

# Poučení z polské transformace

Marek BELKA\*

## 1. Úvod

Za deset let transformace (přesněji řečeno: za prvních deset let transformace) ze socialistického centrálního plánování na tržní ekonomiku jsme v Polsku nashromáždili dostatek poznatků na to, abychom na jejich základě mohli formulovat shrnutí a vyvozovat závěry pro naši vlastní budoucnost i pro budoucnost dalších reformujících se zemí v regionu.

Polsko bývá – obzvláště poslední dobou – často uváděno jako příklad úspěšných reforem. Vysoké tempo ekonomického růstu a celková konzistence hospodářské politiky nám přinesly pověst jedné co do zvládnutí transformace z nejúspěšnějších zemí. Jak statistická data, tak politické skutečnosti, jako je přijetí Polska do OECD v roce 1996, do NATO v roce 1999 a zahájení vstupních rozhovorů s EU, toto pozitivní hodnocení jen potvrzují. Navíc politické a ekonomické změny v posledních letech se zdají být doprovázeny širokou podporou polské společnosti, jak naznačují téměř všechny výzkumy veřejného mínění týkající se postojů k tržní ekonomice, k demokracii a k integraci Polska do západních struktur. I přes komplikovanější ekonomickou a společenskou situaci v roce 1999 je polská transformace neoddiskutovatelným úspěchem. Z tohoto základu vycházejí všechny následující poznámky.

## 2. Deset let transformace – obecná fakta

### 2. 1. Výchozí bod reforem

Výchozí situace před reformami byla v mnoha ohledech velmi nepříznivá. Polská ekonomika trpěla všemi typickými nedostatky socialistického plánování – hluboce narušenými strukturami, včetně cen, trvalým nedostatkem, výrazně chybnou alokací zdrojů a nedostatečnými inovačními schopnostmi státních podniků. K tomu všemu Polsko – na rozdíl od většiny svých sousedů – zdědilo z dob socialismu ohromný zahraniční dluh a vysokou inflaci přerůstající koncem roku 1989 v hyperinflaci. Polsko vstoupilo do transformace nejen jako stagnující, ale také jako destabilizovaná země. Kvůli neúspěšným reformám předchozího systému, jež byly zahájeny již v polovině padesátých let a opakovaly se s překvapivou pravidelností každých zhruba deset let, hospodářská politika vlády ztratila veškerou důvěru; to demoralizovalo jak manažery státních podniků, tak zaměstnance. Realizace ekonomické reformy se jevila jako nesmírně složitá.

---

\* poradce polského prezidenta (e-mail: mbelka@prezydent.pl)

Na druhé straně však neuspokojivý stav ekonomiky a všeobecně sdílené nadšení z pádu komunizmu poskytl jedinečnou příležitost k radikální změně. Lidé byli připraveni podstoupit oběti a přijmout vše, co jim Solidaritou sestavená vláda navrhne. Neexistovala téměř žádná politická opozice, odvětvové lobbistické skupiny se na čas odmlčely, odbory ztratily svou dřívější společenskou roli a vnější prostředí bylo jednoznačně příznivé. Přínosem skupiny reformistů vedené poslancem Leszkiem Balcerowiczem byla odvaha, rozhodnost a vize, ač doprovázená pouze minimálními znalostmi něčeho, co vlastně nikdy nikdo ještě nezkusil.

Jedinečná příležitost tedy – na rozdíl od jiných států – nebyla promarněna, byť samozřejmě i v Polsku toto nebezpečí hrozilo.

## 2. 2. Stabilizační balíček z ledna 1990

Výzvou Nové hospodářské politiky bylo (1) stabilizovat ekonomiku a (2) zahájit tvorbu institucí tržní společnosti. Stabilizační balíček z ledna 1990 je často spojován s tím, co bylo později označeno za „šokovou terapii“ nebo také polský „velký třesk“.

Balíček obsahoval (a) liberalizační opatření, která *de facto* položila základ tržní ekonomice a (b) typická stabilizační opatření určená k obnovení rovnováhy v ekonomice.

Většina cen byla okamžitě zcela uvolněna, byl zrušen přidělový systém zboží a zahraničních měn, byla zavedena vnitřní směnitelnost zlotého. Současně s tím byly zrušeny individuální daňové úlevy (jedna z nejhorších charakteristik pozdního socializmu) a většina dotací, rozpočtové výdaje se snížily a měnová politika byla značně zpřísněna. Byla zavedena restriktivní daň z nadstandardního mzdového růstu, jež měla posílit fiskální disciplínu a bránit podniky před mzdovými požadavky jejich zaměstnanců.

K posílení křehké konvertibility byla provedena otevřená padesátiprocentní devalvace zlotého a polské vládě poskytnuta zahraniční finanční pomoc. Měnový kurz byl fixován a vláda se zaručila za jeho pevné udržování po dobu půl roku, aby byla znovu získána důvěra v národní měnu a posílena důvěra v hospodářskou politiku.

Hlavním cílem těchto tvrdých opatření bylo snížit makroekonomickou nerovnováhu projevující se v inflaci a ve schodku státního rozpočtu. První dva roky 1990, 1991 proběhly ve znamení poklesu výkonu a národního důchodu a vysoké „korekční“ inflace vzniklé cenovou liberalizací. Reálné mzdy (podle statistických měření) poklesly o více než 20 % a objevila se nezaměstnanost – v centrálně plánované ekonomice neznámý fenomén –, jež brzy překročila 10 %. Korni tento vývoj nazývá transformační recese.

Byly to nesmírně obtížné roky, bolestnější, než předpokládaly vesměs optimistické oficiální scénáře. Až později se ukázalo, že polská recese byla v porovnání všech transformujících se zemí nejmírnější a do jisté míry představovala statistický klam (odstranění přebytečné výroby a přebytečných zařízení, nadužívání energie, dopravních služeb a podobně). Vysoká nezaměstnanost však byla realitou. Stejně tak vysoká inflace, kterou bylo nakonec možné potlačit mnohem obtížněji, než jsme všichni čekali.

Toto první období transformace přineslo nesmírně pozitivní výsledky ve třech ohledech. Za prvé, byly eliminovány základní cenové nerovnováhy, takže trh začal poskytovat správné signály firmám i domácnostem. Tři nej-

důležitější ceny, tj. úrokové míry, měnové kurzy a ceny za energii, byly nastaveny na realistické výši. Všechny další ceny se správně přizpůsobily. Rozumné cenové relace umožnily rozumné rozhodování o alokaci zdrojů. Za druhé, byla zavedena a udržena směnitelnost zlatého. Byl zahájen zdoluhavý proces znovubudování důvěry v národní měnu a byla narušena dominantní pozice amerického dolaru. Tento proces byl vlastně opravdovým otevřením polské ekonomiky, faktorem stimulujeícím bezprecedentní růst nově založených soukromých podniků. Za třetí, radikální snížení objemu dotací spolu se zahájením privatizace změnilo filozofii podnikání. Přestože většina velkých a středně velkých společností byla v té době v rukou státu, jejich manažeři si začali uvědomovat, že bez odpovídajícího přizpůsobení nemohou na trhu přežít.

Největším přínosem první fáze transformace je, že se ekonomika stala zvladatelnou a lidé začali reagovat na nástroje hospodářské politiky předvídatelným způsobem.

