

R A P O R T Y      C A S E  
C A S E      R E P O R T S

*Centrum Analiz  
Społeczno-Ekonomicznych*



*Center for Social  
and Economic Research*



**Praca zbiorowa pod redakcją  
Andrzeja Wojtyny**

**Wspieranie wzrostu gospodarczego poprzez  
konsolidację reform**

*Warszawa, 1999*

*nr 33*

Prezentowane w serii „Raporty CASE” stanowiska merytoryczne wyrażają poglądy Autorów i niekoniecznie są zbieżne z oficjalnym stanowiskiem CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Publikacja została przygotowana w ramach projektu "Sustaining Growth through Reform Consolidation" nr 181-A-00-97-00322 finansowanego przez Amerykańską Agencję do Spraw Rozwoju Międzynarodowego (USAID) i Fundację CASE.

DTP: CeDeWu – Centrum Doradztwa i Wydawnictw "Multi-Press" Sp. z o.o.

Opracowanie graficzne – Agnieszka Natalia Bury

© CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu i postaci bez pisemnej zgody autora i wydawcy.

ISSN 1506-1647 ISBN 83-7178-199-7

Wydawca:

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

ul. Sienkiewicza 12, 00-944 Warszawa

tel.: (48 22) 622 66 27, 828 61 33

fax (48 22) 828 60 69

e-mail: [case@case.com.pl](mailto:case@case.com.pl)

## Spis treści

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Rozdział 1. Wstęp</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>Rozdział 2. Merytoryczne podsumowania badań</b> .....  | <b>9</b>  |
| 1. Lucjan T. Orłowski: Rozwój rynków finansowych w Polsce .....   | 9         |
| 2. Barbara Liberda: Determinanty oszczędzania .....   | 10        |
| 3. Barbara Błaszczuk: Wspieranie wzrostu sektora prywatnego .....   | 13        |
| 4. Andrzej Wojtyna: Alternatywne strategie dezinflacji .....  | 19        |
| 5. Stanisława Golinowska: Warunki tworzenia miejsc pracy .....  | 22        |
| 6. Grzegorz Gorzelak: Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie,<br>ustawodawstwo ..... | 24        |
| 7. Jacek Kochanowicz: Ekonomia polityczna konsolidacji reform .....   | 26        |
| 8. Richard Woodward: Otoczenie instytucjonalne małych i średnich przedsiębiorstw .....                                  | 29        |
| <b>Rozdział 3. Uwagi końcowe</b> .....  | <b>33</b> |
| Aneks 1. Lista osób uczestniczących w poszczególnych grupach tematycznych projektu .....                                | 34        |
| Aneks 2. Wykaz opracowań powstałych w ramach projektu .....   | 35        |



### **Andrzej Wojtyna**

Prof. Andrzej Wojtyna jest kierownikiem Katedry Makroekonomii Akademii Ekonomicznej w Krakowie. Jest pracownikiem Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN oraz Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych w Warszawie, a także doradcą Ministra Finansów. Do obszaru jego zainteresowań badawczych należy rola państwa w gospodarce, współczesna myśl ekonomiczna, procesy transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej oraz niezależność banku centralnego. Jest autorem licznych książek, opracowań naukowych i artykułów w czasopiśmie ekonomicznych wydanych w kraju i za granicą.



## Rozdział I. Wstęp

Gdy na wiosnę 1997 r. rodził się zamysł niniejszego projektu badawczego nt. Wspierania wzrostu przez konsolidację reform sytuacja gospodarcza Polski była, z makroekonomicznego punktu widzenia, bardzo korzystna: tempo wzrostu przekraczało wyraźnie 6%, spadało bezrobocie oraz inflacja, a deficyt budżetowy i na rachunku bieżącym utrzymywał się na bezpiecznym poziomie. Korzystna wydawała się również sytuacja w gospodarce światowej; zagraniczni i krajowi obserwatorzy nie spodziewali się, że niebawem rozpocznie się poważny w skutkach kryzys azjatycki. Niepokojącym sygnałem był jednak kryzys czeskiej korony z początku 1997 roku. Wskazywał on, że skoncentrowanie uwagi na stabilności makroekonomicznej przy równoczesnym unikaniu lub opóźnianiu trudnych dostosowań mikroekonomicznych może podważyć zaufanie rynków finansowych, zagrozić stabilności politycznej i w efekcie spowolnić tempo wzrostu. W naturalny sposób nasuwały się pytania: czy w Czechach, kraju dosyć powszechnie uznawanym za lidera przemian wśród krajów postsocjalistycznych, proces reform jest już na tyle skonsolidowany, że nie grożą mu trwałe zaburzenia procesów wzrostowych? Czy korzystna sytuacja makroekonomiczna w Polsce nie jest więc myląca? Czy – podobnie jak w Czechach – nie opiera się ona na wątych podstawach mikroekonomicznych?

Niezależnie od sygnałów płynących z Czech główne motywy podjęcia badań nad konsolidacją reform wynikały jednak z oceny rodzimych procesów gospodarczych. Coraz bardziej jasne stawało się mianowicie to, że proces transformacji uległ w Polsce wyraźnemu spowolnieniu. Pojawiła się poważna obawa, że bez podjęcia trudnych politycznie, ale niezbędnych reform w sektorze publicznym oraz bez przyspieszenia przemian własnościowych i restrukturyzacji tempo wzrostu rzędu 5–6% nie będzie możliwe do utrzymania na dłuższą metę. Co więcej, nawet gdyby udało się utrzymać gospodarkę na takiej ścieżce wzrostu, to jego tempo nie byłoby satysfakcjonujące z punktu widzenia polskich aspiracji związanych z przystąpieniem do Unii Europejskiej i skracaniem dystansu rozwojowego wobec krajów członkowskich.

Źródła obserwowanego w Polsce tempa wzrostu były słabo rozpoznane; wśród specjalistów, a także wśród polityków utrzymywały się na ten temat poważne kontrowersje. Część

ekonomistów uważała, że jest ono przesunięciem w czasie skutkiem reform z początku lat 90. W myśl drugiego stanowiska, korzystne zjawiska były efektem prowadzenia rozsądnej bieżącej polityki makroekonomicznej. Porównania z innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej wskazywały, że utrzymywanie się relatywnie wysokiej stopy wzrostu i powstawanie nowych miejsc pracy Polska zawdzięcza przede wszystkim prężnie rozwijającemu się nowemu sektorowi prywatnemu. Nasuwało się jednak pytanie, czy rozwój tego sektora może być trwałym czynnikiem napędzającym wzrost, jeśli nie nastąpi ograniczenie poziomu obciążeń fiskalnych i quasi-fiskalnych oraz nie ulegnie zahamowaniu obserwowany nawrót tendencji regulacyjnych ze strony państwa, które ograniczają swobodę podejmowania działalności gospodarczej. Doświadczenia polskie i zagraniczne wskazywały poza tym jednoznacznie, że w miarę realizacji przełomowych reform systemowych – stopniowo, ale wyraźnie – rośnie znaczenie uwarunkowań o charakterze politycznym i społecznym.

Wstępna diagnoza stanu procesu transformacji w Polsce sugerowała, że bez pogłębionych badań trudno będzie określić warunki niezbędne do konsolidacji reform i utrwalenia tendencji wzrostowych w gospodarce. Jasne było również to, że ze względu na interakcję ogólnych czynników wzrostu ze specyficznymi czynnikami związanymi z procesem transformacji, identyfikacja tych warunków wymagać będzie równoległej pracy kilku zespołów badawczych. Po wstępnych dyskusjach zdecydowano się dlatego na utworzenie ośmiu grup tematycznych:

1. Rozwój polskiego rynku finansowego.
2. Determinanty oszczędności.
3. Wspieranie zmian w strukturze własnościowej gospodarki.
4. Alternatywne strategie dezinflacji.
5. Warunki tworzenia miejsc pracy.
6. Decentralizacja państwa i finansów publicznych.
7. Ekonomia polityczna procesu konsolidacji reform.
8. Otoczenie instytucjonalne małych i średnich przedsiębiorstw.

Silnie komplementarny charakter przyjętych kierunków badań można scharakteryzować następującymi przykładami zależności:

a) ograniczenie socjalnych funkcji państwa w połączeniu z przeniesieniem niektórych pozostałych na poziom lokalny powinno zwiększyć ich efektywność i jakość, przyczyniając się jednocześnie do poprawy stanu finansów publicznych, co z kolei powinno sprzyjać dezinflacji i obniżaniu obciążeń fiskalnych i tym samym przyspieszeniu wzrostu,

b) niższy deficyt budżetowy oznacza wzrost ogólnego poziomu oszczędności krajowych i – poprzez niższe oczekiwania inflacyjne – szybszą dezinflację,

c) wyższe oszczędności w połączeniu z niższą inflacją mają korzystny wpływ na rozwój funduszy emerytalnych i rynków finansowych,

d) prywatyzacja przyciąga kapitał zagraniczny i w ten sposób przyczynia się do wzrostu oszczędności w gospodarce,

e) prywatyzacja zwiększa elastyczność rynku pracy przyczyniając się tym samym do obniżenia naturalnej stopy bezrobocia i poprawy krótkookresowej wymienności między inflacją a produkcją (i bezrobociem),

f) bodźce dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w połączeniu z polityką ograniczającą bariery wejścia oddziałują stymulująco na konkurencję i wzrost wydajności pracy,

g) prywatyzacja i właściwa regulacja przedsiębiorstw użyteczności publicznej i sektorów wrażliwych powinna obniżyć zakres cen administracyjnych i tym samym ograniczyć inercję inflacji.

Ze względu na przyjętą perspektywę badawczą w pracy nad projektem od samego początku położono silny nacisk na przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi zespołami. W pierwszym okresie kierownicy podtematów spotykali się na wewnętrznych seminariach w celu uzgodnienia zakresu proponowanych przez siebie badań z oczekiwaniami pozostałych uczestników projektu. Późniejsze seminaria wewnętrzne i publiczne były już poświęcone prezentacji częściowych lub końcowych rezultatów prowadzonych prac.

Merytoryczne podsumowania badań poszczególnych zespołów zamieszczone są w rozdziale 2 niniejszego raportu. Nie udało się w nich oczywiście zawrzeć wszystkich wątków prowadzonych dociekań. Dlatego zachęcamy wszystkich zainteresowanych do sięgnięcia po oryginalne opracowania, które zostały opublikowane przez Fundację CASE w serii "Raporty" oraz "Studia i Analizy" – pełna ich lista znajduje się w Aneksie 2. Z kolei w Aneksie I zamieszczone są nazwiska osób uczestniczących w poszczególnych grupach tematycznych projektu.



## Rozdział 2.

### Merytoryczne podsumowania badań

#### 2.1. Lucjan T. Orłowski Rozwój rynków finansowych w Polsce

Ta część projektu dotyczyła ważnych z punktu widzenia dalszej transformacji aspektów instytucjonalnego rozwoju rynków finansowych i systemu bankowego w Polsce. Podjęte badania miały na celu zidentyfikowanie wybranych zagadnień systemu finansowego, które byłyby szczególnie przydatne dla sformułowania dalszych kierunków polityki finansowej. Specjalną uwagę przywiązano do wybranych aspektów integracji tego systemu z Unią Europejską (UE) w warunkach daleko posuniętej liberalizacji obrotów kapitałowych.

Główne zagadnienia tej części projektu obejmowały:

1. Analizę polskiego systemu bankowego pod kątem rozwoju instytucjonalnego, ze szczególnym uwzględnieniem warunków poprawy zarządzania ryzykiem oraz adaptacji nowoczesnych metod zarządzania aktywami i pasywami banków (ALM) w Polsce – w studiach K. Zawalińskiej i G. Finka, P. Haissa, L. Orłowskiego oraz D. Salvatore.

2. Określenie zakresu powiązań (kointegracji) polskich i międzynarodowych rynków finansowych przy uwzględnieniu efektów przenoszenia międzynarodowych kryzysów finansowych – w opracowaniu T. Linne.

3. Identyfikację zagrożeń i możliwości wynikających z liberalizacji obrotów kapitałowych w pracach E. Sadowskiej-Cieślak oraz M. Tomczyńskiej.

4. Określenie skali zastosowania derywatów finansowych w celu obejścia rezerw obowiązkowych oraz minimalnego terminu sprzedaży PLN na rynkach walutowych, wraz ze wskazaniem zagrożeń wypływających z usztywnienia kursu walutowego – w opracowaniu K. Rybińskiego.

5. Analizę wpływu polskiego kursu walutowego na rozwój instytucjonalny polskiego rynku finansowego – przeprowadzoną przez M. Tomczyńską.

Ogólnie stwierdzając, autorzy opracowań dostrzegają cały szereg istniejących jeszcze niedociągnięć w zakresie instytucjonalnego rozwoju polskiego systemu finansowe-

go. Banki, które nie zostały sprywatyzowane oraz te, które nie wykorzystały w sposób efektywny inwestorów strategicznych dla usprawnienia metod zarządzania nie są dostatecznie przygotowane do konkurencji z zagranicznymi instytucjami finansowymi. Koszty operacyjne ich działalności są zbyt wysokie, a adaptacja nowoczesnych metod zarządzania ryzykiem bankowych zbyt powolna. Polskie rynki finansowe są – i w przyszłości na pewno będą – podatne na efekty przenoszenia międzynarodowych impulsów kryzysowych. Kapitalizacja polskiego rynku akcji, która osiągnęła w końcu 1998 roku 8% PKB jest stosunkowo płytka w porównaniu z kapitalizacją w Czechach (24%) oraz na Węgrzech (także 24% PKB w 1998 r.). Jej skala znacznie odbiega od poziomu kapitalizacji wysoko rozwiniętych krajów uprzemysłowionych (USA 120%, Niemcy 45%).

Stabilizacja makroekonomiczna w ostatnich latach sprzyjała dalszemu rozwojowi polskich rynków finansowych i systemu bankowego. Kontynuacja wzrostu realnego PKB przy obniżającej się inflacji przyczynia się do przyrostu monetyzacji gospodarki polskiej. Stosunek pieniądza M2 do PKB osiągnął w końcu 1998 r. 41%. Wzrostowi monetyzacji towarzyszył w roku 1998 silny przyrost depozytów prywatnych (36% w ujęciu nominalnym) oraz kredytów dla sektora prywatnego (30% w 1998 r. w ujęciu nominalnym). Realne dochody gospodarstw domowych wzrosły o 4,5%. Przy wzroście dochodów oraz w warunkach wysokich realnych stóp procentowych, stopa oszczędności gospodarstw domowych osiągnęła poziom 13,2% w końcu roku 1998. Poziom ten powinien być znacznie podwyższony w najbliższych latach w związku z koniecznością finansowania przyspieszonego wzrostu inwestycji. W przeciwnym razie pogłębi się deficyt bilansu obrotów bieżących.

Pomimo znacznego wzrostu dochodów i wysokich realnych stop procentowych skala intermediacji finansowej, a zwłaszcza intermediacji bankowej, jest jeszcze w Polsce niedostateczna w porównaniu z krajami UE. Stosunek aktywów bankowych do PKB osiągnął w Polsce w roku 1996 44%, podczas gdy w piętnastu krajach UE był on prawie czterokrotnie wyższy (154%). Skala całkowitej intermedia-

cji (sumy aktywów bankowych, akcji i obligacji) w Polsce sięgała zaledwie 64% PKB, w porównaniu z 288% w UE-15. Umocnienie intermediacji finansowej będzie uzależnione od dalszego instytucjonalnego usprawnienia sektora bankowego i wzrostu efektywności rynków finansowych.

Wyniki opracowań K. Zawalińskiej oraz G. Finka, P. Haisa, L. Orłowskiego i D. Salvatore wskazują na konieczność instytucjonalnego wzmocnienia sektora bankowego. Należy zwiększyć zakres decyzyjności zagranicznych inwestorów strategicznych dla określenia strategii rozwoju banków i metod zarządzania ryzykiem. Międzynarodowi inwestorzy zagraniczni są zdolni do obniżenia kosztów operacyjnych banków, do zawężenia różnicy między stopami oprocentowania kredytów i depozytów oraz, ogólnie biorąc, do realizacji korzyści płynących ze zwiększonej skali operacji finansowych. Ich reputacja na rynkach międzynarodowych oraz długoletnia zyskowność i zdolność wypłacalności są gwarancją zaufania jednostek gospodarczych i gospodarstw domowych, co może przyczynić się do wzmocnienia zakresu intermediacji bankowej w Polsce. Ponadto inwestorzy strategiczni posiadają szerszy dostęp do międzynarodowych rynków kapitałowych, włączając rynki derywat finansowych. Są więc one zdolne zarówno do efektywnego zarządzania ryzykiem, jak i do obniżenia kosztów operacji bankowych.

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez K. Zawalińską pokazują wyrażone przez polskie banki obawy i zagrożenia ich dalszego rozwoju. Wśród nich wlicza się:

- zagrożenie obniżenia zyskowności wynikające z intensyfikacji konkurencji, zwłaszcza ze strony banków zagranicznych, zdolnych do realizacji znacznie niższych kosztów operacyjnych,
- obniżenie zyskowności transakcji walutowych związane ze wzrostem niepewności wahań kursowych,
- obawy (być może przedwczesne i niesłuszne) przed opodatkowaniem transakcji walutowych (podatkiem Tobina),
- ograniczone doświadczenia w zakresie metodologii zarządzania ryzykiem oraz aktywami i pasywami, wyrażone w ankiecie przez kilka mniejszych banków.

Generalnym wnioskiem płynącym z opracowań E. Sadowskiej-Cieślak oraz M. Tomczyńskiej dotyczących harmonizacji polskiego prawa bankowego z wymogami UE jest konieczność umocnienia przejrzystości (transparentności) w polskim systemie bankowym. Jednocześnie trzeba podkreślić, że Prawo bankowe z 29 sierpnia 1997 roku oraz jego konsekwentna realizacja przyczyniły się do wzmocnienia konkurencji i do poprawy usług bankowych, a także do umocnienia systemu nadzoru bankowego.

Polskie rynki finansowe są narażone na efekty przeniesienia międzynarodowych impulsów kryzysowych. T. Linne wskazuje na umiarkowanie silną kointegrację (badaną przy pomocy testów Johanssena i ADF) polskiego rynku akcji z rynkami UE, a także w pewnym stopniu z rynkiem rosyjskim. K. Rybiński wykazuje ponadto znaczne wyczerlenie

polskich rynków finansowych na narastające różnice między aktualną informacją rynkową a oczekiwanymi zmianami parametrów finansowych. Ograniczona elastyczność polityki kursowej w postaci niedawno dopiero zniesionego przez NBP fixingu na rynku walutowym, a także ograniczona przejrzystość i znaczna dyskrecjonalność polityki monetarnej powodują zagrożenie pogłębienia się asymetrycznej informacji na rynkach finansowych. Sytuacja ta, wraz ze zwiększonym zakresem wahań kursowych przyczynia się do pogłębienia niestabilności i zakresu ryzyka inwestycyjnego na rynkach finansowych.

Autorzy opracowań przestrzegają przed zbyt wczesnym usztywnieniem kursu złotego w stosunku do euro. Powrót do kotwicy walutowej przyczyniłby się do pogłębienia realnej aprecjacji PLN, a zatem do dalszego pogorszenia bilansu obrotów bieżących i do bardziej niekorzystnej struktury ryzyka napływu kapitału zewnętrznego.

Dalszy rozwój polskich rynków finansowych będzie przebiegał w warunkach:

- postępującej liberalizacji obrotów kapitałowych,
- kontynuacji wzrostu realnego PKB oraz wysokich realnych stóp procentowych,
- wzmoczonej konkurencji w systemie bankowym, przy jednocześnie postępującej konsolidacji banków i presji w kierunku obniżenia kosztów,
- dalszej harmonizacji prawa bankowego z regulacjami UE,
- podatności na zewnętrzne kryzysy finansowe.

Instytucjonalne umocnienie polskich rynków finansowych i systemu bankowego powinno znaleźć odzwierciedlenie w strategii rozwoju systemu finansowego kraju określonej przez Ministerstwo Finansów oraz NBP.

## 2.2. Barbara Liberda Determinanty oszczędzania

W tej części projektu położono nacisk, z jednej strony, na problemy makroekonomiczne oszczędzania, takie jak: związki oszczędzania ze wzrostem gospodarczym, deficytem budżetowym, napływem kapitału z zagranicy, liberalizacją i rozwojem rynku finansowego, wysokością stóp procentowych, a także z reformą emerytalną. Z drugiej strony, zbadano determinanty oszczędzania gospodarstw domowych w skali mikroekonomicznej, na podstawie danych budżetów gospodarstw domowych.

W latach 1991–1993 oszczędności prywatne w Polsce obniżyły się z poziomu ok. 18% PKB do 16% PKB, by wzrosnąć w latach 1994–1997 do 17% PKB. Dzięki szerszemu uwzględnieniu w rachunkach narodowych od 1994 roku szarej strefy stopa oszczędności prywatnych została oszacowana przez GUS na 19% PKB. W latach 1994–1997

oszczędności prywatne były tworzone w połowie przez gospodarstwa domowe i w połowie przez przedsiębiorstwa.

