

14. POLSKA POLITYKA PRZEJŚCIA

Marian Gorynia

Przed niniejszym rozdziałem postawiono zadanie polegające na identyfikacji i ocenie polityki przejścia zapoczątkowanej w Polsce w 1989, realizowanej do końca pierwszej połowy 1994r. Uwaga skupiona została na źródłach, kierunkach, charakterze, instrumentach i rezultatach prowadzonej polityki gospodarczej.

Począwszy od 1990 r. w Polsce podjęto próbę przekształcenia schyłkowej, rozregulowanej gospodarki socjalistycznej w gospodarkę rynkową. Z samego założenia cechą charakterystyczną prowadzonej polityki gospodarczej miał być jej prorynkowy charakter. Należało się spodziewać, że udział narzędzi regulacji o charakterze rynkowym powinien być systematycznie wzrastać kosztem udziału narzędzi o charakterze nierynkowym. Zasadniczy kierunek oczekiwanych zmian był więc całkowicie niezgodny z „naturalną” dynamiką ewolucji procesów regulacji w typowej gospodarce rynkowej, gdzie zazwyczaj za punkt wyjścia przyjmuje się rynek, który następnie jest wspierany, ochraniający, korygowany lub częściowo zastępowany przez państwo. W tym przypadku zmiany sposobu regulacji miały się odbywać niejako „pod prąd”, w odwrotnym kierunku.

Należy zaznaczyć, że teoretyczne uzasadnienia celowości ingerencji państwa w gospodarkę w drodze stosowania narzędzi polityki gospodarczej, wyprowadzane w tradycyjnej ekonomii z występowania niewydolności rynku (market failure), w tym przypadku musiała cechować tylko częściowa zdolność wyjaśniania przyjętej polityki gospodarczej. Trudno bowiem uznać za przekonującą

argumentację, że konieczność ingerencji polityki gospodarczej w działanie rynku wynika z jego niesprawności, gdyż rynku tego w dużym stopniu nie było, a jednym z celów polityki gospodarczej miało być właśnie wspomaganie jego budowy. Tradycyjną argumentację można jednak odwrócić i twierdzić, że brak rynku i konieczność jego budowania stanowił dostateczne uzasadnienie, aby luka ta została wypełniona przez państwo.

Analizując politykę gospodarczą w Polsce w latach 1990 - 1994 należy podkreślić, że aczkolwiek tzw. plan Balcerowicza stanowił w zestawieniu z poprzednim okresem rewolucyjną zmianę sposobu regulacji gospodarki, to jednak jego wprowadzenie w radykalnej postaci stało się możliwe między innymi dzięki posunięciom, które zrealizowano lub co najmniej zapoczątkowano w latach osiemdziesiątych. Rząd T. Mazowieckiego odziedziczył częściowo zreformowany system gospodarczy, z licznymi reliktnami gospodarki planowej, ale również z wieloma instytucjami i instrumentami typu rynkowego (w niektórych przypadkach były to zaledwie zaczątki). Podstawowe rozwiązania o charakterze rynkowym, jakie występowały przed wprowadzeniem planu Balcerowicza, obejmowały:

- dominujący sektor prywatny w rolnictwie oraz istotny udział sektora prywatnego w handlu, usługach, rzemiośle, transporcie, budownictwie itp.,
- liberalne zasady podejmowania działalności gospodarczej
- począwszy od 1989 r. rząd M. Rakowskiego zniósł tzw. administracyjne bariery wejścia do zdecydowanej większości branż,
- osiągnięty skokowymi dewaluacjami w ciągu 1989 r. względnie realny poziom kursu walutowego.

Najbardziej newralgicznymi punktami w konstruowaniu polskiej polityki przejścia były:

- 1) wybór doktrynalnych podstaw polityki przejścia,
- 2) wybór tempa i sekwencji wprowadzanych zmian.

Aczkolwiek potencjalny zestaw doktryn mogących stanowić zaplecze dla polityki przejścia był stosunkowo szeroki, to jednak praktycznie dostrzegane przez większość ekonomistów możliwości wyboru koncentrowały się głównie wokół kontrowersji monetarystyczno-keynesowskiej (zob. rozdz. 6 – M. Gorynia, *Doktrynalne*

podstawy polityki przejścia). Wybrano opcję monetarystyczną, skupiającą uwagę na osiągnięciu równowagi pieniężnej jako podstawowym warunkiem prawidłowego funkcjonowania rynku. Główny ciężar krytyki programu Balcerowicza już w okresie jego realizacji początkowo formułowany był z pozycji keynesizmu, co stanowiło swego rodzaju przedłużenie dyskusji odnośnie do zasadności wyboru monetaryzmu lub keynesizmu. Instytucjonalizm jako doktrynalne zaplecze polityki przejścia został potraktowany drugoplanowo. Kwestią sporną pozostaje tylko czy wynikało to z niedostrzegania znaczenia aspektów instytucjonalnych, a więc swoistej ignorancji twórców programu Balcerowicza, czy też było następstwem świadomie założonej sekwencji poczynań.

Wybór tempa i sekwencji wprowadzanych zmian był oczywiście ściśle związany z wyborem doktrynalnych podstaw polityki przejścia. L. Balcerowicz podkreśla, że w czasie formułowania programu istniały dwie opcje różniące się preferencją czasową wobec dwóch podstawowych składników programu gospodarczego: programu stabilizacji oraz programu reform systemowych. Opcja pierwsza zakładała „zdmuchnięcie” inflacji po uprzednim przeprowadzeniu zmian instytucjonalno-systemowych oraz zmian w strukturze gospodarki. Opcja druga polegała na szybkim zdławieniu inflacji, po którym miały nastąpić zmiany strukturalne¹. Wybrano wariant drugi, ponieważ „dawał on szansę wygrania” (Wawrzyniak, 1992, s. 12).