### **2. 3. Reakce podniků**

Úspěch „šokové terapie“ velmi závisel na velkých státních podnicích, na tom, jak rychle a do jaké míry budou schopné se přizpůsobit nové situaci. Mnoho odborníků se obávalo, že bez okamžité privatizace tyto podniky rychle zkrachují, jejich aktiva budou do velké míry proplýtvána a bude bezprostředně hrozit kolaps. Předpokládalo se, že v nejlepším případě by se státní podniky uchýlily k barterovému obchodu, čímž by si ovšem navzájem prohloubily své neoficiální obchodní dluhy. Přečasně by tak překonaly problémy s likviditou, ale v důsledku barterového obchodu by se krize v průmyslu nakonec stala ještě hlubší a vláda by byla donucena přistoupit k velké záchranné akci. V důsledku toho by celý stabilizační program ztroskotal.

Reálný mikroekonomický rozměr rané transformace se však od očekávání naprosto lišil. „Velký třesk“ z ledna 1990 představoval pro podniky ohromnou změnu. Ta přišla ze strany nabídky i ze strany poptávky. Obzvláště poznamenání byli tradiční vývozci do SSSR a na trhy RVHP, neboť takzvaný protokolární obchod se úplně rozpadl.

Podniková sféra jako celek přestála rok 1990 celkem úspěšně. Společnosti dokonce zaznamenaly rekordní zisky díky tomu, že inflace zvýšila hodnotu jejich vkladů denominovaných v cizích měnách a zařízení podniků z předchozích let mělo uměle nízkou (historickou) hodnotu. To se odrazilo na nečekaně příznivých daňových příjmech. Tyto „papírové“ zisky sice neměly dlouhého trvání, ale situace byla nebezpečná, neboť mohla zmást manažery v jejich pohledu na to, s jakou vážností vláda k reformám přistupuje. Je třeba si uvědomit, že kredibilita hospodářské politiky, obzvláště reformních kroků, se v té době stále teprve budovala.

Okamžitou reakcí většiny podniků bylo snížení výroby a zvýšení cen. Kdo mohl, pokusil se splatit bankovní úvěry, protože úrokové sazby se přes noc vyšplhaly do astronomických hodnot. Finanční situace většiny podniků se do konce roku 1990 zhoršila a další administrativní zvýšení cen v lednu 1991 spolu s definitivním rozpadem RVHP bylo úderem rozhodujícím. Průmysl upadl do opravdové krize. Ta postihla především výrobce spotřebního zboží, tradiční dodavatele na sovětský trh a podniky s velkou dluhovou zátěží z minulosti.

Státní podniky se začaly přizpůsobovat nové situaci relativně včas, třebaže ne okamžitě. Téměř všechny aspekty jejich činnosti prodělaly změny. Změnila se vnitřní organizace – byla založena a posílena oddělení marketingu a prodeje –, podniky se postupně zbavily svých přebytečných aktiv, nevyužívané zařízení prodaly novým soukromým firmám, volné prostory pronajaly, zrušily svá sociální aktiva nebo je oddělily od své hlavní činnosti, propustily přebytečné pracovníky a musely obnovit domácí distribuční kanály, neboť státní velkoobchodní síť zbankrotovala jako první v důsledku vysokých úrokových sazeb.

Jednu z nejvýznamnějších výzev představovalo vypořádání se s nahromaděnými závazky a pohledávkami po lhůtě splatnosti, které mohly vést až k selhání platebního systému a k přechodu na barterovou ekonomiku. Je všeobecně uznávaným faktem, že konzistentní makroekonomická politika přinutila podniky, aby se tohoto vyvarovaly a nedopustily, aby problém přerostl do nezvládnutelných rozměrů. To je podle mého názoru nejpřesvědčivějším důkazem úspěšnosti restrukturalizace polských státních podniků v tomto období. Dalším takovým důkazem je úspěšné přeorientování vývozu z trhů bývalé RVHP na trhy států EU. Státní podniky prošly výrazným posunem z pozice výrobců a nenasytných spotřebitelů vstupů (jak tomu bylo za socialismu) k pozici prodejců a manažerů aktiv.

Restrukturalizace tak byla velice rozsáhlá, týkala se většiny dimenzí podniků i velkého počtu podniků. Byla však také poněkud mělká – nezahrnovala nutné hluboké technologické změny ani změnu vlastnictví. Bez privatizace byly státní podniky téměř neschopné přilákat dostatek vnějších zdrojů a stát se vysoce flexibilními. Restrukturalizace měla převážně „obraný“ charakter, máme-li užít termínu W. Carlina, nikoliv charakter strategický, který by firmám přinesl dlouhodobější prosperitu.

Může vyvstat legitimní otázka, jak celý tento v zásadě pozitivní vývoj mohl nastat bez masové privatizace. Rozhodujícími se zdají dva faktory: konzistentní makroekonomická politika s rostoucí kredibilitou a slib privatizovat státní podniky. První faktor snížil očekávání automatického zachraňování nejen menších, ale i velkých společností, což ilustrují například četné „skoro-bankroty“ v textilním průmyslu. Bez snahy přizpůsobit se novým okolnostem byly šance na úspěch mizivé. Druhý jmenovaný faktor přinutil manažery, aby mysleli na svoji reputaci a její roli ve své další profesní dráze. Tím byl uveden do pohybu silný mechanismus restrukturalizace průmyslu.

## 2. 4. Banky v transformaci

Důležitým rozměrem mikroekonomického aspektu transformace byl vývoj chování bank. Nejvýznamější obavou týkající se státních bank – obdobou obavy v případě státních podniků – bylo, že budou neefektivně poskytovat úvěry nefungujícím podnikům, a to ať už z důvodu nedostatečných odborných znalostí, nebo jako důsledek jistého druhu konspirace nomenklaturních manažerů, kteří na počátku transformačního období stále ještě seděli na rozhodujících postech v bankách i nefinančních podnicích. Jakkoliv tyto úvahy mohou dnes znít exoticky, pro první nositele reformem na začátku transformace představovaly vážnou hrozbu. Pro posílení kontroly nad úvěry byly zavedeny úvěrové stropy pro jednotlivé banky a ministerstvo financí

doporučilo bankám zaměřit se na soukromý sektor. Druhé jmenované opatření se ukázalo jako poněkud naivní – mnohé nově založené malé soukromé firmy byly příliš slabé, než aby splatily své závazky, a bankám se tak nashromáždily vysoké objemy klasifikovaných úvěrů spojených nejen s velkými státními podniky (jak se mnozí obávali), ale i s novými soukromými firmami.

Situace v bankovním sektoru se v letech 1990–91 samozřejmě výrazně zhoršila. Podíl klasifikovaných úvěrů (ztracených nebo pochybných) se v některých z nejdůležitějších bank vyšplhal na 30–40 %. V dohledu byla velká krize. Některé studie (především studie B. Pinta, M. Belky a S. Krajewského) navíc ukázaly negativní korelaci mezi závislostí firem na bankovních úvěrech a jejich ziskovostí. „Dobré“ podniky se snažily vyhnout se vnějšímu financování, coby příliš drahému, „špatné“ podniky musely zdvojnásobit zadlužení (*double the stake*), aby se udržely na trhu. Nejpravděpodobnějším scénářem se stalo celkové selhání trhu.