Suma oszczędności krajowych, obejmujących poza sektorem prywatnym również oszczędności sektora rządowego i samorządowego, kształtuje się na poziomie 21% PKB (bez szarej strefy ok. 17–18% PKB). Stopa oszczędności w Polsce jest niewiele niższa od średniej stopy oszczędzania dla krajów OECD oraz Unii Europejskiej, ale znacznie niższa od stóp oszczędzania takich krajów jak: Japonia, Szwajcaria, Norwegia, Luksemburg, Korea. Oszczędzają one około 30% dochodu.

Ze względu na krótki okres obserwacji gospodarki polskiej w latach 90. (dane dla 6–7 lat) badania empiryczne czynników określających oszczędności w Polsce przeprowadzono w odniesieniu do trendów dla krajów OECD oraz dla innych gospodarek Europy Środkowej i Wschodniej.

B. Liberda i T. Tokarski oszacowali funkcje oszczędzania i wzrostu wybranych krajów OECD w latach 1971–1994 i wykorzystali determinanty tych funkcji do przeprowadzenia symulacji możliwych ścieżek rozwojowych gospodarki polskiej.

Z szacowanych parametrów funkcji oszczędności i stopy wzrostu gospodarczego wynika, że podniesienie stopy wzrostu dochodu *per capita* (w okresie poprzednim) o 1 punkt procentowy przekładało się na wzrost stopy oszczędności o ok. 1,13 punktu procentowego.

Wzrost udziału deficytu budżetowego w PKB o 1 punkt procentowy był przyczyną obniżenia oszczędności w PKB o ok. 0,17 punktu procentowego. Każdy kolejny punkt procentowy nadwyżki bilansu obrotów bieżących w PKB przekładał się na podniesienie stopy oszczędności o ok. 0,74 punktu procentowego. Natomiast wzrost stopy oszczędności o 1 punkt procentowy był przyczyną podniesienia stopy wzrostu PKB *per capita* o ok. 0,13 punktu procentowego. Można stąd wyciągnąć wniosek, że stałe podniesienie stóp wzrostu jest związane z trwałym zwiększeniem stóp oszczędzania. Z kolei wyższa stopa oszczędności podnosi średniookresową ścieżkę wzrostu dochodu, prowadzącą do wyższego poziomu dochodu na głowę.

Po podstawieniu do modelu parametrów określających gospodarkę polską w latach 1995–1997 uzyskano wyniki zaskakująco zbliżone do średniej dla gospodarek OECD. Oznacza to, że podstawowe determinanty stopy oszczędzania w Polsce są takie, jak w analizowanych krajach OECD.

Analiza symulacyjna wykazała, że stopa oszczędzania w Polsce znajduje się ciągle poniżej poziomu wynikającego z modelu (22%). Obniżenie deficytu budżetowego i deficytu obrotów bieżących, przy utrzymaniu średniookresowego tempa wzrostu w granicach 5–7%, mogłoby podnieść stopę oszczędności krajowych do 25–27% PKB. Wzrosłyby również oszczędności gospodarstw domowych o 2–3 punkty procentowe. Natomiast długofalowa stopa wzrostu albo wygasłaby do około 4%, lub mogłaby wynosić 7–8%, gdyby zostały wykorzystane korzyści ze-

wewnętrzne i rosnące przychody z zastosowania kapitału ludzkiego i postępu technicznego, zgodnie z teorią wzrostu endogenicznego.

Dalszym przedmiotem analizy (M. Jakubiak) było zagadnienie wzajemnych relacji między wielkością oszczędności krajowych i inwestycji krajowych oraz między oszczędnościami krajowymi a inwestycjami zagranicznymi, czyli napływem oszczędności z zagranicy. Zagraniczne inwestycje bezpośrednie (ZIB) są bardzo ważnym składnikiem napływów kapitałowych, a ich obecność ma szczególne znaczenia dla transformujących się gospodarek Środkowej Europy. Na początku lat 90. nastąpiło przesunięcie napływu ZIB z południa Unii Europejskiej do Europy Środkowej.

Od 1993 do 1995 roku wzrost oszczędności krajowych w Polsce występował wraz z rosnącym z roku na rok napływem ZIB. Jednakże od 1996 r. stopa oszczędzania przestała rosnąć, podczas gdy napływ ZIB stale rósł. Teoretycznie, niezwykle szybko rosnące napływy ZIB do Polski mogły być jednym z czynników ograniczających wzrost stopy oszczędzania. Jednak przykłady Czech i Węgier nie potwierdzają tej hipotezy. Nie potwierdza jej również utrzymanie się udziału ZIB w całości inwestycji krajowych od 1996 roku na poziomie ok. 16% ogółu inwestycji krajowych, podczas gdy stopa inwestycji w PKB w tym czasie rosła o 2–3 punkty procentowe rocznie. Sugerowałoby to, że raczej inne niż ZIB formy zadłużania się firm za granicą (np. kredyty) wypełniały rosnącą lukę między oszczędnościami a inwestycjami krajowymi od 1996 roku.

Badanie ekonometryczne (J. Sivińska) dla siedmiu gospodarek Europy Środkowej i Wschodniej w okresie transformacji wykazało, że deficyt budżetowy nie jest zmienną, która w istotny sposób tłumaczy zmiany stopy oszczędności prywatnych.

Podobne badanie statystyczne dla Polski wykazało, że zadłużenie netto polskiego sektora instytucji rządowych i samorządowych jest słabo dodatnio skorelowane ze stopą oszczędności prywatnych. W całym badanym okresie malał deficyt sektora rządowego.

Współczynnik korelacji pomiędzy oszczędnościami prywatnymi a deficytem sektora rządowego wyniósł 0,3. Wynik ten może wskazywać, że w Polsce nie funkcjonuje zasada równowagi Ricardo-Barro, a więc oszczędności prywatne bardzo słabo reagują na spadek zadłużenia netto rządu. Jeśli jednak z bilansu sektora rządowego zostanie wyłączone saldo budżetu ubezpieczeń społecznych, które stanowi większość zadłużenia netto rządu, wówczas korelacja między oszczędnościami prywatnymi a pozostałym zadłużeniem rządu staje się słabo ujemna.

Na wielkość oszczędności wpływa również rozwój rynku finansowego. P. Kowalski przeprowadził analizę rozwoju tego rynku i oszacował wielkość aktywów znajdujących się poza sektorem bankowym, a więc w obligacjach, w funduszach powierniczych, na giełdzie, w towarzystwach ubezpieczeniowych. Mając na uwadze duży potencjalny błąd sza-

cunku autor ocenił, że nominalne oszczędności ulokowane przez gospodarstwa domowe na giełdzie i w funduszach powierniczych mogły w 1998 r. w sięgać nawet 4,5 mld zł. Dodatkowo, agregat ten rośnie szybciej niż depozyty bankowe. Podobnie jest z zakupami obligacji Skarbu Państwa. Lokaty bankowe pozostają nadal dominującą formą oszczędzania. Wydaje się, że w najbliższym czasie struktura oszczędności będzie się zmieniać na korzyść innych niż lokaty bankowe instrumentów finansowych.

P. Kaczorowski i T. Tokarski oszacowali wpływ realnych stóp procentowych na wielkość depozytów i kredytów gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw sektora niefinansowego w Polsce w latach 1994–98. Elastyczność stopy wzrostu depozytów złotych gospodarstw domowych w Polsce względem zmian realnej stopy procentowej okazała się silnie dodatnia.

Przedsiębiorstwa sektora niefinansowego słabiej reagowały na zmiany realnej stopy procentowej w przypadku depozytów bankowych. Natomiast stopa wzrostu kredytów złotych przedsiębiorstw była bardzo istotnie ujemnie związana z realnym oprocentowaniem kredytów, a także ze stopą inflacji. Elastyczność względem wzrostu realnego kursu walutowego była dodatnia.

Przeciwnie do oczekiwań, badanie wykazało, że stopa wzrostu kredytów udzielanych gospodarstwom domowym nie reagowała ani na wysokość realnej stopy procentowej, ani na wielkość realnego PKB. Wyniki te mogłyby świadczyć, że boom kredytowy z lat 1996–1997 dotyczący głównie gospodarstw domowych, miał w większym stopniu podłoże społeczno-psychologiczne niż ekonomiczne. Kredyty zaciągano mimo wzrostu realnych stóp procentowych i niezależnie od ich poziomu. Wystąpiły zapewne efekty demonstracji i odłożonego popytu.

Następne badanie (B. Liberda) dotyczyło determinant oszczędzania gospodarstw domowych w Polsce; zostało ono przeprowadzone na podstawie danych budżetów gospodarstw domowych. Analiza statystyczna oszczędności gospodarstw domowych w Polsce w latach 1994–1997 wykazała, że są one bardzo silnie związane z wielkością dochodu do dyspozycji gospodarstwa domowego. Wyraźny wzrost oszczędności względem dochodu występuje powyżej 1,5 wielokrotności średniego dochodu.

Badanie wykazało, że rozkład oszczędności jest bardziej nierównomierny od rozkładu dochodów. Średnie stopy oszczędzania podwajają się w Polsce szybciej niż dochód. W latach 1994–1997 mediana stóp oszczędzania gospodarstw domowych wzrosła z 6% do 10%, a średnia stopa oszczędzania na gospodarstwo domowe zwiększyła się z 8% do 12,7%. Ponad 3/4 funduszu oszczędności brutto gospodarstw domowych tworzą gospodarstwa z górnych dwóch grup decylowych dochodu. Z tego, 9-ty decyl tworzy 18% dodatnich oszczędności, a 10-ty 59%; górne 5% daje 45% ogółu oszczędności, a górny 1% tworzy 24% wszystkich oszczędności.

Stopy oszczędzania są najwyższe w gospodarstwach prowadzonych przez osoby młode: od 18 do 34 lat oraz w grupie wiekowej 50–54 lata. Osoby z wykształceniem wyższym oszczędzają najwyższy procent swoich dochodów. Na drugim miejscu plasują się osoby z wykształceniem zawodowym.

Analiza statystyczna wykazała brak wyraźnego efektu majątkowego w dziedzinie oszczędzania. Wraz ze wzrostem dochodów i wzrostem inwestycji mieszkaniowych oraz rozwojem rynku finansowego należy spodziewać się pogłębienia się ujemnego efektu majątkowego w dziedzinie oszczędności (w przypadku braku domu oznacza to wzrost oszczędności).

Ostatnie opracowanie dotyczyło wpływu reformy emerytalnej na wielkość oszczędności w Polsce. Autorka (B. Liberda) wskazuje, że relacja liczby emerytów i rencistów w odniesieniu do liczby osób płacących składki jest w Polsce ponad 2,5 razy wyższa od relacji populacji w wieku emerytalnym do ludności aktywnej zawodowo i ponad 1,5 razy wyższa od stosunku średniego okresu emerytury do średniego czasu pracy. Rodzi to bardzo wysokie koszty dotychczasowego systemu redystrybucyjnego w porównaniu z systemami kapitałowymi. Autorka porównuje modelowe koszty obu systemów w perspektywie najbliższych 30–40 lat prognozując wyrównanie powyższych relacji około roku 2030.

Przejście od repartycyjnego (redystrybucyjnego) do kapitałowego systemu ubezpieczeń emerytalnych może przynieść korzyści w postaci podniesienia stopy oszczędności prywatnych i ogólnej stopy oszczędzania w gospodarce oraz zwiększyć poziom dobrobytu społeczeństwa. To czy spodziewane korzyści wystąpią zależeć będzie w dużym stopniu od czynników makroekonomicznych, jak również od sposobu finansowania kosztów przejścia od jednego systemu do drugiego, np. czy drogą wzrostu długu publicznego czy podatków.

Z modelu równości Ricardo-Barro i z doświadczeń międzynarodowych wynika, że finansowanie kosztów reformy emerytalnej drogą wzrostu długu publicznego może nie wpłynąć w krótkim okresie czasu na stopę oszczędzania ogółem, gdyż oznacza to zamianę ukrytego, przyszłego długu publicznego (*implicit debt*) na dług jawny (*explicit debt*).

Finansowanie kosztów przejściowych reformy drogą wzrostu podatków oznacza większy transfer od dzisiejszego pracującego pokolenia na rzecz pokoleń starszych. Dobrobyt dzisiejszych pokoleń finansujących oba systemy jednocześnie spada, gdyż są one zmuszone płacić więcej w postaci podatków i wpłat do systemu kapitałowego niż przed reformą. To, czy oszczędności dobrowolne tych pokoleń wzrosną, zależeć będzie od czynników behawioralnych, a głównie od świadomości warunków i ryzyka wyboru międzyokresowego oraz gotowości podejmowania go.

W długim okresie czasu oszczędności prywatne mogą rosnąć, gdyż reforma usuwa szereg dysproporcji na rynku

siły roboczej podnosząc efektywność gospodarki i wzrost. Sprzyja ona także rozwojowi rynku finansowego. Reforma w Polsce nie zapobiegnie jednak wzrostowi kosztów systemów emerytalnych (składek) jeśli nie zmieni się efektywnego wieku przechodzenia na emeryturę i długości okresu emerytury. Polityka gospodarcza powinna stymulować wzrost oszczędności na cele emerytalne nie tyle drogą ulg podatkowych, lecz przez zachęcanie do wydłużania okresu pracy i zniechęcanie do wcześniejszego rozpoczęcia emerytury.

### 2.3. Barbara Błaszczyk Wspieranie wzrostu sektora prywatnego

Wybór tego tematu był podyktowany przeświadczeniem, że duże zaawansowanie prywatyzacji gospodarki sprzyja pozytywnym zmianom efektywnościowym w sektorze przedsiębiorstw, a tym samym może się przyczynić do wystąpienia szans szybszego i trwałego wzrostu gospodarki. Przeświadczenie to wynika z doświadczeń wielu krajów najbardziej rozwiniętych gospodarczo (w tym krajów europejskich) oraz krajów rozwijających się, które w ciągu ostatnich dwudziestu lat dokonały znacznych przesunięć w dziedzinie zmian struktury własności w swojej gospodarce w kierunku zwiększenia udziału sektora prywatnego. Prezentowany temat składał się z dwóch nurtów badawczych.

Pierwszy z nich był poświęcony czynnikom sprzyjającym i hamującym powstawanie oraz rozwój nowo tworzonego sektora prywatnego w Polsce, natomiast drugi zajmował się diagnozą i uwarunkowaniami prywatyzacji sektora państwowego. W ramach tego drugiego nurtu przedmiotem zainteresowania były przede wszystkim enklawy gospodarki najtrudniej poddające się prywatyzacji, tzn. tak zwane sektory infrastrukturalne i wrażliwe. Starano się też pokazać, jak prywatyzacja, dokonywana różnymi metodami, wpływa na późniejsze zachowania przedsiębiorstw. Dodatkowo, próbowano rozszyfrować wzajemne powiązania między procesami prywatyzacji i kurczenia się sektora państwowego a rozwojem nowotworzonego sektora prywatnego.

Patrząc na strukturę własnościową naszej gospodarki po dziesięciu latach transformacji z "lotu ptaka" widać wyraźnie dwa zjawiska:

- osiągnięty już względnie wysoki udział sektora prywatnego w nakładach i wynikach gospodarki, porównywalny z krajami Europy Zachodniej sprzed dwudziestu lat,

- rażące dysproporcje w stopniu prywatyzacji między poszczególnymi sektorami gospodarki.

Powyższe tezy znajdują odzwierciedlenie w danych statystycznych. Obrazują one nie tylko dysproporcje między poszczególnymi sekcjami gospodarki, jeśli chodzi o udział sektora prywatnego, ale także dysproporcje w ramach nie-

których sekcji, polegające na wysokich udziałach sektora prywatnego w produkcji i zatrudnieniu, a także znacznie niższym udziale tego sektora w majątku trwałym i inwestycjach. Głębsza analiza tych dysproporcji i ich uwarunkowań znajduje się w opracowaniu B. Błaszczyk.

Zasygnalizowany wyżej nierównomierny poziom prywatyzacji w różnych sekcjach gospodarki wynika przede wszystkim z dwóch uwarunkowań: po pierwsze, większość potencjału ludzkiego i materialnego sektora prywatnego powstała w drodze tworzenia nowych przedsiębiorstw (z przewagą małych i średnich) w tych dziedzinach, w których występowały największe potrzeby i nie było ograniczeń wejścia na rynek. Po drugie, prywatyzacja sektora państwowego przebiegała w nierównym tempie i, co ważniejsze, omijała zupełnie niektóre sektory i branże gospodarki. Wyłączenie z pobudek politycznych, w pierwszej połowie lat 90. z prywatyzacji i oddziaływania konkurencji takich dziedzin gospodarki, jak górnictwo węglowe, hutnictwo, przemysł obronny, energetyka, przemysł paliwowy i przetwórstwo gazu, ciężka chemia, transport kolejowy i autobusowy, a także przemysł cukrowniczy i spirytusowy zaowocowało powstaniem dualnej gospodarki. W jej skład wszedł z jednej strony duży i rosnący obszar o cechach normalnej gospodarki rynkowej, o typowym dla tej gospodarki prywatnym charakterze praw własności. Obok współistnieje jednak drugi obszar, w którym dominuje własność państwowa. Nie dopuszczono w nim do konkurencji, nie stosowano w zasadzie ogólnie obowiązujących praw dotyczących upadłości i likwidacji – tym samym zakonserwowane w nim zostały inne liczne cechy gospodarki realnego socjalizmu.

Już kilka lat temu wskazywano w publikacjach CASE na to, że utrzymywanie takiego stanu rzeczy jest niebezpieczne, gdyż ochranianie tych sektorów prowadzi do pogłębiania się ich nieefektywności i utrudni lub uniemożliwi w przyszłości ich restrukturyzację. Ponadto należało się spodziewać, że straty kumulowane w tych nie reformowanych obszarach coraz bardziej będą obciążać całą gospodarkę, stając się z czasem poważnym problemem dla finansów publicznych i zagrażając rosnącym obszarom gospodarki rynkowej. Jednak metoda politycznych uników, stosowana w polityce gospodarczej państwa aż do końca roku 1997 wobec tych sektorów, reprezentowanych zresztą przez potężne lobby, doprowadziła do spotęgowania się problemów gospodarczych i społecznych nie reformowanych sektorów. Obecnie nadszedł moment krytyczny, w którym konieczne staje się ponoszenie konsekwencji tych wieloletnich zaniechań i zaniedbań. Poniesione już i konieczne do poniesienia w przyszłości koszty są bardzo wysokie, a mimo to nie gwarantują sukcesu w ocaleniu wszystkich zagrożonych i nie zreformowanych sektorów, które zostały wymienione wyżej.

1.

W pierwszym raporcie przygotowanym przez zespół pod kierunkiem B. Błaszczyk i A. Cylwika, w składzie:

B. Błaszczyk, A. Daniluk, R. Brudzyński, A. Cyliwicz dotyczącym sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych zbadano możliwości prywatyzacji kilku strategicznych, największych – zarówno pod względem wartości sprzedaży, jak i wielkości zatrudnienia – gałęzi przemysłu polskiego. Oprócz opisanych w raporcie sektorów infrastrukturalnych (górnictwo węglowe, gazownictwo, elektroenergetyka i telekomunikacja) i sektora wrażliwego (hutnictwo żelaza i stali), jedynie w Polskich Kolejach Państwowych, wytwarzaniu i dystrybucji paliw płynnych oraz hutnictwie metali nieżelaznych mogą jeszcze wystąpić równie trudne i kosztowne problemy, dotyczące przygotowania i przeprowadzenia prywatyzacji. Sytuacja ekonomiczno-finansowa, w której obecnie znajdują się polskie sektory infrastrukturalne i wrażliwe, jest silnie zróżnicowana. Można zaobserwować szerokie spektrum problemów:

– gałęzie znajdujące się w głębokim kryzysie gospodarczym (jak np. górnictwo węglowe, hutnictwo i transport kolejowy), który jest połączony z otwartym (górnictwo i kolej) lub skrywanym (hutnictwo) konfliktem socjalnym oraz z koniecznością zapobiegania upadkowi tych sektorów poprzez udzielanie im pomocy publicznej,

– sektor energetyczny (elektroenergetyka i gazownictwo) znajdujący się w fazie stagnacji rynkowej, ale z dużymi możliwościami rozwojowymi w niedalekiej przyszłości, pod warunkiem rozpoczęcia rzeczywistej restrukturyzacji i przyspieszenia prywatyzacji,

– sektory znajdujące się w fazie szybkiego wzrostu rynku (telekomunikacja i wytwarzanie paliw płynnych), które dzięki jego ochronie mają obecnie bardzo dobrą sytuację finansową, ale których przyszłość niesie zagrożenie, związane z pojawieniem się konkurencji ze strony dużych europejskich i światowych firm – stąd konieczność obniżania kosztów (kontynuowanie restrukturyzacji) oraz szukania silnych sojuszników (inwestorów strategicznych). Sektory te wymagają ponadto szeregu istotnych zmian w ich regulacji ze strony państwa.

