

**WYŻSZA SZKOŁA BIZNESU –  
NATIONAL-LOUIS UNIVERSITY  
W NOWYM SĄCZU**

**PAWEŁ KONZAL**



**Promotor: dr Rafał Matyja**

**NOWY SĄCZ 2004**

## **PREFACE**

This Master thesis examines the institutional and structural changes which took place after 1989 in Poland. The exact scope of the research covers the impact that each of the following international institutions and organizations had on the reforms taken in the economy, on the financial and capital markets and within the government decision center. The paper analyses the influence of the following organizations: World Bank, International Monetary Fund, European Union, World Trade Organization and Organization for Economic Co-operation and Development. The objective of this Master thesis, was to explain the sense and logics of the transition and transformations in the broader perspective, especially in the context of the globalization processes present today in all spheres of the social, economic and political life. The additional ambition of the author was, to describe specifically which decisions taken, were the consequence of the pressure of the organizations mentioned above and how that influence was achieved. I would like to explicit my special gratitude to Rafal Matyja, Ph.D., whose helpfulness and support were crucial while conducting the research and writing that paper.

## Spis treści

Spis treści .....	2
Wstęp.....	4
I. Największe Trio Ostatnich 15 Lat w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej – Globalizacja, Transformacja, Liberalna Demokracja.....	8
Thomas L. Friedman .....	9
Jadwiga Staniszkis.....	11
Joseph E. Stiglitz .....	15
Jaka globalizacja ?.....	17
Instytucje .....	17
Początek transformacji .....	19
Obszary.....	22
Logika przemocy instytucjonalnej .....	24
II. Gospodarka.....	27
Liberalizacja rynku.....	28
Wielkie otwarcie.....	29
Liberalizacja handlu międzynarodowego.....	31
Polityka nie-dyskryminacji.....	34
Transparentność.....	35
Unikanie nadmiernych restrykcji dotyczących handlu .....	37
Polityka harmonizacji.....	38
Prywatyzacja .....	39
Proces prywatyzacji od roku 1989 .....	41
Wynik procesu prywatyzacji w Polsce oraz udział Banku Światowego w tym procesie.....	45
Polityka Konkurencji.....	48
Początkowa działalność Urzędu Antymonopolowego .....	51
Kształt UOKiK i wpływ organizacji międzynarodowych na tworzenie się prawa ...	52
Polityka konkurencji – podsumowanie .....	58
Rynek kapitałowy i finansowy .....	60
System bankowy.....	61
Tworzenie się rynku kapitałowego i finansowego .....	63
Rynek finansowy – podsumowanie.....	69
Władza centralna .....	71
Reforma Centrum Administracyjno – Gospodarczego Rządu (CAGR) .....	73
Modyfikacje reformy CAGR oraz reforma administracyjna 1999 .....	75
III. Logika zmian, jakie zaszły w Polsce – podsumowanie.....	77
Włączenie sfery produkcji dóbr i usług – liberalizacja i otwarcie gospodarki .....	79
Włączenie sfery rynków kapitałowych .....	80
Włączenie sfery rynku finansowego .....	84
Sens i logika globalizacji w świetle członkostwa w Unii Europejskiej .....	84
Sens reformy centrum rządowego w świetle nowej racjonalności.....	87
Podsumowanie.....	90
Bibliografia.....	92

## Wstęp

Bezpośrednim powodem, dzięki któremu możliwe stały się przemiany jakie nastąpiły w latach dziewięćdziesiątych w Polsce, był upadek komunizmu w Europie Środkowo – Wschodniej. Tym co interesowało mnie najbardziej, były sens i logika tych przemian. Przemiany te wpisują się bowiem w szerszy kontekst nowej *racjonalności* jaką jest globalizacja. Większość dostępnych opracowań i publikacji można podzielić na dwie grupy: pierwsza z nich, obejmuje prace zajmujące się globalizacją w kontekście procesów jakie obejmują cały świat, druga zaś, jest zbiorem prac opisujących przemiany jakie zaszły w Polsce, bez odwoływania się do szerszego kontekstu – tak, jak gdyby były one oderwanym od świata zewnętrznego, autonomicznym procesem. Brakuje natomiast pracy łączącej z jednej strony szczegółowość opisu przemian lokalnych, jakie zaszły w Polsce, z ogólnością opisu procesów globalnych.

Podstawą do analizowania transformacji, jaka miała miejsce w Polsce w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, w perspektywie procesów zachodzących na całym świecie, jest zdefiniowanie na wstępie pojęcia jakim jest dla nas globalizacja. W zależności bowiem od przyjętej perspektywy oraz zakresu definicji tego pojęcia, globalizacja jest według różnych stanowisk zjawiskiem, prawem, procesem, porządkiem, logiką, racjonalnością itd. Ze względu na chęć przedstawienia poglądów, leżących na różnych poziomach i będących pewnymi granicznymi punktami w dyskusji o globalizacji, zdecydowałem się przedstawić poglądy reprezentowane przez Thomas'a Friedman'a, Jadwigę Staniszkis oraz Joseph'a Stiglitz'a.

Jak napisałem w części pierwszej mojej pracy, w której dokonuję krótkiego przedstawienia poglądów każdego z wymienionych autorów, podejściem które jest najbardziej adekwatne w stosunku do przyjętego zakresu tej pracy, jest rozumienie globalizacji reprezentowane przez Staniszkis. Zdaniem Staniszkis, globalizacja jest nową *logiką*, czy też *racjonalnością*, która wyrывая poszczególne kraje z ich *czasu historycznego*, narzuca im rozwiązania instytucjonalne nieodpowiednie do ich poziomu rozwoju, a wynikające z poziomu na jakim znajdują się kraje wysoko rozwinięte. Takie rozumienie globalizacji pozwala nam ujrzeć polskie przemiany w szerszym kontekście. Uważam bowiem, iż globalizacja, będąca logiką, zgodnie z którą organizuje się współczesny świat, włącza poszczególne kraje do systemu opartego na trzech obszarach, które są obecnie miejscami powstawania zysku. Obszary te związane są z:

- produkcją dóbr i usług oraz międzynarodowym systemem wolnego handlu i wymiany tych dóbr i usług,
- obrotem papierami wartościowymi, które dokonują się na rynkach kapitałowych,
- operacjami finansowymi zorganizowanymi w system połączonych rynków finansowych.

Wymienione powyżej trzy „miejsca” powstawania i kreowania zysku, wynikają z etapu rozwoju, na którym znajdują się kraje wysoko rozwinięte – kraje *centrum*. Jak opisałem to w pierwszej części poniższej pracy, to te właśnie kraje czerpią najwyższe korzyści z procesów jakie zachodzą obecnie. Transformacja, jaką przeszła Polska, jest więc moim zdaniem procesem włączenia Polski w system naczyń połączonych zapewniający optymalizację, z punktu widzenia krajów centrum, organizacji systemu gospodarczo-polityczno-prawno-instytucjonalnego. Konsekwencją wyróżnienia przeze mnie trzech wymienionych obszarów, jest skupienie się, w drugiej części pracy, na zmianach jakie zostały dokonane w każdym z nich po roku 1989. Jednocześnie pozwoliłem sobie dodać jeszcze jeden obszar, w jakim zaszła transformacja w latach 90-tych – rządowe centrum podejmowania decyzji. Jak bowiem starałem się pokazać w ostatniej części drugiego rozdziału, reforma tego centrum wpisuje się doskonale w logikę przemian, a także z punktu widzenia całego

procesu, jest niezbędnym elementem zapewnienia choćby minimum samosterowalności systemu władzy w danym kraju.

Jak napisałem wcześniej, najbardziej adekwatnym w stosunku do przyjętego zakresu tej pracy, jest rozumienie globalizacji jako nowej *racjonalności* wyrywającej kraje z ich *czasu historycznego*. Analizując procesy jakie zaszły w Polsce, doszedłem do wniosku, iż można stosunkowo precyzyjnie wyróżnić podmioty będące siłą „sprawczą” w owym procesie. Podmioty, które wpływają na kształt przyjętych rozwiązań instytucjonalnych i które organizują przestrzeń gospodarczo-polityczno-prawną w kierunku zgodnym z ich wewnętrzną logiką. Moim zdaniem, podmiotami, które wpłynęły najbardziej na kształt zmian w Polsce, są organizacje międzynarodowe: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD, Unia Europejska i Bank Światowy, a także w mniejszym stopniu WTO (Światowa Organizacja Handlu). Opisując polską transformację w trzech wymienionych obszarach – gospodarce, na rynkach kapitałowych i finansowych oraz w centrum rządowo – administracyjnym – starałem się wskazać, która z wymienionych organizacji wywarła największy wpływ na dany proces, tak by można było zobaczyć przemiany w szerszym, globalnym i historycznym kontekście.

Praca ta nie byłaby jednak pewną całością, gdyby skupiono się w niej tylko i wyłącznie na wymienienu obszarów, w jakich zaszły najważniejsze zmiany oraz organizacji międzynarodowych, które wywarły na te zmiany największy wpływ. Dlatego też starałem się opisać istniejące w sferze operacyjnej metody i procesy, według których nowa *racjonalność* narzuca swoją wolę krajom podlegającym transformacji. W rozdziale pierwszym, w części poświęconej logice przemocy instytucjonalnej, wyróżniłem cztery standardy, zgodnie z którymi zachodziły i zachodzą obecnie wymienione procesy. Różnym procesom narzucania przyporządkowałem organizacje, w których sposób działania wpisany jest jeden z wymienionych przeze mnie standardów narzucania.

Wyszczególnione przeze mnie procesy narzucania to:

- proces narzucania *wprost*,
- proces narzucania *przez współdecydowanie*,
- proces narzucania *nie wprost*,
- proces narzucania *przez szantaż*.

Częścią zamykającą pracę jest rozdział trzeci, w którym starałem się dokonać się syntezy dwóch przeprowadzonych wcześniej analiz – analizy logiki i sensu presji globalizacji oraz procesów zachodzących współcześnie na całym świecie dokonanej w rozdziale pierwszym oraz analizy transformacji jaka miała miejsce w Polsce, w obszarze gospodarki, na rynkach kapitałowym i finansowym oraz w centrum rządowym. Jednocześnie dokonałem próby odpowiedzi na bardzo ważne pytanie, czy Unia Europejska jest wzmocnieniem czy stłumieniem presji globalizacji. W związku z członkowstwem Polski w strukturach unijnych oraz procesem przygotowawczym do tego członkostwa, bardzo duża część rozwiązań prawnych (co zaznaczono w pracy) przyjętych w latach dziewięćdziesiątych w Polsce, była przejęciem dorobku prawno-instytucjonalnego Unii. Dlatego też ważnym jest ocena charakteru tej instytucji w kontekście presji i logiki globalizacji.

Podsumowując – praca ta jest próbą ukazania polskiej transformacji w szerszym kontekście, w kontekście przemian zachodzących w skali globalnej. Jest również próbą ukazania głównych podmiotów kształtujących porządek gospodarczy, prawny i instytucjonalny krajów na całym świecie, a także sposobów narzucania woli tym krajom. Jest więc próbą zrozumienia, czy przemiany jakie zaszły w Polsce po roku 1989 były częścią większego, obejmującego cały świat procesu, czy też były tylko i wyłącznie lokalną transformacją kraju komunistycznego w kraj quasi-kapitalistyczny.

## **I. Największe Trio Ostatnich 15 Lat w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej – Globalizacja, Transformacja, Liberalna Demokracja**

Zmiany i transformacja, jakie miały miejsce w ciągu ostatnich 15 lat w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, powinny być rozpatrywane w kontekście przemian jakie zachodzą w całym światowym systemie gospodarczo-polityczno-prawno-instytucjonalnym, w kontekście przewartościowania całego tego systemu, a więc w kontekście globalizacji. Rozpatrywanie środkowoeuropejskiej transformacji, w oderwaniu od kontekstu globalnego i historycznego w jakim zaszła, musi bowiem prowadzić nie tylko do niepełnego jej zrozumienia, ale wręcz do przeinaczenia jej najbardziej istotnych cech. Podstawą rozpatrywania transformacji w kontekście globalizacji, jest zdefiniowanie tego drugiego zjawiska. Nie jest to jednak łatwe, zważywszy nie tylko na różne podejścia jeśli chodzi o zakres definicji czy akcentowaniu różnych jej aspektów, ale przede wszystkim ze względu na rozpatrywanie globalizacji z wielu poziomów i przestrzeni, prowadzące do nie tyle sprzecznych, ile całkowicie odległych i nieprzystawalnych kategoryzacji globalizacji i rozumienia jej jako zjawiska, prawa, procesu, porządku i wielu innych pojęć. Jako najciekawsze, reprezentujące graniczne poglądy (a więc obejmujące szerokie spektrum punktów widzenia) na globalizację, wybrałem opisy tego zjawiska przedstawione przez Thomas'a Friedmana, Jadwigę Staniszkis oraz Joseph'a Stiglitz'a. Przedstawione poniżej definicje, z oczywistych względów, są jedynie generalnym zaznaczeniem poglądów reprezentowanych przez wyżej wymienionych autorów, a nie ich pełną prezentacją, co wykraczałoby poza ramy niniejszej pracy.



## Thomas L. Friedman

Pierwszy punkt widzenia na globalizację prezentuje Friedman w swojej książce „Lexus i drzewo oliwne”. Dla Friedmana, globalizacja to jednocześnie proces i systemem. System, który zastąpił postzimnowojenny ład i który reguluje obecnie stosunki międzynarodowe. Globalizacja omawiana jest przezń jednocześnie jako proces opierający się na integracji wszystkich krajów i ich gospodarek. Naczelną ideologią systemu globalnego jest kapitalizm wolnorynkowy. Systemem, który (co w ujęciu Friedmana nie jest sprzeczne) jest dynamicznym procesem, a jednocześnie nie jest jedynym procesem, który wpływa na wydarzenia rozgrywające się na świecie, jednak jest raczej *gwiazdą przewodnią, siłą kształtującą świat*<sup>1</sup>. Przede wszystkim jest jednak współczesna globalizacja drugim etapem Globalizacji. Pierwszy, jego zdaniem, miał miejsce od połowy XIX wieku aż do lat 20tych wieku XX.

Głównym motorem napędowym w pierwszym etapie globalizacji było obniżenie kosztów transportu, natomiast obecnie jest nim przede wszystkim obniżenie kosztów komunikowania się. Dzięki temu technologia, rynki i polityka na całym świecie są ze sobą bardzo ściśle związane, a świat stał się *globalną wioską*. Szczególny nacisk Friedman kładzie na niespotykane dotąd powiązanie i integrację narodowych rynków. Mówi on wręcz o zniknięciu rynków narodowych i powstaniu *rynku globalnego*. Mimo, iż jest to proces, którego nikt nie może w pełni kontrolować, to wskazuje Friedman dominującą rolę USA, promujących, poprzez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, WTO i Bank Światowy, własną wizję wolnorynkowego kapitalizmu, którego głównymi - jego zdaniem - ideologami są Joseph Schumpeter i prezes Intela Andy Groove. Kapitalizmu, który jest procesem *twórczego niszczenia* i w którym innowacja zastępuje tradycję.

Friedman, zwraca również uwagę na równowagę jaką systemowi zapewniają trzy elementy: równowaga pomiędzy USA i państwami narodowymi (co jest dyskusyjne w świetle trzech ostatnich lat i posunięć dyplomatycznych administracji G.W.Bush'a); równowaga pomiędzy państwami i globalnymi rynkami (inwestorami

---

<sup>1</sup> Thomas L. Friedman, *Lexus i drzewo oliwne*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2001, s. 17

przenoszącymi swój kapitał z jednego miejsca do drugiego za pomocą jednego kliknięcia myszy) oraz równowagą pomiędzy jednostką a państwem (jednostką, która obecnie ma szeroką możliwość działania na arenie światowej bez udziału państwa). Te trzy elementy są jego zdaniem, konstytutywne dla globalizacji.