14.1. Stabilizacja, transformacja i restrukturyzacja w polskiej polityce przejścia

Immanentną cechą każdej polityki gospodarczej jest jej heterogeniczny charakter. Wynika on z wielości celów, płaszczyzn, aspektów, nurtów, poziomów i narzędzi stanowiących jej istotę. Cecha ta

¹ Z. Sadowski analizując tempo przemian wyróżnia wariant brutalny i wariant ewolucyjny (Sadowski, 1993). W wariantcie brutalnym początkowe działania powodują wprawdzie spadek produkcji, lecz jest to nieuniknione dla dokonania właściwych zmian struktury produkcji, a później ponowne uruchomienie wzrostu gospodarczego – oparte na nowym systemie gospodarczym – pozwoli po pewnym czasie skompensować tę stratę z nadwyżką. Wariant ewolucyjny kładzie nacisk na stopniowe przestawienie systemu, przy zapewnieniu łagodnego wzrostu gospodarczego.

odnosi się również do polskiej polityki przejścia. Przyjęty w opracowaniu sposób klasyfikacji polityki gospodarczej podporządkowano przedmiotowi analizy, którym jest określenie charakteru prowadzonej polityki.

Analiza polityki gospodarczej prowadzonej w Polsce w latach 1990 - 1994 (pierwsze półrocze) dokonana została przy założeniu, że wyodrębnić można trzy płaszczyzny i trzy poziomy polityki gospodarczej (Gorynia 1994, Otta 1994). Płaszczyzny te to:

- 1) płaszczyzna stabilizacji,
- 2) płaszczyzna instytucjonalna,
- 3) płaszczyzna strukturalna.

Wyróżnione poziomy to²:

- 1) poziom makro,
- 2) poziom mezo,
- 3) poziom mikro.

Państwo posługując się narzędziami polityki gospodarczej może w świadomy sposób oddziaływać na procesy przejścia w poszczególnych płaszczyznach i na poszczególnych poziomach. Ingerowanie przez państwo w przebieg procesów przystosowawczych może dotyczyć:

- 1) przywracania równowagi danego systemu gospodarczego – polityka stabilizacyjna,
- 2) budowy i/lub odbudowy instytucji wspierających sprawne funkcjonowanie mechanizmu rynkowego – polityka rekonstrukcji (transformacji) instytucjonalnej,
- 3) zmiany struktur gospodarczych – polityka restrukturyzacji.

Ze względu na zakres adresatów prowadzonej w poszczególnych płaszczyznach polityki gospodarczej wyróżnić można:

- 1) jednolitą politykę dla wszystkich podmiotów gospodarczych – makroekonomiczna polityka gospodarcza,
- 2) politykę zróżnicowaną dla branż (sektorów, regionów) – branżowa (regionalna) polityka gospodarcza,

² Zaproponowane wyróżnienie poziomów polityki gospodarczej (makro, mezo, mikro) koresponduje z poziomami analizy występującymi w ekonomii – zob. szerzej Gorynia, 1993.

3) politykę zróżnicowaną dla poszczególnych przedsiębiorstw – mikroekonomiczna polityka gospodarcza.

Dokonane wyżej wyróżnienie płaszczyzn, aczkolwiek nie czyni zadość rygorom podziału logicznego (nie są spełnione warunki rozłączności i kompletności), to jednak pozwala na uchwycenie najbardziej istotnych, naszym zdaniem, aspektów polityki gospodarczej w okresie przejścia. Płaszczyzny te częściowo zachodzą na siebie, w związku z czym w odniesieniu do niektórych posunięć polityki gospodarczej mogą występować wątpliwości, do jakiej grupy je zakwalifikować. Okazuje się jednak, że również inne spotykane w literaturze próby wydzielenia segmentów polityki gospodarczej w okresie przejścia nie są wolne od podobnych słabości. Na przykład A.O. Krueger wyróżnia cztery nurty polityki gospodarczej – stabilizacja makroekonomiczna, infrastruktura usługowa dla sfery produkcji, bezpośrednia aktywność produkcyjna państwa, oddziaływanie przez państwo na aktywność produkcyjną sektora prywatnego (Krueger, 1992)³.

Drugą cechą charakterystyczną prowadzonej polityki gospodarczej jest dynamiczny charakter sekwencji poszczególnych jej aspektów (płaszczyzn). W literaturze podnosi się problem dynamicznego układu triady: makroekonomiczna stabilizacja – zmiany instytucjonalne – mikroekonomiczna restrukturyzacja zdolności wytwórczych (Kołodko, 1993). Wskazuje się, że procesy te tylko w części przebiegać mogą jednocześnie, po części jednak zachodzić muszą w odpowiedniej sekwencji (Fischer, Gelb, 1991). Na ogół panuje zgodność odnośnie do konieczności prowadzenia polityki makroekonomicznej stabilizacji jako warunku sine qua non dalszych posunięć (nurt monetarystyczny), choć nie są również odosobnione opinie, że rygoryzm polityki stabilizacyjnej mógłby zostać w części poświęcony na rzecz mniejszego spadku produkcji i/lub mniejszego bezrobocia (nurt keynesistowski) (Wilczyński, 1991). Z dynamicznego punktu widzenia należałoby więc stwierdzić, że makroekonomiczna po-

³ Interesującego przeglądu wymienionych nurtów polityki gospodarczej w odniesieniu do gospodarki polskiej dokonał G. W. Kołodko (1993).

lityka stabilizacyjna powinna wyprzedzać jedne, a być wdrażana równolegle z innymi nurtami polityki gospodarczej.

Polityka przejścia realizowana w Polsce była w pełni podporządkowana powyższej dyrektywie. Program stabilizacyjny był dominującym elementem planu Balcerowicza. Zgodnie z zaleceniami doktryny monetarystycznej skupiono w nim uwagę na następujących pięciu wątkach:

- 1) dostosowanie fiskalne,
- 2) liberalizacja cen i ich dostosowanie do warunków produkcji i popytu,
- 3) restrykcyjna polityka pieniężna,
- 4) restrykcyjna polityka dochodowa,
- 5) wymienialność wewnętrzna pieniądza krajowego.

Niekiedy można spotkać poglądy, w myśl których u podstaw przyjętej w planie Balcerowicza polityki gospodarczej leżało wpływające z koncepcji monetarystycznych przekonanie, że zrównoważenie gospodarki wyzwoli samoczynne procesy dostosowawcze, które zmienią strukturę gospodarki i podniosą efektywność gospodarowania. Formułowano także zarzut nadmiernej jednostronności czy wręcz doktrynerskiego charakteru polityki gospodarczej zapoczątkowanej w 1990 r. Szczegółowa analiza wskazuje jednak, że w polityce tej występowało wiele odstępstw od doktryny monetarystycznej. Po pierwsze, podaż pieniądza nie była kształtowana w ścisłym związku z poziomem dochodu narodowego. Podjęte w latach 1990 i 1991 dwukrotne poluzowanie polityki pieniężnej w Polsce, wynikające z chęci ożywienia gospodarki, było dużo bliższe dyrektywom keynesizmu niż monetaryzmu. Po drugie, nie sprawdziły się głoszone przez monetarystów zależności pomiędzy wysokością deficytu budżetowego i poziomem inflacji. W 1990 r. wysokiej inflacji towarzyszyły nadwyżki w budżecie, natomiast w 1991 r. niedobór budżetowy występował równocześnie z inflacją dużo niższą. Po trzecie wreszcie, niezgodne z doktryną monetarystyczną były inne instrumenty polityki gospodarczej, takie jak: kontrola płac, państwowa regulacja wysokości kursu walutowego itp.

