STABILIZACJA I WZROST W PROCESIE TRANSFORMACJI

Przypadek gospodarki węgierskiej



JÁNOS KORNAI

János Kornai

STABILIZACJA I WZROST W PROCESIE TRANSFORMACJI

Przypadek Gospodarki Węgierskiej

Wydanie polskie
pod redakcją
Witolda Jurka

Poznań 1998

KOMITET REDAKCYJNY
Ryszard Barczyk, Bogusław Guzik, Andrzej Korzeniowski, Edmund Kurtys, Zbigniew Romanow, Antoni Sobczak (sekretarz), *Halina Szulce* (przewodnicząca)

PROJEKT OKŁADKI
Krzysztof Baran

REDAKCJA I KOREKTA
Anna Grześ

© Copyright by Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Poznań 1998

TŁUMACZENIE NA JĘZYK POLSKI
Michał Konopczyński
Przemysław Matuszewski
Tomasz Rabiega

ISBN 83-87152-53-6

WYDAWNICTWO AKADEMII EKONOMICZNEJ W POZNANIU
ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań, tel. 854-31-54, 854-31-55
Zakład Poligraficzny A. Frąckowiak, tel. 090-604-192

SPIS TREŚCI

Od Redakcji 5

Likwidacja gospodarki niedoboru. Spojrzenie ogólne oraz analiza przypadku Węgier 9

Trwały wzrost jako główny priorytet. Rządowa polityka gospodarcza i źródła napięć makroekonomicznych na Węgrzech 71

Dylematy węgierskiej polityki gospodarczej. Analiza Programu Stabilizacyjnego 121

Rachunek za komunistyczny gulasz. Węgierski rozwój i makrostabilizacja w ujęciu ekonomii politycznej 149

Stabilizacja bez recesji. Przypadek gospodarki Węgier 231

Reforma sfery socjalnej w krajach postsocjalistycznych. Podejście normatywne 273

Odpowiedzialność jednostki i społeczeństwa. Wywiad przeprowadzony przez Mihály Laki'ego na temat kwestii socjalnych 315

Od Redakcji

Oddajemy do rąk Czytelnika zbiór siedmiu artykułów na temat transformacji gospodarki centralnie sterowanej w gospodarkę rynkową opublikowanych przez J. Kornaia w latach dziewięćdziesiątych. Artykuły dotyczą przede wszystkim gospodarki węgierskiej. Zawierają one jednak wiele uwag ogólnych odnoszących się do innych krajów transformujących gospodarkę. Rozważania na temat historycznych uwarunkowań transformacji odnoszą się w zasadzie do gospodarki węgierskiej, natomiast rozważania na temat relacji pomiędzy stabilizacją a wzrostem, a także rozważania na temat podziału PKB czy reformy sfery socjalnej odnoszą się chyba do każdej gospodarki postsocjalistycznej.

Pewną trudność sprawiło określenie kolejności artykułów. Wprawdzie każdy artykuł stanowi odrębną całość i może być czytany oddzielnie, wszystkie dotyczą problemów transformacji gospodarki scentralizowanej w gospodarkę rynkową i fragmentami traktują o tych samych kwestiach, choć poruszanych z różnych punktów widzenia. Zgodnie z przyjętą kolejnością „od ogółu do szczegółu" na początku książki zostały umieszczone artykuły traktujące o ogólnych problemach transformacji, a na końcu artykuły traktujące o wybranych problemach transformacji. Czytelnik łatwo zauważy, że według innego kryterium kolejność artykułów mogłaby być inna. W dalszym ciągu charakteryzując krótko artykuły podajemy (w nawiasach) angielskie tytuły oryginałów.

Jako pierwszy umieściliśmy w książce artykuł: *Likwidacja gospodarki niedoboru. Spojrzenie ogólne oraz analiza przypadku Węgier (ang. Eliminating the Shortage Economy. A General Analysis and Examination of Developments in Hungary)*. Niedobór to cecha charakterystyczna gospodarki socjalistycznej. Niezależnie od kraju, w procesie przejścia od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej pojawiają się pewne zjawiska. Autor opisuje ważniej-

sze – jego zdaniem – zjawiska oraz analizuje relacje pomiędzy nimi. W artykule można wyróżnić dwie przeplatające się płaszczyzny: ogólną i szczegółową. Na płaszczyźnie ogólnej Autor abstrahuje od specyficznych, zróżnicowanych warunków ukształtowanych historycznie w poszczególnych krajach. Na płaszczyźnie szczegółowej, jako ilustrację, analizuje sytuację na Węgrzech, ale sporadycznie odwołuje się również do innych krajów.

Drugim z kolei artykułem jest: *Trwały wzrost jako główny priorytet. Rządowa polityka gospodarcza i źródła napięć makroekonomicznych na Węgrzech (ang. Lasting Growth as the Top Priority: Macroeconomic Tensions and Government Economic Policy in Hungary).* Artykuł jest poświęcony pięciu czynnikom napięć makroekonomicznych: inflacji, bezrobociu, deficytowi budżetowemu, deficytowi płatniczemu oraz spadkowi produkcji. Artykuł jest głosem J. Kornaia w dyskusji nad programem stabilizacyjnym, który wszedł w życie na Węgrzech 12 marca 1995 roku.

Programowi Stabilizacyjnemu z 12 marca 1995 poświęcony jest trzeci artykuł: *Dylematy węgierskiej polityki gospodarczej. Analiza Programu Stabilizacyjnego (ang. The Dilemmas of Hungarian Economic Policy: An Analysis of the Stabilization Programme).* Przedmiotem artykułu, do którego punktem wyjścia są założenia programu stabilizacyjnego, są bieżące problemy węgierskiej polityki gospodarczej przedstawione w szerszej perspektywie ekonomicznej.

Kolejnym artykułem jest: *Rachunek za komunistyczny gulasz. Węgierski rozwój i makrostabilizacja w ujęciu ekonomii politycznej (ang. Paying the Bill for Goulash Communism: Hungarian Development and Macro Stabilization in a Political Economy Perspective).*

Warunki panujące na Węgrzech po 1956 roku zostały na Zachodzie określone mianem „komunistycznego gulaszu". Artykuł jest poświęcony drodze węgierskiej od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej. Autor zajmuje się w artykule cechami węgierskiej transformacji gospodarczej. Po pierwsze, przez kilka dziesięcioleci priorytetem polityki gospodarczej Węgier, był – na krótką metę – wzrost dobrobytu materialnego, na długą metę – zahamowanie spadku stopy życiowej. Po drugie, rozwijane było – chroniące całe społeczeństwo – paternalistyczne „państwo dobrobytu". Po trzecie, proces transformacji na Węgrzech trwał kilka dziesięcioleci; pierwsze kroki były przedsięwzięte już w latach sześćdziesiątych. Po czwarte, w długim okresie Węgry odznaczały się względnym spokojem politycznym.

Następnym artykułem jest: *Stabilizacja bez recesji. Przypadek gospodarki Węgier (ang. Adjustment without Recession: A Case Study of Hungarian Stabilization)*. Termin „stabilizacja" jest stosowany w związku z wieloma różnego rodzaju programami polityczno-gospodarczymi. Obok innych składowych programy te zawierają zazwyczaj środki mające na celu redukcję inflacji. W przypadku programu węgierskiego jest inaczej. Program został skonstruowany z myślą o przezwyciężeniu nierównowagi w obrotach handlowych z zagranicą, nierównowagi budżetowej oraz przezwyciężeniu kryzysu związanego z zewnętrznym i wewnętrznym zadłużeniem. W pracy rozważono dotychczasowe rezultaty programu (Autor pisał artykuł w czerwcu 1996, a program wszedł w życie w marcu 1995), w tym koszty i ofiary poniesione w związku z jego realizacją. Artykuł dotyczy sytuacji na Węgrzech. Łatwo jednak znaleźć pewne analogie z sytuacją w Polsce.

Dwa ostatnie artykuły dotyczą sfery socjalnej. Pierwszy nosi tytuł: *Reforma sfery socjalnej w krajach postsocjalistycznych. Podejście normatywne (ang. Reform of the Welfare Sector in the Post-Socialist Countries: A Normative Approach)*. Artykuł jest próbą przedstawienia jasnych zasad, na jakich opierać się powinna reforma sfery socjalnej. Nie jest to próba wpisania kategorycznych wniosków w obecny stan spraw lecz próba określenia pewnych norm. Poszczególne kraje postsocjalistyczne różnią się znacznie stanem sfery socjalnej oraz warunkami, mniej lub bardziej sprzyjającymi, realizacji reform. Jednakże państwa te – przynajmniej na początku – wykazują wiele podobnych cech i można pokusić się o sformułowanie pewnych zasad mających zastosowanie do wszystkich państw postsocjalistycznych.

Ostatni artykuł zatytułowany: *Odpowiedzialność jednostki i społeczeństwa (ang. The Responsibility of the Individual and Society: An Interview by Mihály Laki on Social Issues)* nie jest typowym artykułem. Jest to wywiad przeprowadzony przez Mihály Laki'ego na temat kwestii socjalnych.

Mamy nadzieję, że tak jak wcześniejsze prace J. Kornaia, które spotkały się z żywym zainteresowaniem ekonomistów, artykuły, które ujrzały światło w latach dziewięćdziesiątych spotkają się z zainteresowaniem Czytelników i skłonią do refleksji nad problemami transformacji gospodarki centralnej sterowanej w gospodarkę rynkową.

LIKWIDACJA GOSPODARKI NIEDOBORU. SPOJRZENIE OGÓLNE ORAZ ANALIZA PRZYPADKU WĘGIER[1]

I
Wprowadzenie

Jedną z typowych cech klasycznego ustroju socjalistycznego jest gospodarka niedoboru. Gospodarkę nazywamy gospodarką niedoboru, jeśli jednocześnie spełnione są następujące warunki: zjawiska niedoboru są (1) powszechne, tzn. występują we wszystkich sferach gospodarki (w sferze towarów i usług konsumpcyjnych, w sferze środków produkcji – nie wyłączając dóbr inwestycyjnych, na rynku pracy, w obrocie towarami eksportowanymi, importowanymi oraz międzynarodowymi środkami płatniczymi); (2) częste, a nie tylko sporadyczne czy wyjątkowe; (3) intensywne, silnie oddziałujące na otocze-

[1] Jestem wdzięczny za wszelkie uwagi i komentarze do pierwotnych wersji tej pracy. Za cenne rady dziękuję szczególnie następującym osobom: Francis Bator, Zsuzsa Dániel, István R. Gábor, János Gács, János Köllő, Mária Lackó, John Litwack, Gérard Roland, Andras Simonovits, David Stark, Katalin Szabó, Éva Várhegyi. Moi współpracownicy wspierani byli przez Węgierską Narodową Fundację Badań Naukowych (OTKA), Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Instytut Studiów Zaawansowanych przy Kolegium Budapeszteńskim.

nie i zachowanie podmiotów gospodarczych; (4) chroniczne, nieustanne, a nie tylko tymczasowe[2].

Transformacja w kapitalistyczną gospodarkę rynkową oznacza koniec gospodarki niedoboru.

W niniejszym opracowaniu zagadnienie to rozpatrywane jest na dwóch płaszczyznach: ogólnej i szczegółowej. Na płaszczyźnie ogólnej abstrahuje się od specyficznych, zróżnicowanych warunków ukształtowanych historycznie w poszczególnych krajach. Na płaszczyźnie szczegółowej, jako ilustrację, analizuje się sytuację na Węgrzech. Występują co prawda sporadyczne odwołania do innych krajów, nie jest to jednak próba obszerniejszej analizy porównawczej. W opracowaniu rozważania z płaszczyzny ogólnej i szczegółowej przeplatają się.

Artykuł jest logiczną kontynuacją moich wcześniejszych badań nad zjawiskiem niedoboru, których początkowe efekty znalazły się w pracy *Overcentralization in Economic Administration*, zostały potem wstępnie podsumowane w książce *Economics of Shortage*[3], i w końcu zebrane w całość w książce *The Socialist System*. Pisząc ten artykuł zakładam, że Czytelnik jest już zaznajomiony z literaturą na temat gospodarki niedoboru i z koncepcjami leżącymi u jej podstaw[4].

Trwająca od 15 lat szeroka dyskusja nad zjawiskiem niedoboru w systemie socjalistycznym skupia się głównie na aparacie pojęciowym, sposobach i zasadach pomiaru niedoboru i nade wszystko nad jego przyczynami. Nie podejmuję się tutaj nakreślenia historii prac intelektualnych nad gospodarką niedoboru, nie zamierzam też wyjaśniać w jakim stopniu – w miarę upływu czasu – różne poglądy znalazły potwierdzenie lub zaprzeczenie w faktach historycznych. Zresztą od chwili, gdy zacząłem zajmować się tym tematem, moje własne poglądy wiele razy ulegały zmianom. Starałem się wykorzystywać wszystko to, czego uczyłem się od innych, aby rewidować i dalej rozwijać moje idee, a jednocześnie tworzyć pewną syntezę[5].

---

[2] Zob. Kornai [44], s. 233.

[3] Polskie wydanie tej książki: *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985 (przyp. tłum.).

[4] Zob. Kornai [37], rozdział IV, a także Kornai [36] i [44]. Podsumowanie dyskusji nad zjawiskiem niedoboru znaleźć można u Kornaia [44], rozdziały 11, 12 i 15, u Hare'a [26] oraz u van Brabanta [8].

[5] Pisząc *Economics of Shortage* sięgałem głęboko do wcześniejszych prac. Odpowiednie odwołania (bibliografię) znaleźć można u Kornaia [36], s. 29–30 i 133 oraz u Kornaia [44], s. 228–229. Chciałbym tu jednak wymienić (dla prostoty w po-

Ten cel przyświecał mi, gdy redagowałem poszczególne rozdziały dotyczące niedoboru w mojej książce *The Socialist System*. W podobnym duchu poczęty został ten artykuł dotyczący stanu obecnego i przyszłości gospodarki postsocjalistycznej.

Liczni autorzy analizują proces likwidacji gospodarki niedoboru w krajach postsocjalistycznych. Dla większości z nich proces ten nie jest głównym tematem badań, lecz jednym z wielu, którymi się zajmują. Wymienię tu w szczególności następujące prace: Berga i Sachsa [7], Łaskiego i innych [52], Rosatiego [65], Żukowskiego [81]. Były one dla mnie ważnym źródłem inspiracji.

W punkcie 2 opisane są zjawiska zachodzące w procesie eliminacji gospodarki niedoboru. Punkt 3 zawiera analizę przyczynowo-skutkową. Punkt 4 przedstawia związki pomiędzy procesem likwidacji niedoboru a stanem rynku pracy. Na koniec, w punkcie 5, podjęta jest próba oceny zachodzących przemian.

2
Zjawiska obserwowane w czasie przemian systemowych

Paragraf ten ma dwa cele. Pierwszym z nich jest omówienie metod obserwacji i pomiaru procesu likwidacji gospodarki niedoboru[6]. Jest to tym ważniejsze, że – jak wkrótce zobaczymy – istnieje ścisły związek między tym procesem a zmianą systemu gospodarczego. Zatem

---

rządku alfabetycznym) wszystkich ekonomistów, którzy od roku 1980 uczestniczyli w pracach nad tym tematem i od których wiele się nauczyłem: badacze węgierscy: Tamás Bauer, Attila Chikán, Zsuzsa Dániel, János Gács, Zsuzsa Kapitány, Mária Lackó, Béla Martos, András Simon, András Simonovits, Attila Károly Soós, Judit Szabó; badacze z zagranicy: Robert J. Barro, Jean-Pascal Benassy, John P. Burkett, Wojciech W. Charemza, Christopher Davis, Stephen M. Goldfeld, Stanisław Gomułka, Irena Grosfeld, Herschel I. Grossman, Paul Hare, Domenico M. Nuti, Richard Portes, Richard E. Quandt, Jörgen W. Weibull, David Winter. Badacze ci opublikowali po kilka prac, jednak ze względu na zwięzłość bibliografia zawiera tylko jedną, reprezentatywną publikację dla każdego autora nie cytowanego w żadnym innym miejscu tego opracowania.

[6] Wspomniane „omówienie" nie oznacza, że w tym punkcie stosowana będzie pełna i wyczerpująca metodologia. Przedstawiono tu jedynie kilka ilustracji efektywnych, nadających się do zastosowania metod obserwacji i pomiaru.

ustalenie, na jakim etapie procesu eliminacji gospodarki niedoboru dany kraj się znajduje, dostarcza ważnych informacji o stopniu zaawansowania przemian systemowych.

Drugim celem tego paragrafu jest przedstawienie specyficznych zmian zachodzących na Węgrzech, ale z punktu widzenia nabywców produktów i usług.

2.1 Środki produkcji

Jedną z cech charakterystycznych gospodarki chronicznego niedoboru jest to, że niedobory różnych środków produkcji (materiałów, półproduktów, części, narzędzi lub siły roboczej) są często źródłem zakłóceń, opóźnień i nierzadko poważnych strat w produkcji. Producenci są często zmuszeni do substytucji (produktów lub czynników produkcji – przyp. tłum.). Jeśli akurat zabraknie jakiegoś niezastępowalnego środka produkcji, wówczas może dojść do zawieszenia produkcji na krótszy lub dłuższy czas. Barierą wzrostu produkcji nie są trudności ze zbytem, lecz niedobory powodujące konieczność natychmiastowych, krótkookresowych dostosowań.

W dojrzałej gospodarce rynkowej występuje dokładnie odwrotna sytuacja. Zdarzają się oczywiście sporadyczne trudności z nabyciem środków produkcji, ale o wiele częściej trwałym ograniczeniem produkcji jest brak zamówień i kłopoty ze sprzedażą. Z tego względu gospodarkę niedoboru nazwałem **systemem z ograniczeniem zasobowym**, a gospodarkę rynkową – **systemem z ograniczeniem popytowym**[7]. W pierwszym systemie, w pewnych przypadkach, faktyczną barierą nie jest fizyczny zasób danego środka, lecz jego ilość postawiona do dyspozycji producenta, tzn. jego podaż. Zatem para określeń: **system z ograniczeniem podażowym** i **system z ograniczeniem popytowym** może być używana zamiennie z poprzednią parą. W rzeczywistości ani jeden, ani drugi system nigdy nie występuje w „czystej" postaci; na poziomie mikroekonomicznym ograniczenia mogą występować zarówno po stronie podaży, jak i po stronie po-

[7] Po raz pierwszy tej pary określeń użyłem w publikacji z roku 1979 (zob. Kornai [39]). Jej pierwowzory można znaleźć w pracy z roku 1992 (zob. Kornai [44], s. 292).

pytu. Porównując istniejące systemy wystarczy określić, która strona odgrywa dominującą rolę jako ograniczenie produkcji[8].

Już w zreformowanej gospodarce socjalistycznej i później, podczas transformacji ustrojowej, następuje stopniowe odchodzenie, a następnie „przeskok" z systemu z ograniczeniem zasobowym (podażowym) w system z ograniczeniem popytowym. Jak wynika z tabeli 1, na Węgrzech proces ten w zasadzie dobiegł końca. Ograniczenia występujące po stronie środków produkcji straciły całkowicie na znaczeniu, natomiast istotnie wzrosła rola bariery popytu. Produkcja nie odbywa się już w warunkach niedoboru, jak to było w poprzednich dziesięcioleciach. Jak wynika z tabeli 1, przemiany te dokonywały się stopniowo.

Dla zilustrowania sposobu, w jaki wielu znawców gospodarki socjalistycznej i postsocjalistycznej ocenia owe przemiany w pracach o podobnym charakterze, posłużę się kilkoma cytatami. W Czechosłowacji, gdzie przeskok nastąpił bardzo szybko, Vintrová pisze: „Czeska gospodarka przeważnie ‚ograniczana przez podaż' (deficyt podaży) z nieoczekiwaną prędkością zmieniła się w gospodarkę całkowicie ‚ograniczaną przez popyt', mimo że przetrwały jeszcze, a nawet pojawiają się nowe deficyty strukturalne spowodowane sztywnością gospodarki. Niemniej jednak niemal z dnia na dzień głównym problemem stał się brak popytu". Rosati pisze, że wszystkie zmieniające się warunki makroekonomiczne w Polsce „są [...] symptomami transformacji gospodarki kornaiowskiej, ograniczonej przez podaż, w gospodarkę keynesowską, ograniczoną przez popyt". Żukowski, w innym artykule na temat Polski, opisawszy zmiany po stronie podaży i popytu, stwierdza: „W ten sposób system ograniczony przez zasoby zmienia się w system ograniczony przez popyt"[9].

W warunkach ograniczonej dostępności środków (ograniczonej ich podaży), producent nie ma pewności czy uda mu się zdobyć potrzebne czynniki produkcji, zatem powstaje tendencja do gromadzenia ich zapasów. Zapasy produktów gotowych są relatywnie małe, ponieważ wskutek chronicznych braków na rynku, nie ma żadnych

---

[8] Istotą tego rozróżnienia są efektywne ograniczenia **bieżącego, krótkookresowego** wzrostu produkcji. Określenie czynników determinujących alokację zasobów oraz wielkość i strukturę produkcji **w długim okresie,** a także odpowiedź na pytanie, jaką rolę odgrywają w tym strony popytowa i podażowa, to już zupełnie inny problem. Nie jest on przedmiotem mojego zainteresowania w tym artykule.

[9] Por. Vintrová [78], s. 84; Rosati [65], s. 251; Żukowski [81], s. 1175.

Tabela 1
Czynniki ograniczające produkcję na Węgrzech (w procentach)

Kwartał	Bariera popytu	Niedobór siły roboczej	Niewystarczająca podaż surowców i części zamiennych			Problemy finansowe
			Pochodzenia krajowego	Importowanych		
				Strefa rublowa	Strefa dolarowa	
1987/1	26,0	22,2	41,2	42,6		31,2
2	27,4	23,7	42,3	46,7		24,3
3	21,3	24,1	46,6	50,4		22,1
4	24,1	15,8	39,4	41,8		20,4
1988/1	28,0	15,7	50,0	16,6	32,8	32,7
2	28,3	24,7	44,1	17,2	35,3	36,4
3	27,3	23,0	45,3	18,2	64,0	35,0
4	30,7	19,3	38,5	14,9	22,4	40,1
1989/1	38,0	21,5	37,6	14,4	17,9	49,6
2	40,1	22,0	28,7	11,0	11,8	46,1
3	40,4	21,9	27,5	10,3	8,9	46,8
4	51,2	13,4	21,4	8,0	6,3	49,4
1990/1	51,3	12,1	13,8	5,8	3,9	57,8
2	56,1	13,9	13,0	3,4	2,2	45,2
3	51,0	10,3	15,3	4,6	5,2	51,9
4	54,5	4,3	11,3	3,2	3,7	48,7
1991/1	60,6	4,3	9,4	2,3	2,6	53,2
2	70,1	4,0	7,1	1,5	2,4	54,1
3	66,8	3,3	6,2	1,2	2,0	52,7
4	65,9	3,0	7,2	0,5	1,0	47,3
1992/1	65,1	3,3	5,8	0,3	1,0	51,0
2	62,2	7,4	5,9	0,7	1,5	45,9
3	56,1	4,4	10,6	1,7	3,1	47,8
4	54,5	4,8	8,7	0,7	2,3	42,9
1993/1	57,7	2,2	6,1	1,3		45,5
2	66,3	3,0	8,1	3,3		47,2
3	67,9	3,7	7,5	3,1		48,6
4	62,5	4,3	9,4	2,4		47,3

Badanie reprezentacyjne, na podstawie którego sporządzono tabelę, oparte jest na metodologii opracowanej przez niemiecki instytut badawczy IFO, wykorzystywanej również w kilku innych krajach. Respondenci są proszeni o wymienienie „czynników ograniczających produkcję", przy czym wolno wymienić dowolną ich ilość. Liczby w tabeli ukazują względne częstości w procentach. Na przykład, w pierwszym kwartale 1987 roku 26% respondentów wymieniło niewystarczający popyt, 22,2% wskazało na niedobór siły roboczej, itd. W tabeli nie uwzględniono kilku innych czynników wskazanych przez niektórych respondentów. Strefa rublowa oznacza byłe kraje członkowskie RWPG. W latach 1987 i 1993 w badaniu nie stosowano podziału na strefy rublową i dolarową. Dane dla tych dwóch lat odnoszą się do ogółu importowanych surowców i części zamiennych.
Ź r ó d ł o: Kopint-Datorg [30].

problemów ze zbytem produktów. Zapasy narastają zatem przede wszystkim po stronie zaopatrzenia firmy w środki produkcji, których ciągle brakuje. W systemie z ograniczeniem popytowym sytuacja jest dokładnie odwrotna, ponieważ zaopatrzenie w środki produkcji nie stanowi problemu, za to problemem jest sprzedaż. Ten kierunek rozumowania prowadzi do wniosku, że stosunek pomiędzy zapasami środków produkcji a zapasami produktów gotowych będzie dobrym wskaźnikiem tego, która strona stanowi dominujące ograniczenie produkcji. Tabela 2 zawiera dane porównawcze dla różnych krajów oraz ukazuje ewolucję omawianego wskaźnika na Węgrzech. Jak widać, nastąpiła już istotna zmiana struktury zapasów, jednakże daleko jeszcze do proporcji typowej dla dojrzałych gospodarek rynkowych[10]. Niemniej jednak ten wiele mówiący indeks pokazuje, że Węgry pokonały już większą część drogi prowadzącej do całkowitej eliminacji gospodarki niedoboru, przejawiającego się w procesach produkcyjnych.

Tabela 2
Stosunek zapasów środków produkcji do zapasów produktów gotowych w sferze produkcyjnej

Kraj	Zapasy środków produkcji/zapasy produktów gotowych						
	1981-85	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Kraje kapitalistyczne							
Austria	1,06	1,13	1,15	1,27	1,32	-	-
Finlandia	1,92	1,60	1,72	1,76	1,75	1,45	-
Japonia	1,09	0,71	0,71	0,72	0,74	-	-
Kanada	0,92	1,04	-	1,12	1,05	-	-
Portugalia	1,66	1,31	1,53	-	-	-	-
Stany Zjednoczone	1,02	1,02	1,04	1,05	1,03	0,99	-
Węgry	6,10	-	-	5,16	4,65	3,50	2,67

Ź r ó d ł o: Zebrane przez A. Chikán na podstawie następujących źródeł: *Industrial Statistical Yearbook 1989* [29] oraz Chikán [13].

[10] Aby uniknąć nieporozumień, chciałbym podkreślić, że nie interesuje mnie tutaj stosunek całkowitych zapasów do całkowitej produkcji, choć jest to również bardzo ważny wskaźnik efektywności produkcji i obrotu oraz stopnia synchronizacji [zaopatrzenia z produkcją – przyp. tłum.]. Pod tym względem kraje Europy Wschodniej nadal nie wyglądają zbyt dobrze, ale to już zupełnie inny problem. Analizując (zgodnie z tematem opracowania) proces likwidacji gospodarki niedoboru, skupić się trzeba na **wewnętrznej strukturze** zapasów, w szczególności na stosunku zapasów środków produkcji do zapasów produktów gotowych, nie zaś na stosunku zapasów ogółem do wielkości produkcji.

Wspomniany proces zachodzi stopniowo. Godne odnotowania jest jednak przyspieszenie zmian omawianego wskaźnika na początku lat dziewięćdziesiątych.

2.2 Dobra konsumpcyjne

Gdyby przedmiotem naszego zainteresowania były kraje byłego Związku Radzieckiego, Polska czy Rumunia, wówczas wskazanym byłoby przypomnienie i numeryczne opisanie okresu przed zmianą systemu gospodarczego, kiedy to stale występowały dotkliwe niedobory podstawowych artykułów żywnościowych, paliw i innych niezbędnych dóbr konsumpcyjnych. Ów stan dotkliwych braków na rynku byłby podstawą do porównania z sytuacją obecną. Na Węgrzech jednak te najbardziej dokuczliwe braki zanikły dużo wcześniej, już w latach siedemdziesiątych. W walce z niedostatkiem tak towarów i usług konsumpcyjnych, jak i środków produkcji notowano ciągły postęp. W przypadku coraz to większej liczby produktów, a potem grup produktów i całych branż, zjawiska niedoboru występowały coraz rzadziej i z coraz mniejszą intensywnością. Początkowo długie kolejki stawały się coraz krótsze, aż w końcu całkowicie zniknęły. Zjawisko wymuszonej substytucji występowało coraz rzadziej, nabywca coraz częściej bez żadnych trudności znajdował poszukiwany towar lub usługę.

Podam teraz przykłady trzech grup produktów, gdzie niedobory przetrwały na Węgrzech najdłużej. Pierwszą z nich są samochody. Tabela 3 zawiera najważniejsze dane ilustrujące długość kolejek po nowe samochody. Tabela kończy się na roku 1992, ponieważ od tego roku nie było już kolejek spowodowanych niedostatkiem podaży[11]. Wręcz przeciwnie, u dealerów pozostawały znaczne zapasy nie sprzedanych samochodów.

---

[11] Nawet w dojrzałej gospodarce rynkowej może wystąpić konieczność odczekania kilku tygodni na dostawę samochodu. Pojawi się ona, jeżeli klient nie zechce kupić samochodu spośród tych, które akurat są dostępne, ponieważ żaden z nich nie odpowiada jego specjalnym życzeniom (kolor, wyposażenie itd.). Długość okresu oczekiwania zależy wyłącznie od czynników organizacyjnych i technicznych, nie może być zatem uważana za przejaw niedoboru. Oczywiście na Węgrzech również występuje okres oczekiwania typu techniczno-organizacyjnego.

Druga grupa dotyczy produktów branż: elektronicznej, informatycznej i telekomunikacyjnej. W latach osiemdziesiątych lista produktów tej grupy importowanych przez państwowe przedsiębiorstwa handlu zagranicznego i wytwarzanych przez przedsiębiorstwa państwowe była niezwykle krótka. Bardzo bolesny niedobór był łagodzony jedynie przez półlegalny i całkowicie nielegalny import. W późniejszym okresie import ten gwałtownie się nasilił dzięki zjawisku tzw. turystyki handlowej. Produkty tej grupy stały się jednym z głównych celów tego rodzaju turystyki. Od roku 1992 do 1993 na Węgrzech jest już szeroki wybór produktów omawianej grupy, a sprzedawcy mają trudności z ich zbytem.

Tabela 3
Kolejki po nowe samochody na Węgrzech

Rok	Samochody kupione bez oczekiwania w kolejce (%)	Samochody kupione po oczekiwaniu w kolejce (%)	Okres oczekiwania (w latach)
1982	21,5	78,5	2,6
1983	25,3	74,7	2,4
1984	23,6	76,4	2,1
1985	24,4	75,6	1,9
1986	22,5	77,5	2,0
1987	24,5	75,6	1,9
1988	23,2	76,8	2,3
1989	42,7	57,3	2,9
1990	52,3	47,7	2,3
1991	93,8	6,2	1,2
1992	100,0	0,0	-

Ź r ó d ł o: Zebrane przez Z. Kapitány na podstawie następujących źródeł: dla lat 1982–88: Kapitány [32], s. 593 i 595; dla lat 1989–92: Kapitány [31], s. 45–46.

Trzeci przykład – mieszkania – jest godny uwagi nie tylko ze względu na swój wyjątkowy wpływ na standard życia, lecz także dlatego, że za jego pomocą wyjaśnić można kilka ważnych koncepcji.

Istnieje kilka logicznie różnych zjawisk, które są często ze sobą mylone. Jednym z nich jest niedobór mieszkań. Przejawia się on tym, że potencjalny lokator mieszkania czynszowego lub potencjalny nabywca mieszkania własnościowego jest gotów zapłacić określoną cenę, lecz transakcja nie może dojść do skutku (przy tym poziomie ceny) z powodu niedostatku podaży. Mówimy wówczas o nadwyżce

popytu na mieszkania. Sytuacja odmienna ma miejsce wtedy, gdy właściciel mieszkania czynszowego oferuje potencjalnemu lokatorowi prawo do wynajmu lub kiedy właściciel oferuje potencjalnemu nabywcy tytuł własności mieszkania, ale lokator/nabywca ma zbyt mało pieniędzy, aby zapłacić żądany czynsz/żądaną cenę. Nabywca nie walczy wówczas z problemem ograniczonej podaży, lecz z problemem **ograniczonej siły nabywczej**. Przy danym obecnym i przewidywanym przyszłym poziomie swojego dochodu nabywca nie może pozwolić sobie na wydanie określonej sumy na mieszkanie. Potocznie mówiąc, nie jest w stanie nabyć mieszkania z powodu **braku pieniędzy**. W tym przypadku mówimy o nadwyżce podaży nad popytem.

Aby bliżej scharakteryzować stan budownictwa mieszkaniowego, musimy bardziej szczegółowo opisać zjawisko niedoboru mieszkań. Tam gdzie odwołujemy się do tego zjawiska bez rozróżnienia (czyli do generalnego, ogólnego niedoboru mieszkań), mamy na myśli taką sytuację, gdy niedobory na tym rynku są częste, intensywne i chroniczne. Nawet wtedy, gdy w danym czasie wszystkie te warunki nie są spełnione, to wciąż jeszcze mogą występować częściowe niedobory, tzn. tylko w ramach niektórych segmentów rynku mieszkaniowego lub tylko na pewnych obszarach geograficznych.

Wątek ten prowadzi do następnego problemu: **oferty mieszkaniowej**. Nawet w gospodarkach charakteryzujących się nadwyżką podaży – zarówno mieszkań czynszowych, jak i własnościowych – wybór może być ograniczony. Mieszkania należą do najbardziej zróżnicowanych dóbr – ich jakość zależy od olbrzymiej liczby cech. Oferta rozszerza się wraz z rozwojem gospodarki (a w jej ramach sektora mieszkaniowego) oraz ze wzrostem zdolności adaptacyjnych i udoskonalaniem mechanizmu dopasowywania podaży do popytu. Nawet jeśli w grupie dóbr jako całości występuje nadwyżka podaży, to stopień zaspokojenia popytu zależy od zróżnicowania oferty oraz od efektywności rynku, na którym dokonuje się transakcji.

Na koniec warto podkreślić różnicę pomiędzy tym, co zostało wyżej omówione, a bieżącą **sytuacją mieszkaniową**, konsumpcją mieszkań. Bez względu na to, czy faktyczne ograniczenie znajduje się po stronie podaży mieszkań, czy też po stronie siły nabywczej lokatora lub kupującego, w końcu dochodzi do zawarcia pewnej liczby transakcji wynajmu lub sprzedaży. Sektor mieszkaniowy obejmuje w danym momencie skończony zasób mieszkań, który

zostanie w ten czy inny sposób rozdysponowany. W biedniejszych, zacofanych krajach duża część mieszkań charakteryzuje się niską jakością i dużym zatłoczeniem. Wielu ludzi żyje w nędzy. Ta smutna sytuacja może mieć miejsce zarówno wtedy, gdy na rynku występuje nadwyżka popytu, innymi słowy niedobór mieszkań, jak i wtedy, gdy występuje nadwyżka podaży, lecz gospodarstwa domowe nie mają dość pieniędzy, aby stworzyć sobie pożądane warunki mieszkaniowe.

Wszystkim krajom systemu socjalistycznego silnie doskwierał niedobór mieszkań. Obejmował on również Węgry, ale później – w ciągu dziesięcioleci następujących po reformach roku 1968 – problem ten stopniowo łagodniał[12]. Nawet dziś współistnieją dwa zjawiska. Wciąż występuje nadwyżka popytu na mieszkania komunalne, które można wynajmować płacąc administracyjnie ustalony czynsz na dużo niższym niż rynkowy poziomie. Segment ten stanowi jednak coraz to mniejszą część ogólnego zasobu mieszkań, np. w roku 1993 stanowił mniej niż 1/5, choć więcej w miastach, szczególnie w Budapeszcie. Nawet w tym segmencie niedobór jest łagodzony przez „szarą strefę": obecny lokator może przekazać nowemu lokatorowi prawo do wynajmu w zamian za ustaloną między nimi sumę. Większość zasobów mieszkaniowych jest już w prywatnych rękach. Jedną z ważniejszych zmian dokonanych w latach dziewięćdziesiątych było zniesienie pewnych uciążliwych, biurokratycznych restrykcji na rynku mieszkaniowym. Na przykład administracyjne ograniczenie w postaci zasady: „jedna rodzina – jedno mieszkanie" zostało zniesione w 1989 roku, uwolniono także czynsze w mieszkaniach prywatnych oraz sublokatorskich.

Obecnie na Węgrzech dostępne są mieszkania wszystkich typów, brak jest ograniczeń biurokratycznych. Wybór jest jednak skromny, innymi słowy rynek mieszkaniowy jest dość wąski. W tym sensie rynek mieszkaniowy nie ma już charakteru rynku z gospodarki niedoboru. Każdy, kto ma pieniądze, może wynająć lub kupić mieszkanie. Zgodnie z wcześniej podanymi definicjami, to oświadczenie da się pogodzić z twierdzeniem, że dla dużej części społeczeństwa warunki mieszkaniowe są niezadowalające, a niektóre grupy mieszkają w bardzo złych warunkach.

---

[12] Por.: Dániel [14] oraz Buckley, Dániel i Thalwitz [9].

2.3 Podsumowanie

Gospodarka węgierska nie może być już dłużej określana mianem gospodarki niedoboru. Co prawda w prawie każdej dziedzinie pojawiają się sporadyczne niedobory, to samo można jednak powiedzieć o dojrzałych gospodarkach rynkowych. W kilku dużych sektorach działających na zasadach nierynkowych i niekomercyjnych (jak np. opieka zdrowotna) pojawiają się intensywne, chroniczne niedobory, ale w wielu dojrzałych gospodarkach rynkowych w tych sektorach obserwujemy bardzo podobną sytuację. Patrząc jednak na gospodarkę jako całość można stwierdzić, że **pod tym względem** Węgry osiągnęły stan typowy dla gospodarek rynkowych.

Specyficzną cechą węgierskiej transformacji było to, że likwidacja gospodarki niedoboru następowała stopniowo, przez dłuższy czas[13]. Proces ten uległ przyspieszeniu pod koniec lat osiemdziesiątych, szczególnie po zmianie ustroju politycznego.

3 Analiza przyczynowo-skutkowa

Wielu ludzi przypisuje koniec gospodarki niedoboru jednemu czynnikowi, na przykład uwolnieniu cen czy restrykcyjnej polityce monetarnej. Powszechnie podejmowane są też próby wyjaśnienia fenomenu gospodarki niedoboru za pomocą dobrze znanych relacji pomiędzy popytem, podażą i cenami. W tym opracowaniu przedstawione jest bardziej kompleksowe wyjaśnienie, w którym duże znaczenie przypisano efektom przemian politycznych i instytucjonalnych oraz wąsko rozumianym czynnikom ekonomicznym. Nie próbuję uzasadnić końca gospodarki niedoboru wyłącznie czynnikami makro- czy mikroekonomicznymi; stosuję za to oba podejścia jednocześnie.

[13] Pod tym względem ścieżka chińskiej transformacji jest podobna do transformacji węgierskiej. Więcej na temat stopniowego charakteru transformacji na Węgrzech w pracy Kornaia [38].

3.1
Prywatyzacja, decentralizacja i deregulacja

W punkcie tym przedstawiona zostanie szeroka klasa przemian instytucjonalnych[14].

3.1.1
Większa swoboda wchodzenia na rynek a pojawienie się nowych, prywatnych firm

W klasycznym ustroju socjalistycznym nie ma swobodnej przedsiębiorczości. W takim ustroju działają prawie wyłącznie wielkie przedsiębiorstwa produkcyjne, firmy państwowe i częściowo państwowe oraz quasi-państwowe spółdzielnie rolnicze. Utworzenie każdej nowej firmy poprzedza ospały i długotrwały proces biurokratycznego podejmowania decyzji. Sam fakt wystąpienia niedoboru jakiegoś produktu lub usługi nie powoduje jeszcze narodzin nowej firmy.

Z drugiej strony, kapitalistyczna gospodarka rynkowa cechuje się swobodą wejścia na rynek[15]. Niedobór stwarza wyjątkową szansę osiągnięcia zysku, dlatego stanowi on silną zachętę dla nowej firmy, aby wejść na rynek i ów niedobór zlikwidować. Nawet jeśli już działające firmy zignorują sygnały z rynku świadczące o pojawieniu się niedoborów, prędzej czy później nowo powstające firmy będą w stanie wypełnić powstałą lukę.

W gospodarce węgierskiej możliwości wchodzenia na rynek stopniowo się zwiększały; zakładano coraz to więcej firm (zobacz tabele 14 i 15 w pracy Kornaia [38]). Duża liczba nowych firm pojawiła się w tych branżach, gdzie występowały niedobory.

---

[14] Reforma gospodarki socjalistycznej, a następnie transformacja ustrojowa przyniosły wiele innych przemian instytucjonalnych, które także przyczyniły się do eliminacji gospodarki niedoboru. Będzie o nich mowa nieco później.

[15] Pomijam chwilowo istnienie ograniczeń administracyjnych w pewnych segmentach rynku oraz fakt, że obecność silnych firm na rynku utrudnia wejście nowego przedsiębiorstwa na rynek.

3.1.2 Liberalizacja importu

W klasycznej gospodarce socjalistycznej import podlega ścisłym regulacjom administracyjnym. Pojawienie się niedoboru określonego towaru nie oznacza wcale, że biurokraci automatycznie zdecydują o imporcie tego towaru. Jeśli decydenci będą uważać, że należy uruchomić import, aby wypełnić powstałą lukę, to podejmą taką decyzję. Jednak równie dobrze mogą oni powstrzymać się od działania zmuszając konsumenta do substytucji lub po prostu do zaakceptowania trwałości niedoboru.

W rozwiniętej gospodarce rynkowej, w normalnych warunkach, nie stosuje się takich restrykcji importowych, jakie mogłyby powodować powstawanie niedostatku podaży na rynku wewnętrznym[16]. Nadwyżka popytu zachęca do importu, ponieważ oznacza ona szansę osiągnięcia ponadprzeciętnego zysku. Zliberalizowany import jest w stanie w dużym stopniu wyeliminować niedobory wielu będących przedmiotem handlu dóbr i usług, nawet wtedy, gdy producenci krajowi nie są w stanie lub nie są skłonni do zaspokojenia nadwyżkowego popytu.

W ciągu ostatnich dziesięciu czy piętnastu lat Węgry stopniowo, w kilku etapach liberalizowały import. W efekcie około roku 1992–93 import stał się prawie wolny od ograniczeń administracyjnych[17] (zobacz tabela 4).

Rola importu jako czynnika kompensującego niedobory zwiększyła się po dokonaniu zmian wspomnianych w punkcie 3.1.1, tzn. po ułatwieniu wejścia na rynek. Pojawiło się wtedy wiele nowych, prywatnych przedsiębiorstw handlu zagranicznego. Wcześniej istniało kilkadziesiąt dużych, państwowych przedsiębiorstw handlu zagranicznego. Każde z nich było w znacznym stopniu monopolistą w imporcie określonej grupy produktów. Obecnie są one wypierane lub walczą z konkurencją mnóstwa nowych, dużych i małych przedsiębiorstw

[16] W wielu rozwiniętych gospodarkach rynkowych jako jeden z elementów polityki handlowej stosowane są kontyngenty importowe. Restrykcje są zwykle nakładane ze względów protekcjonistycznych na import tych produktów, na które popyt są w stanie w całości zaspokoić producenci krajowi. W takich warunkach restrykcje importowe nie powodują niedoborów.

[17] Więcej o historii liberalizacji importu oraz zakończeniu tego procesu podczas transformacji ustrojowej w pracach: Gács [20] i [21]; zobacz także przypis 70 u Kornaia [38].

Tabela 4
Udział „produktów zliberalizowanych" w całkowitym imporcie Węgier

Branża/sektor	Udział „produktów zliberalizowanych" jako procent obrotu		Udział „produktów zliberalizowanych" jako procent obrotu z roku 1988		
	1989	1990	1991	1992	1993
Przemysł wydobywczy	0	4	51,6	98,8	98,8
Przemysł energetyczny	-	-	100,0	100,0	100,0
Przemysł metalurgiczny	0	67	92,7	99,6	99,6
Przemysł elektromaszynowy	86	89	98,0	99,7	99,7
Przemysł budowlany	31	28	100,0	100,0	100,0
Przemysł chemiczny	2	73	85,9	89,2	89,2
Przemysł lekki	6	45	54,4	69,2	69,3
Pozostałe gałęzie przemysłu	0	43	-	-	-
Przemysł spożywczy	60	60	10,9	10,9	10,9
Przemysł ogółem	**43**	**71**	**71,6**	**77,4**	**77,5**
Rolnictwo	24	36	-	-	-
Leśnictwo	0	100	-	-	-
Import ogółem	**42**	**69**	-	-	-

Dane dla roku 1990 obejmują okres od stycznia do października. Dane dla lat 1989–90 i dla lat 1991–93 nie są bezpośrednio porównywalne.
Ź r ó d ł o: Dla lat 1989 i 1990: Gács [19], s. 9. Dla lat 1991–93: zebrane przez Z. Macskási na podstawie danych z Ministerstwa Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych.

handlu zagranicznego, które starają się szybko zająć te wszystkie segmenty rynku, na których podaż krajowa nie zaspokaja popytu.

3.1.3 Likwidacja systemu dyrektyw

W klasycznej gospodarce socjalistycznej przedsiębiorstwa państwowe i quasi-państwowe otrzymywały szczegółowe dyrektywy określające zadania produkcyjne oraz przydział środków. Zawiłość i sztywność systemu nakazowo-rozdzielczego oraz fakt, że planiści tworzący dyrektywy nie brali pod uwagę potrzeb użytkowników i preferencji konsumentów, przyczyniły się do rozpowszechnienia tarć w procesach koordynacyjnych, do niskiej zdolności adaptacyjnej gospodarki i – co za tym idzie – do powstawania niedoborów.

Likwidacja systemu nakazowo-rozdzielczego nastąpiła na Węgrzech po reformach roku 1968. Zwiększono wówczas autonomię przedsiębiorstw państwowych i, choć wciąż jeszcze była ona ogra-

niczona przez różnego rodzaju biurokratyczne ingerencje, to jednak znacznie poprawiła się elastyczność działania przedsiębiorstw. Był to jeden z czynników, dzięki którym w zreformowanej gospodarce socjalistycznej niedobory występowały rzadziej i z mniejszą intensywnością niż przed reformą.

3.1.4 Zaostrzenie ograniczeń budżetowych w przedsiębiorstwach

Ograniczenie budżetowe, jakiemu podlegają przedsiębiorstwa państwowe i quasi-państwowe, jest w warunkach klasycznej gospodarki socjalistycznej bardzo łagodne. Państwo gwarantuje przetrwanie nawet tym firmom, które przynoszą ciągłe straty. W rezultacie ich wrażliwość na ceny i koszty jest bardzo niska – nie reagują one zbyt silnie na sygnały o relatywnym kształtowaniu się cen i nie wkładają większego wysiłku w obniżenie swoich kosztów. Ta niewrażliwość na ceny i koszty pojawia się po obu stronach – popytu i podaży – tłumiąc zdolności adaptacyjne firm.

W dojrzałej kapitalistycznej gospodarce rynkowej ograniczenie budżetowe, jakiemu podlegają firmy, jest ostre i bezwzględne. Firmy maksymalizują zysk. Uporczywe straty lub niewypłacalność prowadzą nieuchronnie do bankructwa i ostatecznie do likwidacji. Zachowanie przedsiębiorców nie może być oparte na założeniu, że w razie trudności firmę wyratuje państwo – zdarza się to jedynie w wyjątkowych przypadkach. Dlatego też firmy są bardzo wrażliwe na ceny i koszty. Starają się reagować na zmiany relatywnych cen – zarówno po stronie podaży, jak i po stronie popytu, a ponadto wkładają wiele wysiłku w obniżenie kosztów. Dotyczy to – w warunkach dojrzałej gospodarki rynkowej – zarówno firm prywatnych, jak i państwowych, pod warunkiem, że sektor państwowy jest względnie mały, a państwo nie ma zwyczaju paternalistycznej ochrony przedsiębiorstw państwowych.

Biorąc pod uwagę gospodarkę jako całość zauważyć można, że na Węgrzech następowało stopniowe wzmacnianie ograniczeń budżetowych[18]. Wyróżnić można dwa ważne czynniki tego procesu:

1. Relatywne rozmiary sektora prywatnego stale rosły i nadal rosną, częściowo dzięki prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,

[18] Zobacz Kornai [42].

a częściowo dzięki powstawaniu nowych firm prywatnych. Firmy prywatne zwykle już od momentu swoich narodzin podlegają ostremu ograniczeniu budżetowemu. Olbrzymia ich większość nie może się spodziewać pomocy finansowej ze strony państwa.

2. Firmy pozostające własnością państwa coraz częściej uświadamiają sobie, że ich przetrwanie nie jest gwarantowane. W pewnych okresach ten proces uświadamiania ulegał znacznemu przyspieszeniu. Zmiany polityczne w 1990 roku stanowiły ostrzeżenie, że uprzywilejowany status sektora państwowego dobiega końca. Nowe, postsocjalistyczne władze dały wyraźnie do zrozumienia, że przyszłość należy do sektora prywatnego. Sama perspektywa prywatyzacji postawiła pod znakiem zapytania automatyczną gwarancję przetrwania istniejącą w przeszłości. Jakby tego było mało, wystąpiło nowe zjawisko – początkowo sporadycznie, a potem coraz liczniej. Były to bankructwa i likwidacje. Nowa Ustawa o Upadłości z roku 1991 i fala bankructw, która potem nastąpiła, nie pozostawiły już cienia wątpliwości co do tego, że epoka łagodnego ograniczenia budżetowego bezpowrotnie minęła. Choć proces wzmacniania ograniczenia budżetowego definitywnie się zakończył, pojawiają się jeszcze gdzieniegdzie symptomy łagodnego ograniczenia. Jednakże ufność w automatyczną gwarancję przetrwania została rozwiana, dlatego przedsiębiorstwa będące własnością państwa stały się odpowiednio bardziej wrażliwe na ceny i koszty.

3.1.5 Liberalizacja cen; likwidacja dopłat do cen

Z nielicznymi wyjątkami ceny w gospodarce socjalistycznej są ustalane centralnie i pozostają na niezmienionym poziomie przez dłuższy czas. Główną rolę w alokacji środków produkcji odgrywają dyrektywy planistów. Wpływ cen jest słaby z powodu wspomnianej w punkcie 3.1.4 łagodności ograniczenia budżetowego. Oczywiście ceny mają normalny wpływ na kształtowanie się popytu gospodarstw domowych, gdzie ograniczenie budżetowe występuje z całą ostrością. Ze względu na to, że ceny znacznej części towarów i usług konsumpcyjnych są nierealistycznie niskie – co jest możliwe dzięki dopłatom do cen pochodzącym z budżetu – pojawia się nadwyżka popytu nad podażą tych dóbr.

Na Węgrzech proces stopniowego uwalniania cen został zainicjowany już w czasie reformy w 1968 roku. Uległ on przyspieszeniu pod

Tabela 5
Udział produktów o cenach rynkowych w sferze produkcyjnej

Branża	Udział dóbr o cenach rynkowych w całkowitej sprzedaży w kraju (w procentach)								
	1968	**1975**	**1980**	**1985**	**1988**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**
Przemysł wydobywczy	21	25	30	20	25	25	50	75	75
Przemysł energetyczny	5	7	7	10	10	10	10	10	10
Przemysł metalurgiczny	2	31	96	96	96	96	100	100	100
Przemysł elektromaszynowy	61	86	100	100	100	100	100	100	100
Przemysł budowlany	57	75	80	84	100	100	100	100	100
Przemysł chemiczny	43	49	60	55	56	60	90	100	100
Przemysł lekki	88	91	94	98	100	100	100	100	100
Przemysł spożywczy	78	87	93	92	97	97	100	100	100
Przemysł ogółem	**58**	**71**	**81**	-	-	-	-	-	-
Budownictwo	45	13	13	35	100	100	100	100	100
Rolnictwo	16	37	37	40	50	82	85	100	100
Transport i łączność	0	10	10	25	35	60	60	60	60
Gospodarka wodna	0	10	10	15	25	25	25	25	25
Handel	0	65	100	97	97	95	98	98	98
Branże towarowe ogółem	-	**57**	**67**	**68**	**78**	**83**	**80**	**90**	**90**

Ź r ó d ł o: Dla lat 1968–90: zebrane przez M. Lukács na podstawie obliczeń wykonanych przez Jólan Ritter Papp i András Bodócsi. Dla lat 1991–93: zebrane przez Eszter Szabó Bakos na podstawie szacunków Departamentu Kontroli Gospodarczej węgierskiego Ministerstwa Finansów.

Tabela 6
Udział dóbr o cenach rynkowych w sferze dóbr konsumpcyjnych

Dobra konsumpcyjne	Udział dóbr sprzedanych po cenach rynkowych (całkowita sprzedaż w kraju = 100)							
	1968	**1978**	**1985**	**1988**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Żywność	13	22	36	73	91	94	100	100
Pozostałe artykuły żywnościowe	0	0	29	100	100	100	100	100
Odzież (łącznie z tkaninami)	25	89	97	100	100	100	100	100
Artykuły metalowe i gospodarstwa domowego	13	85	6	100	100	100	100	100
Meble	0	0	97	100	100	100	100	100
Pojazdy	0	0	22	24	100	100	100	100
Wyroby chemii gospodarczej	0	0	69	91	100	100	100	100

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Artykuły użytku kulturalnego	0	0	86	91	99	100	100	100
Produkty naftowe	0	0	30	0	4	100	100	100
Materiały budowlane, wyroby z drewna	9	0	70	100	100	100	100	100
Paliwa	0	0	2	5	2	34	100	100
Artykuły medyczno-farmaceutyczne	0	0	5	9	100	100	100	100
Pozostałe artykuły przemysłowe	0	0	91	100	100	100	100	100
Wydatki na towary w sprzedaży detalicznej ogółem	17	50	-	80	84	90	100	100
Energia elektryczna i gaz, centralne ogrzewanie i inne rodzaje energii użytku domowego	0	0	0	0	0	11	40	40
Opłaty za wodę	0	0	0	0	0	0	0	0
Czynsze, inwestycje mieszkaniowe[a]	0	0	80	82	82	82	-	-
Obrót targowiskowy	0	100	100	100	100	100	100	100
Pozostałe usługi	0	0	-	-	-	79	75	75
Wydatki osób indywidualnych ogółem	**21**	**45**	**57**	**80**	**85**	**91**	**93**	**93**

W 1993 roku ceny mieszkań były uwolnione, istniał natomiast górny limit wysokości czynszów.
Ź r ó d ł o: Zebrane przez Mónikę Lukács i Esztera Szabó Bakosa na podstawie obliczeń wykonanych przez Jólana Pappa Rittera i Departament Kontroli Gospodarczej Ministerstwa Finansów z wykorzystaniem danych Centralnego Urzędu Statystycznego.

koniec lat osiemdziesiątych, a szczególnie w latach dziewięćdziesiątych – po przewrocie politycznym (tabele 5 i 6). Nie został on jeszcze zakończony: państwowa reglamentacja cen przetrwała nie tylko tam, gdzie jest to normalne (jak w przypadku monopolu naturalnego), ale również w innych sferach[19]. Niemniej jednak można stwierdzić, że stopień liberalizacji cen na Węgrzech jest dość bliski typowemu dla wielu europejskich dojrzałych gospodarek rynkowych.

[19] Od czasu do czasu rząd, mając prawdopodobnie na względzie popularność polityczną, podejmuje działania całkowicie przeciwne generalnemu trendowi liberalizacji cen. Na przykład w roku 1993 nastąpiło zamrożenie czynszów za mieszkania komunalne, które przez pewien czas powodowało utrzymywanie się zjawiska niedoboru oraz problemów finansowych w tym ważnym sektorze.

Równolegle z deregulacją i liberalizacją cen następowała stopniowa likwidacja dopłat do cen[20].

W rezultacie opisanych przemian około 1993–94 roku na Węgrzech wykształcił się układ cen relatywnych bardzo bliski rynkowemu układowi cen[21].

3.2 Zwiększenie zdolności adaptacyjnych gospodarki po stronie produkcji

Wspomniane wcześniej zmiany instytucjonalne spowodują, że produkcja będzie elastyczniej, szybciej i z mniejszymi zakłóceniami dostosowywać się do bieżącej sytuacji na rynku – zarówno po stronie podaży, jak i po stronie popytu. Omówię tu jedynie przypadek nadwyżki popytu nad podażą. (Reakcje wobec nadwyżkowej podaży są po prostu przeciwne co do kierunku). Istnienie nadwyżki popytu wywoła następujące reakcje, które doprowadzą do jej zniwelowania (spadku): (1) dostosowania cenowe, dokładniej relatywny wzrost cen i/lub (2) dostosowania ilościowe, tzn. wzrost podaży i spadek popytu.

Dostosowania ilościowe mogą być wywołane zarówno bezpośrednio niezaspokojonym popytem, jak i pośrednio zmianami cen. Zmiany cen mogą obecnie wywierać silniejszy wpływ, ponieważ firmy i gospodarstwa domowe są teraz bardziej wrażliwe na koszty i ceny. Część dostosowań ilościowych to dostosowania krótkookresowe,

---

[20] Wydatki z budżetu przeznaczone na dopłaty do cen towarów konsumpcyjnych w roku 1986 stanowiły 5,5% PKB, natomiast w roku 1993 już tylko 0,7% PKB. Por. Muraközy [58].

[21] W punkcie 2.2 wspomniano, że zjawiska niedoboru przetrwały jeszcze w pewnych sektorach (np. w opiece zdrowotnej). Wiąże się to między innymi z faktem, że w tych sektorach nie nastąpiły do tej pory przemiany instytucjonalne opisane w punktach 3.1.1 – 3.1.5.

Odnotowuję tu po prostu istniejące fakty. Nie leży w zakresie tego opracowania problem rozstrzygnięcia, do jakiego stopnia wskazana jest prywatyzacja, decentralizacja i deregulacja tych sektorów. Rozwiązując ten problem trzeba rozważyć wiele wzajemnie powiązanych kryteriów etycznych, społecznych i ekonomicznych (por. Kornai [40] i [43]). Doświadczenia transformacji ustrojowej na Węgrzech wskazują jednak niezbicie, że bez odpowiednio ukierunkowanych przemian strukturalnych niedobory w tych sektorach pozostaną, nawet jeśli uda się wyeliminować niedobory w środowisku gospodarczym jako całości.

osiągalne w ramach istniejących zdolności produkcyjnych, a część ma charakter dostosowań długookresowych, wymagających zwiększenia mocy produkcyjnych. Nawet jeśli istnieje skłonność do inwestycji, dostosowanie długookresowe wymaga czasu. W tym czasie złagodzeniu niedoborów służyć będą dostosowania cenowe i krótkookresowe dostosowania ilościowe.

Czytelnik zapewne jest w stanie prześledzić punkt po punkcie, w jaki sposób wraz z wprowadzeniem pierwszych pięciu zmian instytucjonalnych wymienionych w poprzednim paragrafie opisane procesy adaptacyjne, dobrze znane w teorii rynku, szybko stają się dominujące w wielu sferach gospodarki. Źródłem dostosowań cenowych i ilościowych są: swoboda wejścia na rynek, swoboda importu, uwolnienie producentów od sztywnych dyrektyw nakazowo-rozdzielczych, zaostrzenie ograniczenia budżetowego oznaczające konieczność osiągania zysków i – na koniec – swobodne kształtowanie się cen.

W wyniku przemian instytucjonalnych na rynku powstaje sytuacja znana od czasów Adama Smitha jako konkurencja sprzedawców[22]. Zastępuje ona poprzedni układ określany jako konkurencja nabywców. Ta koncepcja konkurencji została przyćmiona i straciła na znaczeniu w oczach ekonomistów po powstaniu czystej walrasowskiej teorii konkurencji doskonałej. Teoria ta opisuje ekstremalną, „czystą" sytuację na rynku, na którym transakcji dokonują rozdrobnieni nabywcy i sprzedawcy, ceny są kształtowane w anonimowych procesach, towary są doskonale zestandaryzowane i tak dalej. Być może ludzie przechodzący z socjalizmu w kapitalizm mogą wyraźniej wyczuć, że zarówno w poprzednim, jak i w nowym ustroju w większości obszarów gospodarki istnieje prawdziwa rywalizacja, tak że nie każdy jest zadowolony: są zwycięzcy i są przegrani. Albo sprzedawca ma przewagę nad nabywcą, albo nabywca ma przewagę nad sprzedawcą. Ta druga sytuacja powstaje wtedy, gdy na rynku istnieje jakakolwiek odmiana konkurencji niedoskonałej[23] – najbardziej rozpowszechnionej formy konkurencji we wszystkich współczesnych gospodarkach rynkowych. Taka właśnie konkurencja panuje obecnie na Wę-

[22] Zob. Smith [74].

[23] Pionierami teorii konkurencji niedoskonałej byli Chamberlin [11] oraz Robinson [64]. Z zakresu literatury współczesnej zwróciłbym uwagę na następujące prace: Dixit i Stiglitz [15], Hart [28], Krugman [48] oraz Kuenne [49].

grzech. Przedstawmy w skrócie podstawowe cechy konkurencji niedoskonałej.

Sprzedawca oferuje nabywcy produkt zróżnicowany, a nie zestandaryzowany[24]. Istnieją co prawda bliskie substytuty produktu (inaczej mielibyśmy do czynienia z monopolem), jednak oferowany towar różni się od innych jakością, opakowaniem, geograficzną odległością od nabywcy, szybkością dostawy, warunkami płatności i tak dalej.

W warunkach konkurencji doskonałej sprzedawca nie ma wpływu na cenę (ang. *price-taker*), jej wysokość jest rezultatem anonimowych procesów rynkowych. Natomiast w warunkach konkurencji niedoskonałej – przeciwnie – sprzedawca kształtuje cenę (ang. *price-maker*). W procesie ustalania ceny sprzedawca musi jednak uwzględnić jej wpływ na popyt. Stoi bowiem w obliczu malejącej krzywej popytu, zgodnie z którą ze wzrostem ceny popyt na produkt maleje.

Zarówno w teorii, jak i w praktyce można wykazać, że producent dążący do maksymalizacji zysku w warunkach konkurencji niedoskonałej ustali cenę na poziomie przewyższającym koszt marginalny produktu. Jednocześnie wielkość produkcji będzie mniejsza niż ilość, przy której koszt jednostkowy jest minimalny. W konsekwencji pojawią się niewykorzystane moce produkcyjne. Przy istniejącym poziomie ceny sprzedawca (producent) będzie skłonny wytwarzać więcej, oczywiście pod warunkiem, że konsument będzie gotów nabyć tę dodatkową ilość towaru po ustalonej cenie[25]. Sprzedawca nie obniży ceny, zamiast tego będzie próbował odebrać klientów konkurencji za pomocą innych, pozacenowych środków.

W ten sposób doszliśmy do twierdzenia o kluczowym dla tej analizy znaczeniu: w warunkach konkurencji niedoskonałej producenci walczą o klientów, próbują jak najlepiej poznać ich preferencje[26] i dostosować się do nich, wykorzystują reklamę w celu zwrócenia uwagi na swoje produkty, starają się wykreować nowy popyt wprowadzając na rynek nowe, lepsze produkty. Mają nadzieję, że poprzez

---

[24] W całym opracowaniu mianem „sprzedawcy" określam nie tylko handlowca bezpośrednio sprzedającego towar, lecz także producenta (również sprzedającego swe produkty, choć niekoniecznie bezpośrednio).

[25] Używając terminologii teorii nierównowagi można powiedzieć, że pojawia się potencjalna nadwyżka podaży. Producent – przy istniejącej cenie – byłby skłonny sprzedać więcej niż jest faktycznie w stanie [ze względu na popyt, przyp. tłum.].

[26] Przypomnijmy tutaj dobrze znany argument Hayek'a: Wielką przewagę rynku nad sterowaniem administracyjnym stanowi fakt, że stwarza on o wiele silniejsze bodźce do zbierania i wykorzystywania rozproszonej informacji.

te wszystkie działania uzyskają przewagę nad konkurentami. Sprzedawcy (producenci) konkurują o względy klientów, podczas gdy w gospodarce niedoboru panuje sytuacja odwrotna – konsumenci próbują uzyskać względy sprzedawców drogą pochlebstw lub łapówek.

W teorii konkurencji niedoskonałej często – i nie bez powodu – podkreśla się, że ta forma konkurencji oznacza powstawanie strat: niewykorzystane moce produkcyjne, olbrzymie wydatki na reklamę, gwałtowne zmiany modeli i projektów produktów. Jednakże konsumenci, którzy właśnie rozstali się z socjalizmem, wyczuwają instynktownie korzystne dla nich cechy konkurencji niedoskonałej: istnienie bardzo silnych bodźców skłaniających sprzedawcę do wysiłku w celu odebrania klientów konkurencji[27]. Źródłem takich bodźców może być nie tylko poczucie zagrożenia ze strony istniejących konkurentów, lecz także ze strony potencjalnych, nowych konkurentów mogących wejść na rynek. Zagadnienie to jest przedmiotem badań teorii rynków konkurencyjnych[28]. Kolejny aspekt prawdziwej rywalizacji ujawnia teoria konkurencji Schumpeter'a[29]. Według niej podstawowym elementem procesów rynkowych jest przedsiębiorca, który poprzez innowacje stara się uzyskać przewagę nad konkurencją w zakresie kosztów i jakości.

We wszystkich wspomnianych teoriach dotyczących dojrzałego kapitalizmu, przyjmuje się a priori założenie, że zachowanie firm i producentów/sprzedawców jest nakierowane na zdobycie klientów. W okresie transformacji tego rodzaju zachowanie dopiero się wykształca. Jest to wyraźnie widoczne na Węgrzech, gdzie stopniowo upowszechnia się konkurencja między sprzedawcami i zachowania wymuszone rywalizacją. Wciąż jednak wielu producentów/sprzedawców, jakby nie zauważywszy konsekwencji nowej sytuacji, ogranicza się do rutynowych działań, do jakich przyzwyczaiła ich gospodarka niedoboru. Prędzej czy później nowa sytuacja rynkowa zmusi sprzedawców do zmiany zachowań. Nauczenie się i przyswojenie zachowań adaptacyjnych – jak inne procesy uczenia się – wymaga czasu.

Na koniec wspomnieć trzeba o pewnym zjawisku, które działa przeciwko zwiększeniu zdolności adaptacyjnych. Jedną z pięciu

---

[27] Właściwości konkurencji niedoskonałej, które zachęcają do takich wysiłków, są szczegółowo rozpatrywane w pracach: Scitovsky'ego [69] i Domara [16]. Porównaj także opracowanie Weitzmana [80], w którym podjęto próbę zamodelowania tego zjawiska.

[28] Zob. Baumol, Panzar i Willig [5].

[29] Zob. Schumpeter [68].

zmian instytucjonalnych omówionych w punkcie 3.1 jest zaostrzenie ograniczenia budżetowego. W długim okresie zmusza to firmy do podejmowania działań dostosowawczych, ale w krótkim okresie powoduje napięcia na rynku: upadek firmy, której produktów nie można natychmiast zastąpić, spowoduje powstanie niedoborów na rynku. Będzie się to zdarzać tym częściej, im mniej zostanie zniesionych barier ograniczających swobodę wejścia na rynek i swobodę importu.

3.3 Zapobieganie „ucieczce popytu"

Kolejną ważną przyczyną powtarzania się niedoborów w gospodarce – obok niskiej zdolności adaptacyjnej producentów – jest duża nadwyżka globalnego popytu nad globalną podażą. Ten rodzaj stałej dysproporcji musi również zostać przezwyciężony, aby można było mówić o końcu gospodarki niedoboru. Zresztą każda bez wyjątku spośród zmian przedstawionych w punktach 3.2 i 3.3 stanowi **warunek konieczny** likwidacji gospodarki niedoboru.

Terminem „ucieczka popytu" określać będę zjawisko polegające na tym, że pewna grupa podmiotów stojących po stronie popytu nie czuje się ograniczona w zakupach swoją sytuacją finansową (zasobem środków finansowych, dochodem czy możliwościami zaciągnięcia kredytu) i jest gotowa nabyć jak największą ilość pożądanego środka produkcji, produktu lub usługi, w szczególnym przypadku tyle, na ile pozwalają ograniczenia administracyjne. Rozmiary faktycznych transakcji są wyznaczone fizycznymi rozmiarami podaży, zaplanowaną przez producenta wielkością sprzedaży lub ograniczeniami administracyjnymi. Innymi słowy, jeden z tych czynników stanowi efektywne ograniczenie, ale popyt nie jest ograniczony z góry w sposób efektywny.

Co prawda „ucieczka popytu" jest ograniczona z góry – nikt przy zdrowych zmysłach nie chce kupić „nieskończonej" ilości dóbr. W praktyce jednak takie górne ograniczenia nie mają żadnego znaczenia, ponieważ prawie nigdy nie przeradzają się w ograniczenia efektywne. W istocie rzeczy „uciekający popyt" prawie zawsze przewyższa podaż.

Wyróżnić można cztery składniki popytu globalnego, które w klasycznej gospodarce socjalistycznej mają skłonność do „ucieczki".

Skłonność ta wynika z pewnych wewnętrznych cech ustroju socjalistycznego, które ulegają zmianie najpierw w czasie reform gospodarczych i później w trakcie transformacji ustrojowej.

3.3.1 Koniec głodu inwestycyjnego

W klasycznym socjalizmie istnieje pęd do ekspansji, któremu podlegają decydenci na wszystkich szczeblach hierarchii biurokratycznej. Jest on przyczyną nienasyconego głodu inwestycji. Zawsze jacyś ministrowie, liderzy branżowi lub kierownicy będą skłonni inwestować. Chroniczne niedobory zapewniają im bowiem rynek zbytu, a łagodne ograniczenie budżetowe zwalnia ich od troski o rentowność przyszłej produkcji będącej efektem bieżących inwestycji.

Zjawisko głodu inwestycji nie zniknęło w okresie socjalizmu zreformowanego[30], choć od czasu do czasu popyt inwestycyjny był administracyjnie ograniczany przez kierujących gospodarką. Głód inwestycji typowy dla dyrektorów przedsiębiorstw państwowych zniknął bez śladu, kiedy zaostrzeniu uległy ograniczenia budżetowe i niepewne stały się perspektywy przyszłej sprzedaży produktów. Podobny wpływ wywarły oczekiwania rychłej prywatyzacji.

Niejako z definicji, nienasycony głód inwestycji nigdy nie dotyka firm prywatnych. Są one bowiem zmuszone do uwzględnienia spodziewanego ryzyka inwestycyjnego – muszą rozważyć, czy poniesione koszty zostaną pokryte przez przyszłe dochody i czy inwestycja przyniesie zysk, nadwyżkę nad kosztami. Z powodu niepewności związanej z transformacją gospodarki, a także wobec utrzymujących się dodatnich – w pewnych okresach wysokich – stóp procentowych, popyt inwestycyjny sektora prywatnego jest bardzo umiarkowany.

Zatem gdyby popatrzeć na całą gospodarkę, to można stwierdzić, że wynikający z wewnętrznych cech ustroju gospodarczego głód inwestycji wygasł. Część inwestycyjna popytu globalnego nie jest już dłużej skłonna do „ucieczki". Można to wyraźnie zauważyć w gospodarce węgierskiej, gdzie gwałtownie spadła stopa inwestycji (stosunek inwestycji ogółem do PKB), a nawet ich absolutny poziom[31].

---

[30] W sprawie chronicznej nadwyżki popytu inwestycyjnego zob. artykuł Lackó [50].

[31] Zobacz Kornai [45], s. 206-210, a także tabela 4 u Kornaia [38].

3.3.2 Coraz trudniejsze rynki eksportowe

W klasycznym ustroju socjalistycznym popyt na dobra eksportowane jest również skłonny do „ucieczki", a to z kilku powodów.

Gospodarki krajów partnerskich prowadzących wymianę handlową opierającą się na **„miękkich" walutach**, są również gospodarkami niedoboru. Występuje tam niezaspokojony popyt na wiele produktów. Kraje te nie przywiązują dużego znaczenia do jakości i innych cech produktów, chcą po prostu importować jak najwięcej dóbr, których im brakuje. Natomiast jeśli chodzi o podaż, o wewnętrzne zachowania eksportowe, to niewymagające rynki wschodnie są wygodne dla zagranicznych firm handlowych i produkcyjnych, a zatem im także zależy na eksporcie. W rezultacie efektywnym ograniczeniem na rynkach wielu produktów nie jest popyt ze strony kraju importującego, lecz podaż kraju eksportującego.

W warunkach wymiany handlowej opierającej się na **„twardych" walutach**, w kraju partnerskim występuje oczywiście skuteczna bariera popytu. Jednak barierę tą można nieco odsunąć poprzez ustępstwa cenowe możliwe dzięki subsydiom. Ze względu na to, że istnieje silny głód dóbr importowanych, które można nabyć za twardą walutę, a przywódcy gospodarczy przytłoczeni są niekiedy kosztami obsługi długu zagranicznego, zatem realizują oni zasadę: „eksportu po każdej cenie i przy każdym koszcie", próbując skierować na eksport jak największą część produkcji krajowej.

Podsumowując, cechy klasycznego ustroju socjalistycznego powodują upowszechnienie się zachowań powodujących, że popyt na dobra eksportowane jest również skłonny do „ucieczki".

Reorientacja gospodarki w kierunku rynków opierających się na „twardych" walutach rozpoczęła się na Węgrzech na długo przed przewrotem politycznym w 1990 roku i rozpadem bloku handlowego RWPG w 1991 roku. W owym czasie jednak możliwe było zwiększanie eksportu za twarde waluty drogą hojnie udzielanych subsydiów. Co więcej, istniał przecież rynek RWPG jako ostatnia deska ratunku[32]. Zatem bariera popytu nie była jeszcze dostatecznie silna,

[32] Niekiedy najwyżsi przywódcy gospodarczy nakładali administracyjne ograniczenia eksportu do Związku Radzieckiego i innych krajów socjalistycznych, ponieważ nie byli pewni, czy Węgry otrzymają stosowną zapłatę. Działali w ten sposób na przekór wysiłkom przywódców niższych szczebli, którym zależało na kontynuowaniu wygodnego eksportu.

zaś tendencja do nagłego wzrostu popytu na towary eksportowane nie została całkowicie wyeliminowana.

Zmiany w tym zakresie rozpoczęły się w końcu lat osiemdziesiątych, a zakończyły po przewrocie politycznym w 1990 roku i rozpadzie RWPG. Wówczas to wzmocnieniu uległo ograniczenie budżetowe, wzrosło relatywne znaczenie eksportu firm prywatnych „zmuszonych" do osiągania zysków, a ponadto obniżeniu uległy subsydia eksportowe. Coraz mniej realne stało się stosowanie zasady „eksportu po każdej cenie i przy każdym koszcie", a jednocześnie stawało się jasne, że popyt na rynkach zagranicznych stanowi prawdziwą, skuteczną barierę. Wewnętrzne cechy węgierskiego systemu gospodarczego i osobliwe relacje między gospodarkami niedoboru w ramach RWPG nie wywoływały już dłużej skłonności do „ucieczki" popytu na towary eksportowane[33].

3.3.3 Ograniczenie wydatków budżetowych

W klasycznym ustroju socjalistycznym wydatki budżetowe – trzeci wielki składnik popytu globalnego – są również skłonne do „ucieczki". Cała biurokracja państwowa jest skora do łatwego wydawania pieniędzy, nie jest to jednak cecha specyficzna dla tego ustroju. Po prostu klasyczny socjalizm w odróżnieniu od demokracji parlamentarnej cechuje brak wewnętrznych mechanizmów hamowania skłonności do nadmiernych wydatków. Rząd nie odpowiada publicznie; nie istnieje opozycja parlamentarna, która mogłaby krytykować rządowe plany wydatków przed ich wprowadzeniem w życie i kontrolować realizację tych planów. Budżet państwa jest tworzony przez najwyższe kierownictwo partyjno-państwowe w taki sposób, jaki jemu wydaje się odpowiedni, całkowicie poza kontrolą publiczną. Bank centralny jest podporządkowany temu samemu kierownictwu, zatem deficyt budżetowy dowolnych rozmiarów może być sfinansowany przez pożyczki z banku centralnego – drogą inflacyjnego drukowania

[33] Według mnie ta przemiana nie może być postrzegana jako zwyczajny szok zewnętrzny. Upadek socjalizmu doprowadził do głębokich, wewnętrznych przemian instytucjonalnych dokonujących się odrębnie w poszczególnych krajach postsocjalistycznych. W skali międzynarodowej upadek socjalizmu doprowadził do zamieszania w stosunkach handlowych między tymi krajami i do radykalnych zmian charakteru tych stosunków w przyszłości.

pieniądza. W tym sensie ograniczenie budżetowe, jakiemu podlega państwo, jest łagodne. W dokumentach przedstawianych parlamentowi zwykle nie ujawnia się faktycznych rozmiarów deficytu budżetowego, w każdym razie parlament automatycznie aprobuje i prawnie zatwierdza plany przedstawiane przez władze partyjno-państwowe.

Sytuacja ta uległa zmianie dopiero po przewrocie politycznym[34]. Oczywiście nie zniknęła skłonność biurokracji do łatwego wydatkowania pieniędzy, z tego między innymi powodu zawsze istnieje niebezpieczeństwo deficytu budżetowego. Jak wiadomo, to niebezpieczeństwo jest realne. Lecz tym razem wszystko dzieje się na oczach parlamentu, izby kontroli, prasy, a także – w niemniejszym stopniu – społeczeństwa i międzynarodowych organizacji finansowych (MFW i Banku Światowego). Nadzór ten hamuje skłonność do nadmiernego wydatkowania pieniędzy. Z tego względu nie można dłużej mówić o braku mechanizmów kontroli popytu rządowego.

3.3.4 Zanik tendencji do gromadzenia zapasów

W klasycznym socjalizmie można zaobserwować tendencję do gromadzenia zapasów przez producentów. Dostawy środków produkcji są niepewne, dlatego firmy próbują zapewnić nieprzerwaną działalność produkcyjną gromadząc jak najwięcej materiałów, półproduktów i części zamiennych. Mogą to robić bezkarnie, gdyż wskutek łagodnego ograniczenia budżetowego firmy są niewrażliwe na koszty[35]. Wszystko to powoduje, że kolejny ważny składnik popytu globalnego – popyt pośredni na środki produkcji – jest także skłonny do „ucieczki".

---

[34] W 1989 roku, na rok przed pierwszymi wielopartyjnymi wyborami, rząd Miklósa Németh'a ujawnił publicznie, że wcześniejsze budżety (oraz komunikaty dotyczące stanu zadłużenia zagranicznego) były fałszowane. Zarówno deficyt budżetowy, jak i zadłużenie zagraniczne były faktycznie wyższe niż to publikowano. Wydarzenie to było zwiastunem jeszcze głębszych zmian w 1990 roku. Od tego czasu stało się jasne, że spraw finansowych państwa nie można dłużej trzymać w tajemnicy przed podatnikami.

[35] Zależności pomiędzy łagodnością ograniczenia budżetowego, niedoborami i tendencją do gromadzenia zapasów wykazali w swoim modelu matematycznym Goldfeld i Quandt ([22] i [23]).

Obecnie skłonność do gromadzenia zapasów wygasa (zobacz tabela 2), głównie dzięki opisanym wcześniej zmianom instytucjonalnym. W miarę jak różnorodne czynniki stopniowo przybliżają koniec gospodarki niedoboru, wygasa pragnienie akumulacji zapasów.

Wykazujące skłonność do „ucieczki" elementy popytu (3.3.1–3.3.4) składają się na osobliwy rodzaj potencjalnego nawisu pieniężnego. Mimo że inwestorzy, firmy eksportujące, urzędnicy decydujący o wydatkach budżetowych oraz przedsiębiorstwa gromadzące zapasy środków produkcji nie mają do dyspozycji płynnych środków finansowych umożliwiających natychmiastowe zaspokojenie dodatkowego popytu, to jednak mogą one oczekiwać, że skoro otrzymały dostawy lub administracyjne zezwolenie na zawarcie odpowiednich transakcji, to pieniądze również jakoś się znajdą. Te ich możliwości płatnicze wywołują presję popytową o konsekwencjach podobnych do konsekwencji inflacji tłumionej. Przedstawiony tu potencjalny nawis pieniężny uległ likwidacji wraz z wprowadzeniem wcześniej opisanych zmian instytucjonalnych.

Podsumowując, wskutek przemian instytucjonalnych stopniowo usuwane są mechanizmy będące źródłem tendencji do „ucieczki" pewnych głównych składników popytu globalnego, tendencji spowodowanej wewnętrznymi cechami ustroju politycznego i gospodarczego[36].

W tym miejscu do przemian instytucjonalnych włączyć możemy nie tylko wymienioną w punkcie 3.1 prywatyzację, decentralizację i deregulację, lecz także inne wyżej wspomniane zmiany: koniec osobliwych stosunków handlowych w ramach RWPG oraz publiczny, głównie parlamentarny nadzór nad budżetem państwa i wydatkami budżetowymi. Gdziekolwiek w dalszej części tej pracy odwołuję się do zmian instytucjonalnych, mam na myśli ten rozszerzony zbiór zmian.

---

[36] Te ciągłe zmiany nie są monotoniczne. W czasie przeprowadzania reform ustroju socjalistycznego, tzn. przed przewrotem politycznym, niektóre tendencje do „ucieczki" popytu zamiast osłabnąć jeszcze bardziej się nasiliły. Dopiero po przewrocie politycznym wzrost popytu globalnego może być skutecznie i konsekwentnie hamowany.

3.4
Rola dochodu osobistego i konsumpcji

Konsumpcja indywidualna – największy składnik popytu globalnego – odgrywa odmienną rolę w gospodarce niedoboru aniżeli omówione wcześniej cztery pozostałe składniki popytu globalnego. W klasycznym socjalizmie brak jest takich wewnętrznych mechanizmów, które by **nieuchronnie** wywoływały „ucieczkę" dochodów gospodarstw domowych, a co za tym idzie popytu gospodarstw domowych na dobra konsumpcyjne. Jest to jedyny spośród głównych składników popytu globalnego, który jest bardzo ściśle i skutecznie ograniczany administracyjnie. Na każdym stopniu hierarchii biurokratycznej istnieją skuteczne bodźce do utrzymywania tych ograniczeń[37].

Klasyczny socjalizm **nie zawsze** cechuje tłumiona inflacja na rynku towarów konsumpcyjnych. Zdarzyć się może długi okres, podczas którego nie wystąpi akumulacja nie wydanych dochodów gospodarstw domowych (nie wydanych w powodu niedostatku podaży) oraz przyrost nawisu pieniężnego w kieszeniach konsumentów indywidualnych.[38] Planiści starają się nie osłabiać siły nabywczej społeczeństwa, starają się dostosowywać ustalane ceny konsumpcyjne do podaży dóbr konsumpcyjnych, na przekór codziennym, częstym i intensywnym zjawiskom niedoboru.

Słowa „nieuchronnie" i „nie zawsze" zostały podkreślone, aby zaakcentować, że nie jest wykluczone, iż kierownictwo jakiegoś kraju socjalistycznego „popuści cugli" i w efekcie również w zakresie konsumpcji indywidualnej pojawi się generalna nadwyżka popytu nad podażą. Może wówczas nastąpić akumulacja oszczędności wymuszonych, a co za tym idzie – wzrost nawisu pieniężnego. Ponieważ poziom cen konsumpcyjnych jest mniej lub bardziej ustalony, pojawi się wtedy tłumiona inflacja.

---

[37] To, że cztery spośród pięciu głównych składników popytu globalnego (zobacz 3.3.1 – 3.3.4) są skłonne do „ucieczki" przesądza o tym, że popyt globalny jako całość jest też skłonny do „ucieczki". Nie zmieni tego fakt, że wielkość piątego, największego składnika popytu konsumpcyjnego jest ściśle określona i silnie kontrolowana przez kierujących gospodarką.

[38] Oszczędności wymuszone, wywoływane niedoborem podaży produktów sektora państwowego, mogą być częściowo lub całkowicie wchłaniane przez tzw. „szarą strefę gospodarki" i czarny rynek. Por. Nuti [60].

Sytuacja ta ulega zmianie w gospodarkach socjalistycznych poddawanych reformom. Kraje te cierpią na różne kombinacje utajonej i jawnej inflacji wywoływane łącznym wpływem wymienionych dalej czynników.

Liberalizacja polityczna, wpływy związków zawodowych oraz typowy w tym okresie niedobór siły roboczej wywołują presję na wzrost płac. Słabnące władze partyjno-państwowe są skłonne do łatwiejszego ulegania tej presji aniżeli bardziej represyjny reżim poprzedniego okresu. Dlatego następuje wzrost płac nominalnych, czasem o wiele szybszy niż wzrost produktywności. Im silniejsza jest presja na wzrost płac, tym większa może być nadwyżka popytu konsumpcyjnego.

Jeżeli rząd zdoła oprzeć się presji inflacyjnej na wzrost cen, to pojawi się wyraźne zjawisko tłumionej inflacji. Jeśli nie jest w stanie (lub nawet nie próbuje) oprzeć się tej presji (gdy na przykład zobowiązał się do liberalizacji cen), to nastąpi wzrost cen wywołany zarówno przez nadwyżkę popytu nad podażą (inflacja popytowa), jak i przez zaniechanie dopłat do cen (inflacja kosztowa)[39]. Wcześniejsza stabilność cen lub inflacja tłumiona ustąpią miejsca inflacji jawnej. Aż do 1990 roku jako punktu zwrotnego w Polsce panowała osobliwa kombinacja inflacji wywołanej niedoborem, inflacji tłumionej i inflacji jawnej, z tą ostatnią rosnącą coraz szybciej. Koniec temu położyły drastyczne środki stabilizacyjne wprowadzone 1 stycznia 1990 roku.

Na Węgrzech procesy te były o wiele mniej gwałtowne, przebiegały bowiem w dużo spokojniejszym tempie i przez dłuższy okres (zob. tabela 3 w Kornai [41]). Znacząca inflacja występowała już w latach osiemdziesiątych, choć aż do roku 1987 była ona jednocyfrowa. Później inflacja wzrosła – trwało to aż do przewrotu politycznego w 1990 i jakiś czas potem. Najwyższy poziom inflacja osiągnęła w roku 1991, kiedy wyniosła 35% w stosunku rocznym. Od tego czasu odnotowywano pewne sukcesy w walce z inflacją – w latach 1992 i 1993 roczna stopa inflacji mieściła się w przedziale 22–23%.

Warto tu zwrócić uwagę na pewne związki między stwierdzeniami zawartymi w poprzednim paragrafie. Nie chodzi o to, że wzbudzenie inflacji i jej późniejszy wzrost były przyczyną, zaś koniec

[39] Nawet nadwyżka podaży pewnych produktów nie wywołuje spadku cen, bowiem – jak powszechnie wiadomo – ceny są „nieelastyczne w dół". To asymetryczne zachowanie się cen powoduje dalszy wzrost ogólnego poziomu cen.

gospodarki niedoboru – skutkiem. Nie da się zlikwidować chronicznego niedoboru kierując gospodarkę na ścieżkę inflacji, nie zmieniając przy tym żadnych innych cech systemu. Zawarta w tej pracy argumentacja prowadzi do dużo bardziej złożonych wniosków. Zarówno koniec gospodarki niedoboru, jak i inflacja są **skutkami**. Co więcej, są one częściowo konsekwencją **tych samych, wspólnych** przyczyn. Jednakże raz wywołana i rosnąca inflacja może wpływać na wielkość niedoboru. Im wyższa inflacja, tym silniejszy spadek siły nabywczej pieniądza (efekt realny) i tym silniejsza absorpcja ewentualnego nawisu pieniężnego.

W ten sposób wróciliśmy do poruszonego w poprzednim paragrafie problemu „ucieczki popytu". **Warunkiem koniecznym** likwidacji gospodarki niedoboru jest brak tendencji do gwałtownego wzrostu dochodów indywidualnych – zarówno tych o charakterze płacowym, jak i pochodzących z innych źródeł. Niekontrolowany wzrost płac nominalnych i innych dochodów – szczególnie w okresie, gdy proces uwalniania cen nie jest zbyt mocno zaawansowany – może skutkować szczególnie intensywnym niedoborem. Taka sytuacja wystąpiła w Polsce, w ZSRR, a następnie w krajach byłego ZSRR przed dokonaniem głębokich reform finansowych[40]. Nie wystąpiła ona na Węgrzech, przede wszystkim dzięki dużo ostrożniejszej pod tym względem wcześniejszej polityce cenowej, płacowej i finansowej.

Jakie czynniki mogą zapobiegać gwałtownemu wzrostowi płac? Po pierwsze silne zaostrzenie ograniczeń budżetowych – zarówno w przedsiębiorstwach państwowych, jak i w sektorze prywatnym – powoduje powstrzymanie presji na wzrost płac ze względu na żywotne zainteresowanie firm przetrwaniem i maksymalizacją zysku. Po drugie, w tym samym kierunku oddziaływać będzie wzrost bezrobocia, tzn. nadwyżka podaży siły roboczej nad popytem na nią. Niemniej jednak administracyjne ograniczenie wzrostu płac nominalnych w celu zapobieżenia „ucieczce" popytu globalnego zdaje się być kluczowym sposobem powstrzymania wzrostu płac – przynajmniej do momentu zakończenia transformacji instytucjonalnej i ustabilizowania się nowego rynku pracy. Metodę tę stosowano na przykład na Węgrzech oraz w Polsce, gdzie firmy wypłacające ponadnormatywne wynagrodzenia podlegały karnemu opodatkowaniu. Omawiane restrykcje administracyjne nie są same w sobie warunkiem koniecznym

[40] Zob. Lipton i Sachs [54].

eliminacji gospodarki niedoboru, której koniec może nastąpić również i bez nich. Tego rodzaju restrykcje prędzej czy później będą nie do pogodzenia z niezależnością firm i optymalną alokacją zasobów. Jest to metoda stosowana przejściowo, typowa dla **okresu transformacji**. Może ona przyspieszyć przekształcenie rynku sprzedawcy w rynek nabywcy.

3.5 Rola polityki monetarnej

Czy restrykcyjna polityka monetarna jest niezbędna do likwidacji gospodarki niedoboru? Zanim spróbujemy odpowiedzieć na to pytanie, wyjaśnimy pewne pojęcia. Istnieje możliwość wyboru spośród następujących typów polityki monetarnej nakierowanej na kontrolę podaży pieniądza:

Typ A: Celem jest **ograniczanie** podaży pieniądza w relacji do popytu na pieniądz. Podaż pieniądza powinna rosnąć wolniej niż popyt na pieniądz zależny od oczekiwanego nominalnego PKB obliczanego na podstawie oczekiwanej stopy inflacji i oczekiwanej stopy wzrostu realnego PKB. Tak ogólnie sformułowany cel polityki monetarnej wymaga sprecyzowania, tzn. podjęcia decyzji co do stopnia ograniczenia podaży pieniądza.

Typ B: Celem nie jest **ani ograniczanie, ani wzrost** podaży pieniądza w relacji do popytu na pieniądz. Celem polityki jest zagwarantowanie, aby podaż pieniądza rosła w takim samym tempie co popyt na pieniądz zależny od oczekiwanego nominalnego PKB obliczanego na podstawie oczekiwanej stopy inflacji i oczekiwanej stopy wzrostu realnego PKB. Innymi słowy, przy założeniu stałej prędkości obiegu pieniądza, indeks wzrostu podaży pieniądza powinien być równy iloczynowi indeksów oczekiwanej inflacji i oczekiwanego realnego wzrostu produkcji.

Typ C: Celem jest **wzrost** podaży pieniądza w relacji do popytu na pieniądz. Podaż pieniądza powinna rosnąć szybciej niż popyt na pieniądz wynikający z oczekiwanego nominalnego PKB obliczanego na podstawie oczekiwanej stopy inflacji i oczekiwanej stopy wzrostu realnego PKB. Tak ogólnie sformułowany cel polityki monetarnej wymaga sprecyzowania, tzn. podjęcia decyzji co do stopnia wzrostu podaży pieniądza.

W węgierskim żargonie finansowym przymiotnikiem „restrykcyjna" przyjęło się określać nie tylko politykę typu A – znaną na Zachodzie jako zdyscyplinowaną, silnie antyinflacyjną politykę monetarną, lecz także politykę typu B, która w zasadzie umożliwia „planowanie inflacji" w każdym okresie. Jest ona restrykcyjna w tym sensie, że zapewnia kontrolowanie inflacji, która nie rośnie szybciej niż to jest przyjęte w założeniach polityki gospodarczej. Odnosi się to szczególnie do inflacji kosztowej[41].

Typy A, B i C odpowiadają trzem możliwym celom polityki monetarnej. Nawet jeśli politycy odpowiadający za politykę monetarną zdołają dojść do porozumienia co do jej celu, to pozostaje jeszcze wiele dalszych pytań. Jakimi środkami dysponują politycy i jakimi są skłonni się posłużyć, aby osiągnąć wytyczone cele? I pytanie najistotniejsze: czy są w stanie osiągnąć zamierzone cele w sposób spójny i konsekwentny?

Badacze węgierskiej polityki gospodarczej nie podjęli dotychczas próby usystematyzowania polityki monetarnej ostatnich sześciu – ośmiu lat według przedstawionych typów. Dostępne dane ujawniają niespójność między różnymi, być może wzajemnie sprzecznymi celami i wzajemnie sprzecznymi środkami. Ostateczny tego rezultat, w dużej części omawianego okresu, odpowiadał polityce typu B, czyli dostosowawczej polityce monetarnej. Typ A – restrykcyjna polityka monetarna – stosowany był mniej lub bardziej konsekwentnie w różnych krótszych okresach. W latach 1992 i 1993 wystąpiły pewne oz-naki powrotu do ekspansywnej polityki typu C, choć nie były one zupełnie jednoznaczne, a wzrost podaży pieniądza niewielki[42].

Wróćmy jednak do głównego nurtu pracy. Podstawowym warunkiem likwidacji gospodarki niedoboru jest dokonanie przemian instytucjonalnych opisanych w punktach 3.1 i 3.3, co na Węgrzech szczęśliwie dobiega końca. **Pomocniczo** towarzyszyć temu musi stosowna polityka monetarna. Restrykcyjna polityka monetarna typu A może odgrywać rolę katalizatora przyspieszającego likwidację niedoborów w gospodarce, gdyż stawia ona kolejną barierę przed tymi

[41] W literaturze ekonomicznej politykę typu B powszechnie określa się mianem **dostosowawczej** polityki monetarnej, ponieważ dostosowuje się ona do popytu na pieniądz wynikającego z nominalnego PKB. „Polityka dostosowawcza" jest dużo trafniejszym określeniem niż „polityka restrykcyjna".

[42] Skorzystałem tutaj z prac: Balassa [2] i Várhegyi [77].

składnikami globalnego popytu, które są skłonne do „ucieczki". Silne ograniczanie podaży kredytu inwestycyjnego pomaga przezwyciężyć głód inwestycji. Ścisła kontrola podaży kredytu przeznaczonego na finansowanie zapasów pomaga przezwyciężyć tendencję do ich gromadzenia. Jeśli przetrwały jeszcze pozostałości biurokratycznego ustalania cen, otwierające drogę do administracyjnie tłumionej inflacji, wówczas polityka kontroli i hamowania wzrostu popytu globalnego łagodzi zjawiska niedoboru towarzyszące tłumionej inflacji. Restrykcyjna polityka monetarna utrudnia prowadzenie polityki dochodowej uległej wobec presji na wzrost płac.

Wszystko to do pewnego stopnia odnosi się również do polityki typu B dostosowywania podaży pieniądza do planowanej inflacji. Polityka ta, nawet jeśli nie przyspiesza procesu likwidacji gospodarki niedoboru, to przynajmniej go nie hamuje – przy założeniu, że spełniony jest podstawowy warunek, tj. dokonanie wymienionych zmian instytucjonalnych.

Kontynuując to rozumowanie stwierdzić można, że **warunkiem koniecznym** likwidacji gospodarki niedoboru jest prowadzenie co najmniej polityki monetarnej typu B lub nawet bardziej restrykcyjnej polityki typu A.

Polityka monetarna typu C stosowana w czasie, gdy nie dokonano jeszcze minimum zmian instytucjonalnych, będzie działać przeciwko likwidacji gospodarki niedoboru. W niektórych krajach postsocjalistycznych właśnie dlatego, że zastosowano politykę monetarną typu C, proces likwidacji gospodarki niedoboru został przyhamowany lub nawet zatrzymany. Jeśli jednak proces ów zostanie już zakończony, to ekspansywna polityka typu C nie grozi odrodzeniem się gospodarki niedoboru, o ile tylko nie nastąpi powrót do poprzedniego systemu instytucjonalnego. Z drugiej strony, polityka taka może wówczas przyczynić się do przyspieszenia inflacji i podważenia ewentualnych wcześniejszych osiągnięć w zakresie stabilizacji gospodarki. Nie będzie to już jednak zjawisko gospodarki niedoboru, lecz normalny w gospodarkach rynkowych związek między polityką monetarną a inflacją.

W niektórych krajach postsocjalistycznych proces likwidacji gospodarki niedoboru przebiegał opornie lub nawet zakończył się porażką z tego tylko powodu, że dominowała tam polityka monetarna typu C.

3.6
Kilka relacji makroekonomicznych

Wykresy 1 i 2 przedstawiają ilustrację dotychczasowego wywodu. Na wykresach przedstawiono w skrajnie uproszczony sposób podstawowe relacje makroekonomiczne w dwóch różnych systemach gospodarczych.

Wykres 1 ilustruje stan typowy dla klasycznego socjalizmu. Globalna podaż S jest równa faktycznej produkcji globalnej. System jest ograniczony przez podaż. Obie krzywe – podaży S i popytu D – są pionowe. Ani podaż, ani popyt nie reaguje na zmiany cen. Pionowa linia popytu globalnego leży na prawo od pionowej linii podaży globalnej, co oznacza, że występuje nadwyżka popytu globalnego. Strzałki skierowane w prawo obrazują fakt, że krzywa popytu globalnego jest skłonna do „ucieczki". Odległość między krzywymi D i S jest bez znaczenia. Istotne jest to, że popyt zawsze przewyższa podaż wskutek skłonności do „ucieczki" pewnych jego składników. Jedynie część nadwyżki popytu globalnego ma pokrycie we funduszach faktycznie znajdujących się w portfelach nabywców. Druga część to „zamiary kupna" nie mające pokrycia w portfelach, czego świadome są państwowe przedsiębiorstwa i instytucje: w razie trudności płatniczych wydatki pokrywa państwo[43].

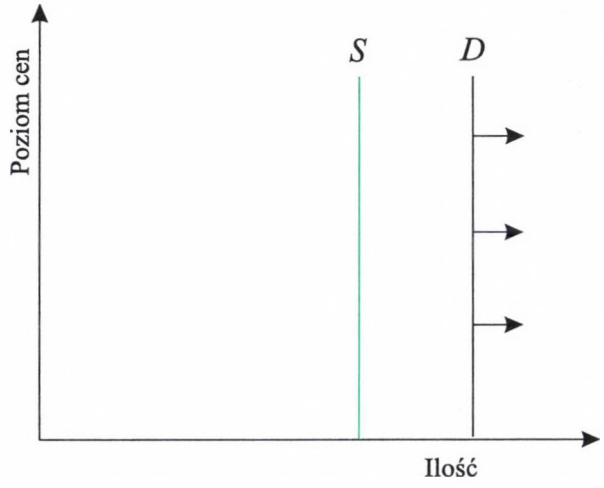
Wykres 2 przedstawia stan po wyeliminowaniu gospodarki niedoboru. Najważniejszą zmianą w porównaniu z wykresem 1 jest zmiana położenia krzywej popytu globalnego. Krzywa ta (w układzie statycznym, gdzie zakłada się niezmienność wszystkich pozostałych czynników) jest malejąca. Nawet jeśli żaden inny czynnik tego nie spowoduje, to tzw. warunek równowagi realnej zmusi posiadaczy pieniędzy do zmniejszenia popytu, jeżeli siła nabywcza ich zasobów pieniężnych spadnie wskutek wzrostu cen. Zakłada się, że krzywa podaży globalnej jest pionowa, innymi słowy, że podaż nie zależy od poziomu cen.

„Obrócenie się" krzywej popytu globalnego umożliwia przecięcie się obu krzywych, innymi słowy **możliwe jest zrównoważenie** podaży globalnej i popytu globalnego[44]. Efektem przemian instytucjonal-

[43] Ów specyficzny nawis pieniężny został omówiony w punkcie 3.3.

[44] Na wykresie 2 przedstawiony jest tzw. przypadek klasyczny, w którym krzywa podaży globalnej jest pionowa. Znany jest również tzw. przypadek keynesowski,

Wykres 1
Sytuacja makroekonomiczna w gospodarce niedoboru



nych jest uruchomienie mechanizmu rynkowego, który **doprowadzi do równowagi** makroekonomicznej.

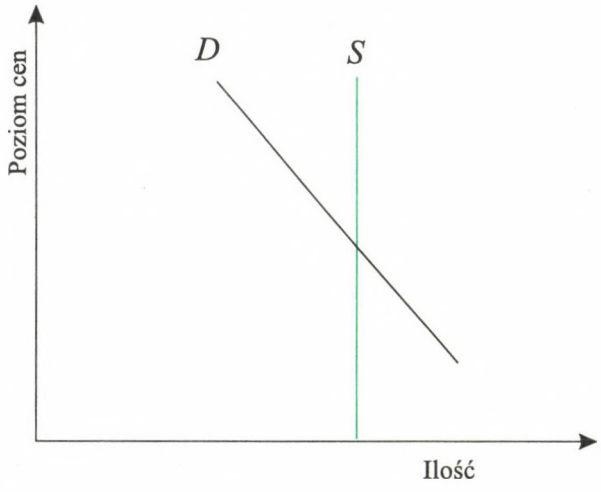
Niektórzy ekonomiści zinterpretowaliby sytuację przedstawioną na wykresie 2 w następujący sposób: podstawowa równowaga rynkowa w gospodarce, czyli równowaga na rynku towarów, została przywrócona. Osobiście nie odrzucam tego stwierdzenia, gdyż jest ono słuszne **w pewnym sensie**. Pamiętać jednak trzeba, że punkt przecięcia obserwujemy na dwuwymiarowym, statycznym wykresie, gdzie podaż i popyt przedstawione są jako funkcje jednej zmiennej – poziomu cen. Zatem możliwe jest, że w pewnym momencie, przy istniejącym w danej chwili poziomie cen, popyt globalny w gospodarce zrówna się z podażą globalną. Jednocześnie analiza trendów

---

gdzie podaż jest rosnącą funkcją cen. Rozróżnienie między tymi dwoma przypadkami jest niesłychanie istotne zarówno dla teorii, jak i dla polityki gospodarczej, jednakże w tym punkcie naszej analizy jest ono bez znaczenia. Istotne jest tutaj jedynie to, że ze względu na malejącą krzywą popytu obie krzywe przecinają się.

Wyjaśnienie różnicy między tymi dwoma przypadkami znaleźć można w ogólnych pracach makroekonomicznych, np. w pracy Sachsa i Larraina [67], s. 55–76. Rozróżnienie to przyjmowane jest także w pracach przedstawicieli szkoły nierównowagi, np. w pracy Malinvauda [55]. Chciałbym tu jedynie zauważyć, że różnica między tymi dwoma przypadkami wynika ostatecznie z dwóch odmiennych zestawów założeń dotyczących płac i rynku pracy.

Wykres 2
Sytuacja makroekonomiczna po likwidacji gospodarki niedoboru



może ujawnić niezrównoważenie podaży z popytem w skali mikroekonomicznej albo na przykład ciągły wzrost poziomu cen – innymi słowy inflację – przy jednoczesnym spadku podaży globalnej itp. Zatem stwierdzenie, że gospodarka przedstawiona na wykresie 2 jest w równowadze rynkowej byłoby niepoprawne bez starannego rozważenia dalszych jej aspektów.

3.7 Inercja niedoboru

Jak pokazałem, istnieje kilka równie ważnych przyczyn gospodarki niedoboru. Od momentu zaistnienia niedoborów ludzie przywykli do licznych braków na rynku i wkalkulowali je w swoje oczekiwania i zachowania. Powodowało to dalsze pogłębianie się niedoborów – „niedobór rodzi niedobór".

Pozwolę sobie przypomnieć dwa przykłady, o których wcześniej wspominałem. Pierwszym z nich jest tendencja do gromadzenia zapasów: spodziewane niedobory środków produkcji skłaniają przedsiębiorstwa do akumulacji ich zapasów, co powoduje dalsze pogłębienie się dysproporcji między podażą a popytem. Drugim przykładem jest głód inwestycji, który również zaliczyłem do czynników powodu-

jących niedobory. Inwestorzy mają odwagę lekkomyślnie inwestować między innymi dlatego, że nie muszą obawiać się o zbyt swoich produktów. W gospodarce chronicznych niedoborów zawsze znajdzie się nabywca.

Oczekiwanie niedoboru należy w psychologii ekonomicznej do kategorii **samospełniających się przepowiedni**. Dlatego niedobory są trudne do przezwyciężenia. Dopiero wtedy, gdy podmioty gospodarcze zaobserwują przez dłuższy okres zanik niedoborów, zaczną modyfikować swoje oczekiwania i uczyć się nowych zachowań.

3.8 Efekty przewrotu politycznego

Przemiany instytucjonalne opisane w punktach 3.1 i 3.3 rozpoczęły się w okresie reform, jeszcze przed przewrotem politycznym. Przykład Węgier pokazuje nam zatem, że pierwsze ważne kroki w kierunku likwidacji gospodarki niedoboru można wykonać już podczas przedłużonego procesu reform, jeszcze w ramach ustroju socjalistycznego.

Ten fakt nie przeczy wcale obserwowanemu przyspieszeniu reform instytucjonalnych i ich wzmocnieniu po zmianie ustroju politycznego. Przed tym punktem zwrotnym sytuacja była dwuznaczna – nikt nie mógł być pewien, czy dokonywane zmiany są nieodwołalne. Istniały historyczne przesłanki tego niepokoju, przede wszystkim zdławienie Wiosny Praskiej w 1968 roku oraz częściowe wycofanie się z węgierskiej reformy gospodarczej w latach 1972–73. Jak długo partia komunistyczna utrzymywała monopol polityczny, tak długo nie istniały prawne gwarancje bezpieczeństwa własności prywatnej i sektor prywatny nie mógł stać się dominujący w gospodarce. Przedsiębiorstwa państwowe odczuwały co prawda pewne ograniczenie przywilejów, jednak w gruncie rzeczy zostały one utrzymane.

Na Węgrzech przewrót polityczny nastąpił w latach 1989–90. Partia komunistyczna utraciła monopol polityczny. Odbyły się wybory do parlamentu, po których nie tylko partie tworzące rząd, lecz także partie opozycyjne mogły w wiarygodny sposób zadeklarować dążenie do celu, jakim jest gospodarka rynkowa oparta na własności prywatnej. Od tego momentu, zamiast mglistych aluzji na temat kapitalizmu, transformacja gospodarki z systemu socjalistycznego w kapi-

talistyczny stała się oficjalną polityką rządu. Ta nagła, radykalna zmiana w strukturze władzy i oficjalnie proklamowana ideologia nadały impet naszkicowanym w punktach 3.1–3.3 procesom transformacji instytucjonalnej, co ostatecznie doprowadziło do likwidacji gospodarki niedoboru.

3.9 Podsumowanie analizy przyczynowo-skutkowej

Schemat 1 podsumowuje współzależności pomiędzy czynnikami oddziałującymi na proces likwidacji gospodarki niedoboru. Dla przejrzystości na schemacie uwidoczniono jedynie **główne kierunki** oddziaływania. Dodatkowo wszystkie te czynniki oddziałują na siebie. Ponadto występują oczywiście efekty wtórne, co oznacza, że patrząc od lewej do prawej – zgodnie z podstawowym kierunkiem łańcucha przyczynowego – czynniki położone na prawo oddziałują na te położone na lewo od nich.

Podstawowy związek przyczynowo-skutkowy może wydawać się oczywisty: upadek systemu socjalistycznego powoduje koniec gospodarki niedoboru[45]. Jednakże istnieją liczne pośrednie ogniwa pomiędzy pierwotną przyczyną (zmiana systemu) a ostatecznym skutkiem (koniec gospodarki niedoboru). Przedstawiony w tej pracy szczególny rodzaj hierarchii w łańcuchu przyczynowo-skutkowym został przedstawiony na schemacie. Zgodnie z nim, struktura polityczna ma decydujący wpływ na instytucje. One z kolei kształtują zachowania podmiotów gospodarczych, a zachowania te przesądzają ostatecznie o stanie równowagi systemu.

Likwidacja gospodarki niedoboru wymaga zarówno właściwej polityki rządu na poziomie makroekonomicznym – przede wszystkim odpowiedniej polityki monetarnej, fiskalnej i dochodowej – jak i transformacji na poziomie mikroekonomicznym polegającej na pojawieniu się podmiotów gospodarczych zachowujących się zgodnie z prawami rynku.

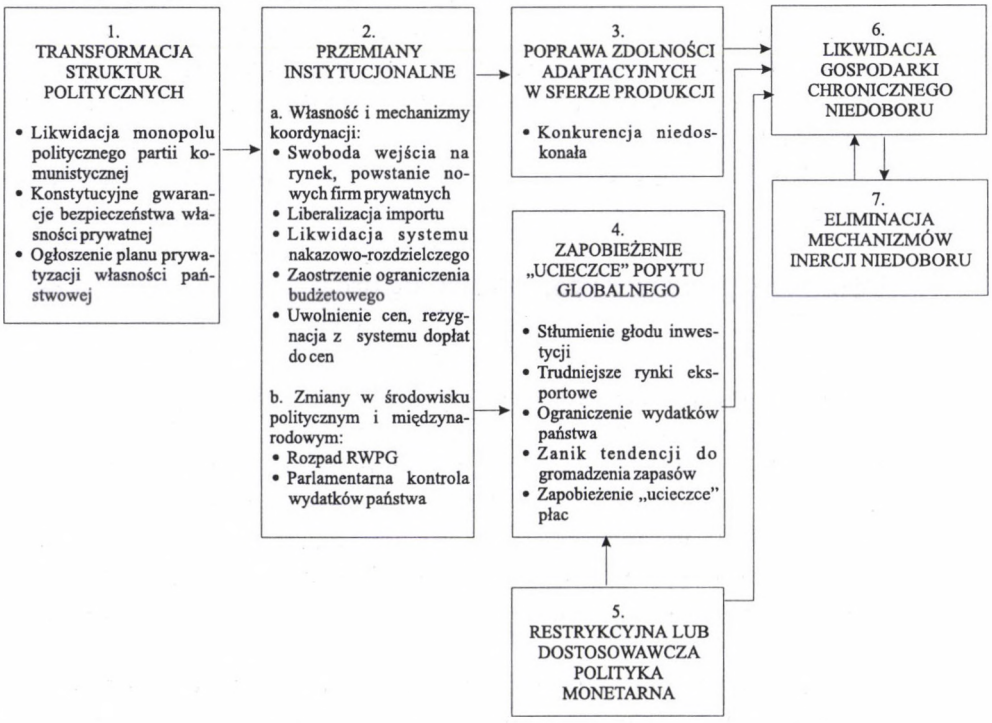
---

[45] W okresie gospodarki niedoboru popularna była następująca zagadka:

Pytanie: Co by się stało, gdyby partia komunistyczna doszła do władzy na Saharze?

Odpowiedź: Piasek stałby się artykułem trudno dostępnym.

Schemat 1
Łańcuch przyczyn likwidacji gospodarki niedoboru



Podstawową ideą tej pracy jest twierdzenie (które zawarłem już w moich wcześniejszych pracach), że chroniczny niedobór jest charakterystyczną cechą klasycznego ustroju socjalistycznego, cechą **specyficzną tego systemu**. Pierwsze kroki w kierunku eliminacji gospodarki niedoboru można było zrobić jeszcze przed przewrotem politycznym, jednak przeprowadzone wówczas zmiany były ambiwalentne, niezbyt trwałe i słabo zakorzenione. Ostateczny kres gospodarki niedoboru nastąpić może dopiero wtedy, gdy transformacja ustroju politycznego i gospodarczego osiągnie odpowiedni poziom zaawansowania[46].

[46] W związku z tym powstaje pytanie, czy Chiny będą w stanie wyeliminować gospodarkę niedoboru zanim likwidacji ulegnie monopol polityczny partii komunistycznej. Chiny dokonały niewątpliwie dużego postępu w zakresie procesów transformacyjnych. Dodać trzeba, że Chińska Partia Komunistyczna sama przechodzi transformację do pewnego stopnia. Pod wieloma względami przyjęte przez nią reguły i praktyka nie mają już nic wspólnego z wcześniejszym zachowaniem typowym dla partii komunistycznych.