Reakce státu byla adekvátní a včasná. Koncem roku 1991 byl vyhlášen program privatizace státních bank. Současně bylo přijato schéma restrukturalizace bankovního sektoru. To obsahovalo poskytnutí dodatečného kapitálu bankám ve formě zvláštních akcií, ovšem s požadavkem na pročištění portfolia aktiv. Bankám byla poskytnuta pomoc při vytváření nových oddělení specializovaných právě na tuto činnost. Tato oddělení mohla prodat některá aktiva na trhu, zahájit konkurzní řízení s nesolventním dlužníkem nebo zahájit takzvané bankovní smírčí řízení, v jehož rámci může problémovému, ale výhledově prosperujícímu podniku dluh plně odpustit nebo odložit splacení po předložení rozumného a realistického restrukturalizačního programu. Ačkoliv analytici nejsou jednotní v hodnocení účinnosti tohoto schématu, pomohlo pravděpodobně některým firmám ve zpracovatelském průmyslu přežít nejhorsí časy. Nikdo však nikdy nezpochybnil tvrzení, že zákon o finanční restrukturalizaci byl pro banky přínosný. Pomohl zvýšit jejich základní kapitál, přinesl nové odborné znalosti a – co je nejdůležitější – změnil jejich postoj k věřitelům. Polské banky si vysloužily reputaci, že jsou ve svém chování vůči podnikům spíše přehnaně konzervativní než shovívavé. Výsledkem je, že polský bankovní sektor po deseti letech transformace je sice podkapitalizovaný, rozdrobený, stále ještě ne dostatečně moderní a nákladově efektivní, ale v žádném případě není zatížen špatnými úvěry a netransparentními vlastnickými strukturami. V důsledku toho probíhá privatizace státních bank hladce a nejprestižnější finanční instituce vedou o balíky jejich akcií lýtý boj.

## 2. 5. Budování institucí

První, co bylo třeba zavést, event. posílit, byla dominantní pozice *soukromého vlastnictví* – základní kámen tržní ekonomiky. Rozmach nového soukromého sektoru byl umožněn radikální liberalizací podnikatelské aktivity, která proběhla už v roce 1989, a podpořen zrušením státního monopolu na zahraniční obchod a zavedením směnitelnosti zlotého. Masová privatizace se stala nejúčinnějším motorem růstu na celé desetiletí. Privatizace státních podniků se ukázala jako mnohem obtížnější a časově náročnější. Vždyť i po deseti letech zůstává v tomto procesu Polsko stále na půli cesty. K popisu hlavních charakteristik privatizace se ještě vrátíme.

Od počátku bylo zřejmé, že pro adekvátní fungování alokace zdrojů bude rozhodující *systém finančního zprostředkování*. Už v roce 1988 se rozpadla předtransformační monobanka a začaly vznikat obchodní banky. Ještě důležitější však bylo, že byl zaveden nezávislý bankovní dohled Národní bankou Polska; její nezávislost na vládě byla oficiálně vyhlášena a postupně upevňována (rovněž v nové Ústavě z roku 1997). Velmi brzy pak byly založeny významné doprovodné instituce, jako jsou například Clearingové centrum, Národní rejstřík zástav a mnoho dalších.

Paralelně se vyvíjel kapitálový trh. V roce 1991 byla zahájena činnost Varšavské burzy cenných papírů a nad nově vzniklým trhem začala vykonávat dohled Komise pro cenné papíry. To připravilo cestu postupné expanzi kapitálového trhu, jenž se stal schopným absorbovat nové společnosti a nové peněžně tržní instrumenty. Poněkud přísný regulační rámec možná zpočátku zpomalil kvantitativní růst kapitálového trhu, ale ušetřil jej defektů, které jsou pro nově vznikající instituce tohoto druhu tolik charakteristické.

*Daňový systém* v příkazové ekonomice byl založen na vysoké dani z obrátu uvalené na tržby (státních) podniků. Takový systém nebyl v žádném případě neutrální, a tím byl v naprostém rozporu s potřebami tržní ekonomiky. Sazby daně z obrátu byly diferencovány náhodně a mohly být velice citlivé na výkyvy hospodářské aktivity.

V letech 1992–93 byl daňový systém podstatně změněn. V roce 1992 byla zavedena daň z příjmu fyzických osob (DPFO) a daň z příjmu právnických osob (DPPO), v polovině roku 1993 pak daň z přidané hodnoty (DPH).

Obě daně z příjmu byly relativně jednoduché, s přiměřenou mezní sazbou 40 %, takže vybrané částky byly už od samého počátku vysoké. Obzvláště nově zavedená DPFO byla velmi podrobná, odečitatelná položka byla minimální, nejnižší sazba poměrně vysoká (20 %) a téměř všechny příjmy (včetně sociálních dávek) dani podléhaly. Přechodem od rovné 20% daně ze mzdy existující před transformací k přiměřeně progresivní dani z příjmu byly lidé z nižších příjmových skupin ochráněni před poklesem čistého příjmu a celé břemeno nárůstu daní bylo uvaleno na vyšší příjmové skupiny. DPFO se tak stala pro obyvatelstvo snadno přijatelnou. Z Poláků, s výjimkou zemědělců, se stala společnost daňových poplatníků.

## 2. 6. Privatizace

Privatizace byla okamžitě prohlášena za jednu z nejvyšších priorit transformace.

Byla realizována takzvanou původní privatizací neboli formou rozmachu nových soukromých firem a zbavování se státního majetku. Liberalizace hospodářské činnosti a stabilizace a směnitelnost domácí měny doprovázená zrušením omezení cestování na Západ vytvořily příznivé podmínky pro skutečnou explozi soukromého podnikání. Výprodej státních společností by byl mnohem náročnější.

Už v polovině roku 1990 byl přijat zákon o privatizaci státních podniků; ten nabídl široké spektrum metod převodu vlastnictví. S cílem získat podporu odborů mělo být 10 % (později zvýšeno na 15 %) akcií privatizováno bezúplatným převodem do vlastnictví zaměstnanců té které společnosti. Státní podniky mohly být prodány zahraničním i domácím investorům, skoupeny zaměstnanci i managementem nebo mohly být nabídnuty k upsání

na Varšavské burze cenných papírů (IPO). Zákon o finanční restrukturalizaci bank a podniků z roku 1993 firmám umožňoval kapitalizaci dluhů. V roce 1994 byl konečně v omezené míře spuštěn program kuponové privatizace (Národní investiční fondy).

Proces zbavování se státního majetku byl technicky velmi náročný a politicky zapeklitý. Navíc poptávka po polských společnostech ze strany zahraničních investorů byla na počátku dekády nečekaně nízká. Privatizace „případ od případu“ (*case by case*) je vždy časově náročná, a to i za těch nejpríznivějších hospodářských a politických okolností. Silné odbory v Polsku se často stavěly proti vlastnickým změnám ve „svých“ podnicích a politická vůle jednat tvrdě byla nestálá a místy velmi slabá (především za vlády Jana Olszewského na počátku roku 1992 a Waldemara Pawlaka v letech 1993–94). Dalo by se říci, že privatizace byla mnohými pojmána jako boj o moc.

V důsledku toho měl proces privatizace následující znaky:

- převaha *privatizace tzv. insiderům*, ať už ve formě schémat pronajímání aktiv zaměstnancům v malých a středních státních podnicích, nebo ve formě manažerských odkupů bývalých organizací zahraničního obchodu, které byly transformovány na průmyslové holdingy (viz Elektrim, Impex-metal),
- malý počet vnějších, zejména zahraničních investorů v raném období privatizace,
- téměř žádná privatizace ve „strategických“ odvětvích z důvodu politické citlivosti, často ambivalentní chování manažerů, přežívání zájmových skupin (v průmyslu zpracování ropy) a nevelký zájem zahraničních investorů na začátku 90. let.