By stanowisko to stało się jasne można przytoczyć bardzo plastyczny opis jaki zamieścił w swojej książce Friedman. Otóż, porównał on świat zimnowojenny i globalizację do dwóch sportów. Świat zimnowojenny był więc jak zapasy sumo, w których dwóch tłustych zawodników (USA i ZSRR) przestępuje z nogi na nogę na macie, wykonując wszystkie rytualne gesty, napierając na siebie, ale unikając ostatecznego zwania. Przeciwnik wypchnięty za matę nie traci życia. Globalizację porównuje zaś do biegu na sto metrów, powtarzanego bez końca. Obojętne ile razy byśmy wygrali, następnego dnia musielibyśmy znowu się ścigać. A jeśli przegralibyśmy o jedną setną sekundy, to porażka ta jest znacząca tak, jak gdybyśmy przegrali o godzinę. I jest to chyba najlepsze podsumowanie spojrzenia na globalizację, widzianą oczyma Friedman'a. Globalizację wprowadzającą niesłychaną konkurencyjność, będącą wyścigiem wszystkich ze wszystkimi, ale jednocześnie zachęcającą do kooperacji i współpracy, globalizację, w której każdy może wygrać i każdy może przegrać, niezależnie od tego ile razy wcześniej odniósł porażkę albo zwycięstwo.

## Jadwiga Staniszkis

Kolejny, dużo bardziej wielopoziomowy, wielowymiarowy i złożony obraz globalizacji zarysowany został przez Jadwigę Staniszkis. Jej zdaniem globalizacja ma dwa wymiary:

*„Pierwszy – to wirtualny, oderwany od sfery materialnej i niematerializujący się obieg pieniądza. Drugi – to nowa sytuacja w sferze władzy; pojawienie się nowych możliwości globalnego dyscyplinowania i selekcjonowania procedur i rozwiązań instytucjonalnych, które cechuje szczególna asymetria racjonalności. Narzuca się bowiem [peryferiom i półperyferiom] w sposób dyskretny standardy racjonalności dotyczące stopnia rozwoju innego niż ten, na którym znajdują się odbiorcy owych rozwiązań<sup>2</sup>”.*

Dodajmy do tego jeszcze jeden fragment definiujący globalizację:

*„Globalizacja dziś – to już nie tylko wir wciągający w swoją **logikę** [pogrubienia autora -P.K.] wciąż nowe obszary, to nie tylko rozszerzający się zakres i wzrastająca szybkość operacji, czyli **„sprasowanie” czasu i przestrzeni**, lecz także **siła** wyrrywająca poszczególne kraje z ich „czasu historycznego” (etapu i typu rozwoju) i narzucająca im instytucje i procedury wprawdzie racjonalne, ale dla innego stadium i skali<sup>3</sup>”.*

Pomijamy tu *oderwany od sfery materialnej i niematerializujący się obieg pieniądza*, opisany już szeroko w literaturze dotyczącej globalnych rynków finansowych i kapitałowych oraz wirtualnego kapitału, uznając że dużo ciekawsze jest zaznaczenie drugiego wymiaru globalizacji. Nie jest ona bowiem, w myśl przytoczonych wyżej fragmentów, grupą instytucji, które siłą narzucają poszczególnym krajom swoją wolę, ani nowym „porządkiem”, do którego wszyscy dobrowolnie (choć być może niechętnie) się dostosowują, z uwagi na możliwe do osiągnięcia zyski i korzyści. Nie da się jej zatem wyjaśnić odnosząc się do tradycyjnego stosowania „kija” i „marchewki”. Globalizacja jest w rozumieniu Staniszkis *nową racjonalnością* zgodnie z którą organizuje się obecnie świat, *instytucjonalną logiką*, zgodnie z którą

---

<sup>2</sup> J.Staniszkis, *Władza Globalizacji*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003, s. 20

<sup>3</sup> Tamże, s. 1

stare kategorie nabierają nowych znaczeń, przewartościowaniu podlegają pojęcia czasu, przestrzeni, władzy i kontroli. Jako nowa *racjonalność* jest globalizacja również *siłą* wyrrywającą kraje z ich czasu historycznego. Nowe instytucje i procedury, a więc nowy porządek, są tylko konsekwencją, zewnętrznym odbiciem i obrazem owej racjonalności. Zgodnie jednak z tym ujęciem, instytucje są wyselekcjonowane i *narzucone* transformującym się krajom, a więc także i Polsce.

Konsekwencje owego *wyrwania krajów z ich czasu historycznego i narzucenia im procedur i instytucji, wprawdzie racjonalnych, ale dla innego stadium i skali* są daleko idące i, moim zdaniem, nieuwzględnianie ich w ocenie i opisie transformacji i rozwiązań instytucjonalnych wprowadzonych w Polsce po roku 1989, jest opisywaniem zjawiska bez podania kontekstu, w którym ono zachodzi, a więc czymś niepełnym i nierzetelnym z naukowego punktu widzenia, zmieniającym całkowicie jego znaczenie, wręcz bezwartościowym. To tak, jak gdyby sąd skazał nas za zabójstwo, nie uwzględniając, iż zabitym był złodziej, który wszedł do naszego domu z pistoletem w ręce – wyrok taki, uznalibyśmy za niesprawiedliwy, krzywdzący i pozbawiony jakichkolwiek podstaw. Analogicznie można oceniać dyskusję o polskiej transformacji, bez uwzględniania roli i konsekwencji globalizacji jako nowej racjonalności. Jakie są więc, wg Staniszkis, konsekwencje tego wyrwania z czasu historycznego i narzucenia nowych procedur i instytucji ?

Pierwszą z nich jest destabilizacja samej globalizacji. Wynika to z braku samoistnych mechanizmów samoregulacji i amortyzacji w przypadku kryzysu, co jest z kolei konsekwencją powierzchownej tylko integracji nowych krajów, włączanych niejako automatycznie w „krwioobieg” światowej gospodarki. Jeśli dodamy do tego mobilność współczesnego, międzynarodowego kapitału oraz fakt, iż charakter globalizacji wprowadza wszystkich w tą samą fazę cyklu ekonomicznego, możemy lepiej zrozumieć przyczyny dla których obecne kryzysy gospodarcze mają tak gwałtowny i szybko-przemieszczający się charakter, dotykający przede wszystkim peryferiów i półperyferiów, z których wspomniany międzynarodowy kapitał wycofuje się najszybciej.

Drugą z konsekwencji jest nasilający się konflikt pomiędzy geoekonomią a geopolityką. Jest on wynikiem kilku, symultanicznie zachodzących procesów, takich jak korozja państwa i jego, z jednej strony, wycofywanie się z podstawowych (w tradycyjnym znaczeniu) pełnionych przez niego funkcji i cedowaniu swoich uprawnień na rzecz prywatnych organizacji komercyjnych i pozarządowych oraz przekazywaniu, z drugiej strony, swoich uprawnień i delegacji władzy na organizmy i organizacje między- i ponadnarodowe. Przemawiająca za tym racjonalność ekonomiczna, wchodzi w coraz wyraźniejszy i ostrzejszy konflikt z broniącym resztek swojej niezależności (suwerenności) państwem.

Trzecią z najważniejszych konsekwencji, jest „*gwałtowny wzrost irracjonalności, wręcz jej funkcjonalizacja*”. Funkcjonalizacja i zideologizowanie irracjonalności polega tu na presji ku instytucjonalnej kompatybilności i jest jednym z objawów asymetrii racjonalności<sup>4</sup>. Inaczej mówiąc – w celu obniżenia kosztów transakcyjnych, jakie wynikają między innymi z istnienia różnorodności pomiędzy poszczególnymi elementami systemu oraz faktu bycia w odmiennych cyklach ekonomicznych, dąży się do likwidacji owej różnorodności i wprowadzenia, poprzez powierzchowną i fikcyjną integrację, wszystkich krajów w ten sam okres cyklu ekonomicznego. Obniża to bowiem koszty transakcyjne, a więc wypełnia cele zgodne z logiką współczesnej geoekonomii. Warto podkreślić, że owo obniżenie kosztów ma charakter krótkookresowy i dotyczy tylko krajów centrum. Długo- i średniookresowe koszty, szczególnie z punktu widzenia peryferiów i półperyferiów, wzrastają, gdyż potencjalne zyski wynikające z obniżki kosztów transakcyjnych, nie rekompensują rzeczywistych strat ponoszonych w czasie kryzysu. Wspomniana wcześniej mobilność międzynarodowego kapitału, brak mechanizmów samoregulujących i amortyzujących<sup>5</sup>, w powiązaniu z wymienionymi procesami, prowadzą do płacenia kosztu obniżki kosztu przez kraje posiadające najmniejsze do tego zdolności.

---

<sup>4</sup> Tamże, s. 10

<sup>5</sup> Kwestia podnoszona m.in. przez G. Sorosa w jego książce „Kryzys światowego kapitalizmu”

Reasumując – globalizacja widziana oczami Staniszkis, jest *siłą, instytucjonalną logiką*, a więc nową *racjonalnością*, która wyrywa kraje z ich „czasu historycznego”, doprowadzając tym samym do destabilizacji samej siebie. Przy jednoczesnym likwidowaniu, czy też raczej nieobecności mechanizmów samoregulacji, instytucjonalnych „amortyzatorów”, przy funkcjonalizacji irracjonalności i pozornej integracji wprowadzającej wszystkich w ten sam etap cyklu ekonomicznego, globalizacja wywiera znaczący wpływ na rozwijające się kraje peryferiów i półperyferiów, ograniczając ich potencjalny wzrost i bezpośrednio zmieniając charakter instytucji i procedur wprowadzanych w nich w czasie transformacji.

## Joseph E. Stiglitz

Ostatnim z prezentowanych przez teoretyków globalizacji jest laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii w 2001r., za wkład w analizę rynków działających w warunkach asymetrii informacji, Joseph E. Stiglitz. Jego poglądy na temat globalizacji zostały najpełniej chyba zaprezentowane w wydanej w 2004r. książce „Globalizacja”.

Stiglitz rozumie globalizację jako *zniesienie barier krępujących wolny handel i ściślejszą integrację gospodarki w skali międzynarodowej*<sup>6</sup>. Widzi on więc globalizację jako *proces*. Proces, u którego podstaw leżały: redukcja kosztów transportu i telekomunikacji oraz zniesienie sztucznych barier w przepływach dóbr, usług, kapitału, wiedzy i ludzi z kraju do kraju. W swoich rozważaniach podnosi on również kwestię wprowadzania nowych rozwiązań instytucjonalnych w odpowiednim czasie i odpowiedniej kolejności – intuicyjnie rozpoznaje on więc problem „*czasu historycznego*” opisany dokładniej przez Staniszkis. Jednocześnie jednak, przez całą książkę przebija się ten sam *leit-motive*: globalizacja w wydaniu proponowanym przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (dalej MFW) jest zła. Nie rozsądzając czy pogląd ten ma obiektywne podstawy czy nie, jest to niewątpliwie najbardziej donośny głos krytyki globalizacji, wzmocniony jako stanowisko noblisty i byłego głównego ekonomisty Banku Światowego. Mimo, iż nie zgadzam się z oceną długofalowych skutków przewidywanych przez Stiglitz’a, muszę przyznać, iż sam opis niektórych z zachodzących procesów (jako faktów dokonanych i dokonujących się) jest prawdziwy i obiektywny.

Jakie są więc zdaniem noblisty główne cechy globalizacji? Przede wszystkim jest to jego zdaniem proces narzucany krajom rozwijającym się, przez kraje rozwinięte, za pomocą międzynarodowych instytucji, głównie MFW, Banku Światowego i w mniejszym stopniu WTO. Proces nie tylko narzucany za pomocą siły i szantażu, ale do tego narzucany w formie: *one size fits all* (w wolnym tłumaczeniu „jeden rozmiar pasuje na wszystkich”). Konsekwencją tego jest jego zdaniem niedopasowanie

---

<sup>6</sup> J.E.Stiglitz, *Globalizacja*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004r., s. 7

rozwiązań do poziomu rozwoju krajów rozwijających się. U źródeł tego, jak uważa autor, leży ideologiczne, wręcz doktrynerskie podejście ekspertów z MFW.

Największa presja jest wywierana według Stiglitz'a na:

- znoszenie przez kraje rozwijające się barier celnych i pozacelnych na produkty pochodzące z krajów wysokoprzemysłowych (przy jednoczesnym utrzymywaniu przez kraje rozwinięte wysokich ceł, barier pozacelnych i dopłat oraz subwencji do np. ich własnych produktów rolnych);
- liberalizację i *totalne* otwarcie się rynków kapitałowych i finansowych tychże krajów;
- dyscyplinę budżetową, obcinanie wydatków socjalnych, prywatyzacje i ograniczanie roli państwa do minimum.

Ostatnią ze znaczących cech globalizacji jest prawie zupełny brak regulacji i ograniczeń dotyczących przepływu tzw. *gorącego* (spekulacyjnego) kapitału, co prowadzi jego zdaniem do wywoływania sztucznych kryzysów i załamań na rynkach wschodzących. Najskuteczniejszą obroną, jaką mogą wg Stiglitz'a zastosować kraje rozwijające się, jest obranie drogi zapoczątkowanej przez kraje azjatyckie, szczególnie Chiny (co ciekawe, podobny pogląd wyraża Jadwiga Staniszkis). Jak twierdzi Stiglitz, jest to droga, dzięki której kraje te mogą uniknąć gwałtownych kryzysów i załamań rynku, a jednocześnie wykorzystać wszystkie możliwości związane z procesami leżącymi u podstaw globalizacji.



## ***Jaka globalizacja ?***

Odpowiedź na to pytanie determinuje niewątpliwie sposób w jaki podchodzić będziemy do przemian jakie zaszły po roku 1989 w Polsce. Z uwagi na wielowymiarowość i kompleksowość podejścia do tego zagadnienia, ujęciem, które w największym stopniu odpowiada analizie zagadnienia podjętego w tej pracy, jest to przedstawione przez Jadwigę Staniszkis. Jednocześnie doceniam, głównie ze względu na przyczynowo-skutkowy opis, podejście zaprezentowane przez Friedmana, szczególnie w warstwie „historycznej”. Nie przemawia do mnie natomiast postawa Stiglitz’a kontestującego całość procesów towarzyszących globalizacji (w ujęciu Friedmana i Staniszkis), jako *zainicjowanych* i *narzucanych* przez MFW.

## ***Institucje***

W swojej pracy, opisując transformację jaka zaszła w Polsce po roku 1989, zamierzam skupić się głównie na zmianach instytucjonalnych jakie zostały narzucone przez międzynarodowe organizacje: Bank Światowy, MFW, OECD, Unię Europejską oraz WTO. Dlaczego uważam, iż warto skupić się na zmianach instytucjonalnych? Po pierwsze, zdefiniujmy najpierw co rozumiemy pod pojęciem instytucji. Instytucje są *to trwałe, prawne, organizacyjne i zwyczajowe uwarunkowania dla powtarzalnych ludzkich zachowań i międzyludzkich interakcji*<sup>7</sup>. Ujmując rzecz inaczej, jest to zespół uwarunkowań występujących w danym państwie, które wpływają na zachowania ludzi i organizacji. Ekonomia instytucjonalna, zajmująca się tym zagadnieniem, skupia się na tym jak różne rozwiązania instytucjonalne mogą wpływać na szanse rozwojowe danego kraju. Najbardziej znanym chyba przedstawicielem tej szkoły jest Douglas North, laureat Nagrody Nobla w ekonomii w 1993 roku. Jednymi z głównych osiągnięć tej dziedziny ekonomii, jest stwierdzenie, iż charakter instytucji,

za pomocą *kosztu transakcyjnego*<sup>8</sup>, wpływa na prawidłowy, stabilny i zrównoważony rozwój gospodarczy danego kraju.

