

Uniwersytet Warszawski
Wydział Nauk Ekonomicznych

Przemysław Twardziak

I rok II stopnia

kierunek: Ekonomia

specjalność: Ekonomia Sektora Publicznego

Polska transformacja 1989-2012: sukces czy porażka?

Warszawa, marzec 2014

WPROWADZENIE

Transformacja ustrojowa była wydarzeniem przełomowym, a ciąg zmian zapoczątkowany w 1989 r. objął niemal wszystkie dziedziny życia Polaków. Dzisiaj możemy oceniać transformację z perspektywy 25 lat, jednak nadal określenie jej jednoznacznie w kategoriach sukcesu bądź porażki budzi wiele wątpliwości. Aby rzetelnie ocenić polską transformację konieczne jest znalezienie mierników sukcesu wskazujących na kondycję państwa, ale również pozwalających na porównanie z innymi krajami, które po 1989 r. stanęły przed podobnymi wyzwaniami. Takich mierników nie wolno ograniczyć jedynie do poziomu PKB i jego wzrostu. Transformacja ustrojowa była bowiem zmianą nie tylko w wymiarze ekonomicznym, ale również politycznym oraz społecznym. W niniejszym eseju takie szerokie *spectrum* zjawiska spróbowano objąć przy pomocy ekonomii instytucjonalnej.

Struktura eseju jest następująca: w części pierwszej pracy podjęto próbę odnalezienia sukcesu transformacji poprzez mierniki makroekonomiczne: poziom PKB *per capita* oraz wzrostu gospodarczego Polski na tle wybranych krajów. Natomiast druga część pracy przedstawia próbę oceny transformacji z perspektywy ekonomii instytucjonalnej. Całość zakończy podsumowanie omawianego tematu.

WZROST GOSPODARCZY

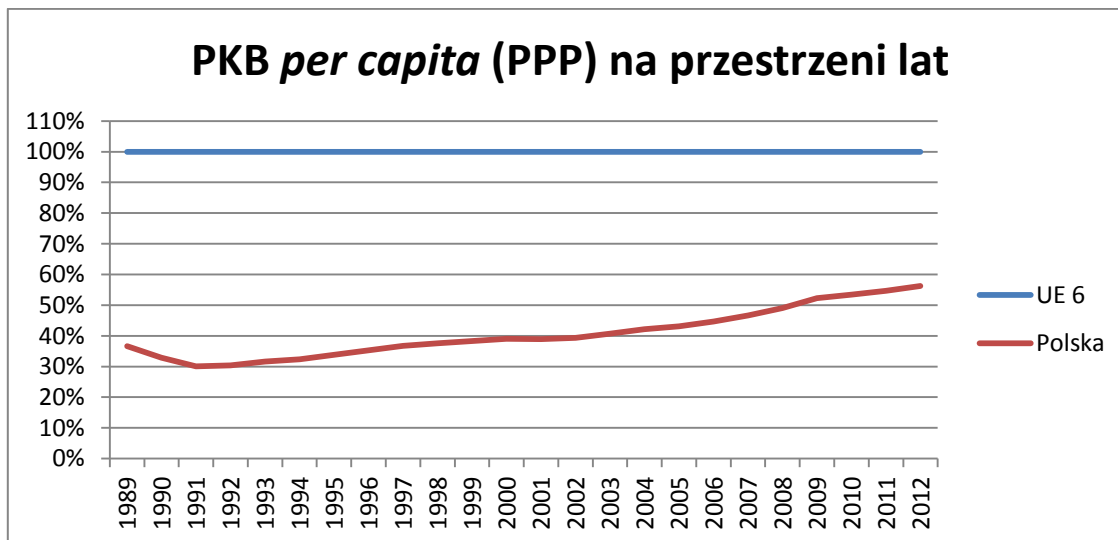
Robert Lucas napisał: „Konsekwencje (wzrostu) dla dobrobytu człowieka są po prostu zdumiewające: kiedy ktoś zaczyna myśleć o nich, to trudno myśleć o czymkolwiek innym”¹. Mówiąc sukces, nie sposób pominąć podstawowego wskaźnika: wzrostu gospodarczego. Dlatego też w niniejszej pracy po pierwsze przyjrzymy się, co działo się ze wzrostem gospodarczym oraz poziomem PKB *per capita* w Polsce pomiędzy w latach 1989 – 2012. Analizę ułatwi porównanie z krajami bloku postsocjalistycznego, które podobnie jak Polska wybrały drogę zjednoczenia z Unią Europejską, a także stopień konwergencji PKB Polski w stosunku do najbogatszych.

