

ЛЕШЕК БАЛЦЕРОВИЧ***Поглед назад към периода на радикални реформи***

Когато погледна назад към периода от септември 1989 г. до края на декември 1991 г., мисля, че изборът на радикална стратегия беше правилен. Това твърдение основавам на прочита си на емпиричната литература на постсоциалистическите икономики: не мога да намеря и един пример за нерадикална стратегия (забавяне на реформите или стабилизацията, забавяне на темпа на макростабилизация и либерализационните политики и т.н.), която при подобни начални и външни условия да е довела до добри резултати. По-специално, винаги съм считал твърдението, че „институциите били пренебрегнати“, за претенциозно изказване, насочено срещу радикалната стратегия, подобно на противопоставянето на шоквата терапия и градуализма.

Особено важни и успешни бяха либерализацията и ранната и масирана организационна демонополизация на полската икономика, същественото втвърдяване на бюджетните ограничения на държавните предприятия, унифицирането на валутния курс, въвеждането на конвертируемостта на полската злота и основаването на независима централна банка. Освен пакета от реформи бих изтъкнал споразумението от пролетта на 1991 г. с нашите кредитори за намаляване на огромния външен дълг на Полша с 50 процента в нетна настояща стойност, което се проведе в два кръга – през 1991 и 1994 г.

Провежданите политики се отклониха в някои важни аспекти от първоначалните намерения на икономическия екип. Някои от тези отклонения се наложиха от това, че определени първоначални условия бяха различни от това, което очаквахме. Всички големи грешки произтичаха от невзети решения: икономическият екип, включително и на Министерството на финансите, прие лоши предложения от някои други министерства, особено от Министерството на труда, което отговаряше за социалните политики.

Категорично най-голямата грешка бяха пенсиите. Тази грешка, направена в началото на 1990 г., имаше взривоопасни последствия през 1991 г. и в по-късни години. По това време Полша преживяваше бум на пенсионирането в съчетание с бързо нарастване на съотношението на средната пенсия към средната работна заплата – от 43 процента през 1989 г. до 63 процента през 1992 г. (Балцерович, 1995, с. 223). Така пенсионерите в Полша бяха свръхзащитени. Въпреки това широко разпространеният възглед, подсилен от популистки политици, беше, че пенсионерите са особено силно засегнати от шоквата терапия.

Други грешки са: приемането на предложение за специална пенсионна система за земеделските производители (тази система все още очаква реформа) и неуспехът да се обуздае твърде щедрата система на обезщетения за безработица, предложена от Министерството на труда, която предостави помощи на завършващите средни и висши училища, като по този начин разду броя на безработните.

Тези грешки от пропуснато действие вероятно отразяват комбинация от следните фактори: относителната липса на знания за социалните политики на икономическия екип; наследената икономическа ситуация, която погълна много от вниманието на екипа; наличието на добронамерен, но технически некомпетентен екип в Министерството на труда.

Осъзнах няколко години по-късно, че ние вероятно можехме да въведем един прост плосък данък в началото на 90-те години, вместо да приемаме предложения от МВФ конвенционален прогресивен данък върху личните доходи, който въведохме през 1992 г. Тази грешка бе породена от липсата на познания на екипа (не си спомням някой да е предлагал плосък данък в Полша през 1989–1991 г.). Настоях за въвеждане на плосък данък като част от цялостната данъчна реформа през 1998–2000 г., но това предложение срещна силна съпротива и плоският данък не беше въведен.

Темпът на приватизация на държавните дружества беше много по-бавен, отколкото ми се искаше. Много трудно беше да се избегне бавният темп поради политическия календар в Полша. Цялостният законопроект за приватизация бе приет през февруари 1990 г., но влезе в парламента едва през юли 1990 г. заради конкуриращи се мнения относно методите на приватизация. Новият министър на приватизацията Валдемар Кучински, близък помощник на Тадеуш Мазовецки, изпълняваше длъжността едва три месеца, преди да подаде оставка през декември 1990 г. Новият министър Януш Левандовски, който пое поста в началото на 1991 г., се опита да разработи схема за масова приватизация. Но преди тя да може да се осъществи, се проведеха парламентарните избори през есента на 1991 г. и Левандовски подаде оставка. По-късно поради популистки политики обхватът на масовата приватизация беше намален и въвеждането ѝ се забави.