Tak więc pytanie o zmiany instytucjonalne jakie zaszły w latach 90-tych ubiegłego stulecia w Polsce, jest pytaniem o to, jak zmieniły się nasze szanse na prawidłowy i stabilny rozwój. Czy rozwiązania narzucone nam przez trzy wymienione wyżej organizacje są rozwiązaniami najlepszymi? Czy były one wprowadzone prawidłowo i w odpowiedniej kolejności? Czy dostatecznie zmniejszyły koszty transakcyjne czy też spowodowały ich wzrost? Pytania te, choć nie będące częścią mojej pracy, są przyczynkiem do bardzo ważnej dyskusji i transformacji jaką obserwowaliśmy w naszym kraju po roku 1989. Aby jednak rozpocząć taką dyskusję, potrzebne jest najpierw stwierdzenie jakie zmiany rzeczywiście zaszły i kiedy były one wprowadzone. To właśnie jest celem mojej pracy. Ponieważ, moim zdaniem, najważniejszymi obszarami, w jakich zaszły zmiany instytucjonalne, są: **gospodarka** (a więc to jakie warunki instytucjonalne warunkują działanie podmiotów gospodarczych na rynku polskim, jak przebiegał proces prywatyzacji, a więc wychodzenia państwa z uczestniczenia w rynkowej grze bezpośrednio), **rynki finansowy i kapitałowy** (a więc system bankowy, ubezpieczeniowy, uruchomienie Warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie itp.) oraz **centrum rządowe** (a więc jakie zmiany zaszły w rządowym systemie decyzyjnym, jaki wpływ na zakres i podział obowiązków w Polsce miały reformy Pola i reforma administracyjna rządu Jerzego Buzka z 1999 roku itd.), dlatego też to na nich zamierzam skupić swoją uwagę. To w tych wymienionych trzech obszarach, skoncentrowały się moim zdaniem kluczowe zmiany określające szanse Polski na rozwój gospodarczy i cywilizacyjny. Zaczniemy zatem od początku, od transformacji z gospodarki centralnie sterowanej do obecnej gospodarki quasi-kapitalistycznej.

---

<sup>7</sup> S.Pejovich, *Economic Analysis of Institutions and Systems*, Kluwer A.P., Dordrecht 1995, s. 30, za T.Dołęgowski, *Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej*, SGH, Warszawa 2002, s. 75

<sup>8</sup> Koszt transakcyjny, to koszt związany z funkcjonowaniem na rynku, brakiem informacji, koniecznością negocjowania i zawierania transakcji oraz zapewnienia im bezpieczeństwa, a także koszt związany z zapewnieniem funkcjonowania instytucji rynkowych, gwarantujących transakcjom odpowiedni poziom bezpieczeństwa (prawo, policja, wojsko).

## **Początek transformacji**

Transformacja jaka miała miejsce w latach 90-tych w regionie Europy Środkowo - Wschodniej, jest zjawiskiem o tyle ciekawym, że państwa będące przez ponad pół wieku w obozie komunistycznym i antykapitalistycznym, zdecydowały się, w ramach pokojowych reform, dołączyć w „ekspresowym” tempie do grona demokracji liberalnych, a więc (uogólniając, jednak bez większej chyba straty dla znaczenia tychże pojęć) do grona państw kapitalistycznych. Ponieważ w dalszej części pracy będę zajmował się aspektem dotyczącym instytucjonalnych zmian, jakie zaszły w tych krajach, nie będę poruszał ich tu szczegółowo. Więcej uwagi chciałbym natomiast poświęcić w tym miejscu przyczynom, dla których wyżej wspomniane przemiany były możliwe. Powodów, dla których załamał się totalitarny (w znaczeniu nie tylko – opresyjny i autorytarny, ale również – obejmujący wszystkie dziedziny życia) system centralnego sterowania było na pewno wiele. Ponieważ żadna zmiana w którymkolwiek z krajów satelickich, przynajmniej moim zdaniem, nie byłaby możliwa bez zmian jakie nastąpiły w ZSRR (jądrze), dlatego też omawiając rozpad systemu, skoncentruję się na upadku ZSRR – jako symbolu i egzemplifikacji całości. Najważniejsze wydają mi się trzy teorie tłumaczące upadek Związku Radzieckiego (szerzej – systemu komunistycznego w Europie Środkowo – Wschodniej (dalej nazywanej ESW)), które przyczyny tegoż upadku upatrują w:

1. Wewnętrznej politycznej słabości sowieckiego reżimu,
2. Słabości ekonomicznej gospodarki centralnie planowanej
3. „Samo-pokonującego się” (*self-defeating*) systemu rekrutacji elit w całym komunistycznym bloku<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> W ogólnych rozważaniach na temat źródła załamania się całego systemu, podkreśla się również rolę dwu czynników: kościoła katolickiego i papieża Jana Pawła II oraz rolę prezydenta Reagan’a i wyścigu zbrojeń kosmicznych, a także ruchu obrony praw człowieka (Helsinki 1975). Za E.Colombatto, *A praxeological view of Post-Soviet institutional engineering*, Università di Torino and ICER, June 2001

Argumentacja podkreślająca polityczną słabość, wskazuje jako początek kryzysu walkę o władzę w Związku Radzieckim, jaka rozpoczęła się po śmierci Breżniewa w 1982 roku. Partia, choć dalej reprezentująca totalitarny ustrój, przestała być partią poddaną dyktaturze jednego człowieka. Po śmierci Andropowa i Czernieński, których rządy nie przyniosły żadnych zmian w kierunku demokratyzacji państwa (lub raczej struktury rządzącej), nastąpiła era Gorbaczowa – era *perestrojki*. W celu delegitymizacji nomenklatury (i przesunięcia władzy na rzecz partii), zastosował on terapię szokową, która miała doprowadzić do złamania nieformalnych reguł gry. Delegitymizując nomenklaturę (jako system władzy), Gorbaczow przesunął ośrodki władzy do centrów lokalnych, co nie oznaczało bynajmniej automatycznego zysku dla partii. *De facto* system ten stał się zdecentralizowaną strukturą. Jedynym możliwym działaniem (jako że nie było już starego punktu odniesienia jakim mogłaby być nomenklatura, gdyby posiadała dalej monopol na władzę) utrzymującym sterowność systemu było wprowadzenie pewnej wersji kapitalizmu. W myśl tej teorii, rozpad Partii i ZSRR dokonał się jakby przypadkiem, wręcz „wbrew” woli większości obywateli ZSRR.

Druga z teorii zwraca uwagę na nieefektywność ekonomiczną systemu centralnie planowanego. W myśl tej teorii, państwo nie było w stanie zapewnić (rosnących) oczekiwań co do minimalnego standardu życia. Dodatkowym elementem jest tutaj coraz łatwiejszy dostęp, w ostatnich dwu dekadach, do informacji dotyczących życia „na Zachodzie”, co mogło skłonić młodsze generacje do bardziej otwartego kontestowania warunków życia w bloku sowieckim. Akcentuje się tu więc niedostatek ekonomiczny i materialny, który miał być powodem rozpadu Związku Sowieckiego.

Ostatnia z teorii, o których wspominałem, interpretuje rozpad i załamanie systemu, jak na wydarzenie, które „musiało” nastąpić i było wpisane w charakter systemu. W systemie tym, jak pisze Jadwiga Staniszkis, „partia-państwo” zastąpiły realne społeczeństwo – poprzez zniszczenie więzi społecznych i wielu interesów ekonomicznych, powstała rzeczywista konieczność zastąpienia społeczeństwa przez aparat; aparat imitujący społeczeństwo podczas odgórnej demokratyzacji; wreszcie – w skali imperium - ubieranie biurokratycznego konfliktu interesu (zastępującego

reprezentowanie interesów społeczeństwa) w kostium identyfikacji narodowych, co ostatecznie doprowadziło do rozpadu państwa. Autodestrukcja komunistycznej władzy spowodowana jej własnym sposobem ustanowienia się jest tu oczywista: najpierw niemożność kontroli (nad „społeczeństwem realnym”, aparatem partii, lecz również korupcją i szarą strefą gospodarki), potem – fragmentacja państwa<sup>10</sup>.

Podsumowując, uważam, że wszystkie te zjawiska przyczyniły się do upadku systemu komunistycznego. Jak słusznie zauważa E. Colombatto, Gorbaczow wierzył, że reformując partię komunistyczną, przełamie ekonomiczną stagnację. Osłabiwszy partię i nie będąc jednocześnie w stanie zaprowadzić nowych, scentralizowanych rządów prawa, doprowadził do załamania. Proces transformacji, jaki nastąpił potem, miał różne oblicza, w zależności od kraju, w którym zachodził. W Polsce, której przypadek będę analizował, nowy instytucjonalny porządek został wprowadzony w opozycji do starego. Jednocześnie został zaprowadzony „starymi” metodami – był on kierowany przez rządzące elity, scentralizowany u źródła. Prywatyzacja, rozbicie państwowych monopolii, ukonstytuowanie się nowych instytucji i nowego porządku, były procesem odgórnym. Ułatwia to niewątpliwie analizę tego procesu, a jednocześnie skutkuje w niedokończeniu reform, jako że oportunizm, brak politycznej siły i woli, istnienie wpływowych *rent-seeking groups* oraz brak całościowej koncepcji przemiany, wręcz ślepe dostosowywanie się do wytycznych organizacji i instytucji międzynarodowych (WTO, BS, MFW i OECD) i neoliberalnej doktryny wpłynęło na cały proces niekorzystnie. Celem tej pracy, jest jednak nie ocena całego procesu, a jedynie opis konkretnych zmian instytucjonalnych jakie zaszły po 1989 roku w Polsce w określonych obszarach i wymuszonych przez określone organizacje.

---

<sup>10</sup> J.Staniszkis, *Władza globalizacji*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 45-46

## **Obszary**

Jak wspominałem już wcześniej, obszarami, którymi chciałbym się zająć w następnej części swojej pracy, dotyczącej przemian instytucjonalnych jakie zaszły po roku 1989 w Polsce, są: gospodarka, rządowe centrum decyzyjne, rynek kapitałowy i rynek finansowy. Mówiąc o gospodarce mam na myśli po pierwsze procesy legislacyjne wzmacniające politykę konkurencyjności, zabezpieczające „wolny rynek”, a z drugiej strony działania wobec przedsiębiorstw - prywatyzację państwowych przedsiębiorstw, modernizację i reorganizację najważniejszych sektorów gospodarki takich jak: telekomunikacja, energetyka itd. Mówiąc o rządowym centrum decyzyjnym, odnoszę się do zmiany roli państwa, jaka zaszła w czasie dwu reform strukturalnych mających największy wpływ na sposób i zakres podejmowanych przez centrum rządowe decyzji oraz zmianę roli jaką ono pełni. Reformy te to reforma administracyjna i reforma centrum rządu, które doprowadziły do znacznej decentralizacji i dekoncentracji władzy, związanej z tym decentralizacji środków i reguł podejmowania decyzji, wydawanych wcześniej największym zakresem przez Radę Ministrów i premiera.

Ostatnią, choć nie najmniej ważną dziedziną, w jakiej dokonała się poważna zmiana instytucjonalna po roku 1989, są rynek kapitałowy i rynek finansowy. Prywatyzacja banków, reorganizacja systemu bankowego i międzybankowego, zmiana roli jaką pełni Narodowy Bank Polski (dalej NBP), ukonstytuowanie się Rady Polityki Pieniężnej (dalej RPP), reorganizacja rynku ubezpieczeń, założenie Warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych (dalej WDPW), a wreszcie wprowadzenie pełnej wymienialności złotówki, niewątpliwie zmieniło otoczenie w jakim działają przedsiębiorstwa oraz osoby fizyczne, a także wpłynęło bezpośrednio na rozwój i stabilność gospodarczą Polski oraz odporność lub jej brak na kryzysy finansowe w innych częściach świata. Z uwagi na nierozłączność przemian jakie zachodziły na obu tych rynkach, zdecydowałem się pisać o rynku kapitałowym i finansowym jako jednym obszarze polskiej rzeczywistości, który podlegał przemianom, chyba najściślej dopasującym go do standardów stosowanych i zalecanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD i inne znaczące organizacje

międzynarodowe. Aby zachować strukturę, która oddawałaby pewną logikę zdarzeń jakie zaszły, zdecydowałem się opisać w pierwszej kolejności zmiany jakie zaszły w gospodarce, następnie przemiany dotyczące rynku kapitałowego i finansowego, a w ostatniej części zawrzeć opis zmian w roli pełnionej przez centrum rządowe oraz reform decentralizujących to państwo.

## **Logika przemocy instytucjonalnej**

Jak wspomiałem już wcześniej, najbardziej adekwatny do zamiaru niniejszej pracy jest sposób rozumienia globalizacji zaprezentowany przez Jadwigę Staniszkę. Jeśli więc jest globalizacja nową *logiką* czy też *racjonalnością*, to w sferze operacyjnej muszą istnieć metody i procesy wg. których ta nowa *racjonalność* narzuca swoją wolę krajom podlegającym transformacji. Moim zdaniem można wyróżnić cztery standardy, zgodnie z którymi zachodzi ten proces:

- 1) **Proces narzucania *wprost*** – jest to sposób najbliższy metodom stosowanym przez Unię Europejską. Choć bowiem kraje wyrażają dobrowolnie chęć akcesu do struktur unijnych, to w okresie przed-akcesyjnym nie ma realnej szansy na zmianę przez dany kraj prawodawstwa lub standardów, które są uznawane przez UE za konieczne do przyjęcia. Możliwe jest jedynie wynegocjowanie tzw. okresów przejściowych, ale przyjęcie *aquis communautaire* jest obligatoryjne i musi nastąpić w pełnej formie. Przyjęcie całego tzw. dorobku prawnego i instytucjonalnego Unii, prowadzi więc w rezultacie do całkowitej zmiany w praktycznie wszystkich obszarach życia gospodarczego, politycznego i społecznego w danym kraju.
- 2) **Proces narzucania przez *współdecydowanie*** – mianem tym określiłam sposób, w którym dany kraj ma wpływ na kształt przyjmowanych przez siebie zobowiązań. Wpływ ten zależy od siły przetargowej danego kraju (a więc jego potencjału gospodarczego i politycznego) i poza kilkoma wyjątkami na świecie, jest znikomy. Z tego typu sposobem narzucania mamy do czynienia w przypadku podpisywania przez dany kraj multilateralnych umów w ramach negocjacji np. w kolejnych rundach handlowych WTO. Szczególnym przypadkiem takiego sposobu narzucania rozwiązań jest podpisywanie umów bilateralnych z organizacją międzynarodową (np. OECD) lub innymi krajami w ramach takiej organizacji (np. EFTA czy CEFTA) kiedy to wpływ w większości przypadków również nie jest znaczący. Niezależnie jednak od wpływu danego kraju na poszczególne postanowienia danej umowy, jej kształt i treść w swej naturze wpisuje się w *racjonalność* globalizacji.