Pomalé tempo privatizace – nebo přesněji řečeno: tempo pomalejší, než se čekalo a než bylo potřeba – mělo za následek omezenější míru mikroekonomické restrukturalizace, míru, která sice byla dostatečná k docela rychlému oživení po recesi spojené s prvním obdobím transformace, ale která nezbavovala polský podnikatelský sektor zranitelnosti vůči vnějším šokům a zaostávání ve snaze přizpůsobit se standardům Evropské unie. Toto kritické hodnocení by však mělo být doprovázeno zmíněním následujících faktů:

- pokusení vydat se zkratkou (tj. pokusení masové privatizace) se podařilo do velké míry odolat, takže struktury vlastnictví a správy obchodních společností (*corporate governance*) zůstaly poměrně silné a transparentní;
- dobře nastavený a regulovaný kapitálový trh mohl být v mnoha případech použit k realizaci vlastnické změny, společně ovládaným zaměstnanci poskytoval možnost emitovat nové akcie a získávat nové investory, podnikům privatizovaným prostřednictvím IPO získat vlastníky z řad tzv. *outsiderů* a národním investičním fondům stát se plnohodnotnými investičními fondy;
- skutečný rozsah privatizace není ani zdaleka doceněn, protože většina problémových státních podniků se před svou formální likvidací a bankrotem zbavila mnoha aktiv (prostory, zařízení, práce), čímž stimulovala rozvoj nově vznikajících soukromých podniků.

Je tedy oprávněně tvrzení, že Polsku se v privatizačním procesu podařilo vyhnout se velkým chybám. Ztratili jsme mnoho příležitostí, ale proces je možné urychlit, pokud tomu budou nakloněny politické a ekonomické okolnosti.

## 2. 7. Hospodářský cyklus v transformaci?

Podnikatelská činnost po roce 1989 může být rozdělena zhruba na čtyři fáze: (1) transformační recese 1990–92, (2) oživení od poloviny roku 1992 do konce roku 1994, (3) zrychlení od roku 1994 do poloviny roku 1998 a (4) následné zpomalení.

*Transformační recese* byla důsledkem zavedení stabilizačního balíčku v roce 1990 následovaného rozpadem protokolárního obchodu se zeměmi RVHP. Naměřený HDP poklesl o cca 18 %, což bylo nejméně z celého regionu, ale reálné mzdy (opět podle statistických měření) se snížily o 30 % a nezaměstnanost se vyšplhala z téměř 0 % na více než 10 %. První byly postiženy domácnosti, podniky pocitily recesi až s jistým zpožděním, neboť měly možnost čerpat ze svých skrytých rezerv, které jim vystačily zhruba na rok. Bankovní úvěry a investice dramaticky poklesly. Mnohým to připadalo jako konec světa, ale rovněž jako začátek bolestného, ale nakonec přínosného přizpůsobovacího procesu. Po deseti letech považují dva první roky transformace za potřebnou očistu. Mnoho cenových disproporcí bylo odstraněno nebo sníženo, ale zároveň mnoho strukturálních nerovnováh přetrvávalo, neboť některým důležitým odvětvím se podařilo vybudovat si mechanismy, které je chránily před tržní konkurencí (recentralizace, dovozní cla, změkčení rozpočtového omezení v oblasti daňových nedoplatků atp.).

Fáze *oživení* začala ve druhém čtvrtletí 1992. Jako první se vzpamatoval zpracovatelský průmysl, následovaný s podstatným zpožděním sektorem stavebnictví. Téměř nikdo nevěřil v udržitelnost tohoto oživení, protože investiční výdaje stagnovaly a existovala obava, že růst je hnán zvyšováním mezipodnikových nedoplatků, tedy nechvalně známým „ucpáváním platebního systému“. S odstupem času můžeme říci, že „stagnace“ investic byla vlastně znakem pozitivního přizpůsobování podnikového sektoru. Růst byl tažen přeskupováním existujících aktiv a některými marginálními modernizacemi. Je třeba si uvědomit, že státní podniky vstoupily do transformace s přebytečnými prostory, zařízeními a pracovníky. Otázkou tedy bylo, jak se těchto „přebytků“ zbavit a nenechat je dále bobtnat. Výrazně chyběly investiční výdaje do nových staveb. Co se týče mezipodnikových nedoplatků, ukázalo se, že kredibilní makroekonomická politika přesvědčila státní společnost, že typickým důsledkem shovívavosti vůči neživotaschopným věřitelům je bankrot (nebo přinejmenším finanční obtíže bez snadné státní pomoci). V důsledku toho se rozměr tohoto problému nevymlkl kontrole a nikdy nedorostl do míry, která by ohrožovala ekonomiku.

V průběhu *zrychlení* růstu v letech 1995–98 rostl HDP o 6–7 % ročně. Polsko vstoupilo do fáze intenzivní modernizace. Reálné investiční výdaje rostly, ač z velmi nízké úrovně, měrou překračující 20 % ročně. Po konečném vyřešení splátkového kalendáře zahraničního dluhu (Londýnský klub 1994) začaly do země plynout přímé zahraniční investice. Poprvé za poslední desítky let se Polsko znovu stalo oblastí, která je pro zahraniční investice atraktivní. Stalo se jedním z nejslibnějších nově vznikajících trhů na světě a zaujalo místo mezi vůdci transformace. Růst byl doprovázen poklesem inflace a nezaměstnanosti. Rostoucí spotřeba vzbuzovala optimismus. Úspěch přinesl jistotou dávku všeobecné spokojenosti a potřeba tvrdé restrukturalizace a rychlé privatizace byla jaksi zastíněna přílivem dobrých zpráv.

Tento světlý obraz byl do jisté míry zkalen rostoucím obchodním defici-



tem. Schodek běžného účtu vypadal díky kladnému saldu přeshraničního obchodu mnohem lépe, ale přesto ve 4. čtvrtletí roku 1996 dosáhl 4 % HDP (v roční míře). Reálné zhodnocení zlatého spolu se silnou poptávkou po importovaných investičních statcích nevyhnutelně vedlo ke zvýšení deficitu běžného účtu. Monetární restriktce a rozpočtová ukázněnost pomohly omezit růst deficitu na 3,1 % HDP, ten však o dva roky později vzrostl na 7 %. Vnější nerovnováha musela být samozřejmě odstraněna, neboť se situace stávala nevladatelnou.

V roce 1998 začalo *zpomalení*, ale HDP za celý rok vzrostl o zdravých 4,8 % a v roce 1999 o 4 %. Těžko říci, zda toto zpomalení bylo plně důsledkem ruské krize a následné ztráty zahraničních trhů spjatých s rublem, nebo zda za něj může restriktivní makroekonomická politika. Po vstřebání dopadu ruské krize koncem roku 1999 se polská ekonomika ocitla ve velmi křehké situaci. Deficit běžného účtu neklesá a lze se s ním vypořádat pouze odpovídající makroekonomickou politikou. Použití měnové restriktce je snadné, mohou však být kontraproduktivní, protože vysoké úrokové míry přilákají portfoliové investice, zvýší měnový kurz domácí měny, a způsobí tak růst deficitu běžného účtu. Mohou mít tudíž přesně opačný než požadovaný efekt. Žádoucí účinek je úzce spjat s fiskálním přizpůsobením, tedy se zpřísněním rozpočtové disciplíny. To je však v období dramatických strukturálních reforem doprovázených neméně rozsáhlou daňovou reformou téměř nemožné.

Při pohledu na další úspěšné země v transformaci, jako je Maďarsko či Česká republika, jsou patrné jisté podobnosti, které naznačují společný vývoj – transformační cyklus *sui generis*. Tržně orientované reformy mají dvě úzce spjaté, ale věcně oddělené dimenze: makroekonomickou stabilizaci a mikroekonomické přizpůsobení. Oba aspekty transformace se navzájem podporují. Makroekonomická stabilita poskytuje prostředí pevného rozpočtového omezení, které je potřebné pro mikroekonomické přizpůsobení. Privatizace a restrukturalizace podniků a institucionální reformy stimulují ekonomickou dynamičnost a konkurenceschopnost. Jejich nedostatečnost může stabilizační úsilí podkopat.

