotów. Krytycy zauważają jednak, że stosowanie tego instrumentu nie prowadzi do redukcji ogólnego poziomu emisji, a jedynie do przemieszczenia jej źródeł. Należy jednak pamiętać, że – zgodnie z wcześniejszymi wyjaśnieniami – ten instrument wspiera (a nie zastępuje) regulacje bezpośrednie, które określają niezbędne minimum celów ekologicznych. Ponadto emisję można ograniczać drogą wykupu i umorzenia części pozwoleń zbywalnych.

Instrumenty ekonomiczne ochrony środowiska naturalnego są najbardziej rozbudowaną grupą regulacji pośrednich, a efekty ich stosowania są zazwyczaj względnie szybko i wyraźnie odczuwalne. Wśród innych narzędzi oddziaływania pośredniego znaczną rolę odgrywają instrumenty oddziaływania psychospołecznego, przede wszystkim różne rodzaje formalnej i nieformalnej edukacji ekologicznej oraz lobbying. Ich stosowanie przynosi pozytywne skutki. Mimo to często trudno jest powiązać konkretne wyniki z zastosowaniem poszczególnych form oddziaływania. Co więcej, są to instrumenty, które pożądane i trwałe efekty dają zazwyczaj w dłuższej perspektywie. Ta grupa instrumentów nie będzie tu szerzej omawiana, głównie z uwagi na jej obszerność, odrębność i trudność w uchwyceniu poszczególnych związków przyczynowo-skutkowych.

Nieekonomicznymi instrumentami regulacji pośredniej, które zdobywają coraz większe uznanie, są **dobrowolne porozumienia ekologiczne**. Warto je szerzej omówić m.in. dlatego, że jest to dość duża grupa metod, a ich stosowanie w wysoko rozwiniętych gospodarkach świata staje się coraz powszechniejsze. Ich zaletą jest także względnie duża skuteczność w osiąganiu celów środowiskowych. Precyzyjne zdefiniowanie dobrowolnych porozumień jest trudne, ponieważ w praktyce i literaturze przyjęło się określać tym mianem instytucje o odmiennym charakterze i różnej formie prawnej¹⁸. Definicja dobrowolnych porozumień ekologicznych przedstawiona przez Komisję Europejską ujmuje je jako umowy między przemysłem a organami administracji publicznej dotyczące osiągnięcia celów ekologicznych. Europejska Agencja Ochrony Środowiska w swojej definicji zwraca uwagę na stronę formalną i dodaje, że na miano takich porozumień ekologicznych za-

¹⁸ J. Bukowska, M. Cygler: *Dobrowolne porozumienia ekologiczne – wybrane aspekty prawne i ekonomiczne*. W: *Aplikacyjne aspekty trwałego rozwoju*. Praca zbiorowa pod red. G. Dobrzańskiego, Białystok 2002, s. 100-112.

ślugują jedynie te dobrowolne zobowiązania, które zostały podjęte przez przedsiębiorstwa lub daną branżę przemysłu w wyniku negocjacji z administracją publiczną i zostały wyraźnie przez tę ostatnią uznane.

Powodzenie, jakim cieszy się stosowanie dobrowolnych porozumień ekologicznych, wynika z wielu obustronnych korzyści, wśród których najważniejsze to:

- poprawa skuteczności i jakości polityki ekologicznej (wynikająca z zaangażowania większego potencjału w tworzenie tej polityki, a także akceptacji wspólnych postanowień, w tym możliwość osiągnięcia ambitniejszych celów środowiskowych),
- wzrost efektywności osiągania celów środowiskowych (wynikający głównie z redukcji kosztów zarówno po stronie administracji, jak i podmiotów uczestniczących),
- znaczna elastyczność i duży zasięg stosowania (wynikające z możliwości stosowania dobrowolnych porozumień między wszelkimi podmiotami korzystającymi ze środowiska oraz osiągania niemal wszystkich celów ochrony środowiska, co jest istotne szczególnie w odniesieniu do działań na nowych obszarach polityki ekologicznej),
- oszczędności przedsiębiorstw związane z uniknięciem niektórych kosztów dostosowania się do regulacji środowiskowych narzucanych jednostronnie.

Krytycy zarzucają tej „miękkiej” metodzie polityki ekologicznej dopuszczenie do nadmiernego wpływu podmiotów przemysłowych na określanie celów środowiskowych i metod ich osiągania, co może prowadzić do nadużyć i wypaczeń.

Umowy dobrowolne stosowane są w krajach europejskich od wczesnych lat 70., a rozwinęły się w latach 80. XX wieku. Przykładowo, we Francji w ten sposób rozwiązano wiele problemów ekologicznych przemysłu celulozowo-papierniczego. W Niemczech z kolei dzięki porozumieniom redukuje się udział opakowań w wytwarzanych odpadach. W Holandii około 80% zanieczyszczeń przemysłowych objętych jest umowami w ramach Narodowego Planu Polityki Ekologicznej¹⁹. Także w polskiej polityce ekologicznej wyrażona jest wola wykorzystywania dobrowolnych porozumień ekologicznych, szczególnie z uwagi na zdolność do efektywnego osiągania coraz ostrzejszych celów polityki ekologicznej. Obecnie rozważane

¹⁹ J. Famielec: *Instrumenty polityki ekologicznej w krajach OECD*. „Ekonomia i Środowisko” nr 1(16)/2000, s. 65-76.

jest opracowanie i wprowadzenie w życie pierwszych porozumień dotyczących redukcji odpadów pochodzących z opakowań.

6. Aspekty i argumenty środowiskowe w działalności przedsiębiorstw i społeczeństwa

Zmieniają się nie tylko polityka ekologiczna i sposoby jej oddziaływania na podmioty korzystające ze środowiska, ale także ich reakcje i sposoby spełniania wymogów. Początkowo przedsiębiorstwa nie traktowały kwestii środowiskowych jako istotnego elementu swojego otoczenia, a reakcje na pojawiające się bodźce regulacyjne miały charakter dostosowawczy i pasywny. W miarę zmian w otoczeniu przedsiębiorstw oraz wzrostu świadomości wpływu na środowisko aspekty ekologiczne były traktowane z coraz większą uwagą. Znajdowało to odzwierciedlenie w systemach zarządzania przedsiębiorstwami. Stopniowo działania przedsiębiorstw związane z ochroną środowiska zaczęły mieć charakter prewencyjny i kompleksowy.

Dzisiaj obecność kwestii środowiskowych w zarządzaniu organizacjami nie podlega dyskusji. Co więcej, rozwiązywanie problemów związanych z ochroną środowiska służy nie tylko sprawnemu dostosowywaniu się do regulacji środowiskowych, ale także do budowania własnych przewag konkurencyjnych. O postawie przedsiębiorstw wobec środowiska decydują także takie czynniki, jak²⁰:

- presja konkurencji,
- rosące wymagania różnych grup zainteresowanych podmiotów (konsumentów, inwestorów, instytucji finansowych, społeczności oraz władz lokalnych, pracowników i innych),
- wzrastająca świadomość, że aspekty środowiskowe mogą być włączone do systemów zarządzania w sposób korzystny ekonomicznie.

Dążąc do polepszenia pozycji konkurencyjnej, przedsiębiorstwa stale poszukują sposobów zmniejszania kosztów działania. Okazuje się, że przedsięwzięcia służą-

²⁰ P.D. Jose: *Corporate Strategy and the Environment: A Portfolio Approach*. „Long Range Planning” nr 4(29)/1996, s. 462-472.

ce ochronie środowiska stwarzają niekiedy znaczne możliwości. Oszczędności osiąmane są np. wskutek zmniejszania zużycia energii, surowców i materiałów w procesach produkcji czy dzięki odzyskowi surowców wtórnych oraz wykorzystaniu odpadów. Racjonalizacja kosztów w dłuższym okresie to także stałe poszukiwanie nowych, efektywniejszych technologii i produktów, a więc inwestowanie w badania i rozwój. W rezultacie powstają także rozwiązania zmniejszające negatywne oddziaływania na środowisko naturalne²¹.

Coraz częściej przedsiębiorstwa włączają aspekty ochrony środowiska do strategii marketingowych. Na półkach sklepowych rośnie liczba produktów z tzw. *ekoetykietami*, czyli znakami informującymi, że dany produkt jest względnie bezpieczny dla środowiska w fazie produkcji, eksploatacji i (lub) utylizacji. Przedsiębiorstwa finansują przedsięwzięcia i organizacje związane z ochroną środowiska, a nawet same podejmują podobne akcje. Dzięki wymienionym działaniom firmy poprawiają swój wizerunek i stosunki z otoczeniem, a to przekłada się na polepszenie pozycji konkurencyjnej i wzrost udziału w rynku²². Działania te nie tylko przynoszą korzyści przedsiębiorstwom, ale też znacznie przyczyniają się do rozpowszechniania standardów, motywacji i zachowań prośrodowiskowych oraz podnoszenia świadomości ekologicznej.

Obecnie stosowanie narzędzi wykorzystujących aspekty środowiskowe w zarządzaniu przedsiębiorstwami przestaje być zachowaniem incydentalnym. Organizacje powszechnie wprowadzają rozwiązania o charakterze kompleksowym, spośród których najdalej idą systemy zarządzania środowiskowego (SZŚ). Najogólniej rzecz ujmując, system zarządzania środowiskowego jest to zestaw narzędzi wspomagających zarządzanie organizacją, umożliwiający stałe zmniejszanie negatywnego oddziaływania na środowisko, w sposób optymalny zarówno z punktu widzenia organizacji, jak i polityki ekologicznej²³. Systemy zarządzania środowiskowego stały się nawet przedmiotem regulacji normalizacyjnych, spośród których najważniejsze to: międzynarodowy standard ISO 14001 oraz standard Unii Europejskiej

²¹ Co ciekawe, znaczny udział w rozpowszechnianiu technologii przyjaznych środowisku mają korporacje transnarodowe, które często są atakowane przez obrońców środowiska. Rozwój nowych technologii wymaga znacznych nakładów finansowych, a tylko duże organizacje mogą sobie na to pozwolić. Ponadto rozwiązania techniczne i technologiczne wprowadzane przez mające znaczną siłę oddziaływania korporacje transnarodowe często stają się ogólnie obowiązującymi standardami.

²² Oprócz korzyści zależnych od postawy klientów przedsiębiorstwa ważne są również: łatwiejsze uzyskiwanie kredytów, w tym preferencyjnych, możliwość korzystania z subsydiów ekologicznych, sprawniejsze uzyskiwanie decyzji administracyjnych.

²³ R. Pochyluk, P. Grudowski, J. Szymański: *Zasady wdrażania systemu zarządzania środowiskowego zgodnie z wymaganiami normy ISO 14001*, Gdańsk 1999 Ekokonsult.

EMAS (skrót od ang. *Eco-Management and Audit Scheme*)²⁴. Ich stosowanie przez przedsiębiorstwa staje się coraz popularniejsze i jest narzędziem kreowania pro-ekologicznego wizerunku.

Wzrost znaczenia aspektów środowiskowych w działalności przedsiębiorstw i rozwój świadomości ekologicznej społeczeństw są w pewnym stopniu powiązane, a zależność ta ma charakter sprzężenia zwrotnego. Duży w tym udział ma stosowanie zasady uspołeczniania polityki ekologicznej. Dostęp do informacji o środowisku oraz możliwość udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji prowadzą nie tylko do zmian zachowań podmiotów gospodarczych, ale także prywatnych postaw. Znajduje to odzwierciedlenie m.in. w rosnącej popularności i aktywności organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony środowiska²⁵. Ich wkład w osiąganie celów środowiskowych i poprawę jakości polityki ekologicznej w skali lokalnej, krajowej i międzynarodowej jest trudny do przecenienia.

Grupując najaktywniejszą część społeczeństwa, organizacje pozarządowe stają się jego głosem i reprezentacją w dyskusji oraz podejmowaniu decyzji. Mnogość i różnorodność reprezentowanych interesów oraz uczestniczących podmiotów prowadzą oczywiście do wielu konfliktów. Kiedy jednak są one rozwiązywane racjonalnie, wypracowuje się optymalne decyzje. Niemniej jednak możliwe jest także nadużywanie argumentów środowiskowych. Ich rola w konfliktach jest następująca²⁶:

- należą do kwestii pierwszoplanowych przynajmniej dla jednej ze stron konfliktu,
- pojawiają się jako uzupełnienie innych argumentów,
- są pretekstem do podjęcia działań dla osiągnięcia innych celów.

Szczególnie ostatni przypadek jest szkodliwy. Organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa lub inne podmioty mogą posługiwać się argumentacją środowiskową

²⁴ Norma ISO 14001 została wprowadzona w 1996 r. przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną (w skrócie ISO, od ang. *International Organization for Standardization*), EMAS zaś w 1993 r. rozporządzeniem Rady EWG nr 1836/93 z 29 czerwca 1993 r. (zastąpionym rozporządzeniem UE nr 761/2001 z 19 marca 2001 r.). Obie normy szczegółowo określają system zarządzania środowiskowego w organizacji, a ich stosowanie jest dobrowolne.

²⁵ Organizacje pozarządowe określane są często skrótem NGO (od ang. *Non-governmental organization*).

²⁶ H. Lisicka: *Ekologiczne konflikty między inwestorem a społecznością lokalną*. W: *Strategia zarządzania środowiskowego w przedsiębiorstwie i gminie*. Praca zbiorowa pod red. R. Miłaszewskiego, Poznań – Białyśtok 1999, s. 171-175.

do realizacji własnych celów, które trudno osiągnąć innymi metodami. Celami mogą być korzystna decyzja administracyjna, wyłudzenie kredytu, utrudnianie działania konkurentom czy wręcz osiąganie prywatnych korzyści materialnych²⁷.

Rosnące znaczenie kwestii ekologicznych w naszym życiu znajduje odzwierciedlenie w pozycji polityki ekologicznej i coraz doskonalszych metodach ochrony środowiska naturalnego. Rosną korzyści społeczne z ochrony środowiska oraz rozwija się sektor gospodarczy związany z działalnością ochronną. Ochrona środowiska naturalnego stopniowo staje się naturalnym – by nie powiedzieć podstawowym – elementem naszego postrzegania i działalności.

²⁷ Zjawisko, w którym organizacje pozarządowe posługują się argumentami środowiskowymi niezajmującymi pełnego uzasadnienia, a następnie rezygnują z nich w zamian za korzyści materialne, określane jest mianem terroryzmu ekologicznego.

Antoni M. Rajkiewicz

Spoleczne koszty transformacji

- Regres demograficzny
- Dezaktywizacja zawodowa
- Pauperyzacja oraz zróżnicowanie majątkowe i dochodowe
- Zagrożenia społeczne



Spoleczne koszty transformacji

Antoni M. Rajkiewicz

Termin „społeczne koszty transformacji” zajął trwałe miejsce w polskim piśmiennictwie poświęconym procesom współczesnych przeobrażeń ustrojowych i strukturalnych w naszym kraju. Stanowi on przedmiot wielu opracowań, kreślonych przede wszystkim przez socjologów, ekonomistów i politologów. Jest jednak przez nich różnie rozumiany i interpretowany. Np. socjolog Piotr Sztompka w książce *Trauma wielkiej zmiany*, noszącej podtytuł *Spoleczne koszty transformacji*, rozpatruje je w kontekście anomii sukcesu, „czyli negatywnego pokłosia zwycięskiej, niosącej nadzieję rewolucji” (Sztompka, 2000). Również socjolog, ale bliski polityce społecznej, Kazimierz W. Frieske traktuje społeczne koszty zmiany społecznej jako „mroczną stronę sukcesu” (Frieske, 1998). Podobnie widzi je, bliska socjopolitologii, Maria Jarosz w obszernym studium *Władza, przywileje, korupcja* (Jarosz, 2004). W monumentalnej księdze *Dziesięciolecie Polski Niepodległej 1989–1999*, koncentrującej się na blaskach procesu transformacji, znalazło się jednak sformułowanie, że rozpatrywany okres był „dekadą egoizmu”, przy czym świadome wybranie koncepcji „skoku w gospodarkę wolnorynkową musiało generować ogromne koszty społeczne” (Bugaj, Kowalik, 2001).

Większość autorów zajmujących się procesami transformacji i jej ujemnymi stronami szuka ich przyczyn w ułomnościach obalonego ustroju, w podtrzymywaniu niektórych cech gospodarki nakazowo-rozdzielczej, w trwaniu mentalności „*homo sovieticus*”. Píše się m.in. o „wyuczzonej bezradności” i związanym z nią myśleniu „w kategoriach dawnego systemu” (Wnuk-Lipiński, 1995). Inne stanowisko zajmuje ekonomista Władysław Baka, który przytaczając wyniki sondażu ze stycznia 2004 r. (42% respondentów uznało, że transformacja ustrojowa przyniosła więcej strat niż korzyści, 20% dostrzegło w niej więcej korzyści niż strat, a 25% tyle samo korzyści co strat), wiąże wysokie społeczne koszty transformacji z odejściem od programu uzgodnionego przy Okrągłym Stole (Baka, 2004).



→ prof. zw. dr hab.
Antoni M. Rajkiewicz

profesor zwyczajny w Instytucie
Polityki Społecznej na Wydziale
Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego

Przytaczane oceny stanowią dość skromną, ale – jak się zdaje – reprezentatywną ilustrację **różnorodności** poglądów na etiologię, przebieg i konsekwencje tego kompleksu zjawisk, które określa się terminem „społeczne koszty transformacji”. W jego interpretacji należałoby się również posługiwać takimi określeniami jak: degradacja, straty, marnotrawstwo, szkody itp. Inaczej mówiąc, chodzi o dolegliwości, jakimi zostały dotknięte znaczne grupy naszego społeczeństwa. Jeśli przyjmują one wymiar masowy, wówczas w polityce społecznej nazywane są **kwestiami społecznymi**. Określa się jako „**problemy społeczne o najwyższym stopniu dolegliwości, generujące sytuacje krytyczne w życiu jednostek i całych zbiorowości, a zarazem powodujące głębokie zakłócenia w funkcjonowaniu społeczeństwa**” (Danecki, Rysz-Kowalczyk, 1994).

W opracowaniach poświęconych naszej transformacji na ogół dość zgodnie uznaje się, że na czoło społecznych dolegliwości wysunęły się: masowe i strukturalne **bezrobocie**, pauperyzacja znacznych grup społeczeństwa oraz **zagrożenia** społeczne. Na ich charakterystyce skupiają się też nasze rozważania.

Zajmiemy się ich przyczynami, skalą, strukturą, konsekwencjami i wskażemy środki zaradcze. Nie będziemy się wdawać w porównania międzynarodowe, ale możemy tutaj stwierdzić, że analogiczne problemy występują także w innych krajach, objętych transformacją ustrojową. Mają one różny zasięg (w najmniejszym stopniu jest nimi objęta Słowenia), ale odczucia ludności zdają się być podobne jak w Polsce (*Społeczne skutki przekształceń gospodarczych w krajach Europy Środkowej*, 1992).

W krajach, które wstąpiły ostatnio do Unii Europejskiej, istnieje przekonanie, że dzięki jej pomocy łatwiej będzie rozwiązywać nękające je problemy społeczne. Z przeglądu ostatnio publikowanych danych statystycznych wynika, że w Polsce z – jej wysoką stopą bezrobocia, narastającą polaryzacją warunków życia i utrzymującymi się zagrożeniami społecznymi – występuje szczególnie dokuczliwy zbieg kwestii społecznych. Pogłębiają się przy tym różnicowania regionalne (*Regionalne aspekty reform społecznych*, 2001). Dodatkowo w Polsce odnotowuje się **regres demograficzny** o groźnych konsekwencjach dla przyszłości kraju. Trudno go jednoznacznie uznać za produkt przemian ustrojowych, ale nie można w nim nie dostrzegać wpływu nowego układu wartości związanych z gospodarką rynkową oraz oddziaływania wymienionych kwestii społecznych, spletających się z transformacją. Uznaliśmy więc, że tak radykalnie zmieniającej się sytuacji ludnościowej, niedostatecznie jeszcze uświadomionej i docenianej przez decydentów i opinię publiczną, należy się oddzielne omówienie w niniejszym opracowaniu. Przyjęliśmy więc następujący jego układ: po wprowadzeniu przedstawimy opis wspo-

mnianego regresu demograficznego, dalej – procesu dezaktywizacji ludności, pauperyzacji oraz zagrożeń społecznych. Rzecz zamykają wnioski i bibliografia.

