

Eastern Europe: Economic, Social and Political Dynamics

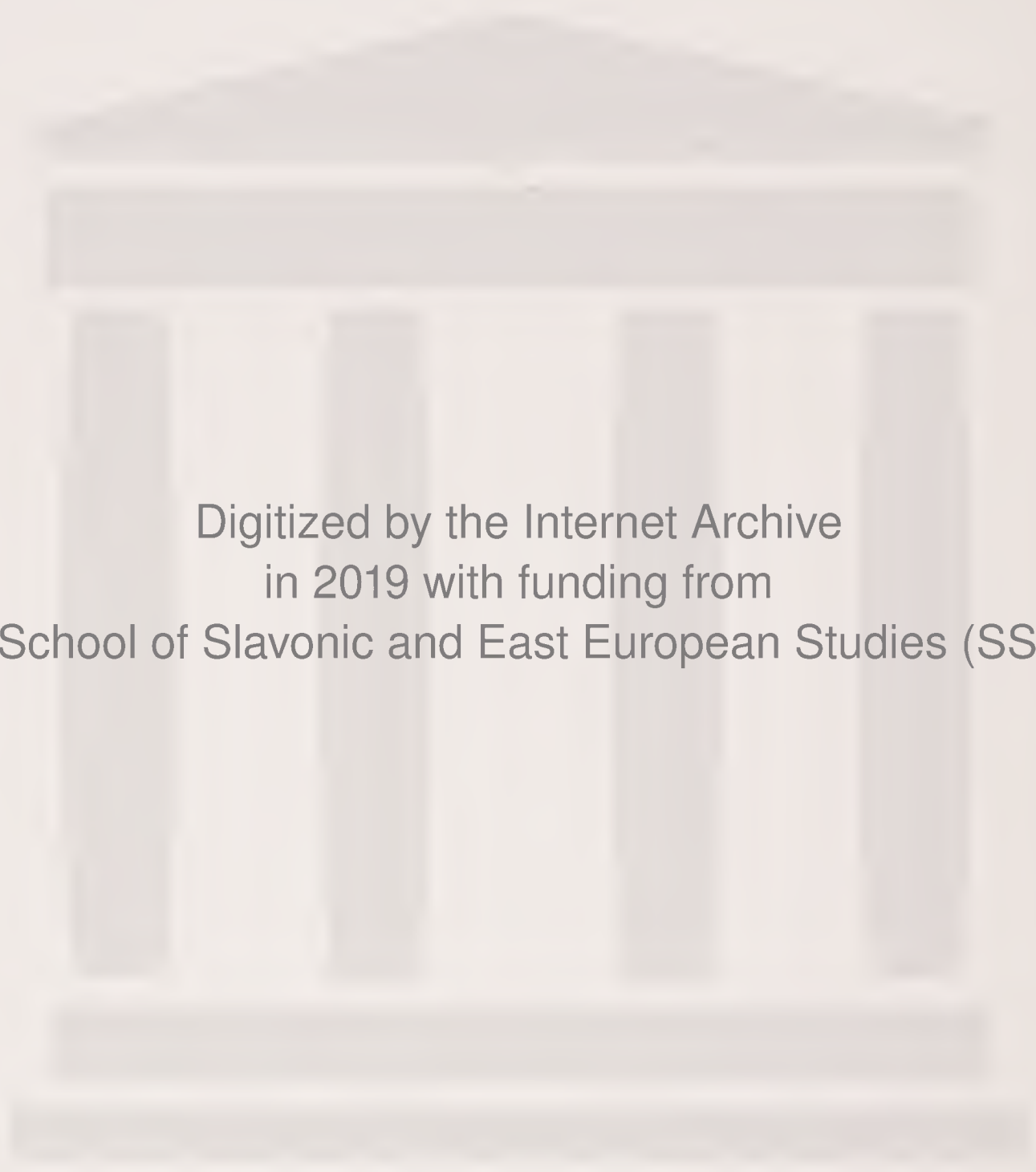
LESZEK BALCEROWICZ

The Sixth

M.B. Grabowski

Memorial Lecture

**School of Slavonic and East European Studies
University of London**



Digitized by the Internet Archive
in 2019 with funding from
UCL School of Slavonic and East European Studies (SSEES)

<https://archive.org/details/SSEES0004>

Eastern Europe: Economic, Social
and Political Dynamics

*The Sixth M.B. Grabowski
Memorial Lecture*

Eastern Europe:
Economic, Social and Political Dynamics

A Lecture

*in English
and Polish*

LESZEK BALCEROWICZ

School of Slavonic and East European Studies
University of London
1993

EASTERN EUROPE:
ECONOMIC, SOCIAL AND POLITICAL DYNAMICS

Leszek Balcerowicz

Eastern Europe

Economic, Social and Political Dynamics

© School of Slavonic and East European Studies 1993

ISBN: 0 903425 33 5

FOREWORD

On 27 November 1992 Dr Leszek Balcerowicz, Deputy Prime Minister and Minister of Finance in Poland in the years 1989-91, delivered the 6th M.B. Grabowski Memorial Lecture in the Chancellor's Hall, Senate House. Dr Jacek Rostowski and Mr Alan Smith, both economists at the School, were chair and discussant respectively.

This volume constitutes a Polish and English version of the lecture delivered in the Senate House, together with the ensuing discussion. The School would like to acknowledge the work of Ms Gosia Furlong in translating the lecture into Polish and to thank the Trustees of the M.B. Grabowski Fund both for their financial support of the Lecture and for assisting in the publication of this volume.

M.A. Branch

Director

School of Slavonic and East European Studies, University of London

October 1993

CONTENTS

ENGLISH TEXT

Introduction to the Lecture <i>Jacek Rostowski</i>	1
Eastern Europe: Economic, Social and Political Dynamics <i>Leszek Balcerowicz</i>	3
Response to the Lecture <i>Alan Smith</i>	19
Questions and Answers	22

POLISH TEXT

Wstęp do wykładu <i>Jacek Rostowski</i>	29
Europe Wschodnia: przemiany gospodarcze, społeczne i polityczne <i>Leszek Balcerowicz</i>	31
Komentarz do wykładu <i>Alan Smith</i>	47
Pytania i odpowiedzi	50
Publications	56

Introduction to the Lecture

*Chancellor's Hall
Senate House
University of London
27 November 1992*

Your excellencies, Mr Palmi, Ladies and Gentlemen.

Welcome to the 6th M.B. Grabowski lecture. The School of Slavonic and East European Studies is extremely grateful to the M.B. Grabowski Fund, its trustees, and its Chairman, Mr Palmi, for making this lecture possible by their generosity. The Fund was created by the late M.B. Grabowski in order to support the dissemination of Polish culture in the United Kingdom. Mr Grabowski was born in 1904 in Vilna, Poland, graduated from the Stefan Batori University in Visno, and came to this country in 1940 as an officer of the Polish armed forces. He was the founder of the well-known pharmacy in London's West End, a patron of the arts and the owner of the even better known Grabowski Gallery, and a generous benefactor of social and cultural charities. He died in 1976. Each M.B. Grabowski lecture is normally published in English and Polish after it has been delivered here at the School, and this is the sixth lecture, following those in previous years by Norman Davies (1983), Jerzy Zubrzycki (1985), Pjotr Wandycz (1987), Jacek Wozniakowski (1989) and Jerzy Peterkiewicz (1991).

We are very honoured to have as our speaker today Dr Leszek Balcerowicz, who was Deputy Prime Minister and Minister of Finance in Poland in the years 1989-91. His presence here is of particular pleasure to me as I have known Leszek Balcerowicz for over a decade, both as an eminent economist and as a personal friend. When in the summer of 1989, on holiday in France, I heard that Balcerowicz had been appointed in charge of the Polish economy in the first post-Communist government in that country, my astonishment was almost as great as my delight. I realized that I could think of absolutely no one better to perform the task of transforming Poland's economy. My delight was only slightly tempered by the fact that as a result he would be unable to give the seminar he was due to give at SSEES in our postgraduate seminar series

the following term. Now he will be able to make up for the cancellation he was forced to make due to subsequent arrangements.

Leszek Balcerowicz is the author and implementor of what came to be known as the Balcerowicz plan, the first big bang stabilization and transformation plans designed to shift crumbling, hyper-inflationary socialist economies to a market path of development in the shortest time possible in the assumption that it is impossible to remain long between systems. With central control having already crumbled, markets had to be allowed to work as rapidly as possible. It has proved to be so. Over the last few years much criticism has been directed at this approach to economic transformation, mainly stressing the economic costs in terms of output and the social costs in terms of unemployment. It seems as if these criticisms have had their effect, reformers in Russia proceeding far more slowly. The results of this gradualist approach in the midst of the collapse of the old system are already clear. Gathering hyper-inflation and accelerated retreat from the market. In Central Europe on the other hand, economies where market reforms have been pressed vigorously are stabilizing and ever beginning to grow, as is the case in Poland. The pioneer of these economic policies is Leszek Balcerowicz and I now invite him to speak to us. Thank you.

Jacek Rostowski

Lecturer in Russian and East European Economics, SSEES

Eastern Europe: Economic, Social and Political Dynamics

LESZEK BALCEROWICZ

Let me first say how honoured and glad I am to be here and to have this opportunity to present some observations on the transformation process taking place in Central and Eastern Europe in a comparative perspective. I am especially glad that I can see friends who helped me to push the Polish economy in a new direction: Stanislaw Gomulka and Jacek Rostowski; and I would like to share with you some of my experiences of this transition process.

Three features of global transformation

Before I begin discussing some of the main problems of the economic transformation of Central and Eastern European countries, I would like to bring to your attention three special features which together differentiate the changes taking place in these countries since 1989 from any other case I know in history.

The first of these special features is the *broad range* of areas undergoing (or crucial for) transition. It is significant that both the political and economic systems have been subjected to radical transformation, particularly as earlier radical reforms have often concentrated on only one of these systems. For example, in Spain in the mid-seventies or in South Korea at the end of the eighties, where a capitalist market economy already existed, the aim of reform was the democratization of the political system whilst maintaining virtually the same economic system. In Mexico over the last few years or in South Korea and in Taiwan in the early sixties, on the other hand, reforms focused on the economy while the political system remained intact. In Central and Eastern Europe reforms have involved the simultaneous transformation of the political system and the economy.

The second special feature is the *method of changes*. The range of transformation in the institutional systems of Central and East European countries can be considered revolutionary. Fortunately this revolution — as distinct from those of the past — has been a peaceful one. Although bloody conflicts can be witnessed in Yugoslavia and many parts of the former Soviet Union, they derive from nationalism, not

from social changes connected to the radical transformation of institutions. Once again, at the end of the second millennium after Christ, nationalism proves to be a mighty, and sometimes destructive force.

There is no need to emphasize the importance of a bloodless transformation. A significant result of this has been the preservation of the *élite* of the *ancien régime* who are now leading the search for a role in the new emerging system. Former socialist countries differ as far as this role is concerned. In most countries of the former Soviet Union members of the previous *élite* have been much more influential politically than in Poland, Hungary or the Czech Republic. The same is likely to be true of their position in the emerging entrepreneurial class. However, given their managerial experience and sometimes their connections, it is inevitable that some members of the previous system's *élite* will be active in private business, particularly as the possibilities of making a political career in the new system appear more limited from their perspective.

The third special feature is the *sequence of changes*. As I have mentioned, institutional revolution began simultaneously in both the political and economic system. However, the fundamental transformation of political life — free elections, the introduction of the multi-party system and political pluralism — required less time than privatization and the reconstruction of other fundamental institutions in the economy. A new political system can be created faster than it takes to privatize the majority of a state-owned economy and implement many other profound economic reforms. As a result, we are witnessing a new sequence in Central and Eastern Europe from a historical perspective: 'mass democracy first, capitalism later', being the reverse of the classic sequence 'capitalism first, mass democracy later', as exemplified by nineteenth-century political history and the cases of democratization in Spain, Chile, South Korea and Taiwan.

This new historical sequence gives rise to a set of questions relating to the nature of the relationship between the democratic political system and the transition to capitalism. What could be the tensions between the two? What kind of democracy is needed in order to be able to complete the transition in the economy successfully? When we observe what is happening in Western democracies, how they are prisoners sometimes to narrow pressure groups, we begin to realize how difficult it will be to achieve the transition to a free market economy in Central and Eastern Europe successfully.

The task for Central and Eastern Europe is, obviously, not to go back to authoritarian solutions in order to follow history's classic sequence. This is because democracy in itself is of great value and because there have been various autocracies: pro-capitalist (e.g. South Korea, Taiwan) as well as populist ones, which were disastrous to the economy (e.g. Argentina during the Peron period). The task for Central

and East European countries is to build efficient and strong democracies able to continue the process of economic transformation. This requires, among other things, good electoral law, which would reduce excessive fragmentation of the party systems and the related instability of governments and constitutions, which should include norms limiting harmful spillovers from political struggle into the economy. For example, one such norm should protect the stability of public finance and therefore the stability of money from populist attempts to gain popularity by implementing increased expenditures which could only be financed through inflationary measures.

The role of initial economic conditions

Let me now turn to economic transformation. The process and outcome of this transformation depends on the initial conditions, on the conditions which accompanied the transition and on the adopted strategy of transformation. The latter is defined by the vision of the target system to be reached as a result of the transformation process and is implemented in a sequence of steps. Without such a clear vision, economic policy could easily follow a zig-zag course leading to an irreversible sequence of events which would preclude the achievement of a competitive market economy.

Identifying initial conditions greatly affects economic transformation. This is especially true of the initial economic structure. For example, in China in the late seventies, close to eighty per cent of the population was working in technically simple, easily divisible agriculture. If the agricultural sector had been privatized at that time, it could have brought about a massive positive change in the whole economy and been the first enormous stage in the self-stimulating process of directing China towards a market economy. The 'Chinese way' could not be applied so easily and effectively in Russia, for example, because agriculture plays a far less important role in the economy as a whole and is technically much less divisible.

Other important types of initial conditions are: the macroeconomic situation (hyperinflation or relative stability) and the kind of economic system defined in terms of the proportion of the public sector and the related ease and speed with which one can obtain a capitalistic structure in the economy. The initial type of economic system also determines the supply response of the economy to a stabilization and liberalization programme. I will return to those issues later.

The initial conditions in Central and East European countries were, on average, much more difficult than those in other cases of radical market-oriented reforms (e.g. in West Germany in 1948 or in Taiwan and South Korea some twenty years later). I see three main differences, all detrimental to Central and Eastern Europe. First, the burden of the previous system was much heavier in Poland, Hungary, Czechoslovakia, Bulgaria and certainly in the former Soviet Union. One part of this

burden, the proportion of output, was non-viable under market economic conditions because it was closely linked to the previous economic system or to the Comecon market which collapsed. This proportion was on average rather high, although it was higher in Ukraine or Slovakia than in Poland, Hungary or the Czech Republic. Another kind of burden was the psychological results of forty or more years of a centrally planned economy, as reflected in certain habits or attitudes towards income differentiation, private economic activity and the labour ethic.

The former socialist countries also suffered from a *deficient structure of human capital* as reflected in the lack of specialists in marketing, banking, finance, modern accounting, i.e. in all the fields that are vital for the proper functioning of a market economy. On the other hand, one of the few positive legacies of socialism was a fairly high level of *general education*, which enables quick learning of more specific skills and positively distinguishes Central and East European countries from many less developed countries. However, this initial high stock of general human capital may be depleted if proper economic reforms are not introduced; for, under such conditions, a deepening economic crisis could ensue, and this in turn would induce the emigration of the best specialists, an emigration made possible by political liberalization.

The second and very important difference referred to the type of economic system that existed at the start of the market-oriented reform. In Taiwan or South Korea at the turn of the fifties and sixties there already existed a weak form of capitalism, and economic reform largely boiled down to a shift from import stabilization to export-oriented growth. In West Germany before 1948 capitalism had been merely 'suspended' through the introduction of wartime economic mechanisms. Stabilization (currency reform) and liberalization (removing the *Bewirtschaftung*) were essentially sufficient to quickly restore competitive capitalism and to obtain a positive global reaction of supply to the stabilization-liberalization package. The former socialist countries faced a much more difficult situation, for capitalism there had been destroyed, not merely suspended. Apart from stabilization and liberalization it was therefore necessary to introduce difficult and time-consuming fundamental institutional changes, including massive privatization. A stabilization and liberalization programme had to be introduced in a largely socialist economy.

The third difference was that public administration in the former socialist countries was weaker, especially in terms of competence, than in the previously mentioned cases of radical market-oriented reforms. The inherited socialist administration was specialized in things that the state should not be doing in the economy, i.e. detailed intervention, and was weak in those things that are necessary, such as macroeconomic management. With the exception of East Germany, which relied on

massive imports from West Germany, it was impossible to have quickly a completely new and much more competent public administration. Although people in the higher echelons could be changed, the economic revolution had to be started with an essentially unchanged army of public servants.

The competence of the inherited public administration varied across the former socialist countries. It was higher in countries that had previously undertaken some decentralizing reforms (Hungary, Poland) than in those that had maintained a rigid centralized system.

But this brings me to the issue of the *differences in the initial conditions* among the countries of Central and Eastern Europe. Apart from the above-mentioned differences, I can see four others.

First, one can distinguish between well-defined and ill-defined states. The latter group included the countries of the former Soviet Union (and, as it later turned out, Czechoslovakia). All these countries, although facing enormous economic difficulties, had the additional task of reorganizing the state both internally and externally. So the top decision makers were in this respect even more overburdened than those in the relatively well-defined states, such as Poland.