Wykres 1 przedstawia poziom konwergencji pod względem PKB *per capita* opartego na parytecie siły nabywczej pomiędzy Polską a średnią państw tworzących Europejską Wspólnotę Węgla i Stali - Belgią, Holandią, Niemcami, Francją, Włochami (bez Luksemburga) oraz Wielką Brytanią. W 1989 r. poziom PKB *per capita* wynosił w Polsce około 37 % średniego poziomu w krajach nazwanych na potrzeby niniejszego eseju UE 6, aby

¹ R. E. Lucas. On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics* 22, 1988, s. 5.

w 2012 r. osiągnąć poziom 56 %. Chcąc w takim tempie dogonić średnią dla UE 6, Polska osiągnęłaby ten cel około roku 2065 r., co na pewno nie jest zadowalającym wynikiem.

Wykres 1. Porównanie PKB *per capita* opartego na parytecie siły nabywczej pomiędzy Polską a krajami UE 6.

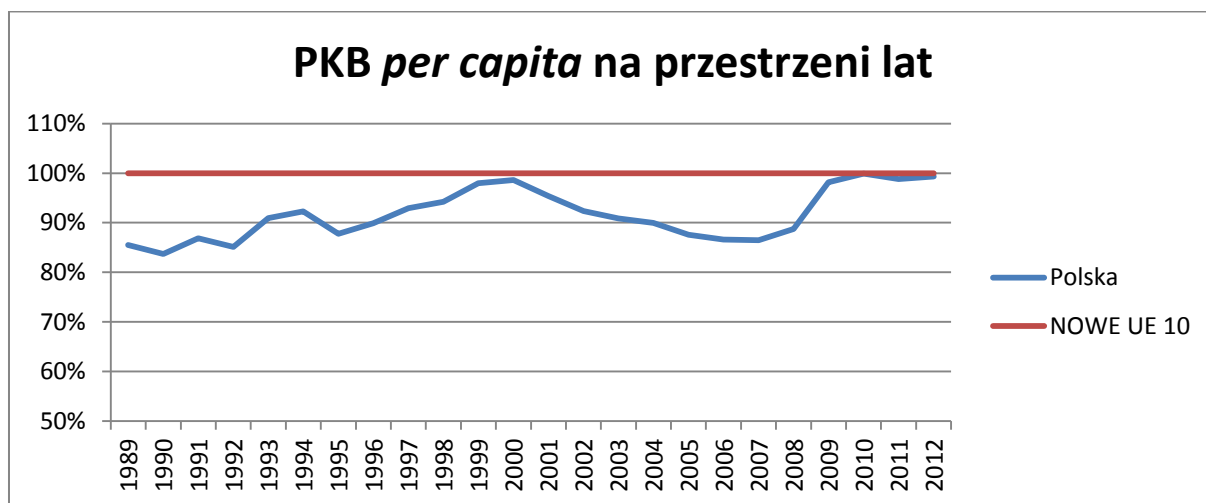


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IMF.

Jeżeli możliwa jest nasza gonitwa za państwami najbogatszymi, jak wymienione tutaj w grupie UE 6, koniecznością jest sprawdzić jak rośnie polski PKB w porównaniu z państwami postkomunistycznymi, które tak jak Polska zaczęły uczyć się wolnorynkowej gospodarki dopiero po 1989 r., a również są członkami UE. Wykres 2 przedstawia porównanie Polski z takimi państwami. Grupę NOWE UE 10 stanowią państwa: Bułgaria, Rumunia, Węgry, Słowenia, Słowacja, Czechy, Litwa, Łotwa, Estonia, Polska. Niestety, także tutaj wyniki nie są zadowalające. Polskie PKB *per capita* w 1989 r. stanowiło jedynie 85 % średniej dla tych państw². Dopiero w 2012 r. udało się osiągnąć poziom równy średniej dla wymienionej dziesiątki. Polska, jako kraj mający aspirację do bycia liderem wśród postsocjalistycznych państw unijnych powinienem być przede wszystkim liderem gospodarczym. Jednak w 2012 roku w poziomie PKB *per capita* (PPP) Polskę wyprzedzała nie tylko Słowenia czy Czechy, ale również takie kraje jak Litwa i Estonia.

² Oczywiście pełne dane są uwzględnione dopiero w latach późniejszych, gdyż w latach 1989 – 1993 nie wszystkie wymienione państwa już istniały.