Generalnie należy stwierdzić, że w polityce stabilizacyjnej na poziomie makro rząd wykazywał w całym badanym okresie wysoki

stopień konsekwencji. Jednym z ubocznych, niezamierzonych efektów tej konsekwencji było wystąpienie tzw. autonomizacji celów. Polega ona na tym, że środki służące realizacji zamierzonych celów mogą zostać przeistoczone w samoistne, autonomiczne cele. Wydaje się, że egemplifikacją mogą być tutaj polityka kursu walutowego oraz polityka kontroli płac.

Stosunkowo najwyższy stopień konsekwencji cechował politykę monetarną, która miała się przyczynić do obniżenia stopy inflacji oraz stabilizacji kursu złotego wobec walut wymienialnych. O wiele mniej konsekwentna była natomiast polityka budżetowa, gdzie wystąpiły istotne odchylenia od zasady równowagi. W dziedzinie polityki dochodów nie zrezygnowano z restrykcji płacowych dla przedsiębiorstw, a postępy liberalizacji polityki płac były bardzo wolne.

Omawiając aspekt stabilizacyjny polityki makroekonomicznej należy wskazać na szeroko dyskutowane w literaturze zjawisko opóźnień czasowych w polityce gospodarczej. Wśród polityków gospodarczych często występuje brak zrozumienia i docenienia skutków opóźnień czasowych pomiędzy decyzją a jej pełnymi skutkami. Wydaje się, że obawy związane ze zjawiskiem opóźnień czasowych odnosić można do wysokiego tempa narastania wewnętrznego zadłużenia publicznego w Polsce. Jeśli zwiększa się skokowo dług publiczny, to należy brać pod uwagę nie tylko krótkookresowy efekt wypychania niedoinwestowanego sektora prywatnego z zawężonego rynku kredytowego, co przecież obraca się przeciwko wzrostowi gospodarczemu w dłuższym okresie, ale także zwrócić uwagę na konsekwencje szybkiego narastania tego długu w przyszłości. W zasadzie nie ma polityków gospodarczych myślących w takich horyzontach czasowych i w kategoriach długookresowo pojmowanej odpowiedzialności (Kołodko, 1993).

Z hipotezy płynnego i zmieniającego się w czasie znaczenia poszczególnych komponentów polityki gospodarczej w okresie przejścia wyprowadzać można rolę i rozkład w czasie przekształceń instytucjonalnych na szczeblu makroekonomicznym. Z samej natury polityki stabilizacyjnej i polityki transformacji instytucjonalnej wynikają istotne różnice między nimi z punktu widzenia czasu ich wprowadzenia.

Pakiet narzędzi stabilizacyjnych musiał być wprowadzony jednocześnie. Jego opracowanie było stosunkowo mniej czasochłonne, a ponadto przyznano mu priorytet legislacyjny. W efekcie możliwe było zastosowanie kuracji wstrząsowej począwszy od stycznia 1990 r. Należy ponadto podkreślić, że w zasadzie wszystkie elementy programu stabilizacyjnego są podatne na regulację środkami polityki gospodarczej.

Differentia specifica przemian instytucjonalnych polega na tym, że cechują je właściwości często przeciwstawne charakterystykom programu stabilizacyjnego. Transformacja instytucjonalna ze względu na jej bardzo szeroki zakres, wielowątkowość i zróżnicowanie instytucji mających podlegać zmianom wymaga o wiele dłuższego czasu na jej przygotowanie. Zawile procedury legislacyjne, przeciążenie pracą parlamentu oraz brak priorytetu legislacyjnego sprawiły, że przygotowanie zmian instytucjonalnych rozciągnęło się bardziej w czasie aniżeli opracowanie programu stabilizacyjnego. W tej dziedzinie w sposób wyraźniejszy zarysowały się występujące w społeczeństwie i w elitach politycznych podziały odnośnie do kształtu kluczowych instytucji gospodarki rynkowej (prywatyzacja, reprivatyzacja itp.). Wydaje się, że lobbying jako sposób współkształtowania polityki gospodarczej znalazł w tej sytuacji stosunkowo szerokie zastosowanie. W przypadku transformacji instytucjonalnej występuje też wyższy stopień sekwencyjności przemian, tzn. zmiany pewnych instytucji możliwe są tylko pod warunkiem wcześniejszego przekształcenia innych. Nie bez znaczenia jest także okoliczność, że w rzeczywistości tylko część instytucji ekonomicznych i społecznych może być kształtowana przez politykę gospodarczą. Pozostałe natomiast znajdują się częściowo lub całkowicie poza zasięgiem oddziaływania narzędzi polityki gospodarczej i są kształtowane lub współkształtowane przez inne czynniki. Wreszcie ostatnim, ale niekoniernie najmniej ważnym, wyróżnikiem przemian instytucjonalnych jest występowanie niekiedy znacznych opóźnień w czasie pomiędzy zastosowanymi środkami polityki gospodarczej a ich efektami.

Zasygnalizowane cechy przemian instytucjonalnych wyjaśniają, przynajmniej w części, często spotykane twierdzenie, że w polityce instytucjonalnej i w sferze transformacji instytucjonalnej tempo

zmian było niezadowolające. Podejmowane próby usprawiedliwienia tego stanu rzeczy odwołują się przeważnie do czynników społecznych. Wydaje się, że jest to rozumowanie tylko częściowo uzasadnione. Należy się zgodzić z poglądami, że na przykład w przypadku prywatyzacji jej tempo było zwalniane ze względu na konieczność równoczesnego rozwiązania wielu nabrzmiałych problemów społecznych. Obniżenie się poziomu płac realnych, rosnąca stratyfikacja dochodów, brak akceptacji dla szerszej obecności kapitału zagranicznego w gospodarce polskiej to z pewnością czynniki, które nie sprzyjały dynamizacji procesów prywatyzacyjnych. Z drugiej strony można jednak postawić pytanie czy w danych warunkach gospodarczych, społecznych i politycznych zostało zrobione wszystko co było możliwe do zrobienia, aby transformacja instytucjonalna odbywała się możliwie najsprawniej.