Działania WTO czy też OECD są przecież działaniami ukierunkowanymi na rozszerzanie wpływów globalizacji

- 3) **Proces narzucania *nie wprost*** – jest to sposób polegający na przekonywaniu danego kraju i decydentów do rozwiązań promowanych przez daną instytucję jako najbardziej opłacalnych dla danego kraju. Przykładem mogą być tu działania podejmowane przez Bank Światowy. Wysyła on grupy ekspertów do danego kraju, którzy poprzez spotkania, konsultacje, przedstawianie raportów sektorowych oraz zbiorczych opartych na doświadczeniach innych krajów, oferowanie kredytów służących sfinansowaniu przemian strukturalnych itp. próbują przekonać dany kraj do przyjęcia proponowanych zmian. Logika tych zmian również jest wpisana w *racjonalność* globalizacji, jednak z wszystkich opisanych tu sposobów jest to najmniej „siłowa” metoda – opiera się ona raczej na doprowadzeniu danego kraju (decydentów) do przekonania, że jest to rzeczywiście najlepsze rozwiązanie. Dodatkowo, aby ułatwić podjęcie takiej decyzji, eksperci Banku przeważnie nie przyjeżdżają z gotowym, szczegółowym schematem dostosowań, ale proponują szereg rozwiązań, dzięki czemu wzmaga się efekt wrażenia samodzielności podejmowanej decyzji.
- 4) **Proces narzucania przez *szantaż*** – choć brzmi to brutalnie, taka jest moim zdaniem metoda narzucania rozwiązań „sugerowanych” przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Po przeanalizowaniu szeregu raportów MFW dotyczących Polski z okresu 1989 – 2002, doszedłem do interesującego spostrzeżenia. O ile bowiem w raportach Banku Światowego, Unii Europejskiej, OECD i innych instytucji, zawsze znajduje się część poświęcona przyjętym w przeszłości przez dany kraj rozwiązaniom, ich ocena oraz stwierdzenie o zgodności lub jej braku z zaleceniami danej instytucji (ewentualnie innych instytucji), to raporty te zawierają również odniesienia co do prowadzonych negocjacji, ich wyniku (a więc zgodzie lub jej braku danego kraju co do przyjęcia danych rozwiązań), a także stwierdzenie czy kraj przyjął poprzednie rozwiązania (i wdrożył je) na podstawie wcześniejszych umów z daną instytucją czy też była to jego własna inicjatywa. Raporty MFW są pod

tym względem bardzo znaczącym odstępstwem. Zawierają one również listę zmian przyjętych w przeszłości przez dany kraj, a także ich ocenę, jednak jeśli znajduje się w nich część stwierdzająca przyjęcie danego rozwiązania przez kraj na podstawie sugestii lub umowy z instytucją, to jest to zawsze instytucja inna niż MFW. Możliwość więc wnioskować, iż Fundusz sam w sobie nie inicjuje podejmowania żadnych zmian przez kraje będące w trakcie przemian. Do innego jednak wniosku można dojść analizując aktywność przedstawicieli MFW, którzy corocznie odwiedzają większość krajów i prowadzą negocjacje i rozmowy z szefami rządów, banków centralnych i ministrów odpowiedzialnych za budżet i instytucje finansowe. Dodatkowo, udzielenie pożyczki przez Bank Światowy wymaga zgody MFW. A zgoda MFW na udzielenie przez Fundusz pożyczki wymaga zatwierdzenia przez jego ekspertów budżetu danego kraju. Paleta możliwości nacisku jest więc ogromna. Sytuację zaciemnia fakt, iż wszystkie spotkania toczą się za zamkniętymi drzwiami, a jedyne informacje wyciekające na zewnątrz to oficjalne raporty MFW, z których nie można jednak wywnioskować, jakie konkretnie rozwiązania narzucono danemu krajowi. Dlatego też w stosunku do tej metody użyłem słowa szantaż. Nie musi być to szantaż wprost – w czasie kryzysu azjatyckiego pod koniec lat dziewięćdziesiątych, politycy i finansiści Korei Płd. niezgadzali się z proponowanymi rozwiązaniami, ale ujawnili to dopiero kilka lat później, gdyż w czasie kryzysu obawiali się nieuzyskania pożyczki od MFW oraz obniżenia oceny kredytowej ich kraju przez MFW (co doprowadziłoby do natychmiastowego odpływu kapitału spekulacyjnego oraz podwyższenia oprocentowania zaciągniętych kredytów zagranicznych). Dlatego też nie odważyli się oni skrytykować zbyt rygorystycznego ich zdaniem podejścia MFW. A Korea Płd. jest przecież krajem dużo silniejszym gospodarczo niż Polska czy Republika Czeska.

## II. Gospodarka

Rozdział ten poświęcony jest przemianom jakie przeobraziły polską gospodarkę i pozwoliły na przejście od systemu centralnego planowania do systemu wolno-rynkowego. Zmiany opisane zostały w porządku chronologicznym, gdyż wydaje się on być najbardziej logicznym oraz dającym najdokładniejszy, usystematyzowany obraz przemian jakie zaszły po 1989 roku. W pierwszej kolejności skupię się na opisaniu czegoś, co nazwałem „*wielkim otwarciem*”. Jest to ogromny, bardzo skondensowany proces otwarcia polskiego rynku i zniesienia większości barier dotyczących handlu i wymiany międzynarodowej z Polską. 1 stycznia 1990 roku – ta data jest dla mnie umownym początkiem – to wtedy wszedł w życie tzw. *plan Balcerowicza*. Pod koniec części poświęconej otwarciu rynku polskiego opisałem również zmiany w prawodawstwie, które przeprowadził polski rząd by umocnić wolny rynek i zliberalizować handel, zgodnie z zaleceniami OECD, MFW i Banku Światowego. Choć część tych zmian miała miejsce już w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, to były one logiczną kontynuacją przemian rozpoczętych w 1989 roku, dlatego też uznałem za logiczne umieszczenie ich właśnie w tym miejscu. W dalszej kolejności opisuję proces prywatyzacji – proces rozpoczęty praktycznie równocześnie z otwarciem rynku. Ostatnią część tego rozdziału poświęciłem na opis zmian prawnych i strukturalnych dotyczyły zachowania i zabezpieczenia warunków wolnej konkurencji na polskim rynku. Wszystkie opisane poniżej zmiany, analizowane są w kontekście dostosowań wprowadzanych przez polski rząd i administrację rządową, mających wzmocnić polską gospodarkę oraz zbliżyć polski porządek instytucjonalny do zalecanego przez organizacje międzynarodowe.

## ***Liberalizacja rynku***

O ile w procesie prywatyzacji, którą opisanow następnej części, główną rolę wśród organizacji międzynarodowych odgrywał Bank Światowy, o tyle przy liberalizacji rynku polskiego, proces ten trzeba wyraźnie podzielić. W pierwszej fazie, bezpośrednio po upadku komunizmu, główną rolę, doradcy, czasami narzucającego swoją wolę w bardzo silny sposób, odgrywał Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). W późniejszym okresie najważniejsza rola przypadła Unii Europejskiej oraz porozumieniom multi- i bilateralnym zawartym przez Polskę, z WTO oraz OECD. Dlaczego MFW, organizacja powołana do stabilizacji międzynarodowego systemu finansowego, odegrała tak ważną rolę w początkach polskiej transformacji? Wynika to po pierwsze z ideologii, jaka stoi za MFW, a mianowicie przeświadczenia, iż w globalizującym się świecie, gdzie związek pomiędzy polityką wewnętrzną a liberalizacją handlu międzynarodowego uległ wzmocnieniu, poszczególne kraje powinny zrobić wszystko, by wspierać system otwartego handlu i międzynarodowej konkurencji. Drugim, nie mniej ważnym powodem znacznego wpływu MFW na polską politykę, był wymóg zatwierdzania przez MFW kolejnych budżetów składanych przez ministrów finansów. Wymóg ten związany był z pożyczkami jakich udzielał Polsce MFW oraz z negocjacjami w sprawie umoženia części długów, odziedziczonych przez III RP w spadku po PRL. Reprezentując silne, skrajnie wręcz liberalne poglądy na temat kształtowania przez państwa ich polityki wewnętrznej, a jednocześnie mając instrumenty do wywierania skutecznej presji na kraje rozwijające się, takie jak Polska, MFW mógł decydować w znacznym stopniu o kształcie jaki przybrały polskie reformy. Decyzje te jednak są bardzo trudne do uchwycenia, jako że wyniki negocjacji pomiędzy MFW a Ministrami Finansów były podawane w formie skróconej, podsumowującej jedynie zatwierdzenie kolejnego budżetu oraz pożyczki, i jedynym wnioskiem jaki można z nich wysnuć, jest fakt kontynuowania przez Polskę reform zgodnie z ogólną linią MFW. W późniejszym okresie, starania Polski o wejście do struktur unijnych, zadecydowały o przyjęciu rozwiązań Unii Europejskiej dotyczących wielu polityk strukturalnych, w tym polityki konkurencji, regulacji dotyczących handlu oraz nadzoru rządowego i reguł tworzenia prawa.

Dlatego też, opisując liberalizację rynku w Polsce, starałem się uwzględnić z jednej strony wpływ MFW na proces „otwarcia” rynku, a z drugiej strony wpływ Unii Europejskiej na proces regulacji reform strukturalnych.

## **Wielkie otwarcie**

Za początek otwarcia polskiego rynku można uznać 1 stycznia 1990 roku, kiedy to zniesiono limity dotyczące wymiany handlowej, obniżono cła, zdewaluowano o 31% polską złotówkę (w celu zwiększenia konkurencyjności polskich eksporterów) i wprowadzono jej wymienialność (choć nadal w oparciu o sztywny kurs wymiany), uwolniono ponad 90% cen z równoczesnym obcięciem ponad połowy subsydiów, zniesiono anty-importowe i anty-eksportowe założenia w polskiej polityce, wprowadzono dodatnie stopy procentowe oraz zmniejszono deficyt budżetowy (z 7% deficytu w 1989 roku do 0.3% nadwyżki w roku 1990)<sup>11</sup>. Był to początek tzw. Planu Balcerowicza. W efekcie, już w pierwszym roku, polski eksport wzrósł o 34% do 11.4mild USD (w stosunku do 8.5 mld USD w roku poprzednim). Poprzez zamrożenie wzrostu płac zmniejszono inflację z 640% w skali rocznej do 250%. Rok później, 17 maja 1991 roku, ponownie zdewaluowano złotówkę o 14.4% w stosunku do dolara i wprowadzono ją do koszyka walut podlegających codziennym zmianom zgodnie z parytetami międzynarodowymi. W tym samym roku, 14 czerwca, wprowadzono nową ustawę o inwestycjach zagranicznych, znoszącą (w stosunku do wcześniejszej ustawy z 1988 roku) dużą część ograniczeń nałożonych na Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne (BIZ). Od tej pory, obcokrajowcy mogli być właścicielami nawet 100% udziałów w firmach operujących na rynku polskim. Równolegle, w kwietniu 1991 roku, MFW zatwierdził pakiet 2.5 mld USD mający pomóc Polsce w przeprowadzeniu reform ekonomicznych<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> *Social Costs of the Transition to Capitalism, Poland 1990-1991*, B.Milanovic, The World Bank Working Papers, Sierpień 1993, s. 1

<sup>12</sup> *IMF Package to Poland, Transition*, Vol. 2, No. 4, Bank Światowy 1991, s. 12

Choć lista wymienionych zmian jest krótka i okres który obejmuje to jedynie dwa lata, to jednak konsekwencje wprowadzonych na początku 1990 roku zmian były olbrzymie. W jednej chwili przeorientowano cel działalności spółek, które dotąd zajmowały się wypełnianiem centralnie ustalonych planów produkcyjnych, na w pełni rynkowy, obciążony ryzykiem konkurencji, nie tylko krajowej. Niezależnie od indywidualnej oceny, spółki te musiały zekonomizować swoją działalność i nastawić się na przynoszenie zysku lub też pogodzić się z bakrucstwem. Na temat skutków wprowadzenia każdego z poszczególnych wymienionych wyżej instrumentów – od wymienialności złotówki po uwolnienie cen i zniesienie subsydiów – można by napisać oddzielne prace, jednak nie jest to moim celem, tak więc ograniczę się tylko do ich wymienienia.

Początkowe przemiany, opisane powyżej, były w dużej mierze intuicyjne i ich kolejność była przypadkowa. Miały one na celu jak najszybsze, w ramach tzw. „terapii szokowej” przejście od komunizmu do kapitalizmu. W późniejszym okresie, od końca roku 1991, przemiany te zaczęły iść w bardziej szczegółowo określonym kierunku – przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej, a przez to stały się bardziej uporządkowane. Za najważniejsze zmiany instytucjonalne w ramach liberalizacji rynku i dostosowania Polski do struktur międzynarodowych można uznać przejście przez Polskę prawodawstwa w dziedzinach: transparentności, niedyskryminacji, unikania niepotrzebnych restrykcji prawnych w sferze handlu, harmonizacji – a więc używania międzynarodowych norm i standardów oraz aplikacji zasad wolnej konkurencji w perspektywie międzynarodowej (zmiany dotyczące ochrony konkurencji zostały opisane we wcześniejszym rozdziale i odnoszą się również do aspektów związanych z funkcjonowaniem firm zagranicznych na polskim rynku). Dostosowanie to przebiegało zgodnie z zaleceniami głównie trzech organizacji: Unii Europejskiej (początkowo oczywiście jako Wspólnot Europejskich), WTO (w pierwszej, do 1995 roku, fazie GATT) oraz OECD. W trakcie omawiania każdego z zakresów zmian instytucjonalnych, jeśli wpływ ten był znaczący lub też widoczny, starałem się zaznaczyć która z organizacji wywarła ten wpływ i w jaki sposób.

## **Liberalizacja handlu międzynarodowego**

Pierwszym etapem dostosowania Polski do struktur unijnych, było podpisanie w grudniu 1991 roku tzw. układów stowarzyszeniowych z Unią Europejską. Układy te weszły w życie w lutym 1994 roku i rozpoczynały szereg działań w zakresie tworzenia strefy wolnego handlu pomiędzy Polską a UE, promocję dialogu politycznego, współpracy ekonomicznej, przemysłowej i finansowej oraz harmonizacji prawodawstwa. Część dotycząca tworzenia strefy wolnego handlu weszła w życie już w marcu 1992 roku i przewidywała asymetryczne (szybsze ze strony UE niż ze strony polskiej) znoszenie barier handlowych. W szczególności, porozumienia te przewidywały:

- eliminację ceł i ograniczeń ilościowych na import produktów przemysłowych do 1 stycznia 1995 roku ze strony UE (z wyjątkiem importu węgla i stali, który miał być uwolniony 1 stycznia 1996 roku, oraz tekstyliów, w stosunku do których cła miały być zniesione od 1 stycznia 1997 roku, a ograniczenia ilościowe 1 stycznia 1998 roku). Ze strony polskiej liberalizacja handlu miała nastąpić 1 stycznia 1999 roku (z wyjątkiem handlu paliwami płynnymi, które miało być wolne od cła od 1 stycznia 2001 roku, oraz handlu używanymi samochodami i ciężarówkami starszymi niż 10 lat, oraz częściami tych samochodów, które miały być zliberalizowane od 1 stycznia 2002 roku)
- obniżenie ceł i wprowadzenie mniej restrykcyjnych kwot importowych dotyczących produktów rolnych
- zakaz wprowadzania nowych ceł i ograniczeń importowych. Wprowadzono również możliwość wprowadzania podobnych ograniczeń dla obu stron jako mechanizmu antydumpingowego, regulującego (krótkookresowo) politykę rolną lub bilans płatniczy oraz dla strony polskiej w celu ochrony rozwijających się gałęzi przemysłu, restrukturyzacji przemysłu lub rozwiązania ważnych problemów społecznych
- postępującą liberalizację handlu usługami

Porozumienia przewidywały również zaangażowanie obu stron w celu: umożliwienia przepływu siły roboczej, nadzoru publicznego, przestrzegania reguł uczciwej konkurencji oraz ochrony własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej. W kolejnych etapach dostosowania, po złożeniu przez Polskę formalnego wniosku o przystąpienie do UE w 1994 roku, polska strona od 1998 roku prowadziła wraz z UE proces negocjacyjny, mający dostosować strukturę prawną i instytucjonalną Polski do wymogów Unii (negocjacje toczono w 29 obszarach). Część z tych 29 obszarów miała znaczący i bezpośredni wpływ na regulacje dotyczące wolnego rynku, co opisałem w dalszej części tego rozdziału.