Główne materiały źródłowe to dane Powszechnego Spisu Ludności i Mieszkań z maja 2002 r., doroczne publikacje Głównego Urzędu Statystycznego, publikacja *Diagnoza społeczna 2003. Warunki i jakość życia Polaków* (Czapiński, Panek, 2004) oraz opracowania wyników badań prowadzonych w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych. Wykorzystano również pamiętniki pochodzące z konkursu „Jak żyjesz Polaku?” oraz konkursu na pamiętniki bezrobotnych. Uznano, że są one wielce wymowną ilustracją omawianych procesów. Nie pozbawione subiektywnych ocen, dają jednak dość wnikliwy obraz złożoności współczesnego życia. Trudno go uchwycić w tabelach statystycznych, które nie ujawniają tak istotnych postaw dominujących w wypowiedziach pamiętnikarskich, jak stan ciągłej **niewpewności**, powszechna nieufność oraz poczucie **niesprawiedliwości**. Są to szczególnie groźne symptomy trwającej transformacji.

1. Regres demograficzny

Do użycia terminu „regres demograficzny” upoważnia dokładniejsza analiza porównawcza nie tylko wyników spisów powszechnych z 1988 i 2002 r., lecz także statystyki ludnościowej z ostatnich lat oraz najnowszej prognozy ludności do 2030 r.

Do lat 90. XX w. Polska charakteryzowała się wysoką dynamiką procesów demograficznych. W ciągu 45 powojennych lat, na które przypada 12,4 mln zawartych związków małżeńskich i 29,5 mln urodzeń dzieci, mieliśmy dwa wyże demograficzne. W pierwszym szczyt przypadł w 1955 r. z liczbą 794 tys. niemowląt, w drugim – w 1983 r. z 724 tys. żywych urodzeń. Szczyt matrymonialny wystąpił w 1975 r., kiedy zarejestrowano 351 tys. ślubów.

Spis Powszechny z 1988 r. wykazał, że liczba ludności naszego kraju wzrosła z 23,9 mln w 1946 r. do 37,9 mln, tj. o 14 mln (czyli o 59%). Struktura wieku Polaków w 1988 r. była korzystna dla dalszego rozwoju kraju, lecz jednocześnie kosztowna ze względu na znaczny udział młodzieży w wieku edukacyjnym. Prawie 33% stanowiły osoby poniżej 20 lat, a odsetek ludności w wieku produkcyjnym był bliiski 58% (Rocznik Demograficzny 2003).

Prognozy, budowane na podstawie danych ze Spisu w 1988 r., zakładały, że już w 2000 r. Polska liczyć będzie 40 mln mieszkańców lub zbliży się do tej liczby, a w 2030 r. osiągnie 42 mln, a może nawet przekroczyć 44 mln (*Świat przyszłości a Polska*, 1995). Później, na podstawie bieżących danych demograficznych, prognozy te skorygowano, ale nadal przewidywano ciągły przyrost liczby ludności (*Strategia rozwoju Polski do roku 2010*, 2000). Tymczasem lata 90. XX w. i pierwsze lata wieku XXI przyniosły zupełnie niespodziewane zmiany w krajobrazie demograficznym Polski. Liczba zawartych w latach 90. XX w. małżeństw wyniosła 2,1 mln wobec 2,8 mln w latach 80.; liczba urodzeń spadła z 6,4 mln do 4,4 mln. W 2002 r. odnotowano najniższą w okresie powojennym liczbę ślubów (192 tys.), a w 2003 r. najniższą liczbę urodzeń (351 tys.). Od 1999 r. ogólna liczba ludności kraju zaczęła się zmniejszać (decydowało ujemne saldo migracji zagranicznych), w 2002 r. i 2003 r. wystąpiła zaś przewaga liczby zgonów nad liczbą urodzeń. W 2003 r. liczba ludności w porównaniu z 2002 r. była o 28 tys. niższa, na co złożyły się: 14-tysięczna nadwyżka zgonów nad urodzeniami i również 14-tysięczne ujemne saldo migracji zagranicznych. Od 1999 r. Polska miast zbliżać się do proklamowanych 40 mln mieszkańców, zaczęła się od tego postulowanego potencjału ludnościowego oddalać.

Już Spis Powszechny w 2002 r. wykazał, że różnica między liczbą ludności podawaną w ewidencjach a liczbą zarejestrowaną przez rachmistrzów wynosi 402 tys. Do tej pory nie wyjaśniono, czy powstała wskutek uchylania się obywateli od obowiązku spisowego, czy braku wymeldowań (np. w związku z wyjazdem za granicę), czy też wskutek innych uchybień.

Należy jednak domniemywać, że przyczyna stwierdzonego niedoboru mieszkańców nie tkwi w ewidencji ruchu naturalnego (urodzenia, zgony, małżeństwa i rozwody), która prowadzona jest na bieżąco i profesjonalnie, ale raczej w zaniedbaniach dokumentacji meldunkowej oraz uchybieniach natury organizacyjnej. Stanowią one jeden ze znaków czasu transformacji, kiedy nie przywiązuje się dostatecznej wagi do ładu dokumentacyjnego i odpowiedzialności za jego stan. Różnego rodzaju niedomagania łatwo wówczas tłumaczyć działaniem „niewidzialnej ręki rynku”. Trudno też orzec, w jakim stopniu była ona sprawcą znacznej nieobecności w kraju setek tysięcy jego mieszkańców. Spis z maja 2002 r. odnotował, że przez ponad 2 miesiące przebywało ich za granicą 786 tys., w tym ponad 12 miesięcy aż 626 tys. (*Migracje zagraniczne ludności*, 2003). Należy przypuszczać, że znaczna ich część pozostanie na obczyźnie, co dalej będzie zmniejszać potencjał ludnościowy kraju.

Porównanie danych spisowych z 2002 r. z danymi z 1988 r. ukazuje kilka innych niepokojących procesów. Wzrosła liczba osób niepełnosprawnych: z 3,7 mln do 5,4 mln, tj. o 1,7 mln (w tym z orzeczeniami o inwalidztwie o 1,2 mln). O prawie pół miliona (z 1,5 mln do 2 mln) powiększyło się grono rodzin niepełnych. W 2002 r. prawie 1,8 mln samotnych matek i ponad 200 tys. samotnych ojców mieszkało z prawie 4-milionową populacją dzieci, z których ponad 1,6 mln pozostawało na ich utrzymaniu. Jednocześnie znacznie wzrosła liczba gospodarstw jednoosobowych (z 2,2 mln do 3,3 mln), co stanowi obecnie jedną czwartą ogółu gospodarstw domowych w Polsce. Zjawisko to można w pewnym stopniu powiązać ze wspomnianym już określeniem „dekady egoizmu”, jako cechą pierwszego dziesięciolecia transformacji. Trzeba przy tym dodać, że taka samotność podnosi jednostkowe koszty utrzymania i zwiększa popyt na mieszkania. Z kolei wzrastająca liczba rodzin niepełnych i osób niepełnosprawnych wzmaga popyt na świadczenia socjalne i pomnaża sytuacje wymagające ingerencji władz publicznych czy organizacji pozarządowych.

W materiałach sprawozdawczych ze Spisu Powszechnego w 2002 r. można zaobserwować nowy problem, stanowiący swego rodzaju produkt aspektów ustrojowych transformacji. Pojawiła się mianowicie, jako odrębna grupa narodowościowa, społeczność 173 tys. Ślązaków. Interes społeczny przemawiałby za wykorzystaniem tej masowej deklaracji odrębności na rzecz rozwoju Śląska, a nie jego dezintegracji.

Z punktu widzenia przyszłości demograficznej Polski najbardziej niepokojące jest znaczne obniżenie współczynników: dynamiki demograficznej (spadek z 1,58 do 0,98), dzietności (z 2,13 do 1,25) i reprodukcji ludności (z 1,03 do 0,61). Są to dane dotyczące ostatnich 14 lat, a ich uwzględnienie w ostatnio opracowanych prognozach demograficznych zapowiada zmniejszenie liczby mieszkańców naszego kraju w 2030 r. do 35,7 mln, przy czym najpewniejsza liczba to 9,6 mln osób w wieku emerytalnym wobec 5,7 mln w 2002 r. Liczba osób poniżej 18. roku życia ma być niższa o 3,3 mln, a w wieku produkcyjnym o 3,1 mln. Prognozy zakładają, że w 2,5-milionowym spadku liczby ludności między 2002 a 2030 r. znajdzie się 600-tysięczne ujemne saldo migracji zagranicznych. Około 1 mln osób (głównie w wieku produkcyjnym i prokreacyjnym) opuści nasz kraj i zamieszka za granicą.

Na tym tle dojrzewa potrzeba, by do strategii dalszego rozwoju kraju i zamierzeń transformacyjnych włączyć założenia długofalowej i spójnej polityki ludnościowej, obejmującej również doktrynę migracyjną. Od lat zabiega o to Komitet Prognoz PAN „Polska 2000 Plus”. Postulat ten znalazł się w uchwałach I Kongresu Demo-

graficznego oraz analizach Rządowej Rady Ludnościowej, która pod nazwą Komisji Ludnościowej powstała jeszcze w 1974 r. Rzecz charakterystyczna: wyniki Spisu Powszechnego z maja 2002 r. (który nb. kosztował budżet państwa ponad 650 mln zł), do tej pory nie stały się przedmiotem zainteresowania ani rządu, ani parlamentu. O ich niepokojących aspektach mówiono jedynie na spotkaniu z Prezydentem na zakończeniu I Kongresu Demograficznego w listopadzie 2002 r. I do tego ograniczyło się zainteresowanie decydentów nabrzmiewającą kwestią ludnością naszego kraju.

2. Dezaktywizacja zawodowa

W Polsce w okresie gospodarki nakazowo-rozdzielczej utrzymywał się stan pełnego zatrudnienia. Podobnie było w innych krajach RWPG. J. Kornai uznał, że „jednym z podstawowych osiągnięć gospodarki socjalistycznej, o historycznym znaczeniu, jest pełne zatrudnienie” (Kornai, 1985). Tymczasem już na początku działań transformacyjnych nastąpiła znaczna redukcja zatrudnienia. Wynikała ona przede wszystkim z ograniczenia produkcji w dotowanych przedsiębiorstwach państwowych, a również ze zmniejszenia popytu na produkty krajowe. Miast importować nowe technologie i modernizować oraz rekonstruować rodzimy przemysł, szeroko otworzono rynek na import gotowych produktów pochodzenia zagranicznego. W konsekwencji tracili zatrudnienie tuziemcy na rzecz pracowników w krajach eksportujących swe towary do Polski (Kabaj, 2000). Kurczący się sektor gospodarki państwowej częściowo przekształcał się w gospodarkę prywatną, z uszczuplonymi załogami. Z szacunkowych danych wynika, że jedna trzecia zwalnianych pracowników przechodziła na emerytury i renty, a jedna piąta zasilala rozrastającą się sferę zatrudnienia „na czarno”. Żłudne okazały się oczekiwania, że w warunkach gospodarki rynkowej znacznie samoistnie wzrośnie zatrudnienie w sektorze prywatnym. Według danych GUS, na 17,6 mln pracujących w końcu 1989 r. około 9,3 mln zatrudniał sektor publiczny, a 8,3 mln sektor prywatny. W 1990 r. przy ogólnym spadku liczby pracujących o 1.048 tys. istniała jeszcze niewielka przewaga pracujących w sektorze publicznym. Od 1991 r. trwała i rosnąca staje się natomiast dominacja sektora prywatnego, przy co roku spadającym zatrudnieniu w sektorze publicznym. Dodać przy tym należy, że do sektora prywatnego włączono zatrudnienie w spółdzielczości, zaliczane poprzednio do sektora publicznego.

Jeśli chodzi o ogólny poziom liczby pracujących, to wykazywał on pewne wahania. Do 1994 r. następował jego spadek, potem w latach 1995–1997 powien

wzrost, a od 1998 r. statystyki wykazują jego ponowne obniżanie (o 1,4 mln w ciągu ostatnich 5 lat). Mimo zatem zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego, postępującej prywatyzacji, obniżania podatków dla przedsiębiorców, liberalizacji Kodeksu pracy i tzw. deregulacji rynku pracy zamiast wzrostu zatrudnienia następuje proces dezaktywizacji zawodowej. Jego skala wygląda wręcz dramatycznie w świetle danych Spisu Powszechnego. Wykazują one, że między grudniem 1988 r. a majem 2002 r. liczba pracujących spadła z 17,22 mln do 13,22 mln, czyli niemal o 4 mln. Można tę liczbę skorygować, bowiem 1.046 tys. osób nie określiło swojego statusu na rynku pracy, a GUS oszacował, że w 2002 r. 910 tys. pracowało w „szarej strefie” (MRS, 2003, 2004). Na marginesie prezentacji powyższych danych należy zauważyć, że jeśli chodzi o 2002 r., to mamy aż trzy źródła danych o liczbie pracujących: „spisowe” (13,22 mln), z bieżącej statystyki GUS (14,78 mln) i badań reprezentacyjnych BAEL (13,82 mln). Żadna z tych liczb nie podważa jednak faktu znacznego spadku aktywności zawodowej ludności. Można go uzupełnić jeszcze informacją, że współczynnik aktywności zawodowej ludności w wieku produkcyjnym spadł w 1988 r. z 78,6% do 71,7% w 2002 r. Przytoczona skala spadku liczby pracujących i odnotowywane w międzynarodowej statystyce pracy współczynniki aktywności zawodowej plasują Polskę na najgorszych miejscach wśród krajów OECD czy Unii Europejskiej (Kabaj, 2003).

Spadkowi zatrudnienia w Polsce towarzyszył wzrost bezrobocia (również z pewną poprawą sytuacji w latach 1995–1997). Liczba zarejestrowanych bezrobotnych wzrastała od 10 tys. w grudniu 1989 r. do 1.126 tys. w końcu 1990 r., 2.629 tys. w 1995 r., 2.703 tys. w 2000 r. i 3.176 tys. w 2003 r.

Podobnie jak w odniesieniu do liczby pracujących, również dla 2002 r. mamy trzy źródła informacji statystycznej: bieżące statystyki (3.065 tys.), BAEL (3.432 tys.) i „spisową” (3.558 tys. bezrobotnych). Bez względu na różnice w danych widać, że liczbowa skala bezrobocia jest bliska skali dezaktywizacji zawodowej. Mierzona stopą procentową (około 20%) stawia nas również na najbardziej niekorzystnym miejscu w statystyce bezrobocia krajów OECD i Unii Europejskiej.

Do charakterystycznych cech współczesnego bezrobocia w Polsce należy zaliczyć: **długotrwałość** (ponad jedna trzecia zarejestrowanych oczekuje na pracę ponad 2 lata), ogromne **zróżnicowanie przestrzenne** (przy ogólnokrajowej stopie bezrobocia 20%, waha się ona od 6,4% w Warszawie do 43,4% w powiecie łobeskim; tylko 6 terenowych urzędów pracy notuje stopę poniżej 10%, natomiast aż 14 – powyżej 40%), przewagę liczby **kobiet** wśród poszukujących pracy (i to o wyższym poziomie wykształcenia od mężczyzn). Najbardziej jednak dramatycznym elemen-

tem struktury polskiego bezrobocia jest znaczny udział w nim ludzi **młodych**. Bezrobotni w wieku do 34 lat stanowią 55,5% ogółu zarejestrowanych. Liczba absolwentów szkół średnich i wyższych bez zatrudnienia wynosi ponad 1 mln. 142 tys. bezrobotnych osób z wykształceniem wyższym przekracza roczną liczbę wszystkich absolwentów studiów dziennych (134 tys. w roku akademickim 2002/2003)!

Brak pracy dla młodych i wykształconych ludzi (edukowanych coraz częściej kosztem wyrzeczeń całej rodziny) stanowi szczególne obciążenie i wyzwanie. Stwarza też niebezpieczeństwo zjawisk patogennych. Wszak już Voltaire mawiał, że najlepszym lekarstwem na biedę, występek i nudę jest praca. Jej niedostatek, zwłaszcza dla młodych, rodzi zjawiska, o których piszemy w następnych rozdziałach. Praca w życiu człowieka stanowi wartość szczególną, najczęściej decyduje o podstawie i sensie jego egzystencji, a w skali kraju jej powszechność daje szansę wzmoczonego rozwoju. Obie te wartości są w dotychczasowym procesie transformacji niedoceniane. Zaczął natomiast utrwalać się stereotyp bezrobotnego, określanego obrazowo przez niektórych czołowych polityków i ich zwolenników jako człowieka ciągle oczekującego na rybę, a nie poszukującego wędki. Uznając bezrobocie za nieuchronny produkt gospodarki rynkowej, ogranicza się zmagania z nim głównie do zadań legislacyjnych, organizacyjnych i interwencyjnych. Kolejno uchwalane ustawy: w końcu 1989 r., w 1991 r., i 1994 r., wielokrotnie nowelizowane, grzeszyły nadmierną szczegółowością, brakiem spójności i trudnościami interpretacyjnymi. Związane z nimi przekształcenia instytucjonalne (może z wyjątkiem funkcjonującego niespełna 8 lat i niepotrzebnie zlikwidowanego Krajowego Urzędu Pracy) nie dawały gwarancji działań skutecznych i racjonalnych. Największym nieporozumieniem jest decyzja z końca 2002 r. o połączeniu resortu pracy i polityki społecznej z resortem gospodarki i stworzeniu jednego molocha administracji rządowej, niezadolnego do rozwiązywania coraz bardziej złożonych problemów rynku pracy. Fiaskiem zakończyły się prace nad wprowadzeniem ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Utworzony na początku 1990 r. Fundusz Pracy, wbrew swej nazwie, służył i służy przede wszystkim wypłacaniu zasiłków, przy czym ich zasięg, liczony odsetkiem bezrobotnych uprawnionych do zasiłku spadł z 79% w latach 1990-1991 do 15% w 2004 r. Tak znikomy odsetek bezrobotnych korzystających z gwarantowanej pomocy państwa stanowi też cechą charakterystyczną polskiej polityki rynku pracy. Dodajmy, że na aktywne formy zwalczania bezrobocia przeznaczano zaledwie 12% wydatków Funduszu Pracy (Ratuszniak, Olejarsz, 2003).

Wielokrotne zmiany na stanowisku szefa resortu pracy (9 ministrów w ciągu ostatnich 14 lat) i jego kierownictwa, różne koncepcje dotyczące polityki gospodarczej i społecznej kolejnych rządów nie stwarzały podstaw ciągłości działań i utrudniały

dostrzeżenie grozy strukturalnej asymetrii na rynku pracy, natomiast jej obraz dominował w większości badań naukowych, a zwłaszcza w pamiętnikach bezrobotnych. Tutaj należy zauważyć, że pamiętnikarstwo stanowi jedną z czołowych pozycji dorobku badawczego polskiej szkoły socjologii oraz polityki społecznej. Ogłoszony w 2001 r. przez Instytut Gospodarstwa Społecznego przy SGH konkurs na pamiętniki bezrobotnych przyniósł około 1.700 wypowiedzi. Ukazują one dramat polskiego bezrobocia, jego ogromne zróżnicowanie, a równocześnie potwierdzają niewydolność władz publicznych wobec tej czołowej kwestii społecznej naszej współczesności (*Pamiętniki bezrobotnych*, 2003).

