

Henryk Ćwikliński\*

## POLSKA ZAKOŃCZONA TRANSFORMACJA

### 1. GŁÓWNE WNIOSKI W ZAKRESIE OCENY PIERWSZEGO DZIESIĘCIOLECIA TRANSFORMACJI

W pierwszym dniu Zjazdu Katedr Polityki Gospodarczej, organizowanym przez Kolegów z Akademii Ekonomicznej z Krakowa w Krynicy w czerwcu 2000 r., miałem zaszczyt przedstawić referat „Ocena dziesięciu lat polskiej transformacji gospodarczej”<sup>1</sup>. Na zakończenie dziesięciolecia wielkiego eksperymentu w zakresie powrotu naszej gospodarki do normalnych warunków rynkowych – po straconych pięćdziesięciu latach – podjąłem próbę podsumowania naszych wspólnych osiągnięć, przeglądu zaniechań, wskazania niekonsekwencji, określenia zagrożeń w pierwszej dekadzie XXI w. Synteza dotyczyła trzech podstawowych płaszczyzn transformacji: stabilizacji makroekonomicznej, deregulacji (w tym prywatyzacji) oraz zmian instytucjonalnych. Zaprezentowano i poddano analizie wiele danych statystycznych, weryfikując wnioski z opiniami, wyrażanymi w literaturze polskiej i zagranicznej, a także w raportach Komisji Europejskiej. Ogólnie stwierdzono, że historycy gospodarczy szczególnie dobrze ocenią w przyszłości sukcesy w zakresie stabilizacji makroekonomicznej i budowy instytucji rynkowych. Wskazano jednak, że mieliśmy do czynienia ze stabilizacją na dość niskim poziomie, gdyż polski PKB *per capita* z końca omawianej dekady, skorygowany o *purchasing power parity*, był 4–5 razy niższy niż w najbogatszych krajach Europy. Porównanie to może być wyzwaniem, gdyż jest wystarczającym dowodem na to, że polska polityka gospodarcza powinna być prowadzona w sposób perfekcyjny w celu systematycznego niwelowania wspomnianej różnicy poziomu rozwoju gospodarczego. W konkluzji stwierdzono zatem, że istnieją dwa najważniejsze warunki możliwie wysokiego i opartego na trwałych podstawach wzrostu gospodarczego:

\* Prof. dr. hab., Katedra Polityki Ekonomicznej UG.

<sup>1</sup> H. Ćwikliński, *Ocena dziesięciu lat polskiej transformacji gospodarczej*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce, ocena i perspektywy*, red. Z. Szymli, AE, Kraków 2002, s. 11–23.

1) przekształcenia własnościowe, które doprowadzą do zdecydowanej dominacji własności prywatnej w gospodarce i w rezultacie wzrostu poziomu oszczędności prywatnych oraz prywatnych inwestycji;

2) kontynuowanie procesu obniżania inflacji jako podstawowego celu polityki pieniężnej banku centralnego.

Jednocześnie wśród głównych zagrożeń rozwoju polskiej gospodarki wymieniono przede wszystkim rosnącą presję na zwiększanie wydatków publicznych i sytuację demograficzną, stwarzającą dodatkowe trudności na rynku pracy.

## 2. WSTĘPNA OCENA POLSKIEJ POLITYKI GOSPODARCZEJ NA POCZĄTKU BIEŻĄCEJ DEKADY

Wartości podstawowych wskaźników makroekonomicznych w latach 2000 i 2001 oraz prognozy co do ich kształtowania się w latach 2002 i 2003 przedstawiono w tab. 1.

Tabela 1

Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w Polsce po 2000 r.

Wskaźniki	Dane		Prognoza IBnGR		Prognoza OECD	
	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2002 r.	2003 r.
PKB (wzrost w %)	4,1	1,1	1,2	3,0	1,3	2,7
Bezrobocie (w %)	15,0	18,0	19,0	19,5	19,6	19,5
Inflacja (w %)	10,1	5,5	2,7	3,4	3,5	3,6
Deficyt publiczny (% PKB)	-2,7	-5,4	-6,0	-5,3	-5,4	-5,5
Inwestycje (wzrost w %)	3,3	-10,2	-2,2	3,6	-	-
Eksport (wzrost w %)	23,2	10,2	3,2	5,2	-	-
Import (wzrost w %)	15,6	-0,1	0,1	4,6	-	-
Saldo obrotów bieżących (% PKB)	-6,3	-4,0	-4,2	-4,5	-4,8	-5,1
Kurs zł/USD (średni)	4,33	4,08	4,1	4,3	-	-
Kurs zł/euro (średni)	4,01	3,67	3,9	4,4	-	-

Źródło: Baza danych KPG UG – za lata 2000 i 2001, prognozy IBnGR „Rzeczpospolita” 26.07.2002, raport OECD, „Rzeczpospolita”, 26.04.2002.