Jak daleko musi posunąć się transformacja struktury politycznej, aby możliwa była całkowita likwidacja gospodarki niedoboru? Doświadczenia Chin będą bardzo

Nie jest warunkiem koniecznym likwidacji gospodarki niedoboru, aby generalna zmiana systemu wraz z podkreślonymi w tej pracy specyficznymi przemianami instytucjonalnymi dokonała się całkowicie konsekwentnie i „w stu procentach". Wystarczające jest osiągnięcie pewnego progu. Pozwolę sobie przytoczyć kilka przykładów dla rozjaśnienia tej tezy:

1. Nie jest konieczne (ani nawet możliwe) całkowite przejście do wolnego rynku. Zakres swobody rynkowej musi być jednak na tyle duży, aby pojawiające się niedobory mogły być względnie szybko likwidowane przez nowo pojawiające się firmy.

2. Nie jest wymagana całkowita prywatyzacja własności państwowej. Sektor prywatny winien być jednak na tyle duży, aby mógł względnie szybko kompensować niedobory pozostawione przez sektor państwowy. Chciałbym na to zwrócić szczególną uwagę. Nie trzeba czekać z podjęciem działań finansowych niezbędnych dla eliminacji niedoborów, aż sektor prywatny będzie dominował w gospodarce. Z drugiej jednak strony, aż do momentu osiągnięcia przez ten sektor pewnych minimalnych rozmiarów, nawet najbardziej radykalna stabilizacja finansowa nie przyniesie trwałych rezultatów.

3. Nie jest konieczna całkowita liberalizacja importu. Jednak musi być ona na tyle daleko posunięta, aby zapewnić szybkie kompensowanie przez import niedoborów produkcji krajowej.

4. Ograniczenie budżetowe musi zostać wzmocnione jedynie na tyle, aby przedsiębiorstwa państwowe straciły poczucie gwarancji przetrwania. Muszą one odczuwać konieczność walki o przetrwanie na rynku[47].

5. Podobnie przemiany w środowisku gospodarczym muszą być na tyle zaawansowane, aby stłumić głód inwestycji.

6. Nawet jeśli niektóre ceny będą nadal ustalane przez państwo, to dostatecznie duża ich część musi być uwolniona, tak aby umożliwić

---

ważne w procesie dochodzenia do pełnej, naukowo uzasadnionej odpowiedzi na to pytanie. Na odpowiedź musimy jednak poczekać, gdyż wymaga ona długotrwałej i dokładnej obserwacji chińskiej drogi reform politycznych i gospodarczych.

[47] Taką konieczność węgierskie przedsiębiorstwa państwowe odczuły po rozpadzie RWPG, co zmusiło je do szybkich zmian w strukturze eksportu i importu. Nastąpiło to jeszcze przed przyjęciem Ustawy o Upadłości i falą bankructw, czyli jeszcze przed bardziej drastycznym zaostrzeniem ograniczenia budżetowego. Bardzo podobne fakty miały miejsce w Polsce po wprowadzeniu środków stabilizacyjnych w styczniu 1990.

znaczne ruchy cen umożliwiające zrównoważenie podaży z popytem przynajmniej na poziomie makroekonomicznym.

Węgry zaczęły stopniowo zbliżać się do tych progów już w roku 1968. Kilka pierwszych lat po przewrocie politycznym wystarczyło do osiągnięcia wszystkich najważniejszych progów. Od około roku 1992 węgierska gospodarka nie zasługuje dłużej na miano gospodarki chronicznego niedoboru.

W Polsce likwidacja gospodarki niedoboru nastąpiła w ciągu dużo krótszego okresu. Przyjęła ona formę „skondensowaną", formę terapii szokowej. Było to możliwe dzięki temu, że w ostatnich latach systemu socjalistycznego rozpoczęty został proces co prawda umiarkowanych, ale prawdziwych reform, dzięki czemu istniał już znacznych rozmiarów sektor prywatny. Było to możliwe również dzięki temu, że działania stabilizacyjne wykonywane były już po zmianie systemu politycznego w latach 1988–89, co zapewniło poczucie nieodwracalności zmian w tak fundamentalnych kwestiach, jak: likwidacja uprzywilejowanego statusu przedsiębiorstw państwowych, swoboda wejścia na rynek, ochrona i poparcie własności prywatnej i tak dalej.

Z drugiej strony kilka państw byłego ZSRR podjęło radykalne środki stabilizacyjne zanim jeszcze osiągnięto naszkicowany wcześniej swego rodzaju „pakiet minimum". Sektor prywatny – dla przykładu – był jeszcze na tyle słabo rozwinięty, a sektor państwowy na tyle silnie chroniony, że swoboda wejścia na rynek, konkurencja i dostosowania do popytu nie mogły się wykształcić w dostatecznym stopniu. Co zrozumiałe, w rezultacie w krajach tych pojawiły się jednocześnie niedobory i inflacja[48].

Wynika stąd, że eliminacja gospodarki niedoboru może następować stopniowo, przez dłuższy czas lub też może być skondensowana w krótszym czasie, przyjmując formę nagłej zmiany proporcji między podażą a popytem. Jednak ta druga forma może doprowadzić do trwałej likwidacji niedoborów jedynie pod warunkiem, że transformacja ustroju politycznego i gospodarczego już wcześniej osiągnęła „krytyczny" poziom minimalny.

Koniec gospodarki chronicznych niedoborów jest wynikiem zmiany systemu. Stwierdzenie to można odwrócić: obserwacja stopnia zaawansowania likwidacji niedoborów w gospodarce i analiza

[48] Na podstawie doświadczeń Polski sprzed roku 1990, zjawisko to Kołodko i McMahon [34] trafnie nazwali „niedobórflacją" (przez analogię ze stagflacją).

trwałości osiągnięć w tym zakresie jest jednocześnie wskaźnikiem zaawansowania przemian ustrojowych.

Nie jest to jedyny „szereg kamieni milowych" służący mierzeniu postępu w zakresie przemian systemowych, jest to jednak jeden z ważniejszych wskaźników. Wyrażenie „transformacja w gospodarkę rynkową" jest powszechnie używane w życiu politycznym i społecznym. Gospodarka może być określana mianem gospodarki rynkowej, jeśli nie jest naznaczona chronicznymi, ogólnymi i powszechnymi niedoborami. Zatem określenie, gdzie na drodze eliminacji gospodarki niedoboru dany kraj się znajduje, przyniesie w efekcie proste, namacalne i łatwo przeliczalne indeksy wskazujące stopień zaawansowania na drodze do gospodarki rynkowej.

Zastosowanie tej właśnie miary wobec gospodarki węgierskiej prowadzi do wniosku, że Węgry mają już za sobą znaczną część tej drogi. Opierając się na przedstawionym rozumowaniu stwierdzić można, że gospodarka Węgier stała się już gospodarką rynkową. Co prawda działanie jeszcze niedojrzałych mechanizmów rynkowych naznaczone jest mnóstwem tarć, jednak stały się już one podstawowym mechanizmem koordynacji popytu i podaży.

4
Gospodarka niedoboru a rynek pracy

Głównym tematem tej pracy jest rynek produktów (i usług). Zróbmy jednak małą dygresję na temat rynku pracy.

W klasycznym ustroju socjalistycznym przez długi czas chronicznym niedoborom na rynku produktów towarzyszyła nadwyżka podaży na rynku pracy. Bezrobocie jawne lub ukryte (w formie nadmiernego zatrudnienia) były typowe przede wszystkim dla zacofanego rolnictwa. Jednak ta nadwyżka i inne składniki rezerwy siły roboczej były stopniowo wchłaniane przez typowy dla socjalizmu wymuszony wzrost.

Absorpcja nadwyżek siły roboczej miała miejsce w Związku Radzieckim i krajach socjalistycznych Europy Wschodniej. Kiedy już się zakończyła, w ówczesnym żargonie ekonomicznym mówiło się, że etap ekstensywnego wzrostu gospodarczego (oparty na stopniowym wykorzystywaniu nowych zasobów) dobiegł końca i przyszedł

czas na fazę wzrostu intensywnego, czyli wzrostu osiąganego drogą bardziej efektywnego wykorzystania zasobów i podnoszenia produktywności czynników produkcji.

Od momentu wejścia gospodarki socjalistycznej w tę drugą fazę tempo wzrostu gospodarczego spadło. W kilku krajach socjalistycznych nastąpiła nawet stagnacja gospodarcza. Było to spowodowane między innymi niezdolnością gospodarki socjalistycznej do podnoszenia wydajności zasobów wykorzystywanych w produkcji. Obserwowano bardzo mizerne osiągnięcia w zakresie podnoszenia produktywności czynników produkcji. Główną metodą wzrostu był wzrost ekstensywny. Będący pod wpływem pędu do ekspansji decydent w sferze produkcji chciał mieć dostęp nie tylko do większych środków inwestycyjnych (głód inwestycji), lecz także do jak największych zasobów siły roboczej. W efekcie również rynek pracy stał się rynkiem sprzedawcy.

Powszechnie wiadomo, że wykorzystanie czynnika pracy w przedsiębiorstwach państwowych było nieefektywne – występowało ukryte bezrobocie. Wskutek łagodnego ograniczenia budżetowego nie było wystarczająco silnych bodźców do redukcji kosztów, w szczególności do oszczędzania na sile roboczej. Na to nakładała się tendencja do „gromadzenia zapasów" siły roboczej, analogiczna do obserwowanej w odniesieniu do środków produkcji. Ze względu na permanentny niedobór siły roboczej warto było dysponować pewną jej rezerwą, aby nie dochodziło do zakłóceń w produkcji, gdyby tacy lub inni pracownicy niespodziewanie nie pojawili się w pracy. Ponadto zmniejszało się w ten sposób ryzyko braku rąk do pracy w przyszłości. Zatem nie zwalniano zbędnych pracowników.

Oprócz tych względów ekonomicznych istniały też kryteria etyczne oraz polityczne gwarancje zatrudnienia i bezpieczeństwa pracy.

Gdy upadał system socjalistyczny, praktycznie w każdym kraju obserwowano chroniczny niedobór siły roboczej[49]. Była to jedna z integralnych części syndromu gospodarki niedoboru.

Podczas transformacji ustrojowej likwidacji chronicznych niedoborów produktów i usług towarzyszy likwidacja niedoborów siły roboczej – nadwyżka popytu zmienia się w nadwyżkę podaży. Pojawia się rosnące bezrobocie. Na Węgrzech liczba wolnych miejsc pracy

[49] Wyniki pomiarów i analizę trendu niedoboru siły roboczej na Węgrzech znaleźć można w artykule Fazekas'a i Köllő [17].

przekraczała liczbę osób poszukujących pracy jeszcze w maju 1990 roku. Od tego momentu bezrobocie stale rosło osiągając szczytowy poziom 13,6% w lutym 1993. Następnie powoli malało – w kwietniu 1994 roku stopa bezrobocia wynosiła 11,8%. Analogiczny proces pojawiał się we wszystkich pozostałych krajach postsocjalistycznych[50].

Oba procesy zachodzą zatem **równolegle**. Nie oznacza to jednak, że są od siebie niezależne. W zasadzie **te same przyczyny**, które stoją za likwidacją niedoborów produktów, prowadzą również do zaniku nadwyżki popytu na pracę, a następnie do powstania znacznej, rosnącej nadwyżki podaży siły roboczej[51]. Pozwolę sobie wymienić kilka spośród wielu takich wspólnych przyczyn:

1. Zahamowanie „ucieczki" popytu globalnego, stagnacja lub recesja tego popytu oraz stłumienie głodu inwestycji położyły kres głodowi siły roboczej. Powstaje dużo mniej **nowych** miejsc pracy niż w fazie kulminacyjnej wzrostu wymuszonego.

2. Jednocześnie likwidacji ulega coraz więcej **starych** miejsc pracy. Wskutek zaostrzenia ograniczenia budżetowego, jakiemu podlegają przedsiębiorstwa państwowe, stają się one wrażliwe na koszty. Chociaż wcześniej przedsiębiorstwa państwowe zwykle przymykały oko na ukryte bezrobocie, to obecnie już ich na to nie stać. Jednocześnie przemiany dokonane w środowisku politycznym i oficjalna rezygnacja z obietnicy zapewnienia pełnego zatrudnienia i bezpieczeństwa pracy umożliwiają firmom państwowym przeprowadzenie zwolnień z pracy. Warto dodać, że nowe firmy prywatne w żadnym razie nie będą chciały zatrudnić więcej pracowników, niż to jest absolutnie konieczne.

3. Przejście od niedoboru siły roboczej do bezrobocia jest przyspieszane przez towarzyszącą transformacji recesję gospodarczą. Powstaje ciekawa potrójna zależność między: (1) zmianami stymulują-

---

[50] W niektórych krajach postsocjalistycznych – jak np. w Rosji – bezrobocie rośnie bardzo powoli. Istnieją pewne przesłanki wskazujące na niekonsekwentną realizację transformacji jako główną tego przyczynę. Ograniczenia budżetowe są nadal łagodne, wiele przedsiębiorstw skazanych na upadłość nadal egzystuje zatrudniając ludzi, którzy tak naprawdę są zbędni.

[51] Dla uniknięcia nieporozumień chciałbym podkreślić, że nie twierdzę tu wcale, jakoby zanik niedoborów towarów spowodował zniknięcie niedoborów siły roboczej, a następnie powstanie bezrobocia. Twierdzę natomiast, że oba te zjawiska przypisywać można w dużej mierze **wspólnym** przyczynom.

cymi likwidację niedoborów, (2) spadkiem produkcji[52] oraz (3) pojawieniem się rosnącego bezrobocia. Ograniczenie popytu globalnego (wywołane m.in. odpowiednią polityką dochodową i monetarną) pociąga za sobą spadek podaży globalnej jako konsekwencję dobrze znanych efektów mnożnikowych. W wyniku recesji spada popyt na siłę roboczą. Wzrost bezrobocia wywołuje dalszy spadek popytu konsumpcyjnego, co wywołuje dalszą redukcję popytu globalnego. W wyniku recesji pojawia się nie tylko nadwyżka podaży na rynku pracy, lecz także nadwyżka podaży na rynku produktów. Nawet jeśli nie wystąpi widoczna nadwyżka podaży przejawiająca się wzrostem zapasów wyrobów gotowych, to przynajmniej rosnąć będą niewykorzystane moce produkcyjne, a wraz z nimi potencjalna nadwyżka podaży[53]. Faktyczna produkcja będzie znacznie mniejsza niż potencjalna. Zatem gospodarka charakteryzująca się wcześniej nadwyżką popytu nad podażą staje się najwyraźniej gospodarką z nadwyżką podaży nad popytem.

Przedstawione uwagi zaledwie dotykają mechanizmów i sił napędowych stojących za przejściem od niedoboru do nadwyżki siły roboczej. Kwestia przyczyn trwałości bezrobocia wykracza poza ramy tego opracowania. Niemniej jednak, ponieważ wypracowano kilka dobrze znanych częściowych wyjaśnień tego zjawiska, pozwolę sobie przypomnieć niektóre z nich:

1. Wskutek ciągłych zmian struktury produkcji struktura podaży siły roboczej nie odpowiada strukturze popytu na nią. Im większy jest zakres i szybkość restrukturyzacji gospodarki (a w krajach postsocjalistycznych będzie ona przez dłuższy czas bardzo intensywna), tym wyższe jest bezrobocie frykcyjne.

2. Bywa, że w interesie pracodawcy leży ograniczenie zatrudnienia przy jednoczesnym podwyższeniu wynagrodzeń. Strach przed bezrobociem skłoni bowiem pracowników do wydajniejszej pracy (**zależność między płacą a wydajnością pracy**).

3. Aktualnie zatrudnieni będą zawsze dążyć do podwyższenia swoich wynagrodzeń, nawet gdyby wyższy poziom płac miał oznaczać wyższe bezrobocie (różne są bowiem cele zatrudnionych i bezrobotnych).

---

[52] Wyróżnić można wiele przyczyn spadku produkcji. Naszkicowany tu proces jest zaledwie jednym z elementów złożonych zależności przyczynowo-skutkowych. Por. Kornai [45].

[53] Więcej o koncepcji potencjalnej nadwyżki podaży w przypisie 25.

4. Wzrost liczby zatrudnionych do poziomu pełnego zatrudnienia wywołuje wzrost płac i presję inflacyjną, co w efekcie prowadzi do stabilizacji lub nawet spadku liczby zatrudnionych (hipoteza o **bezrobociu naturalnym**).

5. Istnieje związek pomiędzy konkurencją niedoskonałą z jednej strony a niepełnym zatrudnieniem typu keynesowskiego z drugiej[54].

Wymieniłem zaledwie z nazwy najlepiej znane teorie i hipotezy. Obecnie pracuje się nad ich syntezą (włączając kilka teorii tutaj nie wymienionych)[55]. Pytanie brzmi: czy owe teorie razem wzięte sugerują, że nieodłączną cechą kapitalizmu jest chroniczne bezrobocie?

W tym momencie pojawia się długi szereg trudnych kwestii teoretycznych. Mając za sobą mnóstwo analiz teoretycznych, doświadczeń praktycznych i dyskusji śmiem twierdzić, że chroniczny niedobór jest nieodłączną, **specyficzną cechą socjalizmu**. Chronicznym niedoborom produktów towarzyszy nieuchronnie (na pewnym poziomie rozwoju gospodarczego) chroniczny niedobór siły roboczej.

Przypuszczam, że analogiczną **specyficzną cechą kapitalizmu** są często pojawiające się faktyczne i potencjalne nadwyżki podaży, niewykorzystane moce produkcyjne związane z konkurencją niedoskonałą oraz chroniczne bezrobocie. O ile system socjalistyczny charakteryzuje się niedoborami, o tyle system kapitalistyczny określić można mianem gospodarki nadwyżek.

Na poziomie mikroekonomicznym sytuacja na poszczególnych rynkach jest zwykle o wiele bliższa stanowi równowagi walrasowskiej (gdzie podaż równa się popytowi) w gospodarkach rynkowych aniżeli w gospodarkach socjalistycznych. Oczywiście odchylenia od stanu równowagi można zaobserwować również w gospodarkach rynkowych, ale relatywna częstość odchyleń pozytywnych i negatywnych w tym systemie jest całkowicie odmienna od obserwowanej w gospodarkach socjalistycznych. W systemie kapitalistycznym przypadki nadwyżki podaży nad popytem (realnej i potencjalnej) są

---

[54] Związek ów został udowodniony przez Hart'a [27] dla szczególnego modelu konkurencji niedoskonałej.

[55] Najbardziej znaczącym krokiem na drodze do owej syntezy jest książka Phelps'a *Structural Slumps* [61]. Pomijając pewne istotne różnice terminologiczne, wnioski płynące z tej książki i z niniejszej pracy są ze sobą zgodne. Argumentacja Phelps'a wydaje się potwierdzać przedstawione tu porównanie rynków pracy w warunkach socjalizmu i gospodarki rynkowej.

o wiele częstsze, głębsze i bardziej długotrwałe niż przypadki nadwyżki popytu nad podażą. W systemie socjalistycznym – odwrotnie – przypadki nadwyżki popytu nad podażą (realnej i potencjalnej) były o wiele częstsze, głębsze i bardziej długotrwałe niż przypadki nadwyżki podaży nad popytem.

Wszystko to są tylko pewne przypuszczenia, nie mające w żadnym razie charakteru dogmatycznego. Trudno jest bowiem wskazać, które z tych zjawisk mają charakter cykliczny, które można przypisać nieuniknionym tarciom w procesach adaptacyjnych, a które wreszcie wynikają z cech systemu jako takiego.

Zagadnienia cyklu koniunkturalnego i bezrobocia są tematem bardzo bogatej literatury naznaczonej zróżnicowanymi poglądami i ostrymi dyskusjami. Tymczasem bardzo nieliczne są rozważania nad tym, które z problemów współczesnego świata kapitalistycznego przypisać można integralnym, nieodłącznym cechom systemu. Większości zachodnich ekonomistów rozpatrywanie tego zagadnienia wydaje się bezprzedmiotowe, gdyż system zwany kapitalistyczną gospodarką rynkową po prostu jest i będzie[56]. Analiza cech specyficznych systemu wymaga z jednej strony spojrzenia historycznego, a z drugiej porównania kapitalizmu z odmiennymi systemami. Transformacja postsocjalistyczna stwarza unikalną szansę takiego właśnie spojrzenia.

5
Ocena

Zajmijmy się na koniec oceną zachodzących przemian. Jakie aspekty likwidacji gospodarki niedoboru mogą być oceniane pozytywnie, a jakie negatywnie? Aby dokonać takiej oceny spróbujmy przeanalizować kolejno poszczególne konsekwencje zachodzących zmian.

---

[56] Rozważanie tego rodzaju kwestii jest przede wszystkim domeną przeciwników ustroju kapitalistycznego – marksistów i skrajnych lewicowców. Niemniej jednak jest to kwestia istotna również dla tych, którzy wierzą w system kapitalistyczny. Do tego zagadnienia powrócę jeszcze w ostatnim punkcie.

5.1
Dobrobyt konsumentów

W gospodarce chronicznego niedoboru dobrobyt konsumenta jest zdeterminowany nie tylko przez wielkość faktycznej konsumpcji, lecz także przez wydarzenia zachodzące przed i po zakupie.

Na rynku nabywcy to sprzedawca jest tym, który bierze na siebie problemy związane z transakcją, informacją i poszukiwaniem. Na rynku sprzedawcy jest odwrotnie – każda rodzina musi przeznaczyć dużo wolnego czasu na poszukiwanie odpowiedniego towaru i czekanie w kolejkach[57].

W momencie dokonywania zakupu często obserwuje się wymuszoną substytucję. W kategoriach teorii użyteczności oznacza to, że konsument musi zadowolić się niższą użytecznością. To samo dzieje się, gdy wskutek niedoboru nabywca jest zmuszony do odłożenia zakupu na później. Jeszcze większy spadek dobrobytu konsumenta następuje wtedy, gdy jest on zmuszony do całkowitej rezygnacji z zakupu.

Poczucie bezbronności jeszcze bardziej pogarsza samopoczucie konsumentów. Są oni bowiem traktowani przez sprzedawców nieuprzejmie, są przez nich poniżani, a przy tym muszą im pochlebiać lub nawet przekupywać. Likwidacja gospodarki niedoboru kładzie kres wszystkim tym niemierzalnym stratom konsumentów.

Omawianych zmian nie da się przedstawić za pomocą syntetycznych indeksów statystycznych. Tradycyjna statystyka ukazuje jedynie ilość i strukturę konsumpcji nie odzwierciedlając poczucia straty wynikającego z wysiłku włożonego w zaspokojenie potrzeb konsumpcyjnych i z ewentualnych rozczarowań.

Jedną z najbardziej błędnych praktyk jest porównywanie wskaźników płac realnych przed i po dramatycznych zmianach na rynku. Cóż bowiem znaczy wzrost ceny towaru, który co prawda – według oficjalnej państwowej listy cen – był tani, lecz nieosiągalny na rynku,

---

[57] Oczywiście konkurencja między sprzedawcami nie zwalnia nabywcy całkowicie z przymusu poszukiwania i uzyskiwania informacji. W szczególności w warunkach konkurencji niedoskonałej dokonanie wyboru między substytutami, poprzedzone porównaniem cen relatywnych i znacznej liczby cech jakościowych, może być skomplikowanym zadaniem. Im wyższy jest poziom rozwoju gospodarki i im szersza oferta, tym ów wybór jest trudniejszy.

a obecnie jest drogi, lecz dostępny na rynku?[58] Wzrost ceny towaru powoduje (*ceteris paribus*) spadek wskaźnika płac realnych, ale jednocześnie niewątpliwie zwiększa się dobrobyt konsumenta i osiągana przez niego użyteczność, jeśli tylko przyjmiemy, że jednym z czynników (z zakresu psychologii ekonomicznej) determinujących dobrobyt jest poczucie straty wywołane niedoborem.

Statystyczne uchwycenie tych pozytywnych efektów likwidacji niedoborów jest trudne lub nawet niemożliwe. Naprawdę liczy się jednak to, jaką wartość przypisują tym pozytywnym zmianom poszczególni konsumenci. Prawdopodobnie przypisują oni likwidacji niedoborów dużo niższą wartość niż przypisywali wywoływanym przez te niedobory stratom (przed zmianą systemu). Węgierscy konsumenci stopniowo przyzwyczaili się bowiem do postępującej likwidacji niedoborów, dlatego uważali ją za przesądzoną i wcale nie czuli się jakoś szczególnie uradowani jej ostatecznym zakończeniem. Posługując się znów językiem teorii użyteczności powiedzieć można, że przyrost użyteczności płynący ze zniesienia niekorzystnych warunków (odczuwanych przez konsumentów konsekwencji gospodarki niedoboru) nie jest równy (jest nawet mniejszy od) spadkowi użyteczności wynikającemu z istnienia tych właśnie niekorzystnych warunków[59]. Polityk kierujący przemianami może się nawet oburzać i uważać ludzi za niewdzięcznych, lecz nie zmieni w ten sposób ludzkiej natury. Gospodyni, która przywykła cierpliwie stać w kolejce do sklepu mięsnego i była zadowolona, jeśli rzucono jej taki czy inny kawałek mięsa nie zaoferowawszy żadnego wyboru, obecnie postrzega szeroki wybór nie tylko z obojętnością, lecz nawet ze złością i rozczarowaniem wysokimi cenami mięsa. Zanik braków na rynku mię-

---

[58] Zagadnienie to jest w przekonujący sposób rozpatrywane w artykule Berga i Sachsa [7].

[59] Próżno szukać tej asymetrii w zazwyczaj stosowanych funkcjach użyteczności opisujących zachowanie konsumentów. Opracowanie modelu tej asymetrii wiązałoby się bowiem z poważnymi trudnościami technicznymi i wymagałoby głębokiej korekty teorii użyteczności.

Podobnie jak klasyczna fizyka, ekonomia wbudowuje implicite w swoje teorie założenie o odwracalności. Tymczasem przyjęcie założenia o nieodwracalności w czasie stało się źródłem znacznego postępu w pewnych dziedzinach fizyki. Analogiczna rewizja teorii ekonomii dopiero się rozpoczęła. Na zewnątrz głównego nurtu ekonomii ukazało się kilka godnych uwagi prac, gdzie do teorii wbudowano już koncepcję nieodwracalności. Zobacz następujące prace przedstawicieli szkoły ewolucji: Arthur [1], Marshall [56] oraz Nelson i Winter [59].

snym będzie jej tym bardziej obojętny (a nawet odbierany negatywnie), im skromniejsze są jej środki finansowe, ponieważ nie może pozwolić sobie na takie mięso, jakiego by chciała.

Ten przykład rzuca światło nie tylko na krótką pamięć ludzi porównujących oba systemy, lecz także na fakt, iż zmiana ustroju gospodarczego ma konsekwencje dla **dystrybucji** dobrobytu społecznego. Przyjmijmy dla uproszczenia, że w obu systemach nabywcom dostarczany jest dokładnie taki sam asortyment i taka sama ilość dóbr, która jednak nie zaspokaja wszystkich potencjalnych potrzeb konsumentów. W obu systemach pewne specyficzne kryteria wyboru przesądzają o tym, kto otrzymuje pożądane dobra, a kto jest ich pozbawiony. W gospodarce niedoboru istnieje duża liczba zróżnicowanych zasad i kryteriów: zasługi, lojalność wobec władz i pozycja w hierarchii, potrzeby, znajomości i przekupstwo, moment dołączenia do kolejki i czysty przypadek. Mieszanka tych kryteriów różnie wyglądała w poszczególnych krajach, w różnych okresach i na różnych rynkach. W gospodarce rynkowej również wyróżnić można kilka rodzajów kryteriów. Tam jednak istnieje wyraźna, ścisła korelacja między położeniem materialnym (które jest wypadkową różnych czynników) a stopniem zaspokojenia potrzeb. W gospodarce rynkowej przede wszystkim decyduje pieniądz.

5.2
Poczucie bezpieczeństwa

Te same cechy systemu socjalistycznego, które powodują chroniczne niedobory w gospodarce, są jednocześnie źródłem szczególnej stabilności w zakresie cen, płac, zatrudnienia i zabezpieczenia materialnego. W tym punkcie rozważamy cechy systemu wyłącznie z punktu widzenia ich wpływu na indywidualne poczucie bezpieczeństwa, które w procesie likwidacji gospodarki niedoboru zostaje poważnie nadwyrężone.

Sztywność cen i płac ściśle regulowanych centralnie i pozostających przez dłuższy czas na stałym poziomie jest powodem osłabienia zdolności adaptacyjnych i spadku wydajności w gospodarce. Jednocześnie wzmacnia to poczucie bezpieczeństwa gospodarstw domowych zwiększając przewidywalność przyszłej sytuacji finansowej. Wahania cen, płac, kursów walutowych i stóp procentowych na wol-

nym rynku są dużo bardziej nieprzewidywalne. W systemie socjalistycznym poprzez redystrybucję dochodu państwo zapewnia szeroko rozumiane świadczenia socjalne – co prawda o niskim standardzie, ale za to rozdzielane według jasnych zasad. Ponieważ są one darmowe lub prawie darmowe, pojawia się chroniczny niedobór praktycznie wszystkich tych świadczeń. W miarę urynkawiania sfery socjalnej niedobory te zanikają, lecz jednocześnie znacznemu zawężeniu ulega zakres świadczeń gwarantowanych przez państwo.

W punkcie 4 stwierdziliśmy, że zarówno rynek produktów, jak i rynek pracy zmieniają się z rynku sprzedawcy (producenta) w rynek nabywcy (konsumenta). Wszystko co uważaliśmy za **zysk konsumenta** na rynku produktów (łatwiejsze znajdowanie podaży, szerszy wybór, koniec upokorzeń ze strony sprzedawców) stanowi jednocześnie **stratę pracownika** na rynku pracy. Musi on obecnie szukać pracy, ma mniejsze możliwości wyboru miejsca pracy, może od czasu do czasu znaleźć się w upokarzającej sytuacji. Ten sam człowiek może zatem jednocześnie zyskać jako konsument i stracić jako pracownik. Wraz z gospodarką niedoboru odchodzą w przeszłość gwarancje zatrudnienia i bezpieczeństwa pracy.

5.3 Bezbronność obywateli: związki między gospodarką a biurokracją

Nikt nie planował zawczasu, że system socjalistyczny będzie charakteryzować się gospodarką niedoboru. Niemniej jednak powstałe niedobory dobrze przysłużyły się partii rządzącej i zwiększyły siłę hierarchii biurokratycznej[60]. Niedobory znacznie ograniczyły bowiem indywidualną wolność wyboru. Była to jedna z podstawowych gwarancji, że obywatele będą żyć w stanie uzależnienia od państwowych przedsiębiorstw produkcyjnych i biurokracji partyjno-państwowej[61]. W życiu codziennym odczuwali to zarówno konsumenci, jak i dyrek-

[60] Spośród wielu przyczyn powstania niedoborów ta właśnie jest szczególnie uwypuklona w pracy Shleifer'a i Vishny'ego [70].

[61] W książce Fehér'a, Heller'a i Márkus'a [18] obrazowo określono tę sytuację mianem „dyktatury nad potrzebami".

torzy przedsiębiorstw. Również społeczeństwo jako całość było bezbronne wobec decyzji politycznych podejmowanych przez przywódców, którzy mieli prawo suwerennego decydowania w sprawach podaży, popytu, cen, płac oraz skali i rozmieszczenia niedoborów.

Eliminacja gospodarki niedoboru kładzie kres **tego rodzaju** bezbronności. Nie należy idealizować rynku nabywcy – nie jest on bowiem ucieleśnieniem pełnej suwerenności konsumenta. Dla przykładu, preferencje konsumentów w dużym stopniu kształtowane są przez producentów, nierzadko konsumenci są manipulowani. Odbywa się to jednak w pewnych granicach. Rynek stwarza mechanizm, za pomocą którego produkcja dostosowuje się w znacznym stopniu do preferencji konsumentów, choć czasem zdarzają się tarcia. Producenci wprowadzając nowy produkt muszą przynajmniej uzyskać przyzwolenie konsumentów wyrażające się poprzez dokonywane podczas zakupów wybory. Producenci nawet przez chwilę nie mogą używać przymusu wobec nabywców.

Obecny rząd i parlament, działając w ramach ustroju demokratycznego, ma możliwość wpływania i – do pewnego stopnia – ograniczania pragnień konsumentów. Warto jednak dodać, że im bardziej demokratyczny system, tym mniejsze są możliwości tego oddziaływania.

Zatem likwidacja gospodarki niedoboru wiąże się również ze zwiększeniem zakresu praw i wolności obywateli[62].

Jest jeszcze jedno godne uwagi zjawisko dotyczące relacji między biurokracją a podmiotami gospodarczymi: korupcja. Istniała ona w gospodarce niedoboru – nabywcy poszukujący dostępu do pewnych towarów czy usług gotowi byli przekupić sprzedawcę lub urzędnika decydującego o przydziałach środków. Zanik niedoborów i gwałtowna ekspansja prywatnej przedsiębiorczości wywołały odwrócenie kierunku: obecnie **sprzedawca** (producent) gotów jest uciec się do przekupstwa, aby otrzymać zamówienia rządowe. Korupcja pojawia się wszędzie tam, gdzie sukces prywatnych przedsiębiorców zależy choćby częściowo od specyficznych decyzji podejmowanych przez

[62] Dokładniej mówiąc, zwiększa się zakres wolności określanych w etyce jako „wolności negatywne", co polega na uwolnieniu ludzi **od czegoś** (na przykład od represji czy ingerencji w prywatne życie ze strony państwa). Zakres „pozytywnej wolności" (gdy ludzie **mogą coś zrobić**, choć oczywiście nie muszą) zależy w tym kontekście od tego, jakimi zasobami i towarami ludzie dysponują – innymi słowy od ogólnego poziomu dobrobytu i od dystrybucji dochodów.

urzędników państwowych dotyczących np. tego, kto i na jakich warunkach uczestniczy w prywatyzacji aktywów państwowych, otrzymuje prawo do wynajmu budynku lub terenu państwowego czy też zezwolenie na działalność koncesjonowaną przez państwo etc. O wiele więcej bogatych biznesmenów stać obecnie na kosztowną korupcję. Wraz z upadkiem systemu socjalistycznego słabną także represje. Wielkie osiągnięcie, jakim jest rozszerzenie zakresu praw i wolności, ma negatywny efekt uboczny – rozluźnienie kontroli. Dlatego skala korupcji rośnie i staje się ona coraz bardziej widoczna – szczególnie w przejściowym okresie transformacji.

5.4 Wzrost, postęp jakościowy i awans technologiczny

Wszystko, co zostało dotąd powiedziane na temat pozytywnych i negatywnych konsekwencji przemian, wynika ze statycznego porównania dwóch niezmiennych stanów. Do tego dodać trzeba konsekwencje wpływające na dynamikę funkcjonowania systemu.

Zmiana systemu wydaje się z początku wywierać negatywny wpływ na ilościowy wzrost gospodarczy, który zmierzyć można przykładowo wskaźnikami produkcji globalnej. Główną siłą napędową początkowego szybkiego wzrostu gospodarek socjalistycznych był głód inwestycji wynikający – między innymi – z oczekiwania, że niedobory będą trwałe, co umożliwi sprzedaż praktycznie każdej wielkości produkcji. Wzrost nigdy nie był hamowany ograniczonymi rozmiarami popytu. Podczas transformacji ustrojowej ta „stara" siła napędowa znika, a jednocześnie nowe siły, wynikające z chęci osiągania zysku, są początkowo słabe. Ponadto do recesji przyczynia się kilka innych efektów towarzyszących transformacji.

W tym czasie zmiana charakteru rynku wymusza ulepszenia i poprawę w zakresie efektywności produkcji. Wiele ulepszeń pojawia się natychmiast i jest odczuwalnych w codziennej działalności firm. Zanika poprzednia niepewność co do dostępności środków produkcji, gdyż firmy napotykają na coraz mniej trudności z nabyciem materiałów, półproduktów i części zamiennych. Znika niedobór siły roboczej, a wraz z nim ukryte bezrobocie. Wszystkie te zmiany przyczyniają się do efektywniejszego wykorzystywania środków produkcji,

co prędzej czy później znajduje odzwierciedlenie w przyspieszeniu wzrostu gospodarczego.

Jeszcze ważniejsze są efekty długookresowe. Najpoważniejszym negatywnym skutkiem gospodarki niedoboru było opóźnianie przez nią (wraz z innymi czynnikami) postępu technologicznego. Gospodarka niedoboru pozbawia działalność gospodarczą siły napędowej generowanej przez rywalizację. Socjalizm przegrał w konkurencji z kapitalizmem przede wszystkim dlatego, że znacznie odstawał pod względem długookresowego podnoszenia wydajności pracy.

Porównując oba ustroje polityczne i gospodarcze doszedłem do wniosku, że sytuacja ta ulegnie zmianie wraz z przekształceniem rynku sprzedawcy w rynek nabywcy. Wierzę, że prędzej czy później obserwowany gdzie indziej postęp innowacyjny nabierze tempa również w krajach postsocjalistycznych i w końcu zaczną się tam pojawiać nowe, prawdziwie pionierskie innowacje. Jest to moje osobiste przekonanie. Będziemy musieli poczekać, aby przekonać się, czy ta prognoza się sprawdzi.

5.5 Podsumowanie oceny

Transformacja ustrojowa, a w jej ramach likwidacja gospodarki niedoboru, łączą w sobie korzystne i niekorzystne, pożądane i niepożądane zmiany. Starałem się przedstawić w obiektywny sposób zarówno skutki korzystne, jak i niekorzystne. Gospodarka „przeskakuje" z jednej „normalnej" ścieżki na inną. Przymiotnik „normalny" oznacza, iż nie mówimy tutaj o dwóch wyidealizowanych, czysto teoretycznych modelach charakteryzujących się skrajnie przeciwnymi cechami, lecz o faktycznych, historycznie ukształtowanych systemach łączących w sobie cechy dobre i złe. Ich ocena zależy od systemu wartości stosowanego przez osobę lub grupę dokonującą tej oceny.

Nie mam powodu, aby ukrywać moją osobistą ocenę: zgodnie z moim własnym systemem wartości korzyści przewyższają straty. Uważam likwidację gospodarki niedoboru za duże osiągnięcie transformacji postsocjalistycznej, choć zdaję sobie sprawę z wysokiej ceny, jaką trzeba było za to zapłacić.

Można przypuszczać, że znaczna część społeczeństwa, opierając się na odmiennych systemach wartości, sformułuje mniej korzystną ocenę[63]. Istnieje ku temu wiele przesłanek. Wielu ludzi cierpi na wspomnianą wcześniej krótką pamięć, wymazując wspomnienia o cierpieniach i stratach związanych z niedoborami. Wielu ludzi wskutek powstania rynku nabywcy znalazło się w gronie „przegranych", a nie „wygranych". Na koniec jest jeszcze jedna okoliczność wyjaśniająca zróżnicowanie opinii. Dla teoretyka porównującego dwa systemy decydującym kryterium oceny są efekty długookresowe, przede wszystkim sposób, w jaki likwidacja gospodarki niedoboru wpływa w długim okresie na wzrost wydajności pracy. Jednak większość ludzi – co zrozumiałe – nie przywiązuje do tego dużego znaczenia, oczekując niecierpliwie szybkiej i odczuwalnej zmiany na lepsze.

Wszystko to wyjaśnia, dlaczego bardzo wielu ludzi nie przywiązuje wielkiej wagi do eliminacji gospodarki niedoboru, choć jest to jedno z największych osiągnięć transformacji ustrojowej, które ma wielkie znaczenie w dłuższej perspektywie.

Bibliografia

[1] Arthur W. B., *Competing Technologies and Economic Prediction*, „Options", pismo IIASA, s. 10–13, Luxemburg, kwiecień 1984.

[2] Balassa A., *Makrogazdasági folyamatok, 1986-1992* (Procesy makroekonomiczne, 1986–92), rękopis, Magyar Nemzeti Bank, Budapest 1993.

[3] Barro R. J., Grossman H. I., *A General Disequilibrium Model of Income and Employment*, „American Economic Review", 1971, nr 61 (1), s. 82–93.

[4] Bauer T., *Tervgazdaság, beruházás, ciklusok* (Gospodarka planowa, inwestycje, cykle), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1981.

[5] Baumol W. J., Panzar J. C., Willig R. D., *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1982.

[6] Benassy J. P., *Non-Clearing Markets: Microeconomic Concepts and Macroeconomic Applications*, „Journal of Economic Literature", 1993, nr 31 (2), s. 732–761.

[7] Berg A., Sachs J., *Structural Adjustment and International Trade in Eastern Europe: The Case of Poland*, „Economic Policy", 1992, nr 7 (14), s. 117–173.

[8] Brabant J. M. van, *Socialist Economics: The Disequilibrium School and the Shortage Economy*, „Journal of Economic Perspectives", 1990, wiosna, nr 4 (2), s. 157–175.

[63] W roku 1991 w badaniu ankietowym 59% respondentów uważało, że ceny powinno się utrzymywać na niskim poziomie, nawet jeśliby to oznaczało niedobory pewnych produktów. Por. Lázár [53], s. 43.

[9] Buckley R., Dániel Z., Thalwitz M., *The Welfare Cost and Transparency of Housing Policies in Socialist Economies: The Hungarian Experience*, rękopis, Bank Światowy, Washington 1993.

[10] Burkett J. P., Slack, Shortage and Discouraged Consumers in Eastern Europe: Estimates Based on Smoothing by Aggregation, „Review of Economic Studies", 1988, nr 55 (3), s. 493–505.

[11] Chamberlin H., *The Theory of Monopolistic Competition*, Harvard University Press, Cambridge MA 1962 [1933].

[12] Chikán A., *A vállalati készletezési politika* (Gospodarka zapasami w przedsiębiorstwie), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1984.

[13] Chikán A., *Joint Micro nad Macro Effects on Inventories in the Transition Economies*, „International Journal of Production Economics", 1994, nr 37 (czerwiec), s. 11–14.

[14] Dániel Z., *Housing Demand in a Shortage Economy: Results of a Hungarian Survey*, „Acta Oeconomica", 1989, nr 41 (1/2), s. 157–180.

[15] Dixit A. K., Stiglitz J. E., *Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity*, „American Economic Review", 1977, nr 67 (3), s. 297–308.

[16] Domar E., *The Blind Men and the Elephant: An Essay on Isms*, „Capitalism, Socialism and Serfdom", s. 29–46, Cambridge University Press, Cambridge 1989.

[17] Fazekas K., Köllő J., *Fluctuations of Labour Shortage and State Intervention after 1968*, w: P. Galasi, G. Szirácki (red.), *Labour Market and Second Economy in Hungary*, Campus Verlag, Frankfurt i New York 1985.

[18] Fehér F., Heller Á., Márkus G., *Dictatorship over Needs*, Basil Blackwell (Oxford) oraz St. Martin's Press (New York), 1983.

[19] Gács J., *A liberó második éve* (Drugi rok liberalizacji), „Figyelő", 1991, 3 stycznia, s. 9.

[20] Gács J., *Liberalization of the Hungarian Foreign Trade, 1968-1990*, w: A. Köves, P. Marer (red.), *Foreign Economic Liberalization: Transformations in Socialist and Market Economies*, Westview Press, Boulder, San Francisco i Oxford, 1991.

[21] Gács J., *Trade Liberalization in the CSFR, Hungary, and Poland: Rush and Reconsideration*, w: J. Gács, G. Winckler (red.), *International Trade and Restructuring in Eastern Europe*, s. 123–151, IIASA i Physica Verlag, Luxemburg 1994.

[22] Goldfeld S. M., Quandt R. E., *Output Targets, Input Rationing and Inventories*, w: R. Quandt, D. Triska (red.), *Optimal Decisions in Market and Planned Economies*, s. 67–81, Westview Press, Boulder 1990.

[23] Goldfeld S. M., Quandt R. E., *Rationing, Defective Inputs and Bayesian Updates under Central Planning*, „Economics of Planning", 1990, nr 23 (3), s. 161–173.

[24] Gomułka S., *Kornai's Soft Budget Constraint and the Shortage Phenomenon: A Criticism and Restatement*, „Economics of Planning", 1985, nr 19 (1), s. 1–11.

[25] Grosfeld I., *Disequilibrium Models of Investment*, w: C. Davis, W. W. Charemza (red.), *Models of Disequilibrium and Shortage in Centrally Planned Economies*, s. 361–374, Chapman and Hall, London 1989.

[26] Hare P., *The Economics of Shortage in the Centrally Planned Economies*, w: C. Davis, W. W. Charemza (red.), *Models* ... op. cit., s. 49–81.

[27] Hart O. D., *A model of Imperfect Competition with Keynesian Features*, „Quarterly Journal of Economics", 1982, nr 47 (1), s. 109–138.

[28] Hart O. D., *Imperfect Competition in General Equilibrium: An Overview of Recent Work*, w: K. J. Arrow, S. Honkapohja (red.), *Frontiers of Economics*, s. 100–169, Basil Blackwell, Oxford 1985.

[29] *Industrial Statistical Yearbook 1989,* Volume 1, *General Industrial Statistics*, United Nations, New York 1992.

[30] *Ipari konjunktúrateszt eredmények* (Kształtowanie się koniunktury w działalności przemysłowej), 4. kwartał, Kopint Datorg, Budapest 1994.

[31] Kapitány Z., *Elosztási mechanizmusok és vevői viselkedés Kelet-Európa autópiacain* (Mechanizmy alokacji i zachowania konsumentów na rynku samochodowym w Europie Wschodniej), rękopis, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest 1993.

[32] Kapitány Z., *Kereslet és kínálat a 80-as évek autópiacán* (Popyt i podaż na rynku samochodowym w latach osiemdziesiątych), „Közgazdasági Szemle", 1989, nr 36 (6), s. 592–611.

[33] Kápitany Z., Kornai J., Szábo J., *Reproduction of the Shortage on the Hungarian Car Market*, „Soviet Studies", 1982, nr 36 (2), s. 236–256.

[34] Kołodko G. W., McMahon W. W., *Stagflation and Shortageflation: A Comparative Approach*, „Kyklos", 1987, nr 40 (2), s. 176–197.

[35] Kornai J., *Anti-Equilibrium*, North-Holland, Amsterdam 1971.

[36] Kornai J., *Economics of Shortage*, North-Holland, Amsterdam 1980.

[37] Kornai J., *Overcentralization in Economic Administration*, Oxford Universtiy Press, Oxford 1959 [1957].

[38] Kornai J., *Paying the Bill for Goulash Communism. Hungarian Development and Macro Stabilization in a Political Economic Perspective* (Rachunek za komunistyczny gulasz. Węgierski rozwój i makrostabilizacja w ujęciu ekonomii politycznej), „Struggle and Hope", Edward Elgar, Cheltenham 1996.

[39] Kornai J., *Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems*, „Econometrica", 1979, nr 47 (4), s. 801–819.

[40] Kornai J., *The Citizen and the State: Reform of the Welfare System*, „Struggle and Hope", op. cit.

[41] Kornai J., *The Dilemmas of Hungarian Economic Policy* (Dylematy węgierskiej polityki gospodarczej), „Struggle and Hope", op. cit.

[42] Kornai J., *The Evolution of Financial Discipline under the Postsocialist System*, „Kyklos", 1993, nr 46 (3), s. 315–336.

[43] Kornai J., *The Social Issue in the Era of Transition. Janos Kornai in Conversation with Mihaly Laki*, „Struggle and Hope", op. cit.

[44] Kornai J., *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton University Press (Princeton) i Oxford University Press (Oxford), 1992.

[45] Kornai J., *Transformational Recession: A General Phenomenon Examined through the Example of Hungary's Development*, „Economie Appliquée", 1993, nr 46 (2), s. 181–227.

[46] Kornai J., Weibull J. W., *Paternalism, Buyers' and Sellers' Market*, „Mathematical Social Sciences", 1983, nr 7 (2), s. 153–169.

[47] Kornai J.. Weibull J. W., *The Normal State of the Market in a Shortage Economy: A Queue Model*, „Scandinavian Journal of Economics", 1978, nr 80 (4), s. 375–398.

[48] Krugman P. R., *Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade*, „Journal of International Economic", 1979, nr 9 (4), s. 469–479.

[49] Kuenne R. E., *Quality Space, Interproduct Competition, and General Equilibrium Theory*, w: R. E. Kuenne (red.), *Monopolistic Competition Theory: Studies in Impact*, Wiley, New York 1967.

[50] Lackó M., *A beruházási hitelpiac feszültségeinek újratermelődése Magyarországon* (Powtarzanie się napięć na rynku kredytów inwestycyjnych na Węgrzech), „Közgazdasági Szemle", listopad 1989, nr 36 (11), s. 1323–1341.

[51] Lackó M., *Consumer Savings and the Supply Situation*, „Acta Oeconomica", 1975, nr 15 (3–4), s. 365–384.

[52] Łaski K., Bhaduri A., Levcik F. i in., *Transition from the Command to the Market System: What Went Wrong and What to Do Now*, rękopis, Vienna Institute for Comparative Economic Studies, Wien 1993.

[53] Lázár G., *Jólét vagy szabadság? Közvélemény-kutatások a rendszerváltásról* (Dobrobyt czy wolność? Badania opinii publicznej na temat zmiany systemu), „Mozgó Világ", 1993, nr 19 (8), s. 38–51.

[54] Lipton D., Sachs J., *Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland*, „Brookings Papers on Economic Activity", 1990, nr 1, s. 75–145.

[55] Malinvaud E., *The Theory of Unemployment Reconsidered*, Basil Blackwell, Oxford 1977.

[56] Marshall A., *Principles of Economics*, MacMillan, London 1961 [1890].

[57] Martos B., *Gazdasági szabályozási struktúrák és működésük. A nem walrasi eset* (Struktury kontroli gospodarczej i ich funkcjonowanie. Przypadek nie-walrasowski), rękopis, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest 1983.

[58] Muraközy L., *Az átmenet költségvetése Magyarországon, 1986–1992* (Budżet Węgier w okresie transformacji, 1986–1992), rękopis, Kossuth Lajos Tudományegyetem, Debrecen 1993.

[59] Nelson R R., Winter S. G., *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge MA 1982.

[60] Nuti D. M., *Hidden and Repressed Inflation in Soviet-Type Economies: Definitions, Measurements and Stabilization*, „Contibutions to Political Economy", 1986, nr 5 (marzec), s. 37–82.

[61] Phelps E. S., *Structural Slumps: The Modern Equilibrium Theory of Unemployment. Interest, and Assets*, Harvard University Press, Cambridge MA 1994.

[62] Portes R., Quandt R. E., Winter D., Yeo S., *Macroeconomic Planning and Disequilibrium: Estimates for Poland, 1955–1980*, „Econometrica", 1987, nr 55 (1), s. 19–41.

[63] Portes R., Winter D., *Disequilibrium Estimates for Consumption Goods Markets in Centrally Planned Economies*, „Review of Economic Studies", 1980, nr 47 (1), s. 137–159.

[64] Robinson J., *The Economics of Imperfect Competition*, MacMillan, London 1933.

[65] Rosati D. K., *Poland: Glass Half Empty*, w: R. Portes (red.), *Economic Transformation in Central Europe. A Progress Report*, s. 211–273, Centre for Economic Policy Research, London 1993.

[66] Rose R., Haerpfer C., *Adapting to Transformation in Eastern Europe: New Democracies Barometer – II*, „Studies in Public Policy", 1993, seria nr 212, University of Strathclyde, Glasgow 1993.

[67] Sachs J. D., Larrain F. B., *Macroeconomics in the Global Economy*, Harvester Wheatsheaf, New York 1993.

[68] Schumpeter J. A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Row, New York 1976 [1942].

[69] Scitovsky T., *„Pricetakers" Plenty: A Neglected Benefit of Capitalism*, „Kyklos", 1985, nr 38 (4), s. 517–536.

[70] Shleifer A., Vishny R., *Pervasive Shortages under Socialism*, „RAND Journal of Economics", 1992, nr 23 (2), s. 237–246.

[71] Simon A., *A hiány makroökonómiájáról. A hiány fogalma* (Makroekonomia niedoboru. Koncepcja niedoboru), „Közgazdasági Szemle", 1988, nr 35 (1), s. 1–17.

[72] Simon A., *Piac, adagolás, kiutalás* (Rynek, racjonowanie, alokacja), „Közgazdasági Szemle", 1989, nr 36 (12), s. 1445–1467.

[73] Simonovits A., *Cycles and Stagnation in Socialist Economies: A Mathematical Analysis*, Basil Blackwell, Oxford 1992.

[74] Smith A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, George Routledge and Son, Limited, London 1898 [1776].

[75] Soós K. A., *Terv, kampány, pénz* (Plan, kampania, pieniądz), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1986.

[76] Szábo J., *Kinálati rugalmatlanság, elszaladó kereslet, készletek és hiány* (Nieelastyczność podaży, „ucieczka popytu", zapasy i niedobory), „Közgazdasági Szemle", 1985, nr 32 (3), s. 305–319.

[77] Várhegyi E., *A monetáris politika jellege és hatása 1987–1992 között* (Charakter i wpływ polityki monetarnej w latach 1987–1992), rękopis, Pénzügykutató Rt., Budapest, październik 1993.

[78] Vintrová R., *The General Recession and the Structural Adaptation Crisis*, „Eastern European Economics", 1993, nr 31 (3), s. 78–94.

[79] Weibull J. W., *A Stock-Flow Approach to General Equilibrium with Trade Frictions*, „Applied Mathematics and Computation", 1984, nr 14 (1), s. 63–76.

[80] Weitzman M. L., *On Buyers' and Sellers' Markets under Capitalism and Socialism*, rękopis, Harvard Institute of Economic Research, Harvard University, Cambridge MA 1989.

[81] Żukowski R., *Stabilization and Recession in a Transitional Economy: The Case of Poland*, „World Development", 1993, nr 21 (7), s. 1163–1178.

Tłumaczył Michał Konopczyński

TRWAŁY WZROST JAKO GŁÓWNY PRIORYTET. RZĄDOWA POLITYKA GOSPODARCZA I ŹRÓDŁA NAPIĘĆ MAKROEKONOMICZNYCH NA WĘGRZECH[1]

Artykuł koncentruje się na problemie pięciu czynników będących źródłem napięć makroekonomicznych: na inflacji, bezrobociu, deficycie budżetowym, deficycie bilansu płatniczego oraz spadku produkcji. Pomimo rozmiaru pracy, nie został w niej przedstawiony pełen obraz zagadnień, nie poruszono bowiem wielu ważnych problemów (m.in. problemu polityki monetarnej).

Analiza tych pięciu czynników makroekonomicznych daje mi szansę na poczynienie pewnych uwag odnośnie do polityki gospodarczej rządu[2]. W trakcie pisania artykułu (lato 1994), z kimkolwiek by

---

[1] Z powodu braku miejsca artykuł ten został opublikowany w wersji skróconej w węgierskim dzienniku „Népszabadság". Z tego samego powodu artykuł nie zawiera podziękowań, przypisów, dokładnego opisu źródeł oraz szczegółowych danych na poparcie moich obserwacji.

[2] Po pierwszych wolnych wyborach w 1990 roku władzę na Węgrzech przejęła koalicja partii o orientacji chrześcijańsko-demokratycznej na czele z premierem Jó-

ekonomista nie rozmawiał, czy to z prywatnymi przedsiębiorcami, czy przedstawicielami nauki, zadawane było pytanie: czy on lub ona zgadza się z nowym pakietem ekonomiczno-politycznym rządu? Nie mogę odpowiedzieć na to pytanie jednoznacznym „tak" lub „nie". Po wnikliwej analizie czytelnik będzie mógł stwierdzić, w których punktach uważam wspomnianą politykę gospodarczą za prawidłową, w których mam zastrzeżenia, a które budzą mój niepokój czy nawet sprzeciw.

I
Inflacja, bezrobocie oraz płace

Powszechnie znany jest fakt istnienia ścisłej zależności pomiędzy stopą inflacji a stopą bezrobocia. Przy założeniu, że pozostałe czynniki (łącznie z oczekiwaniami inflacyjnymi) pozostają stałe, inflacja może zostać spowolniona kosztem wzrostu stopy bezrobocia i odwrotnie – istnieją środki redukcji bezrobocia kosztem przyspieszenia inflacji. Niestety, na Węgrzech oba te wskaźniki zatrzymały się na niekorzystnie wysokim poziomie. Inflacja co prawda spadła od czasu, kiedy osiągnęła swój szczyt 38,6% w stosunku rocznym w czerwcu 1991 roku, ale ustabilizowała się na umiarkowanym poziomie między 17–25% (zob. tabela 3 w Kornai [5]). Stopa bezrobocia natomiast rosła stale od 1990 do lutego 1993 roku. Mimo że od tego czasu nieznacznie spadła, wciąż utrzymuje się na poziomie 11% z czerwca 1994 roku (zob. tabela 1).

Pożałowania godne jest nie to, że oba wskaźniki są wysokie, ale fakt, że **utrzymują się** na wysokim poziomie. Istnieje niebezpieczeństwo, że wysokie wartości obu tych stóp zaczną być uważane za „normalne", kształtując zachowania uczestników sceny gospodarczej.

---

zefem Antallem, a po jego śmierci Péterem Borossem. W wyborach w 1994 roku rządząca koalicja poniosła porażkę, a władzę przejęła nowa koalicja zawiązana wokół Węgierskiej Partii Socjalistycznej, wyrosłej z reformatorskiego skrzydła partii komunistycznej rządzącej krajem przez kilka minionych dekad. Rdzeń koalicyjnej partii współrządzącej, Sojuszu Wolnych Demokratów, tworzą byli działacze ruchu antykomunistycznego, dysydenci.

W momencie ukazania się artykułu drukiem nowa koalicja sprawowała władzę od ponad dwóch miesięcy. W pracy zawarta jest ocena polityki ekonomicznej nowego gabinetu. W redakcyjnym wprowadzeniu do cyklu artykułowi nadano podtytuł „Krytyka Kornaia pod adresem rządu".

Tabela 1
Wolne miejsca pracy i bezrobocie w latach 1990–1994

Rok	Miesiąc	Liczba wolnych miejsc pracy	Liczba zarejestrowanych bezrobotnych	Stopa bezrobocia (%)
1990				
	Marzec	34 048	33 682	0,7
	Czerwiec	37 859	43 506	0,9
	Wrzesień	26 969	56 113	1,2
	Grudzień	16 815	79 521	1,7
1991				
	Marzec	13 583	144 840	3,0
	Czerwiec	14 860	185 554	3,9
	Wrzesień	15 351	292 756	6,1
	Grudzień	11 529	406 124	8,5
1992				
	Marzec	15 124	477 987	8,9
	Czerwiec	25 346	546 676	10,1
	Wrzesień	25 634	616 782	11,4
	Grudzień	24 097	663 027	12,3
1993				
	Marzec	26 471	693 983	13,3
	Czerwiec	30 771	657 331	12,6
	Wrzesień	35 784	669 761	12,9
	Grudzień	28 089	632 050	12,1
1994				
	Marzec	33 341	610 994	12,2
	Czerwiec	38 141	549 882	11,0
	Sierpień	39 500	550 800	11,0

Ź r ó d ł o: Raport Węgierskiego Narodowego Centrum Pracy, 1990–1994.

Rozważmy najpierw problem inflacji. To niekorzystne zjawisko dotyka nas z bardzo wielu powodów; wszystkich nie będę tu analizował. Nie będę również obszernie badał wszystkich warunków, przy których można spowolnić inflację. Skoncentruję się natomiast na jednym bardzo istotnym czynniku.

Inflację, z którą mamy do czynienia na Węgrzech, można określić jako **inflację inercyjną**, ponieważ napędzana jest inercją płac i cen. Płace są indeksowane. Dokonuje się wcześniejszej prognozy inflacji i zwiększając płace z góry w całości lub prawie w całości wyrównuje się inflację. W rzeczywistości w pierwszej połowie 1994 roku zdarzyło się, że wzrost płac przewyższył inflację. Podczas gdy roczny wzrost cen w maju 1994 roku wyniósł 18%, średnie dochody nominalne wzrosły o prawie 21%, a nominalne dochody netto na osobę jeszcze bardziej. Wzrost zarobków wywiera nacisk na wzrost cen, na-

kręcając spiralę płacowo-cenową i powodując, że przewidywania inflacyjne stają się samospełniające.

Problemem z tym związanym jest dewaluacja waluty węgierskiej. Jeżeli nie będzie dostatecznie radykalna, to forint zyska realnie na wartości. Szkodliwe tego efekty zostaną omówione później. Z drugiej strony, jeżeli nastąpi realna dewaluacja forinta, która przełoży się na wzrost płac wyrównujący wzrost cen, to pojawi się bodziec pobudzający inflację. Spirala indukowanej inflacji i postępującej za nią dewaluacji będzie kontynuowana.

Należy stanowczo powiedzieć, że klucz do rozwiązania tej sytuacji znajduje się po stronie płac. Należy wyraźnie rozróżnić płace realne i nominalne. (Niestety oba te pojęcia często są mylone zarówno w oficjalnych wypowiedziach, jak i w następujących po nich dyskusjach).

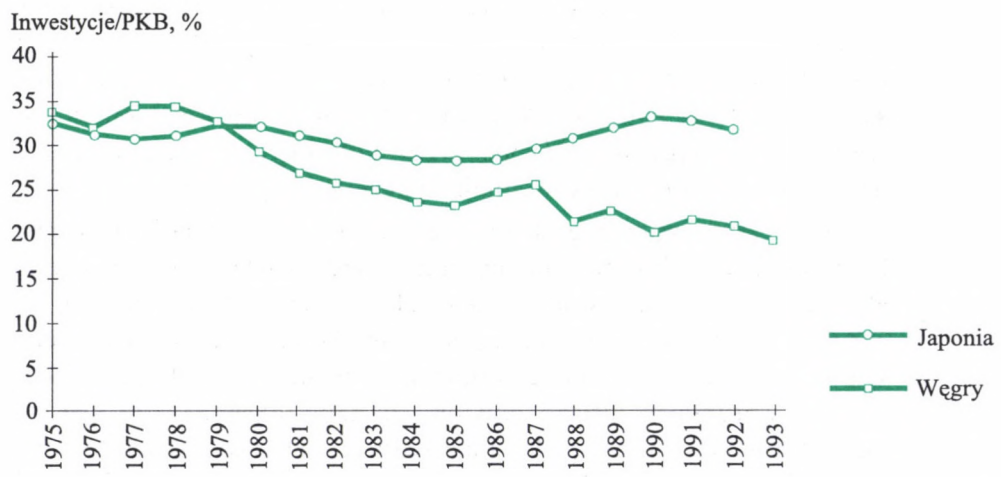
Przyjrzyjmy się najpierw płacom nominalnym. Wyobraźmy sobie idealną sytuację, w której wszystkie zainteresowane strony zgadzają się na to, by nie podnosić cen ani płac przez sześć miesięcy począwszy od ustalonego momentu, powiedzmy od 1 stycznia 1995 roku. Załóżmy w eksperymencie logicznym, że nie występuje efekt opóźnienia wywołany wcześniejszymi zmianami cen i płac oraz że pozostałe czynniki ekonomiczne pozostają nie zmienione. Jeżeli wszyscy uczestnicy gry rynkowej ufaliby sobie wzajemnie, to inflacja mogłaby zostać powstrzymana bez spadku płac realnych oraz realnej konsumpcji. Należy się jednak słowo ostrzeżenia: krytycznym punktem tego eksperymentu jest nie zamrożenie cen oraz płac, lecz **wiarygodność** stron. Jeżeli jedna lub więcej grup próbować będzie osiągnąć korzyści nadużywając zaufania reszty, to porozumienie spełznie na niczym i wszystko powróci do stanu poprzedniego.

Choć nie wierzę w możliwość osiągnięcia tak dalekosiężnego porozumienia w obecnej sytuacji, to jednak im bliżej niego będziemy, w tym większym stopniu zdołamy spowolnić inflację.

Niestety, w węgierskich warunkach problem **płac nominalnych** jest ściśle powiązany z innym zjawiskiem, mianowicie z tym, że poziom **płac realnych** i w konsekwencji **realnej konsumpcji** jest wyższy niż pozwalają na to względy natury ekonomicznej. Zdaję sobie sprawę, że ta uwaga może wywołać oburzenie części społeczeństwa wyrażające się w pytaniu: jak ktoś ma czelność na Węgrzech dotkniętych ubóstwem głośno mówić, że realne płace oraz konsumpcja są zbyt wysokie? Jestem zmuszony znieść to oburzenie i twardo obstawać przy tym stwierdzeniu.

Przeanalizujmy pewną prostą zależność ekonomiczną. PKB może zostać spożytkowany na dwa cele: konsumpcję oraz inwestycje. (Eksport oraz import służą ostatecznie również podniesieniu poziomu konsumpcji i inwestycji). Na Węgrzech udział inwestycji, również tych w majątek trwały, obniża się. Jest znacznie mniejszy niż w krajach cieszących się szybkim i trwałym wzrostem gospodarczym. (To stwierdzenie opiera się na porównaniu inwestycji w Japonii i na Węgrzech zamieszczonym na rys. 1, jak również w tabeli 4 w Kornai [3]). Podczas gdy udział inwestycji w dynamicznie rozwijających się krajach azjatyckich jest stale wysoki, na Węgrzech spada. Jeżeli nie chcemy polegać wyłącznie na zagranicznych zasobach (powrócę do tego problemu później), relacja inwestycji do konsumpcji musi zmienić się na korzyść inwestycji, z oczywistym obniżeniem się konsumpcji.

Rysunek 1
Udział inwestycji w PKB w Japonii i na Węgrzech



Ź r ó d ł o: International Financial Statistics, IMF; Magyar statisztikai évkönyv (Węgierski rocznik statystyczny), Magyar statisztikai zsebkönyv (Węgierski kieszonkowy poradnik statystyczny) i Magyarország nemzeti számlái (Sprawozdanie z wykonania budżetu Węgier) wydane przez Centralne Biuro Statystyczne; oraz roczne raporty Narodowego Banku Węgier

Twórcy polityki ekonomicznej rządu z pewnością zdają sobie z tego wszystkiego sprawę. Mam dla nich szacunek za odwagę, z jaką podeszli do problemu płac oraz za sposób, w jaki przedstawili ten problem społeczeństwu. Obawiam się jednak, że muszą pójść dalej.

To nie jest problem nadmiernych dochodów przeznaczonych na konsumpcję w krótkim okresie, który można rozwiązać za pomocą krótkookresowych czy jednorazowych działań. Trzeba jasno powiedzieć, że wzrost gospodarczy jest narażony na szwank przez długo utrzymujące się niekorzystne proporcje między inwestycjami a konsumpcją. Te proporcje odcisnęły głębokie piętno na zachowaniu się uczestników gry rynkowej oraz na koordynujących ją mechanizmach. Proporcje te muszą być trwale zmieniane, a tendencja spadkowa udziału inwestycji w PKB musi zostać odwrócona.

W dyskusjach często podejmowany jest problem efektu wypierania, tj. wyczerpywania zasobów inwestycyjnych przez publiczne wydatki. Nie bagatelizując tego problemu chciałbym jednak podkreślić jego drugorzędne znaczenie. Nie powinny natomiast zostać zatarte różnice pomiędzy następującymi trzema pojęciami: (i) inwestycjami rządowymi (tworzenie majątku trwałego oraz wzrost zapasów), (ii) transferami poprzez budżet, łącznie z płacami oraz pensjami wypłacanymi z budżetu oraz (iii) kosztami materialnymi administracji publicznej i sił zbrojnych. W związku z tym inwestycje (i) należy dodać do innego rodzaju inwestycji, transfery (ii) do wydatków konsumpcyjnych gospodarstw domowych, a koszty (iii) chociaż znaczące, nie są istotne dla relacji wydatków inwestycyjnych do konsumpcji. Inwestycje są wypierane głównie przez konsumpcję; materialne wydatki rządowe oraz wojskowe mają znaczenie drugorzędne.

W obecnej sytuacji gospodarczej nie jest łatwo analizować problem nominalnych oraz realnych płac. Każdy podręcznik z dziedziny ekonomii, a także doświadczenia z zakresu gospodarki rynkowej sugerują, że tak głęboka recesja, jaka miała miejsce na Węgrzech, w połączeniu z masowym bezrobociem powinna spowodować spadek płac: w warunkach inflacji powinno nastąpić ograniczenie wzrostu płac nominalnych oraz spadek płac realnych. Dlaczego więc ten prosty mechanizm zadziałał tłumiąco na płace realne tylko w nielicznych podokresach nie wywołując żadnego efektu w innych, a nawet zadziałał w odwrotnym kierunku powodując wzrost płac realnych w jeszcze innych? Czy dzieje się tak dlatego, że państwo, ciągle jeszcze największy pracodawca, przeraziło się blokadą kierowców taksówek w 1990 roku i nie śmie przeciwstawić się presji wzrostowej płac w obawie o utratę popularności? Czy też dlatego, że związki zawodowe uzyskawszy wyjątkowe wpływy po sukcesie wyborczym do komisji ochrony socjalnej kładły zawsze nacisk na wzrost płac nomi-

nalnych, a nie na kompromis rozsądny z punktu widzenia gospodarki? A może dlatego, że wielu prywatnych przedsiębiorców jak również dyrektorów państwowych przedsiębiorstw wywodzących się ze starej elity socjalistycznej musi nauczyć się myśleć w kategoriach „kapitalistycznych", a nie zastanawiać się, dlaczego nie podnieść płac, jeżeli w łatwy sposób można to skompensować wzrostem cen? Możliwe, że powodem tego są ograniczenia budżetowe wciąż zbyt miękkie na to, by nakłonić zarządzających do narzucenia surowej dyscypliny płacowej.

Myślę, że twierdząca odpowiedź na każde z tych pytań zawiera część prawdy (choć również inne czynniki mogą odgrywać istotną rolę). Wyjaśnienie tego niezwykłego zjawiska wymaga przeprowadzenia ekonomicznej oraz socjologicznej analizy; bezstronne zbadanie tego ważnego problemu stanowi dług, który naukowcy są winni społeczeństwu.

Jaki obrót mogą przyjąć sprawy? Doświadczenia z przeszłości wskazują na trzy zasadnicze możliwości.

Pierwsza możliwość oznacza ciągłe pogłębianie się recesji. Bezrobocie ciągle rośnie osiągając 20, a nawet 30%. Ta sytuacja na rynku pracy, nie do utrzymania na dłuższą metę, ostatecznie zablokuje wzrost płac i przywróci proporcje niezbędne, aby produkcja wzrosła. Jest to scenariusz najgorszy, którego należałoby za wszelką cenę uniknąć. Może być jednak narzucony przez rynek, jeżeli uczestnicy nie będą prowadzić gry rynkowej w sposób mądrzejszy.

Druga możliwość sprowadza się do zastosowania administracyjnych środków ograniczania tempa wzrostu płac. Sposób ten był powszechnie praktykowany w systemie socjalistycznym i przez pewien czas stosowano go, choć w mniej restrykcyjnej formie podatku od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń, po politycznych zmianach w 1990 roku. W następnych okresach rządowa kontrola płac została całkowicie zniesiona; pod tym względem Węgry poszły dalej niż niektóre państwa kapitalistyczne, gdzie od czasu do czasu stosowana jest administracyjna kontrola płac w celu ograniczenia inflacji. Działo się tak na przykład podczas procesu stabilizacji w Izraelu w 1985 roku. Tak więc, chociaż ingerowanie za pomocą metod administracyjnych w dzisiejszą gospodarkę węgierską nie jest nie do pomyślenia, istnieją okoliczności, które przemawiają przeciwko temu[3]. Żyjemy w rzeczywistości gospodarczej, która dopiero zaczyna

[3] Kiedy radykalny program mający na celu stabilizację gospodarczą wszedł w życie w marcu 1995 roku, rząd był rzeczywiście zmuszony zastosować środki administracyjne, by powstrzymać wzrost płac nominalnych. Mówiąc ściślej, doko-

powracać do normalnego stanu po paraliżu spowodowanym biurokratyczną kontrolą; przedsiębiorcy i politycy przypuszczalnie sprzeciwiliby się administracyjnym ograniczeniom.

Jeżeli ani pierwsza, ani druga możliwość nie wydaje się atrakcyjna, pozostaje **trzecia możliwość**: dobrowolne umiarkowanie. Historia gospodarcza dostarcza wiele tego typu przykładów: powściągliwa polityka płacowa związków zawodowych w powojennej Republice Federalnej Niemiec, często przytaczany przykład Hiszpanii po upadku reżimu Franco lub przypadek Meksyku wczesnych lat osiemdziesiątych.

Moim celem nie jest analizowanie w tej pracy, w jakim stopniu fakt, że obecnie posiadamy socjalistyczną większość w parlamencie i rządzie, jest dla Węgier korzystny, a w jakim niekorzystny z punktu widzenia postsocjalistycznej transformacji. Może się wydawać, że ten układ parlamentarny ma pewne zalety, jeśli chodzi o politykę płacową i dochodową. Rząd wybrany w dużym stopniu przez robotników, przy pomocy związków zawodowych, może liczyć na polityczne poparcie i na moralny kapitał pozwalający przedsięwziąć radykalne środki działania. Wiele spośród konfliktów na linii rząd – pracodawca – pracobiorca musi być rozwiązywanych „za zamkniętymi drzwiami", wewnątrz kierownictwa Partii Socjalistycznej i pomiędzy socjalistycznymi członkami parlamentu.

Rozwiązanie problemu płac będzie w nadchodzącym okresie testem dojrzałości węgierskiego społeczeństwa. Czy rząd będzie na tyle silny, by stanąć twardo w obronie deklarowanej polityki? Jaką rolę będą odgrywały związki zawodowe? Czy zrozumieją i będą całkowicie świadome spoczywającej na nich odpowiedzialności za współrządzenie, czy też wykorzystają zaistniałe okoliczności do wysuwania nieodpowiedzialnych żądań?

Problem ten będzie również testem dla partii opozycyjnych. Doradcy ekonomiczni Federacji Młodych Demokratów (Fidesz) dyskutowali przed wyborami w sposób podobny do przedstawionego. Czy partia pozostanie wierna swoim zasadom w nowej rzeczywistości politycznej? Czy utraciwszy władzę będzie na tyle silna, by powstrzymać się od pójścia na tanią popularność przynajmniej teraz, kiedy nie ona jest odpowiedzialna za podjęcie niepopularnych kroków?

---

nał tego zamrażając płace i pensje płacone pracownikom sfery budżetowej oraz pracownikom firm z większościowym udziałem państwa. Płace w sektorze prywatnym w mniejszym lub większym stopniu podążyły za polityką płacową w sektorze publicznym, bez interwencji ze strony rządu.

W dłuższym okresie tendencja w zakresie płac będzie zależała głównie od wzrostu produkcji i produktywności. Trwały wzrost jest podstawową cechą **dowolnego** procesu ekonomicznego i cechą konieczną, by miał on zdrowe podstawy. Używając terminologii muzycznej stwierdzenie to stanowi motyw przewodni pracy i pojawiać się będzie w związku z każdym rozważanym problemem natury makroekonomicznej. W tym punkcie zabrzmi on po raz pierwszy: dobrowolne powstrzymanie się od poprawy standardu życia może skończyć się tylko wtedy, gdy produkcja i produktywność siły roboczej będą trwale wzrastać, tak że z czystym sumieniem można będzie dokonać zwiększenia płac realnych i realnej konsumpcji. (Aby uniknąć nieporozumienia pozwolę sobie dodać, że ograniczenie wzrostu płac nominalnych w celu spowolnienia tempa inflacji i spirali płacowo-cenowej może być również pożądane w warunkach wzrostu). Zmiany w relacji inwestycji do konsumpcji mogą zajść również w przypadku, gdy konsumpcja rośnie, ale wolniej od inwestycji.

Zastanówmy się teraz nad bezrobociem. Istnieje wiele przyczyn jego występowania, makroekonomiści są jednak zgodni, że najważniejszym czynnikiem jest poziom płac. Płace (i – jak to później wyjaśnimy – również podatki powiązane z płacami) w znaczący sposób wpływają na koszty, a co za tym idzie na zysk przedsiębiorstw. Istnieje pewien próg rentowności, który jeżeli nie zostanie osiągnięty przy pewnym poziomie kosztów, to powoduje, że produkcja przestanie być opłacalna bez względu na to, kto jest właścicielem firmy. Zbyt niska rentowność powoduje konieczność zwolnienia pracowników. Płace oraz związane z nimi podatki wywierają istotny wpływ na konkurencyjność produkcji przeznaczonej zarówno na rynek krajowy, jak i rynki zagraniczne. Oddziałują one na eksport, a więc i na rozwój gospodarczy. W pewnej mierze wzrost płac przyczynia się również do powstania konfliktu interesów między zatrudnionymi a bezrobotnymi. Im bardziej wywindowane są płace, tym więcej ludzi narażonych jest na ryzyko utraty swojego miejsca pracy.

Należy w tym miejscu ponownie powtórzyć motyw przewodni artykułu: głównym problemem jest wzrost gospodarczy. Jak długo gospodarka pozostaje w stanie stagnacji mierzonym wielkością produkcji, tak długo żywy jest konflikt pomiędzy pracującymi i bezrobotnymi. Przy wysokich płacach obserwowany jest również efekt ograniczania miejsc pracy. Rozwiązaniem rokującym nadzieję jest tworzenie nowych miejsc pracy w tempie szybszym niż spadek

liczby miejsc pracy wywoływany przez transformację struktur ekonomicznych.

2
Deficyt budżetowy

Z całego serca zgadzam się z planami kontroli polityki płacowej. Zapowiadaną politykę fiskalną uważam jednak za jedynie w części prawidłową. Pewne aspekty tej polityki są w mojej ocenie do przyjęcia lub wręcz pożądane, pewne nasuwają wątpliwości, a pewne są dyskusyjne.

Całkowicie popieram wysiłki rządu zmierzające do obcięcia wydatków. Dostrzegam moralne znaczenie tego przedsięwzięcia, polegające na demonstracji tego, iż państwo rozpoczyna kampanię zwiększania oszczędności począwszy od siebie. Ostatecznie jednak istotą nie jest udzielanie lekcji moralnej, ale poważny problem gospodarczy, który należy rozwiązać. Z tego punktu widzenia obcięcie wydatków rządowych, choć chwalebne, nie odciąży napiętego budżetu.

Z punktu widzenia teorii makroekonomii oraz zdroworozsądkowego myślenia o gospodarce oczywisty jest fakt istnienia silnej, wręcz arytmetycznej zależności między równowagą budżetową a PKB. Większość **wydatków publicznych** nie zależy od PKB. Im bardziej PKB się kurczy, tym większa część środków musi być transferowana przez budżet lub związane z budżetem fundusze na zasiłki dla bezrobotnych oraz inne świadczenia. Z drugiej strony, ogromna większość **dochodów państwa** jest ściśle zależna od PKB. Im szybciej rośnie PKB, tym większe są dochody państwa z tytułu wpływów podatku od osób fizycznych, VAT-u, podatku akcyzowego, podatku od osób prawnych, składek na ubezpieczenia społeczne, ceł i innych obowiązkowych opłat fiskalnych. W przypadku spadku PKB dochody budżetu nieuchronnie się zmniejszają. Można więc powiedzieć, że w krótkim okresie równowaga budżetowa jest funkcją wzrostu lub spadku PKB, pozostałe czynniki mają znaczenie drugorzędne.

Tak długo jak PKB się kurczy, deficyt budżetowy się odtwarza. Warto przypomnieć rzadko wspominany fakt, że realny poziom wydatków budżetowych na Węgrzech spadał stale począwszy od 1989

roku, tak że w roku 1993 był o 20% niższy niż cztery lata wcześniej, a jednak deficyt budżetowy przez cały czas nieprzerwanie rósł. W tym miejscu pozwolę sobie ponownie powtórzyć motyw przewodni artykułu: deficyt budżetowy może zostać na trwałe wyeliminowany jedynie w rozwijającej się gospodarce. Wzrost jest koniecznym, choć niewystarczającym warunkiem przezwyciężenia problemu deficytu budżetowego. Niestety, rząd tworząc swój program stracił z pola widzenia omawianą zależność.

Ten sam tok rozumowania może być zastosowany w stosunku do długu publicznego. Nie jest możliwe rozstrzygnięcie czy dług publiczny jest w danym momencie duży, czy mały. Podobnie jak każdy dług, jest to problem natury dynamicznej. Jeżeli PKB rośnie, a wraz z nim rośnie budżet, to ten sam koszt obsługi długu publicznego pochłania coraz mniejszą część dochodów budżetu. Jednak jeżeli PKB maleje, a z nim dochody budżetu, to koszt obsługi tego samego długu publicznego pochłania coraz większą część dochodów budżetu. Zasadniczym pytaniem jest nie to czy dług publiczny jest wysoki czy niski, ale to, na co dług jest przeznaczony. Jeżeli wspiera on efektywnie wzrost PKB i tworzy nowe źródła wpływów do budżetu, to może przyczynić się do dalszego wzrostu. Jeżeli jednak jest spożytkowany nierozsądnie, to powoduje powstawanie coraz większych obciążeń ponoszonych przez podatników.

W sytuacji gdy realne oprocentowanie rządowych papierów wartościowych pozostaje wyższe niż stopa wzrostu gospodarczego, dług wykazuje tendencję do wzrostu. W tym przypadku wzrastający koszt obsługi długu sam generuje deficyt budżetowy, czyli zapotrzebowanie finansowe, powodując wzrost popytu na kredyt i co za tym idzie wzrost stóp procentowych, które z kolei ograniczają inwestycje, a wraz z nimi wzrost gospodarczy. Ten tok rozumowania wyjaśnia silną wzajemną zależność pomiędzy deficytem budżetowym, długiem publicznym, stopami procentowymi a wzrostem gospodarczym, która może spychać gospodarkę coraz głębiej i głębiej. Oczywiście należy dołożyć wszelkich starań, aby ograniczyć wzrost długu publicznego i zmniejszyć koszty jego obsługi, ale ostatecznie tylko przyspieszenie wzrostu może odwrócić kierunek zmian tak, że gospodarka zamiast się pogrążać, wydostanie się na powierzchnię.

Związek pomiędzy PKB a dochodami budżetu zachodzi prawie automatycznie. Jest on jednak powiązany ze zjawiskiem dalekim od automatyzmu: konsekwencją i bezwzględnością w ściąganiu po-

datków. Rząd w swym programie, zresztą słusznie, porusza ten temat, obiecując być bardziej bezwzględnym. Opinia publiczna natomiast, spójrzmy prawdzie w oczy, ma do tego stosunek ambiwalentny.

Istnieje wiele sposobów unikania płacenia podatków. Powszechnym zjawiskiem są poważne zaległości podatkowe firm, zaległości w opłatach celnych oraz w składce na ubezpieczenia społeczne. Dotyczy to również większych przedsiębiorstw. W tej sytuacji usprawiedliwione jest więc żądanie surowego egzekwowania zobowiązań fiskalnych. Należy jednak zdać sobie sprawę z tego, że pociągnie to za sobą niepożądane efekty uboczne. Zachęci to przedsiębiorstwa do podnoszenia cen. Głównym celem przedsiębiorstwa jest przecież zarabianie pieniędzy. Jeżeli nie będzie to możliwe, to może to spowodować jego bankructwo lub postawienie w stan likwidacji. To z kolei przyczyni się do spadku liczby miejsc pracy i do spadku produkcji. Konsekwencje te nie są mile widziane przez tych, którzy domagają się szybkiego egzekwowania należności podatkowych i innych zobowiązań fiskalnych.

Innym powszechnym procederem mającym na celu zwiększenie dochodów małych i średnich przedsiębiorstw jest stosowanie różnych nielegalnych praktyk, takich jak zaniechanie wystawiania rachunków lub rejestrowania pracowników. Korzyści wynikające z tego procederu mogą być dzielone między przedsiębiorców, klientów lub nie zarejestrowanych pracowników. W tym przypadku surowe i konsekwentne ściąganie podatków odbiera dodatkowy dochód nie tylko przedsiębiorcom oszukującym na podatkach, ale także setkom tysięcy innych osób, którzy stają się współwinnymi uczestnictwa w szarej strefie nie żądając rachunków, lub nielegalnie zatrudnionym, którzy nie nalegają na zarejestrowanie. Znaczna część osób, której to dotyczy, nie należy do najbiedniejszych. Osoby te należą do grupy średniozamożnych, a nawet bogatych obywateli. Poprzedni rząd nie podjął, zdecydowanych kroków w celu przeciwdziałania tego typu zachowaniom. Czy obecny rząd jest dostatecznie silny i stanowczy, by to zrobić?

Pozostając przy temacie budżetu chciałbym poruszyć jeszcze dwa zagadnienia. Pierwsze, wielce kontrowersyjne, dotyczy dochodów otrzymywanych przez z grubsza milion osób zatrudnianych przez państwo (około jednej czwartej wszystkich zatrudnionych). Istnieje kilka powodów, aby zająć się tym problemem, i to nie z przyczyn wynikających z sytuacji majątkowej czy prawnej zatrudnionych.

Z punktu widzenia pracodawcy problem jest ściśle powiązany z deficytem budżetowym; płace tych pracowników stanowią dużą pozycję po stronie wydatków. Omawiane zagadnienie sprowadza się do dwóch decyzji o charakterze makroekonomicznym. Pierwsza i najważniejsza dotyczy pytania, w jaki sposób PKB powinien być dzielony między konsumpcję i inwestycje, bowiem płace wypłacane z budżetu centralnego są ostatecznie źródłem wydatków konsumpcyjnych. Jeżeli zamierzona proporcja zostanie osiągnięta, to pojawia się drugie pytanie, o **podział konsumpcji**. Jaka część całkowitej konsumpcji po-winna pochodzić z budżetu centralnego, a jaką powinna stanowić reszta? Jedynym sposobem na to, by pewna grupa społeczna otrzymała więcej, jest spowodowanie, by reszta otrzymała mniej. Tak więc ci, którzy żądają wyższych wynagrodzeń dla zatrudnionych w sektorze państwowym, nie spierają się z ministrem finansów o budżet, ale z resztą społeczeństwa o podział konsumpcji.

Drugim ważnym problemem związanym z budżetem jest, jak się potocznie mówi na Węgrzech, „reforma głównych systemów dystrybucji". Każdy wytrawny analityk łatwo zrozumie dlaczego politycy mówią o tym zagadnieniu w sposób ogólny, używając zawoalowanych terminów, tak jakby byli krępowani przez cenzorów. Jest to bardzo bolesny problem dla węgierskiego społeczeństwa, daleki od jednomyślnego rozwiązania. Jeśli chodzi o mnie, to nie mam ambicji zostać wybranym do parlamentu lub pełnić obowiązków ministra, w związku z czym mogę mówić swobodnie.

Nikt, nawet ekonomista o bardzo skrajnych poglądach opartych na zasadzie laseferyzmu, nie zaproponowałby, by państwo zrezygnowało ze wszystkich swoich funkcji opiekuńczych. Mimo to warto porównać dwa czyste modele.

W pierwszym państwo próbuje wspierać wyłącznie te potrzeby, które nie wymagają zaangażowania pieniędzy podatników. Chociaż warunek ten nie może być stosowany z całą konsekwencją, hierarchia potrzeb mogłaby być kryterium formułowania instytucji pomocy społecznej, stanowienia prawa oraz dokonywania wydatków publicznych. Związane jest to z wprowadzeniem w życie społecznej zasady solidarności z biednymi, słabymi i będącymi w potrzebie. Wadą tego podejścia jest stosowanie kryteriów w sposób, który w wielu wypadkach może być poniżający. Oczywiście państwo wspiera również inne grupy w organizowaniu samopomocy, bierze aktywny udział w wyposażeniu w początkowy kapitał szerokiej sieci zdecentralizowanych

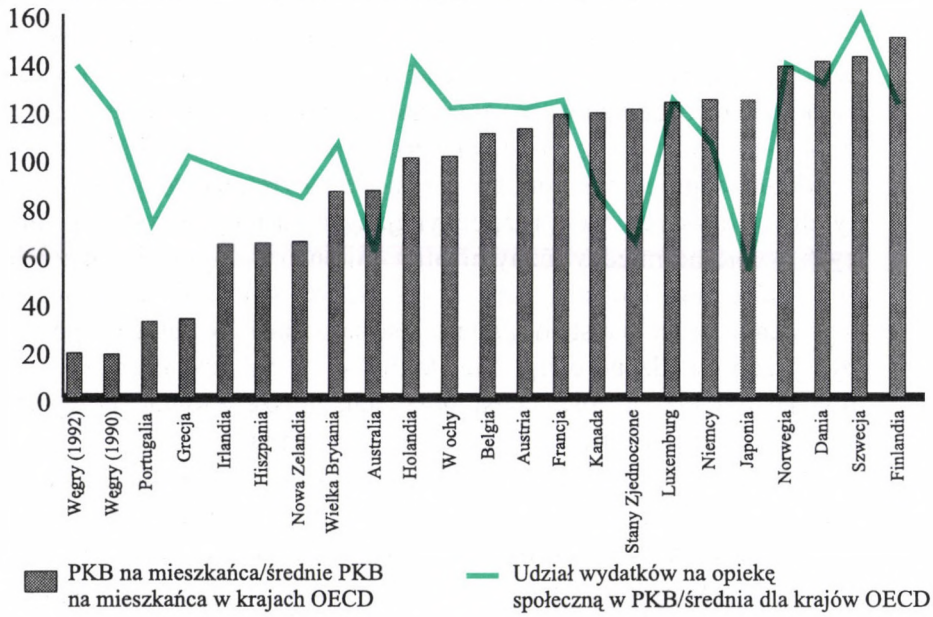
towarzystw ubezpieczeniowych, kas chorych, funduszy emerytalnych (działających w większości jako instytucje non-profit lub przedsiębiorstwa o charakterze rynkowym). Państwo ponosi odpowiedzialność za stworzenie ram prawnych, w których instytucje te funkcjonują oraz za zorganizowanie nad nimi nadzoru. Podział kosztów opieki społecznej i wydatków na zabezpieczenie socjalne pomiędzy pracodawców a pracobiorców nadal czeka na inicjatywę ustawodawczą.

W przypadku drugiego modelu idzie się znacznie dalej i zgodnie z różnymi kryteriami pieniądze podatników przeznacza się na zasiłki na opiekę społeczną obywateli, których egzystencja nie jest od nich zależna. W takich kryteriach uprawniających może zawierać się macierzyństwo, wielodzietność, pragnienie podjęcia studiów wyższych, stan zdrowia lub zwyczajnie status obywatela.

Obecna praktyka na Węgrzech jest bardzo bliska drugiemu modelowi, w którym państwo gra niezwykle opiekuńczą rolę, alokując pieniądze podatników na pomoc społeczną zgodnie ze znacznie bardziej pojemnymi kryteriami uprawniającymi niż te, które są stosowane w większości państw na świecie. W swoich wcześniejszych pracach użyłem zwrotu, który chciałbym tutaj powtórzyć. Węgry pod reżimem Kádára (1956–1989) stały się „przedwczesnym państwem opieki społecznej". Chociaż kraj ten był znacznie słabiej rozwinięty niż na przykład kraje skandynawskie, zobowiązania państwa z tytułu opieki społecznej przed zmianą systemu były porównywalne, a pod pewnymi względami przewyższały je (zob. rys. 2 oraz tabela 7 i 8 w Kornai [3]). Pierwszy, wyłoniony w wolnych wyborach rząd Antalla-Borossa tendencji tej nie zmienił, a nawet podjął dalsze zobowiązania w zakresie opieki społecznej. Węgry dalekie są od pierwszego modelu, poruszały się wciąż w kierunku przeciwnym. Bezprecedensowy stopień centralizacji systemów emerytalnego i służby zdrowia, w których nie pojawił się żaden symptom decentralizacji i prywatyzacji, trwa do teraz. Utworzono parabudżetowe, lecz scentralizowane fundusze kierowane przez autonomiczne ciała będące pod ścisłą kontrolą związków zawodowych. Jakikolwiek deficyt w zakresie tych funduszy musi być automatycznie pokryty przez państwo z pieniędzy podatników. Jest to jedyny w swoim rodzaju system na świecie; nigdzie poza Węgrami nie ma tak zinstytucjonalizowanych i tak imponująco „miękkich ograniczeń budżetowych".

Obecna sytuacja oburza wielu ludzi: dlaczego podatnicy powinni wspierać tych, którzy nie są zależni od tej pomocy? Mierzalna strata

Rysunek 2
PKB na mieszkańca oraz relacja PKB przeznaczonego na system opieki społecznej w państwach OECD i na Węgrzech do średniej w OECD (1990)*



* Oprócz danych za rok 1992 zamieszczonych wyłącznie dla Węgier, obliczenia oparte są na danych z roku 1990. Wysokość słupków wskazuje na rozwój gospodarczy kraju. Węgry są najsłabiej rozwiniętym krajem z przestawionych na rysunku. Z punktu widzenia relacji wydatków na opiekę społeczną istotnie ustępują wyłącznie Szwecji, podczas gdy w Norwegii i Holandii poziom tych wydatków niewiele różni się od poziomu na Węgrzech. Porównanie pierwszej i drugiej kolumny pokazuje lukę powstałą w latach 1990–1992.

Ź r ó d ł o: Tóth [7], s. 322. Dane przytaczane przez autora zaczerpnięte są z publikacji OECD oraz Węgierskiego Centralnego Biura Statystycznego

jest związana z gospodarką, a nie z etyką. Opisana sytuacja jest główną przyczyną tego, że stopy podatkowe są tak wysokie; dotyczy to szczególnie stóp podatkowych i innych obciążeń powiązanych z wysokością płac czy dochodów. Być może obciążenia te są najwyższe na świecie! Tworzą one barierę dla wzrostu produkcji, inwestycji, zwiększania liczby miejsc pracy i dają przedsiębiorcom silny motyw do utrzymywania poziomu zatrudnienia w tajemnicy nawet za cenę ryzyka wykrycia.

Czytam ze zrozumieniem wzmianki w programie rządowym wyrażające życzenie, aby konsekwentniej stosować zasadę zaspokajania tylko niektórych potrzeb ze środków budżetu. Zasada jest wystarczająco jasna, ale w programie zawarto jedynie pewne aluzje, a nie kla-

rowny plan działania. W jakim zakresie rząd pragnie dokonać zmian? Jak daleko chce odejść od drugiego modelu i zbliżyć się do pierwszego?

Oczywiście obrońcy pierwszego modelu, do których należę, nie wierzą, że może on zostać wprowadzony od razu w życie. Dużo czasu zajmie jego organizowanie, ponadto należy wziąć pod uwagę zdolność przystosowawczą różnych grup społeczeństwa. Jednym z jej przykładów mogą być odmienne reakcje na zmiany w systemie emerytalnym młodych osób, rozpoczynających karierę zawodową, mogących wybierać między różnymi planami emerytalnymi, i starszych osób, które nie mając wyboru mogą liczyć wyłącznie na emerytury wypłacane przez państwo. Pewne jest natomiast, że reformy powinny być przeprowadzane cierpliwie, taktownie i humanitarnie. Choć daleki jestem od nastawania na pośpiech, muszę zapytać nowy rząd: w jakim tempie zamierza przeprowadzić te zmiany?

To, co powiedziałem wcześniej w związku z polityką płacową, ma zastosowanie i teraz. Obecny scenariusz polityczny stwarza wyjątkową szansę na rozwiązanie, wewnątrz rządzącej partii, konfliktu interesów związanego z zarzuceniem nieudanego państwowego systemu opieki społecznej i sprowadzenie go do wewnętrznych sporów politycznych.

Błędem byłoby jednak uważać ten konflikt jedynie za próbę sił pomiędzy różnymi orientacjami politycznymi. Zbliżenie się do pierwszego modelu, z bardziej konsekwentnym ograniczeniem zakresu potrzeb zaspokajanych z budżetu, kłóci się z krótkookresowym interesem szerokiej części społeczeństwa. Potrzebujący przyjęliby z radością te zmiany. Wierzę także, że bogaci obywatele również nie protestowaliby przeciwko zmianom, ponieważ w stosunku do dochodów ewentualna strata ponoszona przez nich byłaby nieznaczna. Problem bezpośrednio dotyczyłby średnio zamożnych rodzin, których nie można by nazwać potrzebującymi, a które poniosłyby znaczny uszczerbek z powodu utraty kilkuset lub kilku tysięcy forintów. Czy nowy rząd będzie na tyle odważny by dokonać zmian pomimo to? Czy rozpoczną się, jeżeli nie szybko, to chociaż stopniowo, stanowcze i konsekwentne działania w tym kierunku? Co będą miały do powiedzenia partie, które były u steru rządu poprzednio? Czy staną się bardziej socjalistyczne niż sami socjaliści?

W tym miejscu należy znów odwołać się do motywu przewodniego, czyli roli wzrostu gospodarczego. Istnieje ścisły związek po-

między redukcją wydatków na państwową opiekę społeczną a wzrostem gospodarczym. Nadmierne świadczenia społeczne działają na przedsiębiorstwa jak hamulec. Podobnie jak niekontrolowany wzrost płac, nadmierne świadczenia społeczne utrudniają przekroczenie progu rentowności pozwalającego na przetrwanie przedsiębiorstw i na wzrost liczby miejsc pracy. Ostatecznie odsuwają one w czasie wzrost. Im bardziej będą zredukowane finansowane z podatków wydatki na opie-kę społeczną, tym większy będzie spadek kosztów siły roboczej, w konsekwencji tym silniejszy będzie bodziec do tworzenia nowych miejsc pracy i do wzrostu produkcji. Siły działające w przeciwnym kierunku są jednak nie mniej istotne. Jedynie wzrost może je osłabić. Kiedy standard życia wzrośnie, łatwiej będzie obyć się bez świadczeń ze strony państwa. Warstwa średnia będzie walczyć do upadłego o swoje przywileje tracone z powodu stagnacji lub recesji.

Warto w tym miejscu wspomnieć o jeszcze jednej zależności makroekonomicznej. Dużo zostało powiedziane o tym, że oszczędności na Węgrzech nie pokrywają inwestycji oraz że skłonność do oszczędzania jest niska. Większość obserwatorów podkreśla rolę oprocentowania depozytów. Chciałbym wymienić dodatkowy, bardzo silny bodziec do oszczędzania, mający źródło w decentralizacji, urynkowieniu i prywatyzacji służby zdrowia, emerytur i innych świadczeń socjalnych. Ludzie zrozumieliby, że to oni sami są tymi, którzy muszą odkładać na wypadek choroby, starości lub nieprzewidzianych wydatków. Niekiedy tworzenie tego rodzaju rezerw oznacza lokatę oszczędności na kontach bankowych lub w płynnych papierach wartościowych. Obywatel wykupując polisę ubezpieczeniową przystępuje do zdecentralizowanych funduszy emerytalnych oraz planów ubezpieczenia na wypadek leczenia. Odpowiednie instytucje realizują funkcje oszczędnościowe i inwestycyjne na zlecenie obywateli. Potrzeba tworzenia rezerw w papierach wartościowych jest jednym z głównych bodźców do oszczędzania w dojrzałej gospodarce rynkowej. Niestety ten typ oszczędności został zahamowany przez opiekuńcze praktyki państwa w przeszłości.

Wracając do problemu budżetu, dogodną sposobnością obcięcia wydatków jest zmiana **modelu opiekuńczego** na konsekwentnie realizowany model **zaspokajania wybranych potrzeb**. Jest jednak mało prawdopodobne, że przyczyni się to do zmniejszenia deficytu budżetowego. Z jednej strony nie można tego dokonać w krótkim okresie, ponieważ, jak już wspomniałem, zmiany wymagają czasu,

z drugiej strony nie można tych zmian odwlekać, ponieważ jednym z celów reformy jest obniżenie stóp podatkowych poprzez redukcję wydatków na opiekę społeczną. Ci, którzy odwołują się do „reformy sytemu świadczeń społecznych" jako środka eliminowania deficytu budżetowego, zaciemniają tylko obraz i niewłaściwie oceniają problemy natury fiskalnej.

3
Deficyt bilansu płatniczego

W 1993 i pierwszej połowie 1994 roku wystąpiły objawy zachwiania równowagi w bilansie handlowym i płatniczym. Krajowa konsumpcja wzrastała szybciej niż produkcja. Ustał wzrost eksportu, podczas gdy import zdecydowanie się zwiększył. Rezultatem było znaczne zwiększenie się deficytu w bieżącym rachunku obrotów i wzrost, po trwającej kilka lat tendencji spadkowej, węgierskiego długu netto.

Odpowiedzialny za to rząd nie może udawać, że nic się nie stało. Z pewnością musi zareagować na objawy, które poprzedni rząd – niestety – zlekceważył. Powtarzam to, co powiedziałem w przy okazji problemu płac: odwaga, z jaką nowy gabinet stawia czoło tej sytuacji, jest godna pochwały. Energia i szybkość, z jaką podejmowane są odpowiednie działania, wywiera głębokie wrażenie. Nie jestem jednak pewien czy kurs obrany przez rząd jest pod każdym względem właściwy.

Zapewne łatwo zauważyć, że moje wypowiedzi są dość ostrożne. Nie wynika to z żadnych przyczyn taktycznych, ale z tego, że nie jestem całkowicie pewien oceny sytuacji ani zadań, jakie należy w najbliższym czasie podjąć. (Kiedy przejdziemy do zadań na dłuższą metę zaryzykuję bardziej zdecydowaną opinię). Jednym z problemów jest to, że nie przeprowadzono całościowej analizy i dyskusji na temat dróg rozwoju. Zamiast tego miały miejsce dawne odruchy warunkowe: kłopoty z bilansem płatniczym oznaczają, że nadszedł czas na surowe restrykcje. (Pozwolę sobie dodać, że termin „restrykcje" zdobył powszechną akceptację w węgierskim fachowym języku. Nie oznacza on umiarkowania, ale stanowczą **redukcję** różnych wielkości, na przykład popytu globalnego, produkcji i inwestycji oraz – w konsekwencji – **ograniczenie** aktywności gospodarczej. Ten drugi

termin uważam za bardziej odpowiedni). Jako środki nadzwyczajne, ograniczenia będą prawdopodobnie skuteczne, ponieważ drastyczne tłumienie krajowej konsumpcji będzie zmniejszało import i prawdopodobnie zmusi krajowych producentów do eksportu. Jednak cena, jaką trzeba będzie za to zapłacić, będzie wysoka i nie jest pewne czy te środki wystarczą, by osiągnąć zamierzony cel.

Zanim spróbujemy przepisać kurację, powróćmy do diagnozy problemu. Nie uważam, że podana dalej lista jest kompletna. Zawiera ona niektóre przyczyny pogarszania się bilansu płatniczego. Przyczyny nie są ułożone według znaczenia, ale w sposób ułatwiający zrozumienie problemu.

1. Pewne czynniki znajdują się poza kontrolą Węgier. Wymienię dwa takie czynniki. Jednym jest spadek popytu na import w krajach Europy Zachodniej, szczególnie w Niemczech, drugim są straty w produkcji rolnej przeznaczonej na eksport wskutek złych warunków pogodowych. Wymienione czynniki mogą posłużyć jako argument, że nie można całą winą obarczać polityki fiskalnej i pieniężnej za straty w eksporcie. Część strat jest spowodowana warunkami zewnętrznymi.

2. Przyzwyczajono się, że wiele przedsięwzięć eksportowych podtrzymywanych jest przez subsydia rządowe. Zniesienie subsydiów oraz przestrzeganie kryteriów rentowności, a także postępowania upadłościowego i likwidacyjnego, wyeliminowało wiele firm lub znacznie ograniczyło ich produkcję. W dłuższym okresie miało to uzdrawiający rezultat naturalnej selekcji. W krótkim okresie przyczyniło się do spadku eksportu.

3. Ogromne szkody wyrządziła polityka kursu walutowego. Wcześniejsze błędy, których efekty pojawiły się ze znacznym opóźnieniem, odegrały istotną rolę w pogarszaniu się węgierskich wyników w handlu zagranicznym w 1993 i na początku 1994 roku. Dużo czasu upłynęło zanim eksport, import i produkcja dostosowały się do nieprawidłowo ustalonego kursu walutowego.

Całkowicie popieram dewaluację forinta i wraz grupą innych ekonomistów od jakiegoś czasu domagam się jej przeprowadzenia. Zaniedbaniem poprzedniego rządu było niezdecydowanie się na dewaluację gdy był po temu czas. Dewaluacja pobudzi eksport, pomoże zahamować import, spowoduje, że węgierskie towary będą bardziej konkurencyjne na rynku krajowym i za granicą, a także – przypuszczalnie – poprawi bilans handlowy i płatniczy. Oczywiście korzyści

nie będą natychmiastowe, ponieważ, jak już wspomniałem, międzynarodowe doświadczenia sugerują, że trzeba kilku miesięcy dla pojawienia się efektów dewaluacji. Oprócz wyrazów poparcia dla działań rządu, chciałbym poczynić kilka dodatkowych uwag[4]:

a. Dewaluacja zmusza do podnoszenia cen. Jeżeli postępuje za nią wyrównanie poziomu płac, to korzyści tego zabiegu będą zniweczone. Przywodzi to na myśl problemy dyskutowane wcześniej w związku z inflacją. Pytanie nasuwające się wszystkim ekonomistom brzmi: w jaki sposób płace zareagują na dewaluację? Jeżeli za dewaluacją następuje pełna indeksacja płac, to gospodarka wpada w spiralę dewaluacyjną z następującymi po sobie okresami dewaluacji, wzrostów cen, indeksacji płac i ograniczeń.

b. Dewaluacja jest ważnym, ale nie jedynym środkiem poprawy konkurencyjności. Sądzę, że powinniśmy zrobić większy niż dotychczas użytek z ostrożnego, celowego doboru taryf celnych i subsydiów w celu promowania eksportu i ochrony krajowej produkcji. Nie jest to to samo, o czym mówiłem w 1989 roku, kiedy istniała silna potrzeba kampanii na rzecz liberalizacji handlu. Pomogła ona węgierskiej gospodarce zbudować system cen relatywnych zgodny z cenami światowymi i przyczyniła się do zlikwidowania gospodarki niedoboru. Zmusiło to gospodarkę węgierską do konkurencji z zagranicznymi rywalami oraz do zakończenia najmniej dochodowej działalności produkcyjnej. Dzisiaj nie musimy postępować drogą skrajnej polityki wolnego handlu. Nie ma potrzeby, aby wyprzedzać dojrzałe gospodarki rynkowe w znoszeniu wszelkich taryf celnych i subsydiów eksportowych. Oczywiście musimy dołożyć starań, by nowe taryfy i subsydia nie łamały porozumień w ramach GATT, układu stowarzyszeniowego z Unią Europejską oraz innych umów międzynarodowych. Otwarte pozostaje pytanie czy rząd posiada jakąś koncepcję w tym względzie, a jeżeli tak, to jak chce zapobiec wprowadzanym **ad hoc** taryfom celnym i subsydiom osłabiającym ograniczenia budżetowe, zdeterminowanym przez walkę różnych grup nacisku, a nie przez racjonalizm ekonomiczny.

Powtarzam jeszcze raz, wzrostu produkcji lub konsumpcji nie można obwiniać za pogarszanie się wyników w handlu zagranicznym

[4] W czasie gdy praca została opublikowana, byłem przekonany, że za przeprowadzoną powinna nastąpić dalsza znacząca dewaluacja. Przedstawiałem swoje racje administracji finansowej, ale nie upubliczniałem tego, z obawy o zwiększenie się i tak dużych oczekiwań dewaluacyjnych, co mogłyby mieć zły wpływ na gospodarkę.

spowodowane nieprawidłowym kursem walutowym i nadmiernymi działaniami liberalizacyjnymi.

4. Bilans płatniczy przypuszczalnie pogorszył się, ponieważ wiele firm nadmiernie zwiększyło swoje zapasy. Niestety statystyki na ten temat nie są wystarczająco wiarygodne i liczby mogą być przesadzone. Nawet biorąc na to poprawkę, wydaje się, że miała miejsce ogromna akumulacja zapasów.

Co skłoniło firmy do tego? Gospodarka niedoboru, wraz ze wszystkimi związanymi z nią problemami podaży surowców i półproduktów, w zasadzie została wyeliminowana. Moim zdaniem, główną przyczyną były oczekiwania dotyczące dewaluacji. Jeżeli producent jest przekonany, że forint zostanie zdewaluowany, to prędzej czy później zacznie kupować coraz większą ilość dóbr z importu po niższej cenie w forintach, póki jest to jeszcze możliwe. Zachowanie to miało negatywny wpływ na bilans płatniczy, pobudzało import bez wzrostu produkcji.

Wzrost importu pojawił się, ponieważ firmy były mądrzejsze niż rząd, i zdawały sobie sprawę, że forint musi być mocno zdewaluowany. Podobnie jak w punkcie 1 i 2, można wyciągnąć wniosek, że wzrost importu nie był rezultatem ekspansji produkcji. Aby uniknąć tego typu zjawisk w przyszłości, trzeba dołożyć starań, by nie pozostawiać gospodarki z oczekiwaniami dewaluacyjnymi. Kurs walutowy musi być dostosowywany w sposób ciągły, nawet codziennie, jeżeli zajdzie taka potrzeba.

5. Gwałtownie wzrósł import produktów farmaceutycznych, ale nie dlatego, że wzrosły dochody konsumentów lekarstw. Przyczyny wzrostu leżą poza sferą ekonomiczną i nie będą analizowane w tym miejscu.

6. Wątpliwe jest czy liczby odzwierciedlające wielkość importu i eksportu są poprawne. Czy przypadkiem przyczyną rozszerzającej się luki pomiędzy eksportem i importem nie jest tzw. ucieczka kapitału lub – w umiarkowanej wersji – częściowe wycofywanie kapitału zaangażowanego na Węgrzech?

Tego zjawiska nie można wykryć przy użyciu zwykłych metod statystycznych. Nie ma nic prostszego dla węgierskich firm utrzymujących kontakty z zagranicą (z osobami fizycznymi lub prawnymi) niż spowodowanie niedowartościowania faktur na eksport i/lub przewartościowania faktur na import. W ten sposób część kapitału firm funkcjonujących na Węgrzech może być transferowana za granicę,

bez zmian w kapitale oficjalnie przechodzącym przez system bankowy lub organizacje kontrolujące przepływ kapitału. Firma nie musi zaprzestać działalności na Węgrzech. Może ją ograniczyć i dokonać transferu płynnego kapitału za granicę. Ten rodzaj transferu kapitału jest w zasięgu każdego podmiotu gospodarczego, począwszy od jednoosobowych firm prywatnych, poprzez tzw. small business, a na ogromnych międzynarodowych koncernach kończąc. Przypuszczam, że transfer kapitału może mieć istotny wpływ na pogarszanie się bilansu handlowego. Pośrednim tego dowodem jest widoczne spowolnienie silnego dotąd wzrostu zagranicznych inwestycji bezpośrednich, które może poza kilkoma spektakularnymi ruchami wystąpiło w zakresie prywatyzacji. Przypuszczalnie motywy ekonomiczne są takie same. Przedsiębiorcy, inwestorzy lub właściciele, krajowi lub zagraniczni (lub kadra zarządzająca powołana przez nich), zadają sobie pytanie gdzie lepiej inwestować: na Węgrzech czy gdzie indziej? Pomimo całej kontroli administracyjnej krajowi i zagraniczni przedsiębiorcy znajdą sposób na zainwestowanie swojego kapitału za granicą, jeżeli podyktuje im to ich własny interes.

Wielu ekonomistów, włączając w to niektórych ekspertów pracujących w aparacie rządowym czy systemie bankowym, podziela niepokój, że wycofywanie kapitału (w krańcowym przypadku ucieczka kapitału) ma istotny, niekorzystny wpływ na tendencję w bilansie handlu zagranicznego, płatniczego i udzielanych pożyczkach. Jeśli tak, to niczego nie zmienią proste ograniczenia, które tylko mogą sprawy pogorszyć. Również próba administracyjnego zatrzymania kapitału nie wygląda obiecująco. Pomocne może być odzyskanie **zaufania** tak, by przedsiębiorcy byli skłonni trzymać kapitał na Węgrzech oraz go tutaj ściągać. Do pytania, od czego zależy to zaufanie kapitału powrócę później.

7. Oprócz wymienionych sześciu czynników, na bilans płatniczy wywiera niekorzystny wpływ również: (i) wzrost inwestycji i produkcji w pewnych sektorach gospodarki wzmagający popyt na import, (ii) (omawiany wcześniej) gwałtowny wzrost konsumpcji pobudzający import i wypierający eksport. Nie chciałbym zaniedbać tych czynników w moich badaniach. Problemem jest to, że nie wiadomo dokładnie, w jakim stopniu trudności z bilansem płatniczym są spowodowane czynnikami 1–6, nie powiązanymi ze wzrostem, a w jakim stopniu przez czynnik 7, powiązany ze wzrostem gospodarczym. Nie wiadomo też, jaki wpływ na czynnik 7 wywiera (i), wzrost produkcji

i inwestycji, a jaki (ii), wzrost konsumpcji. Musimy to jednak poznać, aby użyć właściwych środków w stosownych proporcjach.

Wszystko, co byłem w stanie zrobić, to sporządzić listę głównych przyczyn pogarszania się bilansu płatniczego, by nie zgodzić się z uproszczeniem, że jest tylko jedna tego przyczyna, a mianowicie „sztuczny" wzrost. Nie można oczekiwać, że jakiś ekonomista dostarczy ilościowej diagnozy przyczyn deficytu płatniczego; tj. diagnozy, w jakim stopniu każdy z wymienionych czynników (a może i inne, nie wymienione) przyczynił się do tego deficytu. Sformułowanie przekonującej diagnozy wymagałoby zastosowania odpowiedniego oprzyrządowania, włączenia do prac wielu ekspertów i prawdziwie profesjonalnych dyskusji.