Hlavním úkolem je udržet obě – makroekonomickou stabilizaci i mikroekonomické přizpůsobení – časově konzistentní. To je obtížné, neboť z povahy věci trvá mikroekonomické přizpůsobení déle a zaostává za makroekonomickou stabilizací. Ba co víc, o co úspěšnější je ekonomika z hlediska boje s inflací, obnovení fiskální stability ap., o to atraktivnější se stává pro zahraniční investory a o to silnější je tlak na zhodnocení domácí měny. Tlak na domácí podniky roste tím více, čím je hospodářská politika účinnější a paradoxně čím důslednější restrukturalizací procházejí podniky samotné. Existuje tedy jistá síla, která neustále brání rovnovážnému stavu a tlačí proces transformace k vykojení. Bez ohledu na to, jak rychle privatizujeme, vždy hrozí zastavení procesu. Dobrým příkladem je Maďarsko. To samozřejmě není argument proti rychlé privatizaci a restrukturalizaci, ale spíše připomenutí, že transformace není hladký proces. Pro zmírnění případné krize je třeba jednak provádět rozumnou politiku měnového kurzu – nebo obecněji: vytyčit si realistické hospodářskopolitické cíle –, jednak za nejvyšší prioritu považovat transparentnost v provádění hospodářské politiky. Zastírání problémů bude mít na ekonomiku vždy negativní dopad (viz příklad České republiky).

## 2. 8. „Čtveřice reforem“

Konec desetiletí je ve znamení důležitých reforem v dosud zanedbávané oblasti sociálních služeb financovaných téměř výhradně ze státního rozpočtu. Takzvaný rozpočtový sektor do jisté míry přežil jako netržní enkláva se svou charakteristickou neefektivností a stagnací. Vysoké náklady a nízká kvalita služeb – charakteristika, která převládala v celé polské ekonomice v dobách před transformací a nyní se postupně v produktivním sektoru vytratila – stále dominují ve veřejných službách v oblastech *zdravotnictví, vzdělávání a sociálního zabezpečení*.

Navíc bylo přijato rozhodnutí pokročit v *reformě státní správy*; zde se zavádí praxe lokálních vlád (okresů – polsky *powiat*) a sleduje se podstatná decentralizace funkcí státu.

*Reforma penzijního systému* v Polsku se zúžila na přechod od tradičního státem spravovaného monopolního průběžného systému k vícepilířovému systému, jenž vychází z těch nejlepších mezinárodních zkušeností, především Švédska a Chile. Reforma byla spuštěna v roce 1999 po několika letech přípravných prací, během nichž byla navržena a vypracována podoba celého systému a byly přijaty dva soubory právních norem, jež definují nový penzijní systém. Ten se skládá z prvního pilíře (zachováno průběžné financování, ale reformováno přechodem na tzv. hypotetické účty<sup>1</sup>), povinného druhého pilíře (soukromě spravované penzijní fondy) a dobrovolného třetího pilíře (zaměstnanecské penzijní plány). Zavádění tohoto systému je doprovázeno pokusy očistit existující systém od privilegování některých sektorů a od všech forem zvláštního zacházení, které se dříve vztahovaly na více než třetinu pracovní síly v Polsku.

Předpokládá se, že penzijní reforma bude mít mnoho pozitivních dopadů jak na pojištění, tak na veřejné finance. Povaha trhu práce by se měla v některých důležitých aspektech podstatně změnit, neboť reforma zavádí silnou vazbu mezi příjmy a výdaji penzijního systému. Zároveň zakládání penzijních fondů a snad i nárůst sklonu ke spoření nebo alespoň nárůst nabídky dlouhodobých úspor představují přínos i pro kapitálový trh.

Reforma obnáší podstatné fiskální výdaje, jelikož zaměstnanci přechodem ze státního systému na penzijní fondy přesouvají část svých příspěvků z rozpočtu do fondů. Výsledný deficit Fondu sociálního pojištění (FUS) ve výši 1–1,5 % HDP za prvních 10–12 let musí být pokryt ze státního rozpočtu. Tento deficit však nemá inflační účinky jako jiné veřejné výdaje, protože jen otevřeně financuje schodky důchodového systému, které byly založeny starým důchodovým systémem. Velká část bude muset být financována z privatizačních výnosů následujících deseti let. Obecně se penzijní reforma zdá být velice dobře promyšleným krokem a měla by mít velmi pozitivní dopad na celkové fungování polské ekonomiky.

Kromě těchto očekávaných výdajů (neinflačních, jak stále zdůrazňuji) bylo zavedení reformy navíc doprovázeno jedním nekompetentním postupem s bolestnými následky: Státní Úřad sociálního zabezpečení (ZUS), zodpovědný za první, nyní již podstatně zreformovaný pilíř systému, nebyl schopen o změnách včas informovat. V důsledku toho vybral v roce 1999 méně,

<sup>1</sup> V anglické literatuře se používá termín *notionally defined contribution*. Příspěvky se v tomto systému započítávají účastníkům na účet a „jakoby“ se někdy i zhodnocují. V okamžiku odchodu do důchodu se starobní důchod vypočítá ze „zůstatku“ na hypotetickém účtu. (pozn. red.)

než měl (nedoplatek dosáhl výše 1–1,5 % HDP), a ohrozil tak celkovou fiskální pozici veřejného sektoru.

*Systém zdravotnictví* v Polsku trpěl dlouho mnoha vážnými nemocemi – nízkou kvalitou služeb, prudkým nárůstem nákladů, nedostatečným financováním z veřejných zdrojů, plýtváním, neefektivností a korupcí. Z čistě fiskálního pohledu největší nebezpečí představoval naprostý nedostatek disciplíny při řízení veřejných zdrojů.

Pokud bychom se na věc dívali výhradně z finančního hlediska, skládá se reforma zdravotnictví z dvou hlavních prvků. Za prvé, většina zdravotních zařízení byla (po smazání dluhů nahromaděných z minulosti) převedena pod správu regionálních zastupitelstev, od kterých se předpokládá, že převzou kontrolu a zodpovědnost za budoucí závazky těchto zdravotnických zařízení. Za druhé, byly založeny místní zdravotnickosprávní instituce (*kasa chorych* nebo z němčiny *Krankenkassen*), které mají za úkol zprostředkovat zdravotnické služby pojištěným občanům. Tyto instituce se tak staly zprostředkovatelskými organizacemi mezi pacienty a zdravotnickými zařízeními. Jejich úkolem je rozdělovat prostředky, jež přicházejí z daní z příjmu fyzických osob a z dodatkových rozpočtových zdrojů, tím neefektivnějším způsobem mezi nejproduktivnější poskytovatele služeb.

Z logistického hlediska je reforma zdravotnictví nepochybně velmi složitá. Nejvíce problémů však vzniká z jejích sociálních dopadů. Má-li být prudký nárůst nákladů zpomalen, některé nemocnice by měly být zavřeny, přebytečný personál by měl být propuštěn a měla by být eliminována ne hospodárnost při řízení výdajů. Lékaři a sestřičky jsou z této situace nešťastní, obzvláště z toho, že prostředky jsou omezené a mzdy nemohou příliš růst. Přetrvává nejistota, co se stane s nově vzniklými nedoplatky, a nejistota ohledně možných bankrotů zdravotnických zařízení a budoucnosti privatizace zdravotnických služeb.