Wszystkie wymienione powyżej sektory gospodarki mają kilka wspólnych cech – po pierwsze, są opóźnione w procesie prywatyzacji. W przypadku górnictwa węglowego jest ona nadal zablokowana przez załogi. Całościowa "kuracja" tego sektora wymaga naszym zdaniem znacznie bardziej radykalnych działań, niż zostały dotychczas podjęte w Polsce. W innych badanych sektorach opóźnienia prywatyzacji można liczyć w latach [1]. W telekomunikacji i elektroenergetyce rozpoczęto prywatyzację dopiero w 1998 roku, czyli o kilka lat później niż w innych krajach Europy Środkowej

(Czechy, Węgry), które także aspirują do Unii Europejskiej. Restrukturyzację i przygotowanie prywatyzacji gazownictwa również przesunięto o kilka lat. W hutnictwie żelaza i stali prywatyzacja objęła dotychczas tylko kilka mniejszych przedsiębiorstw, włączonych do Programu Powszechnej Prywatyzacji. Ciągące się od ponad dwóch lat przetargi z Komisją Europejską, w sprawie restrukturyzacji tego sektora raczej nie sprzyjają udanej prywatyzacji największych polskich hut. Z przeprowadzonych analiz wynika, że w przypadku dwóch sektorów: elektroenergetyki i hutnictwa żelaza i stali zaniechanie ich prywatyzacji w połowie lat 90. spowodowało utratę korzystnych szans rynkowych dla tych przemysłów, które już się nie powtórzą. Ze względu na szybki postęp techniczny w tych dziedzinach na Zachodzie oraz na związane z tym zmiany w konfiguracji rynku europejskiego nie można już liczyć na takie zainteresowanie inwestorów zagranicznych, jakie występowało kilka lat temu. Również Skarb Państwa nie może już liczyć na tak wysokie wpływy z prywatyzacji tych sektorów, jakie były możliwe wówczas. Należy mieć nadzieję, że przedstawiona w raporcie analiza przyczyn występujących opóźnień, a nawet blokad prywatyzacji i ich konsekwencji stanie się przestrożą na przyszłość i może pomóc w choćby częściowym rozwiązaniu problemu.

Kolejną wspólną cechą wybranych gałęzi przemysłu są nieuniknione redukcje zatrudnienia. Jeżeli nawet w niektórych z nich nie podjęto dotychczas zdecydowanych działań – to nie ma wątpliwości, że muszą one nastąpić już w najbliższych latach. Bez racjonalnego zmniejszenia zatrudnienia żaden z badanych sektorów nie będzie konkurencyjny wobec firm z Unii Europejskiej, a w większości przypadków także wobec przedsiębiorstw w krajach przyjmowanych do Unii równocześnie z Polską. Choć procesy te nigdy nie przebiegają bezboleśnie, można je jednak rozwiązać. W raporcie przedstawiono, jak w przeszłości przeprowadzono restrukturyzację podobnych sektorów w przemyśle ciężkim w Wielkiej Brytanii i Niemczech Zachodnich.

Inną wspólną cechą analizowanych sektorów, ważną zarówno z punktu widzenia uwarunkowań prywatyzacji, jak i ze względu na procesy akcesyjne, jest korzystanie przez badane sektory w szerokim zakresie albo z pomocy publicznej, albo ze szczególnych praw ograniczających konkurencję. Wskazujemy w naszym raporcie, że z podobnej pomocy szeroko korzystały w latach 70. przedsiębiorstwa z sektorów wrażliwych w Unii Europejskiej. Aktualnie, unijne reguły udzielania pomocy publicznej w tych sektorach są znacznie ostrzejsze. W Polsce kryzys tradycyjnych gałęzi

[1] Opóźnienia prywatyzacyjne występują także w innych wspomnianych wcześniej sektorach, porównywalnych pod względem wielkości i ważności dla gospodarki. W PKP prywatyzacja była dotychczas zablokowana – rozpoczęcie rzeczywistej restrukturyzacji i częściowej prywatyzacji zostało zaplanowane na 2000 r. W sektorze paliw płynnych jest przewidziana w IV kwartale 1999 r. sprzedaż mniejszościowego pakietu akcji w formie emisji publicznej. W stosunku do pierwotnych założeń (zob. uchwała KERM z października 1992 r.) prywatyzacja jest tam opóźniona co najmniej o 4 lata. Najwcześniej rozpoczęto prywatyzację w hutnictwie metali nieżelaznych, ale nadal większość akcji spółek tego sektora znajduje się w rękach Skarbu Państwa.

przemysłowych jest silniejszy niż poprzednio w Unii, ponieważ w porównaniu do trendu europejskiego, restrukturyzacja sektorów wrażliwych jest spóźniona o 20 lat. Mniej jest również czasu na przezwycięzenie tego kryzysu ze względu na starania o przyjęcie do Unii Europejskiej już w 2003 roku. Znacznie mniej jest także środków publicznych, które można przeznaczyć na restrukturyzację sektorów wrażliwych. Z trudem znajdują się środki na osłony socjalne, za mało wydaje się na aktywizację regionów, w których doszło do koncentracji skutków kryzysu, a na pewno brak jest środków na modernizację sektorów wrażliwych – tylko w hutnictwie szacuje się wartość niezbędnych inwestycji, które zapewniłyby osiągnięcie europejskiego poziomu technologicznego, na 3–4 mld USD.

Ta sytuacja polskich sektorów wrażliwych jest najlepszym uzasadnieniem ich jak najszybszej prywatyzacji. Jedynie szybki dopływ nowych środków na niezbędną modernizację może doprowadzić do przezwyciężenia obserwowanego kryzysu. Zmiany zachodzące w już sprywatyzowanym polskim przemyśle motoryzacyjnym są potwierdzeniem tej tezy. Z kolei opóźnienia w prywatyzacji największych polskich hut powodują drastyczne pogarszanie się ich kondycji gospodarczej, mimo ochrony celnej sektora.

Politycy unijni i polscy mieli swój widoczny wkład w kształtowanie rozwoju sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych. W europejskiej historii gospodarczej ostatniego dwudziestolecia można bez trudu zauważyć zarówno przykłady radykalnych decyzji prorynkowych (np. w Wielkiej Brytanii), jak i umacniania monopolii narodowych. W Polsce w połowie lat 90. wyodrębniono ustawowo tzw. przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w których wprowadzono specjalny tryb nadzoru właścicielskiego i rozpoczęcia prywatyzacji. Celem przeprowadzonych zmian było dłuższe zachowanie wybranych przedsiębiorstw w rękach państwowych. Rozwiązanie to miało charakter ideologiczny i nie posiadało uzasadnienia ekonomicznego. W ostatnich latach znacznie zmniejszono liczbę przedsiębiorstw uznawanych za szczególnie wrażliwe dla gospodarki polskiej, co jest wyrazem realizmu politycznego. Jednakże nadal występują przypadki decyzji uwarunkowanych ideologicznie i słabo uzasadnionych rzeczywistymi potrzebami naszej gospodarki, podczas gdy rozwiązanie omawianych problemów jest możliwe tylko na drodze rzeczywistych i radykalnych działań gospodarczych.

Biorąc pod uwagę przedstawione uwarunkowania oraz dotychczasowy przebieg restrukturyzacji i prywatyzacji polskich sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych, można stwierdzić, że nie był to proces wystarczająco konsekwentny i dlatego wystąpiły w nim nawet kilkuletnie opóźnienia. Jednakże w okresie ostatnich dwóch lat pojawiły się także szanse na przyspieszenie procesu restrukturyzacji i prywatyzacji niektórych polskich sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych. Oczekiwana realizacja drugiego etapu prywatyzacji TP SA, intensywna kontynuacja prywatyzacji elektro-

energetyki i hutnictwa, rozpoczęcie prywatyzacji górnictwa węglowego, gazownictwa i przemysłu obronnego oraz PKP będą probierzem zdecydowania i konsekwencji w rzeczywistym rozwiązaniu tych trudnych problemów przez administrację państwową.

## II.

Odrębna część badań była poświęcona skutkom prywatyzacji w sferze mikroekonomicznej. T. Kamiński, autor opracowania na ten temat, postawił sobie pytanie, na ile prywatyzacja sektora państwowego w Polsce w całym okresie transformacji przyczyniła się do przemian w sferze przedsiębiorstw, umożliwiających osiąganie wyższej efektywności i konkurencyjności przez polskie podmioty gospodarcze. Opierając się na kilkuletnim monitorowaniu grupy 46 przedsiębiorstw sprywatyzowanych różnymi metodami w latach 1991–1993 oraz na wynikach innych badań empirycznych autor starał się przedstawić wpływ prywatyzacji na ekonomiczne i organizacyjne przeobrażenia przedsiębiorstw oraz na ich kondycję finansową.

Przeprowadzone analizy pokazują charakterystyczne dla poszczególnych typów nowych właścicieli przedsiębiorstw zachowania i efekty prywatyzacji z ich udziałem, oparte na różnych metodach realizowania prawa własności oraz kwalifikacjach właścicielskich. Przede wszystkim widoczny był pozytywny wpływ przekształceń własnościowych na proefektywnościowe zachowania wszystkich przedsiębiorstw. Nie wszyscy jednak właściciele osiągnęli znaczący sukces; różnorodne też były sposoby realizacji prawa własności do przedsiębiorstw.

Analizy przedsiębiorstw należących do właścicieli zagranicznych pokazują wyjątkową skuteczność ich restrukturyzacji. Ich strategię były kompleksowe i skuteczne z punktu widzenia rozwojowych potrzeb przedsiębiorstw. Kompleksowy charakter zmian widoczny był na wszystkich płaszczyznach działalności przedsiębiorstw. Najbardziej efektywne w obszarze zmian struktury wewnętrznej firm (strategicznych) było tworzenie nowoczesnych pionów marketingu i logistyki "spinających" fazy działalności firmy od zaopatrzenia po dystrybucję w silnie zintegrowany system i stanowiących "siły szybkiego reagowania" na wymagania klientów. Zupełnie nie potwierdzały się obawy o wpływ prywatyzacji z udziałem "obcych" inwestorów na redukcję zatrudnienia. W pierwszym okresie po prywatyzacji pracowników chroniły gwarancje kontraktowe, a potem rozbudowa przedsiębiorstw powodowała, że zwiększono zatrudnienie. Atrakcyjna oferta produktowa, innowacje oraz ustawiczna poprawa parametrów jakościowych były szczególnie silnymi atutami w wyścigu konkurencyjnym tych firm. Najważniejsze kierunki dostosowań przedsiębiorstw zagranicznych właścicieli do konkurencji to silny rozwój systemów dystrybucji i skuteczna, wielokierunkowa reklama, nierzadko sięganie po pozycję lidera w branży. W przypadku przejmowania przedsiębiorstw w stanie niedowładu rynkowego, inwestorzy zagraniczni otwierali dla nich swoje kanały dystrybu-

cji. System zarządzania ulegał jakościowym zmianom polegającym na udoskonaleniu obiegu oraz wykorzystania informacji (np. rachunkowość zarządcza) i stanowił skuteczne narzędzie realizowania strategii. Skumulowaną miarę efektów strategii inwestorów zagranicznych stanowiły rezultaty ekonomiczne przejętych przez nich przedsiębiorstw. Utrzymywanie korzystnych wyników w warunkach rosnącej konkurencji lub bardzo wysoka dynamika finansów firm przejętych w stanie zapaści finansowej jest wymiernym efektem restrukturyzacji.

Słabsze wyniki mieli **inwestorzy krajowi** przejmujący przedsiębiorstwa w drodze **kapitałowej**. Można stwierdzić, że efektem prywatyzacji z ich udziałem jest raczej wspomaganie rozwoju prowadzące do utrzymania korzystnych tendencji aniżeli przebudowa przedsiębiorstwa. Inwestorzy krajowi utrzymywali istniejące korzystne tendencje w zakresie restrukturyzacji swoich firm. Strategie tych właścicieli sprowadzały się w dużej mierze do imitowania zachowań zagranicznych "kolegów", jednak słabsze zaplecze kapitałowe było przyczyną płytszych przeobrażeń przedsiębiorstw. Ponadto inwestorzy zagraniczni raczej angażowali się w znane sobie lub pokrewne branże, a wśród krajowych częściej występowały inwestorzy instytucjonalni i finansowi. Ten profil inwestorów determinował ich podejście do kontrolowanych przedsiębiorstw jak do względnie korzystnego interesu (lokaty kapitału).

Bardzo dobre efekty osiągnęli natomiast **inwestorzy krajowi** przejmujący niewielkie przedsiębiorstwa drogą **szybkiej sprzedaży**. Kompleksowa restrukturyzacja przypomina dokonaną przez właścicieli zagranicznych z tym, że obejmuje mniejsze przedsiębiorstwa o słabej zwykle kondycji. Największe zmiany zachodziły w marketingu. Cechą charakterystyczną przekształceń organizacyjnych tych przedsiębiorstw było upodobnienie ich struktury organizacyjnej do struktur firm – właścicieli. Kompleksowe (lecz stopniowe) dostosowania produktowo-rynkowe obejmowały głównie inwestycje w zakresie systemów dystrybucji i/lub otwieranie kanałów dystrybucji, a także programy inwestycyjne w zakresie modernizacji potencjału produkcyjnego. Generalnie, priorytetem strategicznym spółek-właścicieli było stworzenie podstaw dla rozwoju kupionych przedsiębiorstw.

Bardzo silną dynamiką przeobrażeń charakteryzowały się przedsiębiorstwa przejęte przez **indywidualnych przedsiębiorców krajowych**. Stanowi ona efekt ofensywnych strategii "kapitalistów" stosujących zasadę szybkiego zwrotu włożonego kapitału, ze względu na brak znacznego zaplecza finansowego. Szczególnie silna motywacja proefektywnościowa tych właścicieli była podstawą ich dużych sukcesów restrukturyzacyjnych. W krótkim czasie przekształcali małe, często bankrutujące firmy państwowe w efektywne, zdolne do konkurowania i rozwoju podmioty gospodarcze o coraz korzystniejszych relacjach ekonomicznych. Szczególną uwagę zwraca nie tylko skuteczność, ale

także niezależność i odwaga w myśleniu strategicznym tych przedsiębiorców. Zastrzeżeniem przy rekomendowaniu tej metody prywatyzacji jest możliwość błędu na etapie selekcji przyszłych właścicieli i sprzedaż firm osobom nie spełniającym warunków wykwalifikowanych właścicieli.

**Spółki pracownicze** reprezentujące własność grupową koncentrowały się raczej na obronie "stanu posiadania" swoich przedsiębiorstw. Brak zewnętrznych zasileń powodował zachowawczy charakter strategii "insiderów". Przeprowadzali oni stopniowe zmiany, konieczne z punktu widzenia poprawy konkurencyjności przedsiębiorstwa. Programy inwestycyjne o stosunkowo niewielkiej skali nastawione były na zaspokojenie najpilniejszych potrzeb (unikanie powstawania wąskich gardeł w produkcji). Przekształcenia organizacyjne były stosunkowo płytkie, można je określić mianem racjonalizacji, a nie przebudowy struktury. Przypadki ofensywy rynkowej były rzadkie, występowały natomiast niespotykane w innych grupach właścicieli zachowania polegające na przechodzeniu spółek o zasięgu ogólnokrajowym na dobrze znane rynki lokalne i stopniowe ograniczanie swojej aktywności do tych rynków. Insiderzy w spółkach pracowniczych dosyć skutecznie uczyli się ról właścicielskich, o czym świadczą to, że większość spośród badanych firm utrzymywała lub nawet poprawiła swoje relacje ekonomiczne. W swoich strategiach dostosowawczych wzorowali się na zachowaniach przedsiębiorstw z inwestorami zewnętrznymi (rozwoj marketingu, dostosowania produktowe, reorganizacja przedsiębiorstwa), lecz miały one mniejszy zasięg; ograniczano się do najbardziej istotnych i mało kosztownych dostosowań. Ograniczone zasoby kapitałowe stanowiły najmniejszą barierę rozwoju w przypadku spółek usługowych o prostej strukturze organizacyjno-majątkowej, nie wymagających dużych nakładów, gdzie zasobem krytycznym są kwalifikacje zespołu. Należy uznać, że wobec płytkich dostosowań w przedsiębiorstwach przemysłowych i budowlanych (w sytuacji braku zasileń finansowych) rekomendacje dla prywatyzacji "insiderskiej" należałoby ograniczyć do takich właśnie niewielkich usługowych podmiotów.

Odmienne zaprezentowały się firmy z elitarnej grupy **spółek publicznych**, które utrzymywały mocną pozycję rynkową po prywatyzacji i miały stabilną kondycję finansową. Poza dobrą sytuacją wyjściową czynnikiem wpływającym na ich kondycję był efekt promocyjny związany z upublicznieniem spółek. Zainteresowanie klientów ofertą produktową członków "elitarnego klubu" powodowało dodatkową presję na przeobrażenia w sferze dystrybucji i produkcji oraz reorganizację przedsiębiorstw. Znaczenie dla rozwoju przedsiębiorstw miały także emisje akcji. Przeobrażenia firm giełdowych przypominały te, obserwowane w przedsiębiorstwach przejmowanych w dobrym stanie przez inwestorów zagranicznych. Podstawową różnicą była mniejsza skala programów inwestycyjnych oraz słabsza dynamika zmian. Źródłem know-how była współpraca z part-



nerami zagranicznymi (firmy te są na ogół znaczącymi eksporterami) oraz imitowanie zachowań przedsiębiorstw z inwestorami zagranicznymi, a często także własne oryginalne rozwiązania. Należy odnotować, że poziom zarządzania w grupie spółek publicznych był wysoki dzięki wcześniejszej (jeszcze sprzed okresu transformacji) stałej współpracy z odbiorcami zagranicznymi oraz konieczności sprostania rosnącym wymaganiom rynku wewnętrznego i kreowania korzystnego wizerunku firmy.

Prywatyzacja przyczyniła się zatem do powstania różnych wzorców proefektywnościowych dostosowań przedsiębiorstw. Najpełniejszy ich zakres prezentowali zagraniczni właściciele (stąd potraktowanie ich zachowań jako wzorcowych), w pozostałych grupach właścicielskich "repertuar" zmian był węższy lub były one płytsze, dostosowane do możliwości finansowych oraz charakteru i umiejętności oraz motywacji właścicieli.

Przedstawiona analiza prowadzi do wniosku, że najbardziej skuteczna w restrukturyzowaniu przedsiębiorstw jest własność skoncentrowana w rękach inwestorów zagranicznych dla dużych firm oraz inwestorów krajowych dla małych i średnich firm. Własność rozproszona sprzyja utrzymaniu pozycji rynkowej przedsiębiorstw dzięki uczeniu się ról właścicieli przez kadrę spółek pracowniczych lub obecność na rynku kapitałowym spółek giełdowych. Nie powoduje ona jednak tak głębokich przeobrażeń ekonomiczno-organizacyjnych jak własność skoncentrowana – nie nadaje się zatem do sanacji deficytowych przedsiębiorstw państwowych.

### III.

Odrębny nurt badań w tej części projektu, poświęcony uwarunkowaniom rozwoju nowotworzonego sektora prywatnego w Polsce, był prowadzony przez E. Balcerowicz.

Doświadczenia 10 lat transformacji systemu gospodarczego w Polsce jednoznacznie pokazują, że w przypadku polskiej gospodarki tworzenie nowych prywatnych przedsiębiorstw okazało się dużo ważniejszym procesem dla rozwoju sektora prywatnego niż prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. W przeciwieństwie do toczącego się dużo wolniej niż to zakładano na starcie reformy oraz w bardzo nierównym tempie procesu prywatyzacji, tworzenie nowych prywatnych przedsiębiorstw było najbardziej dynamicznym procesem w całym bloku przekształceń własnościowych polskiej gospodarki.

I tak, liczba zakładów osób fizycznych, które stanowią dominującą formę prawną przedsiębiorstwa prywatnego w Polsce, wzrosła z 813 tys. w 1989 roku (stan na koniec roku) do 2.274 tys. w 1998 roku, czyli blisko trzykrotnie (zob. opracowanie J. Chmiela). Warto tu odnotować, że wysoki poziom startu w końcu 1989 roku wynikał bez wątpienia z wprowadzenia przez ostatni rząd komunistyczny liberalnej Ustawy o prowadzeniu działalności gospodarczej, która zaowocowała wyzwoleniem prywatnej przedsiębiorczości u progu reformy gospodarczej.

Liczba spółek wszystkich rodzajów (a więc prawa handlowego, cywilnych) w rejestrze REGON zwiększyła się w ciągu ostatnich sześciu lat ponad 2,4 raza: ze 170 tys. w grudniu 1992 roku do 410 tys. w grudniu 1998 roku; brak jest niestety danych za pierwsze lata okresu transformacji gospodarczej (lata 1989–1991), co wskazuje na poważne słabości statystyki polskiej w tym okresie. Na marginesie warto tu dodać, że jednym z nieoczekiwanych wyników badań nad rozwojem sektora prywatnego w Polsce jest stwierdzenie poważnych niedostatków statystyki państwowej: tak naprawdę GUS nie dostarcza rzetelnej informacji o liczbie przedsiębiorstw: wiadomo, ile jest ich w rejestrze REGON, nie wiadomo natomiast, ile tak naprawdę prowadzi działalność: szacunki, które zostały wykonane w ramach projektu mówią, że w końcu 1997 udział podmiotów "aktywnych" w liczbie zarejestrowanych przedsiębiorstw ogółem nie przekraczał 2/3.