Wspomniałem wcześniej, że rozumiem i popieram rząd w jego wysiłkach w kierunku zapobieżenia ucieczce konsumpcji i redukcji wydatków na biurokrację. Nie mogę jednak popierać polityki, która umyślnie lub nieumyślnie prowadzi do ograniczenia lub spadku produkcji, a w szczególności spadku inwestycji, co powoduje regres.

Najtrudniejsze problemy natury teoretycznej i praktycznej pojawiają się wtedy, gdy próbujemy wyjaśniać zależność między wzrostem gospodarczym z jednej strony a deficytem bilansu płatniczego i długiem zagranicznym z drugiej. (W tym miejscu muszę prosić Czytelników, aby wybaczyli mi to, że dwukrotnie poruszam ten sam temat: pierwszy raz tutaj w związku z bilansem płatniczym, drugi znów później w związku ze wzrostem).

Niektórzy ludzie uważają, że zaciąganie długu, jest karygodne. Oklaskują oni radę, jaką w „Hamlecie" Poloniusz dał Laertesowi[5]:

Pożyczek nie bierz ani nie udzielaj,
Bo dług to zawsze strata – czy pieniędzy,
Czy przyjaciela; zresztą pożyczanie
Z gospodarnością nie bardzo się godzi.

Ten punkt widzenia jest bardzo rozpowszechniony w społeczeństwie, i to nie tylko w odniesieniu do osobistego długu, ale również w odniesieniu do długu przedsiębiorstwa oraz państwa. Wiele osób uważa za alarmujące to, że Węgry – zaciągnąwszy tak duży dług

[5] W. Shakespeare, *Hamlet książę Danii*, „W drodze" Wydawnictwo Polskiej Prowincji Dominikanów, Poznań 1990, s. 34. Fragment w tłumaczeniu S. Barańczaka (przyp. tłum.).

w przeszłości – mogłyby go teraz zwiększyć. Jest to proces, który – jak twierdzą – musi zostać **za wszelką cenę** powstrzymany.

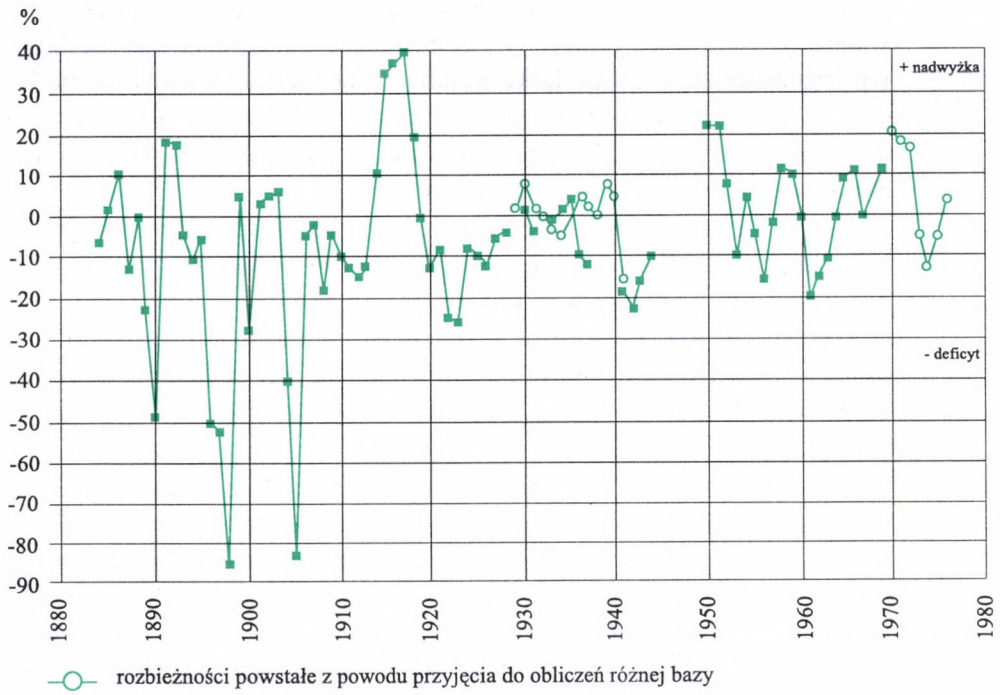
Moim zdaniem takie stanowisko jest nie do obrony z ekonomicznego punktu widzenia. Spróbujmy wykazać błędy tego stwierdzenia poprzez rozważenie dobrze znanej zależności makroekonomicznej: całkowite inwestycje w gospodarce (inwestycje w majątek trwały plus przyrost zapasów) minus przyrost całkowitych oszczędności, w przypadku gdy inwestycje są większe niż oszczędności, są równe napływowi netto zewnętrznych środków, a w przypadku gdy inwestycje są mniejsze niż oszczędności, są równe odpływowi netto środków za granicę. Ten drugi przypadek na razie pominiemy. Używam tutaj ogólnego terminu środki zewnętrzne dla określenia kredytów zaciągniętych za granicą, inwestycji bezpośrednich, a także bezzwrotnej pomocy. Pozwolę sobie zauważyć, że ta zależność jest w profesjonalnym języku określana terminem tożsamość. Zachodzi ona niezależnie od jakichkolwiek decyzji lub zachowań gospodarczych.

Jeżeli, tak jak w naszym przypadku, inwestycje przewyższają oszczędności, to politycy mogą próbować wpłynąć na procesy ekonomiczne na trzy sposoby: przez zachęcanie do (i) ograniczenia inwestycji, (ii) wzrostu oszczędności lub (iii) napływu zagranicznych środków. Oczywiście sposoby te wzajemnie się nie wykluczają. W przypadku (i), jak już powiedziałem, warto zachęcać do redukcji zapasów, a nie majątku trwałego. Przypadkiem (ii), wzrostem oszczędności, zajmę się później. Teraz przyjrzę się relacji między (i) i (iii): zależności pomiędzy inwestycjami i napływem środków zagranicznych.

Najważniejsze jest porównanie **średnio- i długoterminowych** korzyści i kosztów. To zwraca rozważania w kierunku trwałego wzrostu. Z jednej strony musimy wyjaśnić, jaką dodatkową produkcję będzie można osiągnąć w przyszłości dzięki napływającym obecnie środkom zagranicznym, z drugiej strony – jakie procesy odpływu środków zapoczątkuje spłata zaciągniętych zobowiązań. Jeżeli pierwszy efekt będzie większy, to przemawia to za ich wykorzystaniem. Jeżeli drugi efekt będzie większy, to przemawia to przeciw ich wykorzystaniu. W historii gospodarczej istnieje tysiące przykładów obu tych przypadków. Szybko rozwijające się gospodarki państw południowo-wschodniej Azji, państwa powojennej Europy oraz tzw. państwa rozwijające się stanowią dowód na to, że sukces jest możliwy,

choć niekoniecznie pewny. Z całą pewnością nie można twierdzić, że nie można wykorzystać zagranicznych środków efektywnie! (Aby to pokazać, na rysunku 3 zamieściłem historię salda bieżących obrotów handlowych Japonii).

Rysunek 3
Saldo bieżących obrotów handlowych w relacji do eksportu Japonii w latach 1885–1976



Źródło: Ehrlich [1], s. 188

Powróćmy jednak do sytuacji z lat 1993–1994. W minionych dziesięciu czy dwunastu miesiącach inwestycje znacznie wzrosły. Według Departamentu Analiz Ekonomicznych i Modelowania przy Ministerstwie Finansów wartość inwestycji w cenach bieżących w pierwszym kwartale 1994 roku była o 59% wyższa niż w tym samym okresie roku poprzedniego, tak więc inwestycje wzrosły istotnie, nawet jeśli uwzględni się wzrost cen. Pośrednio na wzrost inwestycji wskazuje 34% realny wzrost produkcji w branży budowlanej w tym samym czasie. Zgodnie z raportem Narodowego Banku Węgier udział maszyn i urządzeń w imporcie zwiększył się istotnie

z 20,7% do 26,6% w 1993 roku, co pokazuje, że aktywność inwestycyjna wzrosła, a import w coraz większej części przeznaczany jest na inwestycje.

Aby uzyskać pełen obraz sytuacji, należy przeanalizować poszczególne projekty inwestycyjne oraz działalność inwestycyjną łącznie. Obecnie nie można stwierdzić, że wszystkie projekty są efektywne. Również nie ma podstaw, by zakładać, że wszystkie lub ich znakomita większość jest **nieefektywna**. W drugim przypadku powstałaby osobliwa sytuacja, w której część zagranicznych środków wpompowanych w gospodarkę byłaby od początku skazana na zagładę. Moje wątpliwości pozostaną do czasu wnikliwej analizy projektów inwestycyjnych. Może pogorszenie się stanu gospodarki wymusi efektywność procesów inwestycyjnych.

Inny drażliwy problem powstaje przy analizie danych dotyczących produkcji. Za korzystne uważam to, że – według już cytowanego raportu Ministerstwa Finansów – wzrost produkcji przemysłowej występuje głównie w firmach zatrudniających mniej niż 50 pracowników. Obawę budzi natomiast to, że ten sektor, pobudzony do życia przez zmiany systemu politycznego, podupadnie z powodu recesji.

Kolejnym ważnym pytaniem związanym ściśle z szacunkiem długoterminowych kosztów i korzyści jest to, w jakiej formie i na jakich warunkach zagraniczne środki będą napływać do kraju. Niewątpliwie będzie to związane ze zobowiązaniami stanowiącymi drugą stronę dodatkowej produkcji pojawiającej się z tych inwestycji. Ponownie należy dołożyć starań, aby uniknąć nadmiernego uproszczenia. W umysłach ludzi powstało przekonanie, że zaciąganie kredytów jest „złe", ale zagraniczne inwestycje bezpośrednie są „dobre". W rzeczywistości oba pojęcia są związane z napływem zagranicznych środków, które – wcześniej czy później – muszą zostać zwrócone w postaci odpływu za granicę środków krajowych. Jako takie, ani kredyty ani inwestycje nie są ani dobre ani złe. Zalety i wady kredytów zależą od warunków płatności, rozłożenia przepływów w czasie, a w przypadku zagranicznych inwestycji bezpośrednich – od udzielonych ulg podatkowych i innych ograniczeń w transferze zysków oraz wielu dodatkowych warunków.

W przypadku napływu do gospodarki zagranicznych środków pożądane jest, aby możliwie jak najwięcej transakcji było przeprowadzanych przez banki i firmy (węgierskie lub zagraniczne) na ich wła-

sne ryzyko, bez gwarancji rządowych lub Narodowego Banku Węgier. Jeżeli transakcja okaże się dochodowa w długim okresie, to znajdzie się firma, która udzieli pożyczki, i zagraniczny inwestor, który dostrzeże zysk; gospodarka jako całość również odniesie z tego tytułu pewne korzyści. Jeżeli transakcja nie okaże się dochodowa, to głównie banki i firmy poniosą tego konsekwencje. Ten warunek zmusi firmy do ostrożnego podejmowania decyzji. Od czasu zmiany sytemu politycznego nastąpiło przesunięcie środków napływających z zagranicy w kierunku pożyczek zaciąganych przez węgierskie banki lub firmy oraz w kierunku zagranicznych inwestycji bezpośrednich, co oznacza wzrost udziału długu, czego ryzyko ponosi sektor biznesu, a nie rząd czy bank centralny. Byłoby bardzo szkodliwe dla gospodarki, gdyby recesja wstrzymała udzielanie **zdecentralizowanych** pożyczek oraz napływ kapitału z zagranicy.

Choć pierwszeństwo daję rozważaniom średnio- i długoterminowym, nie ignoruję efektów **krótkoterminowych**. W rozważaniach musi być uwzględniona wypłacalność Narodowego Banku Węgier oraz banków komercyjnych. Jestem przekonany, że nie ma żadnych zagrożeń krótkoterminowych. Moje przekonanie zostało potwierdzone przez kształtowanie się kosztu obsługi długu, wielkości rezerw walutowych oraz przez konsultacje z ekspertami. Jeżeli rząd prowadzić będzie stanowczą politykę, to Węgry mogą utrzymać, a nawet poprawić swą wiarygodność kredytową.

Podsumowując, dobrze przygotowana strategia rządowa i jej konsekwentna realizacja pomogą uzyskać wzrost eksportu, zahamować wzrost importu i poprawić bilans handlowy oraz płatniczy. Jest to jeden z kluczowych wymogów polityki ekonomicznej. Trzeba upewnić się, że wielkości ulegną trwałej poprawie, ponieważ w przeciwnym razie dzisiejsze problemy będą się odtwarzać. Środki sprowadzające się do poprawy bilansu płatniczego poprzez zmniejszenie produkcji nie rozwiążą żadnego długoterminowego problemu Węgier, a wręcz przeciwnie – mogą je pogorszyć.

Teraz chciałbym powrócić do uprzednio wspomnianego problemu **krajowych oszczędności**. Z przedstawionej tożsamości wynika, że im większe są krajowe oszczędności przy danym poziomie inwestycji, tym mniejszy jest napływ zagranicznych środków. Jednym z poważnych błędów polityki ekonomicznej ostatniego okresu było drastyczne obniżenie stóp procentowych w momencie, kiedy krajowe oszczędności zaczynały wzrastać. Przypuszczalnie przyczyniło to się

do spektakularnego spadku oszczędności gospodarstw domowych. Liczby pokazują, że na przykład w 1993 roku nie wystąpiło zjawisko ucieczki dochodów gospodarstw domowych, lecz zmiana proporcji dochodu wydanego na konsumpcję do dochodu ulokowanego w oszczędnościach.

Korygowanie błędów już się zaczęło. Dane z ostatnich miesięcy pokazują, że znów może nastąpić wzrost skłonności gospodarstw domowych do oszczędzania. Chciałbym zrobić kilka uwag na ten temat.

Nadszedł czas, abyśmy zmienili sytuację, w której stopy procentowe wahają się spazmatycznie. Rozsądna polityka monetarna oddziałuje na stopy procentowe delikatnie; od czasu do czasu zmienia je, np. o pół punktu procentowego. W węgierskiej gospodarce stopy procentowe „skaczą" raz w górę, raz w dół (zob. tabela 2), co prowadzi do tego, że oszczędzający czują się niepewnie.

Skłonność do oszczędzania jest zmniejszona nie tylko z powodu nieprzewidywalnej polityki stopy procentowej, ale również z powodu nieprzewidywalnych czynników dominujących w gospodarce. Im większe zaufanie mają gospodarstwa domowe do przyszłości gospodarki Węgier, tym więcej pieniędzy są gotowe w niej zatrzymać. (Wspomniano o tym w związku z wycofywaniem kapitału, ale będziemy do tego wracać za każdym razem, gdy mowa będzie o roli zaufania w gospodarce).

Ogólnie można powiedzieć, że chociaż stopy procentowe mają silny wpływ na oszczędności, to nie są one czynnikiem jedynym. Innym, wspominanym wcześniej czynnikiem jest bodziec do tworzenia rezerw. Pozwolę sobie teraz dodać jeszcze jeden czynnik: przejrzystość rynku finansowego, a szczególnie rynku rządowych papierów wartościowych. Niestety, rynek ten jest ciągle w początkowym stadium rozwoju. Duża część społeczeństwa w ogóle nie ma dostępu do tego rodzaju papierów wartościowych, szczególnie do tych naprawdę dochodowych. Jestem przekonany, że gdyby bony skarbowe były dostępne bez kolejek, to duży odsetek gospodarstw domowych z zadowoleniem przyjąłby możliwość ulokowania w nie swoich środków. Nawet jeśli realna stopa procentowa bonów skarbowych jest niska, to zapewniają one ochronę przed inflacją. Gdyby można było je swobodnie nabyć, to również problem finansów publicznych mógłby zostać w dużym stopniu złagodzony. Zmniejszona zostałaby także presja na bilans płatniczy.

Tabela 2
Nominalne i realne stopy procentowe (%)

Rok	Miesiąc	Nominalne stopy procentowe	Inflacja	Realne stopy procentowe
1991	Styczeń	23,3	34,1	-8,7
	Luty	23,3	33,2	-8,0
	Marzec	24,5	34,3	-7,9
	Kwiecień	25,7	35,4	-7,7
	Maj	23,6	36,9	-10,9
	Czerwiec	23,2	38,6	-12,5
	Lipiec	23,2	38,2	-12,2
	Sierpień	23,5	34,2	-8,7
	Wrzesień	23,6	34,0	-6,2
	Październik	25,7	33,9	-6,5
	Listopad	26,0	32,8	-5,3
	Grudzień	25,9	32,2	-5,0
1992	Styczeń	24,8	28,2	-2,7
	Luty	26,1	25,8	0,2
	Marzec	22,5	24,7	-1,8
	Kwiecień	23,8	23,3	0,4
	Maj	21,1	22,6	-1,2
	Czerwiec	20,7	20,6	0,1
	Lipiec	17,8	20,1	2,0
	Sierpień	14,3	20,7	-5,5
	Wrzesień	13,4	21,7	-7,3
	Październik	13,1	23,4	-9,1
	Listopad	13,7	22,7	-7,9
	Grudzień	11,5	21,6	-9,1
1993	Styczeń	12,4	25,9	-12,0
	Luty	12,6	24,7	-10,7
	Marzec	11,4	23,4	-10,8
	Kwiecień	10,3	22,8	-11,3
	Maj	12,1	21,3	-8,2
	Czerwiec	12,4	20,9	-7,6
	Lipiec	12,1	21,3	-8,2
	Sierpień	12,8	22,3	-8,4
	Wrzesień	13,3	23,0	-8,6
	Październik	14,1	22,0	-7,0
	Listopad	16,0	21,0	-4,3
	Grudzień	16,0	21,1	-4,3
1994	Styczeń	17,1	17,0	0,1
	Luty	15,3	16,6	-1,1
	Marzec	17,0	16,8	0,2

Druga kolumna zawiera wskaźniki wzrostu cen przy danej nominalnej stopie procentowej. Odzwierciedlają one założenie, że oszczędzający podejmując decyzje związane z lokowaniem oszczędności oczekują kontynuacji inflacji, której wcześniej doświadczyli.
Ź r ó d ł o: Havi Jelentések (Raport miesięczny), Narodowy Bank Węgier.

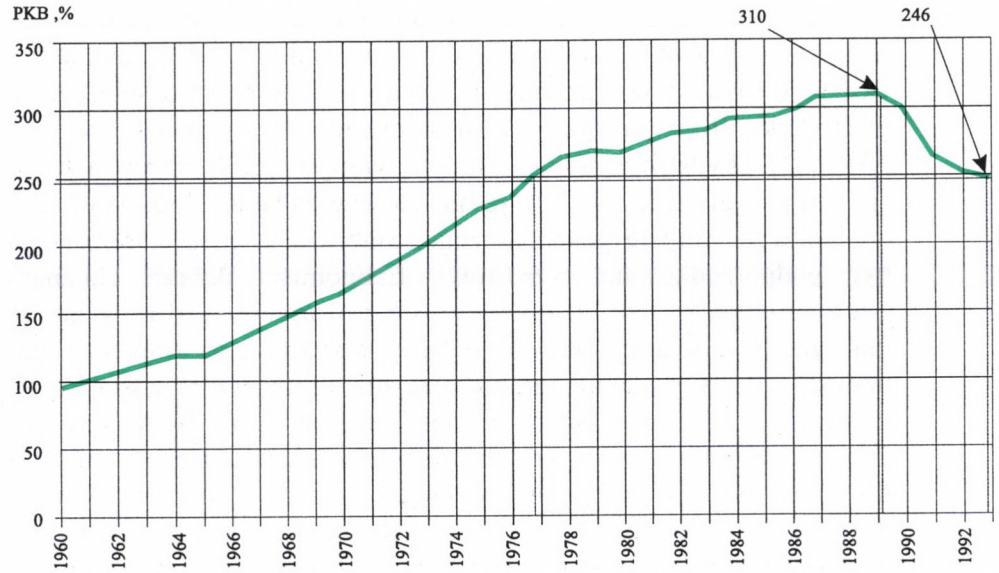
4
Stagnacja i spadek produkcji

Jestem przekonany (tak jak sugeruje to tytuł artykułu), że najważniejszym zadaniem polityki gospodarczej państwa jest wspieranie trwałego wzrostu gospodarczego. Nie jest to cel zupełnie oczywisty. Sytuacja byłaby inna, gdyby na przykład nastąpiło przegrzanie koniunktury i trzeba byłoby tłumić wzrost. W pewnym okresie był to jeden z podstawowych problemów gospodarki socjalistycznej.

Wzrost gospodarczy na Węgrzech skończył się w 1977 roku. Przez następnych dziesięć lat średnia roczna stopa wzrostu wynosiła zaledwie 1,6%. W latach 1987–1988 sytuacja stała się jeszcze gorsza; stagnacja, spadek i znów stagnacja, na jeszcze niższym poziomie! Według najnowszego raportu Centralnego Biura Statystycznego, weryfikującego wcześniejsze wyniki, trend spadkowy był kontynuowany. Po spadku PKB o 4,3% w 1992 roku nastąpił kolejny spadek o 2,3% w roku 1993. (Zob. rysunek 4 oraz tabele 1 i 2 w Kornai [3]). Porównanie stagnacji i spadku produkcji na Węgrzech z dokonaniami wielu innych krajów rodzi gorzkie uczucia. W 1993 roku PKB na Węgrzech powrócił do poziomu z lat 1976–1977, osiągając poziom nieznacznie wyższy niż w 1976 roku i nieznacznie niższy niż w roku 1977. Zatem w ciągu 17 lat średnia roczna stopa wzrostu PKB wyniosła zero. W tym samym czasie wiele krajów azjatyckich szczyciło się średnią roczną stopą wzrostu PKB na poziomie 4–9%. W okresie 17 lat PKB tych krajów wzrósł od dwu do trzy i pół krotnie. Wzrost, choć w mniejszym stopniu, wykazywały również niektóre małe kraje Europy, które, choć gorzej rozwinięte od liderów, to podobne są pod tym względem do Węgier (zob. tabela 3).

Żaden z ważniejszych problemów socjalnych państwa nie może być rozwiązany, jeżeli gospodarka jest w stanie stagnacji lub spadku. Rozprzestrzeniająca się nędza społeczeństwa, bieda pewnych regionów lub zacofanie zaniedbanych sektorów gospodarki nie mogą zostać przezwyciężane przez przesuwanie środków z jednego obszaru w drugi. Targowanie się o redystrybucję dochodów, nieuniknione, ale bezowocne w warunkach stagnacji gospodarczej, trwało przez 15 lat. Moim zdaniem ci, którzy wygłaszają kazania na temat wrażliwości społecznej, zaniedbują problem wzrostu i robią unik przed rzeczywistym problemem.

Rysunek 4
PKB na Węgrzech (1960=100)



Ź r ó d ł o: Centralne Biuro Statystyczne [6], s. 2

Tabela 3
Wzrost PKB w latach 1977–1992; porównanie międzynarodowe (%)

Kraj	Poziom PKB z 1992 roku w odniesieniu do PKB z roku 1977	Średnia roczna stopa wzrostu
Kraje Azjatyckie		
Korea Południowa	354,3	8,8
Tajlandia	283,5	8,3
Malezja	283,9	7,2
Japonia	190,4	4,7
Kraje Europejskie		
Turcja	178,8	4,6
Portugalia	163,8	3,3
Grecja	139,6	2,2

Dane dla Tajlandii i Turcji dostępne były tylko do roku 1990.

Ź r ó d ł o: Tablice Świata, Bank Światowy i International Financial Statistics, IMF.

Niewątpliwie partie polityczne i czołowi ekonomiści w rządzie również są całkowicie świadomi znaczenia wzrostu. W wielu jednak przypadkach wyczuwam instynktownie różnicę pomiędzy oficjalnymi

wypowiedziami a poglądami, które wyraziłem wcześniej i cały czas podtrzymuję.

Pierwsza różnica dotyczy **priorytetów** zadań polityki ekonomicznej. Na podstawie oficjalnych oświadczeń odnosi się wrażenie, że istnieją dwa równoważne zadania, jedno mające na celu stabilizację gospodarki, drugie mające na celu stworzenie warunków dla wzrostu. Nie sądzę, aby te dwa zadania miały tę samą wagę. W warunkach gospodarki węgierskiej istnieje **jedno** główne zadanie: doprowadzenie do trwałego wzrostu gospodarczego. Stabilizacja gospodarcza musi być podporządkowana wzrostowi. Ekonomiści dobrze obeznani z terminologią modeli matematycznych zrozumieją, jeśli powiem, że maksymalizacja długookresowej stopy wzrostu jest funkcją celu, podczas gdy warunkami ograniczającymi, które muszą zostać spełnione, są wielkości związane z bilansem płatniczym, budżetem, poziomem cen, poziomem płac oraz innymi zmiennymi ekonomicznymi. Oczywiście wśród warunków mogą znaleźć się również warunki dotyczące stabilizacji, których zaniedbanie będzie ze szkodą dla wzrostu. Jednak z punktu widzenia normalnego funkcjonowania gospodarki należy odróżnić cel i ograniczenia, które muszą zostać spełnione. (Oczywiście z etycznego punktu widzenia wzrost produkcji nie jest celem samym w sobie. Ostatecznym celem polityki gospodarczej jest poprawa warunków życia ludzi. Wkładem gospodarki w ten cel jest wzrost oraz poprawa w sferze produkcji i usług).

Druga różnica dotyczy **kolejności wykonywania** zadań. W programie rządowym wychodzi się z założenia, że **najpierw** stabilizacja i tym sposobem warunki do wzrostu, a **następnie** wzrost. Co do wzrostu, w niektórych wypowiedziach wspomina się, że wzrost nastąpi w 1996 lub 1997 roku (lub, z innego punktu widzenia, nie rozpocznie się ani w ciągu dwóch, ani trzech lat).

Moim zdaniem taka kolejności zadań jest zła. Aby poddać ją krytyce, musimy najpierw wyjaśnić, co kryje się pod pojęciem wzrost.

Wzrost mierzy się przy użyciu różnych wskaźników, z których najpowszechniej stosowanym jest PKB. Jest to **zagregowany** wskaźnik produkcji milionów producentów, z których część, w danym momencie, utrzymuje produkcję na niezmienionym poziomie, część ją podnosi, a znów inna część ogranicza lub jej zaprzestaje. Wzrost lub spadek PKB jest rezultatem wielu różnej wielkości zmian, zarówno o charakterze pozytywnym, jak i negatywnym.

Jednym z wyrażeń, które przewija się w dyskusjach w ostatnich latach, jest „rozpoczęcie" wzrostu. Mówi się, „już czas" lub przeciwnie – „jeszcze nie czas na wzrost". Program rządowy przyjmuje ten sam punkt widzenia, wzrost powinien być „rozpoczęty" później, a nie teraz, kiedy warunki ku temu nie są najlepsze.

Rząd jednak nie jest w stanie zapoczątkować wzrostu. Przedsiębiorcy nie tworzą jednej zdyscyplinowanej armii czekającej na rozkaz wymarszu. Nie było tak nawet w klasycznym socjalizmie ani tym bardziej w dobie socjalizmu zreformowanego. Obecnie, po radykalnej decentralizacji, rozpoczęcie wzrostu przez rząd jest wykluczone. Podmioty gospodarcze same decydują o tym czy zwiększyć, czy też zmniejszyć produkcję. Rząd może wywierać pewien wpływ na te decyzje, zarówno przez zachęcanie i wspieranie wzrostu, tworząc makroekonomiczne, instytucjonalne i prawne uwarunkowania, które dawałyby pierwszeństwo wzrostowi mocy wytwórczych, jak i przeciwnie, poprzez wznoszenie barier może ograniczać ten wzrost. Tak więc rząd nie zapoczątkuje wzrostu, ale może wpłynąć na to czy wzrost rozpocznie się, czy też nie. To niebanalne stwierdzenie prezentuje zasadniczą różnicę na temat roli rządu w zapoczątkowaniu wzrostu.

Wspieranie wzrostu nie pojawi się na porządku dziennym wtedy, gdy warunki gospodarcze staną się bardziej korzystne niż są obecnie. Wspieranie wzrostu powinno rozpocząć się natychmiast, a tak naprawdę powinno rozpocząć się już znacznie wcześniej. Chciałbym tutaj przytoczyć anegdotę o Jean Monnecie, byłym francuskim ministrze finansów i jednej z czołowych postaci biorących udział w odbudowie Europy po Drugiej Wojnie Światowej. Pewnego popołudnia rozmawiając ze swoim ogrodnikiem spytał go, ile czasu musi upłynąć zanim pewien gatunek drzewa, które zresztą bardzo lubił, osiągnie dojrzałość. „Około stu lat", padła odpowiedź, a na to Monnet: „W takim razie było błędem niesadzenie tego drzewa dziś rano".

Kolejność: **najpierw** stabilizacja, **potem** wzrost nie jest właściwa. Są to dwa zadania, które muszą zostać wykonane **równocześnie**. Należy dołożyć wszelkich starań, aby w każdym momencie, każdemu podmiotowi, który chce i jest zdolny do wzrostu, umożliwić go. Należy jednak zadbać również o to, by w każdym momencie spełniony był warunek równowagi. Jeszcze jednym powodem, aby nie poświęcać dwóch lat jedynie na stabilizację, jest to, że nie jest to zadanie, które raz wykonane nigdy więcej się nie pojawi. Można się spo-

dziewać, że gdy tylko przezwyciężony zostanie któryś z problemów makroekonomicznych, to prędzej czy później pojawi się on znowu lub powstaną inne na jego miejscu. Nie jest to wojna, w której można odnieść decydujące zwycięstwo. W najlepszym wypadku są to drugorzędne bitwy, które można wygrać zanim walka rozgorzeje na nowo, być może na innym froncie. Problemy z inflacją, bezrobociem, budżetem i deficytem w obrotach handlowych z zagranicą mają powtarzający się charakter. Jeżeli odłożymy wzrost aż do czasu gdy będą rozwiązane, to będziemy czekać w nieskończoność.

Obecnie rząd realizuje dwa zadania **równocześnie**. Jedno dotyczy bezpośrednio wzrostu, drugie – równowagi. Przyjrzyjmy się dokładniej, w świetle wcześniejszych uwag, pewnym aspektom programu rządowego i podjętym dotychczas środkom. Zajmiemy się tymi dwoma zadaniami po kolei.

4.1 Wspieranie wzrostu

W programie rządowym można znaleźć kilka dobrych, wartych uwagi pomysłów. Chciałbym przede wszystkim wspomnieć o stymulującej roli, jaką mogą grać podatkowe ulgi inwestycyjne.

W planach znajdują się również środki, których działanie jest niekorzystne, i które nie powinny zostać wprowadzone w życie, jeżeli wzrost ma być zasadniczym celem oficjalnej polityki gospodarczej. Ilustracją tego są np. zamierzenia w zakresie obcięcia wydatków publicznych godzące w inwestycje infrastrukturalne. Pożądane byłoby obcięcie innych, nieinwestycyjnych wydatków przy kontynuowaniu państwowych projektów inwestycyjnych, jeśli w nie w szybszym, to co najmniej w planowanym tempie.

Dotychczas program nie był bogaty w działania, które miały przyspieszyć wzrost. Kilka środków jednak podjęto. Należą do nich bodźce proeksportowe, zmiany w systemie podatkowym, dalszy rozwój systemu bankowego, który spowodował powstanie (dotąd prawie nieobecnych w gospodarce) instytucji udzielających kredytu długoterminowego, zbudowanie systemu podatkowego wspierającego rozwój budownictwa mieszkaniowego itp. Dobrze byłoby, gdyby w przyszłych planach prywatyzacyjnych więcej uwagi poświęcono wzrostowi. Znacznie większy nacisk należy położyć na zobowiązania, ja-

kie przyszli właściciele powinni podjąć w związku z nowymi miejscami pracy oraz rozwojem i modernizacją firm. Nie uważam, aby moim zadaniem było tutaj konstruowanie szczegółowego planu działań. W trakcie niezliczonych profesjonalnych dyskusji przedstawianych jest wiele konstruktywnych propozycji. Być może rząd lub parlament mógłby zlecić zespołowi ekspertów zebranie ich wszystkich, uporządkowanie, opracowanie w szczegółach i opublikowanie w formie raportu.

Dodatkowym powodem zebrania w jeden użyteczny dokument planów działań popierających wzrost jest to, że są one porozrzucane w wielu różnych raportach i opracowaniach. Polityka rządowa nie tworzy „ogólnego obrazu" rozwijającej się, dobrze prosperującej gospodarki Węgier, która wydobyła się z zapaści. Wizja taka przyniosłaby nadzieję, udzieliła władzy kredytu zaufania i wzbudziła na nowo skłonność do inwestowania oraz przyczyniłaby się do napływu kapitału do kraju.

4.2
Poprawa stabilności

W poprzedniej części pracy omówiono różne stany nierównowagi cząstkowej. Obecnie chciałbym poczynić kilka uwag ogólnych.

Całkowicie popieram wysiłek rządu skierowany na redukcję deficytu budżetowego, deficytu w bilansie handlowym i rachunku bieżącym oraz na powstrzymywanie tempa inflacji. Zgadzam się, że potrzebna jest zmiana relacji inwestycji do konsumpcji na korzyść inwestycji. Konieczna jest również zmiana relacji eksportu do konsumpcji krajowej na korzyść eksportu. Muszę jednak wyraźnie dodać, że pożądane są zmiany relacji przy rosnącym popycie globalnym, a nie kosztem jego spadku. Zahamowanie realnej konsumpcji jest nieuniknione, ale powinno być zrekompensowane wzrostem inwestycji i eksportu. Innymi słowy, podczas procesu dostosowawczego nie można dopuścić do tego, aby całkowity popyt na produkcję, a więc również i całkowita produkcja, spadły.

Nie zalecam nieodpowiedzialnej, amatorskiej „dynamizacji" gospodarki. Ale jedną rzeczą jest się od niej powstrzymać, a inną zapoczątkować recesję.

W obecnej sytuacji, w jakiej znajduje się gospodarka, nie zalecam użycia bodźców fiskalnych, tzn. zwiększenia popytu globalnego kosztem rosnącego deficytu budżetowego. Chciałbym zarazem przestrzec osoby odpowiedzialne za gospodarkę przed innym błędem: spadkiem produkcji w celu redukcji deficytu budżetowego. Poważnym błędem popełnionym przez władze finansowe kilku krajów podczas Wielkiego Kryzysu w latach trzydziestych było bezmyślne obcinanie popytu globalnego w sytuacji, gdy gospodarka była w głębokiej zapaści.

Nie mam żadnych złudzeń, jeśli chodzi o dokładne określenie pożądanych relacji. Rezultaty drobnych korekt są wątpliwe i mogą być różne od zamierzeń rządu. Jest prawie pewne, że zmian omawianych relacji nie można dokonać bez tarć. Nie można obciąć konsumpcji w dokładnie takim samym stopniu, w jakim ma wzrosnąć eksport i inwestycje. Moje zastrzeżenia odnoszą się do obecnych **zamierzeń rządu**. Rząd planuje spadek PKB, ponieważ chce zredukować popyt globalny w ujęciu absolutnym. Chociaż obniżenie produkcji, które rząd chce osiągnąć, jest niewielkie, rzeczywisty spadek może być znacznie większy od oczekiwanego. Nie tylko realna konsumpcja może spaść, ale również i inwestycje, które właśnie zaczęły rosnąć. Przez osiem lub dziesięć miesięcy wydawało się, że gospodarka zaczęła piąć się w górę, głównie w zakresie inwestycji i produkcji przemysłowej. Ryzyko polega na tym, że redukcja globalnego popytu zepchnie gospodarkę w dół, nie w stagnację, ale w proces kurczenia się produkcji podobny do tego z 1993 roku.

Niestety, nie jest to sprawa jednokrotnego spadku PKB o 1–2%, po czym produkcja może znów rosnąć. Z teorii makroekonomii jasno wynika, że zarówno wzrostowi, jak i spadkowi popytu globalnego towarzyszy tzw. efekt mnożnikowy. Spadek produkcji powoduje powstanie bezrobocia. Osoby, które utraciły pracę, właściciele i pracownicy firm, które zmuszone były do zmniejszenia produkcji, wydają mniej pieniędzy, co powoduje dalsze obniżenie popytu globalnego itd. Powtarza się to w sposób przypominający serie następujących po sobie drobnych fal. Pomyślmy przez moment, spirala ograniczeń i recesji powtarzała się na Węgrzech niejednokrotnie w okresie ostatnich 15–18 lat. Istnieje więc niebezpieczeństwo tego, że pojawi się znowu, a gospodarka będzie tonąć głębiej i głębiej.

Odnoszę wrażenie, że politycy i ich doradcy czują jakiś rodzaj obawy przed wzrostem. Widmem, którym nawzajem się straszą, jest

nieszczęsna dynamizacja z połowy lat osiemdziesiątych, która nie wyciągnęła kraju ze stagnacji, a zamiast tego przyniosła dalszy wzrost zadłużenia. Dzisiejsza gospodarka węgierska nie jest taka sama jak przed dziesięciu laty. Zmieniły się stosunki własności: wtedy dominowała własność państwowa, obecnie ponad połowa produkcji pochodzi z sektora prywatnego. Skończył się okres nadmiernej koncentracji gospodarczej; obok ogromnych pojawiły się dziesiątki tysięcy małych i średnich przedsiębiorstw. Kilkaset tysięcy osób podjęło pracę na własny rachunek. Ustabilizowały się warunki, w jakich działają firmy. Mamy realistyczne ceny, a mechanizm rynkowy, nawet jeżeli trochę zgrzyta, to działa raczej poprawnie. Zaszła fundamentalna zmiana w strukturze gospodarki. Wzrósł znacząco udział sektora usług. Węgierskie produkty są eksportowane głównie na rynki twardej waluty. To, co wydarzyło się po wprowadzeniu programu dynamizacji w 1984 roku, nie ma zupełnie żadnego związku z efektem, jaki wzrost miałby obecnie.

Wielce niepomyślne jest to, że w 1993 i w pierwszej połowie 1994 roku pojawiły się poważne problemy z bilansem płatniczym. Jak wcześniej próbowałem wyjaśnić, znaczna część zaplanowanych środków, jakich zamierza się użyć w celu poprawy bilansu płatniczego, oparta jest na analizie nierównowagi, która pod wieloma względami jest nieprawidłowa. Politycy nie widzą dostatecznie wyraźnie prawdziwych przyczyn występowania problemów, a środki, jakie proponują, nie wyeliminują ich. Jak podkreślałem, byłoby błędem zrzucać odpowiedzialność za pogorszenie się bilansu płatniczego na wzrost gospodarczy, który ledwo co się zaczął i użycie tego jako argumentu za ograniczeniem wzrostu. Chociaż wzrost skłonności do inwestycji stanowi dodatkowy ciężar dla bilansu płatniczego, to jest to ciężar wart udźwignięcia. Problemem natomiast jest ucieczka dochodów osobistych, która pojawi się w tym samym czasie, a także wiele innych niekorzystnych okoliczności pogarszających relację eksportu do importu.

Bardzo chciałbym zapytać tych, którzy wzdrygają się przed promocją wzrostu, na czym polega, ich zdaniem, relacja pomiędzy wzrostem a saldem rachunku bieżącego. Czy nad naszym krajem wisi fatum, że za każdym razem gdy staramy się osiągnąć wzrost gospodarczy, pojawiają się poważne problemy z bilansem płatniczym, tak że nie możemy wydostać się ze spirali recesji i ograniczeń produkcji, która wciąga nas coraz głębiej w bagno stagnacji?

Pozwolę sobie podkreślić, że sprzeciwiam się zmniejszeniu aktywności gospodarczej nie z powodu obciążeń, jakie kładzie to na dzisiejsze pokolenie. Jak już wyjaśniłem w części poświęconej płacom (punkt 1), obciążenia te, niestety, wydają się być nieuniknione. To, przed czym chciałbym ostrzec, to żądanie daremnych poświęceń, ponieważ polityka gospodarcza nie zdoła przekuć dzisiejszego zaciskania pasa w jutrzejszy wzrost. Innymi słowy, nie protestuję przeciwko temu, że niektóre środki podjęte przez rząd zmuszą nas do zaciśnięcia pasa. Sprzeciwiam się jednak temu, bo pakiet rządowy jako całość może pogłębiać recesję powodując, że perspektywa powrotu do normalnego stanu stanie się jeszcze bardziej odległa i niepewna.

Pod żadnym warunkiem nie mogę zaakceptować defetystycznego punktu widzenia. Irracjonalny strach przed pogorszeniem się bilansu płatniczego może tylko osłabić działania. Istnieją natomiast dwa problemy, które powinniśmy ponownie rozważyć, bezstronnie i bez uprzedzeń.

Pierwszym jest to, w jaki sposób udzielić poparcia zmianom strukturalnym przyspieszającym wzrost PKB bez żadnego lub z możliwie najmniejszym uszczerbkiem w bilansie płatniczym. Doświadczenia innych otwartych, zorientowanych na wymianę handlową gospodarek sugerują, że wzrost gospodarczy zawsze obciąża bilans płatniczy. Wzrost popytu na import przychodzi zazwyczaj wcześniej niż sukcesy eksportu. Nie jest to jednak relacja o charakterze arytmetycznym. Sytuacja może ulec poprawie dzięki mądrej polityce (cenowej, kursowej, wspierania eksportu, taryf celnych itd.). Taka polityka może wspierać eksport i hamować popyt na import nie powodując spowolnienia lub zatrzymania wzrostu.

Drugim problemem jest sposób, w jaki można skutecznie przyciągnąć na Węgry zagraniczne środki tak, by w jak najmniejszym stopniu obciążać gospodarkę krajową. Nie wolno się obawiać napływu zagranicznych środków. Większość krajów gorzej rozwiniętych używało zagranicznych środków przy przejściu od recesji lub stagnacji do wzrostu. Mogę wyrazić to dobitniej: nie wiem czy kiedykolwiek jakikolwiek kraj dokonał tego przejścia wyłącznie swoimi własnymi siłami.

To, czego musimy unikać, to sytuacja, w której o napływie zagranicznych środków dowiadujemy się **po fakcie**, jak o niemiłej niespodziance. Dużo lepiej jest przemyśleć odpowiednie działania z wyprzedzeniem. Praca ta nie zawiera jednak specjalnych zaleceń na ten

temat. Istnieje wiele form napływu kapitału, które wzajemnie się nie wykluczają i mogą pojawić się w różnych kombinacjach. Odnoszę wrażenie, że Węgry korzystały dotąd tylko z niektórych instrumentów. Mając do dyspozycji węgierskich i zagranicznych doradców w tym przedmiocie powinniśmy ponownie rozważyć zadania, których realizacja jest wymagana w celu przyciągnięcia i spożytkowania zagranicznych środków.

5
O optymizmie i duchu dyskusji

Powodzenie działań mających na celu wzrost i makroekonomiczną stabilizację wymaga spełnienia wspólnego warunku wstępnego, którym jest **nastrój optymizmu**. Ankieta aktywności gospodarczej przeprowadzona przez instytut badawczy Kopint-Datorg w pierwszym kwartale 1994 roku wykazała, że większość firm jest obecnie bardziej optymistycznie nastawiona niż w okresie ostatnich kilku lat. Znaczna większość ankietowanych, zanim jeszcze mogli zapoznać się z nową polityką rządu, odpowiadała, że oczekują poprawy zarówno w zakresie eksportu, jak i krajowej sprzedaży. Obawiam się jednak, że ten ciepły nastrój może ostudzić zimny prysznic.

Moim zdaniem, obrona środków stabilizacji gospodarczej, narzucanie dyscypliny płacowej z perspektywy tego, że gospodarka znajduje się w katastrofalnym stanie, jest niewłaściwe. Przede wszystkim dlatego, że jest to nieprawda. Gospodarka węgierska jest silna; w jej skład wchodzą setki tysięcy przedsiębiorstw. Jest ona systemem w dużym stopniu zdecentralizowanym, który posiada zdrowy, samonapędzający się mechanizm, działający pomimo ewentualnych błędów popełnionych przez rząd lub któregoś z ministrów. Rządy oraz ministrowie przychodzą i odchodzą, a rynek i produkcja stymulowana przez interesy prywatnych właścicieli pozostają.

Sądzę, że sztab kryzysowy powinien zakończyć działalność. Wszyscy mają go dość. Zadania sztabu kryzysowego były przedmiotem negocjacji w sprawie zmian systemu politycznego w 1989 roku; od tego czasu nieprzerwanie trwają dyskusje na ten temat. Sytuacja taka powoduje rozmycie znaczenia słowa „kryzys". Daleki jednak jestem od usunięcia tego słowa ze słownika ekonomicznego. Jeżeli

jutro Narodowy Bank Węgier stałby się niewypłacalny na międzynarodowych rynkach finansowych, to byłby to prawdziwy kryzys. Jeżeli obecnie umiarkowana stopa inflacji nagle podskoczyłaby do wielocyfrowej hiperinflacji, mielibyśmy do czynienia z kryzysem. Jeżeli życie w kraju byłoby sparaliżowane przez masowe strajki, to kryzys byłby właściwym słowem na określenie sytuacji. Prawdziwego kryzysu należy unikać. Niemożliwe jest jednak, by po tak wielu latach kraj był pod zarządem sztabu kryzysowego.

Kiedy Roosevelt chciał podźwignąć Stany Zjednoczone i światową gospodarkę z Wielkiego Kryzysu, powiedział, że „jedyną rzeczą, której musimy się obawiać, jest sam strach". Nastrój klęski jest nie tylko nieusprawiedliwiony, ale szkodliwy, ponieważ nosi znamiona samospełniającej się przepowiedni. Im więcej rząd będzie mówił na ten temat, tym bardziej będą skłonni uwierzyć w kryzys przedsiębiorcy, inwestorzy, węgierski i zagraniczny kapitał. Wtedy dopiero będziemy mieć do czynienia z prawdziwym kryzysem.

Optymizm jest zasadniczym psychologicznym warunkiem trwałego wzrostu. Kapitał będzie napływał do kraju i pozostawał w nim dobrowolnie dopóki gospodarka postrzegana będzie jako zdrowy, silny organizm z rozwijającym się rynkiem. Podobnie jak pesymizm, optymizm może mieć również cechy samospełniającej się przepowiedni. Szczerze wierzę, że to optymizm zatryumfuje w umysłach polityków i aktorów sceny gospodarczej.

Będąc przy temacie nastroju jako uwarunkowaniu wzrostu chciałbym zrobić kilka uwag o moich przypuszczeniach odnośnie do tego, jak w profesjonalnym i politycznym życiu publicznym może zostać odebrane to, co tu napisałem zakładając oczywiście, że ktoś zwróci uwagę na ten tekst.

Niektóre z moich sugestii są powiązane z wyborem pomiędzy wartościami, a wraz z tym – z decyzjami politycznymi. Pozwolę sobie wymienić trzy tego typu przykłady. Jednym z nich jest polityka płacowa i dochodowa. Wszystko jedno co rząd lub politycy opozycyjni myślą na temat tych zagadnień, ostatecznie muszą podjąć decyzję co do tego, jak ma wyglądać podział majątku i obciążeń pomiędzy różne grupy społeczne oraz pokolenia. Drugim zagadnieniem jest pobieranie podatków. Występuje tutaj konflikt interesów pomiędzy wymogami etycznymi sprawiedliwego podziału obciążeń oraz krótkookresowym interesem materialnym różnych klas i grup społecznych. Wreszcie, trzecim przykładem jest konflikt po-

między hierarchią potrzeb i opiekuńczą rolą państwa. Niewątpliwie są to fundamentalne konflikty o wartości.

Jako naukowiec uważam, że decyzje polityczne i wartości powinny być wyraźnie oddzielane od racjonalnych kryteriów efektywności. Chciałbym, aby partie i politycy zajęli stanowiska w tej kwestii jasno, bez pustej retoryki, by wyszli poza ogólne stwierdzenia, które prowadzą ich do nikąd. Nie jestem pewien czy to życzenie szybko się spełni.

Niewątpliwie pytanie, czy sytuacja jest naprawdę katastrofalna, ma wymiar polityczny. Także polityczny charakter ma pytanie, czy reakcja gospodarki na stymulanty będzie taka sama jak była dziesięć lat temu, bo przecież „nic się nie zmieniło" od tego czasu, a jeżeli coś się zmieniło, to na gorsze.

Niektóre stwierdzenia zawarte w pracy sugerują, że nie zgadzam się z jednostronnie negatywnym spojrzeniem na okres ostatnich lat. Znając mechanizmy rządzące światem polityki nie jestem zaskoczony, że istnieją ugrupowania całkowicie pochłonięte zdobyciem władzy poprzez krytykę polityki prowadzonej przez rywali, którzy aktualnie władzę dzierżą. Jest również jasne, że kiedy oni przejmą rządy, to przedstawią swoją pozycję startową w możliwie negatywnym świetle, ponieważ będzie to oznaczać, że nawet skromne rezultaty osiągnięte w przyszłości będą wydawać się znaczącymi dokonaniami. W przypadku gdy państwo jest w poważnym kryzysie, nawet przetrwanie ma rozmiary dużego sukcesu.

Ważne jest, aby pozycja, z której startuje nowy rząd, została oceniona obiektywnie, bez politycznej stronniczości. Jak już zostało powiedziane, w obecnej sytuacji mamy do czynienia z różnymi bardzo alarmujących zjawiskami (takimi, jak deficyt budżetowy i deficyt w rachunku bieżącym). Występuje wiele długoterminowych niekorzystnych tendencji zapoczątkowanych w okresie, kiedy partia komunistyczna miała monopol na władzę, i utrwalanych lub nawet pogłębianych przez rząd Antalla-Borossa (np.: nadmierne zobowiązania przedwczesnego państwa opiekuńczego, wyrozumiałość w obliczu presji płacowej, przyrost długu zagranicznego). Należy jednak dodać, że wystąpiły również pewne pozytywne zjawiska, częściowo jako samorzutne rezultaty transformacji ustrojowej, częściowo jako wynik podjęcia przez rząd i parlament prawidłowych działań (np. utworzenie gospodarki rynkowej, rozszerzenie sektora prywatnego, ustanowienie państwa konstytucyjnego itd.). Są to osiągnięcia, które mogą

służyć jako punkt wyjścia **nie** do kontynuacji polityki lat osiemdziesiątych lub polityki rządu Németha (1989–90), ale do opracowania polityki zgodnej z warunkami z 1994 roku.

Zasadniczą częścią mojego przesłania jest to, że wzrost nie jest zagadnieniem politycznym czy wyborem pomiędzy wartościami. Podejmowane decyzje musi poprzedzić rozwiązanie mnóstwa problemów, w których ostatnie słowo należy do danych, logicznego rozumowania i profesjonalnych analiz. Pozwolę sobie podać kilka przykładów, z których każdy był dyskutowany w szczegółach już wcześniej. Dlaczego w 1993 i w pierwszej połowie 1994 roku pogarszał się bilans płatniczy? W jakiej formie i zakresie mogą zostać zaakceptowane środki zewnętrzne bez ryzyka niewypłacalności? Jakie czynniki spowodowały spadek krajowych oszczędności i co powoduje ich wzrost w krótkim i długim okresie? Nie są to problemy, które mogą wzbudzać namiętności polityczne.

Niektóre ze sporów mają miejsce nie pomiędzy politykami, ale pomiędzy ich doradcami ekonomicznymi. Chociaż ten artykuł został napisany dla szerszego grona Czytelników, pozwolę sobie w tym miejscu powiedzieć kilka słów na temat teoretycznego tła dyskusji.

Ci, którzy dzisiaj dają pierwszeństwo ograniczeniom, opierają się na tak zwanej teorii monetarystycznej lub są pod jej pośrednim wpływem. Ich sposób myślenia jest zdeterminowany przez raczej uproszczoną i skrajną wersję tej koncepcji, która szczególnie w swojej dogmatycznej, doktrynerskiej wersji jest daleka od powszechnego uznania w międzynarodowej społeczności ekonomistów[6]. Obecnie koncepcja ta ma szeroką rzeszę krytyków, a jej reputacja upadła szczególnie w okresie ostatnich pięciu, dziesięciu lat. Znakomita większość ekonomistów na świecie próbuje doprowadzić do połączenia skrajnych teorii, ekstrahując z nich to, co uważają za uzasadnione. Każda teoria ekonomiczna jest prawdziwa wyłącznie **w pewnych określonych okolicznościach**! To, co mogło być korzystne w ciągu pierwszych dwóch lat rządów Margaret Thatcher, nieko-

[6] Przykro mi to przyznać, ale w pracy użyłem terminu „koncepcja monetarystyczna" w sposób, który błędnie oznacza na Węgrzech politykę gospodarczą o charakterze restrykcyjnym. W rzeczywistości założenia teorii monetarystycznej i jej ekonomiczno-polityczne implikacje niekoniecznie zawierają nakaz stosowania ograniczeń w polityce pieniężnej i fiskalnej. Z punktu widzenia historii myśli ekonomicznej nie ma uzasadnienia dla zastosowania określenia „monetarystyczny" do tego rodzaju polityki.

niecznie jest właściwe dla Wielkiej Brytanii dziesięć lat później. Warto wspomnieć, że również wiele spośród keynsowskich idei jest obecnie rehabilitowanych, jednak bez nadawania im ich wcześniejszej dominującej pozycji. Pojawiają się różne nurty neokeynesizmu. Tutaj znów można powtórzyć, że zastosowanie idei Keynesa jest uzasadnione wyłącznie **w pewnych okolicznościach**. To, co mogło być dobrą receptą dla Ameryki w 1932 roku, może nie być użyteczne w 1994 roku, nie wspominając np. o Ukrainie lub Albanii. Nie powinno to jednak spowodować, abyśmy zapomnieli o ideach Keynesa, które wciąż odgrywają ważną rolę.

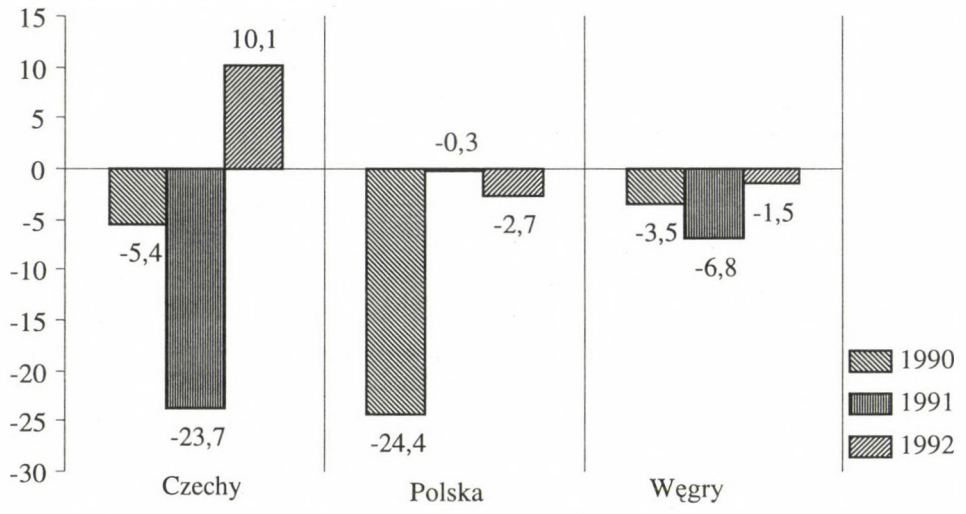
Nie uważam siebie ani za keynesistę, ani za monetarystę, nie jestem również obrońcą jakiejkolwiek innej szkoły w jej czystej postaci. W pracy nie lansuję żadnego szczególnego nurtu, zamiast tego próbuję czerpać równocześnie z wielu różnych źródeł.

To, czego rzeczywiście potrzebujemy, to integracja dobrze znanych teorii oraz nowatorskich pomysłów. W dzisiejszej Europie Wschodniej, a szczególnie na dzisiejszych Węgrzech, mamy do czynienia z zupełnie nową sytuacją i z tego powodu żadne wcześniejsze rozwiązanie nie jest odpowiednie. Stabilizacja w Izraelu w 1985 roku, o której już wcześniej wspomniałem, przyniosła zdumiewające efekty, ponieważ jej twórcy mieli odwagę połączyć standardowy schemat z drastyczną nierynkową interwencją w sferę płac i cen. Nie proponuję bynajmniej skopiowania tego, ale zastosowanie ich zasady braku zaufania w gotowe schematy oraz polecam odwagę, jaką się wykazali adaptując różne rozwiązania teoretyczne.

Nie jest dobrym rozwiązaniem cytowanie uwieńczonych sukcesem zagranicznych doświadczeń i proponowanie pójścia drogą np. Polski lub Czech. Na początku przemian postsocjalistycznych w krajach tych wystąpił drastyczny spadek realnych płac, który nie wystąpił na Węgrzech (zob. rys. 5). Był to z pewnością czynnik wzrostu produkcji po wielkiej recesji mającej miejsce najpierw w Polsce, a potem w Czechach, wyprzedzających pod tym względem gospodarkę węgierską.

W 1989 roku proponowałem dla Węgier bardzo podobną strategię makroekonomiczną do tej, która została zastosowana w Polsce i Czechach. Niewiele osób ją wtedy poparło. Nie tylko nie zwrócił na nią uwagi rząd, który objął w tym czasie władzę, ale przeciwna tej strategii była opozycja oraz kilka czołowych postaci życia gospodarczego. Pozwolę sobie dodać: **dzisiaj** nie rekomendowałbym krajowi zro-

Rysunek 5
Płace realne w wybranych państwach postsocjalistycznych



Rysunek został skorygowany w trakcie opracowywania książki.
Ź r ó d ł o: Zob. tabela 6 w Kornai [3]

bienia tego, czego nie zdołał dokonać w 1990 roku, bynajmniej nie dlatego, że zmieniłem zdanie na temat ówczesnej sytuacji, ale dlatego, że w międzyczasie sytuacja się zmieniła. Wtedy staliśmy w obliczu recesji, podczas gdy teraz jesteśmy po jej przesileniu (i prawdopodobnie stoimy w obliczu kolejnej recesji). Wtedy w kraju nie było bezrobocia, podczas gdy obecnie ustabilizowało się ono na wysokim poziomie. Wtedy inflacja zaczynała rosnąć i wciąż można było uniknąć jej inercyjnego wzrostu, teraz inflacja rośnie inercyjnie. Obecnie potrzebujemy polityki ekonomicznej, która odpowiadałaby obecnej sytuacji.

Pozwolę sobie powtórzyć, że mój punkt widzenia na wzrost oparty jest na fachowych rozważaniach. Zdaję sobie sprawę, że całkiem spora część węgierskich ekonomistów nie podziela mojego poglądu, są wśród nich również osoby, które mają istotny wpływ na obecnie podejmowane decyzje gospodarcze. Nie jestem jednak osamotniony w swoich poglądach. Kilku ekonomistów opierając się na podobnym toku rozumowania doszło do podobnych wniosków odnośnie do wzrostu. W przeciwieństwie do decyzji politycznych, teorie ekonomiczne nie są poddawane pod głosowanie. To nie liczba zwolenników i przeciwników określonej polityki ma znaczenie. Pytanie kto

miał rację będzie rozstrzygnięte w nadchodzących latach dzięki badaniom, danym, modelom, obliczeniom, naukowym argumentom i ostatecznie dzięki węgierskim i międzynarodowym doświadczeniom.

Nie jestem akademickim Don Kiszotem i nie chcę przymykać oczu na fakt, że w czasie kiedy piszę te słowa, rzeczywiście zaplanowano głosowanie w parlamencie nad poprawkami do budżetu na 1994 rok i nad rocznym budżetem na rok 1995 oraz nad innymi dyskutowanymi tutaj zagadnieniami polityki gospodarczej. Partie i politycy będą się spierać o zagadnienia polityczno-ekonomiczne. Czego można się spodziewać?

Ilekroć rozmawiam z amerykańskimi lub brytyjskimi kolegami po fachu na podobne tematy, jestem zakłopotany. Praktyka ostatnich dekad przyzwyczaiła ich do tego, że politycy konserwatywni są skłonni słuchać monetarystów, a socjaldemokraci lub politycy liberalni mają tendencję do postępowania za radą keynesistów. W przypadku Stanów Zjednoczonych, z pewnym uproszczeniem można powiedzieć, że Friedman był bliski Reganowi, podczas gdy Clinton ma tendencję do postępowania według rad Tobina, Solowa lub ich zwolenników. Wzorzec ten nie pasuje do Węgier.

Idee, które głosiłem w okresie kilku ostatnich lat, najdokładniej były reprezentowane na arenie politycznej przez liberalną Federację Młodych Demokratów (Fidesz). Podobne idee wyrażali niektórzy politycy z bardziej konserwatywnego Węgierskiego Forum Demokratycznego (MDF) i Chrześcijańskiej Demokratycznej Partii Narodowej (KDNP). Wyrażane przez nich poglądy były wynikiem raczej prac ich własnych sztabów, a nie mojej rady. Z drugiej strony doktryna monetarystyczna miała wielki wpływ na doradców ekonomicznych Węgierskiej Partii Socjalistycznej (MSZP) i Liberalnych Wolnych Demokratów (SZDSZ), dwóch ugrupowań koalicyjnych. Gdy wspominam o tym za granicą, moi rozmówcy określają to jako wielce zagadkowe.

W pewnej mierze jest to rzeczywiście zagadka. W tym, co powiedziałem o wzroście można dopatrzyć się wielu poprawnych albo niepoprawnych poglądów, ale nie są one niezgodne z nowocześnie pojmowaną socjaldemokracją, lub – powiedzmy – z politycznym liberalizmem. Z drugiej strony nie ma to nic wspólnego z popularnonacjonalistycznymi poglądami MDF lub z chrześcijańsko demokratyczną tradycją, której zwolenniczką jest KDNP. Dlaczego więc pomiędzy „kolorami" spektrum politycznego Węgier a różnymi poglądami na wzrost istnieje taka dziwna relacja?

Istnieje proste, może nazbyt proste wyjaśnienie: to dialektyka politycznej polemiki. Karykaturując ten tok myślenia ktoś może powiedzieć: „Jeżeli mój wróg, polityczny rywal, powie jedno, ja muszę powiedzieć coś całkowicie przeciwnego". To stwierdzenie sprawdza się w wielu sytuacjach.

Być może ma to związek z tradycją współczesnej węgierskiej ekonomii. Wielu spośród doradców MSZP i SZDSZ, to znaczy ekspertów rządzącej obecnie koalicji, wywodzi się z szeregów ekonomistów reformatorów. Mieli oni rację złoszcząc się na bezskuteczne próby pobudzania gospodarki przez reżim Kádára. Makroekonomiczne teorie monetarystyczne bliskie radykalnej redukcji roli państwa wraz z naciskiem położonym na korzyści rynku były wtedy głównym odkryciem ideologicznym, stały się objawieniem dla reformatorów walczących przeciw biurokratycznemu socjalizmowi. Widocznie wielu spośród tych ekonomistów było niezdolnych do pozostawienia za sobą poglądów, które wyrobili sobie we wcześniejszych latach. Te poglądy stały się ich uprzedzeniami, a rady udzielane przez nich obecnie mają zły wpływ na podejmowane decyzje ekonomiczno-polityczne.

Również inne czynniki mogą grać rolę w tym osobliwym rozwoju politycznych i ekonomicznych poglądów. Jakakolwiek byłaby przyczyna obecnej sytuacji, jest ona rzeczywistością.

Decydując się na napisanie i opublikowanie tej pracy muszę brać pod uwagę, że moje argumenty mogą zostać użyte przez osoby, z którymi nie zgadzam się w ważnych politycznych kwestiach. Moje pomysły mogą zostać wykorzystane w celu zdyskredytowania tych elementów polityki rządowej, które uważam za poprawne. Możliwe, że ci, którzy zgadzają się z moimi poglądami odnośnie do wzrostu, będą łączyć je z ksenofobicznymi, nacjonalistycznymi ideami wymierzonymi w powstrzymanie napływu zagranicznego kapitału, choć daleki jestem od wyrażania tego typu opinii.

Muszę również brać pod uwagę, że kiedyś moje poglądy wypłyną na arenę polityczną i podzielą los wielu innych poglądów dyskutowanych w atmosferze poruszenia. Choć próbowałem wyrażać się ściśle, muszę liczyć się z tym, że ci, którzy nie zgadzają się ze mną, wyciągać będą pojedyncze słowa z kontekstu, tak jak to robili we wcześniejszych dyskusjach. Słowa krytyki lub sugestie mogą zostać użyte w sposób odwrotny do zamierzeń, by łatwiej było je odeprzeć.

Oceniwszy te niebezpieczeństwa, zdecydowałem się zwalczyć wątpliwości i opublikować ten artykuł. Ostatecznie wierzę, że badacz

nie może ukrywać swojego stanowiska z powodu codziennych przecież walk politycznych. Niezależnie od tego czy ktoś opowiada się za mną, czy przeciwko mnie, jako badacz muszę być w pełni przekonany o prawdziwości moich wypowiedzi oraz o przydatności moich propozycji. Ponieważ jestem o tym przekonany, decyduję się na ich publikację.

Posłowie. Spojrzenie wstecz po 20 miesiącach

12 marca 1995 roku, osiem miesięcy po opublikowaniu pracy, rząd węgierski i Narodowy Bank Węgier zapowiedziały program stabilizacji. W momencie gdy piszę te słowa, w kwietniu 1996 roku, realizacja programu była w toku już od ponad 12 miesięcy[7]. Za swój obowiązek uważam dodanie krótkiego komentarza w celu wyjaśnienia czytelnikowi jak **dziś** oceniam słuszność uwag zawartych w tej pracy.

Przede wszystkim można ustalić, że w programie pojawiają się idee zawarte w artykule. Pytanie, jak wielki miały one wpływ na program, pozostawiam otwarte. Podsumuję jednak bardzo krótko punkty, w których poglądy wyrażone w obu dokumentach pokrywają się. Wymienię cztery problemy będące tematem dyskusji, jaka odbyła się przed 12 marca 1995 roku, i które ujęte są w programie zgodnie z moimi poglądami (w większości przypadków głoszonych nie samotnie lecz przy poparciu innych). Wspomnę również jak dalece wydarzenia, które w tym czasie zaistniały, potwierdziły propozycje z tamtego okresu.

1. Najważniejszym przesłaniem mojej pracy było to, że stymulacja wzrostu nie może zostać podporządkowana krótkookresowej stabilizacji[8]. Niedopuszczalne jest przedkładanie jednego lub odrzucanie drugiego, zarówno w kategoriach czasu, jak i hierarchii. Kontrastowało to z poglądami tych, którzy proponowali jednostronną politykę restrykcji i ograniczeń. Nowy minister finansów, Lajos Bokros, od momentu ogłoszenia programu stał się zwolennikiem idei

[7] Dane dotyczące realizacji programu stabilizacji znajdują się w tabeli 1 w Kornai [4].

[8] Kornai [5] jest pracą powstałą po zapowiedzi programu stabilizacji, w której powracam do problemu priorytetów ekonomiczno-politycznych, moich poglądów na ten temat i ich ewolucji.

„wzrostu i równowagi", która pozostała główną wytyczną polityki gospodarczej, nawet po jego rezygnacji.

W pracy ostrzegałem przed spadkiem produkcji, zwracając uwagę na niebezpieczeństwo wystąpienia nowej fali recesji. Zalecałem przesunięcia w strukturze podziału PKB; spadek udziału konsumpcji na rzecz eksportu oraz inwestycji, a po stronie podażowej spadek importu na rzecz produkcji krajowej. Miało to zostać wykonane w taki sposób, by nie nastąpił spadek produkcji i zahamowanie działalności inwestycyjnej.

Te zalecenia znalazły odbicie nie tylko w programie, ale i w praktyce pierwszych 12 miesięcy stabilizacji. Działania podjęte na Węgrzech, na tle historii programów stabilizacji, wyróżniają się tym, że do dnia dzisiejszego nastąpiła istotna poprawa bez jednoczesnego spadku produkcji. Ponadto relacje makroekonomiczne zmieniły się dokładnie w kierunku rekomendowanym w pracy.

2. Odbyła się dyskusja na temat metod stabilizacji. Moja praca, ze słuszną od początku argumentacją zyskała zwolenników dla niepopularnego poglądu, że polityka płacowa jest jednym z kluczy do stabilizacji oraz że zahamowanie konsumpcji jest nieuniknione. Dyskusja zwróciła szczególną uwagę na fakt, że dewaluacja przyniesie korzyści jedynie wtedy, gdy wzrost cen spowodowany dewaluacją nie zostanie skompensowany wzrostem płac nominalnych.

Dokładnie tak się stało. Produktywność siły roboczej rosła, podczas gdy realne płace spadały. Napisałem wtedy: „Rozwiązanie problemu płac będzie w nadchodzącym okresie testem dojrzałości węgierskiego społeczeństwa". Drastyczny spadek płac realnych wymusił bolesną ofiarę ze strony węgierskiego społeczeństwa i właśnie ona była jednym ze źródeł sukcesu dotychczasowej stabilizacji.

3. Kontynuowano dyskusje na temat metod redukcji deficytu budżetowego. Również w tym zakresie podjąłem się w pracy otwartej obrony niepopularnej idei, że reforma sektora opieki społecznej jest nieunikniona, włączając w to ograniczenie niektórych powszechnych świadczeń. Jednym z najważniejszych założeń leżących u podstaw reformy była właściwa hierarchia potrzeb.

Propozycje te złożyły się na zasadniczy punkt programu stabilizacji. Choć za wcześnie mówić o radykalnych zmianach pod tym względem, tabu, jakim są świadczenia opieki społecznej, zostało złamane i możliwa jest obecnie merytoryczna ocena problemu.

4. Kiedy przyszła kolej na bilans płatniczy, zwróciłem uwagę na złożoność sytuacji, począwszy od niedociągnięć polityki kursowej,

przez pewne problemy związane z importem, do zagadnienia ucieczki kapitału. W programie wykazano pomysłowość i troskę wyrażającą się w sposobie zastosowania wielu środków w celu szybkiej poprawy bilansu handlowego i bilansu obrotów bieżących z zagranicą. Poprawa nastąpiła szczególnie w pierwszych 12 miesiącach wdrażania programu i można mieć nadzieję, że tak będzie dalej.

5. W mojej pracy znalazła się informacja, z którą, z dzisiejszej perspektywy, związany jest pewien problem. W artykule wypowiadałem się przeciwko wzbudzaniu nastrojów nadciągającej katastrofy, która przez kilka miesięcy napawała lękiem opinię publiczną. Powiedziałem wtedy, że choć problem jest poważny, kraj nie stoi na krawędzi przepaści. Z tego powodu nie wysunąłem na pierwszy plan propozycji użycia środków zapobiegających bezpośrednio obniżeniu wiarygodności kredytowej i kryzysowi zadłużenia.

Zarówno na piśmie, jak i w osobistych dyskusjach moi krytycy już wtedy zwrócili uwagę, że publikując artykuł w poczytnym czasopiśmie powinienem udzielić poparcia tym, którzy próbowali zachęcić jeszcze niezdecydowanych do działania na rzecz poprawy równowagi. Tego, co już się wydarzyło, nie można zmienić. Nie można również ani potwierdzić, ani zaprzeczyć, że jeślibym to zrobił, to skróciłoby to długi okres niezdecydowania. Z braku dowodów nie mogę odrzucić krytyki, ale nie mogę też jej przyjąć.

Wciąż uważam, że latem 1994 roku wzbudzanie nastrojów „paniki" i nadciągającej katastrofy nie było niczym uzasadnione. Przemawia za tym przynajmniej jeden, aczkolwiek istotny argument: podburzenie nastrojów działać może jak samospełniająca się przepowiednia. Im więcej mówi się o tym, że balansujemy na krawędzi kryzysu, tym bardziej tracimy zaufanie zarówno krajowych, jak i zagranicznych inwestorów, przez co wcześniej i szybciej może nastąpić ucieczka kapitału. Wątpliwym przedsięwzięciem byłoby podjęcie próby przekonania polityków, aby zapobiegali kryzysowi na tych samych stronach, na których należy odbudować zaufanie do gospodarki.

Praca została opublikowana latem 1994 roku. Spoglądając wstecz z dzisiejszej perspektywy widzę, że nastąpiło to na kilka miesięcy przed kryzysem meksykańskim. Wciąż pozostawało dużo czasu na przemyślane, energiczne i rozważane działanie. Brakowało jednak nie dramatycznego tonu publicznych ostrzeżeń, ale politycznej odwagi i chęci podjęcia niepopularnych działań.

Niestety, byliśmy w okresie, kiedy utracone miesiące, tygodnie i ostatecznie dni zaczynały się liczyć, a odsuwanie bolesnego „zaciskania pasa" w czasie w dużym stopniu zwiększało tylko niebezpieczeństwo. W drugiej połowie 1994 roku i na początku 1995 roku w coraz szybszym tempie spadała wiarygodność kredytowa kraju. Kiedy na początku 1995 roku rozpoczął się kryzys meksykański, pojawiło się bezpośrednie zagrożenie wystąpienia kryzysu zadłużeniowego. Kilka miesięcy trwało zanim w marcu wciąż niezdecydowany rząd, pod wpływem coraz częstszych, alarmujących sygnałów, zmuszony został do wprowadzenia drastycznego programu stabilizacji jako środka mającego zapobiec kryzysowi.

Znów okazało się prawdą to, na co historycy oraz ekonomiści zajmujący się kryzysami i programami stabilizacji zwracali uwagę: politycy mogą się zmusić do pojęcia niepopularnych kroków tylko wtedy, gdy stoją w obliczu katastrofy. Pod tym względem Węgry znalazły się w lepszym położeniu niż wiele innych krajów, ponieważ środki mające na celu przeciwdziałanie kryzysowi, choć podjęte w ostatniej chwili, zostały pojęte **przed** nadejściem katastrofy.

Bibliografia

[1] Ehrlich E., *Japan. A Case of Catching Up*, Akadémiai Kiadó, Budapest 1984.

[2] *Ipari konjuktúrateszt eredmények* (Rezultaty badań aktywności przemysłowej), IV kwartał, Kopint Datorg, Budapest 1994.

[3] Kornai J., *Paying the Bill for Goulash Communism. Hungarian Development and Macro Stabilization in a Political Economy Perspective* (Rachunek za komunistyczny gulasz. Węgierski rozwój i makrostabilizacja w ujęciu ekonomii politycznej), Cheltenham: Edward Elgar, „Struggle and Hope" 1996.

[4] Kornai J., *Adjustment without Recession. A Case Study of Hungarian Stabilization* (Stabilizacja bez recesji. Przypadek gospodarki Węgier), „Struggle and Hope" 1996, op. cit.

[5] Kornai J., *The Dilemmas of Hungarian Economic Policy: An Analysis of the Stabilization Programme* (Dylematy węgierskiej polityki gospodarczej. Analiza programu stabilizacyjnego), „Struggle and Hope" 1995 op. cit.

[6] *Magyar statisztikai évkönyv 1993* (Węgierski Rocznik Statystyczny 1993), Kozponti Statisztikai Hivatal, Budapest 1994.

[7] Tóth Gy., *A jóléti rendszer az átmenet idöszakában* (System opieki społecznej w okresie transformacji), „Közgazdasági Szemle" 1994, 49 (3), s. 313–40.

Tłumaczył Przemysław Matuszewski

DYLEMATY WĘGIERSKIEJ POLITYKI GOSPODARCZEJ. ANALIZA PROGRAMU STABILIZACYJNEGO[1]

I
Wprowadzenie

W tej pracy chciałbym przedstawić bieżące problemy węgierskiej polityki gospodarczej w szerszej perspektywie ekonomicznej. Punktem wyjścia jest pakiet działań stabilizacyjnych ogłoszony 12 marca 1995 roku.

1. Przeprowadzono skokową, radykalną dewaluację węgierskiego forinta i zapowiedziano dalszą, stopniową jego dewaluację. Nastąpiło to pod koniec 1994 roku. Wprowadzono też dodatkowe cła importowe.

---

[1] Opracowanie zostało przygotowane w ramach programu badawczego pod nazwą „Współzależności między polityką a gospodarką w okresie transformacji" prowadzonego przez Narodową Fundację Badań Naukowych (OTKA) przy wsparciu Kolegium Budapeszteńskiego. Wcześniejszą wersję tego opracowania przedstawiłem w formie wykładu wygłoszonego w Budapeszteńskim Uniwersytecie Ekonomicznym, a także na konferencji w Fundacji Friedricha Eberta, gdzie poczyniono wiele cennych uwag. W czasie pracy konsultowałem się między innymi z następującymi osobami: László Akar, Zsolt Ámon, Rudolf Andorka, Francis Bator, Michael Bruno, Richard Cooper, Zsuzsa Dániel, Tibor Erdős, Endre Gács, Stanley Fischer, Eszter Hamza, György Kopits, Álmos Kovács, Judit Neményi, Robert Solow, György Surányi, Márton Tardos, László Urbán. Wszystkim tym osobom serdecznie dziękuję za cenną pomoc.

2. Zalecono znaczne ograniczenie wydatków budżetowych obejmujące wiele różnych pozycji budżetu, nie wyłączając wydatków na cele socjalne[2]. Cięcia te miały znacznie zredukować deficyt budżetowy w roku 1995 i – w jeszcze większym stopniu – w roku 1996.

3. Rząd pragnął mieć pod kontrolą wzrost płac nominalnych i innych dochodów. Wyznaczono zatem ścisłe limity wzrostu wynagrodzeń zarówno w sektorze budżetowym, jak i w przedsiębiorstwach będących w co najmniej 50% własnością skarbu państwa. Autorzy programu zakładali, że te ograniczenia w sektorze państwowym spowodują przyhamowanie wzrostu płac także w sektorze prywatnym.

Jak już pisałem (w czerwcu 1995), założenia polityki rządu zostały wprowadzone w życie w ciągu trzech miesięcy od momentu ich ogłoszenia – początkowo w formie licznych działań rządowych, a następnie w postaci Programu Stabilizacyjnego przyjętego przez Parlament większością głosów. Tak więc Program Stabilizacyjny z 12 marca 1995 stał się istotnym elementem węgierskiej rzeczywistości gospodarczej wywierającym silny wpływ na przyszły bieg wydarzeń. Nie znaczy to jednak, że jest to jedyny czynnik determinujący rozwój gospodarki. Przy tej okazji powstaje wiele pytań: jednym z nich jest pytanie o to, w jakim zakresie i na ile spójnie uda się wprowadzić w życie rządowe środki zaradcze oraz prawodawstwo stabilizacyjne. Powstaje też pytanie o wpływ na gospodarkę węgierską innych czynników, niezależnych od środków stabilizacyjnych. Rozwój węgierskiej gospodarki nie zależy wyłącznie od rządu i parlamentu. Zależy także od administracji państwowej, od organizacji reprezentujących różne grupy interesów, od pracodawców i pracowników, a także od czynników zewnętrznych: rządów, organizacji międzynarodowych, banków zagranicznych, korporacji i przedsiębiorstw, bowiem wszystkie wymienione podmioty zareagują w określony sposób na podjęte

[2] W oryginale angielskim: *welfare spending*. Pojęcie to wiąże się z popularną w Europie Zachodniej koncepcją państwa dobrobytu (ang. *welfare state*) zapewniającego społeczeństwu rozmaite „darmowe" i „częściowo darmowe" korzyści. Zatem autor ma tu zapewne na myśli szeroko rozumiane wydatki państwa na różne cele mające (w założeniu) bezpośrednio powiększać dobrobyt społeczny. Ponieważ w języku polskim brak jest bezpośredniego odpowiednika tego pojęcia, używać będziemy dalej określenia „wydatki na cele socjalne" pamiętając, że kryje się za nim dużo szersze pojęcie. Porównaj także przypis nr 2 do rozdziału pt. „Reforma sfery socjalnej w krajach postsocjalistycznych. Podejście normatywne" (przyp. tłum.).

działania stabilizacyjne. Droga, po której kroczy węgierska gospodarka, pełna jest rozwidleń, na których aktorzy życia gospodarczego będą musieli wybierać pomiędzy alternatywnymi kierunkami. Każdy taki wybór oznacza pewien dylemat. Kilku z nich chciałbym się przyjrzeć dokładniej.

W pracy zajmę się głównie problemami makroekonomicznymi. Niewątpliwie również na poziomie mikroekonomicznym istnieje wiele dylematów, są też liczne problemy dotyczące przekształceń własnościowych i instytucjonalnych. Te zagadnienia wykraczają poza zakres opracowania.

Na obecnym etapie transformacji ustrojowej na Węgrzech przed rządem stoją trzy bardzo poważne zadania: (1) doprowadzenie do równowagi zewnętrznej, a przynajmniej poprawa sytuacji w tym zakresie; (2) osiągnięcie stanu wewnętrznej równowagi finansowej, a przynajmniej poprawa sytuacji w tym zakresie; (3) podjęcie decyzji mających na celu zapobieżenie spadkowi produkcji realnej, a w dalszej perspektywie pobudzenie wzrostu produkcji i zapewnienie trwałego wzrostu gospodarczego. Jeden z podstawowych dylematów stanowi przy tym ustalenie hierarchii ważności tych trzech celów. Niezależnie od tego, w obrębie każdego z tych trzech zadań istnieje wiele różnych możliwości, różnych wariantów wyboru. W ramach tego opracowania zajmiemy się kolejno każdym z wymienionych zadań. Na koniec rozważymy też problemy odmiennego rodzaju – związki pomiędzy stabilnością polityczną a gospodarczą, a także współzależności pomiędzy szeroko rozumianą polityką a polityką gospodarczą.

2
Równowaga zewnętrzna

Zgadzam się z opinią, że najważniejszym obecnie zadaniem jest przywrócenie równowagi zewnętrznej, tzn. równowagi bilansu handlowego i bilansu obrotów bieżących, jak również problem zadłużenia zagranicznego. Zadanie to powinno być dziś i w najbliższej przyszłości głównym wyznacznikiem krótkoterminowej polityki gospodarczej.

Pozwolę sobie tutaj na małą dygresję. Powyższy pogląd stoi pozornie w sprzeczności z zasadami ekonomii przedstawionymi w mo-

ich wcześniejszych publikacjach[3]. Jest to jednak sprzeczność pozorna, którą chciałbym wyjaśnić. Według mnie należy wyraźnie odróżnić **strategiczne** cele polityki gospodarczej – cele niezmienne, długookresowe, będące podstawą przyjmowanej strategii – od celów **operacyjnych**, krótkookresowych. Nie zmieniłem moich poglądów w zakresie celów strategicznych. Rzec by można, że moja „filozofia ekonomii" nie uległa zmianie. Jestem przekonany, że głównym, najważniejszym celem polityki gospodarczej jest zapewnienie trwałego wzrostu gospodarczego, gdyż jedynie on może zapewnić ciągły, systematyczny wzrost materialnego bogactwa społeczeństwa. Trwały wzrost gospodarczy jest warunkiem koniecznym, którego spełnienie umożliwia modernizację gospodarki, poprawę warunków życiowych, a także wzrost konkurencyjności produkcji krajowej. Wzrost gospodarczy stwarza korzystne warunki dla przeprowadzenia takich zmian strukturalnych, które mogą zapobiec pojawieniu się poważnej nierównowagi. Ponadto ułatwia on obsługę zadłużenia zagranicznego. Zupełnie inną sprawą jest wybór działań operacyjnych, jakie należałoby obecnie podjąć, aby zapewnić realizację tego niezmiennego celu strategicznego. Podobnie odrębnym problemem jest ustalenie relatywnych wag dla poszczególnych celów krótkookresowych. Według mnie wszystko to musi być dostosowane do okoliczności. To, co można było (i w mojej opinii należało) zrobić powiedzmy dwa, trzy lata temu, obecnie nie może być już osiągnięte w taki sposób, jaki wówczas proponowałem. Jest tak częściowo dlatego, że rząd w ciągu minionych kilku lat zaniedbał kilka ważnych zadań. Również nowy rząd, powołany w 1994 roku, przez ostatnie dziewięć miesięcy lekceważył kilka istotnych problemów. Kierowca samochodu może wybrać cel podróży, ale nie może zdecydować raz na zawsze, że będzie naciskał pedał gazu, a nie hamulec, albo że woli skręcać w lewo niż w prawo. Wybór odpowiednich działań, to, czy należy przyspieszać, czy hamować i czy należy skręcić w lewo, czy w prawo zależy od warunków jazdy, od innych kierowców, od świateł sygnalizacyjnych itd.

Wróćmy jednak do zagadnienia równowagi zewnętrznej. Już w sierpniu 1994 uważałem ten problem za co najmniej tak samo waż-

[3] Bieżącymi problemami węgierskiej polityki gospodarczej w aspekcie makroekonomicznym zajmowałem się w kilku niedawnych publikacjach (Kornai [23], [22] i [18]). Moje obecne poglądy porównuję tu z przedstawionymi w tych właśnie publikacjach.

ny jak inne, a dziś uważam go za najistotniejszy. Dlaczego? W czasie, kiedy nierównowaga zewnętrzna ujawniła się w danych sprawozdawczych obejmujących zaledwie jeden rok, wydawało się jeszcze możliwe uzdrowienie sytuacji poprzez odpowiednią zmianę hierarchii realizowanych zadań. Kiedy jednak opublikowano równie niepomyślne wyniki za kolejny rok, podjęcie radykalnych działań interwencyjnych nakierowanych wyłącznie na ten cel wydawało się już nieuniknione.

Najważniejsze dane statystyczne zawarte są w tabeli 1. Jak widać, po gwałtownym, ostrym spadku eksportu w 1993 roku, nastąpił silny wzrost eksportu w roku 1994. Niestety, ponieważ tempo wzrostu importu prawie nie zmieniło się, więc zarówno rok 1993, jak i 1994, zakończył się głębokim deficytem bilansu handlowego. Głównie z tego powodu deficyt bilansu obrotów bieżących w dwóch kolejnych latach osiągnął, a następnie przekroczył poziom 9% PKB (tabela 2). Tak niekorzystna, prawie bezprecedensowa sytuacja oznacza, że kraj znalazł się w niebezpiecznym położeniu. Ta właśnie sytuacja, wraz z odwlekaniem dewaluacji i innych działań naprawczych, spowodowała gwałtowne osłabienie wiarygodności kredytowej Węgier w oczach międzynarodowego systemu finansowego. Co prawda Węgry wypełniały do tej pory wszystkie swoje zobowiązania finansowe, jednakże potencjalni kredytodawcy traktowali to raczej jako dowód dobrej woli aniżeli świadectwo rzeczywistej wypłacalności. Jeżeli kraj w dłuższym okresie cierpi na znaczny deficyt bilansu obrotów bieżących, wówczas potencjalni pożyczkodawcy zaczynają się niepokoić, że dłużnik – pomimo swych najlepszych chęci – po prostu nie będzie w stanie spłacić długu.

W ten sposób dochodzimy do pierwszego dylematu. Każde stwierdzenie odnoszące się do pozycji płatniczej Węgier jest bowiem względne, uzależnione od pewnych warunków. Na szczęście nie nastąpiła do tej pory katastrofa, która udowodniłaby ponad wszelką wątpliwość, że przywrócenie równowagi zewnętrznej jest dziś problemem numer jeden. Ci, których ten problem tak bardzo nie niepokoi, gotowi są argumentować, że przecież wpływy z eksportu rosną, a w dodatku Węgry posiadają znaczne rezerwy walutowe. Utrzymują oni, że być może lepiej byłoby pozwolić na utrzymywanie się zadłużenia na obecnym poziomie, a nawet na dalszy jego wzrost, lecz za to stymulować wzrost produkcji poprzez intensywniejsze przyciąganie zasobów zagranicznych.

Tabela 1
Handel zagraniczny Węgier w latach 1990–94

Wskaźniki	1990	1991	1992	1993	1994
1. **Eksport**					
a. mld USD	9,6	10,2	10,7	8,9	10,7
Zmiana w stosunku do poprzedniego roku					
b. Wskaźnik ilościowy (%)	-4,1	-4,9	1,0	-13,1	16,6
c. Wskaźnik wartościowy (%)	5,7	24,3	10,4	-2,8	37,7
2. **Import**					
a. mld USD	8,6	11,4	11,1	12,5	14,6
Zmiana w stosunku do poprzedniego roku					
b. Wskaźnik ilościowy (%)	-5,2	5,5	-7,6	20,9	14,5
c. Wskaźnik wartościowy (%)	4,1	53,9	1,3	32,3	32,2
3. **Saldo handlu zagranicznego**					
a. mld USD	0,9	-1,2	-0,4	-3,6	-3,9
b. w stosunku do PKB (%)	2,7	-3,6	-1,1	-9,4	-9,5

Tabela została zaktualizowana podczas redagowania artykułu.

Podane liczby obejmują zarówno transakcje w walutach wymienialnych, jak i niewymienialnych. Dane dla roku 1993 obejmują również import broni z Rosji realizowany w ramach spłaty wcześniejszego zadłużenia.

Ź r ó d ł o: Annual Report 1994 [1], s. 172, 180–181 i 221 oraz Hungarian Statistical Yearbook 1990 [13], s. 60.

Tabela 2
Bilans rachunku obrotów bieżących Węgier w walutach wymienialnych

Rok	mln USD	w stosunku do PKB (%)
1991	267	0,8
1992	324	0,9
1993	-3455	-9,0
1994	-3911	-9,6

Tabela została zaktualizowana podczas redagowania artykułu.

Ź r ó d ł o: *Annual Report 1994* [1], s. 172 i 234.

Fakty i doświadczenia gospodarki węgierskiej nie pozwalają co prawda na bezpośrednie odparcie tej argumentacji, jednakże nikt dzisiaj nie jest w stanie dokładnie przewidzieć jak długo jeszcze możliwe będzie kontynuowanie dotychczasowej polityki w zakresie wymiany zagranicznej. Rozwiązując ten dylemat należy wziąć pod uwagę fakt, że świat międzynarodowych finansów doświadczał zawsze nieoczekiwanych, nieprzewidywalnych zdarzeń. Może na przykład nastąpić błyskawiczna utrata zaufania, nagły, paniczny przepływ kapitału z jednego kraju do innego albo spekulacyjny atak na walutę

krajową. Destrukcyjne skutki takich wydarzeń łatwo prześledzić na przykładzie kryzysu zadłużeniowego Ameryki Łacińskiej[4]. Wskutek nagłego zablokowania dopływu kredytów oraz zagranicznych inwestycji bezpośrednich następuje szybki wypływ rezerw walutowych i w konsekwencji kraj nie jest w stanie regulować bieżących zobowiązań finansowych. Powoduje to osłabienie wiarygodności kredytowej, wskutek czego kraj pogrąża się w jeszcze głębszym kryzysie płatniczym. Następuje poważne ograniczenie importu, które pociąga za sobą spadek produkcji i eksportu. Skala recesji może osiągnąć poziom 10–15% PKB i trwać rok lub dwa powodując gwałtowny wzrost bezrobocia.

Nadrzędnym celem pakietu stabilizacyjnego jest zapobieżenie tego rodzaju wstrząsowi gospodarczemu. Zanim będzie można stwierdzić coś pewnego upłynąć musi jeszcze nieco czasu. Jednakże już dziś można powiedzieć, że szansa uniknięcia kryzysu zadłużeniowego na Węgrzech znacznie wzrosła[5]. Przedstawmy pokrótce środki, które mają służyć istotnej poprawie bilansów zewnętrznych kraju.

1. Radykalna dewaluacja oraz wcześniejsze zapowiedzi przyszłej stopniowej dewaluacji forinta będą stymulować wzrost eksportu i spadek importu.

2. Krajowi i zagraniczni eksperci usilnie debatują nad korzystnymi i niekorzystnymi aspektami różnych zasad kształtowania kursu walutowego. System stosowany obecnie przez węgierskie władze monetarne – ogłaszana z wyprzedzeniem pełzająca dewaluacja – ma pewne dobre strony. Przede wszystkim sprawia on, że zamiary polityków są jasne i zrozumiałe. Ponadto, ponieważ władze zobowiązują się zawczasu do utrzymywania faktycznego kursu walutowego w ściśle określonych granicach (widełkach), następuje ograniczenie szkodliwej spekulacji oraz zahamowanie dodatkowego importu wywoływanego oczekiwaniem na dewaluację. Z tych względów, jeśli tylko system będzie konsekwentnie stosowany, może przyczynić się do naprawy bilansu handlowego i bilansu obrotów bieżących. Przyjęte zasady kształtowania kursu walutowego wiążą się również z pewnym ryzykiem. Znacznie ograniczają one bowiem pole manewru

[4] Więcej na temat kryzysu zadłużeniowego Ameryki Łacińskiej zob.: Larrain i Selowsky [26], Sachs [33], Sunkel [35] i Williamson [39].

[5] Dzięki programowi stabilizacyjnemu niebezpieczny trend uległ zmianie: deficyt rachunku obrotów bieżących znacznie zmalał. Utrzymał się szybki wzrost eksportu, podczas gdy tempo wzrostu importu spadło. Porównaj tabela 1 w pracy [17].

władz monetarnych, praktycznie wiążą im ręce. Wszystko zależy od tego, czy pewne czynniki w znacznym stopniu niezależne od władz monetarnych – szczególnie stopa inflacji – są spójne z ogłoszonym zawczasu trendem kursu walutowego. (Do tego problemu powrócę za chwilę).

3. Spadek importu stymulowany jest nie tylko przez zmiany kursu walutowego, ale także przez podniesienie ceł importowych i kilka innych środków. Powodują one jednocześnie poprawę pozycji konkurencyjnej produkcji krajowej w porównaniu z importem. Warto przy tym zauważyć, że nie przeanalizowano dotychczas wystarczająco dokładnie wszystkich czynników powodujących znaczny wzrost intensywności importowej w poszczególnych obszarach absorpcji wewnętrznej. Same tylko regulacje kursu walutowego oraz wzrost ceł importowych z pewnością nie wystarczą do zatrzymania i choćby częściowego odwrócenia tego trendu wzrostowego importu.

4. Poprzez ograniczenie popytu krajowego pakiet stabilizacyjny skłania producentów do zachowań proeksportowych, praktycznie ich do tego zobowiązuje.

5. Kontrola wzrostu płac (i proporcjonalny do tego wzrostu podatek) zwiększy konkurencyjność węgierskich produktów tak na rynku wewnętrznym – w porównaniu do produkcji importowanej, jak i na rynkach zagranicznych.

6. Znacznie poprawiły się warunki wymienialności forinta. O wiele bardziej niż w poprzednim okresie zachęca to przedsiębiorstwa do przechowywania posiadanych pieniędzy na Węgrzech, a także zmniejsza skłonność przedsiębiorstw do pozbywania się forintów dzięki temu, że można je w każdej chwili z łatwością wymienić na waluty zagraniczne. Zmniejszyła się pokusa zamiany rezerw pieniężnych na waluty zagraniczne i przechowywania ich za granicą.

7. Banki i firmy mogą obecnie dużo łatwiej zaciągać kredyty zagraniczne w sposób bezpośredni i niezależnie od siebie. Ta decentralizacja korzystnie wpłynie na strukturę węgierskiego zadłużenia i zmniejszy problemy rządu i banku centralnego.

8. Uruchomiono najróżniejsze bodźce stymulujące rozwój eksportu. Na przykład utworzono instytucje finansowe specjalizujące się w kredytowaniu handlu zagranicznego.

Doświadczenia różnych krajów wykazują, że na efekty działania dewaluacji i innych środków oddziaływania na handel zagraniczny trzeba poczekać kilka miesięcy. Można zatem mieć nadzieję, że pa-

kiet z 12 marca 1995 zacznie korzystnie wpływać na równowagę zewnętrzną w drugiej połowie 1995 roku. Jeśli jednak okaże się, że poprawa jest niewystarczająca, to wówczas należy według mnie bez wahania przedsięwziąć dalsze kroki. Z pewnością upłynie rok lub dwa zanim zakończą się głębokie zmiany strukturalne węgierskiej gospodarki w zakresie produkcji, inwestycji, konsumpcji i handlu zagranicznego, które mogłyby trwale polepszyć sytuację w handlu zagranicznym i bilansie płatniczym. Osobiście nie wyznaczałbym liczbowych (ilościowych) kryteriów oceny sytuacji makroekonomicznej, których spełnienie miałoby oznaczać ustabilizowaną równowagę zewnętrzną. Zamiast tego przyjąłbym pewne kryteria jakościowe.

Nie można uspokajać się tym, że jakoś udało się nam uniknąć kryzysu zadłużeniowego. Należy poświęcić temu problemowi więcej uwagi. Trzeba dążyć do odzyskania pełnej wiarygodności kredytowej kraju i do przywrócenia co najmniej tak dobrej pozycji w rankingu krajów kredytobiorców jak to miało miejsce w najlepszych pod tym względem latach minionej dekady. To samo dotyczy międzynarodowej oceny perspektyw inwestycyjnych na Węgrzech oraz oceny ryzyka związanego z udzielanymi krajowi kredytami.

3
Wewnętrzna równowaga finansowa

Ceną, jaką przyjdzie zapłacić za osiągnięcie równowagi zewnętrznej, będzie pogorszenie innych, niezwykle ważnych wskaźników makroekonomicznych. Dewaluacja i wzrost ceł importowych pociągną za sobą wzrost cen. Jest jeszcze za wcześnie, aby zmierzyć ten efekt, jednak droższy import musi niewątpliwie spowodować wzrost kosztów i w konsekwencji wzrost cen. I tu pojawia się pierwszy dylemat: problem ustalenia relatywnej ważności poszczególnych zadań. Czy prawdopodobna poprawa sytuacji w zakresie równowagi zewnętrznej jest warta pewnego obciążenia, jakie prawdopodobny wzrost cen wywrze na gospodarce kraju? Moja odpowiedź jest twierdząca, pomimo że niewątpliwie pewne przyspieszenie inflacji przyniesie straty bardzo wielu obywatelom, przy tym najsilniej odczują je najbardziej bezbronni z nich. Oczywiście ocena zależy także od siły impulsu inflacyjnego i jeszcze bardziej od tego, czy **przyspieszenie** inflacji

(czyli wzrost stopy inflacji) będzie krótkotrwałe, czy też nie. Długotrwały wzrost inflacji stałby się poważnym problemem. Byłoby wielce pożądane, gdyby początkowy wzrost inflacji wywołany dewaluacją forinta stopniowo wygasł. Dotychczasowy przebieg inflacji pokazany jest w tabeli 3.

Tabela 3
Wskaźnik cen konsumpcyjnych (CPI) na Węgrzech w latach 1980–95

Rok		Przeciętna zmiana w ciągu roku (%)
1980		9,1
1981		4,6
1982		6,9
1983		7,3
1984		8,3
1985		7,0
1986		5,3
1987		8,6
1988		15,5
1989		17,0
1990		28,9
1991		35,0
1992		23,0
1993		22,5
1994		18,8
1995	styczeń-marzec [a]	24,5
	kwiecień [a]	29,2
	maj [a]	30,8
	czerwiec [a]	31,0

[a] W porównaniu z analogicznym okresem poprzedniego roku.
Ź r ó d ł o: Dla lat 1980–87: „Hungarian Statistical Yearbook 1990" [13], s. 218. Dla lat 1988–94: „Magyar statisztikai zsebkönyv 1994" [30], s. 40. Dla roku 1995: „Magyar statisztikai évkönyv 1994" [29], s. 31 i 37 oraz informacje z Centralnego Urzędu Statystycznego.

W warunkach panujących obecnie na Węgrzech dopuszczalne granice inflacji wyznaczone są zobowiązaniami rządu i banku centralnego dotyczącymi kursu walutowego. Władze monetarne zawczasu ogłosiły jak dokładnie będzie się kształtował kurs walutowy aż do 31 grudnia 1995 roku. Cel tej polityki kursu walutowego zostanie osiągnięty jedynie wtedy, gdy kupujący i sprzedający na węgierskim rynku walutowym, który jest rynkiem wolnym i dość otwartym, zaadaptują te wcześniej ogłaszane kursy walutowe w swoich transakcjach. Nie wdając się w szczegóły techniczne chciałbym podkreślić

konsekwencje tej polityki dla inflacji. Planowany trend wzrostu kursu walutowego oparty jest na prognozie pogłębiającej się luki między inflacją na Węgrzech a inflacją w tych krajach, których waluty odgrywają główną rolę w węgierskim handlu zagranicznym. Według obliczeń Ministerstwa Finansów i Banku Narodowego Węgier planowany przebieg kursu walutowego wiąże się z pewnym normatywnym ograniczeniem swobody kształtowania się inflacji mierzonej indeksem cen konsumpcyjnych (CPI). Poziom cen konsumpcyjnych na koniec roku może wzrosnąć w porównaniu z końcem poprzedniego roku o co najwyżej 28–29%. Liczba ta jest pewnym normatywnym warunkiem, a nie prognozą. Jest to górna granica, której przekroczenie spowoduje niemożność utrzymania uprzednio zapowiedzianych kursów walutowych.

Jeśli stopa inflacji na Węgrzech będzie wyższa niż założona, to nastąpi realna aprecjacja forinta: Bank Narodowy Węgier będzie musiał płacić za forinty więcej dolarów lub marek niż będą one rzeczywiście warte. Jeśli nastąpi realna aprecjacja forinta, to na rynku walutowym prędzej czy później pojawi się oczekiwanie dewaluacji, i to większej niż uprzednio zapowiedziana. W tej sytuacji nastąpiłoby odrodzenie oczekiwań dewaluacyjnych, a przecież to właśnie ich stłumienie jest celem polityki w zakresie kursu walutowego. Z tego między innymi względu jednym z głównych zadań węgierskiej polityki gospodarczej jest niedopuszczenie do tego, aby inflacja przekroczyła ów dopuszczalny poziom[6]. (Ukształtowanie się inflacji poniżej krytycznego, zdeterminowanego kursem walutowym poziomu przyniosłoby oczywiście efekt pozytywny.) Utrzymanie inflacji w dopuszczalnych granicach zależy przede wszystkim od dwóch czynników: płac i deficytu budżetowego.

3.1 Płace

Przez wiele lat Węgry doświadczały samonapędzającej się inflacji powodowanej tym, że oczekiwania wzrostu cen pobudzały wzrost płac, a jednocześnie wzrost płac i innych składników kosztów (lub oczeki-

[6] Warunek ten został spełniony. Choć inflacja znacznie wzrosła, to jednak nie przekroczyła dozwolonego pułapu. Porównaj też tabela 1 w pracy [17].

wania takiego wzrostu) powodowały wzrost cen. Wiele zależy więc od tego, czy i w jakim stopniu wzrost cen importowych zostanie przeniesiony na płace. Dewaluacja zazwyczaj odnosi skutek, jeżeli uda się temu zapobiec – przynajmniej przez jakiś czas[7]. Zwykle wymaga to formalnego porozumienia między rządem z jednej strony a organizacjami pracodawców i pracobiorców z drugiej. Do tej pory nie zawarto na Węgrzech żadnej tego rodzaju umowy. Czy zatem uda się powstrzymać wzrost płac bez takich porozumień? Czy spadek popytu wewnętrznego, strach przed bezrobociem i zrozumienie powagi sytuacji makroekonomicznej są w stanie wymusić zahamowanie wzrostu płac? Odpowiedź zależy od sektora gospodarki. Wzrost płac jest wolniejszy w tych firmach, które są blisko rynku, zależne od rynku, to znaczy w konkurujących na rynku przedsiębiorstwach produkujących towary handlowe. Presja płac jest jednak znacznie większa w gałęziach pozbawionych konkurencji i tam, gdzie wzrost płac nie wymaga „akceptacji" rynku, gdyż wynika z żądań wysuwanych pod adresem rządu. Przykładem mogą tu być monopolistyczne lub prawie monopolistyczne przedsiębiorstwa państwowe, takie jak linie kolejowe lub energetyka.

Jeśli nastąpi huśtawka płac, to dewaluacja nie wywrze praktycznie żadnego pozytywnego wpływu na gospodarkę i kraj ten – podobnie jak inne – może zostać złapany w bezsensowną, destrukcyjną pułapkę polegającą na cyklicznym powtarzaniu się fal dewaluacji i inflacji.

Wszyscy pracodawcy i pracobiorcy, jak również liderzy związków zawodowych i organizacje pracodawców, muszą dokonać świadomych, odpowiedzialnych wyborów w zakresie polityki płacowej. Odpowiedzialne zachowanie uwarunkowane jest dostępnością jasnych informacji o polityce makroekonomicznej, nie wyłączając zależności między polityką kursu walutowego a polityką płac. Osoby zainteresowane mają prawo oczekiwać nie tylko ogólnego rozjaśnienia tych makroekonomicznych współzależności, ale także przejrzystych danych liczbowych.

---

[7] Był to jeden z czynników, które zadecydowały o sukcesie izraelskiej stabilizacji w roku 1984. Więcej na ten temat w pracach: Bruno [7], Fischer [11] oraz Razin i Sadka [32].

W czasie węgierskiej stabilizacji cel ten z makroekonomicznego punktu widzenia został osiągnięty: płace nominalne rosły znacznie wolniej niż ceny. Oznaczało to znaczny spadek płac realnych. (Porównaj tabela 1 w Kornai [17].) Przywrócenie właściwych proporcji makroekonomicznych wymagało poważnych wyrzeczeń ze strony pracowników.

3.2 Budżet

Deficyt budżetowy zwykle napędza inflację. Zdarzają się jednak wyjątki od tej reguły. Może zaistnieć taki układ wewnętrznych i zewnętrznych okoliczności, który umożliwi równoczesne występowanie trwałego deficytu budżetowego i niskiej stopy inflacji[8]. Węgry nie są jednak wyjątkiem, ponieważ występują tam silne współzależności między deficytem budżetowym a inflacją.

Jedna z takich zależności widoczna jest wtedy, gdy deficyt budżetowy jest pokrywany kredytami udzielanymi przez bank centralny. Mówi się wówczas o finansowaniu deficytu drogą „drukowania pieniądza". Węgierskie prawo przewiduje górny limit finansowania deficytu w ten sposób, jednakże granica ta jest w pewnym stopniu elastyczna, gdyż możliwe jest tymczasowe podniesienie limitu drogą ustawową. W każdym razie „drukowanie pieniądza" dopuszczalne w granicach przyjętego limitu może wywierać silny wpływ na inflację.

Deficyt budżetowy może być finansowany nie tylko poprzez zaciąganie kredytu w banku centralnym, lecz także przez emisję obligacji rządowych i ich sprzedaż inwestorom krajowym i zagranicznym[9]. W ostatnich latach sprzedaż obligacji stała się stopniowo głównym źródłem finansowania deficytu. (Tabela 4 przedstawia rozmiary deficytu budżetowego i źródła jego finansowania)[10]. Metoda ta – w odróżnieniu od „drukowania pieniądza" – nie powoduje bezpośredniego wzrostu podaży pieniądza (dokładniej: bazy pieniężnej, która jest głównym wyznacznikiem wzrostu i spadku podaży pienią-

---

[8] Sytuacja taka istnieje na przykład w Stanach Zjednoczonych. Jest ona możliwa głównie dzięki temu, że krajowi i zagraniczni inwestorzy (posiadacze rezerw gotówkowych) są – jak do tej pory – skłonni finansować deficyt budżetowy kupując amerykańskie obligacje skarbowe. Nadmierny wzrost długu publicznego stał się problemem nawet w Stanach Zjednoczonych, dlatego redukcja deficytu budżetowego jest tam obecnie jednym z priorytetowych zadań polityki gospodarczej.

[9] Z makroekonomicznego punktu widzenia dokładnie taki sam charakter ma procedura polegająca na bezpośrednim zaciągnięciu przez bank centralny kredytu zagranicznego, a następnie przekazaniu go w formie kredytu udzielonego budżetowi.

[10] Pionierska praca zawierająca retrospektywną klasyfikację obróbkę, i analizę danych na temat węgierskiego długu publicznego została wykonana przez Borbély i Neményi (prace [5] oraz [6]).

dza), wiąże się jednak z kilkoma innymi czynnikami, które mogą pośrednio przyczynić się do utrzymywania się, a nawet przyspieszania inflacji. Pomińmy chwilowo pożyczki zagraniczne, o których była mowa wcześniej. Niepokojący wzrost zadłużenia wewnętrznego, jaki nastąpił w ostatnich latach, już sam w sobie zasługuje na szczególną uwagę (tabela 4). Ponadto pamiętać trzeba, że bardzo duży popyt zgłaszany przez skarb państwa na krajowym rynku kredytowym powoduje wzrost ceny kredytu, czyli stopy procentowej. Wysoka nominalna stopa procentowa jest „wbudowywana" w oczekiwania inflacyjne, co podtrzymuje wysoki poziom inflacji (lub nawet ją przyspiesza w przypadku dalszego narastania deficytu budżetowego).

Tabela 4
Wskaźniki długu publicznego

	Wskaźniki	1991	1992	1993	1994
1.	Wzrost całkowitego długu publicznego [a]				
	(ceny bieżące, mld HUF)	415,3	244,1	1040,0	641,3
	a. wobec wierzycieli krajowych	63,4	217,7	467,3	202,2
	b. wobec wierzycieli zagranicznych	351,9	26,4	572,7	439,1
2.	Wzrost bazy monetarnej (ceny bieżące, mld HUF)	179,9	188,3	172,1	178,6
3.	Stosunek deficytu finansowanego poprzez wzrost długu publicznego do całkowitego deficytu (%)	69,8	56,5	85,8	78,2
4.	Stosunek deficytu finansowanego poprzez zwiększenie bazy monetarnej do całkowitego deficytu (%)	30,2	43,5	14,2	21,8
5.	Całkowity dług krajowy skonsolidowanego systemu finansów publicznych [b] w stosunku do PKB (%)	71,1	74,9	84,5	83,2

[a] Dług publiczny obliczono przez zsumowanie całkowitego zadłużenia skarbu państwa i zadłużenia Węgierskiego Banku Narodowego.
[b] Łącznie z długiem związanym z dewaluacją, którego wyjaśnienie znaleźć można w [6], s. 142–143.
Źródło: [6], s. 139 i 145 oraz nowsze obliczenia wykonane przez Neményi.

Powstaje w ten sposób kolejne niebezpieczne błędne koło. Wysoka stopa procentowa zwiększa ciężar obsługi długu publicznego, której udział w wydatkach budżetowych wzrasta. Rosnący wskutek tego deficyt budżetowy powoduje konieczność zaciągania nowych kredytów. Zaspokojenie narastającego popytu na kredyt uwarunkowane jest

obietnicami coraz wyższego oprocentowania. Powoduje to dalszy wzrost stopy procentowej, co z kolei negatywnie wpływa na deficyt budżetowy, i tak w kółko.

Znaczne rozmiary długu publicznego same w sobie nie stanowią jeszcze powodu do alarmu. Znaczny dług publiczny jest zresztą powszechny nie tylko w krajach o niskim lub średnim poziomie rozwoju, lecz także w wielu dojrzałych gospodarkach rynkowych. Koniecznie natomiast trzeba unikać rosnącej stopy zadłużenia, pułapki zadłużenia. Niebezpieczeństwo takie może się pojawić, gdy przez dłuższy czas dług publiczny rośnie szybciej niż PKB, tak że w rezultacie stosunek długu publicznego do PKB rośnie, i to coraz szybciej. Oczywiste jest, że w takiej sytuacji dochody z podatków prędzej czy później nie wystarczą do sfinansowania słusznych zadań, takich jak zamówienia publiczne, obrona narodowa i bezpieczeństwo publiczne czy też osłona socjalna, ponieważ coraz więcej pieniędzy trzeba będzie przeznaczać na spłatę odsetek i rat długu. Po przekroczeniu pewnego punktu nie wystarczy pieniędzy nawet na to. Węgry nie osiągnęły jeszcze tego punktu, ale kilka symulacji obliczeniowych wykazało, że kontynuowanie trendu sprzed 12 marca 1995 spowodowałoby już w niedalekiej przyszłości wpadnięcie kraju w pułapkę zadłużenia i bardzo szybką ruinę finansową[11].

Nie możemy bezczynnie patrzeć na błędne koło deficytu budżetowego, wysokiej stopy procentowej i narastającego długu publicznego. Przerwanie błędnego koła i zatrzymanie niebezpiecznie rozwijających się procesów wymaga wielu różnorodnych działań. Popyt na kredyt ze strony budżetu nie jest oczywiście jedynym czynnikiem kształtującym stopę procentową. Wiele zależy od polityki stopy procentowej banku centralnego i banków komercyjnych, od sprawności sektora bankowego, od reform instytucjonalnych nakierowanych na pobudzenie wzrostu oszczędności prywatnych (takich jak rozwój systemu dobrowolnych funduszy emerytalnych i funduszy ubezpieczeń zdrowotnych) oraz od kilku innych czynników. Nie będę ich tu bliżej przedstawiał. W każdym razie powiedzieć można, że redukcja deficytu budżetowego jest koniecznym warunkiem zmniejszenia presji popytowej na rynku kredytowym. Wymaga to wielu zmian po obu stronach budżetu.

---

[11] Na długo przed obecnym programem stabilizacyjnym Oblath i Valentinyi [31] zajmowali się teoretycznymi współzależnościami i numerycznymi symulacjami tych procesów. Nowsze obliczenia znaleźć można w raporcie Banku Światowego [14].