*Reforma vzdělávání* je pravděpodobně nejméně viditelná, ale pro budoucnost neméně důležitá. Je zaměřena na zdokonalení učebních plánů, přízpůsobování vzdělávání měnící se situaci na trhu práce (především nahrazování tradičních středních odborných škol a učilišť obecněji orientovanými vzdělávacími institucemi), snížení věku nástupu do školy ze sedmi na šest let a zavedení motivačních schémat do platových ohodnocení učitelů. Bezprostřední vliv vzdělávací reformy na rozpočet je omezený, proto jej zde nebudeme analyzovat. Avšak stejně jako ve zdravotnictví mají i ve školství změny za cíl přiblížit pracovní vztahy tržním principům, stimulovat racionalitu a inovaci. Přírozeným a nevyhnutelným důsledkem jsou tak sociální tlaky.

*Decentralizace státu* začala v Polsku už v roce 1990, kdy vznikla lokální zastupitelstva – komuny neboli *gminy*. K jejich úkolům později přibýlo – spolu s dodatečnými prostředky na jejich výkon – mnoho činností (například provozování základních škol) a velkým městům byla svěřena jistá míra autonomie. V roce 1999 vznikly dvě další úrovně regionální správy – *powiat* a *województwo*. Ty získaly jisté finanční zdroje, převážně z podílu na obecných daňových příjmech, a přesně definované pravomoci.

Tendence k posilování lokálních zastupitelstev je velice příznivá pro povzbuzení aktivit na lokální úrovni společnosti (obzvláště důležitých z pohledu budoucího členství v EU), pro rozvoj občanské společnosti, upevnění demokracie a celkovou politickou stabilizaci. Rovněž se předpokládá, že decentralizace nakonec povede k efektivnějšímu užívání veřejných zdrojů

a k vyšší kvalitě veřejných služeb. V krátkém období však může způsobit vážné problémy, co se týče finanční disciplíny v zemi. Lokálním zastupitelstvům zoufale chybějí peníze (přestože mnohdy jen z jejich subjektivního pohledu), a tak se budou snažit získat nové fondy zadlužením na kapitálovém trhu a/nebo vysáváním více zdrojů ze státního rozpočtu.

Reforma státní správy, podobně jako jiné institucionální změny zahájené v posledních letech, je sice dobrou investicí do budoucnosti Polska, ale její finanční náklady s sebou nesou možný destabilizační dopad na současnou fiskální rovnováhu v ekonomice. Finanční důsledky „čtveřice reform“ (je jich samozřejmě více – těžba uhlí, restrukturalizace železnic, reforma soudnictví atd.) jsou vážné a nastolují složité dilema, kterému budou muset čelit vlády v následujících letech. *Je bezpodmínečně nutné uvědomit si potřebu udržet nebo spíše nadále posilovat finanční disciplínu, která by se odrazila na snížených deficitech veřejného sektoru, zároveň však je nutné najít zdroje ke spolufinancování celého modernizačního úsilí projevujícího se výše popsanými institucionálními reformami.*

### 3. Důvody relativního úspěchu

Polsko nadále zůstává chudou zemí, alespoň v porovnání s EU. HDP na hlavu nepřesahuje 40 % západoevropského průměru (měřeno paritou kupní síly). Mezinárodní konkurenceschopnost polských firem je nízká, přestože stále roste. Vývozní potenciál je omezený. Infrastruktura se sice zdokonaluje, ale zůstává v mnoha ohledech zaostalá. Více než čtvrtina pracující populace je zaměstnána v zemědělství. Deset let rychlých změn nestačí k překonání několika desetiletí (nebo dokonce století) turbulentní historie, zaostalosti a chudoby.

Na druhé straně se Polsko díky svému výraznému reformnímu úsilí a jasné perspektivě členství v EU řadí do skupiny slibnějších „nově vznikajících trhů“, stalo se atraktivní oblastí pro zahraniční investice a je stále důležitějším hráčem v celém regionu. Bezpochyby patří mezi nejúspěšnější transformující se země. Tento úspěch je relativní, neboť bývá stále častěji poměřován se zeměmi, které byly nedávno přijaty do EU – Portugalskem, Španělskem, Řeckem nebo Irskem. Ze „třídy transformace“ postoupilo Polsko do „třídy výhledového člena EU“ a další pokrok se nebude měřit náskokem před pomalu se reformujícími zeměmi východní Evropy, ale hladkostí integrace do EU.

Podle autorova názoru je transformace úspěšná díky pěti hlavním faktorům.

Prvním je proslavená „šoková terapie“ z roku 1990 neboli stabilizační balíček zavedený Leszkiem Balcerowiczem. Pro mnoho pozorovatelů to byl hlavní zdroj následného pozitivního vývoje polské ekonomiky. S tímto názorem se plně ztotožňuji, ale rád bych se zmínil o jeho důležitosti. Za prvé, šlo o hlubokou očistnou operaci; byla odstraněna většina cenových distorzí a rychle změněna pravidla hry. Za druhé, šlo o pokus získat zpět kredibilitu hospodářské politiky – nebo ještě obecněji státu jako takového. Je nutné si uvědomit, že Polsko vstoupilo do procesu transformace jako velice destabilizovaná ekonomika, což bylo mimo jiné důsledkem četných neúspěšných pokusů o reformu socialistického systému. Manažeři státních podniků se v minulosti naučili, jak „reformy“ přežít, a žádný „šok“ je nemohl přesvěd-

čít o vážnosti úmyslů vlády. Za třetí, balíček z roku 1990 stál na začátku velmi rozsáhlých tržních reform, které si později nikdo netroufl zpochybnit. Již od samého počátku transformace tedy polští reformátoři neztráceli čas hledáním „třetí cesty“, ale přistoupili rovnou k opatřením a řešením ověřeným z vyspělých zemí.

Druhým faktorem byla skutečnost, že vztahy mezi mezinárodními finančními institucemi a polskou vládou byly v průběhu celého období transformace velmi dobré. Polsko bylo vždy považováno za „nejlepšího žáka“ ve třídě, za věrného následovatele stabilizačního programu navrženého Mezinárodním měnovým fondem a nakonec za jednoho z mála příkladů úspěchů MMF. Beze vši pochybnosti hrály mezinárodní pomoc a rady v realizaci polských reform velkou a pozitivní roli. Avšak ta *nejjednodušší rada ze zahraničí*, občas přisuzována MMF, – slavné „*privatizovat, liberalizovat a bojovat s inflací, zbytek vyřeší tržní mechanismus*“ – byla ignorována. Masová privatizace byla omezena na zvládnutelný rozměr, liberalizace kapitálových toků byla rozumně rozfázována a přehnaně ambiciózní politika pevného měnového kurzu byla brzy nahrazena předem ohlášeným režimem *crawling peg*. Namísto jednoduchého scénáře byl zahájen podrobně rozpracovaný a načasovaný proces budování nových institucí. V důsledku toho získaly nově se rodící tržní struktury čas k tomu, aby vyspěly, a problémové podniky k tomu, aby se přizpůsobily nové situaci.