Wstępna analiza danych zawartych w tej tabeli pozwala na sformułowanie dwóch bardzo pozytywnych wniosków. Pierwszy z nich, który trzeba ocenić szczególnie wysoko, dotyczy stopy inflacji, która spada z ponad 10% w 2000 r. do – jak można przewidywać – ponad 2% w 2002 r. Temu niewątpliwemu sukcesowi w realizacji podstawowego celu polityki pieniężnej banku centralnego, towarzyszył stały lecz rozważnie prowadzony proces wielokrotnych obniżek stóp procentowych. Niewątpliwym sukcesem Rady Polityki Pieniężnej NBP było też oparcie się przejściowym naciskom politycznym i pozostawienie płynnego kursu złotówki (od kwietnia 2000 r.). Mocny złoty (szczególnie wobec dolara amerykańskiego) może przysparzać kłopotów części eksporterów lecz jest bardzo korzystny dla przedsiębiorstw zależnych od dostaw z importu oraz tych, które zaciągnęły kredyty w walutach obcych. Mimo to – i jest to drugi pozytywny wniosek – znacznej obniżce ulega relacja deficytu obrotów bieżących do PKB – do 4% w 2001 r. Jednocześnie dynamika eksportu znacznie przewyższa dynamikę importu, co jest szczególnie istotne przed przystąpieniem do Unii Europejskiej.

Mimo bardzo pozytywnej oceny polityki pieniężnej, a także jedenastokrotnych od początku 2001 r., w sumie znacznych obniżek stóp procentowych NBP, wzrost PKB na początku XXI w. jest niższy niż przed 1994 r. Co gorsza, prognozy w tym zakresie wskazują wyraźnie, że wzrost gospodarczy nie przekroczy 3% w najbliższych dwóch latach, a według Międzynarodowego Funduszu Walutowego<sup>2</sup>, będzie się kształtował na poziomie ok. 4% nawet do 2006 r. włącznie. Świadczy to wyraźnie o tym, że związek między decyzjami o obniżkach stóp procentowych NBP a przyspieszeniem podaży kredytów dla przedsiębiorstw i późniejszym przyspieszeniem popytu jest trudno zauważalny.

Potwierdzeniem, a jednocześnie wyjaśnieniem braku takiego związku może być analiza pozostałych wskaźników z tab. 1. W 2001 r. stopa wzrostu inwestycji była najniższa od 1990 r. i w porównaniu z 2000 r. była niższa o 10,2%. Inwestowanie w wysokości tylko 19% PKB – jak w 2001 r. (jeszcze nie najgorszym pod tym względem – (por. tab. 1) to najniższy wskaźnik spośród wszystkich krajów kandydujących do UE<sup>3</sup>). Co gorsza, w 2002 r. stopa wzrostu inwestycji ma być jeszcze niższa – według IBnGR przynajmniej o 2% w porównaniu z rokiem 2001. W tych warunkach, zwłaszcza wobec presji demograficznej, stopa bezrobocia – pozostając jednym z najwyższych wskaźników w Europie – będzie przynajmniej w najbliższych latach rosła, sięgając aż ok. 20%. Jednocześnie – mimo niewielkiego wzrostu gospodarczego – niebezpiecznie rosną deficyt budżetowy i dług publiczny. Deficyt budżetowy, który od 1993 r. do 2000 r. kształtował się

<sup>2</sup> Prognoza MFW dla Polski, „Rzeczpospolita”, 28.06.2002.

<sup>3</sup> Według MFW, tamże.

poniżej 3% PKB (kryterium z Maastricht), w 2001 r. wynosił aż 5,4% PKB w 2001 r. Prognozy przedstawione w tab. 1 wskazują, że przynajmniej w dwóch nadchodzących latach deficyt ten pozostanie na poziomie 5–6% PKB. Nie tylko krajowi lecz także międzynarodowi eksperci ostrzegają, że bez głębokiej reformy finansów publicznych (a zwłaszcza redukcji wydatków) dług publiczny (43% PKB na początku 2002 r.) może przekroczyć krytyczny w UE poziom 60% PKB<sup>4</sup>.

### 3. EFEKT WYPYCHANIA

Pomiędzy przedstawianymi powyżej faktami istnieje ścisły związek. Trzeba podzielić opinie, że niski wzrost gospodarczy, głęboki spadek wydatków inwestycyjnych przy malejących stopach procentowych NBP i wysokie bezrobocie z jednej strony oraz zbyt wysokie wydatki publiczne – zwłaszcza na utrzymanie trwale nierentownych przedsiębiorstw państwowych i spółek skarbu państwa, a także tzw. sztwyne wydatki socjalne z ciągle niedokończoną reformą systemu emerytalnego z drugiej strony, świadczą o istnieniu systemowej blokady dalszego rozwoju gospodarczego. Trudno o inną diagnozę niż stwierdzenie występowania tzw. efektu wypychania<sup>5</sup>.

Potwierdzają to także międzynarodowi obserwatorzy. E. Berglōf i P. Bolton piszą, że nawet w krajach najbardziej zaawansowanych w dziele transformacji gospodarczej, sektor finansowy odgrywa niewielką rolę w restrukturyzacji sektora wytwórczego. Nawet banki komercyjne, będące własnością kapitału zagranicznego, pożyczają głównie rządowi. Brakuje swego rodzaju odpowiedzialności fiskalnej, która po pierwsze ograniczałaby wypychanie inwestycji prywatnych przez pożyczki rządowe, a po drugie stabilizowałaby otoczenie makroekonomiczne w sposób zachęcający do prywatnych inwestycji. Notowania na giełdach w tych krajach są trudno przewidywalne, a liczba firm notowanych na tych giełdach nie tylko nie rośnie, lecz nawet maleje. W tej sytuacji przedsiębiorstwa polegają głównie na samodzielnie generowanym kapitale, a poważniejsze, długoterminowe przedsięwzięcia kapitałowe to głównie bezpośrednie inwestycje zagraniczne<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Raport OECD, „Rzeczpospolita”, 5.07.2002; prognoza MFW...