Odpowiedź na tak postawione pytanie jest negatywna. O ile w przypadku polityki stabilizacyjnej opracowany został w krótkim czasie względnie wyczerpujący i spójny program, o tyle w przypadku zmian instytucjonalnych wystąpił brak szczegółowej inwentaryzacji wymaganych posunięć oraz nie przygotowano szczegółowego scenariusza czasowego realizacji tych zmian. W ten sposób w sferze zmian instytucjonalnych zostawiono więcej miejsca na improwizację oraz oddolną inicjatywę poszczególnych ministerstw i instytucji centralnych. O ile inicjatorem, realizatorem i/lub koordynatorem większości pociągnięć w zakresie programu stabilizacyjnego było Ministerstwo Finansów, o tyle sfera transformacji instytucjonalnej pozbawiona była kierownictwa strategicznego. W efekcie doszło do tego, że część potrzebnych zmian nie została zauważona, a inne, choć przyjęte do realizacji, nie zostały przeprowadzone.

Krytycy zakresu i tempa przeobrażeń instytucjonalnych podnoszą, że „grzech zaniedbania” popełniony został w stosunku do przedsiębiorstw państwowych (Otta, 1990). Pozostawienie funkcjonowania tych przedsiębiorstw w ramach zakreślonych przez ustawę o przedsiębiorstwie państwowym i ustawę prywatyzacyjną w zestawieniu z obiektywnymi i subiektywnymi barierami prywatyzacji doprowadziło do sytuacji, w której olbrzymie aktywa stanowiące własność ogólnospołeczną pozostały przez kilka lat praktycznie

bez gospodarza. Negatywne rezultaty finansowe przedsiębiorstw państwowych były częściowo efektem depresji gospodarczej, ale w części wynikały z jakości zarządzania tymi przedsiębiorstwami. Przy stanowczym postępowaniu organów założycielskich od samego początku realizacji planu Balcerowicza możliwe było przygotowanie i wdrażanie programów przystosowawczych, które z dużym prawdopodobieństwem przyczyniłyby się do uniknięcia części błędów. Na przykład instytucja konkursu na stanowisko dyrektora powinna była zostać wzmocniona poważnie traktowanymi i uczciwymi wymogami administracyjnymi odnośnie do kwalifikacji profesjonalnych.

Oba wymienione czynniki (tzn. brak wymogu przygotowania, obronienia i realizacji programów przystosowawczych oraz brak administracyjnych wymogów profesjonalnych dla kadry kierowniczej) odnosiły się w równym stopniu do przedsiębiorstw, które zachowały status przedsiębiorstwa państwowego, jak i do tworzonych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Przygotowywanie programów naprawczych, podnoszenie kwalifikacji kadry zarządzającej i inne podobne posunięcia powinny być mieć charakter wyprzedzający, antycypujący pojawienie się trudności, których prawdopodobieństwo wystąpienia nawet dla niespecjalistów było wysokie. Zestaw błędów w zarządzaniu występujący w znajdujących się w trudnej sytuacji przedsiębiorstwach państwowych jest dość wąski, a jednocześnie błędy te wszędzie powtarzają się – brak odpowiednio rozbudowanych i przygotowanych służb sprzedaży, brak analityków rynku, analityków finansowych, przestarzały i nieprzydatny w zarządzaniu system ewidencji kosztów, nadmierne rozbudowanie służb pomocniczych itp.

Omówione przykładowo czynniki stanowią egzemplifikację tezy, że w sferze przekształceń instytucjonalnych na szczeblu makro wystąpiły pewne luki, których usprawiedliwienie tylko w części wiązać można z oddziaływaniem blokujących zmian czynników społecznych. W poważnej części polityka transformacji instytucjonalnej po prostu nie istniała.

W przyjętej koncepcji polityki gospodarczej nie występowały w zasadzie instrumenty, które można by zaliczyć do polityki przemian strukturalnych na poziomie makro. Zmiany strukturalne, jakie wy-

stępowały w gospodarce, nie były efektem zastosowania narzędzi świadomie nakierowanych na ich wywołanie, lecz stanowiły łączną, wypadkową konsekwencję zastosowania narzędzi stabilizacyjnych i instytucjonalnych oraz spontanicznych procesów rynkowych. W analizowanym okresie nie były w zasadzie stosowane narzędzia, które miały za cel przesunięcie części zasobów, np. ze sfery konsumpcji do sfery inwestycji itp. Handel z krajami byłej RWPG nie upadł na skutek podjęcia administracyjnych decyzji ograniczających go, lecz na skutek urealnienia parametrów prowadzenia rachunku ekonomicznego (kurs walutowy, ujednolicenie systemu rozliczeń itp.). Podobnie regres niektórych branż (górnictwo, hutnictwo), a ekspansja innych (telekomunikacja, energetyka) nie był wynikiem zastosowania narzędzi bezpośrednio zorientowanych na zmianę struktury gospodarki, lecz wynikał ze zmian w prowadzeniu rachunku opłacalności (urealnienie cen, zniesienie dotacji itp.).

W zaproponowanej wyżej klasyfikacji polityki gospodarczej oprócz polityki szczebla makro wyróżniono także politykę na szczeblu mezo i mikro. Mezoekonomiczna polityka gospodarcza, oznaczająca różnicowanie narzędzi wpływania na zachowania podmiotów gospodarczych w przekroju branżowym lub sektorowym, nie była na początku realizacji planu Balcerowicza istotnym elementem polityki gospodarczej. Podobna uwaga odnosi się do polityki mikroekonomicznej w przyjętym tutaj znaczeniu. Należy podkreślić, że mezoekonomiczna polityka gospodarcza, oznaczająca specjalne, wyjątkowe traktowanie pewnych części gospodarki, była sprzeczna z generalną filozofią planu Balcerowicza. Wydaje się, że pewne przejawy prowadzenia polityki mezoekonomicznej wynikały nie tyle z przyjęcia określonych przesłanek teoretycznych (gdyż w doktrynie monetarystycznej przesłanek uzasadniających takie podejście w zasadzie brak), ile z pragmatyzmu dyktowanego ważnymi względami społecznymi, politycznymi itp. Branżą, którą od początku traktowano w specyficzny sposób, było rolnictwo. Zastosowano m.in. preferencje kredytowe, kredyty rządowe, dotacje do środków produkcji rolnej itp. Przejawem doceniania znaczenia aspektów instytucjonalnych było utworzenie Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. W specyficzny sposób traktowano także branżę

górnictwa węgla kamiennego. Przejawy specjalnego traktowania branży w płaszczyźnie stabilizacyjnej wiązały się z dotowaniem kopalń, w płaszczyźnie instytucjonalnej – ze zniesieniem wyłącznych uprawnień „Węglkoksu” do eksportu węgla, zlikwidowania Wspólnoty Węgla Kamiennego itp.