Po stronie wydatków pakiet z 12 marca 1995 można uważać za bardzo odważny pierwszy krok. Zrobienie tego kroku wobec mnóstwa różnych sprzeciwów było bowiem dowodem odwagi politycznej rządu i większości parlamentarnej. Radykalne i zdecydowane kroki pokazały, że rząd i większość parlamentu porzuciły niezdecydowanie, przestały odkładać trudne zadania i zobowiązały się działać. Miały one dość odwagi, aby naruszyć tabu, jakim są państwowe wydatki socjalne[12]. Oznaczało to punkt zwrotny w historii węgierskiej polityki gospodarczej[13].

Niestety, dobierając środki i sposoby działania w ramach pierwszego pakietu nie uwzględniono następującej kwestii: jak wymusić niezbędne oszczędności w sposób najmniej bolesny, czyli wywołujący najmniejszy opór społeczny. Podczas prezentacji programu stabilizacyjnego nie wyjaśniono wystarczająco jasno i przekonująco wszystkich jego motywów i prawdopodobnych konsekwencji. W momencie ogłoszenia pakietu rząd nie miał żadnego długoterminowego programu transformacji gospodarczej i społecznej. Do dziś zresztą poczyniono zaledwie wstępne kroki w kierunku zainicjowania szerokiej debaty i wypracowania takiego programu. Pakiet z 12 marca 1995 roku koncentrował się tylko na przezwyciężeniu bieżących problemów i nie był zintegrowany z jakimkolwiek głębszym, szerszym i długoterminowym planem reformy.

Miejmy nadzieję, że pakiet stabilizacyjny w części odnoszącej się do budżetu stanie się zaczątkiem reformy całego systemu finansów publicznych. Na tym etapie dyskusji zaledwie nakreśliłem związki pomiędzy wydatkami rządu a inflacją i deficytem budżetowym. Problem jest jednak dużo głębszy: jak duża powinna być rola państwa w gospodarce i społeczeństwie? Przed 12 marca 1995 roku Węgry miały największy ze wszystkich krajów postsocjalistycznych stosunek wydatków budżetowych do PKB (stosunkowo największa część PKB podlegała redystrybucji przez budżet; zob. tabela 5). Niech jednak ludzie zdecydują sami czy chcą utrzymania tej „przodującej pozycji". Nie przyłączyłbym się co prawda do tych skrajnych liberałów, którzy pragnęliby zredukować rolę państwa do minimum, uważam jednak, że skala funkcji, jakie państwo obecnie (a jeszcze bardziej w przeszłości) wypełnia, jest zbyt duża. Potrzebna jest bardziej zdecentralizowana i sprawna administracja.

---

[12] Porównaj przypis 2 na początku artykułu (przyp. tłum.).

[13] Zobacz Kornai [17].

Tabela 5
Całkowite wydatki budżetowe w stosunku do PKB
(Porównanie międzynarodowe, %)

Kraj	1991	1992	1993
Bułgaria [a]	50,7	43,9	41,7
Czechy	54,2	52,8	48,5
Polska [a]	48,0	50,7	48,4
Rumunia	40,4	42,2	31,0
Węgry	58,3	63,4	60,5

Dane przedstawiające całkowite wydatki budżetowe obejmują: wydatki budżetu centralnego, wydatki budżetów lokalnych oraz wydatki funduszy pozabudżetowych. Liczby odzwierciedlają budżet skonsolidowany; wydatki obejmują spłaty odsetek, ale nie obejmują spłat długu.

[a] Wydatki nie obejmują należnych, lecz nie zapłaconych odsetek.

Ź r ó d ł o: [38], s. 138-142.

Według mnie wizja mniejszego, tańszego, ale za to sprawniejszego państwa, dla którego utrzymania wystarczy mniej podatków, powinna być myślą przewodnią całej reformy finansów publicznych. Jednym z elementów reformy jest generalny przegląd sfery socjalnej[14]. Nie zalecałbym całkowitego wycofania się państwa z tej sfery. Również w moich wcześniejszych publikacjach podkreślałem, że nie pochwalam idei demontażu państwa opiekuńczego, państwa dobrobytu. Jest ono bowiem jednym z tych wielkich osiągnięć współczesnej cywilizacji, które powinny być zachowane. Warto by jednak zredukować jego zakres i dodać inne mechanizmy zabezpieczenia społecznego[15]. Podzielam pogląd, że udział państwa w finansowaniu opieki społecznej z obowiązkowych podatków powinien być sprowadzony do skromniejszych rozmiarów, ale nie powinien być całkowicie wyeliminowany. Byłoby wskazane, aby w redystrybucji dochodu narodowego w dużo większym stopniu uczestniczyły instytucje ubezpieczeniowe o charakterze non-profit oraz inne instytucje usługowe oparte na dobrowolnych wpłatach pracodawców i pracobiorców. Dla tych, którzy gotowi są płacić, powinny istnieć szersze i dokładniej monitorowane usługi oraz programy ubezpieczeń dostępne na zasadach komercyjnych. Nie ma tu miejsca, aby szczegółowo omawiać

[14] W oryginale angielskim: *welfare system*. Por. przypis 2 na początku artykułu (przyp. tłum.).

[15] Podkreślają to również szwedzcy ekonomiści krytykujący nadmierne rozmiary systemu opiekuńczego w kraju, który jest uosobieniem państwa dobrobytu. Proponują oni reformę systemu polegającą na rozważnej redukcji wydatków państwa na cele socjalne (a nie bezlitosną ich eliminację), przy jednoczesnym podjęciu innych działań mających zrekompensować te cięcia. Porównaj Lindbeck i in. [27].

reformę sfery socjalnej, chciałem jednak ukazać jej aspekt makroekonomiczny, gdyż ten wielki i trudny problem polityki społecznej ma olbrzymie znaczenie w kwestii przezwyciężenia deficytu budżetowego[16].

Fragmenty pakietu stabilizacyjnego dotyczące finansów publicznych, a w szczególności wydatków socjalnych, są szczególnie wrażliwe na krytykę pakietu jako całości wytykającą to, że przyjęte regulacje nie stały się częścią całościowego planu reform. Warto by z całą pewnością staranniej przygotowywać kolejne kroki, uważnie wysłuchując rad ekspertów i organizacji reprezentatywnych dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a także znacznie ostrożniej decydować o redukcji wydatków na poszczególne cele. Każde cięcie wiąże się bowiem z całym szeregiem specyficznych problemów; trzeba podjąć wiele trudnych decyzji przesądzających o tym, kto zyska i kto straci. Przyjmując odpowiednie regulacje i harmonogram ich wprowadzania w życie, nie można mieć na względzie jedynie redukcji deficytu budżetowego. Najwięcej uwagi należy poświęcić kwestii jak najlepszego włączenia przemian do całościowej reformy sfery socjalnej. Redukcja zobowiązań państwa, obniżenie podatków i innych obowiązkowych opłat przeznaczonych na sfinansowanie tych zobowiązań, stworzenie nowych organizacji opartych na zasadzie dobrowolności – wszystko to powinno nastąpić jednocześnie, w sposób skoordynowany wspomagając się nawzajem. Trzeba zatroszczyć się o to, aby wyrzeczenia towarzyszące procesowi reform były jak najmniej dotkliwe. Należy starannie zadbać o to, aby proces ten przebiegał tak taktownie i humanitarnie, jak to możliwe. Obywatele powinni czuć, że w dłuższym okresie, choć skurczy się zakres świadczeń gwarantowanych przez państwo, to jednocześnie zmaleje obciążenie podatkowe, tak że w efekcie wzrośnie autonomia każdego obywatela, gdyż będzie on dysponować większą częścią swojego dochodu. Trzeba z wielką cierpliwością i wyrozumiałością wyjaśniać, że reforma sfery socjalnej leży w długookresowym interesie całego społeczeństwa Węgier. Niestety, nie robiono tego podczas projektowania i ogłaszania pierwszej grupy działań w ramach reformy sfery socjalnej. Błąd ten poważnie przyczynił się do szerokiej fali protestów i sprzeciwów wobec pierwszego etapu reformy.

---

[16] Na temat reformy sfery socjalnej więcej w Kornai [20] oraz [21] [a także w rozdziale pt. *Reforma sfery socjalnej w krajach postsocjalistycznych. Podejście normatywne* (przyp. tłum.)].

Po drugiej stronie budżetu wzrosnąć muszą wpływy z podatków. Rozwój systemu fiskalnego był dotychczas jednym z najsłabszych punktów węgierskiej transformacji. W walce pomiędzy tymi, którzy usiłują unikać podatków a poborcami podatków ci pierwsi okazali się zdecydowanie sprytniejsi i bardziej pomysłowi. W odpowiedzi na każdą zmianę wprowadzoną w systemie podatkowym obywatele unikający płacenia podatków wynajdowali szybko nowe wykręty, wymyślali nowe podstępy. Program stabilizacyjny w części dotyczącej opodatkowania zawiera zbyt wiele improwizacji, „pobrzękiwania szabelką" oraz zbyt wiele pustych obietnic. Zwiększenie obciążeń podatkowych, podobnie jak wycofywanie świadczeń społecznych, oznacza straty dla obywateli. Nikt nie utrzymuje, że obciążenia podatkowe rozkładają się sprawiedliwie. Dyskusje zaczynają się, gdy chodzi o ustalenie, kto konkretnie płaci więcej podatków lub też kto płaci podatek od wcześniej nie opodatkowanych dochodów czy majątku. Przede wszystkim zalecałbym rozszerzenie podstawy opodatkowania. Trzeba ograniczyć zakres zwolnień i ulg podatkowych i zwiększyć ściągalność podatków, szczególnie od tych, którzy unikają ich płacenia[17]. Umożliwi to z jednej strony redukcję deficytu budżetowego, a z drugiej obniżkę stawek opodatkowania. W ten sposób można stworzyć tym razem korzystne i „sprawiedliwe" błędne koło. Jeśli nastąpi wzrost „moralności podatkowej" i rozszerzenie podstawy opodatkowania, to możliwe będzie obniżenie stawek podatkowych. Dodajmy, że to właśnie te nieznośnie wysokie stawki podatkowe skłaniają ludzi do unikania podatków i do ucieczki w szarą strefę. Zatem obniżka stawek rozszerzy podstawę opodatkowania.

Często stawia się pytanie o optymalny podział zadań pomiędzy politykę fiskalną i politykę monetarną w zakresie walki z inflacją.

[17] Powszechnie uważa się, że problem unikania podatków i innych obowiązkowych płatności dotyczy głównie tzw. „czarnej strefy" gospodarki. Wolałbym jednak zarezerwować ten termin dla tych, którzy są prawdziwymi kryminalistami w sensie prawnym i moralnym i dlatego na całym świecie nie płacą podatków. Wielkim problemem w czasie transformacji jest tzw. „szara" i „niezupełnie biała" strefa gospodarki, tzn. zasadniczo uczciwi obywatele, którzy chcieliby żyć zgodnie z prawem, ale jednak nie ujawniają części swych dochodów podlegających opodatkowaniu lub przynajmniej patrzą przez palce jak inni to robią. Problem przekształcenia tej strefy (do której, jak przypuszczam, należy większość społeczeństwa) w solidnych, przestrzegających prawa podatników wykracza poza ramy tego opracowania. Chciałbym jednak zauważyć, że nie uda się tego dokonać samymi tylko politycznymi („dyplomatycznymi") metodami.

Niektórzy uważają, że polityka monetarna powinna być znacznie bardziej restrykcyjna, aby utrzymywać inflację na niskim poziomie przy niezmienionym deficycie budżetowym. Według mnie byłoby to zbyt kosztowne i brutalne. Drakońskie cięcia zagregowanej podaży pieniądza dokonane poprzez radykalną podwyżkę stóp procentowych banku centralnego wywarłyby szkodliwy wpływ na produkcję i inwestycje. Dotknęłyby one zarówno przedsiębiorstw nieefektywnych, przynoszących straty, niekonkurencyjnych, jak i firm rentownych, efektywnych i konkurencyjnych. Uważam, że możliwość już nie tyle zwykłego kontrolowania, co raczej drastycznego ograniczenia podaży kredytu należy traktować jako hamulec bezpieczeństwa na wypadek gwałtownego, nadmiernego wzrostu inflacji lub zagrożenia wymknięciem się tego typu procesu spod kontroli.

W ten sposób dotknęliśmy następnego zagadnienia: perspektyw wzrostu produkcji realnej.

4
Recesja czy ożywienie i trwały wzrost?

Zarówno na Węgrzech, jak i w innych krajach trwa w ostatnich latach szeroka dyskusja nad przyczynami recesji dotykającej kraje postsocjalistyczne w czasie transformacji, jak również nad warunkami niezbędnymi do szybkiego ożywienia i pobudzenia trwałego wzrostu gospodarczego[18]. Już zimą 1992–93 miałem nadzieję, że nadchodzi wreszcie długo oczekiwane ożywienie, jednak była ona przedwczesna. Ówczesny rząd ograniczył się do stymulowania gospodarki przez takie popularne działania, jak na przykład generalna ekspansja podaży kredytu i pobudzanie wzrostu zagregowanego popytu wewnętrznego. Unikał jednocześnie kroków koniecznych, ale niepopularnych. Na przykład nie przeprowadził dewaluacji, którą zalecało wielu ekonomistów (włącznie ze mną), faktycznie kontynuował politykę realnej aprecjacji forinta. Był to jeden z czynników, które przyczyniły się do powstania ambiwalentnych zjawisk gospodarczych w roku 1994. Co

[18] Na temat dyskusji na Węgrzech więcej w pracach: Balassa [2], Békesi [3], Csaba [9], Erdős [10], Kopits [16] oraz Köves [24]. Spośród pozycji zagranicznych polecam: Berg [4], Calvo i Coricelli [8], Holzmann, Gács i Winckler [12], Kołodko [15] oraz Saunders [34].

prawda wzmocnieniu uległy czynniki stymulujące ożywienie i po raz pierwszy od wielu lat nastąpił realny wzrost gospodarczy, ale – jak już wcześniej wspomniałem – jednocześnie nasiliły się napięcia zakłócające równowagę.

Trwa debata między zwolennikami ograniczania i stymulowania wzrostu produkcji realnej. Zauważyć można dwie skrajne opinie. Pierwsza w drastycznym zahamowaniu produkcji upatruje jedyny sposób ograniczenia „głodu importowego" i przywrócenia równowagi bilansu handlowego i bilansu obrotów bieżących. Zwolennicy tego poglądu nie uważają ograniczenia produkcji za negatywny, prawdopodobnie nieunikniony efekt uboczny szerszej terapii, lecz za terapię samą w sobie. Po przeciwnej stronie spektrum stoją wyznawcy poglądu, w myśl którego trzeba zaakceptować bieżący (a nawet wyższy) poziom deficytu budżetowego oraz dalsze pogłębianie się nierównowagi bilansu obrotów bieżących w celu przyspieszenia (a nie dławienia) ożywienia gospodarczego.

Program stabilizacyjny z 12 marca 1995 roku, a przynajmniej opublikowane prognozy ilościowe, unikają obu tych skrajności. W programie nie znalazły się żadne środki bezpośrednio stymulujące wzrost produkcji. Przeciwnie, jak na razie program jest umiarkowany, dostosowany do skali problemów handlu zagranicznego i napięć finansowych. Nakreśla o wiele skromniejsze cele odnośnie do wzrostu produkcji niż można by wytyczyć, gdyby polityka makroekonomiczna ostatnich dwóch, trzech lat była bardziej zrównoważona. Wyznaczono następujący cel: **nie dopuścić do spadku** PKB, a jeśli będzie to możliwe – kontynuować odnotowany w poprzednim roku 1–2 procentowy wzrost. Program przewiduje **zmianę struktury** przeznaczenia produkcji (przy prawie niezmienionym jej poziomie), polegającą na wzroście udziału eksportu i inwestycji oraz spadku udziału konsumpcji, szczególnie konsumpcji zbiorowej finansowanej z budżetu. Natomiast jeśli chodzi o źródła pochodzenia całkowitego zużycia wewnętrznego, nastąpić powinien wzrost udziału produktów i usług wytwarzanych w kraju i spadek udziału dóbr importowanych[19]

[19] Konieczność szybkich **zmian strukturalnych**, o których tutaj mowa, przy zamierzonym bardzo umiarkowanym wzroście gospodarczym, była jednym z głównych wątków artykułu opublikowanego przeze mnie latem 1994 roku (zobacz Kornai [18]). W mojej ocenie program z 12 marca 1995 w części odnoszącej się do tych problemów jest bardzo bliski moim ówczesnym propozycjom. W założeniach programu znalazł miejsce jeszcze jeden pomysł przedstawiony w owym artykule: idea

(porównaj tabela 6). Tempo i głębokość tych zmian zależy od kilku czynników, między innymi od wspomnianych działań stabilizacyjnych. Czas pokaże jak szybko mogą nastąpić konieczne zmiany strukturalne. Nie ukrywam, że mam w tym względzie wiele obaw. Czy podjęte działania nie okażą się zbyt ostre powodując nagły, nadmierny spadek zagregowanego popytu? Czy towarzyszyć temu będzie silniejszy niż oczekiwano spadek produkcji? Jeśli tak, to czy nie doprowadzi to do takiego spadku dochodów podatkowych, który podważy pierwotny cel, jakim jest redukcja deficytu budżetowego?

Tabela 6
Wykorzystanie PKB

Wskaźniki	1991	1992	1993	1994	1995
1. Konsumpcja indywidualna	68,6	72,8	74,0	72,4	68,3
2. Konsumpcja zbiorowa [a]	9,4	12,0	14,4	11,7	11,4
3. Całkowita konsumpcja [b] (1+2)	80,6	84,8	88,4	85,0	79,7
4. Całkowite inwestycje	20,4	15,5	19,9	21,5	22,4
5. Zużycie wewnętrzne (3+4)	101,1	100,3	108,2	106,4	102,1
6. Saldo handlu zagranicznego	-1,1	-0,3	-8,2	-6,4	-2,1
Eksport	-	31,5	26,5	-	34,9
Import	-	31,8	34,7	-	37,0

Tabela została zaktualizowana podczas redagowania artykułu.

[a] Dane dla roku 1993 obejmują również import broni z Rosji realizowany w ramach spłaty wcześniejszego zadłużenia.

[b] Ze względu na brak danych, całkowita konsumpcja w roku 1991 zawiera dywidendy bankowe w kwocie 64,4 mld HUF, tzn. 2,6% PKB, które nie zostały rozdysponowane pomiędzy gospodarstwa domowe i skarb państwa.

Ź r ó d ł o: Dla roku 1991: „Magyar statisztikai évkönyv 1993" [28], s. 72–73. Dla lat 1992–93: „Magyar statisztikai zsebkönyv 1994" [30], s. 107–108. Dla roku 1994: [36], s. 76. Dla roku 1995: [25], s. 3.

Kolejnym poważnym powodem do niepokoju związanym z ograniczaniem produkcji jest sprzeczność pomiędzy krótko- i długookresowym myśleniem. Węgry muszą dziś żeglować w bardzo trudnych warunkach. Trzeba dziś sterować krajem pomiędzy kilkoma Scyllami i Charybdami jednocześnie. Istnieje niebezpieczeństwo tego, że politycy odpowiedzialni za gospodarkę będą prawie całkowicie pochłonięci problemami bieżącymi i krótkookresowymi. Nie wolno zaak-

---

jednoczesnego, równoległego wprowadzania środków nakierowanych na przywrócenie równowagi i na stymulowanie wzrostu. Więcej na ten temat za chwilę.

ceptować takiego stylu działania chociażby dlatego, że to właśnie ciągłe odkładanie zadań długoterminowych doprowadziło do obecnego spiętrzenia problemów. Wiele zadań musi być wykonanych natychmiast, tak aby mogły one przyczynić się do trwałego wzrostu gospodarczego, po stosunkowo długim okresie wyczekiwania. Niezwykle ważne jest jednak, by każde pilne zadanie oceniać dziś nie tylko z punktu widzenia straży pożarnej zapobiegającej katastrofie, ale także z perspektywy głębokich, systemowych reform zorientowanych na dokończenie procesu transformacji i trwały wzrost gospodarczy. Zatem decyzje powinny być podejmowane po starannym rozważeniu wszystkich „za" i „przeciw" z punktu widzenia zarówno krótkiego, jak i długiego okresu. A oto kilka przykładów:

1. Przy podejmowaniu decyzji o prywatyzacji głównym kryterium jest obecnie dochód budżetu z tego tytułu. Nie powinno to być jedyne kryterium. Nie mniej istotne jest to, w jakim stopniu potencjalny nowy właściciel przyczyni się do podwyższenia kapitału, realizacji projektów inwestycyjnych i transferu nowych technologii.

2. Obserwując rozwój sektora finansowego warto pamiętać, że banki również mogą przyczynić się do rozwiązania obecnych problemów równowagi zewnętrznej i wewnętrznej. Ważne jest stworzenie instytucji kredytu długoterminowego oraz zwiększenie dostępności kredytu na cele produkcyjne i na inwestycje mieszkaniowe. Wiąże się to z zapewnieniem warunków koniecznych do rozpowszechnienia depozytów długoterminowych, a także ze stworzeniem sieci dobrowolnych funduszy emerytalnych i funduszy ubezpieczeń zdrowotnych oraz z pobudzaniem aktywności inwestycyjnej tych funduszy oraz prywatnych firm ubezpieczeniowych.

3. Ważne jest ograniczenie wydatków budżetowych; warto by też większą niż dotychczas część tych wydatków przeznaczać na cele inwestycyjne.

4. Redukcja deficytu budżetowego wymaga ostrych cięć. Nie wolno jednak zapominać o wnioskach płynących z najnowszych teorii wzrostu, według których badania naukowe zorientowane na postęp technologiczny oraz podnoszenie kwalifikacji siły roboczej to jedne z podstawowych czynników wzrostu. Rozwój tych czynników wymaga jednak nieustannego finansowania, którego nie wolno ograniczyć, nawet tymczasowo.

Nacisk na względy długookresowe może pomóc w uzyskaniu politycznej akceptacji programu stabilizacyjnego. Co prawda radykalność

podjętych środków i tempo ich wprowadzenia wynikają przede wszystkim z potrzeby zaradzenia problemom bieżącym, krótkookresowym oraz zapobieżenia jeszcze większym kłopotom w przyszłości, jednak taka argumentacja nie przekona milionów ludzi do akceptacji znacznych wyrzeczeń. Jeśli w ogóle są oni skłonni je zaakceptować, to tylko dzięki nadziei na lepszą przyszłość[20]. Wchodzimy w ten sposób w ostatni obszar problemów poruszonych w tym opracowaniu: związki między ekonomią i polityką.

5
Stabilność gospodarcza i polityczna

W poprzednich częściach pracy zajmowałem się konfliktami pomiędzy różnymi wymaganiami ekonomicznymi. Omawiałem sprzeczności polegające na tym, że w im większym stopniu spełnione jest jedno kryterium ekonomiczne, tym większe ustępstwa poczynić trzeba wobec drugiego. Istnieje jednak jeszcze poważniejszy konflikt dotyczący odmiennych wymagań stabilności politycznej i gospodarczej.

Wraz z umocnieniem demokratycznego systemu politycznego i wejściem na ścieżkę trwałego wzrostu gospodarczego możliwe jest przezwyciężenie tego konfliktu tak, że w efekcie stabilność polityczna i gospodarcza wzajemnie się umocnią. Jednakże w świecie transformacji postsocjalistycznej konflikt między tymi dwoma aspektami stabilności jest powszechny. Kiedy gospodarka wchodzi w stagnację lub nawet recesję i społeczeństwem targają wstrząsy, wówczas może on osiągnąć niebezpieczne rozmiary.

Jak już wspominałem, elementy pakietu stabilizacyjnego z 12 marca 1995 roku nie zostały dobrane wystarczająco dobrze, zarówno z politycznego, jak i z ekonomicznego punktu widzenia. Program był prezentowany niezręcznie, czasami w nieczuły, prawie obraźliwy sposób. Ani jego motywy, ani prawdopodobne efekty nie zostały

[20] W maju 1995 premier ogłosił publicznie, że przygotowany został pierwszy szkic rządowego średnio- i długookresowego planu reform. Jednakże jest on wciąż nieznany nawet w wąskim gronie profesjonalnych ekonomistów, nie mówiąc już o szerszej części społeczeństwa. Odkładanie tego zadania jest bardzo poważnym błędem. Byłoby dużo lepiej, gdyby społeczeństwo mogło poznawać równocześnie plany krótko-, średnio- i długookresowy i gdyby widziało, że są one ze sobą zintegrowane.

społeczeństwu wyjaśnione w wystarczającym stopniu. Lecz nawet staranniejszy, lepiej przemyślany dobór składników programu i bardziej przekonujący sposób jego prezentacji nie odwróciłyby dotkliwych strat, jakie przyniósł on wielu ludziom obniżając ich stopę życiową i naruszając poczucie bezpieczeństwa. Dlatego nie dziwi szeroki sprzeciw wobec programu. Mam tu na myśli nie tylko protesty opozycji w parlamencie, które są normalnym zjawiskiem w demokracji parlamentarnej, lecz także masowe, pozaparlamentarne protesty różnego rodzaju. Niemal wszystkie warstwy społeczne i grupy interesów protestowały lub przynajmniej ostro krytykowały program stabilizacyjny. W ciągu kilku tygodni od ogłoszenia pakietu posmakowaliśmy prawie wszystkich form masowego protestu: od publicznej krytyki w prasie i telewizji do demonstracji ulicznych i delegacji wysyłanych do parlamentu; od gróźb strajku do pierwszego prawdziwego strajku. W artykule opublikowanym w piśmie radykalnej, pozaparlamentarnej prawicy namawiano do stosowania „obywatelskiego nieposłuszeństwa" i do odmowy płacenia podatków. A był to zaledwie początek, odczuwalne skutki wprowadzenia programu dopiero nadejdą. Powstaje zatem pytanie: czy program stabilizacyjny jest w ogóle wykonalny – pod względem politycznym, a nie ekonomicznym?

Jesteśmy dopiero na początku trudnej drogi. Czy obecny rząd koalicji Partii Socjalistycznej i Wolnych Demokratów będzie w stanie zrealizować trudny program? I czy zdoła to zrobić nie naruszając przy tym zasad demokracji parlamentarnej, zgodnie z wyraźnym zobowiązaniem rządzących partii?

Na Węgrzech nastąpiła obecnie osobliwa zamiana ról. Mówiąc w pewnym uproszczeniu, Partia Socjalistyczna, wygrawszy wybory dzięki uwydatnianiu swojej wrażliwości społecznej, realizuje obecnie program „thatcherowski". W tym czasie politycy określający siebie jako „konserwatyści na prawo od centrum" posługują się argumentami socjaldemokratycznymi, a więc postulują rozrost państwa opiekuńczego i zaspokojenie żądań płacowych pracowników. Jak długo trwać będzie to odwrócenie ról?

Nie potrafiłbym postawić prognozy, zresztą wcale nie chcę tego robić. Zamiast tego – zgodnie z tytułem pracy – przedstawiam dylemat.

Społeczeństwo węgierskie w pierwszej fazie realizacji programu stabilizacyjnego jest niemal klasycznym przykładem przypadku określanego w teorii gier mianem „dylematu więźnia". W teorii istnieją dwa rozwiązania tego dylematu.

Pierwsze określane jest mianem rozwiązania „bez współpracy". W teoretycznym modelu gry każdy więzień dąży do realizacji swoich własnych interesów, co ma samodestrukcyjne skutki. Jeśli każda warstwa społeczna, każda grupa interesu będzie chciała uniknąć zapłacenia swojego udziału i będzie dążyła do utrzymania lub nawet polepszenia swojej pozycji finansowej kosztem innych warstw i grup interesu, to w efekcie wszyscy razem na tym stracą. Przywrócenie równowagi i ożywienie produkcji nie będzie możliwe. Nastąpi dalsze pogorszenie międzynarodowej opinii kraju. Ani kredytodawcy, ani inwestorzy (zarówno zagraniczni, jak i krajowi) nie uwierzą, że kraj torturowany masowymi protestami i strajkami stanowi dobre miejsce na lokatę ich pieniędzy. Niestabilność polityczna doprowadzi do dalszej destabilizacji gospodarki. Im bardziej zawzięta i skuteczna będzie walka każdej grupy o własne interesy, tym bardziej niszczycielskie będą łączne konsekwencje tej walki.

Teoria gier (i zdrowy rozsądek będący ponad podziałami) wyraźnie wskazuje na alternatywne rozwiązanie modelowego „dylematu więźnia" oparte na współpracy. Więźniowie muszą się ze sobą pogodzić, obaj muszą pójść na kompromis, z czegoś ustąpić. W efekcie żaden nie uzyskuje tego, co ze swojego punktu widzenia uważał za najlepsze, jednak łącznie wychodzą oni na tym lepiej niż gdyby zachowywali się egoistycznie. Wszyscy obywatele Węgier są więźniami obecnej sytuacji. Czy każda dotknięta grupa społeczna, zawodowa, branża lub region gotowa jest z czegoś ustąpić, coś poświęcić, zrezygnować z pewnych przywilejów i korzyści, a nie tylko oczekiwać tego od innych? Czy jesteśmy na tyle dojrzali, by wybrać rozwiązanie oparte na współpracy? Jest to dylemat, na który wszystkie partie, stowarzyszenia, organizacje i obywatele muszą sobie same odpowiedzieć, zgodnie z własnym sumieniem.

Bibliografia

[1] *Annual Report 1994*, National Bank of Hungary, Budapest 1995.

[2] Balassa Á., *Van-e válság, és ha igen, miféle?* (Czy trwa kryzys, a jeśli tak, to jakiego rodzaju?), „Népszabadság", 1994, 29 października, s. 17 i 21.

[3] Békesi L., *Mást választhatunk, de „jobbat" aligha* (Możemy wybrać coś innego, lecz nie lepszego), „Népszabadság", 1995, 8 lipca, s. 17–18.

[4] Berg A., *Supply and Demand Factors in the Output Decline in East and Central Europe*, „Empirica", 1994, nr 21 (1), s. 3-36.

[5] Borbély L. A., Neményi J., *Az államadósság növekedésének összetevői 1990-1992-ben* (Przyczyny wzrostu długu publicznego w latach 1990-1992), „Közgazdasági Szemle", 1994, nr 41 (2), s. 110-126.

[6] Borbély L. A., Neményi J., *Eladósodás, a külső és belső államadósság alakulása az átmenet gazdaságában (1990-1993)* (Zadłużenie gospodarek w okresie transformacji; wzrost długu krajowego i zagranicznego w latach 1990-1993), w: T. Mellár (red.), *Rendszerváltás és stabilizáció. A piacgazdasági átmenet első évei* (Zmiana systemu a stabilizacja. Pierwsze lata transformacji w kierunku gospodarki rynkowej), Magyar Trendkutató Központ, Budapest 1995, s. 123–166.

[7] Bruno M., *Crisis, Stabilization, and Economic Reform: Therapy by Consensus*, Oxford University Press, New York 1993.

[8] Calvo G., Coricelli F., *Output Collapse in Eastern Europe*, „IMF Staff Papers", 1993, nr 40 (1), s. 32–52.

[9] Csaba L., *Gazdaságstratégia helyett konjunktúra-politika* (Polityka koniunkturalna zamiast strategii gospodarczej), „Külgazdaság", 1995, nr 39 (3), s. 36–46.

[10] Erdős T., *A tartós gazdasági növekedés realitásai és akadályai* (Realia trwałego wzrostu gospodarczego i przeszkody na drodze do niego), „Közgazdasági Szemle", 1994, nr 41 (6), s. 463–477.

[11] Fischer S., *The Israeli Stabilization Program, 1985-1986*, „The American Economic Review", 1987, nr 77 (2), s. 275–278.

[12] Holzmann R., Gács J., Winckler G. (red.), *Output Decline in Eastern Europe: Unavoidable, External Influence or Homemade?*, „International Studies in Economics and Econometrics", seria nr 34, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Boston i London 1995.

[13] *Hungarian Statistical Yearbook 1990*, Central Statistical Office, Budapest 1991.

[14] *Hungary: Structural Reforms for Sustainable Growth. First Draft*, dokument Banku Światowego, Country Operations Division, Central Europe Department, raport nr 3577-HU, Washington, 10 lutego 1995.

[15] Kołodko G. W., *From Output Collapse to Sustainable Growth in Transition Economies. The Fiscal Implications*, „Working Papers" nr 35, Instytut Finansów, Warszawa 1993.

[16] Kopits G., *Midway in the Transition*, „Acta Oeconomica", 1994, nr 46 (3/4), s. 267–292.

[17] Kornai J., *Adjustment without Recession. A Case Study of Hungarian Stabilization* (Stabilizacja bez recesji. Przypadek gospodarki Węgier), „Struggle and Hope", Edward Elgar, Cheltenham 1996.

[18] Kornai J., *Lasting Growth as the Top Priority. Tensions and Government Economic Policy in Hungary* (Trwały wzrost jako główny priorytet. Rządowa polityka gospodarcza i źródła napięć makroekonomicznych na Węgrzech), „Struggle and Hope", op. cit.

[19] Kornai J., *Paying the Bill for Goulash Communism. Hungarian Development and Macro Stabilization in a Political Economic Perspective* (Rachunek za komunistyczny gulasz. Węgierski rozwój i makrostabilizacja w ujęciu ekonomii politycznej), „Struggle and Hope", op. cit.

[20] Kornai J., *The Citizen and the State: Reform of the Welfare System*, „Struggle and Hope", op. cit.

[21] Kornai J., *The Social Issue in the Era of Transition. Janos Kornai in Conversation with Mihaly Laki*, „Struggle and Hope", op. cit.

[22] Kornai J., *Transformational Recession: A General Phenomenon Examined through the Example of Hungary's Development*, „Economie Appliquée", 1993, nr 46 (2), s. 181–227.
[23] Kornai J., *Visszaesés, veszteglés vagy fellendülés* (Recesja, stagnacja czy ożywienie), „Magyar Hírlap", 14 grudnia 1992, s. 12–13.
[24] Köves A., *Egy alternatív gazdaságpolitika szükségessége és lehetősége* (Potrzeba i zakres alternatywnej polityki gospodarczej), „Külgazdaság", 1995, nr 39 (6), s. 4–17.
[25] *KSH Statisztikai Hirek* (CSO Statistical News), „Central Statistical Office", 2 kwietnia 1996.
[26] Larrain F. B., Selowsky M., (red.), *The Public Sector and the Latin American Crisis*, ICS Press, International Center for Economic Growth, San Francisco 1991.
[27] Lindbeck A., Molander P., Persson T. i in., *Turning Sweden Around*, MIT Press, Cambridge MA i London 1994.
[28] *Magyar statisztikai évkönyv 1993* (Rocznik statystyczny Węgier 1993), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1994.
[29] *Magyar statisztikai évkönyv 1994* (Rocznik statystyczny Węgier 1993), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1995.
[30] *Magyar statisztikai zsebkönyv 1994* (Mały rocznik statystyczny Węgier 1994), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1995.
[31] Oblath G., Valentinyi Á., *Seignorage és inflációs adó – néhány makroökonómiai összefüggés magyarországi alkalmazása. I. A pénzteremtésből eredő állami bevétel és az államadosság. II. Az államháztartás, a jegybank és az államadósság dinamikája* (*Seignorage* i podatek inflacyjny – analiza pewnych relacji makroekonomicznych na przykładzie Węgier. I. Dochód państwa z tytułu kreacji pieniądza a dług publiczny. II. Budżet, bank emisyjny i dynamika długu publicznego), „Közgazdasági Szemle", 1993, nr 40 (10), s. 825–947 oraz nr 40 (11), s. 939–974.
[32] Razin A., Sadka E., *The Economy of Modern Israel: Malaise and Promise*, University of Chicago Press, Chicago i London 1993.
[33] Sachs J. D., red., *Developing Country Debt and Economic Performance*, University of Chicago Press i National Bureau of Economic Research, Chicago 1989.
[34] Saunders C. T., red., *Eastern Europe in Crisis and the Way Out*, Vienna Institute for Comparative Studies i Macmillan, Houndmills i London 1995.
[35] Sunkel O., red., *Development from Within. Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder i London 1993.
[36] *Tájékoztató* (Biuletyn), Central Statistical Office, pierwszy kwartał 1995.
[37] *Transition Report*, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Londyn 1995.
[38] Tyrie A., *Statistical Review. Recent Macroeconomic Developments*, „Economics of Transition", 1995, nr 3 (1), s. 129–148.
[39] Williamson J., red., *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington 1990.
[40] Żukowski R., Stabilization and Recession in a Transitional Economy: The Case of Poland, „World Development", 1993, nr 21 (7), s. 1163–1178.

Tłumaczył Michał Konopczyński

RACHUNEK ZA KOMUNISTYCZNY GULASZ. WĘGIERSKI ROZWÓJ I MAKROSTABILIZACJA W UJĘCIU EKONOMII POLITYCZNEJ[1]

I
Wprowadzenie: cztery cechy polityki gospodarczej Węgier

Pomimo zasadniczych podobieństw droga węgierskiej gospodarki od centralnie planowanej do rynkowej ma wiele cech, które odróżniają ją od gospodarek pozostałych krajów postsocjalistycznych. Nie dążąc do przedstawienia całościowego obrazu zajmę się czterema ważnymi

[1] Moje badania były wspierane przez Węgierską Narodową Fundację Badań Naukowych (OTKA), Kolegium Budapeszteńskie, Instytut Studiów Zaawansowanych oraz przez Bank Światowy. Wśród tych, z rad których korzystałem, znajdują się: László Akar, Zsolt Ámon, Rudolf Andorka, Francis Bator, Tamás Bauer, Lajos Bokros, Katalin Bossányi, Michael Bruno, Richard Cooper, Zsuzsa Dániel, Tibor Erdős, Endre Gács, Alan Gelb, Béla Greskovits, Stanley Fischer, Eszter Hamza, György Kopits, Álmos Kovács, Judit Neményi, András Simonovits, Robert Solow, György Surányi, Katalin Szabó, Márton Tardos i László Urbán. Dziękuję im wszystkim za wartościowe uwagi.

cechami węgierskiej polityki gospodarczej. Niektóre z nich mogą występować także pojedynczo w innych krajach tego regionu Europy lub bardziej precyzyjnie: w niektórych krajach w określonym czasie. Charakterystyczne dla węgierskiego rozwoju jest współwystępowanie tych czterech cech.

Po pierwsze, priorytetem polityki gospodarczej Węgier był – na krótszą metę – wzrost dobrobytu materialnego, a na dłuższą metę – wobec narastających problemów ekonomicznych i wykazującej stagnację czy spadek produkcji gospodarki – zahamowanie spadku stopy życiowej. Warunki panujące na Węgrzech zostały wcześniej określone mianem „komunistycznego gulaszu". Polityka prowadzona przez kilka lat po zmianie systemu komunistycznego kontynuowała w tym względzie politykę wcześniejszą i trafnie może być nazwana „gulaszem postkomunistycznym".

Po drugie, chroniące całe społeczeństwo paternalistyczne „państwo dobrobytu" było rozwijane przez kilka dziesięcioleci. Węgry mogą rywalizować z większością rozwiniętych krajów skandynawskich w zakresie skodyfikowanych uprawnień do przywilejów i w zakresie udziału wydatków socjalnych w podzielonym produkcie krajowym brutto (PKB), zważywszy że produkcja na głowę na Węgrzech jest jedynie małym ułamkiem produkcji na głowę w tych krajach. Pomimo że w tym czasie pojawiały się podobne tendencje we wszystkich państwach wschodnioeuropejskich, Węgry poszły najdalej i pod tym względem nie mają w swoim regionie kraju podobnego.

Po trzecie, proces transformacji na Węgrzech trwa kilka dziesięcioleci; pierwsze kroki były przedsięwzięte już w latach sześćdziesiątych. Chociaż można podać przykłady wydarzeń będących swego rodzaju kamieniami milowymi, proces ten był procesem stopniowym. Podobny stopniowy rozwój wystąpił jedynie w Słowenii[2]. W oczach tych, którzy odróżniają „terapię szokową" czy strategię „wielkiego przełomu" od strategii „stopniowych zmian", Węgry są przedsta-

[2] Jugosławia zabrała się za rozmontowywanie gospodarki centralnie sterowanej zanim to uczyniły Węgry i w tym kontekście proces reform ma tam dłuższą historię. Słowenia jest jedynym państwem powstałym z byłej Jugosławii, gdzie zmiana systemu politycznego dokonywała się w sposób nieprzerwany. Przerwy natomiast pojawiły się we wszystkich pozostałych państwach wchodzących w przeszłości w skład byłej Jugosławii, czego przyczyną były konflikty i wojny toczone pomiędzy tymi państwami czy grupami etnicznymi.

wicielem tego drugiego ekstremum. Węgierski model charakteryzuje się polityką stopniowych zmian.

Wreszcie Węgry odznaczały się przez dziesięciolecia względnym spokojem politycznym. Dopóki transformacja w niektórych krajach połączona była z dobrobytem obywateli, nie towarzyszyły jej niepokoje. Podczas gdy w kilku krajach zmiana systemu politycznego przebiegała w błyskawicznym tempie i w spektakularnych warunkach (zburzenie muru berlińskiego, masowe demonstracje na ulicach Pragi, rozstrzelanie rumuńskiego dyktatora), na Węgrzech kontynuowano rozciągnięte w czasie powściągliwe pertraktacje między rządzącymi politykami starego układu a dotychczas represjonowaną opozycją, osiągając porozumienie co do wolnych wyborów i nowej konstytucji. Przez dziesięciolecia na Węgrzech prawie w ogóle nie było strajków czy demonstracji ulicznych. Chociaż problemy gospodarcze narastały, kolejne rządy wolały podejmować kompromisowe decyzje niż zdecydować się na środki, które mogłyby sprzyjać powstaniu silnej opozycji i pociągnąć za sobą ryzyko destabilizacji politycznej.

Wspomniane cztery cechy stanowią o swoistej odrębności węgierskiej transformacji. To studium ma przyczynić się do zrozumienia, dlaczego te cechy są istotne, jak są ze sobą powiązane i jakie spowodowały skutki, korzystne i niekorzystne.

Węgierski fenomen gospodarczy chcę zbadać na gruncie ekonomii politycznej. Sposób myślenia polityków i mentalność społeczeństwa są kształtowane przez historię, w której są osadzone polityka z gospodarką. Ten kontekst oraz wzajemne oddziaływanie na siebie polityki i gospodarki są często pomijane w analizach polityczno-gospodarczych oraz zaleceniach właściwych podejściu technokratycznemu. Chciałbym w swojej analizie uzupełnić ten brak[3].

W niektórych miejscach czynię porównania z innymi krajami, które służą lepszemu naświetleniu cech charakterystycznych węgierskiego rozwoju. Powstrzymuję się również od osądzenia zarówno tego, który kraj kroczy lepszą drogą, jak i tego, którego kraju politycy podjęli mądrzejsze decyzje.

---

[3] Studium nie zamierza ukryć zasadniczego przedmiotu węgierskiej reformy i transformacji. Kilka bardzo istotnych kwestii jest jedynie wspomnianych albo wręcz pominiętych (jak np. inflacja czy przystąpienie do Unii Europejskiej).

2
Przegląd historii politycznej

Z punktu widzenia przedmiotu analizy ostatnie cztery dziesięciolecia węgierskiej historii można podzielić na okresy, jak to pokazano na schemacie 1.

Schemat 1
Okresy czterech ostatnich dekad węgierskiej historii

Wydarzenia	Okresy w sferze politycznej	Okresy w sferze gospodarczej		
		Priorytety polityki gospodarczej	Transformacja stosunków własnościowych i instytucji	
23 października 1956 roku wybuch rewolucji	Rewolucja			
4 listopada 1956 roku początek radzieckiej interwencji	Represje			
22 marca 1963 roku amnestia polityczna	Łagodzenie dyktatury	Priorytet nadany bieżącemu dobrobytowi, bezpieczeństwu i spokojowi	Stopniowa transformacja	Faza socjalizmu reformowanego
1 stycznia 1968 roku początek „nowego mechanizmu ekonomicznego"				
13 czerwca 1989 roku początek negocjacji między partią komunistyczną i opozycją	Przemiana w system wielopartyjny			
23 maja 1990 roku pierwsze posiedzenie demokratycznie wybranego parlamentu	Demokracja parlamentarna	Podjęcie kroków zmierzających do odzyskania równowagi w skali makro		Faza postsocjalistyczna
12 marca 1995 roku ogłoszenie programu stabilizacji				

2.1
Rewolucja 1956 roku i lata represji

Wyróżnioną na schemacie 1 datą o wielkiej doniosłości w okresie socjalizmu jest 23 października 1956 roku, dzień wybuchu rewolucji węgierskiej. Węgry były jedynym w historii krajem bloku socjalistycznego, który przeżył zbrojną rebelię przeciwko panującemu porządkowi politycznemu i sowieckiej okupacji[4]. Siły rewolucyjne na krótko przejęły władzę. Tych kilka dni wolności wystarczyło jednak partiom politycznym do zorganizowania się. Na czele odrodzonego, wielopartyjnego, koalicyjnego rządu, utworzonego zanim siły komunistyczne zdążyły się ponownie zorganizować, stał komunista-reformator Imre Nagy.

Chociaż sporadycznie, podczas rewolucji występowały przypadki antykomunistycznych linczów. Rozpoczęły się prześladowania, wymiana szefostwa wielu fabryk i urzędów publicznych. Powodowany tymi wydarzeniami strach pozostawił niezatarte wspomnienia w świadomości kierownictwa partyjno-państwowego.

Zaledwie dwa tygodnie później rewolucja została zmiażdżona przez Armię Radziecką. Ponownie został narzucony system jednopartyjny z posiadającą monopol władzy partią komunistyczną kierowaną przez Jánosa Kádára. Krótką chwilę trwał jeszcze zbrojny opór przeciwko sowieckim czołgom, przez kilka tygodni kontynuowano strajk generalny, aż wreszcie działań tych zaniechano. Przyszedł czas represji. Imre Nagy i jego współtowarzysze, a także wielu innych aktywnych uczestników rewolucji, zostało straconych; ogółem wykonano 229 wyroków śmierci[5]. Tysiące ludzi zostało uwięzionych lub zatrzymanych w obozach dla internowanych, dziesiątki tysięcy wyrzuconych z pracy. Zastraszanie objęło znaczną część społeczeń-

---

[4] W 1953 roku w Berlinie Wschodnim, a w 1956 roku w Polsce, miały miejsce burzliwe wypadki. Pokojowa Praska Wiosna 1968 roku została zakończona najazdem czołgów Układu Warszawskiego. Węgry były jedynym krajem, gdzie zbrojne powstanie doprowadziło do upadku jednopartyjnego systemu politycznego i do ukształtowania się wielopartyjnej koalicji, nawet jeżeli tylko kilkudniowej.

[5] Dla porównania, na mocy wyroków sądów, 123 egzekucje zostały wykonane w okresie represji następującym po Rewolucji i Wojny o Niepodległość lat 1848–1949, 65 egzekucji wykonano po obaleniu reżimu komunistycznego w 1919 roku i 189 egzekucji w rezultacie przyjęcia faszystowskich ustaw podczas II Wojny Światowej. Zob. Szakolczai [151], s. 239.

stwa. W dniach rewolucyjnej wolności setki tysięcy ludzi wyraziło szczerze swoje zdanie i rozpoczęło organizować się w niekomunistyczne i antykomunistyczne ruchy i partie. Teraz wszyscy oni czuli, że represje mogą ich dosięgnąć lada chwila.

O 1956 roku i o następującym po nim czasie należy pamiętać z tego powodu, że – jak zobaczymy później – wyjaśniają one wiele cech węgierskiego procesu reform.

2.2 Łagodzenie dyktatury i polityczny punkt zwrotny

Przenieśmy się kilka lat wprzód do okresu, kiedy paraliżujący strach stopniowo słabł, a brutalność władz i bezlitosne represje ulegały złagodzeniu. W 1963 roku, kilka lat po masowych egzekucjach, została ogłoszona powszechna amnestia; zwolniono tych, których internowano za rolę, jaką odegrali podczas rewolucji. Rozpoczęło się łagodzenie dyktatury. Nazwisko Jánosa Kádára, człowieka, który kierował represjami, jest związane również z późniejszą polityką stopniowego łagodzenia represji.

Gdy ta niezwykła, niekonsekwentna i niezdecydowana „liberalizacja" trwała, następowała erozja systemu komunistycznego opierającego się na represjach. Proces ten uległ przyspieszeniu w 1989 roku, kiedy nawet ludzie będący u władzy czuli, że polityczny monopol partii komunistycznej nie mógł być dłużej utrzymywany. Rozpoczęto negocjacje z siłami opozycyjnymi, które publicznie się teraz organizowały. W ciągu kilku miesięcy, jeżeli nie w ciągu kilku dni, zrobiono ogromny postęp w sferze życia politycznego. System jednopartyjny został zastąpiony systemem wielopartyjnym; zaczęła obowiązywać nowa konstytucja; wiosną 1990 roku, po raz pierwszy od 43 lat, odbyły się wolne wybory z udziałem rywalizujących ze sobą partii; przez nowy parlament został sformowany rząd; partie rządzące i opozycja parlamentarna przyjęły priorytety: ochronę i rozwój prywatnej własności, swobodę zawierania umów gospodarczych oraz gospodarkę rynkową.

Początek demokracji parlamentarnej został oznaczony na wykresie 1 datą 23 maja 1990 roku, datą pierwszego posiedzenia wyłonio-

nego w demokratycznych wyborach parlamentu. W sferze politycznej ten moment (a ściślej okres 1989–1990, kiedy prowadzono rozmowy na temat zmiany reżimu politycznego, projektu konstytucji, przeprowadzenia pierwszych wolnych wyborów) był rzeczywistym punktem przełomu. Podobna data przełomu w sferze ekonomicznej przypadała w innym momencie niż w przypadku sfery politycznej.

3
Priorytety dnia dzisiejszego: dobrobyt, bezpieczeństwo i spokój

Do głównych twierdzeń tego opracowania należy to, że jednym z czynników wpływających na węgierską politykę gospodarczą, rozciągającą się poza polityczny punkt przełomu lat 1989–1990, była niezwykła kontynuacja (trzecia kolumna na schemacie 1). Ta sama orientacja utrzymywała się przez okres 25–30 lat. Dopiero ogłoszenie 12 marca 1995 roku programu stabilizacji przełamało tą kontynuację. Podrozdziały 3.1–3.3 analizują lata 1963–1995. Podrozdział 3.4 zajmuje się programem stabilizacji.

3.1
Unikanie wstrząsów i konfliktów

Od samego początku styl rządzenia i odgrywania aktywnej roli w węgierskiej transformacji gospodarczej, zarówno przed, jak i po przełomie politycznym lat 1989–1990, był motywowany chęcią uniknięcia wstrząsów i konfliktów.

Korzenie takiego „ostrożnego" stanowiska sięgały moim zdaniem 1956 roku. Okres rewolucji oraz lata późniejszych represji spowodowały powstanie poważnego urazu w psychice. Rządząca komunistyczna elita wspominała grozę rewolucji, masowe demonstracje przed 23 października 1956, walki uliczne i furię ludzi skierowaną przeciwko tajnej policji i funkcjonariuszom partyjnym. Czuli, że w przyszłości należałoby ukształtować o wiele lepsze stosunki ze społeczeństwem, ażeby nie doszło ponownie do buntu. Masy zwy-

kłych ludzi, nawet nie bohaterów aktywnie poświęcających się rewolucji, które przyglądały się bezczynnie jej ideałom, także zostały przestraszone wstrząsem wywołanym zarówno przez sam wybuch rewolucji, jak i jej późniejsze stłumienie. Ludzie byli zastraszeni wskutek prześladowań ich krewnych, przyjaciół, kolegów. W ten sposób w klasie rządzącej i wśród milionów zwykłych obywateli wytworzyło się silne pragnienie pokoju i spokoju. Ten klimat opinii publicznej wyjaśnia psychologiczny powód kryjący się za stylem węgierskiej polityki gospodarczej. Eufemistycznie można by to nazwać umiarem i zdolnością do kompromisu, dążeniem do konsensusu, a pejoratywnie – uśpieniem i tchórzostwem. Obie opinie zawierają elementy prawdy.

Taka była motywacja ludzi aktywnych w 1956 roku i w dalszym ciągu obecnych na scenie politycznej. Ten klimat, rutyna zachowania, system norm moralnych powodowane narodowymi doświadczeniami stawały się coraz trwalsze, a utrzymując się po 1956 roku stały się odległym, lecz na trwale zakorzenionym w świadomości młodszych obywateli faktem historycznym.

Zatem co jest najważniejszym czynnikiem? Czy jest nim powszechna, uwzględniana przez polityków chęć unikania wstrząsów? Czy też jest nim strach polityków przed możliwym masowym protestem i otwartą konfrontacją z politycznymi przeciwnikami? Czy płaszczący się i interesowni politycy nauczą społeczeństwo postępować w ten sam sposób? Przypuszczalnie istnieje oddziaływanie w obu kierunkach.

W Polsce w 1956 roku nie doszło aż do zbrojnego powstania i krwawych walk ulicznych, lecz 20–25 lat później miliony były gotowe strajkować, utworzony został NSZZ „Solidarność" cechujący się wojowniczością, której podobna do węgierskiej zbrojna interwencja nie mogłaby zdusić na zawsze. Walka rozpoczęła się od zwyczajnych protestów związków zawodowych w obronie płac realnych i pracy. Wzmagała się konfrontacja między władzą a masami. Równocześnie na Węgrzech, 20–25 lat po stłumionej rewolucji, uwaga klasy rządzącej i milionów zwykłych obywateli nie zwróciła się w kierunku strajków i walki politycznej, lecz w spokojny sposób w kierunku gospodarki. Zwykli obywatele uganiali się za wyższymi zarobkami, budowali domy, pielęgnowali ogródki.

Po 1990 roku nastąpiła logiczna kontynuacja wcześniejszych tendencji. Polska przechodziła okres rozbłysku pod rządami solidarno-

ściowymi przygotowanymi do przeprowadzenia radykalnych, ale wymagających wielkiego poświęcenia reform prowadzących do stabilizacji i liberalizacji. Węgierska koalicja rządząca nie była na to przygotowana. Faktycznie zwycięskie w pierwszych wolnych wyborach Węgierskie Forum Demokratyczne zadeklarowało w swojej kampanii wyborczej, że jest zwolennikiem polityki „siły spokoju", która stała się jednym z jego haseł wyborczych.

W październiku 1990 roku wybuchły charakterystyczne dla pierwszej fazy nowej kadencji rządowej masowe demonstracje. Taksówkarze protestujący przeciwko planowanej przez rząd podwyżce cen benzyny blokowali główne budapeszteńskie skrzyżowania i wstrzymywali ruch uliczny. Negocjacje między przedstawicielami taksówkarzy i rządem odbywały się przed kamerami telewizyjnymi. Ówczesna opozycja, zamiast wspierać mający legitymację społeczną rząd zajęty dbaniem o przestrzeganie prawa i porządku oraz wprowadzający niepopularne, lecz konieczne podwyżki cen, popierała organizatorów blokady. Ostatecznie rząd wycofał się ze swych planów i został osiągnięty kompromis[6]. Epizod ten miał charakter precedensu. Rządy Antalla i Borosa w latach 1990-1994 nigdy więcej nie ryzykowały działań, które mogły wywołać masowy opór. Także rząd Horna, który objął władzę w 1994 roku, postępował w taki sam sposób przez kilka miesięcy.

Spoglądając na okres trzech dziesięcioleci począwszy od połowy lat 60. można stwierdzić, że ilekroć występowała groźba konfliktu na tle ekonomicznym, czy był to strajk, czy masowe demonstracje, napięcie praktycznie zawsze było rozładowywane przez rokowania i kompromis. W praktyce konfrontacji unikano skuteczniej niż w wielu stabilnych gospodarkach rynkowych.

Kolejne rządy były przepojone bardzo różnymi ideologiami. W ostatnich latach przed rokiem 1990 u władzy było reformatorskie skrzydło partii komunistycznej. W latach 1990–1994 istniała koalicja o orientacji narodowej i chrześcijańsko-demokratycznej. Od 1994 roku istniała koalicja socjalistów i liberałów. Aż do marca 1995 roku kontynuowano prawie całkowicie politykę opartą na kompromisie i unikaniu konfliktów, politykę ustępstw wobec niezadowolonych.

---

[6] Na temat historii blokady taksówkarzy zob. Bozóki i Kovács [23], Kurtán, Sándor i Vass [93] oraz Rockenburger [129].

3.2
Problem: teraz czy później

Począwszy od wczesnych lat 60. węgierska polityka gospodarcza miała charakter prokonsumpcyjny. To wyróżniało politykę węgierską od związanych z socjalistyczną polityką gospodarczą stalinowskich klasycznych priorytetów, tj. inwestycji, wymuszonego tempa wzrostu, zwiększania potencjału przemysłowego i militarnego. Na Węgrzech na przykład pociągałoby to za sobą zmniejszenie konsumpcji.

Nie jest moim zadaniem analiza psychiki poszczególnych polityków. Co skłoniło ich jednak do przyjęcia orientacji prokonsumpcyjnej? Szczera troska o dobrobyt materialny obywateli czy polityczny machiawelizm? Z tego, co powiedziano dotąd wynika, że znaczenie przypisane dobrobytowi materialnemu może być powiązane z urazem 1956 roku. Jeżeli komunistyczne władze chciały utrzymywać dobre stosunki z rządzonymi masami, to musiały mieć wzgląd na materialny poziom życia obywateli, aby ci byli zadowoleni. To uciszało konflikty i było najlepszą metodą zapobiegania protestom, demonstracjom i powstaniom. Ostatecznie to, który z powodów przeważył u polityków, jest bez znaczenia dla skutków ekonomicznych.

Ta orientacja w polityce gospodarczej przeżywała złoty okres między 1966 a 1970 rokiem, kiedy to o 5,3% średniorocznie rosła konsumpcja gospodarstw domowych, brak było oznak recesji czy stagnacji. Był to czas w życiu wielu rodzin, kiedy kupowały swoją pierwszą lodówkę, pierwszego trabanta i później, kiedy odbywały swoją pierwszą wyprawę na Zachód. W tym okresie przeważająca większość węgierskiego społeczeństwa kojarzyła reformę ze wzrastającym dobrobytem. Wtedy Zachód zaczął malować, częściowo prawdziwy, częściowo fałszywy obraz reżimu Kádára jako „najszczęśliwszego baraku w obozie". Była to ofensywna faza polityki gospodarczej zorientowanej na konsumpcję.

W tym czasie produkcja trwale rosła szybciej niż konsumpcja. Realizując stalinowską politykę gospodarczą uzyskiwano o wiele większą rozpiętość między stopą wzrostu produkcji a stopą wzrostu konsumpcji. Rząd wykorzystywał tendencję wzrostową produkcji, aby osiągnąć wyższe tempo wzrostu inwestycji i stąd o wiele wyższe tempo wzrostu PKB. Zadowalał się daleko skromniejszym wzrostem konsumpcji. Należy tutaj dodać (a będzie o tym mowa później), że wzrost produkcji i konsumpcji rozpoczął się w latach siedemdziesią-

tych i został osiągnięty częściowo kosztem narastającego długu zagranicznego.

Proporcje podziału PKB zaczęły ulegać zmianie w późnych latach siedemdziesiątych dzięki wzrastającemu udziałowi konsumpcji, a spadającemu udziałowi inwestycji. Tempo wzrostu produkcji stale spadało pozostając, w długim okresie, niemal na tym samym poziomie, by następnie w 1991 roku silnie spaść. Te uwagi pozwalają stwierdzić, jaką wagę miała konsumpcja wśród priorytetów polityki gospodarczej. Zorientowaną na konsumpcję politykę gospodarczą prowadzono uporczywie wbrew pozostającej w stagnacji, a nawet kurczącej się gospodarce. Działo się tak niezmiennie przed, w czasie i po zmianie systemu politycznego. „Jeżeli spadek konsumpcji jest nieunikniony, niech będzie tak wolny i tak krótki jak to jest możliwe" – taka była wówczas postawa (patrz tabela 2). Cel ten był wyraźny i oczywisty w okresie 1988-93r., kiedy PKB spadał średnio co roku o 3,3%, podczas gdy spadek całkowitej konsumpcji wynosił przeciętnie zaledwie 1,7% rocznie (tabela 1). Inwestycje, a nie konsumpcja, miały charakter drugorzędny w prokonsumpcyjnej polityce okresu późnego Kádára i przez pierwszych pięć lat demokracji parlamentarnej. Wyraźnie widać to w tabeli 1, gdzie akumulacja środków trwałych najpierw przebiega coraz wolniej, a następnie spada szybciej niż PKB.

Tabela 1
Podział PKB na Węgrzech w latach 1960–93

Okres	PKB	Średnioroczna stopa wzrostu w %			
		Konsumpcja finalna		Inwestycje brutto	
		Ogółem	w tym: konsumpcja gospodarstw domowych	Ogółem	w tym: akumulacja
1961–95	4,4	3,7	3,4	5,2	5,1
1966–75	6,3	5,3	5,3	8,5	9,1
1976–87	2,7	2,3	2,2	0,1	0,8
1981–91	-4,0	-2,5	-2,9	-7,3	-5,1
1988–93[a]	-3,3	-0,7	-1,7	-4,1	-3,7

Tabela ta została zaktualizowana na potrzeby tego opracowania.
[a] Konsumpcja finalna za 1993 rok obejmuje import broni z Rosji będący formą spłaty długu.
Ź r ó d ł o: Centralne Biuro Statystyczne [45], s.2.

Tabela 2
Trendy w zakresie PKB, konsumpcji, realnego dochodu i płac realnych na Węgrzech (1987 = 100)

Rok	PKB[a]	Realna konsumpcja na głowę	Realny dochód na głowę	Średnia płaca realna[b]
1988	100	100	99	95
1989	101	106	102	96
1990	97	100	101	92
1991	85	91	99	86
1992	83	91	95	85
1993	82	93	91	81
1994	85	-	95	87

Tabela została zaktualizowana w czasie sporządzania tego opracowania.
[a] Wartość PKB nie wyraża PKB na głowę.
[b] Do 1990 roku dane obejmują robotników i zatrudnionych z wyłączeniem pracowników spółdzielni rolniczych, którzy zostali uwzględnieni od 1991 do 1994 roku.
Ź r ó d ł o: Centralne Biuro Statystyczne [45], s.2 i 11.

Jest to obraz szczególnego przypadku znanego problemu preferencji czasowej: „teraz albo później". Przez przynajmniej dwa dziesięciolecia główny cel węgierskiej polityki gospodarczej można było opisać jako dążenie do maksymalizacji konsumpcji w chwili obecnej oraz w najbliższej przyszłości za cenę długu, który pozostałby do spłaty w dalszym okresie. Wstępnie taka polityka zapewniała szybki wzrost konsumpcji, lecz po upływie dekady dawała początek zmiany tendencji na przeciwną: wzrost produkcji i razem z nim konsumpcji zaczął ulegać spowolnieniu. Następnie rozpoczynał się spadek produkcji i konsumpcji, częściowo z powodu polityki lat poprzednich skutkującej narastaniem długu. Niezmienną pozostawała funkcja celu, którą była maksymalizacja konsumpcji w krótkim okresie. Kontynuowano tę politykę „ze zmienionym znakiem", tj. ograniczano spadek konsumpcji za akceptowaną cenę narastania długu.

Używam tu pojęcia długu w jego najszerszym znaczeniu. Taka szeroka interpretacja długu była już stosowana przez kilku autorów[7]. Spójrzmy na główne składniki długu.

Po pierwsze, dług jest tym, co kraj jest winien za granicą. Związek konsumpcji z tym rodzajem długu jest oczywisty: dzisiejsza konsumpcja jest finansowana przez zagranicę, lecz dług ten będzie trzeba

[7] Zob. Kornai [80] i Krugman [92]. Drugi autor używa na stronach 161–169 wyrażenia „ukryty deficyt".

spłacić jutro kosztem jutrzejszej konsumpcji[8]. Ten rodzaj długu jest w przypadku Węgier przytłaczająco wielki (zob. tabela 3). Polityka zmierzająca do ograniczania spadku konsumpcji była przeprowadzana głównie kosztem zadłużenia zagranicznego.

Tabela 3
Indeksy zadłużenia zagranicznego Węgier w walucie wymienialnej i obsługi długu

Rok	Zadłużenie brutto [mld USD]	Zadłużenie brutto na głowę [USD]	Obsługa długu/ eksport towarów [%]
1975	3,9	369	25,3
1980	9,1	850	41,4
1985	14,0	1326	85,6
1990	21,3	2057	62,7
1993	24,6	2393	44,5
1994	28,5	2782	-

Ź r ó d ł o: Zadłużenie brutto w latach 1975–81: ONZ, Komisja Gospodarcza Europy [122], s. 130, w latach 1982–93: Narodowy Bank Węgier [114], s. 137; zadłużenie brutto na głowę: Centralne Biuro Statystyczne [40], s. 1 i [44], s. 9; obsługa długu/eksport towarów: Narodowy Bank Węgier [114], s. 269 i [115], s. 108.

Wśród pozostałych czynników przyczyniających się do zwiększenia długu zagranicznego znajduje się polityka kursu walutowego zmierzająca do utrzymywania wysokiego kursu waluty krajowej, co osłabia skłonność do eksportowania i umożliwia rozwój nadmiernego popytu na towary importowane. Było to widoczne w poszczególnych okresach, a ostatnio w okresie od 1993 roku do 12 marca 1995 roku, kiedy władze finansowe odraczały coraz to bardziej nieuniknioną dewaluację[9]. Współgrało to z polityką ciągłego, aż do ostatniej chwili, odwlekania niepopularnych środków. Dewaluacja, szczególnie gdy jest skojarzona z bardziej restrykcyjną polityką płacową, oznacza głęboką redukcję stopy życiowej.

Po drugie, rozpocznijmy od założenia, że jest możliwe ustalenie, jaka część PKB musi zostać zainwestowana, aby zapewnić utrzyma-

[8] Jest znane z literatury przedmiotu, że inna jest sytuacja, kiedy dług państwa zaciągnięto u krajowych wierzycieli. W chwili spłaty wierzyciele Węgier uprawnieni do otrzymania rat kapitałowych wraz z odsetkami otrzymają pieniądze kosztem płacących w tym momencie podatki węgierskich obywateli. Występuje tu ciągła redystrybucja odbywająca się wewnątrz węgierskiego społeczeństwa, co dla społeczeństwa jako całości niekoniecznie pociąga za sobą dylemat „konsumować teraz, płacić później".

[9] W okresach, kiedy w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej władzę sprawowały rządy populistyczne, w każdym przypadku widoczna była tendencja podwyższania kursu walutowego.

nie i skromny, lecz akceptowalny wzrost majątku narodowego z jednej strony i skromny, lecz akceptowalny wzrost produkcji z drugiej[10]. Jeżeli jej udział jest niższy, to niektóre zadania, które powinny być wykonane, zostaną odłożone na później. Zaległości powstałe w wyniku odroczonych inwestycji są także pewną formą długu, który będzie musiało spłacić następne pokolenie. Zaległości te mogą więc być traktowane jako część długu w szerszym znaczeniu.

Ponieważ dokonano niezbyt dokładnego obliczenia rozmiaru i trendu zmiany udziału inwestycji w dochodzie niezbędnego dla trwałego wzrostu gospodarczego i rozwoju technicznego, nie mogę przytoczyć oszacowań rozmiaru zaległości inwestycyjnych. Ich ciężar mogę jedynie wyrazić nie wprost.

Tabela 4 porównuje trend trwale wysokich udziałów inwestycji w niektórych krajach średnio rozwiniętych i szybko rosnących ze spadającym w czasie trendem udziału inwestycji w PKB na Węgrzech. Nie twierdzę, że Węgry powinny były koniecznie utrzymać swój wcześniejszy wysoki udział inwestycji[11], ale bardzo duży spadek potwierdza przyjęty kierunek myślenia – nastąpiła akumulacja zaległości inwestycyjnych.

Ponoszone na Węgrzech wydatki na utrzymanie i modernizację domów mieszkalnych, urządzeń infrastrukturalnych (takich jak drogi, linie kolejowe, mosty itd.) gwałtownie spadły. Weźmy jako przykład budownictwo mieszkaniowe. Wymienione wydatki malały przez dwa dziesięciolecia, a w ostatnich latach liczba wybudowanych domów realnie silnie spadła. Spadek ten został częściowo wyrównany przez fakt, że z zasobów mieszkaniowych usunięto daleko mniej mieszkań

---

[10] Określanie pożądanego udziału inwestycji w dochodzie narodowym jest jedną z centralnych kwestii teorii wzrostu. Ten udział zależy, pośród innych czynników, od okresu, w którym maksymalizowana jest konsumpcja i od tego, jak stroma ma być ścieżka wzrostu gospodarki.

Wciąż brak jest teoretycznego konsensusu odnośnie do tego problemu. Zamiast wikłać się w tych okolicznościach w teoretyczne rozważania, wybrałem środki, co do których można mieć mniejsze zastrzeżenia. Twierdzę, że „skromny" wzrost konieczny jest bezwarunkowo. Wydaje się, że wystarczy to do przyjętego w opracowaniu sposobu argumentacji, ponieważ daje możliwość przedstawienia problemu „odwlekania inwestycji".

[11] Spadek udziału inwestycji w PKB byłby z ekonomicznego punktu widzenia uzasadniony, gdyby zbiegł się ze wzrostem efektywności inwestycji. Niestety tak nie było. Przeciwnie, zrealizowano bardzo wiele bardzo kosztownych projektów inwestycyjnych o niskiej efektywności.

Tabela 4
Trendy inwestycji krajowych brutto w krajach szybko rozwijających się i na Węgrzech w latach 1980–93 (inwestycje krajowe brutto jako procent PKB)

Rok	Węgry	Indonezja	Korea Płd.	Chiny	Malezja	Tajlandia
1980	30,7	24,3	32,0	30,1	30,4	29,1
1985	25,0	28,0	29,6	38,6	27,6	28,2
1990	25,4	30,1	36,9	33,2	31,5	41,4
1991	20,4	29,4	38,9	32,7	37,0	42,2
1992	15,2	28,7	36,6	34,4	33,8	39,6
1993	19,7	28,3	34,3	41,2	33,2	40,0

Źródło: Bank Światowy [10], s. 58–61.

niż wcześniej zakładano, ponieważ mieszkania gotowe do rozbiórki zostały wynajęte[12].

Szczególnym zagrożeniem jest spadek wydatków na projekty inwestycyjne o długim okresie zwrotu, takie jak inwestycje infrastrukturalne oraz rozwój badań naukowych[13].

Po trzecie, istnieje jeszcze jeden składnik długu w szerszym znaczeniu, kształtowany przez zobowiązania ustawowe dotyczące przyszłej konsumpcji. Dotyczą one ustawowo zagwarantowanych wypłat emerytur, zasiłków rodzinnych, zasiłków macierzyńskich, zasiłków chorobowych i wszystkich pozostałych podobnych świadczeń. Jest to swego rodzaju weksel wystawiony przez obecne pokolenie, który będzie musiało wykupić pokolenie następne. Gdy zobowiązania będą musiały być spłacane, to o źródła sfinansowania będą musiały rywalizować z inwestycjami niezbędnymi dla rozwoju gospodarczego. Dlatego też uzasadnione jest traktować te zobowiązania jako element długu[14].

---

[12] Średnia roczna liczba likwidowanych mieszkań w latach 1991–1993 spadła do poziomu 1/4 liczby z okresu 1976–1980 (zob. Centralne Biuro Statystyczne [40], s. 25).

[13] Aby podać prosty przykład: suma wydatków na badania i rozwój w 1993 roku w cenach stałych wyniosła mniej niż 1/3 maksymalnego poziomu tego typu wydatków w 1987 roku. Jako udział w PKB wielkość ta spadła z 2,32% do 1,01% (Centralne Biuro Statystyczne [37], s. 13 i [41], s. 13).

[14] Zilustruję szeroką skalę tego rodzaju zobowiązań prostym przykładem: dokonanym przez Bank Światowy obliczeniem wielkości węgierskiego długu związanego z przyszłymi rentami. Jest to określenie oznaczające bieżącą wartość wszystkich zdyskontowanych, a mających być zapłaconymi w przyszłości, na podstawie ustaw i przepisów aktualnie stosowanych, rent. Okazało się, że „dług rentowy" odpowiada 263% PKB z roku 1994. Podobne obliczenia zostały ostatnio wykonane dla 7 krajów OECD, pośród których najwyższy „dług rentowy" miały Włochy. Obraz długu

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami, trzy wymienione rodzaje długu będę określał wspólnym mianem długu socjalnego[15].

Na początku rozdziału wspomniałem o prokonsumpcyjnej polityce gospodarczej. Prowadzone później rozważania pomogły wykazać, że oznacza ona krótkowzroczną postawę prokonsumpcyjną i bardzo wysokie zobowiązania socjalne. Doprowadzając w chwili obecnej do narastania długu socjalnego na zasadzie kuli śniegowej, przeszkadzamy w osiągnięciu wyższego poziomu konsumpcji w przyszłości.

Wszystko to brzmi znajomo dla starszych pokoleń Węgrów. Niegdyś Mátyás Rákosi, czołowa postać węgierskiego stalinizmu, optował za bardzo wysokim planowanym udziałem inwestycji w dochodzie głosząc tezę, że nie należy zabijać kury znoszącej złote jaja. Reżim Kádára zyskał popularność dzięki odejściu od dyktatury Rákosiego i zabranie się za konsumpcję tej kury. Wielu obywateli jakiekolwiek wezwanie do poświęceń wita nadal z podejrzliwością i niechęcią.

W tabeli 5 zawarte są wyniki pewnej ankiety. Opinie wyrażają daleko posunięte zniechęcenie, brak pomysłu na przyszłość i narastające tendencje hedonistyczne. Nawet gdy stało się jasne, że wolniejszy wzrost i następnie spadek konsumpcji jest gorzkim wynikiem krótkowzrocznych i krótkoterminowych preferencji, postawa ludzi nie zmienia się. Poddają się oni nawet niszczycielskiemu wzmaganiu żądań stając się jeszcze bardziej niecierpliwymi i mniej chętnymi do poświęceń[16].

Jaki jest związek między głównymi cechami węgierskiego rozwoju? W jaki sposób dostosowują się do siebie: stopniowy charakter transformacji, wyraźne preferencje dotyczące bogactwa dnia dzisiej-

---

węgierskiego jest zbliżony do włoskiego. Zob. Bank Światowy [8], s. 36 i [9], s. 127. Koncepcja potraktowania „długu rentowego" państwa jako części długu ukrytego została po raz pierwszy zaproponowana przez Martina Feldsteina.

[15] Trzy omówione dotąd składniki długu nie wyczerpują pojęcia długu socjalnego, na który składają się także inne elementy. Przykładowo odroczono nakłady związane z ochroną środowiska czy likwidacją szkód ekologicznych.

[16] Dobrze znanym argumentem za trwającą długi okres stopniową transformacją jest to, że jeżeli stabilny rozwój przynosi owoce dość szybko, to zyskuje on ludzi popierających reformy, którzy poprą także późniejsze, mniej przyjemne reformatorskie kroki (zob. Roland [130]). Początkowo rzeczywiście tak się działo; „złota epoka" lat 1966–1975 dostarczyła moralnego kapitału dla późniejszych reform. W tym samym znaczeniu wczesny węgierski początek reform jest wadą. Wyczerpywanie się początkowego kapitału moralnego rozpoczęło się bardzo wcześnie, w znacznej mierze dzięki zmianie systemu politycznego.

Tabela 5
Opinie na temat odległych celów życia oraz ideałów i wartości [%]

Stwierdzenie	Rok	Respondenci			Ogółem
		przeciw twierdzeniu	częściowo za twierdzeniem	w pełni za twierdzeniem	
Wszystko zmienia się tak szybko, że ludzie nie wiedzą w co wierzyć.	1978	46	33	21	100
	1990	17	35	48	100
	1994	13	38	49	100
Ludzie żyją z dnia na dzień; planowanie na przyszłość nie ma sensu.	1978	69	17	14	100
	1990	17	35	48	100
	1994	20	34	46	100

Źródło: Andorka [4], tabela 4.

szego i pragnienie spokoju politycznego? Kompromisy i unikanie konfliktów wymagane dla owych stopniowych zmian leżą u podstaw chęci prowadzenia polityki akceptowalnej przez społeczeństwo. Politycy nie są gotowi do wysuwania niepopularnych programów zaciskania pasa. Reżim Ceaucescu stosował brutalne represje. Pozwoliło to spłacić jego wcześniejsze długi, nawet kosztem znacznej pauperyzacji społeczeństwa. Z drugiej strony łagodna dyktatura reżimu Kádára unikała brutalnych środków przymusu przez jej dwa – trzy ostatnie dziesięciolecia, które częściowo wyjaśniają konieczność kontynuacji gwarantującej popularność polityki gospodarczej.

Taki sam dylemat makroekonomiczny pojawił się przed nowymi, demokratycznie wybranymi parlamentami i rządami. Politycy, którzy doszli do władzy w Polsce i Czechosłowacji, ocenili ten moment historycznej euforii jako czas, kiedy społeczeństwo byłoby skłonne do poświęceń w imię reform. Należało więc wykorzystać nadarzającą się sposobność w celu uporządkowania proporcji makroekonomicznych[17]. Rząd węgierski nie był do prowadzenia takich działań przygotowany, co prawdopodobnie wynikało z kierowania się realizmem politycznym, zgodnie z którym społeczeństwo węgierskie było już

[17] Jednym z podstawowych argumentów zwolenników polityki „wielkiego przełomu" jest teza, że skoro okno historii otwarło się, to należy to wykorzystać. Zob. Gérard Roland [130].

przyzwyczajone do łagodzenia represji i traktowało proces poszerzania swoich praw i swobód jako coś naturalnego; nie popadło więc w szczególną euforię w związku ze zmianą systemu politycznego przyjmując ją po prostu z cichą satysfakcją. Prawdopodobnie nowy rząd ulegał również starym nawykom, także nieobcym doświadczonym politykom w demokracjach parlamentarnych, polegającym na niepodejmowaniu żadnych decyzji, które mogłyby okazać się niepopularnymi czy wręcz wywołać masowe protesty. Dlatego też rząd węgierski odrzucił wszelkie wersje terapii szokowej, radykalnie przeprowadzane na gospodarce „zabiegi chirurgiczne" czy programy zaciskania pasa na korzyść kontynuacji polityki maksymalizacji konsumpcji (lub precyzyjniej: minimalizacji spadku konsumpcji). Tabela 6 pokazuje, do jakiego stopnia takie państwa, jak Czechosłowacja, a później Republika Czeska i Słowacja, Polska i Słowenia różniły się pod względem trendu zmian płac realnych od Węgier. Do dnia dzisiejszego nie mogę oprzeć się wrażeniu, że pierwszy demokratyczny węgierski rząd zaprzepaścił historyczną, niepowtarzalną szansę, jaka pojawiła się w 1990 roku[18].

Od tego czasu zaistniała jeszcze jedna wielka historyczna szansa: błyskotliwe zwycięstwo wyborcze Partii Socjalistycznej w 1994 roku. Partia Socjalistyczna, wraz ze swoim liberalnym partnerem koalicyjnym, który był przygotowany do poparcia radykalnych kroków, zdobyła siedemdziesięciodwuprocentową większość w parlamencie. Dylemat „teraz czy później" pojawił się jeszcze ostrzej niż kiedykolwiek wcześniej, gdy do władzy dochodził nowy rząd. Jest to dobrze znana w demokracji parlamentarnej praktyczna zasada, że rząd mający do podjęcia niepopularne kroki powinien zrobić to na początku kadencji

[18] W książce, którą napisałem w 1989r. przed wolnymi wyborami (zob. Kornai [82]), zalecałem przyszłemu węgierskiemu parlamentowi i rządowi przeprowadzenie radykalnych zmian zmierzających do stabilizacji i liberalizacji, pod wieloma względami podobnych do zmian przeprowadzonych w Polsce. Chodziło mianowicie m.in. o podjęcie licznych niepopularnych kroków, ze wzrostem wpływów podatkowych, likwidacją deficytu budżetowego i rygorystyczną kontrolą płac włącznie. Z tą częścią moich propozycji pozostałem w większym lub mniejszym stopniu odosobniony; większość ekonomistów związanych z pozostającymi w opozycji partiami demokratycznymi odrzucała je. Szukanie popularności i strach przed wstrząsami społecznymi charakterystycznymi dla poprzedniego okresu były w świadomości ekonomistów osadzone głęboko. Pierwszy minister finansów nowego rządu, Ferenc Rabár, był przygotowany do wprowadzenia pakietu radykalnych środków mających doprowadzić do osiągnięcia stabilizacji i liberalizacji. Ze swojego radykalizmu, w sytuacji kiedy powstawały także inne konflikty, musiał wkrótce zrezygnować.

parlamentarnej. O działaniach tych wyborcy zdążą do następnych wyborów zapomnieć, a być może dostrzegą nawet korzyści rygorystycznych środków, które zastosowano kilka lat wcześniej. Oczywiście nie była to tak dramatyczna sposobność historyczna jak w roku 1990, kiedy to demokracja dopiero co nadeszła. Była to normalna szansa pojawiająca się na początku każdej nowej kadencji parlamentarnej. Tym niemniej nowy rząd pozwolił jej ponownie umknąć, wahając się jeszcze dziewięć miesięcy. Motywy postępowania Partii Socjalistycznej, która wyrosła z reformatorskiego skrzydła starej partii komunistycznej, były w tym przypadku zbieżne z utrwalonymi odruchami jej poprzedniczki. Miesiącami trwały swego rodzaju zawody pomiędzy związkami zawodowymi i wewnątrzpartyjnymi przeciwnikami dalszych wyrzeczeń z jednej strony a bardziej radykalnymi reformatorami gotowymi prowadzić twardszą politykę gospodarczą z drugiej. Ostatecznie na ustępstwa szli zawsze ci drudzy, a prowadzoną po omacku politykę uprawiano na dotychczasowych zasadach.

W sposób nieunikniony przychodzi na myśl analogia z populizmem[19]. Opisana polityka gospodarcza – podporządkowanie długoterminowych korzyści płynących z rozwoju gospodarczego wymaganiom popularności politycznej i jednostronna troska o wysoką stopę życiową – wykazuje podobieństwo do populizmu. Mimo wszystko nie uważam, że byłoby właściwe postrzegać ją w prosty sposób jako wschodnioeuropejską wersję populizmu. Populizm Ameryki Łacińskiej (a wcześniej populistyczne tendencje w Europie) wykorzystywał agresywną demagogię i wiązał się z polityką gospodarczą opartą na skrajnej nieodpowiedzialności. Polityka gospodarcza, którą opisałem jako typową dla mającego miejsce przez dziesięciolecia węgierskiego rozwoju, była mniej lekkomyślna. Była raczej rozważna niż usiłująca stale zawierać kompromis pomiędzy oczekiwaniami społeczeństwa dotyczącymi stopy życiowej a uzasadnionymi długoterminowymi wymaganiami makroekonomicznymi. Jak do tej pory, można powiedzieć, że polityka gospodarcza wykazywała cechy populizmu, a skłanianie się ku populizmowi zawsze urzekało i silnie oddziaływało na decydentów w sferze polityki[20].

---

[19] Zob. Bozóki [22], Bozóki i Sükösd [24], Dornbusch i Edwards [52], Greskovits [66], Hausner [72], Kaufman i Stallings [76].

[20] To również odróżnia sytuację węgierską od tej, która panowała w Ameryce Łacińskiej, gdzie wiele krajów przechodziło następujący cykl: jakiś czas zachowa-

3.3
Redystrybucja a paternalizm

Przedmiotem poprzedniego rozdziału były priorytety polityki gospodarczej w kategoriach ogólnych skupiające się na kwestii: „konsumpcja a dług socjalny". Obecnie sprawdźmy, jakie procesy redystrybucyjne rządzą konsumpcją.

Tabela 7 pokazuje, że na Węgrzech dla dochodów gospodarstw domowych ogółem udział dochodu uzyskiwanego ze świadczonej pracy stale spadał, gdy tymczasem udział dochodu otrzymanego od państwa oraz z tytułu ubezpieczeń społecznych wykazywał tendencję rosnącą.

Tabela 6
Płace realne w latach 1990–93: porównanie międzynarodowe

Kraj	Płace realne (% zmiany w poprzednim roku)				Rok 1993 w relacji do roku 1989 (%)
	1990	1991	1992	1993	
Republika Czeska	-5,4	-23,7	10,1	4,1	82,7
Węgry[a]	-3,5	-6,8	-1,5	-4,0	85,0
Polska	-24,4	-0,3	-2,7	-1,8	72,0
Słowacja	-5,9	-25,6	8,9	-3,9	73,3
Słowenia	-26,5	-15,1	-2,8	16,0	70,4

a Dane dla 1990 roku obejmują jedynie robotników i zatrudnionych z wyłączeniem pracowników spółdzielni rolniczych, którzy zostali uwzględnieni od 1991 roku.
Ź r ó d ł o: Lata 1990–93: ONZ, Komisja Gospodarcza Europy [123], s.79 i [124], s.41.; Węgry w latach 1990–93: Centralne Biuro Statystyczne [40], s.11; Republika Czeska i Słowacja w latach 1990-91: Instytut Badania Rynku Pracy [74], s.37.

To samo zagadnienie, lecz w innymi przekroju, prezentuje tabela 8. Uwagę Assora Lindbecka, (zob. Assor Lindbeck [100]) zwrócił panujący w szwedzkiej gospodarce niebezpieczny trend, a mianowicie szybki spadek udziału zatrudnionych czerpiących swoje dochody z pracy na rynku i jednoczesny wzrost udziału tych, których dochody pochodzą z budżetu państwa. Dla porównania zestawione zostały dane węgierskie za 1993 rok. Wynik porównania jest zadziwiający: wskaźnik węgierski wynoszący 1:1,65 daleko przewyższa wskaźnik szwedzki równy 1:1,32 , który Lindbeck określił jako alarmujący. Na-

---

niami rządził populizm, następnie ulegał wyciszeniu, ale w dalszym okresie mógł się ponownie uaktywnić.

Tabela 7
Dochody gospodarstw domowych na Węgrzech w podziale na główne źródła dochodów w latach 1960–92 (jako procent dochodów gospodarstw domowych ogółem)

Rok	Dochody z pracy	Korzyści socjalne		Razem	Dochody z pozostałych źródeł
		pieniężne	w naturze		
1960	80,4	7,0	11,4	18,4	1,2
1970	76,1	11,3	11,3	22,6	1,3
1975	71,5	15,5	11,7	27,2	1,3
1980	68,0	18,9	13,1	32,0	0,1
1985	65,6	19,9	14,1	34,0	0,4
1990	58,1	22,6	16,6	39,2	2,7
1992	52,8	25,0	16,4	41,4	5,8

„Dochody z pracy" oznaczają sumę pieniędzy i wypłat w naturze bezpośrednio związaną z działalnością zarobkową. Obejmują one bezpośrednie dochody z pracy etatowej, członkostwa w spółdzielni, z gospodarstw pomocniczych i prywatnego rolnictwa, osobiste dochody z przedsiębiorczości i wartość pracy wykonanej przez gospodarstwa domowe we własnych domach. „Pieniężne korzyści socjalne" oznaczają część dochodów pieniężnych netto gospodarstw domowych uzyskanych z ubezpieczenia społecznego i innych form związanych z polityką społeczną, finansowanych poza ubezpieczeniem społecznym, z budżetów rządów centralnych i lokalnych, w mniejszym stopniu przez biznes. „Korzyści socjalne w naturze" są częścią tej konsumpcji gospodarstw domowych, za którą one nie płacą. Są one finansowane ze środków pozabudżetowych, ubezpieczania społecznego lub biznesu. Zob. Centralne Biuro Statystyczne [39], s. 232.

Ź r ó d ł o: 1960 rok: Centralne Biuro Statystyczne [32], s. 387; lata 1970 i 1975: Centralne Biuro Statystyczne [35], s. 356; lata 1980 i 1985: Centralne Biuro Statystyczne [36], s. 240; lata 1990 i 1992: Centralne Biuro Statystyczne [39], s. 30.

wet kraj o bardzo dojrzałej gospodarce rynkowej nie poszedł dalej w kierunku redystrybucji świadczeń finansowanych z budżetu niż Węgry ze znaczną przewagą „żyjących z budżetu" nad „żyjącymi z gospodarki".

Rozdział 3.2 zawierał wzmiankę o defensywnym okresie w polityce gospodarczej, kiedy celem było zmniejszanie tempa spadku stopy życiowej. Usiłowanie to nie odnosiło się do płac realnych, które spadały w przybliżeniu w takim samym stopniu jak produkcja (zob. tabela 2). W okresie gdy sytuacja gospodarcza państwa się pogarszała, system dotacji miał tendencję do rozszerzania się. Zasiłki rodzinne stawały się coraz bardziej wszechobecne, zasiłki macierzyńskie coraz obfitsze, przynajmniej w zakresie uprawnień. System zasiłków dla bezrobotnych dawał na Węgrzech szerszy zakres uprawnień niż w wielu rozwiniętych gospodarkach rynkowych. Stosunek węgierskich wydatków socjalnych do PKB daleko przewyższa średnią OECD[21].

[21] W celu porównania i analizy statystycznej wydatków socjalnych na Węgrzech i w krajach OECD zob. Tóth [154].

Tabela 8
Liczba uczestników sektorów rynkowego i pozarynkowego w Szwecji i na Węgrzech [w tys.]

Działalność	Szwecja		Węgry
	1970	1989	1993
1. Administracja publiczna i usługi	806	1427	875
2. Emeryci	1135	1899	2647
3. Bezrobotni	59	62	694
4. Zatrudnieni w ramach programów rynku pracy	69	144	54
5. Nieobecni w pracy z powodu choroby	264	317	150
6. Nieobecni w pracy z powodu urlopów macierzyńskich	28	126	262
7. Ogółem	2361	3975	4682
8. Zatrudnieni w sektorze rynkowym	3106	3020	2842
9. Stosunek 7 do 8	0,76	1,32	1,65

Punkt 1 dla Węgier: liczba odnosi się do zatrudnionych w instytucjach finansowanych z budżetu. Punkt 2: dane zawierają zaawansowanych wiekiem emerytów i osoby, które wcześnie przeszły na emeryturę; dla Węgier liczba nie uwzględnia pracujących emerytów (230 tys. osób w 1993 roku), którzy nie są zawarci także w żadnej z pozostałych rynkowych i nierynkowych kategorii. Punkt 3 dla Węgier: dane obejmują jedynie bezrobocie zarejestrowane. Punkt 4 dla Węgier: liczba jest sumą osób przekwalifikowanych i zatrudnionych przy robotach publicznych. Punkt 5 dla Węgier: pracowników i członków spółdzielni będących na zwolnieniu lekarskim. Przewidywano, że dla zatrudnionych w sferze rynkowej udział ten wyniesie 5,1%. Pracownicy sektora finansowanego z budżetu będący na zwolnieniu lekarskim nie są przedstawieni w tabeli, aby nie dublować danych. Dane dotyczące zatrudnionych w sferze rynkowej nie zawierają osób przebywających na zwolnieniu lekarskim. Punkt 8 obejmuje firmy państwowe i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.
Ź r ó d ł o: Szwecja: Lindbeck [100], s. 23; Węgry, punkty 1 i 2: Centralne Biuro Statystyczne [40], s. 14 i 54, punkty 3 i 4: Instytut Badania Rynku Pracy [74], s. 45, punkt 5: Centralne Biuro Statystyczne [40], s. 54 i [42], s. 22, punkty 6 i 8: Centralne Biuro Statystyczne [40], s. 54.

Stosując wyrażenie, które sformułowałem we wcześniejszym fragmencie tego opracowania, Węgry stały się przedwczesnym państwem dobrobytu[22]. Kraje z bardzo wysokim udziałem wydatków

[22] Określam węgierskie państwo dobrobytu mianem przedwczesnego, ponieważ, moim zdaniem, w warunkach średniego poziomu rozwoju państwa, poważnych problemów fiskalnych i skrajnie wysokiego poziomu opodatkowania nie można sobie pozwolić na przyjęcie takiego obciążenia PKB. Niektórzy ekonomiści i socjologowie specjalizujący się w kwestii dobrobytu prezentują przeciwne spojrzenie, na przykład Kowalik [91] i Ferge [57] argumentując, że ponieważ problemy spowodowane okresem przejściowym są poważne, postsocjalistycznych krajów nie stać na duże dotacje socjalne.

socjalnych wielokrotnie przewyższają Węgry w stopniu rozwoju gospodarczego[23]. Zatem dlaczego Węgry zdecydowały się, ponad swoje możliwości, sfinansować dotacje charakterystyczne dla państwa dobrobytu? Najważniejsze dla rządu w dowolnym czasie jest rozwiewanie wątpliwości ludzi. Paternalistyczna redystrybucja bezwarunkowo daje uspakajający efekt, pod wieloma względami wyrównujący redukcję płac realnych zarobionych legalnie w sektorze rynkowym cechującym się niepewnością.

Chciałbym w szczególności położyć nacisk na problem niepewności. Charakterystyczną cechą Węgier w ostatnich dwóch lub trzech dekadach nie było tylko to, że konsumpcję traktowano jako priorytet polityki gospodarczej. Podobnie dużą wagę przykładano do bezpieczeństwa społeczno-gospodarczego. Gospodarka rynkowa, która zwiększa niepewność i paternalistyczny system redystrybucyjny, który niepewność zmniejsza, rozwijały się równolegle[24]. Wzrastająca redystrybucja lepiej harmonizowała z powszechnie panującą ideologią socjalistyczną i przywódczymi aspiracjami klasy przewodniej niż zapewnianie wyższych dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych. Kwestię kto, kiedy i w jakim zakresie powinien uczestniczyć w transferach redystrybucyjnych pozostawiono w gestii władz centralnych.

Przyczyną zmian opisanej proporcji nie był skierowany w przyszłość długoterminowy program rządowy. Wynikły one z improwizacji, z rywalizacji pomiędzy żądaniami dotyczącymi dystrybucji: najpierw jedna grupa, warstwa społeczna lub branża, a następnie inne domagały się więcej praw lub przynajmniej walczyły przeciwko uszczuplaniu dotychczasowych praw. Tak postępowało każde ministerstwo i każdy urząd w warunkach panującej biurokracji, każdy związek zawodowy i inne grupy o szczególnych potrzebach i, w imieniu swojego okręgu, członkowie parlamentu i działacze partyjni. Bardzo wiele niezadowolonych grup mogło zostać uciszonych dzięki nowym ustawowym zobowiązaniom państwa obowiązującym nie tylko w następnym roku, ale w dłuższej perspektywie w przyszłości.

---

[23] Stwierdzenie odwrotne nie jest prawdziwe. Nie wszystkie kraje rozwinięte mają wysoki udział wydatków socjalnych w dochodzie. Są one wybitnie niskie, na przykład w Stanach Zjednoczonych i Japonii. Zob. Tóth [154].

[24] Te tendencje nie odnoszą się do sektora mieszkaniowego. Ciągły wzrost udziału budownictwa indywidualnego pociąga za sobą względne zmniejszenie roli biurokratyczno-paternalistycznej dystrybucji.

W wielu przypadkach niezadowolenie mogło zostać zażegnane poprzez systematyczne łagodzenie ograniczeń budżetowych: przedsiębiorstwo, bank czy lokalny rząd mogłyby być chronione przed bankructwem dzięki finansowej dotacji lub niskooprocentowanej pożyczce bankowej.

To redystrybucyjne łagodzenie niezadowolenia jest jednym z głównych czynników powodujących nierównowagę finansową i napięcia w gospodarce[25]. Wskutek zwiększania wydatków socjalnych oraz stosowania państwowych subwencji w celu ochrony miejsc pracy czy pomocy znajdującym się w krytycznej sytuacji przedsiębiorstwom, bankom i władzom lokalnym deficyt budżetowy rośnie do poziomu, którego nie mogą pokryć wpływy podatkowe. Osłabianie kontroli płac i łagodzenie ograniczeń budżetowych pochodzącymi ze środków banku centralnego niskooprocentowanymi pożyczkami podsyca inflację, wpływając w ten sposób na monetaryzację deficytu budżetowego. Rosnący koszt obsługi długu zagranicznego przyczynia się do powstania deficytu bilansu obrotów bieżących. Związek pomiędzy długiem zagranicznym a jednostronną, prokonsumpcyjną orientacją polityki gospodarczej został omówiony w poprzednim rozdziale.

Można również zauważyć związek o przeciwnym kierunku. Tylko z powodu nierównowagi finansowej rząd, którego polityka odznacza się „ochroną konsumpcji", paternalistyczną opieką państwa i redystrybucyjnym łagodzeniem niezadowolenia, nie może podjąć koniecznych drastycznych środków restrykcyjnych[26]. Po zmianie systemu w 1990 roku kontynuowano politykę gospodarczą[27], aż do 12 marca 1995 roku.

---

[25] Ten związek jest dobrze znany z literatury dotyczącej kryzysów finansowych i działań stabilizacyjnych krajów rozwijających się: żądania redystrybucyjne zwiększają deficyt budżetowy, a przez to przyczyniają się do inflacji i innych napięć ekonomicznych. Zob. Haggard i Kaufman [70], strony 273-5.

[26] Nie jest to charakterystyczne dla postsocjalistycznego okresu przejściowego. Wszędzie na świecie rządy stosują pewne rekompensaty mające na celu łagodzenie restrykcyjnych środków stabilizujących. Jest to środek uśmierzający protesty (zob. Nelson [116]).

[27] Cytując Iványa Szabó, ostatniego ministra finansów rządu koalicyjnego lat 1990–94, który opisał siebie jako umiarkowanego konserwatystę prawego skrzydła: „jest to dziwne, ale program, który wówczas realizowaliśmy, był raczej socjaldemokratyczny niż konserwatywny" (Szabó [150], s.15). Przy innej okazji Szabó zauważa, że „nadmierna konsumpcja w porównaniu z poziomem osiągniętego PKB była ofiarą złożoną przez rząd na rzecz zapewnienia w kraju politycznej stabilności" (Szabó [149], s.16).

Polityka stałego wzrostu redystrybucji oraz stałego strumienia kolejnych niewielkich ustępstw również prowadziła do „węgierskiego stylu stopniowych zmian". Zmiany były przeprowadzane krok po kroku w krótkich etapach. To wszystko także chroniło sferę polityczną przed wstrząsami i przyczyniło się do względnie spokojnej atmosfery politycznej.

3.4 Nowa orientacja: program stabilizacji z wiosny 1995

12 marca 1995 roku rząd węgierski ogłosił program stabilizacji.

W tym opracowaniu nie będę próbował analizować tego programu z ekonomicznego punktu widzenia. Przeanalizuję go stosując podejście oparte wyłącznie na ekonomii politycznej badając wzajemne oddziaływanie polityki i strategii gospodarczej. Dla przypomnienia podsumuję główne elementy składowe programu[28]:

1. Nastąpiła natychmiastowa, znaczna, dziewięcioprocentowa dewaluacja forinta, po której wprowadzono system „pełzającego" kursu walutowego, gdzie kurs waluty jest korygowany w danych odstępach czasu i na małą skalę, w rezultacie zachwiania równowagi na rynku dewizowym. Wprowadzono znaczną, ośmioprocentową opłatę importową.

2. Ograniczono wydatki budżetowe włączając w to cięcia określonych wydatków socjalnych.

3. Rząd usiłował dokonać znacznej redukcji płac realnych. Wprowadził ścisłe ograniczenia świadczeń wypłacanych przez sektor publiczny oraz wynagrodzeń płaconych przez przedsiębiorstwa państwowe. Założono, że ograniczy to wzrost płac w sektorze prywatnym.

Wprowadzanie programu stabilizacyjnego trwało dłużej niż rok (równocześnie z powstawaniem tego opracowania). Jest jednak za

---

[28] Grono ważniejszych – według mnie – autorów analizujących węgierską sytuację makroekonomiczną to: Antal [5], Békesi [12], [13] i [14], Csaba [49], Erdős [54], Köves [88] i [89], Lányi [97], Oblath [120] i Bank Światowy [9].

W celu przeglądu osób kierujących programem stabilizacji zob. Bokros [16], [17] i [18], i Surányi [146], [147] i [148].

wcześnie na pełną ocenę programu z punktu widzenia ekonomii politycznej[29]. Ze względu na to, że w dalszym opracowaniu analizie poddano ogólne cechy systemu w okresie 20–30 lat, byłoby nieroztropnym badać dogłębnie doświadczenia wspomnianego wcześniej tak krótkiego okresu. Sama zapowiedź wprowadzenia programu była istotnym osiągnięciem; rząd konsekwentnie realizował zadeklarowaną politykę. Program ten wyróżnia się wyraźnym zerwaniem z czterema głównymi cechami, które określały dotąd węgierską drogę reform i przemian systemowych.

Po pierwsze, konsumpcja jako zasadniczy priorytet jest zastępowana dążeniem do przywrócenia poważnie rozstrojonej równowagi makroekonomicznej, tak, ażeby stworzyć warunki dla trwałego wzrostu i, w późniejszym etapie, dla rosnącej konsumpcji. Zaniechano podejmowania działań ochronnych mających zaradzić spadkowi konsumpcji. Dokonała się nagła zmiana w preferencjach czasowych polityki gospodarczej. Aż do tego momentu przyszłość była poświęcana dla teraźniejszości. Teraz wszelkie poświęcenia dotyczą teraźniejszości i są dokonywane na rzecz przyszłości. Dotąd wzrost długu socjalnego w celu ochrony teraźniejszej konsumpcji był akceptowany (spowalniano spadek konsumpcji chroniąc przed stagnacją lub stymulując nieznaczny jej wzrost). Teraz dokonano ograniczenia bieżącej konsumpcji w celu powstrzymania dalszego narastania długu socjalnego[30].

Po drugie, paternalistyczne świadczenia socjalne wypłacane przez państwo i socjalne przywileje obywateli były do 12 marca 1995 roku tematem tabu. Brak było sił politycznych gotowych do forsowania polityki ograniczenia tych świadczeń. Teraz nastąpiła zmiana. Moż-

[29] Makroekonomiczne efekty programu są bez wątpienia zadziwiające. W porównaniu z rokiem 1994, w 1995 roku deficyt bilansu obrotów bieżących z zagranicą i deficyt budżetowy w relacji do PKB spadł odpowiednio o 4 i 3,4 punkty procentowe. To, co stało się na Węgrzech było jedynie zmianą orientacji w kierunku eksportu: relatywnemu spadkowi spożycia dóbr finalnych towarzyszył znaczny wolumen eksportu. W ten sposób uniknięto zagranicznego finansowego i wewnętrznego zadłużeniowego kryzysu bez recesji. PKB wzrósł o 1,5% w 1995 roku. Jednakże kraj musiał zapłacić za to wysoką cenę. Inflacja wzrosła o około 10 punktów procentowych, a płace realne spadły o 12,2%. Zob. również Kornai [86].

[30] Czynnikiem, który spowodował podjęcie 12 marca 1995 roku programu stabilizacji, były negatywne sygnały wysyłane na Węgry przez międzynarodowy rynek finansowy. Program zapobiegł kryzysowi kredytowemu i jego katastrofalnym skutkom; obecne pokolenie zbiera owoce programu. Ograniczenie konsumpcji zapobiegło o wiele głębszemu jej spadkowi.

liwe okazało się nie tylko przyznanie przywilejów, lecz ich wycofanie. Od momentu ogłoszenia programu stabilizacji kwestia reformowania państwa dobrobytu wysunęła się na czoło politycznej i intelektualnej dyskusji. Co więcej, podjęto pierwsze kroki zmierzające do ograniczenia uprawnień socjalnych. Na przykład w szkolnictwie wyższym wprowadzono czesne; podstawową zasadą w rozdzielaniu określonych przywilejów socjalnych itp. stała się zasada potrzeb.

Po trzecie, w zdecydowanym przeciwieństwie do polityki stopniowych zmian i niezdecydowania, znamiennej dla ostatnich dziesięcioleci polityki drobnych kroków, wprowadzono bezzwłocznie pakiet działań o znacznej dolegliwości społecznej. Prawdą jest, że jest to daleko mniej szeroki program niż wcześniejsza terapia szokowa przeprowadzona w Polsce, Czechach czy w Rosji, lecz jest to częściowo uzasadnione odmiennością węgierskiej sytuacji w 1995 roku. Istnieje jednak pewne podobieństwo do tych programów: zerwanie z polityką kontynuacji, dokonanie nagłego zwrotu i znaczna dolegliwość społeczna nowej polityki.

Pakiet stabilizacyjny przyniósł wreszcie spokój na scenie politycznej. Nikt nie wyobrażał sobie, że zaistnieje zgoda co do wspierania kroków podjętych 12 marca 1995. Przeciwnie, przez różnorakie grupy interesu i siły polityczne witane one były w najlepszym razie wątpliwościami i krytyką, a w najgorszym – gwałtownymi protestami.

Dlaczego rząd, który objął urząd w lipcu 1994 wahał się przez dziewięć miesięcy?[31] Aby odpowiedzieć na to pytanie należałoby powrócić do wyników ostatnich węgierskich wyborów powszechnych z maja 1994 i wyjaśnić kwestię kto i dlaczego głosował na zwycięską Partię Socjalistyczną[32]. Dlaczego koalicja, która zdobyła cztery lata wcześniej znaczną większość parlamentarną, obecnie poniosła poważną klęskę wyborczą? Pozwólcie mi na sformułowanie kilku możliwych odpowiedzi. Jednym z powodów było niewątpliwie negatywne zachowanie się elektoratu: wielu chciało po prostu głosować przeciwko rządzącej koalicji z powodu złej sytuacji gospodarczej. Sprzyjało temu aroganckie zachowanie wielu członków rządu i liderów politycznych. Po socjalistach można było oczekiwać raczej skromnego niż plebejskiego zachowania. Wielu polityków będących u władzy

[31] Zob. Gombár [63], Kéri [78] i Lengyel [99].

[32] Na temat politycznego i socjologicznego tła wyborów 1994 roku zob. Ágh [1], Gazsó i Stumpf [62] oraz Sükösd [145].

cechowała amatorszczyzna w sposobie rządzenia. Socjaliści posiadający doświadczenie w kierowaniu państwem i gospodarką mieli się okazać bardziej profesjonalni w działaniu.

Elektorat Partii Socjalistycznej był bardzo zróżnicowany. Partia zyskała poparcie wielu pracowników, głównie (choć nie wyłącznie) robotników produkcyjnych, znacznej liczby emerytów. W taki sam sposób głosowało wielu ludzi z kręgów inteligencji, którzy albo posiadali przekonania socjaldemokratyczne, albo byli odrzucani przez nacjonalistów, antysemitów czy związane z poprzednim rządem kręgi odwołujące się do tradycji Horthy'iego[33]. Wśród zwolenników socjalistów było również wielu przedsiębiorców i menedżerów, których przeniesienie się z partyjnej nomenklatury do świata biznesu w gospodarce rynkowej nastąpiło w ostatnim okresie, tak że zachowali oni związki ze swoimi dawnymi towarzyszami. Ta daleko niekompletna lista pokazuje, że partyjny elektorat obejmował grupy nie tylko żyjące ze sobą w zgodzie, lecz także pozostające w ostrym konflikcie interesów.

Kampania wyborcza Partii Socjalistycznej była ambiwalentna. Profesjonalni technokraci próbowali otwarcie wykazać wyborcom, że kraj znajdował się w trudnej sytuacji i nie należało się spodziewać cudów. Lecz niektóre stwierdzenia liderów partyjnych umożliwiały przyjęcie założenia, że Partia Socjalistyczna może obiecać szybką poprawę stopy życiowej. Niezależnie od tego, czy taka rodzaju obietnica poprawy została złożona wyborcom, czy nie, najważniejsze było, że wielu ludzi głosujących na Partię Socjalistyczną miało nadzieję, iż popiera ona ideały socjalistyczne, reprezentuje lewicę, staje po stronie biednych, a nie bogatych, że wkrótce zabierze się za podniesienie stopy życiowej robotników, wszystkich potrzebujących i emerytów. Wyborcy spodziewali się, że partia stanie w obronie państwowego systemu paternalistycznej opieki i być może przywróci nawet pełne zatrudnienie. Podobne nadzieje w kilku innych postsocjalistycznych krajach przyniosły również sukces wyborczy partiom socjalistycznym i socjaldemokratycznym powstałym z rozpadu partii komunistycznych. Jest zrozumiałe, że takiego scenariusza należało się spodziewać przede wszystkim na Węgrzech, ponieważ węgierski reformowany socjalizm przejawiał dużo większe zainteresowanie dobrobytem materialnym i bezpieczeństwem socjalnym.

---

[33] Miklós Horthy był głową państwa, przywódcą prawego skrzydła ultrakonserwatywnego reżimu w okresie 1919–1944.

Po wyborach Partia Socjalistyczna weszła w koalicję z Porozumieniem Wolnych Demokratów, którego historia wywodzi się z ruchów dysydenckich działających przed zmianą systemu. Jest kaprysem historii, że opozycja antykomunistyczna i jej spadkobiercy – oraz ludzie, którzy ją prześladowali i ich następcy – znaleźli się obecnie w tym samym, jednolicie głosującym gabinecie. Wolni Demokraci domagali się radykalnej odbudowy równowagi makroekonomicznej w pierwszych dwóch latach, to samo głosząc podczas kampanii wyborczej. Nie zauważali jednak faktu, że kraj przechodził poważne trudności gospodarcze i że konieczne były wymagające poświęceń restrykcyjne działania. Ich pomysły pokrywały się z europejskim myśleniem liberalnym, lecz wielu partyjnych członków nie odrzucało jednocześnie zasad socjaldemokratycznych[34].

Koalicja dwóch partii posiada 72% miejsc w parlamencie. Wystarcza to do głosowania nad rządowymi propozycjami, nawet tymi, gdzie wymagana jest kwalifikowana większość 2/3 głosów. Patrząc na proporcje mandatów można pomyśleć, że partie koalicyjne mogły przeforsować jakąkolwiek decyzję. Jednak dla podejmowania rządowych decyzji potrzeba było porozumienia pomiędzy dwoma partiami, a ponad wszystko jedności wewnątrz Partii Socjalistycznej. Brak obu tych rzeczy był źródłem problemów w dziewięć miesięcy po wyborach. Powraca więc problem stabilizacji.

Z tego, co dotąd zostało powiedziane wynika, że Partia Socjalistyczna nie posiadała mandatu wyborców do realizacji programu stabilizacyjnego łączącego się z surowymi ograniczeniami. Większość polityków socjalistycznych próbowała uniknąć realizacji tego zadania z powodu pewnego rodzaju rutynowego zachowania, które w przeszłości wycisnęło na nich piętno. Nie śmieli oni rzucić wyzwania swoim wyborcom. Podział na zwolenników i przeciwników programu zarysował się nie tylko w trakcie dyskusji wewnątrz Partii Socjalistycznej i w trakcie negocjacji prowadzonych ze związkami zawodowymi. Przeciwnicy radykalnego programu stabilizacji okazywali się być energiczniejsi niż zwolennicy. Miesiącami rząd wykazywał wahanie, stwarzał dwuznaczne sytuacje, posiadał zdolności do pracy nad podstawowymi kwestiami polityki gospodarczej.

W końcu rząd przerwał to niezdecydowanie. Musiał zacząć płacić rachunek za nadmierną konsumpcję poprzednich lat. Można by się

[34] Na temat sformowanej w 1994 roku koalicji zob. Kis [79] i Körösényi [87].

zapytać, dlaczego czekano z tym aż do marca 1995 i dlaczego właśnie do marca 1995? Dlaczego obecne kierownictwo nie próbowało kontynuować polityki niezdecydowania? Nie wiem, co działo się za kulisami polityki, ale mogę postawić kilka hipotez. Być może otrzeźwiająco podziałały niepokojące statystyki gospodarcze. Wspomnę właśnie jedną z nich: węgierski deficyt w obrotach bieżących w 1993 roku był równy 9% PKB; wbrew nadziejom na jego poprawę wzrósł do 9,5% w 1994 roku. Być może wydarzenia w Meksyku były przyczyną podniesienia alarmu. Sytuacja Węgier pod wieloma względami bardziej sprzyjała reformom. Na przykład dług składa się głównie z kredytów długoterminowych. Może scenariusz krachu finansowego państwa obudził strach wśród przywódców Węgier? Wreszcie pojawił jeszcze inny czynnik: zagraniczne notowania Węgier stawały się coraz gorsze. Tak długo jak kierownictwo węgierskiej gospodarki ograniczało się do prowadzenia rozmów z MFW można było o nich myśleć jak o zwykłej debacie prowadzonej przez pryncypialny MFW z małym, przeżywającym problemy gospodarcze krajem. Ale w międzynarodowej prasie finansowej, w analizach sporządzanych przez prestiżowe instytucje ratingowe i duże zagraniczne banki prywatne, w rozmowach z czołowymi politykami z innych krajów zaczęła narastać ostra krytyka polityki gospodarczej Węgier. Węgry, wzorowy uczeń z Europy Wschodniej, coraz częściej otrzymywały złe noty. Wszystkie wymienione i prawdopodobnie wiele innych czynników, zmusiły węgierskie kierownictwo polityczne do podjęcia decyzji o ogłoszeniu surowego i bardzo niepopularnego programu. Po dziesięcioleciach unikania konfliktów zdecydowało się ono stanąć naprzeciw nieuniknionemu masowemu wzburzeniu.