W rok po podpisaniu porozumienia z UE, Polska w grudniu 1992 roku podpisała również porozumienie z Europejską Strefą Wolnego Handlu EFTA, przewidujące stopniową redukcję barier w wymianie handlowej do 1 stycznia 1999 roku ze strony polskiej (poza handlem stałą, paliwami płynnymi i samochodami, który miał być zliberalizowany do 1 stycznia 2002 roku) oraz do 1 stycznia 1993 roku ze strony krajów EFTA (poza produktami chemicznymi ze strony Norwegii - do 1996 roku oraz tekstyliów i ubrań do roku 1997 ze strony Islandii). Z częścią krajów, będących członkami EFTA, Polska podpisała również porozumienia bilateralne dotyczące liberalizacji wymiany części produktów rolnych. Jednocześnie wspólnie z krajami Europy Środkowo – Wschodniej (Republiką Czeską, Republiką Słowacką i Węgrami) Polska utworzyła Środkowo Europejską Strefę Wolnego Handlu CEFTA. Celem porozumienia było stworzenie do 2001 roku, za pomocą umów dwustronnych, strefy wolnego handlu pomiędzy krajami członkowskimi. W późniejszym okresie do CEFTA włączyły się Słowenia (1997), Rumunia (1998) i Bułgaria (1999). Do 1 stycznia 1999 roku, zniesiono cła dotyczące handlu produktami przemysłowymi, z wyjątkiem ceł na samochody, które miały być zniesione od 2002 roku. Polska podpisała także dwustronne porozumienia z Estonią (listopad 1998), Łotwą (kwiecień 1997), Litwą (czerwiec 1996), Izraelem (lipiec 1997) oraz Turcją (październik 1999) dotyczące przeważnie znoszenia ceł i ograniczeń dotyczących handlu częścią produktów przemysłowych i rolnych<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> *Enhancing Market Openness through Regulatory Reform*, OECD Reviews on Regulatory Reforms, s. 8-9



Polska związana była również postanowieniami Rundy Urugwajskiej GATT (postanowienia multilateralne podpisane przez członków WTO), co doprowadziło do dalszego obniżenia ceł importowych oraz podniesienia liczby „związanych” ceł (tzn. takich, które nie mogły ulec zwiększeniu) z zera do 96% ogólnej liczby ceł. w tym samym czasie ponad 75% polskiej wymiany handlowej podlegało preferencyjnym porozumieniom. Od stycznia 1999 roku cła na produkty przemysłowe, poza nielicznymi wspomnianymi wcześniej wyjątkami, zostały całkowicie zniesione pomiędzy Polską a członkami UE, EFTA i CEFTA, zaś od 1 maja 2004 roku, Polska przyjęła unijne stawki celne na wszystkie produkty i usługi w stosunku do krajów trzecich niebędących członkami UE oraz zniosła całkowicie ostatnie z istniejących ograniczeń dotyczących wymiany produktów i usług w ramach UE. Postanowienie Rundy Urugwajskiej dotyczyły również liberalizacji przepływu usług, w tym głównie w sektorach telekomunikacyjnym, finansowym i informatycznym (ostatnie zobowiązania Polska podjęła w 1998 roku w ramach multilateralnych porozumień z członkami WTO). Wraz z liberalizacją przepływów kapitałowych (o czym w następnym rozdziale poświęconym zmianom instytucjonalnym na rynkach kapitałowych i finansowych w Polsce) będącego konsekwencją m.in. wstąpienia w 1996 roku Polski do OECD (Organizacji Współpracy i Rozwoju Gospodarczego) Polska stała się krajem nie tylko otwartym na bezpośrednie inwestycje zagraniczne w stopniu podobnym do innych krajów wysoko rozwiniętych, ale również krajem z jednym z najbardziej umiędzynarodowionych systemów bankowych i ubezpieczeniowych wśród krajów członkowskich OECD. W 1999 roku zagraniczni inwestorzy obecni w Polsce, zarówno w sektorze produkcyjnym jak i w sektorze usług, generowali w sumie 52% polskiego eksportu i 56% importu.

## Polityka nie-dyskryminacji

Podstawą polityki nie-dyskryminowania produktów, usług oraz przedsiębiorstw ze względu na miejsce ich pochodzenia jest zapis w konstytucji z 1997 roku, mówiący iż: „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym, bez względu na powód”<sup>14</sup>. Zasada ta została potwierdzona w prawie dotyczącym działalności gospodarczej z 1999 roku, które zastąpiło wcześniejszą ustawę o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz ustawę o przedsiębiorstwach z udziałem kapitału zagranicznego. Zgodnie z artykułem 6 tej ustawy, zagraniczne firmy, mające siedzibę w Polsce, są traktowane na takich samych zasadach, a więc mają te same prawa i obowiązki, jak firmy polskie. Prawa te dotyczą zarówno możliwości prowadzenia działalności gospodarczej (poza pewnymi wyjątkami takimi jak radio i telewizja – udział zagranicznych firm nie może przekroczyć 33% oraz transport powietrzny – 49%), udziału w przetargach publicznych oraz równych możliwości odwoływania się do sądów administracyjnych. Pierwotnie możliwości prowadzenia działalności przez firmy zagraniczne w Polsce wprowadziła wspomniana wcześniej ustawa z 14 czerwca 1991 roku, znosząca większość ograniczeń istniejących wcześniej. Dalsza liberalizacja działalności firm z kapitałem zagranicznym związana była z wymienionymi już porozumieniami w ramach WTO oraz wstąpieniem Polski do OECD. Jedyne ograniczenia, dyskryminujące tak osoby fizyczne jak i prawne z poza terenu Polski, występują w zakresie kupna i obrotu ziemią w Polsce. Ograniczenia te związane są ze znaczną różnicą cen ziemi w Polsce w stosunku do innych członków OECD i UE. Pomimo członkostwa Polski w Unii Europejskiej, nadal obowiązywać będzie ograniczenie kupna ziemi przez obcokrajowców, zarówno w celu uprawy jak i inwestycji. Jedyna możliwość zakupu ziemi przez obcokrajowca lub firmę zagraniczną (bez wymagania uzyskania zgody Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) istnieje w przypadku zakupu małej powierzchni (do 0.4 hektara) w terenie zabudowanym.

---

<sup>14</sup> Konstytucja RP, Art. 32, Ustęp 2

## **Transparentność**

Reguła przejrzystości procedur prawnych odnosi się do równego i powszechnego dostępu do informacji o regulacjach prawnych, otwartości procesu tworzenia prawa oraz możliwości właściwego i łatwego dostępu do procedur odwoławczych dotyczących implementacji i aplikacji istniejących reguł. Zgodnie z artykułem 62 ustawy o publikacji aktów normatywnych i innych aktów prawnych z 20 lipca 2000 roku, wszystkie nowe akty prawne są publikowane w Dzienniku Ustaw oraz w Monitorze Polskim. Dodatkowo od stycznia 2001 roku ministerstwa publikują na swoich stronach internetowych oficjalne dzienniki zawierające informacje o istniejących aktach prawnych szczególnie dotyczących firm zagranicznych, a parlament publikuje na swojej stronie internetowej nowe akty prawne oraz teksty ustaw będących przedmiotem debaty parlamentarnej. W celu ułatwienia działalności gospodarczej przedsiębiorstwom zagranicznym, powołano również Państwową Agencję Inwestycji Zagranicznych połączoną później z Państwową Agencją Informacyjną w Państwową Agencję Inwestycji i Informacji Zagranicznych PAIIZ, której celem jest pośredniczenie pomiędzy inwestorami zagranicznymi i polską administracją przy rozpoczynaniu działalności na terenie Polski.

Trochę inaczej wygląda otwartość procesu tworzenia prawa. W teorii, rząd jest zobowiązany do konsultacji projektów swoich ustaw z organizacjami pracodawców, organizacjami konsumenckimi oraz ciałami reprezentującymi różne grupy interesów (w sumie lista organizacji, z którymi rząd powinien konsultować swoje projekty obejmuje ponad 80 organizacji). Ustawa z 8 sierpnia 1996 roku o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów przewiduje również możliwość tworzenia przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją lub środowiskiem społecznym, komisji wspólnych składających się z przedstawicieli rządu oraz danej instytucji lub środowiska. Celem było wprowadzenie możliwości wypracowywania wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki rządu i danej instytucji. W praktyce, ze względu na liczbę przyjmowanych ustaw, szczególnie od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych, kiedy to ruszył proces dostosowywania polskiego prawa do prawodawstwa unijnego, największe znaczenie

(jako tak naprawdę jedynej liczącej się komisji wspólnej) miały obrady tzw. Komisji Trójstronnej. Komisja Trójstronna, która powstała w 1996 roku, stała się ciałem wypracowującym kompromis w sprawach ekonomiczno-społecznych, a jej członkami są przedstawiciele rządu, organizacji pracodawców oraz związków zawodowych.

Wyjątkiem w procesie zmiany prawa, są zmiany związane ze zmianą standardów i norm technicznych. Wynika to z porozumień pomiędzy Polską a WTO. Polski Komitet Normalizacyjny przesyła do Komitetu Barrier Technicznych WTO corocznie harmonogram pracy oraz proponowane zmiany. Dane te są również publikowane na stronie internetowej PKN. Dzięki temu, wszyscy zainteresowani, łącznie z firmami i organizacjami zagranicznymi, mogą wyrazić swoją opinię i komentarz, uczestnicząc tym samym w procesie legislacji.

Powszechność dostępu do informacji jest również zachowana na poziomie organizowania przetargów publicznych. Utworzony w styczniu 1995 roku Urząd Zamówień Publicznych ma w obowiązku publikację ogłoszeń o otwarciu przetargów publicznych, przygotowanie warunków i procedur przeprowadzania przetargu oraz nadzorowanie procesu przetargu. Przetargi te są nieograniczone (poza pewnymi, ściśle określonymi wyjątkami), tzn. że każda firma, bez względu na pochodzenie, może w nich brać udział, jeśli spełnia warunki przetargu.

## Unikanie nadmiernych restrykcji dotyczących handlu

Unikanie nadmiernych restrykcji dotyczących handlu, oznacza wybieranie, spośród możliwych dróg dojścia do celu, tych które są najmniej restrykcyjne w stosunku do handlu. Oznacza to m.in. iż w trakcie procesu legislacyjnego konieczne jest ocenienie wpływu, jakie każde z proponowanych rozwiązań, wywrze na handel, inwestycje oraz wymianę międzynarodową. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 roku, projekt nowej ustawy musi zawierać uzasadnienie propozycji, które wyjaśnia potrzebę wprowadzenia nowego prawa, opisuje obecną sytuację w regulowanym obszarze oraz opisuje przewidywane prawne, ekonomiczne, społeczne i finansowe skutki wprowadzenia ustawy. Dodatkowo minister w czasie przygotowywania projektu musi przeprowadzić tzw. konsultacje resortowe (choć nie ma już resortów, zazwa pozostała), w czasie których sprawdzana jest zgodność projektu ze zobowiązaniami wynikającymi z porozumień z WTO oraz z regułami UE. Projekt, który pociąga za sobą ograniczenia dotyczące handlu i wymiany zagranicznej, musi być skonsultowany z prezesem UOKiK. Od 2001 roku, ministrowie są zobowiązani do dołączania do projektu tzw. analizy wpływu regulacji (bazującego na tzw. OECD Best Practices). Analiza ta jest następnie sprawdzana przez Rządowe Centrum Legislacyjne pod kątem wpływu na budżet państwa, rynek pracy, sytuację i rozwój regionalny oraz konkurencyjność zewnętrzną i wewnętrzną gospodarki<sup>15</sup>. Analiza powinna także zawierać wstępną ocenę zgodności proponowanego prawa z prawem Unii Europejskiej. Procedura ta zwiększa również przejrzystość procesu legislacyjnego, jako że nakłada na rząd obowiązek publikowania projektu ustawy, uzasadnienia projektu oraz analizę wpływu danej regulacji. Proces wprowadzania wyżej wymienionych analiz był jak wspomniano efektem korzystania z doświadczenia i porad ekspertów OECD, o czym szerzej wspomniano w ostatniej części tego rozdziału, dotyczącej reformy centrum rządowego.

---

<sup>15</sup> *Rządowy System Decyzyjny w Polsce*, G.Rydlewski, ELIPSA, Warszawa 2002r., s. 144

W kontekście prowadzenia polityki sprzyjającej prowadzenia działalności gospodarczej, należy również wspomnieć o ustawie o prowadzeniu działalności gospodarczej z 1999 roku, która w znacznym stopniu dostosowała polskie prawodawstwo do zalecanego przez OECD i Unię Europejską. Zmniejszono m.in. z 30 do 8 liczbę obszarów, w których prowadzenie działalności wymaga posiadanie licencji wydawanej przez stosowny urząd. Dwanaście z licencji zastąpiono pozwoleniami, co zmniejszyło zakres urzędniczej dowolności – każde przedsiębiorstwo spełniające jasno określone kryteria uzyskuje pozwolenie automatycznie.

## **Polityka harmonizacji**

Stosowanie przez kraj standardów technicznych odbiegających od standardów międzynarodowych, jest interpretowane jako stosowanie poza-celnych barier handlowych. Na początku lat 90tych, Polska stosowała normy odbiegające całkowicie od standardów unijnych czy stosowanych w ramach WTO. Polityka harmonizacji polskich standardów ze standardami międzynarodowymi, przebiegała więc głównie w oparciu o dostosowywanie polskich norm do norm unijnych. Początkiem procesu standaryzacji było przyjęcie w 1993 roku ustawy o normalizacji. Utworzony został Polski Komitet Normalizacyjny (PKN), organ podległy Radzie Ministrów i odpowiedzialny za przeprowadzenie harmonizacji polskich norm do norm międzynarodowych (np. wynikających z porozumienia WTO dotyczącego technicznych ograniczeń handlowych) oraz norm regionalnych (takich jak normy UE). Pod koniec procesu dostosowania, w kwietniu 2001 roku, z 18 000 polskich norm ponad 75% było standardami europejskimi, a następne 10% było zgodnych ze standardami międzynarodowymi, nie-przyjętymi przez UE<sup>16</sup>. Równoległe, Polska zmniejszyła znacznie listę produktów wymagających certyfikatów (np. bezpieczeństwa), a także usunęła z tej listy produkty niewymagające certyfikatu na

---

<sup>16</sup> *Enhancing Market Openness through Regulatory Reform*, OECD Reviews on Regulatory Reforms, s. 19

terenie UE. Dzięki temu liczba produktów, które wymagały jakiegokolwiek certyfikatu, zmniejszyła się z 30% w roku 1997 do 10% w roku 2001.