Z badań kierunków rozwoju sektora prywatnego w Polsce w latach 1992–1998 (opracowanie J. Chmiela) wynika, że znacznie szybciej niż tradycyjne dziedziny gospodarki rozwijał się sektor usług. Liberalizacja systemu gospodarczego i budowa instytucji rynkowych sprzyjały zmianie struktury gospodarki i jej stopniowemu upodabnianiu się do struktury typowej dla rozwiniętych gospodarek rynkowych.

Ciekawy jest, wynikający z badań porównawczych, wniosek o przewadze przedsiębiorstw zagranicznych nad krajowymi: wyższą sprzedaż na jednego zatrudnionego wykazywały firmy zagraniczne we wszystkich klasach wyodrębnionych ze względu na wielkość przedsiębiorstwa i bez względu na sektor. Wskazuje to na różnice w wyposażeniu w kapitał oraz techniki zarządzania oraz organizacji pracy między firmami zagranicznymi a tymi założonymi przez krajowych przedsiębiorców.

Inny interesujący wniosek z badań jest następujący: mimo niezwykle szybkiego tempa wzrostu liczby prywatnych przedsiębiorstw we wszystkich klasach firm według ich wielkości (mierzonej liczbą zatrudnionych), przeciętna liczba pracujących przypadająca na przedsiębiorstwo nie zmieniła się tam praktycznie w całym okresie 1990–1997. Podważa to rozpowszechnioną hipotezę, że nowe firmy rodzą się z reguły jako bardzo małe, a następnie powiększają stopniowo zatrudnienie, tym samym przechodząc do wyższych klas.

Dobłą miarą tempa rozwoju sektora prywatnego są zmiany jego udziału w zatrudnieniu. W latach 1990–1997 liczba pracujących w sektorze prywatnym wzrosła o 2,8 mln osób (z 8,1 do 10,9 mln osób), a jego udział w zatrudnieniu ogółem wzrósł z 46,6% do 68,2%. Jeżeli pominąć trzy sektory stanowiące nadal domenę publiczną (oświata, służba zdrowia oraz rzecz jasna administracja publiczna wraz z obroną narodową), to udział sektora prywatnego w zatrudnieniu wzrósł aż do 79,3%. W tym samym okresie (1990–1997) zatrudnienie w sektorze publicznym spadło o 4,2 mln osób. Porównanie obu tych tendencji wskazuje na

silne związki między wzrostem sektora prywatnego *de novo* a prywatyzacją i restrukturyzacją przedsiębiorstw państwowych. Nowy prywatny sektor tworzył miejsca pracy dla pracowników odchodzących lub zwalnianych przez restrukturyzujące się przedsiębiorstwa państwowe, zakłady likwidowane lub stawiane w stan upadłości.

Rozwój sektora prywatnego *de novo* był głównym czynnikiem wyjaśniającym wzrost gospodarczy w Polsce, który rozpoczął się już w 1992 roku i od tego czasu trwa nieprzerwanie. Warto tu przypomnieć, że Polska była pierwszym krajem regionu, w którym realny PKB przewyższył w 1996 roku poziom PKB sprzed reformy (1989 r.).

Dynamiczny rozwój sektora prywatnego nastąpił dzięki rozpoczęciu w końcu 1989 roku reformy gospodarczej i konsekwentnej polityce gospodarczej, która objęła trzy uzupełniające się elementy: stabilizację makroekonomiczną, liberalizację gospodarki i rozpoczęcie budowy instytucji rynkowych. Mimo ewidentnych sukcesów Polski w tworzeniu warunków dla zakładania i rozwoju przedsiębiorstw prywatnych, zasadne jest pytanie, czy warunki te nie mogłyby być zasadniczo lepsze. Z tego pytania wynika następane: w jakich sferach istnieją bariery utrudniające rozpoczęcie, prowadzenie czy rozwój działalności gospodarczej. Pytania są uzasadnione choćby dlatego, że istnieje wielka potrzeba tworzenia nowych miejsc pracy dla nadchodzącego wyżu demograficznego na rynku pracy (w latach 1999–2005 liczba osób w wieku produkcyjnym wzrośnie o ok. 1,5 mln), stopa bezrobocia choć znacząco spadła to nadal jest wysoka (10,4% w końcu 1998 r., 1,8 mln zarejestrowanych bezrobotnych), a aspiracje do doganiania poziomu życia krajów rozwiniętych – bardzo duże.

Z badań E. Balcerowicz wynika, że założenie przedsiębiorstwa generalnie nie stanowi problemu. Rejestracja jest uważana za proces w miarę łatwy (choć niestety długotrwały – w przypadku dużych miast i rejestracji sądowej), nie ma też problemu niedostatku kapitału w momencie zakładania firmy. Poważnym problemem w punkcie startu jest jedynie konieczność ubiegania się o licencję lub zezwolenie – a ten problem dotyczy dziedzin, które są objęte koncesjonowaniem. Niestety od 1988 roku, kiedy wprowadzono zasadę wolności gospodarczej, zaś koncesjonowanie ograniczono do 8 rodzajów działalności gospodarczej, zakres regulacji działalności gospodarczej z roku na rok był poszerzany. Rządowy projekt nowej ustawy Prawo działalności gospodarczej, który miał zasadniczo zmniejszyć zakres koncesjonowania, ciągle jeszcze nie wszedł w życie, choć rząd planował, że nastąpi to w czerwcu 1999 r.

Rzeczywistym problemem dla przedsiębiorstw są regulacje prawne. Hamują one rozwój firm prywatnych, nakładają wysokie koszty na małe przedsiębiorstwa i tworzą dużą niepewność. Są dwie dziedziny, w których regulacje są szczególnie niekorzystne dla przedsiębiorstw: podatki i prawo pracy. Prawo pracy nadmiernie chroni pracobiorców, zaś pracodawcom narzuca duże ograniczenia w kształtowa-

niu umów o pracę. Z kolei system podatkowy jest skomplikowany, bardzo niestabilny (liczne zmiany były wprowadzane każdego roku). Taki system podatkowy zmusza przedsiębiorców do poświęcania podatkom coraz więcej czasu, co stanowi duży problem dla małych firm, których nie stać na zatrudnianie specjalistów ds. podatków. Bardzo poważnym problemem jest nieprzejrzystość przepisów. Podatki i składki na ubezpieczenia społeczne są uważane przez przedsiębiorców za bardzo wysokie i mają duży wpływ na działalność i rozwój firm. Wysokie podatki wypychają znaczną część aktywności gospodarczej do szarej strefy. Według oficjalnych szacunków w szarej strefie pracuje ok. 2,4 mln osób, co stanowi 14,0% osób czynnych zawodowo.

Interesujący jest wniosek z badań dotyczący finansowania rozwoju firm prywatnych. Otóż nie potwierdziło się szeroko rozpowszechnione przekonanie, że rozwój nowego sektora prywatnego jest hamowany przez brak kredytów bankowych dla małych i średnich przedsiębiorstw, a takie dominują w tym sektorze. Zdecydowana większość przedsiębiorstw, które ubiegały się o kredyt, uzyskały go – co ciekawe niektóre już w pierwszym roku działalności. Inną sprawą jest, że kredyt bankowy nie stanowi głównego źródła finansowania rozwoju firmy: jest na drugim miejscu, za zyskiem firmy. Łatwość uzyskania kredytu bankowego nie oznacza, że przedsiębiorcy byli i są zadowoleni z usług bankowych; zastrzeżenia dotyczyły wysokich kosztów kredytu, skomplikowanej procedury ubiegania się o pożyczkę oraz konieczności zabezpieczenia kredytu.

#### IV.

Osobny, choć najmniej rozwinięty nurt prac stanowiły analizy realokacji majątku z sektora państwowego do prywatnego, w ramach prywatyzacji i likwidacji przedsiębiorstw, przeprowadzone przez D. Dornischa, M. Górzyńskiego i T. Kamińskiego.

W ramach tych analiz, zorientowanych na uzyskanie wstępnego rozeznania tych procesów w trzech różnych regionach (katowicki, wrocławski i łódzki) próbowano odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu realokacja majątku (a częściowo też zatrudnienia) z upadających przedsiębiorstw państwowych może stanowić pozytywny czynnik wpływu na rozwój nowo tworzonego sektora prywatnego. Ze względu na mały zasięg tych badań i inne ograniczenia (czasowe i finansowe) wyniki tych badań nie mogą stanowić podstawy dla szerszych uogólnień, stanowią jednak ciekawe przykłady praktycznej realizacji i uwarunkowań tych procesów.

Z obserwacji wynika, że instytucjonalne ramy realokacji zorganizowanych części i innych elementów majątku państwowego mają ważny wpływ na rozwój sektora prywatnego. W dwóch zbadanych regionach zaobserwowano inny sposób rozwiązywania tych problemów i znacznie różniącą się efektywność tych procesów. Obserwacje nasze wskazują też na to, że przy umiejętnym podejściu i sprawnej orga-

nizacji, procedury upadłościowe i likwidacyjne stanowią obok prywatyzacji właściwej względnie skuteczną metodę transferu zasobów majątkowych do potencjalnie dochodowych zastosowań (przykład dolnośląski). Z drugiej strony, konserwacja sektora państwowego i zbyt powolny proces jego "kurczenia się" (przykład regionu katowickiego) powoduje, że przepływ środków majątkowych i pracowników do sektora prywatnego jest znacznie wolniejszy, niż wskazywałby na to potencjał regionu. Stanowi to dobitny przykład na konieczność zwalniania "przestrzemi" gospodarczej przez sztucznie podtrzymywane przedsiębiorstwa sektora publicznego, po to, aby na tym samym terenie mógł się silnie rozwijać sektor prywatny. Przykład łódzki dotyczy odmiennego rozwiązania instytucjonalnego. Został tam opisany proces realokacji majątku w ramach restrukturyzacji i prywatyzacji grupy przedsiębiorstw, kierowany przez specjalnie w tym celu utworzony fundusz, afiliowany przy lokalnym banku komercyjnym. Fundusz ten pośredniczył między przedsiębiorstwami i ich potencjalnymi inwestorami, a jednocześnie starał się doprowadzać do zmian efektywnościowych w przedsiębiorstwach. Instytucja ta zdołała nie tylko wykonać powierzone jej zadanie, ale stworzyła wzorzec działania dla podobnych instytucji finansowych, które podejmą się w przyszłości restrukturyzacji przedsiębiorstw opartej na zasadach rynkowych.

## 2.4. Andrzej Wojtyna Alternatywne strategie dezinflacji

Chociaż w ostatnim czasie uwagę ekonomistów absorbuje w coraz większym stopniu problem "końca ery inflacji" i skutków deflacji, to dla krajów postkomunistycznych dalsza dezinflacja pozostaje jednym z najważniejszych celów procesu transformacji. Wraz ze schodzeniem na coraz niższy poziom inflacji realizacja tego celu staje się jednak trudniejsza, przede wszystkim ze względu na działanie mechanizmów inercyjnych. W tej sytuacji pojawia się niebezpieczeństwo, że wśród polityków i w opinii publicznej zacznie umacniać się przekonanie o niewielkiej szkodliwości inflacji na poziomie ok. 10% rocznie.

W Polsce, która w sposób dosyć konsekwentny realizowała program reform systemowych, dezinflację udawało się osiągać przy stosunkowo wysokim wzroście gospodarczym. Wynikało to stąd, że wpływ reform systemowych można traktować łącznie jako bardzo silny korzystny szok przesuwający krzywą zagregowanej podaży w prawo. Nie należy jednak na tej podstawie formułować pochopnie mało precyzyjnej opinii, że w takich warunkach z procesem dezinflacji nie łączą się żadne koszty. Krótkookresowej wymiennosci

między produkcją i bezrobociem a inflacją nie da się całkowicie wyeliminować: koszt dezinflacji występuje nadal, tyle że w postaci różnicy między rzeczywistym tempem wzrostu, a tym które mogłoby zostać potencjalnie osiągnięte bez dezinflacji [2]. Koszty dezinflacji stają się zdecydowanie bardziej wyraźne, gdy tempo wzrostu ulega spowolnieniu z powodu zewnętrznego szoku popytowego, tak jak to się stało w wyniku kryzysu w Rosji. Jest zrozumiałe, że wówczas stanowiska w kwestii konieczności kontynuowania dezinflacji ulegają polaryzacji, a dyskusja wokół pożądanego jej tempa i najlepszych narzędzi nasila się. Jest czymś naturalnym, że w takiej sytuacji niektórzy politycy proponują rozwiązania z kręgu populizmu makroekonomicznego, czemu sprzyja niekompletność wiedzy i dosyć niski poziom edukacji ekonomicznej.

W wyniku prowadzonych badań w ostatnich latach znacznie poprawił się stan wiedzy teoretycznej i empirycznej na temat inflacji i dezinflacji w krajach postkomunistycznych. Wystarczy wspomnieć o opracowaniach zawartych w tomie konferencyjnym MFW i Narodowego Banku Węgier pod redakcją C. Cottarelliego i G. Szapary'ego oraz powstałych w wyniku projektu CASE kierowanego przez M. Dąbrowskiego. Nadal jednak wiedza pozostaje w dużym stopniu niekompletna. Bardzo mało wiadomo przede wszystkim na temat relatywnego znaczenia różnych kanałów transmisji impulsów monetarnych, co bardzo utrudnia wybór właściwej kombinacji polityki makroekonomicznej. Brak odpowiednio długich szeregów czasowych silnie ogranicza możliwość oszacowania takich podstawowych wielkości, jak naturalna stopa bezrobocia czy produkt potencjalny. Niełatwo jest też odpowiedzieć bardziej precyzyjnie na pytanie, w jaki sposób pewne zachowania podmiotów gospodarczych odziedziczone po poprzednim systemie przekładają się na inercję inflacyjną (jest to zarazem pytanie o specyficzne cechy inflacji i dezinflacji w krajach postkomunistycznych). Równie słabo rozpoznana jest ekonomia polityczna dezinflacji w tych krajach. Przy tylu "białych plamach" bardzo trudno jest też ocenić, które z dostępnych rozwiązań instytucjonalnych w największym stopniu sprzyja skutecznej dezinflacji. Czy słuszne było na przykład przejście NBP na strategię bezpośrednich celów inflacyjnych? Czy celowe jest jak najszybsze odejście od pełzającej dewaluacji, czy też ważniejszą rolę w przełamaniu inercji oczekiwań inflacyjnych może raczej odegrać lepiej funkcjonujący system rokowań płacowych? Czy koncepcja jednostronnego przejścia Polski na euro może być jedynie traktowana jako prowokacja intelektualna, czy też jest to realistyczna strategia pozwalająca obniżyć koszty dostosowań?

Szukanie odpowiedzi na te i inne ważne pytania dotyczące różnych aspektów procesu dezinflacji będzie trwało jeszcze długo i będzie wymagało intensywnych badań teore-

[2] Z drugiej strony wyższa inflacja oddziałuje negatywnie na długookresowy trend produkcji, chociaż empiryczny zakres tego oddziaływania pozostaje przedmiotem kontrowersji.

tycznych i empirycznych. Biorąc pod uwagę ilość "białych plam" w naszej wiedzy na temat dezinflacji, w niniejszym podtemacie postawiono sobie jedynie skromne zadania, tym bardziej, że miał on charakter komplementarny w stosunku do wspomnianych, szeroko zakrojonych badań przeprowadzonych również w Fundacji CASE. Ze względu na te uwarunkowania, w niniejszym podtemacie zdecydowano się na dwutorowość prac. Z jednej strony celem stało się przygotowanie opracowania o charakterze przeglądowym, które w sposób możliwie najbardziej obiektywny przedstawiłoby stan wiedzy teoretycznej i empirycznej na temat kosztów dezinflacji. Punktem wyjścia było dosyć nieskromne założenie, że tego typu opracowanie może w jakiś sposób wpłynąć na dyskurs publiczny pokazując, jak skomplikowany jest proces dezinflacji i jak istotne jest unikanie radykalnych i rzekomo łatwych recept w polityce makroekonomicznej (opracowanie A. Wojtyny). Z drugiej strony, celem było poszerzenie stanu naszej wiedzy empirycznej na temat niektórych bardzo ważnych aspektów procesu inflacji i dezinflacji w Polsce (opracowania P. Woźniaka, A. Radziwiłła i W. Maliszewskiego).

W swoim opracowaniu A. Wojtyna wychodzi od pewnych nowych zjawisk w gospodarce światowej, które mają istotne implikacje dla dyskusji na temat kosztów oraz korzyści inflacji i dezinflacji. Zalicza do nich realność zagrożeń wynikających z deflacji, utrzymywanie się w niektórych krajach niskiej inflacji przy jednocześnie niższym poziomie oraz kryzys azjatycki. Wskazuje również na pewne nowe tendencje w badaniach, które zostały bliżej naświetlone w dalszych częściach opracowania. W części drugiej autor przedstawia teoretyczne kontrowersje wokół problemu kosztów dezinflacji. Pokazuje w niej, że w ostatnich latach nastąpiło znaczące zbliżenie poglądów głównych szkół na temat krótkookresowej wymiennosci między produkcją i bezrobociem a inflacją i że nie towarzyszy temu podobna tendencja w odniesieniu do długookresowej krzywej Phillipsa. Okazuje się jednak, że na gruncie teoretycznym trudno jest wyjaśnić występowanie kosztów dezinflacji, szczególnie przy założeniu racjonalnych oczekiwań. Przynajmniej ważny rezultat uzyskany przez L. Balla, sugerujący, że wyjaśnienie to staje się bardziej przekonujące dopiero przy równoczesnym uwzględnieniu elementów nowej ekonomii klasycznej (rola wiarygodności) i nowej ekonomii keynesistowskiej (nierównoczesność kontraktów płacowych). To z kolei wymaga przybliżenia również innych analiz próbujących uzasadnić koszty dezinflacji występujące na poziomie makroekonomicznym zachowaniami podmiotów gospodarczych. Z punktu widzenia polskich realiów szczególnie istotne wydają się te kierunki dyskusji teoretycznej, które dotyczą kosztów schodzenia z niskiego już, jednocyfrowego poziomu inflacji.

W części drugiej opracowania A. Wojtyny omówione są wyniki badań empirycznych. Pierwszy z najważniejszych nurtów koncentruje się na próbie określenia, w jakim stop-

niu nachylenie krzywej Phillipsa zależy od zmienności zagregowanego popytu (hipoteza Lucasa), a w jakim od przeciwnego poziomu inflacji (hipoteza Balla, Mankiwa i Romera). Drugi podstawowy nurt dotyczy prób oszacowania tzw. współczynnika wyrzeczenia (*sacrifice ratio*).

Część trzecia poświęcona jest jednemu z najważniejszych w latach 90. nurtów badań nad kosztami dezinflacji, który ukierunkowany jest na określenie, jaki wpływ na koszty dezinflacji ma asymetryczny (nieliniowy) charakter krzywej Phillipsa. Uwzględniono m.in. propozycję teoretyczną i empiryczną zgłoszoną przez Filardo, polegającą na przyjęciu takiej jej specyfikacji, w której w jednym obszarze może się ona cechować wypukłością, a w drugim – wklęsłością. Dzięki temu możliwe jest wyjaśnienie, dlaczego w badaniach nad nieliniowością krzywej Phillipsa uzyskano sprzeczne rezultaty. Wreszcie część czwarta dotyczy zaskakujących wyników uzyskanych w badaniach nad wpływem niezależności banku centralnego na koszty dezinflacji. Coraz silniejsze okazują się dowody wskazujące, że czynnik ten nie tylko nie przyczynia się do obniżenia kosztów dezinflacji, ale nawet podwyższa je. Wyniki te wskazują na konieczność poszukiwania innego niż rola wiarygodności kanału oddziaływania, który wyjaśniłby ujemną korelację między stopniem niezależności banku centralnego a poziomem inflacji. Badania nie potwierdzają też jak dotąd pozytywnego wpływu przejścia na strategię bezpośredniego celu inflacyjnego jako czynnika obniżającego koszty dezinflacji.

Opracowanie P. Woźniaka było inspirowane brakiem wiedzy na temat kształtowania się w Polsce inflacji bazowej, bez czego niezwykle trudno jest prowadzić politykę pieniężną. Możliwość rozróżnienia między inflacją bazową a rejestrowaną (oficjalnie publikowaną) staje się wręcz niezbędna, gdy bank centralny przyjmuje strategię bezpośredniego celu inflacyjnego. Z tego punktu widzenia za zaskakujące należy uznać to, że przejścia przez NBP na strategię bezpośredniego celu inflacyjnego nie poprzedziło rozpoczęcie publikowania danych dotyczących inflacji bazowej.