<sup>5</sup> Wydają się to potwierdzać wyrywkowe badania autora niniejszego tekstu. Według nich, w dwóch pierwszych miesiącach 2002 r. sprzedano skarbowe papiery dłużne za 13 mld zł podczas gdy kwota kredytów dla przedsiębiorstw i ludności wynosiła 2,5 mld zł. Proporcja: 85% i 15%.

<sup>6</sup> E. Berglōf, P. Bolton, *The Great Divide and Beyond: Financial Architecture in Transition*, „Transition Newsletter”, March – April 2002, s. 36–37, The World Bank, Stockholm School of Economics and The William Davidson Institute.

M. Carter, szef misji Banku Światowego na Polskę i kraje bałtyckie, w wywiadzie udzielonym „Rzeczpospolitej”<sup>7</sup> stwierdził także, że poprawa sytuacji bez zdecydowanego cięcia wydatków państwa nie jest możliwa. Trzeba wykluczyć kontynuację obecnego systemu subsydiowania niektórych dziedzin przemysłu, gdyż powoduje to brak środków na inwestycje publiczne (dodajmy: głównie infrastrukturalne). M. Carter słusznie stwierdził wprost: „Deficyt budżetowy jest i będzie, ponieważ nikt poważnie nie zajmuje się jego obniżeniem. Dla Polski jest to jednym z głównych powodów spowolnienia tempa wzrostu”. Trzeba całkowicie przyznać rację M. Carterowi, który jest zdania, że dopóki deficyt publiczny jest tak wysoki, nie dojdzie do obniżenia cen obligacji, a to nadal będzie ograniczało działalność sektora prywatnego. Jest to niedopuszczalne w warunkach wysokiego bezrobocia. Przeciwdziałanie mu wymaga wzrostu PKB do poziomu przynajmniej 5% rocznie – tak jak w krajach bałtyckich – mimo słabej koniunktury w Europie. Najpoważniejszą przeszkodą w osiągnięciu w sposób trwały tego wskaźnika jest deficyt budżetowy – nie tyle niewystarczające wpływy, ile zbyt duże wydatki. Wykluczyć należy tzw. pomoc publiczną dla upadających firm, ponieważ w żadnym, znanym M. Carterowi przypadku, taka metoda się nie sprawdziła – z nielicznymi wyjątkami wyłącznie wtedy, jeśli owej pomocy towarzyszyła natychmiastowa i dobrze przygotowana prywatyzacja, czego dobrym przykładem może być prywatyzacja górnictwa węgla kamiennego w Rosji.

#### 4. „ZANIEDBANA” PRYWATYZACJA

Najlepszym wskaźnikiem transformacji polskiej gospodarki jest wysokość wpływów z prywatyzacji byłych przedsiębiorstw państwowych, a od wielu lat także spółek skarbu państwa (*de facto* to samo, tylko inny status prawny) lub spółek z udziałem skarbu państwa. Wielkości wpływów z prywatyzacji przedstawiono w tab. 2.

Dane z tej tabeli świadczą o tym, że wpływy z prywatyzacji systematycznie rosły do 2000 r., kiedy osiągnęły rekordową wielkość ponad 26,7 mld zł. Rezultaty prywatyzacji były bardzo dobre także w 1999 r. i zupełnie niezłe w latach 1997, 1998 i 2001. Niestety dane za pierwsze półrocze 2002 świadczą o niemal całkowitym zahamowaniu prywatyzacji. W ciągu sześciu miesięcy tego roku sprywatyzowano zaledwie 3 spółki, uzyskując przychód z tych transakcji w wysokości zaledwie 121 mln zł. Razem z wcześniejszymi należnościami wpływy prywatyzacyjne w pierwszym półroczu 2002 r. wyniosły 700 mln zł, tj. zaledwie 6,5% planu przedstawionego przez poprzedni

<sup>7</sup> „Rzeczpospolita”, 10–11.08.2002.

Tabela 2

Wpływy z prywatyzacji w latach 1991–2002 (w mln zł)

Lata	Wpływy z prywatyzacji
1991	170 <sup>a</sup>
1992	309
1993	440
1994	847
1995	1 722
1996	1 959
1997	6 636
1998	7 069
1999	13 343
2000	26 740
2001	6 800
2002 (m-ce I–VI)	121

<sup>a</sup> łącznie z wpływami w 1990 r.

Źródło: „Rzeczpospolita”, 4.07.2002, według danych MSP.

rząd<sup>8</sup> lub 10,4% planu na cały rok, jak planował obecny rząd<sup>9</sup>. Poprzedni rząd przewidywał na ten rok prywatyzację kapitałową ok. 90 spółek m. in. w sektorach energetycznym, gazowym, bankowym, chemii ciężkiej i transporcie. Planowano także prywatyzację dwóch kopalń, 17 spółek przemysłu obronnego, przekształcenia własnościowe hut im. Sendzimira, Florian, Cedler oraz wybranych aktywów Huty Katowice, jak również prywatyzację co najmniej czterech firm z sektora materiałów budowlanych, kilku drukarni i zakładów graficznych, Polskiej Agencji Prasowej oraz 12 spółek uzdrowiskowych. Nawet w czasie półrocznych rządów premiera Olszewskiego w 1992 r., kiedy ministra przekształceń zdegradowano do rangi kierownika urzędu a prywatyzację zahamowano, udało się sprzedać 7 spółek skarbu państwa, a wpływy z tego tytułu (w cenach bieżących) były wyższe niż wartość z pierwszego półrocza 2002 r. pomnożona przez 2. Obecnie prywatyzacja została definitywnie przerwana<sup>10</sup> miejmy nadzieję, że niezakończona.