## **Prywatyzacja**

Proces prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw w Polsce jest moim zdaniem jedną z największych zmian strukturalnych, jeśli nie największą, jaka miała miejsce po roku 1989. Z jednej strony był prowadzony przy pomocy ekspertów z Banku Światowego (którzy byli głównymi przedstawicielami organizacji międzynarodowych), pewnym wsparciu merytorycznym ze strony Międzynarodowego Funduszu Walutowego (który, szczególnie od połowy lat dziewięćdziesiątych wywierał coraz większy nacisk w swoich raportach na przyspieszenie procesu prywatyzacji) oraz dużym zaangażowaniu ekspertów niezależnych (w osobach: Jeffrey'a Sachs'a i David'a Lipton'a), z drugiej zaś, ze względu na niespotykaną wcześniej skalę, szybkość i precedentowość był procesem, w którego organizowaniu brakowało wiedzy co do metod, organizacji i skutków jakie miał za sobą pociągnąć. Prowadzony był metodą prób i błędów, innowacji, kontynuowanych, modyfikowanych lub zarzucanych po pojawieniu się pierwszych efektów. W początkowej fazie prywatyzacji, cele i motywacje reformatorów można zdefiniować następująco:

- i. przyspieszenie procesu przechodzenia od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki kapitalistycznej poprzez zwiększenie liczby kapitalistów – właścicieli chociażby części majątku pozostającego przez poprzednie 50 lat w rękach państwa

- ii. zwiększenie efektywności zarządzania firmami, zwiększenie wielkości i asortymentu produkcji (wraz z całkowitą zmianą tego asortymentu w dużej części przypadków) oraz zahamowanie procesu wzrostu bezrobocia – co było kluczowe, jeśli weźmiemy pod uwagę utratę przez Polskę rynków zbytu po załamaniu się gospodarek „bratnich krajów socjalistycznych” z ówczesnym ZSRR na czele, spadek produkcji w Polsce o 30% w samym tylko roku 1990, a bezrobocie wzrosło z 10 000 w roku 1989 do 640 000 w roku następnym)
- iii. dokapitalizowanie przedsiębiorstw i import (wraz z inwestycjami zagranicznymi) know-how do polskich firm, zapóźnionych technologicznie, organizacyjnie (i pod każdym innym względem) w stosunku do firm zachodnich, z którymi od 1989 przyszło im konkurować
- iv. zbudowanie struktury własności podobnej do tej, jaka istnieje w krajach uprzemysłowionych
- v. zatrzymanie procesu korupcji i „spontanicznej / dzikiej prywatyzacji” (co jest tak naprawdę eufemistycznym określeniem wobec nielegalnego przejmowania przedsiębiorstw przez zarządy niektórych spółek) która miała miejsce na początku lat 90-tych w Polsce<sup>17</sup>

Opisując proces prywatyzacji, uważam za niezbędne wyjście od stanu początkowego, zrobienie swego rodzaju „bilansu otwarcia”, by dać czytelnikowi obraz skali problemów z jakimi musiały się zmierzyć pierwsze nie-komunistyczne rządy, oraz by lepiej pokazać jak znaczna była skala zmian strukturalnych i instytucjonalnych w tym zakresie. Uważam bowiem, choć może to brzmieć jak truizm, iż bez procesu prywatyzacji, nie byłyby możliwe żadne z pozostałych zmian instytucjonalnych jakie miały miejsce w latach dziewięćdziesiątych. Niemożliwe byłoby powstanie i rozwój wolnego rynku, którego opis można znaleźć w kolejnej części tego rozdziału. Następnie opiszę sam proces prywatyzacji, tzn. sposób w jaki został on przeprowadzony oraz wpływ jaki wywarły na niego organizacje międzynarodowe, głównie Bank Światowy – jako najważniejszy doradca i kredytodawca procesu.

---

<sup>17</sup> *The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies*, J. Nellis, Bank Światowy 2002r., s. 10-11



Ponieważ główne zmiany w gospodarce, w odniesieniu do prywatyzacji (wyłączając sektor finansowy i bankowy – który został opisany w dalszych częściach tego rozdziału), miały miejsce w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, mój opis będzie dotyczył tego właśnie okresu. Późniejsze zmiany były dokończeniem i kontynuacją wcześniejszych procesów (wyłączając wcześniej wspomniany sektor finansowy, oraz niektóre gałęzie przemysłu, takie jak górnictwo czy też transport kolejowy, których restrukturyzacja nie została dokończona do dnia dzisiejszego i dlatego wciąż nie można poważnie mówić nawet o planach prywatyzacyjnych.

### **Proces prywatyzacji od roku 1989**

Według oficjalnych wyliczeń ówczesnego Ministerstwa Przekształceń własnościowych w roku 1990 (Ministerstwo zostało utworzone również w roku 1990) w Polsce funkcjonowało około 8400 dużych i średnich państwowych przedsiębiorstw, które wytwarzały w sumie 70%-80% PKB. Skala i liczba przedsiębiorstw była głównym problemem przy rozpoczynaniu prywatyzacji. Dużo prostsza sytuacja (ze względu na skalę zatrudnienia oraz wielkość produkcji) miała miejsce w sektorze małych przedsiębiorstw – do końca 1992 roku, prywatyzacja małych firm była niemal ukończona i około 82% (194 000) z istniejących w roku 1989 firm przeszło w prywatne ręce. Większość tych przedsiębiorstw działała w sektorze handlu detalicznego i usług i została przeważnie oddana lub odsprzedana poprzednim pracownikom znacznie poniżej swojej wartości rynkowej. Celem tej „małej prywatyzacji” nie było jednak uzyskanie przez państwo przychodu lecz polepszenie jakości i zwiększenie ilości wytwarzanych i sprzedawanych dóbr i usług, a także zwiększenie zatrudnienia. Proces ten był w znacznym stopniu prowadzony przez organy samorządu terytorialnego i przebiegał w dwóch etapach: w pierwszej fazie nastąpiła komunalizacja przedsiębiorstw, a następnie przedsiębiorstwa te

sprywatyzowano. Ze względu na efekt końcowy, prywatyzacja małych przedsiębiorstw jest powszechnie uznawana za wielki sukces polskich przemian<sup>18</sup>. Całkiem inaczej wyglądała sytuacja w przypadku prywatyzacji dużych i średnich przedsiębiorstw. Głównym problemem była tutaj decyzja o sposobie prywatyzacji oraz stopniu w jakim związki zawodowe (a więc głównie Solidarność, która w owym czasie odgrywała ogromną rolę, nie tylko w zakładach pracy ale również w parlamencie) miały wpływać na samą prywatyzację. Z wielkim trudem, po ponad 20 posiedzeniach parlamentu, 13 lipca 1990 roku uchwalono prawo prywatyzacyjne. Prawo to stało w sprzeczności z zaleceniami ekspertów Banku Światowego i zostało przez nich źle przyjęte. Powodem był zapis mówiący, iż na prywatyzację danego przedsiębiorstwa zgodę musieli wyrazić: założyciel (przeważnie Ministerstwo Skarbu), zarząd firmy oraz pracownicy. Zdaniem Banku, miało to prowadzić do znacznego opóźnienia całego procesu, gdyż jak wynikało z doświadczeń innych krajów przeprowadzających prywatyzację (Wielka Brytania, Meksyk i kraje Ameryki Łacińskiej) pracownicy, którym dano udziały w firmie i część uprawnień zarządu, byli bardziej zainteresowani podwyżką swoich płac i zachowaniem stanowisk, niż restrukturyzacją firmy i zwiększeniem jej konkurencyjności<sup>19</sup>. Dlatego też Bank Światowy opowiadał się raczej za centralnie sterowanym procesem prywatyzacji, z początkowym wzmocnieniem rządowego nadzoru nad przedsiębiorstwami. Mimo tych zastrzeżeń, rząd i parlament przyjęły odmienne stanowisko. Przyczyny takiej decyzji były trzy: po pierwsze, argumentowano, że jeśli efektywny nadzór i kierowanie centralne nad firmami byłoby możliwe, to gospodarka centralnie sterowana nie załamałaby się. Po drugie, uważano, że pracownicy są bardziej zmotywowani niż biurokraci do zapewnienia efektywnego kierowania firmą przez zarząd. Po trzecie wreszcie, duża rolę odgrywała tu intuicyjna niechęć i nieufność reformatorów do centralnej administracji i biurokracji, będąca konsekwencją ich wcześniejszych doświadczeń, oraz dług jaki ich zdaniem winni byli Solidarności za

---

<sup>18</sup> *The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A retrospective Analysis*, J. Nellis, Center for Global Development, Washington D.C. 2002, s. 8

<sup>19</sup> Pogląd ten został zaprezentowany w popularnym i bardzo wpływowym w owym czasie raporcie Banku Światowego: *Issues in the Introduction of Market Forces in Eastern European Socialist Economies*, M. Hinds, World Bank Paper IDP-0057, Kwiecień 1990

jej wkład w walkę o wolną Polskę. Summa summarum, mimo sprzeciwu Banku, prywatyzacja rozpoczęła się w kształcie przyjętym przez polski parlament.

Zgodnie z ustawą, pracownicy i zarząd mogli dobrowolnie występować do Ministra Przekształceń Własnościowych z wnioskiem o prywatyzację przedsiębiorstwa. Minister, mógł samodzielnie wystawić firmę na sprzedaż, bez zgody pracowników i zarządu, jednak zachowali oni prawo do odwołania się od tej decyzji do komisji parlamentarnej, której decyzja była ostateczna. Takie przypadki były jednak niezwykle rzadkie, gdyż jak przyznawali prywatnie urzędnicy ministerstwa, prywatyzowane miałybyć tylko przedsiębiorstwa dobrowolnie przystępujące do procesu prywatyzacji. Bardzo ważnym okazał się artykuł 37 ustawy, pozwalający na prywatyzację firmy przez jej likwidację. Umożliwiał on firmie, bez wchodzenia w procedurę sądową, sprzedaż lub wynajem swoich aktywów (przeważnie pracownikom lub zarządowi), wchodzenie w spółki typu joint venture lub połączenie się z inną firmą. W praktyce, „prywatyzacja przez likwidację” stała się najbardziej popularną metodą zmian własnościowych w odniesieniu do małych przedsiębiorstw.

Cztery miesiące przed wprowadzeniem ustawy prywatyzacyjnej, w marcu 1990 roku, Ministerstwo Finansów zaproponowało utworzenie około 20 państwowych holdingów, które miałyby być zarządzane w oparciu o czysto komercyjne kryteria przez doświadczoną (a więc głównie zachodnią) kadrę zarządczą. Pod koniec roku 1990 pojawił się pomysł wprowadzenia kuponów prywatyzacyjnych (była to idea wymyślona w Polsce, zanim zastosowano ją na szeroką skalę w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w szczególności w Czechach, Estonii i Słowacji). Miały one umożliwić nabycie bezgotówkowe części własności w państwowych przedsiębiorstwach przez szeroką część społeczeństwa, która nie posiadała zasobów kapitałowych pozwalających na taki zakup.

Z powodu małej liczby firm wyrażających chęć bycia sprywatyzowanymi oraz powolności całego procesu, za namową doradców Banku Światowego, podzielono w latach 1991-1992 państwowe przedsiębiorstwa na dziewięć sektorów oraz zaproponowano, w lipcu 1991 roku, stworzenie tzw. Programu Powszechnej Prywatyzacji (PPP), który był połączeniem wspomnianej wcześniej próby wprowadzenia efektywnego zarządu ze schematem rozdawania udziałów w postaci kuponów. Program Powszechnej Prywatyzacji opierał się na przekształceniu 512 dużych i średnich państwowych przedsiębiorstw (które łącznie wytwarzały ok. 25% produkcji przemysłowej i zatrudniały 15% pracowników<sup>20</sup>) w spółki skarbu państwa, a następnie w przekazaniu 6 miesięcy później 60% udziałów w tych spółkach do 15 Narodowych Funduszy Inwestycyjnych (33% udziałów w danej spółce miałyby być zarządzane przez jeden, konkretny NFI, a kolejne 27% miało być rozdzielone wśród pozostałych funduszy). Pracownicy firm, mieli otrzymać (za darmo) 10% akcji przedsiębiorstwa, a pozostałe 30% miało pozostać w rękach państwa. 27 milionów dorosłych obywateli III RP, miało, poprzez udziały (sprzedawane za symboliczną opłatą) w każdym z piętnastu NFI miał stać się współwłaścicielem majątku narodowego. Menedżerowie, zarządzający funduszami, mieli oprócz normalnej pensji, mieli otrzymać część sumy, uzyskanej z prywatyzacji przedsiębiorstwa, co miało ich zachęcić do efektywnego zarządzania (prowadzącego do zwiększenia wartości firmy) oraz do sprawnego przeprowadzenia procesu prywatyzacji.

Choć początkowo panowała zgoda co do przeprowadzenia PPP zgodnie z zaleceniami ekspertów Banku Światowego, szybko pojawiły się wątpliwości i obawy związane z całym procesem, wśród polityków – dotyczące wyboru firm zarządzających, wśród pracowników – dotyczące zachowania miejsc pracy, wśród społeczeństwa – co do realnej wartości udziałów w NFI. Ustawa o Programie Powszechnej Prywatyzacji została uchwalona dopiero w kwietniu 1993 roku, a cały system ruszył dopiero pod koniec 1995 roku (status funduszy i ich rad nadzorczych zostały zatwierdzone przez Ministra Przekształceń Własnościowych dopiero w marcu 1994 roku, a proces końcowej selekcji przedsiębiorstw przez szefów funduszy został zakończony 18 lipca 1995 roku), a Narodowe Fundusze Inwestycyjne zaczęły

---

<sup>20</sup> *Transition*, Vol.2, No. 7, Bank Światowy, July-August 1991, s. 8

aktywnie działać dopiero od połowy 1997 roku (wtedy akcje NFI zostały wpuszczone do obrotu publicznego na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych). Oznaczało to więc około sześciu lat opóźnienia w stosunku do zakładanego w połowie 1991 roku planu, co spotkało się z wieloma krytycznymi uwagami ekspertów Banku Światowego. Ocenia się, że w ciągu pierwszych trzech lat przemian, około 28% z początkowych 8 400 średnich i dużych przedsiębiorstw zostało sprywatyzowanych. Sektor prywatny pod koniec 1993 roku zatrudniał ponad 60% siły roboczej i wytwarzał ponad 50% PKB<sup>21</sup>. Pod koniec 1995 roku prawie 50% (4 200) państwowych przedsiębiorstw zostało sprywatyzowanych<sup>22</sup>.

### **Wynik procesu prywatyzacji w Polsce oraz udział Banku Światowego w tym procesie**

W debacie o procesie prywatyzacji w Polsce, jedna rzecz jest bezdyskusyjna i nie budzi kontrowersji u żadnej ze stron – prywatyzacja małych przedsiębiorstw, zakończona w praktyce pod koniec 1992 roku, okazała się niewątpliwym sukcesem. Najlepszym zaś podsumowaniem wyniku procesu prywatyzacji 8 400 średnich i dużych przedsiębiorstw, który rozpoczął się w 1990 roku, jest zbiorczy raport, pokazujący stan na koniec 1996 roku (późniejsze opracowania odnoszą się jedynie do liczby przedsiębiorstw sprywatyzowanych, nie uwzględniając liczby poszczególnych przedsiębiorstw będących w trakcie procesu prywatyzacji, bankructwa, likwidacji itp).

---

<sup>21</sup> *Transition*, Bank Światowy, Vol. No. Grudzień 1993r., s. 3

<sup>22</sup> *The Capital Structure of Listed Companies in Poland*, IMF Working Paper, IMF 1997, s. 6

<b>Liczba i sposób prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw w grudniu 1996 roku</b>		
<b>Państwowe firmy 31.12.1990r.</b>	<b>8,441</b>	<b>KOMENTARZ</b>
Przekształcone w Spółki Skarbu Państwa (100% właściciel - Skarb Państwa)	1,227	183 sprywatyzowane, 512 zarządzane przez NFI
Z powyższych, uznane za "strategicznie ważne ze względu na interes państwa"	160	Wstrzymane od prywatyzacji
Zlikwidowane zgodnie z Prawem Prywatyzacyjnym z 1990r. (sprzedaż aktywów)	1,247	26 wciąż w trakcie procesu
Zlikwidowane zgodnie z prawem dotyczącym przedsiębiorstw państwowych	1,464	494 procesy ukończone, 441 w stanie bankructwa
Rozwiązane lub zlikwidowane zgodnie z Prawem Bankructwa	662	304 w trakcie procesu
Przejęte przez Agencję Własności Rolnej	1,654	Brak danych dotyczących dokładnej liczby firm sprzedanych lub oddanych w zarząd na zasadzie kontraktów menedżerskich
Przekazane lokalnym samorządom	263	Brak danych
<b>Całkowita liczba przedsiębiorstw, które podlegały procesowi zmiany własności</b>	<b>5,592</b>	
<b>Z powyższych, których prywatyzacja została ukończona</b>	<b>1,898</b>	

Tabela 1. Liczba i sposób prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw na koniec grudnia 1996 roku, opracowanie własne na podstawie *Numbers & Methods of Polish SOE's Privatized as of December 1996*, The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies, Centre for Global Development, Washington D.C., Bank Światowy 2002r., s. 15

Mówiąc o procesie prywatyzacji, nie można zapomnieć o fakcie, iż był to proces, na który wpływ, jak wspomniałem we wstępie, miały trzy główne grupy graczy – polscy politycy (rząd i parlament), związki zawodowe oraz eksperci Banku Światowego. Ponieważ rola polskiej strony została dość dobrze opisana w polskiej prasie oraz publikacjach dotyczących procesu przemian, chciałbym poświęcić trochę więcej uwagi na rolę ostatniej grupy w procesie prywatyzacji.