Dysfunkcjonalność władzy państwowej widoczna jest też w sferze migracji zarobkowych. Mają one w Polsce długą tradycję, a w latach 90. XX w. odgrywały już znaczącą rolę w kształtowaniu sytuacji na rynku pracy i warunków bytu dziesiątków tysięcy rodzin. W 1989 r. rejestrowano prawie 148 tys. pracowników zatrudnianych na kontraktach zagranicznych. Ustawa o zatrudnieniu z grudnia 1989 r. zapewniła pełną swobodę podejmowania pracy na obczyźnie i reglamentowane zatrudnienie obcokrajowców w Polsce, a podpisywane później uzgodnienia dwustronne (przede wszystkim z Niemcami) umożliwiały legalne i gwarantowane zatrudnienie za granicą (Rajkiewicz, 2000). W ślad za tymi możliwościami, które doprowadziły do wielosettyśięcznych przepływów migrantów zarobkowych i korzystnych transferów oszczędności, nie poszły jednak rozwiązania systemowe. Brakuje też doktryny i założeń polityki migracyjnej. Ograniczono, i tak już ułomną, statystykę zatrudnienia migracyjnego, rozproszono kompetencje resortowe (w samym resorcie pracy sprawy migracyjne są rozczłonkowane na 4 departamenty), nie zapewniono ciągłego i w pełni wiarygodnego przepływu informacji. Tymczasem wstąpienie Polski do Unii Europejskiej wraz z przyjętą w niej zasadą swobodnego przepływu pracowników (przy stosowaniu okresów przejściowych dla Polski) stwarza nową sytuację i nowe wyzwania (choćby związane z systemem transgranicznej informacji o rynku pracy EURES). Spójna, rozsądnie prowadzona polityka migracji zarobkowej, a również edukacyjnej, może przynieść wielostronne korzyści, a nawet stanowić jeden z regulatorów sytuacji na rynku pracy. Obecnie znajduje się ona poza kręgiem zainteresowań władz państwowych i polityków.

Front zatrudnienia czy też – szerzej rzecz ujmując – rynku pracy jest tym, na którym poniesiono najwięcej porażek i wykazano znaczną nieudolność. Tutaj koszty, straty i szkody są najwyższe, obciążają ekonomicznie i społecznie proces transformacji. Zupełnie niezrozumiała, wręcz naganna, jest przy tym obojętność władz państwowych wobec wyników wielu badań i konstruktywnych propozycji środowisk naukowych (zob. zwłaszcza: Kabaj, 2000). Poprawa sytuacji wymaga działań

kompleksowych, konsekwentnych i kompetentnych, będących przedmiotem ciągłej troski wszystkich władz publicznych i sił politycznych kraju.

3. Pauperyzacja oraz zróżnicowanie majątkowe i dochodowe

Za kolejne niepokojące zjawisko procesu transformacji uważa się dość powszechne zubożenie znacznej części społeczeństwa oraz narastającą polaryzację majątków i dochodów. Tematy te doczekały się wielu badań, objęte są stałym monitoringiem i stanowią przedmiot licznych, nierzadko seryjnych, opracowań (*Polska bieda*, 1996, 1997; Golinowska, 2004).

Na podstawie ostatnich publikacji można szacować, że około dwóch piątych naszego społeczeństwa objętych jest procesem zubożenia, czyli posługując się tytułem podsumowania *Diagnozy społecznej 2003*: „Dla kogo III RP jest matką, a dla kogo macochą?” (Czapiński, Panek, 2003), stało się „pasierbem transformacji”. Obliczono również, że 17% ogółu ludności dysponuje 45% funduszu spożycia, a na 83% przypada pozostałe 55% (Nieciumski, 2004). Biorąc pod uwagę zasoby majątkowe i dochody, oszacowano, że około 8% ogółu gospodarstw domowych skupia 1/3 wartości majątkowych i otrzymuje 1/4 dochodów pieniężnych. Z drugiej strony na prawie 12% przypada zaledwie 1/20 majątku i 1/25 dochodów (*Społeczeństwo polskie w latach 1989–1995/1996*, 1997). Z publikacji o zasobach majątkowych 100 najbogatszych Polaków można dowiedzieć się, że wartość ich majątku odpowiada 1/3 rocznego budżetu państwa („Wprost”, 2004). Jednocześnie dowiadujemy się, że w 2002 r. sądy wydały 49,5 tys. orzeczeń o eksmisji z lokalu mieszkalnego (Rocznik Statystyczny, 2003).

Dane charakteryzujące omawianą kwestię społeczną można mnożyć i według różnych metod badawczych ukazywać jej oblicze. Tutaj skoncentrujemy się na próbie odpowiedzi na takie pytania: jaka jest jej współczesna etiologia, w czym się ona wyraża, jakie są jej konsekwencje, jakie podejmowano działania i co można uczynić, by ją łagodzić i ograniczać?

Niewątpliwy wpływ na masowe ubożenie społeczeństwa miała redukcja zatrudnienia, masowe bezrobocie oraz świadoma obniżka dochodów realnych ludności (tylko w 1990 r. spadły one o 25% i w zbliżonej skali spadały przez następne dwa lata; w ciągu tych trzech lat liczba pracujących zmniejszyła się o ponad 2 mln, a licza-

ba bezrobotnych przekroczyła 2,5 mln). W tym czasie nastąpiła też podstawowa dekompozycja dotychczasowej struktury społecznej oraz aksjologiczna zmiana orientacji ustrojowej, umocowana później w ustawie konstytucyjnej z 1997 r. Nie praca, a własność stała się ustrojową podstawą gospodarki rynkowej (dodany do niej przymiotnik „społeczna” miał uspokajać przed widmem skutków gry rynkowej o pieniądze, zysk i własność). Przekonywano przy tym, że rezerwowa armia pracy jest pożądanym narzędziem podnoszenia wydajności pracy, obniżania kosztów produkcji i rekonstrukcji gospodarki. Zapewniano, że jej skala nie przekroczy 400 tys., a przekształcenie własności państwowej w prywatną, pobudzając znacznie efektywność ekonomiczną, wpłynie na poprawę sytuacji gospodarstw domowych. Na ogół w pokorze i nadziei przyjmowano pierwszy okres wyrzeczeń, tym bardziej że był on przepełniony wprowadzaniem wolności obywatelskiej i leseferyzmem zachowań. Wśród tych zachowań szczególnie miejsce zajęła możliwość stosunkowo łatwego przejmowania własności państwowej i włączania się do gry rynkowej oraz przekraczania granic państwowych w celach handlowych. Z rozmaitych grup społecznych czy zawodowych zaczęła kształtować się nowa warstwa społeczna – posiadaczy dużych, średnich i małych przedsiębiorstw. Przy odejściu od poprzednio obowiązującej doktryny stałych (i coraz bardziej dotowanych) cen oraz stosunkowo niskich i kontrolowanych limitami funduszu płac (wynagrodzeń) warstwa ta zaczęła swobodnie posługiwać się w sektorze prywatnym jedną i drugą kategorią gry rynkowej: wzrastały więc ceny i dochody. Ewidencję poziomu tych ostatnich *ex post* wprowadził podatek od dochodów osobistych. Z czasem poziom cen zaczął podlegać regulacji rynku oraz zmieniać się wraz z napływem towarów zagranicznych.

Inaczej przedstawiała się sytuacja w sektorze publicznym. W sferze produkcyjnej nadal działały (stopniowo liberalizowane) regulatory nadzoru państwowego, w sferze usług publicznych obowiązywały zaś rygory budżetowe. Powstała zatem sytuacja asymetrii dochodowej na niekorzyść pracowników sektora publicznego. Odejście od dotacji w rolnictwie pogorszyło też sytuację dochodową rolników. Tam nastąpił największy spadek dochodów realnych. Grupą, która przejściowo mogła poprawić swoją sytuację, stali się zwalniani pracownicy prywatyzowanych (głównie na rzecz pracodawców zagranicznych) lub upadających przedsiębiorstw. Często przeznaczali oni uzyskiwane odprawy i podobne fundusze na zakup dóbr trwałego użytku. Przede wszystkim zwiększali popyt na samochody i modernizację mieszkań. Największymi beneficjentami pierwszej fazy transformacji okazali się ci, którzy potrafili przejąć majątek państwowy i wykorzystać swoje umiejętności menedżerskie, kontakty (układy), jak również zasoby w działalności finansowej i pośrednictwie handlowym. Stawali się najbardziej wpływową grupą społeczną w Polsce i pozostają nią do dzisiaj (Jarosz, 2004). Z drugiej strony narastała populacja lu-

dzi bez pracy, sięgających po środki pomocy społecznej bądź przechodzących na świadczenia emerytalne czy rentowe. Tylko w ciągu dwóch lat (1990 i 1991) liczba emerytów i rencistów wzrosła o prawie 1,5 mln, a liczba korzystających z pomocy społecznej podniosła się z 799 tys. w 1989 r. do 3.040 tys. w 1993 r. (*Spoleczeństwo polskie...*, 1997).

Początkowo proces transformacji przebiegał dość spontanicznie i odbiegał od deklaracji programowych polityków i władz państwowych. Ukształtowały się wówczas zasadnicze **kierunki zróżnicowania** majątkowego i dochodowego, przy czym nie zawsze stan posiadania przesądzał o dochodach. Okazało się, że szefowie banków i wielkich organizacji gospodarczych mogą zarabiać dużo więcej niż posiadacze przedsiębiorstw, zwłaszcza ci, którzy podejmują inwestycje. Z kolei część najbogatszych płaci podatki za granicą („Polityka”, 2003).

Rozpatrując dzisiejsze zróżnicowania, badacze zauważają proces **gettyzacji** obszarów bogactwa i ubóstwa, a w ramach tego drugiego widzą zjawisko **juwenalizacji** zjawiska (Warzywoda-Kruszyńska, 2000). Szczególnie dramatyczna staje się sytuacja dzieci pochodzących z rodzin bezrobotnych i wielodzietnych. O skali problemu świadczy ponad milion obiadów wydawanych dziennie uczniom i opłacanych z funduszy pomocy społecznej. Młodzież ze wspomnianych rodzin, nie mając szans na zatrudnienie, ulega marginalizacji i w coraz większym stopniu staje się zagrożeniem społecznym.

Analiza biegunów dostatku i ubóstwa przeprowadzona z etiologicznego punktu widzenia pozwala sformułować hipotezę, że o ile na drugim biegunie znalazła się z przyczyn **niezawinionych** zdecydowana większość osób, o tyle na pierwszym biegunie znaczny jest udział tych, którzy w sposób **niezasłużony** (bez wydatnego wkładu własnej pracy) osiągnęli wysoki status majątkowy i dochodowy. Na tym tle nie może dziwić wynik badania sondażowego przeprowadzonego w piętnastym roku transformacji, gdzie 82% respondentów uważa, że należy ograniczyć zarobki osób najwyżej zarabiających, 62% – że należy utrzymać niezbyt opłacalne stanowiska pracy, aby ludzie nie byli bezrobotni, 60% wypowiada się przeciwko prywatyzacji, a 58% jest za ograniczaniem penetracji kapitału obcego w Polsce. Jednocześnie 46% respondentów wypowiada się jednak za panującym ustrojem („Rzeczpospolita” z 14 VI 2004 r.). O tych ostatnich można powiedzieć językiem profesora Czapińskiego, że III RP jest ich matką.

Przy okazji prezentacji powyższych danych warto zauważyć dwa zastanawiające zjawiska. Pierwsze z nich to znaczne nasycenie gospodarstw domowych, bez

względu na ich status majątkowy i dochodowy, przedmiotami trwałego użytku. Dokonał się powszechny skok cywilizacyjny w wyposażeniu gospodarstw domowych (rzecz jasna o różnym standardzie i sposobie dochodzenia do niego). W niewielkim stopniu zmniejszył się stan posiadania obecnie ubogich rodzin, które używały go w okresie poprzednim. Niekiedy stanowi on źródło dodatkowych dochodów (na przykład poprzez wynajem części mieszkania czy też taksówkowe dorabianie przez właścicieli samochodów wcześniej nabytych).

Drugie zjawisko to znaczne wydatki, również niemal we wszystkich kategoriach gospodarstw domowych, na różnego rodzaju obchody i uroczystości, zwłaszcza z okazji zaślubin. Na przykład ostatnio podano, że średnio na uroczystość weselną wydaje się 25 tys. zł („Rzeczpospolita” z 23 VII 2004 r.).

Analiza oficjalnych danych o dochodach ludności i strukturze wydatków nie pozwala na uznanie, że wyżej przytoczone zjawiska są finansowane z nader skromnych ewidencjonowanych budżetów rodzin, zaliczanych do sfery poniżej minimum socjalnego (a było ich w 2002 r. prawie 59%). Jeśli zatem one występują, to musi istnieć znaczny **drugi obieg** dochodów i przepływów, co można też zaliczyć do „zaciemionego” nurtu transformacji. Należy również domniemywać, że część dochodów ludności, znajdująca się poza ewidencją urzędową, pochodzi z transferów wynikających z pracy za granicą. W tym stanie rzeczy trudno sporządzić wiarygodny bilans pieniężnych dochodów i wydatków ludności, uwzględniający współczesną strukturę zamożności społeczeństwa. W jej ocenie nie wolno jednak lekceważyć dwóch najbardziej wymownych danych. Jest to liczba osób korzystających z pomocy społecznej (w 2003 r. było ich 2.604 tys.; należały do 2,1 mln rodzin, które łącznie liczyły nieco ponad 7 mln osób, tj. około 18% całej ludności kraju) oraz obliczony na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych udział osób żyjących poniżej minimum egzystencji, które w 2003 r. określano w zależności od wielkości gospodarstwa domowego na 288–355 zł miesięcznie (Kurowski, 2004). Udział ten wynosił nieco ponad 11% i był ponad dwukrotnie wyższy niż w 1996 r. (4,3%).

Mamy zatem do czynienia nie tylko z petryfikacją bieguna biedy (a nawet nędzy), ale także z powiększeniem jego obszaru. Jak na tym tle ocenić działania podejmowane przez ochronne ciała publiczne? Wydaje się, że można je ocenić wyżej niż przedsięwzięcia związane ze zmaganiem z bezrobociem. Co prawda, łatwiej jest dzielić niż tworzyć, ale tutaj mieliśmy do tej pory do czynienia z dość wyraźnie ukształtowanym systemem i jego profesjonalną obsługą. Niestety, nie wszystkie świadczenia były racjonalnie ustanowione, a ponadto były one nadmiernie rozpro-

szone i stwarzały możliwość nadużyć. Stąd uzasadnione stają się działania reformatorskie wraz z szerszym udziałem organizacji społecznych i wolontariuszy. Nie wolno jednak ograniczać wolumenu środków pomocy, przynajmniej w stosunku do najsłabszych i bezradnych. Konieczne jest ukazanie również ludzkiego oblicza transformacji.

W świetle danych porównawczych Polska ma dzisiaj najgłębsze zróżnicowanie majątkowe i dochodowe i jednocześnie najniższy w Unii Europejskiej indeks poziomu życia (Bielecki, 2004). Ponosimy tutaj koszty błędów transformacyjnych, przy czym niektóre układy zdają się już nieodwracalne. Nie można na przykład cofnąć stanu prywatyzacji i stwierdzić, że zysk nie jest motorem przedsiębiorczości. Trzeba też uznać, że obok dostatku będzie istniał niedostatek, ale pierwszy powinien podlegać regułom redystrybucji (przynajmniej w takim stopniu, w jakim dyktuje to społeczna nauka Kościoła), a drugiemu należy się prawo do minimum egzystencji. Znaczna część społeczeństwa nie może żyć w permanentnej niepewności. Pod nagłówkiem: „Polacy przyznają się do biedy i nie wierzą w przyszłość” czytamy, że 37% obawia się biedy, ale jakoś sobie poradzi, a 15% pozostaje wobec niej bezradnych („Rzeczpospolita” z 21 V 2004 r.). Pod tym względem istnieje ogromne zróżnicowanie regionalne i związane ze strukturą rodzin.

O polskiej biedzie dużo wiemy z prowadzonych badań i spisanych pamiętników, natomiast znacznie mniej wiemy o bogactwie (Polska, 2002). Na ogół biedni ukrywają swój niedostatek, ale głośno ujawniają dochody. U bogatych bywa odwrotnie, wolą demonstrować majątność niż chwalić się dochodami. Stąd też rzeczywisty obraz polskiego rozwarstwienia nie może być jednoznaczny.

Wśród współczesnych badaczy problemów społecznych w Polsce zdecydowanie przeważa pogląd, że dalszym procesom transformacji należy nadać oblicze bardziej społeczne, zrównoważonego, zrozumiałego i akceptowanego rozwoju – po prostu ludzki wymiar. Takie oczekiwania wiążą się także z przynależnością Polski do Unii Europejskiej.

4. Zagrożenia społeczne

Głęboki cień rzucają na procesy transformacji różnorodne zagrożenia społeczne. Choć zjawiska patologii społecznej stanowią nieodłączną mroczną część dziejów ludzkości, to wzrost ich skali, koncentracji przestrzennej oraz przemian struktural-

nych zwiększających obawy ludzi o ich życie, kondycję, mienie i spokój, wywołuje powszechne zaniepokojenie. Zwłaszcza, jeśli pojawiają się nowe, zaskakujące zjawiska. W Polsce w ciągu ostatnich czternastu lat znacznie wzrosła nie tylko liczba popełnianych przestępstw (z 548 tys. w 1989 r. do 1.467 tys. w 2003 r.), ale także dramatycznie zmieniła się ich struktura, przede wszystkim w odniesieniu do ich sprawców (znaczny wzrost udziału ludzi młodych i recydywistów). Niska jest ich wykrywalność (około 55%, a w przypadku kradzieży samochodów zaledwie 8,8%). Najwyższa jest liczba i udział przestępstw przeciwko mieniu (około 900 tys. rocznie). Utrwalają się liczby zabójstw (ponad tysiąc) i zgwałceń (ponad 2 tysiące), natomiast znacznie rosną przestępstwa związane z narkomanią, alkoholizmem oraz przeciwko wiarygodności dokumentów i przepisom skarbowym. Do stu tysięcy rocznie zbliża się liczba oszustw.

Zdecydowaną większością przestępstw nie można obarczać transformacji. Jej przebieg i towarzyszące orientacje, a również zaniechania i tolerancja mogą być jednak pozytywane za siłę sprawczą niektórych z nich. Wszak powszechnie dostrzegana grabież majątku publicznego (przede wszystkim w b. PGR) była bezkarna, a prywatyzacja przedsiębiorstw odbywała się nierzadko przy omijaniu, a nawet z pogwałceniem obowiązujących przepisów prawnych. Usprawiedliwiano się, że pierwszy milion na prywatną działalność gospodarczą może pochodzić ze źródeł nielegalnych.

Wszechstronny obraz mankamentów prywatyzacji i związanych z nimi zjawisk korupcyjnych przynoszą kolejne publikacje Marii Jarosz (Jarosz, 1995, 1996, 2000, 2002, 2003). Ukoronowaniem jej długoletnich badań jest obszerna monografia *Władza, przywileje, korupcja*, ukazująca najbardziej newralgiczne obszary zagrożeń społecznych i ich daleko idące konsekwencje (Jarosz, 2004). Możemy tylko dodać, że patologizacji naszego życia sprzyja niewydolny system wymiaru sprawiedliwości, który obciążono wieloma nowymi zadaniami, nie zapewniając środków na ich realizację. Wystarczy podać, że na początku 2004 r. sądy, do których ostatnio rocznie wpływa około 7,5 mln spraw, miały 2,6 mln spraw zaległych. Wydłużają się postępowania sądowe, a dla skazanych brakuje miejsc w przepelnionych zakładach penitencjarnych (w 2004 r. w więzieniach dysponujących 70 tys. miejsc przebywało ponad 81 tys. osób, a 31 tys. skazanych czekało na wykonanie kary (Sadowski, 2004).