Бяхме много по-успешни с други процеси на приватизация. Приватизацията на дребно беше бърза. Новият частен сектор набираше скорост, подхранван от приватизацията на активи: държавните предприятия, които бяха изправени пред много по-тежки условия поради строгите макростабилизационни и либерализационни политики, продаваха или предоставяха на изплащане някои от своите машини, оборудване или сгради на частни фирми (за ранен анализ вж. Ростовски, 1993). През 1990 г. предприех някои допълнителни мерки за подпомагане на растежа на новия частен сектор: освободих новите частни фирми от данъци, въведох спомагателни схеми за микрокредитиране и убедих Полско-американския инвестиционен фонд да се съсредоточи върху схемите за финансиране на малки и средни предприятия.

Винаги съм вярвал, че представянето на полската икономика щеше да е още по-добро, ако приватизацията на държавните предприятия беше по-експедитивна, което щеше да наложи ранното въвеждане на някаква схема за масова приватизация. Бях критичен към възгледите на Корнай, че растежът на новия частен сектор е достатъчно условие за приватизирането на социалистическата икономика (Балцерович, 1995). Въпреки доказателствата, че държавните предприятия в Полша значително се пренастроиха в отговор на трудните макростабилизационни и либерализационни политики (Пинто, Белка и Крайевска, 1993), оставам убеден, че в дългосрочен план един голям държавен сектор ще е склонен да се върне към старите си методи, отравяйки както икономиката, така и политиката.

От огромно значение за извършването на реформите беше наличието на сплотен икономически екип с ясно и решително лидерство. Нашият екип се състоеше от няколко членове на оригиналната група „Балцерович“ от края на 70-те и 80-те години, от новите министри, отговарящи за икономическото развитие, както и от подбрани лица от Министерството на финансите, които познавах от работата ми в ДУУ. Имаше и две групи съветници: една към кабинета на заместник министър-председателя и друга от избрани учени. Първата група се фокусираше върху текущите въпроси, а втората – върху стратегически икономически препоръки. В допълнение специална група, умело режисирана от бившия ми ученик Йержи Козмински, се занимаваше с политическата

среда, общественото мнение и медиите. Сътрудничеството с националната банка на Полша беше много добро и никога не сме имали сериозни разногласия помежду си. Без тези лични договорености и някои специални механизми за координация (Балцерович, 1995, 340–370) ние никога не бихме могли да действваме така бързо, както съумяхме, нито бихме могли да задържим курса на радикалната икономическа програма. Икономическият екип беше в състояние да промени основно посоката на икономическата политика, работейки с почти непроменена публична администрация. Този опит показва, че един главнокомандващ, който ръководи от високо, понякога може да промени поведението на цялата армия.

Като министър на финансите аз отговарях за огромния данъчен апарат. Бързо освободих всички ръководители на регионалните служби и ги замених с нови хора, избрани с открит конкурс. Това действие ни помогна да разбием връзките между данъчния апарат и държавните предприятия и по този начин да се утвърдят бюджетните ограничения, които те трябваше да спазват. То допринесе също така да избегнем широко разпространената корупция в данъчната администрация.

Докато радикалната икономическа програма се изготви и изпълни в периода на извънредни политики, който приключи през пролетта на 1991 г., критиките от политиките и медиите бяха сравнително малко. Въпреки това установеният икономически елит беше или неотзивчив, или критичен. С течение на времето критиките и протестите от страна на политиките и групите от интереси станаха по-силни, особено през 1991 г.

Радикалната икономическа програма в Полша бе въведена в период, в който се проведеха избори три пъти: местните избори през пролетта на 1990 г., президентските избори през есента на 1990 г. и парламентарните избори една година по-късно. Най-гръмогласните протести идваха от радикалните политически групи, които не бяха поканени на разговорите на кръглата маса през пролетта на 1989 г., както и от най-добре организирания лобита (миньори, железопътни работници и земеделски производители). Парадоксално е, че повечето от протестите бяха от частни земеделски стопани, които през последните години на социализма притежаваха около 70 процента от земята. Те не изпитваха никакви проблеми при продажбата на продукцията си при икономиката на недостига и бяха шокирани, когато такива проблеми се появиха в началото на 1990 г. В допълнение през 1989 г. те се възползваха от големи извънредни приходи, тъй като последното комунистическо правителство рязко увеличи цените на техните продукти, докато повишаваше цените на необходимите им суровини в много по-малка степен. Земеделските производители загубиха тези печалби при радикалната икономическа програма, приета в началото на 1990 г., която бе критикувана като сурова или разрушителна. Междувременно аз се фокусирах върху политиките и отделих малко време да ги обяснявам на обществеността. Вярвах, че това е най-добрият начин да използвам краткото време на извънредни политики.