

Марек Домбровски

Десять лет экономической трансформации в Польше 1989-1999.

1. Введение.

Польша первой из бывших коммунистических стран приступила к переходу к рыночной экономике. Началом переходного периода считается 1989 год, когда первое польское правительство под руководством Тадеуша Мазовецкого провозгласило комплексную и радикальную программу, целью которой были: остановка гиперинфляции и трансформация от социалистической экономической системы к капиталистической. Испытав наименьшее из всех посткоммунистических стран кумулятивное снижение ВВП, и став первой страной, достигшей экономического роста, Польша является символом успешной трансформации. Международные финансовые организации и многие, всемирно известные эксперты часто обращаются к польской модели как к положительному примеру для остальных посткоммунистических стран.

Оглядываясь на прошедшее десятилетие, необходимо, тем не менее, отметить, что темпы экономических реформ в Польше не были стабильными. Первые два года трансформации могут быть охарактеризованы как период быстрых и комплексных реформ; в последующие годы ход реформ замедлялся, по мере того, как политическая воля и энергия иссякали, а узкогрупповые интересы усиливались. В 1998-1999 гг. снова были предприняты попытки ускорения процесса реформ, частично в институциональной, а частично в социальной и фискальной сфере.

Целью данной работы¹ является сделать краткий обзор прошедшего десятилетия, его основных достижений и проблем, а также основных вопросов, которые могут возникнуть перед польской экономической политикой в ближайшие годы.

Структура работы такова: в следующем разделе я сделаю исторический обзор периода, предшествующего трансформации, во время которого создались стартовые условия переходного процесса в Польше. Раздел 3 посвящен начальной макроэкономической стабилизации и либерализации экономики, проведенной в 1989-1990 годы. В разделе 4 я постараюсь ответить на вопрос, почему в Польше внушительный экономический рост сочетается с медленным уменьшением инфляции. Раздел 5 содержит краткий обзор дальнейшего процесса либерализации, проводимого с 1991 года и намечавшихся отступлений. Раздел 6 описывает процесс приватизации и развития нового частного сектора, и раздел 7 – реконструкцию банковского сектора и развитие других сегментов финансового рынка. Раздел 8 предлагает обзор четырех социальных реформ, проведенных с начала 1999 года. В разделе 9 обсуждается политэкономия польской трансформации, обращается особое внимание на внешние и внутренние факторы, способствующие развитию реформ. Раздел

¹ Англоязычный вариант этой статьи (Ten Years of the Polish Economic Transition 1989-1999) был представлен в качестве доклада на Пятой международной конференции по вопросам переходных экономик, организованной Национальным банком Хорватии и МВФ в Дубровнике с 23 по 25 июня 1999 года. Он также планируется частью совместной публикации НБХ и МВФ.

10 содержит заключение и краткий обзор проблем, которые предстоит решить в ходе дальнейшего реформирования польской экономики.

2. Краткая характеристика реформ до начала трансформации.

В целом, польскую экономику конца 1980-х можно отнести к той же категории реформированных плановых экономик, что и Югославию и Венгрию, хотя Польша была менее продвинутой в сфере либерализации экономики, чем эти две страны. Экономическая система оставалась частично командной, ограниченную роль играл сильно регулируемый государством рыночным механизм. Однако отсутствовал эффективный механизм обеспечения макроэкономической сбалансированности, а на микроуровне предприятия не были заинтересованы в максимизации прибыли. Формирование этой неплановой и нерыночной системы (используя терминологию Тамаса Бауера) произошло в основном в 1981-1982 годах, как результат продолжительных экономических дебатов 1980-1981 годов. Конкретные институциональные решения были результатом компромиссов между различными концепциями реформ². Политические условия военного положения также повлияли на ограниченность проводимых реформ.

Наиболее важными элементами этих реформ являлись:

- ограниченная самостоятельность государственных предприятий (ГП), поддерживаемая институтом рабочего самоуправления и частичным устранением отраслевых органов управления типа объединений;
- отмена директивных плановых показателей и лимитов для предприятий и замена их так называемыми операционными программами и государственным заказом для определенных групп продуктов; была сохранен централизованный порядок в распределении отдельных видов сырья, полуфабрикатов, иностранной валюты.
- частичная либерализация внутренних цен;
- частичная демополизация внешней торговли; предприятия имели право задержать для своих импортных нужд часть экспортной выручки;
- ограниченное и контролируемое государством возможности создания мелких и средних предприятий в частном секторе отечественными и иностранными инвесторами;
- некоторая либерализация финансовой системы госпредприятий и отмена регулирования индивидуальной заработной платы в централизованном порядке.

Хотя в течение последующих пяти лет были внесены многие изменения, общая логика этой гибридной системы оставалась неизменной до 1987 года.

² Предложение группы Бальцеровича было наиболее радикальным среди обсуждаемых проектов. Однако даже оно не выходило тогда за рамки рыночного социализма (поскольку не предусматривало приватизации государственных предприятий). См – Бальцерович. и др. [1981].

Уровень макроэкономической сбалансированности отличал, в худшую сторону, ситуацию в Польше от ситуации в Венгрии. Инфляция в сочетании с товарным дефицитом были достаточно естественны для Польши в 1980-х годах. Серьезный макроэкономический дисбаланс в Польше наблюдался с начала 1970-х, когда первый секретарь Польской объединенной рабочей партии (ПОРП) Эдвард Герек и премьер-министр Пётр Ярошевич форсировали очень интенсивную программу индустриализации и потребительский бум. Они были финансированы, в значительной степени, за счет крупных иностранных займов, что привело к платежному кризису в конце десятилетия². В этот период также была создана экстенсивная и очень дорогостоящая система социальной поддержки. Рост заработной платы после забастовок в августе 1980 (послуживших началом движения “Солидарность”), сочетающийся с продолжающимся контролем цен, окончательно разорил государственный бюджет и потребительский рынок. Польская экономика летом и осенью 1981 года оказалась в ситуации подавленной гиперинфляции. Административные органы были вынуждены прибегнуть к нормированию основных продуктов питания и промышленных товаров потребления.

Во время военного положения в феврале 1982 года произошло значительное административное повышение цен, которое уменьшило реальный размер денежного навеса и товарного дефицита, но не изъяло его окончательно. Весьма значительный товарный дефицит, карточная система снабжения (особенно на мясные продукты) и открытая инфляция 15-20% в год стали стандартом в это десятилетие. К сожалению, продолжался процесс создания чрезмерных социальных обязательств со стороны государства, особенно в отношении пенсионной системы (включая многочисленные профессиональные привилегии).

Инфляционный процесс ускорился осенью 1987 года, когда правительство Збигнева Месснера объявило о начале так называемой второй стадии экономических реформ, включая большую операцию административного повышения цен, зарплаты и некоторых социальных пособий. Эту операцию провели в начале 1988 года. Однако продолжительное политическое обсуждение этой проблемы и референдум в ноябре 1987 г. привели к рыночной панике. Отрицательный макроэкономический эффект этой операции был дополнительно усугублен в результате сильного социального давления с целью повышения заработной платы (две волны забастовок в апреле-мае и августе 1988).

Правительство Месснера в 1988 году начало проведение некоторых рыночно ориентированных институциональных и структурных реформ, среди которых надо подчеркнуть: разукрупнение больших госпредприятий, трансформацию монобанковской системы в двухуровне-

² Фактически, Польша была первой страной (перед Мексикой), которая объявила дефолт по своим внешним долгам (весной 1981 года).

вую, объединение нескольких промышленных министерств в одно Министерство промышленности.

Последнее коммунистическое правительство Мечислава Раковского приняло ряд мер в области либерализации и институциональной сфере, например, значительно облегчило регистрацию новых предприятий, включая частные (Закон об экономической деятельности от 23 декабря 1988 г.), либерализовало внешнюю торговлю и валютный рынок, частично либерализовало прямые иностранные инвестиции, ликвидировало отраслевые структуры госпредприятий (ассоциации). Оно также ввело налог на прибыль (подходный налог с юридических лиц), одинаковый для всех секторов экономики и попыталось приступить к приватизации. К сожалению, попытка приватизации не оказалась успешной из-за непрозрачности принятых правил и методов, отдающих предпочтение номенклатуре [см. Blaszczyk and Dabrowski, 1993].

Однако самым большим провалом правительства Раковского оказалось дальнейшее углубление макроэкономической нестабильности. Уже в “Программе консолидации национальной экономики”, основном документе политики кабинета, были упущены аспекты денежной и фискальной дисциплины. В государственном бюджете 1989 года был заложен большой дефицит. В последующие месяцы макроэкономическая ситуация продолжала ухудшаться. Это было вызвано рядом факторов: очень мягкой денежной политикой, проявляющей себя в неограниченном финансировании фискального дефицита Национальным банком Польши, популистскими тенденциями, возникшими в ходе “круглого стола” в апреле 1989 года, нестабильностью, вызванной предвыборной кампанией, и, кроме того, индексацией заработной платы, форсированной “Солидарностью” и Общенациональным советом Профсоюзов (OPZZ). Ранее, в январе 1989 года, Парламент принял Закон о заработной плате в государственной бюджетной сфере, в котором вводил он систему индексации на основе паритета к уровню заработной платы в производственном секторе (начиная с 97% в 1989 г., до уровня 106% в 1992 году).³ Опять, значительный излишек денежной массы, в сочетании с административным контролем цен, привел к тотальному дефициту товаров на внутреннем рынке.