The second difference refers to the economic system. None of the former socialist countries had a market economy, but nevertheless their initial economic systems differed. On the one hand there were degenerate centrally planned economies (in the former Soviet Union, in Czechoslovakia, Bulgaria, Romania) and on the other hand, what Thomas Bauer called 'neither planned nor market' economies. The latter was true first of all of Hungary and to a lesser extent of Poland. The countries which had some elements of the market mechanism had a certain advantage over the others, as the scope of the necessary changes, although still enormous, was somewhat reduced.

However, this modest advantage was totally offset in the case of Poland by the third difference, that of the *macroeconomic situation*. Poland in the middle of 1989 belonged to a very rare category, that of a socialist economy of shortage, struck by hyperinflation. This group was later joined by almost all the countries of the former Soviet Union, while Poland successfully eliminated hyperinflation and shortages.

On the other hand, the initial macroeconomic conditions in Czechoslovakia and Hungary were incomparably better. There were relatively few shortages, and the annual rate in Czechoslovakia was about ten per cent and in Hungary around thirty per cent. In Poland in August 1989 prices started to rise by forty per cent each month, the market dollar exchange rate exceeded several times the official one, shops were empty and foreign currency reserves declined dramatically.

The fourth difference had to do with *foreign debt*. Poland, Hungary and Bulgaria inherited a heavy burden of the debt, while Czechoslovakia and Romania were relatively free of it. Countries of the former group had to face the additional problem of negotiating with

their former creditors. This constituted an important element of the overall economic strategy in Poland and brought about an agreement whereby the Polish debt with respect to the Paris Club was to be reduced by fifty per cent.

Initial economic conditions and the choice of economic strategy

Disregarding the above discussed differences, one may say that all the post-socialist countries have to overcome two problems: (1) a deep structural crisis, which could be seen in the faulty inherited economic structure (a large and ineffective heavy industrial sector, strong dependence on the former Soviet Union market) and the low and falling overall economic efficiency. The latter led to a low standard of living when compared to countries that once had a similar level of development, for example East and West Germany, Czechoslovakia and Austria, Poland and Spain. (2) *Macroeconomic imbalance*, which ranged, as mentioned, from the macroeconomic catastrophe (as in Poland) to a relatively mild disequilibrium (Czechoslovakia, Hungary).

Economic strategy had to be the answer to these two major inherited problems. In order to remove the macroeconomic imbalance, a programme of macroeconomic stabilization was necessary. The more advanced the macroeconomic illness, the more rigorous such a programme had to be. In Poland in 1989, plagued with hyperinflation and massive shortages, a far more radical therapy was necessary than in Hungary, where the imbalance was much smaller.

In order to eliminate the shortages it was necessary, besides macroeconomic changes, to introduce liberalization, especially with respect to prices and foreign trade. An obvious step towards liberalization was the removal of constraints in the creation and development of the private sector.

The deep structural crisis had at its foundation the faulty system of a non-market economy dominated by the state-party. Therefore, the building of a new economic system (i.e. one in which the economy is driven by market forces, various forms of private ownership are predominant, the market is open to the world and a stable currency operates) had become a priority. The creation of a new economic order involved two kinds of steps, the already mentioned liberalization, i.e. increasing economic freedom, and a comprehensive transformation of economic institutions and practices (the privatization of enterprises, the reform of the tax system, banking sector and local government), as well as the creation of new ones, such as a stock exchange, for example.

The right strategy not only meant determining the range of activities, but also the speed of its implementation. A key factor is to realize that decisive stabilization and liberalization takes much less time than large-scale institutional restructuring. The leaders of the economic reforms had to choose between a radical strategy and various gradual strategies.

A radical strategy is based on expeditious and strict stabilization and liberalization and as speedy as possible fundamental institutional restructuring. As mentioned before, these first two changes could be implemented much faster than the last one. Thus, if the process of transition begins in these three areas at the same time, then the radical strategy means that the stabilization and liberalization must take place in essentially unchanged institutional structures. The danger of this strategy is that it is far more difficult to foresee the reaction of the economy to tough stabilization and liberalization measures; the reaction is usually worse than in an already restructured economy. This risk, however, must be compared to the dangers inherent in alternative strategies.

One of the gradual strategies is *gradual stabilization*. If, in the beginning, a country experiences hyperinflation, then taking such action resembles putting out a fire slowly. This strategy is not just risky, it is hopeless. Postponing the struggle against hyperinflation until a time when the economy has been privatized could only be compared to abandoning a fire for the sake of trying to rebuild the house whilst the inside is still burning. A gradual liberalization of prices and access to international trade would preclude a quick elimination of massive shortages as well as a definite improvement of the price structure. It would be a mere repetition of previous disastrous partial reforms.

A gradual reform would also mean wasting the political capital of the populace, namely, their increased readiness to accept difficult radical steps in the economy. Such capital is usually the benefit of a large-scale political breakthrough, but it also vanishes quite quickly, giving way to 'normal' politics conducted by political parties and a game of particular interests. Finally, social psychology tells us that people are more prone to adjust their attitudes to the surrounding environment when this environment has undergone a radical change than when it is gradually changing.

Consequently, in countries where there is a situation of macroeconomic catastrophe and deep structural crisis, *there are no solutions that are risk-free*. The least risky strategy with the best chances for success is a properly oriented state policy towards selected sectors of the economy (e.g. energy, transport, mining, rural communities) and with a carefully considered foreign policy aimed at opening foreign markets.

Radical strategy must be complemented by clear *external support* manifested by better access to foreign markets, favourable terms of foreign debt servicing, foreign investment, technical assistance in building new institutions, and improving skills and know-how. The success of reforms in Central and Eastern Europe is also dependent on the *internal economic policy* of the biggest Western countries. For example, the lack of budget discipline in the West, which results in higher interest rates in the financial markets of the world and decreased

access to funds, represents a severe set-back for the countries undergoing the reform process. More harmful still are the West's protectionist tendencies. I will return to this subject later.

Poland chose the radical strategy. It included, among other things, a radical liberalization of prices and foreign trade, the unification of foreign exchange rates and the establishment of the internal convertibility of the zloty, the tightening of macroeconomic policies and the strengthening of the position of the central bank. A comprehensive programme of legislative and institutional change was started at the same time, including privatization and de-monopolization of the economy. In all stages of reform we aimed at implementing strict unified rules, always bearing in mind that every extent of arbitrary central involvement under the pressure of interest groups would inevitably lead to the triggering of a spiral of pressures and an easing of economic rigors imposed on enterprises. This would in turn threaten the chances of increasing economic effectiveness. It was this striving to unify economic policies that made the difference between the Polish reform and the reforms in, for example, Russia and Ukraine. Other features also included a substantially larger degree of liberalization, especially in exports and imports.

Before I start discussing the results, let me mention the conditions which accompanied the reforms in Central and Eastern Europe. One can safely say that they were extremely difficult, much more difficult than those that prevailed during previous transitions to a market economy. West German reforms after 1948 were accompanied by the Korean boom, and economic reforms in Taiwan and South Korea at the turn of the 1950s and 1960s were implemented when world trade was at an all-time high. In contrast, the reforms in Central and East European countries were accompanied by the collapse of their exports to the former Soviet Union and a sharp deterioration in their terms of trade.

The stages and results of radical transformation

The Polish example and general analysis show the results of a radical economic programme, implemented in an economy struck by macroeconomic catastrophe and undergoing a grave structural crisis. Starting at the most general level we may note that such an economic strategy leads the economy through *two stages*.

The first stage is dominated by the effects of those actions that may be more quickly implemented: macroeconomic stabilization and microeconomic liberalization. I have in mind such effects as the radical reduction of the inflation rate; the quick elimination of shortages and the spectacular improvement of the range and quality of goods available to consumers and producers; the introduction of the convertibility of currency; a radical increase in the role of foreign trade; a shift of emphasis in state enterprises from production to sales and profits; and the beginning of increased efficiency in raw material and energy

utilization. Other changes which take less time refer to the part of the overall institutional transformation; for example, rapid growth of the private sector, especially in trade and services, and a speedy privatization of smaller units (shops, restaurants, transport vehicles and other assets of state enterprises).

The second phase consists of strengthening the achievements of the first in the areas of stabilization and liberalization and in completing the institutional transformation; for example, the privatization of larger enterprises, banking reform, tax reform, reform of the health services sector.

Central and East European countries are at various stages of economic transformation. Unfortunately, most did not make it through the first stage because of the failure of their stabilization programmes (Russia) or because their programmes were not decisive enough (Ukraine).

Only a few countries managed to complete the first phase and move to the second. Poland is the only country that started its way to a market economy, while experiencing a macroeconomic catastrophe, and successfully entered the second stage. Poland is also the first country in the region where, in 1992, new development forces turned out to be stronger than the tendency to decline (attributed to the restructuring of the economy), and which, as a result, recorded a positive growth rate of GDP.

On a more specific level, I would like to point out three lessons from the Polish experience. The Polish economy saw a most radical and spectacular eradication of lines and shortages, which had been so devastating in previous decades. At the same time, there has been a definite improvement in the amounts of offered goods as well as their quality; originally, this improvement was enhanced mainly by imports, but in time it relied increasingly on the availability of domestic products. Such a definite elimination of shortages was primarily a result of radical stabilization and liberalization, combined with quick privatization in the sphere of distribution (shops, wholesale, car transport).

The elimination of lines and shortages is obviously very important to consumers. But it also has its impact on culture: it forces shop assistants to give their customers much better treatment. Furthermore, eliminating shortages is one of the basic prerequisites of upgrading the operating efficiency of enterprises: only with the smooth functioning of relations between suppliers and consumers is it possible to effectively organize the flow of production in manufacturing plants. Additionally, the lack of shortages forms one of the preconditions for increased enterprise innovation.

Another effect of introducing the stabilization-liberalization package is an increase in the number of state-owned enterprises beginning to adjust to the rules of the market economy. A confirmation

of this statement can be found in results of analyses conducted by the World Bank.¹ This means that liberalization and stabilization alone, applied to a non-capitalist economy, can (apart from a significant improvement of the market itself) contribute to an element of growth in the effectiveness of some enterprises. The above cannot by any means be read as an argument against the privatization of these enterprises. On the contrary, combining the introduction of free prices, exchangeable currency, the elimination of shortages and free competition with a change in enterprise ownership can result in an even greater increase in effectiveness.

By virtue of an unusually rapid expansion in the private sector, highly efficient 'small privatization' (shops, restaurants, transport, small industrial sites) and quick privatization of some assets of the state-owned enterprises, one can justifiably claim now that the Polish economy is by far the most advanced in privatization among all post-socialist countries. The private sector, excluding agriculture and co-operative ownership, employed 13.2% of the workforce in 1989, 18.8% in 1990, 25.7% and 34.4% in 1992.² If we include agriculture and co-operatives, the share of employment in the private sector jumps up to 60% at the end of 1992, in which time the sector accounted for 50% of GDP. In the very difficult year of 1991, the value added generated in the private sector increased by 33%, in private manufacturing by 42% and in the private construction industry by 64%. One must not forget the significant 'grey area' existing within the national economy, a phenomenon typical for every transition period. If this second economy was included in private sector statistics, they would run even higher, especially with respect to the GDP share. One must also remember that the official statistics could not cope with the rapidly changing economy and as a result they overstated the decline in the statistical GDP. For example, a recent analysis carried out in the Research Institute of the Main Statistical Office in Warsaw puts the decline in Poland's GDP in 1990-91 at minus 5-10% instead of the previous 18%.³ This corrected figure includes the effects of the collapse of trade and the radically worsened terms of trading relations with the former Soviet Union in 1991.

Privatization

I would like now to say a few words about privatization. This is a fundamental part of the overall institutional restructuring and the one which distinguishes the post-1989 reform from previous reforms which were condemned because of the geopolitical constraints of a search for

¹ B. Pinto, M. Belka, Skrajewski, L. Krajewska, R. Sierhej, *Transforming State Enterprises in Poland — Macroeconomic Evidence on Adjustment*, December 1992.

² 'Informacja o sytuacji gospodarczej w 1992 roku', GUS, January 1993.

³ Z. Rajski, 'Produkt krajowy brutto' in L. Zienkowski, *Gospodarka polska w latach 1990-1992*, Warsaw, 1992.

some 'Third Way' solutions in the economy.

What can be said in general terms about privatization? We already know from the Polish experience that so-called small privatization, consisting in privatizing small units, shops, restaurants, can be completed extremely rapidly if proper methods like the auction process are used, and if it is handled by local authorities. This can take less than a year. The privatization of larger enterprises, however, creates more complex problems. First, because they are large and, as we know, large institutions are much more difficult to reform than small ones. Secondly, because socialism was concentrated in large enterprises. There was a tendency in the investment policy of central planners to build very large and consequently uneconomical enterprises. Some of these enterprises are quite simply non-viable. They cannot function, given their size or location, in a market economy, and of course this gives rise to the very difficult social problem of liquidation. Some of them cannot be rescued, some others have to shrink and this is certainly a challenge to a democratic political system. But there are many enterprises that could and should be privatized.

There is a big debate about the desirable pace of privatization, especially of larger enterprises. In my opinion privatization should be implemented quickly. The alternative strategy of trying to stabilize and reform a large inherited state sector should be rejected as very risky for the following reasons:

(1) because rapid privatization promises a more rapid increase in economic efficiency, that is, overcoming the most serious structural problems. To be sure, privatization will bring about this change if it is accompanied by liberalization, competition and an outward-looking economic policy. Otherwise one can end up with an overprotected, overregulated and therefore inefficient private sector, as in the case of India, until recently, or in the case of many Latin American countries.

(2) rapid privatization hastens the period of transition and reduces related uncertainty. And when uncertainty is high, necessary long-term decisions are harder to make.

(3) in a situation where a large state sector retains its position for an extended period of time, there is a great danger of political influences returning to the economy and affecting economic efficiency, thus impairing the overall standard of living. A large public sector, by its very nature, is liable to be politicized sooner or later. Having a large public sector capable of functioning according to strictly economic criteria is an impossible Utopian dream.

Banking reform

Let me make some comments on the banking sector, which is so often unjustly criticized. Few people like financial institutions, and banks are a favoured target of populist politicians.

There are also some academics who engage in a 'spurious product differentiation' by criticizing the banking sector in Central and Eastern Europe. Of course, the banks in these countries leave very much to be desired. But the basic mistake of these observers, apart from an often insufficient knowledge of the facts, is that they are using an unrealistic standard to judge the actual developments in the banking sector.

Banks as distinct, for example, from simple agriculture, are knowledge-intensive institutions, and a radical change in their behaviour takes more time, since it involves a slow and lengthy process of learning new skills and methods. Also, the necessary technological modernization of banks is a process impossible to complete in just two or three years.

It is worth recalling the start-up conditions in Poland and in most other post-socialist countries: the existence of a monobank (neither a central bank nor commercial bank), the tying up of each enterprise to a particular branch of this monobank, the absence of trade credit and extreme technological backwardness. Credit was associated with that which neither needs to be returned nor bears interest. There was also no information on debtors.

The most important change in the banking sector has been its insulation from political influences. This refers firstly to the central bank, which has to be institutionally strengthened, as in Poland, and made responsible for the stability of money. But, also, commercial banks must be free from political interference if allocative efficiency is to be increased. One step in this direction, taken in Poland in 1991, was the formation of independent supervisory boards in major state banks to shield the bank management from political pressures. The final step is to privatize the banks, thus encouraging competition among them.

Wages and the labour market

The ownership structure of the economy is important not just because it determines the efficiency of enterprises and the way supply operates on production, but because it shapes the behaviour of the demand for labour, and consequently the behaviour of wages in relation to productivity. And this is of great importance for the stability and growth of the economy. Here we approach the difficult question of the behaviour of wages in the economy, where — given the absence of private owners — there is no natural constraint to excessive wage growth, a constraint based on countervailing interests. Such was the situation in Poland and other post-socialist countries, as distinct from other cases of market-oriented reforms where capitalism already existed or was merely 'suspended'.

In the countries of the former group, the institutional imbalance in

the wage-determination process and the related danger of cost-push inflation and of the erosion of profits called for some wage control. This is especially true of situations where the trade unions were strong and the management side was weak and demoralized. This description is probably more correct with respect to the initial situation in Poland than that in Czechoslovakia or Hungary. Also, the inherited hyperinflation in Poland required that the wage-price spiral be radically broken. All this has led to the strengthening of wage controls within the tough stabilization programme in Poland.

But wage control is an unpopular instrument and comes under fire from two sides. On the one hand, it is criticized by populist socialists, to whom everything demanded by labour is just, even if giving in to demands destroys the labourers' own jobs (witness the destruction of jobs in East Germany due to the peaceful bombardment of this economy by radical wage increases).

On the other hand, wage control is attacked by the naïve liberal, who in turn believes that in any conditions the market is better than other arrangements — even if there are no conditions for its proper functioning. And such conditions do not exist if there is a very strong asymmetry between those who push for excessive increases in wages and those who could and would be willing to resist it. In such a situation wage controls may be a macroeconomic necessity.

But this is certainly a crude instrument, one in which efficiency falls over time. And this imperfect device should be replaced by the natural defence of profits, based on private property. Problems of wage determination in the absence of private owners provide, therefore, an additional argument in favour of rapid privatization.

The psychology of transformation

There are many other economic problems related to the transformation, but I will leave them aside and move to the issue of the psychology of transition. Let me start by noting something that may seem at first sight to be a paradox: what is happening in Central and Eastern Europe was not even dreamed of four or five years ago. Nobody, to my knowledge, had foreseen that the Soviet Union would collapse at that time and that the countries which used to belong to the Soviet Bloc would have a chance to freely shape their public life, to build a better economic system and to construct a democratic political system.