Tekst P. Woźniaka jest pierwszym opublikowanym opracowaniem na temat inflacji bazowej w Polsce. W pierwszej jego części autor wyjaśnia sens tego pojęcia oraz jego znaczenie dla oceny sytuacji makroekonomicznej i tym samym – dla zaleceń pod adresem polityki ekonomicznej. Podkreśla, że celem konstruowania tego typu wskaźnika jest dążenie do odseparowania presji inflacyjnej o charakterze popytowym od jednorazowych szoków wywodzących się z podażowej strony gospodarki; dzięki temu m.in. łatwiejsza staje się bardziej precyzyjna ocena odpowiedzialności banku centralnego za podejmowane decyzje. W części drugiej, nawiązującej do badań prowadzonych za granicą, autor proponuje ramy analityczne przydatne w badaniu inflacji bazowej w Polsce. Prowadzą one do czterech różnych technik liczenia inflacji bazowej: 1) metody polegającej na wyłączeniu z indeksu określonych

kategorii dóbr i usług, 2) dwóch wariantów metody średniej przyciętej (*trimmed means*) oraz 3) metody percentyli. W kolejnych częściach, na podstawie danych dotyczących kształtowania się cen w Polsce w okresie 1995:I – 1998:7, autor porównuje wartości poszczególnych mierników (obliczonych dla częstości miesięcznych, kwartalnych i rocznych) z ruchomą 24-miesięczną średnią wartością wskaźnika cen konsumpcyjnych traktowaną jako odpowiednik inflacji bazowej. Uzyskane wyniki autor uznaje za dosyć zaskakujące. Okazuje się bowiem, że najlepsze rezultaty dała metoda najmniej wyszukana – oparta na wyłączeniu określonych kategorii, co jest niezgodne z podobnymi badaniami odnoszącymi się do gospodarki amerykańskiej. W zakończeniu autor wskazuje na konieczność ostrożnego interpretowania uzyskanych rezultatów i celowość dalszych badań.

W badaniach nad skutecznością dezinflacji wiele miejsca poświęca się uwarunkowaniom związanym z instytucjonalnymi ramami, w jakich przebiegają rokowania płacowe. Uważa się, że ramy te mogą być ważną determinantą utrzymującej się w gospodarce inercji oczekiwań inflacyjnych. Jak dotąd, wiemy bardzo niewiele na temat wpływu przyjętych w Polsce rozwiązań na dynamikę dezinflacji. Lukę tę próbuje wypełnić swym opracowaniem A. Radziwiłł. Składa się ono z czterech głównych części. W pierwszej części autor omawia trzy główne powody powołania Komisji Trójstronnej. Część druga, o charakterze teoretycznym, przedstawia trzy dominujące w literaturze przedmiotu podejścia, które są przydatne w ocenie działalności Komisji Trójstronnej. Pierwsze podejście kładzie nacisk na rolę indeksacji i spirali płacowo-cenowej w kształtowaniu się kosztów dezinflacji. Drugie podejście wywodzi się z modelu Barro i Gordona, który pozwala traktować relacje między władzami monetarnymi a sektorem prywatnym w kategoriach interakcyjnej teorii decyzji (teorii gier). Trzecie wreszcie podejście nawiązuje do interesującej, toczącej się już od ponad dziesięciu lat dyskusji wokół hipotezy Calmforsa-Driffilla dotyczącej makroekonomicznych konsekwencji scentralizowanego i zdecentralizowanego modelu rokowań płacowych.

W części trzeciej A. Radziwiłł przedstawia regulacje prawne i praktykę działania Komisji Trójstronnej. Zastosowana analiza regresji pokazuje ponadto, że przyjęte w rokowaniach ustalenia są ważniejsze dla wzrostu płac niż stopa inflacji. Prowadzi to autora do sformułowania ostrożnego wniosku, że może to świadczyć o pozytywnej roli Komisji Trójstronnej w procesie kształtowania wzrostu płac. Za zaskakujące należy jego zdaniem uznać to, że efekt ten jest podobny w przypadku sektora prywatnego i publicznego. Pełniejszej ocenie działalności Komisji poświęcona jest część czwarta opracowania, w której jej poszczególne aspekty analizowane są przez pryzmat wyróżnionych wcześniej stanowisk teoretycznych. W podsumowaniu autor dochodzi do ogólnego wniosku, że Komisja mogła być instrumentem przydatnym w obniżaniu oczekiwań inflacyjnych, jednak po-

lityka rządu doprowadziła do utraty wiarygodności prowadzonych w jej ramach negocjacji. Uważa też, że Komisja odegrała pozytywną rolę w kanalizowaniu doraźnych konfliktów, natomiast niewielką – w realizacji zasadniczych zmian systemowych (podobnie zresztą jak w przypadku kryzysu rosyjskiego).

W czwartym opracowaniu tej części projektu W. Maliszewski wykorzystuje model wektorowej autoregresji do przeanalizowania roli polityki pieniężnej w procesie dezinflacji w Polsce. Akcent położony jest na wpływ szoków wynikających z prowadzonej polityki. W części pierwszej przedstawiona jest ewolucja polityki pieniężnej w Polsce będąca odzwierciedleniem przede wszystkim zmieniających się uwarunkowań fiskalnych i wielkości napływającego kapitału zagranicznego. W drugiej części omówione są trudności pomiaru charakteru prowadzonej polityki pieniężnej. Punktem wyjścia jest zwrócenie uwagi na słabość tradycyjnego podejścia związana z wykorzystywaniem w tym celu zmian w agregatach pieniężnych. Słabość ta polega na tym, że zachowanie agregatów pieniężnych pozostaje pod wpływem nie tylko polityki, ale i innych czynników. Dlatego w ostatnim okresie w badaniach empirycznych podejmuje się próby bardziej bezpośredniej oceny skutków zmian prowadzonej polityki, które pozwalają odzielić od siebie obydwa efekty. Obok podejścia opisowego (*narrative approach*) stosuje się podejście wykorzystujące metodę wektorowej autoregresji (VAR). Następnie autor przechodzi do prezentacji równań składających się na model gospodarki. W części trzeciej zaprezentowane są wykorzystane w badaniu metody ekonometryczne oraz procedura estymacji. Model uwzględniający cztery zmienne (produkcję przemysłową, wskaźnik cen konsumpcyjnych, stopę rynku pieniężnego i kurs walutowy) został poddany estymacji na podstawie obserwacji miesięcznych odnoszących się do okresu styczeń 1993 r. – kwiecień 1999 r. Wyniki omówione są w części czwartej. Na uwagę zasługuje przede wszystkim stwierdzony silny związek przyczynowy biegnący od kursu walutowego do wskaźnika cen konsumpcyjnych. Testy przyczynowości wskazują jednocześnie na ograniczoną przydatność stóp procentowych w przewidywaniu zachowań produkcji przemysłowej i inflacji.

W zakończeniu autor konkluduje, że uzyskane wyniki nie natrafiają na trudności interpretacyjne i są spójne z teorią ekonomii. Podkreśla też znaczenie wniosku dotyczącego kursu walutowego – uważa, że dowodzi on istotnego wpływu systemu pełzającej dewaluacji i pasma wahań na uporczywe utrzymywanie się w Polsce umiarkowanej inflacji. Z drugiej strony autor wskazuje na trudności w ocenie przewidywanych skutków polityki opartej na stopie procentowej.

Jak wspomniano, w krajach postkomunistycznych występuje wiele aspektów procesu dezinflacji, które nie doczekały się w badaniach należytego naświetlenia. W odniesieniu do warunków polskich bardzo pilne wydaje się przede

wszystkim przeprowadzenie wnikliwej analizy przyczyn i charakteru boomu kredytowego oraz relatywnego znaczenia kanału kursu walutowego i kanału zagregowanego popytu w oddziaływaniu zmian stóp procentowych na bilans obrotów bieżących. Równie potrzebne są badania nad inflacyjnymi implikacjami napięć, jakie powstają w sektorze finansów publicznych w wyniku prowadzenia skumulowanych w czasie reform sektora publicznego.

## 2.5. Stanisława Golinowska Warunki tworzenia miejsc pracy

### 2.5.1. Zrealizowane badania

Celem analiz przeprowadzonych w ramach tego podtematu była identyfikacja rozwiązań zarówno sprzyjających, jak i przeszkadzających rozwojowi miejsc pracy. Obszarem analiz była sfera aktywności publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem polityki rynku pracy. Badania skoncentrowano na procesach obserwowanych od połowy lat 90., okresu znacznie bardziej stabilnego niż początek transformacji, a także okresu, w którym statystyki ilustrujące przemiany są znacznie lepsze niż wcześniejsze, których wówczas niekiedy po prostu brakowało.

Większość analiz osadzono w kontekście porównawczym, co w badaniach zorientowanych praktycznie ma istotne znaczenie. Tego rodzaju ujęcie pozwala przyrzeć się dobrym i złym praktykom w innych krajach. Pokazanie błędów popełnionych w innych krajach oraz uchwycenie istoty pozytywnych rozwiązań nie oznacza jednak, że obce doświadczenia można łatwo przenieść na rodzimy grunt. Dlatego do wniosków wynikających z tych porównań należy podchodzić z dostateczną refleksją.

W trakcie pracy zmieniono nieco akcenty w porównaniu z okresem projektowania badań. Przede wszystkim zwrócono większą uwagę na przestrzenne aspekty zjawisk. Skłania do tego nie tylko relatywnie wysokie regionalne zróżnicowanie bezrobocia, ale także fakt stosowania zróżnicowanych przestrzennie instrumentów, których zakres zwiększony jeszcze realizowana obecnie, druga faza decentralizacji.

Przeprowadzone w ramach podtematu analizy dotyczyły następujących problemów:

1. Procesy dostosowawcze na rynku pracy (jako czynniki konsolidacji reform rynkowych). Głównym celem analiz prowadzonych w ramach tego tematu (E. Kwiatkowski, P. Kubiak, L. Kucharski, T. Tokarski) była ocena funkcjonowania rynku pracy z punktu widzenia elastyczności, elastyczności zatrudnienia i płac, przepływow siły roboczej między zatrudnieniem, bezrobociem i biernością zawodową oraz elastyczności aktywnej polityki rynku pracy.

2. Koszty pracy (U. Sztanderska, J. Liwiński). Analiza tego zagadnienia ma szczególne znaczenie dla określenia warunków sprzyjających tworzeniu miejsc pracy. Zbadano kształtowanie się jednostkowych kosztów pracy (płacowych i pozapłacowych) w przekroju sektorów gospodarki oraz sekcji. Pokazano też, jakie tendencje występują w innych krajach, szczególnie europejskich.

3. Socjalna pomoc dla bezrobotnych (S. Golinowska). Analiza dotyczyła zmian w rozwiązaniach, kosztach oraz efektach ochrony socjalnej bezrobotnych zarówno z punktu widzenia umożliwienia przejścia od bezrobocia do aktywności, jak i z punktu widzenia kształtowania się zjawiska ubóstwa i marginalizacji. Pokazano w niej także funkcjonujące rozwiązania w innych krajach regionu Europy Środkowej i Wschodniej.

4. Pomoc publiczna ukierunkowana na zatrudnienie (W. Karsz). Poza funduszem pracy, którego przeważające środki adresowane są do bezrobotnych, tak na zasiłki, jak i tzw. aktywne formy wychodzenia z bezrobocia, państwo posługuje się także instrumentarium z arsenału pomocy publicznej, adresowanej do przedsiębiorstw w celu motywowania ich do tworzenia miejsc pracy. Ten strumień pomocy w Polsce nie jest jeszcze przedmiotem systematycznego monitoringu, a niektóre z instrumentów wywołują znaczną krytykę (np. tzw. specjalne strefy ekonomiczne, czy pomoc kierowana przez PFRON). Celem analizy w ramach tematu było oszacowanie pomocy publicznej ukierunkowanej na zatrudnienie (pierwsza próba); przeprowadzono ją na podstawie danych z 1998 r.

5. Polityka edukacyjna a rynek pracy (S. Golinowska, M. Antczak z wykorzystaniem ekspertyz sporządzonych przez E. Strojny i H. Lżycką). Wyposażanie ludzi w kwalifikacje nie tylko ułatwia zatrudnienie, ale jest ważnym czynnikiem tworzenia pracy. Na analizę systemu edukacji w Polsce w kontekście rynku pracy składa się analiza struktury kształcenia, jego kosztów i efektów dla zatrudnienia w systemie szkolnym oraz pozaszkolnym (kształcenie dorosłych).

Poza analizami przygotowanymi w ramach ustalonego programu projektu, sporządzono opracowania specjalne nawiązujące politykę rynku pracy z punktu widzenia kilku aktualnych i specyficznych dla obecnej fazy rozwoju kraju problemów:

- restrukturyzacji górnictwa,
- decentralizacji,
- integracji z UE.

W tym celu powstały trzy dodatkowe ekspertyzy:

1. Restrukturyzacja tradycyjnych branż przemysłowych w krajach Europy Zachodniej. Wybrane przykłady (M. Walewski).

2. Zróżnicowanie regionalne bezrobocia. Perspektywy wyrównywania (A. Radziwiłł).

3. Strategie rynku pracy w krajach zmniejszających bezrobocie. Przykłady dobrej praktyki. (M. Jarociński).

## 2.5.2. Główne wnioski

Tworzenie pracy jest największym wyzwaniem praktycznym współczesnych gospodarek, a także jednym z kluczowych tematów w teorii ekonomii. Brak pracy dla milionów ludzi na świecie stanowi przyczynę ich dramatów osobistych, ogranicza szanse rozwojowe krajów o wysokim bezrobociu oraz destabilizuje je politycznie.

Podjęcie tematu dotyczącego tworzenia miejsc pracy ma obecnie szczególne znaczenie dla Polski. Nasz kraj stoi bowiem u progu kilku wyzwań, które mogą wywołać duże trudności na rynku pracy.

– Po pierwsze, na przełomie stuleci mamy do czynienia z wysokim przyrostem nowych zasobów pracy, można powiedzieć, że relatywnie bardzo wysokim, jak na warunki europejskie. W okresie 1996 – 2005 jest to przyrost rządu 1,7 mln osób. Koncentracja tego przyrostu wystąpi w latach obecnie nadchodzących.

– Po drugie, podejmuje się niezbędne działania restrukturyzacyjne w gospodarce (tradycyjny przemysł i rolnictwo), które będą skutkować odpływem pracujących w tych działach. Nie licząc rolnictwa jest to skala ponad 200 tys. osób. Dotyczy to także zatrudnieniowych skutków reform w opiece zdrowotnej i oświacie. Z obu działów odejście w ciągu najbliższych dwóch lat (1999–2000) ponad 50 tysięcy osób. Jak zagospodarować ten odpływ – to jedno z trudniejszych zadań, przed jakim stoi polska gospodarka. Jednocześnie jednak zagospodarowanie tych zasobów może dać ogromny impuls pro wzrostowy. Te duże zasoby pracy są więc zarówno zagrożeniem, jak i szansą.

– Po trzecie, przygotowania do integracji europejskiej polegające na przyjęciu wspólnotowych regulacji dotyczących swobody przepływu towarów i usług oraz zastosowaniu tzw. minimalnych standardów socjalnych w zakładach pracy (bhp, organizacja i czas pracy oraz stosunki pracy) mogą wywołać w pierwszym okresie integracji efekt spadku produkcji krajowej, głównie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw oraz zmniejszenia zatrudnienia w wyniku pełnej konfrontacji naszej gospodarki z wyższą konkurencyjnością innych. Ten efekt wystąpił we wszystkich biedniejszych krajach europejskich przystępujących do UE. Jednocześnie jednak unijne standardy stymulujące do restrukturyzacji, tworzenia nowoczesnej infrastruktury technicznej i instytucjonalnej oraz zwiększające inwestycje ze względu na ochronę środowiska oraz bezpieczne warunki pracy i zdrowie pracowników, a także konsumentów przynoszą Polsce tak oczekiwany skok cywilizacyjny.

Analiza podstawowych obszarów aktywności publicznej, a w tym polityki rynku pracy pokazuje, że realizowane w Polsce rozwiązania niedostatecznie uwzględniają stojące wyzwania, mimo że wyzwolone zostały mechanizmy wzrostu gospodarczego "ciągnącego" zatrudnienie.

1. Głównym czynnikiem wzrostu zatrudnienia jest wzrost gospodarczy. W Polsce elastyczność zatrudnienia

względem zmian w PKB oraz płac realnych jest relatywnie wysoka, nieco mniejsza względem zmiany stopy inwestycji. Elastyczność ta jest zróżnicowana regionalnie i działowo; jest tym wyższa, im bardziej struktura zatrudnienia jest nowoczesna, zbliżona do występującej w najwyższej rozwiniętych krajach europejskich (G7). Sugeruje to istnienie pozytywnego sprzężenia zwrotnego między zaawansowaniem przemian strukturalnych w działach i regionach a elastycznością rynku pracy. Elastyczny rynek pracy jest więc z jednej strony warunkiem przyspieszenia przemian strukturalnych, a z drugiej – nowoczesna struktura gospodarki umożliwia większą elastyczność.

2. Wzrasta rotacja zatrudnienia; przepływów między zatrudnieniem a bezrobociem oraz w ramach samego zatrudnienia, chociaż dynamika tego zjawiska nie jest duża. Ciągłe działają bariery dla wzrostu realokacji siły roboczej w gospodarce.

3. Wyraźnie rosną koszty pracy, tak wynagrodzenia, jak i koszty pozapłacowe. W latach 1991–1997 jednostkowe koszty płacowe wzrosły o 28%. Udział kosztów związanych z zatrudnieniem w PKB zwiększa się systematycznie od 1995 r. Mimo że koszty pracy w Polsce są istotnie niższe niż w innych krajach Zachodu (z grupy OECD), to ich szybka tendencja wzrostowa pozwala przewidywać szybką konwergencję. Niepokój związany z oceną tej dynamiki dotyczy faktu niskiej elastyczności płac brutto względem wydajności pracy przy jednocześnie wysokiej elastyczności wobec zmian kosztów utrzymania.

4. Wspieranie zatrudnienia w ramach pomocy publicznej (adresowanej do podmiotów gospodarczych) nie jest duże. Szacuje się na 0,24% PKB. Uruchomione instrumenty nie są wykorzystywane; bardziej horyzontalnie (regionalnie) niż sektorowo.

5. Aktywne programy rynku pracy finansowane z Funduszu Pracy nie są rozwinięte, a ich zatrudnieniowa efektywność jest niska, poza szkoleniami zawodowymi. Pełnią jednak inne ważne funkcje – socjalne wobec bezrobotnych oraz ekonomiczne – wspierają rozwój infrastruktury lokalnej.

6. Socjalna pomoc dla bezrobotnych nie sprzyja motywacji do szybkiego wyjścia z bezrobocia. Konstrukcja pomocy socjalnej dla bezrobotnych jest dokładnie przeciwna konstrukcji efektywnych rozwiązań modelowych; świadczeń wyższych (zależnych od zarobków) i krótkookresowych. Pomoc pieniężną otrzymuje obecnie 20% bezrobotnych. Są to niewiele zróżnicowane kwoty (zależne od stażu pracy) na niskim poziomie (około 30% przeciętnego wynagrodzenia), indeksowane cenowo. W regionach o szczególnym zagrożeniu bezrobociem oraz w rodzinach, w których oboje rodzice są bezrobotni istnieje możliwość pobierania zasiłku dłuższej niż rok. Znaczna część świadczeń dla bezrobotnych pobierana jest w formie zasiłków i świadczeń przedemerytalnych.

7. Aktywność publiczna związana z podnoszeniem jakości zasobów pracy jest wyraźnie spóźniona w stosunku do

reform w innych sferach, przy czym koncepcja edukacji zawodowej, o zasadniczym znaczeniu dla obecnych zmian strukturalnych na rynku pracy, jest ciągle w stadium debaty. Także kształcenie dorosłych nie ma jeszcze spójnego programu uwzględniającego udział pracodawców.

8. Decentralizacyjna reforma w państwie daje większe uprawnienia samorządom regionalnym i lokalnym w działaniach z obszaru rynku pracy. Są one tym ważniejsze, że przy większych województwach zróżnicowanie regionalne bezrobocia przeniosło się z między wojewódzkiego na wewnątrz wojewódzkie. Wymaga to znacznie większej uwagi przy projektowaniu i stosowaniu instrumentów aktywnej polityki zatrudnienia oraz pomocy publicznej dla zatrudnienia.

9. Promocja zatrudnienia stała się obecnie jednym z priorytetowych aktywności Unii Europejskich (Układ Amsterdamski i Proces Luksemburski). Jest to istotna zmiana akcentu w obszarze polityki społecznej: następuje pewne osłabienie aktywności na rzecz wyrównywania standardów socjalnych, a zyskują na znaczeniu działania w kierunku stymulacji przedsiębiorczości, edukacji oraz pomocy dla rozwoju infrastruktury. Ta zmiana jest bardzo korzystna dla Polski. Należy ją w procesie dostosowawczym zaabsorbować.

10. Restrukturyzacja tradycyjnych przemysłów i rolnictwa stanowi jeden z podstawowych obszarów koniecznych zmian na rynku pracy. W tej dziedzinie jedynie efektywnym kierunkiem polityki jest wspomaganie działalności poza działami restrukturyzowanymi, a nie podtrzymywanie zatrudnienia w działach restrukturyzowanych. Wsparcie rządu dla polityki regionalnej i lokalnej poprzez specjalne programy – to są te ramy, które tworzą obszar pożądaných działań.