Posiadając obraną drogę postępowania, rząd wybierał się na nią prawie jak na zamach stanu. Nie pozostawiono możliwości decyzji w sprawie programu ogłoszonego 12 marca 1995 szerszemu forum w Partii Socjalistycznej. Program nie był przedmiotem wcześniejszego porozumienia z socjalistyczną frakcją w parlamencie czy ze związkami zawodowymi sympatyzującymi z partią. Nie był on skonsultowany z pracującymi w administracji państwowej ekspertami od polityki socjalnej. Odstraszony przez przykład wcześniejszych jałowych negocjacji, rząd podjął nielojalną próbę przerzucenia współodpowiedzialności na swoich zwolenników.

Jakiego rodzaju wsparcia można się było spodziewać w trakcie realizacji programu? Do pewnego stopnia program mogły popierać

grupy technokratycznych ekspertów i część inteligencji o przekonaniach liberalnych, posiadających wpływ na opinię publiczną. Przedsiębiorcy z wieloma zastrzeżeniami w większym czy mniejszym stopniu popierali program i można było się spodziewać, że popieraliby go tak długo jak długo otwierałby drogę do wzrostu, z którym wiązali nadzieję na większe i pewniejsze zyski. Można było spodziewać się jeżeli nie poparcia, to przynajmniej tolerancji ze strony zatrudnionych w rozwijających się gałęziach i firmach oraz w miejscach pracy, gdzie poradzono już sobie z problemem nadmiernego zatrudnienia – innymi słowy ze strony tych, którzy nie czuli, że ich interesy są bezpośrednio naruszone. Czy taki poziom poparcia (bądź pasywnej cierpliwości) mógł wystarczyć?

Bezstronny obserwator nie może udzielić żadnej innej odpowiedzi na to pytanie niż tej, że jest to wątpliwe. Pierwszy rok przyniósł zachęcające rezultaty widoczne w poziomie najważniejszych indeksów makroekonomicznych: spadł miesięczny deficyt budżetowy, inflacja spadła po początkowym wzroście, a miesięczny deficyt obrotów bieżących z zagranicą znacznie spadł. Są to te rodzaje symptomów, dla których jedynie ekonomiści żywią szacunek. Społeczeństwo nie odczuwało poprawy w swoim codziennym życiu, a zdążył je już dotknąć spadek płac realnych, rozczarowanie z powodu zmniejszenia zakresu świadczeń społecznych. Polityczną i społeczną reakcją szerokich rzesz społeczeństwa na program było jego odrzucenie. Protestowały jedne po drugich różne grupy zawodowe i reprezentatywne ciała. Program był energicznie atakowany przez opozycję wewnątrz- i pozaparlamentarną, przy wielu głosach sprzeciwu i krytyki płynących z szeregów partii rządzącej. Trybunał Konstytucyjny unieważnił wiele istotnych składników ustawy stabilizacyjnej.

Krytyka i protesty przejawiały się w najróżniejszych formach. Byli tacy, którzy jedynie oponowali przeciwko szczegółom programu, a przede wszystkim przeciwko sposobowi wprowadzania programu w życie. Nie byli oni przekonani, że pakiet reform został przygotowany wystarczająco starannie. Wielu ludzi myślało, że decyzje dotyczące celów polityki gospodarczej były błędne: spadek deficytu budżetowego nie był przeciwwagą dla masowych protestów. Wielu było rozgniewanych, ponieważ rząd zaniedbał cierpliwego i przekonującego wyjaśnienia, dlaczego podjęte kroki były konieczne. Restrykcyjne środki były ogłoszone w bezdusznym stylu, pozbawionym współczucia dla tych, którzy tracili wskutek zachodzących zmian. Oburzenie

panowało w kierowniczych szeregach Partii Socjalistycznej i wśród działaczy związkowych, którzy byli z Partią związani, ponieważ te radykalne kroki zostały podjęte prawie w formie zamachu stanu, z pominięciem konsultacji, do których mieli prawo. Pozostaje pytanie: czy odrzucenie programu byłoby tak silne, gdyby uniknięto błędów dotyczących szczegółów programu komunikacji ze społeczeństwem bez naruszania jego istoty, tj. restrykcyjności i zmniejszenia paternalistycznych wydatków socjalnych? Odpowiedź na to pytanie ma zasadnicze znaczenie, ponieważ kraj jest na początku programu. Wyzwolenie od makroekonomicznych napięć, które narastały przez 20 czy 30 lat, nie jest osiągane przez pojedyncze, dynamiczne, kilkumiesięczne działanie. Korygowanie głębszych dysproporcji narastającego deficytu obrotów bieżących z zagranicą, narastającego deficytu budżetowego, poprzez – między innymi – redukcję długu, trwałe i zdecydowane ograniczanie inflacji, podejmowanie wszechstronnej reformy sektora socjalnego – to zadania na lata wymagające poświęceń od wielu ludzi.

Obecnie atmosfera uspokaja się, a ludzie starają się przyzwyczaić do nowej sytuacji. Czy znaczna część społeczeństwa mogła spostrzec gospodarczą potrzebę podjętych kroków, czy przynajmniej pogodzić się z nimi bez organizowania zdecydowanych protestów? Czy też masowe protesty znowu narosną, prowadząc do rozległych, długotrwałych strajków i wielkich demonstracji ulicznych, które podkopią gospodarcze efekty stabilizacji? Te pytania wieńczą mój wstępny komentarz dotyczący politycznego tła programu stabilizacji. Powrócę do nich w końcowej części opracowania.

4
Stopniowa transformacja stosunków własnościowych i struktury instytucjonalnej

Reforma stosunków własnościowych oraz struktury instytucjonalnej istniejących w węgierskiej gospodarce rozpoczęła się w drugiej połowie lat 60., po odprężeniu w sferze politycznej i ideologicznej. Spójrzmy ponownie na wykres 1. Przygotowanie do podjęcia pierwszych kroków zajęło kilkanaście lat. 1 stycznia 1968 roku to kamień

milowy. Dobiegła końca klasyczna gospodarka centralnie sterowana przyjmując formę osobliwej hybrydy[35].

Był to jedyny skok w historii węgierskich reform gospodarczych. Od tego czasu transformacja stosunków własnościowych i struktury instytucjonalnej przebiegała stopniowo w szeregu niewielkich kroków. Powolna reforma gospodarcza posuwała się naprzód przez 22 lata aż do momentu, kiedy nastąpiła burzliwa zmiana polityczna lat 1989-90. To jednakże nie zakończyło stopniowych zmian w obszarze stosunków własnościowych i strukturze instytucjonalnej, mimo że zmiany zostały znacznie przyśpieszone.

Pamiętając o tym politycznym punkcie zwrotnym, kierunek instytucjonalnej zmiany w gospodarce może zostać podzielony na dwie fazy: wolniejszą i mniej radykalną fazę „socjalizmu reformowanego" (lata 1968–89) i szybszą, radykalniejszą fazę postsocjalistyczną, która trwa do dzisiaj[36]. Przekroczenie granicy pomiędzy okresami politycznymi nie przyniosło jednak nagłej i dramatycznej zmiany w strukturze instytucjonalnej gospodarki węgierskiej.

4.1 Otoczenie historyczne i polityczne tło

Na początku postsocjalistycznej transformacji rozpoczęła się debata nad pożądanym jej tempem[37]. Wyłaniały się dwa skrajne stanowiska.

---

[35] To samo miało miejsce dużo później we wszystkich krajach socjalistycznych z wyjątkiem Jugosławii.

[36] Jak wielu innych autorów, we wcześniejszych pracach, szczególnie w napisanej w 1992 roku książce pt. *System socjalistyczny*, dokonałem terminologicznego rozróżnienia między tymi dwoma fazami. Pierwszą określiłem mianem „fazy reform" (co odnosiło się do modyfikacji systemu socjalistycznego), a drugą mianem „transformacji postsocjalistycznej". Muszę jednak przyznać, że w codziennym języku politycznym i języku fachowym zmiany zachodzące od 1990 roku określa się jako reformę.

[37] Dyskusja początkowo odnosiła się prawie wyłącznie do normatywnej płaszczyzny: płaszczyzny rekomendacji. Później nadszedł czas pierwszych modeli teoretycznych. Przegląd debaty zawarty jest w pracy Funke'go [58]. Wśród uczestników dyskusji na początku lat 90., których opinie autor ten podsumowuje, są: Rudiger Dornbusch, Stanley Fischer, Alan Gelb, Cheryl W. Gray, Michael Hinds, David Lipton, Ronald J. McKinnon, Domenico Nuti, Gérard Roland, Jeffrey Sachs i Horst Sieberst.
Przegląd polityczno-gospodarczych tez dyskusji zawiera praca Rolanda [130].

Pierwsze reprezentował najwcześniej i najkonsekwentniej Jeffrey Sachs[38], który wierzył, że większa część transformacji powinna być przeprowadzona w bardzo krótkim czasie. Dla określenia polecanego przez siebie programu z psychologii zapożyczył on termin „terapia szokowa", podobnie rozpowszechniony stał się znany z kosmologii termin „wielki wybuch"[39]. We wczesnym stadium dyskusji najbardziej znanym przedstawicielem opozycyjnego stanowiska był Peter Murrell, który uzasadniał, że transformacja powinna być dokonana stopniowo, na drodze ewolucyjnej[40]. Ten program w literaturze przedmiotu jest zwykle określany mianem stopniowych zmian.

Debata obejmowała wówczas zarówno tempo przezwyciężania odziedziczonej nierównowagi makroekonomicznej, jak i tempo transformowania stosunków własnościowych i struktury instytucjonalnej. Ponieważ pierwsza z tych kwestii była omawiana w rozdziale 3, dyskusja w tej części będzie dotyczyła jedynie drugiej kwestii.

Niektórzy uczestnicy tej debaty deklarowali wierność jednemu z dwóch „modelowych" programów. Inni zajmowali pośrednie stanowiska. Sugerowane tempa zmian różniły się zależnie od rozmiarów transformacji[41]. Reżim czasowy uzależniony był od różnych, lecz ściśle określonych warunków[42].

Pięć lub sześć lat upłynęło od rozpoczęcia postsocjalistycznej transformacji. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że transformacja stosunków własnościowych i struktury instytucjonalnej przebiega w odmiennym tempie w różnych krajach regionu[43]. Węgierską drogę transformowania stosunków własnościowych i odbudowywania podstaw instytucjonalnych gospodarki rynkowej można scharakteryzować na różne sposoby: naturalny rozwój, rozwój ostrożny, umiar-

---

Kilka przykładów modeli teoretycznych podają: Aghion i Blanchard [2], Dewatripont i Roland [50] i Murrell i Wang [111].

[38] Zob. Sachs [135] i [136], i Lipton i Sachs [101].

[39] Opracowanie Brabanta [25] przekonująco wyjaśnia jak dalekie od trafnych są te określenia.

[40] Zob. Murrell [109]. Jednym z intelektualnych źródeł takiego stanowiska była idea konserwatywna, zob. np. Burke [31], i inne ewolucyjne teorie ekonomii, zob. np. Nelson i Winter [118].

[41] Do tej kategorii zaliczyłbym moją pierwszą pracę nt. przedmiotu postsocjalistycznej przemiany (zob. Kornai [82]), gdzie zalecałem szybką transformację w obszarze makrostabilizacji i liberalizacji, a politykę stopniowych zmian w sferze prywatyzacji i innych aspektów transformacji społecznej.

[42] Np. zob. Roland [131].

[43] Np. zob. Brabant [25], Portes [126] i Rosati [132].

kowany lub rozważny lub też „kuśtykanie" w kierunku gospodarki rynkowej, krępowanej przez częste niezdecydowanie decydentów i protesty społeczeństwa. Dyskusyjne jest, która charakterystyka jest najlepsza (w pewnej mierze każda z nich jest dobra), ale nikt nigdy nie mógł powiedzieć, że Węgry dokonały skoku w kierunku gospodarki rynkowej.

Interesujące byłoby wskazanie różnic między krajami, schodząc aż do różnych filozofii podejścia głoszonych przez czołowe postaci czy może kilkuosobowe kręgi lub nawet do szkół, z których pochodzili głoszący swoje poglądy doradcy rządu. Na pewno musiały one odgrywać jakąś rolę. Myślę jednak, że decydujący wpływ miały odmienne uwarunkowania historyczne i istniejący układ władzy politycznej, struktura społeczeństwa i jego mentalność, innymi słowy czynniki, które ograniczały i wpływały na dokonywany przez liderów politycznych wybór pomiędzy alternatywnymi kierunkami działania. Pozwólcie Państwo, że przed zagłębieniem się w szczegóły węgierskiej transformacji, napiszę kilka słów o tych właśnie historycznych i politycznych czynnikach. Jeszcze raz przypomnę, że moim celem nie jest dokonywanie kompletnej analizy, lecz po prostu podanie kilku przykładów.

„Reforma mechanizmu gospodarczego", stopniowy proces transformowania węgierskich stosunków własnościowych i instytucji gospodarczych, który rozpoczął się w latach sześćdziesiątych, był częścią reakcji czołowych polityków i całego społeczeństwa na uraz 1956 roku. Być może jedynie najbardziej zaślepiona część partyjnych kadr wierzyła, że ludzie zmuszeni byli wziąć udział w powstaniu 1956 roku pod wpływem kontrrewolucjonistów. Bardzo wielu członków rządzącej wówczas elity zachwiało się w swojej wierze w system socjalistyczny, gdy zabierało się za jego restaurację. To był intelektualny grunt, który zdołała użyźnić idea reformy rynkowo-socjalistycznej. Aż do momentu, kiedy w 1990 roku system upadł, ten sposób rozumowania prowadził do poszukiwania jakiejś zadowalającej hybrydy. Elita chciała przejąć z kapitalizmu organizację gospodarki (lub jej część) i być może jakąś część stosunków własnościowych (tak długo jak ograniczałyby się do małej skali) ale bez rezygnowania z władzy. Oznaczało to utrzymywanie politycznego i militarnego sojuszu z ZSRR, niepodzielnego panowania partii komunistycznej, dominacji państwa w kontrolowaniu gospodarki i państwowej własności przedsiębiorstw. W łonie kierownictwa polityczno-

-gospodarczego utrzymywała się dominacja działaczy wywodzących się ze skrajnego skrzydła zagorzałych zwolenników stalinizmu, ale po 1956 roku było to rzadkie. Znaczną większość elity cechowała ambiwalencja lub - inaczej - schizofrenia polityczna. Z jednej strony chcieli oni ocalić system komunistyczny, z którym byli związani przekonaniami i odnoszonymi korzyściami. Z drugiej strony zrozumieli, że system musi ulec zmianie. W ten sposób erozja politycznej bazy systemu miała miejsce przede wszystkim w umysłach ludzi, skoro coraz większa ich liczba rezygnowała na korzyść reformy ze zbieżnego z pierwotnym, klasycznym komunistycznym punktem widzenia na coraz więcej kwestii.

Wkład do sformułowania takiej koncepcji reformy został wniesiony przez półświadomą – półnieświadomą zmianą orientacji politycznej na świat. Chociaż partyjne kadry wiedziały, że ponownie objęły władzę dzięki potędze militarnej ZSRR, w wielu z nich rodziły się nastroje antyradzieckie. Z wyższością patrzeli na prymitywną naturę systemu radzieckiego i czuli się skrępowani jego barbarzyństwem. Jednomyślny w wewnętrznych reformach kraj otwierał się stale na wpływy Zachodu. Jednakowo podróżować zaczęło społeczeństwo i partyjna nomenklatura. Ludzie partii woleli w jakiś sposób połączyć efektywność i bogactwo, które zobaczyli na Zachodzie ze wschodnim systemem, na którym opierała się ich władza.

Ta osobliwa erozja dotychczasowych przekonań, która jest głównym powodem zapoczątkowania zmian, przebiegała stopniowo, w wielu drobnych krokach. Najbardziej uświadomieni reformatorzy przedkładali szczegółowe propozycje. Początkowo były one mniej radykalne. Później, gdy opozycja osłabła, można było przedstawić również propozycje radykalniejsze. Wiele zmian następowało raczej samorzutnie, a nie w wyniku dekretów wydawanych przez rząd.

Istnieje szerszy wymiar, z którym wiąże się reforma będąca odpowiedzią na wydarzenia 1956 roku. Rewolucja ucichła w wymiarze protestu politycznego, ale nie gospodarczego. Kierownictwo polityczne po 1956 roku z zadowoleniem witało zmiany, które odciągały uwagę społeczeństwa od polityki, szczególnie jeśli chodzi o inteligencję. Dobrym – dla ekonomistów, prawników, inżynierów, urzędników państwowych i menedżerów – substytutem dla uprawiania polityki było łamanie sobie głowy nad reformami i żarliwe forsowanie ich wprowadzania. Dla władzy lepsza była sytuacja, gdy inteligencja i pozostałe warstwy społeczeństwa zajmowały się problemem

zarabiania większej ilości pieniędzy dzięki oficjalnym dodatkowym zajęciom i różnego rodzaju półlegalnej, lecz tolerowanej przez państwo działalności. Był to prawdopodobnie główny mechanizm rozładowywania napięć, jako że czynił użyteczną energię najaktywniejszych członków społeczeństwa.

W trakcie wszystkich tych zmian wielu ludzi zmieniło również swoje osobiste nastawienie do rzeczywistości. Wewnątrz społeczeństwa socjalistycznego zaczęło się kształtować społeczeństwo kapitalistyczne. Wielu pojedynczych obywateli zaczęło zmieniać swoje nastawienie na częściowo lub całkowicie zbieżne z wymogami nowego społeczeństwa. Impuls mógł być wywołany zmianą indywidualnego myślenia lub atrakcyjnym, przyciągającym ludzi charakterem stylu życia biznesmena. Różne osoby zmieniały zawód w różnym czasie i w różnym czasie te zmiany kończyły. Tak więc dla całej elity była to ciągła, stopniowa transformacja.

Do czasu odzyskania w 1990 roku politycznej wolności wiele rzeczy zostało już w połowie przygotowanych do rozwoju gospodarki rynkowej. Tabela 9 pokazuje zmiany, które zaistniały na Węgrzech przed 1990 rokiem; zmiany podobnego rodzaju miały miejsce po roku 1990 w większości krajów regionu. Można sądzić, że ważnym czynnikiem jest to, że dużo ludzi na Węgrzech zdobyło doświadczenie jak działa rynek pracując w funkcjonujących na rynkowo-socjalistycznych zasadach przedsiębiorstwach państwowych, w sektorze prywatnym, szarej strefie lub studiując czy też pracując za granicą.

Transformacja po politycznej odnowie uległa znacznemu przyspieszeniu. Opadły ideologiczne bariery, nie występowała konieczność stosowania eufemizmów przy omawianiu kwestii prywatnej własności czy kapitalizmu, ukrywania prywatnej własności środków produkcji. Ludzie byli zachęceni do stawania się przedsiębiorcami, właścicielami, a proces uchwalania przez nowy, demokratyczny parlament ustawodawstwa dostosowanego do wymogów gospodarki rynkowej uległ znacznemu przyśpieszeniu. Skala tego przyspieszenia była jednak skończona. Ograniczenia w masowym tworzeniu ustaw są narzucane w państwie konstytucyjnym przez zdolność do przygotowywania projektów i organizacji procesu ustawodawczego. Czasu wymagała też likwidacja starych organizacji i tworzenie nowych. Nawet bardzo gwałtowna komunistyczna zmiana systemu trwała wiele lat. Prócz tego obalanie każdej organizacji i naruszanie pozycji władzy wywołuje jej opór; jest ona żywotnie zainteresowana spowalnianiem tego procesu.

Tabela 9
Środki reformatorskie w ujęciu chronologicznym

Środki reformatorskie wprowadzone na Węgrzech przed 1990 rokiem	Węgry	Polska	Czecho-słowacja[a]
Zniesienie systemu przymusowych dostaw w rolnictwie	1956	1971	1960
Zniesienie obowiązujących planów	1968	1982	1990
Zniesienie centralnych kontyngentów	1968	1991	1990
Pierwsze kroki w kierunku liberalizacji cen	1968[b]	1957, 1975[c]	1991
Jednolity kurs walutowy	1981	1990	1991
Przystąpienie do Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego	1982	1986	1990
Znaczna wolność dla przedsiębiorczości i zakładania prywatnych firm	1982	brak ograniczeń	1991
Ustawodawstwo upadłościowe	1986[d]	1983[e]	1991, 1992
Dwustopniowy system bankowy	1987	1988	1990
System podatków od dochodów osobistych	1988	1992	1993
System podatku VAT	1988	1993	1991
Ustawodawstwo dotyczące spółek posiadających osobowość prawną	1989	1990	1991
Liberalizacja handlu	1989	1990	1991
System zasiłków dla bezrobotnych	1989	1990	1991

[a] Środki wprowadzania reformy podjęte w czasie „Praskiej Wiosny" w 1968 roku, wycofane w okresie rządów Husáka nie zostały wykazane w tabeli.

[b] Na przykład 58% cen ustalanych przez producentów przemysłowych stało się cenami rynkowymi. Ceny rynkowe dotyczyły 2% dóbr konsumpcyjnych w 1968 roku.

[c] Stopniowa liberalizacja po 1957 roku z apogeum w 1975 roku, kiedy 40–50% cen zostało zliberalizowanych.

[d] Pierwsza ustawa upadłościowa nie została wprowadzona w życie. Nową ustawę uchwalono w październiku 1991 roku.

[e] Ustawy tej nie wprowadzono w życie. Mimo że ustawy zaostrzono w 1988 roku, bardzo mało firm zbankrutowało.

Z tego względu węgierska transformacja przebiegała stopniowo, zgodnie z zasadą, według której spójny system instytucji i zwyczajów nie może zostać zmieniony od razu. Dojrzewanie na pół „rynkowej" gospodarki na Węgrzech zajęło lata, a mimo to wciąż nie jest ona w pełni rozwinięta; to samo dotyczy pozostałych krajów, które początkowo nie przeprowadzały tak daleko posuniętych reform jak Węgrzy. Nie ma kraju, którego doświadczenia mogą obalić ten scenariusz.

„Węgierski styl stopniowych zmian" stosunków własnościowych i struktury instytucjonalnej nie był wynikiem misternego planu. Ale nie byłoby poprawnym bezkrytyczne przyjmowanie tempa węgierskiej transformacji jako jedynego możliwego, określanego przez ślepy los. Bardzo wiele aspektów transformacji powinno być podjętych

i zakończonych wcześniej. Odpowiedzialność za każdy przypadek wahania i przewlekania spoczywa na tych, którzy organizują proces reform, a ostatecznie na aktualnym rządzie. Ale takie opóźniające czynniki, jak niezdecydowanie kierownictwa, nieudolność zawodowa, niedoświadczenie, uległość wobec opozycji czy godzenie ze sobą różnych interesów są w całości częścią historycznej rzeczywistości.

4.2 Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych[44]

W wyniku zniesienia w 1968 roku przymusowych dyrektyw planowych, związane *z* prawem własności zarządzanie przeszło w ręce kierownictwa przedsiębiorstw państwowych. Do tej pory władze centralne bezustannie, na wiele pośrednich sposobów, ingerowały w działalność przedsiębiorstw. Jednak najważniejsze jest to, że dobór, nominowanie, awans i dymisjonowanie menedżerów pozostawało w rękach partyjno-państwowych[45]. Po 1968 roku menedżerowie stawali się coraz bardziej wpływowi i zdolni do obrony swoich własnych interesów własnościowych, także w późniejszym, postsocjalistycznym okresie.

Gdy po 1990 roku na porządku dnia stanęła prywatyzacja i na masową skalę powstawały nowe firmy prywatne, istniała tendencja do powstawania coraz większej liczby powiązań łączących grupy menedżerów z firm państwowych i prywatnych oraz właścicieli niezależnych firm i spółek akcyjnych oraz spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Role menedżerów i właścicieli stawały się współzależne. Ostatecznie ci ludzie tworzą tzw. klasę biznesu. Była armia uległych partyjnych popleczników wykonujących planowe dyrektywy, stopniowo dostarcza kandydatów do dzisiejszej sfery biznesu i menedżmentu, do której przystępują oczywiście także nowi ludzie. Ta transformacja sfery kierowniczej przebiega przez dziesięciolecia bez większych przerw, a przyspiesza w latach 90. Proces ten został przedstawiony w tabeli 10, zaczerpniętej z pracy Iványa Szelényi'ego, którego partnerzy

[44] Ograniczona ilość miejsca powstrzymuje mnie od przeanalizowania rozwoju stosunków własnościowych w spółdzielniach rolniczych, pomimo że odgrywały one ważną rolę w systemie socjalistycznym. Spółdzielnie są bardzo podobne do przedsiębiorstw państwowych. Z tego samego powodu nie poruszam kwestii prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych czy państwowej gospodarki mieszkaniowej.

[45] Zob. Kornai [81].

w badaniach pokazali charakter ciągłości w węgierskiej elicie gospodarczej[46], pomimo silnie antykomunistycznej retoryki stosowanej przez koalicję, która zaczęła urzędować w 1990 roku i jej usiłowań wprowadzania jej partyjnych zwolenników na wiele stanowisk w biznesie. Wielu z tych ludzi pochodziło również ze starej elity gospodarczej.

Tabela 10
Geneza węgierskich nowych elit oraz nowej elity gospodarczej (udział procentowy w 1993 roku)

Pozycja zajmowana w 1988 roku	Wszystkie nowe elity	Nowe elity gospodarcze
Nomenklatura	32,7	34,8
Pozostali wysocy urzędnicy	47,5	54,7
Osoby poza elitą	19,8	10,5

Na podstawie wywiadów przeprowadzonych w 1993 roku z członkami gospodarczych, politycznych i kulturalnych elit.
Próba: 783 osoby w tym 489 osób ze sfery gospodarczej.
Źródło: Szelényi [153], s. 39.

Węgry w 1988 roku były pierwszym krajem socjalistycznym, który przyjął tzw. Ustawę o Przedsiębiorstwie, z pomocą której przedsiębiorstwa państwowe mogły być komercjalizowane i przekształcać się w przedsiębiorstwa nowoczesne. Pierwsze prywatyzacje nastąpiły przed rokiem 1990, ale dopiero po 1990 roku prywatyzacja stała się ważnym kierunkiem polityki rządu. Zarówno partie rządzące jak i opozycyjne zgadzały się, że prywatyzacja powinna zasadniczo dokonywać się poprzez sprzedaż akcji i udziałów na rynku, a nie poprzez ich darmowe rozdawnictwo; i taki scenariusz był realizowany[47]. Zatem węgierska droga prywatyzacji znacznie różni się w swoich

[46] Zob. Szelényi [153]. Zob. również Kende [77] i Szalai [152]. Nagy, [112], analizuje sposób, w jaki dawna partyjna elita przekształciła się w nową elitę.

[47] Przeciwko pomysłowi darmowego rozdawnictwa akcji wypowiedziałem się w mojej książce (Kornai [82]). Większość węgierskich ekonomistów zgadzało się (przynajmniej milcząco) z tym stanowiskiem, w związku z czym propozycje darmowego rozdawnictwa były jedynie sporadyczne, zob. np.: Siklaky [140]. Chociaż krótko popierana, najpierw przez jedną partię opozycyjną a później także przez rząd, idea ta nigdy nie znalazła poparcia. Z drugiej strony wielu zachodnich ekonomistów, włączając takie znamienite postacie, jak Milton Friedman i Harold Demsetz, rekomendowało szybkie, darmowe rozdawnictwo akcji. Pomysł ten został podjęty przez wielu ekonomistów w kilku krajach postsocjalistycznych, szczególnie w Polsce, Czechosłowacji i Rosji.

Warte wspomnienia są główne wyjątki: (i) Ludzie pozbawieni własności za rządów poprzednich reżimów lub prześladowani za swoje polityczne przekonania, re-

deklaracjach, programach i obecnym kierunku wydarzeń od tej, którą przyjęto w innych krajach, przede wszystkim w Republice Czeskiej i w Rosji, gdzie większość państwowej własności została bezpłatnie przekazana obywatelom lub menedżerom i pracownikom firm[48].

Pozwólcie mi Państwo wybrać kilka cech charakterystycznych węgierskiego procesu prywatyzacji[49]. Wielu komentatorów wydarzeń zachodzących we wschodniej Europie – politycy, dziennikarze, a czasami reprezentanci międzynarodowych instytucji finansowych – kładło nacisk na prosty wskaźnik: procent przedsiębiorstw sektora państwowego, który został sprywatyzowany, tj. przedsiębiorstw, które przestały być zaliczane do grupy przedsiębiorstw państwowych. Zgodnie z tym wskaźnikiem, z grubsza połowa węgierskiego sektora państwowego została sprywatyzowana do lipca 1994 roku (zob. tabela 11). Przez około rok pod rządami nowego gabinetu nie uczyniono dalszego istotnego postępu, który zmieniłby ten wskaźnik[50]. Jednak w końcu 1995 roku proces ten uległ spektakularnemu przyspieszeniu, kiedy sprywatyzowano znaczną część sektora związanego z produkcją energii elektrycznej, sektora gazowego i naftowego oraz telekomunikacyjnego, najczęściej sprzedając firmy strategicznym inwestorom zagranicznym. Rozpędu nabierała prywatyzacja sektora bankowego. Obecny rząd obiecał zakończyć prywatyzację do 1998 roku[51].

---

ligię, przynależność etniczną czy klasową otrzymali rekompensatę w formie specjalnych, bezpłatnych bonów upoważniających do skromnej części państwowej własności. Wykup tych bonów rekompensacyjnych przebiegał przewlekle i daleko jeszcze do jego zakończenia. (ii) Zgodnie z przyjętym prawem szczególnego rodzaju własność państwowa ma być bezpłatnie wniesiona do systemu ubezpieczeń społecznych. Ostatnio rozpoczęło się częściowe urzeczywistnianie tego planu. Wyjątki te miały niewielki wpływ na przekształcenia stosunków własnościowych.

[48] Na temat czeskiej prywatyzacji zob. Dlouhy i Mládek [51] i Federalne Ministerstwo Finansów [56], na temat rosyjskiej zob. Boycko, Shleifer i Vishny [21]. Ci autorzy są obrońcami bezpłatnego rozdawnictwa. Do bardziej krytycznych autorów, którzy nie byli aktywnie zaangażowani w prywatyzację należą Brom i Orenstein [26], Hillion i Young [73] oraz Stark i Brunszt [144] – w kwestii czeskich doświadczeń, a Ash i Hare [7], Bornstein [19], Nelson i Kuzes [117], Rutland [133] i Slider [141] w kwestii rosyjskich doświadczeń.

[49] Z literatury na temat prywatyzacji na Węgrzech poleciłbym następujących autorów: Bossányi [20], Major i Mihályi [102], Mihályi [103] i [104], Mizsei [107] i Voszka [156], [157] i [158].

[50] Zob. Mihályi [105].

[51] Według Crane, zob. Crane (1996), s.14, opierającego się na informacjach dostarczanych przez węgierską agencję do spraw prywatyzacji, „ponad 85% kapita-

Tabela 11
Stopień prywatyzacji na Węgrzech na 30 czerwca 1994 roku

Metody prywatyzacji (metody zmniejszania aktywów państwowych)	Procent całkowitej wartości księgowej państwowych aktywów w 1990 roku[a]
1. Aktywa ogółem spółek sprzedanych w całości	11,5
2. Aktywa ogółem spółek z większościową własnością prywatną	10,1
3. Akcje posiadane przez prywatne podmioty w spółkach z większościową własnością państwa	4,5
4. Aktywa sprzedane przez przedsiębiorstwa lub spółki zarządzane przez Agencję Własności Państwowej (ÁVÜ) lub Zarząd Majątku Państwowego SA (ÁV Rt.) i aktywa zainwestowane przez te urzędy w nowe spółki	4,4
5. Przedprywatyzacyjna sprzedaż na małą skalę[b]	0,9
6. Aktywa firm w likwidacji[c]	15,8
1-6 Stopień prywatyzacji; aktywa ÁVÜ i ÁV Rt. przejęte w procesie prywatyzacji	47,2

[a] Wartość księgowa państwowych aktywów została ustalona w 1990 roku za pomocą metod uzgodnionych z Bankiem Światowym. Całkowita wartość księgowa wyniosła wówczas 2000 mld forintów.
[b] Aktywa państwowe sprzedane na mocy Ustawy Przedprywatyzacyjnej z 1990 roku (około 10 tys. firm).
[c] Aktywa firm, które przeszły proces likwidacji. Z tego tytułu nie odnotowano praktycznie żadnych wpływów prywatyzacyjnych.
Ź r ó d ł o: Rząd węgierski [134], s. 20.

Ten prosty wskaźnik sam w sobie mówi jednak niewiele, może on zniekształcić prawdziwy obraz stosunków własnościowych i stwarza wiele problemów z pomiarem. Prywatni właściciele posiadający 20–25 procentowy udział w kapitale akcyjnym danego przedsiębiorstwa mogą odgrywać dominującą rolę w spółce akcyjnej, jeżeli nadają ton obradom zarządu, a pozostali państwowi udziałowcy są pasywni. Z drugiej strony istnieć może współwłasność, kiedy państwo jako takie nie jest już właścicielem przedsiębiorstwa, a duży udział i wpływ ma państwowy bank[52].

łu akcyjnego węgierskich przedsiębiorstw produkcyjnych powinno być w prywatnych rękach do końca 1997 roku".

[52] Oficjalne czeskie raporty podają, że udział sprywatyzowanego sektora byłych przedsiębiorstw państwowych wzrósł do około 2/3 dzięki prywatyzacji kuponowej. Jednak większość akcji trafiła z rąk pierwotnych posiadaczy kuponów do kilku funduszy inwestycyjnych, na które ogromny wpływ mają, jako współwłaściciele, duże państwowe banki (zob. Portes [126], strony 1186–7 oraz opracowanie Starka i Bruszta [144]). Większość sprywatyzowanych firm jest znacznie zadłużona wobec

Główną kwestią nie jest udział sprywatyzowanego majątku, ale skutki (trwałe, a nie tymczasowe) strategii prywatyzacyjnej. Rozdziały 4.2.1 – 4.2.6 zawierają próbę wyjaśnienia tej kwestii na podstawie doświadczenia Węgier.

4.2.1 Różne rodzaje własności

Prywatyzacja na Węgrzech jest często łączona z reorganizacją i restrukturyzacją. Wiele przedsiębiorstw jest przekształcanych w mniejsze firmy. Część z nich przechodzi w prywatne ręce, a część staje się własnością mieszaną. Reszta nadal pozostaje w rękach państwa. Możliwe, że pośrednio zreorganizowane firmy stają się własnością innych państwowych firm lub banków (własność krzyżowa). Występuje faktyczne rozprzestrzenianie się najróżniejszych rodzajów własności, czyli, stosując nazewnictwo Starka[53], kombinacja własności.

Prywatyzacja przyjmuje różne prawne i organizacyjne formy, dzięki różnorodności możliwości technicznych. Największe i najwartościowsze przedsiębiorstwa są sprzedawane przez centralne agencje na przetargach lub licytacjach. Dla małych i średnich firm istnieją różne, uproszczone procedury przenoszenia praw własności. Tam gdzie jest to możliwe, akcje są sprzedawane za gotówkę, ale istnieje też wiele linii kredytowych, z wykorzystaniem których można nabyć prywatyzowane przedsiębiorstwa. Niektóre linie proponują rynkowe stopy procentowe. Istnieją również linie kredytowe z preferencyjnym oprocentowaniem i terminami płatności stworzone po to, aby zachęcać krajowych przedsiębiorców do zakupu prywatyzowanych firm. W przypadku pewnych firm wszystkie lub większość akcji są sprzedawane od razu, akcje innych są oferowane stopniowo, etapami. Istnieją szczególne procedury ułatwiające kierownictwu lub pracownikom wykup akcji. Mimo że rzadko się to dotychczas zdarzało, istnieją plany funduszy inwestycyjnych przejęcia akcji kilku przedsiębiorstw

państwowych banków. W razie ich bankructwa większa część własności powróciłaby w ręce państwa. Pytanie czy własność prywatna przeważy, jeżeli przenosi się nominalny tytuł własności na prywatnych obywateli, ale prawa do częściowej własności państwowej pozostają bez zmian. Opisywanie stanu prywatyzacji wspomnianym prostym, zagregowanym wskaźnikiem jest jednak dość powierzchowne.

[53] Zob. Stark [143].

państwowych, tak by nabywcy mieli możliwość zakupu zróżnicowanych portfeli akcji. Wszystkie te formy powstały w wyniku realizacji jednolitego planu lub dyrektywy centralnej, działań pełnych prób i błędów, ale i nie bez uprzedzeń. Czasami wzgląd na popularność dla prowadzonej przez rząd polityki powoduje, że ta czy inna forma jest popierana lub odrzucana.

Węgierska prywatyzacja na pewno nie może być posądzona o zachowania „konstruktywistyczne" (używając zwrotu Hayeka). Przeciwnie, jest ona pełna improwizacji. Pewne wyjściowe założenia mogą być bowiem zmienione, a sam proces jest okresowo przyśpieszany lub zwalniany. Z jednej strony eksperymenty stwarzają niepewność co do obowiązujących przepisów i przewlekają proces prywatyzacji, co tłumi zainteresowanie nabywców i inwestorów. Z drugiej strony pozwala to uwolnić się od błędów i wypróbować nowe metody, co wielu ludzi uważa za jedną z głównych korzyści rozwoju ewolucyjnego[54].

Niestety, od sformowania nowego rządu w połowie 1994 roku minęło kilka miesięcy zanim rząd zebrał pomysły na prywatyzację i zaproponował projekt ustawy prywatyzacyjnej, którą następnie uchwalił parlament.

Proces prywatyzacji jest osobliwą mieszanką scentralizowanych i zdecentralizowanych, biurokratycznych i rynkowych działań. Stworzona została gigantyczna centralna biurokracja usiłująca przejąć kontrolę lub ścisły nadzór nad procesem prywatyzacji. Jak do tej pory jednak wydarzenia wymykają się od czasu do czasu spod kontroli tej centrali.

4.2.2 Dalsze załamywanie się sytuacji przedsiębiorstw

Faktycznie część dawnych przedsiębiorstw państwowych pozostających w swojej pierwotnej formie posiada ujemną wartość rynkową, ponieważ przynoszą one stratę. Sytuacja własności państwowej o ujemnej wartości ulega dalszemu pogorszeniu w miarę postępów węgierskiej prywatyzacji. Przedsiębiorstwa są likwidowane w wyniku postępowania sądowego; sprzedawany jest jedynie ich majątek. Te części firmy, które posiadają rzeczywistą wartość rynkową (dotyczy to szczególnie części nieuchwytnych, jak: goodwill, umiejętności specjalistyczne, szczególna organizacja produkcji, organizacja zakupów

[54] Zob. Murrell [110].

lub sprzedaży) jest wprowadzana do firm prywatnych legalnymi lub nielegalnymi metodami. Oba te procesy są ważnymi składnikami formalnej i nieformalnej prywatyzacji państwowego majątku. W ocenie procesu załamywania się sytuacji przedsiębiorstw należy rozróżnić dwa ściśle ze sobą związane jego aspekty. Jednym jest spadek wartości majątku. Część majątku produkcyjnego zostaje bezpowrotnie stracona w procesie likwidacji i zmiany właściciela, zresztą tak jak część kapitału intelektualnego. Nie istnieją dokładne szacunki tego, ale eksperci są zgodni, że ubytek majątku jest istotny. Panuje powszechne przekonanie, że strukturalna zmiana w gospodarce jest nieunikniona. Pewnym aspektem tej zmiany jest ubytek majątku będącego własnością państwa. Ubytku mogłoby nie być, lecz nowy, prywatny właściciel nie zapłacił wystarczająco staremu właścicielowi – państwu. Ujmując to wyraźniej, państwo okradło siebie samo, choć nowym właścicielom wolno było robić użytek z przejętego majątku dla swojej własnej korzyści. Powrócę jeszcze do tego zjawiska; tu ograniczę się do stwierdzenia, że proces dalszego pogarszania się sytuacji przedsiębiorstw stwarza możliwości roztrwonienia państwowej własności po stronie sprzedawcy i do zalegalizowania kradzieży po stronie nabywcy[55].

4.2.3 Dochody państwa z prywatyzacji

Prywatyzacja przyniosła dochody fiskalne w kwocie 7427 mln dolarów na koniec 1995 roku[56] (zob. tabela 12). Jest to główna zaleta strategii prywatyzacji opierającej się na sprzedaży w porównaniu do strategii preferującej darmowe rozdawnictwo pomimo, że zyski były mniejsze niż się spodziewano z powodu wysokich kosztów prywatyzacji i kosztów funkcjonowania centralnych agencji. Tym niemniej dochody te stanowiły niemały udział w przychodach budżetu borykającego się z poważnymi problemami fiskalnymi państwa. Kilka spośród ważnych ustaw, między innymi dotyczące prywatyzacji sektora energii elektrycznej i gazu oraz sektora związanego z dystrybucją i sprzedażą wyrobów naftowych, przyniosło istotne wpływy budżetowe.

---

[55] Zob. Bossányi [20].

[56] Aby dać obraz rozmiarów tych wpływów, przewyższały one całkowite inwestycje na Węgrzech w 1994 roku.

Tabela 12
Wpływy z prywatyzacji w latach 1990–95

Źródła i formy wpływów	Bezpośrednie wpływy z prywatyzacji poprzez sprzedaż istniejącego majątku (mln USD)			
	1990–93	1994	1995	Ogółem w latach 1990–95
Klienci zagraniczni	1528	123	3122	4773
Klienci krajowi (gotówka)	609	228	195	1031
Klienci krajowi (kredyt)	354	279	30	663
Bony rekompensacyjne	209	611	140	960
Ogółem	2700	1241	3486	7427

Ź r ó d ł o: Agencja Własności Państwowej (ÁVÜ), Zarząd Majątku Państwowego SA (ÁV Rt) i Zarząd Państwowej Prywatyzacji i Własności SA (ÁPV Rt.); informacje Pétera Mihályi'ego.

Najważniejszą zaletą strategii prywatyzacji nie są jednak „namacalne" wpływy fiskalne, lecz sprzyjające zmiany opisane w następnym rozdziale.

4.2.4
Realni właściciele, dopływ kapitału

W efekcie nabycia państwowego majątku szybko pojawiło się wielu rzeczywistych właścicieli (indywidualnych lub zbiorowych, krajowych lub zagranicznych) sprawujących rzeczywistą kontrolę nad menedżerami (we względnie rzadkich przypadkach, kiedy menedżment jest jednocześnie nabywcą majątku, określenia „menedżer" i „właściciel" oznaczają to samo). Nawet gdy brak jest większościowego właściciela, wpływ inwestora strategicznego jest o wiele silniejszy niż wynikałoby to z udziału w kapitale akcyjnym. W wielu przypadkach wpływ ten jest silniejszy w porównaniu z państwem jako większościowym akcjonariuszem. Obecność nowego właściciela jest odczuwalna szczególnie silnie wtedy, kiedy pełnym lub częściowym właścicielem została zagraniczna jednostka lub firma.

Prywatyzacja poprzez sprzedaż tworzy sprzyjające warunki i silne bodźce dla reorganizacji i nowego, efektywnego stylu zarządzania firmą. To przyczynia się do tego, że prywatyzowane węgierskie firmy pod względem uzyskanych osiągnięć szybko przewyższają firmy państwowe (zob. tabela 13).

Sytuacja wielu państwowych przedsiębiorstw jest zła. Przedsiębiorstwa bardzo potrzebują zastrzyku kapitałowego w celu restruktu-

Tabela 13
Rentowność sprywatyzowanych spółek w 1992 roku

Branża	Rentowność brutto[a]	
	Spółki sprywatyzowane	Średnia dla branży
Górnictwo	1	-8
Hutnictwo	-2	-12
Budowa maszyn	2	-11
Wydobycie metali nieżelaznych	5	-1
Przemysł chemiczny	15	5
Przemysł tekstylny i odzieżowy	9	-2
Przemysł drzewny, papierniczy i drukarski	6	12
Pozostała produkcja	-2	2
Budownictwo	8	3
Rolnictwo	0	-4
Handel	8	1
Usługi	6	6
Transport, magazynowanie	5	2

[a] Wskaźnik rentowności brutto to iloraz przepływów pieniężnych (zysk + amortyzacja) i aktywów ogółem.
Źródło: Vanicsek [155].

ryzacji. Zobowiązanie nabywcy do zainwestowania nowego kapitału w krótkim czasie po zakupie często występuje wśród warunków umowy sprzedaży. Tam gdzie występuje kilku potencjalnych nabywców, wielkość nowych inwestycji jest często – obok ceny – kryterium wyboru oferenta. Nawet jeżeli umowa tego nie precyzuje, nowi właściciele często uświadamiają sobie, że firma wymaga rozwoju i szybko podejmują stosowne kroki. Niezliczone tego przykłady można znaleźć w praktyce Węgier. Jest to istotna przewaga nad darmowym rozdawnictwem, które przenosi tytuł własności na pozbawionych kapitału ludzi nie chcących inwestować i niezdolnych do inwestowania.

4.2.5 Znaczenie podaży w procesie prywatyzacji

Jednym z argumentów często przytaczanym przeciwko idei prywatyzacji przez sprzedaż było to, że oszczędności zgromadzone przez społeczeństwo były zbyt małe, aby kupić państwowy majątek. Kalkulacje zdawały się popierać te argumenty. Biorąc za punkt wyjścia ni-

ski początkowy poziom oszczędności sądzono, że potrzeba wielu dziesięcioleci, by dokonać prywatyzacji.

Z doświadczenia wynika, że nie jest to czynnik blokujący proces prywatyzacji. Istnieje wielu potencjalnych zagranicznych nabywców o wystarczającej sile nabywczej. Oszczędności są szybko akumulowane w rękach węgierskich przedsiębiorców, a szerzej – w rękach węgierskiego społeczeństwa.

Od początku rzeczywistym problemem było uczynienie majątku przeznaczonego do prywatyzacji wystarczająco atrakcyjnym. Atrakcyjność majątku w miarę postępu procesu prywatyzacji na Węgrzech spadała. Wiele najbardziej atrakcyjnych składników majątku sprzedano. Wyjątkiem jest tu kilka dużych przedsiębiorstw użyteczności publicznej, prywatyzację których rozmyślnie wstrzymano. Wielu z zagranicznych inwestorów wolało dokonywać inwestycji od podstaw. Krajowi inwestorzy skłaniali się bardziej do zakupu bezpiecznych, przynoszących wysokie dochody węgierskich obligacji rządowych, do ulokowania zamienionych na walutę obcą środków na koncie walutowym w węgierskim banku, nielegalnego przesłania ich za granicę lub zainwestowania w nowo założoną prywatną firmę węgierską niż do nabywania akcji prywatyzowanych firm. Nawet jeżeli proponuje się najbardziej sprzyjające warunki kredytowe i największe koncesje graniczące z darmową dystrybucją, to popyt na mniej atrakcyjne przedsiębiorstwa jest mały. To sugeruje, że zdolność do przetrwania wielu przedsiębiorstw państwowych jest wątpliwa.

4.2.6 Czystość procesu prywatyzacji

Na gospodarkę stale oddziałuje polityka. Każda siła polityczna, która przejmuje rządy, tworzy również wspólnotę interesów i pomaga swoim poplecznikom w zajęciu intratnych pozycji. W węgierskim społeczeństwie, tak jak w każdym organizmie społecznym, działają różne rodzaje układów, których członkowie wzajemnie się wspierają[57]. Właściciele każdej nowo sprywatyzowanej firmy i nowo powstałych przedsiębiorstw prywatnych chętnie wprowadzają do zarządów swoich firm zarówno członków starej nomenklatury jak i członków nowych czołowych ugrupowań politycznych, ponieważ wiedzą, że tacy ludzie posiadają cenne koneksje.

[57] Zob. Stark [142].

Szeroko rozpowszechniona jest opinia, że w czasie prywatyzacji istniała korupcja na szeroką skalę. Jest to przypuszczalnie prawda, pomimo że nie zdemaskowano żadnego przypadku korupcji. Na pewno podejrzenie o korupcję i mała przejrzystość procesu prywatyzacji przyczyniły się do dalszego spadku popularności prywatyzacji, z bardzo niskiego pierwotnego poziomu[58].

Nawet z perspektywy nabytego doświadczenia nie zaryzykuję prostej odpowiedzi „tak" lub „nie" na pytanie, czy węgierska strategia była lepsza czy gorsza niż inne strategie prywatyzacyjne. Mogę jedynie powiedzieć, że polityka stopniowych zmian w zakresie przeprowadzanej na Węgrzech prywatyzacji, rozumiana jako szeroko się rozprzestrzeniający ewolucyjny proces, posiada wyraźne korzystne i niekorzystne cechy. Wyrażenie „stopniowe zmiany, węgierski styl" zawiera w sobie odrobinę narodowej pychy i przynajmniej tyleż kpiny z samego siebie. Wydaje się jednak, że strategia sprawdza się i przyniesie efekty w przewidywalnej przyszłości w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw, które są na tyle żywotne, że nie jest celowe zachowanie własności państwowej. Z pewnością proces prywatyzacji mógł być szybszy, nawet przy tej samej strategii, gdyby administracja była silniejsza, zręczniejsza i wykazująca większe zaufanie do zdecentralizowanych mechanizmów. Te słabe punkty węgierskiej prywatyzacji i opór przeciwko niej oznaczają, że nie zostanie ona zakończona w ciągu najbliższych lat. Z drugiej strony przebiega ona z błyskawiczną prędkością, gdy porównać ją z innymi zmianami w stosunkach własnościowych w historii świata.

4.3 Nowe prywatne firmy

Jak wielu innych ekonomistów, od początku byłem przekonany, że kluczowym czynnikiem w zmieniających się stosunkach własnościowych, przynajmniej w mniejszych krajach Europy Wschodniej, było

[58] Zgodnie z badaniem przeprowadzonym w 1994 roku, 50% populacji dorosłych uważało, że prywatyzacja powinna ulec przyspieszeniu lub być kontynuowana w tym samym tempie, a drugie 50%, że powinna być spowolniona lub w ogóle zatrzymana. Zob. Lengyel [98], s. 98.

pojawienie się nowych prywatnych przedsiębiorstw[59]. Ten pogląd różnił się od poglądu tych, którzy chcieli koncentrować uwagę na prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw. Argumentowałem, że nawet jeżeli nowe prywatne firmy dostarczały początkowo jedynie małą część globalnej produkcji, to ich energia sprawiała, że stały się one prawdziwą lokomotywą postsocjalistycznej transformacji.

Rozwój węgierskiego sektora prywatnego rozpoczął się przed zmianą systemu politycznego (zob. tabele 14 i 15). Taki rozwój pojawił się nie tylko na Węgrzech. Również NRD, Polska i Jugosławia posiadały znacznych rozmiarów sektor prywatny. Do 1990 roku rozwój na Węgrzech przebiegał szybciej niż gdzie indziej, i to dwoma równoległymi ścieżkami.

Tabela 14
Liczba zarobkujących na Węgrzech zaangażowanych w indywidualne przedsięwzięcia lub pracujących w niezarejestrowanych firmach w latach 1981–94 (w tysiącach)

Rok (1 stycznia)	Firmy rodzinne lub jednoosobowe	Pomagający członkowie rodzin	Zatrudnieni	Ogółem	Udział we wszystkich zarobkujących
1981	118,2	61,8	0,3	180,3	3,6
1989	218,4	81,0	48,0	347,4	7,2
1992	466,0	97,4	144,0	707,4	16,7
1994	-	-	-	805,1	21,7

Źródło: Laky [96], s.686.

Tabela 15
Trendy w liczbie zarejestrowanych organizacji gospodarczych na Węgrzech w latach 1989–95 (główne typy)

Rodzaj organizacji	1989	1992	1994	1995
Przedsiębiorstwa[a]	2400	1733	821	761
Prywatne spółki z o.o.	4484	57262	87957	102697
Spółki akcyjne	307	1712	2896	3186
Spółdzielnie[b]	7076	7694	8252	8321

Dane odnoszą się do grudnia każdego roku.

[a] Termin „przedsiębiorstwo" odnosi się do dawnych socjalistycznych przedsiębiorstw państwowych, które w czasie transformacji gospodarczej stopniowo przekształcały się w spółki.

[b] Spółdzielnie obejmują spółdzielnie rolnicze, mieszkaniowe, oszczędnościowo-kredytowe, spożywców i inne. W kwietniu 1995 roku około 1/4 spółdzielni działała w rolnictwie, 1/4 na rynkach nieruchomości i mieszkaniowym a ponad 1/3 w produkcji i budownictwie.

Źródło: Centralne Biuro Statystyczne [43], s.115 i [47], s.120.

[59] Zob. Kornai [81], [82] i [83].

Pierwszą z nich był rozwój legalnego sektora prywatnego[60]. Bezwzględne antykapitalistyczne zakazy klasycznego, stalinowskiego socjalizmu zaczęły powoli i prawie niedostrzegalnie ustępować w okresie socjalizmu reformowanego. Proces zaczął przyspieszać w 1982 roku, kiedy stało się możliwe zakładanie różnego rodzaju prywatnych przedsiębiorstw i bardziej sprzyjające stały się warunki zatrudniania się we własnej firmie.

Po 1990 roku wzrosło tempo, w jakim pojawiały się nowe firmy prywatne (zob. tabele 14 i 15)[61]. Jednocześnie następowała strukturalna transformacja produkcji. Nastąpiła dekoncentracja produkcji, powstało bardzo wiele małych i średnich firm. Relatywny udział poszczególnych gałęzi zmienił się wraz ze wzrostem znaczenia usług zaniedbywanych przez dziesięciolecia.

Drugą ścieżką, którą przebiegał rozwój sektora prywatnego, była ekspansja półlegalnej i nielegalnej działalności. Proces ten był oceniany łagodnie przez adwokatów gospodarki rynkowej przed politycznym punktem zwrotnym, jako jedyny na wielu polach sposób obchodzenia ograniczeń narzuconych przez ideologię. Szara strefa była rodzajem obywatelskiego nieposłuszeństwa wobec biurokracji. Moralna i polityczna reputacja szarej i czarnej strefy po 1990 roku zmieniła się. Nie mogła być ona dłużej interpretowana jako obywatelskie nieposłuszeństwo, lecz jako uchylanie się od obywatelskich obowiązków, podatków, opłat celnych i składek na ubezpieczenie społeczne.

Zgodnie z najświeższymi ocenami, 30% rzeczywistego (rejestrowanego i nierejestrowanego) PKB pochodzi z szarej i czarnej strefy[62]. Niestety odnosi się to również do płacenia podatków. Normy moralne i reguły zachowania wpajane przez dziesięciolecia zmieniają się w ślimaczym tempie. Faktycznie, jeżeli skłonność do płacenia podatków w ogóle się zmienia, to wydaje się, że zmienia się na gorsze. Naruszający przepisy odczuwali większy strach w okresie państwa dyktatorskiego. Obecnie sumy wchodzące w grę przy oszustwach podatkowych i wykorzystywaniu luk prawnych stały się o wiele większe. Nie jest to jedynie garstka podatników unikających płacenia po-

[60] Zob. Gábor [59] i [60], Laky [95] i Seleny [138].

[61] Nadzwyczajnie szybki wzrost zatrudniania się we własnych firmach wynika częściowo z faktu, że obciążenia podatkowe takich wynagrodzeń są mniejsze niż w przypadku wynagrodzeń płaconych obcym pracownikom.

[62] Zob. Árvay i Vértes [6] i Lackó [94].

datków, podatników, których skrupulatna władza podatkowa łatwo może wykryć. Nie są to jedynie zorganizowani przestępcy, których policja może złapać. Prawie całe społeczeństwo węgierskie aktywnie lub po cichu bierze w tym udział. „Oszczędności" uzyskane drogą unikania podatków i innych zobowiązań są podzielone pomiędzy sprzedawcę i nabywcę, pracodawcę i pracownika oraz unikających ceł profesjonalnych przemytników lub handlujących turystów i konsumentów kupujących szmuglowane towary. Problem rozciągnięcia opodatkowania na szarą strefę ma charakter polityczny, a nie jedynie ekonomiczny. Byłoby to spektakularne, gdyby policja lub urząd skarbowy ujęły kilku bardzo bogatych ludzi w trakcie dokonywania oszustwa podatkowego. Gdyby jednak zastosować bardziej metodyczne kontrole, sprawdzić czy handlowcy i usługodawcy wystawiają rachunki, czy wszyscy pracownicy są zarejestrowani lub czy deklarowane dochody małych i średnich przedsiębiorców są zbieżne z ich stylem życia, to wzbudzony zostałby opór. Pomijając jedną czy dwie niezdecydowane próby, żaden rząd nie usiłował tego robić.

Proces prywatyzacji i powstawania nowych prywatnych przedsiębiorstw doprowadził do tego, że w 1992 roku sektor prywatny wytworzył połowę (zarejestrowanego i niezarejestrowanego) PKB (zob. tabela 16). Udział ten wzrósł od tamtego czasu. Do 1994 roku udział sektora prywatnego w PKB wyniósł 60%[63]. Udział sektora prywatnego w całkowitym zatrudnieniu jest jeszcze wyższy.

Specjalnego komentarza wymaga sposób zaangażowania kapitału zagranicznego w węgierski sektor prywatny. Jego udział w PKB wyniósł w 1994 roku 10,4%[64], lecz jego wpływ na gospodarkę jest nie-

Tabela 16
Udział różnych sektorów w PKB w latach 1980–92 (w %)

Rodzaj własności	1980	1985	1989	1990	1991	1992
Własność inna niż prywatna	83	79	74	70	63	50
Własność prywatna	17	21	26	30	37	50
w tym: krajowa	17	21	26	20	34	42
zagraniczna	0	0	0	10	3	8
Ogółem	100	100	100	100	100	100

PKB jest sumą składników wypracowanych przez uczestników zarejestrowanej i niezarejestrowanej gospodarki.
Źródło: Árvay [6], s.18.

[63] Centralne Biuro Statystyczne [46], s. 141.
[64] Ibidem.

Tabela 17
Zagraniczne inwestycje bezpośrednie (ZIB) w krajach postsocjalistycznych w latach 1990–94

Kraj	Skumulowane sumy (w mln USD)[a]			ZIB na głowę w 1994 roku (w USD)
	1990	1992	1994	
Albania	-	20	116	36
Bułgaria	4	102	205	23
Chorwacja	-	16	104	22
Republika Czeska	436	1951	3319	319
Węgry	526	3456	6941	670
Polska	94	495	1602	42
Rumunia	-	120	501	22
Słowacja	28	210	434	102
Słowenia	7	183	374	185
Była Jugosłowiańska Republika Macedonii	-	-	5	3
Europa Wschodnia ogółem	1095	6552	13608	126
WNP[b]	-	1761	4622	22
Kraje bałtyckie	-	111	811	102
Ogółem	1095	8424	19041	58

[a] Wartość inwestycji zagranicznych jest kumulowana od 1988 roku.
[b] Wyłącznie kraje europejskie.
Ź r ó d ł o: ONZ, Komisja Gospodarcza Europy [125], s.151.

proporcjonalnie większy, ponieważ w znacznym stopniu przyczynia się do jej modernizacji. Liczba zagranicznych inwestycji bezpośrednich w latach 90. była daleko większa na Węgrzech niż w pozostałych postsocjalistycznych krajach Europy Wschodniej[65] (zob. tabela 17)[66]. Wypowiedzi zagranicznych inwestorów sugerują, że przyciągnęła ich głównie kondycja węgierskiej gospodarki rynkowej[67].

[65] Socjalizm reformowany w Chinach zasługuje na specjalną uwagę. Bezwzględna liczba zagranicznych inwestycji bezpośrednich dokonywanych w Chinach jest kilka razy większa od inwestycji dokonywanych na Węgrzech. Jednakże stosując relatywne wskaźniki (np.: inwestycje/PKB lub inwestycje/PKB na jednego mieszkańca) inwestycje na Węgrzech są nadal o wiele większe niż w Chinach.

[66] Według danych Węgierskiej Agencji Prywatyzacyjnej całkowita wartość inwestycji dokonanych w 1994 roku wyniosła 7956 mln dolarów, zatem istotnie więcej niż wielkość w tabeli 17 podana przez agencję zagraniczną. W 1995 roku suma ta wzrosła o ogromną kwotę 4570 mln dolarów (zgodnie z danymi Narodowego Banku Węgier) dając w rezultacie łączną wartość inwestycji w latach 1990–95 równą 12.526 mln dolarów.

[67] Innym ważnym czynnikiem jest to, że Węgry zawsze były godnym zaufania dłużnikiem. Nigdy nie prosiły o moratorium na spłatę długu lub przełożenie spłaty na inny termin. To rozpraszało obawy zagranicznych inwestorów.

4.4 Liberalizacja i reforma infrastruktury prawnej

Przez liberalizację rozumiem wszystkie zmiany, które unieważniają wcześniejsze prawne i administracyjne ograniczenia oraz biurokratyczne regulacje działalności gospodarczej. Pojęcie liberalizacji nie jest wprawdzie całkowicie zbieżne z pojęciami decentralizacji i deregulacji, ale w dużej mierze pokrywa się z nimi.

Liberalizacja wielu dziedzin życia gospodarczego zachodziła na Węgrzech od 1968 roku stopniowo. Proces liberalizacji cen i eksportu wyraźnie przyspieszył po 1990 roku i zakończył się w stosunkowo krótkim czasie[68]. Rząd nie mógł zastosować nagłej liberalizacji eksportu z powodu częściowego już uwolnienia cen i importu towarów. Największy krok w liberalizacji importu wykonano w latach 1989–92[69].

Centralna kontrola płac została zniesiona w 1992 roku, krótko po zmianie systemu politycznego. Nie nałożono specjalnego podatku ograniczającego wzrost płac. Z drugiej strony następował stały rozwój centralnego „arbitrażu procentowego" pomiędzy rządem a organizacjami pracodawców i pracowników mającego na celu ruchy płac. Powrócę do tego problemu później.

Pewne projekty inwestycyjne przed reformą 1968 roku były realizowane na mocy centralnych decyzji państwowych i finansowane ze środków pozabudżetowych. Decentralizacja tej sfery decyzyjnej rozpoczęła się dziesięciolecia wcześniej (zob. tabela 18). Po zmianie systemu, transformacja stosunków własnościowych przeszła w instytucjonalizację rozdziału praw decyzyjnych. Centralne władze państwowe decydują jedynie o projektach finansowanych przez siebie i mają prawo głosu co do projektów, które wspierają finansowo.

---

[68] Na temat liczbowej ilustracji procesu liberalizacji cen i importu zob. tabele 4, 5 i 6 w Kornai [85].

[69] Niektórzy węgierscy ekonomiści krytykowali to, że liberalizacja importu była zbyt szybka, szczególnie z punktu widzenia niepowodzeń związanych z drastyczną dewaluacją forinta i równoczesnego nałożenia ściślejszej ochrony celnej. Międzynarodowe doświadczenia związane z liberalizacją importu nie zawierają przykładu zastosowania tego rodzaju polityki, w której jednostronna, radykalna liberalizacja została zastosowana bez zastąpienia oddziaływania ograniczeń administracyjnych cłami i/lub znaczną dewaluacją. Zob. Gács [61], Köves [90], Nagy [113] i Oblath [119].

Tabela 18
Udział inwestycji kontrolowanych przez państwo w inwestycjach ogółem w latach 1968–90

Rok	
1968	51
1975	44
1980	46
1985	42
1989	33
1990	29

Odnośnie do inwestycji kontrolowanych przez państwo, stosowne decyzje podejmowano na centralnym szczeblu państwa, a fundusze pochodziły z budżetu państwa. O pozostałych inwestycjach decydowano na poziomie przedsiębiorstwa i spółdzielni; finansowano je częściowo ze środków własnych przedsiębiorstwa lub spółdzielni, a częściowo z kredytu.
Ź r ó d ł o: 1968 rok: Centralne Biuro Statystyczne [33], s.95; 1975 rok: Centralne Biuro Statystyczne [34], s.80; 1980 rok: Centralne Biuro Statystyczne [35], s.117; lata 1985, 1989 i 1990: Centralne Biuro Statystyczne [38], s.69.

Proces liberalizacji nastąpił również w zakresie płatności zagranicznych, w największym stopniu po 1992 roku (w zakresie bieżących płatności banków i przedsiębiorstw). Międzynarodowe transakcje kapitałowe pozostały przedmiotem urzędowych decyzji. Zgodnie z nową Ustawą Dewizową wymienialność forinta została w 1996 roku rozszerzona. Pozostały pewne ograniczenia w zakresie transakcji prowadzonych przez pojedyncze podmioty gospodarcze oraz transakcji kapitałowych. Oficjalny kurs walutowy był dotychczas kształtowany centralnie, ale handel walutami obcymi na wolnym (czarnym) rynku był tolerowany. Okresowa dewaluacja forinta była przez lata konieczna wskutek inflacji, ale przed ogłoszeniem w marcu 1995 roku programu stabilizacji nie było żadnych uregulowań co do czasu lub skali dewaluacji. Od tego czasu, jak już wspomniałem, występowała ciągła dewaluacja, zgodnie z ogłoszonym harmonogramem.

Dotąd zasada pełnej gospodarczej wolności jednostki, prywatnej własności i nieingerencji państwa w stosunki ekonomiczne była na Węgrzech stosowana w czystej postaci. Instytucje zbiurokratyzowanej gospodarki centralnie kierowanej stopniowo przekształciły się w instytucje państwowego nadzoru. W wielu przypadkach wcześniejsza biurokratyczna władza została zniesiona, pojawiły się inne, bardziej dostosowane do gospodarki rynkowej instytucje podobne do nadzorujących i regulacyjnych ciał innych gospodarek rynkowych. Na przykład pojawiły się następujące instytucje: Biuro Ochrony Konkurencji Gospodarczej (instytucja antymonopolowa), Inspektorat

Bankowy, Inspektorat Ubezpieczeniowy, Inspektorat d/s Papierów Wartościowych, Ministerstwo Ochrony Środowiska oraz Centrum Rozwoju Regionalnego i Narodowego Rynku Pracy. Urząd Podatkowy i Finansowy został utworzony w celu poboru indywidualnego podatku dochodowego i podatku VAT, a więc podatków wzorowanych na rozwiniętych gospodarkach rynkowych.

Proces projektowania ustawodawstwa dostosowanego do wymogów gospodarki rynkowej oraz unieważniania prawa sprzecznego z nią rozpoczął się ładnych parę lat przed 1990 rokiem. Pomimo że transformacja infrastruktury prawnej przebiegała również stopniowo, wcześniejszy start i wytężona praca pozwoliły Węgrom utrzymać pod tym względem przewagę nad pozostałymi krajami regionu. Najważniejsze dla gospodarki rynkowej ustawy zostały przyjęte do końca 1993 roku. Działalność nabierających doświadczenie sądów i innych instytucji egzekwujących prawo, a także prawników reprezentujących firmy i jednostki, gwarantowała wykonywanie tych aktów prawnych.

Nie chciałbym, aby powstało wrażenie, że na Węgrzech pojawiła się idealna kombinacja rynkowego i centralnego sposobu zarządzania. Jest wątpliwe, czy tego rodzaju kombinacja gdziekolwiek istnieje. Na pewno zarówno rynek, jak i biurokracja funkcjonują dziś na Węgrzech ze znacznym tarciem. Brakuje odpowiednich prawnych regulacji w obszarach, gdzie w oczywisty sposób są one potrzebne[70]. Z drugiej strony wciąż jest zbyt wiele biurokratycznej interwencji w obszarach, gdzie jest ona zbędna, a w obszarach, gdzie jest potrzebna, często pracuje ona w ociężały, nieprofesjonalny sposób.

4.5 Formacje korporacyjne

Związki zawodowe w systemie socjalistycznym nie miały wielkiego wpływu na politykę gospodarczą kraju. Ograniczały się do ochrony interesów pracowników w kwestiach związanych z pracą. Liderzy związkowi byli mianowani i nadzorowani w swojej pracy przez partię komunistyczną.

[70] Na przykład turyści są zaskoczeni przez „dziki kapitalizm" praktykowany przez taksówkarzy. Odmiennie od większości zachodnich miast, Budapeszt nie posiada jasnego systemu opłat za przejazd taksówką.

Pluralizm polityczny stworzył szansę autonomii związków zawodowych. Prawni następcy oficjalnego ruchu związkowego z czasów starego reżimu, bardzo pragnący przetrwać na scenie związkowej, dążyli do zyskania popularności reprezentując interesy pracowników tak efektywnie jak to było możliwe. Nowe związki były zakładane obok starych i rozpoczęła się rywalizacja między członkami różnych organizacji. Stosunkowo małą uwagę na ruch związkowy zwracały nowe partie parlamentarne, za wyjątkiem socjalistów, których wpływ jest istotny szczególnie w czasach znacznych obciążeń gospodarczych pracowników, na przykład spadku płac realnych i wzrostu bezrobocia. Następca starego, oficjalnego związku (MSZOSZ) stał się najmocniejszym spośród rywalizujących ruchów związkowych.

Zakładano narodowe federacje pracodawców. One jednak miały mniej do powiedzenia niż związki pracowników, prawdopodobnie z tego powodu, że wciąż nie ma uregulowanych stosunków między polityką i biznesem. Nie rozwinęły się jeszcze legalne i półlegalne metody nacisku biznesu, polegające na wspieraniu finansowym w celu wpływania na wybory i władze polityczne. Za każdym razem rząd bardziej się boi pracowników niż pracodawców.

W 1988 roku powstała centralna struktura dla koordynowania stanowisk rządu, pracowników i pracodawców w kwestii polityki gospodarczej[71]. Jest ona znana jako Rada Zbliżania Interesów. Ruch związkowy coraz gwałtowniej domagał się, żeby zwracano baczną uwagę na jego opinie nie tylko w kwestii polityki płacowej, ale w przygotowaniu każdej innej, ważnej z punktu widzenia polityki gospodarczej decyzji. Zakres koordynacji interesów nie jest w pełni zinstytucjonalizowany, ale do tego zdąża. Wzbogaca on węgierski system polityczny i gospodarczy o odgrywający istotną na Węgrzech rolę czynnik korporacyjny. Wzajemne oddziaływanie państwa i związków zawodowych zostało spotęgowane przez sojusz wyborczy zawiązany przed wyborami powszechnymi 1994 roku przez Partię Socjalistyczną i MSZOSZ. Niektórzy z wysokich reprezentantów obu organizacji weszli w parlamencie w skład rządzącej frakcji Partii Socjalistycznej.

Ściśle związane z tym trendem są zmiany w węgierskim systemie ubezpieczeń społecznych. Systemy: emerytalny i ubezpieczeń zdrowotnych były elementem państwowej administracji centralnej, z czym

[71] Na temat powstania na Węgrzech mechanizmu godzenia różnych interesów zob. Greskovits [67].

wiązał się problem składek na ubezpieczenie społeczne, które w istocie były podatkiem pobieranym przez państwo. Wydatki dokonywane przez oba te systemy miały w praktyce charakter pozabudżetowy.

Pewnego rodzaju wyodrębnienie tych dwóch wielkich systemów dystrybucyjnych z budżetu centralnego rozpoczęło się już przed przełomem politycznym. Głęboka, istotna z politycznego i socjologicznego punktu widzenia zmiana nadeszła wraz z ustawodawstwem wprowadzającym zasadę samorządności obu wspomnianych systemów. Zgodnie z nowym prawem systemy te miały być zarządzane wspólnie przez reprezentantów pracodawców i pracobiorców. Federacje pracodawców delegują swoich przedstawicieli, a reprezentanci pracowników są wybierani spośród uprawnionych. Zgodnie ze specjalnymi procedurami wyborczymi, kandydaci są wysuwani przez związki zawodowe, a nie partie polityczne. Pierwsze tego rodzaju wybory przyniosły zwycięstwo kandydatom MSZOSZ. Dzięki temu mechanizmowi ruch związkowy wywiera znaczny, nadzorujący wpływ na dwa istotne systemy świadczeń społecznych. To oczywiście wywołuje dalsze żądania ruchu związkowego, by wyrażać swoje zdanie w sprawach państwa, i wzmacnia korporacyjne powiązania w tkance społecznej i gospodarczej.

Jak dotychczas, rozwój sytuacji na Węgrzech jest pod tym względem jedyny w swoim rodzaju. Istnieją silne formalne i nieformalne powiązania między rządem i Partią Socjalistyczną a parlamentarną większością, systemem świadczeń społecznych i federacją związkową. Jedynie społeczna i ekonomiczna struktura Izraela posiada podobne cechy[72].

Korporacje pozostawiają trwały ślad na rozwoju gospodarczym Węgier. Dopóki państwo kroczyło dobrze wydeptaną „węgierską drogą", skłonności do kompromisu okazywane przez rząd, związki zawodowe i pracodawców harmonizowały ze sobą, choćby tylko dlatego, by uniknąć społecznego protestu.

Nie jest zaskakujące, że ogłoszenie przez rząd restrykcyjnego programu stabilizacji złamało korporacyjne zwyczaje. Nie było

[72] Kilka lat wcześniej izraelski ekonomista przedstawił sedno dyskusji toczonej między Stalinem a Trockim w ironicznym tytule artykułu: „Czy socjalizm można zbudować w połowie państwa?". Jest to aluzja do związków zawodowych kontrolujących ponad połowę gospodarki. Chociaż nie w pełni, podobny problem powstał na Węgrzech. Na temat negatywnego wpływu korporacji na izraelską gospodarkę, zob. Murphy [108].

wstępnej ugody między związkami zawodowymi i pracodawcami. Rada Zbliżania Interesów zbierała się kilkakrotnie i proponowała zawarcie społecznej i gospodarczej ugody. Ale strony nie mogły dojść do porozumienia. W końcu rząd postanowił postawić obie strony, pracowników i pracodawców, przed faktem dokonanym. Od tego czasu rząd podejmował wysiłki negocjacji ze związkami zawodowymi i innymi organizacjami reprezentującymi różne grupy interesów. Uzyskano częściowe porozumienie w niektórych kwestiach. Nadal jednak nie ma powszechnej „umowy społecznej". Nasuwa się pytanie, jak długo może się utrzymywać ten stan, ni to porozumienia, ni to konfrontacji.

5
Końcowe uwagi z punktu widzenia ekonomii politycznej i filozofii

5.1
Pozytywna ekonomia polityczna[73]

Niniejsze studium porusza zagadnienie historii rozwoju i transformacji węgierskiej gospodarki z punktu widzenia pozytywnej ekonomii politycznej[74]. Pytaniem, na które próbowałem odpowiedzieć nie jest to, czy węgierska droga politycznej – postsocjalistycznej i gospodarczej transformacji jest dobra, czy jest gorsza, czy lepsza od tych, które przyjęły rządy realizujące w swoich krajach inne progra-

[73] Przegląd nowych zachodnich trendów w pozytywnej ekonomii politycznej zawarty jest w pracy Alta i Shepsle'a [3].

[74] Dziedzina znana w zachodniej literaturze przez ostatnich parę dziesięcioleci jako ekonomia polityczna, nauka badająca wzajemne oddziaływanie polityki oraz polityki gospodarczej posiada, na Węgrzech oraz w krajach postsocjalistycznych, niewielu przedstawicieli (dawniej wyrażenie „ekonomia polityczna" oznaczało trend w kierunku doktryny marksistowsko-leninowskiej).

Pionierska praca na Węgrzech z ekonomii politycznej w nowoczesnym, zachodnim znaczeniu była dziełem Greskovitsa [64], [65] i [66]. Chciałbym również wspomnieć prace Bruszta [27] i [28].

my. Chciałem wiedzieć, dlaczego węgierska transformacja przebiegała inaczej. Moja odpowiedź na pewno nie jest wyczerpująca i może zawierać błędy, ale jestem pewien, że przynajmniej usprawiedliwia zadanie pytania.

Czasami słyszałem głosy ekonomistów, którzy zgadzali się odgrywać rolę doradców a następnie stwierdzali, że ich rady nie są uwzględniane i którzy formułowali takie stwierdzenia, jak: „moje propozycje były prawidłowe, ale egoistyczni i głupi politycy podporządkowali racjonalizm ekonomiczny swoim własnym kryteriom" lub „propozycja była właściwa z ekonomicznego punktu widzenia, ale była politycznie niewykonalna".

Chociaż psychologicznie zrozumiała, ta reakcja nie ma nic wspólnego z podejściem naukowym[75]. Polityka nie jest zewnętrznym, ale wewnętrznym czynnikiem. W ekonomii politycznej jest to aksjomatyczny punkt wyjścia do analizy. Pozostaje pytanie, co sprawia, że dana propozycja jest politycznie wykonalna. Jakie rodzaje zachowań są typowe dla sfer politycznych i jakie są typowe rozwiązania powstających dylematów? Albo inaczej, jakie są typowe ograniczenia polityczne i dlaczego różnego rodzaju zachowania ewoluują? Dlaczego pewne dylematy są rozstrzygane w ten, a nie inny sposób?

Ekonomiści wychowani na gospodarce dobrobytu mają skłonność do przyjmowania za rzecz oczywistą funkcji dobrobytu; spodziewają się oni, że każdy rząd dąży do maksymalizacji tej funkcji i krytykują rząd, jeżeli jego polityka odbiega od optimum.

W tym opracowaniu proponuje się inne podejście, w pewnej mierze analogiczne do teorii ujawnionych preferencji. W pewnym procesie historycznym rządy odgrywały aktywną rolę. Czy działania tych rządów są w jakiejś mierze konsekwentne? Jeżeli tak, to skonstruujmy funkcję celu, którą aktualnie maksymalizują liderzy polityczni lub zgodnie z którą ujawniają preferencje w swoich działaniach.

Podążając tym tokiem rozumowania doszedłem do dwóch wniosków.

1. Wykazywano pewną konsekwencję w realizacji polityki gospodarczej od lat sześćdziesiątych aż do wiosny 1995 roku; tę konsekwencję wykazywały kolejne, pod wieloma względami odmienne rządy.

2. Rządy te ujawniały łatwo dostrzegalne preferencje.

---

[75] „Gospodarka powielaczowa, która traktuje politykę jako zbędny balast, jest złą gospodarką" pisze Przeworski [128], s. 134.

Rządy chciały uniknąć konfliktów. Chciały one, o ile to tylko możliwe, zapewnić nieprzerwane trwanie elity gospodarczej i ciągłe wchodzenie do niej ludzi reprezentujących nowe siły polityczne. Nie byli oni przygotowani do podjęcia radykalnych, niepopularnych działań. Dążyli do krótkoterminowej maksymalizacji konsumpcji akceptując, jako skutek, narastanie długu socjalnego.

Te ujawnione preferencje pozwalają zrozumieć ukształtowane makroekonomiczne proporcje, trwałe redystrybucyjne koncesje i politykę stopniowego rozwoju charakterystyczną dla Węgier.

System preferencji gospodarczych węgierskich polityków był konsekwentny przynajmniej w zakresie pojmowania, choćby implicite, preferencji czasowych, tj. wyborów pomiędzy „teraz a później".

Z drugiej strony biorę pod uwagę zajmowane często przez zagranicznych obserwatorów, na przykład przez niektórych urzędników Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego, niespójne stanowisko. Ekonomiści ci przez długi czas entuzjastycznie wychwalali węgierską reformę włącznie z kontynuacją po roku 1990, jej stopniowy charakter oraz towarzyszący jej polityczny konsensus i spokój. Węgry były przykładem sukcesu polityki stopniowych zmian. Obecnie często słyszę tych samych ekonomistów: „Jesteśmy rozczarowani Węgrami. To był modelowy kraj, a teraz jego rezultaty są daleko gorsze niż innych, pomyślnie się rozwijających krajów postsocjalistycznych".

Rozczarowani nie potrafią rozpoznać istotnego związku logicznego. Węgry charakteryzują się niesprzyjającym klimatem makroekonomicznym, ponieważ trwały przy węgierskiej koncepcji reform i „węgierskim stylu stopniowych zmian".

Ujawnione preferencje węgierskiej polityki można określić nie na podstawie programów ogłaszanych z wyprzedzeniem przez polityków, ale dzięki skutkom. Słowa mogą wskazywać na jedno, a czyny na całkowicie co innego. Nie można być całkowicie pewnym, że politycy, jednostki i grupy obejmujące władzę jedna po drugiej faktycznie chcieli zrozumieć o co naprawdę chodzi. Może nie zastanawiali się nad dylematem „teraz czy później". Mogli oni być przekonani, że jedynie odkładają na bok pewne zadania do czasu, kiedy nie rozwiążą innych palących problemów. Celem tego studium nie jest wyjaśnienie psychologii, szczerości, rozwagi czy przezorności polityków, lecz aktualnie panującego porządku, odruchów warunkowych i reguł podejmowania decyzji widocznych w działaniach polityków.

5.2 Dalsze uwagi na temat preferencji czasowych

Pomimo że nie jest głównym celem tego artykułu ocena procesu rozwoju w przeszłości, nie mogę się uchylić od postawienia pytania, czy preferencje kolejnych węgierskich rządów zasługują na aprobatę. Pierwszym aspektem, który należy wyjaśnić, jest to, o czyją aprobatę chodzi. Czy historycy bądź ekonomiści analizując przeszłość mogą przykładać własną skalę wartości? Oczywiście tak, ale niech przedstawią swój system wartości. Nie dążyłem w tym opracowaniu do przykładania własnej skali wartości do oceny przeszłości. To, co mnie bardziej interesuje, to próba określenia wewnętrznego systemu wartości społeczeństwa.

Weźmy ponownie jako przykład problem „teraz czy później" i porównajmy z tego punktu widzenia dwie życiowe historie węgierskich obywateli: A i B.

Obywatel A urodził się w 1920 roku, a zmarł w 1993 roku[76]. Zabrał się on za robienie kariery w momencie, kiedy rozpoczęła się pierwsza zmiana rządu politycznego. Aż do 70 lat żył w sumie pod siedmioma kolejnymi rządami[77]. Działalności i upadkowi większości z nich towarzyszyły: wojna, rewolucja, represje, przelew krwi, więzienia i egzekucje ludzi. O ile wiem, Węgry ustanowiły światowy rekord dzięki, będącej częścią zmian systemu, wymianie siedmiu rzą-

[76] Według danych demograficznych przeciętne dalsze trwanie życia mężczyzn na Węgrzech, którzy w 1970 roku mieli 50, lat wynosiło 23 lata (Centralne Biuro Statystyczne [40], s.37).

[77] 1. Do 1944 roku: nacjonalistyczno-konserwatywne, półautorytarne rządy Horthy'iego. 2. 1944 roku: okupacja Węgier przez armię hitlerowską; terror wprowadzony przez węgierskich nazistów. 3. Od 1945 roku wypędzenie armii niemieckiej i nazistów węgierskich przez Armię Czerwoną; początek radzieckiej okupacji; tworzenie wielopartyjnej, demokratycznej koalicji. 4. Od 1948 roku: usunięcie ze sceny politycznej przez partię komunistyczną pozostałych partii politycznych; ustanowienie stalinowskiej dyktatury. 5. 23 października 1956 roku: rewolucja; utworzenie wielopartyjnego rządu rewolucyjnego. 6. Od 4 listopada 1956 roku zmiażdżenie rewolucji przez Armię Czerwoną; objęcie władzy przez rząd Kádára, początkowo brutalne represje, stale jednak łagodzone, początek reform. 7. Lata 1989-90: upadek systemu komunistycznego; tworzenie partii politycznych, wolne wybory, powstanie nowego parlamentu i rządu.

dów w ciągu 47 lat najnowszej historii[78]. W przypadku obywatela A dobrodziejstwem było mieć w większej części dorosłego życia, przez 30 ostatnich lat, względny spokój. Jego bogactwo materialne odpowiadało węgierskiej średniej, i w tym okresie ogromnie wzrosło, by trochę później relatywnie zmaleć. Nie doczekał on czasu, kiedy rozpoczęło się płacenie rachunku za wcześniejsze preferencje polityczne.

Życie obywatela B różni się znacznie od życia obywatela A. Urodził się on w roku 1970, a pracę rozpoczął w roku 1993. Dwa lata później, wiosną 1995 roku, zaczął spłacać rachunek za krótkowzroczną politykę poprzednich rządów i prawdopodobne jest, że będzie kontynuował tę spłatę przez długi czas. Jako dorosła osoba pracująca nie odczuwał on nigdy względnych korzyści przeszłej polityki gospodarczej.

Zatem co oznacza węgierski rozwój ostatnich trzech dziesięcioleci, ze swoimi osobliwymi preferencjami czasowymi, w kontekście dobrobytu materialnego, bezpieczeństwa i spokoju? Pozwólcie mi powtórzyć pytanie na kanwie opisanych dwóch życiorysów: co ten rozwój oznaczał dla obywatela A, a co dla obywatela B?[79] Dla starszego z nich (A) był on sprzyjający, i to bardziej niż w innym kraju komunistycznym, gdzie przykładano małą wagę do poziomu życia społeczeństwa i stosowano ostrzejsze represje. Natomiast dla młodszego z nich (B), rozwój ten nie był sprzyjający, ponieważ był ograniczony przez wyższy dług socjalny niż w innych krajach, gdzie władza polityczna była bardziej restrykcyjna.

Z dotychczasowego toku myślenia można wyprowadzić kilka ogólnych wniosków. Wewnętrznie spójna ocena jakiegokolwiek okresu w przeszłości musi się opierać na pewnych postulatach. Różne postulaty są związane z różnymi zasadami międzypokoleniowej dystrybucji dobrobytu. Innymi słowy, różne zasady powodują dodatnie i ujemne skutki, korzyści i koszty podziału międzypokoleniowego.

---

[78] Będący rówieśnikami obywatela A Amerykanie, Brytyjczycy i Australijczycy nie przeszli żadnej podobnej zmiany rządu. Tego typu zmianą nie były zamiany Demokratów na Republikanów w Stanach Zjednoczonych czy Laburzystów na Torysów w Wielkiej Brytanii. Węgry przechodziły bolesne, wywołujące w społeczeństwie głębokie wstrząsy, zmiany rządów siedem razy.

[79] Problem ten stawiam z punktu widzenia wyboru międzypokoleniowego zakładającego, że standard życiowy obu opisanych osób odzwierciedla średnią krajową. Pozostawiam otwartą kwestię podziału dobrobytu. W tej samej grupie wiekowej będą oczywiście zarówno wygrani, jak i przegrani.

W tym punkcie dotykamy szczególnie trudnych teoretycznie kwestii interpersonalnych porównań w zakresie indywidualnych użyteczności i możliwości oraz ograniczeń w formułowaniu funkcji dobrobytu społecznego[80]. Istnieje bogata, szeroko dostępna literatura z zakresu etyki i jej obecności w gospodarce, co w szczególności odnosi się do kwestii podziału dobrobytu w obrębie pokolenia. Dynamiczne uogólnienie tych kwestii na podział międzypokoleniowy dobrobytu jest jeszcze niedojrzałe. Brak jest dobrze sformułowanych zasad etyki gospodarczej, zgodnie z którymi można by określić kwotę – którą potem będzie trzeba spłacić – jaką obecne pokolenie może ująć z przyszłych wydatków. Innymi słowy, nie ma zasad, które pozwoliłyby określić, jakie dodatnie lub ujemne dziedzictwo obecne pokolenie jest zobowiązane (lub ma możliwość) pozostawić na przyszłość.

Gdy rozważać długoterminowy rozwój gospodarczy, ekonomiści, włącznie ze mną, skłaniają się do przyjęcia jako aksjomatu społecznej stopy dyskontowej, która powinna wyrażać czasowe preferencje społeczeństwa. Wiemy, jaką rolę odgrywa ta stopa dyskontowa w każdym teoretycznym, ilościowym modelu przy określaniu optymalnego poziomu oszczędności, stopy inwestycji, optymalnej ścieżki wzrostu[81].

Problemem jest to, że społeczna stopa dyskontowa nie jest w ogóle brana pod uwagę. Zamiast niej powszechnie dyskutuje się nad przyjęciem realnej rynkowej stopy procentowej[82]. Wcześniejszy przykład preferencji czasowych dwóch węgierskich obywateli pokazuje, że za tym dylematem leży głęboki problem etyczny. Nie jest oczywiste jak powinno się „uśredniać" czasowe preferencje ludzi o różnych funkcjach użyteczności.

W świetle tych trudności powstaje pytanie, kto nas – jako ekonomistów zajmujących stanowisko w sprawie różnych aspektów polityki gospodarczej – upoważnia do wyrokowania w zakresie tego dylematu? Biorąc pod uwagę międzypokoleniową funkcję dobrobytu, jakie mamy prawo decydowania o wagach przypisywanym preferowanym korzyściom i stratom ponoszonym przez różne pokolenia,

---

[80] Doskonały przegląd dyskusji na temat sądów dotyczących dobrobytu, preferencji społecznych, wyboru społecznego i publicznego zawarł Sen [139].

[81] Na przykład we wcześniejszych lub nowszych wersjach różnych modeli stosujących „złotą regułę". Zob. na przykład Blanchard i Fischer [15].

[82] Zob. Barro [11].

nawet jeżeli jest to tylko kwestia oceny historii gospodarczej. Jest szczególnie odrażające, że większość z nas, zaniedbujących problem etyczny przy formułowaniu osądów historycznych, obcesowo oznajmia, że polityka kraju X była dobra, a polityka kraju Y była zła.

Wzmianka o „upoważnianiu ekonomistów" prowadzi do problemu legitymizacji wyboru. Gdy rozpatrujemy kwestię legitymizacji, analiza powinna zostać rozpoczęta od pozytywnego podejścia naukowego. Jest psychologicznie zrozumiałe, że pokolenia, które ponosiły konsekwencje pewnych decyzji, ignorują spuściznę, którą pozostawiają pokoleniom późniejszym. Jest zrozumiałe, że obywatel A wraz z jemu współczesnymi przechodząc przez cierpienia chciał zabezpieczyć sobie nieco lepsze, spokojne życie.

Oczywiście większość węgierskiego społeczeństwa żyła w obu tych okresach i zaczęła spłacać rachunek jeszcze za swojego życia. Ludzie ci, przynajmniej w myślach, dokonują wyboru pomiędzy bieżącą i przyszłą wartością. Preferencje czasowe różnią się w zależności od sytuacji poszczególnych osób, a w demokratycznym systemie każda z nich ma prawo wyrażać je poprzez dokonywanie wyborów politycznych. Wielu ludzi próbuje to robić w wyborach i przez działalność polityczną innego rodzaju.

Prowadzi to do fundamentalnej kwestii: czy można oczekiwać, że działania rządu zawsze będą zgodne z oczekiwaniami obywateli. Chciałbym teraz przedstawić ten problem nie jedynie na tle dylematu „teraz czy później", ale w ujęciu bardziej ogólnym, ze szczególnym odniesieniem do transformacji postsocjalistycznej.

5.3
Z prądem czy pod prąd?

Ideologia komunistyczna ma naturę mesjanistyczną. Szczerze wierzący w to są pewni, że system, który chcą zbudować, jest jedynym systemem sprawiedliwym społecznie. System musi być realizowany nawet wtedy, gdy społeczeństwo nie uświadomiło sobie, jaki jest jego interes. Socjalizm stalinowski zniechęcił znaczną większość wschodnich Europejczyków do wdrożenia w życie doktryny mesjanistycznej. Nikt z nich nie chciał już dłużej mieć do czynienia z systemem, który siłą próbuje zapewnić każdemu szczęście.

W czasie reżimu Kádára dokonywano zmian, których celem było ograniczenie tego rodzaju siłowego narzucania szczęścia. W terminologii bolszewickiej był to „oportunizm", polityka „podążania za masami". Reżim Kádára był daleki od demokracji politycznej, brak było instytucji tworzących jej fundament. Ale politycy kadarowscy przypominali tych, którzy funkcjonują w demokracji parlamentarnej, dzięki próbom tworzenia układów wspierających pewne grupy społeczne i reprezentujących ich interesy. Ten polityczny wysiłek osiągnął cel później, po roku 1990, kiedy sukces każdej partii i ruchu politycznego, mandat każdego członka parlamentu i zdobycie pozycji politycznej zaczęło zależeć od wyborców.

Mesjanistyczni politycy czują się upoważnieni do narzucenia swojego programu siłą. Politycy demokratyczni potrzebują wsparcia społecznego, aby móc urzeczywistnić jakikolwiek program.

Węgierska droga do gospodarki rynkowej posiada cztery opisane już w tym opracowaniu cechy. Okazuje się być polityką, która skłania się do uzyskiwania poparcia społecznego w większym zakresie (lub przynajmniej jest mniej narażona na opór społeczeństwa) niż koncepcje nakierowane na radykalną korektę relacji makroekonomicznych. Ta polityka wymaga jednak zapłacenia wysokiej ceny przez kolejne pokolenia stykające się z wciąż większym i bardziej niebezpiecznym długiem społecznym. Ale czy to szczęście musi być im narzucone nawet wbrew ich pragnieniom i życzeniom?

W tym miejscu chciałbym powrócić do ogłoszonego w marcu 1995 roku programu stabilizacji, w którym – patrząc przez pryzmat czterech wymienionych już cech – rząd zawrócił z dotychczasowej drogi. Nowy program zakończył na Węgrzech okres relatywnego politycznego spokoju. Sprowokował namiętności. Partie rządzące spotkały się z ostrym oporem nawet ze strony swoich zwolenników. Malała ich popularność polityczna.

Uzasadnienia radykalnego programu można dokonać na kilku płaszczyznach. Najbardziej oczywisty argument wypływa z bieżącej pozycji węgierskiej gospodarki. Istotne napięcia makroekonomiczne oraz potrzeba zapobieżenia kryzysowi gospodarczemu w mojej opinii słusznie przemawiają za drastycznymi pociągnięciami.

Inna płaszczyzna argumentacji jest związana z kwestią średnio- i długoterminowej transformacji węgierskiej gospodarki i społeczeństwa. Obecny pakiet działań jest jedynie pierwszym z wielu środków mających usunąć bariery dla długoterminowego wzrostu gospo-

darczego dzięki cięciom finansowym, doskonaleniu struktur produkcyjnych i handlu zagranicznego oraz przekształcaniu roli państwa z uwzględnieniem reformy systemu opieki społecznej. Jestem przekonany, że są to także zasadne argumenty.

Wszystkie one nie rozwiązują jednak głębokiego politycznego i etycznego dylematu: czy jest dopuszczalne forsowanie reformy pomimo sprzeciwu większości społeczeństwa. Łatwo przychodzi na myśl pierwsza odpowiedź. Rząd, partie i ruchy polityczne powinny więcej czynić, aby przekonać społeczeństwo do reformy. Oznacza to, że musi ulec poprawie komunikacja między rządem a obywatelami. Przygotowanie poszczególnych kroków reformy powinno być bardziej przemyślane. Należy dokładniej rozważać gospodarcze korzyści i polityczne koszty każdego działania, które powodowałoby niezadowolenie społeczne prowadzące do destabilizacji. Są to uzasadnione wymagania, ale można zadać pytanie, czy nawet najbardziej profesjonalne przygotowanie i przekonywanie społeczeństwa może kiedykolwiek uczynić popularnym restrykcyjny program, który odbiera dotychczasowe uprawnienia[83]. Dylemat ten nie może pozostać na uboczu.

W mojej opinii, pierwszą rzeczą jest zrozumienie, w znaczeniu nadanym przez pozytywną ekonomię polityczną, problemu przyczyny wystąpienia oporu społecznego. Inną rzeczą jest natomiast problem charakterystycznej dla polityka postawy ulegania presji społecznej i działania zgodnego z panującym nurtem, kiedy nawet na krótszą metę przynosi ono wielkie ryzyko, a na dłuższą metę pogarsza narosły już dług i powoduje inne szkody.

Doszliśmy do fundamentalnego dylematu polityków, który występuje nie tylko na Węgrzech, ale w każdym kraju, gdzie rząd, popierające go partie, a także ustawodawstwo stają w obliczu podjęcia niepopularnych decyzji. Postawię pytania ogólniej, nie ograniczając się do kontekstu węgierskiego, a następnie spróbuję odpowiedzieć na nie zgodnie z moimi przekonaniami.

Jeżeli politycy przeciwstawiają się oporowi większości społeczeństwa, to czy nie jest to powrót do mesjanistycznego podejścia charakterystycznego dla ideologicznych dyktatorów? Czy jest to dopuszczalne w demokracji? Czy można przeprowadzać reformy bez

[83] Greskovits [65] i [66] trafnie opisuje typ lidera zaangażowanego w takie działania jako cierpiącego na „samotność reformatora".

konsensusu społecznego lub, w węższym ujęciu, bez uzyskania zgody większości społeczeństwa?[84] Wierzę, że jest to dopuszczalne, ale wyłącznie przy spełnieniu kilku warunków:

1. Rząd musi być całkowicie przekonany, że nie ma alternatywy dla proponowanych rozwiązań i istnieje nieunikniona ich potrzeba, pomimo sprzeciwu większości społeczeństwa.

2. Rząd jest zobowiązany przestrzegać zasad konstytucyjnego, demokratycznego systemu prawnego. Nie jest to oczywiste, ponieważ „przymusowa" sytuacja może kusić reformatorów do ucieczki w kierunku pozakonstytucyjnych, dyktatorskich rozwiązań[85].

3. Koalicja rządząca musi szczerze zobowiązać się do bezwarunkowego podporządkowania się wynikowi następnych wyborów parlamentarnych. Co więcej, muszą istnieć także takie relacje we władzach politycznych i takie gwarancje instytucjonalne, które nie pozostawiają miejsca na wątpliwości odnoszące się do wolności i czystości następnych wyborów. W tym przypadku poprzez wybory społeczeństwo może wyrazić swoją opinię aprobującą lub odrzucającą podjęte w przeszłości przez rząd i większość parlamentarną działania.

Kierunek polityczny, który ma być realizowany wbrew panującej opinii, i który angażuje niepopularne środki, ale podporządkowuje się wymienionym warunkom, jest uznawany w amerykańskim żargonie politycznym za „przywództwo". Pomimo że wiem, że ten rodzaj reformy bez konsensusu społecznego nie jest zgodny ze zwykłym, maksymalizującym popularność zachowaniem wielu polityków w dojrzałych demokracjach parlamentarnych, nie uważam, że może być ono określone mianem antydemokratycznego w normatywnym znaczeniu tak długo, jak długo spełnione są wspomniane wcześniej warunki. Tak jak obecnie na Węgrzech, w rzeczywistości pojawiają się trudne sytuacje, które wymagają określonego zachowania politycznego.

---

[84] „Reforma bez konsensusu" jest przedmiotem analizy dokonanej przez Sachsa [137]. Zgadzam się z wyrażoną tam opinią, że w przypadku braku lepszej drogi konieczna jest tymczasowa akceptacja społeczna.

[85] Zalecam rządowi, aby był stanowczy, zdecydowany i konsekwentny. Nie jest natomiast zgodne z moimi intencjami rekomendowanie lekceważenia demokratycznych zasad prawa i konstytucji. Zdarza się niestety, że niektórzy czytelnicy moich wcześniejszych prac źle rozumieją przedstawiane w nich stanowisko. Zob. na przykład artykuł autorstwa Elliotta i Dowlaha [53].

5.4
Trzy scenariusze

W czasie pisania tego artykułu nie było możliwości przewidzenia, jaką drogą pójdą Węgry. Można było rozpatrywać kilka możliwości. Ograniczę się tu jedynie do zarysowania trzech jasno określonych scenariuszy.

Scenariusz pierwszy: powrót do polityki niezdecydowania. Po pewnym czasie obecny rząd lub powstała w wyniku przetasowania jakaś jego odmiana powraca na dobrze wydeptaną wcześniej drogę polityki. Pod presją społeczeństwa dokonywane są istotne ustępstwa, program stabilizacyjny jest tonowany, a tempo jego wprowadzania spowolnione. Pilne z gospodarczego punktu widzenia działania są opóźniane. Proces ograniczenia paternalizmu państwa zatrzymuje się na dotychczasowym poziomie. Rząd godzi się na powolną stopę wzrostu lub nawet na stagnację. Szczęśliwie polityka ta nie kończy się katastrofą (w obrębie tego scenariusza zakładamy, że tak się nie stanie). Nie jest niemożliwe wyobrażenie sobie, że polityka niezdecydowania mogłaby być kontynuowana przez jakiś czas po roku 1995, pomimo że kraj straciłby swoją szansę na osiągnięcie szybkiego i trwałego wzrostu gospodarczego.

Istnieje wiele sił dążących do przekonania rządu, aby zarzucił kurs ustalony wiosną 1995 roku i powrócił na starą drogę. Niezależnie od utrwalonych przez dziesięciolecia węgierskich zwyczajów, demokracja parlamentarna kusi polityków, aby zachowywali się w ten sposób.

Warto tu przywołać przykład Stanów Zjednoczonych. Amerykańska demokracja okazała się być niezdolna do poradzenia sobie z pewnymi fundamentalnymi problemami gospodarczymi, takimi jak deficyt budżetu federalnego czy reforma opieki zdrowotnej, ponieważ politycy byli niechętni realizowaniu niepopularnych zadań, w szczególności rozwiązań szybkich i radykalnych. Jeżeli to jest przypadek występujący w demokracji najdojrzalszej ze wszystkich, to nie byłoby zaskakującym identyczne zachowanie w kilku na pół dojrzałych demokracjach Europy Wschodniej. Doświadczenie kilku krajów pokazuje, że im bardziej rozczłonkowana jest scena polityczna i im mniej zinstytucjonalizowane są ugrupowania u sterów rządu, tym mniej istniejący rząd jest skłonny podjąć niepopularne działania. Przewi-

dywanie politycznej klęski w dającej się przewidzieć przyszłości nie jest bodźcem do rozpoczęcia altruistycznych reform w długoterminowej perspektywie, która pociąga za sobą myślenie na dziesięciolecia w przód. Politycy są nawet bardziej skłonni niż szerokie rzesze społeczeństwa do myślenia w kategoriach dobrze znanej keynesowskiej recepty: „po długim biegu wszyscy jesteśmy martwi".

Scenariusz drugi: wytrwałość i polityczny upadek. Obecny rząd trwa przy zasadach programu stabilizacji i jest gotowy do konsekwentnego przeprowadzania programu, ale nie potrafi uzyskać stosownego poparcia politycznego. Opór stale rośnie, objawiając się – być może – falą strajków, które paraliżują gospodarkę, lub innego rodzaju masowymi protestami. To pogarsza sytuację gospodarczą czyniąc koniecznymi jeszcze surowsze środki, tak że społeczeństwo wchodzi w autodestrukcyjną spiralę rządowych ograniczeń i społecznego oporu. W momencie osiągnięcia punktu krytycznego proces ten prowadzi do upadku polityki obecnego rządu.

Nie opłaca się w tym opracowaniu spekulować kiedy i jak może się to zdarzyć. Czy będzie to w roku 1998 w momencie następnych wyborów powszechnych? Czy zdarzy się to wcześniej, kiedy członkowie partii rządzących porzucą swoje partie. Nawet nie dopuszczam myśli, że razem z rządem przewrót może obalić demokrację parlamentarną, ponieważ nie sądzę, że w obecnej chwili istnieje na Węgrzech realne niebezpieczeństwo podobnych wydarzeń[86].

Jeżeli rząd popierający program stabilizacji umrze śmiercią polityczną, to jest zupełnie prawdopodobne (chociaż nie pewne), że kolejny rząd przyjmie inną politykę. Może on, na przykład, powrócić na starą węgierską drogę niezdecydowania lub zacząć realizować jeszcze bardziej niebezpieczną, populistyczną i ryzykowną politykę, ale to wykracza poza drugi scenariusz.

Wszyscy, którzy odgrywają aktywną rolę i popierają program stabilizacji, na Węgrzech i za granicą, muszą zdawać sobie sprawę, że polityczny upadek programu nie jest wykluczony[87].

---

[86] Jednakże nie mogę wykluczyć tej ewentualności w innych krajach postsocjalistycznych w podobnych warunkach, gdzie demokracja parlamentarna jest mniej trwała niż na Węgrzech.

[87] Wielu zagranicznych obserwatorów bierze to w swoich kalkulacjach pod uwagę. Uważam to za szczególnie groźne i szkodliwe, jeżeli ich pozycja umożliwia wpływ na wydarzenia na Węgrzech. Chodzi mi o tych w zagranicznych rządach lub międzynarodowych organizacjach, którzy uczestniczą w podejmowaniu decyzji od-

Scenariusz trzeci: sukces po zwłoce. W obrębie tego scenariusza istnieje cała gama możliwości. Jedną z nich jest wystąpienie dzikich, niepopularnych, ale stabilizujących reform w wielu autokratycznych krajach[88]. Protesty przeciwko reformom spotkały się tam z represjami. Prędzej czy później pojawiły się gospodarcze efekty reform, a ponieważ protesty te zdążyły zaniknąć, nie było więcej potrzeby stosowania represji. Rządy tych krajów nie zważały na wymogi demokracji, wolność słowa i stowarzyszeń dopóki nie pojawiły się przywracające zaufanie pierwsze efekty gospodarcze. Często przywoływanymi w tym kontekście przykładami są tu Korea Południowa, Tajwan i Chile.

W kręgu analityków zajmujących się postsocjalistyczną transformacją trwa wielka dyskusja na temat tego, jaka była i jaka mogłaby być najlepsza kolejność wprowadzania politycznych reform, które prowadzą do demokracji i zmian gospodarczych, a w konsekwencji – do gospodarki rynkowej[89]. Wydaje się, że jeżeli reforma polityczna jest zakończona wcześniej lub przebiega szybciej niż reforma gospodarcza, to pojawiają się wielkie polityczne problemy powodowane przez niepopularne składniki transformacji gospodarczej[90]. Według wielu nieszczęściem byłaby gwałtowna demokratyzacja. Byłoby lepiej postępować zgodnie z chińską strategią wchodzenia przede wszystkim na drogę szybkiego wzrostu i wzrastającej stopy życiowej.

Nie mogę się z tym zgodzić. W mojej opinii demokracja ma podstawowe znaczenie, większe i bardziej fundamentalne niż cokolwiek innego. Pomimo kłopotów gospodarczych i niedogodności demokracji, węgierską silną demokrację parlamentarną oceniam jako wielkie osiągnięcie. Wyklucza ona dławienie protestów siłą. Ogra-

---

noszących się do Węgier. Zależy od nich także i to, czy odsunięte jest zagrożenie dla Węgier opisane w drugim scenariuszu. Załamanie stabilności politycznej wpłynie na zachwianie stabilności gospodarczej, nie wspominając o bezpośrednich stratach gospodarczych spowodowanych przez radykalne formy masowego protestu.

[88] Zob. Collier [48], Evans [55], Haggard [68], Haggard i Kaufman [69] oraz Waterbury [159].

[89] Zob. na przykład: Haggard i Kaufman [71], s.332–42.

[90] Kilka prac z obszernej literatury z zakresu szans i rezultatów systemów autokratycznych i demokratycznych w czasie transformacji postsocjalistycznej to: Bruszt [28] i [29], Bunce i Csanádi [30], Greskovits [66], Offe [121] i Przeworski [127].

niczmy się zatem do trzeciego scenariusza, w którym wydarzenia następują w sposób demokratyczny.

Nie jest nierealistyczne, znając warunki węgierskie, oczekiwać stosunkowo korzystnego ciągu wydarzeń. Rząd może zdołać lepiej wytłumaczyć dlaczego i jak program stabilizacji służy interesom społeczeństwa. Opór może nie być tak gwałtowny. Burza początkowych protestów może się rozejść, może pojawić się cierpliwość. Niezbyt odległa przyszłość może przynieść sprzyjające trendy wzrostu stopy życiowej szerokich grup społeczeństwa, tak że atmosfera ulegnie poprawie.

Słowo budzi jednak wątpliwości. Wiele zależy od tego, jak aktywni będą uczestnicy programu stabilizacji, tj. członkowie rządu, parlamentu, partii politycznych i grup interesów aż do pracodawców i pracobiorców.

Nie uważam, aby moim zadaniem było ważyć szanse tych trzech scenariuszy oraz różnych pośrednich i mieszanych przypadków lub wykazywać subiektywne przewagi poszczególnych możliwości. Chciałbym mieć nadzieję, że przeważy trzeci scenariusz, ale jestem gotowy popierać program stabilizacji nawet wtedy, gdy trzeci scenariusz będzie zagrożony. Jestem przekonany, że dobro obecnych i przyszłych węgierskich pokoleń wymaga od nas znalezienia nowej drogi, która zapewni trwały rozwój.

Bibliografia

[1] Ágh A., *Magyar politika jövõje* (Przyszłość węgierskiej polityki), „Mozgó Világ", 1995, nr 21(2), s. 17–28.

[2] Aghion P., Blanchard O.J., *On the Speed of Transition in Central Europe*, „Working Paper – EBOR", 1993, nr 6.

[3] Alt J.E., Shepsle K.A., *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambrigdge University Press, Cambridge 1990.

[4] Andorka R., *Elégedetlenség, elidegenedés, anómia* (Niezadowolenie, Wyobcowanie i Anomalie) w: I. G. Tóth, *Társadalmi átalakulás: 1992–94. Jelentés a Magyar Háztartás Panel III. hullámának eredményeirõl* (Transformacja społeczna, 1992-94. Raport nt. trzeciej fazy węgierskich gospodarstw domowych), „Mühelytanulmányok", 1994, nr 5, s. 83–90.

[5] Antal L., *Az örökség. A gazdaság helyzete és a feladatok* (Spadek. Sytuacja gospodarki i jej zadania), „Társadalmi Szemle", 1994, nr 49(10), s. 12–21.

[6] Árvay J., Vértes A., *A magánszektor és a rejtett gazdaság súlya Magyarországon, 1980-92. Összafoglaló* (Udział sektora prywatnego i szarej strefy na Węgrzech. Streszczenie.), Gazdaságkutató Rt., Budapest 1994.

[7] Ash T.G., Hare P.G., *Privatisation in the Russian Federation: Changing Enterprise Behaviour in the Transition Period*, „Cambridge Journal of Economics", 1994, nr 18(4), s.619–634.

[8] Bank Światowy, *Hungary: Structural*, wstępna wersja, dokument Banku Światowego, Sekcja Operacji Krajowych, Departament Europy Centralnej, raport nr 13577-HU, Bank Światowy, Washington, 10 stycznia 1995.

[9] Bank Światowy, *Hungary: Structural Reforms for Sustaiable Growth*, dokument Banku Światowego, Sekcja Operacji Krajowych, Departament Europy Centralnej, raport nr 13577-HU, Bank Światowy, Washington, 12 czerwca 1995.

[10] Bank Światowy, *World Tables*, Bank Światowy, Washington 1995.

[11] Barro R.J., *Are Government Bonds Net Wealth?*, „Journal of Political Economy", 1974, nr 82(6), s. 1095–117.

[12] Békesi L., *A feladat öt szöglete. Farkas Zoltán interjúja Békesi Lászlóval* (Pięć aspektów zadania. Wywiad Zoltána Farkasa z László Békesim), „Társadalmi Szemle", 1993, nr 48(3), s. 3–13.

[13] Békesi L., *A társadalom még nincs tisztában a gazdasági helyzettel. Karsai Gábor interjúja Békesi Lászlóval* (Społeczeństwo nie zdaje sobie jeszcze sprawy z sytuacji gospodarczej. Wywiad Gábora Karsaia z László Békesim), „Figyelõ" 14 lipca 1994 r., s. 13–15.

[14] Békesi L., *Mást választhatunk, de „jobbat" aligha* (Można wybrać różne programy, ale z trudem „lepszy"), „Népszabadság" 8 lipca 1995 r., s. 17–18.

[15] Blanchard O.J., Fisher S., *Lectures on Macroeconimics*,The MIT Press, Cambridge 1989.

[16] Bokros L., *A leendõ pénzügyminiszter huszonöt pontja. Bokros Lajos szakmai cselekvési programjának alapvonalai* (Dwadzieścia pięć celów przyszłego ministra finansów. Podstawowe pomysły Lajosa Bokrosa. Program działania), „Népszabadság" 17 lutego 1995 r., s. 15.

[17] Bokros L., *Az államháztartásról, a stabilizációról. Dr. Bokros Lajos pénzügyminiszter tájékoztatója* (O budżecie państwa i stabilizacji. Expose. Lajosa Bokrosa, Ministra Finansów), „Pénzügyi Szemle", 1995, nr 40(4), s. 259–262.

[18] Bokros L., *Növekekés és/vagy egyensúly – avagy az 1995. Március 12-én meghirdetett stabilizáció tanulságai* (Wzrost i/lub stabilizacja – wyjątki z programu stabilizacyjnego ogłoszonego 12 marca 1995), „Népszabadság" 11 marca 1996 r., s. 8.

[19] Bornstein M., *Russia's Mass Privatisation Programme*, Communist Economies and Econimic Transformation, 1994, 6(4), 3.419–457.