W kolejnych latach wystąpiła tendencja do wzrostu znaczenia elementów o charakterze sektorowym i branżowym w polityce gospodarczej. Pojawiły się coraz liczniejsze działania o charakterze lobbystycznym, a prowadzące je siły społeczne w sposób bezwzględny każdorazowo domagały się dostępu do specjalnych środków rządowych, umożliwiających przeprowadzenie restrukturyzacji danej branży czy sektora na wyjątkowych, indywidualnie negocjowanych warunkach. Kolejnym przykładem prowadzenia sektorowo zróżnicowanej polityki gospodarczej (głównie w płaszczyźnie stabilizacji) było powołanie i funkcjonowanie Funduszu Restrukturyzacji i Odciążenia Rolnictwa.

Bardzo widoczne było zwłaszcza uaktywnienie się związków zawodowych, których różne nurty prześcigały się w wysuwaniu roszczeń pod adresem rządu. Rolnictwo, górnictwo, przemysł zbrojeniowy, przemysł stoczniowy, hutnictwo to przykłady branż, gdzie zapotrzebowanie na środki niezbędne do przeprowadzenia restrukturyzacji było największe i gdzie jednocześnie naciski grupowe na ich uzyskanie były najsilniejsze. Rząd nie był w stanie zaspokoić wszystkich żądań i ulegał naciskom w wyjątkowych sytuacjach. Tworzone precedensy stanowiły jednak zachętę do coraz powszechniejszego stosowania mechanizmu szantażu strajkowego i eskalacji żądań.

Można również przytoczyć przykłady różnicowania polityki gospodarczej na poziomie mikro. W grupie instrumentów należących do płaszczyzny stabilizacyjnej należy wymienić zindywidualizowane w stosunku do poszczególnych przedsiębiorstw warunki wsparcia finansowego udzielanego przez Agencję Rozwoju Przemysłu (pożyczki i gwarancje kredytowe). Przejawy indywidualizowania polityki gospodarczej w odniesieniu do poszczególnych podmiotów występują także w sferze prywatyzacji, zarówno w płaszczyźnie stabilizacyjnej, instytucjonalnej jak i strukturalnej. Organom realizującym politykę prywatyzacyjną pozostawiono znaczny margines uznania-

wości w odniesieniu do: wyboru (akceptacji) ścieżki prywatyzacji, wyceny wartości, zabezpieczenia interesów pracowniczych, dopuszczenia inwestorów krajowych i/lub zagranicznych, ewentualnych preferencji celnych, podatkowych i innych przyznawanych inwestorom zagranicznym decydującym się wejść na rynek polski itp. Inny przykład różnicowania polityki gospodarczej w płaszczyźnie stabilizacyjnej na poziomie mikro wiąże się z uprawnieniami urzędów skarbowych, izb skarbowych i ministra finansów do przesuwania terminu płatności i/lub umarzania części lub całości zobowiązań podatkowych.

Wydaje się, że błędem popełnianym przez kolejne rządy był pasywny stosunek do specyficznych warunków funkcjonowania poszczególnych branż. Sytuacja w poszczególnych częściach gospodarki, czyli tzw. mezosystemach, odznaczała się różnym stopniem przystosowania do warunków gospodarki rynkowej. Można wymienić następujące przejawy zróżnicowania sytuacji w różnych branżach (gałęziach) gospodarki:

- zróżnicowanie sytuacji popytowo-podażowej w poszczególnych branżach (nadwyżki mocy produkcyjnych, nadwyżki podaży nad popytem w różnych branżach cechuje różna wysokość),
- struktury poszczególnych branż w różnym stopniu odbiegają od struktur charakterystycznych dla gospodarki rynkowej,
- zróżnicowany jest stopień zapóźnienia technologicznego branż,
- branżowe rynki pracy cechują się różnym stopniem sztywności,
- zróżnicowanie dotyczy także mobilności czynników wytwórczych w ramach branż oraz pomiędzy branżami i ich otoczeniem,
- stopień niepodzielności nakładów w poszczególnych branżach jest odmienny,
- inne jest znaczenie ekonomiczne i ciężar społeczny poszczególnych branż,
- czas potrzebny na przystosowanie poszczególnych branż jest różny,
- zróżnicowana jest wysokość nakładów potrzebnych na dokonanie przystosowania,
- stopień ryzyka gospodarczego jest zróżnicowany.

114 Zróznicowanie sytuacji w branżach i sektorach było znaczne i wymagało odmiennych podejść, przede wszystkim od strony przekształceń instytucjonalnych. Okoliczność ta nie była w należyтым stopniu uwzględniana w prowadzonej polityce przystosowawczej. Tymczasem należało wyprzedzająco opracować branżowe (sektorowe) programy regulacji tych dziedzin gospodarki, w których dopuszczenie do pełnego działania praw rynku jest niemożliwe lub niewskazane oraz programy dojścia do gospodarki rynkowej dla tych branż, gdzie generalny sposób transformacji nie jest możliwy ze względów społecznych, politycznych lub technicznych (Otta, Gorynia, 1991). Powyższy postulat został w części przynajmniej spełniony, ale z dużym opóźnieniem czasowym. Przygotowane w latach 1992 - 1993 programy restrukturyzacji branż i sektorów idą częściowo w tym kierunku. Jednak programy te oprócz zarysowania koncepcji przekształceń instytucjonalnych, własnościowych, organizacyjnych i produkcyjnych w poszczególnych mezosystemach gospodarczych zawierają daleko idące postulaty odnośnie do partycypacji rządu w finansowaniu zmian restrukturyzacyjnych.