В такой ситуации решение об освобождении цен на продукты питания и отмене карточной системы, принятое правительством Раковского 1 августа 1989 г., привело к гиперинфляции (на уровне 39,5% в августе и 54,8% в октябре 1989). Очевидно, что это решение было принято несколько месяцев позже, чем следовало, и сочеталось с проинфляционной денежной и фискальной политикой, а также мягкой политикой заработной платы.

³ Этот закон действовал только в 1990 году, когда уровень зарплаты в производственном секторе находился под достаточно жестким контролем. В 1989 г., в ситуации, близкой к гиперинфляции, правительство не смогло достигнуть уровня номинальной заработной платы в производственном секторе. Начиная с весны 1991 г., этот закон был фактически заморожен и, в конце концов, заменен другой формой регулирования зарплаты в бюджетной сфере в конце 1994 года.

Пытаясь охарактеризовать начальные условия трансформации в Польше, можно выделить как определенные преимущества, так и недостатки по сравнению с другими странами. Среди положительных сторон можно подчеркнуть более широкое распространение рыночных институтов и рыночного регулирования, чем в других посткоммунистических странах (кроме Венгрии и бывшей Югославии). Это связано с частичной автономией ГП и реформами конца 1980-х, облегчавшими вхождение на рынок малых и средних предприятий; демонополизацией и деконцентрацией государственной промышленности, открытием польской экономики для иностранных инвестиций; переходом от монобанковской к двухуровневой банковской системе. Помимо этого, политический режим также был чуть более либерален, чем в других коммунистических странах, допуская, например, большую свободу для экономических дебатов и частных контактов с Западом. Польше удалось также сохранить некоторые довоенные рыночные институты, как, например, частное сельское хозяйство, номинально частное владение недвижимостью (хотя сильно ограниченное разного типа административным регулированием), часть законодательной системы (законодательство об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью, о банкротстве). Среди негативных факторов можно выделить внутренний и внешний макроэкономический дисбаланс и распространенный популизм коммунистических властей и “Солидарности”. Также роль “пионера” посткоммунистической трансформации не помогала при выборе адекватной политики (особенно в сфере приватизации), так как отсутствовал практический опыт широкомасштабного перехода к рынку. .

3. Выбор стратегии трансформации и начальный пакет реформ.

Правительство Тадеуша Мазовецкого, первое посткоммунистическое правительство, пришедшее к власти 12 сентября 1989, унаследовало экономику в состоянии гиперинфляции и хаоса. Месяц спустя, была публично представлена комплексная программа экономической трансформации. Выбор радикальной стратегии реформ определялся как драматической экономической ситуацией в тот момент, так и накопленным, в основном негативным, опытом предыдущих частичных реформ в Польше и других странах Восточной Европы.

В последнем квартале 1989 г., были приняты подготовительные меры для осуществления с 1 января 1990 г. основного стабилизационного и либерализационного пакета. И так с 1 октября 1989 г. было отменено большинство субсидий на продукты питания и средства производства. Начиная с сентября 1989 г. Национальный банк Польши приступил к сдерживанию роста денежной массы, несколько раз увеличил процентную ставку от рефинансового кредита и начал девальвировать официальный обменный курс злотого по отношению к доллару, как номинальный, так и реальный. В результате, к концу 1989 года, произошло сближение официального и рыночного курса. В октябре 1989 г. парламент ограничил индексацию заработной платы в производственном секторе.

Основной пакет реформ, принятый 1 января 1990 г. в консультации с Международным валютным фондом, состоял из пяти основных составляющих :

1. Жесткой денежной политики, выражающейся в значительном ограничении денежного предложения наряду с установлением высокой процентной ставки (превышавшей значение инфляции с марта 1990 г.). Это действие сопровождалось законодательным повышением процентных ставок по всем предыдущим кредитным соглашениям. Законодательство также ужесточало выдачу льготных кредитов.

2. Устранение бюджетного дефицита, в основном за счет дальнейшего сокращения субсидирования продуктов питания, сырья, энергоносителей и других средств производства, а также отмены большинства налоговых льгот. В первых трех кварталах 1990 г. был достигнут значительный бюджетный профицит.

3. Дальнейшая либерализация цен (с января 1990 г. 90% цен определялось свободно на рыночных основах) и достаточно большое увеличение административно контролируемых цен, например, на уголь и электроэнергию, транспортные и жилищно-коммунальные услуги, фармацевтическую продукцию. Шаги на пути к дерегуляции других цен были предприняты в течение 1990 г. (к примеру, либерализация цен на уголь с 1 июля 1990 г.). Квартплаты были частично освобождены из под контроля в 1994 г., а цены на бензин – только в 1997 г.

4. Введение конвертируемости злотого по текущим операциям, сопровождаемое его значительной девальвацией, и введение единого обменного курса⁴. Обменный курс был зафиксирован на уровне 9500 злотых за 1\$ в качестве номинального якоря⁵. Политика в отношении обменного курса сочеталась с либерализацией внешней торговли (устранение квот на импорт, унификация и снижение импортных тарифов). Несмотря на эти решительные меры, относительный уровень тарифов оставался достаточно высоким в первом квартале 1990 года. Некоторые экспортные квоты и налоги, особенно на сырье, в энергетике и сельском хозяйстве, были сохранены еще около полугода. Дальнейшая либерализация импортных тарифов и устранение многих экспортных барьеров последовали в третьем квартале 1990 года. Начиная с конца 1990 г., усиливается политическое давление со стороны сельскохозяйственного лобби, а затем и промышленного, которые выдвигали требования возвратиться к политике торгового протекционизма. Весной 1991 г. были увеличены некоторые импортные тарифы на сельскохозяйственную продукцию. С 1 августа 1991 года все таможенные тарифы были удвоены. После подписания польским правительством договора о ассоциации с ЕЭС в декабре 1991 г. (за которым последовало соглашение о свободной торговле с

⁴ Официальное заявление Министерства Финансов и Национального банка Польши о конвертируемости злотого в соответствии со статьей 8 соглашения с МВФ было сделано только в конце мая 1995 г.

⁵ Курс держался на этом уровне до девальвации, произошедшей в середине мая 1991 г. С октября 1991 г. была принята формула ползучей привязки, измененная в мае 1995 г на ползучий коридор. В феврале 1998 начался процесс перехода к плавающему курсу, завершен в апреле 2000 г.

ЕФТА и создание СЕФТА – Центрально-европейской зоны свободной торговли) политика импортных тарифов стала более стабильной.

5. Рестрикционная политика в отношении доходов предполагала отмену с конца 1989 года всеобщей индексации заработной платы в производственном секторе, введенной с июля 1989 г. Кроме этого, были введены жесткие налоговые штрафы на «сверхнормативный» рост заработной платы (так называемый *попивек*⁶). Подобная политика позволяла лишь на скромное увеличение заработной платы в соотношении с ростом цен (значение индексов было следующее: 0,3 в январе 1990 г., 0,2 с февраля по апрель, 0,6 в мае и июне, 1,0 в июле и 0,6 с августа 1990 г.). В течение последующих лет штрафное налогообложение роста зарплаты было постепенно ослаблено⁷ (особенно в декабре 1992 г.) и окончательно отменено в конце 1994 года.

Целями описанной политики являлись: подавление высоких темпов инфляции и устранение товарного дефицита; открытие экономики для внутренней и внешней конкуренции; дерегулирование большинства потребительских рынков; либерализация структуры цен и приближение ее к свободным рыночным ценам; устранение политики индексирования заработной платы; стабилизация и сбалансирование бюджета. Общей целью этой политики было создание благоприятной макроэкономической среды для микроэкономической реструктуризации.

Одновременно были начаты несколько микроэкономических реформ. Среди наиболее значительных можно перечислить:

1. Создание единой налоговой политики для предприятий всех форм собственности, устранение значительной части налоговых льгот, освобождений от налогов, отмена верхних ставок прямых налогов. На втором этапе налоговой реформы был введен консолидированный подоходный налог с физических лиц (с 1 января 1992 года), принят новый закон о подоходном налоге с юридических лиц (март 1992 г.) и о налоге на добавленную стоимость (вошел в жизнь с 5 июля 1993 г.).

2. Введение таможенного законодательства, соответствующего стандартам ЕЭС (с 1990 г.).

3. Широкомасштабная реформа государственных финансов включала отмену практически всех внебюджетных фондов и введение с 1991 года нового бюджетного законодательства.

4. Принятие нового антимонопольного законодательства (март 1990 г.), создание антимонопольного ведомства (апрель 1990 г.), разукрупнение государственных предприятий в ряде отраслей.

5. Усовершенствование Гражданского Кодекса, Гражданского процессуального Кодекса, законодательства о земле (осень 1990 г.). Эти изменения ускорили формирование рынка недвижи-

⁶ *Попивек* был введен в 1982 году и существовал в течение 1980-х, хотя детали и даже название этого налога менялись практически каждый год.