## **2.6. Grzegorz Gorzelak Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo**

Reforma terytorialnej organizacji kraju była jedną z dłużej przygotowywanych i najbardziej chyba niecierpliwie oczekiwanych reform ustrojowych okresu polskiej transformacji postsocjalistycznej. Już od początku lat 90. było wiadomo, że utrzymywanie reliktu autorytarnego systemu politycznego i scentralizowanej gospodarki, jakim był układ rządowych województw, był jedną z najpoważniejszych barier w rozwoju kraju. Niestety – zarówno spory polityczne, jak i nieskuteczność cząstkowych działań reformatorskich nie pozwoliły, by reforma decentralizująca ustrój polskiej administracji terenowej była wprowadzona w życie.

Potrzeba decentralizacji administracji publicznej była dość oczywista już u progu transformacji. Potrzeba ta do-

prowadziła do restytucji samorządu terytorialnego na szczeblu podstawowym – gminnym, tzn. tam, gdzie istnieją społeczne podstawy samorządności wyrażające się społeczną więzią lokalną i istnieniem społeczności lokalnych. Samorząd gminny stał się jednym z dwóch – obok prywatnego przedsiębiorcy – "filarów" transformacji polskiej gospodarki. Samorząd ten stał się jednocześnie najlepszą – bo praktyczną i powszechną – szkołą demokracji.

Niestety, po restytucji samorządu gminnego zabrakło zarówno świadomości konieczności kolejnych zmian, jak i politycznej siły zdolnej do ich przeprowadzenia. Konieczność ta wynikała z niedostosowania odziedziczonego systemu scentralizowanego do otwartej gospodarki rynkowej, która wymaga nowych mechanizmów i instytucji zarządzania sprawami publicznymi na szczeblach subkrajowych. W Polsce nie istniało jedno z najważniejszych ogniw konkurencyjnej gospodarki globalnej: "przedsiębiorczy region", instytucja zdolna do tworzenia atrakcyjnego środowiska dla przedsiębiorczości, która może być partnerem dla transnarodowej korporacji i która może wygrać z innymi regionami konkurencję o kapitał, technologie i kadry najwyżej wykwalifikowane.

Nowy kształt terytorialnej organizacji kraju – na którą składa się 16 samorządowo-rządowych województw i 308 samorządowych powiatów ziemskich oraz 65 powiatów grodzkich, w pewnej mierze jest w stanie sprostać tym wyzwaniom. Reforma ta jest w toku. W 1998 r. dokonano kroku najważniejszego: ustalono ustrój nowego samorządu terytorialnego oraz określono zasady jego funkcjonowania. Okres po 1 stycznia 1999 r. to czas wprowadzania założeń ustrojowych i przepisów szczegółowych w życie oraz sprawdzania, jak funkcjonują one w praktyce. W połowie 2000 r. przyjęte rozwiązania mają być poddane ocenie i na tej podstawie mają zostać wprowadzone korekty i poprawki.

Reforma nie jest doskonała – wiedzą o tym chyba wszyscy znający jej kształt. Decentralizacja uprawnień i środków jest płytsza, niż zadań. Wojewoda ciągle jeszcze ma zbyt dużo uprawnień w porównaniu z marszałkiem, a administracja rządowa pozostawiła sobie ciągle zbyt dużo kompetencji i środków, które powinny zostać oddane samorządowi. Zamierzenia dokonania prawdziwej, głębokiej decentralizacji nie zostały spełnione – ale pierwszy wyłom w całkowitym podporządkowaniu "terenu" Centrum został już wykonany.

Gra (a zdaniem niektórych, bitwa) o reformę toczy się obecnie między centralną administracją a układem samorządowym. Administracja ta – umiejscowiona w urzędach centralnych – zazdrośnie strzeże swoich wpływów i prerogatyw, sprowadzających się głównie do możliwości dzielenia publicznych pieniędzy, których znaczna część znajduje się poza kontrolą polityczną, jest bowiem wydawana przez rozmaite fundusze, agencje, fundacje nie związane z budżetem państwa. Postępująca decentralizacja zagraża pozycji instytucji centralnych, stąd też ich opory w przekazywaniu do sa-



morządu wojewódzkiego i powiatowego tych zadań – i uprawnień oraz towarzyszących im środków, które powinny znaleźć się "w terenie", nie zaś "w centrum".

Można postawić hipotezę, że dla dalszych reform w Polsce niedokończenie reformy decentralizacyjnej będzie miało istotne negatywne znaczenie. Polska pozostanie krajem, w którym znaczne środki publiczne będą wydawane w nieskoordynowany sposób, zgodnie z interesami branżowych grup nacisku, w znacznym zakresie bez kontroli politycznej czy społecznej. Międzynarodowa konkurencyjność polskiej przestrzeni będzie ograniczona. Szerokie sfery usług publicznych (edukacja, w tym edukacja akademicka, ochrona zdrowia, służby zatrudnienia, ochrona środowiska) będą zarządzane w sposób zbyt scentralizowany, a wydatkowane przez nie środki nie będą uzyskiwały możliwej efektywności. Szybka i zdecydowana decentralizacja – jedynie zapoczątkowana reformą – jest jednym z elementów składających się na drugi ogromny wysiłek reformatorski, jaki nasz kraj powinien podjąć – i to wysiłek znacznie większy, niż zakreślony przez tzw. cztery reformy strukturalne, bo prowadzący do naruszenia interesów wielkich, "schyłkowych" grup społeczno-zawodowych.

\* \* \*

W ramach tego podtematu powstało pięć opracowań odnoszących się do prowadzonej reformy decentralizacyjnej oraz do rozwiązań, jakie zostały przyjęte w ustawodawstwie.

G. Gorzelak omawia przesłanki, jakie przemawiały za reformą decentralizacyjną oraz prezentuje historię ponad 25-letniej dyskusji nad terytorialną organizacją kraju. Autor wkomponowuje polską dyskusję w światowe tendencje i pokazuje najważniejsze punkty stykowe i przyczyny rozbieżności. Wskazuje, że istotą tej reformy była decentralizacja przeprowadzona po to, by władze regionalne mogły stać się podmiotami w konkurencyjnej grze globalnej i by mogły zastąpić i odciążać władze centralne wszędzie tam, gdzie region jest bardziej właściwym podmiotem decyzji. Głównym przesłaniem tego opracowania jest stwierdzenie, że reforma była koniecznością historyczną, ponieważ przekształcenia w systemie politycznym i gospodarczym wymuszały dostosowanie do ogólnego nurtu przemian także struktury administracji terenowej. Opracowanie to wskazuje, iż 12–13 województw było rozwiązaniem lepiej osadzonym w strukturze przestrzenno-funkcjonalnej kraju, niż ostatecznie przyjęte 16 jednostek, co było wielokrotnie potwierdzone w trakcie ponad dwudziestoletnich rozważań nad pożądanym kształtem siatki regionalnej. Podjęta została też próba systematyzacji stanowisk przeciwników reformy oraz identyfikacji przyczyn sprzeciwów. Pierwszą przyczyną był odmienny osąd rzeczywistości, potrzeb kraju, priorytetów reform oraz zagrożeń z nią związanych. Drugą przyczyną było zagrożenie interesu określonych partii politycznych

nowym podziałem administracyjnym i nową geografią wyborczą. Trzecią natomiast przyczyną było naruszenie interesów elit lokalnych i regionalnych z województw przeznaczonych do likwidacji.

B. Jałowiecki, wykorzystując opracowania wykonane przez studentów Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego: P. Ciechanowskiego, H. Kosarczyn i A. Tucholską, przedstawia, na tle szerszej analizy socjologicznej, zjawiska regionalizmu – dokonania kilku ruchów społecznych powstałych w celu obrony województw: bydgoskiego i toruńskiego (wraz z konfliktem tych dwóch miast), opolskiego i bielskiego. Konkluzją przeprowadzonych analiz jest teza, iż ruchy te nie miały wiele wspólnego z regionalizmem, tak jak jest on definiowany w krajowych oraz zagranicznych opracowaniach o charakterze teoretycznym i empirycznym; były one umiejętną mobilizacją społeczności lokalnych (głównie miejskich) przez miejscowe elity, zagrożone w swoich interesach perspektywą likwidacji województwa. Tak więc ruch na rzecz zachowania urzędów wojewódzkich w poszczególnych miastach był w większym stopniu buntem części ich elit niż wyrazem regionalizmu i regionalnej tożsamości. Poddane analizie przypadki dowodzą, że konflikt między zwolennikami reformy, a jej przeciwnikami to także konflikt między modernizatorami a tradycjonalistami, ponieważ nie jest prawdą, że obrońcy *status quo* opowiadali się za reformą.

T. Zarycki prezentuje analizę wyborów samorządowych z jesieni 1998 r. Kolejne już demokratyczne wybory dobrze układają się w całym cyklu porządkowania i stabilizacji polskiej sceny politycznej; odegrały one ważną rolę w kształtowaniu się ciągle jeszcze nie w pełni wykrystalizowanej polskiej sceny politycznej. "Upolityczniony" charakter tych wyborów sprawił, że odegrały one w tym względzie znacznie poważniejszą rolę niż wybory samorządowe z 1990 i 1994 r. Należy również stwierdzić, że jednym z ważnych skutków wyborów samorządowych z 1998 r. był wzrost świadomości politycznych konsekwencji ordynacji wyborczych. Ich wyniki były w dużym stopniu możliwe do przewidzenia; dlatego wybory te są także kolejną przesłanką do formułowania przypuszczeń na temat następnych wydarzeń politycznych – wyborów prezydenckich w 2000 r. i parlamentarnych w 2001 roku. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że wybory te miały wiele cech, które wcale nie muszą powtórzyć się w kolejnych latach. Jest na przykład bardzo prawdopodobne, że wybory, które w 1998 r. miały raczej tylko nominalnie regionalny charakter, z czasem stawać się będą rzeczywiście coraz bardziej regionalne w tym sensie, że obok mniejszości niemieckiej na wojewódzkich scenach politycznych pojawią się siły miejscowe zdolne do zdobycia reprezentacji w sejmikach.

Opracowanie A. Tucholskiej przedstawia kalendarium prac ustawodawczych nad reformą terytorialnej organizacji kraju, ze wskazaniem na założenia wyjściowe oraz ostateczny kształt najważniejszych ustaw. Opracowanie to zawiera

duży ładunek informacyjny, jest także unikalnym dokumentem historycznym. Przeprowadzona rekonstrukcja procesu legislacyjnego skłania autorkę do sformułowania ogólnego wniosku, że trudne przedsięwzięcie zmian ustrojowych w kierunku decentralizacji funkcji państwa zgodnie z zasadą subsydiarności udało się w dużej mierze zrealizować. Jednocześnie zwraca ona uwagę na pewne istotne słabości przyjętych rozwiązań. Po pierwsze, niektóre z nich (szczególnie dotyczące podziału kompetencji jednostek samorządu terytorialnego szczebla ponadgminnego i administracji rządowej) odbiegły od propozycji wyjściowych; może się więc okazać, że decentralizacja nie będzie tak głęboka, jak zakładano. Po drugie, kwestia finansowania jednostek podziału terytorialnego przybrała charakter regulacji przejściowej i nieco ulomnej, co może – jak pokazują wcześniejsze doświadczenia z funkcjonowaniem samorządu lokalnego – negatywnie rzutować na efekty reformy. Przyczynę tych słabości autorka upatruje m.in. w braku prawidłowego przygotowania reformy od strony merytorycznej i organizacyjnej.

Z. Gilowska prezentuje nowy system finansów samorządowych, wskazując na niepełność poszczególnych rozwiązań, na niespójności, jakie powstały w polskim systemie prawnym określającym finanse publiczne oraz na trudności funkcjonalne, jakie nowe samorządy wojewódzkie i powiatowe napotykać w trakcie korzystania z tego systemu. Za jedną z poważnych słabości ustawy o finansach publicznych autorka uznaje brak rozumowania łączącego udzielanie dotacji celowych z budżetu państwa z wykonywaniem przez administrację rządową polityki interregionalnej oraz z możliwością (a po części także koniecznością) wspierania przez tę administrację polityki intraregionalnej, wykonywanej przez organy samorządu poszczególnych województw. Z kolei za jedno z najbardziej niepokojących zjawisk, jakie wystąpiły po przeprowadzeniu zmian legislacyjnych w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego autorka uznaje erozję bazy podatkowej dla dochodów własnych gmin (obok braku podatkowej bazy dla dochodów własnych powiatów i województw). Zjawisko to należy traktować jako bardzo silny argument na rzecz tezy o rozmijaniu się procesu decentralizacji zadań i kompetencji z procesem decentralizacji finansów publicznych. Ważną częścią tego opracowania jest wskazanie najbardziej pilnych kierunków usprawniania przyjętych rozwiązań.

Chociaż powstałe w ramach tego podtematu opracowania odnoszą się zasadniczo do tego, co się już wydarzyło, to analiza przeszłości może prowadzić do wniosków na temat przyszłości. Reforma ruszyła i niezwykle ważne staje się bieżące i stałe monitorowanie jej skutków. Prace nad uruchomieniem poważnego, kompleksowego monitoringu reformy nie zostały jeszcze podjęte, choć założenia takiego przedsięwzięcia zostały przygotowane już półtora roku temu. Ostatnie opracowanie Z. Gilowskiej, G. Gorzelaka i B. Jałowieckiego daje wyraz jednemu z możliwych podejść do śledzenia realnego funkcjonowania przyjętych rozwiązań modelowych.

## 2.7. Jacek Kochanowicz Ekonomia polityczna konsolidacji reform

Przedmiotem badań w tym podtemacie było oddziaływanie sił społecznych i politycznych na proces reform, zmierzających do wprowadzenia w Polsce gospodarki rynkowej. Akcent położony został na konsolidację procesu reform. Konsolidacja rozumiana jest jako stan, w którym proces tworzenia gospodarki rynkowej ma względnie nieodwracalny charakter wskutek tego, że dostatecznie duża część społeczeństwa uznaje reguły gry rynkowej za obowiązujące i prawomocne, że porządek rynkowy uważany jest przez ludzi za dający większe możliwości realizacji indywidualnych planów życiowych aniżeli inne, możliwe do pomyślenia ustroje gospodarcze, oraz że w przypadku niepowodzenia ludzie nie starają się zmieniać reguł gry, lecz raczej powtórnie próbują realizować swe plany życiowe w ich ramach.

Wyniki badań zostały zawarte w części zasadniczej, przygotowanej przez J. Kochanowicza oraz w czterech opracowaniach szczegółowych – dwóch poświęconych Polsce i dwóch porównawczych.

M. Marody analizuje społeczne postrzeganie procesu reform rynkowych. Problem konsolidacji reform interesuje autorkę nie tyle z punktu widzenia zaawansowania samej przebudowy instytucjonalnej, ile ze względu na rozpowszechnione nawyki działania podstawowych aktorów społecznych. Tak więc pytanie o warunki konsolidacji reform ekonomicznych jest przez nią traktowane jako pytanie o to, czy i na ile wartości, postawy i interesy znaczących grup społecznych zorientowane są na istnienie gospodarki rynkowej, sprzyjając w ten sposób jej umacnianiu. Jako punkt wyjścia analizy M. Marody przyjmuje trzy wymiary konsolidacji reform: instytucjonalny, postaw i zachowań. Jeden z najważniejszych wniosków płynących z analizy w tym pierwszym wymiarze dotyczy tego, że poparcie dla reform rynkowych ma złożony charakter i jest uwarunkowane również czynnikami innymi niż prosty "interes klasowy". Z kolei w odniesieniu do wymiaru postaw ważnym wnioskiem z badań jest to, że w społecznym odczuciu, akceptacja możliwości uzyskiwania wysokich dochodów z pracy przez poszczególne jednostki nie jest tożsama z aprobatą powstających w ten sposób nierówności społecznych jako naturalnego (nieuniknionego) elementu ładu społecznego. Natomiast w odniesieniu do wymiaru zachowań autorka konkluduje m.in., że chociaż rynek jest postrzegany przez znaczącą większość społeczeństwa jako "najlepsza gra w mieście", to niekoniecznie musi stać się "jedyną grą" w rozgrywce jednostek o pozycję społeczną.

J. Hryniewicz rozważa stosunek aktorów zbiorowych do rozwoju gospodarczego i procesu wdrażania reform, który jest realizowany poprzez grupy interesu albo ruchy społeczne. Z dociekań autora wypływa m.in. wniosek o odmiennej

logice i konsekwencjach procesów mobilizacji społecznej na poziomie lokalnym i ogólnokrajowym. Ta pierwsza sprzyja na ogół rozwojowi lokalnemu, podczas gdy ta druga ma zazwyczaj charakter roszczeniowy. Antyrozwojowe oddziaływanie ogólnokrajowej mobilizacji społecznej jest, zdaniem autora, tym większe im: a) mniej jest w danym społeczeństwie grup interesu, b) bardziej zakłócona jest równowaga między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowną, c) większy jest związek między sferą polityczną i gospodarczą. Przeprowadzona przez niego analiza empiryczna społecznej mobilizacji w gminach oraz interesów elektoratu wskazuje na dwa centra konsolidacji interesów prorozwojowych i proreformatorskich: pierwszy, wyraźnie wykrystalizowany wokół UW i drugi, znacznie bardziej amorficzny i mniej konsekwentny wokół SLD.

B. Greskovits analizuje przyczyny sukcesu reform węgierskich oraz słabe strony krystalizującego się systemu ekonomicznego i społecznego. Źródłem sukcesu Węgier upatruje on zarówno w korzystnym dziedzictwie socjalizmu, jak i w sposobach rozwiązywania konfliktów między kapitalistycznym i demokratycznym wymiarem transformacji. Interesujące są wnioski autora z porównania doświadczeń węgierskich i polskich. Jego zdaniem, kluczowe znaczenie miało opowiedzenie się przez rząd Antalla przeciwko próbom przełożenia lub umorzenia zadłużenia zagranicznego; tą decyzją można wyjaśnić wiele późniejszych różnic w podejściu obydwu krajów do prywatyzacji i inwestycji zagranicznych, a w konsekwencji – w strukturze własności i kształcie rodzącego się kapitalizmu. Dokonane przez Węgry wybór zdecydowanie zwiększył stopień uzależnienia powodzenia transformacji od sukcesu integracji z systemem międzynarodowym, w tym od orientacji proeksportowej. Autor uznaje demokratyczny kapitalizm węgierski za skonsolidowany w tym sensie, że chociaż toczy się debata na temat szczegółowych rozwiązań, to nie pojawiają się poważne sprzeciwy ani wobec jego demokratycznego, ani kapitalistycznego wymiaru. Z drugiej strony podkreśla on jednak, że wewnętrzna spójność i integracja gospodarki nie osiągnęła jeszcze poziomu porównywalnego z przodującymi w reformach krajami latynoamerykańskimi (Chile).

Doświadczenia reformatorskie krajów Ameryki Łacińskiej są tematem opracowania U. Żuławskiej. Autorka tłumaczy powody wyboru neoliberalnej strategii reform stabilizacyjnych w Ameryce Łacińskiej w latach 70. (Chile) i 80. (liczne inne państwa) i pokazuje różne polityczne strategie wprowadzania niepopularnych pakietów zmian. Zwraca też uwagę na zagrożenia dla liberalnych reform gospodarczych i ich konsolidacji wynikające z: a) braku wyraźnych postępów w sferze makroekonomicznej, b) braku przełożenia wzrostu gospodarczego na poprawę warunków życia, c) reakcji społecznych na bieżące koszty społeczne wynikające z załamania gospodarczego i przebudowy systemu ekonomicznego, które zależą w dużym

stopniu od przewidywania poprawy sytuacji w niedalekiej przyszłości, d) niskiego zaufania do reformowanych instytucji i wolnego postępu w budowie społeczeństwa obywatelskiego. Doświadczenia tych krajów wskazują także na częste nienadążanie dostosowań instytucjonalnych za szybkim tempem zmian w gospodarce, a szczególnie ich otwieraniem się na zewnątrz. Zdaniem autorki, doświadczenia te przemawiają za utrzymywaniem regulacyjnej roli państwa, gdyż nie brak jest przykładów negatywnych skutków nadmiernej deregulacji.

J. Kochanowicz syntetyzuje studia szczegółowe oraz liczne inne opracowania. Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że w Polsce przyjęto neoliberalny wzorzec transformacji, odrzucając koncepcje "trzeciej drogi". Pomimo znacznych kosztów społecznych, do których należą bezrobocie, ubóstwo, wzrost patologii społecznej oraz koszty psychologiczne, związane z koniecznością przestawienia się na nowy sposób życia, transformacja jest w Polsce – podobnie jak i w innych krajach środkowo-europejskich – akceptowana. Nie spełniły się prognozy, ostrzegające przed załamaniem procesu reform lub przed załamaniem ustroju demokratycznego. Nie pojawiły się też ideologie i ruchy społeczne, kwestionujące w zasadniczy sposób kapitalizm. Polska nie tylko znajduje się w fazie konsolidacji instytucji gospodarki rynkowej, ale też konsolidacja ta jest już poważnie zaawansowana.