Z omawianym zagadnieniem wiążą się założenia polityki przemysłowej opracowane przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu (Polityka przemysłowa, 1993). Przyjęte podejście sektorowe dostrzega zróżnicowanie mezosystemów wchodzących w skład gospodarki narodowej (sektor definiowany jest jako grupa przedsiębiorstw wybrana według określonego kryterium). Wykonane studia sektorowe są cennym źródłem informacji odnośnie do dostosowania poszczególnych sektorów do warunków gospodarki rynkowej. Zakłada się, że na tej podstawie będzie różnicowana polityka gospodarcza w odniesieniu do czterech obszarów oddziaływania – sektorów strategicznych, sektorów o wysokiej energo- i kapitałochłonności, sektorów „wyższej potrzeby” oraz sektorów i wyrobów „wysokiej szansy”. Największe wątpliwości budzi zapowiadane sektorowe różnicowanie finansowych instrumentów polityki przemysłowej, w szczególności w stosunku do sektorów „wyższej potrzeby” oraz sektorów i wyrobów „wysokiej szansy”.

Pod adresem założeń polityki przemysłowej zgłaszane są także inne uwagi krytyczne o charakterze bardziej szczegółowym. Wysu-

wany jest zarzut, że w założeniach nie ujęto priorytetów polityki przemysłowej, czyli nie określono systemu, a następnie obszaru preferencji państwa, który stanowi istotę polityki przemysłowej (Karpiński, 1993). W efekcie podejście jest raczej zachowawcze, koncentrujące uwagę na branżach nierozwojowych lub wręcz upadających, brakuje natomiast wyraźnego ukierunkowania na przemysły o strategicznym znaczeniu dla przyszłości (Karpiński, 1993).

W tym miejscu pojawia się pytanie o bardzo dużej doniosłości teoretycznej i praktycznej – czy rząd potrafi w sposób odpowiedzialny, uzasadniony rachunkiem ekonomicznym, z uwzględnieniem pożądanego horyzontu czasowego, rozstrzygać o wielkości i przeznaczeniu środków budżetowych na cele restrukturyzacji sektorów, branż itp.? To samo pytanie odnosi się do finansowego zaangażowania państwa na szczeblu mikroekonomicznym, tzn. pojedynczych przedsiębiorstw. Odpowiedź na postawione pytanie wykracza poza ramy niniejszego opracowania⁴.

14.2 Rezultaty polskiej polityki przejścia

Ocena polityki gospodarczej prowadzonej w latach 1990 - 1994 wymaga także przedstawienia rezultatów, jakie wystąpiły w sferze realnej procesów gospodarczych. Dokonując ewolucji polityki ekonomicznej przez pryzmat osiągniętych rezultatów należy pamiętać, że rzeczywisty przebieg procesów realnych w gospodarce współkształtowany jest przez wiele czynników, a nie tylko przez prowadzoną politykę gospodarczą. Tak więc rzeczywiste sukcesy i porażki gospodarcze tylko w części można wytłumaczyć jako skutki prowadzonej polityki ekonomicznej, przy czym stopień determinacji wyników gospodarczych przez określone narzędzia polityki gospodarczej jest bardzo trudny do określenia i na dobrą sprawę jego szacunki mają zawsze charakter nigdy nie w pełni zweryfikowanych hipotez.

Zastosowanie tzw. terapii szokowej, polegającej na jednoznacznym wprowadzeniu na początku 1990 roku zestawu narzędzi

⁴ Próbę udzielenia odpowiedzi na to pytanie zawarto w (Gorynia, 1994a) oraz (Gorynia, 1994b).

o charakterze stabilizacyjnym, wywołało liczne konsekwencje o charakterze makroekonomicznym, zarówno pozytywnym jak i negatywnym:

1) wysoka stopa (wyższa od spodziewanej) inflacji korekcyjnej, po której nastąpiło szybkie zrównoważenie większości rynków towarowych – pojawiła się na nich bariera popytu. Na przełomie pierwszego i drugiego kwartału 1990r. wystąpiło jednak tzw. echo inflacyjne, głównie na rynku żywnościowym, a następnie inflacja zaczęła stopniowo wygasać. Niemniej efekty w dziedzinie zdławienia inflacji były spektakularne. Miesięczny wskaźnik inflacji spadł z 80% w styczniu 1990 roku do 1,8% we wrześniu tegoż roku,

2) wyeliminowanie głównych niedoborów rynkowych, systematyczna poprawa jakości rynku konsumpcyjnego,

3) wzrost skłonności do oszczędzania,

4) korzystny stan równowagi zewnętrznej – uzyskano lepsze od spodziewanych rezultaty w dziedzinie bilansu handlowego i rezerw walutowych (nadwyżka w bilansie handlowym wyniosła w 1990 roku około 2,2 mld USD i 5 mld RT),

5) wysoki, systematycznie rosnący wskaźnik bezrobocia – na koniec maja 1990 roku bez pracy było 443 tys. osób, co stanowiło 3,3% ogółu zatrudnionych poza rolnictwem. W październiku bezrobotnych było już ponad milion (7,5% zatrudnionych), a w grudniu 1126 tys.,

6) wyższy od oczekiwanego spadek dochodów realnych (w skali 1990 roku spadek ten wyniósł około 30% w stosunku do roku poprzedniego),

7) wyższy od oczekiwanego spadek produkcji, szczególnie w przemyśle państwowym (spadek produkcji w przemyśle i budownictwie wyniósł w 1990 roku około 25% w porównaniu z rokiem poprzednim),

8) nie została zachwiana równowaga budżetowa-budżet 1990 roku zamknięto nadwyżką,

9) znaczny spadek produktu krajowego brutto – w 1990 roku spadek ten wyniósł 11,6% w stosunku do 1989 roku.

Przekształcenia w strukturze podmiotowej gospodarki w 1990 roku okazały się mniejsze niż się spodziewano. Zanotowano wzrost

liczby zakładów prowadzonych przez osoby fizyczne i spółek prywatnych. Dynamiczny wzrost dotyczył jednak głównie jednostek handlowych.

Trudno też mówić o wzroście efektywności gospodarowania. W 1990 roku przy ponad dwudziestoprocentowym spadku produkcji zatrudnienie zmniejszyło się o około 7%, a zużycie energii elektrycznej o około 12%.