мости, способствовали развитию залогового кредитования, улучшили выполнение гражданских соглашений, устранили различия в отношении к государственным и частным субъектам. В сочетании с улучшенным законом о госпредприятиях, это позволяло ГП продавать или сдавать в аренду часть ненужных им фондов, что ускоряло как малую приватизацию, так и реструктуризацию ГП.

6. Ускорение реорганизации банковского сектора и усовершенствование банковского законодательства. Это было проведено в несколько этапов. Наиболее крупные изменения банковского законодательства – введение западноевропейских норм банковской деятельности и бухгалтерского учета – были проведены, начиная с марта 1992 г. В 1989-1991 гг. было создано множество новых частных банков, в том числе нескольких с иностранным капиталом.

7. Усиление независимости Национального банка Польши от правительства. Поправки к закону о НБ Польши, приняты в 1991 году и вошедшие в жизнь в марте 1992 г., предоставили Председателю НБП стабильный шестилетний срок (с возможностью повторного назначения на тот же самый срок). К сожалению, НБП оставался частично зависимым от Сейма, который должен был ежегодно принимать программу денежной политики и определял нижний или верхний потолок бюджетного дефицита, финансируемый НБП. Эта ситуация была изменена только в 1998 году (более подробно в разделе 4).

8. Ускорение малой приватизации, особенно в сфере розничной и оптовой торговли, дорожного транспорта, строительства, обслуживания. Практически, этот процесс был завершен к концу 1991 года.

9. Создание законодательной и институциональной базы для крупной приватизации (1990 г.).

10. Принятие Закона о рынке ценных бумаг и открытых инвестиционных фондах (март 1991); открытие Фондовой биржи в Варшаве в апреле 1991 года.

11. Принятие нового Закона об иностранных инвестициях, отменяющего все лицензии и позволяющего свободное распоряжение прибылью и инвестиционным капиталом.

12. Воплощение в жизнь системы местного самоуправления и введение муниципальной собственности, отмененной в 1950 году (май 1990 г.).

13. Новое законодательство о занятости (декабрь 1989 г.) создало сеть служб занятости и ввело пособия по безработице.

14. Запуск децентрализованной системы адресной социальной помощи беднейшим слоям населения с января 1991 г.

15. Частичная дерегуляция рынка коммерческой недвижимости (1990 г.) и жилья (1994 г.).

После 1991 года реформы замедлили темп и стали менее регулярными.

⁷ Многие технические аспекты этого налога постоянно менялись. Наиболее значительное изменение было связано с переходом от контроля фонда заработной платы к контролю средней заработной платы (это произошло с 1 января

4. Макроэкономическая ситуация в Польше в девяностых годах: быстрый рост и медленная дезинфляция.

Макроэкономические результаты десяти лет реформ в Польше неоднозначны. С одной стороны, Польша достигла лучшего показателя кумулятивного роста ВВП среди стран с переходной экономикой. Падение ВВП длилось всего два года (1990-91) и в соответствии с официальной статистикой его суммарный эффект не превышал 20%⁸. Начиная с 1992 года, точнее, с последнего квартала 1991 г., в Польше начался экономический подъем (см. таблицу 1). Только вторая половина 1998 года и первая половина 1999 г. принесли временное замедление темпов роста, в основном в результате финансового кризиса в России.

С другой стороны, несмотря на то, что Польша первой из посткоммунистических стран провела успешную стабилизационную программу (с 1 января 1990 г.⁹), она, безусловно, не является лидером в дезинфляции. Хотя годовой уровень инфляции уменьшается каждый год, по результатам на конец 1998 года (8.6%) Польша находилась лишь на четырнадцатом месте, что хуже, чем у Азербайджана (-7.8%), Армении (-1.1%), БЮР Македония (-0.8%), Болгарии (0.9%), Казахстана (1.9%), Литвы (2.4%), Эстонии (4.5%), Хорватии (5,6%), Словакии (5,6%), Словении (5,7%), Чешской Республики (6,8%). Албания (8,7%) достигла результатов, очень схожих с польскими. В декабре 1999 года показатель 12-месячной инфляции подскочил к уровню 9.6%, а через первую половину 2000 г. удерживался на уровне около 10%.

Если принимать во внимание темп дезинфляции до начала 1999 года, он выглядел достаточно благоприятным по сравнению с двумя другими странами Центральной Европы – Чехией и Венгрией¹⁰, но гораздо хуже, чем во многих странах бывшего СССР и бывшей Югославии, таких как Эстония, Латвия, Молдова, Литва, Грузия, Казахстан, Армения, Азербайджан, Словения, Хорватия и Македония.

Анализ 25 переходных экономик, проведенный МВФ [IMF, 1998, таблица 2], сравнивает периоды, оказавшиеся необходимыми для достижения очередных дезинфляционных порогов на уровне 60, 30, 15, и 7,5% 12-месячной инфляции¹¹. В случае Польши потребовалось 18 месяцев с

1991 г.).

⁸ Как и в других посткоммунистических странах, официальная статистика переоценила падение ВВП. Детальное обсуждение этого вопроса выходит за рамки данной работы. Говоря кратко, в случае Польши, первоначальный уровень ВВП (в 1988 и 1989 г.) был переоценен (в основном из-за проблем, связанных с дефлятором ВВП при высокой инфляции и статистикой запасов) и недооценивался в годы переходного периода. Более подробно феномен описан Анджеем Братковским [Bratkowski, 1993].

⁹ Несколько недель ранее бывшая Югославия также начала жесткую антиинфляционную программу, которая на первых этапах оказалась успешной. К сожалению, из-за политической дезинтеграции страны, начавшейся уже фактически в 1990 году, позитивный эффект этой программы был очень недолговременным.

¹⁰ Что касается особенно Венгрии, которая начала с умеренной инфляции в 1990 г. (33,4%) и постепенно ее снижала, однако в 1995 г. инфляция подскочила до 28%. Начиная с 1996 года, инфляция уменьшалась до 19,8% в 1996, 18,4% в 1997, и 10,3% в 1998.

¹¹ Период между очередными порогами определялся на основе приведенной к годовому значению трехмесячной инфляции. Считалось, что страна пересекла пороговое значение, если инфляция упала ниже порогового значения, а по

начала стабилизационной программы¹² чтобы пересечь самый высокий 60% барьер, достижение следующих порогов заняло ее еще больше времени, чем другим странам: 33 месяца для 30% порога, и 21 — для 15% порога.

Описанное противоречие может предполагать существование положительной корреляции между уровнем инфляции и темпами роста. Однако это не соответствует результатам современных эмпирических исследований по этой проблеме [см. Gosh and Phillips, 1998], по крайней мере, при существовавшем в Польше за время анализа двухзначном уровне инфляции. Источники быстрого экономического роста Польши могут быть, скорее всего, найдены в микроэкономической сфере, и не надо ассоциировать этого роста с мнимыми преимуществами медленной дезинфляции.

Хотя комплексный количественный анализ факторов экономического роста в Польше пока не проведен, некоторые гипотезы могут быть выдвинуты в качестве отправных точек последующего исследования. Во-первых, глубокая первоначальная либерализация стала хорошей основой для быстрого развития нового частного сектора, который остается основным двигателем реструктуризации и восстановления экономики. Во-вторых, государственные предприятия получили значительную свободу в сочетании с жесткими бюджетными ограничениями. Эти обстоятельства подтолкнули их к реструктуризации и стратегической адаптации к рыночным условиям¹³. Реструктуризация государственных предприятий — это дополнительная помощь в развитии частного сектора, так как она освобождает избыточные человеческие и материальные ресурсы и обеспечивает их рыночное распределение. В-третьих, польское сельское хозяйство было, в своем большинстве, частным еще до начала реформ, и поэтому не требовало такой глубокой реструктуризации и реорганизации, как в других странах. Поэтому рецессивного эффекта, исходящего из сельского хозяйства, столь значительного в других странах, в Польше практически не существовало.

Некоторые дополнительные структурные факторы, такие как относительно молодая демографическая структура польского населения, относительно доступные трудовые ресурсы и хорошее географическое положение также могут играть положительную роль. Что касается последнего фактора, очень высокие показатели зарегистрированного и незарегистрированного экспорта в Россию, Украину и другие страны СНГ в 1995-1997 годах с очевидностью внесли свой вклад в рост польского ВВП.

Чтобы ответить, почему дезинфляция в Польше оказалась медленной, необходимо рассмотреть основные компоненты макроэкономической политики, а именно денежную, курсовую и фискальную политику.

том продержалась в новой зоне на протяжении минимум года. Это последнее правило не распространяется на страны, которые пересекли порог в 1997 году как последнем году анализа.

¹² В качестве даты начала стабилизационной программы принимается дата начала программы МВФ (обычно соглашения Stand-by или Systemic Transformation Facility). В случае Польши за точку отсчета был взят январь 1990 года.

¹³ Для предварительного эмпирического обзора этого феномена — см. Belka, Estrin, Schaffer and Sing (1994).