Przyczyny akceptacji transformacji do gospodarki rynkowej są następujące. Po pierwsze, dzięki dziedzictwu historycznemu Polska – podobnie jak pozostałe kraje środkowoeuropejskie – była względnie dobrze przygotowana do reform rynkowych. Kraje te, w przeciwieństwie do Rosji, Europy Wschodniej i części Bałkanów od kilkuset lat znajdowały się w bliskich kontaktach z Zachodem, co pozwoliło im przyswoić wiele instytucji kulturalnych i prawnych, korzystnych z punktu widzenia rozwoju kapitalizmu. Także i w okresie komunistycznym ich związki z Zachodem (zwłaszcza w przypadku Polski, Węgier i Słowenii) nie zostały całkiem przerwane. Istotnym czynnikiem zbliżania do kapitalizmu były podejmowane od lat 50. próby urynkwienia, jak również tolerancja sektora drobnych przedsiębiorstw oraz indywidualnych kontaktów gospodarczych z Zachodem. W rezultacie zarówno elity tych krajów, jak i część ich społeczeństw były gotowe na przyjęcie wyzwania radykalnych reform ekonomicznych początku lat 90.

Po drugie, akceptacja przemian w kierunku kapitalizmu miała swoje przyczyny ideologiczne i poznawcze. W świecie nie istnieją dziś żadne inne niż kapitalizm propozycje organizacji życia gospodarczego, a debata, jaka się toczy, dotyczy co najwyżej kwestii, związanych z wariantami kapitalizmu i sposobami, w jaki ma on współistnieć z systemem politycznym i tradycją kulturową. Ponieważ nie istnieje żadna ideologiczna alternatywa dla rynku jako mechanizmu regulacji życia gospodarczego, to bar-

dzo trudno go nie akceptować, jeśli nie z entuzjazmem, to z konieczności.

Po trzecie, przyczyną akceptacji jest atrakcyjność społeczeństwa konsumpcyjnego. Masowa konsumpcja, w tym dóbr trwałych, jest dziś dostępna na całym świecie dla stosunkowo szerokich grup ludności i nie budzi wątpliwości, że jest ona do pomyślenia jedynie w połączeniu z gospodarką rynkową. Atrakcyjność ta jest stale podtrzymywana przez media i reklamę, najpoważniejsze siły kształtującą strukturę poznawczą ludzi, a zwłaszcza młodego pokolenia. W Polsce działaniem tego czynnika jest wzmacnianie relatywnym sukcesem w zakresie wzrostu gospodarczego, który sprawia, że atrakcje społeczeństwa konsumpcyjnego są bezpośrednio odczuwane przez liczącą się grupę ludności.

Po czwarte, akceptację przemian ułatwił ich stopniowy charakter. Część zwolenników neoliberalnego programu transformacji argumentowała za koniecznością zmian jak najszybszych, "terapii szokowej". W rzeczywistości te szybkie zmiany dokonały się tylko w pewnych – choć niezmiernie istotnych – dziedzinach, przede wszystkim tych, które wiązały się z uzyskaniem równowagi makroekonomicznej. Zmiany instytucjonalne, a w szczególności własnościowe, następują z rozmaitych powodów znacznie wolniej. Stopniowość transformacji miała korzystne skutki społeczne w sensie ułatwienia intelektualnej i psychologicznej akceptacji przemian, na nauczenie się i internalizację nowych reguł, na przestawienie indywidualnych strategii życiowych.

Po piąte, czynnikiem ułatwiającym adaptację był powolny i niekompletny rozpad (czy też demontaż) komunistycznego państwa opiekuńczego. Dotyczy to zarówno jego instytucji formalnych, takich jak system ochrony zdrowia czy system edukacyjny, jak i nieformalnych, a ściślej – wbudowanych w funkcjonowanie zakładów pracy. Występujące po dziś subsydiowanie, na ogół w formie ukrytej, działania poszczególnych mało efektywnych przedsiębiorstw lub wręcz sektorów (rolnictwo, przemysł węglowy, przemysł zbrojeniowy), z punktu widzenia ściśle ekonomicznego fatalne, stanowi jednak swego rodzaju politykę społeczną, będącą – być może – ceną spokoju społecznego. Zarazem ma negatywne skutki długofalowe wskutek umacniania grup rozszarpiętych.

Przebudowę systemu gospodarczego umacnia demokratyczny charakter procesu transformacji. Poszczególne rozwiązania instytucjonalno-prawne, jak i ważniejsze konkretne decyzje z zakresu polityki gospodarczej, są przedmiotem debaty publicznej oraz gry politycznej. Wprawdzie proces ich wprowadzania niejednokrotnie się przeciąga, a osiągnięte rozwiązania (nieuchronnie wynik kompromisu) bywają niespójne, jednak demokratyczny charakter wprowadzanych reform legitymizuje je w oczach opinii publicznej.

Pomyślny przebieg transformacji wzmacnia grupy, które na niej zyskują lub spodziewają się zyskać, i które skłonne są ją wspierać. Dotyczy to przede wszystkim "klas średnich". Wielkie znaczenie ma to, że do tej grupy wspierającej należy większość środowisk opiniotwórczych, od środowisk akademickich, poprzez ekspertów i dziennikarzy, po specjalistów pracujących dla firm reklamowych. Znaczenie ma demograficzna wymiana pokoleń. Nostalgia za bezpieczeństwem późnego komunizmu wyrażana jest raczej przez ludzi niemłodych. Zarazem, zarówno potencjał mobilizacji politycznej, jak i zdolności artykulacji interesów i ideologii przez grupy zdecydowanie niechętnie przemianom są ograniczone.

Akceptacja porządku rynkowego ma jednak charakter warunkowy. Zarówno poszczególne jednostki, jak i zbiorowi aktorzy znacznie chętniej akceptują reguły rynkowe wówczas, gdy odnoszą się do cudzej, a nie własnej działalności. Liczne grupy domagają się traktowania wyjątkowego, uzasadniając to rzekomo szczególnie ważną rolą społeczną, przeszłymi zasługami, czy też trudną sytuacją. Te grupy, które dysponują wysokim potencjałem mobilizacyjnym i organizacyjnym (w szczególności niektóre związki zawodowe i stowarzyszenia profesjonalne) są w stanie skutecznie wpływać na pożądaną przez siebie sposób na proces zmian legislacyjnych i politykę rządu, co czyni proces przebudowy instytucji gospodarczych powolnym i niekompletnym. Skłonność polityków rządowych do kupowania spokoju społecznego umacnia przeświadczenie o skuteczności takiego postępowania.

Kształtujący się w Polsce system gospodarczy odbiega daleko od neoliberalnego ideału. Rola sektora publicznego jest w nim nadal bardzo duża. Znaczny jest zakres korupcji, nie tylko osłabiającej skuteczność działania państwa, ale i delegitymizujący zarówno samo państwo, jaki i partie polityczne oraz procedury demokratyczne. Słabe są mechanizmy innowacyjne oraz tendencje do "czyszczenia" gospodarki z przedsiębiorstw i gałęzi schyłkowych i nieefektywnych. Procesy modernizacyjne są powierzchowne, silniej dotyczą konsumpcji aniżeli struktur wytwarzania, a zwłaszcza struktur organizacyjnych. Poziom redystrybucji produktu narodowego jest wysoki, a zarazem dokonuje się on w myśl mało klarownych reguł i niekoniecznie w sposób, który sprzyja podwyższaniu sprawności gospodarki. Redystrybucja po części polega na wykorzystywaniu mechanizmu politycznego do uzyskiwania przez przedsiębiorstwa lub grupy społeczne renty (*rent seeking*), po części ma charakter nie wyartykułowanej polityki społecznej. System ten określić można mianem "słabego państwa redystrybucyjnego". Posługuje się ono retoryką neoliberalną, a w bardzo niewielkim stopniu jest w stanie realizować funkcje prorozwojowe. Trudno też powiedzieć, na ile będzie w stanie skutecznie kontynuować późno rozpoczęty proces reform sektora usług publicznych. Struktura wydatków budżetu budzi wątpliwości ze

względu na to, że przeznaczanie środków na podtrzymywanie upadających gałęzi oznacza rezygnację z inwestycji publicznych w dziedzinie, ważne ze względu na ich potencjał wzrostowy do których należy w szczególności infrastruktura, badania naukowe oraz inwestycje w kapitał ludzki. Niedostateczna sieć transportowa, ograniczony potencjał innowacyjny oraz niski poziom wykształcenia mogą stać się równie poważnymi barierami wzrostu, jak błędna polityka makroekonomiczna i wadliwe relacje między państwem i biznesem.

Poważnym zagrożeniem dla stabilnego rozwoju gospodarczego są zróżnicowania społeczne, a w szczególności zróżnicowania w zakresie wyposażenia w kapitał kulturowy. Wykluczenie znacznej części ludności z udziału w grze rynkowej, jak i z szans na skorzystanie z modernizacji oraz udziału w masowej konsumpcji, łatwo przekłada się co najmniej na znaczny zakres patologii społecznej, a w niesprzyjających warunkach (np. dłuższej recesji) przeradzać się może także w silne napięcia społeczne i polityczne.

Wspomniane czynniki negatywne nie odwrócą zapewne procesu reform rynkowych, ani też osiągniętego poziomu ich konsolidacji. Mogą jednak spowodować utrzymywanie się we względnie długim okresie systemu o małej skłonności do wzrostu.

## 2.8. Richard Woodward Otoczenie instytucjonalne małych i średnich przedsiębiorstw

I.

Badania prowadzone w tej części projektu ukierunkowane zostały na ocenę trzech typów organizacji wspierania biznesu działających w Polsce:

1. Inkubatorów biznesu.
2. Funduszy poręczeń wzajemnych.
3. Ośrodków wspierania biznesu.

Organizacje te zostały wytypowane do badania ze względu na fakt, że reprezentują one niektóre z najdalej idących prób polityków i samego środowiska biznesowego nawiązania współpracy zwiększających konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

Inkubatory biznesu w Polsce zwykle skupiają się przede wszystkim na wspieraniu założenia nowych firm poprzez udostępnienie sprzętu i lokali, z dość ograniczoną rolą działalności w zakresie usług doradczych i transferu technologii. Szczegółowo omówiony w opracowaniu A. Dziurdzika i T. Klimczaka inkubator łódzki jest przykładem próby włączenia lokalnego środowiska badawczego do wykorzystania zasobów do odbudowania siły lokalnego przemysłu. Stanowi więc ważne źródło wiedzy o możliwościach i ograniczeniach tego typu kooperatywnego

wspierania biznesu w Polsce.

Chociaż istnieją już w Polsce dość liczne fundusze gwarancyjne różnej wielkości, kapitalizowane z budżetu państwowego lub z zagranicznych środków pomocowych, działające obecnie w Polsce trzy wzajemne fundusze poręczeń są jedynymi, w których sami przedsiębiorcy są włączeni zarówno w procesy decyzyjne dotyczące udzielenia poręczeń, jak i w kapitalizację funduszy. Ponieważ przedsiębiorcy lokalni poręczają za siebie wzajemnie, można te fundusze traktować jako eksperyment – podobny w wielu ważnych aspektach do wyżej wymienionego Funduszu Mikro – w rozwoju stosunków współpracy i zaufania między przedsiębiorcami. Opracowanie Tomasza Kiliańskiego szczegółowo przedstawia działalność i funkcjonowanie dwóch z tych trzech funduszy.

Opracowanie J. Klicha i K. Poznańskiej zawiera przegląd kilku z najważniejszych ośrodków wspierania biznesu w regionie krakowskim. Badano dwie kategorie instytucji – członkowskie i inne. Ten obraz szerokiej gamy instytucji działających w jednym obszarze miejskim powinien dostarczyć wgląd w naturę i problemy członkowskich organizacji biznesowych w Polsce, a w szczególności w obraz interakcji między organizacjami wspierającymi biznes a pozostałymi członkami wspólnoty lokalnej na rzecz i w imieniu swoich klientów (a także w to, jak postrzegają i służą interesom klientów).

Autorzy starali się odpowiedzieć m.in. na następujące pytania:

– Jakie są dotychczasowe osiągnięcia polskich programów na rzecz rozwoju różnego rodzaju instytucji wspierających małe i średnie przedsiębiorstwa, jak daleko zaawansowane są w realizacji swoich celów, przed jakimi wyzwaniem przyszłości stoją?

– W jakim stopniu instytucje te osiągnęły samofinansowanie się i orientację na poszukiwanie członków i obsługiwanie klientów?

II.

*Fundusze poręczeń wzajemnych w Biłgoraju i Dzierzgoniu*

Niewątpliwie jednym z pozytywnych punktów w działalności tych dwóch funduszy jest fakt, iż dotąd nie pojawiły się problemy z wypłacalnością. Wydaje się to potwierdzać tezę zwolenników tego rodzaju funduszy, według której wzajemność poręczeń daje uczestnikom silne bodźce do wzajemnego monitorowania się. Wielkim osiągnięciem jest również uzyskanie od lokalnych banków zgody na powiększenie mnożników kapitałowych funduszy oraz na niższe oprocentowanie kredytów poręczonych przez fundusze, często w wyniku długich i trudnych negocjacji. Taka współpraca z bankami jest kluczowa dla sukcesu tego rodzaju funduszy i rokuje nadzieję na to, że banki w wyniku lepszego poznania sektora małych firm zwiększą swoje zaangażowanie w udzielaniu kredytów tym firmom.

Można natomiast wskazać na pewne słabości w dotychczasowym funkcjonowaniu funduszy. Jedną z nich jest wysoki stopień uzależnienia kapitałowego od środków pochodzących z zagranicznych programów pomocowych. Drugą jest fakt, że fundusze nadal dalekie są od wyczerpania potencjału finansowego, jaki im daje mnożnik kapitałowy. Jak wynika z dociekań T. Kiliańskiego, słaby popyt na poręczenia jest spowodowany słabością popytu na same kredyty bankowe przy obecnie bardzo wysokich stopach procentowych. Bardzo dynamiczny rozwój funduszu w Dzierzgoniu zasługuje na szczególną uwagę. Jako jeden z nielicznych funduszy poręczeń w Polsce udzielił już poręczenia o łącznej wartości przekraczającej wartość funduszu, czyli zaczął korzystać ze swego mnożnika.

W związku z powyższym można się zastanawiać, czy nie warto poszukiwać możliwości rozwoju instytucji wzajemnościowych udzielających kredyty małym przedsiębiorstwom. Doświadczenia amerykańskie (unie kredytowe) i zachodnioeuropejskie (Raiffeisenbank, Rabobank) pokazują, że takie instytucje, nie mające obowiązku uzyskania jak największego zysku dla właścicieli zewnętrznych, mogą zapewnić swoim uczestnikom kredyty niższe oprocentowane niż komercyjne. Historia Polski przedwojennej dostarcza też przykłady w postaci kas Stefczyka. Czy odrodzenie tego rodzaju instytucji nie byłoby wskazane w obecnych warunkach?

Wreszcie wydaje się, że fundusze mogłyby powiększyć swoją efektywność poprzez bardziej aktywną promocję swoich usług. Obecnie to nie fundusze poszukują przedsiębiorców, którzy mogliby rozwijać swoje przedsiębiorstwa dzięki pożyczkom poręczonym przez fundusz, lecz banki kierują przedsiębiorców do funduszy.

#### *Fundacja Inkubator w Łodzi*

Osiągnięciem łódzkiego inkubatora szczególnie zasługującym na uwagę jest nawiązanie współpracy z licznymi instytucjami mającymi wpływ na rozwój lokalny w Łodzi. Również pozytywnie należy ocenić starania inkubatora o takie dobieranie lokatorów, które daje maksymalne możliwości korzystania z efektów sieciowych, tzn. świadczenia wzajemnej pomocy oraz wymiany doświadczeń i poszukiwania wspólnych interesów i możliwości rozwoju przez inkubowane firmy. Należy podkreślić, że trudno jest skłonić przedsiębiorców do współpracy między sobą oraz z inkubatorem. Przełamanie barier nieufności wymaga dużo cierpliwości ze strony kadry inkubatora.

Jedną z ważnych miar sukcesu inkubatora jest procent firm opuszczających inkubator. W przypadku łódzkiego inkubatora wynosi on około 25%. Wydaje się więc, że jest jeszcze za wcześnie na ocenę, czy inkubator efektywnie wykonuje swoją misję podstawową, polegającą na generowaniu przedsiębiorstw zdolnych do samodzielnego funkcjonowania. Sam inkubator zresztą nie osiągnął jeszcze skali pozwalającej na samofinansowanie się.

Cechą wyróżniającą inkubator łódzki wśród polskich inkubatorów jest działalność związana z transferem technologii. Tu zwraca uwagę wysoki stopień uzależnienia tej działalności od środków państwowych i pomocowych. Jak piszą autorzy w swoim rozdziale, to właśnie ograniczenia w dostępie do środków finansowych powodują, że inkubator nie podejmuje szerokiej promocji w celu identyfikowania projektów. Przeciwnie, stara się ograniczyć takie poszukiwania do wąskiego środowiska naukowców. Dużą, jeśli nie decydującą, rolę odgrywają tutaj osobiste związki prezesa z Uniwersytetem Łódzkim i ze środowiskiem naukowym w Łodzi i w kraju.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na dość poważny problem dotyczący rozwoju i funkcjonowania inkubatora, jakim wydaje się być organizacyjne rozproszenie wynikające z wysokiego stopnia uzależnienia od programów pomocowych o różnych celach. Rodzi to pytanie, czy skupienie sił wokół jednego zadania (np. transfer technologii) i związana z nim maksymalizacja efektywności wykonywania tego zadania są możliwe bez uzyskania finansowej niezależności od różnych donorów/programów międzynarodowych. Wydaje się, że takie uzależnienie stanowi nie tylko ograniczenie finansowe, lecz też – z powodu różnorodności celów stawianych przez różne instytucje i ustalonych przez nie kryteriów uzyskania środków – poważnie limituje rozwój spójności organizacji, rozpraszając jej cele i osłabiając tym samym efektywność działania. Prawdopodobnie rzutuje to w dużym stopniu na sytuację, w której, według autorów, "inkubacja innowacyjności – a także szerszy transfer technologii – są ciągle raczej wyzwaniem przyszłości, niż realiami dnia dzisiejszego".

#### *Instytucje wspierające biznes w regionie krakowskim*

Na pierwszy rzut oka może wydawać się, że organizacje badane przez J. Klicha i K. Poznańską oferują w dużej mierze podobną paletę usług, jak podobne organizacje północnowłoskie. Mają w swojej ofercie np. informacje o przetargach (oraz ich organizowanie), informacje o możliwościach współpracy (w tym z partnerami zagranicznymi), przygotowanie dokumentów (np. wnioski o kredyt, biznes plany, umowy). Ponadto autorzy zwracają uwagę na współpracę międzyorganizacyjną i powiązania kapitałowe między ośrodkami. Wreszcie z przedstawionego w opracowaniu przeglądu wynika, że rola instytucji wojewódzkich i miejskich w zakładaniu i wspieraniu ośrodków wspierania biznesu w regionie krakowskim jest znamieną.

Czy mamy więc do czynienia z galicyjskim odpowiednikiem północnowłoskiego regionu Emilia Romagna? Przedstawiony obraz każe wątpić, że jeszcze dość daleko do tego. Chociaż lokalna sieć instytucji o podobnym profilu, jak w przypadku włoskim już istnieje i działa, to jest ona za rzadka, a więzi między aktorami lokalnymi są mniej liczne i bardziej luźne niż w północnych Włoszech. Jak autorzy piszą, "podczas przeprowadzania rozmów dawało się niejed-

nokrotnie poznać, że istnieje pewna rezerwa w stosunku do innych ośrodków realizujących podobne funkcje." To samo dotyczy stosunków między ośrodkami a klientami/członkami.

W przypadku organizacji członkowskich, składki członkowskie stanowią ok. 30% budżetów. Pozostałe środki niezbędne do prowadzenia działalności organizacje czerpią przede wszystkim z działalności gospodarczej (oraz w przypadku jednej organizacji, z programów pomocowych). Odzwierciedla to sytuację ogólnokrajową. Jak autorzy piszą, organizacje nie podejmują wyczerpujących starań, żeby poznać potrzeby swoich klientów i członków, a członkowie zachowują raczej bierną, roszczeniową postawę wobec organizacji, do których należą.

Widać, że zaległości w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, które powodują, że Polacy częściej wolą biernie oczekiwać na pomoc od różnych instytucji – w tym państwowych – niż aktywnie zaangażować się w poprawieniu istniejącej sytuacji, są dokładnie odzwierciedlone w sytuacji organizacji okołobiznesowych.

Warto zwrócić uwagę, że tutaj – podobnie jak w przypadku instytucji badanych w dwóch pozostałych opracowaniach – dają o sobie znać przeszkody w działaniu wynikające z uzależnienia od środków zewnętrznych. Jednakże autorzy piszą o tym optymistycznie, argumentując, że postępujące uszczuplenie takich środków motywuje ośrodki wspierania biznesu (OWB) do aktywniejszego zapoznawania się z potrzebami klientów na rynku usług.