After four years, however, there is widespread discontent in every country. It is a complex issue which deserves to be examined closely. If economic instability is the sole cause, then why is there so much discontent in the West where the economic situation is incomparably better? Is it not also a question of frustrated expectations now that the euphoria of revolution has faded?

Let me start with a general statement; whatever you do there is going to be some dissatisfaction. A strategy of *status quo* or muddling

through is bound to generate growing discontent, since under such a programme the economic situation may only progressively worsen. But a *successful radical transformation* also unavoidably generates widespread dissatisfaction. Therefore, to reject such a strategy only because one notices manifestations of dissatisfaction is similar to committing the fallacy of demanding that one can move on Earth without producing any friction.

What are, therefore, the main sources of discontent related to successful economic transformation?

First, given the very difficult initial situation, the sharp decline in standards of living in certain stratas of society. However, it is likely that a decline would have occurred, perhaps even to a greater extent, under the strategy of *status quo* but people usually do not realize this. The problem is that most people tend to compare their present situation with that of the past, and on this basis they form judgements about a government's policies. This is a logical error because the individual's actual situation should be compared with the hypothetical situation that would exist under the best alternative policy, given the same initial conditions. But few people act like trained economists. Instead, most people base their judgements on the comparison of present with past, and this, of course, is always exploited by the opposition, which tends to attribute the deterioration to government policies.

The decline in the standard of living of some people is not, however, the only reason, and perhaps not the main reason, for social discontent. In East Germany the standard of living of most people visibly increased thanks to massive transfers from the West, but most East Germans are dissatisfied. In Poland the standard of living of many people who belong to the 'intelligentsia' declined, but this is the group which gives the strongest support to radical economic reform. Other forces generating dissatisfaction therefore must be at work.

The second source stems from the fact that under the previous system general economic freedom, that is, opportunities of great economic advancement, were strongly restricted for everybody. The new system radically enhances general economic freedom, but it can be tapped unevenly by various people, depending on their age, education, the region of the country in which they live, and so on. So economic freedom produces, at least in the first stage, a sort of new stratification of those who can tap directly into the new opportunities easily and those who cannot tap them as well. A normal resulting phenomenon due to the former experience is a sort of psychological cost: envy. And this is especially pronounced if persons think — rightly or wrongly — that the economic winners do not deserve their economic success because they are perceived as belonging to the *élite* of the previous system or have gained their money thanks to activity, which in this system was branded as 'speculation'.

The third and related source of discontent stems from the fact that

every economic system has a specific hierarchy of pay and prestige, and a hierarchy typical of a non-market and state-dominated economy. Therefore, as a country successfully moves from the former to the latter system, there are a lot of changes in *relative positions*.

Some groups are moving up and others are going down. The latter include, for example, workers in heavy industry and mining, the sectors which used to be the backbone of wasteful centrally planned economies. Those who lose in relative terms cannot be on the whole very supportive of radical market-oriented reform.

And finally, such reform is bound to generate some unemployment and deprive people of the only advantage related to the previous economic system: complete job security.

But successful economic reform, as distinct from failed economic reform or the *status quo*, also produces some important sources of its own support. The radical elimination of shortages and queues and the broadening of the range of goods and services is appreciated by the general public, and especially by women, who disproportionately carry the burden of shopping. Those who can directly tap the opportunities related to increased economic freedom are usually supportive of market-oriented reform. And their number is increasingly rising due to the rapid growth of the private sector. Workers employed in private firms are also more supportive of economic reform than those in state enterprises. So privatization may generate support for the capitalistic market economy. Finally, better educated people are more inclined to support radical economic reform than the less educated, perhaps because the former on average are more capable of understanding the challenges and opportunities of such reform.

Winners and losers and the political economy of transformation

Radical economic reform generates, therefore, some important sources of satisfaction and some important tendencies for discontent. Each of these two forces is then reflected, and possibly to some extent magnified, by two main types of political groupings existing, although in varying proportions, in all the former socialist countries: a) parties of reform; b) parties of frustration and interest groups (the two overlap to some extent).

Parties of reform, by definition, are mostly interested in implementing radical reforms. They try to appeal to winners and avoid exploiting the dissatisfaction of those who perceive themselves as losers. Parties of frustration and interest groups try to exploit discontent in order to get political power. We have, therefore, the following simplified picture of the economic, social and political dynamic: radical economic reform generates some important sources of satisfaction and some other tendencies for social discontent. These tendencies are reflected and magnified by the two main types of political groupings: parties of reform and parties of frustration and interest groups. The

political process is the interplay of these two main groups of political organizations and produces the political decisions that affect the economy. Changes in the economy induce some tendencies for satisfaction and some sources of discontent.

The role of external factors

The above is, of course, a very simplified picture. It ignores the role of the individual. But we know that the differences in personalities playing the key role matter, especially during the great transformation when institutional constraints are fluid and it is key individuals who shape the new institutions and decide whether the changes are irreversible.

Another omission to be filled is the role of external factors. They influence the economic situation of Central and Eastern Europe, and through this situation they affect a further social and political dynamic, as represented by the winners/losers ratio.

Western governments seem not to realize their own potential to harm or to increase the chances for success for economic reforms in the former socialist countries through what they consider to be quite marginal actions. This is especially true of measures determining the access to their own markets for exports from Central and Eastern Europe. Given that the share of these exports is at about two per cent of total EEC imports, but that those exports account for about fifty per cent of the total exports of the former socialist countries, there is an enormous leverage or sacrifice ratio, which may work either way. What is for the EEC countries a marginal restriction of access to their markets, may cause great harm to the countries undergoing radical economic reforms, thus affecting the complicated economic, social and political dynamic and reducing their chances for success. This is true of recent protectionist measures in the EEC. No amount of verbal encouragement from Western governments can compensate for the damage inflicted by these steps.

Response to the Lecture

I would like to thank Dr Balcerowicz very much for his *tour d'horizon* of the problems confronting the East European economies and societies in their process of transition to a market economy and to a democratic society. The economic situation facing Eastern Europe today gives grounds for both optimism and pessimism. As an economist I tend to pessimism, although it may be a tendency towards pessimism that engaged my initial interest in economics. If we try mentally to relocate ourselves in the summer, let alone the autumn of 1989, few of us could honestly say that we predicted the significant progress that has been made to establishing a market economy and the principles of democracy in Central and Eastern Europe. This has been a remarkable achievement for which Dr Balcerowicz personally deserves considerable credit.

As he said, on the economic front, we have seen a number of qualitative changes that are common to all the Central and East European economies. People's attitudes have changed, internal convertibility has been introduced, prices have been liberalized, the economies have moved from supply shortages to demand constraints and there has been a general transformation in the way the economies work. Furthermore, as Dr Balcerowicz indicated, this has been achieved against the most unfavourable external circumstances. The collapse of Comecon trading arrangements, although desirable as a long-term objective, was precipitous; the virtual collapse of the Soviet economy in 1990 and 1991 led to the loss of markets for East European industrial products and the greatly reduced supplies of energy and raw materials. Despite Western recession, all of the East European economies (with the exception of Romania) increased the volume of their exports to the OECD in 1991 compared with 1989 (even after correcting for the impact of German re-unification). However, these successes have been incurred at a far larger social and economic cost than was originally predicted and the countries are now entering a second stage of the reform process that may prove to be just as difficult as the first stage.

In the Central and East European countries, inflation rates, although higher than those in Western Europe, indicate that the threat of hyperinflation has been averted. Similarly, there is strong evidence of systemic transformation in Central and Eastern Europe. In Bulgaria and Romania inflation remains in the region of 100% and 200%, respectively, while the evidence of systemic transformation is far weaker in those countries. All the economies recorded falling industrial output and GDP in 1990 and 1991. Poland was the first economy to show an indication that the bottom has been reached and that industrial growth may now be resumed. However the stabilization recession has been longer and deeper for the majority of East European economies than it was for the majority of Latin American countries in the 1980s. The latter, however, were not attempting to introduce democratic

principles simultaneously. It may be argued that the fact that the transformation has been achieved without greater social unrest provided grounds for optimism in the long term.

However, there are still major problems to be encountered, including the problem of rising unemployment. East European statistics are difficult to interpret for a number of reasons, but there is strong evidence to indicate that industrial output in the state sectors has fallen far more sharply than employment in that sector since 1989. This indicates that greater efficiency in those sectors will also lead to far greater unemployment unless new markets can be found for the output of former state sector enterprises. This leads us back to the final point made by Dr Balcerowicz. He argued that the basic principles of the transition programme include macroeconomic stabilization and micro-economic transformation, involving liberalization and privatization. In addition Jeffrey Sachs normally adds Western assistance.

What can the West do to alleviate the problems that the East European economies will encounter in the next stage of the transition? I do not think it is unfair to argue that the Western response to date has not been exceptionally helpful. Foreign direct investment has not been as high as many of us had anticipated (or hoped) at the end of 1989. But private investors cannot be expected to invest on 'social' grounds. Western government assistance, however, has been niggardly in relation to the area's needs and hardly reflects the triumphalist atmosphere created by some politicians in 1989. This is not just a simple question of 'charity' or even morality, but a basic question of the costs and benefits to the West, and to Western Europe in particular, of encouraging stability and security in a potentially volatile region.

A vital factor in Poland's economic transformation was the ability to introduce domestic convertibility at a fixed (albeit depreciated) exchange rate. Broadly speaking, East European economies that have failed to introduce some variant of domestic convertibility at a reasonably stable rate have also failed to implement a genuine qualitative transformation. This of course begs the question of cause and effect. The implementation of convertibility in Poland was facilitated by the creation of a stabilization fund. Can other economies effect a successful transformation without similar external assistance and can they exercise the necessary monetary discipline to sustain fixed-rate convertibility?

There is also the problem of improving access for East European products to Western markets at a time of Western recession. Although the growth of Central and East European exports to the EC has exceeded expectations, much of this growth has been concentrated in areas for which over-capacity already exists in Western Europe. However, if we accept that the opportunity cost of labour in Eastern Europe will be relatively low in the short to medium term it follows that the East European economies have a genuine comparative advantage

in these areas. Furthermore, there is evidence that a large proportion of East European export earnings are spent on imports from the West and from the EC in particular, within a short period. Consequently, the net effect on employment in the EC caused by opening EC markets to East European products may be relatively small.

This brings us back to the 'sacrifice ratio' that Dr Balcerowicz raised. Although the employment sacrifice may be relatively small at the EC or national level, it is of course significant for the individuals concerned who face unemployment as a result of increased imports from Eastern Europe. This also has a political dimension to the extent that EC policy is susceptible to specific interest groups. In both the medium and the long term the question of access to EC markets could prove vital to East European economic recovery. Optimists must hope that those formulating policy in the EC are capable of recognizing this.

Alan Smith

Senior Lecturer in Economic and Social
Studies of Eastern Europe, SSEES

Questions and Answers

Judith Shapiro (Goldsmiths' College, London): I would like to return to the role of the old *élite* in the new system. In your view, is it a problem that people who messed up the system are now allowed to reap the rewards, or is it a problem of efficiency that these people do not perform a very good job in the system, or is it a political time-bomb, or some combination of all of these factors? And are there differences between the East European countries in this respect?

Nicholas Barr (London School of Economics and Political Science): you spoke about how economic reform created losers, and we know that the old system was inefficient and that the move to efficiency means a move to a different structure. [...] If one does not have losers, one perhaps has higher inflation, so, on the one hand, the transformation systematically creates losers; on the other hand, democracy plus losers means a political problem. [...] If one has a strong government, the transformation can be smoother and far quicker, but I would like to ask, if there is not strong government, might the transformation not happen anyway once one has democracy plus market forces?

Leszek Balcerowicz: there are two fundamental questions, the first referring to the role of what one can describe in general as the old *élite*, political and also economic, in the new system; and the second, about the social dynamics, the so-to-speak, 'losers-winners ratio' in the process. Now let me first refer to the empirical aspect and then to the normative aspects of the first question. If we look at the various countries of the former Soviet Bloc, we notice very important differences in the role of what some people refer to as the *nomenklatura*. The first difference refers to their role in the political system, and here, on the one hand, one can distinguish practically all the countries as in the Central Soviet Union, where they are very prominent; some of these countries, as in Central Asia, are pseudo-democracies, they are changing the shields and the names, but they are still authoritarian political systems. On the other hand, if you look at Poland, Hungary, the Czech Republic, you see that the political role of the old *élite* is much smaller. The second aspect is the economic role. And here I would formulate a generalization that regardless of whether there are any laws or not (I do not think one can devise any special laws and I am certainly not a proponent of any laws that would discriminate against an old *élite*), at least some of the members of the old *élite* will become prominent in the new system as entrepreneurs. And the more this is the case, the greater are the restrictions to their careers in the political system, restrictions in the legal sense or restrictions due to their political perception and political situation. This visible role is due to the fact that some of these people are well educated or well connected, and it is almost impossible to

counteract the latter factor by legal means; informal relations matter. Now the normative aspect, which refers to equity and social considerations that are partly related to equity. It is often said that the fact that some of these people are making economic careers is a problem from the equity point of view, but the perception of how serious the problem is differs across countries, and again it is an interesting question as to why. So, for example, what in Hungary was called a spontaneous privatization, in Poland was called *nomenklatura* privatization — perhaps, because in Hungary there was no martial law; so differences in the past may account for at least part of the difference in perception.

The second question refers to losers and winners. As an academic I tend to focus on problems, and this is why I concentrated on losers. But I did not say that the transformation involves only the creation of losers; it also produces people who perceive themselves to be winners. And their number increases all the time, and this is related, in a large extent, to the pace of the privatization process. Furthermore, I would see the differences across generations, and I would say that the proportion of people who perceive themselves to be winners is probably higher in the younger generation than in the older generation, at least in Poland. It seems that younger people believe that they can make use of newly opened general opportunities, just for the simple fact that economic education has become extremely popular now in Poland. So people clearly see their chance in studying economics, banking, finance, etc., and also studying foreign languages, especially English. So although one has losers because of this transformation process, one has also winners, and the question is how the ratio is being shaped. As I said, it depends also on external developments, it depends on the pace of economic transformation, including privatization, and it depends also, of course, on the internal dynamics of the political scene.

Jacek Rostowski (SSEES): can I just come back to the latter part of the second question, and that was whether once you have market economies in place and democracy, the process of transformation is unstoppable and that in fact it does not matter whether you have strong or weak government.

Leszek Balcerowicz: I don't think there is any automatism between having democracy and the transition to capitalism; this transition is far from smooth. For example, if one relied only on spontaneous privatization, which is set in motion by enacting liberal property rights in the beginning, it would probably bring about a capitalist economy in about twenty or more years. And the question is what economy would exist in the meantime, and this is why it is necessary to privatize state enterprises. But privatization is easily exploitable for political purposes and may be the subject of demagogic criticism. This is one example of

tensions between the political system and the transition to a more efficient economy. Trade policy, that is a tendency toward protectionism, is another. Narrow interest groups try to misuse the political system by increasing budgetary expenditures and, thus, the state budget deficit.

Geoffrey Hosking (SSEES): in Russia the problem is that so much of the economy is occupied by heavy industry. How would you advise them to proceed so that the ratio of losers to winners is not catastrophically high?

Leszek Balcerowicz: this is always the problem with advising foreign governments, especially if we realize that the issue is not a lack of economic advice, but a question of implementation. And there are no experts from outside, who would be better in implementing the right economic policies and in overcoming the political difficulties. I believe we are facing such a situation in Russia. The reformers in Russia, I think, more or less know what is right from the economic point of view and they do not need much general advice. They may need technical advice, which is also important, but I do not think that they have to be persuaded that macroeconomic stabilization is very important, given the initial hyper-inflation, or that liberalizing the economy is important, especially if you have a propensity for corruption. The point is that they are facing political barriers to the implementation of the right economic strategy, and here, I think, foreign advisers are at a loss. But perhaps advisers should just keep repeating certain things. First, that there is no way one can get out of economic and social difficulties while having higher and higher inflation. So, sooner or later, stabilization has to take place, and the later it takes place, the more difficult and costly it is going to be for obvious reasons, that is, because inflationary roots are then in people's minds, and also formal indexation has to take place. It seems to me that the present political strategy in Russia is probably to compromise on stabilization and liberalization for the sake of privatization. But the big point is whether privatization under the extreme monetary inequilibrium is possible. Perhaps it is possible. And second, how difficult stabilization is going to be if it takes place in a year or two. Then the social consequences would be much more serious. So I think external economic experts should draw attention to these points at least.

Sandy Graham: may I get back to the question of winners and losers and whether reforms are always on the side of the winners. My impression is that in the best Western economies it is not like that at all. Reformers are on the side of giving the best opportunities to all sections of society, such as, for example, through investment in education, health, social services, etc. I wonder if Dr Balcerowicz could comment on which are

the most successful economies in introducing those means for giving opportunities to those who are disadvantaged by the reforms.

[...]