Bank Światowy od początku bardzo aktywnie zaangażował się w merytoryczną i finansową pomoc polskiemu rządowi w przeprowadzeniu prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw. Już w roku 1990 vice-prezydent Banku Światowego, Moeen Qureshi, zaproponował założenie międzynarodowego funduszu, który miał wspierać proces przyspieszania prywatyzacji. W funduszu miały uczestniczyć Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Wspólnoty Europejskie i Bank Światowy. Jednocześnie Bank wysłał do Polskę grupę ekspertów, którzy mieli pomóc w analizie i diagnozie optymalnych metod prywatyzacji. Tylko w pierwszych dwu latach bank sfinansował częściowo lub w całości przeprowadzenie 34 analiz sektorowych<sup>23</sup>. Jednocześnie Bank monitorował jakość i efektywność zarządzania w państwowych przedsiębiorstwach w badaniach powtarzanych co dwa lata (pierwsze przeprowadzone w połowie 1990 roku). W 1991 roku, Bank przyznał Polsce ponad 100 mln USD pożyczki na modernizację ok. 2 400 spółdzielni i przedsiębiorstw rolniczych, oraz ponad 280 mln USD pożyczki na wsparcie procesu restrukturyzacji i prywatyzacji ok 6 000 średnich i dużych państwowych przedsiębiorstw. Kolejną pożyczkę na kwotę 900 mln USD Bank zatwierdził w sierpniu 1993 roku. Połowa tej kwoty miała być przeznaczona na restrukturyzację polskich firm prowadzącą do ich prywatyzacji (głównie 2000 firm ciężkiego przemysłu), a kolejne 300 mln USD skierowane było na rozwój infrastruktury w sektorze rolnictwa, co miało pomóc przy restrukturyzacji i prywatyzacji firm wytwarzających produkty rolnicze (ponad 85% tych firm było własnością państwa). W sumie, do końca 1995 roku, Bank Światowy pożyczył Polsce prawie 4mld USD, z czego znaczna część przeznaczona była na restrukturyzację przedsiębiorstw i wspieranie procesu prywatyzacji<sup>24</sup>. Znamienne

---

<sup>23</sup> *Transition*, Bank Światowy, Vol. 3, No. 2, Luty 1992, s. 10

<sup>24</sup> *Transition*, Bank Światowy, Vol. , No. , Sierpień 1995r., s. 21

jest, iż Bank, często niezgadając się z postanowieniami i kierunkiem prywatyzacji, nie zaprzestawał finansować i wspierać merytorycznie polskich starań w zwiększeniu efektywności i szybkości procesu przekształceń własnościowych. Dlatego też zapewne, to właśnie Bank Światowy wywarł największy z wszystkich organizacji międzynarodowych wpływ na kształt tego procesu.

### **Polityka Konkurencji<sup>25</sup>**

Mówiąc o polityce zabezpieczającej wolną konkurencję, należy wspomnieć o podstawach prawnych jakie istniały przed 1989 rokiem w polskim prawie. Należały do nich przedwojenne akty prawne, które choć nie były stosowane w czasie PRLu, to nigdy nie zostały formalnie uchylone. Podstawą był tu Kodeks Handlowy z 1936 roku, zmieniony w czasie reform przeprowadzonych w latach 80tych ubiegłego wieku. Polska posiadała również prawo o nieuczciwej konkurencji z 1926 roku oraz prawo przeciwko kartelom z roku 1933. Akty te, jak wspominałem, nie były czynnie stosowane i wykorzystywane po 1945 roku, jednak w III Rzeczpospolitej stały się, ze względu na swoją uniwersalność i fleksybilność, podstawą nowych aktów prawnych. Szczególnie należy tutaj podkreślić rolę Kodeksu Handlowego z 1936 roku. Na początku lat 80tych zliberalizowano w Polsce (za przykładem Jugosławii) prawo regulujące działanie przedsiębiorstw, umożliwiając pewną decentralizację podejmowania decyzji w przedsiębiorstwach państwowych, kontraktowanie cen pomiędzy firmami niezależnie od cen ustalanych centralnie, zakładanie filii. Formalnie, firmy państwowe przestały być odpowiedzialne za zobowiązania państwa, a państwo przestało być odpowiedzialne za zobowiązania przedsiębiorstw. Rozluźniono również warunki działania i zakładania prywatnych przedsiębiorstw, w tym również spółek z udziałem kapitału zagranicznego, szczególnie w małych i średnich przedsiębiorstwach działających w turystyce, handlu wewnętrznym i rzemieślnictwie.

---

<sup>25</sup> Na podstawie *The Role of Competition Policy in Regulatory Reform, OECD Review of Regulatory Reform in Poland*, OECD 2002. Raport ten przygotowany został w oparciu o wskazane w tekście



Kolejnym krokiem, zbliżającym Polskę do krajów o gospodarce wolnorynkowej, było prawo o kontrolowaniu praktyk monopolistycznych przyjęte w 1987 roku (Ustawa o zwalczaniu praktyk monopolistycznych w gospodarce narodowej z 29 stycznia 1987 roku). W sferze deklaracji i artykułów prawnych jakie zawierało, było podobne do standardowego prawa anty-trustowego w krajach kapitalistycznych. Zabraniało tworzenia karteli, wykorzystywania pozycji monopolisty do podnoszenia cen (np. poprzez obniżanie produkcji) itp. jednak główną słabością wprowadzonych zmian, były liczne wyjątki jakie wprowadzały poszczególne ustawy, a także mały stopień egzekwowania tego prawa.

Po upadku systemu komunistycznego, Polska stała się pierwszym krajem Europy Środkowo-Wschodniej, który przyjął prawo dotyczące konkurencji i ustanowił urząd mający stać na jego straży<sup>26</sup>. Ustawa z 1990 roku (Ustawa o zwalczaniu praktyk monopolistycznych i ochronie interesów konsumenta z 24 lutego 1990 roku, nazywana dalej Ustawą z 1990 roku) była zgodna z europejskimi standardami dotyczącymi konkurencji, jednak zawierała również elementy mające pomóc w ustanowieniu wolnego rynku i zmianie struktury ekonomicznej gospodarki. Przykładem takiego specyficznego, bardziej restrykcyjnego niż w innych europejskich krajach elementu, było adresowanie postanowień ustawy do wszystkich firm mających udział w rynku większy niż 30% (a więc niekoniecznie będących monopolistami) oraz obowiązek rejestracji przez odpowiedni urząd firm mających udział w danym rynku większy niż 80% (a także możliwość kontrolowania przez owy urząd cen takiego monopolisty).

---

ustawy oraz korespondencję pomiędzy Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów a Sekretariatem OECD z 2001 roku.

<sup>26</sup> The Role of Competition Policy in Regulatory Reform, OECD Review of Regulatory Reform in Poland, OECD, July 2002, s. 9

Ustawa z 1990 roku ustanawiała również Urząd Antymonopolowy, mający stać na jej straży i czuwać nad jej przestrzeganiem. W przeciwieństwie do innych krajów regionu, gdzie podobne urzędy zostały wydzielone z byłych biur kontroli cen w urzędach planowania centralnego, polski Urząd Antymonopolowy powstał z przekształcenia jednostki ministerstwa finansów, zajmującej się prawem antymonopolowym. Od początku swojego istnienia, Urząd był niezależną jednostką, której prezes był mianowany przez Premiera i uczestniczył w pracach rządu (niebędąc jego członkiem) dotyczących polityki ekonomicznej. Od postanowień Urzędu można się było odwołać do niezależnego Sądu Antymonopolowego. Podstawowe cele działalności Urzędu obejmowały jego uczestniczenie i wydawanie opinii w procesach demonopolizacji przemysłu, zmian strukturalnych, kontroli naturalnych monopolii, liberalizacji handlu, inwestycji i prywatyzacji. W październiku 1996 roku Urząd ten został wyposażony w narzędzia ochrony konsumentów i został przekształcony w Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej UOKiK)<sup>27</sup>.

Istotny wpływ na obecny kształt UOKiK, miał pod koniec lat dziewięćdziesiątych proces dostosowywania polskiego prawa do prawodawstwa Unii Europejskiej i przyjmowanie *aquis communautaire*. Prawo, zwiększające uprawnienia Urzędu, szczególnie w dziedzinie przejęć i fuzji, a jednocześnie dostosowujące je do wymogów UE (zgodnie z zaleceniami zawartymi w raporcie Komisji Europejskiej z Listopada 2000 roku), weszło w życie 1 kwietnia 2001 roku (jest to Ustawa o Ochronie Konkurencji i Konsumentów z 15 grudnia 2000 roku, nazywana dalej Ustawą z 2001 roku). Na kształt ustawy największy wpływ miały zalecenia Komisji Europejskiej oraz w mniejszym stopniu kształt prawa zalecany przez OECD. Ustawa ta, którą omówię bardziej szczegółowo poniżej, reguluje przede wszystkim:

- poziome i pionowe porozumienia pomiędzy firmami,
- przejęcia i fuzje,
- pomoc państwa,
- nieuczciwą konkurencję,
- ochronę konsumentów,
- wykorzystywanie dominującej roli na rynku przez przedsiębiorstwo.

---

<sup>27</sup> Tamże, s. 9

## **Początkowa działalność Urzędu Antymonopolowego**

Zapoczątkowana w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych demonopolizacja przemysłu, liberalizacja handlu oraz rozpoczęcie prywatyzacji, sprawiły, iż Urząd Antymonopolowy (dalej UA) działał bardzo aktywnie. W latach 1991-1995 wydał ponad 1500 opinii dotyczących prywatyzowanych przedsiębiorstw. Mimo, iż opinie UA nie były wiążące, miały one znaczący wpływ w większości spraw na wynik podejmowanych decyzji. Była to konsekwencja prawa, przysługującego UA, do podzielenia przedsiębiorstwa, które trwale wykorzystywało swoją dominującą pozycję do łamania ustawy. W przeciwieństwie do Urzędu Antymonopolowego, jego sukcesor, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w długofalowej perspektywie będzie się zajmował głównie opiniowaniem planowanych na polskim rynku przejęć i połączeń pomiędzy firmami, a nie samym procesem prywatyzacji, który powoli dobiega końca. Narzędzia, w które został wyposażony, mające umożliwić mu tę działalność, wynikają, jak już wspomniałem wcześniej, z przyjętego prawodawstwa, będącego pochodną prawodawstwa Unii Europejskiej.

Zanim przejdę do szczegółowego omówienia zmian, jakie wprowadziła ustawa z 2001 roku, chciałbym wymienić zmiany, jakie w warstwie instytucjonalnej, na polu polepszania warunków wolnej konkurencji, zaszły w III RP. Zmiany strukturalne, jakie miały miejsce w latach 90tych, doprowadziły m.in. do:

- eliminacji państwowych monopoli w dziedzinie handlu oraz usunięcia prawnych ograniczeń podejmowania działalności gospodarczej;
- obalenia monopolu państwa w handlu paliwami, alkoholem, lekarstwami, węglem i stalą;
- obalenia monopolu państwa w bankowości, ubezpieczeniach, radiu, prasie i telewizji;
- demonopolizacji sektorów gospodarki, chronionych wcześniej przed konkurencją, takich jak produkcja stali, wydobywanie węgla, transport, produkcja urządzeń rolniczych, przemysłowych i budowlanych itp.;
- obaleniu monopolu państwa w handlu zagranicznym

- usunięciu barier prawnych zabraniających wcześniej działalności w takich sektorach jak: sektor energetyczny, transport kolejowy, telekomunikacja, media i usługi pocztowe i spedycyjne;
- rozwoju sektora bankowego i finansowego, w którym główne udziały (o czym w następnym rozdziale) posiada kapitał zagraniczny;
- przyjęcia prawa dotyczącego nieuczciwej konkurencji, ochrony własności intelektualnej i ochrony konsumentów.

Trzeba jednocześnie zaznaczyć, iż obalenie monopolu państwa w dużej części w/w dziedzin, nie było jednoznaczne z obaleniem monopolu przedsiębiorstw będących wcześniej w rękach państwa i działających w tych sektorach. Przykładem może tu być sektor paliwowy, telekomunikacyjny, transport kolejowy i sektor usług pocztowych.

### **Kształt UOKiK i wpływ organizacji międzynarodowych na tworzenie się prawa**

Jak wspominałem wcześniej, największy wpływ na kształtowanie prawa dotyczącego ochrony konkurencji na rynku polskim, miało prawodawstwo Unii Europejskiej. Dokładnie rzecz ujmując, w prawie polskim (Ustawa z 2001 roku) bardzo dokładnie podąża się za literą prawa zawartą w Traktatach Rzymskich, a później w Traktacie Amsterdamskim, dlatego też w poniższej części dotyczącej polityki konkurencji odnośli się będę do prawodawstwa UE, chyba że inna organizacja międzynarodowa wpłynęła znacząco na jakąś część danego prawa. Wymieniona wcześniej ustawa, reguluje dozwolone i zabronione porozumienia (poziome i pionowe) pomiędzy firmami, przejęcia i fuzje, a także wykorzystywanie dominującej pozycji na rynku, zgodnie ze standardami unijnymi. Dotyczy to również zakazu subsydiowania przez państwo podmiotów funkcjonujących na rynku oraz innych ukrytych subwencji w postaci np. ulg podatkowych lub też regionów (Specjalne Strefy Ekonomiczne – SSE), w których panowałyby korzystniejsze niż na pozostałej części rynku warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Aby dać lepszy obraz kształtu, jaki w wyniku sugestii (i dostosowywania się przez Polskę do tych sugestii) zawartych w kolejnych

raportach Komisji Europejskiej, jaki przyjęło polskie prawo dotyczące ochrony konkurencji, opiszę w skrócie dziedziny regulowane przez to prawo.

### **Porozumienia poziome i pionowe pomiędzy firmami**

Zakazane są przez ustawę porozumienia, które ograniczałyby konkurencję na danym rynku. Rodzaje zabronionych porozumień obejmują: ustalanie cen i warunków sprzedaży pomiędzy producentami, limitowanie skali produkcji lub technologii, podział rynku pomiędzy konkurentów, dyskryminację, wspólny bojkot innych producentów. Podobne określenie niedozwolonych porozumień możemy znaleźć w artykule 81 Traktatu Amsterdamskiego. Lista ta nie jest jednak wyłączna, co oznacza, iż może być rozciągnięta na porozumienia nie zawarte w niej. Podobnie do prawa unijnego, ustalone są też tzw. *de minimis*, czyli warunki, które wyłączają firmę spod kurateli UOKiK i w/w prawodawstwa. Porozumienia poziome są dozwolone pomiędzy firmami, których łączny udział w rynku nie przekracza 5%, a porozumienia pionowe pomiędzy firmami z łącznym udziałem mniejszym niż 10%. Zachowano również możliwość ustalania przez Radę Ministrów szczególnych „grupowych” wyjątków dla porozumień, a decyzje te są podejmowane zgodnie z standardów Komisji Europejskiej (KE)<sup>28</sup>. Takie „grupowe” wyłączenia (a więc dotyczące jakiejś części rynku, a nie konkretnej firmy) mogą być dozwolone, jeśli dotyczą produkcji, dystrybucji, postępu technologicznego lub ekonomicznego, zapewniają kupującym sprawiedliwą (co jest tutaj podobnie jak w prawie unijnym kategorią uznaniową) część płynących z porozumienia zysków, oraz nie nakładają niepotrzebnych ograniczeń na rynek i nie umożliwiają stronom wyeliminowania konkurencji ze znaczącej części rynku. Dodatkowo UOKiK może również podjąć decyzję wyłączającą konkretne porozumienie, a w wyniku dostosowania prawa polskiego do wymogów KE, firmy mogą zwrócić się do UOKiK o wydanie takiej decyzji przed zawarciem porozumienia, a nie tak jak do roku 2001 tylko po zawarciu go (a więc *ex post*).