### III.

Z przeprowadzonych badań wynika, że wspólnym mianownikiem różnego rodzaju organizacji okołobiznesowych jest brak finansowej samodzielności. Aktorzy tych organizacji często uważają, że znajdują się w zakłętym kręgu. Brak niezależności finansowej zmusza ich do poszukiwania różnych źródeł finansowania – w tym pomocy zagranicznej – co z kolei odwraca ich uwagę od pierwotnego celu, jakim jest zapewnienie w możliwie największym stopniu zadowolenia swoich członków i klientów. Przez to podległość finansowa uniemożliwia im bardziej dynamiczne zwiększenie swoich baz członkowskich i klientów, co dopiero dałoby szansę na uzyskanie niezależności finansowej. Warto się jednak zastanowić, czy nie jest możliwe – a właściwie niezbędne – skupienie się na poprawieniu jakości usług oferowanych klientom i członkom, zamiast na przystosowaniu profilu tych usług do kryteriów różnych donatorów międzynarodowych i polskich agencji państwowych, w celu uzyskania niezależności finansowej, która umożliwiłaby im dalsze rozwijanie orientacji na klientów i członków. W tym kontekście niepokojące mogą

być konsekwencje zwiększania środków pomocowych przekazywanych systemowi polskich organizacji okołobiznesowych. W kontekście przeprowadzonych badań nasuwają się uwagi na temat dwóch procesów, które stoją przed Polską w perspektywie najbliższych lat: ewolucji samorządowej administracji publicznej oraz uruchomienia Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej.

Nawiązując do wyników badań przedstawionych w literaturze na temat sieci małych firm i okręgów przemysłowych, Jonathan Zeitlin stwierdza, że "niezależność finansowa i polityczna władz lokalnych" oraz zwiększenie "autonomii i uprawnień samorządów lokalnych" są kluczowe do osiągnięcia sukcesu polityki publicznej w tej dziedzinie. Z drugiej strony, Carlo Trigilia pisząc o przypadku Włoch ze szczególnym uwzględnieniem sukcesów modelu sieci przemysłowych w regionach północnych i klęsk tego modelu na południu, ostrzega, że próba wdrożenia takiego modelu w sytuacji niedojrzałego społeczeństwa obywatelskiego i niesprawnych, skorumpowanych władz lokalnych "prawdopodobnie okaże się nieefektywna i będzie raczej stymulować wzrost kapitalizmu politycznego (*political entrepreneurship*) niż rozwój gospodarczy." Czy sieci wspierania małego biznesu zbudowane za pomocą polskich władz lokalnych i regionalnych nie będą podobne raczej do struktur sycylijskich niż do tych z Emilii-Romagna? Można wysunąć hipotezę, że efektywność zaangażowania władz lokalnych, a zwłaszcza regionalnych w rozwój ośrodków wspierania biznesu będzie rosła w miarę postępu decentralizacji administracji publicznej w Polsce. Pod tym względem szczególne znaczenie ma rozwój 16 nowych regionów powstałych w dniu 1 stycznia 1999 r., przed którymi stoi możliwość przejęcia inicjatywy w dziedzinie rozwoju infrastruktury wspierającej biznes. Inicjatywa ta dotychczas spoczywała głównie na państwie i jego agencjach. Przejmując ją, regiony mogłyby uwolnić się od klientelizmu i podległości, które do tej pory często charakteryzowały w dużym stopniu polskie programy w tej dziedzinie oraz nadać impet w kierunku prawdziwego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Z tego powodu perspektywa Funduszy Strukturalnych stanowi równocześnie szansę i zagrożenie.

Irlandia, która w ostatnich latach miała najwyższą stopę wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej, często uważana jest także za kraj najbardziej efektywnie wykorzystujący europejskie Fundusze Strukturalne w restrukturyzacji gospodarki narodowej. Charles Sabel [3] przedstawia szereg studiów przypadków zwieńczonych sukcesem inicjatyw rozwoju lokalnego, z których prawie wszystkie sfinansowane zostały ze środków unijnych. Zauważa jednak, że owe sukcesy są kruche i otoczone wieloma nie-

[3] Sabel, Charles F. (1996), *Local Development in Ireland: Partnership, Innovation and Social Justice*. Organization for Economic Cooperation and Development.

bezpieczeństwami, z których wiele wydaje się wynikać z samej istoty procesu zaprogramowania funduszy UE. Jednym z najważniejszych problemów jest brak przejrzystości i odpowiedzialności w administracji programów wynikający ze stworzenia instytucji wspieranych przez UE, które często działają równolegle z instytucjami i agencjami państwa irlandzkiego, dzieląc cele tych ostatnich bez ich legitymacji demokratycznej. Na podstawie doświadczeń irlandzkich, można stwierdzić, że dostęp do funduszy unijnych, w połączeniu z know-how z Irlandii, Włoch północnych i innych regionów Europy odnoszących sukcesy przy

stosowaniu wyżej przedstawionego modelu rozwoju małego biznesu, stanowi wielką szansę na wdrożenie obiecujących modeli rozwoju lokalnego i regionalnego. Równie jasne jest jednak, że nawet jeżeli Polsce uda się uniknąć problemów Grecji i południowych Włoch oraz przeznaczenia środków europejskich na subsydiowanie skorumpowanych i klientelistycznych układów, to trzeba będzie stawić czoła problemom stwarzanym poprzez dalsze uzależnienie od finansowania zewnętrznego, w tym zagrożeniu dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i postępującej delegitymizacji administracji publicznej.

---



## Rozdział 3.

### Uwagi końcowe

Procesy zachodzące w Polsce i w innych krajach postsojalistycznych w trakcie trwania projektu wydają się potwierdzać słuszność przyjętej perspektywy badawczej. Kryzys rosyjski pokazał jednoznacznie, jak silne zagrożenie dla procesu reform i dla wzrostu gospodarczego wynika z zastosowania takich narzędzi i mechanizmów, które prowadzą do silnego upolitycznienia gospodarki. Kryzys azjatycki zwrócił natomiast uwagę na znaczenie rozwiązań instytucjonalnych i regulacyjnych dla sprawnego funkcjonowania mechanizmów rynkowych. Utrwaleniu uległy również niekorzystne tendencje w gospodarce czeskiej, potwierdzając słuszność diagnozy sformułowanej na początku projektu. Te niekorzystne zjawiska zewnętrzne wystąpiły w czasie, gdy Polska rozpoczęła realizację skumulowanych w czasie ambitnych reform sektora publicznego. Kryzys azjatycki i rosyjski, niekorzystna sytuacja w Czechach, spiętrzenie reform w Polsce pokazują z kolei łącznie, jak bardzo istotne jest właściwe zaprojektowanie sekwencji poszczególnych elementów reform i jak niski okazuje się stopień ich konsolidacji w sytuacji nagłego pogorszenia się koniunktury. Chociaż zjawiska te nie stały się w projekcie przedmiotem osobnej analizy, to jednak w wielu opracowaniach zdecydowano się uwzględnić ich konsekwencje; w innych były one obecne przynajmniej *implicite*.

Ogólnie można powiedzieć, że połączenie aspektów makro- i mikroekonomicznych, uwzględnienie zarówno

wymiaru sektorowego, jak i terytorialnego, położenie nacisku na znaczenie nowoczesnych rozwiązań instytucjonalnych i regulacyjnych oraz uwzględnienie wybranych doświadczeń zagranicznych okazało się trafnym i płodnym podejściem w diagnozowaniu najważniejszych barier konsolidacji reform systemowych w Polsce. Szczególnie przydatna w strukturyzowaniu przedmiotu badań okazała się przyjęta teza o rosnącej roli w procesie transformacji czynników z obszaru ekonomii politycznej. Co więcej, teza ta uzyskała silne, dodatkowe potwierdzenie w nowych zjawiskach, które wystąpiły już w czasie realizacji projektu.

W podjętych przez uczestników projektu badaniach udało się zachować równowagę między wątkami teoretycznymi i empirycznymi. Wiele kluczowych, a słabo dotąd rozpoznanych mechanizmów procesu transformacji i wzrostu gospodarczego zostało dzięki temu dosyć wszechstronnie naświetlonych i to przez pryzmat rzadko stosowanego ujęcia akcentującego rolę czynników ułatwiających i hamujących konsolidację procesu reform. Niezależnie od wielu interesujących uogólnień teoretycznych i empirycznych, w przygotowanych opracowaniach pojawiły się także praktyczne zalecenia pod adresem polityki ekonomicznej. Można żywić nadzieję, że uzyskane rezultaty badawcze okażą się istotnym ogniwem w procesie kumulacji wiedzy na temat uwarunkowań przełomowych reform.

## Aneks I.

# Lista osób uczestniczących w poszczególnych grupach tematycznych projektu "Sustaining Growth Through Reform Consolidation" finansowanego przez USAID I CASE

### **Temat I: Rozwój polskiego rynku finansowego**

koordynator: prof. Lucjan T. Orłowski

zespół: prof. Gerhard Fink, prof. Peter R. Haiss, prof. Thomas Linne, dr Krzysztof Rybiński, mgr Ewa Sadowska-Cieślak, prof. Dominick Salvatore, mgr Magdalena Tomczyńska, mgr Katarzyna Zawalińska.

### **Temat II: Determinanty oszczędności**

koordynator: dr Barbara Liberda

zespół: mgr Małgorzata Jakubiak, mgr Przemysław Kowalski, mgr Paweł Kaczorowski, dr Tomasz Tokarski, mgr Joanna Siwińska.

### **Temat III: Wspieranie zmian w strukturze własności gospodarki**

koordynator: prof. dr hab. Barbara Błaszczuk

zespół: dr Ewa Balcerowicz, mgr Robert Brudzyński, dr hab. Józef Chmiel, dr Andrzej Cylwik, mgr Anna Daniluk, mgr David Dornisch, mgr Michał Górzynski, mgr Tytus Kamiński, mgr Mateusz Walewski.

### **Temat IV: Alternatywne strategie dezinflacji**

koordynator: prof. dr hab. Andrzej Wojtyna

zespół: mgr Wojciech Maliszewski, mgr Artur Radziwiłł, mgr Przemysław Woźniak.

### **Temat V: Warunki tworzenia miejsc pracy**

koordynator: prof. dr hab. Stanisława Golinowska

zespół: mgr Małgorzata Antczak, mgr Halina Iżycka, mgr Marek Jarociński, dr Wiesław Karsz, mgr Paweł Kubiak, mgr Leszek Kucharski, prof. dr hab. Eugeniusz Kwiatkowski, mgr Jacek Liwiński, mgr Elżbieta Strojny, dr Urszula Sztanderska, dr Tomasz Tokarski, mgr Mateusz Walewski.

### **Temat VI: Decentralizacja państwa i finansów publicznych**

koordynator: prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak

zespół: prof. dr hab. Bohdan Jałowiecki, prof. dr hab. Zyta Gilowska, dr Wojciech Misiąg, prof. dr hab. Irena Pie-

trzyk, prof. dr hab. Mirosław Stec, mgr Anna Tucholska, dr Tomasz Zarycki.

### **Temat VII: Ekonomia polityczna procesu konsolidacji reform**

koordynator: prof. dr hab. Jacek Kochanowicz

zespół: prof. Bela Greskovits, dr hab. Janusz Hryniewicz, prof. dr hab. Mirosława Marody, mgr Anna Sosonowska, prof. dr hab. Jerzy Wilkin, prof. dr hab. Urszula Żuławska.

### **Temat VIII: Otoczenie instytucjonalne małych i średnich przedsiębiorstw**

koordynator: dr Richard Woodward

zespół: mgr Andrzej Dziurdzik, mgr Tomasz Kiliański, dr Jacek Klich, mgr Tomasz Klimczak, dr Krystyna Poznańska.

## Aneks 2.

# Wykaz opracowań powstałych w ramach projektu "Sustaining Growth Through Reform Consolidation" finansowanego przez USAID i CASE

### Temat I: Rozwój polskiego rynku finansowego

koordynator: prof. Lucjan Orłowski

L. Orłowski, The Development of Financial Markets in Poland. CASE-CEU Working Paper No 33

K. Rybiński, T. Linne, The Emerging Financial System of Poland: Institutional Constraints and External Links. Studia i Analizy CASE Nr 154

E. Sadowska-Cieślak, M. Tomczyńska, Zmiany w polskim systemie finansowym w ramach przygotowań do integracji z UE. Studia i Analizy CASE Nr 145

G. Fink, P. Haiss, L. Orłowski, D. Salvatore, Privileged Interfirm/Bank Relationships in Central Europe. Trigger or Trap for Corporate Governance? Studia i Analizy CASE Nr 170

K. Zawalińska, Asset and Liability Management. The Institutional Approach to ALM by Commercial Banks in Poland: a Special Focus on Risk Management. Studia i Analizy CASE Nr 185.

### Temat II: Determinanty oszczędności

koordynator: dr Barbara Liberda

B. Liberda (red.), Determinanty oszczędności. Raport CASE Nr 28

B. Liberda i T. Tokarski, Determinanty oszczędności i wzrostu gospodarczego w Polsce i w odniesieniu do krajów OECD

M. Jakubiak, Oszczędności, inwestycje, integracja finansowa i bezpośrednio inwestycje zagraniczne w Europie Środkowej

J. Siwińska, Zależności pomiędzy oszczędnościami prywatnymi a wielkością deficytu budżetowego

P. Kowalski, Rozwój rynku finansowego a oszczędności w Polsce w latach 1993–1999

P. Kaczorowski, T. Tokarski, Stopy procentowe a kredyty i depozyty podmiotów sektora niefinansowego

B. Liberda, Stopy oszczędzania gospodarstw domowych w Polsce

B. Liberda, Koszty i korzyści z reformy ubezpieczeń społecznych w Polsce – wpływ na oszczędności

M. Jakubiak, T. Tokarski, P. Kaczorowski, J. Siwińska, Private, Public and Foreign Savings. Studia i Analizy Nr 186

M. Jakubiak, Saving, Investment, Financial Integration and FDI in Central Europe

J. Siwińska, The interactions between private savings and government budget deficit

T. Tokarski, P. Kaczorowski, Influence of Interest Rates on Credits and Deposits of Non-Financial Sector in Poland

B. Liberda, T. Tokarski, Determinants of Saving and Economic Growth in Poland in Relation to the OECD Countries. CASE-CEU Working Paper No 24

B. Liberda, Household Saving in Poland. Studia i Analizy Nr 187

B. Liberda, Household saving rate in Poland

B. Liberda, Costs and benefits of the pension system reform in Poland – the impact on savings.

### Temat III: Wspieranie zmian w strukturze własności gospodarki

koordynator: prof. Barbara Błaszczyk

J. Chmiel, Rozwój sektora prywatnego w Polsce w latach 1990–1998. Raport CASE Nr 24

B. Błaszczyk (red.), Uwarunkowania wzrostu sektora prywatnego w Polsce. Raport CASE Nr 30

B. Błaszczyk, Bilans i nierozwiązane problemy prywatyzacji

E. Balcerowicz, Bariery rozwoju sektora prywatnego

M. Górzyński, Analiza procesu realokacji majątku państwowego oraz identyfikacja czynników wpływających na jego efektywność – przypadek regionu katowickiego

D. Dornisch, Aktywne wspieranie procesów realokacyjnych na przykładzie BR-Fundusz Inwestycyjny

T. Kamiński, Od państwowego do prywatnego – region dolnośląski

B. Błaszczuk, A. Cylwik (red.), Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji. Raport CASE Nr 27

M. Górzyński, Analiza, ocena i perspektywa restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1989–1998

M. Walewski, Restrukturyzacja górnictwa w Wielkiej Brytanii i w Niemczech. Wnioski dla Polski

A. Cylwik, Charakterystyka rozwoju gazownictwa polskiego w latach 1970–1998

A. Daniluk, Demonopolizacja, restrukturyzacja i prywatyzacja sektora elektroenergetycznego w Polsce

R. Brudzyński, Analiza sektora hutnictwa żelaza i stali

R. Brudzyński, Krótka historia procesu upadłości Huty Bobrek w Bytomiu

D. Dornisch, Dynamika konkurencji w polskim sektorze telekomunikacyjnym: regulacja, prywatyzacja i rozwój multi-sieci

B. Błaszczuk i A. Cylwik, Podsumowanie i wnioski końcowe

T. Kamiński, Zachowania przedsiębiorstw sprywatyzowanych. Studia i Analizy Nr 193.

#### **Temat IV: Alternatywne strategie dezinflacji**

koordynator: prof. Andrzej Wojtyna

A. Wojtyna, Alternatywne strategie dezinflacji. Raport CASE Nr 32

A. Wojtyna, Koszty dezinflacji

P. Woźniak, Różne miary inflacji bazowej w Polsce w latach 1995–1998

A. Radziwiłł, Scentralizowane rokowania płacowe a inflacja w Polsce

W. Maliszewski, Badanie polityki monetarnej Polski metodą autoregresji wektorowej

P. Woźniak, Various Measures of Underlying Inflation in Poland 1995–1998. CASE-CEU Working Paper No 25

W. Maliszewski, VAR-ing Monetary Policy. Studia i Analizy Nr 188.

#### **Temat V: Warunki tworzenia miejsc pracy**

koordynator: prof. Stanisława Golinowska

S. Golinowska, Polityka tworzenia pracy. Raport CASE Nr 31

S. Golinowska z udziałem M. Antczak, H. Iżycka, J. Liwiński, E. Strojny, Edukacja i rynek pracy. Raport CASE Nr 35

E. Kwiatkowski, P. Kubiak, L. Kucharski, T. Tokarski, Procesy dostosowawcze na rynku pracy jako czynnik konsolidacji reform rynkowych w Polsce. Studia i Analizy CASE Nr 183

U. Sztanderska, J. Liwiński, Koszty pracy a tworzenie miejsc pracy. Studia i Analizy CASE Nr 189

M. Walewski, Restrukturyzacja tradycyjnych działów gospodarki a tworzenie pracy. Doświadczenia Europy Zachodniej. Studia i Analizy CASE Nr 184

M. Jarociński (tłum. i red.), Strategie rynku pracy zmniejszające bezrobocie. Przykłady dobrej polityki. Studia i Analizy Nr 194

W. Karsz, Skala i instrumenty pomocy publicznej ukierunkowane na zatrudnienie. Studia i Analizy Nr 195

S. Golinowska, Ochrona socjalna bezrobotnych a tworzenie pracy. Studia i Analizy Nr 201

A. Radziwiłł, Perspektywy zróżnicowania regionalnego bezrobocia w Polsce. Studia i Analizy Nr 197.

#### **Temat VI: Decentralizacja państwa i finansów publicznych**

koordynator: prof. Grzegorz Gorzelak

G. Gorzelak (red.), Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, ustawodawstwo. Raport CASE Nr 21

G. Gorzelak, Reforma terytorialnej organizacji kraju: geneza, założenia, uzasadnienie

B. Jałowiecki, Ruchy regionalne czy bunt elit? Obserwacja protestów społecznych

T. Zarycki, Wybory samorządowe w 1998 r.

A. Tucholska, Proces ustawodawczy reformy terytorialnej organizacji kraju

Z. Gilowska, System finansowy jednostek samorządu terytorialnego

Z. Gilowska, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, Monitoring reformy terytorialnej organizacji kraju. Projekt badań.

**Temat VII: Ekonomia polityczna procesu konsolidacji reform**

koordynator: prof. Jacek Kochanowicz

J. Kochanowicz (red.), Ekonomia polityczna procesu konsolidacji reform. Raport CASE Nr 29

J. Kochanowicz, Ekonomia polityczna procesu konsolidacji reform

B. Greskovits, Konsolidacja reform ekonomicznych: doświadczenia węgierskie i wskazówki dla Polski

M. Marody, Zmiany społeczne, ideologie i postawy wobec reform ekonomicznej w Polsce

J. Hryniewicz, Stosunek aktorów zbiorowych do rozwoju gospodarczego i reform ekonomicznych

U. Żuławska, Perspektywy reform w Polsce na tle doświadczeń krajów Ameryki Łacińskiej

B. Greskovits, Consolidating Economic Reforms: the Hungarian Experience with Lessons for Poland. CASE-CEU Working Paper No 31.

**Temat VIII: Otoczenie instytucjonalne małych i średnich przedsiębiorstw**

koordynator: dr Richard Woodward

R. Woodward i in., Otoczenie instytucjonalne małych i średnich przedsiębiorstw: analiza i rekomendacje. Raport CASE Nr 25

R. Woodward, Instytucjonalne otoczenie MŚP

T. Kiliański, Fundusze poręczeń wzajemnych w Biłgoraju i Dzierzgoniu. Studium przypadku

A. Dziurdzik, T. Klimczak, Fundacja Inkubator w Łodzi. Studium przypadku

J. Klich, K. Poznańska, Ośrodki wspierania biznesu w regionie krakowskim. Studium przypadku.

**Raport końcowy**

A. Wojtyna (red.), raport podsumowujący projekt: Wspieranie wzrostu gospodarczego poprzez konsolidację reform. Raport CASE Nr 33.