Leszek Balcerowicz: let me start with the first question about conditions which accompanied the reform. They were extremely unfavourable especially because of the collapse of trade within the former Comecon. Another question refers to how the future developments in Western Europe would affect the situation in Eastern Europe. I think there are two channels. The first channel is trade, and here, the key is to have more access to West European markets. We have managed to sign association agreements with the European Community which contain certain trade liberalization. I would say that these agreements give us some more access but they fall short of what had been expected by us, especially with respect to the so-called sensitive products like textiles, agriculture and metallurgical products. The point is to avoid in the West an increase in protectionist barriers, especially with respect to these products. One should remember that, as far as metallurgical exports are concerned, they constitute a very small share of the EC market. On the other hand, the amount of damage which could be done to us by increased protectionism could be enormous. Further access to markets is very important. The second channel is a demonstration effect, which can be good or bad. Giving a good example, which would mean first avoiding protectionist pressures, and second, reforming Common Agricultural Policy. This policy is harmful economically for obvious reasons, in that it restricts access to Western markets, as well as politically. I can say from my own experience how difficult it was for me to convince the Polish farmers or their political representatives that we should go for a more liberal regime with respect to agriculture. They told me, you always keep on repeating that we should introduce proven Western methods, so we want EEC-type agricultural policy. I was desperately looking for a better model in the West, and I had great difficulty in finding a better one; what I could refer to was New Zealand. But I must tell you this was not very convincing in discussions with Polish farmers.

The second question refers to the problem of compensating people who may perceive themselves as losers. Let me first state that the principle of compensation is the right one, but the possibilities for compensation are limited. They are limited because the economy is undergoing transformation, and, if you want to keep the budget under control, the amounts of real money which can be spent on compensation are small, even though, at least in the Polish case, we have paid great attention from the very beginning to social safety net and unemployment compensation. It was part of the overall package of reforms. We have committed some mistakes; it turned out that we were too generous at the

beginning because we wanted to compensate the weakest, especially the pensioners, so much that we then had to implement corrections. Here I would like to say that the most important, from the social point of view, is economic development, because it creates jobs and increases the chances for an improved standard of living. But if you burden the economy at the start of reforms with excessive social expenditures, you jeopardise the prospect for economic development. And one of the challenges is to avoid this, despite enormous pressures to increase these expenditures.

The third question refers to inflation. Some inflation is due to the improvement of the price structure, that is, raising prices which were kept at artificially low levels to a realistic level. Countries differ in the extent to which this corrective inflation was already introduced. For example, as far as Poland and Hungary are concerned, most of the painful increases in prices have already been done. As a result, prices of foodstuffs and of energy have increased sharply. And this was one of the important reasons for the initially high rate of inflation. On the other hand there is still a problem in Russia, where the prices of fuel and energy are kept at a very low level, and the real level of these prices drops because general inflation is very high.

In response to two questions, one concerning the status of women in Poland, the other concerning the success of South Korea and Taiwan and whether it is attributable to these countries' protection of their markets:

Leszek Balcerowicz: these are really very fundamental questions, and I'll start with the subject of women. I think that on the whole women are winners in Poland, in the sense that the proportion of winners among women is higher than among men — and this is due to a very simple reason. It is women who do most of the shopping, and Poland used to be the country of massive shortages and queues. Thanks to a radical economic programme, queues disappeared and the range and quality of goods improved dramatically. And, as a matter of fact, I tend to meet various people in Poland, also the readers of my book, and the theme I most frequently hear, especially from women is: we are grateful that there are no longer shortages and queues. Perhaps for Westerners it is difficult to understand, but for someone who has lived for forty years with shortages and queues the sudden appearance of a variety of goods in shops without a need to queue, as well as the possibility of saving in the national currency, is something which is appreciated.

The second question concerns South Korea and Taiwan. I do not think the most important reason for their success was the fact that, to some extent, they protected their markets. The crucial point, in my view, was that they introduced sufficiently strong relative incentives to

export, had a dominant and dynamic private sector, and the state let the market decide the basic directions of economic development, that is, they followed their comparative advantage. There is often a mistaken belief that Poland was flooded with imports, especially with imports of consumer goods. What really happened was an explosion of exports. In Poland exports to the West increased in 1990 by 43%, and in 1991 by 12%. Imports in 1990 increased much less, and then increased faster than was true in 1991. But what happened in the Polish economy was a massive re-orientation. The role of foreign trade has radically increased, and I consider this change one of the most important in the Polish economy. In the first months of 1990 it might seem to many people that there were mostly imported goods on the Polish shelves, especially foodstuffs. But this was to some extent caused by the fact that, before, consumer goods imports were somewhat of a forbidden fruit. And another point, import competition worked. There had been an amazing improvement in the quality and range of Polish goods, and this is mostly because of competition.

Foreign trade liberalization was very important also because of the next issue which was raised in the discussion: de-monopolization. We had to liberalize the prices as, otherwise, there would be no hope of getting rid of shortages nor of having good price information for decentralized decision-making. But we knew that there were many domestic producers with dominant positions, and it was impossible to break them up and, sometimes, unreasonable. This is why we had to link the price liberalization to a comprehensive foreign trade liberalization. This was no substitute for a liberal foreign trade regime as a device to control domestic producers. But we also introduced a programme of breaking up certain concentrated industries like the sugar industry, meat-processing industry and transportation.

Wstęp to wykładu

Chancellor's Hall
Senate House
University of London
27 November 1992

Dostojni Goście, Panie Palmi, Panie i Panowie,

Pragnę Państwa powitać na szóstym wykładzie z serii sponsorowanej przez Fundację M B Grabowskiego. Szkoła Studiów Słowiańskich i Wschodnioeuropejskich (SSEES) jest niezwykle wdzięczna fundacji Grabowskiego, jej członkom oraz Przewodniczącemu, Panu Palmi za wsparcie, dzięki któremu dzisiejszy wykład mógł dojść do skutku.

Fundacja została założona przez M Grabowskiego w celu propagowania kultury polskiej w Wielkiej Brytanii. Pan Grabowski urodził się w Wiźnie w Polsce, ukończył liceum Stefana Batorego w Wilnie i przybył do Anglii w 1940 jako oficer Polskich Sił Zbrojnych. Był założycielem znanej galerii Grabowskiego oraz hojnym sponsorem kulturalno-społecznej działalności charytatywnej. M B Grabowski zmarł w 1976 roku.

Każdy wykład z tej serii, po prezentacji na wydziale, jest zazwyczaj publikowany w języku polskim i angielskim. Bieżący wykład jest szóstym z kolei po wykładach: Normana Daviesa (1983), Jerzego Zubrzyckiego (1985), Piotra Wandycza (1987), Jacka Woźniakowskiego (1989) i Jerzego Peterkiewicza (1991).

Mamy zaszczyt gościć dzisiaj jako wykładowcę Dr Leszka Balcerowicza, polskiego wicepremiera i Ministra Finansów w latach 1989-91. Jego obecność tutaj jest dla mnie szczególnie miła, gdyż Leszek Balcerowicz znam od ponad dziesięciu lat, jako wybitnego ekonomistę i mojego osobistego przyjaciela. Gdy latem 1989, przebywając na wakacjach we Francji, usłyszałem, iż Balcerowicz stanął na czele polskiej gospodarki w pierwszym postkomunistycznym rządzie tego kraju, moje zdziwienie prawie dorównało mojej radości. W moim przekonaniu nikt inny nie mógłby lepiej wywiązać się z zadania przeprowadzenia transformacji polskiej gospodarki.

Mój entuzjazm przyćmiewał tylko fakt, iż w konsekwencji nie będzie on mógł poprowadzić zajęć w SSEES zaplanowanych na następny semestr w ramach serii seminariów magisterskich. Dziś nadarza się okazja aby nadrobić zaległości spowodowane tamtymi wydarzeniami.

Leszek Balcerowicz jest autorem i wykonawcą tego co zostało nazwane "planem Balcerowicza", czyli uderzeniowych projektów stabilizacji i przekształceń niezbędnych do jak najszybszego

przestawienia rozpadających się gospodarek socjalistycznych nękanych hiperinflacją na rozwój w kierunku gospodarki rynkowej przy założeniu, iż niemożliwe jest zbyt długie trwanie w zawieszeniu pomiędzy dwoma systemami. Gdy rozpadł się system kontroli centralnej należało jak najszybciej zapewnić działanie mechanizmów rynkowych, co też nastąpiło. Na przestrzeni ostatnich lat ten system przemian gospodarczych poddany został poważnej krytyce, głównie ze względu na koszty gospodarcze w kategorii produkcji jak i skutki społeczne w postaci bezrobocia. Wydaje się, iż w wyniku tej krytyki reformatorzy w Rosji działają aż nazbyt ostrożnie. Rezultaty takiego stopniowego podejścia przy rozpadzie starego systemu są oczywiste, a mianowicie: galopująca hiperinflacja i gwałtowne oddalanie się od gospodarki rynkowej. Gospodarki Europy Środkowej, gdzie reformy rynkowe przeprowadzono błyskawicznie ulegają zaś stabilizacji i rozwojowi, tak jak to ma miejsce w Polsce. Pionierem tych przemian gospodarczych jest Leszek Balcerowicz i jego teraz proszę o głos.

Jacek Rostowski

Wykładowca w dziedzinie Ekonomii Rosji i Europy Wschodniej, SSEES

EUROPA WSCHODNIA: PRZEMIANY GOSPODARCZE, SPOŁECZNE I POLITYCZNE

LESZEK BALCEROWICZ

Na wstępie chciałbym podkreślić, iż jestem szczęśliwy i zaszczycony, że mogę dzisiaj przedstawić Państwu kilka uwag porównawczych na temat procesu zmian zachodzących w Europie Wschodniej i Środkowej. Jest mi szczególnie przyjemnie spotkać tu dziś mych przyjaciół, którzy pomagali mi nadać gospodarce polskiej nowy kierunek: Stanisława Gomułkę i Jacka Rostowskiego; chciałbym też podzielić się z Państwem moimi doświadczeniami z procesu wprowadzania przemian.

Trzy cechy przekształceń całościowych

Zanim zajmę się analizą pewnych podstawowych problemów związanych z procesem przemian ekonomicznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej chciałbym zwrócić uwagę na trzy podstawowe cechy, które odróżniają przemiany zachodzące w tych krajach od jakichkolwiek innych przypadków znanych mi z historii.

Pierwszą z tych cech jest ogromny zasięg dziedzin, w których zachodziły (lub musiały zajść) procesy przebudowy. Istotną sprawą jest tu fakt, iż radykalnej przebudowie poddane zostały zarówno systemy polityczne jak i gospodarcze, podczas gdy radykalne reformy w przeszłości często koncentrowały się tylko na jednym z tych systemów. Na przykład, w Hiszpanii w połowie lat siedemdziesiątych czy Korei Południowej pod koniec lat osiemdziesiątych gdzie istniała już rynkowa gospodarka kapitalistyczna celem reformy była demokratyzacja systemu politycznego przy praktycznym zachowaniu tego samego systemu gospodarczego. Natomiast w Meksyku w ostatnich latach bądź w Korei Południowej czy na Tajwanie we wczesnych latach sześćdziesiątych reformy skoncentrowały się na gospodarce przy zachowaniu starego systemu politycznego. W Krajach Europy Środkowej i Wschodniej reformy zakładały równoległe przemiany systemu politycznego jak i gospodarki.

Drugą cechą szczególną jest sposób wprowadzania tych przemian. Zakres przebudowy systemu instytucjonalnego krajów Europy Środkowej i Wschodniej można uznać za rewolucyjny. Na szczęście ta rewolucja — w odróżnieniu od tych z przeszłości — przebiegała pokojowo. Mimo, iż jesteśmy świadkami krwawych konfliktów w Jugosławii i wielu częściach byłego Związku Radzieckiego, źródłem ich jest nacjonalizm, a nie przemiany społeczne związane z radykalną

przebudową instytucji. I znów pod koniec drugiego tysiąclecia po Chrystusie nacjonalizm jawi się jako potężna i często destrukcyjna siła.

Nie ma potrzeby podkreślać jak ważna jest przebudowa bez rozlewu krwi. Poważną jej konsekwencją jest zachowanie elity starego systemu, która przoduje w procesie poszukiwania swej roli w nowopowstającej rzeczywistości. Byłe kraje bloku socjalistycznego różnią się między sobą, jeśli o tę rolę chodzi. W wielu republikach byłego Związku Radzieckiego członkowie tej elity mają większe wpływy polityczne niż w Polsce, na Węgrzech bądź w Republice Czeskiej. To samo odnosi się do ich miejsca w nowopowstającej klasie przedsiębiorców. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę ich doświadczenie w zarządzaniu, jak i czasem ich koneksje, nieunikniona wydaje się sytuacja, w której pewna część starej elity stanie się aktywna w sferze przedsiębiorczości prywatnej, zwłaszcza że możliwości kariery politycznej w jej przypadku mogą być bardziej ograniczone.

Trzecią zasadniczą cechą jest kolejność przemian. Jak już wspominałem, rewolucja instytucjonalna rozpoczęła się równocześnie w systemie politycznym i gospodarczym. Niemniej jednak, zasadnicze przemiany życia politycznego — wolne wybory, wprowadzenie systemu wielopartyjnego i pluralizmu politycznego — wymagały mniej czasu, niż prywatyzacja i rekonstrukcja innych podstawowych instytucji gospodarczych. Nowy system polityczny może powstać w czasie znacznie krótszym, niż jest on niezbędny do prywatyzacji większości gospodarki państwowej i wdrożenia innych niezbędnych reform ekonomicznych. Z punktu widzenia perspektywy historycznej jesteśmy w konsekwencji świadkami nowej kolejności przemian: „najpierw masowa demokracja, a potem kapitalizm”. Jest to odwrócenie klasycznej sekwencji i „najpierw kapitalizma, a potem demokracja”, jak miało to miejsce na przykład w historii politycznej dziewiętnastego wieku oraz w przypadku procesów demokratyzacji w Hiszpanii, Chile, Korei Południowej i na Tajwanie w obecnym stuleciu.

Ta nowa perspektywa historyczna nasuwa szereg pytań odnośnie natury związku pomiędzy demokratyzacją systemu politycznego i przejściem do kapitalizmu. Jakie mogą się wytworzyć pomiędzy nimi napięcia? Jaki powinien być rodzaj demokracji, by proces przebudowy gospodarczej przebiegł pomyślnie? Gdy obserwujemy, co dzieje się w demokracjach zachodnich, jak często ulegają one presji wąskich grup nacisku, zaczynamy zdawać sobie sprawę jak trudno będzie pomyślnie poprowadzić proces przejścia do gospodarki wolnorynkowej w Europie Środkowej i Wschodniej.

Rozwiązaniem nie jest oczywiście powrót Europy Wschodniej i Środkowej do rozwiązań autorytarnych zgodnie z klasycznymi procesami historycznymi. A to dlatego, iż demokracja jest wartością istotną samą w sobie, jak również z powodu istnienia w przeszłości różnych autokracji, zarówno prokapitalistycznych (na przykład Korea Południowa czy Tajwan) jak i populistycznych, które okazały się zabójcze dla gospodarki (na przykład Argentyna w okresie rządów Perona). Zadaniem krajów Europy Środkowej i Wschodniej jest budowa sprawnych i silnych demokracji zdolnych do kontynuowania procesu przebudowy

gospodarczej. Wymaga to, między innymi, istnienia właściwego prawa wyborczego, które zredukowałoby nadmierne rozdrobnienie systemu partyjnego i związaną z tym niestabilność rządów oraz konstytucji, które powinny zawierać ustawy ograniczające wpływ walki politycznej na gospodarkę. Przykładowo, jedna z takich ustaw powinna chronić stabilność budżetu, a przez to stabilność pieniądza wobec populistycznych prób zyskania popularności przy pomocy wydatków uzyskanych środkami zwiększającymi inflację.

Rola wyjściowych warunków ekonomicznych

Chciałbym teraz powrócić do przemian gospodarczych. Sam proces i wynik tych przemian zależy od: warunków wyjściowych, od warunków towarzyszących przemianom i od przyjętej strategii przemian. Ta ostatnia jest zdeterminowana wizją docelową systemu, który powstanie w wyniku tych przemian. Bez takiej jasnej wizji polityki gospodarczej łatwo o zejście z raz wytyczonej drogi co doprowadziłoby do pojawienia się zjawisk wykluczających osiągnięcie celu, jakim jest konkurencyjna gospodarka rynkowa.

Warunki wyjściowe mają ogromny wpływ na przemiany gospodarcze. Na przykład w Chinach w późnych latach siedemdziesiątch blisko 80% ludności zatrudnione było w łatwo podzielny sektorze rolniczym. Gdy sektor ten wtedy zaczęto prywatyzować przyniosło to ogromne pozytywne zmiany w całej gospodarce; był to pierwszy olbrzymi krok w kierunku samonapędzającego się procesu przechodzenia Chin do gospodarki rynkowej. Ta "metoda chińska" nie jest łatwa do zastosowania na przykład w Rosji, gdzie rolnictwo odgrywa w całej gospodarce dużo mniejszą rolę i jest technicznie znacznie mniej podzielne.

Pozostałe zasadnicze rodzaje warunków wstępnych to: sytuacja makroekonomiczna (hiperinflacja bądź względna stabilizacja), a także rodzaj systemu gospodarczego definiowanego przy pomocy udziału sektora prywatnego oraz możliwości i tempa, w którym może być osiągnięta struktura kapitalistyczna gospodarki. Wyjściowy typ systemu ekonomicznego determinuje również reakcję podażową gospodarki na program stabilizacji i liberalizacji. Do tych zagadnień powrócę w dalszej części wykładu.