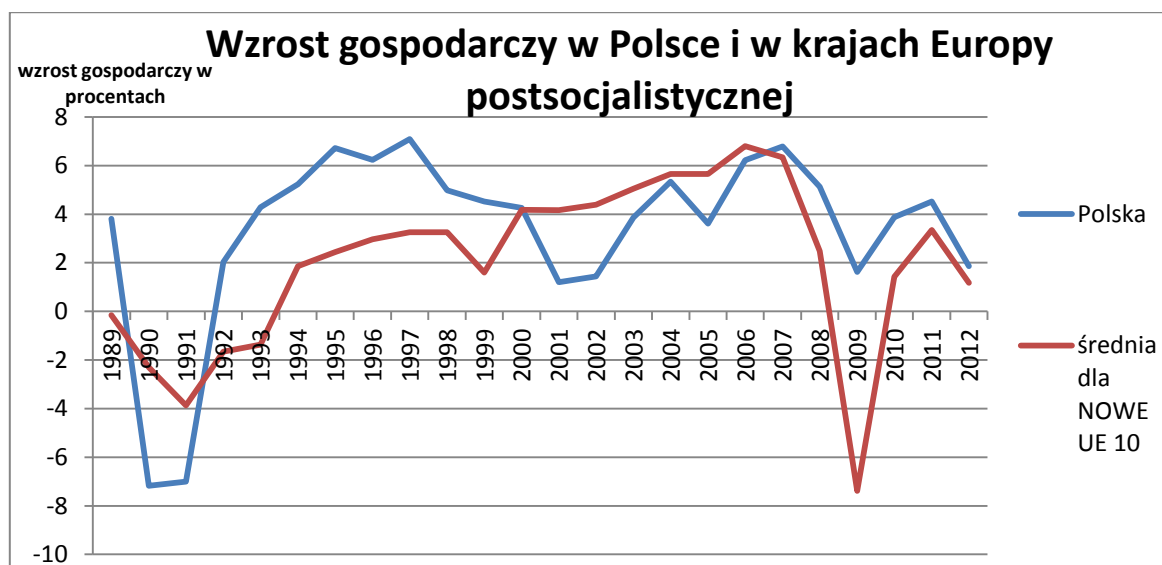
Wykres 2. Porównanie PKB *per capita* opartego na parytecie siły nabywczej pomiędzy Polską a krajami NOWE UE 10.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IMF.

Aby gonić najbogatszych oraz być liderem pościgu wśród tych biedniejszych konieczny jest relatywnie wyższy wzrost gospodarczy. Wykres 3 pokazuje średni wzrost gospodarczy dla krajów NOWE UE 10 na przestrzeni lat w porównaniu ze wzrostem gospodarczym w Polsce. Obserwujemy większy spadek produkcji dla Polski w początkowych latach transformacji, dalej w latach 1992 – 2000 PKB *per capita* Polski rośnie zdecydowanie szybciej, aby znowu spaść poniżej średniej w latach 2001 – 2006. Od 2007 roku Polska nieznacznie przewyższa średnią, z wyjątkowo dobrym dla kraju kryzysowym rokiem 2009, gdzie staliśmy się liderem wzrostu i zieloną wyspą wśród kurczących się gospodarek.

Wykres 3. Wzrost gospodarczy w Polsce a średni wzrost gospodarczy w NOWE UE 10



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IMF.

Pomocna w ocenie wzrostu gospodarczego Polski wśród wymienionych gospodarek postsocjalistycznych jest poniższa tabela, uwzględniająca również odchylenie standardowe wzrostu gospodarczego. Jest to ważna miara przyjmując założenie, że najbardziej pożądanym jest wzrost jak najwyższy, ale również zrównoważony - charakteryzujący się jak najmniejszymi odchyleniami.

Tabela 1. Średni wzrost gospodarczy dla krajów NOWE UE 10 w latach 1989 – 2012.

	Średnia (%)	Odchylenie standardowe
Bułgaria	-0,15	6,19
Czechy	2,60	3,02
Estonia	4,64	6,23
Węgry	0,92	4,01
Łotwa	3,37	7,38
Litwa	4,66	5,83
Polska	3,35	3,64
Rumunia	0,82	6,00
Słowacja	4,48	3,38
Słowenia	2,98	3,28

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IMF.

Zielonym kolorem zaznaczono kraje o wyższym wzroście niż „średnia średniej” oraz niższych odchyleniach standardowych. Polska plasuje się na 5 miejscu, jeśli chodzi o średni wzrost gospodarczy oraz na 4 miejscu w przypadku odchylenia standardowego. Takie spojrzenie na wzrost gospodarczy również nie daje Polsce powodów do pełnej satysfakcji.