Что касается фискальной политики, если не брать 1990 год, дефицит консолидированного бюджета удерживался весь анализируемый период (особенно в 1989, 1991, и 1992 гг.). Он финансировался преимущественно кредитами Национального банка Польши, которые увеличивали денежное предложение. Начиная с 1993 г., дефицит консолидированного бюджета уменьшился в результате роста ВВП, завершения комплексной налоговой реформы и ограниченной реформы в сфере социальных расходов [Dabrowski, 1996]. Однако, процесс фискального приспособления был приостановлен в 1995 и 1996 гг., и даже повернут назад, несмотря на быстрый рост ВВП и улучшение сбора налогов. Только в 1997 г. и первой половине 1998 г. начался новый этап умеренного ужесточения фискальной политики (см. таблицу 1). В 1999 году, как результат падения темпов роста (см. выше) и проведения четырех крупных социальных реформ, снова можно было наблюдать определенное фискальное ухудшение (см. раздел 8).

Усилия по фискальной адаптации в 1997-1998 гг. были дополнены определенными институциональными мерами: установлением максимального уровня государственного долга (60% от ВВП) в новой Конституции, которая вступила в силу 17 октября 1997 г., и принятии нового закона о государственной бюджетной системе (принятой парламентом в 1998 г.). Однако четыре социальные реформы (см. раздел 8), создали серьезную угрозу для сбалансированности государственных финансов в перспективе следующих нескольких лет.

В последние годы наблюдалось снижение доли государственного, особенно внешнего, долга к ВВП, что в значительной мере было результатом решений по уменьшению польской задолженности, принятых Парижским и Лондонским клубами в 1991 и 1994 г. Рост реального курса золотого, начавшийся в 1995 году, также сыграл здесь положительную роль. Оба этих фактора определили изменение структуры общего государственного долга в сторону увеличения доли внутреннего долга (см. Siwinska, 1999).

По размеру фискального дефицита рейтинг Польши в 1997 году был средним среди стран Восточной Европы [IMF, 1998]. В этом отношении дела в Польше обстояли лучше, чем в Румынии, Албании, Венгрии и многих странах бывшего СССР, но хуже, чем в Эстонии, Чехии, Словении и Хорватии.

Хронический бюджетный дефицит, несмотря на очень высокий темп роста ВВП и улучшение собираемости налогов, является не единственной фискальной проблемой, с которой сталкивается Польша. Как и в других странах Центральной Европы, масштаб бюджетного перераспределения ВВП в Польше чрезмерен, что может отрицательно влиять на условия экономического роста в долгосрочной перспективе [Dabrowski and Kosterna, 1996]. Это в частности связано с чрезмерными социальными расходами, в основном пенсиями [Golinowska, 1996].

Хотя фискальная политика далека от желаемого идеала и не использовала всех возможностей периода высокого темпа роста, она не является единственным фактором медленной

дезинфляции. Вторая сторона проблемы – нестабильная, непоследовательная и мягкая денежная политика.

Во-первых, до 1997 года НБП, о чем уже шла речь, был вовлечен в прямое финансирование значительной части фискального дефицита. Это было результатом слабой политической позиции НБП в отношении парламента и правительства, несмотря на законодательные гарантии независимости. Эта пагубная практика была прекращена новой Конституцией, запрещающей финансирование дефицита центральным банком.

Во-вторых, у НБП были серьезные проблемы с поглощением и стерилизацией притока капитала, так как он не хотел допустить чрезмерной реальной apreciации злотого, поддерживая любой ценой режим ползучей девальвации. Таким образом, фактическая ориентация на защиту текущего счета платежного баланса и поддержку экспорта не способствовала эффективному контролю внешней части денежного предложения. Хотя НБП проводил широкомасштабные операции по стерилизации роста чистых внешних активов, их эффективность в сдерживании роста денежной массы была весьма ограниченной. Они несли за собой значительные фискальные издержки¹⁴ и привели к установлению структурной сверхликвидности в банковской системе: чистые внешние активы составляют примерно 190% денежной базы, поэтому чистые внутренние активы являются сильно отрицательными (НБП вынужден постоянно заимствовать у коммерческих банков).

В-третьих, поддержание механизма ползучей привязки создало сильную инфляционную инерцию, вероятно более сильную, чем последствия изменений в относительной структуре цен (роль этого фактора значительно снизилась после 1992 г. – см. Wozniak, 1997), и фактически не существующей спирали «заработная плата – цены» [см. Walewski, 1998]¹⁵.

Международный опыт показывает, что механизм обменного курса может быть использован как хороший антиинфляционный инструмент, привязывающий внутренние цены к их международному уровню и снижающий инфляционные ожидания¹⁶. Однако курсовой механизм может работать и в обратную сторону, включая инфляционную инерцию, если он подчинен другим, не дезинфляционным, целям. Особенно это касается девальвации курса в режиме ползучей привязки. Введенная первоначально как механизм смягчения неизбежной девальвации валюты и инфляционных ожиданий в условиях высокой инфляции, ползучая привязка стала автономным фактором инфляционной инерции. Помимо этого, как и в случае с любым другим индексационным механизмом, начинает работать политический фактор, делаая политически трудной отмену этого инструмента в новых условиях (например, при значительно меньшей инфляции). Обычно лобби экспортеров старается, как можно дольше, защищать ползучую привязку, используя всевозможные

¹⁴ Высокие фискальные издержки стерилизации притока капитала подтверждены анализом Цурковского и Янецкого [см. Cukrowski and Janeski, 1998].

¹⁵ Однако ретроспективная индексация пенсий и заработной платы в бюджетной сфере усиливает, в определенной степени, инфляционную инерцию.

аргументы о конкурентоспособности, роли экспорта для экономического роста, опасности валютного кризиса и т.д.

Сохранение ползучей привязки при умеренных темпах инфляции означает стабилизацию ее на неопределенные сроки и подчинение денежной политики целям поддержки экспорта и экономического роста, а не целям дезинфляции. Фактически, многие сторонники ползучей привязки [см., например, Sachs, 1996; Gomulka, 1998] явно или неявно принимают приоритет сбалансированности счета текущих операций платежного баланса над дезинфляцией. Практически это значит, что денежная политика приспособляется к слабостям фискальной и структурной политики, что не стимулирует прогресс в этих областях.

В общем, режим ползучей привязки противоречит последовательной антиинфляционной ориентации центрального банка. Кроме поощрения инфляционных ожиданий, он затрудняет контроль денежного предложения, особенно тогда, когда становятся необходимыми интенсивные валютные интервенции против укрепления курса национальной валюты. Трансформация ползучей привязки в ползучий коридор (в мае 1995 г.), хотя дала больше свободы для управления денежной массой, не устранила, однако, основных слабостей этого механизма.

В-четвертых, в течение всего переходного периода процентная ставка оставалась относительно низкой, а иногда даже отрицательной в реальном выражении (особенно в отношении депозитов). Это сдерживало процесс ремонетизации: скорость обращения широкого денежного агрегата (M2) оставалась неизменной с 1991 по 1996 гг. [см. Jarocinski, 1998]. Только 1997 и 1998 года принесли рост спроса на деньги, особенно на злотые. Это стало возможным благодаря радикальным изменениям в политике процентных ставок: они достигли своего максимального номинального и реального значения в конце 1997 г.

В-пятых, сосуществование многих противоречивых целей, часть из которых декларировалось официально, но не выполнялось (контроль денежных агрегатов), часть не декларировалось, но фактически выполнялось) НБП (поддержка экспорта и сбалансированности платежного баланса), и частые изменения фактических целей снижали доверие к денежной политике и ее прозрачность.

В-шестых, доверие к денежной и макроэкономической политике в целом было дополнительно подорвано регулярными неудачами в прогнозировании инфляции (до 1996 г.), и публичными разногласиями между Министерством финансов и НБП (особенно в 1994-1996 гг.).

Модель денежной политики стала меняться с 1998 г. в результате смелых институциональных реформ. Новая Конституция значительно укрепила позицию центрального банка, возлагая на него исключительную ответственность за проведение денежной политики. Все прежние прерогативы Парламента были переданы Совету денежной политики (СДП) – новому коллективному ор-

¹⁶ Для переходных экономик – см. Antczak and Gorski, 1998, и Tomczynska, 1998.

гану, ответственному за все важнейшие решения в сфере денежной политики. Девять членов СДП обладают той же самой степенью политической и профессиональной независимости и гарантии личной стабильности, как и Председатель НБП (который является автоматически председателем СДП).

В феврале 1998 г. СДП начал переход к режиму плавающего курса, который завершился в апреле 2000 г. Таким образом, в прошлое ушли, и режим ползучей привязки, и связана с ним поддержка экспорта (или шире забота про сбалансированность текущего счета платежного баланса). В сентябре 1998 г., Польша стала второй (после Чехии) страной с переходной экономикой, где был объявлен (Советом денежной политики) переход к режиму непосредственного установления целевых параметров инфляции (*direct inflation targeting*, DIT). Однако, полное внедрение новой стратегии нуждается во времени и пока этот процесс далек до завершения.

5. Дальнейшая либерализация и процесс дерегуляции.