Warunki wyjściowe w krajach Europy Środkowej i Wschodniej były generalnie znacznie trudniejsze, niż w innych przypadkach wprowadzania radykalnych reform rynkowych (na przykład w Niemczech Zachodnich w 1948 roku lub na Tajwanie i w Korei Południowej jakieś trzydzieści lat temu). Za najbardziej uciążliwe dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej uważam trzy zasadnicze różnice. Po pierwsze, pozostałości poprzedniego systemu były znacznie większe w Polsce, na Węgrzech w Czechosłowacji, Bułgarii i z pewnością w byłym Związku Radzieckim. Jedną z tych pozostałości — rozmiar wielkości produkcji — był nie do zrealizowania w warunkach gospodarki rynkowej ze względu na bliskie powiązania z poprzednim systemem bądź rynkiem RWPG, który uległ załamaniu. Ogólnie rzecz biorąc wielkość ta była duża, chociaż wyższa na Ukrainie czy Słowacji niż w Polsce, na

Węgrzech czy w Republice Czeskiej. Innym rodzajem pozostałości były efekty psychologiczne, jakie przyniosło z górą czterdzieści i więcej lat gospodarki sterowanej centralnie, widoczne zwłaszcza w pewnych przyzwyczajeniach i postawach odnośnie podziału dochodów, prywatnej działalności gospodarczej i etyki pracy.

Byłe kraje socjalistyczne ucierpiały również na skutek niedoborów w strukturze kapitału ludzkiego przejawiających się w braku specjalistów z dziedziny marketingu, bankowości, finansów, nowoczesnej księgowości, czyli tych wszystkich dziedzin niezbędnych dla funkcjonowania gospodarki rynkowej. Z drugiej strony jednak jedną z nielicznych pozytywnych pozostałości po socjaliźmie był stosunkowo wysoki poziom wykształcenia ogólnego, który umożliwia szybkie opanowanie umiejętności specjalistycznych i odróżnia kraje Europy Środkowej i Wschodniej od większości krajów mniej rozwiniętych. Niemniej jednak ten początkowo wysoki potencjał kapitału ludzkiego może ulec spadkowi, jeśli nie wprowadzi się odpowiednich reform gospodarczych; w takich warunkach musi postępować pogłębienie kryzysu ekonomicznego, które w wyniku postępującej liberalizacji doprowadzi do emigracji najlepszych specjalistów.

Druga, niezwykle istotna różnica odnosi się do rodzaju systemu ekonomicznego, jaki obowiązywał przed wprowadzeniem reform w kierunku gospodarki rynkowej. Na Tajwanie i w Korei Południowej na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych istniała już słaba odmiana kapitalizmu, przeto reforma gospodarcza w głównej mierze ograniczona była do przejścia od sytuacji poziomu importu do rozwoju zorientowanego na eksport. W Niemczech Zachodnich przed 1948 rokiem kapitalizm uległ niejako "zawieszeniu" ze względu na wprowadzenie mechanizmów gospodarki okresu wojennego. Stabilizacja (reforma waluty) i liberalizacja (likwidacja *Bewirtschaftung*) okazały się zasadniczo wystarczające by szybko przywrócić konkurencyjny kapitalizm i uzyskać w sumie pozytywną reakcję podaży na wymagania pakietu stabilizacyjno-liberalizacyjnego. Byłe kraje socjalistyczne stanęły w obliczu znacznie trudniejszej sytuacji, gdyż tam kapitalizm został zniszczony a nie tylko zawieszony. Poza procesami stabilizacji i liberalizacji konieczne było wprowadzenie zmuszonych i czasochłonnych fundamentalnych zmian w strukturze instytucji włącznie z masową prywatyzacją. Stabilizację i liberalizację trzeba było wprowadzić do gospodarki będącej jeszcze w głównej mierze gospodarką socjalistyczną.

Trzecią różnicą był fakt, iż administracja publiczna w byłych krajach socjalistycznych, w porównaniu z wyżej wymienionymi przykładami wprowadzania radykalnych reform zorientowanych na gospodarkę rynkową, była słabsza, zwłaszcza jeśli chodzi o kompetencje. Odziedziczona po socjaliźmie administracja specjalizowała się w dziedzinach, w które państwo nie powinno ingerować, a była słaba w dziedzinach tak istotnych jak sterowanie makroekonomiczne. Z wyjątkiem Niemiec Wschodnich, które mogły masowo sprowadzać specjalistów z Niemiec Zachodnich, niemożliwe było szybkie uzyskanie nowej i bardziej kompetentnej kadry administracji publicznej. Mimo iż można było wymienić ludzi na wyższych stanowiskach, rewolucję

ekonomiczną należało zacząć z zasadniczo tą samą armią urzędników państwowych.

Kompetencje odziedziczonej administracji publicznej różniły się w poszczególnych krajach socjalistycznych. Były wyższe w krajach, które uprzednio podjęły reformy decentralizacyjne (Węgry, Polska), niż w krajach o sztywnym systemie centralnym.

Tutaj dochodzimy do kwestii indywidualnych różnic w warunkach wyjściowych w poszczególnych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Oprócz tych już wyżej wymienionych dodałbym następujące cztery.

Po pierwsze, można wprowadzić rozróżnienie pomiędzy państwami dobrze i źle zdefiniowanymi pod względem terytorialnym. Ta druga grupa obejmowała kraje byłego Związku Radzieckiego (i, jak się później okazało, Czechosłowację). Wszystkie te kraje które stały w obliczu olbrzymich trudności gospodarczych, otrzymały dodatkowe zadanie reorganizacji państwa zarówno wewnątrz jak i zewnątrz. Przywódcy tych krajów byli zatem bardziej obciążeni balastem problemów niż ich partnerzy w krajach stosunkowo dobrze zdefiniowanych, takich jak Polska.

Druga różnica odnosi się do systemu gospodarczego. Żadne z krajów socjalistycznych nie posiadało gospodarki rynkowej niemniej jednak ich systemy ekonomiczne różniły się między sobą. Z jednej strony były to zdegenerowane gospodarki centralnie planowane (w byłym Związku Radzieckim, w Czechosłowacji, Bułgarii, Rumunii) a z drugiej gospodarki, które Thomas Bauer określił mianem: 'ani planowe ani rynkowe'. To ostatnie określenie dotyczy zwłaszcza Węgier i do pewnego stopnia Polski. Kraje, w których istniały pewne elementy mechanizmów rynkowych, miały pewną przewagę nad innymi, gdyż zakres koniecznych dla nich przemian, mimo iż nadal ogromny, był nieco zredukowany.

Niemniej jednak w przypadku Polski ta mała przewaga została całkowicie zniwelowana poprzez trzecią różnicę, mianowicie przez sytuację makroekonomiczną. Polska w połowie 1989 należała do rzadkiej kategorii krajów nękanych hiperinflacją, w których istniała socjalistyczna gospodarka niedoborów. Do tej grupy dołączyły się później prawie wszystkie kraje byłego ZSSR, podczas gdy Polska z powodzeniem wyeliminowała hiperinflację i niedobory.

Z kolei w Czechosłowacji i na Węgrzech wyjściowa sytuacja makroekonomiczna była bez porównania lepsza. Niedobory były stosunkowo mniejsze, roczna stopa inflacji w Czechosłowacji wynosiła około dziesięciu procent, a na Węgrzech około trzydziestu procent. W Polsce, w sierpniu 1989, ceny wzrosły o czterdzieści procent miesięcznie, kurs dolara na rynku wielokrotnie przewyższał kurs oficjalny, w sklepach były pustki, a rezerwy walutowe dramatycznie malały.

Czwarta różnica odnosi się do długu zagranicznego. Polska, Węgry i Bułgaria otrzymały w spadku jarzmo długu podczas gdy Czechosłowacja i Rumunia były stosunkowo od niego wolne. Kraje tej pierwszej grupy musiały zmierzyć się z dodatkowym problemem negocjowania długu u byłych wierzycieli. Stało się to ważnym elementem generalnej strategii

ekonomicznej Polski i zaowocowało porozumieniem, według którego Polskie zadłużenie wobec Klubu Paryskiego ma zostać zredukowane o 50 %.

Wyjściowe warunki ekonomiczne i wybór strategii ekonomicznej

Pomijając wyżej wymienione różnice można stwierdzić, że wszystkie kraje socjalistyczne musiały się uporać z dwoma problemami: (1) głębokim kryzysem strukturalnym, który przejawiał się w odziedziczonej złej strukturze gospodarczej (potężny i mało wydajny sektor przemysłu ciężkiego, silna zależność od rynku byłego Związku Radzieckiego) oraz w niskiej i wciąż malejącej ogólnej efektywności gospodarki. Ta ostatnia prowadziła do niskiej stopy życiowej w porównaniu z krajami, które dawniej były na podobnym poziomie gospodarczym, na przykład Niemcy Wschodnie i Zachodnie, Czechosłowacja i Austria, Polska i Hiszpania. (2) Nierównowaga makroekonomiczna, która, jak wspominałem, wahała się pomiędzy katastrofą makroekonomiczną (jak w Polsce) a stosunkowo słabą nierównowagą (Czechosłowacja, Węgry).

Strategia ekonomiczna musiała więc rozwiązać te dwa odziedziczone problemy. W celu usunięcia nierównowagi makro-ekonomicznej należało koniecznie wprowadzić program ekonomicznej stabilizacji. Im bardziej była zaawansowana choroba makroekonomiczna tym bardziej rygorystyczny musiałby być taki program. W Polsce w 1989, nękaną hiperinflacją i masowymi niedoborami, konieczna była terapia znacznie radykalniejsza niż na Węgrzech, gdzie nierównowaga była znacznie mniejsza.

W celu wyeliminowania niedoborów konieczne było, oprócz zmian makroekonomicznych, liberalizacja zwłaszcza w odniesieniu do cen i handlu zagranicznego. Oczywistym krokiem w kierunku liberalizacji było usunięcie ograniczeń w tworzeniu i rozwoju sektora prywatnego.

Głęboki kryzys strukturalny miał swoje korzenie w wadliwym systemie gospodarki nierynkowej, zdominowanym przez państwo-partię. Dlatego też głównym zadaniem stała się budowa nowego systemu, tzn. takiego, w którym gospodarka napędzana jest mechanizmami rynkowymi, z dominującą własnością prywatną, z rynkiem otwartym na zagranicę i stabilną walutą. Tworzenie nowego porządku ekonomicznego obejmowało dwa rodzaje kroków: wyżej wymienioną liberalizację, tzn. wzrost wolności gospodarczej oraz głęboką przebudowę starych zwyczajów gospodarczych (prywatyzacja przedsiębiorstw, reforma systemu podatkowego, sektora bankowego i samorządów) jak i tworzenie nowych instytucji, takich jak na przykład giełda papierów wartościowych.

Właściwa strategia nie ograniczała się tylko do wyboru rodzaju działań ale i szybkości ich wprowadzania. Przede wszystkim należało sobie zdać sprawę, że procesy stabilizacji i liberalizacji zabiorą mniej czasu niż zakrojone na szeroką skalę przekształcenia instytucjonalne. Kierujący reformami gospodarczymi musieli dokonać wyboru pomiędzy strategią radykalną a różnymi sposobami stopniowego wprowadzania zmian.

Strategia radykalna jest oparta na zdecydowanej stabilizacji i liberalizacji oraz jak najszybszej fundamentalnej przebudowie instytucji. Jak wyżej wspomniałem, te dwie pierwsze zmiany można wprowadzić szybciej niż tę ostatnią. Tak więc, jeśli proces przemian zaczyna się od razu w tych trzech dziedzinach, strategia radykalna oznacza, że procesy stabilizacji i liberalizacji będą zachodzić w jeszcze zasadniczo niezmiennych strukturach instytucjonalnych. Niebezpieczeństwem tego rozwiązania jest fakt, iż dużo trudniej jest przewidzieć reakcję gospodarki na ostre kroki stabilizacyjne i liberalizacyjne oraz, że reakcja jest na ogół znacznie gorsza niż w gospodarkach, które są już rynkowe. Niemniej jednak, to ryzyko musi być porównane z niebezpieczeństwem innych strategii.

Jedną ze strategii stopniowych jest metoda *stopniowej stabilizacji*. Jeśli na początku kraj jest dotknięty hiperinflacją, metoda ta przypomina powolne gaszenie pożaru. Strategia taka jest bez szans. Odkładanie walki z hiperinflacją do czasu sprywatyzowania gospodarki można porównać tylko do zaprzestania gaszenia pożaru w celu remontu palącego się domu. Stopniowe uwalnianie cen i dostępu do rynków zagranicznych wykluczałoby szybkie wyeliminowanie masowych niedoborów i nie pozwoliłoby na zdecydowaną poprawę struktury cen. Metoda ta byłaby tylko powtórzeniem znanych z przeszłości nieefektywnych reform cząstkowych.

Reformy stopniowe oznaczałyby również marnotrawienie cennego kapitału jakim jest gotowość społeczeństwa do akceptacji radykalnych kroków w gospodarce. Takie nastawienie jest zazwyczaj rezultatem wielkich przemian politycznych, ale stosunkowo szybko zanika ustępując drogi normalnej grze politycznej i forsowaniu odcinkowych interesów. Co więcej, jak wiadomo z psychologii społecznej, ludzie są bardziej skłonni dostosować się wewnątrz do otoczenia, w którym zaszły radykalne zmiany, niż do tego, które tylko stopniowo się zmienia.

W konsekwencji w krajach dotkniętych makroekonomiczną katastrofą i głębokim kryzysem strukturalnym nie istnieją *rozwiązania wolne od ryzyka*. Strategią najmniej ryzykowną i najbardziej rokującą powodzenie jest strategia radykalna uzupełniona o politykę wobec wybranych sektorów np. telekomunikacji, energetyki, górnictwa oraz przemysłana polityka zagraniczna skierowana na otwarcie rynków zagranicznych.

Strategia radykalna musi mieć wsparcie w konkretnej *pomocy zewnętrznej* przejawiającej się w zapewnieniu dostępu do rynków zewnętrznych, korzystnych warunków spłacania długów zagranicznych, pomocy technologicznej przy budowie nowych instytucji oraz szkolenia specjalistycznego. Powodzenie reform w Europie Środkowej i Wschodniej zależy także od *wewnętrznej polityki gospodarczej* największych krajów Zachodu. Przykładowo, brak dyscypliny budżetowej w państwach zachodnich, którego wynikiem jest wysokie oprocentowanie i ograniczenie dostępu do funduszy, na międzynarodowych rynkach finansowych stanowi znaczne utrudnienie dla krajów, w których zachodzą reformy. Jeszcze bardziej szkodliwe są zachodnie tendencje protekcyjnistyczne. Do tego zagadnienia powrócę w dalszej części wykładu.

Polska wybrała strategię radykalną. Pociągnęło to za sobą w konsekwencji m in. radykalną liberalizację cen i handlu zagranicznego, ujednoczenie kursu walutowego oraz wprowadzenie wymienialności złotówki, zaostrenie polityki makroekonomicznej i umocnienie pozycji banku centralnego. Równocześnie zapoczątkowany został całościowy program zmian legislacyjnych i instytucjonalnych obejmujący prywatyzację i demonopolizację gospodarki. Na każdym etapie reform dążyliśmy do przestrzegania ściśle określonych reguł mając na uwadze fakt, iż arbitralne decyzje na poziomie centralnym w wyniku nacisku grup interesu prowadziłyby do nakręcania spirali wymagań i złagodzenia rygorów ekonomicznych nałożonych na przedsiębiorstwa. Groziłoby to z kolei zmniejszeniem szansy podniesienia efektywności gospodarki. Ta właśnie walka o jednolitość polityki ekonomicznej wyróżniała reformy w Polsce od reform np. w Rosji czy Ukrainie. Pozostałe różnice obejmowały m. in. znacznie większy poziom liberalizacji w stosunku do eksportu i importu.

Zanim przejdę do omówienia rezultatów, chciałbym przedstawić warunki jakie towarzyszyły reformom w Europie Środkowej i Wschodniej. Można śmiało stwierdzić, iż były one niezwykle trudne, dużo trudniejsze, niż te które towarzyszyły przechodzeniu do gospodarki rynkowej w innych krajach. Reformy w Niemczech Zachodnich w 1948 zbiegły się w czasie z boomem Koreańskim w gospodarce światowej a reformy na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych na Tajwanie i w Korei Południowej wprowadzane były również w okresie rozkwitu handlu światowego. Natomiast przemianom w Europie Środkowej i Wschodniej towarzyszyło załamanie się eksportu do byłego Związku Radzieckiego i gwałtowne pogorszenie się ich terms of trade.

Etapy i wyniki przemian radykalnych

Na przykładzie Polski i przy pomocy ogólnej analizy ukazać można rezultaty radykalnego procesu przemian w gospodarce zapoczątkowanego w warunkach katastrofy makroekonomicznej i kryzysu strukturalnego. Wychodząc od zagadnień ogólnych należy zauważyć, iż taka strategia gospodarcza przeprowadza gospodarkę przez dwa etapy.

Na pierwszym etapie dominują rezultaty działań, które można przeprowadzić szybko: tzn. stabilizację makroekonomiczną i liberalizację mikroekonomiczną. Mam tu na uwadze takie efekty, jak radykalne obniżenie poziomu inflacji, szybkie weliminowanie niedoborów oraz zdecydowaną poprawę asortymentu i jakości towarów dostępnych konsumentom i producentom, wprowadzenie wymienialności waluty, poważne zwiększenie udziału handlu zagranicznego, zmiany orientacji przedsiębiorstw państwowych z produkcji na sprzedaż i zysk, zapoczątkowanie wzrostu efektywności wykorzystania surowców i energii. Inne przemiany, które zajęły mniej czasu odnoszą się do niektórych zmian instytucjonalnych. Jest to na przykład gwałtowny wzrost sektora prywatnego zwłaszcza w dziedzinie handlu i usług oraz szybka prywatyzacja mniejszych jednostek (sklepów, restauracji, środków transportu i innych elementów majątku przedsiębiorstw państwowych).