W 1991 roku wystąpiła kontynuacja negatywnych tendencji w zakresie realnych procesów gospodarczych. Nastąpił dalszy spadek produktu krajowego brutto o 7,6% w stosunku do 1990 roku. Spadek produkcji przemysłowej w stosunku do roku poprzedniego wyniósł około 17,1%. Stopa bezrobocia podniosła się znacznie i na koniec roku wynosiła 11,8% ogółu zatrudnionych poza rolnictwem. Recesja gospodarcza doprowadziła do deficytu budżetu państwa – w 1991 roku deficyt ten wyniósł około 31 bln zł, co stanowiło około 2,9% produktu krajowego brutto. Nastąpiło również pogorszenie sytuacji w handlu zagranicznym. Wpływy z eksportu towarów nieznacznie tylko przekroczyły wypłaty za import towarów.

W 1992 roku (zwłaszcza w drugiej połowie) nastąpiło przełamanie części negatywnych tendencji jakie wystąpiły w poprzednich dwóch latach. Polska była jedynym krajem w Europie Środkowej i Wschodniej, w którym wystąpił nieznaczny wzrost PKB (o ok. 1% w stosunku do 1991 roku). Zanotowano także wzrost produkcji sprzedanej całego przemysłu o 4,2% w stosunku do roku poprzedniego. Wzrost produkcji uzyskano przy mniejszej o około 6% liczbie pracujących (przeciętnej w roku), co oznacza, że wydajność pracy mierzona produkcją sprzedaną na jednego pracującego wzrosła o około 10% (w porównaniu z 1990r. wzrosła o około 6%, a w stosunku do 1989 roku była niższa o około 15%). Nadal rosła jednak stopa bezrobocia, która na końcu 1992 roku osiągnęła poziom 13,6%. Pogłębieniu uległ deficyt budżetowy, którego rozmiary zwiększyły się w stosunku do poprzedniego roku ponad 2,2 raza. Deficyt budżetowy państwa stanowił około 6,5% PKB. Równocześnie nastąpiła zauważalna poprawa sytuacji w handlu zagranicznym, gdzie saldo płatności towarowych było dodatnie i wynosiło ponad 0,7 mld USD.

W 1993 roku umocniły się tendencje wzrostowe w gospodarce. Wzrost produktu krajowego brutto był szybszy niż w poprzednim roku i wyniósł około 4%. Produkcja sprzedana przemysłu ogółem była o 6,2% wyższa niż w 1992 roku i o 10,3% wyższa niż w 1991 roku. Była ona jednak niższa o 2,8% niż w 1990 roku i o 26,3% mniejsza niż w 1989 roku. Wydajność pracy w przemyśle wzrosła w porównaniu z rokiem poprzednim o około 8%. Nadal pogarszała się jednak sytuacja na rynku pracy. Przyrost zarejestrowanych bezrobotnych był wyższy niż przed rokiem, a stopa bezrobocia w końcu grudnia wynosiła 15,7%. Pozytywnym zjawiskiem było zmniejszenie poziomu deficytu budżetowego do 43,9 bln zł. Nastąpiło jednak drastyczne pogorszenie sytuacji w handlu zagranicznym. Ujemne saldo płatności towarowych przekroczyło 2 mld USD.

W pierwszej połowie 1994 roku utrzymywały się tendencje wzrostowe zaobserwowane w poprzednim roku. Następował wzrost produktu krajowego brutto i produkcji sprzedanej w przemyśle. Wystąpiła stabilizacja stopy bezrobocia, a nawet jej lekki spadek. Deficyt budżetowy zmieścił się w kwotach założonych w ustawie budżetowej. Wystąpiło ujemne saldo płatności towarowych.

Skrótowną prezentację wyników gospodarczych osiągniętych w Polsce w latach 1990 – 1994 należy uzupełnić danymi o kształtowaniu się stopy inflacji oraz o zwiększającej się roli sektora prywatnego.

Obniżenie stopy inflacji było jednym z głównych celów realizowanej polityki gospodarczej. Stopa inflacji rozumiana jako wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wynosiła (rok poprzedni = 100):

1989 – 351,1

1990 – 685,8

1991 – 170,3

1992 – 143,0

1993 – 135,3.

W 1994 roku przewidywane jest obniżenie stopy inflacyjnej poniżej 30%.

Udział sektora prywatnego w wytworzeniu produktu krajowego brutto wynosił w poszczególnych latach:

1989 – 28,6%

1990 – 30,9%

1991 – 42,1%

1992 – 45,0%

1993 – 50,0% (szacunek).

Udział sektora prywatnego w ogólnej liczbie pracujących był następujący (bez rolnictwa indywidualnego):

1989 – 31,2%

1990 – 33,6%

1991 – 40,3%

1992 – 44,4%

1993 – 46,5%.

Trwający od 1990 roku proces prywatyzacji doprowadził do istotnych zmian w sektorze przedsiębiorstw państwowych. Z ogółu 8441 przedsiębiorstw państwowych istniejących w końcu 1990 roku do 31.12. 1993 roku przekształceniami własnościowymi w trybie ustawy z 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – objęto 2521 przedsiębiorstw państwowych (czyli około 30%). 1595 przedsiębiorstw państwowych organy założycielskie zlikwidowały w celu przekazania do Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, zaś 262 przedsiębiorstwa państwowe zostały skomunalizowane. Łącznie przekształceniami objęto około 52% ogółu przedsiębiorstw istniejących w okresie obowiązywania wyżej wymienionej ustawy.

Liczba zarejestrowanych jednostek należących do sektora prywatnego (bez zakładów osób fizycznych i spółek cywilnych) zwiększała się systematycznie i wynosiła (na koniec każdego roku):

1990 – 61833

1991 – 66483

1992 – 102327

1993 – 131488.

Nastąpił także istotny wzrost liczby zakładów prowadzonych przez osoby fizyczne. Liczba ta przedstawia się następująco (na koniec roku):

1990 – 1140,1 tys.

1991 – 1420,1 tys.

1992 – 1630,8 tys.

1993 – 1783,9 tys.