Первоначальная динамика либерализации и дерегуляции была приостановлена во второй половине 1991 г., когда некоторые влиятельные лобби усилили свои политические позиции. Среди крупных и мелких шагов вспять можно назвать сельскохозяйственный протекционизм и интервенционализм, поддержка некоторых убыточных предприятий и секторов (например, угольной промышленности), создание сахарной картели, административная концентрация кооперативных банков, усиление государственной монополии в сфере телекоммуникации, возвращение многих льгот.

Однако некоторые внешние факторы, например, международные торговые соглашения, договор об ассоциации с ЕЭС, давление международных финансовых институтов, принятие в ОЭСР и последние переговоры о вступлении в ЕС подталкивают процесс либерализации рынков товаров, услуг и капитала и их дальнейшее институциональное развитие.

В результате уровень импортных тарифов для большинства промышленных товаров из стран ЕС, EFTA и CEFTA (торговля с этими странами составляет большинство польского внешнеторгового оборота) близок к нулю. Более высокий уровень протекционизма для сельскохозяйственной продукции¹⁷, но и здесь импортные барьеры должны постепенно снижаться по мере вхождения Польши в ЕС.

Польша также была вынуждена постепенно открыть рынки телекоммуникации, страхования и банков. Формальные барьеры, связанные с покупкой земли и недвижимости иностранцами для инвестиционных и жилищных нужд были значительно снижены в конце 1995 г., что было связано с принятием Польши в члены ОЭСР (ОЕСД). Некоторые оставшиеся регистрационные ограничения для иностранных корпораций были сняты в это же время.

¹⁷ В 1999 году наблюдалась новая волна сельскохозяйственного протекционизма, вызванная агрессивным давлением со стороны фермерских профсоюзов.

Валютное законодательство корректировалось несколько раз: наиболее серьезные изменения были приняты в 1994 и 1998 годах. В результате, Польша частично либерализовала движение капитала, хотя этот процесс и был менеерадикальным, чем в Чехии и странах Балтии. Конечный шаг в этом направлении ожидается с 1 января 2001 года.

В конце 1997 г. правительство вернулось к вопросу снятия внутренних барьеров предпринимательства. Специальный объединенный комитет, состоящий из представителей правительства и деловых кругов, был создан с целью определения основных бюрократических преград и выработке соответствующих законопроектов (включая налоговую реформу и реформу рынка труда). К сожалению, в результате сопротивления мощных профсоюзов, а также большинства политических сил, как с левого, так и правого края идеологического спектра, лишь некоторые из подготовленных предложений (упрощение режима регистрации, снижение и упрощение подоходного налога с юридических лиц) удалось осуществить. Провалилась, например, попытка Лешека Бальцеровича снизить и упростить подоходный налог с физических лиц (две ставки 18 и 28%, при отмене большинства льгот). На соответствующий закон, принят парламентом в ноябре 1999 года, было наложено президентское вето.

Стоит вспомнить, что ожидаемое приведение польского законодательства в соответствие с нормами ЕС может с одной стороны принести дальнейший прогресс в либерализации некоторых секторов (услуги, инфраструктура), но с другой стороны чреват угрозой импорта бюрократической сверхрегулируемости во многих сферах экономической жизни (например, в сельском хозяйстве).

В отличие от рынков товаров и капитала, рынок труда остался сверхрегулируемым, унаследовав это свойство со времен командной системы. Новый Трудовой кодекс, принятый в 1996 г., лишь добавил дальнейших ограничений к уже существующим. Они особенно вредны для малого и среднего бизнеса. К тому надо добавить высокие взносы во внебюджетные социальные фонды (фонд социального страхования, т.е. пенсионный, и фонд занятости), составляющие 48% от фонда заработной платы. Неэластичность рынка труда отражается в высоком уровне безработицы, не ниже 10% рабочей силы, даже в период наибольшего экономического роста.

6. Приватизация и рост нового частного сектора.

К началу процесса приватизации, в Польше уже существовали анклавные частные сектора – в сельском хозяйстве, торговле, услугах, строительстве, ремесле и мелкой промышленности. В 1989 вклад государственного сектора в ВВП составил всего 72%, а кооперативного – 10%. Польше за время коммунизма удалось сохранить законодательные и институциональные основы, связанные с частным бизнесом: Коммерческий кодекс (т.е. законодательство об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью), закон о банкротстве (оба приняты в 1934 году), регистры земли и недвижимости, определенные гарантии частной собственности в Гражданском

кодексе. С другой стороны, недостаток международного опыта в области крупной приватизации вызвал продолжительные профессиональные и политические дебаты о наиболее эффективном методе приватизации. Эти дебаты, внесшие вклад в разработку приватизационной стратегии в других переходных экономиках (особенно в Чехии и России), стоили Польше, по крайней мере, одного года задержки в проведении крупной приватизации. Это значит, что существующее окно политических возможностей в 1989-1990 годах было частично упущено для процесса приватизации.

Наконец, закон о приватизации государственных предприятий (от 13 июля 1990 г.) соединил в себе несколько различных концепций и предполагал использование нескольких методов¹⁸. Были утверждены два основных подхода:

1. В отношении крупных государственных предприятий приватизация проводится в два этапа: сначала акционирование, а потом продажа пакетов акций через фондовую биржу, открытый тендер или переговоры с избранными инвесторами.

2. В отношении малых и средних субъектов есть возможность формальной ликвидации предприятия и передачи его имущества частным инвесторам через а) продажу, б) создание нового предприятия на базе фондов старого, в) аренду с выкупом. Последний метод широко использовался при приватизации трудовыми коллективами.

Хотя этот закон и сменился Законом о коммерциализации и приватизации госпредприятий (от 30 августа 1996 г., поправки внесены 21 февраля 1997 г.), основные методы приватизации не изменились, за исключением увеличения привилегий для трудовых коллективов.

Закон о финансовой реструктуризации предприятий и банков (от 3 февраля 1993 г.), помимо других положений (см. раздел 7) создал дополнительно возможность приватизации путем погашения долгов предприятия его акциями. Этот метод использовался некоторыми крупными и средними предприятиями, испытывавшими финансовые затруднения в начале переходного периода, например судостроительными и в автомобильной промышленности.

К некоторым секторам и отраслям применялись специфические методы. В первую очередь это относится к сельскому хозяйству. Закон об управлении государственной собственностью в сельском хозяйстве (от 19 октября 1991 г.) устанавливал особую процедуру приватизации госхозов.

Согласно Закону о приватизации предприятий, имеющих особое значение для национальной экономики (от 5 февраля 1993 г.), 155 предприятий угольной, оборонной промышленности и энергетики были исключены из стандартной процедуры приватизации. Последующее законодательство добавило в этот «специальный» список многие другие виды деятельности: связь, произ-

¹⁸

¹⁸ В следующей части этого раздела я пользуюсь результатами работы Барбары Блащик (см. Błaszczuk, 1999).

водство, транспортировку и доставку природного газа, нефти и нефтяных продуктов, судостроительную промышленность, морской транспорт, черную и цветную металлургию, крупные химические заводы, шахты по добыче серы и базальта, спиртзаводы, рыболовство и рыбную промышленность, еще не приватизированные банки, крупную страховую компанию PZU и определенные предприятия других отраслей. Фактически, в “стратегических секторах” приватизация либо была тогда полностью остановлена, либо отложена на неопределенный период.

В конце концов, после двух с половиной лет жарких политических и профессиональных споров, в апреле 1993 г., Законом о национальных инвестиционных фондах (НИФ) был принят польский вариант ваучерной приватизации. Еще два года понадобилось, чтобы начать эту программу на уровне предприятий и шесть лет, чтобы создать НИФ. Наконец, 512 предприятий были отобраны для программы, и сформировано 15 НИФ. Программа НИФ должна была ускорить приватизацию, одновременно обеспечив предприватизационную реструктуризацию предприятий, проводимую специально отобранными управленческими фирмами. К настоящему моменту, часть этих задач не выполнена, вероятно, из-за продолжительного и очень политизированного процесса выполнения программы и ее определенных недостатков в области корпоративного управления.

Польша – единственная страна в Центральной Европе, которая не справилась с проблемой реституции прав на экспроприированную коммунистическим режимом собственность. Ни один из подготовленных за последнее десятилетие законопроектов не был принят сменяющимися парламентами. Новый проект в настоящее время обсуждается парламентом.

До конца 1998 г., приватизация произошла на 6129 предприятиях, что составило 72,6% от всех государственных предприятий, существовавших в 1990 г. (8441). За исключением 1654 сельскохозяйственных предприятий, которые перешли под контроль Агентства государственной сельскохозяйственной собственности, число оставшихся предприятий составило 4475. Из этой группы приватизация была завершена на 2454 предприятиях, а не 2021 еще находилась в процессе.

Доля различных методов приватизации следующая (по данным на конец 1998): акционирование осуществлено на 1343 крупных предприятиях. Из них 240 были полностью приватизированы через фондовую биржу, открытые тендеры или переговоры с избранными инвесторами. 512 вошли в программу НИФ. Прямая приватизация активов (через ликвидацию) проведена на 1551 предприятии. 1515 из них закончили этот процесс, в том числе 1021 использовали схему аренды с выкупом трудовым коллективом и директорами, а 312 – продажу за деньги. На базе фондов 127 ликвидированных предприятий были созданы новые фирмы, приватизация остальных шла с использованием комбинированных методов.