Druga faza polega na umacnianiu osiągnięć fazy pierwszej w dziedzinach stabilizacji i liberalizacji oraz na zakończeniu przebudowy instytucjonalnej a obejmuje ona na przykład prywatyzację większych przedsiębiorstw, reformę podatkową, reformę sektora służby zdrowia.

Kraje Europy Środkowej i Wschodniej znajdują się na różnych etapach przemian gospodarczych. Niestety, większość z nich nie przeszła przez pierwszy etap: bądź z powodu przerwania przez nie programów stabilizacyjnych (Rosja), bądź ze względu na fakt, iż ich programy nie były wystarczająco radykalne (Ukraina).

Tylko nielicznym krajom udało się zakończyć pierwszy etap i przejść do drugiego. Polska jest jedynym krajem, któremu udało się wejść na drogę gospodarki rynkowej mając na początku katastrofę ekonomiczną i pozytywnie rozpocząć drugi etap przemian. Polska jest także jedynym krajem tego regionu, w którym w 1992 tendencja rozwojowa okazała się większa niż tendencje spadkowe (związane z przebudową gospodarki) i w wyniku których zanotowano dodatnie tempo poziomu dochodu narodowego.

Jeśli chodzi o bardziej konkretne kwestie przemian w Polsce chciałbym omówić trojaki rodzaj doświadczenia, jakie z tych przemian wynieśliśmy. Gospodarka polska była świadkiem najbardziej spektakularnego wyeliminowania kolejek i niedoborów, które tak bardzo dały się we znaki w poprzedniej dekadzie. W tym samym czasie nastąpiła generalna poprawa w asortymencie oferowanych towarów jak i w ich jakości. To polepszenie było początkowo wynikiem wzmożonego importu, ale z czasem zaczęto coraz bardziej polegać na produktach krajowych. Tak szybka likwidacja niedoborów była przede wszystkim rezultatem radykalnej stabilizacji i liberalizacji w połączeniu z szybką prywatyzacją w dziedzinie dystrybucji (sklepy, hurt, transport samochodowy).

Wyeliminowanie kolejek i niedoborów jest oczywiście sprawą niezwykle dla konsumentów istotną. Ma to również wpływ na ogólną kulturę. Zmusza sprzedawców do lepszej obsługi klienta. Ponadto eliminacja niedoborów jest jednym z podstawowych warunków polepszenia efektywności przedsiębiorstw. Tylko przy sprawnym funkcjonowaniu relacji dostawca — odbiorca możliwa jest efektywna organizacja toku produkcji w przedsiębiorstwie. Co więcej, zlikwidowanie niedoborów jest jednym z podstawowych warunków zwiększenia innowacyjności przedsiębiorstw.

Kolejnym efektem wprowadzenia pakietu przemian stabilizacyjno-liberalizacyjnych jest wzrost ilości przedsiębiorstw państwowych, które zaczynają się przystosowywać do reguł gospodarki rynkowej. Ten pogląd potwierdzają rezultaty analiz przeprowadzonych przez Bank Światowy. Oznacza to, iż samo wprowadzenie procesów liberalizacji i stabilizacji do gospodarki niekapitalistycznej może (niezależnie od znacznego polepszenia się stanu rynku) wprowadzić pewne elementy wzrostu i polepszenie wydajności w niektórych przedsiębiorstwach państwowych. Nie może to być jednak odczytane jako argument przeciwko prywatyzacji tych przedsiębiorstw. Przeciwnie, wprowadzenie cen rynkowych, wymiennalność waluty, eliminacja niedoborów i wolna konkurencja w

połączeniu ze zmianą formy własności przedsiębiorstwa może przynieść znacznie większe efekty.

Dzięki nadzwyczaj szybkiemu wzrostowi sektora prywatnego, bardzo sprawnej "małej prywatyzacji" (sklepy, restauracje, transport, małe inwestycje) oraz szybkiej prywatyzacji części majątków przedsiębiorstw państwowych gospodarka Polska jest zdecydowanie najbardziej zaawansowana w drodze do rynku pośród wszystkich krajów postsocjalistycznych. Sektor prywatny, z pominięciem rolnictwa i spółdzielczości w 1989 roku zatrudniał 13.2% ogólnej siły roboczej, w 1990 18.8% a w 1992 już 34.4%. Jeśli uwzględnimy rolnictwo i spółdzielczość, zatrudnienie w sektorze prywatnym wzrosło do 60% pod koniec 1992 roku sektor ten wytwarzał 50% PKB. W bardzo trudnym roku 1991 wartość dodana pochodząca z sektora prywatnego wzrosła o 33%, w tym w przemyśle przetwórczym o 42% a w budownictwie prywatnym o 64%. Nie można pominąć także istnienia tzw. szarej strefy gospodarki narodowej, zjawiska charakterystycznego dla okresu przemian. Gdyby uwzględnić tę sferę gospodarki w statystykach sektora prywatnego, uległyby one znacznemu wzrostowi, zwłaszcza jeśli chodzi o udział w wytwarzaniu PKB. Należy również pamiętać, iż statystyki oficjalne nie nadążały za gwałtownym wzrostem sektora prywatnego i w rezultacie zawiązały spadek statystycznego dochodu narodowego. Na przykład, ostatnie analizy przeprowadzone przez Instytut Badań Głównego Urzędu Statystycznego w Warszawie wskazują na spadek dochodu narodowego w latach 1990-91 tylko o 5-10% w odróżnieniu od uprzednio publikowanych 18%. Ta nowa liczba odbija przy tym skutki załamania rynku i zdecydowanego pogorszenia terms of trade w stosunkach handlowych z ZSRR w 1991 roku.

Prywatyzacja

Chciałbym powiedzieć teraz kilka słów na temat prywatyzacji. Jest to zasadnicza część ogólnej przebudowy instytucjonalnej oraz charakterystyczna cecha odróżniająca reformy po 1989 roku od reform z lat ubiegłych skazanych ze względu na geopolityczne ograniczenia na poszukiwanie jakiejś "trzeciej drogi" w gospodarce.

Cóż można powiedzieć ogólnie o prywatyzacji? Jak wiadomo już z polskiego doświadczenia, tzw. małą prywatyzację polegającą na prywatyzacji małych jednostek: sklepów i restauracji można przeprowadzić w niezwykle krótkim czasie, jeśli zastosuje się właściwe metody (np. przetarg). Może ona być zaawansowana w przeciągu jednego roku. Prywatyzacja większych przedsiębiorstw dostarcza jednak znacznie bardziej złożonych problemów. Po pierwsze, dlatego iż przedsiębiorstwa te są duże a jak wiadomo duże instytucje są znacznie mniej reformowalne niż mniejsze. Po drugie, socjalizm koncentrował się właśnie na dużych przedsiębiorstwach. Tendencją planujących inwestycje w systemie zarządzania centralnego była budowa ogromnych i w konsekwencji często nieekonomicznych przedsiębiorstw. Niektóre z tych przedsiębiorstw były po prostu nierentowne. Ze względu na ich rozmiar i lokalizację nie miały prawa funkcjonować w gospodarce rynkowej co oczywiście prowadzi do trudnego, ze względu na konsekwencje

społeczne problemu ich likwidacji. Niektórych z nich nie da się uratować, niektóre muszą być zredukowane, co jest oczywiście wyzwaniem dla demokratycznego systemu politycznego. Ale istnieje wiele przedsiębiorstw, które mogłyby i powinny być sprywatyzowane.

Trwa wielka debata nad pożądanym tempem prywatyzacji zwłaszcza dużych przedsiębiorstw. W moim przekonaniu prywatyzacja ta powinna odbywać się szybko. Rozwiązania alternatywne polegające na próbach stabilizacji i reformy odziedziczonego sektora państwowego zamiast jego szybkiej prywatyzacji należy odrzucić jako bardziej ryzykowne z następujących powodów:

(1) szybka prywatyzacja obiecuje szybszy wzrost efektywności gospodarczej tzn. przewyciężenia problemu strukturalnego. Z pewnością prywatyzacja przyniesie tę zmianę, jeśli tylko będzie jej towarzyszyła liberalizacja, konkurencja, zorientowana na świat polityka ekonomiczna. W przeciwnym wypadku może dojść do powstania nadmiernie chronionego, przeregulowanego a więc nieefektywnego sektora prywatnego, tak jak do niedawna w przypadku Indii lub jak w wielu krajach Ameryki Łacińskiej.

(2) szybka prywatyzacja przyspiesza przemiany i redukuje związany z nim okres niepewności. W takim okresie niepewności jest dużo trudniej podejmować długoterminowe decyzje.

(3) przy obecności przez dłuższy czas dużego sektora państwowego istnieje większe niebezpieczeństwo wywierania politycznych nacisków na gospodarkę co szkodzi jej wydajności, a w rezultacie obniża ogólny standard życiowy. Wielki sektor państwowy z samej natury podlegać wpływowi politycznym. Utrzymanie wielkiego sektora państwowego zdolnego do funkcjonowania w zgodzie z czystymi kryteriami ekonomicznymi jest utopijnym marzeniem.

Reforma systemu bankowego

Pragnę przedstawić teraz swoje uwagi odnośnie sektora bankowego, który tak często jest niesprawiedliwie krytykowany. Jest on ulubionym przedmiotem krytyki demagogicznych polityków. Istnieją również naukowcy, którzy angażują się w jałową dyskusję krytykując sektor bankowy w Krajach Europy Środkowej i Wschodniej za rzekomy brak zmian. Oczywiście, że banki te pozostawiają wiele do życzenia. Podstawowym jednak błędem tych obserwatorów, oprócz często niewystarczającej znajomości faktów, jest to, iż stosują oni nierealistyczne normy oceny aktualnego postępu w sektorze bankowym.

Banki w odróżnieniu od prostego rolnictwa są instytucjami wymagającymi skomplikowanej wiedzy i wyraźna zmiana w ich działaniu zabiera więcej czasu ze względu na powolny i czasochłonny proces nabywania nowych umiejętności. Niezbędna modernizacja techniczna banków jest również procesem, na który potrzeba więcej niż dwóch — trzech lat.

Warto przypomnieć warunki początkowe jakie panowały w Polsce i innych krajach socjalistycznych: obecność monobanku (nie będącego ani bankiem centralnym ani komercyjnym), przywiązania każdego przedsiębiorstwa do jednego oddziału tego banku, zakaz udzielania

kredytów kupieckich przez przedsiębiorstwa, olbrzymie zacofanie technologiczne. Kredyt był zresztą pojmowany jako coś czego nie trzeba było zwrócić ani płacić odsetek. Nie istniała również informacja na temat dłużników.

Najważniejszą zmianą w sektorze bankowym jest jego odizolowanie od wpływów politycznych. Odnosi się to przede wszystkim do banku centralnego, który musi być strukturalnie wzmocniony i odpowiedzialny za stabilność pieniądza. Ale również banki komercyjne muszą być wolne od wpływów politycznych, jeśli ma wzrosnąć ich możliwość przyznawania kredytów według kryteriów ekonomicznych. Jednym z kroków w tym kierunku w Polsce było utworzenie niezależnych rad nadzorczych w większych bankach państwowych w celu ochrony zarządu banków przed naciskami politycznymi. Etapem końcowym jest prywatyzacja banków w celu zwiększenia ich konkurencyjności.

Rynek pracy

Struktura własnościowa gospodarki jest ważna nie tylko ze względu na fakt, iż determinuje ona efektywność przedsiębiorstwa i reakcję podażową gospodarki ale również dlatego, że określa ona sposób działania rynku pracy i kształtowanie wynagrodzeń w relacji do wydajności pracy. Sprawa ta jest niezwykle istotna dla stabilności i wzrostu gospodarki. Dochodzimy tutaj do trudnej kwestii funkcjonowania płac w gospodarce, w której — na skutek braku prywatnej własności — nie istnieje system naturalnego ograniczenia wzrostu wynagrodzeń opartego na sprzeczności interesów. Taka właśnie sytuacja istniała w Polsce i innych krajach postsocjalistycznych w odróżnieniu od państw objętych reformami rynkowymi, w których kapitalizm już istniał bądź był tylko "zawieszony".

W krajach tej pierwszej grupy brak równowagi instytucjonalnej w procesie ustalania płac i związane z tym niebezpieczeństwo inflacji oraz obniżenia zysku domagało się wprowadzenia jakiegoś rodzaju kontroli wynagrodzeń. Niebezpieczeństwo to było charakterystyczne zwłaszcza w zakładach, gdzie istniały silne związki zawodowe a kadry kierownicze były słabe i zdemoralizowane. Taka sytuacja była bardziej zauważalna w okresie początkowym w Polsce niż w Czechosłowacji czy na Węgrzech. Również odziedziczona hiperinflacja w Polsce wymagała gwałtownego przełamania spirali płacowo-cenowej. Powyższe argumenty przemawiały za wprowadzeniem do radykalnego programu stabilizacyjnego w Polsce wzmocnionej kontroli wynagrodzeń.

Niemniej jednak kontrola płac jest instrumentem niepopularnym i podlega krytyce dwojakiego rodzaju. Z jednej strony atakowana jest przez populistycznych socjalistów, którzy uznają za słuszne wszystkie żądania pracownicze, nawet jeśli prowadzą one do zniszczenia miejsc pracy (patrz utrata stanowisk pracy w Niemczech Wschodnich w wyniku bombardowania gospodarki radykalnymi podwyżkami płac).

Z drugiej strony kontrola płac atakowana jest przez naiwnych liberałów, którzy twierdzą z kolei że w każdym przypadku mechanizmy rynku są lepsze od innych rozwiązań, nawet jeśli nie istnieją warunki do ich poprawy działania. Warunków takich nie ma jeśli występuje duża

dysproporcja pomiędzy tymi, którzy domagają się nadmiernego wzrostu wynagrodzeń a tymi, którzy mogą i chcą je powstrzymać. W takiej sytuacji kontrola płac może stać się koniecznością makroekonomiczną.

Stanowi ona jednak prymitywny instrument, którego efektywność z czasem spada. To niedoskonałe rozwiązanie musi być zastąpione w przyszłości naturalną barierą dzięki istnieniu własności prywatnej która rodzi zainteresowanie zyskiem. Tak więc problem kontroli wynagrodzeń przy braku prywatnej własności stanowi dodatkowy argument za przyspieszoną prywatyzacją.

Psychologia przemian

Isnieje szereg innych problemów ekonomicznych związanych z procesem transformacji lecz teraz chciałbym zająć się zagadnieniem psychologii przemian. Rozpocznę od pozornego paradoksu: wydarzenia jakie mają miejsce w Europie Wschodniej były nie do pomyślenia jakieś cztery czy pięć lat temu. Nikt jak sądzę nie przewidział upadku Związku Radzieckiego w 1991 roku czy faktu, iż kraje przynależące w przeszłości do bloku sowieckiego będą mogły swobodnie kształtować swoją rzeczywistość, budować lepszy system ekonomiczny i demokrację.

Niemniej jednak, po upływie czterech lat, szerzy się ogólne niezadowolenie. Ten złożony problem wymaga bliższej analizy. Jeśli przyczyną niezadowolenia są tylko trudności gospodarcze to dlaczego niezadowolenie to ujawnia się również na Zachodzie, gdzie sytuacja ekonomiczna jest bez porównania lepsza? Czyż nie jest to tylko kwestia niespełnionych nadziei, teraz gdy minęła euforia towarzysząca rewolucji?

Rozpocznę od ogólnego stwierdzenia — każda strategia rodzi niezadowolenie. Strategia zachowawcza lub doraźnego rozwiązywania problemów musi powodować rosnące rozczarowanie, gdyż przy takim programie sytuacja ekonomiczna może się tylko pogarszać. Ale również udana radykalna przebudowa gospodarcza spotka się nieuchronnie z niezadowoleniem. Odrzucenie zatem takiej strategii tylko na podstawie faktu dostrzeganego zniechęcenia jest równoznaczne z domaganiem się, aby w naszych ziemskich warunkach można było poruszać się bez tarcia.

Jakie są zatem główne źródła niezadowolenia związane z radykalną reformą gospodarczą?

Po pierwsze jest to spadek poziomu życiowego pewnych grup społecznych ze względu na trudną sytuację początkową. Spadek ten byłby większy przy strategii status quo, z czego jednak ludzie nie zdają sobie sprawy. Problem leży w tym, iż większość ma tendencje porównywania sytuacji bieżącej z przeszłością i na tej podstawie formowania swoich sądów na temat polityki rządowej. Jest to rozumowanie błędne z punktu widzenia logicznego, gdyż aktualną sytuację powinno się porównywać z hipotetyczną j sytuacją aka nastąpiłaby przy zastosowaniu alternatywnej polityki, realizowanej przy tych samych warunkach początkowych i okolicznościach towarzyszących. Niewielu ludzi jednak myśli według kryteriów zawodowych ekonomistów. Przeciwnie, większość z nich opiera swe sądy na porównaniu sytuacji terażniejszej z przeszłą, co oczywiście

dostarcza argumentów opozycji, która ma tendencję przypisywania odpowiedzialności za pogorszenie warunków polityce aktualnego rządu.

Spadek poziomu życia w pewnych grupach społecznych nie jest jednak jedynym a nawet — być może — nie najważniejszym, społecznego niezadowolenia. W Niemczech Wschodnich standart życiowy większości ludzi polepszył się dzięki olbrzymim przekazom z Zachodu, niemniej jednak większość obywateli tej części Niemiec jest rozczarowana. W Polsce zaś obniżył się standart życia wielu ludzi należących do "inteligencji", niemniej jednak ta właśnie grupa wykazuje najsilniejsze poparcie dla radykalnego programu reform. Muszą zatem istnieć inne powody wywołujące niezadowolenie.