Osiągnięty poziom PKB i stopy wzrostu nie pozwalają na mówienie o pełnym sukcesie, jednak nie można wskazywać także na porażkę transformacji. Przy lepszej koordynacji polityki zmian systemowych z polityką rozwoju społeczno-gospodarczego można było osiągnąć wzrost PKB o około połowę większy. Polska transformacja odniosła sukces, ale tylko w dwóch trzecich (Kołodko 2007). Patrząc jedynie na poziom PKB oraz na jego wzrost trudno nie zgodzić się z tym wnioskiem. Warto zatrzymać się tutaj na dwóch kwestiach wspomnianych przez byłego ministra finansów: polityce zmian systemowych oraz rozwojem społeczno – gospodarczym. Wiążą się one z jednym z kluczowych dla „transformacji sukcesu” pojęć – instytucji oraz ekonomii politycznej transformacji.

DETERMINANTY SUKCESU W ŚWIETLE EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ

Czynnikami determinującym sukces bądź porażkę procesu transformacji jest kształt, rozwój i jakość instytucji. Dobre instytucje tworzą strukturę wspierającą efektywność i konkurencyjność gospodarki, a także stanowią kluczową rolę w budowie kapitału społecznego, niezbędnego, gdy mówimy o sukcesie rozumianym jako trwały i zrównoważony rozwój, a nie jedynie wzrost gospodarczy.

Jednak czym są owe instytucje?

Instytucje są regułami gry społecznej lub wyrażając to bardziej ściślej są wytworzonymi przez ludzi normami, które kształtują interakcje międzyludzkie. W rezultacie określają one motywacje w relacjach międzyludzkich: politycznych, społecznych czy ekonomicznych. Od instytucji zależy, w jaki sposób społeczeństwa ewoluują w czasie (North 1990). Rynek działa w ramach instytucji formalnych i nieformalnych, klasyfikację można przedstawić następująco:

Tabela 2. Instytucje formalne i nieformalne w społeczeństwie

Normy	religia, tradycje, zwyczaje, przyjęte wzory zachowań, prawo, etyczne i moralne
Rynki	towarów, usług, pracy, kapitału
Organizacje	rodzina, przedsiębiorstwo, agendy rządowe, związki zawodowe, partie polityczne, mafia, szkoła, samorząd lokalny

Źródło: M. Iwanek, J. Wilkin. *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Warszawa 1998, s. 22.

Dlaczego instytucje są kluczowe, jeżeli chodzi o sukces transformacji?

Mówiąc o budowaniu instytucji i mikroekonomicznych przeobrażeniach, a nie tylko liberalizacji i stabilizacji makroekonomicznej, to proces transformacji w Polsce trwa nadal (Kołodko, Tomkiewicz 2009). Jakość instytucji formalnych i nieformalnych wpływa istotnie na powodzenie transformacji, a ich słabość stanowi zagrożenie dla całego długotrwałego procesu.

Wymieniając najważniejsze problemy procesu transformacji można wskazać m.in. słabe państwo (objawiające się brakiem egzekwowalności prawa, ściągania podatków czy poddawanie się presji grup interesu), niesprawność instytucji, konflikt instytucji formalnych i nieformalnych, słabo rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, nadmierną biurokrację i regulację oraz wynikającą z niej korupcję (Ahrens, Mauers 2000). Wymienione czynniki, stojące na przeszkodzie sukcesu długookresowego procesu transformacji, wiążą się niewątpliwie z szerokim pojęciem instytucji.

Co więcej, w kontekście sukcesu transformacji, podstawową przyczyną wzrostu gospodarczego i różnic w rozwoju krajów są instytucje (Acemoglu, Robinson 2008). Szczególnie ważną rolę pełnią instytucje dbające o prawa własności, ochronę konkurencji czy praworządność. Dla dobrze działającego systemu rynkowego oraz reformowania kraju niezbędne są sprawne instytucje (Rodrik 2000). Na prym instytucji wpływa fakt, iż dla wzrostu gospodarczego ani rozwój handlu i polityka handlowa, ani też położenie geograficzne nie mają takiego znaczenia jak instytucje (Rodrik, Subramanian, Trebbi 2002).

Czy Polska posiada „dobre instytucje”?