<sup>8</sup> „Rzeczpospolita”, 28.09.2001, s. B2.<sup>9</sup> „Rzeczpospolita”, 4.07.2002, s. B1.<sup>10</sup> Tłumaczenia, że rząd poczeka na możliwość uzyskania lepszych cen przy sprzedaży spółek, są nieprawdziwe. Świadczy o tym np. całkowite fiasko programu NFI – kilkuletnia zwłoka doprowadziła wiele spółek do upadku.

Zamiast prywatyzacji, przedmiotem starań obecnego rządu są działania zmierzające do rozszerzenia kontroli aparatu państwa nad gospodarką. Obserwowane od 1993 r. zjawisko obsadzania stanowisk w zarządach i radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa (SP) i częściowo sprywatyzowanych – z udziałem SP, przybrało nienotowane dotąd rozmiary. Wiele nominacji osób kompletnie niekompetentnych (niekiedy nawet emerytów) wydaje się sugerować, że listy nomenklaturowe są już bliskie wyczerpania, a prywatyzacja którejkolwiek ze spółek SP byłaby sprzeczna z interesem politycznym rządu. Zamiast prywatyzacji minister Finansów wprowadza program oddłużenia państwowych bankrutów na koszt podatników i rozpoczyna się proces konstrukcji państwowych konglomeratów kapitałowych, które miałyby odbudować państwowe monopole. Powstał już Polski Cukier SA, który – jeśli pomyślnie dla rządu skończą się procesy sądowe, zmierzające do unieważnienia poczynionych wcześniej zobowiązań prywatyzacyjnych – może kontrolować nawet 60% rynku. Zapowiada się tworzenie państwowych holdingów w przemyśle zbrojeniowym, farmacji, hutnictwie, chemii ciężkiej, a nawet w przemyśle stoczniowym, co wiązało by się z częściową renacjonalizacją.

Dla każdego początkującego studenta ekonomii jest oczywiste, że działalność opisana w tym punkcie nie przyczyni się do zmniejszenia deficytu budżetowego i długu publicznego, wzrostu stopy inwestycji i kreowania nowych miejsc użytecznej pracy oraz – w efekcie – rozwoju gospodarczego, a więc rozwiązania najważniejszych problemów polskiej gospodarki. Wydaje się, że fakty wspomniane w tym punkcie w sposób wystarczający dowodzą tezy, że polska transformacja gospodarcza została zakończona.

##### 5. OCENY DECYZJI WŁADZ W ZAKRESIE POLITYKI GOSPODARCZEJ Z PIERWSZEJ POŁOWY 2002 R.

Jednym z bardzo istotnych osiągnięć epoki przemian społeczno-gospodarczych w Europie Środkowej jest powszechny dostęp do niezależnych ekspertyz dotyczących rozwoju gospodarczego. Poniżej zaprezentowane zostaną najważniejsze wnioski formułowane pod egidą pierwszego w Polsce prywatnego instytutu badawczego, założonego w 1990 r. oraz wnioski analityka jednego z banków komercyjnych. Wnioski te stanowią ocenę decyzji władz w zakresie polityki gospodarczej w pierwszym półroczu bieżącego roku.

B.U.K.

### 5.1. Ekspertyzy Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR) po zakończeniu każdego kwartału zwraca się do grona 17 ekspertów z całej Polski<sup>11</sup> z prośbą o dokonanie oceny projektów ustaw lub decyzji gospodarczych władz z ostatnich trzech miesięcy. Praca ta prowadzona jest przez IBnGR w ramach wspólnego programu badawczego, prowadzonego z partnerskimi centrami analitycznymi na Słowacji i w Czechach. Efektem jest publikacja internetowa *Kwartalna ocena zmian warunków rozwoju społeczno-gospodarczego, eksperci o zmianach instytucjonalnych i prawnych w Polsce, na Słowacji i w Czechach* – dostępna w językach narodowych, jak i w języku angielskim.

Po pierwszym kwartale 2002 r. – w odniesieniu do realiów polskich – na najbardziej pozytywne oceny zasłużyły:

- obniżka stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej (RPP),
- strategia negocjacyjna rządu w kwestii członkostwa w UE,
- program „Przede wszystkim przedsiębiorczość”,
- rządowy program zmian w kodeksie pracy.