Z przeprowadzonych badań wynika, że około 36% respondentów nie ma poczucia bezpieczeństwa osobistego, 11% wyznało, że było ofiarą przestępstw i poniosło szkody fizyczne i materialne (*Diagnoza społeczna 2003, 2004*). Ogólnie obser-

wuje się brutalizację i bezwzględność popełnianych czynów przestępczych. W porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej stwierdzić należy szczególne nasilenie przestępczości w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców. Przodujemy również w wypadkach drogowych, w których ginie rocznie około 6 tys. osób, a rany odnosi ponad 60 tys. osób. Sprzyja temu nie tylko asymetria między wzrostem liczby pojazdów (z 4,8 mln w 1989 r. do prawie 16 mln w 2003 r.) a stanem dróg, ale także niewydolność działań prewencyjnych i penalizacyjnych kształtujących zachowania kierowców, jak również stan techniczny pojazdów. Ten ostatni wątek także sięgnąć do danych o stanie dekapitalizacji, czyli stopniu zużycia środków trwałych. O ile w 1989 r. wynosił on 36,1%, o tyle w 2002 r. już 46,7%. Dekapitalizacja majątku trwałego jest wszechobecna, a w niektórych dziedzinach stanowi zagrożenie tak dla użytkowników, jak i pracowników, o czym mówią m.in. dane Państwowej Inspekcji Pracy. Do szerzej pojmowanych zagrożeń społecznych należy zaliczyć znaczne osłabienie więzi międzyludzkich, marginalizację, osamotnienie, obojętność czy bierność wobec spraw publicznych. Głównie wizyty papieskie potęgują masowe uczestnictwo i znaczną aktywność sprawczą, przede wszystkim w organizacji spotkań z Papieżem. Na mentalność Polaków większy wpływ mają jednak procesy transformacyjne niż wskazania Ojca Świętego (*Zmiany systemowe a mentalność polskiego społeczeństwa*, 1994; *Mentalność Polaków*, 2003). Znajduje to swój wyraz m.in. w absencji wyborczej (na 18 aktów wyborczych od 1989 r. tylko w 7 frekwencja przekroczyła 50%), w tolerancji nagannych zachowań, w zanieczyszczeniu środowiska, w obojętności wobec dramatów ludzkich.

Wzrastającą liczbę samobójstw (z 3.657 w 1989 r. do prawie 6 tys. w 1995 r. i 2002 r.) traktuje się jako wyraz ucieczki przegranych od życia (Jarosz, 2004).

Właściwie nie ma dzisiaj w Polsce dziedziny (łącznie z instytucjami kościelnymi i duchownymi), w której nie notowano by nasilenia zjawisk patologicznych. Stają się one hamulcem postępu, a ich występowanie pogłębia zagrożenia i czyni szkody w funkcjonowaniu państwa i społeczeństwa. Dominacja wartości ekonomicznych, znajdująca wyraz w upowszechnianiu marketyzacji, a również komercjalizacji w systemach zaspokajania tak ważnych potrzeb ludzkich jak zdrowie i edukacja, doprowadza do dehumanizacji życia. W tym niecnym dziele duży jest udział mediów i swobodnego przepływu motywów subkultury granicznej!

Elementy naszkicowanego powyżej obrazu zagrożeń społecznych w Polsce znajdujemy i w innych krajach przechodzących przebudowę ustrojową. Niektóre z nich występowały też w poprzednim okresie. W odniesieniu do Polski niepokój budzi fakt ich trwania, a w niektórych przejawach nawet nasilania. „A miało być tak pięk-

nie...” – tak zatytułowano publikację poświęconą polskiej scenie publicznej lat 90. XX w. (Lewenstein, Pawlik, 1994). Aby nie było gorzej, konieczna jest reorientacja koncepcji dalszej transformacji na rzecz nie tylko dostrzegania, ale i praktycznego wdrażania doktryny równoważonego rozwoju i wyszukiwania społecznych sił wspólnego, konstruktywnego działania. Ważny jest przy tym udział polskiej nauki, ale i ona musi wyjść z obszaru zagrożeń i degradacji. Jej miejsce w rankingu międzynarodowym katastrofalnie spadło (Wróblewski, 2004), a przez kolejnych piewców i sterników transformacji ciągle jest traktowana marginesowo. A przecież, jak mówi poeta, świat podbija się głową, a nie piłką futbolową! (Słonimski).

5. Wnioski

Opisane powyżej procesy i zjawiska społeczne towarzyszące transformacji ustrojowej nie napawają optymizmem. W świetle danych Spisu Powszechnego z 2002 r., zaledwie w trzech segmentach odnotowano wyraźny postęp w stosunku do 1988 r. Są to znaczny przyrost liczby osób z wykształceniem wyższym (z 1,8 mln do 3,2 mln), poprawa standardu mieszkaniowego u ponad 6 mln użytkowników oraz znaczne wzbogacenie gospodarstw domowych w przedmioty trwałego użytku. Rozpatrując wymienione osiągnięcia, można zaryzykować hipotezę, że do ich powstawania przyczyniły się m.in. ulgi i zachęty podatkowe, związane z kształceniem, remontami i budowaniem mieszkań oraz udogodnienia kredytowe. Tam zatem, gdzie odchodziło się od jednostronnego dyktatu pieniądza, łatwiej było o postęp społeczny.

Oczywiście trudno jednoznacznie orzec, czy ukazany w sferze społecznej regres jest wyłącznym produktem transformacji ustrojowo-ekonomicznej. Trudno też ustalić bezpośrednio odpowiedzialnych za jej kształt i przebieg. Przebudowa Polski w ciągu ostatnich lat przebiegała nie tylko pod wpływem celowych decyzji czy zaniechań (z reguły o rzadko uświadamianych konsekwencjach), ale też spontanicznych działań, podszeptów zagranicznych instytucji i ich ekspertów, spekulacyjnych czy korupcyjnych przedsięwzięć, infiltracji obcych interesów, a także zmagania działaczy związkowych o przejęcie władzy państwowej. Mamy dzisiaj do dyspozycji ogromny zasób wyników badań nad różnymi dziedzinami naszego życia, ale studia nad nimi nie pozwalają na wydzielenie dominującej przyczyny w deformowaniu założeń tworzenia lepszego jutra dla całego społeczeństwa, a przede wszystkim dla tzw. ludzi pracy, którzy przecież tak promowali zmiany ustrojowe. Z reguły mieliśmy i dalej mamy do czynienia ze zbiegiem niekorzystnych układów i sytuacji, niekontrolowaną pu-

blicznie grą interesów. Stąd nadzieja i oczekiwania, że po włączeniu Polski do Unii Europejskiej zwiększy się przejrzystość i spójność procesów rozwojowych, zakładających współzależność polityki gospodarczej i polityki społecznej. Powinno to spowodować zahamowanie narastania tzw. kosztów społecznych wciąż jeszcze spontanicznie trwającej transformacji, a w przyszłości znaczną ich redukcję. Decydujące znacznie – w moim przekonaniu – będzie miał inwestycyjny wzrost zatrudnienia, znaczne zmniejszenie bezrobocia i podniesienie poziomu edukacji całego społeczeństwa. Jeśli do tego dodamy powszechny wzrost uczciwości, sprawności i aktywności – jutro może być lepsze. Rzecz w tym, by odejść od dramatycznej diagnozy Jacka Kuronia, „że jesteśmy krajem ludzi zawiedzionych, rozczarowanych i co się z tym wiąże – sfrustrowanych, agresywnych czy w każdym razie nieszczęśliwych” (Kuroń, 1994).

6. Aneks

Dane porównawcze dotyczące sytuacji społecznej w Polsce w okresie 1988–2003

A. Dane ze spisów powszechnych w 1988 i 2002 r.

Lp.	Wyszczególnienie	XII 1988	V 2002	Różnica
1	Ludność ogółem, w mln	37,88	38,23	+0,45
	w wieku			
	0-17	11,31	8,55	-2,76
	18-59/64	21,80	23,63	+1,83
	60/65 i więcej	4,73	5,75	+1,02
2	Przebywający za granicą powyżej 2 miesięcy, w tys.	508	786	+278
3	Niepełnosprawni ogółem, w mln	3,73	5,46	+1,72
	w tym z orzeczeniem prawnym	3,26	4,45	+1,19
4	Z wykształceniem wyższym, w mln	1,84	3,20	+1,36
5	Małżeństwa, w mln	8,65	8,43	-0,22
	w tym partnerskie, w tys.	x	198	x
	łącznie z dziećmi, w mln	6,32	5,97	-0,35
	bez dzieci	2,33	2,46	+0,13
6	Rodziny, w mln	10,23	10,46	+0,23
	w tym niepełne	1,57	2,03	+0,46
	– z dziećmi na utrzymaniu, w tys.	901	1126	+225
	– samotne matki, w mln	1,39	1,80	+0,41
	– samotni ojcowie, w tys.	178	232	+54

Lp.	Wyszczególnienie	XII 1988	V 2002	Różnica
7	Gospodarstwa domowe, w mln	11,97	13,34	+1,37
	w tym jednoosobowe	2,19	3,31	+1,12
8	Gospodarstwa domowe jednorodzinne, w odsetkach	75%	69%	-6 pp
	- wielorodzinne, w odsetkach	5,1%	4,6%	-0,5 pp
9	Czynni zawodowo, w mln	18,45	16,78	-1,67
10	Pracujący, w mln	17,22	13,22	-4,00
11	Bierni zawodowo, w mln (powyżej 15 lat)	9,82	13,46	+3,64
12	Współczynnik aktywności zawodowej w wieku produkcyjnym	78,6	71,7	-6,9 pp
13	Utrzymujący się z własnej pracy, w mln w odsetkach:	17,22	12,35	-4,87
	- pracy w sektorze publicznym poza rolnictwem	50,1%	19,0%	-31,1 pp
	- poza rolnictwem w sektorze prywatnym	4,7%	27,3%	+22,6 pp
	- w rolnictwie w sektorze publicznym	3,8%	0,2%	-3,6 pp
	- w rolnictwie w sektorze prywatnym	13,0%	7,0%	-6,0 pp
14	Utrzymujący się z własnych źródeł niezarobkowych, w mln	6,81	10,69	+3,88
	w tym:			
	- z emerytury, w mln	3,46	5,32	+1,86
	- z renty, w mln	2,77	3,52	+0,75
	- zasiłku dla bezrobotnych, w tys.	x	611	611
	- zasiłku pomocy społecznej, w tys.	59	242	+183
15	Struktura głównego źródła utrzymania, w odsetkach	100,0	100,0	x
	- z pracy	78,8	61,2	-17,6 pp
	- ze źródeł niezarobkowych	21,1	37,1	+16 pp
	- z dochodów z własności	x	0,1	x
	- ze źródeł nieustalonych	x	1,6	x
16	Mieszkania zamieszkane, w mln	10,72	11,76	+1,04
17	Izby zamieszkane, w mln	36,29	43,41	+7,12
18	Mieszkania niezamieszkane, w tys.	158	760	+602
19	Mieszkania substandardowe, w mln	3,54	1,85	-1,69
20	Statystyczny deficyt mieszkaniowy, w tys.	1253	1567	+314

B. Dane z roczników statystycznych GUS

Lp.	Wyszczególnienie	1989	1990	2002	2003
1	Ludność, w mln	38,04	38,18	38,22	38,19
2	Urodzenia, w tys.	564	548	354	351
3	Zgony, w tys.	383	390	360	365
4	Saldo ruchu naturalnego, w tys.	181	157	-6	-14
5	Emigracja, w tys.	26,6	18,4	24,5	20,8
6	Imigracja, w tys.	2,2	2,6	6,6	7,0
7	Saldo ruchu migracyjnego, w tys.	-24,4	-15,8	-17,9	-13,8
8	Saldo stanu ludności, w tys.	+153	+145	-23	-28
9	Małżeństwa, w tys.	256	255	192	195
10	Rozwody, w tys.	47	42	45	49
11	Ogólne saldo liczby małżeństw, w tys.	+22	+25	-18	-17
12	Współczynnik dynamiki demograficznej	.	1,41	0,98	.
	– dzietności	.	2,04	1,25	.
	– reprodukcji brutto	1,01	0,99	0,61	.
13	Pracujący 31 XII, w mln	17,56	16,48	14,92	14,80
	w tym				
	– w sektorze publicznym	9,3	8,3	3,90	27,8%
	– w sektorze prywatnym	8,3	8,2	11,02	72,2%
	– w przedsiębiorstwach zagranicznych, w tys.	.	.	663	.
14	Zatrudnieni za granicą, w tys.	148	107	ok. 420	ok. 450
15	Pracujący na 1.000 ludności	450	435	390	387
16	Przebywający na urloпах wychowawczych i na zasiłkach wychowawczych, w tys.	732	629	151	164
17	Bezrobotni zarejestrowani, w tys.	10	1126	3217	3176
18	Stopa bezrobocia	x	6,1	20,0	20,0
19	Odsetek bezrobotnych z uprawnieniami do zasiłku	x	79,2	16,7	15,0
20	Liczba emerytów i rencistów, w mln	6,89	7,39	9,23	9,21
21	Korzystający z pomocy społecznej, w tys.	799	1645	2549	2640
22	Wydawane posiłki, w tys.	105	223	1052	1115
23	Korzystający z funduszu alimentacyjnego, w tys.	115	116	497	536
24	Liczba ubezpieczonych w ZUS, w mln	x	13,95	12,76	12,74
25	Miejsca w przedszkolach, w tys.	910	897	691	685
26	Dzieci w wychowaniu przedszkolnym				
	– na 1000 w wieku 3 – 6	487	471	511	523
	– na 1000 w wieku 6 lat	963	952	967	977
27	Studenci szkół wyższych, w tys.	378	404	1800	1.859
28	Absolwenci szkół wyższych, w tys.	50	56	342	366

Lp.	Wyszczególnienie	1989	1990	2002	2003
29	Mieszkania oddane do użytku, w tys.	150	134	98	163
30	Samochody osób prywatnych w mln	4,85	5,26	11,02	11,24
31	Abonenci prywatnej telefonii przewodowej, w mln	2,35	2,51	9,3	9,5
32	Abonenci telefonii komórkowej, w mln	x	x	13,9	18,6
33	Przestępstwa zgłoszone, w tys.	548	883	1404	1467
34	Wykrywalność przestępstw, w odsetkach	55,5	40,0	54,9	55,2
35	Samobójstwa dokonane	3.469	3.714	5.100	4.634
36	Odsetek gospodarstw domowych w sferze ubóstwa	.	20	18,4	.
37	Udział wydatków gospodarstw domowych				
	– na żywność	54,8	48,0	29,5	.
	– na mieszkanie	12,3	13,1	24,9	.
	– na zdrowie	.	3,2	4,5	.
	– na alkohol i papierosy	.	2,8	3,0	.
38	Wypadki drogowe ogółem, w tys.	46,3	50,5	53,6	51,1
	– ofiary śmiertelne, w tys.	6,7	7,3	5,8	5,6
	– ranni, w tys.	53,6	59,6	67,5	63,9
39	Biblioteki, w tys.	10,3	10,2	8,8	8,7
40	Nakłady książek w mln egzemplarzy	216	176	67,6	81,5
41	Przebywający w zakładach karnych i aresztach, w tys.	58,4	45,6	80,4	79,3
42	Przeciętne trwanie życia w latach				
	– mężczyzn	66,8	66,5	70,4	70,5
	– kobiet	75,4	75,5	78,8	78,9

Bibliografia

1. W. Baka (2004): *Ekonomiczne idee Okrągłego Stołu*. „Dziś” nr 5.2.
2. L. Balcerowicz (1994): *O kilku sprawach społecznych*. W: *Polityka społeczna – efekt czy siła sprawcza rozwoju kraju?* Warszawa.
3. Balcerzak-Paradowska (1999): *Sytuacja dzieci w Polsce w okresie przemian*. Warszawa.
4. D. Bellermare, J. Forowicz, L. Poulin-Simon (1994): *Pełne zatrudnienie w gospodarce rynkowej*. Warszawa.

5. L. Beskid (1999): *Analiza skali, dynamiki i społecznego rozkładu procesów pauperyzacji i marginalizacji*. Warszawa.
6. A. Bielecki (2004): *Polska najbiedniejsza w Unii*. „Rzeczpospolita” z 11 sierpnia.
7. M. Boni (2003): *Polityka rynku pracy*. „Rynek Pracy” nr 6.
8. R. Bugaj, T. Kowalik (2001): *Zmagania z polską biedą*. W: *Księga Dziesięciolecia Polski Niepodległej 1989–1999*. Warszawa.
9. J. Czapiński, T. Panek, red. (2004): *Diagnoza społeczna 2003. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa.
10. J. Danecki, B. Rysz-Kowalczyk (1994): *Kwestie społeczne i krytyczne sytuacje życiowe u progu lat dziewięćdziesiątych*. Warszawa.
11. L. Frąckiewicz, M. Zrałek (2000): *Przestrzenne rozmieszczenie kwestii społecznych*. Katowice.
12. K.W. Frieske (1998): *Mroczna strona sukcesu*. „Res Publica Nova” nr 4.
13. K.W. Frieske, red. (1997): *Ofiary sukcesu. Zjawiska marginalizacji społecznej w Polsce*. Warszawa.
14. J. Gardawski J. (1996): *Przyzwolenie ograniczone. Robotnicy wobec rynku*. Warszawa.
15. S. Golinowska, red. (1996): *Polska bieda. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*. Warszawa.
16. S. Golinowska, red. (1997): *Polska bieda II. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*. Warszawa.
17. S. Golinowska, red. (2000): *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przełomu do końca wieku*. Warszawa.
18. J. Grotowska-Leder (2002): *Fenomen wielkomiejskiej biedy*. Łódź.
19. GUS (2003a): *Rocznik Statystyczny RP 2003*. Warszawa.
20. GUS (2003b): *Warunki życia ludności w 2002 r.* Warszawa.
21. GUS (2003c): *Migracje zagraniczne ludności*. Warszawa.
22. GUS (2004a): *Mały Rocznik Statystyczny 2004*. Warszawa.
23. GUS (2004b): *Rocznik Demograficzny 2003*. Warszawa.
24. M. Jarosz (2002): *Pułapki prywatyzacji*. Warszawa.
25. M. Jarosz, red. (1996): *Kapitał zagraniczny prywatyzacji*. Warszawa.