[20] Bossányi K., *Aki kapja, marja* (Ktokolwiek to złapie, weźmie to), „Népszabadság" 7 października 1995 r., s. 17 i 21.

[21] Boycko M., Shleifer A., Vishny R., *Privatizing Russia*, The MIT Press, Cambridge 1995.

[22] Bozóki A., *Vázlat három populizmusról: Egyesült Államok, Argentina és Magyarország* (Szkic trzech przykładów populizmu: Stany Zjednoczone, Argentyna i Węgry), „Politikatudományi Szemle", 1994, 3(3), s. 33–68.

[23] Bozóki A., Kovács É., *Politikai pártok megnyilvánulásai a sajtóban a taxisblokád idején* (Cytaty z prasy wypowiedzi partii politycznych w czasie blokady taksówkarzy), „Szociológiai Szemle", 1991, nr 1, s. 109–126.

[24] Bozóki A., Sükösd M., *Civil társadalom és populizmus a kelet-európai demokratikus átmenetekben* (Społeczeństwo obywatelskie a populizm w procesie demokraty-cznych przezmian we Wschodniej Europie), „Mozgó Világ", 1992, 18(8), s. 100–112.

[25] Brabant J.M. van, *Lessons from the Wholesale Transformation in the East*, „Comparative Economic Studies", 1993, 35(4), s.73–102.

[26] Brom K., Orenstein M., *The Privatised Sector in the Czech Republic: Government and Bank Control in a Transitional Economy*, „Europe-Asia Studies", 1994, 46(6), s. 893–928.

[27] Bruszt L., *Transformative Politics: Social Costs and Social Peace in East Central Europe*, „East European Politics and Societies", 1992, 6(1), s. 55–72.

[28] Bruszt L., *Reforming Alliences: Labour, Management, and State Bureaucracy in Hungary's Economic Transition*, „Acta Oeconomica", 1994, 46(3/4), s. 313–332.

[29] Bruszt L. oraz Gombár C., Hankiss E., Lengyel L., Várnai G., *Az Antall-kormány és a gazdasági érdekképviseletek* (Rząd Antalla i organizacje reprezentujące interesy gospodarcze), w: *Kormány a mérlegen, 1990–94* (Uspokajanie rządu, 1990–94), Korridor Politikai Kutatások Központja, Budapest 1994, s. 208–230.

[30] Bunce V., Csanádi M. oraz Szoboszlai G., *The Systematic Analysis of a Non-System. Post-Communismus in Eastern Europe*, w: *Flying blind: Emerging democracies in East-Central Europe*, Magyar Politikatudományi Társág. Évkönyv, Budapest 1992, s. 177–203.

[31] Burke E., *Reflections on the Revolution in France*, Pinquin Classics, London 1982 [1790].

[32] Centralne Biuro Statystyczne, *Statisztikai évkönyv 1970* (Rocznik statystyczny 1970), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1971.

[33] Centralne Biuro Statystyczne, *Statisztikai évkönyv 1973* (Rocznik statystyczny 1973), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1974.

[34] Centralne Biuro Statystyczne, *Statisztikai évkönyv 1975* (Rocznik statystyczny 1975), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1976.

[35] Centralne Biuro Statystyczne, *Statisztikai évkönyv 1980* (Rocznik statystyczny 1980), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1981.

[36] Centralne Biuro Statystyczne, *Statisztikai évkönyv 1985* (Rocznik statystyczny 1985), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1986.

[37] Centralne Biuro Statystyczne, *Tudományos kutatás és kisérleti fejleszté 1988* (Badania naukowe i rozwój doświadczalny 1988), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1989.

[38] Centralne Biuro Statystyczne, *Magyar statisztikai évkönyv 1990* (Węgierski rocznik statystyczny 1990), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1991.

[39] Centralne Biuro Statystyczne, *Magyar statisztikai zsebkönyv 1993* (Węgierski notatnik statystyczny 1993), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1994.

[40] Centralne Biuro Statystyczne, *Magyar statisztikai évkönyv 1993* (Węgierski rocznik statystyczny 1993), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1994.

[41] Centralne Biuro Statystyczne, *Tudományos kutatás és kisérleti fejleszté 1993* (Badania naukowe i rozwój doświadczalny 1993), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1994.

[42] Centralne Biuro Statystyczne, *Lakásstatisztikai évkönyv 1993* (Rocznik statystyki mieszkań 1993), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1994.

[43] Centralne Biuro Statystyczne, *Statisztikai Havi Közlemények* (Miesięczny Biuletyn Statystyczny), 1994, nr 12.

[44] Centralne Biuro Statystyczne, *Magyar statisztikai zsebkönyv 1994* (Węgierski notatnik statystyczny 1994), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1995.
[45] Centralne Biuro Statystyczne, *Magyar statisztikai évkönyv 1994* (Węgierski rocznik statystyczny 1994), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1995.
[46] Centralne Biuro Statystyczne, *Magyar statisztikai zsebkönyv 1995* (Węgierski notatnik statystyczny 1995), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1996.
[47] Centralne Biuro Statystyczne, *Statisztikai Havi Közlemények* (Miesięczny Biuletyn Statystyczny), 1996, nr 5.
[48] Collier D., *The New Autoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton 1979.
[49] Csaba L., *Gazdaságstratégia helyett konjunktúra-politika* (Polityka cyklu koniunkturalnego zamiast strategii gospodarczej), „Külgazdaság", 1996, 39(3), s. 36–46.
[50] Dewatripont M., Roland G., *The Virtues of Gradualism and Legitimacy in the Transition to a Market Economy*, „The Economic Journal", 1992, 102(411), s. 291–300.
[51] Dlouhý V., Mládek J., *Privatization and Corporate Control in the Czech Republic*, „Economic Policy – Supplement", 1994, nr 19, s.156–70.
[52] Dornbusch R., Edwards S., *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, „Journal of Development Economics", 1990, 32(2), s. 247–77.
[53] Elliott J.E., Dowlah A.F., *Transition Crises in the Post-Soviet Era*, „Journal of Economic Issues", 1993, 27(2), s. 527–535.
[54] Erdõs T., *A tartós Gazdasági növekedés realitásai és akadályai* (Realia trwałego wzrostu gospodarczego i jego przeszkody), „Közgazdasági Szemle", 1994, 41(6), s. 463–477.
[55] Evans P., *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton University Press, Princeton 1979.
[56] Federalne Ministerstwo Finansów (Praga), *Kuponowa prywatyzacja: poradnik informacyjny*, „Eastern European Economics", 1992, 30(4), s. 5–38.
[57] Ferge Z., *Szabadság és biztonság* (Wolność i bezpieczeństwo), „Esély", 1994, nr 5, s. 2–24.
[58] Funke N., *Timing and Sequencing of Reforms: Competing Views and the Role of Credibility*, „Kyklos", 1993, 46(3), s. 337–362.
[59] Gábor R.I., *The Second (Secondary) Economy. Earning Activity and Regrouping of Income Outside the Socially Organized Production and Distribution*, „Acta Oeconomica", 1979, 22(3/4), s. 291–311.
[60] Gábor R.I., *The Major Domains of the Second Economy*, w: P.Galasi, G. Szirácky, *Labour Market and Secod Economy in Hungary*, Campus, Franfurt i New York 1985.
[61] Gács J., *Trade Liberalization in the CSFR, Hungary, and Poland: Rush and Reconsideration*, w: J. Gács, G. Wincler, *International Trade and Restructuring in Eastern Europe*, IIASA i Physica-Verlag, Luxemburg 1994, s.123–151.
[62] Gazsó F., Stumpf I., *Pártok és szavazóbázisok két választás után* (Partie i wyborcy po wyborach), „Társadalmi Szemle", 1995, 50(6), s. 3–17.
[63] Gombár C., *Száz nap, vagy amit akartok* (Sto dni lub cokolwiek chcesz), w: C. Gombár, E. Hankiss, L. Lengyel, G. Várnai, *Kérdõjelek: a magyar kormány 1994–95* (Badania: rząd węgierski 1994–95), Korridor Politikai Kutatások Központja, Budapest 1995, s.235–59.
[64] Greskovits B., *Dominant Economy, Subordinated Politics. The Absence of Economic Populism in the Transition of East Central Europe*, Working Paper Series No. 1, Central European University, Political Science Department, Budapest 1993.

[65] Greskovits B., *The „Loneliness" of the Economic Policy Maker. An Approach Based on Reviewing the Literature on the Politics of Economic Transition in LDCs, and East Central Europe*, referat przedstawiony podczas warsztatów pt. „Instytucjonalizacja zmian społecznych" zorganizowanych przez Polską Akademię Nauk, Radziejowice 1993.

[66] Greskovits B., *A tiltakozás és türelem politikai gazdaságtanáról. Latin-Amerika és Közép-Kelet-Európa átalakulásának tapasztalatai alapján* (O ekonomii politycznej protestu i cierpliwości. Doświadczenia Europy Środkowo-Wschodniej i Ameryki Łacińskiej), rękopis, Közép-Europai Egyetem, Politikai Tudományok Tanszéke, Budapest 1994.

[67] Greskovits B., *Demokácia – szegény országban* (Demokracja – w ubogich krajach), „Társadalmi Szemle", 1995, (50)(5), s. 3–23.

[68] Haggard S., *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press, Ithaca i London 1990.

[69] Haggard S., Kaufman R.R., *Economic Adjustment in New Democracies*, w: J.M. Nelson i in., *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Transaction Books, New Brunswick i Oxford 1989, s. 57–78.

[70] Haggard S., Kaufman R.R., *The Political Economy of Inflation and Stabilization in Middle-Income Countries*, w: *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton 1992, s. 271–315.

[71] Haggard S., Kaufman R.R., *Economic Adjustment and the Prospects for Democracy*, w: *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton 1992, s.319–350.

[72] Hausner J., *Populist Threat in Transformation of Socialist Society*, „Economic and Social Policy" nr 29, Fundacja Friedricha Eberta w Polsce, Warszawa 1992.

[73] Hillion P., Young S.D., *The Czechoslovak Privatization Auction: An Empirical Investigation*, rękopis, INSEAD, maj 1995.

[74] Instytut Badania Rynku Pracy, *Munkaerõpiaci helyzetjelentés. A munkaerõ piac keresletét és kínálatát alakító folyamatok* (Raport nt. rynku pracy: procesy kształtujące popyt i podaż na rynku pracy), „Munkaügyi Kutatóintézet", Budapest, kwiecień 1994.

[75] Instytut Badań nad Gospodarką Światową – Szkoła Główna Handlowa, Polska, *Międzynarodowy Raport Gospodarczy 1993–94*, WERI, Warszawa 1994.

[76] Kaufman R.R., Stallings B., *The Political Economy of Latin American Populism*, w: R. Dornbusch, S. Edwards, *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, The University of Chicago Press, Chicago i London 1991, s. 15–34.

[77] Kende P., *Politikai kultúra, civil társadalom és elit az 1988 utáni Magyarországon* (Kultura polityczna, społeczeństwo obywatelskie i elita na Węgrzech po 1988 r.), w: *Miért nincs rend Kelet-Közép Európában?* (Dlaczego nie ma porządku w Europie Środkowo-Wschodniej?), „Osiris i Századvég", Budapest 1994, s. 244–357.

[78] Kéri L., *Mari néni, a száz nap, meg az egyszerû nép* (Ciotka Mary, sto dni i społeczeństwo), „Népszabadság" 24 października 1994 r., s. 13.

[79] Kis J., *Veszélybõl esély – Kis János a koalícióról* (Szanse bez strachu – János Kis o koalicji), 168 óra, 14 czerwca 1994 r., s. 7.

[80] Kornai J., *Rush Versus Harmonic Growth*, North-Holland, Amsterdam 1972.

[81] Kornai J., *The Hungarian Reform Process: Victions, Hopes and Reality*, „Journal of Economic Literature", 1986, 24(4), s. 1687–1737.

[82] Kornai J., *The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System: The Example Of Hungary*, W.W. Norton, New York i HVG Kiadó, Budapest, 1990 [1989].

[83] Kornai J., *The Principles of Privatization in Eastern Europe*, „De Economict", 1992, 140(2), s. 153–176.

[84] Kornai J., *The Socialist System. The Political Economy of Communism*, Princeton University Press, Princeton i Oxford University Press, Oxford, 1992.

[85] Kornai J., *Eliminating the Shortage Economy. A General Analysis and Examination of the Developments in Hungary*, „Economics of Transition", 1995, 3(1), s. 13–37 i 3(2), s. 149–68.

[86] Kornai J., *Adjustment without Recession. A Case Study of Hungarian Stabilization*, przedstawiony na kolokwium OECD-CCET pt.: Economic Transformation and Development of Central and Eastern Eurioe: What Lessons from the 1990s?, w: S. Zecchini, *Lessons from Economic Transition*, OECD, Paris, 29-30 maja 1996 r., s. 123–151.

[87] Körösényi A., *Kényszerkoalíció vagy természetes szövetség* (Wymuszona koalicja czy naturalny sojusz), w: C. Gombat, E. Hankiss, L. Lengyel, G. Várnai, op. cit. s. 260–280.

[88] Köves A., *Egy alternatív gazdaságpolitika szükségessége és lehetõsége* (Konieczność i zakres alternatywnej polityki gospodarczej), „Külgazdaság", 1995, 39(6), s. 4–17.

[89] Köves A., *Gazdaságpolitikai dilemmák és lehetõségek a Bokros-csomag után* (Dylematy polityki gospodarczej i możliwości pozastosowaniu pakietu Bokrosa), „Külgazdaság", 1995, 39(11), s. 4–18.

[90] Köves A., Lányi K., Oblath G., *Az exportorientált gazdaságpolitika feltételei és eszközei 1993* (Warunki i środki zorientowanej na eksport polityki gospodarczej), „Külgazdaság", 1993, 37(5), s. 4–22.

[91] Kowalik T., *Can Poland Afford a Swedish Model? Social Contract as the Basis for Systemic Transformation*, rękopis, referat przedstawiony na konferencji nt. Postsocjalizm: problemy i perspektywy, Ambleside, Cumbria, 3-6 lipca 1992.

[92] Krugman P, *Peddling Prosperity. Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*, W.W. Norton and Company, New York i London, 1994.

[93] Kurtán S., Sándor P., Vass L., *Magyarország politikai évönyve 1991* (Rocznik statystyczny Węgier 1991), Ökonómia Alapítvány and Economix Rt., Budapest 1991.

[94] Lackó M., *Hungarian Hidden Economy in International Comparision - Estimation Method Based on Household Elictricity Consumption and Currency Ratio*, referat przedstawiony na konferencji pt. Hungary: Towards a Market Economy, 20-21 paćdziernika 1995 r., Budapest, „Discusion Paper Series" No.25, Institute of Economics, Budapest 1995.

[95] Laky T., *Mítoszok és valóság: Kisvállalkozások Magyarországon* (Mit i rzeczywistość: małe przedsiębiorstwa na Węgrzech), „Valóság", 1984, 27(1), s. 1–17.

[96] Laky T., *A magángazdaság kialakulása és a foglalkoztatottság* (Rozwój gospodarki prywatnej i zatrudnienia), „Közgazdasági Szemle", 1995, 42(7/8), s. 685–709.

[97] Lányi K., *Alkalmazkodás és gazdasági visszaesés Magyarországon és más országokban. I. Tények és magyarázatok. II. Gazdaságpolitika és szelekció* (Stabilizacja i recesja gospodarcza na Węgrzech i w innych krajach. I. Fakty i opis. II. Polityka gospodarcza i wybór), „Társadalmi Szemle", 1994-95, 49(12), s. 13–25 i 50 (10), s. 3–19.

[98] Lengyel G., *Vélemények a gazdaságról (Opinie nt. gospodarki)*, w: I. G. Tóth, *Társadalmi átalakulás: 1992-94. Lelenés a Magyar Háztartzás panel III. hullámának eredményeir 1* (Transformacja społeczna 1992-94. Raport nt. rezultatów trzeciej fa-

zy badania węgierskich gospodarstw domowych), Magyar Háztartás Panel, „Mûhelytanulmányok" 1994, No. 5. s. 83–90 i 91–99.

[99] Lengyel L., *Egérfogó* (Pułapka na myszy), w: C. Gombár, E. Hankiss, L. Lengyel, G. Várnai, op. cit. 13–49.

[100] Lindbeck A., *The Swedish Experience*, referat przedstawiony na konferencji OECD nt. Transition to Market Economies in Central and Eastern Europe, 28–30 listopada 1990, Paris, „Seminar Paper" No.482, Sztokholm – Institute for International Economic Studies, grudzień 1990.

[101] Lipton D., Sachs J., *Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland*, „Brookings Papers on Economic Activity", 1990, No.1, s. 75–145.

[102] Major I., Mihályi P., *Privatizáció – hogyan tovább?* (Prywatyzacja – jak iść dalej?), „Közgazdasági Szemle", 1994, 41(3), s.214-228.

[103] Mihályi P., *Plunder - Squander - Plunder. The Strange Demise of State Ownership*, „The Hungarian Quarterly", 1993, 34(lato), s. 62–75.

[104] Mihályi P., *Privatization in Hungary: An Overview*, w: Y. Akyüz, D. J. Kotte, A. Köves, L. Szamuely, *Privatization in the Transition Process. Recent Experiances in Eastern Europe*, UNCTAD, Genewa i Kopint-Datorg, Budapest, 1994, s. 363–385.

[105] Mihályi P., *Privatization in Hungary: Now Comes the „Hard Core"*, referat przedstawiony na piątym światowym kongersie poświęconym studiom Europy Centralnej i Wschodniej, Warszawa, 6-11 sierpnia 1995.

[106] Ministerstwo Finansów, *Tájékoztató az 1995. évi és az 1996. év eleji gazdasági folyamatokról* (Raport nt. procesów gospodarczych w 1995 i na początku 1996 roku), „Pényügyminisztérium", Budapest, marzec 1996.

[107] Mizsei K., *Privatisation in Eastern Europe: A Comparative Study of Poland and Hungary*, „Soviet Studies", 1992, 44(2), s. 283–296.

[108] Murphy E., *Israel*, w: T. Niblock, E. Murphy, *Economic and Political Liberalization in the Middle East*, Bristish Academic Press, London i New York, 1993.

[109] Murrell P., *An Evolutionary Perspective on Reform of the Eastern European Economies*, rękopis, University of Maryland, College Park, 1990.

[110] Murrell P., *Evolutionary and Radical Approaches to Economic Reform*, „Economics of Planning", 1992, 25(1), s. 79–95.

[111] Murrell P., Wang Y., *When Privatization Should Be Delayed: The Effect of Communist Legacies on Organizational and Institutional Reforms*, „Journal of Comparative Economics", 1993, 17(2), s. 385–406.

[112] Nagy A., *Transition and Institutional Change*, „Structural Change and Economic Dynamics", 1994, 5(2), s.315–27.

[113] Nagy A., *Import Liberalization in Hungary*, „Acta Oeconomica", 1994, 46(1/2), s. 1–26.

[114] Narodowy Bank Węgier, *Raport Roczny 1993*, Narodowy Bank Węgier, Budapest 1994.

[115] Narodowy Bank Węgier, *Raport Roczny 1994*, Narodowy Bank Węgier, Budapest 1995.

[116] Nelson J., *The Political Economy of Stabilization: Commitment, Capacity and Public Response*, w: R. H. Bates, *Toward a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective*, University of California Press, Beerkeley 1988.

[117] Nelson L.D., Kuzes I.Y., *Evaluating the Russian Voucher Privatization Program*, „Comparative Economic Studies", 1994, 36(1), s. 55–67.

[118] Nelson R.R., Winter S., *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge 1982.
[119] Oblath G., *A magyarországi importliberalizálás korlátai, sikerei és kérd jelei* (Granice, pomyślność i problemy liberalizacji importu na Węgrzech), „Külgazdaság", 1991, 35(5), s. 4–13.
[120] Oblath G., *A költségvetési deficit makrogazdasági hatásai Magyarországon* (Efekty makroekonomiczne deficytu budżetowego na Węgrzech), „Külgazdaság", 1995, 39(7/8), s. 22–33.
[121] Offe C., *Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe*, „Social Research", 1991, 58(4), s. 864–902.
[122] ONZ, Komisja Gospodarcza Europy, „Economic Bulletin for Europe 1992", vol. 44, UN ECE, New York, 1993.
[123] ONZ, Komisja Gospodarcza Europy, „Economic Survey of Europe in 1993–94", Un ECE, New York i Genewa, 1994.
[124] ONZ, Komisja Gospodarcza Europy, „Economic Bulletin for Europe 1994", vol.46, UN ECE, New York i Genewa, 1994.
[125] ONZ, Komisja Gospodarcza Europy, „Economic Survey of Europe in 1994–95", UN ECE, New York i Genewa, 1995.
[126] Portes R., *Transformation Traps*, „The Economic Journal", 1994, 104(426), s. 1178–1189.
[127] Przeworski A., *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Studies in Rationality and Social Change*, Cambridge University Press, Cambridge 1991.
[128] Przeworski A., *Economic Reforms, Public Opinion, and Political Institutions: Poland in the Eastern European Perspective*, w: L. C. B. Pereira, J. M. Maravall, A. Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*, Cambridge University Press, Cambridge 1993, s. 132–198.
[129] Rockenburger Z., *Társadalmi ünnepek, tüntetések és sztrájkok az 1990-es esztendõben* (Narodowe wakacje, demonstracje i strajki w 1990r.), w: S. Kurtán, P. Sándor, L. Vass, *Magyarország politikai évkönyve 1991* (Rocznik polityczny Węgier), Ökonómia Alapítvány and Economix Rt., Budapest 1991, s. 213–219.
[130] Roland G., *The role of Political Constraints in Transition Strategies*, „Economics of Transformation", 1994, 2(1), s. 27–41.
[131] Roland G., *On the Speed and Sequencing of Privatisation and Restructuring*, „The Economic Journal", 104(426), 1994, s.1158-68.
[132] Rosati D.K., *Output Decline during Transition from Plan to Market: A Reconsideration*, „The Economics of Transformation", 1994, 2(4), s. 419–441.
[133] Rutland P., *Privatisation in Russia: One Step Forward: Two Steps Back?*, „Europe-Asia Studies", 1994, 46(7), s. 1109–1131.
[134] Rząd węgierski, *A Magyar Köztársaság Kormányának privatizációs startégiája* (Strategia prywatyzacyjna rządu Republiki Węgierskiej), Budapest Magyar Köztársaság Kormánya, listopad 1994.
[135] Sachs J., *What is to Be Done?*, „The Economist" 13 stycznia 1990, s. 19–24.
[136] Sachs J., *Poland's Jump to the Market Economy*, The MIT Press, Cambridge i London, 1993.
[137] Sachs J., *Life in the Economic Emergency Room*, w: J. Williamson, *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1994, s. 503–523.

[138] Seleny A., *The Long Transformation: Hungarian Socialism, 1949–89*, rękopis, MIT, Cambridge: Wydział Nauk Politycznych, 1993.

[139] Sen A., *Rationality and Social Choice*, „American Economic Review", 1995, 85(1), s. 1–24.

[140] Siklaky I., *Peújrafelvétel az állami tulajdon ügyében* (Rewizja sprawy własności państwowej), „Magyar Nemzet" 11 lipca 1989, s.5.

[141] Slider D., *Privatization in Russia's Regions*, „Post-Soviet Affairs", 1994, 10(4), s. 367–396.

[142] Stark D., *Privatization in Hungary: From Plan to Market or From Plan to Clan?*, „East European Politics and Societies", 1990, 4(3), s. 351–392.

[143] Stark D., *Recombinant Property in East European Capitalism*, „Public Lecture Series", No.8, Kolegium Budapesteńskie, Instytut Studiów Zaawansowanych, Budapest, grudzień 1994.

[144] Stark D., Bruszt L., *Network Properties of Assets and Liabilities: Patterns of Inter-Enterprise Ownership in the Postsocialist Transformation*, referat przedstawiony podczas warsztatów nt. Dynamics of Industrial TransformationI East Central European and East Asian Comparisons, Uniwesytet Ekonomiczny w Budapeszcie, Budapest, maj 1995.

[145] Sükösd M., *1995: az identitás gondjai* (1995: problemy tożsamości), „Mozgó Világ", 1995, 21(2), s. 29–33.

[146] Surányi G., *A gazdaság örökölt struktúrái gúzsba kötik az országot. Válaszol Surányi György, a Nemzeti Bank elnöke* (Odziedziczone struktury gospodarcze krępujące państwo. György Surányi, Prezes Narodowego Banku odpowiada), Heti Világgazdaság z 29 kwietnia 1995, s. 47–48.

[147] Surányi G., *Önmagunkkal kell megállapodásra jutni. Beszélgetés árakról, bérekről, kamatokról Surányi Györggyel, az MNB elnökével. Bossányi Katalin interjúja* (Naszą sprawą jest dojść do porozumienia. Rozmowa o cenach, płacach i stopach procentowych z György Surányi, Prezesem Narodowego Banku. Wywiad przeprowadzony przez Katalina Bossányi'ego), „Népszabadság" 30 grudnia 1995, s. 1 i 10.

[148] Surányi G., *Jobban igen, másként nem. Szombati MH-extra Surányi Györggyel, a Magyar Nemzeti Bank elnökével. Pintér Dezsõ riportja* (To może być zrobione lepiej ale nie innym sposobem. Sobotni wywiad „Magyar Hírlap" z György Surányi, Prezesem Narodowego Banku Węgier. Wywiad przeprowadzony przez Dezsõ Pintéra), „Magyar Hírlap" 6 stycznia 1996, s. 9.

[149] Szabó I., *Minden a mézeshetekben d_1 el* (Wszystko zależy od miesiąca miodowego). Wywiad przeprowadzony przez György Varga, „Figyelõ" 26 maja 1994, s. 16–17.

[150] Szabó I., „168 Óra", 7 marca 1995, 7(9), s.15.

[151] Szakolczai A., *A forradalmat követõ megtorlás során kivégzettekrõl* (O Tych, których rozstrzelano w czasie represji, które nastąpiły po rewolucji), w: J. Bak, *Évkönyv III*, 1956 (rocznik III, 1956), 1956-os Intézet, Budapest, 1994, s. 237–256.

[152] Szalai E., *Az elitek metamorfózisa* (Metamorfoza elit), „Magyar Hírlap" 14 września 1994.

[153] Szelényi I., *Circulation of Elites in Post-Communist Transitions*, „Working Paper Series", No.3, University of Michigan, Advanced Study Center, International Institute, sierpień 1994.

[154] Tóth I.G., *A jóléti rendszer az átmenet idõszakában* (System socjalny w okresie przemian), „Közgazgasági Szemle", 1994, 49(3), s. 313–340.

[155] Vanicsek M., *A privatizált társaságok hatékonysága* (Efektywność sprywatyzowanych firm), „Figyelõ" 26 stycznia 1995, s.VI-VII.

[156] Voszka É., *Not Even the Contrary is True: The Transfigurations of Centralization and Decentralization*, „Acta Oeconomica", 1992, 44(1/2), s. 77–94.

[157] Voszka É., *Variations on the Theme of Self-Privatization*, „Acta Oeconomica", 1993, 45(3/4), s. 310–318.

[158] Voszka É., *Centralization, Renationalization, Redistribution: The Role of the Government in Changing the Ownership Structure in Hungary, 1989–93*, „Discussion Paper", No.916, Centre for Economic Policy Research, London, luty 1994.

[159] Waterbury J., *The Political Management of Economic Adjustment and Reform*, w: J. M. Nelson i in. op. cit. s. 39–56.

Tłumaczył Tomasz Rabiega

STABILIZACJA BEZ RECESJI. PRZYPADEK GOSPODARKI WĘGIER[1]

I
Wprowadzenie

12 marca 1995 roku węgierski rząd i bank centralny zapowiedziały wprowadzenie trudnego programu stabilizacji. (Odwołując się do niego używać będę skrótu ASP 95)[2]. W czasie pisania artykułu

---

[1] Moje badania prowadziłem przy poparciu Węgierskiej Narodowej Fundacji Badań Naukowych (OTKA). Pierwsza wersja pracy została zaprezentowana na konferencji OECD-CCET zatytułowanej „Transformacja gospodarcza i rozwój Centralnej i Wschodniej Europy: Doświadczenia lat 90-tych", która odbyła się 29–30 maja 1996 roku w Paryżu. Wiele korzyści przyniosły mi konsultacje z następującymi osobami: László Csaba, Zsuzsa Dániel, Rudiger Dornbusch, John McHale, Csaba László, Judit Neményi, Gábor Oblath, Jeffrey Sachs, György Surányi, Georg Winckler i Chales Wyplosz; część spośród nich przeczytała również wstępny szkic pracy. Chciałbym podziękować im za cenne uwagi.

[2] Praca nad fragmentami ASP 95 rozpoczęta została za poprzedniego ministra finansów, którą to funkcję pełnił wtedy László Békesi. Prace nad programem kontynuowane były pod kierunkiem nowego ministra finansów, Lajosa Bokrosa, i nowego Prezesa Narodowego Banku Węgier, György Surányia. ASP 95 został podany do publicznej wiadomości w telewizji przez premiera Gyula Horna w obecności ministra finansów i prezesa banku centralnego. Przez rok Bokros odgrywał znaczącą rolę w tworzeniu, wyjaśnianiu oraz realizacji programu, który potocznie stał się znany jako pakiet Bokrosa. Na określenie programu wolę jednak używać wyrażenia „bezosobowego", ponieważ odpowiedzialność za niego została przejęta również przez premiera oraz ponieważ rząd, większość parlamentarna oraz bank centralny

(czerwiec 1996) proces realizacji programu był w toku od przeszło 15 miesięcy. Praca ta jest próbą oceny i podsumowania dotychczasowych rezultatów.

Termin „stabilizacja" jest stosowany w związku z wieloma różnego rodzaju programami polityczno-gospodarczymi. Obok innych składowych programy te zawierają zazwyczaj środki mające na celu redukcję inflacji. Nie jest tak w przypadku programu węgierskiego, który skonstruowany został z myślą o przezwyciężeniu poważnej nierównowagi w obrotach handlowych z zagranicą, nierównowagi budżetowej oraz przezwyciężeniu kryzysu związanego z zewnętrznym i wewnętrznym zadłużeniem.

Piętnaście miesięcy to krótki okres. Tak więc wymagana jest ostrożność i umiarkowanie w oklaskiwaniu wczesnych sukcesów programu, by nie przekształciły się one w porażkę. W rzeczywistości, bardziej odpowiedni byłby następujący tytuł pracy „stabilizacja **jak dotąd** bez recesji"[3]. Mając w pamięci to zastrzeżenie, rozpoczniemy ocenę rezultatów uzyskanych do czerwca 1996 roku[4]. Skoncentruję się na doświadczeniach wykraczających poza specyficzny przypadek Węgier, takich, które mogą być pouczające również w przypadku innych państw.

Praca ma następującą strukturę. W części 2 zostały rozważone dotychczasowe rezultaty programu, w tym koszty i ofiary poniesione w związku z jego realizacją. Część 3 poświęcona jest badaniu instrumentów zaangażowanych do realizacji programu i ocenie, w jakim stopniu możliwe jest ich dalsze stosowanie w przyszłości. Wreszcie w części 4 zostały scharakteryzowane przyszłe zadania, zidentyfikowane zagrożenia oraz oczekiwania co do dalszego rozwoju sytuacji na Węgrzech.

---

stali się współodpowiedzialni za wydarzenia, czyli zarówno za ewentualne osiągnięcia, jak i błędy. Lajos Bokros zrezygnował ze stanowiska w lutym 1996. Nowy minister finansów i rząd zobowiązali się do kontynuacji wdrażania programu.

[3] W rzeczywistości upłyną dwa albo trzy lata zanim możliwa będzie pełna ocena efektów takiego programu. Badania prowadzone przez Alesina, Perottiego [5] określają na przykład, że wprowadzenie regulacji fiskalnych można uznać za sukces, jeżeli w trzecim roku od podjęcia działań relacja długu publicznego do PKB wykaże istotną poprawę (wynoszącą przynajmniej pięć procent).

[4] Dotychczas próby całościowej oceny ograniczały się zasadniczo do publikacji w węgierskich dziennikach lub tygodnikach i międzynarodowych raportach sporządzanych przez rząd i bank centralny. Właśnie te publikacje starałem się wykorzystać w moich badaniach; zob. np. Narodowy Bank Węgier [11] i Ministerstwo Finansów [1], a z bardziej szczegółowych prac Köves [81] i Oblath [97].

2
Osiągnięcia i koszty

Główne wskaźniki makroekonomiczne znajdują się w tabeli 1. Powrócę do nich później.

Tabela 1
Wskaźniki makroekonomiczne gospodarki Węgier w latach 1993–1995

	Wskaźniki	1993	1994	1995
1.	PKB (roczna stopa wzrostu,%)	-0,6	2,9	1,5[a]
2.	PKB na osobę (USD)[b]	3745	4061	4273
3.	Konsumpcja gospodarstw domowych (roczna stopa wzrostu, %)[c]	1,9	-0,2	-6,6[a]
4.	Inwestycje brutto w majątek trwały (roczna stopa wzrostu, %)	2,0	12,5	4,3[a]
5.	Eksport (wskaźniki rocznego wolumenu)[d]	-13,1	16,6	8,4
6.	Import (wskaźniki rocznego wolumenu)[d]	20,9	14,5	-3,9
7.	Bilans handlowy (mln USD)[e]	-3267	-3635	-2442
8.	Bilans obrotów bieżących (mln USD)	-3455	-3911	-2480
9.	Dług netto w walutach wymienialnych (mln USD)[f]	14927	18936	16817
10.	Rezerwy w walutach wymienialnych (jako udział procentowy rocznego importu w rachunku bieżącym)[f]	59,4	60,2	78,8
11.	Stopa bezrobocia[g] (%)	12,1	10,4	10,4
12.	Zatrudnienie (odsetek pracujących w populacji)	42,2	40,2	39,5
13.	Bilans obrotów sektora publicznego (bilans GFS,[i] jako procent PKB)	-5,2	-7,6	-3,6
14.	Inflacja (roczny wskaźnik cen detalicznych)	22,5	18,8	28,2
15.	Średnie dochody brutto[j] (roczna stopa wzrostu,%)	21,9	24,9	16,8
16.	Średnie dochody netto[j] (roczna stopa wzrostu,%)	17,7	27,3	12,6
17.	Realna płaca w przeliczeniu na pracującego (roczna stopa wzrostu, %)	-3,9	7,2	-12,2

[a] Dane wstępne.

[b] Przeliczone z węgierskich forintów przy zastosowaniu średniego rocznego oficjalnego kursu walutowego.

[c] Rzeczywista konsumpcja gospodarstw domowych w PKB.

[d] Dane dotyczące eksportu i importu oparte są na statystykach celnych. Dane dotyczące importu w 1993 roku zawierają import uzbrojenia będący spłatą długu Rosji.

[e] Związane z handlem płatności w rachunku bieżącym.

[f] Na dzień 31 grudnia.

[g] Bezrobocie zarejestrowane na koniec roku jako procent ludności aktywnej zawodowo (zatrudnionych i bezrobotnych) w roku poprzednim.

[h] Na dzień 1 stycznia.

[i] Bardziej szczegółowe dane oraz objaśnienia znajdują się pod tabelą 4.

[j] Średnie dochody brutto zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin; wskaźniki z lat 1993-1994 obliczone są na podstawie danych pochodzących od podmiotów zatrudniających powyżej 20 pracowników, wskaźnik dla roku 1995 obejmuje podmioty zatrudniające powyżej 10 osób.

Ź r ó d ł o: Wiersze 1–10: Centralne Biuro Statystyczne [89], odpowiednio s. 224, 223, 224, 276, 276, 324, 324, 325, 324–25; wiersz 11: Narodowy Bank Węgier [11], s. 57; wiersz 12: Centralne Biuro Statystyczne [4], s. 4–5; wiersz 13: Narodowy Bank Węgier [33]; wiersze 14-17: zob. wiersze 1-10, odpowiednio s. 313, 75, 77, 86.

2.1
Unikanie nadciągającej katastrofy

W gospodarce postsocjalistycznych Węgier lat dziewięćdziesiątych zaistniało wiele korzystnych wydarzeń. Wspomnieć należy o najważniejszych: zakończono zasadniczo liberalizację cen oraz handlu zagranicznego, powstała ogromna liczba prywatnych firm, zrobiono postęp w prywatyzacji sektora państwowego, dokonano gigantycznej transformacji w zakresie struktury produkcji dostosowując ją do warunków zaistniałych po upadku RWPG. W 1994 roku po głębokiej recesji spowodowanej transformacją ustrojową lat dziewięćdziesiątych, PKB znów zaczął rosnąć.

Jednak zmiany na Węgrzech wykazywały również pewne niepokojące cechy. System socjalistyczny pozostawił po sobie straszną makroekonomiczną spuściznę, przede wszystkim bardzo wysoki dług zagraniczny. Pod tym względem gospodarka Węgier była w gorszej sytuacji wyjściowej niż gospodarki większości pozostałych państw postsocjalistycznych. Istniało wiele trudnych zadań, których ówczesny rząd sprawujący władzę w latach 1990-1994 nie zdołał wykonać, a kolejny rząd wahał się przez kilka miesięcy zanim podjął działania. Do 1993 roku deficyt w obrotach handlowych z zagranicą osiągnął 9,0% PKB. Kiedy sytuacja powtórzyła się w kolejnym roku i wskaźnik ten wzrósł do 9,5%, zaistniało realne niebezpieczeństwo wystąpienia poważnych kłopotów z zagranicznym finansowaniem przedsięwzięć w kraju. Częściowo z tym powiązany był wzrost deficytu budżetowego, który według państwowych raportów w roku 1994 osiągnął 8,2% PKB[5].

Problemy związane z utrzymaniem równowagi spowodowały przyspieszenie wzrostu długu w kraju oraz za granicą. Rosnące koszty

---

[5] Źródłami danych są: Narodowy Bank Węgier [8], s. 172 i 234, zob. także tabela 1, 2 oraz 4.

Jeśli chodzi o analizy makroekonomiczne sytuacji na Węgrzech w latach 1993–1995, to podkreślić należy znaczenie prac Antala [6], Békesiego [12], [13] oraz [14], Csaby [25], Erdősa [35], Kövesa [81], [82], Lányiego [86], Oblatha [96] oraz Banku Światowego [46].

Punkt widzenia osób kierujących ASP 95 przedstawiony jest w pracach Bokrosa [17], [18] oraz [19], Surányiego [103], [104] oraz [105].

Swoje opinie zawarłem w pracy Kornai [66], powstałej zanim ASP 95 został podany do publicznej wiadomości; zob. również Kornai [72] i [68], napisane w trakcie realizacji programu.

obsługi długu przyczyniły się do dodatkowego zwiększenia deficytu budżetowego i zadłużenia zagranicznego, należało więc zaciągać kolejne pożyczki w celu ich pokrycia. Zimą 1994–1995 finansjera międzynarodowa, dostrzegając niekorzystne kształtowanie się makroekonomicznych wskaźników finansowych, zaczęła tracić zaufanie do Węgier, kraju postrzeganego do tej pory jako pozytywnie wyróżniający się na tle innych państw Europy Wschodniej, jeśli chodzi o terminową spłatę długu. Proces, który nakreśliłem w ogólnym zarysie, ma charakter samonapędzający. Pogorszenie się wizerunku Węgier dało o sobie znać w postaci gorszych warunków kredytowych spychających kraj coraz bliżej spirali zadłużenia.

W innej mojej pracy (zob. Kornai [68]) analizowałem historyczne, polityczne oraz społeczne przyczyny, dla których kolejne rządy niezdecydowane były zastosować radykalne środki odwlekając je w czasie. Nie będę tego tutaj powtarzał. Tylko przyszli historycy, spoglądając spoza sceny politycznej, będą w stanie odkryć, splot jakich czynników ostatecznie położył temu kres. W usztywnieniu stanowiska rządu węgierskiego z pewnością istotną rolę odegrał kryzys meksykański w styczniu 1996 roku. Kryzys wywołał deprymujące domysły w międzynarodowej prasie finansowej; który kraj podąży śladami Meksyku? Węgry były wymieniane jako główny kandydat.

To, co zapoczątkowane zostało na Węgrzech w marcu 1995 roku, stanowiło terapię **profilaktyczną**. Jej najważniejszym osiągnięciem było zapobieżenie katastrofie, która **nastąpiłaby** w przypadku, gdyby nie zapoczątkowano programu stabilizacji. Kwestię tą staram się przybliżyć w tabeli 2, w której porównano przebieg wydarzeń w Meksyku i na Węgrzech, oraz w tabeli 3, w której przedstawiono przebieg kryzysu w innych krajach i pokazano wydarzenia do złudzenia przypominające sytuację na Węgrzech zanim podjęto realizację ASP 95[6].

Szukając analogii w sytuacji różnych krajów nie chciałbym posunąć się zbyt daleko. Ściśle rzecz biorąc, każdy kraj posiada swoją własną, unikatową historię. Niemniej jednak istnieją pewne istot-

[6] Odnośnie do kryzysów i długotrwałej nierównowagi finansowej w krajach Ameryki Łacińskiej opieram się głównie na pracach Coopera [24], Dornbuscha, Fishera [30], Dornbuscha, Goldfajna, Valdésa [29], Dorbuscha, Wernera [28], Krugmana [83], Littlea, Coopera, Cordena, Rajapatirana [87], Sachsa [99] oraz Sachsa, Tornella, Velasco [101].

ne podobieństwa pomiędzy rozwojem wypadków na Węgrzech i wydarzeniami w innych krajach. Są one zilustrowane w tabelach 2 i 3[7].

Tabela 2
Wskaźniki makroekonomiczne: porównanie Węgier i Meksyku

Wskaźniki	Meksyk		Węgry	
	1994	1995	1994	1995
1. PKB (roczna stopa wzrostu, %)	3,7	-6,6[a]	2,9	1,5[a]
2. Realna konsumpcja osobista (roczna stopa wzrostu, %)[b]	3,7	-12,0[a]	-0,4	-5,7[a]
3. Produkcja przemysłowa (roczna stopa wzrostu, %)	4,1	-7,8	9,6	4,8
4. Zatrudnienie w przemyśle (roczna zmiana zatrudnienia, %)[c]	1,1	-7,7	-9,1	-5,3
5. Dochody realne (roczna stopa wzrostu, %)[d]	3,7	-12,6[a]	7,0	-12,2
6. Inflacja [e]	7,1	51,9	18,8	28,2
7. Bilans obrotów bieżących/PKB (%)	-7,9	-0,2[a]	-9,5	-5,4[a]
8. Dług zagraniczny netto/PKB [f]	32,2	37,6	45,9	38,4

[a] Dane wstępne

[b] Rzeczywista konsumpcja finalna gospodarstw domowych w PKB.

[c] Grudzień-grudzień dla Meksyku. W przypadku Węgier średni poziom zatrudnienia; w 1995 – wielkości odnoszą się do firm zatrudniających ponad 10 osób. Dane dotyczące całkowitego zatrudnienia i bezrobocia dla Meksyku, statystycznie porównywalne z danymi węgierskimi, są niedostępne. Dla pełnej informacji o kształtowaniu się wielkości na Węgrzech patrz tabela 1, wiersze 11 i 12; pokazują one, że wzrost bezrobocia w przemyśle związany był z jego spadkiem w innych sektorach, tak więc całkowity poziom zatrudnienia i stopa bezrobocia pozostały prawie na niezmienionym poziomie. Dane o zmianach w przekroju sektorów są dla Meksyku niedostępne.

[d] Dla Meksyku, realne miesięczne dochody w przemyśle. Dla Węgier, realne płace przypadające na zatrudnionego (patrz uwaga j w tabeli 1).

[e] Grudzień-grudzień dla Meksyku.

[f] Dług zagraniczny netto dla Meksyku zawiera wyłącznie dług publiczny, w przypadku Węgier zawiera on oba publiczny i prywatny dług zagraniczny.

Ź r ó d ł o: Meksyk: Dane zostały zebrane i opracowane przez Miguela Messmachera, z wykorzystaniem następujących źródeł: wiersze 1, 3 oraz 4: 1994: Bank Meksyku [52] s. f, tabele II-16, II-3 oraz II-9; 1995: Bank Meksyku [52]; wiersz 2: OECD [98], tabela 3; wiersz 5: OECD [98], s. 62-3; wiersz 6: Bank Meksyku [52], tabela III-1; wiersz 7: Międzynarodowy Fundusz Walutowy [48], s. 394-5; 1994: Bank Meksyku [52], tabela IV-1b; 1995: Bank Meksyku [52]; wiersz 8: Meksykańskie Ministerstwo Finansów [53].

Węgry: wiersz 1: zob. wiersz 1, tabela 1; wiersz 2: zob. wiersz 3, tabela 1; wiersz 3: Centralne Biuro Statystyczne [2], s. 8; wiersz 4: 1994: Centralne Biuro Statystyczne [88], s. 143; 1995: Narodowy Bank Węgier [44], s. 56; wiersz 5: zob. wiersz 17, tabela 1; wiersz 6: zob. wiersz 14, tabela 1; wiersze 7 i 8: Narodowy Bank Węgier [33].

[7] Przez wzgląd na zwięzłość, w tabelach 2 i 3 nie zawarłem wszystkich wskaźników wskazujących na to podobieństwo.

Tabele 3, A-E
Przypadki kryzysu i stabilizacji w wybranych państwach Ameryki Łacińskiej

Ogólne wyjaśnienie do tabel: 0 oznacza rok badanego okresu, w którym wystąpił najwyższy deficyt w obrotach handlowych z zagranicą. Dla każdego z państw rok ten zamieszczono w trzeciej kolumnie. Kraje wymienione zostały w porządku malejącym, zgodnie z wielkością spadku PKB. (Chile znajduje się na pozycji pierwszej ze spadkiem 14.1% w 1982 roku.) Kolejność ta została utrzymana we wszystkich tabelach. Tabele zostały zestawione przez Miguela Messmachera.

Tabela 3A
Roczna stopa wzrostu PKB (%)
(Wzrost – znak dodatni, spadek – znak ujemny)

Kraj	Najwyższy deficyt w rachunku bieżącym	Rok dostosowania	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4
Chile	1981	1982	9,9	8,2	8,3	7,8	5,5	-14,1	-0,7	6,4	2,5
Kostaryka	1981	1981	8,9	6,3	4,9	0,8	-2,3	-7,3	2,9	8,0	0,7
Argentyna	1981	1981[a]	6,2	-3,3	7,3	1,5	-5,7	-3,1	3,7	1,8	-6,6
Brazylia	1982	1983[a]	5,0	6,8	9,1	-4,4	0,6	-2,9	5,4	7,9	7,5
Meksyk	1981	1982	3,4	8,3	9,2	8,3	7,9	-0,6	-4,2	3,6	2,6

[a] Wskazuje na rok dewaluacji.
Ź r ó d ł o: Międzynarodowy Fundusz Walutowy [48], tabele odnoszące się do poszczególnych państw.

Tabela 3B
Bilans w rachunku bieżącym/PKB (%)
(Deficyt – znak ujemny, nadwyżka – znak dodatni)

Kraj	Najwyższy deficyt w rachunku bieżącym	Rok dostosowania	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4
Chile	1981	1982	-5,3	-7,1	-5,7	-7,1	-14,5	-9,5	-5,7	-11,0	-8,6
Kostaryka	1981	1981	-7,5	-10,3	-13,8	-13,7	-15,6	-10,4	-9,9	-6,9	-7,4
Argentyna	1981	1981[a]	3,2	2,8	-0,5	-2,3	-2,8	-2,8	-2,3	-2,1	-1,1
Brazylia	1982	1983[a]	-3,5	-4,8	-5,5	-4,5	-5,9	-3,5	0,0	-0,1	-2,0
Meksyk	1981	1982	-2,2	-3,0	-4,0	-5,4	-6,5	-3,4	3,9	2,4	0,4

[a] Wskazuje na rok dewaluacji.
Ź r ó d ł o: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, s. 154–5 oraz strony odnoszące się do poszczególnych państw. Dla Meksyku, 1977–8: Bank Światowy [113], s. 464–6.

Tabela 3C
Stopa wzrostu realnego kursu walutowego (%)
(Aprecjacja – znak ujemny, deprecjacja – znak dodatni)

Kraj	Najwyższy deficyt w rachunku bieżącym	Rok dostosowania	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4
Chile	1981	1982	-10,6	-6,7	-4,2	-16,0	-7,9	81,9	-3,4	27,4	13,6
Kostaryka	1981	1981	2,2	0,9	2,3	-4,1	239,3	-37,5	-16,3	2,6	1,2
Argentyna	1981	1981[a]	-16,0	-34,4	-30,8	-30,4	96,2	168,6	11,4	10,3	-39,9
Brazylia	1982	1983[a]	1,1	48,2	-4,4	4,7	6,2	66,0	13,8	4,1	-40,9
Meksyk	1981	1982	-5,9	-7,4	-6,9	-10,8	-3,3	96,5	-14,8	-12,3	22,2

[a] Wskazuje na rok dewaluacji.

Stopa wzrostu realnego kursu walutowego = (1 + względna zmiana nominalnego kursu walutowego) · (1 + inflacja w USA) / (1 + inflacja w kraju).

Ź r ó d ł o: Międzynarodowy Fundusz Walutowy [48], strony odnoszące się do poszczególnych państw.

Tabela 3D
Stopa inflacji (%)
(Średnia zmiana indeksu cen detalicznych, wzrost – znak dodatni)

Kraj	Najwyższy deficyt w rachunku bieżącym	Rok dostosowania	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4
Chile	1981	1982	91,1	40,1	33,4	35,1	19,7	9,9	27,3	19,9	30,7
Kostaryka	1981	1981	4,2	6,7	8,7	18,4	36,9	89,4	33,0	11,8	15,1
Argentyna	1981	1981[a]	176,0	175,5	159,5	100,8	104,5	164,8	343,8	626,7	672,1
Brazylia	1982	1983[a]	38,7	52,7	82,8	105,6	97,8	142,1	197,0	226,9	145,2
Meksyk	1981	1982	29,0	16,2	20,0	29,8	28,7	98,8	80,8	59,2	63,7

[a] Wskazuje na rok dewaluacji.

Ź r ó d ł o: Międzynarodowy Fundusz Walutowy [48], s. 122–3.

Tabela 3E
Roczna zmiana prywatnej konsumpcji (%)
(Wzrost – znak dodatni, spadek – znak ujemny)

Kraj	Najwyższy deficyt w rachunku bieżącym	Rok dostosowania	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4
Chile	1981	1982	16,6	9,8	14,2	14,4	15,5	-35,6	-8,1	25,2	-5,6
Kostaryka	1981	1981	11,9	9,1	2,0	-2,5	-3,1	-7,9	3,7	7,5	3,1
Argentyna[b]	1981	1981[a]	2,5	-1,4	14,0	8,0	-3,8	-6,2	4,1	3,8	-6,8
Brazylia	1982	1983 [a]	2,3	9,6	6,6	-4,2	3,9	0,7	5,2	2,7	6,8
Meksyk	1981	1982	0,3	9,3	9,9	9,4	8,3	-6,5	-7,0	4,4	4,1

[a] Wskazuje na rok dewaluacji.

[b] W przypadku Argentyny, całkowita konsumpcja.

Ź r ó d ł o: Bank Światowy [113], s. 12-3 i 104-5.

1. Każdy z krajów dotknęły niepomyślne zjawiska związane z handlem zagranicznym, w ramach którego następował drastyczny wzrost importu w stosunku do eksportu. Prowadziło to do powstania problemów z saldem handlu zagranicznego.

2. W niektórych z wymienionych krajów sytuację pogarszał deficyt budżetowy.

3. Niektórzy analitycy uważają, że jedną, być może główną przyczyną zaistniałej sytuacji, był wzrost realnego kursu walutowego i w efekcie przewartościowanie waluty krajowej.

4. Kraje te zaciągnęły ogromną liczbę kredytów i przyciągnęły dużą liczbę różnego rodzaju inwestycji; każdy z nich przez długi okres stanowił atrakcyjny obszar dla kapitału, od którego w dużym stopniu zależne stało się zaufanie do sytuacji finansowej kraju.

Istnieje wiele **uwarunkowań**, których znaczenie chciałbym podkreślić. Stanowią one o, zilustrowanym w tabelach, podobieństwie sytuacji na Węgrzech do innych krajów. Jest jednak pewna istotna różnica. **Na Węgrzech nie doszło** do katastrofy, która zaskoczyła pozostałe kraje.

Chociaż w każdym z nich rozwój wypadków był inny, w prawie każdym przypadku kryzys był swego rodzaju procesem kumulacyjnym. Zdarzenia przypominają pożar wybuchający w zamkniętym pomieszczeniu: szerzy się panika, każdy rzuca się do wąskiego wyjścia, tratując innych i blokując drzwi[8]. W przypadku kryzysu finansowego ludzie w trwodze rzucają się, by wycofać swoje pieniądze i pozbywają się inwestycji, powodując masową ucieczkę kapitału. Powstała panika przyspiesza i wzmaga kryzys, w rezultacie czego upadek jest tak nagły. To właśnie panika jest tym, czego na Węgrzech zdołaliśmy uniknąć[9].

Kiedy nastąpi katastrofa, najbardziej dramatyczną jej konsekwencją w krótkim okresie jest poważny spadek produkcji. Towarzyszy temu nagły wzrost bezrobocia (patrz tabela 2 i 3). Jest to brutalny w skutkach proces, który powoduje redukcję chłonności rynku krajo-

[8] Zob. Kindleberg [58].

[9] Ekonomiści z uwagą obserwujący wypadki w Meksyku, włączając w to również moją osobę, stronili od alarmowania opinii publicznej oraz niezdecydowanych polityków o groźbie katastrofy. Istniało niebezpieczeństwo, że tego typu ostrzeżenia, wywołując panikę, mogą stać się samospełniającym się proroctwem. Mobilizując środki w celu zażegnania kryzysu trudno było uspokoić węgierskie społeczeństwo i międzynarodowy świat biznesu, innymi słowy trudno było uniknąć wywoływania nastrojów paniki.

wego wywołaną nagłym skurczeniem się zagregowanego popytu. Ten sam proces koryguje dysproporcje pomiędzy chłonnością rynku i produkcją. Środek zapobiegawczy w postaci ASP 95 pozwolił (lub mówiąc ostrożniej – dotychczas pozwolił) uniknąć nieszczęścia recesji. W przypadku Węgier byłaby ona szczególnie dotkliwa, ponieważ kraj nie zdążył jeszcze powrócić do normalnego stanu po recesji spowodowanej transformacją ustrojową, która pojawiła się po roku 1990. Jeżeli porównać tabelę 1 z tabelami 2 i 3, to łatwo zauważyć, że produkcja w 1995 roku umiarkowanie wzrosła, podczas gdy bezrobocie zamiast wzrosnąć, pozostało zasadniczo na niezmienionym poziomie.

Węgierscy i zagraniczni ekonomiści zaznajomieni z historią kryzysów oraz prób podejmowanych w celu stabilizacji gospodarki wyrazili szacunek dla tych dokonań. Nie zrobiło tego jednak węgierskie społeczeństwo, mimo że był to największy sukces osiągnięty dzięki ASP 95. Dla „szarego" człowieka nie ma znaczenia to, że zażegnano niebezpieczeństwo katastrofy, ponieważ jej nie doświadczył. W rzeczywistości niektórzy byli na tyle nieodpowiedzialni, że sugerowali, iż byłoby dla Węgier lepiej, gdyby kraj podzielił los Meksyku. Argumentem było to, że kraj mógłby liczyć na umorzenie zadłużenia i wyrwanie się z bagna w taki sam sposób jak zrobił to Meksyk dzięki Stanom Zjednoczonym, innym wysoko rozwiniętym krajom oraz międzynarodowym instytucjom finansowym[10]. Prócz poważnych wątpliwości co do wielkości pomocy, jakiej bardziej przecież odległe Węgry mogłyby oczekiwać od Stanów Zjednoczonych, dodać należy, że Meksyk, pomimo otrzymanej pomocy, wciąż słono płaci za katastrofę.

2.2 Kształtowanie relacji makroekonomicznych

W ramach ASP 95, poza krótkookresowymi działaniami prewencyjnymi, rozpoczęto również korygowanie dysproporcji makroekonomicznych, które stanowiły głęboko tkwiącą przyczynę potencjalnej katastrofy. Rokuje to nadzieję, że ASP przyniesie korzystne efekty również w średnim i długim okresie. Pozwolę sobie zwrócić uwagę na następujące zmiany, które w ujęciu liczbowym znajdują się w tabeli 1.

[10] Ten pogląd wyrażony jest w artykule Kocsisa [59].

1. Najważniejsza zmiana dotyczy deficytu w bieżącej wymianie z zagranicą. Deficyt przez dwa lata uparcie pozostawał na bardzo wysokim poziomie. W 1995 roku był on znacznie niższy niż w roku 1994; w stosunku do PKB spadł o cztery punkty procentowe. Relacja długu netto do PKB również wykazała znaczącą poprawę (tabela 2, wiersz 7 i 8)[11].

2. Wolumen eksportu, który istotnie wzrósł już we wcześniejszych latach, w 1995 roku zwiększył się o dalsze 8,4%. Działania podjęte w ramach ASP 95 można więc rzeczywiście uznać za działania proeksportowe. W tym samym czasie wolumen importu, który również rósł znacząco w poprzednich latach, spadł o 3,9% (tabela 1).

3. Wystąpiło zahamowanie chłonności krajowego rynku, ale – jak już wspomniałem – bez jednoczesnego spadku produkcji, która zanotowała nieznaczny wzrost. Stało się to możliwe dzięki zmianom w pewnych relacjach. Po stronie popytu nastąpił wzrost udziału eksportu i inwestycji, przy jednoczesnym spadku udziału konsumpcji. Po stronie podaży natomiast wzrósł udział krajowej produkcji, a spadł udział importu. Przedstawione jest to na rys. 1 i 2.

4. Deficyt budżetowy (bilans GFS[12] jako procent PKB) został zredukowany o 4,0 punkty procentowe.

5. Wzrosła rentowność sektora biznesu, przeciętnie z 3,8% do 8,2%[13]. Zyski dochodowych firm zwiększyły się, a straty niedochodowych spadły. Udział budżetu w zaangażowaniu kredytowym ban-

---

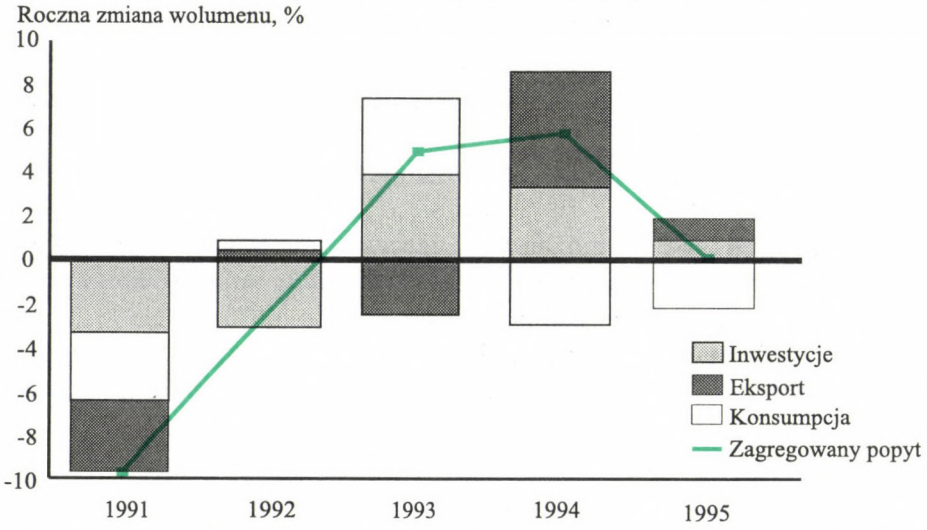
[11] Bilans wymiany z zagranicą nie zawiera bilansu średnio- i długoterminowych przepływów kapitału. Z tego powodu bardzo ważna pozycja: zagraniczne inwestycje bezpośrednie nie znajdują w nim odbicia. Jakkolwiek ogromny napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich nie ma wpływu na poprawę bilansu bieżącego, jego wpływ uwidacznia się w poprawie zagranicznego zadłużenia netto. Przy szacowaniu zagranicznego długu **netto**, rezerwy **walutowe** ujmowane są po stronie aktywów, a napływ kapitału jest składnikiem rezerw. Możliwe jest zatem występowanie ujemnego salda bieżącego oraz jednoczesna redukcja zagranicznego długu netto.

[12] Wyjaśnienie metodologii systemu Powszechnej Statystyki Finansowej (GFS) znajduje się w komentarzu do tabeli 4.

[13] Wymieniony w tekście wskaźnik obliczany jest jako iloraz środków własnych sektora biznesu przeznaczonych na inwestycje do PKB. Środki własne zdefiniowane są jako amortyzacja plus zyski przed opodatkowaniem minus opodatkowanie przedsiębiorstw. Źródło danych: Ministerstwo Finansów [1] s. 20.

W pracy Szentgyörgyvári, Baár [106] s. 18, podana jest inna definicja: rentowność przed opodatkowaniem równa jest różnicy pomiędzy łącznymi przychodami a kosztami, podzielonej przez łączne przychody. Tak obliczona średnia dla całego sektora, w 1992 roku wynosiła –3,2 %, w roku 1994 wzrosła do 3,3 %, a w 1995 zwiększyła się do 7,2 %.

Rysunek 1
Czynniki wpływające na zmianę wolumenu zagregowanego popytu

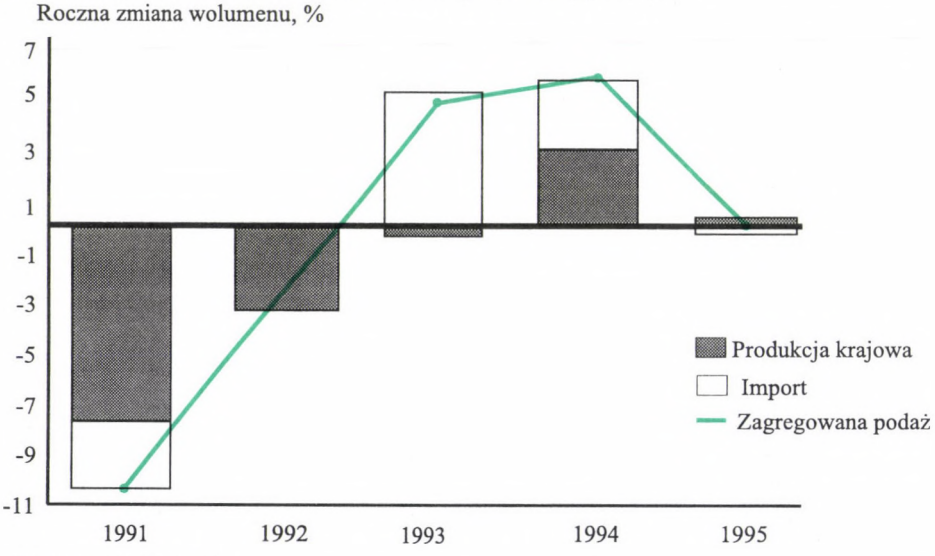


Wartości dla 1995 roku nie są zgodne z liczbami z tabel 1 i 2, ponieważ oparte są na innych oszacowaniach wstępnych. Mimo to zmiany wykazują ten sam kierunek.

Wartości zostały uaktualnione na potrzeby tego wydania.

Ź r ó d ł o: Doniesienia Narodowego Banku Węgier

Rysunek 2
Czynniki wpływające na zmianę wolumenu zagregowanej podaży



Patrz uwaga do rys. 1.

Ź r ó d ł o: Doniesienia Narodowego Banku Węgier

ków obniżył się podczas gdy udział sektora biznesu wzrósł. Wszystkie te okoliczności przyczyniły się, do powstania lepszych perspektyw wzrostu tego sektora.

Realizacja ASP 95 spowodowała wzrost zaufania międzynarodowych instytucji finansowych w stosunku do Węgier. Uzyskane oceny wiarygodności kredytowej państwa znów się polepszyły, a bariery w zakresie zaciągania pożyczek zostały usunięte. Program został pozytywnie oceniony zarówno w publikowanych na świecie pracach naukowych, jak i przez duże banki zaangażowane finansowo w Europie Wschodniej. Ostatecznie osiągnięto porozumienie z MFW, a Węgry przyjęte zostały do OECD. Te dwa wydarzenia przystawiły oficjalną pieczęć aprobaty dla poprawy węgierskich wyników.

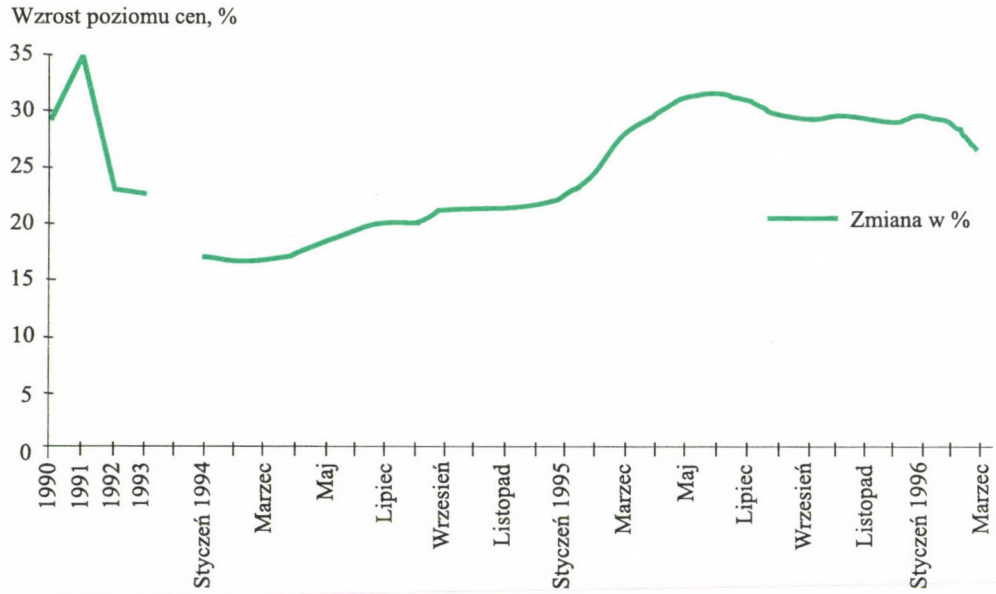
2.3 Cena dostosowania

Cena, jaką zapłaciliśmy za dostosowanie procesów makroekonomicznych do nowych warunków, była wysoka. Na rys. 3 pokazano wzrost inflacji wywołany przez dewaluację i inne przewidziane w programie środki (na przykład podwyżkę cen energii). Mimo to inflacja utrzymywała się na umiarkowanym, dającym się kontrolować poziomie i obecnie, po osiągnięciu szczytu spowodowanego realizacją ASP 95, znów słabnie.

Wzrost poziomu cen nie został wyrównany przez wzrost płac nominalnych, co znalazło wyraz w drastycznym obniżeniu płac realnych. Wraz z ograniczaniem wydatków budżetowych zredukowano lub obcięto również niektóre świadczenia opieki społecznej.

Zmiany te omówione zostaną bardziej szczegółowo w następnej części artykułu. Teraz koniecznie należy zwrócić uwagę na fakt, że duża część węgierskiego społeczeństwa poniosła ofiarę w związku osiągnięciem zdrowego stanu gospodarki, bliższego równowadze makroekonomicznej. Wielu spośród tych, których standard życia się pogorszył przy pogłębiającej się nierówności społecznej, dostrzegali w tym kolejny koszt. Obniżyło się poczucie bezpieczeństwa znacznej grupy obywateli, głównie tych, którzy ponieśli bezpośrednią stratę finansową spowodowaną wdrożeniem programu. Ogarnęło ich rozczarowanie i gorycz.

Rysunek 3
Indeks cen detalicznych



Dane z lat 1990–1993 pokazują wzrost średniego poziomu cen w danym roku w stosunku do średniego poziomu cen z roku poprzedniego. Dane z lat 1994–6 pokazują wzrost średniego poziomu cen w danym miesiącu w stosunku do poziomu cen z okresu sprzed 12 miesięcy.
Ź r ó d ł o: 1991–3: Centralne Biuro Statystyczne [84], s. 268, 1994–5: Narodowy Bank Węgier [44], s. 67, 1996: Centralne Biuro Statystyczne [102], s. 63

3
Narzędzia programu

Wybór narzędzi dla ASP 95 był w znacznym stopniu ograniczony przez to, że węgierska gospodarka rynkowa nie posiadała dostatecznie długiej historii. Była to gospodarka, w której przeprowadzono transformację ustrojową po trwającym kilka dekad okresie socjalizmu. Ten szczegół historii wart jest uwagi, chociażby dlatego, że sytuacja i problemy występujące na Węgrzech wykazują podobieństwo do innych krajów będących na podobnym poziomie rozwoju gospodarczego, włączając w to, na przykład, niektóre kraje Ameryki Łacińskiej.

Wdrażając program rząd i bank centralny używały kilku różnego rodzaju instrumentów równocześnie. Polityka ekonomiczna nie miała charakteru **ortodoksyjnego**. Wprawdzie użyte zostały ortodoksyjne narzędzia stabilizacji finansowej, ale wspomagane były przez różnego rodzaju nieortodoksyjne metody. Jedną z godnych uwagi cech ASP 95 jest to, że **nie** trzyma się on dogmatu przywracania równowagi polegającego na ograniczeniu zagregowanego popytu doprowadzającego do spadku produkcji. Zamiast tego celem jest dostosowanie minimalizujące nieuchronne, tymczasowe spowolnienie wzrostu przy unikaniu spadku produkcji w liczbach absolutnych. Podejściem mającym umożliwić otrzymanie pożądanych proporcji jest realokacja w zakresie produkcji i popytu wewnętrznego gospodarki, a nie ograniczanie popytu[14].

Osobny problem stanowi to, że niektóre z instrumentów mogą być używane tylko przez pewien określony czas. Wszystko co można za ich pomocą osiągnąć, to impuls do rozpoczęcia procesu dostosowawczego; później nie można już na nich polegać. Podczas przeglądu będę wyraźnie wskazywał, który z instrumentów może być użyty jedynie tymczasowo, a który nie.

3.1 Polityka kursowa i polityka handlu zagranicznego

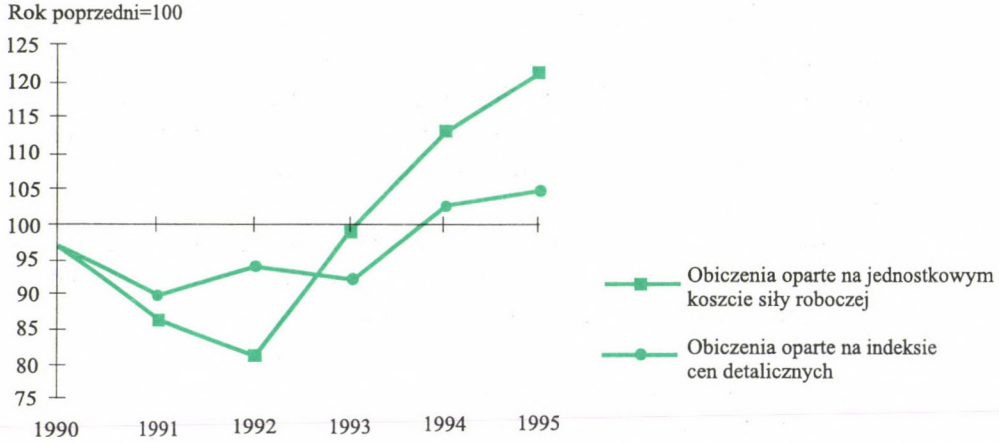
Zanim zaczęto realizować ASP 95, rząd i bank centralny od czasu do czasu dewaluowały forinta (HUF), jednak pomiędzy kolejnymi dewaluacjami utrzymywały stały kurs wymiany. Istniały dwa problemy związane z tego typu polityką kursową. Pierwszym było to, że realny kurs forinta wzrastał pomimo nominalnej deprecjacji. Tendencja ta wzmagała się w pewnych okresach, na przykład w latach 1991–1992 (rys. 4, zob. również prace Halperna i Oblatha)[15]. Drugim problemem była nieprzewidywalność polityki kursowej. Nikt nie wiedział, kiedy dewaluacja zostanie przeprowadzona i w jakim zakresie. Działania na

[14] Ta myśl stanowiła podstawę moich propozycji w zakresie polityki gospodarczej. Opublikowałem ją latem 1994 roku na Węgrzech zanim jeszcze ustalona została ostateczna wersja ASP 95. Zob. Korani [66].

[15] Zob. Halpern [43] i Oblath [96].

rzecz aktualizacji kursu walutowego były wielokrotnie odkładane. Utrudniało to inwestorom wykonanie precyzyjnych kalkulacji. Przed ogłoszeniem programu wzrosły oczekiwania deflacyjne i pojawiły się spekulacyjne ataki na forinta.

Rysunek 4
Realny kurs walutowy



Wartość indeksu powyżej 100 oznacza realną deprecjację, poniżej, realną aprecjację w porównaniu z rokiem poprzednim.
Ź r ó d ł o: Szentgyörgyvári, Baár [106], s. 2

W celu przezwyciężenia tych dwóch problemów w ASP 95 zaproponowano następujące środki:

Na początek zdewaluowano forinta o 9%. Z natychmiastowym skutkiem wprowadzony został **system pełzającego kursu walutowego**, w ramach którego bank centralny z dużym wyprzedzeniem (6–12 miesięcy), ogłaszał tempo, w jakim będzie następowała dewaluacja forinta[16]. Początkowo miesięczna stopa dewaluacji wynosiła 1,9% i później była stopniowo zmniejszana. W 1996 miała ona wynieść 1,2%.

Przy ustalaniu miesięcznej stopy dewaluacji forinta próbowano utrzymać, ustalony dzięki początkowej dewaluacji, realny kurs walutowy na mniej więcej tym samym poziomie i zapobiec realnej aprecjacji forinta. Ogłaszana nominalna stopa dewaluacji opierała się na prognozach różnicy pomiędzy inflacją w kraju i zagranicą[17]. Pociąga-

[16] Odnośnie do analizy tego systemu kursu walutowego zob. Kopits [63].

[17] Inflacja zagranicą oznacza tutaj średnią inflację dla koszyka walut odzwierciedlającego aktualną strukturę handlu zagranicznego Węgier.

ło to za sobą konieczność dokonywania przeszacowania wydatków w celu określenia, jaki wzrost płac może zostać „wciśnięty" pod planowany górny pułap inflacji przy danym trendzie produktywności węgierskiej gospodarki.

Wprowadzenie pełzającego kursu walutowego trzeba było połączyć z odpowiednią polityką stopy procentowej. Jeżeli stopy procentowe nie są dostatecznie wysokie, to dla inwestorów staje się opłacalna wymiana, na masową skalę, środków w forintach na walutę zagraniczną i wycofywanie środków z Węgier. Może to spowodować załamanie się kursu walutowego.

Z pewnością osiągnięciem pakietu jest to, że zapowiadana polityka kursowa jest w pełni realizowana. Bank centralny wyznaczył 2,5 procentowe widełki określające maksymalne wahania kursu walutowego wokół oficjalnego poziomu. Bank interweniowałby, gdyby kurs na rynku międzybankowym odchylił się poza te granice. Ceny walut na czarnym (raczej szarym) rynku, zaspokajającym potrzeby szerokiej rzeszy społeczeństwa i zagranicznych inwestorów, również nie odchylały się znacznie od kursu oficjalnego. Pojawiło się zjawisko odwracania się od prywatnych oszczędności w walutach zagranicznych w kierunku oszczędności w forintach. Począwszy od 1 stycznia 1996 roku węgierska waluta stała się wymienialna w operacjach bieżących[18]. Ta kombinacja instrumentów zahamowała spekulację w tym zakresie i w dużym stopniu przyczyniła się do wzrostu zaufania do forinta i wiarygodności polityki pieniężnej.

Początkowa i dalsza ciągła dewaluacja spowodowały drastyczną, nominalną deprecjację forinta. Kurs walutowy w listopadzie 1995 roku wykazał 30,6% deprecjację w stosunku do okresu sprzed dwunastu miesięcy. Z powodu wzrostu inflacji realny kurs walutowy, jak to pokazano na rys. 4, zmienił się znacznie mniej. Istnieje kilka powszechnie akceptowanych metod pomiaru zmian realnego kursu walutowego. Jeżeli za wskaźnik inflacji przyjąć wskaźnik cen hurtowych w przemyśle, to we wspomnianym okresie realny efektywny kurs walutowy spadł o 5,5%. Pomijając sezonowość i biorąc za podstawę jednostkowy koszt siły roboczej, to w pierwszych dziesięciu miesiącach 1995 roku spadek wyniósł 17,1% (w porównaniu z tym samym

[18] Wymienialność waluty węgierskiej spełnia kryteria „wymienialności bieżącej", które zawarte są w artykule VIII „Articles of Agreement" MFW. Co więcej spełnia warunki OECD w zakresie wymienialności dla pewnych operacji kapitałowych.

okresem 1994 roku)[19]. Problem metodologii pomiaru realnego kursu walutowego pozostawiam otwarty. W każdym jednak przypadku nominalna deprecjacja przewyższyła inflację, co istotnie poprawiło konkurencyjność węgierskiej produkcji przeznaczonej na eksport[20].

Poza dewaluacją i nową polityką kursową, w ramach ASP 95 poddawano próbie inne instrumenty zaprojektowane w celu dostosowań w zakresie handlu zagranicznego. Na import została nałożona dodatkowa opłata w wysokości 8%, powiększając w ten sposób efekt wywoływany przez już istniejące taryfy celne. W programie powstrzymano się przed ograniczaniem importu za pomocą takich środków administracyjnych jak kontyngenty. Celowe wydaje się przynajmniej tymczasowe, przez okres dwóch lat, hamowanie niekontrolowanego wzrostu importu za pomocą dodatkowych opłat importowych (w zakresie dozwolonym przez porozumienia międzynarodowe). Przyniesie to również dodatkowe dochody do budżetu[21].

W pewnej mierze program ma charakter asymetryczny: kładzie duży nacisk na zahamowanie popytu importowego. Dokonywane jest to na różne sposoby. Usiłowania idą w kierunku ograniczania popytu na import konsumpcyjny. Dodatkowa opłata importowa refundowana jest tym, którzy wykorzystują towary z importu w celach inwestycyjnych lub na produkcję eksportową. ASP 95 stworzono z myślą o zachęcaniu do wzrostu inwestycji i eksportu.

Niemniej jednak należy przyznać, że pod tym względem polityka gospodarcza graniczy z protekcjonizmem. To wyjątkowe obchodzenie się z importem może być usprawiedliwione jedynie groźbą kryzysu w bilansie płatniczym. Gdyby ten kurs był kontynuowany, mogłoby to zniekształcić relację między cenami i spowolnić poprawę efektywności. Gdy osiągnięcia okażą się trwałe, kraj będzie musiał pójść w kierunku obniżenia taryf celnych i szerszego otwarcia się na świat. Jest to bowiem droga prowadząca do **trwałego** i szybkiego wzrostu.

Toczą się różne dyskusje na temat przyszłej polityki kursowej. Jedno z omawianych zagadnień dotyczy związku pomiędzy polityką

---

[19] Narodowy Bank Węgier [11], s. 25.

[20] Praca Szentgyörgyvári, Baár [106] zawiera doskonały przegląd metod pomiaru realnego kursu walutowego i konkurencyjności oraz sytuacji i problemów na Węgrzech z tym związanych.

[21] Analizy wskazują, że import pewnych produktów, takich jak samochody osobowe, istotnie wzrósł. W związku z tym na produkty te nałożone zostały dodatkowe podatki (obok dodatkowej opłaty importowej).

kursową i polityką antyinflacyjną. Na Węgrzech, podobnie jak w wielu innych krajach, są zwolennicy użycia realnej aprecjacji jako instrumentu spowolnienia inflacji[22]. W mojej ocenie jest to duży błąd. Inflacja stanowi poważny problemem, jednak tak długo jak pozostaje pod kontrolą na umiarkowanym poziomie, można ją znieść. Z drugiej strony, jeżeli realna aprecjacja forinta spowoduje pogorszenie bilansu handlowego i bieżących obrotów z zagranicą, to znów nastąpi spadek zaufania, a kraj znajdzie się ponownie na krawędzi kryzysu zadłużeniowego. Skłonność do realnej aprecjacji, obok innych czynników, można znaleźć wśród czynników powodujących kryzys płatniczy i zadłużeniowy we wszystkich krajach, w których on wystąpił[23]. Potwierdzają to liczby w tabeli 3C, z której wynika że każdy przypadek kryzysu poprzedzony był przez realną aprecjację waluty. Dla Węgier, podobnie jak dla innych niewielkich krajów, wzrost proeksportowy stanowi prawdziwą, trwałą ucieczkę od dzisiejszych zmagań. Konkurencyjność gospodarki należy wspierać przy użyciu różnych narzędzi, o których coś więcej powiem później. Jednak pewne jest to, że polityka kursowa musi stać na pierwszym miejscu.

3.2 Polityka dochodowa

W założeniach programu nieuniknione było ostre ograniczenie konsumpcji. Klasyczną receptą na to jest bardzo bolesny proces kuracji poprzez poważny spadek produkcji, któremu towarzyszy duży wzrost bezrobocia wymuszający, przy udziale mechanizmów rynku pracy, obniżenie płac realnych. Ta relacja pojawia się z dużym opóźnieniem

[22] W obecnym systemie kursowym oznaczałoby to, że oficjalna stopa deprecjacji nominalnej byłaby niższa od oczekiwanej stopy inflacji. Z góry zapowiadany kurs walutowy działałby jak „nominalna kotwica" ściągając stopę inflacji w dół.

[23] Literatura dotycząca tego kryzysu wymieniona została w przypisie 7. Lekcja dla Węgier znajduje się we wnioskach z pracy Dornbuscha, Goldfajna, Valdésa [29], s. 251–2, „Polityka obniżania inflacji poprzez obniżenie stopy deprecjacji poniżej stopy inflacji... jest prostą drogą do przewartościowania. Ponieważ realny kurs walutowy niechętnie opada, przewartościowanie niełatwo zmniejszyć przez deflację płacowo-cenową, co ostatecznie prowadzi do załamania i dewaluacji.... Pokusa użycia kursu walutowego dla zmniejszenia inflacji bez dużego bezrobocia jest aż nadto oczywista jako droga na skróty, ale rezultaty są często złudne. Po zapaści inflacja będzie wyższa niż na początku."

z powodu sztywności płac i tarć w procesach dostosowawczych na rynku pracy. Aby osiągnąć poziom płac wymagany w kategoriach makroekonomicznych, w praktyce potrzebny jest znacznie większy wzrost bezrobocia niż byłoby to konieczne w przypadku, gdyby mechanizmy wolne były od tarć i opóźnień. Prace empiryczne na temat „krzywej płac"[24] sugerują, że na to, by spowodować 10 procentowy spadek płac, bezrobocie musi się podwoić. Nie warto próbować rozstrzygnąć jak dalece ta empiryczna zależność, opierająca się na obserwacjach różnic pomiędzy regionami pewnych krajów, stosuje się do obecnych Węgier. Liczby jednak dowodzą, że bez interwencji ze strony państwa jedynie znaczny wzrost – i tak już wysokiego bezrobocia – o ponad 10 procent mógłby doprowadzić do ukształtowania się nowych proporcji w zakresie konsumpcji, inwestycji oraz eksportu, pożądanych z makroekonomicznego punktu widzenia.

Zamiast tego w ramach ASP 95 stosowane są inne, nieklasyczne środki wymuszania spadku płac realnych, przy bezpośredniej interwencji państwa. Na Węgrzech centralna kontrola płac zarzucona została w roku 1992. Rokrocznie prowadzone są rozmowy pomiędzy organizacjami zrzeszającymi pracodawców, pracobiorców oraz rządem na temat wynagrodzeń, zatrudnienia i innych bieżących aspektów polityki gospodarczej. Nawet jeżeli osiągnięte zostaje porozumienie, to nie jest ono wiążące. Rozmowy takie miały miejsce na początku 1995 roku, jednak ciągnęły się bezowocnie. Zapowiedź ASP 95 spadła jak grom z jasnego nieba. Pracodawcy, aczkolwiek niechętnie, poparli program. Związki zawodowe zajęły różnorodne stanowiska w tej prawie. Reakcje różnych central związkowych w różnych okresach przyjmowały postać od ostrego protestu, strajków i demonstracji ulicznych do względnie zrezygnowanego przyzwolenia. Węgierski program, odmienny na przykład od stabilizacji przeprowadzonej w Izraelu, nie opiera się na deklarowanym porozumieniu ze związkami zawodowymi[25].

Rząd nałożył jednostronne limity na wzrost nominalnych wynagrodzeń w sferze finansowanej z budżetu (administracji publicznej, siłach zbrojnych, oświacie i służbie zdrowia) oraz na przedsiębiorstwa, w których państwo miało większościowe udziały. Przez wzgląd na brak miejsca nie podam tutaj szczegółów dotyczących dopuszczal-

[24] Zob. np. Blanchflower, Oswald [16].
[25] Zob. Bruno [22].

nego zróżnicowania wzrostu nominalnych wynagrodzeń w szerzej ujętym sektorze państwowym; ogólnie w 1995 roku limit wzrostu płac nominalnych wynosił 15%. Z pewnością był on znacznie niższy od wzrostu cen artykułów konsumpcyjnych. Rząd nie wpływał na wynagrodzenia w sektorze prywatnym. Ze względu na to, że sektor państwowy i prywatny w dużym stopniu korzystają z tego samego zasobu pracy, prywatni pracodawcy stosowali w mniejszym lub większym stopniu tę samą politykę płacową co państwowi.

Jak to pokazano w tabeli 1, płace realne obniżyły się o ponad 12%. Może to także oznaczać, że pracobiorcy poświęcili płace realne, by utrzymać istniejący poziom zatrudnienia. W historii rynku pracy, w skali przedsiębiorstwa lub nawet kraju, były przypadki, że pracownicy dobrowolnie ponosili taką ofiarę z poczucia solidarności. W przypadku ASP 95 ofiara ta była wymuszona przez dwa czynniki. Pierwszy – to interwencja państwa, a drugi – element zaskoczenia. Dobrze znane jest stwierdzenie o charakterze makroekonomicznym, mówiące, że reakcje uczestników gospodarki na inflację zależą od tego czy jest ona zgodna z ich oczekiwaniami, czy też nie. W pierwszym przypadku dostosowują oni żądania płacowe z wyprzedzeniem czasowym, w drugim – nie mogą zrobić tego w porę, ponieważ nie mają takich możliwości, lub możliwości te są ograniczone przez istniejące porozumienia płacowe[26]. Ma to oczywisty udział w nagłym spadku realnych dochodów.

Zauważmy, że interwencje w zakresie polityki dochodowej, np. w kursy walut, są kluczowe dla skuteczności ASP 95. Nie jest jednak pewne jak długo te instrumenty polityki dochodowej mogą być stosowane. Z pewnością sektor państwowy będzie się kurczył, co samo w sobie zawęzi możliwość stosowania instrumentów podobnych do użytych w 1995 roku. Nie można też wykluczyć wzrostu sprzeciwu w stosunku do tego typu polityki dochodowej.

Należy zastanowić się, w jakim stopniu instrumenty te są **pożądane**. Kryterium sprawiedliwego podziału dochodów przemawia przeciwko nim. Osiągnięcie zamierzonego dochodu jest dość łatwe, co jednak budzi sprzeciw tych, którzy na tej polityce tracą, jak również obraża poczucie sprawiedliwości pozostałych.

---

[26] Odnośnie do skutków nieantycypowanej inflacji zob. Sachs, Larrain [100], s. 349-52.

3.3
Polityka fiskalna

Zanim rozpoczęto realizację ASP 95 deficyt budżetowy wykazywał tendencję rosnącą (tabela 4). Istniała obawa, że gospodarka może wpaść w spiralę zadłużenia. Od strony fiskalnej oznaczałoby to, że deficyt zwiększyłby się między innymi z powodu wzrastających kosztów jego obsługi. Stopa procentowa wzrosłaby z powodu efektu wypierania wywołanego zwiększonym zapotrzebowaniem na pożyczki ze strony budżetu, a to spowodowałoby dalszy wzrost kosztów obsługi długu i tak dalej[27].

Tabela 4
Budżet i dług brutto sektora publicznego (% PKB)

Wskaźniki	1992	1993	1994	1995[a]
1. Podstawowy bilans GSF sektora publicznego	2,1	-1,6	-2,7	1,7
2. Zapotrzebowanie na pożyczki ze strony sektora publicznego				
System SNA [b]	-6,9	-5,5	-8,2	-6,6
System GFS	-6,0	-5,2	-7,6	-3,6
3. Dług brutto sektora publicznego	79,2	90,0	87,6	87,7
Skonsolidowany dług publiczny brutto [c]	65,2	83,4	82,5	86,5
Wewnętrzny	12,1	23,2	23,5	24,5
Zagraniczny	53,1	60,2	59,0	62,0
Rezerwy walutowe	15,7	21,9	20,2	32,9

Łączny budżet sektora publicznego obok budżetu centralnego zawiera również środki pozabudżetowe, fundusze ubezpieczeń socjalnych oraz zdrowotnych, a także budżety lokalne. Zasadnicza różnica pomiędzy Systemem Narodowej Sprawozdawczości (SNA) a systemem Powszechnej Statystyki Finansowej (GFS) polega na tym, że w przypadku SNA, przychody z prywatyzacji oraz spłaty pożyczek państwowych nie są wyróżnione jako dochody budżetu, tak że zapotrzebowanie na pożyczki nie jest przez nie pomniejszane, tak jak to ma miejsce w przypadku GFS. SNA uwzględnia pożyczki zagraniczne jako przychody, podczas gdy GFS wlicza je do źródeł finansowania.

[a] Dane wstępne.

[b] Skorygowany bilans GSF (bez dochodów z prywatyzacji oraz bez udzielonych pożyczek pomniejszonych o spłaty).

[c] Skonsolidowany dług publiczny brutto zawiera dług ogółem (krajowy i zagraniczny) sektora publicznego oraz zagraniczne zadłużenie Narodowego Banku Węgier.

Ź r ó d ł o: Narodowy Bank Węgier [33], oraz bezpośrednie komunikaty Narodowego Banku Węgier.

[27] Najlepszy raport dotyczący sytuacji zadłużenia węgierskich finansów publicznych można znaleźć w pracach Borbéy, Neményi [20] i [21].

Wprowadzenie ASP 95 zatrzymało tę tendencję i zapoczątkowało jej odwrócenie. Najważniejsza zmiana polegała na tym, że realna wartość wydatków budżetu znacznie spadła, podczas gdy realna wartość dochodów pozostała z grubsza na tym samym poziomie. W rezultacie zamiast deficytu pojawiła się nadwyżka budżetu[28]. Dostarczyło to środków, za pomocą których można było zredukować ogromne koszty obsługi długu publicznego oraz rozerwać samonapędzającą się spiralę zadłużenia publicznego[29].

Zmiany w sferze fiskalnej sprowadzały się do redukcji niektórych powszechnych przywilejów społecznych lub do ich kontroli:

1. Szkolnictwo wyższe przestało być bezpłatne. Chociaż nałożone opłaty pokrywają tylko część kosztów nauki, zmiany idą w stronę zastosowania zasady, że ci, którzy cieszyć się będą wyższymi dochodami dzięki wykształceniu, powinni wnosić wkład na rzecz edukacji. Pożałowania godne jest jednak to, że wciąż nie został stworzony system pożyczek dla studentów.

2. Zredukowany został zakres uprawnień do otrzymania zasiłku macierzyńskiego i dodatku rodzinnego.

3. Opieka stomatologiczna przestała być powszechnie i całkowicie bezpłatna. Bezpłatna pozostała tylko dla pewnych grup społecznych (dzieci, ludzi młodych, osób starszych, potrzebujących). Dotacje budżetowe do leków zostały obniżone i przekształcone w dotacje celowe.

4. Okres aktywności zawodowej został wydłużony przez podwyższenie powszechnego wieku emerytalnego. (Węgry są państwem, w którym wiek emerytalny jest bardzo niski: 55 lat dla kobiet, 60 dla mężczyzn).

Podjęto bardzo niewiele kroków w celu zreformowania systemu opieki społecznej[30]. Niestety jeden lub dwa środki wprowadzono w zbytnim pośpiechu, bez dostatecznego przygotowania[31]. To, że

---

[28] Całościowa analiza polityki fiskalnej ASP 95 znajduje się w pracy Oblatha [97], s. 81–4 oraz 95–7.

[29] Udział długu publicznego w PKB pozostał praktycznie niezmieniony, podczas gdy udział skonsolidowanego długu publicznego w PKB nieco wzrósł (tabela 4). Pożądana byłaby redukcja obu tych wskaźników, tak by sytuację makroekonomiczną na Węgrzech zbliżyć do norm wymaganych od członków UE.

[30] Wymienione pociągnięcia mające na celu redukcję wydatków publicznych odniosły relatywnie mały skutek w 1995 roku. Rezultaty będą odczuwalne wyraźniej w 1996 roku, a jeszcze bardziej w roku 1997.

[31] Popełniono godny pożałowania błąd polegający na tym, że niektóre ze środków weszły w swej oryginalnej formie w konflikt z zasadami konstytucyjnymi i zostały odrzucone przez Trybunał Konstytucyjny.

w ogóle podjęto tego typu działania ma jednak symboliczne znaczenie. Zmiany w ostatnich trzech dekadach postępowały w tym samym kierunku: tworzono kolejne przywileje i włączano w zakres zobowiązań państwa z tytułu opieki społecznej. System przywilejów zawsze był politycznym tabu. Nie było sił politycznych skłonnych zająć się bolesnymi reformami[32]. Teraz pokazano, że również i w tej dziedzinie możliwa jest zmiana otwierająca drogi reformatorskim pomysłom. Początek polegający na obmyślaniu i dyskutowaniu propozycji reform sektora opieki społecznej został zrobiony, chociaż niestety proces ten jest wciąż w fazie początkowej[33].

Tabela 5
Skonsolidowany budżet i dług brutto sektora publicznego (% PKB)

Kraj	Rok	Skonsolidowany budżet sektora publicznego		
		Przepływy	Kapitał	Łącznie
			Wydatki	
Litwa	1993	22,0	2,6	24,6
Kazachstan	1993	-	-	23,5
Estonia	1993	30,2	2,0	32,2
Rosja	1993	-	-	32,9
USA	1992	36,3	2,5	38,8
Rumunia	1992	37,0	4,4	41,4
Wielka Brytania	1991	39,7	4,1	43,8
Francja	1992	46,2	4,6	50,9
Republika Czeska	1993	41,4	6,8	48,2
Kanada	1991	48,3	2,2	50,5
Niemcy[a]	1992	45,7	4,9	50,6
Ukraina	1993	50,4	1,7	52,1
Austria	1992	46,8	5,5	52,3
Belgia	1992	50,7	3,1	53,8
Holandia	1992	52,7	3,8	56,5
Norwegia	1990	53,2	3,5	56,7
Węgry	1994	55,1	6,7	61,8
Dania[a]	1993	58,9	2,8	61,8
Szwecja	1993	67,6	3,3	71,0

[a] Dane wstępne lub tymczasowe.

Ź r ó d ł o: Horváth [45], s. 11. Źródła pierwotne: Międzynarodowy Fundusz Walutowy [55]; dla Litwy i Estonii, Międzynarodowy Fundusz Walutowy [51]; dla Kazachstanu, Międzynarodowy Fundusz Walutowy [48]; dla Ukrainy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy [49]; dla Rosji, Międzynarodowy Fundusz Walutowy [50]; dla Węgier, obliczone w oparciu o publikacje Ministerstwa Finansów; PKB dla Niemiec i Austrii: Bank Światowy [113].

[32] Zob. punkt 3.3 w Kornai [68].

[33] Zob. Bank Światowy [46]. Wśród tych, którzy komentują reformy sektora opieki społecznej, można wymienić Andorka, Kondratas, Tóth [7], Augusztinovics [9], Augusztinovics, Martos [10], Ferge [37], [38] i [39], Kornai [71]. Zob. też przy-pis 33 w Kornai [71].

Międzynarodowe doświadczenia pokazują, że reformy fiskalne są bardziej trwałe, jeżeli opierają się w większym stopniu na redukcji wydatków niż na wzroście dochodów[34]. Ma to zastosowanie również do Węgier jako kraju posiadającego jeden z najwyższych wskaźników wydatków państwa w stosunku do PKB na świecie (tabela 5). W ASP 95 przyjęto to radykalne podejście. Obniżenie deficytu budżetowego w 1995 roku zostało osiągnięte dzięki obcięciu o 3 forinty wydatków przypadających na każdy dodatkowy forint dochodów fiskalnych[35].

Większość reform fiskalnych jest ciągle przed nami, włączając w to zmianę roli państwa. Wiele funkcji pełnionych dotychczas przez państwo za pomocą środków biurokratycznych na koszt podatnika musi zostać przekazana – całkowicie lub częściowo – w gestię rynku, w ręce organizacji komercyjnych lub organizacji non-profit oraz organizacji społecznych.

3.4 Oszczędności i polityka pieniężna

Administracja finansowa i bank centralny, opowiadając się za systemem kształtowania kursu walutowego opisanym w punkcie 3.1, poważnie ograniczyły pole manewru polityki pieniężnej. W ramach obranego systemu ustalano **stały** w danym okresie kurs lub pozwolono na jego wahania wokół wyznaczonej średniej, w wąskich granicach. Chociaż stały kurs walutowy nieprzerwanie ulega zmianie w czasie, nie zmienia to faktu, że obecny system należy do kategorii kursów stałych, a nie płynnych. Oznacza to również, że bank centralny nie ma możliwości ustalania samodzielnie ilościowych celów monetarnych. Musi dostosować się do warunków popytu i podaży pieniądza.

Pewne instrumenty pozostały: stopa rezerw obowiązkowych, stopa procentowa płacona od obowiązkowych lub dobrowolnych depozytów banków komercyjnych, operacje otwartego rynku i tak dalej. Niepokojąca jest myśl, że bank centralny, konstytucynie zobowiązany do walki z inflacją, utracił pod tym względem dominującą pozycję.

---

[34] Zob. Alesina, Perotti [5], Giavazzi, Pagano [41] i [42].

[35] Własne obliczenia na podstawie danych z Narodowy Bank Węgier [44] s. 110.

Polityka pieniężna była ściśle realizowana. W ramach ASP 95 rozpoczęto realokację akcji kredytowej, a nie jej redukcję. W porównaniu z przeszłością, w 1995 roku budżet otrzymał relatywnie mniej środków, a sektor biznesu relatywnie więcej. Ta zmiana kierunku akcji kredytowej zaliczana jest do nieklasycznych cech programu.

Pomyślne, a zarazem dość nieoczekiwane było jedno ze zdarzeń, które miało miejsce w sferze pieniężnej. Podczas gdy polityka gospodarcza doprowadziła do zmniejszenia dochodów gospodarstw domowych, ich oszczędności wzrosły. Lokaty netto gospodarstw domowych wzrosły z 294 miliardów forintów w 1994 roku do 391 miliardów forintów w roku 1995. Skorygowany o inflację wzrost oszczędności wyniósł 3%[36]. Z pewnością jest to wynik działania kilku czynników. Realne stopy procentowe wzrosły wystarczająco dużo, by zachęcić do oszczędzania[37]. Bodźcem do oszczędzania mogło być również nasilenie odczuć, że przyszłość jest niepewna, a ludzie nie mogą dłużej liczyć na pomoc ze strony opiekuńczego państwa. Przekonywało o tym wiele zdarzeń: przejście od pełnego zatrudnienia i niedoboru siły roboczej do masowego bezrobocia, wzmocnienie łagodnych przedtem ograniczeń budżetowych i związane z tym ciągłe zagrożenie dla przetrwania przedsiębiorstw oraz redukcja powszechnych zobowiązań państwa w zakresie opieki społecznej. Hipoteza, że rozszerzenie zakresu opieki państwa ograniczy prywatne oszczędności, wysunięta została przez Martina Feldsteina[38]. Na Zachodzie prowadzone były dyskusje jak dalece tę hipotezę można utrzymać. Teraz laboratorium, jakim jest postsocjalistyczna transformacja, dostarcza nowych sposobów jej testowania, z procesem postępującym w odwrotnym kierunku. Za wcześnie jednak, aby wysuwać wnioski na podstawie liczb charakteryzujących węgierską gospodarkę w 1995 roku. Poziom oszczędności na Węgrzech może ulegać znacznym wahaniom z powodu wielu innych czynników (przede wszystkim stóp

[36] Lokaty netto gospodarstw domowych równe są oszczędnościom pieniężnym brutto pomniejszonym o wzrost zaciągniętych przez gospodarstwa domowe pożyczek. (Wszystkie trzy wielkości mają charakter strumieni). Źródło: Ministerstwo Finansów [107], tabela 14.

[37] Wkład w powiększenie oszczędności gospodarstw domowych ogółem (w forintach), miała ciągła deprecjacja forinta, która zwiększyła wartość depozytów w walutach zagranicznych liczoną w walucie węgierskiej.

[38] Zob. Feldstein [36].

procentowych, dochodów). Pouczające będzie studium porównawcze tego procesu w przekroju różnych krajów.

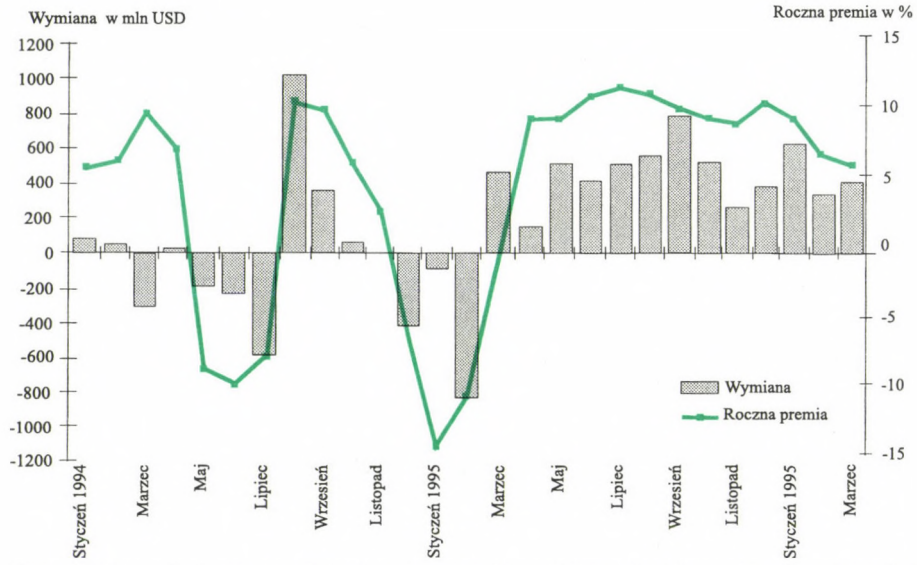
Ogromne znaczenie dla wewnętrznej i zewnętrznej równowagi gospodarczej Węgier ma stabilność stopy oszczędności gospodarstw domowych oraz trwały wzrost realnych oszczędności gospodarstw domowych. Jeżeli stopa oszczędności znów by spadła, to szkodliwy efekt ujawniłby się w zagregowanym popycie i ostatecznie w równowadze rynkowej. Istnieje kilka sposobów, by wspomóc wzrost oszczędności.

Po pierwsze, pożądane byłoby, aby wahania realnego zwrotu z oszczędności gospodarstw domowych były jak najmniejsze i trwale dodatnie. Na rys. 5 pokazane zostały niepowodzenia w osiągnięciu tego typu stabilności w okresie wielu lat. Inaczej wyglądała sytuacja po pierwszych sukcesach ASP 95. Zamiast ucieczki kapitału (w dużym stopniu ukrytej), kapitał zagraniczny zaczął napływać do kraju. Pewna jego część nie była przeznaczona na długoterminowe inwestycje w sferze materialnej, niektórzy inwestorzy skłonni byli wyłącznie nabywać krótkoterminowe papiery rządowe i skarbowe. Stanowiły one niezwykle atrakcyjne formy lokat, ponieważ system kursu walutowego praktycznie wyeliminował ryzyko walutowe, tak więc węgierskie papiery wartościowe gwarantowały pewny i sporych rozmiarów realny zwrot. Napływ kapitału zdecydowanie zepchnął uprzednio wysokie stopy procentowe istotnie w dół. Z punktu widzenia oszczędności gospodarstw domowych, zbyt duży spadek stóp procentowych jest niepożądany[39].

Po drugie, reformy muszą być prowadzone w kierunku zawężania zakresu działania biurokratycznych instytucji użyteczności publicznej finansowanych z podatków (lub z obowiązkowych wpłat egzekwowawanych tak jak podatki) i poszerzenia roli zdecentralizowanych fun-

[39] Napływ krótkoterminowego kapitału spekulacyjnego może spowodować również inne poważne problemy. Wymiana twardej waluty powoduje wzrost presji inflacyjnej, a interwencja mająca na celu ściągnięcie nadwyżki pieniądza (absorpcja nadmiernej płynności spowodowanej napływem zagranicznego kapitału) jest niezwykle kosztowna. Nie można liczyć na dodatkowe rezerwy walutowe, które mogą ulotnić się tak samo szybko jak napłynęły. Trudno jest dokonać pomiaru idealnego poziomu stóp procentowych i stóp zwrotu rządowych papierów wartościowych. Nawet gdyby było to możliwe, to i tak bank centralny mógłby wywierać tylko pośredni wpływ na ograniczenie akcji kredytowej i rynek kapitałowy, uwidaczniający się z dużym opóźnieniem, wywołując przy tym wiele tarć. Zob. Darvas [26], Darvas, Simon [27], Dornbusch, Goldfajn, Valdés [29], Sachs [99].

Rysunek 5
Premia na wymianie walut



Na wykresie znak ujemny przedstawia wymianę netto waluty węgierskiej na twardą walutę; dodatni – wymianę netto waluty twardej na walutę węgierską.

Premia obliczana jest w skali rocznej. Stanowi ona nadwyżkę z zwrotu trzymiesięcznych bonów skarbowych rządu węgierskiego ponad nominalną deprecjację węgierskiej waluty i średnie oprocentowanie wkładów w twardych walutach. (Koszyk zagranicznych walut ustalony jest według udziału waluty zagranicznej w handlu zagranicznym Węgier). Jest to środek zastępczy dla realnej stopy zwrotu z rządowych papierów wartościowych.Dla lat 1994 i 1995, obliczenia opierają się na rzeczywistych danych *ex post*, podczas gdy liczby dla pierwszego kwartału 1996 roku są szacunkami *ex ante*.

Ź r ó d ł o: Informacje dostarczone przez Narodowy Bank Węgier

duszy emerytalnych, funduszy ubezpieczeń oraz kas budowlanych. Gdy reformy te można będzie odczuć dzięki redukcji podatków i opłat, jak również przez zawężenie zakresu bezpłatnych usług i transferów, to gospodarstwa domowe zostaną zachęcone do oszczędzania. Jest to również warunek rozwoju zdecentralizowanego rynku kapitałowego, na którym dużą rolę odgrywają inwestorzy instytucjonalni.

3.5 Prywatyzacja

Z pakietem ASP 95 nie jest związana gwałtowna fala prywatyzacji. Przeciwnie, administracja podkreślała wielokrotnie, że poważna nierównowaga w gospodarce musi zostać przezwyciężona, nawet jeżeli

nie będzie znacznych dochodów z prywatyzacji. Słusznie podkreślano, że programu prywatyzacji nie należy podporządkowywać krótkoterminowym względom fiskalnym.

Przez dłuższy czas do prywatyzacji przygotowywanych będzie kilka kluczowych branż. Stworzono podstawy prawne prywatyzacji. Z dużym opóźnieniem przygotowano prawną i organizacyjną infrastrukturę regulującą działalność naturalnych monopoli. Wykonanie tych zadań znacznie przyspieszyło proces prywatyzacji. W drugiej połowie 1995 roku, w ciągu kilku miesięcy poczyniono wielki postęp w zakresie prywatyzacji sektora energetycznego i telekomunikacyjnego. Sprywatyzowano kilka dużych banków państwowych i pewną liczbę sporych rozmiarów przedsiębiorstw produkcyjnych. Wyniki finansowe przyspieszonej prywatyzacji w 1995 roku (jak również wyniki całkowitej prywatyzacji z lat wcześniejszych) pokazane zostały w tabeli 6.

Tabela 6
Napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich na Węgry w latach 1990–1995 (mln USD)

Rodzaj inwestycji	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Napływ zagranicznego kapitału w gotówce	311	1459	1471	2339	1147	4453
W tym przychody z prywatyzacji	8	329	519	1202	104	3024
Napływ zagranicznego kapitału w formie aportów rzeczowych	589	155	170	142	173	117
Łączny napływ kapitału	900	1614	1641	2481	1320	4570

Ź r ó d ł o: Bezpośrednie komunikaty Państwowego Zarządu Prywatyzacji i Własności PLC (ÁPV Rt.), prócz danych dotyczących przychodów z prywatyzacji w 1995 roku, które pochodzą z doniesień Narodowego Banku Węgier.

Większość nabywców stanowiły duże firmy z Zachodu. W umowach z nimi domagano się trwałego rozwoju tych kluczowych branż. Przykładem może być brak telefonów stanowiący bolesny objaw gospodarki niedoboru. Kilkaset tysięcy rodzin czekało na podłączenie telefonu w domu. Od początku prywatyzacji – od 1994 roku do pierwszego kwartału 1996 – przyłączono 650 000 nowych abonentów telefonicznych. Umowa koncesyjna zawiera obowiązkowy warunek rocznego wzrostu liczby abonentów na poziomie 15,5%. Jak dotąd warunek ten firma telekomunikacyjna spełnia zawsze z nawiązką[40].

[40] Na podstawie informacji dostarczonych przez firmę telekomunikacyjną Matáv.

Za kilka lat usługi telefoniczne przejdą z rynku producenta do rynku konsumenta.

Warto zwrócić uwagę, że zagraniczni właściciele stawiali sobie za cel rozwój firmy nie tylko pod wpływem porozumienia prywatyzacyjnego. Duże międzynarodowe koncerny, które nabyły wcześniej własności na Węgrzech, z powodzeniem dokonują nowych inwestycji mających udział w modernizacji węgierskiej gospodarki.

Celem tej pracy nie jest analizowanie doświadczeń prywatyzacji na Węgrzech[41]. Ograniczę się jedynie do jej makroekonomicznych skutków ubocznych. Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w 1995 roku, włączając w to kwoty płacone w związku z prywatyzacją, dochodzą do około 4,6 miliarda USD (zob. tabela 6). Kwotę tę można należycie ocenić zważywszy na to, że w roku 1994, najgorszym dla równowagi zagranicznej, deficyt w obrotach bieżących z zagranicą wyniósł 3,9 miliarda USD. W 1995 roku, z powodów, o których była mowa wcześniej (zob. tabela 1), spadł do 2,5 miliarda USD.

Zrodziła się gorąca dyskusja na temat, jak wykorzystać ten niespodziewany dochód. Było wiele pomysłów, kładziono duży nacisk, by użyć tych pieniędzy w „zwykły" sposób, tzn. przeznaczyć na konsumpcję. W końcu przeważył ekonomiczny zdrowy rozsądek i zadecydowano się, by środki uzyskane z prywatyzacji kluczowych branż użyć do zredukowania długu publicznego. W zależności od wysokości długu, oszczędności na odsetkach wydają się być najbezpieczniejszą i w końcu najbardziej efektywną inwestycją. W dodatku zmniejszenie długu ma liczne korzystne skutki zewnętrzne, np. w postaci poprawy oceny sytuacji finansowej czy bodźca do inwestycji.

4
Co dalej?

Przyszłość programu leży raczej w sferze polityki niż ekonomii. Czy rząd wraz ze wszystkimi jego członkami oraz z większością parlamentarną będzie skłonny utrzymać politykę gospodarczą w obecnym kształcie? Czy nie skusi się, szczególnie w obliczu nadchodzących

[41] Zob. Laki [85], Major, Mihályi [91], Mihályi [93], [94] i [95] oraz Voszka [111], [112] i [110]. Pondto zob. punkt 4 w Kornai [68].

powszechnych wyborów w 1998 roku, na zmianę jej kierunku? Jaki stosunek będą miały różne grupy społeczne do osiągnięć i kosztów programu? Jakie relacje ukształtują się między zwolennikami programu i jego przeciwnikami? W rzeczywistości większość zadań programu wykracza poza 1998 rok. Jaki będzie polityczny skład następnego rządu oraz większości parlamentarnej i jaka będzie polityka gospodarcza? Postawiłem tutaj kilka zwyczajnych pytań, aby zaznaczyć to, jak żywotne są odpowiedzi na te pytania dla prawidłowej oceny programu w przyszłości. Pytania te pozostawiam bez odpowiedzi, a osobiście ograniczę się do gospodarczych i gospodarczo-politycznych prognoz i rekomendacji w węższym sensie.

4.1 Długotrwałe procesy

ASP 95 stanowił przykład „terapii szokowej" na małą skalę i przyniósł szybką poprawę pewnych wskaźników makroekonomicznych. Doświadczenie międzynarodowe pokazuje jednak, że tego typu rezultaty są kruche i łatwo mogą wymknąć się spod kontroli polityków gospodarczych.