Прямая, т.е. ликвидационная приватизация наиболее распространена в Польше и время доказало ее эффективность. Кроме этого, похожая схема, т.е. “ликвидационная приватизация”, проводимая на основе закона о госпредприятиях, включила 1581 предприятий, находящихся в плохом

финансовом положении. 699 из них были ликвидированы до декабря 1998 г., путем продажи оставшихся фондов частным владельцам за деньги.

Помимо этого, 363 ГП были переведены в муниципальную собственность. К концу 1997 г., было также проведено 278 процедур по банкротству ГП, и 203 банковские полюбовные соглашения на основе Закона о финансовой реструктуризации предприятий и банков, в том числе в 135 случаях был осуществлен обмен задолженности на акции.

В конце 1998 г., все еще оставались зарегистрированными 2906 ГП, 1818 из которых занимались полномасштабной экономической деятельностью. Эта группа состоит в основном из малых и средних предприятий, находящихся в худшем экономическом положении, чем приватизированные. Сюда были также включены 400 крупных акционированных компаний, находящихся далее в государственной собственности. Среди этих предприятий были предприятия-«гиганты», находившихся в разном финансовом положении. Некоторые из них могли бы сыграть роль «локомотивов» приватизации, но некоторым из них необходима серьезная реструктуризация.

Кроме большой приватизации, в 1990-1991 годы была проведена малая приватизация торговли и услуг. Этот процесс пресекался со спонтанным созданием множества частных фирм, что было результатом радикальной внутренней и внешней либерализации польской экономики (см. выше). Эти два фактора сильно повлияли на изменения структуры собственности в Польше, по крайней мере, в первой половине девяностых.

В таблице 2 отражена доля частного сектора в ВВП, занятости, основном капитале и инвестициях на конец 1997 года. Надо обратить внимание на серьезные различия между высокой долей частного сектора в ВВП и занятости, и гораздо меньшей долей в основных фондах и инвестициях. Это показывает, что большинство капиталоемких секторов, таких как добыча полезных ископаемых, тяжелая промышленность, телекоммуникация, железные дороги, энергетика, добыча, транспортировка и доставка природного газа и транспортировка и доставка нефти, все еще находятся в руках государства. Частная собственность доминирует в сельском хозяйстве, торговле, услугах, и трудоемкой перерабатывающей промышленности. Приватизация в некоторых отраслях (особенно в производстве потребительских товаров и услуг) закончена, в некоторых продолжается (банковский сектор), а в некоторых только что началась (так называемый стратегический сектор). ВВП, доля частного сектора в ВВП (65% в середине 1998 г.) ставит Польшу позади других стран: Венгрии (80%), Албании, Чехии и Словакии (75%), Эстонии, Латвии и России (70%). Хотя качество проведенной приватизации (корпоративное управление, защита прав собственности, прогресс в реструктуризации) вероятно лучше, чем во многих из этих стран, в первую очередь тех, которые пошли по пути ваучерной схемы приватизации, статистика все-таки показывает, что Польша отстает в приватизации.

Правоцентристское правительство премьера Ешего Бузека, пришедшее к власти в октябре 1997 года, ускорило приватизацию банков, начало приватизацию польского Телекома и предприятий энергетики, крупнейшей страховой компании PZU, Польских авиалиний LOT, Польского нефтяного концерна ORLEN и других предприятий стратегического сектора. С другой стороны, приватизация оставшихся малых и средних предприятий почти остановилась. Идея всеобщей раздачи имущества, на практике новой формы ваучерной приватизации, форсирована «Солидарностью», не помогает в принятии и проведении последовательной приватизационной стратегии.

7. Реконструкция банковского сектора и создание других сегментов финансового сектора.

Либеральное банковское законодательство, принято в 1989 г., сделало возможным быстрое создание новых банков, как с использованием государственного, так и частного капитала. Как и в других переходных экономиках, многие созданные банки оказались слишком малы, чтобы выжить, и им пришлось пройти болезненный процесс реструктуризации (включая слияние с другими банками и ликвидацию) в последующие годы. С другой стороны, большинство «традиционных» государственных банков, существовавших еще до 1989 г. или сформированных в процессе отделения от НБ Польши в 1988-1989 гг., продолжали выдавать мягкие кредиты ГП, наращивая в 1990-1992 гг. портфель плохих активов (составляющий 34.8% от общего кредитного портфеля на конец 1991 г.). Поэтому, реструктуризация банковской системы оказалась неизбежной.

Упомянутый Закон о финансовой реструктуризации предприятий и банков (принят в феврале 1993 г.) содержал уникальную схему децентрализованной банковской реструктуризации, минимизирующую фискальные издержки на ее выполнение и опасность эффекта морального риска.

Закон предполагал следующие процедуры финансовой реструктуризации:

- переоформление условий задолженностей и банковские полюбовные соглашения;
- открытую продажу банковских требований к должникам;
- замена требований на акции предприятий-должников;
- ликвидацию и банкротство.

Коммерческие банки, участвующие в этой программе, могли получить ограниченную предварительную рекапитализацию, если они выполнили определенные условия: подготовили диагноз должников (внешними аудиторами), провели анализ качества портфеля своих кредитов, создали отдел по управлению плохими кредитами, подготовили план реструктуризации портфеля плохих активов. Рекапитализованные банки не могли больше выдавать кредитов предыдущим ненадежным заемщикам, за исключением случаев, когда новый кредит являлся результатом заключенного банковского полюбовного соглашения.

Рекапитализация проводилась путем передачи банкам 15-ти летних государственных облигаций. Сначала обслуживание облигаций производилось государством. В случае приватизации

банка, обслуживание облигаций брал на себя Фонд приватизации польских банков. Совокупная стоимость облигаций составила 1600 миллионов долларов. Более половины облигаций были переданы BGZ (Сельскохозяйственный банк) и его региональным представителям – кооперативным банкам. Этот конкретный случай резко отличался от всех остальных программ реструктуризации банков, поскольку фактически являлся типичным примером политически мотивированного погашения безнадежных долгов на счет государства. .

За действиями по реструктуризации последовала программа приватизации банковского сектора с участием стратегических инвесторов. Хотя и с определенным отставанием от первоначально принятого графика, приватизация банков в Польше оказалась одной из наиболее успешных в нашем регионе. В конце 1998 г., из общего числа 83 банков государство прямо или косвенно контролировало 13 банков, иностранные собственники – 31 банк, польские частные собственники – 39.

49.65% акций коммерческих банков принадлежало иностранным владельцам (в основном первоклассным, западным банкам), 18.6% - государству, 4.45% акций коммерческих банков принадлежало другим государственным юридическим лицам, 0.11% - Национальному банку Польши, 9.63% - другим (частным) внутренним владельцам, 17.33% находилось в распыленной собственности (продаваясь в основном через Варшавскую фондовую биржу). Однако 48.1% чистых активов коммерческих банков все еще контролировалось банками с преимущественной государственной формой собственности, что отражало доминирующую позицию на рынке Государственного сберегательного банка и Сельскохозяйственного банка.

По классификации ЕБРР, Польша получила почти максимальные оценки за банковскую реформу (3+, вместе с Эстонией), пропустив вперед только Венгрию (4). Лучший показатель (3+, вместе с Венгрией) получен Польшей за рынок ценных бумаг и небанковские финансовые институты. Польское законодательство о ценных бумагах, регуляционные стандарты, выработанное Комиссией по ценным бумагам и биржам и организация Варшавской фондовой биржи могут стать хорошим примером для других переходных экономик. Сектор коммерческого страхования и страхования жизни пока относительно менее развит.

8. Четыре социальных реформы, проведенных в 1999 году.

Правительство Ежего Бузека в начале 1998 года объявило о начале четырех так называемых социальных реформ: 1. Дальнейшей территориальной децентрализации (введение второго и третьего уровня территориального самоуправления), 2. Пенсионной реформы, 3. Реформы здравоохранения, 4. Реформы образования. После интенсивных политических дебатов и законодательной работы, продолжавшейся весь 1998 год, 1 января 1999 г. было начато их выполнение.

8.1. Реформа пенсионной системы

Реформа пенсионной системы формально была начата в 1990 году. Закон о ревалоризации пенсий, принят в октябре 1991 г. был наиболее серьезным шагом в этом направлении. К сожалению, приняты тогда обязательства не соответствовали финансовым возможностям государства и привели к серьезным бюджетным проблемам в следующие годы. Автоматическая индексация пенсий в соответствии с ростом заработной платы в производственном секторе была фундаментальной ошибкой. Кроме того, вопреки намерениям правительства, парламент сохранил относительно низкие входные критерии пенсионной системы, особенно для инвалидов и для фермерских пенсий (традиционно, 95% расходов на эти последние финансируется из бюджета), а также были сохранены некоторые отраслевые и профессиональные привилегии. Это еще более ухудшило ситуацию. В 1992 и 1993 гг. стало необходимым проведение решительных и политически непопулярных шагов, чтобы снизить темпы индексации и ограничить пенсионные расходы. С 1996 г., формула индексации была изменена и привязывалась не к росту заработной платы, а к комбинации роста цен и роста заработной платы. В то же время, критерии получения пенсии для инвалидов были ужесточены. Однако, доля расходов на пенсии по инвалидности в ВВП остается одной из самых высоких в мире [см. Gomulka, 1999].