26. M. Jarosz, red. (2000): *Dziesięć lat prywatyzacji bezpośredniej*. Warszawa.
27. M. Jarosz, red. (1995): *Prywatyzacja gospodarki w ujęciu regionalnym*. Warszawa.
28. M. Jarosz, red. (2003): *Manowce polskiej prywatyzacji*. Warszawa.
29. M. Jarosz (2004a): *Samobójstwa. Ucieczka przegranych*. Warszawa.
30. M. Jarosz (2004b): *Władza, przywileje, korupcja*. Warszawa.
31. M. Kabaj (2000): *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*. Warszawa.
32. L. Kolarska-Bobińska, red. (2000): *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*. Warszawa.
33. St. Konior, red. (2004): *Sprawozdanie z udzielonych świadczeń pomocy społecznej za 2003 r.* Warszawa.
34. J. Koralewicz, M. Ziółkowski (2003): *Mentalność Polaków*. Warszawa.
35. J. Kornai (1985): *Niedobór w gospodarce*. Warszawa.
36. T. Kowalak (1998): *Marginalność i marginalizacja społeczna*. Warszawa.
37. T. Kowalik (2003): *Polska transformacja a lewica*. W: „Kontropropozycje” nr 4-5.
38. J. Kuroń (1994): *Rzeczpospolita dla każdego*. W: *Polityka społeczna – efekty czy siła sprawcza rozwoju kraju?* Warszawa.
39. P. Kurowski (2004): *Minimum socjalne w 2003 r. Minimum egzystencji w 2003 r.* „Polityka Społeczna” nr 4.
40. B. Lewenstein, W. Pawlik, red. (1994): *A miało być tak pięknie... Polska scena polityczna lat dziewięćdziesiątych*. Warszawa.
41. W. Nieciński (2004): *Próba oceny lat 1990–2004*. Warszawa.
42. H. Palska (2002) 3 *Bieda i dostatek...*, Warszawa.
43. *Pamiętniki bezrobotnych* (2003). Warszawa.
44. *Polityka społeczna – efekty czy siła sprawcza rozwoju kraju?* (1994), Warszawa.
45. A. Rajkiewicz, red. (1997): *Spółeczeństwo polskie w latach 1989–1995/96*. Warszawa.
46. A. Rajkiewicz, red. (2000): *Zewnętrzne migracje zarobkowe we współczesnej Polsce*. Włocławek.
47. *Raport ONZ o poziomie życia na świecie* (2004), Warszawa.
48. M. Ratuszniak, T. Olejarz (2003): *Dochody i wydatki Funduszu Pracy w latach 1999–2002*. „Rynek Pracy” nr 6.

49. I. Reszke (1995): *Stereotypy bezrobotnych i opinia o bezrobociu w Polsce*. Warszawa.
50. M. Sadowski (2004): *Mamy środki do walki z przestępczością*. „Rzeczpospolita” 7–8 sierpnia.
51. A. Sowińska (2000): *Człowiek w sytuacji przemian ekonomicznych: psychologiczne koszty adaptacji*. Katowice.
52. *Spółeczeństwo polskie wobec wyzwań transformacji systemowej* (1998). Warszawa. *Spółeczne skutki przekształceń gospodarczych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej* (1992), Lublin.
53. P. Sztompka (2000): *Trauma wielkiej zmiany. Spółeczne koszty transformacji*. Warszawa.
54. *Świat przyszłości a Polska* (1995). Warszawa.
55. E. Tarkowska (2000): *Zrozumieć biednego. O dawnej i obecnej biedzie w Polsce*. Warszawa.
56. W. Warzywoda-Kruszyńska, red. (2001): *Lokalne strategie przeciwdziałania bezrobociu i biedzie*. Łódź.
57. E. Wnuk-Lipiński (1995): *Wyuczona bezradność*. „Nowe Życie Gospodarcze” z 23 grudnia.
58. A. K. Wróblewski (2004): *Przegrywamy naukę*. „Gazeta Wyborcza” z 29 lipca.
59. *Zmiany mentalności polskiego społeczeństwa* (1994), Warszawa.

Zbigniew Matkowski

Gospodarka Polski na tle innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej

- Wielkość i struktura gospodarki
- Wzrost gospodarczy
- Inflacja i bezrobocie
- Deficyty i długi
- Handel międzynarodowy i napływ inwestycji zagranicznych
- Ogólna ocena kondycji gospodarek
- Dobrobyt społeczny i poziom życia
- Problemy i perspektywy dalszego rozwoju



Gospodarka Polski na tle innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej*

Zbigniew Matkowski

1. Wstęp

Grupa 15 krajów postsocjalistycznych Europy Środkowej i Wschodniej przechodzących transformację w kierunku gospodarki rynkowej jest zróżnicowana pod względem poziomu rozwoju gospodarczego, wielkości i struktury gospodarki, intensywności i kierunków współpracy międzynarodowej, stopnia rozwoju instytucji rynkowych, zaawansowania reform oraz prowadzonej polityki gospodarczej. Oprócz ośmiu państw szeroko rozumianej Europy Środkowej, które w 2004 r. przystąpiły do Unii Europejskiej, obejmuje ona siedem państw bałkańskich, przeważnie słabiej rozwiniętych gospodarczo i mniej zaawansowanych w procesie przekształceń systemowych. Ta różnorodność utrudnia analizę porównawczą. Trudności tych nie usuwa zastosowany tutaj podział tej zbiorowości na trzy podgrupy, wyodrębnione głównie na podstawie kryteriów geopolitycznych:

- a) Europa Środkowa,
- b) Europa Południowo-Wschodnia,
- c) kraje bałtyckie.



→ dr Zbigniew Matkowski

Katedra Ekonomii II
Kolegium Gospodarki Światowej SGH

* Tekst oparty na szerszym opracowaniu autora zamieszczonym w raporcie o transformacji, przygotowanym na XIV Forum Ekonomiczne w Krynicy, 9–11 września 2004 r. (New Europe: Report on Transformation, Instytut Wschodni, Warszawa 2004, s. 59–91 i 119–120).

2. Wielkość i struktura gospodarki

Potencjał gospodarczy tej grupy państw jest znaczny, choć nie w pełni wykorzystany i nierównomiernie rozłożony. Grupa ta zajmuje obszar 1.343 tys. km², zamieszkały przez 123 mln osób. Stanowi to zaledwie około 1% całej powierzchni lądowej świata oraz 2% ogólnej liczby ludności na świecie. Jednak lepszym punktem odniesienia jest miejsce tej grupy krajów w Europie. Dla porównania, Unia Europejska przed rozszerzeniem zajmowała obszar 3.210 tys. km², zamieszkały przez 378 mln ludzi. Po przyjęciu 10 nowych członków (łącznie z Cyprzem i Maltą) Unia Europejska zwiększyła swą powierzchnię o 23% oraz liczbę ludności o 22%.

Dane o powierzchni, ludności i dochodzie narodowym tej grupy krajów zawiera tabela 1.

Kraje	Powierzchnia w tys. km ²	Ludność w mln	Dochód narodowy brutto w 2002 r.			
			wg kursów walutowych		wg parytetu siły nabywczej	
			ogółem mld USD	per capita w USD	ogółem mld USD	per capita w USD
Europa Środkowa						
Polska	313	39	176,6	4.570	404	10.450
Czechy	79	10	56,0	5.480	152	14.920
Słowacja	49	5	21,3	3.970	68	12.590
Węgry	93	10	53,7	5.290	133	13.070
	534	64	307,6	-	757	-
Europa Południowo-Wschodnia						
Albania	29	3	4,6	1.450	16	4.960
Bośnia i Hercegowina	51	4	5,4	1.310	25 ^b	6.250 ^b
Bułgaria	111	8	14,1	1.770	56	7.030
Chorwacja	57	4	20,3	4.540	45	10.000
Macedonia	26	2	3,5	1.710	13	6.420
Rumunia	238	22	41,7	1.870	145	6.490
Serbia i Czarnogóra ^a	102	8	11,6	1.400	44 ^c	5.260 ^c
Słowenia	20	2	20,4	10.370	36	18.480
	634	53	121,6	-	380	-
Kraje bałtyckie						
Estonia	45	1	5,7	4.190	16	11.630
Litwa	65	3	12,7	3.670	35	10.190
Łotwa	65	2	8,1	3.480	21	9.190
	175	6	26,5	-	72	-
Ogółem	1.343	123	455,7	-	1.209	-
% świata	1,0	2,0	1,4	-	2,5	-

➔ Tabela 1. Powierzchnia, ludność i dochód narodowy

^a Dane o liczbie ludności i dochodzie narodowym nie obejmują Kosowa.

^b 2001 r.

^c Szacunek własny autora.

Źródło: World Development Indicators 2004. Washington 2004 The World Bank.

Rzeczywiste rozmiary gospodarek nie są jednak mierzone wielkością powierzchni lub liczbą ludności, lecz poziomem produkcji i dochodu narodowego. Według szacunków Banku Światowego, łączny dochód narodowy brutto (produkt narodowy brutto – PNB) wszystkich państw omawianej grupy w 2002 r. wyniósł 456 mld USD według bieżących kursów walutowych i 1.209 mld USD według parytetów siły nabywczej. Stanowiło to odpowiednio 1,4% lub 2,5% całej światowej produkcji i globalnego dochodu. W stosunku do dochodu narodowego 15 państw Unii Europejskiej przed jej rozszerzeniem stanowiło to 5,6% lub 12,3%.

Na cztery kraje Europy Środkowej: Polskę, Czechy, Słowację i Węgry, przypada 63% całkowitej produkcji tego regionu. Kraje Europy Południowo-Wschodniej wytwarzają 31% produkcji. Kraje bałtyckie dostarczają 6% łącznej produkcji.

Różnice między poszczególnymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej pod względem poziomu rozwoju gospodarczego ilustruje porównanie dochodu narodowego przypadającego na 1 mieszkańca. Roczny dochód *per capita* liczony według parytetów siły nabywczej wynosi od 5.000 USD w Albanii do 18.500 USD w Słowenii. Czechy, Węgry i Słowacja mają dochód na 1 mieszkańca rzędu 13.000 – 15.000 USD rocznie, Polska i Chorwacja – około 10.000 USD, Rumunia i Bułgaria – około 6.500 USD. Oczywiście, są to dane szacunkowe, oparte na kalkulacyjnych przelicznikach walut uwzględniających różnice cen. Według niektórych opinii, szacunki te, oparte na tzw. parytecie siły nabywczej, są dla krajów postsocjalistycznych nieco zawyżone.

Zróznicowana jest również struktura gospodarek w obrębie tej grupy. Dane na ten temat zawiera tabela 2.

Kraje Europy Środkowej i Słowenia łączą stosunkowo wysoki poziom dochodu *per capita* ze strukturą działową gospodarki podobną jak w krajach wysoko rozwiniętych: rolnictwo 3-4%, przemysł 30-40%, usługi 55-70%. Trzy republiki bałtyckie mają nieco wyższy udział rolnictwa i odpowiednio niższy udział przemysłu przy równie wysokim udziale sektora usług. Kraje Europy Południowo-Wschodniej notują nadal stosunkowo wysoki udział rolnictwa, przy podobnym udziale przemysłu i odpowiednio mniejszym udziale usług.

Zmiany zachodzące w strukturze gospodarki tej grupy krajów są zgodne z ogólnymi tendencjami rozwoju gospodarczego na świecie. Zmniejsza się udział rolnictwa oraz przemysłu (zwłaszcza wydobywczego i ciężkiego), a jednocześnie zwiększa się udział szeroko rozumianego sektora usług (łącznie z instytucjami finansowymi oraz handlem).

Kraje	Rolnictwo	Przemysł	Usługi	Sektor prywatny	Akumulacja brutto	Spożycie ^a
Europa Środkowa						
Polska	3	30	66	75	19	84
Czechy	4	40	57	80	28	74
Słowacja	4	29	67	80	31	76
Węgry	4	31	65 ^a	80	24	78
Europa Południowo-Wschodnia						
Albania	25	19	56	75	23	101
Bośnia i Hercegowina	18	37	45	45	20	113
Bułgaria	13	28	59	75	20	87
Chorwacja	8	30	62	60	27	82
Macedonia	12	30	57	60	16	107
Rumunia	13	38	49	65	20	99
Serbia i Czarnogóra	15	32	53	45	23	83
Słowenia	3	36	61	65	23	76
Kraje bałtyckie						
Estonia	5	30	65	80	31	78
Litwa	7	31	62	75	22	83
Łotwa	5	25	71	70	27	84

➔ **Tabela 2. Struktura gospodarki (w % PKB)**

^a Spożycie prywatne i publiczne.

Uwaga: udział trzech sektorów w gospodarce według danych Banku Światowego. Udział sektora prywatnego według szacunków EBOR. Udział akumulacji i spożycia w PKB według danych Banku Światowego. Wszystkie dane dotyczą 2002 r.

Źródła: World Development Indicators 2004. Washington 2004 The World Bank; Transition Report 2003. London 2003 EBRD.

Proporcje podziału dochodu narodowego na część konsumowaną i akumulowaną – istotne z punktu widzenia bieżącego dobrobytu i dynamiki wzrostu gospodarczego – są różne i raczej niezależne od poziomu rozwoju. Stopa akumulacji (udział akumulacji w dochodzie narodowym) zależy przede wszystkim od koniunktury gospodarczej w danym kraju oraz napływu inwestycji zagranicznych. Najwyższy poziom akumulacji – około 30% PKB – notują Czechy, Słowacja i Estonia. Najniższą stopę akumulacji – około 20% PKB – mają obecnie Polska, Bułgaria, Rumunia, Macedonia oraz Bośnia i Hercegowina. Udział akumulacji w dochodzie narodowym w tej grupie krajów jest zbliżony do norm występujących na całym świecie.

Interesującą sprawą jest zależność wzrostu gospodarczego od stopy akumulacji. Teorie wzrostu gospodarczego sugerują dodatnią zależność między wzrostem pro-

dukcji a rozmiarami inwestycji. Zakładają one, że inwestycje – rozszerzające aparat wytwórczy lub wprowadzające nowe produkty i technologie – są podstawowym czynnikiem wzrostu produkcji. W tej grupie krajów zależność między tempem wzrostu gospodarczego a stopą akumulacji nie ujawnia się jednak wyraźnie ze względu na odmienną strukturę i zróżnicowaną efektywność inwestycji. Tempo wzrostu PKB w poszczególnych krajach jest słabo zależne od stopy akumulacji.

Wyraźna jest natomiast zależność między udziałem konsumpcji w dochodzie narodowym a poziomem dochodu *per capita*. W krajach o wyższych dochodach mieszkańcy mogą więcej oszczędzać, nie uszczuplając poziomu życia. W krajach słabiej rozwiniętych natomiast, o niższym poziomie dochodów, ludzie wydają niemal całość swoich zarobków na pokrycie bieżących potrzeb.

3. Wzrost gospodarczy

Niemal wszystkie kraje Europy Środkowej i Wschodniej przeszły na początku okresu transformacji głęboki kryzys spowodowany zmianą systemu gospodarczego, reorientacją zewnętrznych więzi gospodarczych i zmianami w strukturze produkcji. W większości krajów kryzys ten trwał kilka lat i doprowadził do ogromnego spadku produkcji, nierzadko o połowę lub nawet więcej. Kilka krajów doświadczyło też ponownego załamania produkcji po okresie ożywienia gospodarczego (m.in. Czechy, Rumunia i Polska).

W rezultacie, pomimo wzrostu produkcji w kilku ostatnich latach w wielu krajach tej grupy ogólny poziom produkcji mierzony realną wielkością PKB pozostaje poniżej szacunkowego poziomu wyjściowego z 1989 r. Dotyczy to większości krajów powstałych w wyniku rozpadu byłej Jugosławii (z wyjątkiem Słowenii), Bułgarii i Rumunii oraz Litwy i Łotwy.

Wyraźny wzrost produkcji w okresie transformacji odnotowały kraje Europy Środkowej oraz Słowenia i Albania. Spośród trzech państw bałtyckich jedynie Estonia zdołała odbudować wyjściowy poziom produkcji. Największy przyrost produkcji w okresie transformacji, rzędu 35-40%, wykazują Polska i Albania.

Należy zaznaczyć, że dane dotyczące wzrostu produkcji w porównaniu z 1989 r. są szacunkowe. Dochód narodowy tych krajów jest bowiem obecnie liczony według innych zasad aniżeli w czasach tzw. gospodarki centralnie planowanej. Dawnej dochód narodowy w krajach tej grupy uwzględniał bowiem jedynie produkcję

Kraje	Stopa wzrostu realnego PKB				Wskaźnik realnego PKB w 2003 r. (1989 = 100)
	w % średniorocznie 1990-2001	2002	w % 2003	2004 (szacunek)	
Europa Środkowa					
Polska	2,6	1,4	3,7	4,4	140
Czechy	1,2	2,0	2,9	3,4	113
Słowacja	2,1	4,4	4,2	4,4	119
Węgry	1,9	3,3	2,9	3,4	119
Europa Południowo-Wschodnia					
Albania	3,7	4,7	6,0	5,8	136
Bośnia i Hercegowina	·	5,5	3,5	3,3	59
Bułgaria	-1,2	4,8	4,5	4,7	88
Chorwacja	1,1	5,2	4,5	3,9	94
Macedonia	-0,2	0,7	2,8	3,6	80
Rumunia	-0,4	4,9	4,9	4,7	96
Serbia i Czarnogóra	·	4,0	2,0	2,8	53
Słowenia	2,9	2,9	2,3	3,4	124
Kraje bałtyckie					
Estonia	0,2	6,0	4,7	5,6	103
Litwa	-2,2	6,8	8,9	6,5	89
Łotwa	-2,2	6,1	7,5	6,2	87

➔ **Tabela 3. Dynamika produktu krajowego brutto**

Uwaga: stopa wzrostu PKB w latach 1990-2001 według Banku Światowego. Pozostałe dane według EBOR. Szacunek za 2004 r. to średnia ocen prognostycznych z różnych międzynarodowych źródeł. Źródła: World Development Indicators 2003. Washington 2003 The World Bank; World Development Indicators 2004. Washington 2004 The World Bank; Transition Report Update. London 2004 EBRD.

materialną w czterech działach gospodarki: przemyśle, rolnictwie, handlu i transporcie. Pozostałe działy gospodarki były pominięte w rachunku dochodu narodowego. Obecnie kraje tej grupy liczą dochód narodowy według systemu przyjętego przez ONZ. Obejmuje on wszystkie działy gospodarki wytwarzające dobra i usługi rynkowe, a więc również finanse, administrację państwową, oświatę, kulturę, ochronę zdrowia i inne usługi społeczne. Podstawowymi miernikami dochodu narodowego stosowanymi w tym systemie są: produkt krajowy brutto (PKB) oraz produkt narodowy brutto (PNB). Produkt krajowy brutto mierzy ogólną wartość produkcji wytworzonej w danym kraju oraz sumę dochodów uzyskanych z jej realizacji. Produkt narodowy brutto uwzględnia ponadto dochody netto uzyskane z działalności gospodarczej za granicą, przekazane do kraju.

Ze względu na nieporównywalność mierników produkcji i dochodu narodowego stosowanych poprzednio i obecnie oraz z uwagi na dokonane zmiany granic wszelkie porównania obecnego poziomu produkcji z poziomem notowanym przed rozpoczęciem transformacji należy traktować z dużą ostrożnością.

Dane na temat wzrostu realnego PKB zawiera tabela 3. Dane te wskazują, że w 2003 r. większość krajów Europy Środkowej i Wschodniej utrzymała zadowalającą dynamikę wzrostu gospodarczego. W całej grupie przeciętne tempo wzrostu realnego PKB, ważone rozmiarami gospodarek, wyniosło 3,9%. Dla porównania, w 2002 r. podobny wskaźnik był równy 3,0%. Pomimo rozmaitych trudności kraje tego regionu należą do najszybciej rozwijających się grup w gospodarce światowej.

Przyspieszeniu wzrostu gospodarczego w Europie Środkowej i Wschodniej w 2003 r. sprzyjało ożywienie gospodarki światowej, będące wynikiem poprawy koniunktury w Stanach Zjednoczonych i Japonii oraz szybkiego wzrostu gospodarki Chin. Jednocześnie kraje tej grupy – nawet bardzo silnie zależne od eksportu – wykazały dużą odporność na utrzymującą się dekonunkturę w Unii Europejskiej. Wykorzystując konkurencyjność cenową i jakościową niektórych swoich produktów oraz wyższą cen surowców, zdołały utrzymać wysoką dynamikę eksportu.