Jeżeli jednak instytucje determinują sukces, to należy zapytać, jaki jest ich poziom w Polsce w 25 lat od początku procesu transformacji. Okres komunizmu w Polsce niewątpliwie odznaczył swoje negatywne piętno na instytucjach. Wiąże się to z zakorzenioną w społeczeństwie kulturą ekonomiczną, która charakteryzuje się m.in. (Kochanowicz, Mandes, Maroda 2007):

- familiaryzmem (zaufaniem do rodziny, ale nieufnością wobec obcych oraz słabą identyfikacją z miejscem pracy)
- niechęcią wobec wielkich organizacji
- dwuznaczną przedsiębiorczością (poszukiwaniem różnych źródeł korzyści niekoniecznie moralnych i legalnych)
- krótkowzrocznością czasową (trudnością z wizją i zaplanowaniem przyszłości)
- niejednoznacznym stosunek do bogactwa (pieniądz ma duże znaczenie, ale charakteryzuje nas raczej konsumpcja ponad stan niż oszczędzanie)

Dopóki taka charakterystyka będzie prawdziwa, dopóty nie można mówić o pełnym sukcesie transformacji ustrojowej, bo jakość instytucji nieformalnych będzie na niskim poziomie. Znaczy to, że wciąż w narodzie unosi się duch *Homo Sovieticus* – jednostki zdegenerowanej poprzednim systemem, niezdolnej do zaufania zarówno w sferze prywatnej jak i publicznej.

Rolę instytucji nieformalnych w sukcesie można utożsamiać ze znaczeniem kapitału społecznego, który to, za R. Putnamem, definiowany³ jest następująco: „Kapitał społeczny to te cechy organizacji społecznych, takich jak sieci (układy) jednostek lub gospodarstw domowych oraz powiązanych z nimi norm i wartości, które kreują efekty zewnętrzne dla całej wspólnoty”. Niestety, pomiar instytucji nieformalnych – kapitału społecznego nie należy do łatwych, gdyż ciężko uchwycić wskaźnikiem wartości, jaką jest np. zaufanie.

³ Szerszy przegląd definicji kapitału społecznego można znaleźć w pracy K. Sierocińskiej (2011).

Próbie pomiaru podejmuje m.in. *Legatum Prosperity Index*⁴, który klasyfikuje w 2013 roku Polskę na 31 miejscu wśród 142 krajów ze względu na kapitał społeczny. Wyniki potwierdzają przytoczone wnioski dotyczące kultury ekonomicznej. Ranking lokuje Polskę poniżej średniej światowej dla takich zmiennych jak pomoc obcym oraz wolontariat. Kraj najbardziej wyróżnia się poziomem zaufania do rodziny i przyjaciół oraz uczestnictwem w miejscach kultu.

*World Value Survey*⁵ - badanie wartości oraz zachowań społeczeństw pokazuje, stosunkowo niski poziom kapitału społecznego w Polsce w stosunku do najwyżej rozwiniętych krajów. Według badania z 2008 roku uogólnione zaufanie w Polsce kształtuje się na poziomie 19 % przy średniej w próbie 26 %. Dla porównania większość ludzi ufa 39 % Amerykanów i aż 74 % Norwegów. Zaufanie dla rządu w Polsce wynosi 19 % przy 54 % w Norwegii i 67 % w Szwajcarii⁶.

Ostrożność w ocenie tego typu wskaźników wynika z faktu niedoskonałości takich wskaźników (wiąże się to z niejasną definicją kapitału społecznego), a także trudności w porównaniach międzynarodowych. Niemniej jednak wyrażają przynajmniej część tego, co rozumiemy przez kapitał społeczny. I pokazują, że w obszarze instytucji nieformalnych Polska ma wiele do nadrobienia.

Wskaźnik Banku Światowego – Worldwide Governance Indicators (WGI)⁷ obejmujący sześć wymiarów (standardy demokratyczne, efektywność rządów, jakość regulacyjna, praworządność, kontrola korupcji oraz stabilność polityczna) jest narzędziem pozwalającym na przybliżenie jakości instytucji formalnych. Punktem odniesienia do wyników Polski będzie porównanie z krajami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

Wskaźnik odpowiadający za standardy demokratyczne, uwzględniający m.in. wolności: słowa, mediów i organizowania się w stowarzyszenia utrzymuje się na stabilnym, jednak niższym poziomie niż średnia OECD.