Drugim źródłem jest fakt, iż w poprzednim systemie wolność ekonomiczna tzn. możliwości jednostek uzyskania postępu gospodarczego były silnie ograniczone. Nowy system zdecydowanie rozszerza powszechną wolność ekonomiczną ale możliwość bezpośredniego skorzystania z tego jest rozłożona nierównomiernie i zależy od wieku, wykształcenia, zamieszkiwanego rejonu kraju itd. Tak więc, rozszerzeniu wolności ekonomicznej towarzyszy, przynajmniej na pierwszym etapie, nowy podział na tych, którzy od razu mogą skorzystać z nowych możliwości oraz na tych, którzy nie mają takich możliwości. Sytuacja ta prowadzi do pojawienia się pewnego kosztu psychologicznego: zawiści. Objawia się ona szczególnie silnie gdy ludzie sądzą, słusznie lub nie, iż ci, co odnieśli sukces gospodarczy nie zasługują na niego ze względu na przynależność do elity poprzedniego systemu lub czerpania zysków z działalności, którą w poprzednim systemie określano jako spekulację.

Trzeciego źródła niezadowolenia można upatrywać w fakcie, iż każdy system ekonomiczny ma specyficzną hierarchię wynagrodzeń i prestiżu. W procesie przejścia z jednego systemu do drugiego wystąpi zatem szereg zmian.

Pewne grupy awansują zaś inne obniżają swoją pozycję. Ta ostatnia, na przykład, obejmuje robotników pracujących w przemyśle ciężkim i górnictwie, sektorach, które stanowiły trzon marnotrawnych gospodarek centralnie planowanych. Ci, którzy czują się niejako przegrani, w stosunku do innych na ogół nie chcą poprzeć radykalnych reform prowadzących do gospodarki rynkowej.

Na koniec zaś trzeba podkreślić, iż reforma taka musi doprowadzić do pojawienia się pewnego bezrobocia i pozbawienia ludzi jedynej zalety poprzedniego systemu: absolutnej gwarancji stałego zatrudnienia.

Jednakże skuteczna reforma gospodarcza, w odróżnieniu od reform nieudanych bądź zachowania status quo, dostarcza również istotnych argumentów na swoje poparcie. Społeczeństwo, a zwłaszcza kobiety na których w dużej mierze spoczywa ciężar zakupów, doceniają radykalne wyeliminowanie niedoborów i kolejek jak i zwiększenie asortymentu oferowanych towarów i usług. Ci, którzy bezpośrednio odnoszą korzyści z możliwości oferowanych przez zwiększoną wolność gospodarczą, są na ogół przychylnie nastawieni do reform rynkowych. Ich liczba stale wzrasta ze względu na szybki rozwój sektora prywatnego. Pracownicy zatrudnieni w sektorze prywatnym są również bardziej przychylni

reformom ekonomicznym niż pracownicy w przedsiębiorstwach państwowych. Tak więc sam proces prywatyzacji może przynieść wzrost poparcia dla kapitalistycznej gospodarki rynkowej. Ludzie bardziej wykształceni mają większe tendencje do popierania radykalnych reform gospodarczych niż ludzie o niższym poziomie wykształcenia, prawdopodobnie dlatego, iż ci pierwsi są oni w stanie lepiej zrozumieć zarówno wyzwania jak i korzyści płynące z tych reform.

Wygrani i przegrani

Radykalna reforma gospodarcza dostarcza zatem zarówno istotnych źródeł satysfakcji jak i rodzi niezadowolenie. Każda z tych dwóch tendencji jest odbijana, a nawet wyolbrzymiana poprzez istnienie dwóch rodzajów ugrupowań politycznych, w różnym stopniu obecnych we wszystkich byłych krajach socjalistycznych: a/ partii reform; b/partii zawiedzionych grup interesu (te dwie częściowo się pokrywają).

Partie reform z definicji są najbardziej zainteresowane wprowadzaniem reform radykalnych. Próbują one pozyskać sobie zwycięzców jak i uniknąć eksploatacji niezadowolenia tych, którzy uważają się za pokonanych. Partie niezadowolenia i grupy interesu usiłują wykorzystać niezadowolenie w celu uzyskania wpływów politycznych. Mamy zatem następujący uproszczony obraz dynamiki gospodarczej, społecznej i politycznej: radykalne reformy dostarczają istotnych źródeł satysfakcji jak i pewnego poziomu niezadowolenia społecznego. Tendencje te odzwierciedlają się i ulegają wyolbrzymieniu w dwóch głównych rodzajach ugrupowań politycznych: partiach reform oraz partiach niezadowolenia i grupach interesu. Proces polityczny jest zatem wypadkową rywalizacji tych dwóch grup, a jego efekt — określona polityka gospodarcza wpływa na gospodarkę. Zmiany w gospodarce z kolei inspirowane zadowoleniem lub są źródłem niezadowolenia, itp.

Rola czynników zewnętrznych

Powyższy model jest oczywiście bardzo uproszczony. Pomija on rolę jednostki. Wiemy jednak, jak ważne są cechy osobowościowe w procesach przemian transformacyjnych podczas których ograniczenia instytucjonalne są płynne a właśnie wybitne jednostki kształtują nowe instytucje oraz decydują o nieodwracalności zmian.

Innym faktem, który nie został omówiony, jest rola czynników zewnętrznych. Mają one wpływ na sytuację ekonomiczną krajów Europy Środkowej i Wschodniej a poprzez to — wpływ na przyszłą dynamikę społeczno-polityczną wyrażającą się stosunkiem wygranych do pokonanych.

Rządy państw zachodnich wydają się nie dostrzegać swych możliwości dodatniego lub szkodliwego wpływu poprzez działania, które z ich punktu widzenia mogą wydawać się marginesowe, na szansę powodzenia reformy gospodarczej w byłych krajach socjalistycznych.

Jest to zwłaszcza widoczne w działaniach określających dostęp eksportu z krajów Europy Środkowej i Wschodniej do rynków zachodnich. Udział tego eksportu wynosi około 2% ogólnego importu

krajów EWG podczas gdy dla byłych krajów socjalistycznych eksport ten stanowi ok.50% ich eksportu ogólnego. Mamy tu więc do czynienia z ogromną dźwignią (leverage). To, co dla krajów Wspólnoty stanowi drobne ograniczenie dostępu do ich rynków może przynieść olbrzymie szkody krajom, w których zachodzą procesy radykalnej przebudowy gospodarcze, a zatem wpłynąć na skomplikowaną dynamikę gospodarczą, społeczną i polityczną, obniżając ich szansę na odniesienie sukcesu. Odzwierciedla się to w ostatnich działaniach protekcjonistycznych ze strony krajów Wspólnoty. Zadne zapewnienia ze strony rządów Zachodu nie mogą zrekompensować strat wynikających z takich działań.

Komentarz do wykładu

Pragnę serdecznie podziękować Dr Balcerowiczowi za przedstawienie problemów z jakimi muszą się uporać gospodarki Europy Wschodniej oraz społeczeństwa w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej oraz do demokracji. Sytuacja ekonomiczna we współczesnej Europie Wschodniej skłania zarówno do optymizmu jak i pesymizmu. Jako ekonomista muszę przyznać, iż jestem pesymistą choć może właśnie ten pesymizm był powodem dla którego zainteresowałem się ekonomią. Jeśli cofniemy się pamięcią do lata, nie mówiąc już o jesieni 1989, niewielu z nas mogło przewidzieć tak znaczny postęp jaki uczyniono w procesie wprowadzania gospodarki rynkowej i zasad demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej. Jest to niewątpliwie ogromny sukces za który w dużej mierze należy gratulować Dr Balcerowiczowi.

Jak wspomniał on w swym wykładzie, w dziedzinie gospodarki byliśmy świadkami wielu przemian charakterystycznych dla każdej gospodarki krajów Europy Środkowej i Wschodniej podlegającej procesowi przemian. Zmieniły się postawy ludzi, wprowadzono wewnętrzną wymienialność pieniądza, liberalizację cen oraz znaczne przemiany w gospodarkach, ich sposobie funkcjonowania gdzie nastąpiło przejście od małej podaży do zmniejszenia popytu. Ponadto, jak zauważył Dr Balcerowicz, zmiany te przeprowadzane były w wyjątkowo niekorzystnych warunkach zewnętrznych. Kres stosunków handlowych w obrębie RWPG mimo, iż w efekcie do niego dążono, nastąpił w błyskawicznym tempie; praktyczne załamanie się gospodarki sowieckiej doprowadziło do zaniku rynków zbytu dla przemysłu ciężkiego i poważne zmniejszenia dostaw energii i surowców do krajów tego obszaru. Pomimo recesji na zachodzie, wszystkie kraje Europy Wschodniej, z wyjątkiem Rumunii, w 1991 zwiększyły eksport do wysoko uprzemysłowionych krajów zachodnich w porównaniu do poziomu z roku 1989 (uwzględniając nawet skutki faktu reunifikacji Niemiec). Niemniej jednak sukcesy te osiągnięto nakładem znacznie większych kosztów społecznych i ekonomicznych niż to początkowo zakładano. Obecnie gospodarki te wkraczają w drugi etap reform, który może okazać się w wielu przypadkach równie trudny jak ten pierwszy.

W krajach Europy Środkowej i Wschodniej poziom inflacji, mimo iż wyższy niż w krajach Europy Zachodniej wskazuje na to, że udało się oddalić groźbę hiperinflacji. Wiele wskazuje również na to, iż w krajach tych zachodzą przemiany systemowe. Natomiast w Bułgarii i Rumunii gdzie inflacja pozostaje na poziomie odpowiednio 100% i 200% oznaki przemian systemowych są w tych krajach znacznie mniej widoczne. Wszystkie te gospodarki zanotowały w 1990 oraz 1991 roku spadek produkcji przemysłowej i dochodu narodowego brutto. Gospodarka

Polska była pierwszą w której osiągnięto poziom minimalny i nareszcie będzie mógł nastąpić wzrost. W większości krajów Europy Wschodniej recesja stabilizacyjna jest głębsza i trwa dłużej niż w wielu krajach Ameryki Łacińskiej w latach osiemdziesiątych. Te ostatnie jednak nie próbowały jednocześnie wprowadzać zasad demokracji. Można dyskutować czy to, że wprowadzanie procesów transformacyjnych odbyło się bez większych konfliktów społecznych, nie dostarcza w szerszej perspektywie powodów do optymizmu.

Niemniej jednak, mogą jeszcze pojawić się poważne problemy do rozwiązania, w tym związane z kwestią bezrobocia. Trudno interpretować statystyki wschodnioeuropejskie lecz są podstawy by sądzić, iż produkcja przemysłowa w sektorze państwowym po 1989 spadła znacznie bardziej niż zatrudnienie w tym sektorze. Wygląda na to, że zwiększenie wydajności w tych sektorach będzie prowadziło do bezrobocia jeśli nie otworzą się nowe rynki na produkcję pochodzącą z przedsiębiorstw dawnego sektora państwowego. Tutaj dochodzimy ponownie do końcowej kwestii którą poruszył Dr Balcerowicz. Twierdził on, że podstawowe części programu transformacji to stabilizacja ekonomiczna oraz transformacja mikroekonomiczna obejmująca liberalizację i prywatyzację. Jeffrey Sachs zazwyczaj dodaje do tego pomoc krajów zachodnich.

Cóż może uczynić zachód by pomóc rozwiązać problemy jakie gospodarki Europy Wschodniej napotkają w następnym etapie transformacji? Sądzę, iż nie będzie błędem twierdzenie, że jak do tej pory pomoc krajów zachodnich nie okazała się wystarczająca. Bezpośrednie inwestycje zachodnie nie były aż tak liczne jak się tego spodziewano bądź na nie liczono w końcu 1989. Nie można jednak wymagać od prywatnych inwestorów aby inwestowali "społecznie". Pomoc rządów zachodnich okazała się zbyt mała w porównaniu z potrzebami danego regionu i z trudem odzwierciedla entuzjastyczną atmosferę jaką kreowała część polityków w 1989.

Nie jest to już nawet kwestia działalności "charytatywnej" czy kwestia moralna lecz pytanie o koszty i korzyści dla zachodu a Europy Zachodniej w szczególności z utrzymania stabilizacji i bezpieczeństwa w tak potencjalnie niebezpiecznym regionie.

W ekonomicznej transformacji Polski czynnikiem zasadniczym była możliwość wprowadzenia wymienialności waluty na rynku wewnętrznym według stałego (choć zredukowanego) przelicznika. Ogólnie rzecz biorąc, gospodarki Europy Wschodniej, którym nie udało się wprowadzić wewnętrznej wymienialności w dowolnej formie lecz przy zachowaniu rozsądnego stałego przelicznika, nie zdołały również wprowadzić prawdziwej transformacji jakościowej. Tu oczywiście nasuwa się pytanie o przyczynę i skutek. Wprowadzenie wymienialności w Polsce zostało ułatwione poprzez utworzenie funduszu stabilizacyjnego. Zatem czy bez podobnej pomocy z zewnątrz mogą nastąpić skuteczne przemiany w innych krajach i czy kraje te będą w stanie zachować konieczną dyscyplinę pieniężną by utrzymać wymienialność opartą na stałym przeliczniku?

Istnieje również problem zwiększenia dostępu do rynków zachodnich dla produktów z Europy Środkowej i Wschodniej w okresie recesji na zachodzie. Mimo, iż wzrost eksportu z krajów Europy Środkowej i Wschodniej do krajów zachodnich przerósł oczekiwania w większości koncentrował się on na dziedzinach, w których w Europie Zachodniej nastąpiło już nasycenie. Niemniej jednak, jeśli przyjmiemy, iż potencjalne koszty wytwarzania w gospodarkach Europy Wschodniej będą przez jakiś czas utrzymywały się na niskim poziomie to gospodarki tej części Europy okażą się konkurencyjne w tych właśnie dziedzinach. Ponadto, jest faktem, iż w krajach Europy Wschodniej duża część dochodu z eksportu przekazywana jest następnie na zakupy w krajach zachodnich a zwłaszcza we Wspólnocie Europejskiej. W konsekwencji, ostateczne koszty jakie poniosły by w dziedzinie zatrudnienia kraje Wspólnoty w wyniku otwarcia swych rynków na produkty z krajów Europy Wschodniej mogą okazać się stosunkowo niewielkie.

Powracamy tutaj do kwestii “wielkości poniesionych kosztów” którą poruszył Dr Balcerowicz. Mimo, iż koszty w dziedzinie zatrudnienia na poziomie narodowym lub w krajach Wspólnoty mogą być stosunkowo niewielkie, są one oczywiście istotne dla jednostek które, w wyniku zwiększonego importu z krajów Europy Wschodniej, stoją w obliczu zagrażającego im bezrobocia. Kwestia ta ma również wymiar polityczny w tym znaczeniu, iż polityka krajów Wspólnoty jest podatna na wpływy określonych grup nacisku. W przyszłości kwestia dostępu do rynków krajów Wspólnoty Europejskiej może okazać się kluczowa jeśli chodzi o uzdrowienie gospodarki Europy Wschodniej. Optymiści powinni żywić nadzieję, iż Ci co decydują o polityce w krajach Wspólnoty będą tej kwestii świadomi.

Alan Smith
Profesor Ekonomii i Nauk Społecznych
Państw Europy Wschodniej, SSEES

Pytania i odpowiedzi

Judith Shapiro (Goldsmiths' College, London): Chciałabym teraz powrócić do roli starej elity w nowym systemie. Czy w Pana rozumieniu problem leży w tym, iż ludzie ci najpierw zrujnowali system a teraz z niego czerpią korzyści, czy też polega on na tym, iż ludzie ci nie potrafią wydajnie pracować w nowym systemie, czy też stanowią dynamit polityczny albo może jest to kombinacja tych wszystkich czynników?

Nicholas Barr (LSE): mówił Pan o tym w jaki sposób reforma ekonomiczna przyczyniła się do powstania grupy ludzi przegranych, wiemy również jak niewydolny był stary system, a także zdajemy sobie sprawę, że dążenie do wydajności oznacza wprowadzanie innych struktur [...] Jeśli nie istnieje grupa przegranych, to może pojawić się wyższa inflacja także niejako z założenia, że transformacja tworzy grupę przegranych; Z drugiej strony demokracja przy obecności przegranych to problem polityczny [...] Przy istnieniu silnego rządu transformacja może odbywać się sprawniej i szybciej ale chciałbym zapytać czy przy braku silnego rządu, ale w warunkach działania sił rynkowych i demokracji nadal będą zachodzić procesy transformacyjne?