Generalnie rzecz ujmując obraz rezultatów osiągniętych w latach 1990 – 1994 jest zróżnicowany. Nie ulega wątpliwości, że gruntownej przebudowie poddany został system regulacji gospodarki. Mimo zgłaszanych uwag co do zakresu obowiązywania i spójności niektórych regulacji można mówić o jakościowej zmianie systemu regulacji. Na spectrum możliwych rozwiązań ograniczonym przez skrajne bieguny: gospodarka administracyjna – rynek, nastąpiło niepodważalne przesunięcie w kierunku rozwiązań rynkowych. Stosunkowo szybciej, choć nie tak szybko jak się pierwotnie spodziewano, udało się doprowadzić do względnego zrównoważenia gospodarki. Trudności z doprowadzeniem do jednocyfrowej stopy inflacji znacznie rozciągnęły się w czasie. Sukcesy w płaszczyźnie stabilizacyjnej zostały okupione spadkiem produkcji, spożycia oraz wysokim bezrobociem. Siła, z jaką ujawniły się negatywne tendencje, istotnie przekroczyła oczekiwania twórców programu gospodarczego. Ze znacznym opóźnieniem w stosunku do pierwotnych prognoz udało się jednak uruchomić tendencje wzrostowe w gospodarce. Generalnie prawidłowy kierunek prowadzonej w Polsce polityki stabilizacyjnej zdają się potwierdzać doświadczenia innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Podstawową słabością realizowanej w Polsce polityki przejścia było drugorzędne traktowanie aspektów instytucjonalnych zmiany systemowej. Zostały one dostrzeżone zbyt późno, a podejście do ich wprowadzania wymagało więcej konsekwencji i bardziej kompleksowej perspektywy. Okoliczność łagodzącą powyższą ocenę stanowi z pewnością bezprecedensowy charakter przeprowadzonych zmian.

BIBLIOGRAFIA

- Fischer S., Gelb A. (1991) *Issues in socialist economy reform, w: The Transition to a Market Economy*, V. I, The Broad Issues, Paris.
- Gorynia M. (1993), *Poziomy analizy w naukach ekonomicznych*, Ekonomista nr 4/1993.
- Gorynia M. (1994a), *Podstawowe aspekty polityki przemysłowej*, Ekonomista nr 1/1994.

- Gorynia M. (1994b), *Polska polityka przystosowawcza w latach 1990 - 1993*, Gospodarka Narodowa, nr 2/1994.
- Karpiński A. (1993), *Założenia polityki przemysłowej – pozytywy i słabości*, Kontrola Państwowa, nr 5/1993.
- Kołodko G. W. (1993), *Stabilizacja, recesja i wzrost w gospodarce posocjalistycznej*, cz. II, Ekonomista, nr 1/1993.
- Krueger A. O. (1992), *Economic Policy Reform in Developing Countries*, Oxford UK – Cambridge USA.
- Otta W. J. (1990), *Programy dostosowawcze przedsiębiorstw*, Przegląd Organizacji, nr 12/1990.
- Otta W. J., Gorynia M. (1991), *Regulacja sfery turystyki zagranicznej. Przyczynek do teorii regulacji systemów gospodarczych*, TNOiK, Poznań.
- Otta W. J. (1994), *Od gospodarki administrowanej do rynkowej. Teoria i polityka*, Gospodarka Narodowa, nr 1/1994.
- Polityka Przemysłowa. Założenia. Program realizacji w latach 1993 - 1995 (kierunki)* (1993), Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Warszawa.
- Sadowski Z. (1993), *Podstawowe założenia strategii rozwoju Polski*, Ekonomista, nr 1/1994.
- Wawrzyniak B. (red.) (1992), *Trudna zmiana. Zachowanie przedsiębiorstw w procesie transformacji*, Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce Warszawa.

14. THE TRANSITION POLICY IN POLAND (SUMMARY)

Marian Gorynia

The article tries to identify, classify and evaluate the Polish transition policy in the period from the end of 1989 till the mid of 1994.

At the beginning the economic policy thinking was dominated by monetarist doctrine. Institutional concepts had much lower influence. The ideas of an active restructuring have been gaining popularity, especially since Mr Balcerowicz left the government.

In the "Balcerowicz's program" a radical ("big-bang") variant of the adjustment policy was chosen. The policy aimed mainly at regaining the control over inflationary processes and restoring monetary equilibrium. It seems that the policy-makers presumed the following sequence of market-oriented changes: macroeconomic stabilization – macroeconomic institutional changes – microeconomic restructuring.

In the "Balcerowicz's program" the stress was put on the regulatory plane at the macro level (the macro-stabilization). The main instruments used were: fiscal adjustment, price liberalization, restrictive monetary and income policies, internal convertibility of the national currency.

It seems that there was a delay and underattention was given to institutional aspects. The institutional changes such as new economic laws and, privatization were slowly introduced. Implementation was not always consistent. It should be also mentioned that there were objective social and political obstacles against faster institutional transformation.

In the "Balcerowicz's program" the elements of macro-restructuring policy practically did not exist. The observed structural changes did not stem from direct efforts of the government. They were rather a result of joint influence of the stabilization and institutional measures and of spontaneous market adjustment processes.

At the beginning relatively little attention was given to the meso and micro-adjustment problems. In the next years the importance of those problems in governmental decisions has been growing. An increase of lobbying activities could be seen too. Different lobbies (e.g. farmers, food processors, mining and metalurgical industries, etc.) exerted political press on the government requiring special treatment in restructuring their industries or sectors. Some symptoms of differentiation of the economic policy concerning the micro level could be seen too – eg. discretionary privatization decisions, individual tax allowances and reductions.

In 1993 the government presented an outline of the industrial policy. It assumed that the economic policy would be differentiated according to four areas: strategic sectors (important for sovereignty of the state), energy – and capital-intensive sectors, public utility sectors and "high-opportunity" products. The idea of special support for some "public utilities" and "high-opportunity" products is rather controversial. The risk of misselections and of political lobbying is high there.

The consequences of the realized economic policy have their impact on the real and regulatory economic processes. In the real sphere years 1990, 1991 and most of 1992 saw a high decreases in GDP, industrial production and consumption. The breakdown was especially high in 1990. The declining tendency was stopped (in GDP and industrial production) by the end of 1992. In 1993 and in the first half of 1994 Polish economic growth rates were the highest in the Central and Eastern Europe. During the whole transition period however the unemployment rate has been growing – exceeding 15% in 1994. Generally speaking it seems that an irreversible change has been introduced in the regulatory processes. The "critical mass" of changes has been gained. The come-back of the administered economy is highly improbable despite the fact that not all necessary institutional and structural changes have not been completed.