Tytułem krótkiego komentarza trzeba przy tym stwierdzić, że przy drugiej z powyższych kwestii eksperci oceniali strategię, a nie jej efekty. Nie sposób tu nie wspomnieć, że niektóre obszary negocjacyjne zamykane są jakby w pośpiechu, bez należytej uwagi merytorycznej. Najgorszym przykładem w tym zakresie jest zgoda rządu na to, żeby w Polsce obowiązywał 22% VAT na mieszkania, usługi i materiały budowlane od momentu przyjęcia naszego kraju do UE. Będą to najwyższe stawki spośród wszystkich krajów członkowskich Unii, co pokazano w tab. 3. Mało wiarygodne są przy tym deklaracje polskich i unijnych negocjatorów, że obszar ten można będzie renegecować w przyszłości. Bardziej prawdopodobne jest, że ze szkodą dla koniunktury gospodarczej, dla dziesiątek tysięcy przedsiębiorstw budowlanych, z ogromną szkodą dla szerokiego popytu (zwłaszcza aktywnych, młodych ludzi), rząd będzie próbował koncentrować się wyłącznie na programie tzw. budownictwa społecznego. Wymaga on rzeczywiście ogromnych zasobów budżetowych, ale wyborcy będą przynajmniej wiedzieli od kogo – jak przed 1990 r. – „dostali” mieszkanie.

Wracając do omawianej oceny eksperckiej, można wspomnieć, że umiarkowanie pozytywne oceny otrzymały:

<sup>11</sup> Polscy eksperci to: P. Aleksandrowicz, M. Bąk, P. Bielski, B. Błaszczuk, H. Ćwikliński, M. Dybuła, D. Filar, M. Grabowski (kierujący badaniami ze strony polskiej), Z. Hockuba, A. Kondratowicz, A. Lech, J. Mordasewicz, L. Pawłowicz, B. Piasecki, T. Pomianek, M. Reluga i R. Wierzba.



- wstępny Narodowy Plan Rozwoju (ogólne deklaracje),
- zamknięcie negocjacji w obszarze „swobodny przepływ kapitału”,
- powołanie arbitra bankowego,
- wykładnia ministra finansów dotycząca przepisów w zakresie odliczania VAT.

Tabela 3

## Stawki VAT w krajach UE

Kraj	Stawki				
	Działki budowlane	Nowe budynki	Remonty	Inne roboty budowlane	Materiały budowlane
Belgia	zw.	21	6	6	21
Dania	zw.	zw.	25	25	25
Niemcy	zw.	zw.	16	16	7
Grecja	zw.	18	18	18	18
Hiszpania	16	4	4	4	16
Francja	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6
Irlandia	0	12,5	12,5	12,5	20
Włochy	20	10	10	10	20
Luksemburg	zw.	3	3	3	15
Holandia	19	19	19	19	19
Austria	zw.	zw.	20	20	10
Portugalia	zw.	zw.	5	5	17
Finlandia	zw.	zw.	22	22	22
Szwecja	zw.	zw.	25	25	25
Wlk. Brytania	zw.	0	17,5	17,5	17,5

zw. = zwolniony z VAT

Źródło: Komisja Europejska, cyt. za „Rzeczpospolita”, 8.03.2002, s. B1.

Spośród 28 ocenianych decyzji i projektów ustaw najgorzej oceniono:

- uchwałę rządu wzywającą RPP do wspierania polityki gospodarczej tego rządu,
- wstrzymanie prywatyzacji PZU, PKN „Orlen” i banków państwowych,
- projekt ustawy o radiofonii,
- projekt „Narodowa Ochrona Zdrowia”,
- zatrzymanie prezesa PKN „Orlen” przez UOP,
- nowelizacja ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym.

Szczególnie bolesne decyzje wiążą się właśnie z nowelizacją ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym i projektem „Narodowej Ochrony Zdrowia”. Decyzje te niweczą wieloletnie wysiłki w zakresie ucywilizowania kompletnie niewydolnego systemu z czasów PRL. Reformując system finansowania służby zdrowia, osiągnięto dotąd połowiczny tylko sukces – pojawiły się pierwsze pozytywne efekty konkurencji między zakładami opieki zdrowotnej i lekarzami. Dobrze zorganizowanej konkurencji po stronie podaży i racjonalizacji systemu przeszkadzał fakt, że finanse prowadzone były przez niekonkurencyjne względem siebie urzędy (kasy chorych), które według pierwotnych koncepcji<sup>12</sup>, a nawet zapisów pierwszej ustawy dotyczącej tych kwestii, miały być przekształcone w konkurujące między sobą towarzystwa ubezpieczeń zdrowotnych. Zamiast zatem kontynuować niedokończoną reformę i zmierzać w kierunku rozwiązań znanych w Europie od dawna, minister zdrowia z determinacją wraca do radzieckiego modelu finansowania ochrony zdrowia.

Nie sposób nie wspomnieć przy tej okazji o pierwszych decyzjach obecnego rządu (wcześniejszych, bo z jesieni 2001 r.), częściowo przywracających porządek PRL-owski w zakresie edukacji (przywrócenie istnienia szkół zawodowych, tzw. „starej” matury itd.) w trosce o przypodobanie się elektoratowi ZNP i wbrew światowym tendencjom w zakresie tzw. *knowledge – based economy*. To także nie tylko zakończenie transformacji, lecz oczywisty odwrót od wysiłków z nią związanych.