W krajach Europy Środkowej tempo wzrostu realnego PKB w 2003 r. wyniosło 3-4% i było wyższe w porównaniu z dynamiką notowaną w dwóch poprzednich latach. Duże znaczenie mają ożywienie gospodarcze w Polsce oraz poprawa koniunktury w Czechach. W obydwu przypadkach głównym motorem wzrostu gospodarczego był szybki wzrost eksportu. Kraje bałtyckie zachowały wysokie tempo wzrostu, rzędu 5-9%, dzięki napływowi inwestycji zagranicznych oraz pomyślnemu rozwojowi eksportu. Większość krajów Europy Południowo-Wschodniej utrzymała zadowalającą dynamikę rozwoju. W Bułgarii, Rumunii i Albanii realny PKB wzrósł o 4-6%. Kraje powstałe po rozpadzie Jugosławii notują wolniejszy wzrost, rzędu 2-4%.

Prognozy na 2004 r. opierają się na założeniu dalszej poprawy koniunktury światowej, czemu ma sprzyjać oczekiwane ożywienie gospodarcze w Unii Europejskiej. W rezultacie średnie ważone tempo wzrostu gospodarczego w Europie Środkowej i Wschodniej wyniesie prawdopodobnie 4,2%, a zatem więcej niż w dwóch poprzednich latach.

Przewiduje się, że gospodarka Polski wykaże w tym roku wzrost o 4,5%, dzięki zwiększeniu eksportu, ekspansywnej polityce budżetowej i szybkiemu wzrostowi

kredytowania. Podobne czynniki oraz dalszy dopływ inwestycji zagranicznych powinny zapewnić również pomyślny wzrost gospodarczy w tempie 3,5-4,5% w Czechach, Słowacji i na Węgrzech. Także Słowenia powinna odczuć pozytywne skutki ożywienia koniunktury w Europie Zachodniej i przyspieszyć wzrost do 3,5%. Kraje bałtyckie zapewne utrzymają tempo wzrostu w granicach 5-7%.

Wszystkie te kraje przystąpiły 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej. Ekonomiczne efekty tego historycznego kroku ujawnią się dopiero w dłuższym okresie. Doraźne skutki – takie jak podwyżki cen i podatków pośrednich, wzmożony wykup tańszej żywności przez zagranicznych importerów – przyczyniły się do przyspieszenia inflacji, a powrót do restrykcyjnej polityki antyinflacyjnej (redukcji deficytów budżetowych i podnoszenia stóp procentowych) może spowodować przejściowe osłabienie wzrostu gospodarczego.

Pośród krajów Europy Południowo-Wschodniej Bułgaria, Rumunia i Albania powinny utrzymać dotychczasowe tempo wzrostu, wynoszące około 5-6% rocznie, dzięki dalszemu rozwojowi eksportu, postępom w reformach gospodarczych i rosnącemu dopływowi kapitałów zagranicznych. Chorwacja może liczyć na wzrost produkcji o 4%. Pozostałe kraje byłej Jugosławii osiągną nieco niższe tempo, rzędu 3-3,5%.

W najbliższych kilku latach sytuacja gospodarcza w krajach, które przystąpiły do Unii Europejskiej, będzie zależała w dużej mierze od kształtowania się koniunktury w Europie Zachodniej oraz od ich zdolności do wyegzekwowania i zaabsorbowania przyznanych funduszy strukturalnych. Również kraje Europy Południowo-Wschodniej będą nadal zależne od rozwoju koniunktury gospodarczej w Unii Europejskiej.

4. Inflacja i bezrobocie

Inflacja i bezrobocie to obok tempa wzrostu gospodarczego główne problemy makroekonomiczne krajów przechodzących transformację w kierunku gospodarki rynkowej.

Inflacja wystąpiła w tych krajach już na początku transformacji, po uwolnieniu cen i liberalizacji kursów walutowych, przy jednoczesnym wzroście nominalnych dochodów i głębokim spadku produkcji. Nie bez znaczenia były również duże podwyżki podatków. W wielu krajach wywołało to gwałtowny wzrost cen – hiperinflację, kiedy ceny rosły nawet o kilkaset procent rocznie. Tylko nieliczne kraje (Cze-

Kraje	Stopa inflacji (w %)			Stopa bezrobocia (w %)
	1990-2002	2003	2004 (szacunek)	2003
Europa Środkowa				
Polska	21,0	0,8	2,1	20,0
Czechy	6,7	0,1	3,0	10,3
Słowacja	8,3	8,5	7,6	17,4
Węgry	18,1	4,7	6,5	5,9
Europa Południowo- Wschodnia				
Albania	21,6	2,3	2,9	15,0
Bośnia i Hercegowina	3,4 ^a	0,1	1,5	13,2
Bułgaria	94,0	2,3	4,4	14,1
Chorwacja	61,3	1,5	2,4	28,9
Macedonia	6,5	1,2	2,7	31,9 ^b
Rumunia	85,5	15,3	11,6	7,2
Serbia i Czarnogóra	57,1 ^a	11,3	7,7	28,9 ^b
Słowenia	10,8	5,6	4,5	6,7
Kraje bałtyckie				
Estonia	16,7	1,3	2,4	10,0
Litwa	22,7	-1,2	1,3	12,5
Łotwa	21,7	2,9	3,0	10,6

➔ **Tabela 4. Inflacja i bezrobocie**

^a Według wskaźnika cen PKB.

^b 2002 r.

Uwaga: Średnia roczna stopa inflacji w latach 1990-2002 według Banku Światowego. Stopa inflacji w 2003 r. według danych MFV. Szacunek inflacji w 2004 r. to średnia ocen progностycznych z różnych źródeł międzynarodowych, zestawionych w najnowszym raporcie EBOR. Stopa zarejestrowanego bezrobocia w 2003 r. (na koniec roku) według EBOR.

Źródła: World Economic Indicators 2004. Washington 2004 The World Bank; World Economic Outlook, April 2004. Washington 2004 IMF; Transition Report Update. London 2004 EBRD.

chy, Słowenia, Macedonia) zdołały uniknąć gwałtownej inflacji dzięki utrzymywaniu przez długi czas kontroli podstawowych cen.

Presja inflacyjna wynikała początkowo z nadwyżki popytu, której źródłem były odroczone konsumpcja, wzrost płac i rosnące wydatki budżetowe. Wzrost dochodów nie znajdował pokrycia w podaży towarów i usług wskutek głębokiego spadku produkcji krajowej, nie zawsze kompensowanego odpowiednim wzrostem importu. Z czasem jednak ujawniła się również presja kosztów, wynikająca z szybkiego wzrostu płac, nieefektywności przedsiębiorstw (zarówno prywatnych, jak i publicznych), wzrostu podatków i obciążeń finansowych przedsiębiorstw oraz wzrostu cen surow-

ców i dóbr inwestycyjnych sprowadzanych z zagranicy (w tym ropy naftowej). Dołączyły się do tego impulsy inflacyjne generowane przez deficyty budżetowe, podwyżki cen administrowanych i podatków pośrednich oraz nieuzasadnione wzrostem popytu lub kosztów podwyżki cen dokonywane przez producentów zajmujących monopolistyczną pozycję na rynku. Restrykcyjna polityka pieniężna – w miarę skuteczna w ograniczaniu nadwyżki popytu – utraciła swą moc w obliczu pojawienia się nowych konstelacji czynników inflacyjnych. Co więcej, w wielu krajach przyczyniła się ona do osłabienia wzrostu gospodarczego i zwiększenia bezrobocia.

Dane o inflacji i bezrobociu w krajach Europy Środkowej i Wschodniej zawiera tabela 4. W latach 1990-2002 najwyższe wskaźniki inflacji odnotowały kraje bałkańskie: Bułgaria, Rumunia, Chorwacja oraz Serbia i Czarnogóra. Najniższą inflację zanotowały: Bośnia i Hercegowina, Macedonia oraz Czechy i Słowacja. W większości krajów Europy Środkowej (wraz z krajami bałtyckimi) i Południowo-Wschodniej tempo inflacji w 2003 r. kształtowało się na niskim poziomie, głównie dzięki restrykcyjnej polityce pieniężnej. Jedyne w Rumunii oraz w Serbii i Czarnogórze utrzymuje się nadal dwucyfrowa inflacja. Polska i Czechy oraz kraje bałtyckie stłumiły inflację do poziomu 1-3%, występującego w strefie euro. Również kraje Europy Południowo-Wschodniej (z wyjątkiem Rumunii oraz Serbii i Czarnogóry) w zasadzie uporały się z tym problemem. W niektórych krajach (Czechy, Litwa, Bośnia i Hercegowina) wyzwaniem dla polityki gospodarczej staje się obecnie raczej deflacja, czyli spadek cen, który może osłabić wzrost gospodarczy.

Spośród krajów, które przystąpiły do Unii Europejskiej, znaczną inflację wykazują Słowacja, Słowenia i Węgry. W Słowacji inflacja w 2003 r. wzrosła do 9%, głównie na skutek dużych podwyżek cen administrowanych oraz akcyzy. W Słowenii i na Węgrzech inflacja wyniosła 5-6%.

Ożywienie wzrostu gospodarczego, wzrost cen ropy naftowej oraz podwyżki cen i podatków pośrednich związane z wejściem do Unii Europejskiej spowodowały w 2004 r. pewne przyspieszenie inflacji w tych krajach. W Polsce raptownie wzrosły ceny żywności, szczególnie mięsa i wędlin, masła i innych przetworów mlecznych w związku z masowym wykupem relatywnie taniej żywności przez firmy zachodnioeuropejskie oraz wzmożonym ruchem przygranicznym.

Bezrobocie w krajach postsocjalistycznych pojawiło się już na początku procesu transformacji, z chwilą zamknięcia wielu przedsiębiorstw i instytucji państwowych oraz likwidacji państwowych i spółdzielczych gospodarstw rolnych. Towarzyszyła temu redukcja zatrudnienia w administracji i usługach publicznych. Wraz z przywa-

tyzacją przedsiębiorstw państwowych postępowała racjonalizacja zatrudnienia, oznaczająca w praktyce masowe zwolnienia pracowników. Kryzys gospodarczy, który nastąpił w wyniku wstrząsu transformacyjnego, pogłębiony w niektórych krajach zniszczeniami i stratami powstałymi w wyniku wojen i konfliktów zbrojnych, spowodował dodatkowe zwiększenie bezrobocia.

Polityka rządowa dotycząca rynku pracy jest na ogół mało konsekwentna i mało skuteczna. Przeważa w niej bieżąca troska o zapewnienie wystarczających funduszy na wypłatę zasiłków dla bezrobotnych. Aktywne programy walki z bezrobociem – takie jak informacja i doradztwo, szkolenie i przekwalifikowanie bezrobotnych, prace interwencyjne i roboty publiczne, pożyczki na tworzenie małych firm i prowadzenie własnej działalności gospodarczej oraz pomoc dla osób niepełnosprawnych – są wyraźnie niedowartościowane.

Bezrobocie w krajach transformacji ma głównie charakter strukturalny, wynikający z niedopasowania zasobów pracy do aktualnego zapotrzebowania na pracę – pod względem kwalifikacji, wieku i płci, a przede wszystkim przestrzennego rozmieszczenia zasobów i miejsc pracy. Teoretyczne koncepcje, usiłujące tłumaczyć rozmiary bezrobocia wygórowanym poziomem płac nie mają bezpośredniego odniesienia do sytuacji w tych krajach. Jednak jedną z istotnych przyczyn utrzymującego się bezrobocia jest niewątpliwie duża różnica pomiędzy płacą netto otrzymywaną przez pracowników a płacą brutto płaconą przez pracodawców, łącznie z podatkiem i obowiązkowymi składkami na ubezpieczenia społeczne. Zjawisko to (zwane „klinem podatkowym”), w połączeniu ze stosunkowo hojnym systemem zasiłków i świadczeń socjalnych dla bezrobotnych, zmniejsza skłonność do podejmowania pracy, a jednocześnie ogranicza tworzenie nowych miejsc pracy.

Rzeczywisty poziom bezrobocia w krajach omawianej grupy nie jest dokładnie znany. Dane o liczbie bezrobotnych są niekompletne i nieporównywalne. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych zależy w dużym stopniu od systemu zasiłków i świadczeń socjalnych, który w poszczególnych krajach jest odmienny. Badania ankietowe wskazują, że rzeczywisty poziom bezrobocia w wielu krajach tej grupy jest wyższy, niż to wynika z oficjalnych danych. Istnieją jednak również szacunki wskazujące, że faktyczny poziom bezrobocia, mierzony odsetkiem osób aktywnie szukających pracy, jest znacznie niższy od rozmiarów zarejestrowanego bezrobocia. Wielu zarejestrowanych bezrobotnych ma bowiem stałą lub dorywczą pracę w szarej strefie.

Pośród krajów Europy Środkowej najwyższą stopę bezrobocia (17-20%) notują obecnie Polska i Słowacja. Stosunkowo wysokie bezrobocie (powyżej 10%) istnieje

je również w Czechach i krajach bałtyckich. Bardzo wysokie bezrobocie (rzędu 15-30%) występuje w większości państw bałkańskich.

W 2003 r. w większości krajów omawianej grupy bezrobocie utrzymało się na podobnym poziomie jak w roku poprzednim lub nieco zmalało. W Polsce stopa bezrobocia wzrosła jednak do rekordowego poziomu 20%.

Odniesienie stóp bezrobocia do stopy inflacji w tej grupie krajów nie potwierdza istnienia ujemnej zależności opisywanej przez tzw. krzywą Phillipsa. Stopy bezrobocia w poszczególnych krajach kształtują się raczej niezależnie od poziomu inflacji, zależą natomiast od ogólnej sytuacji gospodarczej i tempa wzrostu gospodarczego. Przy danym tempie wzrostu wydajności pracy tempo wzrostu zatrudnienia zależy bowiem bezpośrednio od dynamiki produkcji. Gdy produkcja rośnie – nawet znacznie, ale wolniej niż przeciętna wydajność pracy – ogólna wielkość zatrudnienia maleje, a liczba bezrobotnych wzrasta.

5. Deficyty i długi

Dwa istotne czynniki utrudniające prowadzenie aktywnej polityki gospodarczej i raczej hamujące wzrost gospodarczy to chroniczne deficyty budżetowe i utrzymujące się deficyty w obrotach handlowych z zagranicą. Tylko nieliczne kraje Europy Środkowej i Wschodniej (Estonia, Bośnia i Hercegowina oraz Bułgaria) mają mniej więcej zrównoważony bilans finansów publicznych, a jedynie Słowenia i Słowacja utrzymują równowagę w obrotach bieżących z zagranicą. Większość krajów tego regionu ma notoryczne trudności w zapewnieniu równowagi budżetowej oraz w równoważeniu eksportu i importu.

Wysokie deficyty budżetowe oznaczają wprawdzie zwiększenie ogólnego poziomu popytu, jednak w praktyce przyczyniają się raczej do przyspieszenia inflacji niż do wzrostu produkcji. Powodują jednocześnie narastanie długu publicznego, który może zagrozić dalszemu rozwojowi gospodarki. Główną przyczyną chronicznych deficytów budżetowych są zbyt wysokie wydatki publiczne przy ograniczonych możliwościach ich pokrycia bieżącymi wpływami podatkowymi, dochodami z prywatyzacji, wpływami z ceł i innymi dochodami państwa. Z kolei deficyty w obrotach z zagranicą wynikają głównie z wysokiej skłonności do importu (uwarunkowanej niedostateczną i mało konkurencyjną produkcją krajową), przy istniejących możliwościach eksportu (ograniczonych posiadanymi zasobami naturalnymi).

Kraje	Saldo budżetu państwa	Saldo obrotów bieżących	Dług publiczny	Zadłużenie zagraniczne	
	w % PKB		w % PKB	w mld USD	w % PKB
Europa Środkowa					
Polska	-6,9	-1,9	50,6	95,0	45,9
Czechy	-5,8	-6,5	23,0	30,0	35,1
Słowacja	-3,6	-0,6	42,8	17,0	52,2
Węgry	-5,6	-6,5	58,2	48,6	60,5
Europa Południowo-Wschodnia					
Albania	-5,6	-8,4	61,3	1,4	23,2
Bośnia i Hercegowina	0,3	-17,8	.	2,5	34,7
Bułgaria	0,0	-8,3	46,1	11,4	57,2
Chorwacja	-4,6	-6,8	57,5	23,7	83,5
Macedonia	-1,6	-6,3	.	1,7	36,1
Rumunia	-2,4	-6,1	26,1	19,5	35,7
Serbia i Czarnogóra	-2,5	-11,6	.	14,3	68,5
Słowenia	-1,4	0,5	25,8	10,8	39,0
Kraje bałtyckie					
Estonia	0,5	-13,9	5,2	6,1	73,8
Litwa	-1,9	-6,2	24,8	7,4	41,0
Łotwa	-2,0	-8,6	17,5	8,7	84,7

➔ **Tabela 5. Deficyty i długi**

Uwaga: wszystkie dane dotyczą 2003 r.

Źródło: Transition Report Update. London 2004 EBRD.

mi oraz stopniem rozwoju i konkurencyjności krajowej produkcji). Deficyty obrotów bieżących, o ile nie są skompensowane dodatnim saldem obrotów kapitałowych, osłabiają gospodarkę i walutę krajową oraz przyczyniają się do narastania zadłużenia zagranicznego, zmniejszając szanse dalszego rozwoju.

Wpływ deficytu budżetowego i deficytu obrotów bieżących na gospodarkę zależy nie tylko od ich rozmiarów, lecz także od sposobów finansowania. Deficyt budżetowy pokryty wpływami z prywatyzacji, sprzedażą obligacji państwowych lub pomocą finansową otrzymaną z zagranicy nie napędza inflacji w takim stopniu jak deficyt sfinansowany dodatkową emisją pieniądza. Podobnie deficyt obrotów bieżących skompensowany napływem zagranicznych kapitałów nie wywiera tak szkodliwego wpływu na rozwój gospodarki krajowej jak deficyt powiększający zadłużenie zagraniczne.

Rozmiary deficytów budżetowych i deficytów obrotów bieżących oraz wielkość długu publicznego i zagranicznego ilustruje tabela 5. W 2003 r. największy deficyt

budżetowy, sięgający 5-7% PKB, zanotowały Polska, Czechy, Węgry, Chorwacja oraz Albania. W większości krajów omawianej grupy bilans obrotów bieżących z zagranicą zamyka się ujemnym saldem sięgającym 6-9% PKB (w przypadku Estonii, Serbii i Czarnogóry oraz Bośni i Hercegowiny deficyt jest jeszcze większy).

Rozmiary długu publicznego w poszczególnych krajach są bardzo zróżnicowane. W relacji do PKB dług publiczny jest stosunkowo niewielki w Czechach, Słowenii i Rumunii oraz w krajach bałtyckich (poniżej 25% PKB). Dług publiczny osiągnął jednak poważne rozmiary w Polsce, na Węgrzech, w Albanii i Chorwacji (50-60% PKB). Nie dla wszystkich krajów tej grupy dysponujemy danymi na ten temat. Poza tym dane na temat długu publicznego wykazane w tabeli 5 są niekompletne, gdyż obejmują jedynie długi rządowe, a pomijają zadłużenie jednostek administracyjnych niższego szczebla (samorządów lokalnych) i wyodrębnionych funduszy publicznych. Całkowity dług sektora publicznego jest często znacznie większy.

Zadłużenie zagraniczne niektórych krajów tej grupy jest stosunkowo wysokie. Małe kraje, silnie zależne od importu i kredytów zagranicznych (np. Serbia i Czarnogóra, Bułgaria, Węgry oraz Estonia i Łotwa), mają długi sięgające 60-85% rocznego PKB. Zadłużenie zagraniczne Polski, szacowane na 95 mld USD, stanowi 46% PKB. Faktyczny ciężar tych długów i ich negatywny wpływ na rozwój gospodarczy zależą głównie od zdolności eksportowej poszczególnych krajów oraz napływu inwestycji zagranicznych.