Najwyższe różnice na niekorzyść Polski możemy zaobserwować w efektywności rządów, mierzonej jako postrzeganie jakości usług publicznych, jakości służby cywilnej i stopień jej niezależności od nacisków politycznych, wiarygodność rządu w formułowaniu i

⁴ Więcej na: www.prosperity.com

⁵ Więcej na: <http://www.worldvaluessurvey.org/>

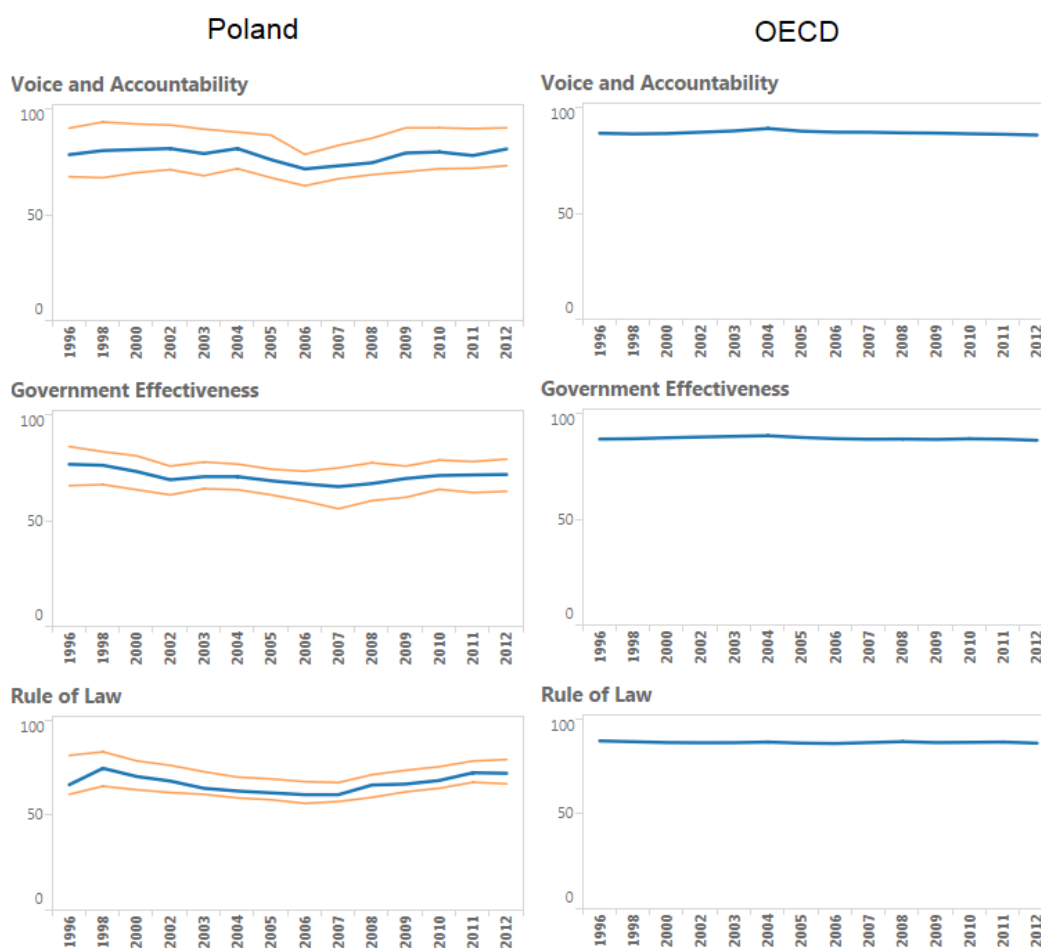
⁶ Wyniki przytoczone za: B. Łopaciuk-Gonczaryk, *Kapitał społeczny a dobre rządzenie* [w:] *Jakość rządzenia w Polsce: jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, pod red. Jerzego Wilkina (2013).

⁷ Więcej o metodologii budowy wskaźnika na: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>

wdrażaniu polityk publicznych. Co ciekawe, w tym wymiarze wynik Polski istotnie spadł w stosunku do pierwszego badania w 1996 r.

Podobnie w wymiarze praworządności wynik Polski różni się wysoko *in minus* w stosunku do średniej OECD. Z punktu widzenia dobrych instytucji ważnych dla sukcesu transformacji jest to powód do niepokoju, gdyż wskaźnik określa postrzeganie przestrzegania zasad życia społecznego, wykonywania umów, przestrzegania praw własności, jakości pracy policji i sądów oraz prawdopodobieństwo przestępstw. Wynik badania WGI wskazuje na znaczne pole do poprawy w tym obszarze.

Rysunek 1. Standardy demokratyczne, efektywność rządów i poziom praworządności w Polsce i krajach OECD we wskaźniku WGI.