Drugie badania zmian warunków rozwoju społeczno-gospodarczego w ramach omawianego projektu dotyczyły okresu kwiecień-czerwiec 2002 r. W odniesieniu do tego okresu na najbardziej pozytywne oceny zasłużyły:

- obniżki stóp procentowych (ponownie),
- nowelizacja ustawy prawo dewizowe, przynosząca dalszą liberalizację obrotów kapitałowych,
- projekt ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym, zmierzający do ograniczenia kosztów działania małych i średnich firm,
- uruchomienie programu SAPARD,
- przyjęcie przez Sejm nowej ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych, co świadczy o rozwoju tych instrumentów finansowych i może przyczynić się do rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Dobre oceny – w dalszej kolejności – uzyskały:

- rządowy projekt ustawy „prawo telekomunikacyjne”, jako mogącej przyczynić się do zwiększenia konkurencji między operatorami (ale przy zachowaniu monopolu w zakresie własności sieci),

<sup>12</sup> Zob. np. kompleksowa koncepcja reformy w: H. Ćwikliński, *Prywatyzacja jako element służby zdrowia w Polsce*, „Transformacja Gospodarki” 1990, nr 6.

– zamknięcie rozdziału negocjacyjnego z UE w zakresie transportu (dobry kompromis stwarzający możliwości pobierania opłat za przejazd ciężarówek przez polskie drogi oraz zamknięcie kabotażu dla naszych przewoźników na rynkach UE),

– przyjęcie przez rząd założeń polityki konkurencji na lata 2002–2003, co może przynieść liberalizację w zakresie usług pocztowych, telekomunikacji i transportu kolejowego (przynajmniej teoretycznie),

– przyłączenie LOT-u do sojuszu „Star Alliance”,

– uchwalenie przez Sejm ustawy o warunkach sprzedaży konsumenckiej (obowiązek podawania cen jednostkowych).

Spośród 26 decyzji, ustaw i ich projektów zdecydowanie najgorzej oceniono:

– poselską propozycję wprowadzenia podatku importowego,

– rządową strategię wobec banków państwowych (państwo pozostałoby właścicielem większości akcji),

– rządową deklarację o przejęciu przez państwo kontroli nad Stocznią Szczecin (wątpliwa prawnie renacjonalizacja, obciążając budżet państwa nie rozwiązałaby złej sytuacji lecz ją utrwaliła),

– projekt zmian w ustawie o nieuczciwej konkurencji (ograniczający działania dużych sieci handlowych),

– rządowy projekt zmian w ustawie o zatrudnieniu i zwalczaniu bezrobocia (zmiany miały ograniczyć możliwości pracy emerytów).

Negatywne oceny uzyskały także: rządowy raport o spółkach skarbu państwa (jednorazowa akcja o charakterze politycznym – bez żadnych skutków gospodarczych, np. prywatyzacji, poprawy wyników finansowych itp.), dokapitalizowanie BGK akcjami TP SA (ryzykowna próba realizacji celów politycznych przy użyciu kapitału publicznego), a także rządowy program restrukturyzacji (w istocie: konsolidacji) sektora chemii ciężkiej.

## 5.2. Oceny banku komercyjnego (przykład)

Wydaje się, że dużą wartość dla oceny współzależności makroekonomicznych mają także opinie analityków banków komercyjnych. Analiza ocen choćby kilku banków przekraczałaby ramy tego opracowania i dlatego ograniczono się tu do jednego przykładu – opracowań miesięcznych WestLB Polska SA<sup>13</sup>.

Jest rzeczą oczywistą, że każde z opracowań wymienionego banku koncentruje się głównie na ocenie bieżącej koniunktury gospodarczej. W tegorocznych opracowaniach podkreśla się pewną poprawę koniunktury

<sup>13</sup> J. Winięcki, doradca ekonomiczny WestLB Polska, e-mail: jan.winięcki@westlb.pl.

– słabe, nierównomiernie postępujące ożywienie w gospodarce. W efekcie autor prognozuje wyższy niż w tab. 1 wzrost PKB w 2002 r., tzn. w przeliczeniu 1,5–2%. Od kilku już miesięcy podkreśla coraz większą dynamikę eksportu, a także dowodzi tezy o tym, że konsumenci silnie „bronią” dotychczasowego tempa wzrostu konsumpcji i redukują poziom oszczędności”. Inne wskaźniki makroekonomiczne są oceniane w kontekście problemów budżetu państwa i nic dziwnego, że jest to okazja do komentarzy na temat bieżącej polityki gospodarczej. Ponadto, każde z opracowań kończy się paragrafem „Polityka a gospodarka”. Jest przy tym symptomatyczne, że w analizowanych opracowaniach autor nie potrzebował używać słów „prywatyzacja” lub „transformacja”. Autor ten – znany ze swych celnych sformułowań także w innych publikacjach – przy charakterystyce obecnej polityki gospodarczej używa często sformułowań typu „majsterowanie przy gospodarce” lub „filozofia majsterkowicza”<sup>14</sup>; „dojutrkowość polityki” i „populistyczny wyścig z Samoobroną, który tłumi wszelkie zamierzenia reform instytucjonalnych”<sup>15</sup>, lub „zafascynowanie darmochołą pochodzenia krajowego (KRUS, wyludzone renty inwalidzkie), lub zagranicznego (UE)”<sup>16</sup>.

Jednocześnie jednak rządowe zmiany w kodeksie pracy i regulacjach pokrewnych, a także zmiany w ordynacji podatkowej i innych ustawach finansowych jako obniżające poziom ryzyka przedsiębiorcy w kontaktach z fiskusem i redukujące niektóre utrudnienia – zwłaszcza dla małych firm – zostały ocenione pozytywnie. Jak pisze J. Winiecki, „jest to jakiś krok naprzód” w kierunku uelastycznienia rynku pracy. Z drugiej strony niektóre poprawki do ordynacji podatkowej, np. ulgi w postaci odroczenia zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę są całkowicie dyskrecjonalne, co zauważają także inni autorzy, np. przywoływany G. Szczodrowski. Grozi to otwarciem drogi do korupcji. Podobne uwagi formułowane są przy komentowaniu ulgi podatkowej w postaci wliczenia 30% wartości nowego środka trwałego w koszty już w pierwszym roku podatkowym (nowa metoda amortyzacji, czyli przejaw „majsterkowania” – zamiast niższych podatków dla wszystkich).