Różnorodne problemy natury gospodarczej są ze sobą powiązane. W niektórych przypadkach załagodzenie jednego z nich może pomóc w ograniczeniu innego. Pozwolę sobie przytoczyć dwa przykłady tego rodzaju korzystnych związków. Kiedy zmniejsza się deficyt budżetowy, spadek popytu rządu na kredyt wywołuje efekt przeciwny do „efektu wypierania". Zwiększenie funduszy przeznaczonych na pożyczki prywatne sprzyja przyspieszeniu wzrostu. To z kolei powoduje wzrost dochodów budżetu, co dodatkowo zmniejsza deficyt budżetowy. Jednocześnie zmniejszenie zapotrzebowania na kredyt ze strony państwa powoduje redukcję popytu na kredyt zagraniczny, poprawiając w ten sposób sytuację w zakresie zewnętrznego zadłużenia kraju. Odsetki od długu ulegają zmniejszeniu. Wszystko to oznacza, że warto pójść znacznie dalej z ograniczeniem węgierskiego deficytu budżetowego.

Innym przykładem jest klimat biznesu. W okresie kilku miesięcy ASP 95 przyczynił się do wzrostu zaufania do gospodarki rodzimych i zagranicznych przedsiębiorców oraz inwestorów. Począwszy od 1987 roku jeden z węgierskich instytutów badawczych zadawał co kwartał menadżerom czołowych firm, te same pytania dotyczące sytuacji i perspektyw dla biznesu. Według sporządzonego przez nich

raportu, sytuacja w przemyśle została w styczniu 1996 roku oceniona jako bardziej pomyślna niż kiedykolwiek w minionej dekadzie[42]. Potwierdziła to nowa fala inwestycji zagranicznych, o której była mowa w związku z prywatyzacją. Samo zaufanie staje się czynnikiem wzrostu, a kontynuacja lub w najkorzystniejszym przypadku przyspieszenie wzrostu wzmacnia nastrój optymizmu.

Istnieją jednak również pewne niekorzystne powiązania, które muszą zostać wzięte pod uwagę. Pozwolę sobie podać kilka przykładów tego typu powiązań. We wcześniejszej części pracy poczyniona została uwaga, że utrzymanie realnego kursu walutowego, przy danej stopie inflacji, wymaga nominalnej deprecjacji w tym samym tempie co inflacja. Deprecjacja zostaje wbudowana w oczekiwania inflacyjne, które – poprzez inercję – przyczyniają się do podtrzymania inflacji. Niezmiernie trudno poprawić sytuację w zakresie wymiany handlowej z zagranicą zapobiegając wzrostowi zadłużenia i **równocześnie** ograniczając inflację. Innym przykładem jest to, że wymuszanie wzrostu za pomocą środków fiskalnych może wzmagać deficyt budżetowy i odwrotnie, próby redukcji deficytu budżetowego za wszelką cenę, na przykład poprzez znaczny wzrost podatków, mogą spowodować recesję. To, co jest lekarstwem na jedną chorobę, powoduje zaostrzenie innej.

Doświadczenia posiadających podobne problemy krajów Ameryki Łacińskiej pokazują, że walka może trwać nawet jedną lub dwie dekady. Wzmagają się napięcia w gospodarce, a stosowana terapia powoduje pojawienie się kolejnych problemów. Niektóre kraje, po stabilizacji uwieńczonej częściowym sukcesem, wielokrotnie popadały w jedną ze swoich początkowych trudności. Albo drastycznie spada produkcja, albo pogarsza się bilans obrotów bieżących z zagranicą, albo też następuje wzrost inflacji lub pojawia się więcej niż jeden problem na raz. Chile, prawdopodobnie najlepiej prezentujący się z gospodarczego punktu widzenia kraj Ameryki Łacińskiej, w 1978 roku ograniczył wysoką inflację do umiarkowanej, rzędu 20–40% rocznie. Minęło kolejne 17 lat zanim ostatecznie w roku 1985 kraj osiągnął jednocyfrowy poziom inflacji. W międzyczasie jednak produkcja stale rosła w imponującym tempie 4,8% rocznie[43]. Nie można

[42] Zob. Kopint-Datorg [62].

[43] Źródłem danych są Międzynarodowy Fundusz Walutowy, s. 122–3, 288–91; dla roku 1995: Międzynarodowy Fundusz Walutowy [56], s. 65 oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy [57], s. 184–89.

wykluczyć możliwości, że na Węgrzech inflacja jednocyfrowa pojawi się wcześniej, nie można jednak być tego pewnym. Byłoby niedobrze, gdybyśmy oszukiwali samych siebie myśląc, że pojedyncza, choć duża akcja, taka jak ASP 95, wystarczy, aby rozwiązać wszystkie problemy w ciągu dwóch czy trzech lat.

Jednym z niebezpieczeństw jest zadowolenie z samych siebie: „Teraz sytuacja jest trochę lepsza, nie ma potrzeby, aby być tak surowym jak przedtem". Jest to nęcący pomysł dla każdego polityka w rządzie. Już są tego objawy na Węgrzech. Na przykład na początku 1996 roku znów wzrósł fundusz płac ogółem, wzrósł również import, a działalność inwestycyjna zaczęła słabnąć. Musimy być stale przygotowani, by zwalczać niepomyślne zjawiska natychmiast gdy się pojawią.

Historia ASP 95 daje dużo do myślenia. Niektóre osoby zajmujące się polityką gospodarczą wyrażają pogląd, że politycy nie są przygotowani, by podjąć niepopularne działania **aż do czasu** wystąpienia kryzysu[44]. Pakiet ASP 95, jak już wcześniej podkreślałem, jest z natury nastawiony na prewencję, co częściowo potwierdza, a częściowo obala tę hipotezę. Jeżeli nie sam kryzys, to jego bezpośrednia groźba spowodowała powstanie programu. Pytanie brzmi: jak bliski musi być kryzys, by politycy zdobyli się na odwagę podjęcia niepopularnych działań. Czy to za wiele oczekiwać od polityków, by ci utrzymywali gospodarkę w dobrym stanie, bez kryzysów, zwyczajnie, dzięki umiejętności rozpoznawania sytuacji gospodarczej?

Przyznam, że nie jestem pewien odpowiedzi. Nawet silne, stabilne państwa, takie jak Stany Zjednoczone lub Francja, mają tendencję do przedłużania i odkładania reform fiskalnych, ponieważ ich konsekwencje nie są mile widziane.

4.2 Wybór priorytetów

Powracając do węgierskich problemów, jedną z trudności jest poprawny wybór priorytetów polityki gospodarczej oraz ustalenie odpowiedniej hierarchii ważności dla różnych równoległych zadań. Jest to sporna kwestia. Moim zdaniem nie ma uniwersalnych reguł, uza-

[44] Zob. np. Drazen, Grilli [31].

sadnionych w każdym przypadku we wszystkich krajach (lub zawężając, we wszystkich postsocjalistycznych krajach). Jeżeli w gospodarce występuje wysoka inflacja lub nawet hiperinflacja, to zasadniczym zadaniem musi być jej redukcja, przynajmniej do rocznej stopy na poziomie 30–40%. Istnieje dość dowodów, by uznać to za warunek wstępny dla zdrowego rozwoju[45]. Mniej jasne jest już jednak to, na jakiej zasadzie ustalić priorytety wtedy, gdy stopa inflacji jest sprowadzona do umiarkowanego poziomu.

W pasie umiarkowanej inflacji jej dalsza redukcja staje się bardzo kosztowna. W wielu przypadkach redukcji tej nie da się osiągnąć bez znacznego wzrostu bezrobocia i poważnego spadku produkcji. Mniejszym złem wydaje się pozostawienie umiarkowanej inflacji. Konieczny jest jednak nadzór oraz ścisła kontrola nad jej wzrostem. Nacisk natomiast musi zostać przesunięty w kierunku stworzenia warunków dla zrównoważonego, trwałego wzrostu. Zawierają się w tym: redukcja deficytu budżetowego, obcięcie wydatków państwowych, zahamowanie wzrostu zadłużenia zewnętrznego (a tam, gdzie to konieczne, poprawa wskaźnika dług/PKB) oraz wspieranie eksportu i inwestycji. Wszystkie te działania przyczyniać się będą do przyspieszenia wzrostu, do którego powinno zachęcać się również w inny sposób. Tak długo jak środki te łączone są z odpowiednią polityką cenową, dochodową oraz pieniężną, inflacja może być stopniowo spowalniana jako efekt uboczny zastosowanych środków. Moim zdaniem, w tych okolicznościach nierozsądne byłoby przedsiębranie oddzielnych działań w celu szybkiego i radykalnego ograniczenia inflacji kosztem pozostałych zadań.

Gospodarki krajów postsocjalistycznych mogą i pod tym względem okazać się interesującym laboratorium doświadczalnym. Rządy różnych państw znajdują się w różnych punktach wyjścia i realizują różną politykę gospodarczą. Istnieją i bez wątpienia pozostaną kraje, w których administracja finansowa stosuje realną aprecjację kursu walutowego w celu zredukowania stopy inflacji. Spierałbym się jednak z zastosowaniem tego podejścia na Węgrzech. Wciąż zalecam ostrożność przestrzegając przed realną aprecjacją forinta i groźbą ponownego pogorszenia się bilansu handlowego[46].

---

[45] Zob. Bruno, Easterly [23], Fisher, Sahay, Végh [40] oraz Végh [109].

[46] W pracy Darvasa, Simona [27] przyjęto podobne stanowisko.

4.3
Pocieszające oznaki. Wzrastająca produktywność

Czytelnik zapewne wyciągnie wniosek, że gospodarka Węgier jest wrażliwa na wiele czynników. Dotąd próbowałem wskazać na niebezpieczeństwa, ale istnieje jeden zasadniczy aspekt węgierskiej gospodarki, który napełnia mnie ufnością: wzrost produktywności siły roboczej. Wcześniej poczyniona została uwaga, że pomyślnym znakiem jest poprawa konkurencyjności węgierskiego eksportu. Nastąpiła ona częściowo dzięki posunięciom w zakresie kursu walutowego, ale ważniejszym czynnikiem jest efektywność podstawowych procesów realnych. Tendencja w produktywności jest kluczem do wzrostu (a dla małej, otwartej gospodarki takiej jak węgierska, wzrostu opartego na eksporcie).

W tabeli 7 porównana została w czasie produktywność w niektórych postsocjalistycznych państwach[47]. Pod tym względem Węgry wykazują najkorzystniejszą tendencję. Istnieje kilka tego przyczyn. Chociaż przekształcenia własnościowe zachodziły znacznie wolniej niż w krajach, które przeprowadziły tak zwaną masową prywatyzację (bezpłatna dystrybucja rozdrobnionych praw własności), to proces prywatyzacji na Węgrzech skłaniał się bardziej ku tworzeniu prawdziwych właścicieli[48]. Własność przeszła głównie w ręce osób prywatnych lub funkcjonującego już biznesu, który może sprawować rzeczywistą kontrolę oraz stosować bodźce dla zwiększania rentowności. Pomogło to również w radykalnej restrukturyzacji wielu firm.

Ograniczenia budżetowe na Węgrzech uległy wzmocnieniu. Przyczyniło się do tego prawodawstwo przystające do gospodarki rynkowej i skłaniające do przestrzegania dyscypliny finansowej: nowe prawo upadłościowe, bankowe i ustawa o rachunkowości. Chociaż niektóre wymagania stawiane w prawie upadłościowym, sformułowane początkowo w skrajny sposób, spowodowały chwilowe problemy, to jednak szybko je rozwiązano. Ostatecznym rezultatem był proces naturalnej selekcji, który pozwolił przetrwać rzeczywiście efektywnym i rentownym przedsiębiorstwom[49].

---

[47] Odnośnie do porównania produktywności w krajach postsocjalistycznych zob. McHale [92].

[48] Zob. punkt 4, Kornai [68].

[49] Niestety, te tendencje są niejednoznaczne. Firmom borykającym się z poważ-

Tabela 7
Produktywność siły roboczej w państwach postsocjalistycznych: porównanie międzynarodowe

Kraj	Średnia produktywność siły roboczej (realny PKB/zatrudnienie, 1989=100)					
	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Bułgaria	1,00	0,97	0,88	0,89	0,88	0,91
Republika Czeska	1,00	0,97	0,88	0,89	0,88	0,91
Węgry	1,00	0,98	0,92	1,05	1,11	1,16
Polska	1,00	0,92	0,91	0,98	1,00	1,07
Rumunia	1,00	0,95	0,83	0,77	0,81	-
Rosja	-	1,00	0,89	0,74	0,66	0,57
Słowacja	1,00	0,98	0,95	0,93	0,92	0,96

Ź r ó d ł o: Obliczenia za McHale [92], na podstawie następujących źródeł: Komisja Europejska [34], EBOR [108] oraz różne wydania Short-Term Economic Indicators oraz Transition Economies, publikowane przez OECD.

Z tymi zmianami związane jest wyeliminowanie zjawiska „ukrytego bezrobocia", które rozwinęło się w dobie systemu socjalistycznego. W większej części ten bolesny proces, któremu towarzyszy ludzkie cierpienie oraz dręczące uczucie utraty pracy, Węgry mają już za sobą. Odnoszę jednak wrażenie, że wiele państw postsocjalistycznych próbuje ten proces odwlec.

Pewnym wspólnym powodem wszystkich wymienionych zmian jest wysoka stopa zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Węgry otrzymały blisko połowę zagranicznego kapitału inwestycyjnego jaki napłynął do Europy Wschodniej. Prócz wynikających z tego korzyści w kategoriach makroekonomicznych, pomogło to również wprowadzić nowe produkty, technologie i metody zarządzania oraz zwiększyć dyscyplinę pracy i polepszyć jej organizację.

Trwałe zwiększenie produktywności siły roboczej samo w sobie nie jest wystarczające dla wywołania trwałego wzrostu gospodarczego. Musi również nastąpić korzystny rozwój w kilku innych dziedzinach, o których była mowa w pracy. Teoria głosi, a międzynarodowe doświadczenia to potwierdzają, że wzrost produktywności siły robo-

---

nymi problemami finansowymi rzadziej niż przedtem udaje się wyjść cało z opresji. Niektóre nieszczęścia dotykające sektor biznesu przybierają obecnie formę trudnych kredytów bankowych. Jak dotąd, w większości przypadków, banki były wybawiane od niewypłacalności. (Należy przyznać, że w wyniku likwidacji kilku niezdolnych do działania banków, obecnie mniejszą ufność pokładają one we wsparciu ze strony państwa). Nie można jednak z całą pewnością powiedzieć, że Węgry mają za sobą syndrom łagodnych ograniczeń budżetowych.

czej jest jednym z ważniejszych warunków (prawdopodobnie **najważniejszym**) dla zdrowego, trwałego wzrostu gospodarczego. Znajduje się on wśród czynników, które przyczyniają się do wzrostu zaufania w przyszłość węgierskiej gospodarki, pomimo wielu jeszcze problemów, przed którymi ona stoi.

Bibliografia

[1] *A* gazdaság helyzete *1995 –96* fordulóján (Sytuacja gospodarcza na przełomie 1995 i 1996 roku), Pénzügyminisztérium, luty, Budapest 1996.

[2] *A KSH* jelenti (Raporty CBS), nr 1., Centralne Biuro Statystyczne, 1996.

[3] *A Magyar Köztársaság Kormányák* privatizációs stratégiája (Strategia prywatyzacyjna rządu Republiki Węgier), Rząd Węgier, Magyar Köztársaság Kormánya, 11 listopada, Budapest 1994.

[4] *A* nemzetgazdaság munkaerőmérlege (Bilans siły roboczej w gospodarce narodowej), Centralne Biuro Statystyczne, 1 stycznia, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1995.

[5] Alesina A., Perotti R., *Reducing Budget Deficits* , materiały przygotowane na konferencję pt. „Growing Government Debt-International Experiences", Stockholm,12 June 1995, powielone.

[6] Antal L., *Az örökség. A* gazdaság helyzete és a feladatok (Spuścizna. Systuacja gospodarcza i zadania), „Társadalmi Szemle", 1994, nr 49 (10), s. 12–21.

[7] Andorka, R, Kondratas A., Tóth I. Gy., *A* jóléti rendszer jellemzői és reformjának lehetőségei (Charakterystyka systemu opieki społecznej i drogi jego reformy), „Közgazdasági Szemle", 1995, nr 42 (1), s.1–29.

[8] *Annual Report 1994*, Narodowy Bank Węgier, Budapest 1995.

[9] Augusztinovics M., *Egy értelmes* nyugdijrendszer (Inteligentny system emerytalny), „Közgazdasági Szemle", 1993, nr 40 (5), s. 415-31.

[10] Augusztinovics M., Martos B., *Számitások és következtetések* nyuggdijreforma (Obliczenia i wnioski na temat reformy ststemu emerytalnego), „Közgazdasági Szemle", 1995, nr 42 (11), s. 993-1023.

[11] *Az 1995. évi* gazdasági és pénzügyi folyamatokról (Procesy gospodarcze i monetarne w 1995), „Magyar Nemzeti Bank", Budapest, luty 1996.

[12] Békesi L., *A* feladat öt szöglete. *Farkas* Zoltán interjúja *Békesi Lászlóval* (Pięć punktów widzenia na zadanie. Wywiad z László Békesi przeprowadzony przez Zoltán Farkas), „Társadalmi Szemle" 1993, nr 48 (3), s. 3–13.

[13] Békesi L., *Atársadalom még* nincs tiszában a gazdasági helyzettel. *Karsai Gábor* interjúja *Békesi Lászlóval* (Społeczeństwo wciąż nie jest świadome sytuacji gospodarczej. Wywiad z László Békesi przeprowadzony przez Gabor Karsai), „Figyelö", 1994, 14 lipieca, s. 13–15.

[14] Békesi L., *Mást választhatunk*, de „jobbat" aligha (Możemy wybrać inaczej, ale nie lepiej), „Népszabadság" 1993, 8 lipca, s. 17–18.

[15] Blanchard O.J., Fisher S., *Lectures on Macroecnomics*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1989.

[16] Blanchflower D.G., Oswald A.J., *The Wage Curve*, MIT press, Cambridge, Massachusetts, London 1994.

[17] Bokros L., *A leendö pénzügyminiszter husznöt pontja. Borkos Lajos szakmai cselekvési programjának alapvonalai* (25 punktów ministra finansów. Szkic programu działania Lajos Bokrosa), „Népszabadság" 1995, 17 lutego, s.15.

[18] Bokros L., *Az államháztartásól, a stabilizációról. Dr. Bokros Lajos pénzügyminiszter tájékoztatója* (O budżecie państwa i stabilizacji. Komentarz ministra finansów dr Lajosa Bokrosa), „Pénzügyi Szeme" 1995, 40 (4), s. 259–62.

[19] Bokros L., *Növekedés és/vagy egyensúly-avagy az 1995. Március 12-én meghirdetett stabilizáció tanulságai* (Wzrost i/lub stabilizacja-lekcja z programu stabilizacji ogłoszonego 12 marca 1995), „Népszabadság" 1995, 11 marca, s. 8.

[20] Borbély L. A., Neményi J., *Az államadósság növekedésének összetevői 1990-1992-ben* (Przyczyny wzrostu długu publicznego w latach 1990–1992), „Közgazdasági Szemle", 1994, nr 41 (2), s. 110–126.

[21] Borbély L. A., Neményi J., *Eladósodás, a külsö államadósság alakulása za átmenet gazdaságában (1990-1993)* (Zadłużenie gospodarek w okresie transformacji i wzrost długu krajowego oraz zagranicznego w latach 1990–1993), w: T. Mellár (red.), *Rendszerváltás és stabilizáció. A piacgazdasági átmenet első évei* (Zmiana systemu a stabilizacja. Pierwsze lata transformacji w kierunku gospodarki rynkowej), s. 123–166, Magyar Trendkutató Központ, Budapest 1995.

[22] Bruno M., *Crisis, Stabilization, and Economic Reform: Therapy by Consensus*, Oxford University Press, New York 1993.

[23] Bruno M., Easterly W., *Inflation Crises and Long-Run Growth*, NBER Working Paper series, No. 5209, National Bureau of Economic Research, Harvard University, sierpień, Cambridge 1995.

[24] Cooper R.N., *Economic Stabilization and Debt in Developing Countries*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London 1992.

[25] Csaba L., *Gazdaságstratégia helyett konjunktúra-politika* (Polityka koniunkturalna zamiast strategii gospodarczej), „Külgazdaság", 1995, nr 39 (3), s. 36–46.

[26] Darvas Z., *Exchange Rate Premia and the Credibility of Crawling Target Zone in Hungary*, Ddiscussion Paper series No. 1307, styczeń, Centre for Economic Research, London 1996.

[27] Darvas Z., Simon A., *Töke beáramlás, árfolyam-és pénzpolitika*, (Przepływy kapitału, polityka monetarna i kursowa), Magyar Nemzeti Bank, Budapest luty, 1996, powielone.

[28] Dorbusch R., Werner A., *Mexico: Stabilization, Reform and No Growth*, „Brookings Papers on Economic Activity", 1994, nr 1, s. 253–315.

[29] Dornbusch R., Goldfajn I., Valdés R.O., *Currency Crises and Collapses*, „Brookings Papers on Economic Activity", 1995, nr 2, s. 219–93.

[30] Dornbush R., Fisher S., *Moderate Inflaction*, „The World Bank Economic Review" 1993, 7 (1), s. 1–44.

[31] Drazen A., Grilli V., *The Benefit of Crises for Economic Reforms*, American Economic Review, 1993, 83 (3), s. 598–607.

[32] *Economic Indicators*, styczeń 1997, OECD.

[33] *Elöterjesztés és jelentés az 1996. évi rendes közgülésnek a Magyar Nemzeti Bank 1995. évi üzlettervéröl* (Raport dla Generalnego Zgromadzenia –1996, na temat

programu zadań Narodowego Banku Węgier za rok 1995), Magyar Nemzeti Bank, Budapest kwiecień 1996.

[34] *Employment Observatory: Central and Eastern Europe,* Komisja Europejska, 1995.

[35] Erdös T., *A tartós gazdasági növekedés realitásai és akadályai* (Realia trwałego wzrostu gospodarczego i przeszkody na jego drodze), „Közgazdasági Szemle", 1994, nr 41 (6), s. 463–477.

[36] Feldstein M., *Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation*, „Jurnal of Political Economy", 1974, 82 (5), s. 905–26.

[37] Ferge Zs., *A magyar segélyezési rendszer reformja, 1*, (Reforma węgierskiego systemu zasiłków pieniężnych, 1), „Esély", 1995, nr 6, s. 43–62.

[38] Ferge Zs., *A magyar segélyezési rendszer reformja, 2*, (Reforma węgierskiego systemu zasiłków pieniężnych, 2), „Esély", 1996, nr 1, s. 25–42.

[39] Ferge Zs., *A szociálpolitika esélyéi*, (Perspektywy polityki socjalnej), „Vigilia", 1996, 61 (7), s. 528-35.

[40] Fisher S., Sahay R., Végh C.A., *Stabilization and Growth in Transition Economies: The Early Experience*, „Jurnal of Economic Perspectives", 1996, 10 (2), s. 45–66.

[41] Giavazzi F., Pagano M., *Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, NBER Macroeconomisc Annual, 1990, s. 75–116.

[42] Giavazzi F., Pagano M., *Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience*, „Swedish Economic Policy Review", maj, 1996, w druku.

[43] Halpern L., *Real Exchange Rates and Exchange Rate Policy in Hungary*, Disscusion Paper series, nr 1366, marzec, Centre for Economic Policy Research, London 1996.

[44] *Havi Jelentés* (Raport miesięczny), nr 2, Narodowy Bank Węgier 1996.

[45] Horváth P., *Vizsgálatok az állami redisztribúcio tanulmányozásához* (Badanie redystrybucji państwa), Budapest 1996, powielone.

[46] *Hungary: Structural Reforms for Sustainable Growth,* Dokument Banku Światowego, Oddział Operacji Krajowych, Departament Europy Centralnej, Raport nr 13577-HU, Bank Światowy, Washington, 12 czerwca 1995.

[47] *Hungary: Structural Reforms for Sustainable Growth. First Draft,* Dokument Banku Światowego, Oddział Operacji Krajowych, Departament Europy Centralnej, Raport nr 13577-HU, Bank Światowy, Washington, 10 lutego 1995.

[48] „IMF Economic Review", nr 16, Międzynarodowy Fundusz Walutowy 1994.

[49] „IMF Economic Review", nr 17, Międzynarodowy Fundusz Walutowy 1994.

[50] „IMF Economic Review", nr 18, Międzynarodowy Fundusz Walutowy 1994.

[51] „IMF Economic Review", nr 7, Międzynarodowy Fundusz Walutowy 1994.

[52] *Indicatores Economicos*, Banco de Mexico, grudzień 1996.

[53] *Informe sorbe la Economica, las Finanzas Publicas y la Deuda Publica,* czwarty kwartał, Meksykańskie Ministerstwo Finansów (SHCP), Mexico City, 1995.

[54] *Informe sorbe la Economica, las Finanzas Publicas y la Deuda Publica,* czwarty kwartał, Meksykańskie Ministerstwo Finansów (SHCP), Mexico City, 1996.

[55] *International Financial Statistics Yearbook 1994,* Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Washington 1994.

[56] *International Financial Statistics*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, 1996, kwiecień.

[57] *International Financial Statistics*, luty, „Międzynarodowy Fundusz Walutowy" 1997.

[58] Kindleberg Ch.P., *Manias, Panics, and Crashes: Ahistory of Financial Crissis*, Basic Books, New York 1978.

[59] Kocsis Gy., *Mégis, kinek a börére?* (Nawet jeżeli ktoś płaci, to kto?), „Heti Világgazgaság", 1995, 28 października, s. 100.

[60] Kołodko G. W., *From Output Collapse to Sustainable Growth in Transition Economies. The Fiscal Implications*, „Working Papers" nr 35, Instytut Finansów, Warszawa 1993.

[61] Kołodko G. W., McMahon W. W., *Stagflation and Shortageflation: A Comparative Approach*, „Kyklos", 1987, nr 40 (2), s. 176-197.

[62] *Konjunktúrateszt-eredmények a feldolgozóiparban, az épitöiparban és a kiskereskedelemben, 1995.IV. negyedév* (Rezultaty badań aktywności w przemyśle, budownictwie i handlu detalicznym, czwarty kwartał 1995), Kopint Datorg, Budapest 1996.

[63] Kopits G., *Hungary's Preannounced Crawling Peg*, „Acta Oeconomica", 1995, 47 (3/4), s. 267–86.

[64] Kornai J., *Anti-Equilibrium*, North-Holland, Amsterdam 1971.

[65] Kornai J., *Economics of Shortage*, North-Holland, Amsterdam 1980.

[66] Kornai J., *Lasting Growth as the Top Priority: Tensions and Government Economic Policy in Hungary* (Trwały wzrost jako główny piorytet. Rządowa polityka gospodarcza i źródła napięć makroekonomicznych na Węgrzech), „Struggle and Hope", E. Elgar, Cheltenham 1995.

[67] Kornai J., *Overcentralization in Economic Administration*, Oxford University Press, Oxford 1959 [1957].

[68] Kornai J., *Paying the Bill for Goulash Communism. Hungarian Development and Macro Stabilization in a Political Economic Perspective* (Rachunek za komunistyczny gulasz. Węgierski rozwój i makrostabilizacja w ujęciu ekonomii politycznej), „Struggle and Hope" 1996, op. cit.

[69] Kornai J., *Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems*, „Econometrica", 1979, 47 (4), s. 801–19.

[70] Kornai J., *Rush versus Harmonic Growth*, North-Holland, Amsterdam 1972.

[71] Kornai J., *The Citizen and the State: Reform of the Welfare System*, „Struggle and Hope", op. cit.

[72] Kornai J., *The Dilemmas of Hungarian Economic Policy*, (Dylematy węgierskiej polityki gospodarczej), „Struggle and Hope", 1995, op. cit.

[73] Kornai J., *The Evolution of Financial Discipline under the Postsocialist System*, „Kyklos", 1993, 46 (3) s. 315–336.

[74] Kornai J., *The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes and Reality*, „Jurnal of Economic Literature", 1986, 24 (4), s. 1687–737.

[75] Kornai J., *The postsocialist transition and the state: Reflections in the light of Hungarian fiscal problems*, „American Economic Review, Papers and Proceedings" 1992, nr 82 (2), s. 1–21.

[76] Kornai J., *The Principles of Privatization in Eastern Europe*, „The Economist", 1992, 140 (2), s. 153–76.

[77] Kornai J., *The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System: The Example of Hungary*, W.W. Norton, New York, London 1990 [1989].

[78] Kornai J., *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton University Press (Princeton) i Oxford University Press (Oxford), 1992.

[79] Kornai J., *Transformational Recession: A General Phenomenon Examined through the Example of Hungary's Development*, „Economie Appliquée", 1993, nr 46 (2), s. 181–227.

[80] Kornai J., *Visszaesés, veszteglés vagy fellendülés* (Recesja, stagnacja czy ożywienie), „Magyar Hírlap", 14 grudnia 1992, s. 12-13.

[81] Köves A., *Egy alternativ gazdaságpolitika szükségessége és lehetősége* (Potrzeba i zakres alternatywnej polityki gospodarczej), „Külgazdaság", 1995, nr 39 (6), s. 4–17.

[82] Köves A., *Gazdaságpolitikai dilemmák és lehetöségek a Bokros-csomag után* (Dylematy i możliwości polityki gospodarczej po wprowadzeniu pakietu Bokrosa), „Külgazdaság", 1995, nr 39 (11), s. 4–18.

[83] Krugman P., *Financial Crises in International Economy*, w: M. Feldstein (red.), *The Risk of Economic Crisis*, University of Chicago Press, Chicago, London 1991, s. 85–128.

[84] *KSH Statisztikai Hírek* (Wiadomości statystyczne CBS), Centralne Biuro Statystyczne, 2 kwietnia 1996.

[85] Laki M., *Chances for Acceleration of Transition: The Case of Hungarian Privatization*, „East European Politics and Societies, Fall" 1993, nr 7 (3), s. 440–51.

[86] Lányi K., *Alkalmazkodás és gazdasági visszaesés Magyarországon és más országokban. I. Tények és magyarázatok. II. Gazdaságpolitika és szelekció* (Dostoso-wanie i recesja gospodarcza na Węgrzech i w innych krajach. I. Fakty i wyjaśnienia. II. Polityka gospodarcza i wybór), „Társadalmi Szemle", 1994, 49 (12), s. 13–25, oraz 1995, 50 (1), s. 3–19.

[87] Little I.M.D., Cooper R.N., Corden W.M., Rajapatirana S., *Boom, Crisis and Adjustment. The Macroeconomic Experience of Developing Countries*, Oxford University Press (dla Banku Światowego), Oxford 1993.

[88] *Magyar statisztikai évkönyv 1994* (Węgierski Rocznik Statystyczny 1994), Centralne Biuro Statystyczne, „Központi Statisztikai Hivatal", Budapest 1995.

[89] *Magyar statisztikai évkönyv 1995* (Węgierski Rocznik Statystyczny 1995), Centralne Biuro Statystyczne, Harvard University Press 1996.

[90] *Magyarország. Szerkezetváltás és tartós növekedés* (Węgry: Zmiany strukturalne i trwały wzrost), Bank Światowy, Washington, listopad 1995.

[91] Major I., Mihályi P., *Privatizáció – hogyan tovább?* (Prywatyzacja – Jak pójść dalej?), „Közgazdasági Szemle", 1994, nr 41 (3), s. 214-28.

[92] McHale J., *Equilibrium Employment Rates and Transformational Slumps*, Harvard University, Cambridge, Massachusetts marzec 1996, powielone.

[93] Mihályi P., *Plunder-Squander-Plunder. The Strange Demise of State Ownership*, „The Hungarian Quarterly", 1993, nr 34 (lato), s. 62–75.

[94] Mihályi P., *Privatization in Hungary: An Overview*, w: Akyüz Yilmaz, D.J. Kotte, A. Köves, L. Szamuely (red), *Privatization in the Transition Process. Recent Experiences in Eastern Europe*, UNCTAD, Geneva 1994, Kopint-Datorg, Budapest 1994, s. 363–85.

[95] Mihályi P., *Privatization in Hungary: Now Comes the ‚Hard Core'*, materiały przedstawione na Piątym Światowym Kongresie Centralnej i Wschodniej Europy, 6-11 sierpnia, Warszawa 1995, powielone.

[96] Oblath G., *A költégvetési deficit makrogazdasági hatásai Magyarországon* (Makroekonomiczne skutki deficytu budżetowego na Węgrzech), „Külgazdaság", 1995, 39 (7/8), s. 22–33.

[97] Oblath G., *Makrogazdasági folyamatok* (Procesy Makroekonomiczne), w: *Konjunktúrajelentés. A világgazdaság és a magyar gazdaság helyzete és kilátásai 1996 tavaszán* (Raport aktywności przedsiębiorstw. Sytuacja i Perspektywy gospodarki światowej i gospodarki Węgier), „Kopint-Datorg", Budapest 1996, nr 1, s. 79–118.

[98] *OECD Economic Outlook,* grudzień 1996, OECD.

[99] Sachs J.D., *Economic Transition and Exchange Rate Regime*, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge 1996, powielone.

[100] Sachs J.D., Larrain F.B., *Macroeconomics in Global Economy,* Harvester Wheatsheaf, New York 1993.

[101] Sachs J.D., Tornell A., Velasco A., *The Collapse of Mexican Peso: What Have We Learned?*, „Discussion Paper" nr 1724, Harvard Institute of Economic Research, Harvard University, Cambridge may 1995.

[102] *Statisztikai Havi Közlemények* (Miesięczny Biuletyn Statystyczny), 1996, nr 4.

[103] Surányi Gy., *A gazdaság örökölt struktúrái gúzsba kötik az országot. Válaszol Surányi György, a Nemzeti Bank elnöke* (Odziedziczone struktury gospodarcze krępują kraj. Odpowiedź György Surányi Prezesa Banku Narodowego), „Heti Világgazdaság", kwiecień 1995, nr 9, s. 47–8.

[104] Surányi Gy., *Jobban igen, másként nem. Szombati MH-extra Surányi Györggyel, a Magyar Nemzeti Bank elnökével. Pintér Dezsö riportja* (Można to zrobić lepiej, ale nie w inny sposób. Sobotni dodatek, wywiad z Prezesem Banku Narodowego Görgy Surányiem. Relacjonaowany przez Dezsö Pintér), „Magyar Hirlap", 6 stycznia 1996, s. 9.

[105] Surányi Gy., *Önmagunkkal kell megállapodásra jutni. Beszélgetés árakról, bérekről, kamatokról Surnányi Györggyel, az MNB elnökével. Bossányi Katalin interjúja* (Musimy sami dojść do porozumienia. Rozmowa o cenach, płacach i stopach procentowych z Prezesem Banku Narodowego Görgy Surányiem. Wywiad Katalin Bossányi), „Népszabadság", 30 grudnia 1995, s. 1 i 10.

[106] Szentgyörgyvári A., Baár I., *A magyar nemzetgazdaság nemzetközi versenyképessége 1995-ben, kitekintés 1996-ra és 1997-re* (Konkurencyjność gospodarki Węgier na arenie międzynarodowej w 1995 roku oraz perspektywy na lata 1996–1997), „Magyar Nemzeti Bank", kwiecień 1996, powielone.

[107] *Tájékoztató az 1995. évi és az 1996. év eleji gazdas"agi folymatokról* (Raport na temat procesów gospodarczych w 1995 i na początku 1996), Pénzügyminisztérium, Budapest marzec 1996.

[108] *Transition Report*, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, London 1995.

[109] Végh C.A., *Stopping High Inflaction*, „IMF Staff Papers", 1992, 39 (3), s. 626–95.

[110] Voszka É., *Centralization, Renationalization, Redistribution: The Role of the Government in Changing the Ownership Structure in Hungary, 1989–93,* Discussion Paper seria 916, Centre for Economic Policy Research, London, luty 1994.

[111] Voszka É., *Not Even The Contrary is True: The Transfigurations of Centralization and Decentralization*, „Acta Oeconomica", 1992, 44 (1/2), s. 77–94.

[112] Voszka É., *Variations on the Theme of Self-Privatization*, „Acta Oeconomica", 1993, 45 (3/4), s. 310–18.

[113] *World Tables 1995,* Bank Światowy, Washington 1995.

Tłumaczył Przemysław Matuszewski

REFORMA SFERY SOCJALNEJ W KRAJACH POSTSOCJALISTYCZNYCH. PODEJŚCIE NORMATYWNE[1]

I
Stan sektora socjalnego

Na całym świecie rozpoczęto prace nad reformą sfery socjalnej lub przynajmniej debatuje się nad jej założeniami[2]. W zasadzie wszę-

---

[1] Wiele osób poczyniło cenne uwagi do wcześniejszych wersji artykułu (Kornai [20]). Jedna z nowszych wersji była przedmiotem dyskusji na konferencji w Waszyngtonie zorganizowanej przez Narodową Akademię Nauk w listopadzie 1996 roku. Oto osoby, którym chciałbym wyrazić moją wdzięczność za cenne spostrzeżenia: Daniel Bell, Zsuzsa Dániel, Peter Diamond, Robert Dorfman, Róbert Iván Gál, Mária Kovács, Amartya Sen, András Simonovits, István György Tóth, uczestnicy wspomnianej konferencji w Waszyngtonie oraz dwaj anonimowi recenzenci. Za cenną pomoc w badaniach wdzięczny jestem: Ágnes Benedict, Virág Molnár, Béla Janky. Brian McLean zasłużył na słowa podziękowania za przetłumaczenie tekstu. Badania były finansowane przez Węgierską Narodową Fundację Badań Naukowych (OTKA).

[2] Powstrzymam się tu od ścisłego definiowania pojęcia sektora socjalnego [w oryginale angielskim: *welfare sector*, przyp. tłum.]. Pozwolę sobie za to scharakteryzować ten sektor wymieniając jego główne składniki: system emerytalny, opieka zdrowotna, zasiłki dla dzieci, dla chorych i dla osób starszych pozostających poza domem oraz inne różnego rodzaju świadczenia. Wyróżnić można również określone rodzaje działalności i pewne instytucje, które czasem zaliczane są do sektora socjalnego, a czasem nie: edukacja publiczna, subsydia państwowe na dobra i usługi zaspokajające tzw. podstawowe potrzeby, budownictwo komunalne itd. Moja interpre-

dzie przeprowadzenie reform okazało się bardzo trudne. W Stanach Zjednoczonych będąca dziełem administracji Clintona reforma systemu opieki zdrowotnej stała się polityczną porażką, natomiast wysiłki konserwatystów zmierzających do radykalnych cięć w wydatkach socjalnych spełzły na niczym wskutek nieprzychylnych reakcji politycznych. W Niemczech i w Austrii próby dość umiarkowanej, kilkuprocentowej redukcji wydatków budżetowych na cele socjalne spotkały się z silnym oporem społecznym i politycznym. Podobna próba podjęta we Francji wywołała kilkutygodniowy strajk, który sparaliżował stolicę kraju.

Skoro przeprowadzenie reform wydaje się tak trudne w bogatych, rozwiniętych państwach, to czegóż można oczekiwać po krajach postsocjalistycznych, w których panują warunki o wiele mniej sprzyjające reformie? Sektory socjalne istniejące w poszczególnych krajach socjalistycznych różniły się pod wieloma względami, miały jednak również wiele cech wspólnych, które odcisnęły piętno na prawodawstwie odziedziczonym po przewrocie ustrojowym.

W Związku Radzieckim i w krajach socjalistycznych Europy Wschodniej państwo prawnie zobowiązało się do zapewnienia powszechnych usług socjalnych[3]. Zobowiązania te dotyczyły (w zależności od kraju) każdego obywatela lub każdego pracującego, co jednak wobec pełnego zatrudnienia oznaczało w praktyce każdego obywatela. Zobowiązania państwa obejmowały bezpłatną opiekę zdrowotną i bezpłatną edukację, włącznie ze studiami wyższymi, oraz emeryturę państwową dla każdego pracownika. Co więcej, państwo w dużym stopniu subsydiowało artykuły zaspokajające podstawowe potrzeby (takie jak żywność i mieszkania), istniał także system prawie darmowych żłobków, przedszkoli i opieki po zajęciach w szkole oraz wiele innych państwowych usług socjalnych. Jednocześnie świadczenie usług socjalnych przez podmioty niepaństwowe było zabronione.

---

tacja sektora socjalnego jest na tyle szeroka i ogólna, że można w jego ramach wyróżnić kilka podsektorów.

Państwo dobrobytu podejmuje się kontroli i/lub finansowania wielu elementów sektora socjalnego. Trwająca debata dotyczy między innymi kwestii zakresu kompetencji państwa, czyli tego, które z wymienionych rodzajów działalności i instytucji powinny podlegać państwu.

[3] Systemy socjalne funkcjonujące w pozaeuropejskich krajach socjalistycznych, a szczególnie w Chinach, znacznie odbiegały od systemu typowego dla wymienionych krajów. Artykuł dotyczy wyłącznie transformacji postsocjalistycznej w krajach byłego Związku Radzieckiego oraz Europy Wschodniej.

W tych warunkach w społeczeństwie przeważały ambiwalentne odczucia co do stanu sfery socjalnej. Ludzie uważali niemal za coś oczywistego skrajny paternalizm państwa i – jako jego rezultat – swoje bezpieczeństwo materialne, ponieważ zakres opieki oznaczał faktycznie gwarancję zaspokojenia podstawowych potrzeb każdego obywatela. Z drugiej jednak strony, standard wielu usług socjalnych był w powszechnym odczuciu niski. Opieka zdrowotna wprawdzie była darmowa, lecz jednocześnie uderzała niska jakość wyposażenia szpitali i środków medycznych. Mieszkania może i były tanie, bezdomnych nie było, ale przeciętna powierzchnia mieszkalna wynosiła zaledwie kilka metrów kwadratowych na osobę. Wielu ludzi było zmuszonych żyć w zatłoczonych hotelach robotniczych lub w ciasnych mieszkaniach komunalnych, przy tym wiele budynków było w fatalnym stanie. Emerytura państwowa przysługiwała co prawda każdemu pracownikowi, ale jej niski poziom oznaczał dla wielu emerytów egzystencję na granicy nędzy. Szerokie uprawnienia wzbudziły w społeczeństwie wielkie oczekiwania, dlatego uważano powszechnie, że państwo komunistyczne nie dotrzymało swych obietnic i nie zagwarantowało ludziom prawdziwego dobrobytu.

Jakie skutki dla sfery socjalnej przyniosły dramatyczne zmiany lat 1989–1991? Pomiędzy poszczególnymi krajami regionu istnieją znaczne różnice, niemniej jednak warto podkreślić pewne istotne wspólne cechy procesów obserwowanych w tych krajach w ostatnich kilku latach. Kraje postsocjalistyczne doświadczyły najgłębszego kryzysu gospodarczego w swej historii. Dramatycznie spadła produkcja pociągając za sobą równie drastyczny spadek dochodów gospodarstw domowych i konsumpcji. Nastąpił bolesny spadek siły nabywczej i tak już bardzo skromnych transferów pieniężnych (emerytur, zasiłków itd.). Ze względu na niewystarczające fundusze standard usług socjalnych „w naturze" (takich jak opieka zdrowotna) jeszcze bardziej się obniżył. W wielu krajach szerokie grupy społeczne znalazły się poniżej minimum egzystencji. Wiele postsocjalistycznych gospodarek, już wcześniej przeżywających poważne trudności finansowe, pogrążyło się w kryzysie finansów publicznych lub znalazło się na jego krawędzi. W ten sposób kraje te stały się niezdolne do realizacji rozbudowanych zobowiązań państwa nawet w minimalnym stopniu.

W społeczeństwach krajów postsocjalistycznych poczucie bezpieczeństwa – dotychczas oczywiste samo przez się – zostało mocno nadszarpnięte. Pełne zatrudnienie, a nawet niedobory siły roboczej

ustąpiły miejsca masowemu, trwałemu bezrobociu[4]. Rozpoczęto debatę nad reformą sektora socjalnego. Przed społeczeństwem stanęła perspektywa utraty wcześniej posiadanych uprawnień, tymczasem większość ludzi oczekiwała po przewrocie systemowym czegoś całkowicie przeciwnego. Spodziewano się, że prawnie uświęcone zobowiązania, które system komunistyczny wypełniał, ale na rozczarowująco niskim poziomie, zostaną w nowym systemie utrzymane, i to na dużo wyższym poziomie. Widoczna przepaść między zobowiązaniami państwa i wzbudzonymi przez nie oczekiwaniami a ich faktyczną realizacją powoduje ciągłe napięcia społeczne.

Tabele 1 i 2 ilustrują przedstawione wyżej zagadnienia. Tabela 1 ukazuje wzrost liczby ludzi żyjących poniżej minimum egzystencji. Tabela 2 zawiera międzynarodowe porównanie niektórych cech demograficznych i zdrowotnych.

W krajach postsocjalistycznych poczyniono znaczne postępy w zakresie transformacji instytucji politycznych i gospodarczych oraz systemu prawnego. Natomiast w zakresie reformy sektora socjalnego postęp jest stosunkowo najmniejszy. Faktycznie nie dokonano prawie żadnych zmian. Podczas gdy rola państwa w innych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego została znacznie zawężona i przeobrażona, w sektorze socjalnym pozostała niemal tak samo rozbudowana jak wcześniej, pozostawiając niewystarczający margines dla prywatnej przedsiębiorczości i niewielką swobodę wyboru. W sektorze socjalnym przetrwał system socjalistyczny wraz ze wszystkimi jego dobrze znanymi cechami. Istnieje prawie całkowity monopol własności państwowej, legalny sektor prywatny jest bardzo niewielki wskutek rozlicznych restrykcji biurokratycznych i barier ekonomicz-

[4] Wielu autorów jako część sektora socjalnego traktuje funkcje związane z bezrobociem (ubezpieczenie od bezrobocia, zasiłki dla bezrobotnych, przekwalifikowanie itd.). Inni z kolei wolą dyskutować na ten temat w kontekście ekonomicznych, społecznych i politycznych problemów rynku pracy. Zależy to od przyjętej definicji sektora socjalnego, od tego czy ma on obejmować tylko i wyłącznie zagadnienia dotyczące **pracowników**, czy też prawa i obowiązki wszystkich **obywateli**.

Nie chciałbym tutaj w ogóle rozpatrywać kwestii dotyczących definicji, w szczególności definicji sektora (sfery, systemu) socjalnego. Jednakże muszę przestrzec, że w tej pracy nie zajmuję się problemami z zakresu opieki społecznej związanymi z bezrobociem. Każda całościowa analiza współzależności między sferą socjalną, rolą państwa i bezrobociem wymagałaby szczegółowej analizy zjawisk makroekonomicznych, np. inwestycji i wzrostu gospodarczego. Jest to temat na znacznie obszerniejszą pracę.

Tabela 1
Wzrost ubóstwa

Kraj	Liczba osób poniżej minimum egzystencji (procentowo)		Liczba osób poniżej minimum egzystencji (w milionach osób)		„Poziom ubóstwa" jako procent minimum egzystencji	Typ i rok danych
	1987-88	1993-94	1987-88	1993-94		
Polska	6	19	2,1	7,4	28	PR.:I/93
Bułgaria	2[a]	33	0,1	2,9	31	R:93
Rumunia	6[a]	39	1,3	8,9	27	M:3/94
Węgry	<1	3	0,1	0,3	26	R:93
Czechy	0	<1	0	0,1	20	M:1/93
Słowacja	0	<1	0	0,0	15	R:93
Słowenia	0	<1	0	0,0	40	R:93
Litwa	1	46	0,04	1,7	39	PR.:I/94
Łotwa	1	25	0,03	0,7	20	R:93
Estonia	1	40	0,02	0,6	33	R:93
Rosja	2	43	2,2	64,2	37	K2-3:93
Ukraina	2	41	1,0	21,4	32	K4-93
Białoruś	1	23	0,1	2,4	26	K1-95
Mołdawia	4	65	0,2	2,8	43	R:93
Kazachstan	5	50	0,8	8,5	34	R:93
Uzbekistan	24	47	4,8	10,0	34	R:93
Kirgistan	12	84	0,5	3,8	51	R:93
Turkmenistan	12	57	0,4	2,2	39	R:93
Ogółem:	4	37	13,6	137,9	32	
Dla porównania[b]*:*						
Turcja	31		16,7		33	R:87
Malezja	15		2,5		24	R:87
Kolumbia		35		11,6	40	R:92
Brazylia	33		48,3		44	R:89
Ekwador		35		3,9	31	R:94

Przyjęto minimum egzystencji na jednolitym poziomie 4 USD PPP [ang. *purchasing power parity* – przyp. tłum.] – według parytetu siły nabywczej przeliczone zostały ceny dóbr konsumpcyjnych. Stosowany w poszczególnych krajach poziom minimum egzystencji jest w niektórych krajach wyższy, a w innych niższy od przyjętego tutaj poziomu 4 USD PPP. „Poziom ubóstwa" określony jest przez stosunek przeciętnego poziomu dochodów ludzi znajdujących się poniżej minimum egzystencji do poziomu dochodu oznaczającego minimum egzystencji.

R=dane roczne; PR=dane półroczne; M=dane miesięczne; K=dane kwartalne.

10/93 oznacza dane z października 1993 roku. I/93 oznacza dane z pierwszego półrocza 1993 roku.

[a] 1989

[b] Przy tym samym jednolitym poziomie minimum egzystencji wyrażonym jako równowartość siły nabywczej 4 USD (na osobę dziennie).

Źródło: Milanovic [25], s. 75–76.

Tabela 2
Wybrane cechy demograficzne i zdrowotne

Kraj	Wskaźnik zgonów (liczba zgonów na 1000 osób)	Wskaźnik śmiertelności niemowląt (liczba zgonów w ciągu pierwszego roku życia na 1000 urodzeń)	Przeciętne dalsze trwanie życia
		1989	
Albania	5,4	30,9	72,1
Bułgaria	11,9	14,4	71,3
Chorwacja	11,3	11,7	72,2
Czechy	12,3	10,0	71,8
Litwa	10,3	10,7	68,7
Macedonia	6,9	36,7	-
Polska	10,0	16,0	71,1
Rosja	10,7	18,1	69,6
Rumunia	10,7	26,9	69,6
Słowacja	10,2	13,5	71,1
Słowenia	9,3	8,1	72,8
Turkmenistan	7,7	54,7	65,1
Ukraina	11,7	13,0	70,9
Węgry	13,7	15,7	69,6
		1994	
Albania	5,25 [a]	35,7	73,7 [a]
Bułgaria	13,2	16,3	70,9
Chorwacja	10,4	10,2	73,1
Czechy	11,4	8,5	72,9
Litwa	12,5	16,5	68,7
Macedonia	8,1	27,3 [a]	-
Polska	10,2 [a]	13,3 [a]	71,7 [a]
Rosja	15,6	18,6	64,1
Rumunia	11,7	23,9	69,5 [a]
Słowacja	9,6	11,2	-
Słowenia	9,7	6,5	74,1
Turkmenistan	7,9	42,9	63,9
Ukraina	14,7	14,3	68,4
Węgry	14,3	11,6	69,4
średnia dla EWG	11,4	14,4	71,1
średnia dla FSU [b]	13,1	23,5	66,1
średnia dla UE	10,1	6,79	76,9

[a] Dane za rok 1993.
[b] Kraje byłego Związku Radzieckiego
Ź r ó d ł o: Goldstein i in. [13], s. 10.

nych. Nadal stosowana jest gospodarka nakazowo-rozdzielcza wraz z silną centralizacją, racjonowaniem i biurokratyczną koordynacją. Zauważyć można zaledwie ślady mechanizmu rynkowego. Ceny rynkowe nie odgrywają prawie żadnej roli. Dlatego wciąż dominuje tutaj gospodarka chronicznych niedoborów ze wszystkimi typowymi objawami: wymuszoną substytucją, kolejkami i długotrwałym oczekiwaniem oraz próbami obejścia procedur biurokratycznych drogą osobistych znajomości lub korupcji. Biurokracja stojąca na czele państwowych, półpaństwowych i spółdzielczych instytucji sektora socjalnego obawia się utraty władzy, dlatego opiera się wszelkim reformom nakierowanym na decentralizację, konkurencję i wolny rynek.

Reforma okazała się bardzo trudna nie tylko dlatego, że wywiera odczuwalny wpływ na życie ludzi, lecz także z powodu braku wzorców. Gdy tworzono giełdę papierów wartościowych, można było wykorzystać doświadczenia giełd z Nowego Jorku, Zurychu czy Frankfurtu. Gdy pisano statut banku centralnego dostosowany do warunków gospodarki rynkowej, można było posłużyć się gotowymi wzorcami, jakich dostarczyć mogły chociażby Bank of England, Bank Rezerwy Federalnej czy też Bundesbank. To samo można powiedzieć o takich zagadnieniach, jak kompetencje sądu najwyższego czy też zasady zarządzania spółkami prywatnymi. Ale kto nauczy kraje postsocjalistyczne efektywnego prowadzenia sektora socjalnego? Praktycznie żaden kraj nie może służyć przykładem. We wszystkich bez wyjątku „państwach dobrobytu", zarówno w krajach wysoko rozwiniętych, jak i średnio rozwiniętych, sektor socjalny jest nieefektywny i stoi w obliczu kryzysu teraz lub w niedalekiej przyszłości. Kraje postsocjalistyczne będą zatem zmuszone samodzielnie zaprojektować system odpowiedni do swoich potrzeb.

2
Cel pracy

Toczą się chaotyczne dyskusje na różnych płaszczyznach: pomiędzy politykami, wewnątrz partii politycznych i pomiędzy nimi, między ministerstwem finansów a urzędnikami ministerstw kontrolujących i nadzorujących sektor socjalny, między różnymi grupami nacisku oraz w świecie akademickim – między różnymi szkołami ekonomicznymi. Dlatego osobom przystępującym do projektowania planu reform bardzo trudno jest określić właściwą drogę.

Częściowo wyjaśnia to, dlaczego istniejące plany reform pozbawione są solidnych podstaw. Niekiedy można wychwycić określoną filozofię kryjącą się za danym planem. Częściej jednak odnosi się wrażenie czynionego na siłę kompromisu między diametralnie różnymi koncepcjami lub nawet wrażenie zupełnego nieprzemyślenia planów.

Artykuł jest próbą przedstawienia jasnych zasad, na jakich opierać się powinna reforma sfery socjalnej. Nie jest on próbą wpisania kategorycznych wniosków w obecny stan spraw. Stosowane jest wyłącznie normatywne podejście do zagadnienia.

Poszczególne kraje postsocjalistyczne różnią się znacznie stanem sfery socjalnej oraz warunkami, mniej lub bardziej sprzyjającymi, realizacji reform. Niemniej jednak wykazują one – przynajmniej z początku – wystarczająco wiele podobnych cech, aby pokusić się o sformułowanie pewnych wspólnych zasad mających zastosowanie do wszystkich państw postsocjalistycznych. Oczywiście nawet jeśli reformatorzy zgodziliby się co do ogólnych zasad, które zostaną za chwilę przedstawione, to poszczególne kraje nadal różniłyby się wieloma aspektami dotyczącymi np. szczegółów realizacji reform, tempa tych procesów i zakresu wykorzystywanych środków.

W pracy przedstawiono wszystkiego razem dziewięć zasad[5]. Zasady dotyczące wartości fundamentalnych przedstawione są w rozdziale 3. Rozdział 4 dotyczy pożądanych cech zreformowanych instytucji sektora socjalnego. W rozdziale 5 z kolei rozważane są właściwe proporcje alokacji środków w ramach sektora socjalnego.

Byłoby najlepiej, gdyby prowadzić wywód w uporządkowany, aksjomatyczny sposób, rozpoczynając od głównych i pomocniczych postulatów, a kończąc na systematycznie wyciąganych wnioskach. W ten sposób byłoby jasne, że przedstawione zasady nie są zwyczajnie wyliczone jedna po drugiej, lecz są ze sobą logicznie powiązane i tworzą zamkniętą, spójną strukturę. Niestety, nie mogę się tego podjąć. Przyjąłem niższy poziom abstrakcji, przez co cały wywód jest mniej uporządkowany. Mam jednak nadzieję, że nawet ten umiarko-

[5] Dlaczego akurat dziewięć? Nie twierdzę, że ten zbiór zasad wyczerpuje całość zagadnienia. Być może niektóre zasady można by pominąć lub dodać jakieś inne. Przedstawione propozycje można by wyrazić zupełnie inaczej, nawet gdyby ograniczyć dyskusję do tych osób, które w mniejszym czy większym stopniu podzielają przedstawione w artykule poglądy, przynajmniej w zakresie ogólnego spojrzenia na świat. Autor odczuwa dużą ulgę, że udało mu się „zatrzymać" na dziewięciu zasadach, unikając tym samym jakichkolwiek aluzji do „dziesięciu przykazań".

wany poziom abstrakcji i niezbyt ścisły tok rozumowania wniosą wkład intelektualny do projektów reform, które najczęściej obracają się na niskim poziomie abstrakcji. Być może pomoże to skierować dyskusję, która zwykle skupia się na szczegółach takich czy innych reform, na sprawy zasadnicze. Średni poziom uogólnienia wydaje się wystarczać na potrzeby jednego z celów pracy, jakim jest przedstawienie ogólnych zasad, na których mogą się opierać – w innym razie odseparowane – elementy reformy: reforma systemu emerytalnego, reforma opieki zdrowotnej, reforma systemu zasiłków itd. Między innymi ze względu na ograniczoność miejsca praca nie zawiera praktycznych propozycji dotyczących szczegółów reform. Kilka odwołań do konkretnych propozycji reform znalazło się w tekście jedynie w celu zilustrowania analizowanych zasad[6].

Przedstawione zasady mają charakter imperatywów adresowanych do reformatorów, którymi mogą być politycy, urzędnicy, eksperci, doradcy, przedstawiciele związków zawodowych, czy wreszcie naukowcy i teoretycy. Każda zasada ma charakter **memento**, tzn. stanowi pewną regułę, o której należy pamiętać podczas formułowania konkretnych propozycji reform. W każdej zasadzie zawarte jest także **kredo** odzwierciedlające mój własny system wartości, będący podstawą moich propozycji. Przedstawione zasady opierają się na moim własnym, obranym przeze mnie systemie wartości, są zatem subiektywne. Dlatego czuję się usprawiedliwiony pisząc w kilku miejscach bezpośrednio w pierwszej osobie liczby pojedynczej.

3
Postulaty etyczne

Mimo że jestem ekonomistą, nie rozpoczynam od zasad ekonomicznych. Nie jestem bowiem jedną z tych osób, które głoszą potrzebę reformy sektora socjalnego uzasadniając ją poważnymi trudnościami

[6] Opracowanie jest rezultatem szerokiego programu badawczego, w ramach którego kilku naukowców pod kierunkiem piszącego te słowa analizuje stan węgierskiego sektora socjalnego, a także toczącą się w kraju i za granicą debatę na temat reformy tego sektora i międzynarodowe doświadczenia w tym zakresie. Celem programu badawczego są również konkretne propozycje reform poszczególnych elementów sfery socjalnej (emerytury, opieka zdrowotna, zasiłki itd.). Będą one poprzedzone sformułowaniem solidnych zasad ogólnych.

z bieżącym finansowaniem sektora, które w przyszłości niewątpliwie jeszcze się pogłębią. Zasady ekonomiczne zostaną również przedstawione, ale nieco później, gdyż nie uważam ich za fundament reformy.

Przedstawiam tutaj dwie zasady etyczne, których reformatorzy powinni według mnie przestrzegać[7]. Instytucje i zasady redystrybucji środków, jakie wykształcą się podczas reformy, muszą pozostawać w zgodzie z owymi imperatywami etycznymi.

Zasada 1 (suwerenność indywidualna): Efektem planowanej transformacji musi być zwiększenie zakresu decyzji osób indywidualnych w sferze usług socjalnych i odpowiednie zmniejszenie uprawnień decyzyjnych państwa.

Uważam, że głównym mankamentem odziedziczonego przez nas sektora socjalnego jest nadmierna ilość środków finansowych w rękach rządu, polityków i biurokracji. Środkami tymi powinny dysponować osoby indywidualne. Jest to pogwałcenie tak fundamentalnych praw człowieka, jak suwerenność indywidualna, samorealizacja i samostanowienie[8]. Redukcja wydatków budżetu na cele socjalne, wraz z przeznaczonymi na ich finansowanie podatkami, nie oznaczałaby wcale pozbawienia obywateli części uprawnień, lecz przywrócenie im prawa do indywidualnego decydowania o własnych wydatkach.

Zasada 1 zawiera nie tylko postulat rozszerzenia zakresu praw decyzyjnych osób indywidualnych, lecz także wymóg, aby obywatele byli **odpowiedzialni** za swoje własne życie. Muszą oni porzucić nawyk zezwalania paternalistycznemu państwu na myślenie i decydowanie za nich. W zwalczaniu tego przyzwyczajenia pomocna może

---

[7] Próbuję tu nakreślić koncepcję „minimalistyczną", innymi słowy prezentuję minimalne wymagania – omawiam jedynie to, co z punktu widzenia etyki wydaje się konieczne i dostateczne jako punkt startu reformy sfery socjalnej.

[8] Pojęciem wolności osobistej i jego interpretacją zajmowało się mnóstwo osób. Isaiah Berlin w swojej pracy [5] rozważa szczególnie istotne rozróżnienie między wolnością pozytywną i negatywną. Wolność negatywna osób indywidualnych jest szczególnie zagrożona przez posiadające nadmierne kompetencje i niewłaściwe proporcje paternalistyczne państwo opiekuńcze. Dla społeczeństwa wielce pożądanym byłby rozwój w takim kierunku, jaki zapewni wzmocnienie i ochronę wolności negatywnej osób indywidualnych przy jednoczesnym rozszerzeniu zakresu wolności pozytywnej. Amartya Sen [32] uważa zagwarantowanie tak rozumianej wolności indywidualnej za obowiązek społeczeństwa. Porównaj także Sen [35].

być odtrutka w postaci reformy sfery socjalnej. Obywatele powinni mieć dużo większą swobodę dokonywania wyborów, lecz jednocześnie ponosić odpowiedzialność za swoje decyzje, w szczególności ponosić konsekwencje błędnych decyzji. Konferencja, na którą przygotowana została ta praca, odbywa się w Stanach Zjednoczonych, gdzie omawiany wymóg indywidualnej odpowiedzialności uważany jest za oczywisty – można by rzec, iż każdy obywatel Stanów Zjednoczonych wysysa go z mlekiem matki. Jednakże całym pokoleniom dorastającym w systemie socjalistycznym wpajano coś zupełnie przeciwnego. Wpajano, że partia i państwo są odpowiedzialne za wszystko, zaś obywatele powinni akceptować podejmowane na górze decyzje, czując, że są w dobrych rękach. Zatem gdy ludzie mają problemy, ich pierwszą reakcją jest żądanie pomocy ze strony państwa, a nie próba samodzielnego ich rozwiązania. Państwo zawsze będzie „pod ręką", zatem nie ma potrzeby zabezpieczania się na niepewność, jaką niesie jutro[9]. Reforma państwa socjalnego zasadza się na wykształceniu nowego etosu, który na pierwsze miejsce wysuwa suwerenność i odpowiedzialność indywidualną.

Z Zasady 1 wynika również, że choć praktycznie żadne społeczeństwo nie może funkcjonować bez pewnej ingerencji państwa, to jednak pożądane byłoby jej zminimalizowanie i wysunięcie na pierwszy plan zasady **działania dobrowolnego**. Państwo paternalistyczne próbuje narzucić obywatelom „przymusowe szczęście", gdy tymczasem ludzie powinni mieć możliwość samodzielnego prosperowania.

Zasada 2 (solidarność): Pomoc cierpiącym, potrzebującym i niepełnosprawnym.

W wielu religiach, włącznie z etyką judeochrześcijańską i buddyjską, duży nacisk kładzie się na współczucie i solidarność. Cnoty te podkreślane są również w tradycjach ruchów robotniczych oraz w politycznych przekonaniach lewicy. Uczucia te niekoniecznie muszą być oparte na specyficznym pojmowaniu świata czy też konkret-

[9] Z inicjatywy autora przeprowadzono na Węgrzech badanie reprezentatywne, którego celem było poznanie stosunku społeczeństwa do reformy sektora socjalnego. (Zob. Csontos, Kornai i Tóth [9]). Jedno z pytań brzmiało: „W jaki sposób zabezpiecza się Pan/Pani na starość?" 51% respondentów odpowiedziało, że jeszcze na ten temat nie myślało. Celowe wydaje się zatem powołanie instytucji, które (zgodnie z Zasadą 1) skłaniałyby ludzi do samodzielności i do indywidualnej odpowiedzialności za swoją przyszłość.

nej tradycji intelektualnej. Mogą one bowiem wypływać ze zwyczajnej ludzkiej życzliwości, poczucia wspólnoty i braterstwa czy też wrodzonych pobudek altruistycznych.

Zgodnie z zasadą solidarności, oprócz indywidualnej i zbiorowej działalności charytatywnej, społeczeństwo powinno pomagać cierpiącym, potrzebującym i niepełnosprawnym poprzez system **państwowej** redystrybucji. Pomińmy tu chwilowo kryteria przydzielania pomocy **państwowej**. Dość powiedzieć, że zbiór osób potrzebujących pomocy społecznej będzie stanowił jedynie niewielką część społeczeństwa[10].

Wprowadzenie w życie zasady solidarności wymaga **celowej** pomocy ze strony państwa, nie zaś powszechnych uprawnień i korzyści przysługujących z mocy prawa wszystkim obywatelom – biednym i bogatym, potrzebującym i samowystarczalnym. Zasada 2 **nie wyklucza** co prawda możliwości zalegalizowania powszechnych zobowiązań państwa, ale ich nie wymaga. Zobowiązywanie się państwa do udzielania powszechnych uprawnień przysługujących wszystkim obywatelom lub wszystkim zatrudnionym stoi w sprzeczności z zasadami ekonomicznymi, nie zaś z imperatywami moralnymi. Więcej na ten temat za chwilę – podczas prezentacji Zasad 8 i 9[11].

Zasada 2 stoi w sprzeczności z retoryką polityczną, próbującą uczynić z klasy średniej głównego beneficjenta polityki fiskalnej i redystrybucyjnej[12]. Klasa średnia – z definicji – nie jest najbardziej potrzebującą klasą społeczną. Tymczasem w systemie socjalistycznym duża część procesów redystrybucyjnych odbywa się w obrębie klasy średniej. To samo dotyczy w pewnym stopniu wszystkich państw,

---

[10] Na temat pomocy społecznej i innych działań redystrybucyjnych więcej w pracach: Andorka, Kondratas i Tóth [1], Atkinson i Micklewright [2], Milanovic [25] oraz Sipos [36].

[11] Czytelnikowi z pewnością przyda się przykład powszechnego uprawnienia, jakie obowiązywało przed wprowadzeniem w życie w roku 1995 programu naprawczego. Matka, która przed narodzinami dziecka pracowała przez co najmniej 2 lata, otrzymywała przez okres 2 lat zasiłek w kwocie 75% jej wcześniejszej płacy, a następnie przez trzeci rok zasiłek mieszkaniowy – jeśli tylko nie pracowała, lecz opiekowała się dzieckiem w domu. Zasiłki te przyznawano automatycznie wszystkim matkom, nawet tym, które przed urodzeniem dziecka zarabiały stosunkowo dużo i/lub których mężowie otrzymywali stosunkowo wysokie pensje. W ramach programu naprawczego z roku 1995 podjęto pierwsze kroki w kierunku zastąpienia owego powszechnego uprawnienia zasiłkami celowymi wypłacanymi przez państwo tym matkom, które faktycznie potrzebują pomocy.

[12] Tego typu żądania często pojawiają się w trakcie trwającej w Stanach Zjednoczonych debaty na temat podatków i redystrybucji.

w których silnie rozwinięte zostały powszechne uprawnienia. Prawdziwie potrzebujący nigdy nie osiągnęli pułapu klasy średniej lub pogrążyli się w skrajnej nędzy[13]. Zasada 2 pomoc tym właśnie osobom wysuwa na pierwsze miejsce.

Podstawową przesłanką Zasady 2 jest fundamentalna idea, zgodnie z którą każdy członek społeczności ma prawo do zaspokojenia co najmniej podstawowych potrzeb[14]. Nie oznacza to jednak, że państwo ma obowiązek udzielania **każdemu** podstawowych świadczeń – na warunkach ulgowych czy też darmowych. Większość członków społeczeństwa jest zdolna do samodzielnego zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb. Zasada solidarności powinna mieć zastosowanie jedynie do tych osób, które nie są w stanie własnym wysiłkiem zaspokoić nawet swoich podstawowych potrzeb.

W świetle Zasady 2 warto zwrócić uwagę na kwestię niepewności co do przyszłości. Nawet jeśli dana osoba jest obecnie niezależna finansowo, to w przyszłości może tę niezależność **utracić**. Zgodnie z Zasadą 1 każda osoba musi przede wszystkim zabezpieczyć się na wypadek nieprzewidzianych zdarzeń poprzez oszczędzanie i gromadzenie rezerw oraz poprzez dobrowolne nabywanie prywatnych polis ubezpieczeniowych o charakterze komercyjnym. Pomoc państwowa oparta na zasadzie solidarności powinna przysługiwać jedynie w sytuacji, na którą nie można było się przygotować poprzez wspomniane działania indywidualne[15].

Zasada 2 dotyczy również solidarności międzypokoleniowej oznaczającej sprawiedliwy podział trosk i przyjemności życiowych

---

[13] W dyskusjach odbywających się w Europie Wschodniej często słyszy się ostrzeżenia, że gwałtownemu pogorszeniu uległa sytuacja finansowa grup społecznych należących wcześniej do klasy średniej, szczególnie osób pracujących umysłowo. Działania mające na celu zapobieżenie dalszej degradacji finansowej tych grup usprawiedliwione są przez zasadę solidarności. Nie powinny one przyjmować formy zasiłków, lecz środków przeznaczonych na adaptację – przekwalifikowanie zawodowe, zmianę miejsca pracy i zamieszkania, zgodnie z wymogami zmieniającej się struktury zatrudnienia.

[14] Otwarta pozostaje kwestia definicji „podstawowych potrzeb" – kwestia tego, jakie artykuły żywnościowe i w jakiej ilości, jaki rodzaj mieszkania i jaki zakres opieki zdrowotnej powinny one obejmować. Rozwiązanie tej kwestii zależy niewątpliwie od poziomu rozwoju gospodarczego kraju.

[15] Wiele zamieszania wywołało nierozróżnianie ubezpieczeń od ryzyka, które mogą opierać się na zasadach komercyjnych, od pomocy społecznej opartej na altruistycznej solidarności. Szczególnie mylące jest zmieszanie tych dwóch odmiennych pojęć w ramach definicji tzw. „ubezpieczeń społecznych".

między kolejnymi generacjami. Obecne pokolenia muszą przejawiać solidarność ze swoimi potomkami. Nie ma takiego moralnego prawa, które usprawiedliwiałoby uprzyjemnianie sobie życia kosztem przyszłych pokoleń, tzn. poprzez pozostawianie im głębokiego zadłużenia czy też innych ekonomicznych bomb czasowych eksplodujących w dalszej przyszłości[16].

Zasada 2 stanowi również, że każdy obywatel powinien otrzymać szansę samorealizacji. Jest to jeden z argumentów za utrzymaniem finansowego wsparcia edukacji publicznej przez państwo[17]. Trzeba okazać solidarność tym osobom, które bez pomocy państwa nie otrzymałyby szansy równego startu. Kryterium solidarności społecznej uzasadnia również akcję czynnej pomocy osobom niepełnosprawnym, której celem jest zapewnienie także im równych szans na starcie. Z drugiej strony omawiane kryterium nie usprawiedliwia w żaden sposób jakichkolwiek prób sztucznego, bezwzględnego likwidowania różnic materialnych między ludźmi.

Zasada 2 musi być stosowana w połączeniu z Zasadą 1. Dla większości ludzi „jałmużna" stanowi obelgę. Potrzebującym należy pomagać przede wszystkim poprzez oferowanie im szansy podjęcia pracy lub prowadzenia innej pożytecznej działalności. Podejmując decyzje o rodzaju i zakresie pomocy konkretnym osobom trzeba koniecznie uwzględniać ich zróżnicowaną zdolność do pomocy samym sobie i do zaadaptowania się do nowej sytuacji.

Zasady 1 i 2 trzeba również uwzględnić podczas podejmowania decyzji o zakresie **obowiązkowych ubezpieczeń minimalnych**. Osobiście popieram pomysł prawnego zobligowania wszystkich obywateli do nabycia minimalnych pakietów ubezpieczeń emerytalnych i zdrowotnych. Polisy te mogą być jednak rozprowadzane przez zdecentralizowane instytucje ubezpieczeniowe. Ów przymus stoi trochę w sprzeczności z Zasadą 1, gdyż ogranicza w pewnym stopniu zakres dobrowolnych działań obywateli. Przymus ten nie ma jednak charakteru paternalistycznego, gdyż nie jest on próbą „narzucenia ludziom szczęścia". Głównym jego motywem nie jest bowiem altruizm, lecz

[16] Przykładem takiej bomby są zobowiązania emerytalne państwa, które prawdopodobnie w przyszłości staną się w wielu krajach niemożliwym do udźwignięcia ciężarem.W roku 1994 rozmiary tego obciążenia (tzw. długu emerytalnego) szacowano na Węgrzech na 263% PKB. (Por. raporty Banku Światowego: [15], s. 36 oraz [16], s. 127).

[17] Innym ważnym argumentem jest fakt, że edukacja publiczna przynosi korzyści nie tylko indywidualnym osobom, lecz także całemu społeczeństwu.

zbiorowy interes społeczeństwa. Wiadomo bowiem, że humanitarne społeczeństwo będzie poczuwać się do obowiązku opieki nad chorymi pozbawionymi możliwości leczenia czy też nad ubogimi osobami w podeszłym wieku. W ostatecznym rozrachunku będą one utrzymywane na koszt podatników. Uniknięcie tego niepożądanego efektu ubocznego jest celem prawnego zobligowania wszystkich obywateli do nabycia przynajmniej minimalnych polis ubezpieczeniowych[18]. Zasada 2 – solidarność, zbiorowy altruizm społeczeństwa – ma zastosowanie wobec tych osób, które nie są w stanie samodzielnie sfinansować obowiązkowych ubezpieczeń. Między zaproponowanym tu a obecnie funkcjonującym systemem istnieje zasadnicza różnica. Podstawowe elementy pierwszego systemu to: obowiązkowe ubezpieczenia minimalne, dobrowolne ubezpieczenia ponad wymagane minima oraz pomoc potrzebującym poprzez działania redystrybucyjne. Drugi system opiera się na powszechnych uprawnieniach, wskutek czego wszystkie funkcje ubezpieczeń zastąpione są paternalistyczną redystrybucją państwa. Pierwszy system wydaje się zdrowszym, bardziej efektywnym kompromisem między Zasadami 1 i 2.

Stosowny wydaje się jeszcze jeden komentarz, aby już zakończyć dyskusję nad zasadami etycznymi. Punktem wyjścia przedstawionej w tej pracy argumentacji nie są wcale takie **fundamentalne** wartości, jak wolność, równość, pomyślność i dobrobyt materialny czy też sprawiedliwość społeczna. Związki między wspomnianymi wartościami a organizacją społeczną są przedmiotem rozważań teorii polityki zajmującej się etycznymi fundamentami „dobrego" społeczeństwa[19]. Analiza tak głębokich problemów nie jest przedmiotem tej pracy. Mam nadzieję, że Zasady 1 i 2 stanowiące „pośrednie" wymagania etyczne, nie zaś wartości fundamentalne, zapewniają szeroką platformę możliwą do zaakceptowania przez ludzi o odmiennych poglądach na wolność, równość i sprawiedliwość społeczną.

Z drugiej strony, Zasada 1 będzie obca (a Zasada 2 zbyteczna) dla tych osób, których poglądy opierają się na aksjomacie dobra ogółu,

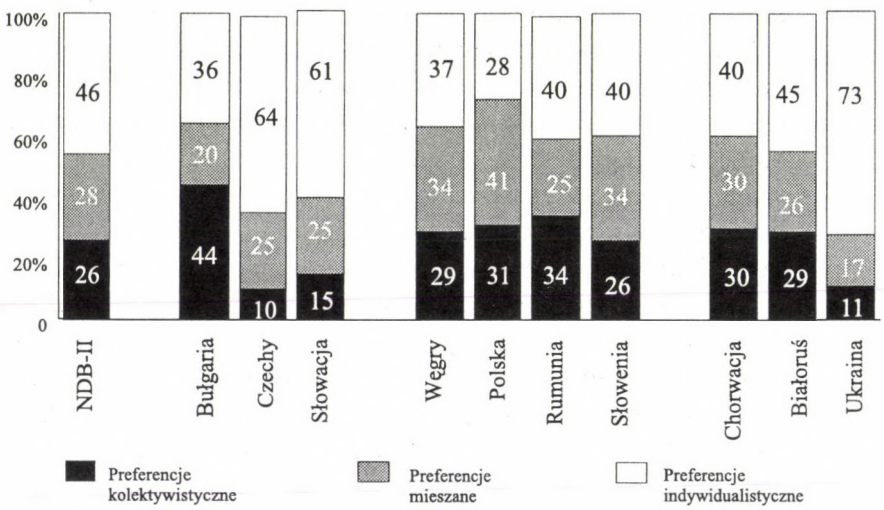
---

[18] Zob. Lindbeck i Weibull [24].

[19] Spośród wielu dzieł na ten temat wymienić warto kilka najbardziej znaczących: Berlin [5], Buchanan [6], Nozick [29], Rawls [30] oraz Sen [33] i [34]. Obszerny przegląd dyskusji nad dylematami filozoficznymi współczesnego państwa dobrobytu znaleźć można w pracy Culpitt'a [10]. Mimo że autor jest zwolennikiem zachowania status quo, to jednak w swej pracy w zrównoważony sposób przedstawił zarówno argumenty „za", jak i „przeciw".

oznaczającym **podporządkowanie** osób indywidualnych interesom danej zbiorowości, którą może być naród, rasa lub klasa społeczna czy też ich podporządkowanie określonej doktrynie religijnej. Zdaję sobie sprawę, że zaproponowane tutaj zasady reformy sfery socjalnej różnią się zasadniczo od wszelkich innych propozycji, jakie ewentualnie mogłyby wynikać ze wspomnianego aksjomatu „dobra ogółu".

Rysunek 1
Indywidualizm a kolektywizm



Respondenci wybierali pomiędzy możliwościami „indywidualistycznymi" a „kolektywistycznymi" w zakresie czterech zagadnień. Przyjęte definicje: indywidualista = trzy lub cztery wybory indywidualistyczne; człowiek o preferencjach mieszanych = dwa wybory indywidualistyczne i dwa kolektywistyczne; kolektywista = trzy lub cztery wybory kolektywistyczne.

Ź r ó d ł o: Rose i Haerpfer [31], s. 71

W świetle wyżej przedstawionych argumentów interesujące są wyniki badania opinii publicznej przeprowadzonego w roku 1992 przez profesora Richarda Rose'a w ramach projektu „Nowe Demokracje". Na podstawie odpowiedzi na cztery pytania badacze próbowali określić, czy poglądy respondentów są bliższe indywidualistycznej, czy też zbiorowej koncepcji świata. Rezultaty przedstawione zostały na rysunku 1. We wszystkich krajach, z wyjątkiem Bułgarii i Polski, więcej ludzi było skłonnych przyjąć koncepcję indywidualistyczną niż zbiorową. W trzech krajach aż dwie trzecie ludności pre-

ferowało indywidualizm. Znaczna była również liczba odpowiedzi niejednoznacznych. Co prawda przyjęte w omawianym sondażu definicje nie odpowiadają ściśle przyjętym w tej pracy, niemniej jednak warto zwrócić uwagę na fakt, iż idea suwerenności i odpowiedzialności indywidualnej odgrywa ważną rolę w systemie wartości znacznej części ludności krajów postsocjalistycznych.

4
Pożądane cechy instytucji oraz mechanizmów koordynacji

W naszych rozważaniach dotyczących ogólnych zasad reformy przechodzimy teraz na kolejną płaszczyznę. W trakcie reformy likwidacji lub zmianom ulegną stare instytucje i mechanizmy koordynacji, w miejsce poprzednich reguł gry ustanowione zostaną nowe. Zasady 3 – 7 dotyczą cech, jakie powinny mieć nowe instytucje, mechanizmy i zasady. Część z nich wynika bezpośrednio z Zasad 1 i 2, lecz wiele istotnych elementów wymaga odrębnego potraktowania.

Zasada 3 (konkurencja): Likwidacji ulec musi prawie całkowity monopol własności i kontroli państwowej. Musi istnieć konkurencja między różnymi formami własności i mechanizmami koordynacji.

Zasada 3 nie zawiera konkretnych zaleceń co do proporcji ilościowych. Nie precyzuje ona, jakie powinny być udziały sektorów państwowego i niepaństwowego. W każdym razie sektor prywatny powinien osiągnąć takie rozmiary, które umożliwią przełamanie odczuwanej przez podmioty sektora państwowego świadomości monopolu i wyeliminowanie możliwości dyktowania warunków konsumentowi przez producenta (państwo opiekuńcze). Na korzyść konkurencji przemawiają argumenty dotyczące efektywności (zobacz Zasada 4), jednak głównym źródłem, z którego zostanie tutaj wyprowadzona Zasada 3, jest zasada suwerenności. Konkurencja daje obywatelom możliwość wyboru. Jeśli nie odpowiada im jakość usług świadczonych przez instytucje państwowe, wówczas mogą skorzystać z usług sektora prywatnego.

Poważną konsekwencją przetrwania systemu socjalistycznego w sektorze socjalnym jest bezbronność obywateli w wielu ważnych dziedzinach, pomimo że decyzje nie są już podejmowane przez Politbiuro, ale przez bardziej reprezentatywne „władze państwowe". Wielkość nakładów na opiekę zdrowotną i wysokość dochodów osób starszych zależy obecnie od skłóconych partii przyjmujących dla popularności różne postawy polityczne oraz od układu sił różnych lobbies i grup biurokratów dogadujących się za kulisami sceny politycznej. Zasada 3 usiłuje przekazać o wiele większą część decyzji w tych sprawach w ręce osób bezpośrednio zainteresowanych. Niech przynajmniej w odniesieniu do znacznej części tych wydatków sami zainteresowani decydują indywidualnie, ile chcą wydać na ochronę zdrowia własnego i swojej rodziny, w jaki sposób chcą się zabezpieczyć materialnie na starość itd. Tak może się stać, jeśli część funduszy przeznaczonych na wydatki socjalne zostanie uwolnionych od mechanizmu biurokratycznego, tzn. przestaną one podlegać państwowej redystrybucji opartej na wysokich podatkach, zaś w zamian za to o ich przeznaczeniu będą decydowały samodzielnie gospodarstwa domowe, osoby indywidualne oraz mechanizmy rynkowe.

Zasada 3 usiłuje otworzyć każdy dział sektora socjalnego dla prywatnej przedsiębiorczości motywowanej chęcią osiągania zysku. Wielce pożądane byłoby pojawienie się na szeroką skalą prywatnych szpitali, klinik, laboratoriów, przedszkoli, domów spokojnej starości itd. zakładanych od podstaw lub powstających z prywatyzowanych instytucji państwowych. Komercyjne towarzystwa ubezpieczeniowe należy zachęcać do ekspansji także na rynku ubezpieczeń emerytalnych i zdrowotnych.

Obok czysto państwowych oraz czysto komercyjnych instytucji prywatnych pozostaje mnóstwo miejsca dla niepaństwowych organizacji o charakterze non-profit, których założycielami mogą być różne towarzystwa, fundacje, kościoły, organizacje zawodowe, wielcy pracodawcy, zrzeszenia mniejszych pracodawców itd. Wynikającymi z Zasady 2 (solidarności) zadaniami podzielić się mogą instytucje państwowe, organizacje typu non-profit oraz prywatne organizacje charytatywne.

Zwolennicy całkowitego upaństwowienia sektora socjalnego argumentują, że ludzie pragną przede wszystkim bezpieczeństwa i państwo musi im je zapewnić. Według mnie jest to błędna argumentacja. Zarówno wyrafinowane dzieła na temat niepewności, jak i zdrowy rozsądek wskazują na prostą zasadę: nigdy nie wkładaj wszystkich

jajek do jednego koszyka. W języku teorii portfela inwestycyjnego mówilibyśmy o dywersyfikacji. Wielkim błędem mogłoby się na przykład okazać powierzenie wszystkich przeznaczonych na emeryturę oszczędności jednemu prywatnemu funduszowi emerytalnemu. Gdyby ów fundusz zarządzał pieniędzmi nieuczciwie lub nierozsądnie, wówczas ubezpieczony znalazłby się w poważnych tarapatach. Identyczne problemy mogą się pojawić, jeśli wszystko zawierzymy państwu. W momencie odchodzenia na emeryturę rządzące akurat władze polityczne przyznając emeryturę mogą na przykład zignorować kwestię tego, jaką kwotę w postaci składek ubezpieczeniowych dany obywatel uprzednio odprowadził[20]. Może też dojść do uszczuplenia emerytury wskutek wywołanej niewłaściwymi działaniami politycznymi inflacji czy też wskutek przyjęcia takich zasad indeksacji, które obniżą realną wartość świadczeń (zobacz tabela 3). Najkorzystniejsze są zatem te propozycje reform, które opierając się na zasadzie kilku „filarów", dopuszczają równoległe korzystanie z różnych systemów ubezpieczeń emerytalnych[21]. Podobne, oparte na kilku „filarach" koncepcje potrzebne będą do rozwiązania problemu finansowania opieki zdrowotnej oraz kilku innych segmentów sektora socjalnego.

Opinie społeczne co do tego, które filary czy też jakie ich kombinacje należy preferować, są bardzo zróżnicowane. Przedstawione w tabeli 4 rezultaty wspomnianego wcześniej badania węgierskiej opinii publicznej dobrze ukazują zróżnicowanie opinii. Istnieje niebezpieczeństwo, że procedury parlamentarne oparte na zasadzie większości głosów doprowadzą do przeforsowania takich reform, wskutek których dominować będzie jedna forma własności i/lub jedna forma kontroli. (Na przykład może dojść do zachowania **status quo**,

---

[20] Tak właśnie dzieje się obecnie w większości państw postsocjalistycznych. Finansowanie systemu z bieżących składek, ciągłe zmiany zasad i tendencje do zrównania emerytur doprowadziły do tego, że korelacja między wysokością emerytur a składkami odprowadzonymi podczas aktywności zawodowej jest bardzo niska.

[21] Wspaniały przegląd obecnej sytuacji i dobrze przemyślane propozycje znaleźć można w raporcie Banku Światowego zatytułowanym: *Averting the Old Age Crisis* [3]. Najnowsze projekty opracowane przez rząd czeski oraz węgierskie Ministerstwo Finansów są również oparte na kilku „filarach". [Podobnie jak polski projekt reformy systemu emerytalnego przyjęty przez Parlament w 1997 roku – przyp. tłum.]. Krytyczną ocenę wspomnianego raportu Banku Światowego zawiera praca Beattie i McGillivray [4], a odpowiedź na nią praca głównego autora raportu – James'a [17]. Propozycje Banku Światowego zostały przeanalizowane i skrytykowane również w pracy Diamonda [12].

Tabela 3
Realna wartość emerytur w Czechach i na Węgrzech

Kraj	(1990=100)				
	1991	1992	1993	1994	1995
Czechy	82,9	81,2	76,9	77,5	82,2
Węgry	92,4	87,8	84,6	86,5	77,4

Źródło: Dla Czech: Klimentová [18], wykres 3; dla Węgier: „Figyelő", 11 lipca 1996.

Tabela 4
Wybory instytucjonalne: poparcie dla „państwa", „rynku" i „rozwiązań mieszanych" (procentowo)

Rozwiązania	Finansowanie		
	Szkolnictwa wyższego	Opieki szpitalnej	Emerytur
Scentralizowane państwo	42,1	35,5	21,4
Koncepcje mieszane	43,5	44,1	56,6
Rozwiązania rynkowe	12,1	17,9	18,5
Niezdecydowani	2,2	2,5	3,5
Ogółem	100,0	100,0	100,0

Instytut badawczy TÁRKI przeprowadził badanie reprezentacyjne w celu zbadania stopnia poinformowania społeczeństwa węgierskiego o związku między usługami socjalnymi a podatkami, a także w celu poznania preferencji dotyczących różnych możliwości instytucjonalnych. Próbka obejmowała około 1000 osób. W tabeli przedstawiono trzy możliwości, z których pierwsza oznacza zachowanie status quo, tzn. prowadzenie i finansowanie sektora socjalnego przez państwo lub przez półrządowe instytucje. Trzecia przedstawia koncepcję zdecentralizowanego i w dużym stopniu sprywatyzowanego sektora socjalnego. Druga natomiast oznacza rozwiązanie oparte na wielofilarowym systemie instytucji.
Źródło: Csontos, Kornai i Tóth [9], tabela 4.

czyli dominacji sektora państwowego, lub też wręcz przeciwnie – do przeforsowania szybkiej i radykalnej, całkowitej prywatyzacji). Sądzę, że zgodnie z Zasadą 1 nie wolno narzucać obywatelom żadnego konkretnego rozwiązania. Niech obywatele wybierają samodzielnie, przynajmniej w takim zakresie, w jakim jest to możliwe. Wskazane byłoby powstanie swego rodzaju „menu" różnorodnych form własności oraz mechanizmów kontroli i koordynacji, spośród których obywatele mogliby swobodnie wybierać. Obywatele powinni mieć możliwość eksperymentowania, uczenia się na podstawie własnych i cudzych doświadczeń oraz prawo swobodnej zmiany opinii. Jest to kolejny powód, dla którego w sektorze socjalnym potrzebna jest konkurencja. Jej obecność umożliwia bowiem dokonywanie wyborów nie tylko za pośrednictwem skomplikowanych, pełnych napięć procesów

politycznych, lecz także bezpośrednio – poprzez wybory dokonywane na rynku przez gospodarstwa domowe.

Zasada 4 (bodźce): Muszą pojawić się formy własności i kontroli promujące efektywność.

Ta zasada jest tak oczywista, że prawie nie wymaga argumentacji. Jedynym powodem jej wyodrębnienia i wyraźnego podkreślenia jest fakt, że politycy i akademicy broniący **status quo** w sektorze socjalnym często o niej zapominają.

Bodźce do efektywności (i tu właśnie tkwi podstawowa różnica w porównaniu z poprzednią praktyką) istnieć muszą również po stronie popytu. Bodźcom takim podlegać powinni obywatele – **odbiorcy** różnego rodzaju usług socjalnych. Oznacza to, że usługi te nie powinny być darmowe, zaś wyjątki od tej reguły w miarę możliwości jak najrzadsze. Zamiast subsydiów państwowych, sztucznie obniżających ceny poniżej poziomu rynkowego, istnieć powinien system celowej pomocy państwowej (na przykład w formie bonów) skierowanej do osób naprawdę potrzebujących (zgodnie z zasadą solidarności)[22]. Nawet jeśli państwo lub ubezpieczyciel pokrywa większość kosztów usługi, obywatel powinien zawsze wnosić jakąś opłatę, tak aby miał świadomość, że świadczona na jego rzecz usługa nie jest darmowa.

Wprowadzenie właściwych bodźców po stronie popytu obejmuje również stworzenie bodźców do efektywności w instytucjach ubezpieczeniowych w dużym stopniu finansujących świadczone usługi. Jest to jeden z argumentów przeciwko monstrualnemu rozrostowi zcentralizowanych państwowych instytucji ubezpieczeń zdrowotnych i emerytalnych. Tam gdzie nie ma konkurencji, nie może być mowy o silnych bodźcach do efektywności i oszczędności.

Identyczne argumenty dotyczą strony podażowej – instytucji świadczących usługi zdrowotne i edukacyjne, zapewniających opiekę nad dziećmi, nad osobami w podeszłym wieku itd. Komentując Zasadę 3 przytoczyłem suwerenność indywidualną jako argument na rzecz konkurencji. Nikt nie powinien być zdany na łaskę jednej monopolistycznej organizacji. Konkurencja przynosi również inne korzyści,

[22] Trwa debata nad pozytywnymi i negatywnymi konsekwencjami stosowania bonów jako formy świadczeń społecznych. Przegląd tej debaty znaleźć można u Culpitt'a [10].

wymuszając poprawę jakości, rozwój technologiczny, wprowadzanie innowacji i nowinek naukowych, a także redukcję kosztów[23].

Kolejna kwestia związana jest z wyborem najkorzystniejszej formy akumulacji i wykorzystania „rezerw socjalnych". Można tu wyróżnić dwa skrajnie odmienne systemy. Pierwszy z nich stosowano konsekwentnie w socjalizmie, gdzie emerytury, renty i wszelkie inne usługi socjalne świadczone były w ramach znacjonalizowanego systemu finansowanego z bieżących wpływów. Od gospodarstw domowych nie oczekiwano oszczędzania w celu zapewnienia sobie bezpieczeństwa finansowego. W zamian za to zmuszano je do płacenia wysokich podatków przeznaczonych na finansowanie zarówno wszelkich usług socjalnych, jak i wszelkich inwestycji państwowych. Skutkiem totalnej centralizacji była niska efektywność, i to nie tylko w sferze socjalnej. To samo – jak wiadomo – dotyczyło również decyzji inwestycyjnych i ich realizacji.

Z drugim, skrajnie odmiennym systemem, mielibyśmy do czynienia wówczas, gdyby zadanie akumulacji rezerw pozostawić wyłącznie gospodarstwom domowym. Każde z nich lokowałoby swoje rezerwy w portfelu złożonym z kilku różnych aktywów. Część rezerw byłaby na przykład przetrzymywana w formie lokat w bankach i funduszach powierniczych, część byłaby wpłacana w formie składek towarzystwom ubezpieczeniowym i funduszom emerytalnym itd. Z kolei sektor finansowy, tzn. rynek kredytowy i kapitałowy, wykorzystywałyby te olbrzymie oszczędności do finansowania inwestycji w zdecentralizowany tym razem sposób.

Przedstawione możliwości stanowią dwa skrajne przypadki całkowicie scentralizowanego i całkowicie zdecentralizowanego mechanizmu alokacji kapitału. Ten drugi mechanizm ma wiele pozytywnych cech, niemniej jednak przypuszczalnie zawsze istnieć będzie zapotrzebowanie na inwestycje publiczne finansowane z podatków

[23] Zdaję sobie sprawę, że ubezpieczyciele i organizacje świadczące usługi socjalne – zarówno instytucje komercyjne, nastawione na zysk, jak i niepaństwowe organizacje o charakterze non-profit – mogą próbować obniżać koszty kosztem ubezpieczonych (potrzebujących wsparcia osób chorych, starszych i dzieci). Jednakże to samo niebezpieczeństwo dotyczy instytucji państwowych, kontrolowanych przez państwo – chyba że sektor państwowy cierpi na nadmiar pieniędzy. Niepohamowany wzrost kosztów w porównaniu do oszczędności, odbywający się kosztem odbiorców usług socjalnych, stanowi jeden z najpoważniejszych problemów sektora socjalnego. Wiąże się z nim wiele trudnych pytań. Nie czuję się kompetentny do udzielania na nie wyczerpujących odpowiedzi. Wymagałoby to zresztą osobnej pracy.

(np. inwestycje w infrastrukturę lub w inne dobra publiczne)[24]. Z wielkiej, historycznej rywalizacji między systemem socjalistycznym a kapitalistycznym wypływa jednoznaczny wniosek: system, w którym dominują inwestycje zdecentralizowane oparte na własności prywatnej i konkurencji, jest bardziej efektywny niż system, w którym przeważa centralizacja i własność państwowa. Rezerwy odłożone na wypadek choroby, utraty pracy, wypadku czy też po prostu na jesień życia, stanowią na tyle dużą część oszczędności globalnych, że nie można ich tak po prostu oddać w ręce biurokracji. Przeważająca część tej olbrzymiej kwoty musi być wykorzystana w zdecentralizowany sposób. Z przedstawionego rozumowania wypływa wniosek, że Zasada 4 (bodźce do efektywności) dostarcza kolejnych ważkich argumentów na korzyść Zasady 3 – upowszechnienia konkurencji i rozwoju instytucji niepaństwowych.

Zasada 5 (nowa rola państwa): Najważniejsze funkcje państwa w sektorze socjalnym to tworzenie ram prawnych, nadzór nad instytucjami niepaństwowymi oraz zapewnienie pomocy i bezpieczeństwa w sytuacjach skrajnych, ostatecznych. Państwo musi ponosić odpowiedzialność za zapewnienie każdemu obywatelowi dostępu do podstawowego wykształcenia i opieki zdrowotnej.

Dyskusja nad tym, czy rola państwa winna być „duża" czy „mała", albo czy państwo powinno wycofać się z sektora socjalnego, czy też w nim pozostać, byłaby zupełnie bezproduktywna. Niezbędna jest natomiast radykalna transformacja roli państwa. Dokonajmy krótkiego przeglądu funkcji państwa w ramach zreformowanego sektora socjalnego.

– Stanowiąc niezbędne nowe prawo i pilnując jego poszanowania, państwo stoi na straży legalności funkcjonowania sektora socjalnego. Niezmiernie istotne jest, aby obywatele mieli możliwość dochodzenia swoich praw przez sądem w sytuacji, gdy zostały one naruszone przez rząd bądź administrację, ubezpieczycieli, szpitale, lekarzy, domy spokojnej starości czy inne podmioty.

– Państwo musi powołać odpowiednie organa sprawujące nadzór nad sektorem socjalnym i jego poszczególnymi elementami (opieką zdrowotną, systemami ubezpieczeń zdrowotnych, ubezpieczeń emery-

[24] W publikacjach ekonomicznych toczyła się drobiazgowa dyskusja nad sytuacjami, w jakich uzasadnione jest planowanie, finansowanie i/lub realizacja projektów inwestycyjnych przez państwo.

talnych itd.). Uzupełniać je powinny rozmaite zrzeszenia stojące na straży praw pacjenta, emeryta itp., a także prasa i całe „społeczeństwo obywatelskie".

– Państwo powinno gwarantować bezpieczeństwo oszczędności powierzonych przez obywateli instytucjom ubezpieczeniowym i funduszom emerytalnym[25].

– Jak już wspomniano, wskazany byłby udział organizacji niepaństwowych w realizacji zasady solidarności. Niemniej jednak nieunikniony jest znaczny udział państwa. Nie zgadzam się ze zwolennikami ukrywania tych sum pomiędzy innymi wydatkami publicznymi, tak aby wyborcy ich nie zauważyli[26]. Trzeba otwarcie mówić, że z pieniędzy uzyskanych od podatników finansowana jest pomoc państwowa dla osób potrzebujących.

– Zadeklarowanie odpowiedzialności państwa za zapewnienie podstawowej edukacji i podstawowej opieki zdrowotnej wiąże się z konkretnym pytaniem o sposób wypełnienia tej deklaracji i o instytucje, które miałyby się tym zająć. Przy tym nie jest ani wykluczony, ani tym bardziej wymagany udział instytucji będących własnością państwa lub przez nie kontrolowanych, ani też udział budżetu państwa w pokrywaniu kosztów wspomnianych usług.

Z wyżej przedstawionych propozycji wynika jasno, że artykuł nie jest propozycją programu **laissez-fairyzmu**. Przedstawione tu koncepcje nie zwalniają państwa od odpowiedzialności za sektor socjalny, mimo że większość zadań ma być wykonywanych przez organizacje oparte na własności prywatnej i instytucje o charakterze nonprofit powołane przez różne społeczności, zaś podstawowym mechanizmem koordynacji ma być rynek, a pozytywnych bodźców dostarczać ma konkurencja. Wszystko to musi się odbywać w zgodzie ze

---

[25] Prawdopodobnie można by powołać swego rodzaju niepaństwowe lub quasi-państwowe instytucje reasekuracyjne, które zapewniałyby ubezpieczonym stosowną ochronę na wypadek upadłości danego ubezpieczyciela. Taki system byłby całkowicie wystarczający wówczas, gdyby państwo zapewniało „ostateczną" gwarancję, „ostatnią deskę ratunku" na wypadek, gdyby instytucje reasekuracyjne nie były w stanie pokryć strat. Funkcja „ostatecznego ubezpieczyciela" wiązałaby się oczywiście z pewnym obciążeniem finansowym, ale bez porównania mniejszym niż finansowanie całego sektora socjalnego.

[26] Większość ludzi odczuwa solidarność ze społeczeństwem. Kilkakrotnie już przywoływane badanie węgierskiej opinii publicznej (Csontos, Kornai i Tóth [9]) ujawniło na przykład, że wielu respondentów nie mających dzieci, skłonnych jest płacić podatek przeznaczony na dofinansowanie szkolnictwa wyższego.

stworzonym przez państwo prawem i pod nadzorem państwa oraz „społeczeństwa obywatelskiego". Państwo musi również udostępnić swoje zasoby, jeśli zaistnieje taka konieczność.

Wyczerpująco wyjaśnione zostały przez ekonomistów najróżniejsze przypadki określane mianem błędnego funkcjonowania rynku [ang. *market failure* – przyp. tłum.]. W takich przypadkach uzasadniona jest ingerencja państwa, o ile tylko nie grozi ona jeszcze większym zamieszaniem[27].

W wielu przypadkach jednak jest to kwestia oceny relatywnego ryzyka wystąpienia obu rodzajów „niepowodzeń". Jest to jedna z przyczyn, dla których w pracy bez odpowiedzi pozostaje pytanie o to, jak duża powinna być ta część sektora socjalnego, która jest albo własnością państwa, albo podlega jego bezpośredniej kontroli. Jeśli społeczeństwo wyrazi na drodze politycznej życzenie, aby część finansowego zabezpieczenia na starość pochodziła nadal z państwowego systemu emerytalnego lub aby szpitale pozostały własnością państwa itd., to – o ile tylko będzie ono również skłonne płacić przeznaczone na te cele podatki – jego wola powinna być uszanowana. Ten drugi warunek (gotowość do podjęcia stosownego obciążenia podatkowego) prowadzi do kolejnej zasady.

Trwające w krajach postsocjalistycznych dyskusje nad reformą sektora socjalnego dotyczyły głównie Zasad 3 i 5. Tak jak w każdej ważkiej debacie publicznej opinie były bardzo zróżnicowane, niemniej jednak stopniowo wyłonił się dość klarowny obraz. W kilku kluczowych kwestiach różni się on zasadniczo od przedstawionych tutaj propozycji. Przykładowo u podstaw owych poglądów leży pragnienie zachowania roli państwa i instytucji państwowych w takiej formie, jaka wykształciła się przed przewrotem politycznym, który nastąpił w latach 1989–90. W myśl owych opinii w systemie emerytalnym nadal dominowałby scentralizowany system państwowy prowadzony na zasadzie finansowania z bieżących wpływów. Państwowa służba zdrowia cieszyłaby się nadal praktycznie monopolistyczną pozycją, opieka zdrowotna byłaby wciąż finansowana przez państwo itd. Dla uzasadnienia tych postulatów wysuwa się dwa podstawowe argumenty. Pierwszy z nich jest natury etyczno-politycznej. Ponieważ

[27] Teoria wyboru publicznego i przeprowadzone badania nad biurokracją (zobacz: Buchanan i Tullock [7], Niskanen [27] oraz Tullock [37]) precyzują warunki zaistnienia różnych form niepowodzeń w działalności rządu [ang. *government failure* – przyp. tłum.] i ich konsekwencje.

rynek nie umiał zadbać o uboższe warstwy społeczne, zatem powszechne świadczenia państwowe to jedyna skuteczna, humanitarna możliwość. Drugi argument dotyka kwestii ekonomicznych. Koszt prowadzenia organizacji w ramach sektora socjalnego jest niższy gdy są one duże i scentralizowane i gdy społeczeństwo nie musi pokrywać kosztów konkurencji i zysku osiąganego przez właścicieli prywatnych.

Zgodnie z przyjętym w pracy neutralnym podejściem, powstrzymam się w tym miejscu od dalszych rozważań nad dwiema przedstawionymi możliwościami i od ich oceny. Odpowiednie wnioski można wyciągnąć z zaprezentowanych zasad.

Zasada 6 (przejrzystość): Związek między świadczonymi przez państwo usługami socjalnymi a przeznaczonymi na ich finansowanie podatkami musi być przejrzysty i zrozumiały dla obywateli. Działania reformatorskie muszą być poprzedzone otwartą i rzeczową debatą publiczną. Politycy i partie polityczne muszą zadeklarować swoją politykę wobec sektora socjalnego i proponowane przez siebie metody jego finansowania.

Zasada 6 składa się z trzech części. Pierwsza z nich jest rezultatem uświadomienia sobie poważnego problemu: obywatele często nie zdają sobie sprawy z tego, iż koszty usług świadczonych przez państwo opiekuńcze faktycznie ponoszą oni sami, jako podatnicy. Na całym świecie zależność między podatkami a wydatkami budżetowymi nie jest zbyt dobrze rozumiana lub też pojmowana jest opacznie. Jednakże stopień iluzji finansowej nigdzie nie jest tak znaczny, jak w społeczeństwach postsocjalistycznych, które przez całe dziesięciolecia poddawano indoktrynacji ideą „darmowej" opieki zdrowotnej czy też „darmowej" edukacji[28]. Opór wobec idei zdecentralizowanego sektora socjalnego zanika w momencie gdy obywatele uświadamiają sobie, że to podatnik ponosi koszty wszelkich „darmowych" świadczeń i potrafią właściwie oszacować wielkość tego obciążenia. Obywatele muszą uświadomić sobie, że mają na drodze politycznej możliwość wyboru jednej z dwóch form finansowania za-

[28] Przywoływane już kilka razy badanie społeczeństwa węgierskiego (Csontos, Kornai i Tóth [9]) ujawniło na przykład, że jedynie 20% respondentów potrafiło z dokładnością do ±25% oszacować wielkość faktycznego obciążenia podatkowego wynikającego z pozornie darmowej państwowej opieki zdrowotnej. Cała reszta respondentów albo udzielała odpowiedzi dalekich od prawdy, albo w ogóle nie potrafiła jej udzielić.

równo sektora socjalnego jako całości, jak i poszczególnych jego segmentów z osobna (emerytury, opieka zdrowotna, opieka nad dziećmi, zasiłki socjalne itd.). Albo poprzez „podatki płacone przez gospodarstwa domowe → budżet państwa → państwowe usługi socjalne", albo (na przykład) poprzez „składki ubezpieczeniowe płacone przez gospodarstwa domowe → ubezpieczyciel → usługi socjalne finansowane przez ubezpieczyciela".

Trwa również ożywiona dyskusja nad tym, w jakiej formie w państwie demokratycznym wyłoniony w wyborach parlament i rząd powinny się konsultować ze społeczeństwem **przed** wprowadzeniem reform. Dotyczy to szczególnie tych grup społecznych, których reforma bezpośrednio dotyka. Odpowiedź jest uzależniona od wielu czynników, między innymi od tego, czy sytuacja wymaga natychmiastowych działań rządu. Reforma sektora socjalnego nie jest pojedynczym działaniem o charakterze krótkookresowym. Nie jest ona wprowadzana w celu zapobieżenia katastrofie gospodarczej ani też w celu przełamania ostrego kryzysu. Oznacza ona bardzo mozolne i długotrwałe kształtowanie społeczeństwa i relacji między obywatelami a państwem. Dlatego właśnie druga część Zasady 6 stwierdza konieczność publicznego rozpatrywania propozycji tak niesłychanie ważnych reform i zapewnienia wszystkim uczestnikom tej debaty dostępu do niezbędnych informacji.

W ten sposób przechodzimy do trzeciej części Zasady 6, która mówi o nieodzownej przejrzystości wyboru politycznego. Faktycznie partie rzadko w jasny, przejrzysty sposób prezentują swoje pomysły dotyczące sektora socjalnego, a to dlatego, że albo same jeszcze ich dobrze nie przemyślały, albo też chcą ukryć swe prawdziwe zamiary[29]. Artykuł nie należy do sfery ekonomii politycznej ani też do teorii wyboru publicznego. Nie zajmuje się on kwestiami typu: dlaczego coś jest tak, a nie inaczej i czy w ogóle można to zmienić. Za to zgodnie ze swoim normatywnym charakterem prezentuje określone zasady w formie wymagań. Adresatem Zasady 6 jest „lepsza połowa" każdego polityka: jeśli chcesz być uczciwy wobec wyborców, mów im szczerze o tym, co zamierzasz zrobić w sprawie rent i emerytur, opieki zdrowotnej i innych usług socjalnych. Zasada 6 skierowana

[29] Całkowite lekceważenie Zasady 6 było jedną z kluczowych cech systemu socjalistycznego. W porównaniu z nim system demokratyczny poczynił w tym względzie wielkie postępy. W praktyce jednak, w demokracji parlamentarnej Zasada 6 nie jest przestrzegana aż tak konsekwentnie jak mogłoby się wydawać.

jest również do akademickich badaczy tego zagadnienia, moich kolegów i mnie samego. Nie zależy nam na popularności, nie kandydujemy w żadnych wyborach. Naszym zadaniem jest zbadanie i zaprezentowanie korzyści i kosztów społecznych związanych z alternatywnymi koncepcjami sektora socjalnego. I wreszcie Zasada 6 adresowana jest do obywateli. Radzi im ona, aby starali się na podstawie programów partyjnych i oświadczeń polityków odkryć ich prawdziwe zamiary wobec sektora socjalnego i aby brali je pod uwagę podczas głosowania.

Skoro już o tym mowa, niezwykle trudno jest nie tylko poznać prawdziwe intencje polityków, lecz także podjąć decyzję na kogo głosować. Głosując bowiem na partię czy na polityka, wyborca wybiera spośród oferowanych mu „pakietów polityk". Wyborca głosujący na A, a nie na B, być może podejmuje taką decyzję, ponieważ bardziej odpowiada mu polityka gospodarcza, prawna, zagraniczna itd. prowadzona przez A, choć jednocześnie bliższa jest mu polityka wobec sektora socjalnego prowadzona przez B[30].

Przedstawione tu dylematy, przed którymi zmuszony jest stanąć wyborca, dostarczają kolejnych argumentów na korzyść Zasad 1, 3 i 5 – redukcji ulec musi zakres usług socjalnych regulowanych przez polityków.

Zasada 7 (wymagania czasowe wobec programu reform): Trzeba zapewnić dość czasu, aby mogły rozwinąć się nowe instytucje sektora socjalnego i aby obywatele mogli się zaadaptować do nowej sytuacji.

W zreformowanym sektorze socjalnym będzie działać wiele instytucji zupełnie nieznanych w systemie socjalistycznym. Niektóre z nich będą zakładane od podstaw, jak np. nowe prywatne kliniki i szpitale czy też nowe niepaństwowe fundusze emerytalne. Z kolei inne powstaną wskutek zmiany formy własności uprzednio państwowych organizacji. Przykładem może tu być zespół lekarski przeprowadzający operację w szpitalu publicznym na podstawie umowy wynajmu. Według mnie, zwolennicy reformy nie mogą pozostawić rozwoju tych nowych podmiotów spontanicznym procesom, a to z wielu powodów.

[30] Rozważania nad możliwymi rozwiązaniami tego problemu poprzez system referendów rozstrzygających najważniejsze kwestie prawne wykraczałyby poza zakres tej pracy. Z wyjątkiem kilku państw, demokratyczne konstytucje dopuszczają podejmowanie decyzji politycznych poprzez referendum jedynie w wyjątkowych przypadkach.

Utworzenie nowych instytucji i transformacja starych wymaga rozważnego systemu nowych przepisów wynikających z ustawodawstwa i z regulaminów poszczególnych organizacji. Niektóre nowe organizacje wyłonią się z inicjatywy agencji rządowych. W pewnych przypadkach do uruchomienia procesu zmian konieczna będzie presja polityczna. Ktoś mógłby dodać, że – z definicji – zmiana roli **państwa** opiekuńczego nie może się dokonać bez udziału państwa. Podsumowując, wiele elementów ewolucyjnego procesu transformacji instytucjonalnej dokona się samoczynnie, niemniej jednak nie zaleca się oparcia procesu reform wyłącznie na owych spontanicznych zmianach[31].

Jednocześnie jestem przeciwny forsowaniu za wszelką cenę jak najszybszej reformy państwa opiekuńczego. Co prawda w niektórych sytuacjach kryzysowych rząd jest zmuszony do narzucenia bolesnego i niepopularnego naprawczego programu ekonomicznego. Program taki może zawierać pewne cięcia budżetowe oznaczające gwałtowny spadek wydatków socjalnych. Gruntowna reforma sfery socjalnej stanowi jednak zupełnie inny problem. Nie jest to kwestia zażegnania kryzysu wymagająca szybkich działań, lecz gruntowna transformacja społeczna, której nie wolno narzucać zbyt gwałtownego tempa. Zaprojektowanie rozsądnego programu reform i uzyskanie dla niego politycznego poparcia wymaga wiele czasu.