6. Handel międzynarodowy i napływ inwestycji zagranicznych

Większość krajów Europy Środkowej i Wschodniej reprezentuje obecnie gospodarkę szeroko otwartą na wymianę z zagranicą, a także silnie zależną od eksportu i importu oraz napływu inwestycji zagranicznych. Ten stan rzeczy wynika nie tylko z naturalnych i ekonomicznych warunków (posiadane zasoby, wielkość i struktura produkcji, konkurencyjność), lecz również z postępów w liberalizacji handlu i współpracy międzynarodowej. Liberalizacja handlu zagranicznego była jednym z najbardziej istotnych elementów procesu transformacji. Jej rezultatem był szybki wzrost eksportu i importu. Nowemu kształtowi zewnętrznych stosunków politycznych towarzyszyła radykalna reorientacja kierunków wymiany zagranicznej. Udział handlu zagranicznego prowadzonego w strefie byłej RWPG raptownie spadł, przy jednoczesnym wzroście obrotów z Europą Zachodnią, Stanami Zjednoczonymi oraz resztą świata.

Kraje	Handel zagraniczny ^a	Eksport	Import	Zagraniczne inwestycje bezpośrednie netto		Wskaźnik ryzyka inwestycyjnego ICRC ^b	
	w % PKB 2003	w mld USD 2003	w mld USD 2003	w mld USD 1989-2003	w mld USD 2003	w % PKB 2003 grudzień 2003	
Europa Środkowa							
Polska	31,7 ^c	42,9	52,6	42,3	3,7	1,8	75,0
Czechy	67,2	48,6	51,1	38,2	2,4	2,8	77,8
Słowacja	78,8	22,0	22,6	10,1	0,5	1,5	74,3
Węgry	80,9	42,7	46,5	20,9	-1,6	-2,1	76,5
	.	156,2	172,8	111,5	5,0	.	.
Europa Południowo-Wschodnia							
Albania	38,2 ^d	0,4	1,8	1,1	0,2	3,2	66,8
Bośnia i Hercegowina	46,1	1,3	3,7	1,1	0,3	4,5	.
Bułgaria	58,1	7,4	9,9	6,2	1,3	6,7	71,8
Chorwacja	52,4	5,4	11,6	8,5	1,7	6,0	72,0
Macedonia	47,6 ^c	1,4	2,1	1,0	0,0	0,9	.
Rumunia	50,2	17,7	22,2	10,5	1,5	2,8	55,3
Serbia i Czarnogóra	54,8 ^d	2,5	7,3	2,9	1,2	5,7	70,5
Słowenia	54,7	12,9	13,6	3,3	-0,1	-0,4	79,5
	.	49,0	72,2	34,6	6,1	.	.
Kraje bałtyckie							
Estonia	85,4	4,6	6,2	3,2	0,7	8,3	75,0
Litwa	54,5	7,6	9,1	4,0	0,5	2,6	76,5
Łotwa	50,8 ^c	3,1	5,1	3,3	0,3	2,8	78,3
	.	15,3	20,4	10,5	1,5	.	.
Ogółem	.	220,5	265,4	156,6	12,6	.	.

➔ Tabela 6. Handel zagraniczny i napływ inwestycji zagranicznych

^a (Eksport + import) : 2.

^b Syntetyczny wskaźnik ryzyka inwestycyjnego (International Country Risk Guide) oparty na 22 elementach (przyjmujący wartości od 0 do 100). Wyższe wartości oznaczają niższy poziom ryzyka.

^c 2002 r.

^d Szacunki Banku Światowego, oparte na wartościach wyrażonych w USD.

Uwaga: udział handlu zagranicznego w PKB obliczono według danych MFW w walutach krajowych; w przypadku braku takich danych (Albania, Serbia i Czarnogóra) przytoczone zostały szacunki Banku Światowego, oparte na wartościach wyrażonych w dolarach USA. Wartość eksportu i importu (transakcje handlowe) według danych EBOR. Napływ inwestycji zagranicznych netto według danych EBOR. Wskaźnik ryzyka inwestycyjnego według ocen Banku Światowego.

Źródła: World Economic Indicators 2004. Washington 2004 The World Bank; „International Financial Statistics”, May 2004, IMF; Transition Report Update London 2004 EBRD.

Podstawowe dane na temat handlu zagranicznego krajów omawianej grupy oraz napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich do tego regionu zawiera tabela 6.

Syntetycznym miernikiem stopnia otwartości gospodarek jest udział handlu zagranicznego w produkcie krajowym brutto. Pierwsza kolumna tabeli 6 pokazuje udział eksportu i importu poszczególnych krajów w PKB (suma eksportu i importu podzielona przez 2)¹. W małych krajach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej oraz w krajach bałtyckich udział handlu zagranicznego w gospodarce jest bardzo wysoki i kształtuje się na poziomie charakterystycznym dla małych i otwartych gospodarek: 50-80% PKB (w Estonii ponad 85%). W krajach większych pod względem obszaru, ludności i potencjału gospodarczego (np. w Polsce i Rumunii) wskaźnik ten jest odpowiednio niższy: 30-50% PKB.

Pod względem absolutnej wartości eksportu i importu trzy pierwsze miejsca w tej grupie zajmują Czechy, Polska i Węgry – z roczną wartością eksportu i importu rzędu 40-50 mld USD. Łączna wartość eksportu krajów Europy Środkowej i Wschodniej w 2003 r. wyniosła 221 mld USD, a wartość importu – 265 mld USD. W latach 1993-2001 największy wzrost eksportu odnotowały kolejno: Bośnia i Hercegowina, Estonia, Węgry, Polska, Albania, Rumunia, Czechy i Słowacja. Kraje te co najmniej podwoiły w tym czasie wartość swego eksportu. Jedyne kraje opierające swój eksport w dużym stopniu na produktach rolnych nie zdołały osiągnąć wyraźnego wzrostu eksportu.

Dla większości krajów tej grupy eksport stanowi jeden z głównych czynników wzrostu gospodarczego. Poprawa światowej koniunktury korzystnie wpływa na eksport tych krajów, pobudzając wzrost gospodarczy. W 2003 r. większość krajów Europy Środkowej i Wschodniej utrzymała wysoką dynamikę eksportu. Najszybszy wzrost eksportu wykazały: Serbia i Czarnogóra, Litwa, Bułgaria, Polska oraz Bośnia i Hercegowina. Słabszą dynamikę eksportu w porównaniu z poprzednim rokiem zanotowały Rumunia i Estonia.

Mimo że wymiana zagraniczna ma ogromne znaczenie w gospodarce wszystkich krajów omawianej grupy, jej rozmiary są wciąż stosunkowo niewielkie w porównaniu z całkowitą wartością handlu światowego. Łączny udział krajów Europy Środkowej i Wschodniej w światowym eksporcie w 2003 r. wyniósł 3,5%, a udział

¹ Wskaźniki te obliczono na podstawie danych MFV o wartości eksportu i importu oraz PKB, wyrażonych w walutach krajowych. Analogiczne wskaźniki publikowane przez Bank Światowy, oparte na danych wyrażonych w USD, są znacznie wyższe, ponieważ odnoszą wartość eksportu i importu do zaniżonej wartości PKB, obliczonej przy zastosowaniu bieżących kursów walutowych.

w imporcie 4,0%. Udział Polski w globalnym eksporcie i imporcie stanowi odpowiednio 0,6% i 0,8%.

Drugim ważnym czynnikiem zewnętrznym postępu gospodarczego w krajach tej grupy jest napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Dane o wielkości inwestycji zagranicznych podawane przez różne źródła są odmienne i zależą od przyjmowanych definicji. Zazwyczaj zakłada się, że zagraniczne inwestycje bezpośrednie obejmują wykup istniejących przedsiębiorstw, tworzenie nowych firm lub zakładanie przedsiębiorstw o kapitale mieszanym z dominującym udziałem kapitału zagranicznego.

Zawarte w tabeli 6 dane EBOR dotyczące napływu inwestycji zagranicznych do krajów Europy Środkowej i Wschodniej obejmują jedynie inwestycje netto dokonywane w postaci zakupu akcji istniejących przedsiębiorstw oraz towarzyszące inwestycje rzeczowe. Takie ujęcie sprawia, że w przypadku Polski skumulowany napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich w całym rozpatrywanym okresie według oficjalnej statystyki krajowej wyraził się kwotą 72 mld USD, podczas gdy według danych EBOR wyniósł zaledwie 42 mld USD. Ponieważ przytoczone dane dotyczą dopływu netto kapitałów zagranicznych (przyływ minus odpływ), dla niektórych krajów wskaźniki te w poszczególnych latach przyjmują wartości ujemne.

Pomimo niekompletnych danych nietrudno wskazać kraje, które zdołały przyciągnąć największą ilość kapitału zagranicznego. Są to kolejno: Polska, Czechy, Węgry, Rumunia, Słowacja i Chorwacja. Jednak w przeliczeniu na 1 mieszkańca największą zdolność do absorpcji kapitału zagranicznego wykazały mniejsze kraje: Czechy, Estonia, Węgry, Słowacja, Chorwacja, Słowenia oraz Łotwa.

Napływ kapitału zagranicznego do krajów Europy Środkowej i Wschodniej stopniowo się zmniejsza w miarę wyczerpywania się najbardziej atrakcyjnych ofert sprzedaży przedsiębiorstw państwowych oraz pewnego spowolnienia tempa prywatyzacji, zwłaszcza w gałęziach o strategicznym znaczeniu dla rozwoju gospodarczego. Inwestycje oznaczające budowę nowych obiektów (*greenfield investments*) stanowią niewielką część kapitału zagranicznego, który wpłynął do tych krajów; większość inwestycji polegała na wykupie i modernizacji istniejących przedsiębiorstw państwowych oraz banków.

W 2003 r. największy dopływ netto kapitału zagranicznego zanotowały Polska, Czechy, Chorwacja i Rumunia. W stosunku do wielkości PKB największy napływ kapitału zagranicznego odnotowały: Estonia, Bułgaria, Chorwacja oraz Serbia i Czarnogóra. Łączny napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich do krajów

Europy Środkowej i Wschodniej w 2003 r. wyniósł 13 mld USD, co stanowiło 2,0% ogólnej wartości tych inwestycji na całym świecie.

Intensywność napływu kapitałów zagranicznych do poszczególnych krajów zależy nie tylko od atrakcyjności kraju lokaty, ale także od poziomu ryzyka. Podawany przez Bank Światowy wskaźnik ryzyka inwestycyjnego, oparty na 22 ocenach cząstkowych, wskazuje, że najbardziej bezpieczne i przyjazne inwestycjom zagranicznym były kolejno następujące kraje: Słowenia, Łotwa, Czechy, Węgry, Litwa, Estonia, Polska i Słowacja.

Napływ zagranicznych inwestycji przynosi gospodarkom krajów tego regionu wielorakie korzyści:

- a) zwiększa ogólną wielkość krajowych inwestycji, stymulując wzrost gospodarczy,
- b) wprowadza nowoczesną technikę i organizację,
- c) rozszerza wybór dostępnych na rynku dóbr i usług oraz podnosi ich jakość,
- d) przyczynia się do wzrostu eksportu i często zastępuje import,
- e) przynosi dochody budżetowi państwa (w postaci wpływów ze sprzedaży przedsiębiorstw, opłat dzierżawnych i podatków),
- f) zwiększa konkurencję rynkową, która dyscyplinuje producentów krajowych i przyczynia się do wzrostu efektywności gospodarowania.

Jednocześnie jednak zagraniczne inwestycje bezpośrednie mają pewne negatywne efekty i mogą być źródłem zagrożeń:

- a) wypierają krajową działalność gospodarczą,
- b) przyczyniają się do wzrostu bezrobocia poprzez redukcję zatrudnienia w istniejących zakładach i ograniczenia współpracy z miejscowymi dostawcami,
- c) powodują dodatkowy wzrost importu,
- d) wywołują odpływ znacznej części zysków i płac za granicę,

e) zmniejszają suwerenność ekonomiczną kraju i ograniczają pole manewru w polityce gospodarczej państwa.

Saldo tych przeciwstawnych efektów najczęściej okazuje się jednak dodatnie. Dlatego niemal wszystkie kraje tego regionu usilnie zabiegają o pozyskanie nowych inwestycji zagranicznych, a niejednokrotnie nawet ostro rywalizują ze sobą w staraniach o przyciągnięcie określonych inwestorów.

W sumie, według przytoczonych danych, w latach 1989-2003 łączny napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich do krajów Europy Środkowej i Wschodniej zamknął się kwotą 157 mld USD. Najwięcej kapitałów zagranicznych napłynęło dotąd do krajów Europy Środkowej – 112 mld USD. Europa Południowo-Wschodnia zdołała przyciągnąć 35 mld USD inwestycji zagranicznych, a kraje bałtyckie – 11 mld USD. Wobec niskich oszczędności krajowych i dużych potrzeb inwestycyjnych napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich ma duże znaczenie dla rozwoju gospodarczego tej grupy krajów.

7. Ogólna ocena kondycji gospodarek

Ogólną ocenę aktualnej kondycji gospodarczej krajów Europy Środkowej i Wschodniej oprzemy na porównaniu pięciu makroekonomicznych wskaźników przedstawionych i omówionych w poprzednich rozdziałach². Są to:

- a) tempo wzrostu gospodarczego (GDP),
- b) stopa bezrobocia (UNE),
- c) stopa inflacji (INF),

² Koncepcja pięciokąta stabilizacji makroekonomicznej nawiązuje do idei „magicznego czworokąta” (*magic quadrangle*) przedstawiającego osiągnięcia w realizacji czterech celów polityki gospodarczej: a) szybki wzrost, b) pełne zatrudnienie, c) niska inflacja, d) równowaga zewnętrzna. Tę metodę analizy kondycji gospodarki wprowadzili A.W. Phillips i R. Mundell. W Polsce koncepcja ta była stosowana w analizie wyników polityki stabilizacyjnej w ujęciu rozszerzonym o dodatkowe, piąte kryterium: stan budżetu państwa. Por. G. Kołodko: *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*. Warszawa 1993 Poltext; J. Misala, S. Bukowski: *Stabilizacja makroekonomiczna w Polsce w okresie transformacji*. „*Ekonomista*” nr 5/2003.

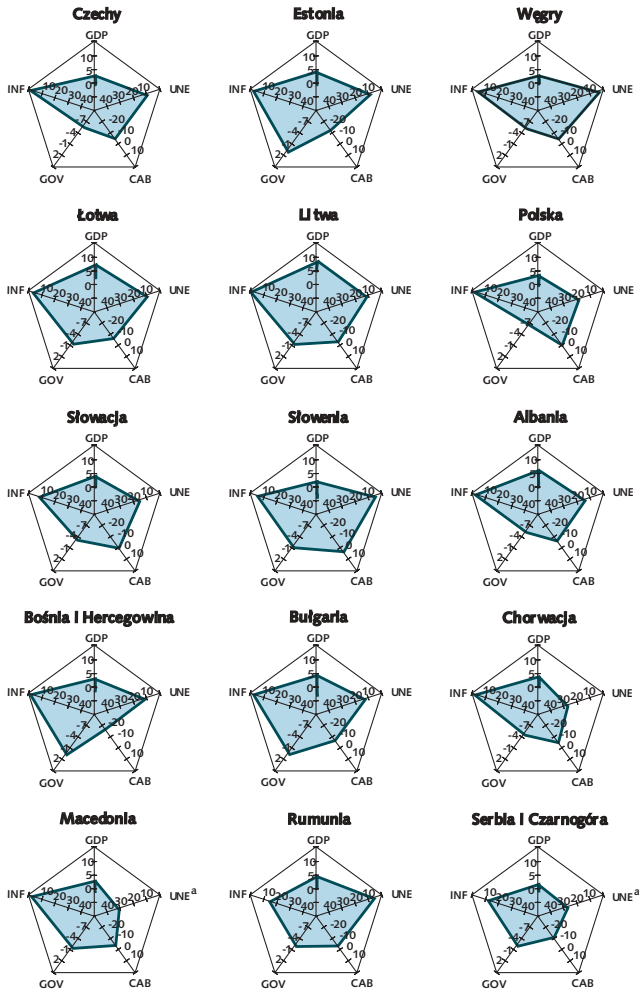
- d) saldo budżetu państwa (GOV),
- e) saldo bieżących obrotów z zagranicą (CAB).

Każdy zestaw kryteriów obejmujący tylko kilka wskaźników jest oczywiście niekompletny. Wybrany zestaw wskaźników charakteryzuje jedynie bieżącą kondycję gospodarki, nie pretendując do oceny jej dalszych perspektyw.

Wykres 1 przedstawia wyniki osiągnięte przez poszczególne kraje tej grupy w 2003 r. w zakresie pięciu rozpatrywanych kryteriów. Wierzchołki pięciokątów, oznaczające maksymalne lub minimalne wartości poszczególnych wskaźników, są traktowane jako cele pożądane (pozytywne), choć niekiedy można mieć co do tego pewne wątpliwości (np. wysoka nadwyżka w obrotach bieżących z zagranicą lub w budżecie państwa, zerowe bezrobocie lub zerowa inflacja nie zawsze oznaczają optymalny wynik). Kraje wyżej rozwinięte, notujące umiarkowany wzrost gospodarczy, prowadzące aktywną politykę gospodarczą i szeroko otwarte na wymianę międzynarodową, często uzyskują na tych rysunkach figury spłaszczone od góry i od dołu. Niskie bezrobocie często idzie w parze z wysoką inflacją, i na odwrót. Odrębną sprawą jest wartościowanie poszczególnych kryteriów (np. czy niska inflacja ma podobne znaczenie jak niskie bezrobocie). Wszystkie te zastrzeżenia i wątpliwości trzeba uwzględnić w interpretacji wykresów.

Porównanie kształtu zaznaczonych pięciokątów pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków. Stosunkowo najwyżej rozwinięte kraje tej grupy, to jest kraje Europy Środkowej, Słowenia i Chorwacja oraz kraje bałtyckie, charakteryzują się obecnie na ogół umiarkowanym wzrostem gospodarczym, niską inflacją, stosunkowo wysokim poziomem bezrobocia i często znacznym deficytem budżetowym oraz deficytem obrotów bieżących z zagranicą. Słabiej rozwinięte kraje: Serbia i Czarnogóra oraz Rumunia, ale także Słowacja, notują ponadto nadal dość wysoką inflację.

Najbardziej symetryczne i najlepiej wypełnione pięciokąty charakteryzujące ogólną kondycję gospodarki mają obecnie Litwa i Łotwa oraz Słowenia, a następnie Estonia, Bułgaria i Rumunia. Słabsze wyniki – głównie pod względem tempa wzrostu gospodarczego oraz rozmiarów deficytu budżetowego i deficytu zagranicznych obrotów bieżących – notują Czechy, Węgry, Słowacja i Polska. Najgorsze wyniki według przyjętych kryteriów mają republiki powstałe na gruncie byłej Jugosławii (z wyjątkiem Słowenii). Ustalenia dotyczące ogólnej kondycji gospodarki wynikające z analizy tych pięciokątów są oczywiście niepełne i z pewnością dyskusyjne.



GDP – stopa wzrostu PKB (%)

UNE – stopa bezrobocia (%)

CAB – saldo obrotów bieżących (% PKB)

GOV – saldo budżetu państwa (% PKB)

INF – stopa inflacji (%)

^a – 2002 r.

➔ Wykres 1. Ogólna kondycja gospodarek w 2003 r.

8. Dobrobyt społeczny i poziom życia

Niezwykle istotną i właściwie najważniejszą kwestią w ocenie rezultatów transformacji jest to, w jakim stopniu dokonane zmiany systemu ekonomicznego i odzyskana dzięki nim zdolność dalszego rozwoju gospodarczego przekładają się na realną poprawę warunków życia mieszkańców tych krajów: jakie jest saldo kosztów i korzyści procesu transformacji dla poszczególnych rodzin i obywateli. Ocena tego bilansu ma zasadnicze znaczenie w kształtowaniu postaw społecznych wobec już zaistniałych i dokonujących się przemian.