Zdecydowanie pesymistyczne (poparte szerszym wywodem) są kwietniowe przewidywania J. Winieckiego co do realności ograniczenia deficytu budżetowego. Pesymizm ten, niestety, poparty jest dalszymi dowodami w następnych opracowaniach. W przeglądzie lipcowym (ostatnim dotąd) stwierdzono m. in. „deficyt budżetowy nie maleje, ale ma tendencję do rozlewania się

<sup>14</sup> Por przyp. 13.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

na cały sektor finansów publicznych”, co jest coraz wyraźniej zauważane na rynkach międzynarodowych. W czerwcu J. Winiecki odnotował, że z wypowiedzi wicepremiera Belki i z oświadczeń innych członków rządu zniknęły wcześniejsze zapowiedzi „wielkich porządków” w finansach publicznych, a materiał lipcowy rozpoczyna się od stwierdzenia, że rezygnacja prof. Belki była konsekwencją niewykorzystania możliwości dokonania niezbędnej reformy finansów publicznych, bez której – tak jak bez deregulacji – nie ma szans na przyspieszenie wzrostu gospodarczego. Tak zwany pakiet prof. Kołodki, który zajął stanowisko opuszczone przez prof. Belkę, nie wydaje się prowadzić do sukcesu, bo dotyczy firm państwowych, mimo oddłużeń, tradycyjnie przynoszących na nowo straty. Nie mogą one stać się motorem gospodarki.

Oddłużenie firm państwowych obejmowałoby zaległości podatkowe, częściowo „zusowskie”, zaległości celne, składki na Fundusz Pracy i inne (wszystko wraz z odsetkami). W zamian za umorzenie długów, zadłużone firmy mają wnieść „opłatę restrukturyzacyjną” w wysokości 15% lub 1,5% długu (ma to dotyczyć tych firm, które przez urzędników będą uznane za „szczególnie ważne”). Zakłada się, że jeśli banki zdecydują się znów kredytować rzekomo restrukturyzujące się firmy, to nie spłacone długi będą mogły być zaliczane przez banki w koszty działalności. Pomijając inne, zapowiadane elementy pakietu (np. niezbyt jasny system gwarancji kredytowych dla dużych firm, zatrudniających ponad 1000 osób, lub „wakacje podatkowe” dla małych firm w drugim roku działalności – co może prowadzić do nadużyć – zamiast obniżki podatków dla wszystkich), nie ulega wątpliwości że mamy tu do czynienia rzeczywiście z „mikromajstrowaniem” i drogą prowadzącą do decyzji urzędowych, często dyskrecjonalnych. Zamiast transformacji w kierunku trwałych rozwiązań rynkowych, próbuje się wprowadzać protezy, które – prędzej czy później – przysporzą problemów budżetowi państwa w postaci niższych przychodów, albo wyższych wydatków. Dla zachowania jakiejś poprawności w zakresie wskaźników makroekonomicznych dodatkowe wydatki publiczne mogą, zresztą tylko formalnie, pochodzić z wielu pozabudżetowych funduszy lub agencji, co jest niestety nienową praktyką. Jak szacuje D. Goliszewska, w 2002 r. przez budżet, nad którym kontrolę sprawuje minister finansów, przechodzi jedynie 53% wydatków publicznych. Reszta – 47% – jest wydawana bez jego nadzoru<sup>17</sup>. Wyraźnie widać, że główny cel pakietu to „nie narażać się wyborcom – pracobiorcom” i – dodajmy – zachować niezmienną liczbę stanowisk do obsadzenia przez politycznych zwolenników.

<sup>17</sup> D. Goliszewska, *Finanse publiczne czekają na chirurga*, „Profit” 2002, nr 9, s. 45. Zob. na ten temat także: *Państwowa strefa zaciemniona*, rozmowa z W. Misiągiem, „Rzeczpospolita”, 18. 10. 2001 oraz K. Rybiński, *Ostatni taki budżet...*, „Rzeczpospolita”, 4.07.2002.