The inner, thicker blue line shows the selected country's percentile rank on each of the six aggregate governance indicators. The outer, thinner red lines show the indicate margins of error.

Źródło: www.govindicators.org

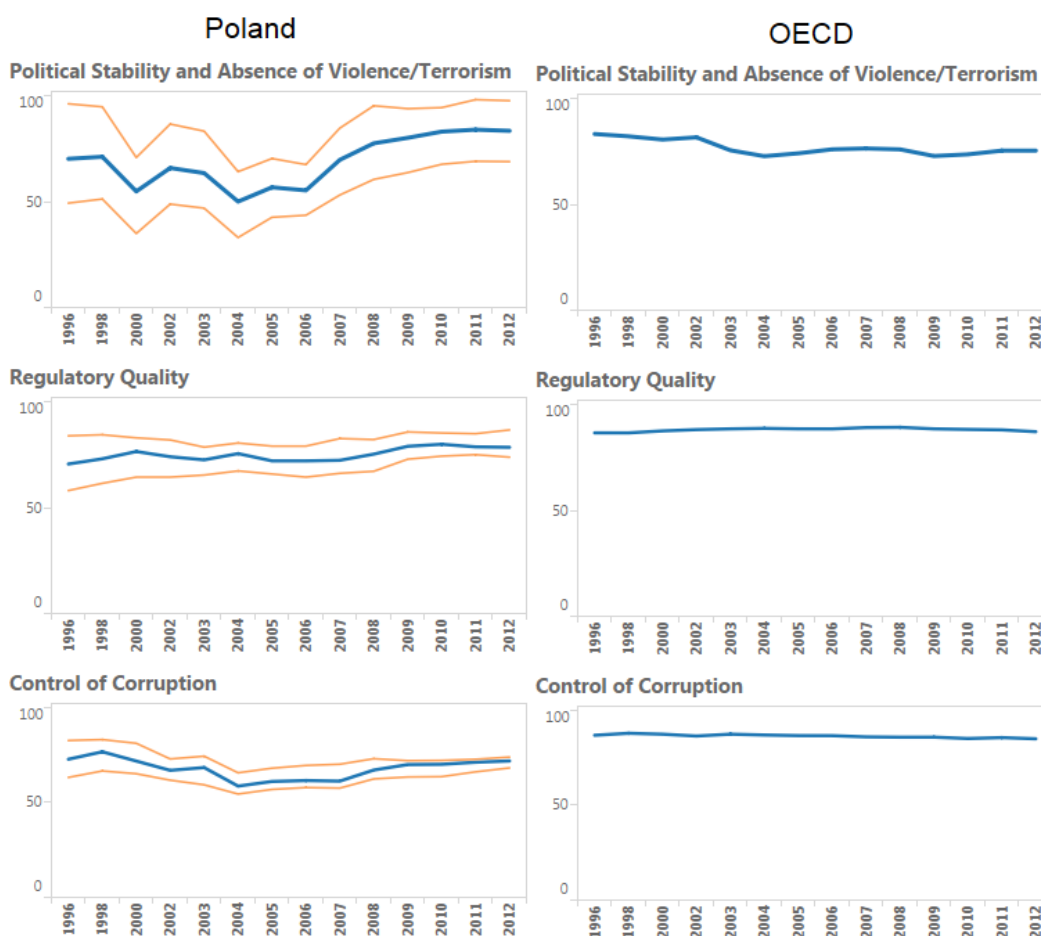
Jedynym wymiarem, w którym obecnie Polska przewyższa średnią dla krajów OECD jest stabilność polityczna. Jest to powód do zadowolenia i mały sukces, gdyż wskaźnik ten określa postrzeganie prawdopodobieństwa niekonstytucyjnej destabilizacji lub obalenia rządu,

terroryzmu i przemocy motywowanej politycznie. Wierząc wskaźnikowi, niedawny scenariusz ukraiński nie jest nam straszny. W tym wymiarze także Polska odnotowała największy wzrost od 1996 r.

Jakość regulacyjna, mierzona poprzez zdolności rządu do opracowywania i wdrażania polityki i regulacji szczególnie pozwalającej na promowanie rozwoju sektora prywatnego przyjmuje wartości niższe niż dla krajów OECD.

Również na niekorzyść wypada porównanie w wymiarze kontroli korupcji. Wysokie postrzeganie wykorzystywania władzy publicznej do prywatnych celów i osiągania zysków, zjawisko „przechwytywania państwa” przez elity wydaje się być przeszkodą sukcesu ciągle obecną w świadomości obywateli po burzliwych, obfitujących w skandale korupcyjne lat dziewięćdziesiątych.