Leszek Balcerowicz: Są to dwa fundamentalne pytania, pierwsze z nich odnosi się do politycznej i społecznej roli starej elity w nowym systemie; drugie zaś do dynamiki społecznej, to znaczy do kwestii proporcji liczby wygranych do przegranych. Chciałbym najpierw zająć się empirycznym, a następnie normatywnym aspektem pierwszego pytania. Jeśli przyjrzymy się różnym krajom byłego bloku sowieckiego zauważymy silne zróżnicowanie, jeśli chodzi o rolę jaką odgrywa w nich tak zwana *nomenklatura*. Pierwsza różnica odnosi się do jej roli politycznej i tu możemy wyszczególnić niemal wszystkie kraje w centralnej części byłego Związku Radzieckiego, gdzie nomenklatura wciąż odgrywa bardzo ważną rolę: część z tych krajów, np. w Azji Centralnej jest pseudodemokracjami, następuje w nich tylko zmiana sztyldów i nazw, ale nadal pozostają one autorytarnymi systemami politycznymi. Z drugiej strony, gdy spojrzymy na Polskę, Węgry, Republikę Czeską, widzimy jak zmalała w nich rola polityczna starej elity. Drugim aspektem jest rola gospodarcza. Chciałbym tu ogólnie stwierdzić, iż niezależnie, czy istnieją jakieś ustawy (nie sądzę, aby można było takie ustawy wprowadzić i sam na pewno nie zaproponowałbym ustaw dyskryminujących stare elity) to przynajmniej część tej elity stanie się aktywna w nowym systemie w roli przedsiębiorców. Tym bardziej sytuacja taka będzie miała miejsce im większe nastąpią ograniczenia ich kariery w systemie politycznym, ze względu na system prawny bądź ograniczenia wynikające z politycznej percepcji czy też sytuacji politycznej. Znacząca rola starej elity wynika z faktu, iż są to ludzie średnio wykształceni, posiadający liczne koneksje, zwłaszcza jeśli chodzi o te ostatnie to nie sposób im zapobiec środkami prawnymi; związki nieformalne są niezwykle istotne. A teraz zajmę się aspektem normatywnym, który odnosi się do pojęcia równości jak i problemów społecznych z tą kwestią związanych. Często mówi się, iż

fakt robienia przez ludzi starego systemu kariery gospodarczej stanowi problem z punktu widzenia kwestii równości. Ocena ważności tego problemu jest różna w poszczególnych krajach i warto zastanowić się dlaczego tak się dzieje. Na przykład, to, co na Węgrzech nazwano prywatyzacją spontaniczną, w Polsce określono jako prywatyzację *nomenklaturową* — być może dlatego, że na Węgrzech nie było stanu wojennego. Zatem różnice w przeszłości mogą determinować sposób spostrzegania podobnych zjawisk.

Kolejne pytanie odnosi się do kwestii wygranych i przegranych. Jako naukowiec mam tendencję do koncentrowania się na problemach i dlatego właśnie zająłem się problemem przegranych. Ale nie chciałem przez to powiedzieć, iż przemiany produkują tylko tę grupę. Kreują one również ludzi, którzy zaliczają siebie do ludzi sukcesu. Ich liczba stale rośnie i ma to związek w dużej mierze z tempem procesu prywatyzacji. Ponadto, z punktu widzenia różnic pokoleniowych, twierdziłbym, że ilość ludzi, którzy uważają się za wygranych jest większa pośród młodej generacji, przynajmniej w Polsce. Sądzę, iż młodzież widzi, że otwierają się przed nią perspektywy, wnioskując chociaż z prostego faktu, iż wykształcenie ekonomiczne staje się dzisiaj w Polsce bardzo popularne. Zatem młodzi ludzie widzą przyszłość w studiowaniu ekonomii, bankowości, finansów itd. jak również w nauce języków obcych, zwłaszcza angielskiego. Pomimo tego, iż w efekcie procesów transformacyjnych pojawiają się przegrani, istnieją również wygrani, i istotne jest tylko pytanie jak kształtują się te proporcje. Jak już wcześniej wspomniałem, zależne jest to od sytuacji zewnętrznej, tempa przemian ekonomicznych z uwzględnieniem prywatyzacji jak i wewnętrznej dynamiki sceny politycznej.

Jacek Rostowski (SSEES): Pozwolę sobie powrócić do drugiej części ostatniego pytania a mianowicie do kwestii czy gdy będą już działały gospodarki rynkowe i demokracja, to proces przemian będzie nie do zahamowania, niezależnie od istnienia silnego lub słabego rządu?

Leszek Balcerowicz: Nie sądzę, aby istniała automatyczna zależność pomiędzy demokracją a przejściem do kapitalizmu, proces ten nie jest aż tak gładki. Na przykład, gdyby oparto się tylko na procesie spontanicznej prywatyzacji, uruchomionej przez zalegalizowanie swobody prywatnej przedsiębiorczości. Doprowadziłoby to do powstania gospodarki kapitalistycznej za jakieś dwadzieścia lub więcej lat. I powstaje pytanie jaki rodzaj gospodarki funkcjonowałby w międzyczasie. Dlatego tak istotne jest sprywatyzowanie przedsiębiorstw państwowych. Kwestia prywatyzacji wykorzystywana jest jednak w rozgrywkach politycznych i może stać się przedmiotem demagogicznej krytyki. Powyższy przykład stanowi ilustrację tylko jednego konfliktu pomiędzy systemem politycznym a procesem przechodzenia do efektywniejszej gospodarki. Innym przykładem może być polityka handlowa tzn. tendencje protekcjonistyczne. Wąskie grupy nacisku próbują również wykorzystać system polityczny poprzez zwiększenie wydatków z budżetu, a przez to zwiększenie deficytu budżetowego.

Geoffrey Hosking (SSEES): W Rosji dużym problemem jest fakt, iż gospodarka jest tak bardzo zdominowana przez przemysł ciężki. Jakiej rady udzieliłby Pan by liczba ludzi przegranych nie była aż tak katastroficznie wysoka?

Leszek Balcerowicz: Doradzanie innym rządów stanowi zawsze duży problem, zwłaszcza jeśli zdajemy sobie sprawę, iż główna kwestia to nie brak doradców ale możliwości zastosowania ich rad. Zaden z ekspertów zagranicznych nie okaże się lepszy, jeśli chodzi o przełamywanie trudności politycznych. Sądzę, iż taka właśnie sytuacja istnieje obecnie w Rosji. Tamtejsi reformatorzy orientują się na ogół co byłoby właściwe z ekonomicznego punktu widzenia i nie potrzebują zbyt wielu rad. Nie trzeba ich na ogół przekonywać jak istotna jest stabilizacja makroekonomiczna w obliczu hiperinflacji czy też jak konieczna jest liberalizacja gospodarki, zwłaszcza gdy istnieją tendencje do korupcji. Problem leży w tym, iż napotykać oni na bariery polityczne we wprowadzaniu właściwej strategii gospodarczej i jak sądzą w tej kwestii doradcy zagraniczni są bezsilni. Ale może rolą doradców jest ciągle powtarzanie swych rad.

Po pierwsze tego, iż nikomu nie uda się wyjść z trudności ekonomicznych i społecznych, jeśli poziom inflacji będzie wzrastał. Zatem wcześniej czy później stabilizacja musi nastąpić. Im później ona nastąpi tym będzie trudniejsza i kosztowniejsza, gdyż po pierwsze inflacja zakoduje się w umysłach ludzi, a po drugie nieodzowne będzie wprowadzenie formalnej indeksacji. Wydaje mi się, iż obecna strategia polityczna w Rosji polega na forsowaniu prywatyzacji, przy braku stabilizacji i przy ograniczonej liberalizacji gospodarki. Kwestia czy prywatyzacja przy tak olbrzymim zakłóceniu równowagi monetarnej jest w ogóle możliwa stanowi dużą niewiadomą. Niewykluczone, że jest. Drugą sprawą jest pytanie jak trudna będzie stabilizacja, jeśli nastąpi za rok lub dwa lata? Konsekwencje społeczne byłyby wtedy znacznie poważniejsze. Uważam zatem, że eksperci ekonomiczni z zewnątrz przynajmniej na te kwestie powinni zwrócić uwagę.

[...]

Sandy Graham: Chciałabym powrócić do kwestii wygranych i przegranych oraz tego czy reformy zawsze sprzyjają zwycięzcom. W moim przekonaniu tak nie dzieje się w najlepszych gospodarkach zachodnich. Reformatorzy usiłują stworzyć możliwości dla wszystkich warstw społecznych, jak, na przykład, poprzez inwestycje w szkolnictwie, opiece zdrowotnej i społecznej itd. Chciałabym teraz poprosić Dr Balcerowicza by zechciał odpowiedzieć, które gospodarki uważa za najbardziej zaawansowane jeśli chodzi o tworzenie możliwości dla tych którzy czują się w procesie reform pokrzywdzeni?

Leszek Balcerowicz: Chciałbym rozpocząć od pierwszego pytania o warunki jakie towarzyszyły reformie. Były one wyjątkowo niekorzystne

zwłaszcza ze względu na fakt załamania się rynku RWPG. Drugie pytanie odnosi się do tego jak wydarzenia w Europie Zachodniej wpłynęły by na sytuację w Europie Wschodniej. Sądzę, iż pojawiają się tutaj dwie kwestie. Pierwszy z nich to handel i kluczowym problem tutaj będzie zwiększenie dostępu do rynków Europy Zachodniej. Udało nam się podpisać porozumienie o stwarzyszeniu ze Wspólnotą Europejską w którym zawarte są pewne ustalenia na temat liberalizacji handlu. Można rzec, iż ustalenia te zwiększają nasz dostęp do rynków lecz są poniżej naszych oczekiwań, zwłaszcza jeśli chodzi o tzw produkty 'wrażliwe' jak wyroby tekstylne, rolnicze i produkty metalurgiczne. Chodzi o to by uniknąć podnoszenia przez Zachód barier protekcyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do wyżej wymienionych projektów. Należy pamiętać, iż udział naszego eksportu na rynku Wspólnoty Europejskiej stanowi bardzo mały procent. Z drugiej strony szkody jakie może nam przynieść wzmożony protekcyjizm są ogromne. Zatem ogromnie istotny jest zwiększony dostęp do rynków. Drugą kwestią jest problem dobrego lub złego przykładu. Dobrym przykładem byłoby po pierwsze zniwelowanie nacisków protekcyjnych a po drugie odejście od Wspólnej Polityki Rolnej w EWG. Polityka ta jest szkodliwa z dwóch powodów: po pierwsze ekonomicznego, gdyż ogranicza dostęp do rynków zachodnich jak również politycznego. Z własnego doświadczenia mogę powiedzieć jak trudno było przekonać polskich rolników, czy też ich przedstawicieli, że powinniśmy dążyć do bardziej liberalnych rozwiązań w rolnictwie. Mówili mi oni — wciąż powtarza Pan, że powinniśmy stosować wypróbowane metody zachodnie więc chcielibyśmy mieć taką politykę rolniczą jaką mają kraje zachodu. Na próżno szukałem lepszego modelu zachodniego; mogłem powołać się tylko na przykład Nowej Zelandii. Ale nie brzmiało to zachęcająco w dyskusjach z polskimi rolnikami.

Drugie pytanie odnosi się do problemu rekompensaty dla tych, którzy czują się pokrzywdzeni. Sama idea rekompensaty jest słuszna lecz możliwości są ograniczone. Dzieje się tak dlatego, iż gospodarka podlega przemianom i jeśli pragnie się utrzymać kontrolę nad budżetem to realna suma pieniędzy, które można przeznaczyć na te rekompensaty, jest szczupła, mimo że przynajmniej w przypadku Polski, od początku staraliśmy się zwracać uwagę na zasiłki socjalne dla bezrobotnych. Była to integralna część ogólnego pakietu reform. Popełniliśmy jednak kilka błędów: okazało się, że byliśmy początkowo zbyt liberalni gdyż tak bardzo chcieliśmy zrekompensować najslabszym, zwłaszcza emerytom, że konieczne okazało się wprowadzenie poprawek. Chciałbym podkreślić, iż ze społecznego punktu widzenia najważniejszy jest rozwój gospodarczy gdyż dzięki niemu tworzy się nowe miejsca pracy i wzrastają szanse na zwiększenie standardu życiowego. Jeśli początkowo obarczy się gospodarkę ciężarem nadmiernych wydatków socjalnych to zmniejszy to szanse na rozwój gospodarczego. Zatem jednym z poważniejszych zadań jest uniknięcie nacisków by te wydatki zwiększyć.

Pytanie trzecie odnosi się do inflacji. Część inflacji wywodzi się z polepszenia struktury cen tzn. podniesienia cen, które utrzymywane były na sztucznie niskim poziomie w stosunku do poziomu realnego.

Poszczególne kraje różnią się między sobą ze względu na zakres tej korekcyjnej inflacji. Na przykład w Polsce i na Węgrzech wprowadzono już większość drastycznych podwyżek cenowych. Efektem tego był gwałtowny wzrost cen żywności i energii. Stanowiło to istotny powód wysokiego początkowo stopnia inflacji. Z drugiej strony w Rosji gdzie ceny paliwa i energii utrzymywane są na niskim poziomie, problemem jest spadek realnego poziomu tych cen ze względu na wysoki ogólny poziom inflacji.

W odpowiedzi na dwa pytania, pierwszego dotyczącego statusu kobiet w Polsce a drugiego sukcesu Korei Południowej i Tajwanu jak i możliwości tych krajów do ochrony swych rynków:

Leszek Balcerowicz: Są to naprawdę fundamentalne pytania i chciałbym zacząć od kwestii kobiet. Myślę, że generalnie rzecz biorąc procent osób które zyskały jest w grupie kobiet większy niż w grupie mężczyzn — a to z prostego powodu, iż to właśnie kobiety dokonują większości zakupów, a Polska była krajem masowych niedoborów i kolejek. Dzięki radykalnemu programowi gospodarczemu kolejki zniknęły, a asortyment oraz jakość towarów uległa znacznej poprawie. Gdy spotykam się z różnymi ludźmi w Polsce, również czytelnikami mojej książki, uwaga którą najczęściej słyszę to: jesteśmy wdzięczni, że zniknęły niedobory i kolejki. Być może mieszkańcom Zachodu trudno jest w to uwierzyć, ale dla kogoś kto przez czterdzieści lat żył w warunkach ciągłych braków i niedoborów, nagły dostęp do bogatego asortymentu towarów w sklepach, bez potrzeby wystawiania w kolejkach, jak również możliwość oszczędzania w walucie krajowej, jest czymś, co ludzie doceniają.

Drugie pytanie dotyczy Korei Południowej i Tajwanu. Nie sądzę, iż najważniejszą przyczyną sukcesu tych krajów jest to, iż do pewnego stopnia chroniły one swe rynki. Zasadniczą sprawą w moim pojęciu jest to, iż wprowadziły one wystarczająco silne relatywne bodźce do eksportu, że dominował w nich silny sektor prywatny, oraz że państwo pozwoliło, aby rynek decydował o głównych kierunkach rozwoju gospodarczego tak aby rozwój przebiegał zgodnie z korzyściami komparatywnymi. Często niesłusznie sądzi się, iż Polska została zdominowana przez import zwłaszcza towarów konsumpcyjnych. W rzeczywistości zaś nastąpiła eksplozja eksportu. W Polsce eksport do krajów zachodnich wzrósł w 1990 o 43% a w 1991 o 12%. Poziom importu w 1990 rósł znacznie wolniej a następnie wzrósł bardziej niż stało się to w 1991. To, co jednak wtedy nastąpiło w Polsce to masowa reorientacja. Przede wszystkim wzrósł udział handlu zagranicznego i tę zmianę uważam za jedną z najistotniejszych dla gospodarki polskiej. W pierwszych miesiącach 1990 wielu ludziom wydawało się, iż na półkach pojawiły się głównie towary importowane, zwłaszcza zaś artykuły żywnościowe. Spowodowane to jednak było faktem, że w przeszłości import towarów konsumpcyjnych był niejako owocem zabronionym. Z drugiej strony zaś zadziałała konkurencja w dziedzinie importu. Nastąpiła znaczna poprawa w jakości i asortymencie polskich produktów, a to głównie w wyniku działania konkurencji.

Liberalizacja handlu zagranicznego była bardzo istotna także ze względu na kolejną sprawę na jaką zwrócono uwagę w tej dyskusji a mianowicie demonopolizację. Musieliśmy uwalniać ceny, gdyż w przeciwnym wypadku nie byłoby nadziei na pozbycie się niedoborów ani na dobrą informację cenową która jest potrzebna aby móc podejmować dobre decyzje w sposób zdecentralizowany. Niemniej jednak zdawaliśmy sobie sprawę, iż było wielu producentów krajowych zajmujących dominującą pozycję na rynkach krajowych i było to niemożliwe, a czasem wręcz szkodliwe by wszystkich ich dekoncentrować. Dlatego właśnie musieliśmy połączyć tę liberalizację cen z generalną liberalizacją handlu zagranicznego. Nie było alternatywy dla liberalnej polityki w handlu zagranicznym jako środka kontroli nad producentami krajowymi. Ale równocześnie wprowadziliśmy program demonopolizacji pewnych gałęzi przemysłu np. przemysłu cukierniczego, przetwórstwa mięsnego oraz transportu samochodowego.

Tłumaczenie: *Gosia Furlong*

PUBLICATIONS

Previous volumes in the M.B. Grabowski Memorial Lecture series:

Norman Davies, *Sobieski's Legacy: Polish History 1683-1983*, London, 1985.

Jerzy Jubrzycki, *Soldiers and Peasants: The Sociology of Polish Migration*, London, 1988.

Piotr Wandycz, *Polish Diplomacy 1914-1945: Aims and Achievements*, London, 1988.

Jerzy Peterkiewicz, *Messianic Prophecy*, London, 1991.

Other publications available from the School:

Bolesław Mazur and George Gömöri (eds), *Cyprian Norwid: Poet — Thinker — Craftsman*, London, 1988.

Keith Sword, with Norman Davies and Jan Ciechanowski, *The Formation of the Polish Community in Great Britain 1939-1950*, London, 1989.

Keith Sword (ed.), *Sikorski: Soldier and Statesman. A Collection of Essays*, London, 1990.

Aleksander Hall, *The History and Development of the Political Parties in Poland*, London, 1991.

Józef Gula, *The Roman Catholic Church in the History of the Exiled Polish Community in Great Britain*, London, 1993.

All of these volumes are available from the School. Enquiries should be directed to the Publications and Conferences Office, School of Slavonic and East European Studies, Senate House, Malet Street, London WC1E 7HU. Tel.: 071 639 4934 ext. 4110.