Kwestia poparcia politycznego została już poruszona w trakcie omawiania Zasady 6. Im lepiej rozumiane będą koszty reformy i prawdopodobne korzyści, jakie przyniesie ona społeczeństwu, tym bardziej będzie ono popierać reformę. W miarę możliwości należy dać obywatelom dużo czasu na zaadaptowanie się do nowej sytuacji. Prezentując Zasadę 2 zwrócono uwagę na problem zróżnicowania **zdolności adaptacyjnych** w społeczeństwie. Ze względu na ten fakt reformatorzy muszą wykazać wnikliwość, opanowanie i zrozumienie. Dla zilustrowania rozważmy jeden przykład – problem transformacji systemu emerytalnego.

W odniesieniu do młodszego pokolenia uzasadniona jest następująca koncepcja. Przed nimi długie, aktywne życie zawodowe. Niech młodzi ludzie i ich pracodawcy wpłacają na indywidualne konta określone kwoty przeznaczone na emeryturę i niech powierzą je sprawnym

[31] Te uwagi są zgodne z teorią innowacji instytucjonalnych i ewolucyjnym pojmowaniem historii przeobrażeń instytucji gospodarczych. (Por. Davis i North [11] oraz North [28].)

funduszom emerytalnym, które dobrze ulokują te pieniądze. We właściwym czasie otrzymywane przez nich emerytury będą rzeczywiście owocem indywidualnie zaoszczędzonych pieniędzy. Zgodnie z Zasadą 1 będzie wówczas istnieć ścisła zależność między zarobkami i skłonnością do oszczędzania a dochodem otrzymywanym po przejściu na emeryturę – zależność obejmująca cały okres życia[32].

Powyższych słów nie można oczywiście zaadresować do obecnych emerytów. Nie są oni w stanie zaadaptować się do nowego systemu emerytalnego. W ich przypadku państwo musi wypełnić zobowiązania podjęte przez poprzednie rządy[33]. Niezależnie od ustawowo zdefiniowanych zobowiązań państwa, także Zasada 2 (zasada solidarności) nakazuje społeczeństwu podtrzymywanie państwowego systemu emerytalnego finansowanego z bieżących dochodów, zaś osobom aktywnym zawodowo płacenie podatków przeznaczonych na emerytury państwowe.

Jak chodzi o ludzi w średnim wieku, proponuję dać im możliwość wyboru. Jeśli taka będzie ich wola, powinni mieć prawo przelania przypadających im narosłych należności z tytułu składek odprowadzonych do państwowego systemu emerytalnego (po odjęciu umiarkowanych kosztów konwersji) na indywidualny rachunek w dowolnie wybranym niepaństwowym funduszu emerytalnym.

Po tych spostrzeżeniach na temat reformy systemu emerytalnego powróćmy na bardziej ogólną płaszczyznę dyskusji. Pomoc osobom najbardziej poszkodowanym przez reformy – w takim zakresie, na jaki pozwala stan gospodarki – może złagodzić negatywne skutki wywołane zmianami i przyspieszyć proces adaptacji do nowych warunków. Jednakże ciągłej pomocy należy udzielać jedynie tym osobom, które rzeczywiście nie są w stanie się przystosować. Pomoc udzielana wszystkim innym powinna mieć charakter **tymczasowy.** (Na przykład osobom potrzebującym można tymczasowo udzielać rekompensaty z tytułu wzrostu cen wywołanego likwidacją dopłat do

[32] W trakcie omawiania Zasad 3 i 5 wspominałem już, że w mojej opinii niewłaściwe byłoby odmówienie od samego początku – nawet ludziom młodym – prawa do obejmującego wszystkich państwowego „filaru" emerytalnego, obok innych „filarów" ubezpieczeń emerytalnych. „Filar" państwowy powinien istnieć, jeśli tylko większość społeczeństwa ma dzięki niemu większe poczucie bezpieczeństwa i jednocześnie deklaruje chęć jego finansowania poprzez opodatkowanie. Niemniej jednak wskazane byłoby zmniejszenie udziału emerytur państwowych w całości dochodów emerytalnych.

[33] Moja opinia na ten temat została szczegółowo przedstawiona w pracy [20].

cen). Można stworzyć osobom potrzebującym łagodniejsze warunki na pewien czas, ale trzeba to zrobić w taki sposób, aby ludzie ci zdawali sobie sprawę, że są traktowani ulgowo jedynie przejściowo i dlatego muszą się przystosować.

5
Prawidłowe proporcje alokacji

Zasada 8 (harmonijny wzrost): Konieczne jest zachowanie właściwych proporcji pomiędzy środkami kierowanymi na inwestycje, które bezpośrednio stymulują wzrost gospodarczy, a środkami przeznaczanymi na funkcjonowanie i rozwój sektora socjalnego.

W ramach toczącej się debaty nad reformą sektora socjalnego wyróżnić można dwa skrajne stanowiska. Pierwsze uwypukla przede wszystkim koszty i straty związane z przekształceniami, a przy tym jakby zapomina, że najlepszym sposobem przezwyciężenia obecnych problemów jest trwały wzrost gospodarczy. Jakkolwiek dla ekonomisty stwierdzenie powyższe może wydawać się mniej lub bardziej banalne, jest ono uparcie ignorowane przez zwolenników zachowania **status quo** w zakresie państwa opiekuńczego. Czasami z lekceważeniem próbują oni oddalić od siebie elementarny argument ekonomiczny stwierdzający, że bez wystarczająco intensywnych inwestycji stymulujących trwały i dostatecznie szybki wzrost gospodarczy nieosiągalne jest podniesienie standardu życia społeczeństw postsocjalistycznych do przeciętnego poziomu życia na Zachodzie.

Zwolennicy drugiego skrajnego stanowiska mają całkowicie przeciwną wizję optymalnej proporcji między wydatkami socjalnymi a wydatkami inwestycyjnymi, bezpośrednio przyczyniającymi się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego – oczywiście na korzyść tych drugich. Analizy statystyczne obejmujące wiele krajów wykazały, że w długim okresie najszybszy wzrost gospodarczy odnotowywano w krajach Azji Południowo-Wschodniej, gdzie na cele socjalne wydaje się stosunkowo najmniej. Autorzy tych analiz albo pozostawiają zadanie wyciągnięcia wniosków samym czytelnikom z Europy Wschodniej, albo też jasno i otwarcie stwierdzają: jeśli chcecie dogonić Zachód, wzorujcie się na państwach Azji Południowo-Wschodniej.

Mnie, należącemu przecież do starszego pokolenia, ów fetysz wzrostu wydaje się znajomy. Jedno z haseł stalinowsko-chruszczowowskiej polityki gospodarczej brzmiało: „Jak najprędzej doścignijmy Zachód". Skutkiem tego była powszechnie stosowana strategia wzrostu wymuszonego, która doprowadziła do wypaczenia całej struktury gospodarczej. W rezultacie doszło między innymi do ignorowania pilnych potrzeb socjalnych[34]. Tego rodzaju wypaczenia doprowadziły do poważnych problemów wewnątrz systemu socjalistycznego, których konsekwencji do dziś nie przezwyciężono. Wielkim wstydem byłoby rozpoczynać to samo od nowa.

Odmienny wniosek wynika z międzynarodowych porównań opartych na relacji nie między wydatkami socjalnymi a **stopą** wzrostu gospodarczego, lecz między wydatkami socjalnymi a **poziomem** rozwoju gospodarczego. Wraz z rozwojem gospodarczym kraju rosną nakłady państwa na ochronę zdrowia, edukację, kulturę oraz opiekę nad dziećmi i osobami starszymi. Nie jest to zależność deterministyczna, gdyż wpływa na nią również wiele innych czynników: nastawienie polityczne kolejnych rządów, tradycje kulturalne danego kraju, itd. Niemniej jednak istnieje ścisły związek między ogólnym poziomem rozwoju gospodarczego a wielkością wydatków państwa na cele socjalne. Został on przedstawiony na rysunku 2 oraz w tabeli 5.

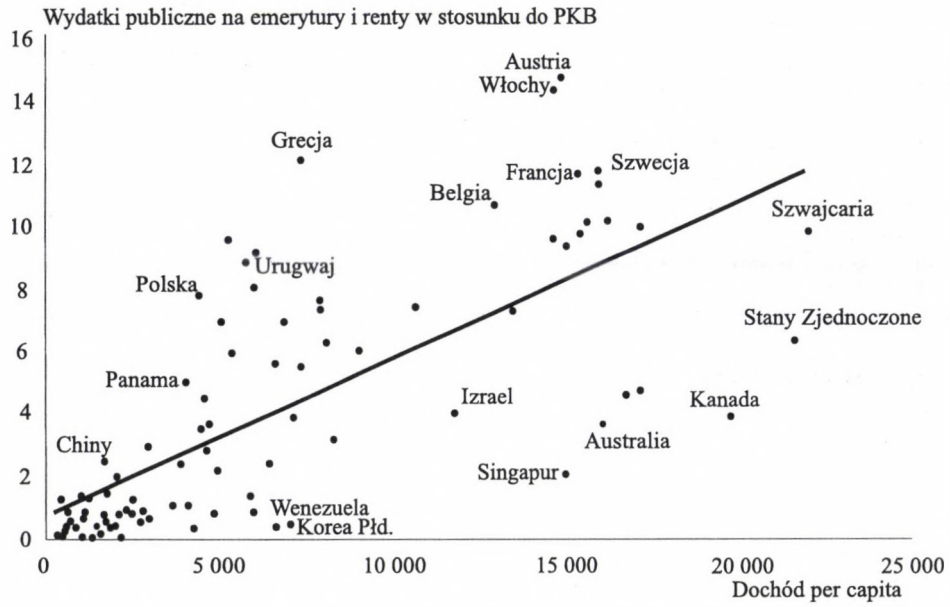
Odchylenia od właściwej proporcji między wydatkami socjalnymi a poziomem rozwoju gospodarczego mogą mieć charakter albo zbyt wysokich, albo zbyt niskich wydatków socjalnych. Jako swego rodzaju „zadośćuczynienie" za krzywdy okresu stalinowskiego niektóre kraje socjalistyczne w późniejszym etapie rozwoju gospodarczego dopuściły do szybkiego, nadmiernego wzrostu wydatków socjalnych. Władze państwowe skłonione paternalistyczną ideologią i potrzebą uspokojenia nastrojów społecznych podjęły znacznie większe zobowiązania niż na danym poziomie rozwoju gospodarczego były w stanie wypełnić. Niektóre kraje Europy Wschodniej, szczególnie Węgry, przeliczyły się nie tylko w zobowiązaniach państwa, lecz także w ich realizacji, wydając na cele socjalne znacznie więcej niż obiektywnie mogły. Dlatego właśnie w jednej z moich wcześniejszych prac nazwałem je „przedwczesnymi państwami dobrobytu"[35]. Pod tym względem najgłębiej pogrążyły się właśnie Węgry (zobacz tabela 6).

---

[34] Jakieś 24 lata temu opublikowane zostało moje opracowanie *Rush versus Harmonic Growth* (Kornai [19]) sprzeciwiające się owemu fetyszowi wzrostu.

[35] Por. Kornai [21].

Rysunek 2
Relacja między poziomem dochodu narodowego a wielkością wydatków państwa na emerytury i renty



Ze względu na ograniczoną ilość miejsca nie wszystkim zaznaczonym punktom zostały przypisane nazwy państw. Próbka obejmuje 92 kraje w latach od 1986 do 1992.
Źródło: Averting the Old Age Crisis [3], s. 42

Niezbędne jest przywrócenie właściwych proporcji poprzez dwojakiego rodzaju działania. Redukcji ulec muszą zobowiązania państwa i wynikające z nich najróżniejsze świadczenia. Jednocześnie trzeba stymulować wzrost gospodarczy.

Osobiście nie odważyłbym się zaproponować jakiejkolwiek ilościowej „złotej zasady" zapewniającej harmonijne proporcje. Dalsze zgłębianie tego zagadnienia w kontekście transformacji postsocjalistycznej byłoby ekscytującym zadaniem badawczym. Zasada 8 nie dostarcza co prawda jednoznacznych wskazań ilościowych, niemniej jednak stanowi przestrogę przed dopuszczaniem do wykrzywienia proporcji i przed fałszywymi hasłami politycznymi.

W tym miejscu warto odwołać się ponownie do Zasady 1. Jednym z powodów, dla których osobom indywidualnym trzeba powierzyć znacznie większy zakres decyzji gospodarczych, jest niepewność co do tego, czy planiści na szczeblu centralnym są w ogóle w stanie podjąć właściwe decyzje w sprawie owych fundamentalnych proporcji.

Tabela 5
Wydatki publiczne przeznaczone na emerytury

Kraj	Wydatki państwa na emerytury jako procent PKB	Wydatki państwa na emerytury jako procent wydatków budżetowych
Kraje niepostsocjalistyczne (średnie w grupach krajów wg poziomu dochodu narodowego)		
Kraje o niskich dochodach	0,7 (32)	3,9 (18)
Kraje w dolnej warstwie średnich dochodów	2,9 (29)	10,1 (16)
Kraje w górnej warstwie średnich dochodów	6,7 (20)	23,8 (13)
Kraje o wysokich dochodach	8,2 (23)	23,1 (20)
Kraje postsocjalistyczne		
Albania	6,3	14,4
Bułgaria	10,2	21,5
Czechy	8,3	-
Słowacja	9,3	18,0
Węgry	11,6	18,3
Polska	14,7	29,2
Rumunia	6,4	14,9
Rosja	6,0	-
Ukraina	7,1	14,8

Dane w pierwszej części tabeli odnoszą się do okresu 1985–92. Liczby w nawiasach oznaczają liczbę krajów, dla których dostępne są odpowiednie dane. Dane w drugiej części tabeli odnoszą się do roku 1992. Dla Rosji podano wielkość szacunkową.
Ź r ó d ł o: Dla krajów niepostsocjalistycznych: *Averting the Old Age Crisis*, raport Banku Światowego [3], s. 103. Dla krajów postsocjalistycznych: raport UNICEF [8], s. 96–97.

Tabela 6
Struktura publicznych wydatków socjalnych na Węgrzech i w wybranych krajach OECD (jako procent PKB)

	Węgry 1992	Niemcy 1990	Hiszpania 1989	Szwecja 1991
Emerytury i renty	10,4	9,6	7,9	13,2
Opieka zdrowotna [a]	5,3	9,1	6,5	8,8
Zasiłki rodzinne	3,9	1,3	0,1	1,4
Zasiłki mieszkaniowe	2,8	0,2	0,1	0,9
Wydatki związane z bezrobociem	2,3	2,1	3,1	4,1
Ogółem	**24,7**	**22,3**	**16,3**	**26,4**

Emerytury i renty obejmują wszelkie renty związane z podeszłym wiekiem, renty inwalidzkie, itp. Wydatki związane z bezrobociem obejmują zarówno wszelkie programy walki z bezrobociem, jak i zasiłki dla bezrobotnych.
[a] Dotyczy jedynie roku 1991, obejmuje wyłącznie wydatki sektora publicznego na opiekę zdrowotną.
Ź r ó d ł o: OECD Economic Surveys [14], s. 49.

Czy państwo będzie musiało ingerować w podstawowe proporcje alokacji, broniąc poziomu nakładów na opiekę zdrowotną i edukację przed decyzjami gospodarstw domowych przeznaczających zbyt dużą część środków przykładowo na budowę fabryk? Myślę, że takie niebezpieczeństwo praktycznie nie istnieje. Wręcz przeciwnie, najprawdopodobniej z dobrowolnych, zdecentralizowanych decyzji gospodarstw domowych wyniknie, iż łącznie, w skali kraju, na opiekę zdrowotną, edukację i inne działania w sferze socjalnej przeznaczanych będzie więcej środków niż by to wynikało z decyzji podjętych przez planistów na szczeblu centralnym[36]. Istnieje jednak jeden silny argument na korzyść ingerencji państwa. Jest nim obawa, że w obliczu całkowicie zdecentralizowanego procesu podejmowania decyzji, bez określonego stopnia redystrybucji opartej na kryterium solidarności (Zasada 2) nie da się zapewnić najniższym, najbardziej potrzebującym warstwom społeczeństwa nawet podstawowej pomocy.

Zasada 9 (samofinansowanie): Budżet państwa musi być w stanie na bieżąco finansować zobowiązania państwa.

Podczas gdy Zasada 8 dotyczyła prawidłowej alokacji zasobów rzeczowych, Zasada 9 zwraca uwagę na aspekty finansowe. Jakkolwiek zasada ta może wydawać się oczywista, to jednak właśnie jej pogwałcenie przełamało tabu wokół sektora socjalnego, jakie istniało w wielu krajach.

Wiele państw wykazuje głęboki deficyt budżetowy. Dotyczy to również prawie wszystkich państw postsocjalistycznych, gdzie deficyt albo już się pojawił, albo według prognoz prędzej czy później się pojawi. Jeżeli system budżetowy wyraźnie rozdziela dochody i wydatki przeznaczone na poszczególne cele socjalne, to przynajmniej częściowo wyodrębnić można deficyty finansowe poszczególnych podsektorów sektora socjalnego[37]. Jednakże w krajach postsocjalistycznych, w wielu podsektorach, a nawet w całym sektorze socjalnym nie wyodrębnia się funduszy przeznaczanych na pokrycie

[36] Doświadczenia z czasów systemu socjalistycznego zdają się to potwierdzać. Żelazna ręka polityki gospodarczej okresu stalinowskiego gwarantowała, że państwo nie „rozrzucało" pieniędzy na szpitale, mieszkania itd., w zamian koncentrując środki na przemyśle ciężkim i zbrojeniowym.

[37] Na Węgrzech, przykładowo, państwowy system emerytalny i opieka zdrowotna finansowane są z dwóch odrębnych rodzajów wpłat z tytułu ubezpieczeń społecznych.

kosztów usług socjalnych od innych funduszy. Wydatki państwa na cele socjalne pochodzą z ogólnych dochodów podatkowych. Dlatego określenie wpływu wydatków socjalnych na całkowity deficyt budżetowy jest bardzo trudne.

Celem tej pracy nie jest szczegółowa analiza najróżniejszych przypadków deficytu budżetowego w różnych krajach i w różnych okresach. Niemniej jednak warto dobitnie podkreślić, że zgodnie z szacunkowymi obliczeniami w poszczególnych krajach prędzej czy później niemożliwe będzie dotrzymanie uświęconych prawem obietnic państwa dotyczących sfery socjalnej. (Wspomniane obliczenia uwzględniają prawdopodobne tempo wzrostu gospodarczego i obserwowane trendy demograficzne, przy czym zakłada się, że wszystkie pozostałe warunki nie ulegną zmianie). W szczególności praktycznie we wszystkich rozpatrywanych krajach kryzysem finansowym zagrożone są państwowe systemy emerytalne. Wydaje się, że wobec silnej presji ze strony popytu również państwowa opieka zdrowotna ulegnie poważnemu kryzysowi finansowemu. Poszczególne kraje różnią się przewidywanym przez ekspertów czasem, jaki pozostał do momentu osiągnięcia granic możliwości finansowania. Eksperci różnie oceniają też szanse pokrycia deficytu drogą podniesienia podatków. Jest to z jednej strony problem gospodarczy – wyższe podatki zaszkodzą pozytywnym bodźcom i ograniczą działalność inwestycyjną, a z drugiej strony polityczny – trzeba odpowiednio wyważyć niepopularne podwyżki podatków i redukcję wydatków socjalnych, równie negatywnie wpływającą na opinię publiczną. Wydaje się, że w większości krajów postsocjalistycznych konieczność przywrócenia równowagi finansowej w końcu zmusi państwo do redukcji wydatków socjalnych.

Mimo że Zasady 8 i 9 pozostawiłem na koniec, są one nie mniej ważne niż pozostałe zasady. Uważam, że ustalone w debatach nad reformą sektora socjalnego dwie listy argumentów nie są możliwe do utrzymania. Mam tu na myśli jedynie dyskusje w kręgach akademickich. „Obrońcy państwa dobrobytu" słusznie w dramatycznych słowach opisują cierpienia ludzi niepełnosprawnych i pozbawionych środków do życia, ale jednocześnie całkowitym milczeniem pomijają wszelkie uwagi na temat niezbędnych harmonijnych proporcji gospodarczych. Nie obchodzą ich one, twierdzą, że jest to prymitywny, „fiskalny" argument, którego żadna humanitarna osoba nie powinna brać pod uwagę. Po przeciwnej stronie znaleźć można argumenty ekonomiczne, wśród których cały rozdział poświęcony jest potrzebie

utworzenia „systemu bezpieczeństwa socjalnego". Jednocześnie widać, że autorzy proponowanych zasad najwyraźniej nie przemyśleli wszystkich ich społecznych konsekwencji. Obie strony zwykle powstrzymują się od wspierania swoich stanowisk argumentami natury etycznej. Myślę, że najwyższy czas, aby dokonać syntezy jednych i drugich poglądów. Żadna ze stron nie ma prawa obstawać wyłącznie przy kryteriach społecznych czy też argumentach ekonomicznych.

6
Uwagi końcowe

Przedstawiony zbiór dziewięciu zasad nie stanowi rygorystycznej, teoretycznej konstrukcji o charakterze aksjomatycznym. Niemniej jednak posiada specyficzną, hierarchiczną strukturę. Zasady 1 i 2 wyrażają fundamentalne postulaty etyczne. Stanowią one wskazówkę wykorzystywaną przy formułowaniu instytucjonalnych i mikroekonomicznych Zasad 3 – 7 oraz makroekonomicznych Zasad 8 – 9. Niezbędna jest dalsza analiza w celu określenia, do jakiego stopnia poszczególne pary i podzbiory zasad są „do pogodzenia" czy też ewentualnie w jakim zakresie są ze sobą sprzeczne. Przykładowo Zasada 1 (suwerenność i odpowiedzialność indywidualna) i Zasada 5 (odpowiedzialność państwa) wbrew pozorom nie są sprzeczne, można je pogodzić, choć oczywiście jedna zasada stosowana jest kosztem drugiej.

Ze względu na tego typu rozbieżności żadna teoretyczna analiza nie może z góry wykluczyć konieczności podejmowania za każdym razem odpowiedzialnych, kompromisowych decyzji. Mam nadzieję, że warto było przedstawić systematyczny przegląd zasad. Układ i kolejność oraz sposób ich podsumowania mają – jak już zaznaczyłem we Wstępie – stanowić **memento**, listę kontrolną, która ma zagwarantować, aby podczas projektowania, oceny i realizacji faktycznych programów, ustaw i innych regulacji nie zapomniano o żadnej z zasad. Jeżeli decydenci będą zmuszeni do naruszenia którejś z zasad, niech przynajmniej czynią to świadomie, niech przed zaakceptowaniem kompromisowych rozwiązań zmagają się z własnym su-

mieniem i zdrowym rozsądkiem. Ci, którzy rzeczywiście rozumieją przedstawione zasady i zgadzają się z nimi powstrzymają się od skrajnej interpretacji którejkolwiek z nich, jeśli stoi ona w sprzeczności z którąś z pozostałych zasad[38].

W trakcie dyskusji nad reformą sfery socjalnej można napotkać następujący kontrargument. We wszystkich krajach postsocjalistycznych możliwości reformy są ograniczone przez istniejące warunki gospodarcze i polityczne. Przy tym te drugie determinują ostatecznie możliwy do przeprowadzenia rodzaj reformy. Jeśli reformatorzy rzeczywiście pragną zrealizować swoje pomysły, to będą musieli pójść na ustępstwa. Być może będą nawet musieli manipulować opinią publiczną. Nie zawsze w ich interesie leży otwarte i jednoznaczne deklarowanie, jakimi zasadami się kierują, co zamierzają i jakie konsekwencje mogą z tego wyniknąć.

Jak powszechnie wiadomo, los reform leży w rękach polityków. Dlatego spośród wielu zadań akademickich, za istotne uważam zbadanie szans powodzenia reformy sfery socjalnej z punktu widzenia ekonomii politycznej[39]. W kilku wcześniejszych pracach podjąłem takie próby stosując pozytywne podejście charakterystyczne dla ekonomii politycznej. Przypuszczam, że podejście do zagadnienia od przeciwnej strony mogłoby również przyczynić się do postępu w badaniach. Warto zadać pytanie o to, jakie kolejne kroki powinniśmy podjąć, aby ruszyć z miejsca, w którym obecnie stoimy. Nie mniej ważne jest uświadomienie sobie dokąd tak naprawdę chcemy dojść. Szczególnie w przypadku sektora socjalnego warto rozważyć i określić **pożądany stan końcowy**, ponieważ jest on wysoce dyskusyjny i brak jest jakichkolwiek odniesień historycznych, a ponadto – jak już

---

[38] Według doniesień prasowych (np. w „New York Times", 15 października 1996) bezdomni mają być wydaleni z Moskwy, zaś część z nich zostanie zmuszona do zamieszkania w położonych z dala od stolicy miejscach przypominających obozy internowanych. Jeśli owe informacje są prawdziwe, bezdomni otrzymaliby dach nad głową, zaś życie innych mieszkańców zatłoczonego miasta stałoby się łatwiejsze. Z drugiej jednak strony tak paternalistyczne działania realizowane w szczególnie bezwzględny sposób byłyby poważnym naruszeniem podstawowych praw człowieka i Zasady 1 – suwerenności indywidualnej.

[39] Na temat problemów ekonomiczno-politycznych związanych z reformą „państwa dobrobytu" i/lub ograniczaniem rządowych transferów socjalnych więcej w pracach Lindbeck'a [22] oraz Lindbeck'a i in. [23], gdzie omówiono doświadczenia Szwecji oraz u Nelson'a [26], gdzie rozważane są problemy niektórych krajów Ameryki Łacińskiej, Azji i Afryki.

zaznaczyłem na początku – tak naprawdę żaden kraj nie dostarcza rozwiązania modelowego, wzorca, który moglibyśmy wykorzystać.

Dziewięć zasad nakreślonych w tej pracy nie jest związanych z jakąkolwiek konkretną partią ani na Węgrzech, ani nigdzie indziej w regionie postsocjalistycznym. Nie da się ich zwyczajnie zaszufladkować. Nie są one ani „lewicowe", ani „prawicowe". Używając terminologii amerykańskiej rzec by można, iż nie odpowiadają one ani tradycyjnym ideom „liberalnym", ani „konserwatywnym". Nie mają nic wspólnego z wcześniejszymi ideami socjaldemokratycznymi, które stawiały sobie za cel zbudowanie państwa opiekuńczego w jak najpełniejszym zakresie. Idee te ponoszą historyczną odpowiedzialność za faktyczny gigantyczny przerost owej opiekuńczości. Przedstawione zasady dalekie są również od bezlitosnych idei radykalnych, zgodnie z którymi najchętniej by widziano całkowity demontaż wszelkich zdobyczy państwa opiekuńczego. Dystansują się również od tych ideologów, którzy są bezkrytycznie uprzedzeni wobec państwa, za to całkowite zaufanie pokładają w rynku. Zbiór dziewięciu zasad reprezentuje specyficzne stanowisko „centrowe", które choć dalekie jest od tradycyjnych poglądów lewicowych i prawicowych, wykorzystuje wartościowe idee i propozycje obu tych skrzydeł. Zrobiłem tak nie dlatego, aby moje propozycje podobały się obu stronom. Takie podejście mogłoby się bowiem łatwo zemścić tym, że w rezultacie żadna ze stron nie zaakceptowałaby przedstawionych propozycji. Sformułowałem dziewięć zasad w przekonaniu, iż ten właśnie zbiór tworzy integralną całość.

Przyjęty w pracy punkt widzenia jest typowy dla wielu autorów – tak w środowisku politycznym, jak i akademickim. Być może nadeszła już pora, by stwierdzić, że obserwujemy w skali międzynarodowej pewną tendencję, która nie znalazła jeszcze odpowiedniej nazwy. Jej przedstawiciele twardo stoją na gruncie kapitalizmu. Nie poszukują trzeciej drogi. Jednakże próbują oni – nie tylko poprzez pobożne życzenia, ale tworząc odpowiednie instytucje – zapewnić kapitalizmowi coś więcej niż tylko ludzką twarz: również ludzkie serce i umysł. W porównaniu do dawnej socjaldemokracji kładą dużo większy nacisk na odpowiedzialność indywidualną, rynek, konkurencję, własność prywatną i motyw zysku, a przy tym znacznie silniej odrzucają rozrost biurokracji i centralizacji. Z drugiej strony nie akceptują żadnej spośród wschodnioeuropejskich odmian ultrakonserwatyzmu. Poszukują też możliwości realizacji zasady solidarności nie tylko

poprzez indywidualne działania charytatywne. Z tego względu gotowi są zaaprobować w pewnych granicach redystrybucję państwową. Nie idealizują rynku i nie odrzucają a priori wszelkiej ingerencji państwa.

Przyszłość pokaże, jaki wpływ na transformację sfery socjalnej wywrze owa wyłaniająca się intelektualno-polityczna tendencja.

Bibliografia

[1] Andorka R., Kondratas A., Tóth I. G., *Hungary's Welfare State in Transition: Structure, Initial Reforms and Recommendations*, „Policy Study", No. 3 of The Joint Hungarian-International Blue Ribbon Commission, Indianapolis, Indiana: The Hudson Institute and Budapest: Institute of Economics, 1994.

[2] Atkinson A. B., Micklewright J., *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*, Cambridge University Press, 1992.

[3] *Averting the Old Age Crisis*, The World Bank Policy Research Report, opublikowane dla Banku Światowego, Oxford University Press, Oxford 1994.

[4] Beattie R., McGillivray W., *A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report: "Averting the Old Age Crisis"*, „ISSA Review", nr 48 (3-4).

[5] Berlin I., *Four Essays in Liberty*, Oxford University Press, London 1969.

[6] Buchanan J. M., *Liberty, Market and the State: Political Economy in the 1980s*, Wheatsheaf Books, Brighton 1986.

[7] Buchanan J. M., Tullock G., *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1962.

[8] *Crisis in Mortality, Health and Nutrition. Central and Eastern Europe in Transition, Public Policy and Social Conditions*, Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report, UNICEF, International Child Development Centre (ICDC), Florencja, sierpień 1994.

[9] Csontos L., Kornai J., Tóth I. G., *What Citizens Think About Taxes and Reform of the Welfare System. The Lessons of a Questionnaire-Based Survey Taken in Hungury*, powielone, CEU, Collegium Budapest i TÁRKI, Budapest 1996.

[10] Culpitt I., *Welfare and Citizenship: Beyond the Crisis of the Welfare State*, Sage, London and Newbury Park, CA, 1992.

[11] Davis L. E., North D. C., *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, 1971.

[12] Diamond P., *Government Provision and Regulation of Economic Support in Old Age*, w: *Annual World Bank Conference on Development Economics*, The World Bank, Washington 1996, ss. 83–103.

[13] Goldstein E., Preker A. S., Adeyi O., Chellaraj G., *Trends in Health Status, Services and Finance: The Transition in Central and Eastern Europe. vol. I*, „World Bank Technical Paper" No. 341, The World Bank, Washington 1996.

[14] *Hungary*, OECD Economic Surveys, OECD, Paryż, wrzesień 1995.

[15] *Hungary: Structural Reforms for Sustainable Growth. First Draft*, dokument Banku Światowego, Country Operations Division, Central Europe Department, raport nr 3577-HU, Washington, 10 lutego 1995.

[16] *Hungary: Structural Reforms for Sustainable Growth*, dokument Banku Światowego, Country Operations Division, Central Europe Department, raport nr 13577-HU, Washington, 12 czerwca 1995.

[17] James E., *Protecting the Old and Promoting Growth. A Defence of „Averting the Old Age Crisis"*, Policy Research Working Paper, nr 1570, The World Bank, Washington, styczeń 1996.

[18] Klimentová J., *Possibilities of the Transformation of the Financing of Pension Insurance in the Czech Republic*, powielone, Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych, Praha 1996.

[19] Kornai J., *Rush versus Harmonic Growth*, North-Holland, Amsterdam 1972.

[20] Kornai J., *The Citizen and the State:Reform of the Welfare System*, w: Discussion Paper Series, nr 32, Collegium Budapest, Institute for Advanced Study, Budapest, sierpień 1996.

[21] Kornai J., T*he Postsocialist Transition and the State: Reflections in the Light of Hungarian Fiscal Problems*, „American Economic Review, Papers and Proceedings" 1992, nr 82 (2), s. 1–21.

[22] Lindbeck A., *Incentives in the Welfare-State, Lessons for Would-Be Welfare States*, Institute for International Economic Studies, „Seminar Paper", No. 604, Stockholm University, styczeń 1996.

[23] Lindbeck A., Molander P., Persson T., Petersson O., Sandmo A., Swedenborg B., Thygesen N., *Turning Sweden Around*, The MIT Press, Cambridge MA oraz London 1994.

[24] Lindbeck A., Weibull J. W., *Strategic Interaction with Altruism: The Economics of Fait Accompli*, Institute for International Economic Studies, „Seminar Paper", No. 376, University of Stockholm, 1987.

[25] Milanovic B., *Income, Inequality, and Poverty During the Transition*, powielone, The World Bank, Washington, sierpień 1996.

[26] Nelson J. M., *Poverty, Equity, and the Politics of Adjustment*, w: S. Haggard, R. R. Kaufman (red.) *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton 1992, s. 221-269.

[27] Niskanen W. A., *Bureacracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago 1971.

[28] North D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge Univesity Press, 1990.

[29] Nozick R., *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, New York 1974.

[30] Rawls J., *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge MA 1971.

[31] Rose R., Haerpfer C., *Adapting to Transformation in Eastern Europe: New Democracies Barometer – II*, „Studies in Public Policy", nr 212, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow 1993.

[32] Sen A., *Acceptance Speech at the Award Ceremony for the Second Senator Giovanni Agnelli International Prize in 1990*, opublikowane przez Agnelli Foundation oraz w: „The New York Review of Books", 14 czerwca 1990.

[33] Sen A., *Inequality Reexamined*, Russell Sage Foundation, New York oraz Harvard University Press, Cambridge MA, 1992.

[34] Sen A., *On Economic Inequality*, Clarendon Press, Oxford oraz Norton, New York, 1973.

[35] Sen A., *Social Commitment and Democracy: The Demands of Equity and Financial Conservatism*, w: P. Barker, (red.) *Living as Equals*, Oxford University Press, Oxford 1996, s. 9–38.

[36] Sipos S., *Income Transfers: Family Support and Poverty Relief*, w: Barr N. (red.) *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The Transition and Beyond*, opublikowane dla Banku Światowgo, Oxford University Press, Oxford 1994, s. 226–259.

[37] Tullock G., *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington 1965.

Tłumaczył Michał Konopczyński

ODPOWIEDZIALNOŚĆ JEDNOSTKI I SPOŁECZEŃSTWA

Wywiad przeprowadzony przez Mihály Laki'ego na temat kwestii socjalnych

Jaką wagę przywiązuje Pan do kwestii socjalnej w kontekście zachodzących przemian?

Ogromną – jest to jedna z kluczowych kwestii okresu przemian. Było to jasne dla każdego od samego początku. Oczywiście należy powiedzieć, że w okresie pierwszych trzech lat w wielu krajach kwestia socjalna była zdominowana przez codzienną politykę, chociaż nie był to przypadek Węgier.

Czy można powiedzieć, że kwestia socjalna w socjalizmie była rozwiązana lub przynajmniej nie stanowiła poważnego problemu? W jaki sposób w systemie socjalistycznym ujawniły się różnice socjalne? Pamiętając o tym, dlaczego tak wielu ludzi spogląda na tamten okres z rozrzewnieniem?

Konieczne jest tu wykazanie różnic pomiędzy poszczególnymi krajami. System socjalistyczny obejmował 26 krajów, rozciągając się od Chin po Węgry, a każdy kraj miał inną politykę społeczną. Zatem zamiast uogólniać ten problem, pozwólcie mi Państwo, że rozważę przypadek Węgier.

W okresie stalinowskim węgierskie instytucje socjalne działały na poziomie elementarnym. Istniało bezrobocie. Aspekty, które wywołują teraz nostalgię, w tamtym czasie jeszcze się nie pojawiły. System dobrobytu zaczął się pojawiać później, w latach rządów Kádára, razem z niezdecydowaną reformą mechanizmów gospodarczych. Każdy rok przynosił istotne postępy. Weźmy na przykład połowę lat osiemdziesiątych. Do tego czasu istniało pełne zatrudnienie, faktycznie chroniczny niedobór siły roboczej, a przetrwanie firm było gwarantowane przez łagodne ograniczenia budżetowe. Towarzyszyła temu gwarancja zatrudnienia, także dotycząca pracowników o ściśle określonych specjalnościach. Tak długo jak długo ludzie przestrzegali niepisanych reguł i okazywali przywiązanie do swojego miejsca pracy, byli uprawnieni do szerokiego zakresu przywilejów określonych przez prawo. Przyjmowały one formę korzyści pieniężnych, włącznie z emeryturami, dodatkami opiekuńczymi i zasiłkami chorobowymi. Istniało szerokie spektrum uprawnień związanych ze studiami lub z zaawansowanym wiekiem. Uzupełniając te korzyści, istniał system subsydiowanych cen towarów i usług oraz subsydiowania budownictwa mieszkaniowego, co było częścią centralnego systemu redystrybucji dochodów. To stanowiło o polityce społecznej, która przewyższała podobną politykę w pozostałych krajach socjalistycznych. Zatem istnieje wiele podstaw do zachowania dobrych wspomnień o minionym systemie.

Dlaczego tak się stało? Dlaczego węgierski system socjalistyczny przyjął ten kierunek? Jego geneza sięga bolesnych wydarzeń 1956 roku, katarystycznego doświadczenia zaznanego przez rządzące elity polityczne, kiedy były one ścigane i w końcu zmiecione przez doprowadzony do wściekłości tłum. Odczuły one, że należy być w dobrych stosunkach ze społeczeństwem. Co się zaś tyczy pełnego zatrudnienia, to wynikało ono z pewnych cech systemu socjalistycznego, takich jak głód inwestycyjny, ekspansja przedsiębiorczości i miękkość ograniczeń budżetowych. Pełne zatrudnienie może się pojawić nawet w warunkach rządów represyjnych reżimów komunistycznych, które nie starają się być szczególnie popularnymi. Działania węgierskiego kierownictwa po 1956 roku były oparte na myśleniu zgodnie z następującą zasadą: „Nie chcemy demonstracji czy strajków. Powinniśmy zapobiegać im przez stosowanie ostrych represji i następnie przez obniżanie poziomu niezadowolenia społecznego". Istniało kilka potencjalnych zaworów bezpieczeństwa umożliwiających ujście nieza-

dowolenia, jednym z nich było stworzenie systemu uprawnień socjalnych i pomocy społecznej. Redystrybucja odbywająca się poprzez system świadczeń socjalnych była połączona z łagodnymi ograniczeniami budżetowymi. Żaden region czy przedsiębiorstwo nie mogło znaleźć się w stanie kryzysu, ponieważ byłoby to równoznaczne z niespełnianiem funkcji socjalnej i powodowałoby lokalne bezrobocie. Paternalizm systemu prawnego i łagodne ograniczenia budżetowe wzajemnie się uzupełniały. Wszystko to służyło interesom politycznym ludzi sprawujących władzę. Innymi słowy, system socjalny nie powstał w wyniku ciągłej walki o jego istnienie prowadzonej przez społeczeństwo, ale z potrzeb kierownictwa politycznego pozostającego w swoich działaniach o jeden krok z przodu. Ci, którzy przynaglali państwo do odgrywania tego rodzaju roli, w większości odpowiadali grupom nacisku optującym za wyższą stopą życiową i większym paternalizmem, nie mieli większych kłopotów ze strony władz w związku z zajmowanym stanowiskiem. Nie istniała potrzeba wychodzenia na ulice i demonstrowania.

Innym zasadniczym sposobem łagodzenia niezadowolenia społecznego było przyzwolenie na rozwój szarej strefy gospodarczej, w której pieniądze mógł robić każdy kto chciał. Zatrudnienie w gospodarce oficjalnej gwarantowało każdemu paternalistyczną opiekę, a zarobione tu pieniądze były pewne i bezpieczne. Sprytniejsi i bardziej pomysłowi mogli uzupełnić ten dochód w szarej strefie.

Istnieli oczywiście przegrani, ale nawet oni tracili mniej niż w pełni rozwiniętej gospodarce rynkowej. Oczywiście korzyści były rozdzielone nierówno pomiędzy zwycięzców. Wtedy sprzeciwialiśmy się przywilejom kadr, które posiadały dostęp do państwowych ośrodków wypoczynkowych, służbowych samochodów i ponadstandardowych mieszkań. Teraz, gdy rozpiętość między ubóstwem i bogactwem jest o wiele większa, Węgrzy pamiętają, że stare przywileje były skromne w porównaniu z przywilejami dnia dzisiejszego. Ci, którzy dawniej osiągnęli wysoką stopę życiową, byli o wiele bliżsi średniej niż najbogatsze 5 lub 10% społeczeństwa dzisiaj. Pod tym względem Węgry minionego okresu były bardziej wyrównane. Oczywiście żadne społeczeństwo nie może być ściśle egalitarne, ale zakres redystrybucji był w przeszłości na pewno większy niż teraz.

Istnieje odczucie, że wiele osób uzyskało przewagę po 1989 roku. Mieli oni kapitał w gotówce lub kapitał intelektualny, a także użyteczne koneksje. Nie umiejętności czy osiągnięcia dały im tę

pozycję, ale inne cechy, jak na przykład lojalność w stosunku do starego reżimu. Czy taka nierówność, taka przewaga grupy osób nie jest przyczyną resentymentów?

Oddzielmy pozytywną część tego pytania – ustalenie czy istnieje pewne zjawisko czy nie – od jego normatywnej oceny.

W każdym społeczeństwie, włączając w to społeczeństwo w fazie zmian, istnieją ludzie, którzy mają przewagę wskutek przejęcia i utrzymania majątku na wczesnym etapie przemian, użytecznych, możliwych do wykorzystania kontaktów, a także – co być może najważniejsze – wskutek zdolności intelektualnych. W ostatnim przypadku przewagę stanowi posiadanie lepszego wykształcenia i większej wiedzy, znajomości języków obcych, a także pewnego uroku osobistego. Jest to wyraźna przewaga, którą pewni ludzie mają w momencie startu nowego ustroju.

Zatem ocena tego zjawiska ma charakter czysto moralny?

Trzymajmy się teraz analizy pozytywnej. Czy zachowanie przewagi zależy od tego czy nastąpiło zagarnięcie własności i czy kierownictwo starego reżimu zostaje usunięte z najwyższych stanowisk? To są fakty, które miały miejsce w momencie zaistnienia systemu komunistycznego. Istniejące aktywa zostały skonfiskowane, dotychczasowe prywatne kontakty uległy zerwaniu, a ludzie pełniący w poprzednim systemie kierowniczą rolę zostali usunięci ze wszystkich ważnych stanowisk w administracji, gospodarce i sferze kultury. Po tego rodzaju zmianie władzy celowe jest następujące pytanie: kto może pozostawać w dobrych stosunkach z partyjnymi sekretarzami. Stary system powiązań znalazł się za burtą. Nie istnieje sposób na usunięcie intelektualnych zasobów z umysłów starej elity, ale może być ona zmuszona do pracy w miejscach, gdzie nie mogłaby wykorzystać swoich powiązań.

Im bardziej pokojowa jest zmiana postsocjalistyczna, tym mniejsza jest skłonność do prześladowania jednostek. Im mniej jest rozmów o zemście, o użyciu siły w celu decydowania, w jaki sposób jednostki mogą używać majątku, który posiadają, tym większą przewagę uzyskują ci, którzy są jego właścicielami.

Pamiętam, że ci, którzy w latach 1991–1992 skompromitowali się jako oddani zwolennicy reżimu Kádára, obecnie ponownie się wyłaniają jako czołowi przedstawiciele zachodnich banków lub główni doradcy zachodnich przedsiębiorstw zainteresowanych inwestowa-

niem na Węgrzech. Zapytałem mojego znajomego z uniwersytetu w Stanach Zjednoczonych, który specjalizował się w ekonomice przedsiębiorstw i był zaznajomiony z mentalnością świata biznesu, jak mogło do tego dojść. Czy instytucje, które zatrudniały byłych prominentnych działaczy komunistycznych, nie uświadamiały sobie ich zachowania w przeszłości i pewnych faktów w ich karierze? Mój znajomy z trudem zrozumiał, co mam na myśli. Jakie interesy mogły być związane z przeszłością polityczną jednostki? Osoba wynajęta przez zachodnią firmę nadal żyła na Węgrzech, w kraju, który znała od podszewki i gdzie posiadała użyteczne kontakty. Ludzie ci w nowej rzeczywistości nauczyli się utrzymywać kontakty z Zachodem, co należało oczywiście wykorzystać. Pokojowa przemiana stworzyła możliwość sprzedaży takich powiązań i zdolności intelektualnych. Zaszedł proces doboru kadr, kiedy osoby o niezbyt wyrazistych zdolnościach zostały ostatecznie usunięte ze sfery biznesu. Ten, kto posiadał bystry rozum, profesjonalną wiedzę i użyteczne w dalszym ciągu kontakty, zdołał utrzymać zatrudnienie w swojej dziedzinie w warunkach nowego systemu. Jest to kluczowa cecha stopniowej, niczym nie zakłóconej, pokojowej transformacji systemu politycznogospodarczego Węgier.

Jak jednak ocenić takie zachowanie stosując kryteria moralne? Zgodnie z moim systemem wartości sytuacja ta nie jest ani ambiwalentna, ani sama w sobie sprzeczna. Myślę, że bezkrwawy, tolerancyjny charakter węgierskiej rewolucji – „rewolucji", ponieważ tak właśnie oceniam zmianę systemu politycznego w kategoriach historycznych – był generalną zaletą węgierskiego sposobu uprawiania polityki. Wadą jest to, że nie zaistniała radykalna restrukturyzacja obejmująca gwałtowną degradację i wymuszony awans jednostek z punktu widzenia ich przeszłości politycznej. Większość węgierskiego społeczeństwa odczuwała raczej zalety niż wady takiej sytuacji. Pomimo że większość Węgrów była zirytowana patrząc na paradę politycznych kameleonów, nie domagała się bezlitosnej politycznej selekcji.

Osobiście dokonałbym rozróżnienia pomiędzy korzyściami osiągniętymi z osobistych kontaktów oraz korzyściami uzyskanymi w okresie przemian w wyniku przetransferowania państwowego majątku do sektora prywatnego.

Na pewno ludzie czynnie działający u schyłku poprzedniego systemu mieli szersze możliwości zgromadzenia kapitału początkowego,

na przykład w postaci mieszkań czy innych aktywów. Muszę tu poczynić dwie obserwacje. Po pierwsze, nie jest pewne, że liczne konfiskaty byłyby najlepszym początkiem właśnie rozpoczynającej się demokracji. Biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności, trudne, a prawdopodobnie niemożliwe jest przeprowadzenie kompletnego programu konfiskat w sposób legalny.

Moja druga obserwacja ma większe znaczenie dla analizy problemu. Powiedzmy, że 10 lat później ktoś formułuje funkcję, która ma wyjaśnić, w jaki sposób wcześniej zostały rozdzielone dochody i aktywa. Funkcja będzie zawierała kilka zmiennych objaśniających włączając takie, które pokażą czy obywatel był członkiem elity lub był do tej elity zbliżony przed 1990 rokiem, bądź też był legalnym spadkobiercą takiej osoby. Podejrzewam, że chociaż zmienne te będą istotnymi zmiennymi objaśniającymi, to będą stosunkowo mało istotne w porównaniu z innymi zmiennymi. Zmiennymi o większej istotności będą te, które przedstawiają kto i co uczynił po 1990 roku, tj. czy roztrwonił swój początkowy kapitał, czy go utrzymał i czy zaadaptował się do nowych warunków.

Nie mam ochoty proponować retrospektywnej moralnej oceny dawnych kadr, które utrzymały swój majątek w czasie przemian. Ostatecznie istnieją dwa rodzaje przemian, żadna z nich nie jest czysta w kategoriach moralnych. Węgry w XX wieku wycierpiały wystarczająco wiele, włącznie z krwawymi niepokojami wymierzonymi w przyniesiony z zewnątrz porządek i ciągłym od nowa rozdawaniem kart. W tym czasie węgierskie społeczeństwo wybrało mniejsze zło – łagodniejszy rodzaj zmian, które umożliwiły wielu ludziom zachować swój kapitał. Nawet post factum akceptuję ten wybór.

Z drugiej strony ci, którzy po okresie socjalizmu okazali się przegranymi, pragnęli jakiegoś rodzaju rekompensaty lub przynajmniej jakiejś państwowej lub instytucjonalnej pomocy dającej im szansę na zmianę niekorzystnego położenia.

Zgadzam się z tą zasadą. Jest ona związana z życzeniem, które może powstać kiedykolwiek, nie tylko w momencie zmiany systemu politycznego. Ludzie, którzy ponoszą wielkie straty spowodowane raczej zrządzeniem losu niż podjętymi przez siebie decyzjami, są uprawnieni, po spełnieniu pewnych warunków, do otrzymania od społeczeństwa szczególnej rekompensaty. Ten sposób argumentacji pociąga za sobą konieczność rozróżnienia tych, którzy byli dyskrymi-

nowani pod rządami dawnego reżimu z powodu pochodzenia lub poglądów politycznych od tych, którzy nie potrafili pójść naprzód, ponieważ niezależnie od sytuacji politycznej nie byli zdolni czegokolwiek osiągnąć. Osoby, które cierpiały w przeszłości polityczne prześladowania lub dyskryminację, nie powinny być porównywane z tymi, które miały szansę na przykład studiowania, ale nie wykorzystały jej. Są to odrębne kwestie. Jedno co trzeba zaznaczyć, to fakt, że dawny system dawał szerokie możliwości zdobycia kapitału intelektualnego.

Zatem jak potraktować kogoś, kto był zbyt leniwy, aby studiować?

Jeżeli bierzemy pod uwagę ludzi dwudziestoletnich, którzy byli niewykształceni i w 1990 roku ogólnie słabo przygotowani na nadejście kapitalizmu, to należy dokonać innego rozróżnienia: na tych, którzy pochodzili z dziewięcioosobowej cygańskiej rodziny z marginesu społecznego i tych, którzy opuścili swoich rodziców i dlatego poziom ich wykształcenia i umiejętności zależał w przeważającej mierze od nich samych.

Czy dokonałby Pan rozróżnienia pomiędzy tymi, których życie było niepewne lub nawet autodestrukcyjne z ich własnego wyboru i tymi, którzy zostali postawieni w trudnym położeniu przez system?

Zgadzam się z duchem tego pytania, chociaż postawiłbym je inaczej. Jest to kwestia filozoficzna, niezależna od systemu politycznego czy historycznych okoliczności. Indywidualna odpowiedzialność za swoje życie ma zasadnicze znaczenie. Nikt nie może zostać od takiej odpowiedzialności zwolniony. Nawet więźniowie w Oświęcimiu byli odpowiedzialni za to, co uczynią w swojej szczególnej sytuacji. Reżim Kádára dawał ludziom szerszy zakres możliwości niż obóz koncentracyjny. Zatem na poziomie kryterium moralnego nie mogę przyjąć, że tylko okoliczności mogą uwolnić od odpowiedzialności. Nie stosuję tej samej miary do Kambodży Pol Pota i do Węgier Kádára. System Kádára był „łagodną" dyktaturą. Był paternalistyczny i stwarzał warunki do funkcjonowania szarej strefy gospodarczej, co rozszerzyło zakres dostępnych możliwości. W przeciwieństwie do eksterminowanych w trakcie wojny domowej obywateli Kambodży, w przypadku Węgrów ilość wiedzy indywidualnie zdobytej do mo-

mentu zmiany systemu politycznego była kwestią osobistej odpowiedzialności. Węgrzy mieli większe pole manewru.

Niemniej jednak nie mam zamiaru zaprzeczać, że reżim Kádára pociągnął za sobą pewne ofiary. Nie zarzucałbym inteligentnej osobie, że nie podjęła studiów, ponieważ została pozbawiona takiej możliwości, gdyż jej rodzina została przesiedlona na wieś. Nawet wtedy wiek i osobisty charakter mogły mieć znaczenie. Wiele osób skazanych na emigrację wewnętrzną zdecydowało się podjąć studia, kiedy nastąpiły łagodniejsze czasy. Wielu członków politycznej i gospodarczej elity miało rodziców, którzy byli prześladowani lub dyskryminowani przez system komunistyczny, ale mimo to zdecydowało się zdobyć wykształcenie uniwersyteckie.

Mówiąc to nie pomniejszam znaczenia stosunków społecznych jako czynnika leżącego u podstaw indywidualnego przeznaczenia. Jestem zobowiązany przez dialektykę naszej rozmowy przedstawić także drugą stronę problemu. Nie zapominam, że system komunistyczny we wszystkich swoich formach, włączając w to reżim Kádára, nie sprzyjał równości szans.

Przenieśmy się do systemu dobrobytu społecznego. Pana głównym stwierdzeniem odnośnie do „przedwczesnego państwa socjalnego" jest, że system socjalistyczny rozwinął system socjalny, opiekę zdrowotną, edukację, co przekraczało jego możliwości.

U podstaw Pana pytania leży myśl, że całość świadczeń wynikających z litery prawa, włączając w to wszystko, co wynika z działań państwa, jest nieproporcjonalna do osiągnięć gospodarki i przewyższa jej potencjał. Pomysł przedwczesnego państwa socjalnego zakłada, że istnieje związek pomiędzy rozwojem gospodarczym z jednej strony a ogólną stopą życiową z drugiej strony, włączając w to świadczenia socjalne państwa. Węgry są w tym względzie państwem niezwykłym. Poziom pomocy państwa jest tu wyższy niż w pozostałych byłych krajach socjalistycznych.

Można empirycznie obserwować związek pomiędzy wydajnością gospodarki a osiągalnym stopniem paternalizmu państwa. Spadek wydajności gospodarczej wpływa na ograniczenie paternalizmu; można również dostrzec związek o przeciwnym kierunku. Gdy dotacje państwowe są niższe, wzrost wydajności gospodarczej jest ogólnie większy. Łatwo to zrozumieć. Paternalistyczna opieka państwa wymaga wysokich składek na ubezpieczenie społeczne i po-

datków, a to odciąga środki od inwestycji, które bezpośrednio sprzyjają wzrostowi.

To prowadzi nas ponownie do decyzji o charakterze politycznym i moralnym. Nie wierzę w osiągnięcie najszybszego możliwego wzrostu za wszelką cenę. 24 lata temu napisałem książkę wyrażającą moją dezaprobatę dla wymuszonego wzrostu i proponującą zamiast tego wzrost harmoniczny. Lecz warunki takiej harmonii mogą zostać zakłócone „po obu stronach równania". Gdy teraz spoglądam wstecz biorąc pod uwagę trendy, które ujawniły się przez dziesięciolecia, problemem Węgier nie były wymuszone inwestycje, lecz wymuszona konsumpcja i w efekcie spowolnienie wzrostu.

Zależność pomiędzy spokojem społecznym z jednej strony a konsumpcją i paternalizmem państwa z drugiej jest nic nie warta. Bardziej represyjny reżim Husáka w Czechosłowacji pozostawił gospodarkę w lepszym stanie niż reżim Kádára. Z pomocą tajnej policji oraz przez uwięzienie Vaclava Havla i innych opozycjonistów, Husák osiągnął taki sam spokój, co Kádár uspakajając opozycję zamiast ją więzić w ostatnich dziesięcioleciach socjalizmu. Kádár ustąpił społeczeństwu w kategoriach materialnych, ale za cenę rosnącego długu. Nadmierne wydatki rządowe spowodowały chroniczny deficyt oraz wznieciły inflację. W chwili obecnej płacimy za to cenę. Jeżeli występowały narzekania, reakcją kierownictwa było przekazanie materialnego zadośćuczynienia. Gdy kierownictwo dowiedziało się o niepokojach w okręgu Borsod, nie wysłało sekretarza w celu wygłoszenia przemówienia, lecz dało tamtejszym ludziom coś namacalnego. Jeżeli firma popadała w tarapaty, to przekazywano jej kredyt lub innego typu pomoc, nawet jeśli oznaczało to dalsze pogorszenie sytuacji budżetowej i bilansu płatniczego. Jeżeli narastał niedobór żywności, to rząd natychmiast wypełniał tę lukę importem, ponownie ze szkodą dla bilansu handlowego i bilansu płatniczego. Obraz ten ostro kontrastuje z działalnością Ceaucescu w Rumunii. Pozbawił on społeczeństwo elektryczności chcąc zapewnić lepszy bilans handlowy i dlatego mógł spłacić zagraniczny dług państwa niemalże co do centa. Tajna policja zajmowała się narzekającymi. To obrazuje różnicę w zachowaniu się dwóch reżimów komunistycznych.

W chwili obecnej nadszedł już chyba termin zapłacenia rachunku, a każdy myśli, że od niego powinno się żądać mniej niż od innych. Każdy chce minimalizować swoje koszty. Czy istnieją jakieś zasady rozkładania obciążeń?

Jak zwykle istnieją dwa możliwe podejścia. Jedno polega na przeprowadzeniu pozytywnej analizy lub obserwacji, drugie na ustaleniu normatywnych zasad. Zgodnie z pierwszym widoczne są dwa zjawiska. Pierwszym jest zasadnicza, uderzająco niesprawiedliwa różnica w gospodarce Węgier w sposobie rozkładania obciążeń na tych, którzy mogą unikać płacenia podatków i tych, którzy nie mogą. Zgodnie z deklaracjami podatkowymi, w 1994 roku średni roczny dochód osób pracujących na własny rachunek wyniósł 110 tysięcy forintów, co stanowiło, jak sądzę, mniej niż płaca minimalna na Węgrzech. To budzi pytanie, dlaczego pozostają oni w biznesie zamiast zwyczajnie go porzucić i znaleźć pracę, która z pewnością przyniosłaby większe dochody.

Innym czynnikiem, który wpływa na nierówność, jest różnica pomiędzy poszczególnymi sferami i grupami społecznymi w zdolności do artykułowania i obrony własnych interesów. Ta zdolność może być wyrażana na dwóch poziomach. Pierwszym z nich są środki pozaparlamentarne. Kilkuset maszynistów lub pracowników elektrowni może się z łatwością zorganizować, ponieważ ich branże są skoncentrowane. Kontrolują oni ten rodzaj działalności, który jest niezastąpiony i jeżeli zaprzestaną działalności na kilka dni, to mogą sparaliżować funkcjonowanie całego społeczeństwa. Taksówkarze mogą się porozumiewać przez radio, co sprawia, że są oni zdolni do zablokowania i sparaliżowania miasta, jak to się stało w Budapeszcie w październiku 1990 roku. Tego rodzaju grupy mogą bronić swoich interesów bardziej stanowczo, z użyciem środków pozaparlamentarnych, niż na przykład pracownik fizyczny, który jest wynagradzany za każdy dzień pracy i który nigdy nie mógłby strajkiem sparaliżować państwa. Drugi poziom stanowią metody parlamentarne. W demokracji parlamentarnej znaczący wpływ mogą posiadać względnie jednorodne grupy interesów ze znaczną liczbą głosów w wyborach. Doskonałym przykładem są emeryci i renciści, ponieważ jeden węgierski wyborca na trzech odszedł już na emeryturę. Nie potrzebują oni nawet wychodzić na ulice. Sposób, w jaki oddadzą głosy może znacząco wpłynąć na skład parlamentu. Zwykle waga ich głosów jest zwiększana przez różne inne sposoby wywierania presji w ramach demokracji parlamentarnej, tj. delegacje lokalnych przedstawicieli czy jawny lub dyskretny lobbing wśród polityków. Zatem jeżeli ostrożnie rozpatrywać reguły funkcjonowania demokracji parlamentarnej, nawet młodej węgierskiej demokracji, z jej na wpół ugruntowaną go-

spodarką rynkową, można dokonać następującej prognozy. Te dwa czynniki – możliwość unikania podatków i zdolność do obrony interesów – są z pewnością decydującymi siłami określającymi sposób rozdzielania obciążeń pomiędzy różne grupy społeczne.

Muszę podkreślić, że w trakcie prognozowania nie powiedziałem, jaki rodzaj rozdziału obciążeń preferowałbym. To jest pozytywna prognoza, a nie normatywne założenie.

Pozostańmy przy podejściu pozytywnym. Mówi Pan, że różne grupy, zawody, a nawet jednostki mają dobrą pozycję do obrony swoich interesów, dopóki inni takiej pozycji nie mają. W ten sposób jedni będą zwycięzcami, a inni przegranymi.

Istnieją dwa główne sposoby, na które grupy czy jednostki mogą się przekonać, że rzeczywisty podział dochodu odbiega od domniemanego, jeżeli postępować zgodnie z regułami rynkowymi. Pierwszym jest unikanie wypełniania obowiązków wobec państwa, drugim jest wywieranie nacisku na państwo, aby interweniowało na korzyść danej grupy interesów w procesie dystrybucji rynkowej.

Te dwa rodzaje zachowań występują wszędzie. Czy ocenia Pan, że mają one większe znaczenie niż zwykle w okresie transformacji postsocjalistycznej?

Poziom unikania podatków jest szczególnie wysoki. To może mieć swoje źródło w zachowaniach dominujących w okresie reżimu Kádára. Tego rodzaju zachowania nie są uznawane przez społeczeństwo za moralnie naganne. Przeciwnie, są one traktowane za naturalne do tego stopnia, że uważa się, iż prawie każdy węgierski obywatel powinien unikać podatków w taki czy inny sposób. Z pewnością wysoki stopień unikania podatków jest związany z okresem transformacji. Odnośnie do drugiej metody, stosowania parlamentarnych i pozaparlamentarnych środków nacisku, nie widzę tu istotnej różnicy. To występuje we wszystkich demokracjach parlamentarnych w większym lub mniejszym stopniu.

Kto postępuje lepiej: ci, którzy wyłamują się z obowiązku podatkowego, czy ci, którzy głośniej krzyczą? Dokonajmy na chwilę zawężenia pytania i zajmijmy się unikaniem podatków.

Myślę, że ostatecznie istnieją dwie metody uzyskiwania ponadprzeciętnych korzyści. Proporcje w stosowaniu obu metod zmieniają się w zależności od jednostek i grup. W wielu przypadkach stosowane

są obie metody na raz. Są tacy, którzy uzyskują korzyści w wyniku działania mechanizmów rynkowych oraz tacy, którzy dokonują tego dzięki unikaniu podatków. Przyjrzyjmy się bliżej obu grupom.

Nie chciałbym ograniczać kategorii legalnych korzyści rynkowych do zarobku uzyskiwanego przez ciężko pracującego brukarza, słowem do tych, którzy tyrają od świtu do zmierzchu tak, że wielu zgodziłoby się, że ich zarobki są dobrze zasłużoną nagrodą. Funkcja rynku jest tego rodzaju, że im bardziej chaotyczna i mętna staje się sytuacja, tym więcej pieniędzy mogą zarobić ci, którzy wykorzystują brak równowagi między popytem i podażą. Rynek nagradza pomysłowe, sprytne i twarde jednostki. Mogą oni stać się milionerami, podczas gdy ciężko pracujący brukarz będzie zarabiał skromnie.

Czy nie dokonuje Pan rozróżnienia pomiędzy spekulantami a ciężko pracującymi kapitalistami?

Spekulanci są pełnoprawnymi uczestnikami gospodarki rynkowej. Ich rolą jest wyrównywanie popytu i podaży. Ci, którzy prezentują jedynie wąskie rozumienie gospodarki rynkowej i są uprzedzeni w tym względzie, mogą stosować termin „spekulacja" w pejoratywnym znaczeniu, ale tego rodzaju działalność spekulacyjna jest niezbędna dla równoważenia popytu i podaży.

Ci, którzy zbierają owoce swojej działalności na rynku, a nie owoce praktykowanego naciągania lub wyciągania korzyści od państwa, reprezentują wszystkie rodzaje działalności. Istnieją liczne, dobrze funkcjonujące przedsiębiorstwa eksportowo-importowe. Istnieją rozwijające się branże, takie jak informatyka czy budownictwo. Część z firm zaspokaja popyt (czego nie można było dokonać poprzednio, przy arbitralnie zniekształconej podaży) i – co zrozumiałe – są dochodowe. Wysokie dochody są uzyskiwane w tych rodzajach działalności, dla których dające się przewidzieć trendy technicznego rozwoju są szczególnie zachęcające. Wielkie korzyści występują we wszystkich tych dziedzinach gospodarki w czasie transformacji i myślę, że jest to prawidłowe.

Pozostała grupa czerpie swoje ponadprzeciętne korzyści z unikania płacenia podatków. Tutaj również można wskazać dwa warianty. Istnieją luki w przepisach podatkowych, które każdy węgierski obywatel ma prawo wykorzystać. Nikt, kto tak robi, nie może być oskarżony o oszustwo podatkowe. Załatanie tych luk należy do ustawodawcy i władz podatkowych.

W wielu przypadkach, oczywiście, wykorzystywaniu luk w prawie towarzyszy oszustwo. Istnieją przypadki, gdzie pomysłowe, legalne wykorzystywanie warunków rynkowych, wykorzystywanie luk prawnych i zwyczajne oszustwo podatkowe zbiegają się. Są one ze sobą związane i mogą prowadzić do zwielokrotnienia zarobków. O pewnych różnicach trzeba pamiętać przy dokonywaniu osądów moralnych. Najlepszym rozwiązaniem byłoby całkowite zapobieżenie tego rodzaju unikaniu podatków. Nigdy się to nie zdarzy, ale byłoby dobrze, gdyby mogło zostać ograniczone do minimum.

Chciałbym w tym miejscu zwrócić uwagę na istotną różnicę, która często zaciera się w dyskusji. Jedną sprawą jest pytanie, czy wszystkie wielkie korzyści są legalizowane w kategoriach rynkowych (w przeciwieństwie do nielegalnych dodatkowych korzyści osiągniętych dzięki unikaniu podatków). Inną sprawą jest natomiast pytanie o to, czy wysokie i legalne zarobki powinny być zatrzymane przez osoby, które je wypracowały, czy również przez tych, którzy zarabiają mniej. Innymi słowy, czy wszystkie legalne dochody rynkowe powinny być opodatkowane według tej samej stopy, czy według stopy progresywnej. To prowadzi do problemu sprawiedliwego rozłożenia obciążeń podatkowych uwzględniając wszystkie aspekty etyczne (pomijam tu pozostałe kwestie związane z podatkami, takie jak stymulacyjna rola podatków). Zatem powtarzając: czy chcemy, aby osoby zarabiające na rynku więcej w legalny, dający się udowodnić sposób oraz dzięki sprzyjającej fortunie miały większy udział w obciążeniach podatkowych nie tylko w ujęciu ilościowym, proporcjonalnym do ich wyższych dochodów, ale też poprzez progresywną stopę podatkową? Czy chcemy nałożyć większe obciążenia na tych, którzy legalnie zarobili więcej pieniędzy, ażeby wspomóc tych, którzy są – z różnych powodów – w potrzebie? To prowadzi do pytania o redystrybucję państwową opartą na zasadzie solidaryzmu społecznego.

Obecnie zwróciliśmy się w stronę normatywnych wymagań dotyczących dystrybucji i redystrybucji dochodów, opodatkowania i subwencji państwowych. Jak powinni tacy ekonomiści jak Pan czy ja radzić tym, którzy mogą słuchać tego, co mówimy? Redystrybucja obejmuje z jednej strony pewne reguły gospodarcze ale i techniczne, a z drugiej – zasady etyczne i zrozumiałe jest oddzielne ich rozpatrywanie. Właściwy system redystrybucji nie może powstać na podstawie jednej grupy zasad: to prowadziłoby do złych rezultatów.

Często pisał Pan o państwie jako nieefektywnym ośrodku dystrybucji. Ale nie widzę innego kandydata, przynajmniej w średnim okresie, zdolnego do przezwyciężenia tych anomalii. Poborcą podatkowym jest zawsze państwo.

Pomysł społeczeństwa bez państwa to utopia. Musimy realistycznie patrzeć na każdego członka społeczeństwa. Nie mam na przykład złudzeń co do przedsiębiorców lub przedsiębiorstw kierujących się zasadą maksymalizacji zysku lub co do pojedynczych, zwykłych obywateli, którym dotychczas była przypisana kluczowa rola w ujęciu normatywnym. Nie mam także złudzeń co do państwa. Sądzę, że państwo jest nieefektywną instytucją redystrybucyjną. Tym niemniej przypisałbym państwu znaczną liczbę funkcji. Nie istnieje inny pogląd na ten temat. Jednakże musi zostać zbudowany pomocniczy mechanizm rekompensujący, przynajmniej w części, nieefektywność państwa. Byłoby przesadą nazwać państwo „złą rzeczą". Jest naturalne, że funkcje państwa są realizowane przez niedoskonałych ludzi narażonych na wszystkie rodzaje wpływów.

To prowadzi do ważnego praktycznego wniosku. Chciałbym, aby państwo realizowało tak mało funkcji jak to możliwe na obszarach, gdzie nie ma konkurentów, gdzie posiada absolutny monopol. Sytuacja natychmiast się poprawia, jeśli państwo musi konkurować. Przykładowo, większość krajów posiada służbę pocztową stanowiącą własność państwa. Najlepszą sytuacją jest posiadanie prywatnej służby pocztowej funkcjonującej równolegle do państwowej.

To samo dotyczy państwowej edukacji.

Tak; oraz edukacji niepaństwowej. Niech państwowa służba zdrowia będzie istniała równolegle do niepaństwowej, podobnie państwowe służby pogrzebowe itd., od kołyski aż do grobu. To, przy okazji, jest ważnym gospodarczym argumentem za ograniczeniem obszaru, na który wpływ ma państwo. Podatki nie mogą rosnąć do poziomu, który uniemożliwia wypełnianie określonych funkcji przez instytucje niepaństwowe i umacnia monopol państwa, wykluczając możliwość jakiejkolwiek konkurencji. Jeżeli suma pobrana z całkowitego dochodu społeczeństwa na finansowanie państwowej służby zdrowia i edukacji jest tak wysoka, że nie pozostaje już miejsce dla podobnych instytucji niepaństwowych utrzymywanych przez obywateli, to narzucony poziom opodatkowania chroni monopol państwa.

Nawet jeśli musi rywalizować, państwo będzie stale odgrywało ważną rolę w redystrybucji. Według Pana, zgodnie z jakimi zasadami państwo powinno postępować przy redystrybucji zasobów?

Po stronie dochodów preferuję podejście, o którym już wspomniałem, tj. progresywną skalę podatkową. Na Węgrzech jesteśmy po pierwszej fazie wprowadzania gospodarki rynkowej i prywatnej własności. Obecnie nadszedł czas wprowadzenia zasady, zgodnie z którą osoby posiadające środki finansowe powinny mieć większy wkład w dobrobyt niż osoby ich pozbawione. Oznacza to przyjęcie progresywnej skali podatkowej z zastrzeżeniem, że system nie powinien być zbyt progresywny i destymulujący. Progresywny charakter systemu podatkowego nie powinien osiągnąć stopnia, który zniechęcałby do intensywnej pracy, ponieważ jeżeliby się tak stało, to całkowite wpływy spadną, a ci, którym redystrybucja ma pomóc, otrzymają w długim okresie mniej w wartościach bezwzględnych.

Zatem przedsiębiorcy nie powinni być skłonni do robienia przerw przez osiem miesięcy w roku, ponieważ czteromiesięczne dochody to próg początkujący nieakceptowaną stopę podatkową.

Był w Szwecji okres, kiedy najwyższa stopa podatkowa wynosiła 90%. Lekarz, który otrzymał od pacjenta honorarium w wysokości 100 koron, po zapłaceniu podatku otrzymał z tego jedynie 10 koron. Lekarz nie czułby, że w tych warunkach opłaca się pozostawać w pracy po południu, raczej wybrałby się na ryby. Należy unikać nadmiernego opodatkowania, a progresywna skala podatkowa nie musi osiągać skrajnych wielkości. Prawdopodobnie niektórzy z ustawodawców, którzy przygotowali tamten szwedzki system podatkowy, byli powodowani zwykłą zazdrością i przekroczyli wszystkie racjonalne ograniczenia.

To prowadzi nas z powrotem do doświadczeń z okresu socjalizmu. Jednym z powodów, że socjalizm przestał dobrze funkcjonować w długim okresie był niefunkcjonalny system dystrybucyjny. Aspekt socjalizmu, który był uważany w pewnej mierze za zaletę – tj. zrównywanie w dół – okazał się olbrzymią wadą, która przeważyła zalety w długim okresie. Socjalizm częściowo się załamał z powodu niepowodzeń w zakresie rozwoju systemu bodźców. Proces zrównywania w dół miał maskujące oddziaływanie. Socjalizm okazał się być niezdolnym do dokonania właściwego rozróżnienia pomiędzy dobrą i złą działalnością. Przykładem może być system emerytalny, który nie

dokonuje żadnego wielkiego rozróżnienia pomiędzy potrzebami bogatej supergwiazdy i potrzebami pomocnika księgowego. Do czasu, kiedy osiągnęli oni kres swojego życia, system państwa opiekuńczego całkowicie zamazał różnicę pomiędzy wyjątkową działalnością jednego z nich a stosunkowo mało wyróżniającą się działalnością drugiego. Jestem jednym z tych, którzy powstrzymują się od przypisywania głębokiej wartości podobnemu egalitaryzmowi.

Jedynie co do możliwości?

Nie chcę konstruować kompletnego zbioru postulatów odnoszącego się do sprawiedliwości społecznej. Ci, którzy z określonych powodów zależą od pomocy społeczeństwa, powinni ją otrzymać. Inną ważną zasadą jest to, by doprowadzić do poprawy sytuacji potrzebujących. Nie powinni być oni pominięci w procesie rozwoju społecznego; powinni oni także mieć w tym swój udział. Zgodnie z moimi zasadami moralnymi nie jest prawidłowe zadowolenie w sytuacji, kiedy ludzie z wyższego poziomu zostali zepchnięci do poziomu ludzi środka. Istnieje znaczna różnica pomiędzy czymś w rodzaju złośliwej radości, postawy „płać dużo, boś bogaty", u podłoża której leży zazdrość, a wychwalaną zasadą sprawiedliwego rozdziału obciążeń podatkowych. W ostatnim przykładzie, zwiększone opodatkowanie ludzi ze szczytów nie jest celem, lecz środkiem potrzebnym do świadczenia niezbędnej pomocy ludziom z dołów. Socjalizm przekazał w spadku węgierskiemu społeczeństwu osobliwą mentalność, z której często żartujemy, ale która silnie w nas tkwi. Wielu ludzi czuje, że woleliby raczej sami cierpieć niż patrzeć jak inni żyją dostatnio. To pozostaje zasadą dla szerokich grup węgierskiego społeczeństwa do dnia dzisiejszego. Jaką wspaniałą rzeczą byłoby zastąpienie tej zasady inną: jest grupa takich, którzy zarabiają nawet setki razy więcej niż ci, którzy otrzymują stosunkowo duże dochody. Krótko mówiąc, troską nie powinno być to, że kilku ludzi ma dużo pieniędzy, ale to, że są tacy, którzy naprawdę mają ich bardzo mało.

Tutaj możemy zająć się osobami ze szczytów. Faktycznym pytaniem, które należałoby im zadać, jest pytanie o sposób, w jaki się tam dostali i w jaki sposób poprawiają swoją pozycję. Głównym problemem jest tu impet. Należy osiągnąć taki stopień rozwoju społecznego, który pozwoli także tym na szczycie poprawić swój standard. Myślę, że jest to najważniejszym czynnikiem zakładającym trwały wzrost gospodarczy w okresie od 10 do 20 lat.

Nie myślę zaprzeczać znaczeniu redystrybucji, ale najważniejszym pytaniem jest zawsze ilość dóbr, które mają podlegać dystrybucji i stopa, według której one rosną. Pytanie o sposób dystrybucji lub redystrybucji w danym czasie jest drugorzędne.

Jak można zdefiniować warstwę potrzebujących?

Istnieją dobrze znane miary ubóstwa, tj. na przykład wielkości zarobków itd. Zgodnie z pierwszym, zgrubnym podejściem, ludzie potrzebują pomocy, jeżeli są tak biedni, a ich dochody i majątek tak małe, że nie mogą sobie i osobom pozostającym na ich utrzymaniu zapewnić niezbędnego minimum. Określone indeksy i wartości graniczne miar ubóstwa są w praktyce różne w różnych krajach.

Myślę, że kilka dalszych, pomocniczych kryteriów trzeba zastosować w momencie decydowania, kto jest uprawniony do pomocy społecznej. Proponuję dwa tego rodzaju kryteria. Jednym jest to, że nie możemy ignorować przyczyny, dla której niektórzy przestali być zdolni do zapewnienia sobie i pozostającym na ich utrzymaniu nawet elementarnego poziomu materialnego. Jak dalece na ich sytuację wpłynęła droga kariery, którą wybrali, wyniki, które uzyskali i wielkość zgromadzonych oszczędności?

Nie można również pominąć powstawania sytuacji potrzeby. Załóżmy, że jest możliwe określenie jak do obecnej sytuacji przyczyniły się poszczególne decyzje podejmowane w przeszłości. Czy dokonane wybory spowodowały, że stali się uzależnieni od opieki ze strony społeczeństwa, czy też jest to wynikiem zewnętrznych okoliczności? Czy stało się tak z powodu wypadku lub nieuniknionej choroby, klęski naturalnej lub politycznego wstrząsu lub innego nieoczekiwanego zdarzenia?

Drugie kryterium jest równie lub nawet bardziej ważne niż pierwsze. Jak takie osoby mogą wyplątać się z obecnej sytuacji? Jak dużą rolę mogliby oni sami odegrać i w jakim stopniu zależeliby od pomocy innych?

Dlaczego te dwa komplementarne kryteria są tak ważne? O pierwszym z nich wspomniałem bez jakiejkolwiek ukrytej intencji. Nawet jeżeli ktokolwiek popadł w tarapaty w związku z podjętymi przez siebie decyzjami, to raczej wolałbym się powstrzymać od odgrywania roli sędziego. Tym niemniej uważam to rozróżnienie za konieczne, ponieważ posiada ono wartość edukacyjną. Pojęcie edukacji, które odnoszę do przedstawionej sytuacji, nie ogranicza się do dzieciństwa.

Dotyczy ono różnych decyzji podjętych w momencie wyboru kariery oraz w trakcie kariery. To prowadzi nas na powrót do kwestii wspomnianych na początku rozmowy, ale w całkowicie odmiennym kontekście. Jeżeli ludzie nie mogą być moralnie zwolnieni od odpowiedzialności za swój los, to nie mogą być także uwolnieni od konsekwencji swoich decyzji. To dałoby początek obojętności, cynizmu, nieodpowiedzialności. Ludzie doszliby do przekonania, że nie jest ważne czy podjęli swoje decyzje nieodpowiedzialnie czy odpowiedzialnie, długo ważąc konsekwencje. Jednym z problemów socjalizmu było to, że wynagrodzenie ludzi zależało jedynie częściowo od ich wkładu. Ludzie muszą poważnie rozważać to, co robią. Należy skończyć z zaszczepioną w nas przez socjalizm mentalnością pasywnej zgody.

Przywiązuje Pan wielkie znaczenie do osobistej odpowiedzialności.

Jednostki muszą akceptować konsekwencje swoich decyzji. Jeżeli społeczeństwo jest miłosierne, to może złagodzić konsekwencje złych decyzji, ale nie w całości. Jednostki powinny myśleć o przyszłości. Są to autonomiczne jednostki, państwo nie powinno decydować o ich sprawach. Na przykład, jeżeli jednostka zadecyduje, że nie kontynuuje studiów, ponieważ woli wcześniej zarabiać pieniądze, to jest to jej decyzja. Będzie zarabiać pieniądze szybciej, brak będzie lat nauki uniwersyteckiej, kiedy nie zarabia się nic. Powinna jednak zaakceptować konsekwencje tej decyzji. Wydatek związany z uzyskaniem uniwersyteckiego stopnia naukowego zwróciłby się w trakcie lepiej płatnej kariery, do której wspomniana jednostka nie będzie mieć dostępu. Dochody nie powinny być wyrównywane w ten sposób, by osoby wysoko wykwalifikowane i osoby stosunkowo słabo wykwalifikowane zarabiały prawie tyle samo. Edukacja uniwersytecka jest w pewnej mierze poświęceniem. Ci, którzy chcą zacząć zarabiać wcześniej, unikają pięciu lub nawet ośmiu lub dziesięciu lat, kiedy nie można uzyskać znacznego dochodu. Zatem dopóki nie osiągną wieku 50 lat, nie powinni skarżyć się, że nie poszli na uniwersytet. Rzeczą zasadniczą dla nich jest to, że nie wykorzystali pojawiającej się sposobności studiowania. Wracam od czasu do czasu do tej samej kwestii: czy ludzie mieli szansę podjęcia odpowiedniej decyzji. Pytaniem, na które stale należy odpowiadać, jest to, czy ich przyszłość była w ich własnych rękach. Umyślnie użyłem przykładu ważnej de-

cyzji z zasadniczymi konsekwencjami, a nie prostej decyzji z ograniczonymi konsekwencjami.

Innym pytaniem wielkiej wagi jest jak wyjść z sytuacji potrzeby. Tutaj ponownie pragnąłbym, aby mentalność społeczeństwa po zmianie systemu znacznie różniła się od tej ugruntowanej przez socjalizm. Wstępnym założeniem powinno być to, że jednostki przytłoczone problemami lub znajdujące się w trudnej sytuacji powinny poszukiwać drogi wyjścia przede wszystkim na własną rękę. Powinny próbować dostosować się do okoliczności. Innymi słowy, ich głównym zadaniem nie jest jęczeć i domagać się pomocy, lecz zebrać się i podjąć działanie. To jest klucz do sytuacji.

Dobrze znany kontrargument mówi, że jednostki - wzorując się na rodzinach, bliższym lub dalszym środowisku – przyswajają pewien sposób na życie (mentalność). Jednym z rodzajów dziedzictwa jest zgoda na ubóstwo, obserwowana od najmłodszych lat. Ubóstwo nie oznacza jedynie braku pieniędzy, materialnej biedy, wyraża również brak motywacji.

Jest w tym wiele prawdy. Ani po tym względem, ani pod żadnym innym nie dążę do zaakceptowania indywidualnej odpowiedzialności w krańcowej formie. Podkreśliłem to na początku naszej rozmowy.

Co się tyczy skłonności do pasywnej akceptacji, to problem leży w tym, że w przypadku niektórych ludzi, częściowo lub całkowicie, jest to kwestia dziedzictwa. Na wielu ludzi silny wpływ może wywierać przyzwalająca, pasywna postawa obecna w ich środowisku. To samo odnosi się do większości cech charakteru, które uderzają nas jako złe i dla których krytykujemy wielu ludzi. O ile wiem, pozytywne, behawiorystyczne nauki nie ustaliły jeszcze uniwersyteckiej formuły na określenie stopnia, do którego niektóre formy nieakceptowanego zachowania są dziedziczone genetycznie, stopnia, do jakiego wynikają z doświadczeń dzieciństwa i wieku późniejszego oraz stopnia, do jakiego zależą od samych jednostek. Jestem przekonany, że zachowanie człowieka jest autonomicznym składnikiem osobowości i że społeczeństwo będzie funkcjonowało dynamicznie, jeżeli będzie rozwijało tę myśl, kultywowało ją i promowało. Jeżeli społeczeństwo zajdzie za daleko w oferowaniu pomocnej ręki tym, którzy byliby chętni ją podjąć, ukrywałoby to jedynie potencjał tkwiący w społeczeństwie. Bóg pomaga tym, którzy pomagają sobie sami. Ci, którzy sobie pomagają, powinni być wspomagani w posuwaniu się naprzód

i nie powinni zgubić się po drodze. W przeciwieństwie do nich są tacy, których powinno się stale zachęcać. Nie boję się powiedzieć, że nawet dla tych, którzy wskutek poważnej choroby w oczywisty sposób nie mogą sobie sami pomóc, jedyną pomocą, która zapewnia im ludzką godność, jest możliwość podjęcia takiej pracy, do jakiej są zdolni. Większość z tych ludzi nie zamierza bezczynnie siedzieć i czekać. Niechby otrzymali szansę pracy. Jestem zawsze poruszony widokiem specjalnych zawodów organizowanych rokrocznie w Stanach Zjednoczonych dla ludzi na wózkach inwalidzkich. To wydarzenie umacnia ich godność. Ludzie ci przede wszystkim muszą otrzymać pomoc w postaci nauki życia na wózku; nie powinni być natomiast zachęcani do obojętnego oczekiwania na różne rodzaje dalszej pomocy. Traktuję to jako przykład i metaforę dla innych potrzebujących wsparcia społecznego. Wspieranie to jedno, a paternalizm jako substytut indywidualnego działania to całkiem coś innego.

Pozwólcie mi Państwo dokonać tutaj korygującego spostrzeżenia. Mówiłem na razie o wielu sytuacjach jak gdyby one wzajemnie wykluczały się. Jednostki wydostają się ze stanu potrzeby albo wskutek własnych decyzji, albo wskutek zewnętrznych okoliczności i są zdolne do zmiany swojej sytuacji albo samodzielnie, albo z czyjąś pomocą. W rzeczywistości można spotkać nieograniczone kombinacje obu tych przypadków. Oczywiście często w praktyce istnieje wyraźny podział na sytuacje, gdy jednostka wychodzi z trudności w dużej mierze dzięki swojej własnej sile z odrobiną cudzej pomocy oraz sytuacje, gdy jednostka liczy głównie na pomoc, co nie oznacza, że nie warto dostarczać bodźców zachęcających do wysiłku w celu polepszania bieżącej złej sytuacji. Aktywność musi zostać nagrodzona.

Możemy teraz poruszyć kwestie praktyczne. Powtarzając, nie sugerowałbym ustanowienia potężnej biurokracji, aby służyła jako trybunał moralny kontrolujący działania ludzi, osądzający każdy przypadek aż do ostatniego szczegółu, zgodnie ze wspomnianymi kryteriami. Konieczne jest podjęcie wysiłku w celu sformułowania ogólnych zasad uwzględniających te kryteria. Dodatkowo musi istnieć korygujący mechanizm w celu uporania się z błędami, które mogą wkraść się do rzeczywistości nawet wtedy, gdy podstawowe zasady brzmią dobrze. Konieczne jest na przykład stworzenie pewnych możliwości odwołań. Ktoś może być uprawniony do określonego rodzaju pomocy społecznej z punktu widzenia ogólnych zasad, ale może być to niemożliwe z powodu przepisów prawnych lub mechanizmu

narzucającego te przepisy. Musi istnieć droga wyjątkowego traktowania osób w przypadkach takich jak ten.

Myślę, że dotychczas omówione zasady mogą zostać z powodzeniem zastosowane. Rozpatrzmy przykład ubezpieczenia społecznego. Nie mówię o ustanawianiu szczególnych rozwiązań przystosowanych do dzisiejszych niskich płac czy emerytur na Węgrzech, ale o nowym systemie ubezpieczeń społecznych, który byłby stopniowo rozwijany. Rozsądnie jest powiedzieć dzisiejszym dwudziestolatkom: „powinieneś zaakceptować fakt, że będziesz potrzebował oszczędności, aby radzić sobie z różnymi życiowymi okolicznościami. Mógłbyś zachorować, stracić pracę lub zetknąć się z nieszczęściem, a w końcu zestarzejesz się. Ty jeden jesteś wyłącznie odpowiedzialny za gromadzenie oszczędności. Możesz oszczędzać przystępując do planu emerytalnego i wpłacając nań przez całe swoje życie lub możesz oszczędzać inwestując swoje pieniądze. Tak czy inaczej musisz oszczędzać całe swoje życie. Nie możesz wydawać dochodów w całości. Zamiast tego musisz przestrzegać strategii, która mówi ci, kiedy możesz wydawać pieniądze, a kiedy nie, opartej na tym, w jaki sposób zamierzasz oszczędzać w celu dokonywania w życiu różnych nieprzewidzianych wydatków".

Gdzie tu jest rola państwa? Pozostańmy przy ubezpieczeniu emerytalnym. Państwo powinno wspomagać ustanawianie instytucji, które umożliwiają oszczędzanie i akumulację zasobów. Temu celowi mogą służyć różne organizacje ubezpieczeniowe typu non profit i fundusze, jak również zorientowane na zysk towarzystwa ubezpieczeniowe. Potrzebne są jedne i drugie. Państwo powinno przyznawać ulgi podatkowe lub odroczenia płatności podatku w zależności od sposobu oszczędzania. Na przykład w zakresie emerytur państwo powinno pozwalać ludziom odliczać składki od dochodu przed opodatkowaniem w racjonalnych, umiarkowanie szczodrych ramach. Myślę, że zasada odroczenia płatności podatku jest tu właściwa. Nie powinno się wymagać płacenia podatków po tego rodzaju składce, ale nie powinno być zwolnienia podatkowego od świadczeń otrzymanych, na przykład emerytury powinny być opodatkowane. Odroczenia podatkowe i inne bonifikaty miałyby charakter zachęty. Duża część społeczeństwa byłaby chętna odłożyć istotną część swojego dochodu, skoro wiadome byłoby, że jest to konieczne w razie gdyby pieniądze były potrzebne później, a ta wpłacona suma byłaby odliczona od dochodu przed opodatkowaniem. Jeszcze jednym ważnym warunkiem

jest to, że państwo powinno zapewnić, że płatności te są w dużej mierze chronione przed przywłaszczeniem. Rolą państwa musi być tworzenie struktury i instytucji nadzorujących zdecentralizowany system ubezpieczeniowy i wystawianie gwarancji w ramach określonych limitów i pod określonymi warunkami. W ten sposób państwo zapewnia, że oszuści nie uciekną z oszczędnościami społeczeństwa i że oszczędności nie stracą na wartości wskutek inflacji. Jeżeli rolą złodzieja jest kradzież, to rolą państwa jest wyrównanie strat. Rola państwa w tym zakresie może zostać podsumowana jako ustalanie cywilizowanych, rozpraszających obawy, instytucjonalnych form niepaństwowych ubezpieczeń dobrowolnych.

Państwo ma dalsze zadania. Powinno ono zapewnić przynajmniej minimum pomocy tym, którzy nie zdołali zakumulować odpowiednich oszczędności w wyniku zrządzenia losu lub zwyczajnie w wyniku własnych błędów. Nikt nie chciałby, aby ci, którym się nie powiodło zgromadzenie oszczędności na starość z jakiegokolwiek powodu, mieli spędzić swoje ostatnie lata w biedzie. W końcu minimalna emerytura musi być wypłacana zgodnie z zasadą solidarności, kosztem podatników, nawet tym, którzy przyjęli na siebie następstwa lekkomyślnych działań, którzy poprowadzili swoje życie lub karierę ryzykowną drogą lub którzy cierpieli z powodu zwykłego nieszczęścia. Jednakże nie sugeruję, że państwo w tego rodzaju okolicznościach powinno – kosztem podatników – płacić więcej niż to wyznacza poziom minimalnej, humanitarnej emerytury. Tego rodzaju pomoc wymaga pieniędzy od tych, którzy gotowi byli zredukować bieżącą konsumpcję w celu akumulacji oszczędności.

Podstawowe idee przedstawiłem na przykładzie emerytur. Państwo odgrywa tu podwójną rolę. Kosztem podatników rzuca ono koło ratunkowe tym, którzy znaleźli się w niesprzyjających okolicznościach z powodu własnych błędów lub pecha i rozumie, że ci, którzy pragną dbać o siebie, nie podejmują tego wysiłku na próżno. Jest to wielka odpowiedzialność.

Szczególny nacisk powinien być położony na istotny obowiązek państwa ochrony przed inflacją. Przypuśćmy, że stopa inflacji nagle wzrasta. Byłoby niewybaczalne pozwolić, aby osoby starsze znalazły się w tragicznej sytuacji i pomyślały, że „oszczędzały latami, a teraz inflacja zdeprecjonowała ich emerytury". Ludzi należy chronić przed tym wykorzystując prawo. Mimo wszystko państwo odpowiada za stabilność walutową. Jeżeli polityka fiskalna rządu owocuje hiperin-

flacją, to rząd nie powinien umywać rąk od odpowiedzialności za spadek wartości funduszy emerytalnych.

Ale to właśnie miało miejsce i równie dobrze może się powtórzyć.

Na szczęście nie wydarzyło się to w bardzo dużym zakresie. Inflacja na Węgrzech nie przekroczyła umiarkowanych rozmiarów. Jednakże w latach osiemdziesiątych wystąpił realny spadek wartości emerytur ustanowionych wcześniej. Gros przepisów zawiera kilka środków ochrony przed inflacją. Należy silnie akcentować to, że reforma systemu emerytalnego, który istniał przed nami – która, jak sądzę, musi iść w kierunku decentralizacji – musi wzmacniać zabezpieczenia antyinflacyjne, a nie je osłabiać. Jest to oczywiście dość skomplikowana kwestia i nie możemy wchodzić tu w fachowe zawiłości.

Mając zarysowany stan pożądany przypuszczam, że zajmiemy się problemami okresu transformacji.

Pozostańmy przy emeryturach. Różne możliwości emerytalne muszą być oferowane różnym grupom wiekowym. Im starsza grupa, tym bardziej musi być brany pod uwagę fakt, że może ona zarobić dla siebie mniej, a w skrajnych przypadkach w ogóle nic, aby wzmocnić swoje zasoby finansowe. Liczy ona najbardziej na państwowe emerytury lub – na Węgrzech – emerytury półpaństwowe oferowane przez system ubezpieczeń społecznych.

Przypuszczam, że odnosi się to do osób mających obecnie po około sześćdziesiąt lat.

Prawdopodobnie ustalił Pan ten próg trochę za nisko. Mimo wszystko dzisiejsi sześćdziesięciolatkowie są sprawni fizycznie i psychicznie i wciąż zdolni do pracy, nie mogę powiedzieć, że są niezdolni do zarobienia czegokolwiek dla siebie.

Mają oni dostatecznie ograniczone możliwości.

Nie mogę przyjąć, że sześćdziesięcio-, sześćdziesięciodwuletni ludzie powinni zakończyć swoją działalność. Tak, mają oni prawo pozostawać nieaktywni od momentu, kiedy osiągną wiek emerytalny, ale nie powinni być wówczas w tej samej sytuacji, na zasadzie równania w dół, co ci, którzy nie przeszli na emeryturę po osiągnięciu stosownego wieku. Muszą oni otrzymać korzyści z odłożenia przejścia na emeryturę.

Skrajny przypadek to ludzie starsi, którzy zupełnie nic nie mogą uczynić, aby uzyskać dochód. Od tej skrajności aż do ludzi dwudziestoletnich posiadających całkowitą wolność wyboru istnieją niezliczone, pośrednie przypadki. Projektując nowe przepisy emerytalne należy podjąć próbę ustalenia tak humanitarnej i sprzyjającej jak to tylko możliwe wielkości państwowych emerytur, emerytur zdecentralizowanych i podatku dochodowego, aby zapewnić – tak daleko jak to tylko możliwe – zgodność z zasadami moralnymi, które przedstawiłem w trakcie naszej rozmowy. Oczywiście, jak już podkreśliłem, zawsze istnieć będą indywidualne przypadki, nie odpowiadające ogólnym schematom, nawet jeżeli przepisy są całkiem dobre. W tego typu przypadkach musi istnieć możliwość odwołania.

Wiem, że są to kwestie trudne. Dziesięciolecia totalitarnej władzy i paternalistycznej opieki odcisnęły głębokie piętno na mentalności i zachowaniu ludzi. Węgrzy muszą się przyzwyczaić do podejmowania własnych decyzji na obszarach, gdzie państwo lub sekretarz partyjny robili to wcześniej za nich. To uwydatnia potrzebę poczucia wolności wyboru w dłuższym okresie, zanim uzyska się pewność siebie i kontrolę nad losem, ze zwiększonym poczuciem odpowiedzialności. Zreformowany system nie będzie funkcjonował bez tarć. To, co pragnąłbym podkreślić w tej rozmowie to fakt, że nie powinniśmy rzucać się wszyscy na raz w gąszcz szczegółów praktycznych, co często się zdarza w debacie dnia dzisiejszego. Tego rodzaju debaty odbywają się bez ustalenia zasad ich prowadzenia. Jeżeli jest w nich coś rozsądnego, to zawiera się to przeważnie w stwierdzeniu, że skarbiec państwa jest pusty, a więc należy obciąć wydatki. Zatem mamy drugą stronę medalu, tj. podporządkowanie wszystkiego społecznej wrażliwości. Ja próbuję przedstawić kryteria, aby pomóc w formułowaniu zasad przyszłych reform. Kryteria i postulaty moralne, które zgłosiłem, mogą być kwestionowane, ale byłoby dobrze je omówić wraz z pozostałymi zasadami, a nie jedynie omawiać ten czy inny praktyczny szczegół.

Dlaczego bezgotówkowe metody rozliczeń nie stały się rozpowszechnione na Węgrzech? Przypuszczam, że jedynym powodem był brak odpowiednich przyzwyczajeń. Powstaje pytanie, dlaczego tak niewielu ludzi kupuje akcje zamiast złota i dlaczego wielu wciąż trzyma swoje pieniądze pod materacem. Jest tak, ponieważ nie nauczyli się oni sztuki optymalnego inwestowania. Dlatego moim pytaniem jest, czy sytuacja nie będzie wyglądała tak samo

gdy przyjdzie stworzyć nowy system ubezpieczeniowy, rachunki oszczędnościowe i alternatywne systemy emerytalne. Bardziej bystrzy, wykształceni i poza tym zaradni ludzie będą wykorzystywać wyrafinowane możliwości tworząc dla siebie komercyjne instytucje. Tymczasem ludzie nieskłonni do konkurowania, którzy uczą się wolniej, pozostaną „w rękach" państwa. Zatem proces, który Pan chciałby instytucjonalnie udoskonalić – zmniejszając i ograniczając rolę państwa – będzie narzucał na państwo nowe obowiązki.

Wierzę, że z tego, co dotąd powiedziałem jasno wynika, że państwo w naturalny sposób odgrywa różne ważne role, a i pozostałe jednostki również ponoszą dużą odpowiedzialność. Dodałbym jednakże następne spostrzeżenie. W licznych rozwiniętych gospodarkach istotna część instytucji ubezpieczeniowych jest związana z pracodawcami. Swego czasu zwykło się mówić na Węgrzech, że kolej stworzyła dobre warunki pracownikom, ponieważ miała ona swój własny fundusz emerytalny. Przed drugą wojną światową przyzwyczajony byłem żyć w blokach będących własnością funduszu emerytalnego dużego koncernu górniczego. Duzi pracodawcy, tacy jak Węgierskie Koleje Państwowe i Urząd Poczty oraz określone towarzystwa handlowe, posiadały własne fundusze emerytalne i fundusze ubezpieczenia zdrowotnego. Były to zdecentralizowane instytucje niepaństwowe. To, co tego rodzaju pracodawcy mogli oferować na rynku pracy, to członkostwo w funduszach emerytalnych i zdrowotnych. W ten sposób mogli przyciągnąć i utrzymać najlepszą siłę roboczą. Jest charakterystyczne dla rynku pracy w gospodarce rynkowej, że wielu rywalizujących pracodawców płaci więcej niż wynosi pensja w warunkach równowagi rynkowej, co ma być silnym bodźcem; pracownicy powinni bać się, że stracą dobrą pracę. Ten fenomen ma nawet swoją teorię, tj. teorię płacy efektywnej. Część płacy efektywnej jest niepieniężną korzyścią przyjmująca formę gwarancji dobrobytu. Różne instytucje socjalne, które wielu chciało usunąć w czasie przejścia do własności prywatnej, występują w znacznej liczbie w formie dużych spółek w wielu gospodarkach kapitalistycznych.

Myślę, że socjalizm nauczył się tego od kapitalizmu.

Chociaż obecnie różne instytucje są likwidowane na szeroką skalę, wkrótce zostanie odkryte to, że nawet dom wczasowy firmy może być dla niej komercyjnie użyteczny. Na pewno spółki i towarzystwa

handlowe dojdą do wniosku, że ważne jest dla nich zorganizowanie funduszy emerytalnych i ubezpieczenia zdrowotnego. Pracodawcy muszą już płacić część zasiłku chorobowego swoich pracowników. W ten sposób mają oni zachętę do przystępowania do programów ubezpieczeniowych, które przejmują pewną odpowiedzialność za zasiłki chorobowe. Struktury prawne w większym lub mniejszym stopniu już istnieją. Istnieje ustawodawstwo umożliwiające zakładanie tego rodzaju funduszy. Pojawiły się szybko coraz liczniejsze instytucje typu non profit. W mojej opinii ten sektor trwale zakorzeni się na Węgrzech w ciągu kilku lat.

Ten proces posiada również kluczowy aspekt makroekonomiczny. Cechą charakterystyczną socjalizmu było to, że państwo ściągało podatki, ale dobrowolne oszczędności były zdumiewająco niskie. Obowiązkowe podatki służyły finansowaniu inwestycji poprzez budżet państwa. W ten sposób głównym źródłem finansowania inwestycji było przymusowe opodatkowanie, a nie dobrowolne oszczędności. W dojrzałych gospodarkach rynkowych dobrowolne oszczędności są źródłem finansowania większości inwestycji. Zasadniczo ta zdecentralizowana forma finansowania nie jest dla samych oszczędzających inwestycją bezpośrednią. Część pieniędzy zamrażają oni w banku na dłuższy termin, a bank z kolei dostarcza inwestorom długoterminowy kredyt. Oszczędzający mogą również otrzymywać polisy ubezpieczeniowe z funduszy emerytalnych lub złożyć pieniądze w otwartym funduszu powierniczym. W ten sposób przybywa dużych inwestorów instytucjonalnych, którzy finansują od 25 do 50% wszystkich inwestycji w niektórych rozwiniętych gospodarkach rynkowych.

To stworzyłoby całkowicie nową strukturę oszczędności. Dobrowolne oszczędności mogą wzrosnąć do takiego rozmiaru, że obniżeniu ulegną podatki. Prywatne oszczędności nie mogą być istotnie zwiększane dopóki podatki wciąż wchłaniają dużą część całkowitych oszczędności społeczeństwa. Istnieją dwa rodzaje oszczędności i konkurencji w procesie inwestycyjnym: paternalistyczne oszczędności oparte na obowiązkowych podatkach i zdecentralizowane oszczędności o charakterze dobrowolnym.

Niestety ta rywalizacja wysunęła się na czoło właśnie w czasie znacznego deficytu budżetowego, dlatego proces reform nie może rozpocząć się od widocznego obniżenia podatków. Pierwsze oszczędności widoczne po stronie wydatków są wykorzystywane do zmniej-

szania deficytu budżetowego, a nie podatków. Istotny spadek dochodów państwa może być rozważany dopiero po obniżeniu deficytu budżetowego do akceptowalnego poziomu. Będące rolą państwa reformy spotykałyby się z większym zrozumieniem i życzliwością ze strony społeczeństwa, jeśli można by jednoznacznie od początku powiedzieć, że im mniej państwo potrzebuje podatków, tym mniej podatnicy muszą płacić. Wówczas otwarłaby się luka pozwalająca na natychmiastowy wzrost dobrowolnych oszczędności. Szkoda, że nie jest to możliwe obecnie z powodu deficytu budżetowego, który stwarza wyjątkowe trudności w trakcie przemian. Mam nadzieję, że pokonamy tę fazę.

Ludzie boją się, że stracą na zawsze nabyte prawa, jeśli państwo wycofa się z finansowania pewnych rodzajów świadczeń. Chcą oni gwarancji lub obietnicy, że jest to jedynie czasowe, a w pewnym momencie w przyszłości odzyskają utracone korzyści. Jak ocenia Pan szansę odzyskania uprawnień kiedyś utraconych?

Wolałbym stwierdzić, że niejeden z gospodarczych środków podjętych w interesie stabilności i równowagi był tymczasowy. Aby uniknąć niezrozumienia powinienem dodać, że rozmawiany teraz o zmniejszeniu świadczeń finansowanych przez budżet na mocy ustanowionego wcześniej prawa, a nie o obniżeniu płac realnych. Płace realne się zmieniają. Przypuśćmy, że spadek realnej płacy zanotowany w 1995 roku był tymczasowy. Mam szczerą nadzieję, że płaca realna wzrośnie, gdy sytuacja gospodarcza się poprawi. Płace realne rosną i spadają bez względu na system gospodarczy, jednakowo w socjalizmie i kapitalizmie. Ale Pana pytanie, o ile zrozumiałem je prawidłowo, nie dotyczyło tego, lecz świadczeń ustanowionych przez prawo.

Żadne uprawnienie nie powinno być znoszone przy obietnicy, „odbieramy je teraz, ponieważ mamy kłopoty, ale przywrócimy je, gdy sytuacja się poprawi". Odebranymi uprawnieniami powinny być te, co do których jesteśmy przekonani, że nie są pierwszorzędne, które zostały wprowadzone w warunkach nadmiernie paternalistycznego, ultraetatystycznego systemu i które z pełnym przekonaniem dobrze byłoby zlikwidować. Zarówno z etycznego, jak i gospodarczego punktu widzenia dobrze jest, aby powstające systemy socjalne były wielosektorowe. To zakłada pewną rolę do odegrania dla państwa, które nie będzie posiadało monopolu i nie zdominuje systemu pomo-

cy społecznej. W tym kierunku powinniśmy podążać wspólnie, a nie rozdawać nowe przywileje, skoro dawne odebrano.

Z tego co Pan mówi wynika, że przeciwko tym, którzy bronią uprawnień, nie powinniśmy używać argumentu: „Wasz pomysł jest całkiem dobry, ale państwo przechodzi ciężki czas i musicie tymczasowo zrezygnować z przywilejów. Czekajcie spokojnie, jak tylko nadarzy się sposobność, wrócimy do waszego pomysłu".

To prawda. Niech Pan mi pozwoli zobrazować to orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do zasiłku macierzyńskiego[1]. Zgadzam się z orzeczeniem Trybunału, że ci, którzy postanowili mieć dzieci spodziewając się otrzymać zasiłek macierzyński, nie mogą stanąć w obliczu nagłej likwidacji tego przywileju. Z drugiej jednak strony poinformowanie społeczeństwa, że stary system zasiłku macierzyńskiego przestaje funkcjonować za rok jest zgodne zarówno z konstytucją, jak i z moimi zasadami moralnymi. Rodziny podejmując swoje decyzje muszą wiedzieć, że mogą obecnie oczekiwać jedynie ograniczonych świadczeń. Przyjmując to za punkt wyjścia nie powinniśmy już dłużej dokonywać zmian w tych świadczeniach. Zamiast tego powinny stać się one trwałym, znanym stanem prawnym, obowiązującym w długim okresie.

Pragnąłbym zatrzymać się nad pewnym szczególnym pytaniem. Wspomniałem już o przepisach Trybunału Konstytucyjnego, ale dodałbym inny komentarz. Jak pokazałem na przykładzie, zgadzam się z jedną z zasad, na którą powołał się Trybunał: ludzie nie powinni stawać w obliczu faktów dokonanych bez odpowiedniego okresu dostosowawczego. W tym ograniczonym znaczeniu nabyte prawo nie powinno być ograniczone. Istnieje również populistyczna interpretacja praw do świadczeń, według której ochrona nabytych praw to rodzaj drogi jednokierunkowej. Można powiększać uprawnienia, ale odbierać jakiegokolwiek z nich nie należy. To, co raz było dane, nie może być zabrane. To oznaczałoby, że jeżeli dany rząd (włącznie z okresem reżimu komunistycznego) kiedykolwiek wprowadza świadczenia społeczne, to nie może ich nigdy cofnąć. Tego rodzaju

[1] Trybunał Konstytucyjny odrzucił wiele składników rządowego pakietu oszczędnościowego, który zyskał akceptację parlamentarną w marcu 1995 roku, włącznie z ograniczeniami w programach dotyczących uprawnień związanych na przykład z zasiłkiem macierzyńskim częściowo dlatego, że rząd nie przewidział wystarczającego okresu dostosowawczego do nowych warunków.

interpretacja ochrony nabytych praw wiązałaby ręce wszystkich przyszłych parlamentów i rządów. Jeżeli stopa wydatków państwa na Węgrzech wynosi około 60% PKB, a w Europie Zachodniej 45%, to nie istnieje sposób obniżenia tego wskaźnika z 60 do 45% inaczej niż przez odebranie pewnych obowiązków państwu. Zasada drogi jednokierunkowej, populistyczna interpretacja nabytych praw nie może zostać zaakceptowana (Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chodziło mu o coś innego niż wynikałoby to ze sposobu, w jaki jego orzeczenie zostało przyjęte). Trybunał nie sprzeciwia się likwidacji wcześniejszych świadczeń tak długo, jak będzie to poprzedzone przez odpowiedni okres dostosowawczy. Bezwarunkowa obrona uprawnień nie może być podtrzymana ani prawnie, ani moralnie. Inaczej konieczny byłby rozwój społeczny przebiegający jednokierunkową drogą, na której nadawanie uprawnień jest dozwolone, a ich odbieranie zakazane. Ustawodawca powinien się zastanowić zanim przyzna uprawnienie i starannie rozważyć skutki wycofania świadczeń. Z drugiej strony potrzeba dobrego przygotowania nie powinna paraliżować reform. Musimy podążać równym krokiem – ostrożnie, humanitarnie i taktownie – w reformowaniu instytucji socjalnych i w określaniu roli, jaką ma do odegrania państwo.

Tłumaczył Tomasz Rabiega

WYDAWNICTWO AKADEMII EKONOMICZNEJ W POZNANIU

Polecamy następujące książki:

- **Stefan Abt**, Systemy logistyczne w gospodarowaniu. Teoria i praktyka
- **Ryszard Barczyk**, Główne teorie współczesnych wahań koniunkturalnych
- **Grażyna Bartkowiak**, Orientacja nastawiona na rozwój i uczenie się osób zatrudnionych w organizacji
- **Wiesław J. Ciechomski**, Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i obrocie rolnym
- **Marek Ciesielski**, Strategie logistyczne przedsiębiorstw
- Uwarunkowania i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego województwa gorzowskiego.
  1. Struktury i procesy, pod red. **Jerzego J. Paryska** i **Franza Walka**
  2. Studia rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, pod red. **Jerzego J. Paryska** i **Bohdana Gruchmana**
  3. Koncepcje rozwoju, pod red. **Jerzego J. Paryska** i **Bohdana Gruchmana**
  4. **Jerzy J. Parysek**, Synteza. Stan i kierunki rozwoju.
- **Mieczysław Kędelski**, Umieralność i trwanie życia ludności Wielkopolski w XIX wieku
- Financial Reform in Emerging Market Economies. Quantitative and Institutional Issues, Edited by **Tadeusz Kowalski**
- **Ewa Nowińska**, Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych
- From Plan to Market. Selected Problems of the Transition, pod red. **Marii Sławińskiej**
- From Plan to Market. Selected Problems of the Transition, Proceedings of Łagów 1997, pod red. **Witolda Jurka**
- **Andrzej Suwalski**, Problemy polskiej prywatyzacji. Ekonomiczno-społeczne uwarunkowania przekształceń własnościowych w latach 1990-1997
- Państwa wyszehradzkie. Systemy polityczne, gospodarka, współpraca, pod red. **Mariana Szczepaniaka**

Książki można nabywać w księgarni Akademii Ekonomicznej w Poznaniu (Collegium Altum, I piętro), 61-895 Poznań, ul. Powstańców Wielkopolskich 16, tel. 854-31-48.

Księgarnia prowadzi również sprzedaż wysyłkową

Urodzony w 1928 roku János Kornai jest wybitnym ekonomistą, badaczem i ekspertem cenionym zarówno na Wschodzie jak i na Zachodzie.

Jest członkiem Węgierskiej Akademii Nauk, a także, między innymi, członkiem korespondentem Akademii Brytyjskiej w Londynie, członkiem zagranicznym Królewskiej Szwedzkiej Akademii Nauk, Akademii Finlandii. Wykładał na wielu renomowanych uniwersytetach, np. na: Harvard University, London School of Economics, University of Sussex, Stanford University, Yale University, Princeton University.

W 1978 roku János Kornai otrzymał doktorat honorowy Akademii Ekonomicznej w Poznaniu za, jak to ujęto, "teoretyczną analizę funkcjonowania gospodarki scentralizowanej, wskazanie przyczyn jej nieefektywności, ukazanie wpływu miękkiego finansowania na pogarszanie się proporcji gospodarczych, pionierski w skali światowej wkład do teorii równowagi ekonomicznej".

János Kornai jest autorem wielu prac naukowych tłumaczonych, od początku lat siedemdziesiątych systematycznie, na wiele języków. W języku polskim ukazały się m. in. (podajemy tytuły polskich tłumaczeń oraz lata, w których się ukazały):

Zastosowanie programowania w planowaniu 1968;
Anti-Equilibrium 1973;
Niedobór w gospodarce 1985;
Wzrost, niedobór, efektywność 1986;
Droga do wolnej gospodarki 1991.

ISBN 83-87152-53-6