### 5.3. Suplement do przedstawionych ocen, niezbędny dla sformułowania ostatecznych wniosków

Przedstawione oceny trzeba uzupełnić o dwie kwestie. O pierwszej już krótko wspomniano – oszczędności w Polsce są niskie i spadają. Na spadek skłonności do oszczędzania ma wpływ z pewnością obniżanie stóp procentowych. Coraz niższe odsetki w połączeniu z kosztami lokat (różnymi prowizjami i opłatami bankowymi) zmniejszają motywację do odkładania pieniędzy w bankach. Wyraźny odwrót od depozytów rozpoczął się w październiku 2001 r., gdy Polacy uciekali przed 20-procentowym podatkiem od odsetek – na ogół zamieniając depozyty krótkoterminowe na lokaty długoterminowe<sup>18</sup> (jeśli na okres dłuższy niż 2 lata, nie wlicza się ich do podaży pieniądza), lub przesuując oszczędności do innych instytucji, np. funduszy inwestycyjnych. Istnieje też uzasadniona obawa, że rośnie wartość kapitałów funkcjonujących w szarej strefie, o czym świadczy rosnąca kwota gotówki w obiegu (zapewne coraz więcej transakcji jest realizowanych poza sektorem bankowym). Taki zwykle jest skutek wzrastających obciążeń podatkowych – oprócz wspomnianych powyżej, także zamrożenia progów podatkowych przy rozliczeniach PIT na okres 3 lat, a w najbliższej przyszłości choćby VAT (zwłaszcza w budownictwie) i zapowiadany obowiązek nabywania tzw. winiet przez właścicieli pojazdów. Jeśli oszczędności krajowe pozostaną niskie, to finansowanie inwestycji prywatnych będzie nadal zbyt słabe, a wzrost gospodarczy zależeć będzie głównie od oszczędności zagranicznych.

Trudno przy tym liczyć na kapitały inwestycyjne największych polskich firm. Na pierwszych miejscach słynnej „Listy 500”, publikowanej każdego roku przez „Rzeczpospolitą”<sup>19</sup> tradycyjnie znajdujemy przedsiębiorstwa, których rozmiar coraz wyraźniej nie idzie w parze z jakością ich wyników. Jak napisano w komentarzu do „Listy 500” w 2002 r., „państwowe giganty są o wiele mniej efektywne niż przedsiębiorstwa zagraniczne i firmy będące własnością prywatnego, polskiego kapitału – ów swoisty poczet niezakończonych prywatyzacji (albo raczej, tymczasem przynajmniej, zakończonych – przyp. H. Ć.) jest szczególnie widoczny, gdy za miarę wziąć nie wielkość firm, ale ich rentowność”<sup>20</sup>. Komentator przywoływanego dziennika zadaje sobie pytanie i zaraz na nie odpowiada, pisząc: „Ważne będzie, jak na dualizm wyników przedsiębiorstw będą reagować autorzy polityki gospodarczej

<sup>18</sup> Zob. na ten temat bardzo dobre opracowanie K. Kluzy i S. Kluzy, *Samobójcza bramka rządu*, „Rzeczpospolita”, 22.05.2002, s. B6.

<sup>19</sup> Ostatnio: 8.05.2002. Na pierwszych miejscach znów znalazły się: PKN „Orlen”, Polskie Sieci Elektroenergetyczne, PZU, PKO BP, PGNiG, PKP oraz bardzo wiele dużych, wciąż państwowych firm.

<sup>20</sup> „Rzeczpospolita”, 8.05.2002, s. A2.

rządu. Wiele decyzji z ostatnich miesięcy i dni wskazuje na chęć pomagania tym, którzy sami nie dają sobie rady [...]. Z punktu widzenia długofalowych interesów gospodarki i budżetu lepiej by jednak było, aby polityka gospodarcza rządu sprzyjała raczej potrafiącym pracować efektywnie, a nie tym, którzy potrafią być efektywni jedynie kosztem podatników i konsumentów". Tego właśnie starano się dowieść w przedstawionym tekście.

#### WNIOSKI

Polska transformacja gospodarcza, w imię krótkowzrocznych interesów polskich, niedojrzałych partii politycznych i ich liderów, została zatrzymana. Najważniejszą powinnością ekonomistów (a także prawników), zajmujących się polityką gospodarczą, jest refleksja nad tym, jak transformację tę uruchomić na nowo. Bez nowego, silnego impulsu transformacyjnego, Polska pogrąży się w stagnacji. Jej gospodarka będzie niekonkurencyjna w Unii Europejskiej. Jedna z najwyższych w Europie stóp bezrobocia nie zmieni się. Znow stracimy wiele czasu.

W przedstawionym tekście pominięto wiele wątków. Nie dyskutowano np. pomysłu tzw. amnestii podatkowej. Nie przytaczano przykładów sprzeciwu dostojników państwowych wobec ważnych inwestycji prywatnych (prawo tymczasem im na to często pozwala). Zamiast przytaczania dalszych przykładów, zastanówmy się raczej ponownie co powinno należeć do kapitału prywatnego (z jego ryzykiem), a co do władz publicznych. Przypominajmy jak najczęściej kategorie „dobra i usługi publiczne”, „użyteczność publiczna”, pomoc tylko dla tych, którzy z uwagi na upośledzenie i wiek nie są w stanie wykrzesać z siebie aktywności i inicjatywy.

*Henryk Ćwikliński*

#### THE POLISH COMPLETED TRANSFORMATION

It is stated in the article that the Polish economic transformation has been suspended in the name of short-sighted Polish interests, immature politicians and their leaders. According to the author, the most important duty of economists (as well as lawyers) dealing with the economic policy is a reflection how this transformation can be started anew. Without a new and strong transformation impulse Poland is doomed for stagnation. Its economy will not be competitive in the European Union. One of the highest unemployment rates in Europe will not change. We will lose a lot of time again.

The article deals with various aspects of the Polish systemic transformation but its certain aspects have been also omitted. No mention was made, for instance, of the so-called tax amnesty. There were not quoted examples of objections of state dignitaries towards major private investments (meanwhile the law frequently permits such objections). Instead of presenting further examples let us ponder once again what should belong to the private capital (along with its risk element) and what to the public authorities.