Начиная с 1996 года, были сделаны подготовительные шаги на пути проведения комплексной пенсионной реформы. Новая пенсионная система базируется на трех составляющих: 1. сокращенной перераспределительной системе PAYG (Pay as You Go), 2. обязательной накопительной системе на базе частных пенсионных фондов и 3. дополнительной, добровольной накопительной системе. Реформа должна сократить скрытые обязательства государственной пенсионной системы в течение следующих 50 лет, но в переходный период приведет к дополнительным расходам. На покрытие этих расходов, предполагается направить средства от приватизации “стратегического сектора”. Таким образом, можно будет смягчить политическое сопротивление приватизации.

Создание частных пенсионных фондов должно также увеличить рыночный спрос на ценные бумаги правительства и предприятий, что будет стимулировать развитие польского фондового рынка.

8.2. Реформа территориального самоуправления.

После успешного введения первого уровня местного самоуправления в 1990 году, дальнейшие шаги в этом направлении встретили сильное политическое сопротивление со стороны Польской народной партии (т.е. аграриев), входившей в коалиционное правительство с 1993 по 1997 год. Только следующие парламентские выборы в 1997 году позволили вновь вернуться к этому вопросу.

Новая реформа ввела второй и третий уровни территориального самоуправления. Однако это требовало радикального изменения административной карты Польши, что вызвало серьезное политическое сопротивление и региональное лоббирование. Второй уровень (повят, эквивалент

езда или района) должен быть восстановлен заново после его отмены в 1975 году. Третий уровень (воеводство, эквивалент губернии или области) нуждался в радикальном преобразовании: 49 небольших образований были укрупнены в 16 «новых» воеводств.

Территориальная реформа привела к серьезному перераспределению власти от центра к регионам. За этим должна следовать дальнейшая фискальная децентрализация. Однако эта задача реформы пока еще не вполне решена, так как территориальные единицы обладают разным фискальным потенциалом.

8.3. Реформа здравоохранения.

Традиционная бюджетная система финансирования здравоохранения оставалась почти неизменной до конца 1998 г., и характеризовалась неэффективным финансовым управлением, ухудшением качества обслуживания и спонтанной нелегальной или полуполюгальной приватизацией, некогда завязанной на коррупции. Пакет реформ был первоначально принят парламентом в 1996-1997 годах, но в дальнейшем корректировался в 1998 году. Выполнение реформы было начато 1 января 1999 г.

Новая система финансирования здравоохранения основывается на базе обязательных отчислений в региональные государственные фонды медицинского страхования (ФМС), автоматически вычитаемые из подоходного налога с физических лиц. С 2001 года могут создаваться и частные ФМС. Фонды отвечают за финансирование медицинских услуг своих клиентов. Медицинское обслуживание может предоставляться как независимыми поликлиниками и больницами (переданными в собственность единиц территориального самоуправления), так и частными организациями. Однако приватизация учреждений медицинского обслуживания находится еще в зачаточном состоянии.

Польская реформа очень схожа с венгерской и чешской реформой, которые были проведены ранее и привели к стремительному росту государственных расходов на здравоохранение (особенно в Чехии). Существует опасность, что этот опыт будет повторен Польшей, особенно учитывая слабое управление в здравоохранении и сильные профсоюзы медицинского персонала.

8.4. Реформа образования

Реформа образования включает изменения организации школы (переход от двухуровневой к трехуровневой системе) и образовательной программы. Будущая система финансирования этого сектора еще не определена, за исключением попыток ввести частичную плату за университетское образование и систему специальных займов для студентов.

9. Политэкономия польской трансформации.

Каковы движущие силы польской трансформации? Что послужило импульсом к началу сложных реформ в конце 1989? Почему вопреки постоянной смене правительства, относительной

политической нестабильности в первые годы трансформации, и уникальной, очень сильной позиции профсоюзов, курс реформ не был потерян?

На первой и важнейшей стадии реформ (до 1991 г.) власти получили специальное политическое “окно возможностей” созданное развалом коммунистического режима (период «чрезвычайной политики» в терминологии Бальцеровича). Радикальное изменение политического режима и возвращение полной независимости Польши дало первому некоммунистическому правительству большой кредит доверия. Драматическая экономическая ситуация и начинающаяся гиперинфляция убедила народ, что частичные реформы и полумеры бесполезны и только радикальная и комплексная терапия может дать положительные результаты. Кроме этого, политические изменения парализовали деятельность многих традиционных лоббистов прежнего режима.

Как отмечалось выше, польская экономика унаследовала с периода 1980-х относительно сильные институты рабочего самоуправления государственных предприятий, поддерживаемые профсоюзом “Солидарность”. Этот фактор многими либеральными экономистами и политиками считался потенциальной угрозой рыночной трансформации, особенно в области приватизации. В некотором отношении они оказались правы: существование сильных профсоюзов и движения самоуправления трудовых коллективов усложняло и откладывало обсуждение программы приватизации в конце 1989 и 1990 году, а также принятие первого закона о приватизации. Это также привело к относительно большим привилегиям трудовых коллективов в процессе приватизации (хотя они и были меньше, чем в других странах, например в России). С другой стороны, рабочее самоуправление принесло непредвиденные положительные результаты. Во-первых, оно способствовало децентрализации давления профсоюзов до уровня предприятия, что с точки зрения макроэкономической политики гораздо более безопасно. Во-вторых, передавая больше полномочий и возлагая ответственность (в том числе финансовую) на органы рабочего самоуправления, направлено политическую энергию профсоюзов и рабочих советов на действия по реструктуризации/приватизации предприятий, а не на лоббирование и давление в адрес правительства. В-третьих, что наиболее важно, рабочие советы начали спонтанный процесс проверки работы директоров предприятий, что повлекло за собой быструю смену высшего руководства ГП и их относительно быструю реструктуризацию. В результате, Польша никогда не сталкивалась с проблемой лобби “красных” директоров, что было характерно для многих других стран.

После первых двух лет трансформации период «чрезвычайной политики» закончился¹⁹. Многие люди пришли к выводу, что радикальные реформы связаны с большими социальными затратами (фактически же – это были суммарные издержки, связанные с неэффективностью предыдущей системы и ее спонтанным распадом в конце 1980-х). Это активизировало экономический популизм и усилило групповые интересы. Реформистский энтузиазм окончательно испарился. Из-

¹⁹ Кампания парламентских выборов 1991 года является здесь поворотным моментом

за политического распада “Солидарности” и некоторых ошибок в Законе о выборах (в нем использовался принцип чистой пропорциональности), Парламент, избранный в октябре 1991 г., был крайне разобщенным. Поэтому, два очередные правительства (Яна Ольшевского и Ханны Сухоцкой) продержались относительно недолго, а на досрочных парламентских выборах в сентябре 1993 года победу одержали политические партии посткоммунистической ориентации. Они пришли к власти с антиреформистскими и популистскими лозунгами.

Несмотря на эти политические трудности, рыночные реформы, пусть более медленные и менее последовательные, все же продолжались. Внутренний политический консенсус, который способствовал реформам в первые два года трансформации, уступил место внешним факторам. До конца 1994 года перспектива сокращения внешней задолженности, обоснованная прогрессом трансформации и проведением программы МВФ, стала основным фактором, вынуждающим польских политиков продолжать последовательную макроэкономическую политику и системную трансформацию. В 1995 году, когда Польша успешно выполнила последнее соглашение с МВФ типа stand-by и переговоры по сокращению задолженности были завершены, важным стал другой внешний фактор. Польша подала заявку на вхождение в ОЭСР, а затем и в НАТО и ЕС. Процесс присоединения к ЕС связан с необходимостью проведения комплексных институциональных реформ в экономической и государственной сфере, соизмеримых с преобразованиями в начале девяностых годов. Этот единственный фактор будет определять цели и скорость экономической и политической трансформации в ближайшие годы.

Тем временем, в результате проведенных реформ, в Польше восстановился экономический рост и улучшился уровень жизни, что вернуло общественную и политическую поддержку для процесса трансформации. Все крупнейшие политические партии подтверждают свою приверженность реформам, стабильной макроэкономической политике и перспективам членства в ЕС.

10. Некоторые заключительные замечания.

Проведенный анализ показывает, что история польской трансформации была более сложной, чем обычно представляется международной общественности. Хотя, в общем, она оказалась успешной и эффективной, этого нельзя сказать об отдельных ее элементах, например о попытке пенсионной реформы в начале 1990-х. Высокие темпы реформ в два первые года переходного периода сменил постепенный и непоследовательный подход. Однако основы, заложенные первоначальным пакетом реформ, оказались настолько сильны, что сделали процесс реформ неизбежным в последующие годы, даже в условиях, когда отдельные политические партии выдвигали другие лозунги в ходе предвыборной кампании. Из-за действия внешних факторов, ненадежный внутренний политический климат, особенно в середине 1990-х, не сказался на ходе реформ. Кроме того, в сменяющихся правительствах за проведение реформ отвечали профессионалы высокого класса.