Třetí faktor: Polští reformátoři spolu s Leszkiem Balcerowiczem si právem vysloužili pověst liberálů, kteří konzistentně prosazují principy volného trhu. Nikdy se neuchýlili ke snahám o hledání „třetí cesty“ ani k argumentům o „výjimečných podmínkách“ v Polsku. *Realizovaná politika přitom byla často ještě pragmatičtější, než se dalo očekávat na základě ultraliberální rétoriky*. V roce 1990 byly nastaveny úvěrové stropy, protože nikdo nevěřil, že (státem vlastněné) obchodní banky okamžitě do svých úvěrových aktivit zavedou kritéria efektivity; byla zavedena daň z nadměrného růstu mezd (*popiwek*) na ochranu podniků před rychle rostoucími náklady na pracovní sílu; a na počátku roku 1993, kdy bylo již zřejmé, že bez pomoci státu by hrozila hluboká bankovní krize, byl přijat zákon o finanční restrukturalizaci bank a podniků. To všechno jsou opatření, která nebyla v souladu s ortodoxním liberalizmem, ale významně pomohla posílit implementaci liberální strategie. Praktická politika je vždy pragmatičtější než deklarovaný program, takže mé závěry mohou vypadat téměř banálně. Avšak pragmatismus může být někdy nebezpečný, obzvláště v případě, kdy agenda je vágní a politici nepřesvědčení a nepřesvědčiví. V takovém případě může pragmatismus přerůst v oportunistismus. To se ale v Polsku, kde jasná vize a pragmatický denní přístup vedly k funkční politice, nestalo.

Čtvrtý faktor: Šoková terapie z roku 1990 způsobila občanům vážné těžkosti. Pokles zaměstnanecké jistoty a reálných mezd byl vyšší kvalitou nabízeného zboží a služeb kompenzován pouze částečně. Zvláště těžce na tom byli lidé, kteří právě dosáhli věku odchodu do důchodu, a lidé z „měst o jedné továrně“ a ze zemědělských oblastí. Počáteční fáze transformace bývá (obzvláště svými kritiky) popisována jako zcela ignorující sociální dopady reform a jako bezohledná vůči chudým a slabým. Trpělivost a utahování opasků polských občanů lze tedy vysvětlit pouze výjimečností politických okolností po pádu komunizmu. Tento popis nebere v úvahu podle mého názoru velice důležitý faktor, který nazývám *faktor Jacka Kuroně*.

Jacek Kuroń, legendární postava protikomunistické opozice, se stal ministrem práce v první Solidaritou vedené vládě. Na základě svého pochopení těžkostí, které spuštění reforem lidem přináší, zavedl některá opatření jako například přídatky k předčasným důchodům a vyšší indexaci sociálních dávek. Při pohledu do statistických záznamů z 90. let vidíme, že podíl sociálních výdajů na státním rozpočtu na začátku desetiletí prudce vzrostl. Neméně významné bylo, že Kuroń uměl velice dobře zacházet s médii, vysvětlit společnosti ideu reforem a vštípit lidem naději na lepší život v tržně orientované demokratické společnosti. Jeho politika často podkopávala potřebnou rozpočtovou disciplínu, kterou se Balcerowicz tolik snažil udržet. Není divu, že Jacek Kuroń nebyl oblíben u „ekonomů“ v týmu reformátorů. S odstupem času a z hlediska špatných zkušeností některých zemí v regionu můžeme říci, že toto *zohledňování sociálních potřeb*, kterým Kuroń přispěl do polské transformace, možná celý reformní proces posílilo (a nikoliv oslabilo). Tento faktor je při hodnocení polských reforem téměř zcela opomíjen.

Pátý faktor: Od samého počátku transformace se Polsko jasně přihlásilo ke strategickému cíli stát se členem EU. Asociační dohoda, zvaná Evropská dohoda, byla podepsána už v roce 1991 (ratifikována 1993). Zahrnovala mimo jiné asymetrickou liberalizaci zahraničního obchodu, skromnou finanční pomoc v rámci programu PHARE a – což je nejdůležitější – povinnost Polska přizpůsobit celý svůj nový právní rámec standardům EU. Bez ohledu na to, jak naivně to mohlo znít našim západním partnerům, v našich očích to byl první krok k členství. Všechny politické elity a velká většina populace pevně stály za myšlenkou co nejrychlejšího připojení se k Unii.

Důvody pro tuto jasnou orientaci byly spíše geopolitické (národní bezpečnost) a řekl bych instinktivní než čistě ekonomické. Chtěli jsme být součástí stabilního, demokratického a prosperujícího světa. Otázka připojení se k jednotnému trhu byla sekundární. Stejně tak vyhlídka na finanční pomoc. Priority se samozřejmě během času mění, chápání důsledků členství v EU se prohlubuje a zpočátku významná podpora poněkud klesá s uvědomováním si nákladů spojených se členstvím.

Po deseti letech transformace se tato *proevropská orientace jeví jako jeden z klíčových zdrojů úspěchu, jeden z klíčových motorů pozitivního vývoje systému*. Za prvé, asociační dohoda se všemi svými částmi spojenými s *aquis communautaire* snížila národní suverenitu v oblasti hospodářské politiky, ale také naši „svobodu“ páchat nenapravitelné chyby; sloužila jako vodítko při reformách. Za druhé, zmobilizovala politickou vůli k reformám, pomohla potlačit přirozený odpor ke změnám a zvýšila úroveň politické kultury v zemi. Za třetí, intenzifikace kontaktů s EU přinesla do Polska obrovské politické know-how. V neposlední řadě asociační dohoda přispěla (po několika letech váhání) k nikoliv nevýznamnému přílivu přímých zahraničních investic do Polska.

#### **4. Poučení z transformace – několik neortodoxních poznámek**

Zkušenost posledních deseti let jak v Polsku, tak v jiných zemích regionu potvrzují, že *transformace je inherentně nestabilní proces*. Není to jen cvičení ve vytváření a obnovování institucí, ve změně našeho chování a naší myslí, ale také v dosažení úrovně nejvyspělejších společností. Technicky

a společensky náročný proces tak musí být doprovázen rychlým hospodářským růstem. Již jsem se zmínil o propojenosti makroekonomických a mikroekonomických aspektů transformace, potřeby rovnováhy i dynamiky. Musíme být proto připraveni na případná zastavení nastartovaných procesů a na četné nerovnováhy; nemůžeme očekávat, že transformace bude mít hladký průběh.

S uvědoměním si těchto skutečností se musíme vyhnout volení přehnaných cílů, podcenění komplikací i zoufalým snahám o zkratkovitá řešení. Při plánování hospodářské politiky musíme být sice odvážní, ale také *velmi opatrní, až konzervativní*. Nerealistická politika měnového kurzu a sestavování rozpočtu na základě příliš optimistických očekávání neslouží ku prospěchu konečného cíle transformace – k dosažení úrovně těch nejlepších zemí.

Pro vyhnutí se falešným očekáváním je důležitá *transparentnost*. Zakrývání problémů a zlehčování těžkostí je kontraproduktivní ze dvou důvodů: Za prvé, vede lidi k vysokým očekáváním následovaným hořkým zklamáním. Za druhé, nastoluje nebezpečí, že zahraniční investoři se budou chovat nepředvídatelným způsobem. Oba tyto znaky mohou vést k vážné nestabilitě – ať už společenské, nebo finanční.

*Transformace je všeobjímající proces*. Aby byla úspěšná, nesmí být opomenut jediný důležitý prvek. Nestačí uspět v jedné oblasti, například stabilizaci měny, a přitom zanedbat strukturální reformy. Nestačí zavést moderní daňový systém a nedbat toho, že restrukturalizace problémových sektorů je beznadějně pomalá. Naopak, nevyvážený mix reforem, který by byl tvořen pokrokovými ambiciózními opatřeními v některých ohledech a totálním selháním v ohledech jiných, může být pro udržitelnost reformního procesu obzvláště nebezpečný. To znamená, že není nezbytné být dokonalejší ve všem; hlavní je *vyvarovat se velkých chyb*. Podrobná analýza polského vývoje v 90. letech by mohla někoho dovést k závěru, že to byl jeden velký neúspěch, nebo v nejlepším případě velmi omezený úspěch. Privatizace byla příliš pomalá a nahrávala především tzv. insiderům, inflace byla permanentně vyšší než v ostatních úspěšně se transformujících zemích, restrukturalizace těžby uhlí zaostávala, zemědělské politiky byly nekonzistentní. Nicméně Polsko uspělo v budování celkem dobře fungující tržní ekonomiky, protože nebyly zanedbány hlavní prvky procesu transformace – konzistentní a pečlivě řízená makroekonomická politika, postupné mikroekonomické přizpůsobování a vybudování základních institucí.