Pojęcie dobrobytu społecznego wykracza, rzecz jasna, poza kwestię materialnego poziomu życia, który można ocenić, choćby w niedoskonały sposób, za pomocą takich mierników, jak dochód *per capita* lub wielkość konsumpcji. Obejmuje ono także wiele innych elementów jakości życia, takich jak warunki mieszkaniowe, stan zdrowotności, dostępność i jakość edukacji, bezpieczeństwo publiczne i praworządność oraz zakres swobód obywatelskich. Nie wszystkie te komponenty można zmierzyć i dalece nie wszystkie mają pokrycie w dostępnych i porównywalnych danych.

Porównanie dochodu narodowego przypadającego na 1 mieszkańca ukazuje ogromne różnice w poziomie przeciętnych dochodów w poszczególnych krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz stosunkowo niski poziom dochodów większości krajów tej grupy. Niskiemu poziomowi dochodu *per capita* towarzyszą pogłębiające się nierówności w podziale dochodów i rozszerzający się zakres ubóstwa. Kraje wyżej rozwinięte i bardziej zaawansowane w reformach gospodarczych nie tylko mają wyższy poziom dochodów oraz niższą stopę ubóstwa, lecz także potrafiły uniknąć gwałtownego zwiększenia nierówności społecznych w okresie przejścia do gospodarki rynkowej.

Tabela 7 zawiera najważniejsze wskaźniki poziomu życia, skali ubóstwa i stopnia nierówności społecznej w krajach omawianej grupy według najnowszych danych statystyki międzynarodowej. PKB *per capita* wykazany w tabeli 7 różni się od podanego wcześniej (w tabeli 1) dochodu *per capita* ze względu na inny miernik, rok oraz źródło danych. Różnice te nie mają jednak istotnego wpływu na wyciągane wnioski.

Stopę ubóstwa charakteryzuje odsetek ludności o dochodzie poniżej 2 USD dziennie według parytetu siły nabywczej. W Bułgarii, Rumunii i Albanii oraz w większości krajów byłej Jugosławii odsetek ten sięga około 20%. Jednak również w niektórych krajach średnio rozwiniętych spora część ludności żyje poniżej progu ubóstwa.

Kraje	PKB per capita w USD wg parytetu siły nabywczej	Stopa ubóstwa ^a w %	Nierówność dochodów (współ- czynnik Giniego) ^b	Oczekiwana długość życia (w latach) ^c	Stopa śmiertelności niemowląt (na 1000 żywych urodzeń)	Wydatki na ochronę zdrowia i edukację (w % PKB)	Wskaźnik edukacji ^d	Syntetyczny wskaźnik rozwoju HDI ^e
Europa Środkowa								
Polska	9 450	< 2	30,5	74	8	11,0	0,95	0,841 (35)
Czechy	14 720	·	27,3	75	7	10,3	0,91	0,861 (32)
Słowacja	11 960	·	·	73	8	9,8	0,90	0,837 (38)
Węgry	12 340	7	38,6	72	8	8,5	0,93	0,836 (39)
Europa Południowo-Wschodnia								
Albania	3 680	·	·	74	22	6,3	0,80	0,735 (95)
Bośnia i Hercegowina	5 970	·	·	74	15	·	0,83	0,777 (66)
Bułgaria	6 890	24	29,1	72	14	7,1	0,91	0,795 (57)
Chorwacja	9 170	< 2	·	74	7	13,2	0,88	0,818 (47)
Macedonia	6 110	4	28,6	73	22	10,9	0,86	0,784 (60)
Rumunia	5 830	21	38,8	70	19	4,0	0,88	0,773 (72)
Serbia i Czarnogóra	·	·	33,8	73	16	·	·	·
Słowenia	17 130	< 2	31,0	76	4	13,5	0,94	0,881 (29)
Kraje bałtyckie								
Estonia	10 170	5	37,6	71	10	10,6	0,96	0,833 (41)
Litwa	8 470	14	38,2	73	8	10,5	0,94	0,824 (45)
Łotwa	7 730	8	32,2	70	17	10,5	0,95	0,811 (50)

➔ **Tabela 7. Wskaźniki dobrobytu społecznego i poziomu życia**

^a Odsetek ludności o dochodzie poniżej progno ubóstwa (2 USD dziennie); dane z lat 1996-2001.

^b Współczynnik Giniego (skala od 0 do 100) mierzy stopień koncentracji dochodów gospodarstw domowych; wyższa wartość współczynnika oznacza większą nierówność; dane z lat 1996-2001.

^c Oczekiwana długość życia osób urodzonych obecnie.

^d Wskaźnik uwzględniający odsetek ludności dorosłej mającej umiejętność czytania i pisania (z wagą 2/3) oraz łączny odsetek dzieci i młodzieży uczęszczającej do szkół podstawowych, średnich i wyższych (z wagą 1/3).

^e Human Development Index – syntetyczny wskaźnik rozwoju społecznego i poziomu życia. Jest to średnia arytmetyczna z trzech indeksów wyrażających odpowiednio: PKB per capita, oczekiwaną długość życia i upowszechnienie edukacji. Wskaźnik przyjmuje wartości od 0 do 1 (wyższe wartości wskazują wyższy poziom rozwoju). W nawiasach podane zostało miejsce danego kraju w rankingu międzynarodowym obejmującym 175 państw.

Uwaga: PKB per capita, wskaźnik edukacji oraz syntetyczny wskaźnik rozwoju według danych UNDP. Stopa ubóstwa, oczekiwana długość życia oraz śmiertelność noworodków według danych Banku Światowego. Wydatki na ochronę zdrowia i edukację według danych EBOR. Wszystkie dane z wyjątkami zaznaczonymi w przypisach dotyczą stanu z 2001 r. lub 2002 r.

Źródła: Human Development Report 2003. UNDP, Oxford University Press, New York, Oxford 2003; World Development Indicators 2004. Washington 2004 The World Bank; Transition Report 2003. London 2003 EBRD.

Stopień nierówności dochodów ilustruje współczynnik Giniego. Zróżnicowanie dochodów jest szczególnie duże w krajach bałtyckich, w Rumunii, na Węgrzech oraz w Polsce. W tych krajach 10% najbogatszych rodzin przechwytuje prawie 30% ogólnej sumy dochodów rozporządzalnych.

Istnieje wyraźna zależność między stopą ubóstwa a stopniem nierówności w podziale dochodów. W krajach o największej skali ubóstwa występują z reguły także największe nierówności podziału. Zjawisko biedy w krajach transformacji ma bowiem dwa główne źródła³. Pierwszym był spadek dochodów spowodowany załamaniem gospodarczym na początku procesu transformacji. Drugim jest rosnąca nierówność dochodów, będąca częściowo skutkiem wprowadzania reguł gospodarki rynkowej, a częściowo wynikiem nieprawidłowości w polityce społecznej i słabości prawa. Osoby, które potrafiły znaleźć sobie miejsce w nowej rzeczywistości (często dzięki wcześniej zajmowanym stanowiskom i posiadanym koneksjom), stają się coraz bogatsze, podczas gdy postępującej pauperyzacji ulegają najsłabsze grupy społeczne. Dotyczy to zwłaszcza osób, które utraciły pracę, osób o niskich kwalifikacjach oraz ludności wiejskiej. W szczególnie trudnej sytuacji znalazły się rodziny wielodzietne, najczęściej łączące inne wymienione cechy popychające w kierunku ubóstwa, a także wiele rodzin emeryckich.

Bieda, niedożywienie, złe warunki mieszkaniowe i sanitarne, brak higieny, ograniczona dostępność i niska jakość opieki medycznej – wszystko to negatywnie odbija się na stanie zdrowia uboższych warstw ludności. Wyrazem tego są m.in. wysokie wskaźniki śmiertelności niemowląt i stosunkowo niska oczekiwana długość życia. Oceny dotyczące prawdopodobnej długości życia w krajach transformacji wyraźnie kontrastują ze wskaźnikami dla krajów wysoko rozwiniętych. Podczas gdy w tych ostatnich oczekiwana długość życia szacowana jest obecnie na 78 lat, w krajach Europy Środkowej i Wschodniej wskaźnik ten kształtuje się w przedziale 70-76 lat. Trzeba przy tym zaznaczyć, że wskaźnik ten dotyczy szans dzieci dopiero urodzonych. Faktyczna długość życia całej obecnej populacji jest znacznie niższa. Stopa śmiertelności niemowląt, która w krajach wysoko rozwiniętych wynosi średnio tylko 0,5%, jest w miarę zbliżona do tej normy jedynie w Słowenii, Chorwacji, Czechach oraz w Polsce, Słowacji, na Węgrzech i Litwie. W Rumunii, Albanii i Macedonii wskaźnik ten przekracza 2%.

³ Por. B. Milanovic: *Income Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. Washington 1998 World Bank; *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. Washington 2000 World Bank.

W najniżej rozwiniętych krajach tej grupy niekorzystnie przedstawia się też sytuacja w dziedzinie edukacji, zarówno pod względem powszechności oświaty i dostępu do szkół, jak i jakości kształcenia. Młodzież pochodząca z najbiedniejszych grup społecznych ma utrudniony dostęp do szkół i ograniczone szanse uzyskania odpowiedniego wykształcenia, które otwiera możliwości awansu społecznego i ekonomicznego. W ten sposób utrwała się w wymiarze indywidualnym i społecznym trudne do pokonania zjawisko ciężące nad rozwojem gospodarczym tych krajów, zwane pułapką lub zaklętym kręgiem ubóstwa (w ujęciu makroekonomicznym istotnym elementem tego zjawiska jest również niski poziom oszczędności, który ogranicza możliwości sfinansowania inwestycji niezbędnych do przyspieszenia wzrostu gospodarczego).

Wskaźnik edukacji obliczany na podstawie oficjalnych danych statystycznych nie jest dobrym miernikiem rzeczywistego poziomu edukacji. Ukazuje jedynie stopień powszechności kształcenia oraz zakres analfabetyzmu wśród dorosłych. W krajach wysoko rozwiniętych ma on obecnie wartość 0,96. Spośród krajów analizowanej grupy zbliżone wartości tego wskaźnika notują: Polska, Węgry, Słowenia i kraje bałtyckie. W krajach słabiej rozwiniętych (jak Albania, Bośnia i Hercegowina oraz Macedonia) wskaźnik ten przyjmuje znacznie niższe wartości.

Stan edukacji i ochrony zdrowia zależy w dużej mierze od nakładów przeznaczanych na finansowanie tych dziedzin. Wydatki na edukację i ochronę zdrowia w tej grupie krajów są bardzo zróżnicowane. W najwyżej rozwiniętych krajach Europy Środkowej oraz w krajach bałtyckich wydatki na te cele wynoszą około 10% PKB, ale w Rumunii i Albanii tylko 4-6%.

Syntetyczną miarą poziomu życia jest wskaźnik HDI (*human development index*), obliczany na zlecenie ONZ. Jego podstawą są trzy wskaźniki cząstkowe:

- a) dochód na 1 mieszkańca,
- b) poziom edukacji,
- c) oczekiwana długość życia. Wartości wskaźnika są wyrażone w skali od 0 do 1.

Ostatnia kolumna tabeli 8 zawiera wartości liczbowe tego wskaźnika dla krajów omawianej grupy według danych z 2001 r. oraz miejsca poszczególnych krajów w rankingu międzynarodowym, obejmującym 175 państw. Jak można było się spodziewać, stosunkowo wysokie pozycje w tej klasyfikacji zajmują kraje Europy Środ-

kowej, Słowenia oraz kraje bałtyckie. Znacznie niżej plasują się pozostałe kraje bałkańskie. Albania zajmuje bardzo odległe miejsce, wśród krajów uznawanych za słabo rozwinięte.

Jak zmieniła się sytuacja bytowa przeciętnego mieszkańca krajów, które uzyskały lub odzyskały niepodległość i podążyły w kierunku otwartej gospodarki rynkowej? Z porównania poziomu dochodu narodowego przypadającego na 1 mieszkańca wynika, że w krajach Europy Środkowej, Słowenii oraz w krajach bałtyckich nastąpił znaczny wzrost realnych dochodów, mimo ich spadku w początkowej fazie transformacji. Kraje Europy Południowo-Wschodniej (z wyjątkiem Słowenii i Chorwacji) nie wykazują pod tym względem istotnej poprawy. Uwzględnienie dochodów uzyskiwanych w „szarej strefie” prawdopodobnie poprawiłoby nieco ten obraz. Jednocześnie jednak, w związku z rosnącymi różnicami w podziale dochodów, kategoria średniego dochodu na jednego mieszkańca staje się mniej czytelna i mniej miarodajna w ocenie faktycznego poziomu życia przeciętnej rodziny.

Do podobnych wniosków prowadzi porównanie ewolucji wskaźnika rozwoju HDI. W większości krajów Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej oraz w krajach bałtyckich wskaźnik ten jest obecnie wyższy niż w 1990 r., ale poprawa jest stosunkowo niewielka. W niektórych krajach (kraje bałtyckie, Słowacja, Bułgaria i Rumunia) na początku okresu transformacji wskaźnik ten się obniżył, a dopiero w ostatnich latach wzrósł.

Bilans efektów transformacji systemu politycznego i ekonomicznego w zakresie dobrobytu społecznego nie jest zatem imponujący. Przeciętny poziom życia w najmniej rozwiniętych krajach raczej się obniżył. Jednak nawet w krajach, które odnotowały szybki wzrost gospodarczy i znacznie zmodernizowały swoją gospodarkę, wielu mieszkańców nie odczuwa wyraźnej poprawy warunków życia. Wzrost dochodów rozłożył się bardzo nierównomiernie pomiędzy obszary wielkomiejskie i wiejskie oraz między różne grupy społeczne. Pojawił się problem bezrobocia – zjawiska w zasadzie nieznanego w poprzednim systemie. Radykalnie wzrosła przestępczość. Funkcjonowanie służb publicznych, administracji państwowej i wymiaru sprawiedliwości wywołuje uzasadnioną krytykę. Reformy systemu ubezpieczeń i opieki zdrowotnej w wielu krajach utrudniły dostęp do opieki lekarskiej, a wszędzie spowodowały radykalny wzrost cen usług medycznych oraz lekarstw. Krytyczne oceny budzą również postępy w dziedzinie edukacji. Reformy systemu edukacyjnego, modernizacja programów nauczania i znacznie lepsze wyposażenie szkół przyczyniły się do podniesienia jakości kształcenia

i zmniejszenia dystansu w stosunku do wyżej rozwiniętych państw. Z drugiej strony, prywatyzacja szkolnictwa osłabia poczucie egalitaryzmu i różnicuje szanse w tej ważnej dziedzinie, warunkującej awans społeczny. W wielu dziedzinach życia społecznego (np. warunki mieszkaniowe, łączność, transport, usługi finansowe) dokonał się widoczny postęp. Ogromna poprawa nastąpiła w funkcjonowaniu handlu i zaopatrzeniu rynku, który oferuje dzisiaj szeroki wybór dóbr i usług dostarczanych przez konkurujących ze sobą wytwórców krajowych i zagranicznych. Dużo łatwiej obecnie zaspokoić każdą potrzebę bytową pod warunkiem posiadania odpowiednich środków finansowych. Rzecz jednak w tym, że wielu ludzi nie na wszystko stać.

9. Problemy i perspektywy dalszego rozwoju

Niepewność co do przyszłego kształtowania się głównych determinant wzrostu gospodarczego w tej grupie krajów – politycznych, społecznych, instytucjonalnych i ekonomicznych – ogromnie utrudnia dokonywanie długookresowych prognoz rozwoju. Prognozy i projekcje sporządzane przez rządy, niezależne instytucje i organizacje międzynarodowe opierają się na wielu arbitralnych założeniach i są obciążone dużą niepewnością. Pewnych wskazówek dostarczają różne scenariusze rozwoju, uzależniające przewidywane wyniki od określonych założeń dotyczących wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań. Są one jednak dostępne tylko dla niektórych krajów tej grupy.

Jednym z podstawowych wewnętrznych czynników wzrostu gospodarczego jest wielkość akumulacji. Jednak stopa akumulacji brutto wynikająca z rachunku dochodu narodowego jest często mylącą wskazówką na temat potencjalnego i faktycznego tempa wzrostu. Jest to skutkiem niedokładności danych, zróżnicowania efektywności inwestycji oraz ograniczeń samego miernika, który nie uwzględnia zużycia majątku produkcyjnego i zasobów naturalnych, zniszczeń środowiska oraz inwestycji w kapitał ludzki – równie ważnych czynników określających długookresowe możliwości wzrostu gospodarczego.

Pewną wskazówką w ocenie długofalowych perspektyw rozwojowych omawianej grupy krajów mogą być szacunki Banku Światowego dotyczące skorygowanej akumulacji netto. Uwzględniają one zarówno wielkość nakładów inwestycyjnych brutto, jak i stopień zużycia majątku produkcyjnego (amortyzację środków trwałych), nakłady na edukację, szacunkowe koszty zużycia zasobów naturalnych oraz straty

spowodowane zniszczeniem środowiska naturalnego. Szacunki skorygowanej akumulacji netto publikowane przez Bank Światowy mają na celu określenie szans trwałego wzrostu gospodarczego w długim okresie⁴.

Skorygowana stopa akumulacji netto stanowiła w 2000 r., przeciętnie biorąc, nieco ponad 10% PKB w krajach Europy Środkowej, a około 4% PKB w krajach Europy Południowo-Wschodniej. W granicach dokładności tych szacunków różnica ta może zasadniczo rzutować na dalsze tempo wzrostu gospodarczego tych państw w obecnym dziesięcioleciu. Rezultatem byłoby raczej zwiększenie niż zmniejszenie różnic w poziomie dochodów i dobrobytu pomiędzy tymi podgrupami.

Najnowsze szacunki Banku Światowego jeszcze mocniej różnicują pod tym względem bardziej i mniej zaawansowane kraje transformacji. Wskazują one, że w 2002 r. skorygowana stopa akumulacji netto w krajach Europy Środkowej wynosiła średnio 14%, w krajach bałtyckich około 11%, w Rumunii 10%, w Słowenii 18%, ale w Bułgarii i Macedonii tylko 3-6% (dla pozostałych krajów Europy Południowo-Wschodniej brak odpowiednich danych). Różnice te sugerują, że obecne tempo wzrostu gospodarczego w niektórych krajach Europy Południowo-Wschodniej może być zjawiskiem nietrwałym.

Dobre perspektywy rozwoju – zarówno pod względem warunków wewnętrznych, jak i zewnętrznych – wydają się mieć kraje szeroko rozumianej Europy Środkowej (wraz z krajami bałtyckimi i Słowenią), które przystąpiły do Unii Europejskiej. Kraje bałkańskie będą musiały uporać się z pozostałymi do wykonania trudnymi zadaniami w zakresie prywatyzacji, restrukturyzacji i budowy instytucji rynkowych, polegając głównie na własnych siłach. Gdyby koncentrowanie się na rozwiązywaniu spraw bieżących przesłoniło troskę o utrzymanie i rozbudowę potencjału produkcyjnego, miałyby to negatywny wpływ na dalszy rozwój gospodarczy. Nie można jednak zapominać, że kraje te mają duży niewykorzystany potencjał wytwórczy. Wykorzystanie go oraz zwiększenie efektywności gospodarowania, w połączeniu z rosnącymi dochodami z eksportu, mogą zapewnić przez kilka najbliższych lat zadowalające tempo wzrostu gospodarczego. Warunkiem jest przyspieszenie procesu reform.

⁴ Według *World Development Indicators 2004*. Washington 2004 The World Bank. Szerzej na temat koncepcji akumulacji netto zob. K. Hamilton, M. Clemens: *Genuine Savings Rates in Developing Countries*. „World Bank Economic Review” nr 2/1999.