Анализируя отдельные компоненты трансформации, едва ли можно сказать, что Польша лидирует по темпам дезинфляции и приватизации. Однако процесс реформ носит комплексный и внутренне непротиворечивый характер, что делает экономическую систему достаточно эффективной. Необходимо также вспомнить, что Польша приступила к трансформации раньше, и находилась в более выгодных стартовых условиях, чем другие страны (особенно постсоветские). Несмотря на неравные темпы трансформации и допущенные ошибки, правительству удалось избежать серьезных отступлений от курса реформ и избежать макроэкономических кризисов.

Создание современной рыночной экономики в Польше еще не закончено. Среди целей, которые еще предстоит достичь, можно назвать сокращение инфляции до уровня стран ЕС, продолжение фискальной консолидации, сокращение уровня бюджетного перераспределения ВВП, преимущественно за счет социальной сферы, завершение процесса приватизации, продолжение социальных реформ, реформу рынка труда, уменьшение влияния профсоюзов и сохранение либерального характера экономической системы. Большинство реформ, которые будут проводиться в ближайшие годы, будет диктоваться требованиями гармонизации со стандартами ЕС.

Таблица 1: Польша: основные макроэкономические показатели, 1993-1998 (процентные изменения, если не указано другое).

Показатель	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Реальный ВВП	3.8	5.2	7.0	6.1	6.9	4.8
ИПЦ (на конец года)	37.6	29.5	21.6	18.5	13.2	8.6
Деньги и квази-деньги M2	36.0	33.8	39.4	29.2	31.0	25.0
Обесценение обменного курса (-) по отношению к доллару (среднее за период)	-24.9	-20.2	-6.3	-10.1	-17.8	-6.2
Доходы госбюджета (в % ВВП)	29.0	29.2	28.1	26.4	25.4	24,3
Расходы госбюджета (в % ВВП)	32.9	32.8	32.0	30.2	28.2	27.2
Сальдо госбюджета (в % ВВП)	-3.9	-3.6	-3.9	-3.8	-2.8	-2.9
Сальдо консолидированного бюджета (в % ВВП)	-3.4	-3.2	-3.3	-3.6	-3.3	-3.0
Расходы консолидированного бюджета (в % ВВП)		50.4	49.1	48.5	47.7	45.8
Государственный долг (в % ВВП)		69.5	55.7	49.4	46.2	42.7
Из которого: внешний (в %ВВП)		45.8	35.0	29.2	26.4	23.6
Сальдо текущего счета платежного баланса, включая неклассифицированные сделки (в % ВВП)	-0.1	2.3	3.3	-1.0	-3.1	-4.5

Источник: IMF [1999], таблицы 1, 3 и 5.

Таблица 2: Доля частного сектора в занятости, валовой добавленной стоимости (ВДС), основном капитале, и инвестициях, декабрь 1997

Спецификация	Доля частного сектора в: (в %)			
	Занятости	ВДС	Основном капитале	Инвестиционных расходах
Вся экономика	68.2	67.2	42.3	53.4
Отрасль				
Сельское хозяйство и лесная промышленность	97.9	90,1	82.4	85.4
Строительство	87.7	94.8	64	52.1
Торговля и бытовые услуги	96.1	97.1	86.6	94.1
Гостиницы и рестораны	84.5	77.7	53.8	66.3
Транспорт, хранение и связь	32.9	38.9	3.7	25.3
Финансовое посредничество	42.0	84.9	59.2	70.2
Недвижимость	69.8	88.0	81.2	85.4
Промышленность, в т.ч.:	63.7	60.0	27.8	52.6
Горнодобывающая	4.5	3.8	3.1	5.5
Переработка	74.5	77.6	54.9	76.3
Электро- газо- и водоснабжение	5.4	3.0	2.0	7.8

Источник: Blaszczyk [1999].

Literatura:

- Antczak, Malgorzata, and Urban Gorski (1998): *The Influence of the Exchange Rate Stability on Inflation: A Comparative Analysis*, CASE - Center for Social and Economic Research, Warsaw, Studies and Analyses, No. 137.
- Balcerowicz et al. (1981): *Reforma gospodarcza: glowne kierunki i sposob realizacji (Economic reform: main directions and the method of realization)*, collective work of:
- L. Balcerowicz (editor), H. Bak, B. Blaszczyk, M. Dabrowski, J. Eysymontt, W. Kaminski, S. Kasiewicz, A. Lipowski, R. Michalski, A. Parkola, P. Pysz, in:
- R.Krawczyk (ed.): *Reforma gospodarcza - propozycje, tendencje, kierunki dyskusji (Economic reform - proposals, tendencies, directions of discussion)*, Warszawa, PWE.
- Balcerowicz, Leszek (1994): *Understanding Postcommunist Transitions*, Journal of Democracy, Vol.5, No.4, October
- Belka, Marek, Saul Estrin, Mark E. Schaffer and Inderjit J. Singh (1994): *Enterprise Adjustment in Poland: Evidence from a Survey of 200 Private, Privatized and State-Owned Firms*, paper presented at the World Bank Workshop on Enterprise Adjustment in Eastern Europe, Washington, DC., September.
- Blaszczyk, Barbara (1999): *Privatization and Residual State Property in Poland*, report prepared within the ACE PHARE research project (No. P 96-6040-R) on: "Privatization and Management of Residual State Property", conducted at the C.E.E.P.N.in Ljubljana under direction ofAndreja Bohm, March.
- Blaszczyk, Barbara, and Marek Dabrowski (1993): The Privatization Process in Poland 1989-1992: Expectations, Results and Remaining Dilemmas, CRCE, London.
- Bratkowski, Andrzej S (1993): *The Shock of Transformation or The Transformation of the Transformation of the Shock*, Communist Economies and Economic Transformation, Vol.5, No.1.
- Cukrowski, Jacek, and Jaroslaw Janecki (1998): *Financing Budget Deficits by Seigniorage Revenues: the Case of Poland 1990-1997*, CASE - Center for Social and Economic Research, Warsaw, Studies and Analyses, No. 155.
- Dabrowski, Marek (1996): *Fiscal Crisis in the Transformation Period. Trends, Stylized Facts and Some Conceptual Problems*, CASE - Center for Social and Economic Research, Studies & Analyzes, no. 72, April.
- Dabrowski, Marek, and Urszula KLostema (1996/- *Fiscal Policy Issues in Central and Eastern Europe*, paper for a CEPR/IEWS Conference 'Economic Policy Initiative Forum', Budapest, November 15-17.
- EBRD (1998), Transition Report.
- Golinowska, Stanislaw (1996): *State Social Policy and Social Expenditure in Central and Eastern Europe*, CASE - Center for Social and Economic Research, Studies & Analyzes, no. 81, May.
- Gomulka, Stanislaw (1998): *Managing Capital Flows in Poland, 1995-1998*, CASE-CEU Working Papers Series, No. 7, June.
- Gomulka, Stanislaw (1999): *Comparative Notes on Pension Developments and Reforms in the Czech Republic, Hungary, Poland and Romania*, CASE - Center for Social and Economic Research, Warsaw, Studies and Analyses, No. 182.
- Gomulka, Stanislaw, and Marek Styczen (1999): *Estimating the Impact of the 1999 Pension Reform in Poland, 2000-2050*, CASE-CEU Working Papers Series, No. 27.
- Ghosh, Atish, and Steven Phillips (1998): *Warning: Inflation May Be Harmful to Your Growth*, IMF Staff Papers, Vol. 45, No. 4 (December)

- IMF (1998): *Disinflation in Transition: 1993-1997*, The International Monetary Fund, European I Department (In consultation with European II Department), September 4.
- IMF (1999): *Republic of Poland - Staff Report for the 1998 Article IV Consultation*, February 17.
- Jarocinski, Marek (1998): *Money Demand and Monetization in Transition Economies*, CASE-CEU Working Papers Series, No. 13, September.
- Sachs, Jeffrey D. (1996): *Economic Transition and Exchange Rate Regime*, American Economic Review, Vol. 86, No. 2.
- Siwinska, Joanna (1999): *Public debt dynamics and structure in selected transition economies*, CASE - Center for Social and Economic Research, Warsaw, Studies and Analyses, No. 162.
- Tomczynska, Magdalena (1998): *Exchange Rate Regimes in Transition Economies*, CASE - Center for Social and Economic Research, Warsaw, Studies and Analyses, No. 128.
- Walewski, Mateusz (1998): *Wage-Price Spiral in Poland and other Postcommunist Countries*, CASE-CEU Working Papers Series, No. 22, November.
- Wozniak, Przemyslaw (1997): *Relative Prices and Inflation in Poland 1989-1997*, CASE - Center for Social and Economic Research, Warsaw, Studies and Analyses, No. 121.