Jedním z klíčových předpokladů úspěchu reforem je politická stabilita. Ta by však neměla být zaměňována s absencí změn na politické scéně. Na čem skutečně záleží, je kontinuita vycházející z širokého konsenzu ohledně hlavních cílů. Při pohledu na Polsko (a Maďarsko) lze dokonce usoudit, že časté střídání vládnoucích sil může za jistých podmínek reformy urychlit. Tím, že se více stran účastní realizace hospodářské politiky, se vytváří potřebná dávka odbornosti a smyslu pro zodpovědnost, přičemž nevyhnutelné politické náklady transformace jsou rovnoměrněji rozloženy na celé spektrum politických stran. Vysoce stabilní struktura moci (jako tomu bylo řadu let v ČR) nechává opozici neseznámenou s realitou bolestného rozhodování a velmi nepřipravenou pro pokračování v nutných krocích. Musíme však mít stále na paměti, že významné otočení volantem ekonomiky se nepromění v chaos pouze v případě, že je zaručen široký konsenzus na obecném kurzu reforem. V Polsku, jak již jsem poznamenal výše, byla tato podmínka splněna díky politickými elitami obecně sdílené evropské orientaci.

## 5. Nedokončená práce – těžká volba pro budoucnost

Následující desetiletí nepřinese pro nositele hospodářské politiky žádnou úlevu. Naopak se zdá, že výzvy před nimi jsou celkem hroživé. Jak skombinovat úspěšnou integraci do EU s konsolidací reforem a – co je možná nejdůležitější – s vysokou mírou růstu nutnou pro uzavření mezery mezi Polskem a západoevropskými partnery?

Hlavním dilematem nyní je, jak sladit vysoké tempo růstu s hospodářskou a společenskou rovnováhou. Jinými slovy jde o to, *jak sladit rozpočtovou disciplínu s potřebou spolufinancovat modernizační úsilí a jak udržet jistou míru sociální soudržnosti*.

Do značné míry jsme se věnovali tématu vrozené nerovnováhy v procesu transformace. Jedním z mála krátkodobých nástrojů ke snížení mezery mezi investicemi a úsporami jsou fiskální omezení. Pokud nebudeme budovat instituce stimulující soukromé úspory – což je časově náročný proces spojený s nedávno zahájenou reformou sociálního pojištění – a pokud vlna investic nebude znamenat více vývozu, bude ekonomika stále čelit silnému tlaku na snížení rozpočtového deficitu nebo přímo na vytváření přebytku.

Současně musejí být uvolněny veřejné prostředky na průmyslovou restrukturalizaci (těžba, ocelářství, zemědělství), modernizaci technické infrastruktury (dálnice) a zvýšení úrovně životního prostředí. Rovněž tak strukturální fondy EU musejí být částečně sladěny s financováním z domácích zdrojů.

Jedinou cestou, jak uspokojit tyto naléhavé potřeby, jsou zásadní reformy výdajové stránky rozpočtu spolu s drastickými škrti ve vedlejších výdajích. Nedávná zkušenost však potvrzuje, že pokud je realizována hluboká reforma, jaká proběhla například ve zdravotnictví nebo ve státní správě, případným přínosům v efektivitě předchází růst nákladů. Nejprve je třeba investovat a pouze pak je možné čerpat přínosy.

*Rychlý růst neřeší automaticky akutní sociální problémy*. Je třeba bojovat s nadměrnými příjmovými nerovnostmi, regionálními rozdíly a chudobou, jinak se celá situace může snadno vymknout z rukou. Fiskální přísnost však neumožňuje budovat sociální politiku štedrého státu blahobytu. Naopak bude stále vyvíjen tlak na lepší toky výdajů, snížení „plýtvání“ a omezení „utrácejících“ programů na nejnižší možnou úroveň.

Taková přísnost může znamenat přínos; chudoba a sociální problémy totiž nebyly doposud nikdy řešeny (natož vyřešeny) a prostředky byly utráceny bezmyšlenkovitě. Nyní je třeba použít pro boj s chudobou racionální a efektivní metody. Těmi jsou podle mého názoru *masivní investice do vzdělání* (obzvláště v zemědělských oblastech) a *podpora malých a středních podniků*. Problém chudoby je spjat s nezaměstnaností a nová pracovní místa jsou vytvářena především v sektoru malých a středních podniků. Nedostatek vzdělání činí lidi nezaměstnatelnými i přes rostoucí poptávku po práci. Recept se tedy zdá být jasný. Vyžaduje jistou podporu z rozpočtu a schopnost využít veřejných prostředků co nejúčinnější cestou.

V kratším období je udržitelný růst znemožňován *nekonzistentním mixem makroekonomické politiky*. Neustálá potřeba ochránit ekonomiku před přehrátím a běžný účet před prohlubováním deficitu vede centrální banku k měnovým restrikcím. Politika vysokých úrokových měr – nutná ke stimulaci úspor a omezení domácí poptávky – může být kontraproduktivní,



pokud diferenciál úrokových sazeb přiláká nadměrný objem zahraničního portfoliového kapitálu. V takovém případě dochází ke zhodnocení domácí měny a zvýšení obchodního deficitu, tedy k přesnému opaku toho, čeho chce centrální banka dosáhnout.

Teoreticky může být tato nekonzistentnost vyřešena dostatečně přísnou fiskální politikou. Avšak jak již bylo zmíněno výše, nemožnost příliš dramatické změny rozpočtu nemusí mít kořeny pouze v politické oblasti, ale také v ekonomické nutnosti. To je dalším rozměrem toho, co nazývám vrozenou nestabilitou transformace.

Shrňme na závěr, že transformace dosud přinesla velké změny. Bezprecedentní úspěch některých znamená naději pro mnohé další, ale rovněž zklamání pro ty, kteří byli transformací postiženi nejvíce. Transformace ale ještě zdaleka neskončila. Rekonstrukce celého sektoru zemědělství, další restrukturalizace upadajících odvětví a reforma trhu práce a právního řádu patří mezi nejobtížnější úkoly, které před Polskem v jeho cestě ke členství v Evropské unii stojí.

Dosavadní úspěch lze přičítat širokému konsenzu ohledně strategických cílů určených politickými elitami a samozřejmě do velké míry i celou společností. Dokud bude tento konsenzus posilován zdravým selským rozumem při realizaci vytyčených politik, můžeme se do budoucnosti dívat s optimismem.

*Přeložil: Ondřej Vychodil*

## SUMMARY

JEL Classification: P2, P3

Keywords: transition – public policy

## Lessons from Polish Transition

Marek BELKA – adviser to the President of Poland

This article provides a general account of the Polish transition from socialist central planning to a market economy and tries to explicate the main causes of the relative success of this transition. The second section offers an overview of the main steps in the reform process. It begins with a description of initial reform and analyzes public-policy measures and the subsequent reaction of enterprises and banks. The “four reforms” (health service, education, social security, and administrative reform) that have begun at the end of the 1990’s are discussed vis-à-vis state spending. The third section identifies the relative merits of the Polish economic transition. Five facets of success are cited: the “shock therapy” of 1990, measured institution building, pragmatism, a social contract, and a pro-Europe orientation.