Rysunek 2. Stabilność polityczna, jakość regulacyjna i kontrola korupcji w Polsce i krajach OECD we wskaźniku WGI.



The inner, thicker blue line shows the selected country's percentile rank on each of the six aggregate governance indicators.
The outer, thinner red lines show the indicate margins of error.

Źródło: www.govindicators.org

Pomiar jakości, przy rozbudowanym znaczeniu samego pojęcia instytucji, jest niedoskonały. Jednakże w pewnym stopniu zawiera obraz instytucji w państwie oraz ukazuje złożoność problemu. Przedstawione powyżej wyniki pokazują jednak niedoskonałość instytucji w Polsce. Po części, słabość instytucji jest spowodowana ciągle obecnym schematem myślenia socjalistycznego i wynikającym zeń niskim kapitałem społecznym. Warto jednak zmieniać schematy, budując sprawne instytucje, gdyż jak wykazano wcześniej mogą być determinantem długookresowego sukcesu transformacji.

PODSUMOWANIE

Pojmowanie transformacji w kategoriach sukcesu bądź porażki zależy od mierników, które przyjmujemy do zbadania zjawiska i określenia wartości, które są ich wyznacznikiem. W niniejszej pracy sukces transformacji został zbadany w kategoriach wzrostu gospodarczego, poziomu PKB per capita oraz rozwoju gospodarczego rozumianego przez jakość instytucji formalnych i nieformalnych. Otrzymane wyniki wskazują jedynie na częściowy sukces przemian zapoczątkowanych w Polsce po 1989 roku. Porównanie poziomu PKB per capita z wybranymi krajami „starej” UE pokazuje wolne tempo konwergencji do najbogatszych. Relatywnie średni poziom dobrobytu podkreśla także zestawienie Polski na tle proeuropejskich państw postsocjalistycznych. Nie można oprzeć się wrażeniu, że pod względem wzrostu gospodarczego można było osiągnąć więcej.

Badanie jakości instytucji przynosi podobne wnioski. Dogonienie światowej czołówki ze względu na poziom kapitału społecznego oraz efektywność instytucji publicznych przychodzi Polsce z trudem i niewątpliwie jest procesem długotrwałym. Transformacja instytucjonalna wciąż się nie zakończyła, dzisiaj pod tym względem kraj z nad Wisły charakteryzuje jedynie częściowy sukces.

Zaproponowane sposoby określenia sukcesu pozwalają na umiarkowany optymizm – Polska obrała dobrą drogę i kierunek, jednak w niezadowalającym tempie. Zadowolenie z dotychczasowych osiągnięć polskiej transformacji nie może zatem przysłonić problemów oraz wyzwań stojących przed Polską w dalszej wędrówce - ku pełnemu sukcesowi, jeśli w ogóle „pełny sukces” to wartość do osiągnięcia w skończonym horyzoncie czasowym. Przecież zawsze może być lepiej...

BIBLIOGRAFIA

1. Acemoglu D., Robinson J. *The Role of Institutions in Growth and Development*, Working Paper 10, Commission on Growth and Development, World Bank 2008.
2. Ahrens J., Meurers M. *Institutions, Governance, and Economic Performance in Post-Socialist Countries: A Conceptual and Empirical Approach*, 2000.
3. Iwanek M., Wilkin J.. *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Warszawa 1998.
4. Kochanowicz J., Mandes S., Maroda M. (red.). *Kulturowe aspekty transformacji ekonomicznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
5. Kołodko G. *Sukces na dwie trzecie. Polska transformacja ustrojowa i lekcje na przyszłość*, *Ekonomista*, nr 6, 799-837, 2007.
6. Kołodko G., Tomkiewicz J. (red.). *Dwadzieścia lat transformacji: osiągnięcia, problemy, perspektywy*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
7. North D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge 1990.
8. Rodrik D. *Institutions For High-Quality Growth: What They Are And How To Acquire Them*, Working Paper 7540, Cambridge 2000.
9. Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. *Institutions Rule: The Primacy Of Institutions Over Geography And Integration In Economic Development*, Working Paper 9305, Cambridge 2002.
10. Sierocińska K. *Kapitał Społeczny. Definiowanie, pomiar i typy*. *Studia ekonomiczne*, nr 1, 2011.

Dane ze stron internetowych:

1. www.imf.org
2. www.prosperity.com
3. www.govindicators.org
4. <http://www.worldvaluessurvey.org/>