---

<sup>28</sup> Tamże, s. 14

## **Wykorzystywanie dominującej pozycji**

Prawo dotyczące ochrony konkurencji, zostało tworzone w oparciu o istniejące wcześniej precedensy i podejście UE. Poziom krytyczny udział w rynku, powyżej którego firma zostaje uznana za posiadającą dominującą pozycję został ustalony na niezmiennym od 1990 roku (a więc od ustawy ustanawiającej Urząd Antymonopolowy) poziomie 40%. Głównym celem polskiego prawa w tej dziedzinie (co zostało sformułowane przez Polskę niezależnie od organizacji międzynarodowych w 1990 roku i powtórzone w ustawie z 2001 roku) jest niedopuszczenie do „zapobiegania przez firmy rozwoju warunków potrzebnych do powstania lub rozwoju konkurencji”. Jednocześnie, w celu dostosowania polskiego prawa do prawa unijnego, usunięto z ustawy z 2001 roku (obecny we wcześniejszej ustawie) zapis o możliwości stosowania przez UOKiK lub Radę Ministrów grupowych lub indywidualnych wyjątków.

## **Połączenia i fuzje**

Wszystkie duże przejęcia i fuzje zgodnie z ustawą z 2001 roku muszą być zatwierdzone przez UOKiK. Zanim nastąpi wynikająca z połączenia lub fuzji koncentracja wspólnych zasobów, Urząd musi stwierdzić, iż nie doprowadzi to do stworzenia lub wzmocnienia dominującej pozycji jednej lub obu firm. W przypadku stwierdzenia potencjalnego powstania lub wzmocnienia dominującej pozycji na rynku jednej lub obu firm, Urząd może narzucić warunki fuzji, włączając w to nakaz podziału przejmowanych aktywów, porzucenie przejęcia kontroli nad innymi podmiotami lub też obowiązkowe licencjonowanie pewnych części swojej działalności. Decyzja, zatwierdzająca połączenie lub fuzję i wynikającą z tego faktu koncentrację zasobów, wygasa w ciągu trzech lat od jej wydania, jeśli koncentracja nie zostanie ukończona. Reguła ta ma na celu upewnienie się, że połączenie lub fuzja następuje w tych samych warunkach rynkowych, w których została wydana decyzja. W praktyce, Urząd akceptował jednak większość przejęć. Wynika to z furtki, jaką polski ustawodawca zostawił UOKiK – przy podejmowaniu decyzji może on brać

pod uwagę względy polityki ekonomicznej państwa. Precyzując – jeśli przejęcie doprowadzi zdaniem Urzędu do rozwoju ekonomicznego, technologicznego, albo też może w inny sposób wpłynąć pozytywnie na gospodarkę narodową, UOKiK może zatwierdzić takie przejęcie, mimo iż wzmacnia ono lub tworzy pozycję dominującą owej firmy. Jako że w praktyce, większość przejęć związanych było z prywatyzacją lub też inwestycjami zagranicznego kapitału, prawdopodobieństwo takiego pozytywnego wpływu było duże.

Drugim, bardzo ważnym w skutkach „specyficznym” dla Polski, nie wymaganym przez UE wymogiem dotyczącym przejęć i fuzji, jest objęcie kontrolą i obowiązek zawiadomienia UOKiK o tych przejęciach i fuzjach, które prowadzą do:

- przejęcia nieformalnej kontroli nad drugim przedsiębiorstwem
- przejęcia 25% lub więcej akcji firmy z prawem głosu
- wprowadzania swojego przedstawiciela do Zarządu
- wykonywania praw związanych z posiadaniem danych akcji

Spod obowiązku powiadamiania UOKiK wyjęte są przypadki przejmowania akcji lub udziałów jako zabezpieczenia należności, przejmowania w celu odsprzedaży (przez instytucje finansowe, tak długo jak nie są wykonywane prawa głosu), lub też przy przejmowaniu akcji przedsiębiorstwa kontrolowanego przez tą samą grupę kapitałową. Celem wprowadzenia takich rozwiązań była prawdopodobnie chęć zbierania przez UOKiK informacji dotyczących inwestycji i zmian na rynku<sup>29</sup>.

Wymienione przeze mnie powyżej reguły dotyczące połączeń i przejęć, dotyczą tych przypadków, w których na firmach ciąży obowiązek wcześniejszego powiadomienia UOKiK o planowanym połączeniu. Obowiązek taki nałożony został na firmy, których łączny przychód roczny przekracza 50 mln Euro. Firmy, których przychód z działalności na terenie Polski w przeciągu ostatnich dwu lat nie przekroczył rocznie 10 mln Euro, wyjęte są natomiast z obowiązku notyfikacji zupełnie.

---

<sup>29</sup> *The Role of Competition Policy in Regulatory Reform*, OECD 2002r., s. 18

Ostatnią rzeczą, o której warto wspomnieć przy okazji prawa regulującego przejęcia i fuzje, są obowiązki jakie posiadają niektórzy regulatorzy w danych sektorach do nadzoru zachodzących tam fuzji i przejęć. Komisja Nadzoru Bankowego musi zatwierdzić nabycie udziałów w banku, dzięki któremu łączny posiadany przez inwestora udział przekroczy jeden z siedmiu limitów pomiędzy 10% a 75%. Minister Finansów posiada podobne uprawnienia przy przejęciach w rynku ubezpieczeń przekraczających jeden z trzech limitów pomiędzy 25% a 75%. Posiada on dodatkowo prawo odmówienia zgody na przejęcia ze względu na „zagrożenie ważnych interesów państwa”. Podobnie na rynku spółek akcyjnych Giełdowa Komisja Papierów Wartościowych wyraża zgodę na nabycie udziałów w spółce, dzięki którym przekroczony zostanie łączny udział na poziomie 25%, 33% i 50%. Może ona odmówić zgody na przejęcie jeśli wiązałoby się ono z pogwałceniem prawa (np. antymonopolowego) lub też powodowało zagrożenie dla ważnego interesu państwa lub gospodarki narodowej. Pewne ograniczenia (wprowadzone przez stronę polską, niezależnie od wymogów UE i innych organizacji międzynarodowych), istnieją również w sektorze funduszy emerytalnych i inwestycyjnych.

### **Subsydia państwowe**

Na polu subsydiów państwowych, Polska musiała przyjąć rozwiązania prawne tożsame ze stosowanymi na terenie Unii Europejskiej. Prawo to weszło w życie w dniu 1 stycznia 2001 roku. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami, niedozwolona jest pomoc państwa, która naruszałaby zasady konkurencji na rynku. Dozwolona jest pomoc państwa w przypadkach, gdy negatywne efekty ograniczające konkurencję są ograniczone w czasie lub też pomoc państwa jest częścią polityki regionalnej lub programu restrukturyzacji (np. w sektorze górnictwa). Od 1998 roku, kiedy to decyzją Rządu dziedzina subsydiów państwowych została wyjęta z zakresu uprawnień Ministerstwa Gospodarki, UOKiK zgodnie z regułami jakie stosuje Komisja Europejska, zajmuje się wydawaniem decyzji w sprawie subsydiów państwowych.



W czerwcu 2001 roku (Ustawa z 30 czerwca 2000 roku), w celu uporządkowania reguł dotyczących przetargów publicznych oraz (zgodnie z wymogami UE) wyeliminowania narodowych preferencji przy rozstrzyganiu przetargów i zapewnienia równego dostępu dla dla firm unijnych (od 31 stycznia 2004 roku), utworzono Urząd Zamówień Publicznych. Zgodnie z prawem dotyczącym zamówień publicznych, jego wymogom podlegają kontrakty przekraczające 3000 Euro, a uproszczone procedury mogą być stosowane jeśli wartość kontraktu nie przekracza 30000 Euro. Ogłoszenie przetargu i jego wyniki muszą być publikowane, uczestnicy przetargu muszą być traktowani równo, a zakres przetargu i warunki konkursu muszą być zdefiniowane jasno i obiektywnie i nie mogą naruszać warunków wolnej konkurencji. Składane oferty, które naruszają warunki uczciwej konkurencji są odrzucane, a niewiarygodni uczestnicy są wyłączeni z przetargu<sup>30</sup>.

### **Nieuczciwa konkurencja**

Prawo dotyczące nieuczciwej konkurencji, podobnie jak prawo o ochronie konkurencji, bazuje na konstytucyjnym prawie do wolności gospodarczej. Za nieuczciwe, uznaje się te działania przedsiębiorstwa, które naruszają interesy innej firmy lub konsumenta. Precyzując, chodzi tutaj o działania zmierzające do wprowadzenia w błąd co do cech lub pochodzenia produktu, złamania tajemnicy handlowej, czy też namawiania do złamania kontraktu. Zgodnie z poprawką z 2000 roku, dostosowującą warunki konkurencji do standardów unijnych, legalna jest w Polsce reklama porównawcza. Prawo dotyczące nieuczciwej konkurencji umożliwia przedsiębiorstwom wnoszenie pozwów cywilnych w stosunku do innych podmiotów gospodarczych. Umożliwiono także narodowym i regionalnym organizacjom biznesowym i konsumenckim, przewodniczącemu UOKiK oraz działaczom samorządowym włączenie się w proces ochrony przed nieuczciwą konkurencją przez możliwość uczestniczenia w prywatnych sprawach sądowych. Sam Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów może wnosić „z urzędu” sprawy przeciwko przedsiębiorstwom na podstawie informacji z biur regionalnych lub Państwowej

---

<sup>30</sup> *Tamże*, s. 20

Inspekcji Handlu oraz indywidualnych skarg. UOKiK może zwrócić się do sądu o nakazanie jednej ze stron umieszczenia sprostowania w mediach lub przekazanie pieniędzy na „cele społeczne”<sup>31</sup>.

## **Polityka konkurencji – podsumowanie**

Podsumowując, polityka konkurencji oraz wprowadzanie jej w życie, leżą w gestii i obowiązkach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który został utworzony w 1996 roku na miejsce Urzędu Antymonopolowego. Urząd ten, jest należy do centralnej administracji rządowej i jest niezależnym (w znaczeniu – nie będącym częścią żadnego z ministerstw i niepodległym Radzie Ministrów) organem. Prezydent UOKiK jest wybierany na pięcioletnią kadencję przez Prezesa Rady Ministrów, z rekomendacji Prezydenta RP. Od 1990 roku Urząd ten miał czterech prezesów. Premier może wskazywać Prezesowi UOKiK ogólne kierunki działania, jednak nie może oddziaływać w indywidualnych przypadkach. Praktyka pokazała, że Urząd ten cieszył się dużą niezależnością, a podejmowane przez niego decyzje, np. w sprawie TP S.A. były sprzeczne z interesami politycznymi gabinetu sprawującego władzę. UOKiK podpisał kilka porozumień z siostrzanymi instytucjami w innych krajach: we Francji w 1994 roku, w Rosji w 1994 roku, na Litwie w 1996 roku i na Ukrainie w 1997 roku. Porozumienia te miały na celu umożliwienie dwustronnej wymiany informacji oraz konsultacji i porad w poszczególnych sprawach rozpatrywanych przez UOKiK.

Kolejnym organem nadzorującym prawo dotyczące konkurencji jest Sąd Antymonopolowy. Sąd ten w praktyce działa w oparciu o idee i zasady zawarte w decyzjach Komisji Europejskiej. Sędziowie Sądu Antymonopolowego są cywilnymi ekspertami prawa z przynajmniej 10 letnim doświadczeniem w prawie handlowym (obecnie jest trzech sędziów SA). Zakres kompetencji Sądu Antymonopolowego obejmuje m.in. regulacje sektorowe dotyczące energetyki, telekomunikacji oraz transportu kolejowego. Niektóre z decyzji Sądu, jak np. dotycząca opłat za energię, w

---

<sup>31</sup> *Tamże*, s. 20-21

której SA stwierdził, iż jeśli koszt wytworzenia i przesłania energii uzasadnia wzrost cen, względy służyć jako powód do obniżania tych cen, miały duże znaczenie w polityce sektorowej państwa.

Prawo polskie dotyczące ochrony konkurencji i konsumentów, opiera się w znacznej części na prawodawstwie Unii Europejskiej, co jest oczywiście związane z akcesem Polski do struktur unijnych. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sąd Antymonopolowy od końca lat dziewięćdziesiątych działają zgodnie z duchem i literą prawa unijnego, w oparciu o konkretne decyzje wydane przez Komisję Europejską i zgodnie z jej procedurami. Pełna zgodność polskiego prawa w zakresie ochrony konkurencji i konsumentów z *acquis communautaire* została osiągnięta wraz z wejściem w życie 1 kwietnia 2001 roku ustawy z 15 grudnia 2000 roku. Można więc stwierdzić, iż polityka zmiany instytucjonalne i strukturalne w polityce konkurencji były w głównej mierze skoncentrowane na dostosowaniu polskiego prawa do prawa panującego w UE i że to właśnie ta organizacja wywarła największy wpływ na kształt jaki one przyjęły.

## ***Rynek kapitałowy i finansowy***

Rynki kapitałowy i finansowy są tą sferą rzeczywistości gospodarczej, która po roku 1989 nie tyle przeszła głębokie zmiany strukturalne (choć te też oczywiście, szczególnie w sektorze bankowym, miały miejsce), ale w której dopiero w latach dziewięćdziesiątych, a właściwie w drugiej połowie ostatniej dekady dwudziestego wieku, zaczęto tworzyć rozwiązania instytucjonalne mające pomóc w stworzeniu obu tych rynków. Tworzenie się i modyfikowanie rynków kapitałowych i finansowego w Polsce było sprawą skomplikowaną, gdyż nie miały szansy wyewoluować i umocnić się naturalne instytucje tej fazy kapitalizmu. W gospodarkach krajów zachodnich lub też ogólnie rzecz biorąc gospodarkach krajów rozwiniętych, które przeszły przez wszystkie fazy rozwoju ekonomicznego od feudalizmu, przez wczesny kapitalizm, rewolucję przemysłową, aż do fazy postindustrialnej, system bankowy rozijał się przez dziesięciolecia, a w niektórych przypadkach przez stulecia, a dopiero potem powstały rynki kapitałowe. W Polsce, po krótkim okresie „wakacji”, burzliwych z powodu przemian jakie zachodziły we wszystkich sferach życia gospodarczego i społecznego na początku lat 90tych, zaczęto formować rynki kapitałowy i finansowy. Sytuację pogarszał fakt, iż jak przyznał Minister Finansów, M. Olex, goszczący w 1990 roku na seminarium w London School of Economics *Polska nie miała planu, instrukcji (blueprint) co do tego jak system finansowy powinien wyglądać*. Nie był on też przekonany czy taki plan Polska powinna mieć<sup>32</sup>. Przekształcanie rynku bankowego, a także tworzenie rynku kapitałowego i finansowego, przebiegały w trzech wymiarach: dostosowywania polskich instytucji do wymogów Unii Europejskiej, zaleceń MFW oraz dostosowywania polskiego systemu do zaleceń międzynarodowych organizacji finansowych i bankowych takich jak: Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych (International Organization of Securities Commissions – IOSC), Międzynarodowe Stowarzyszenie Nadzoru Ubezpieczeń (International Association of Insurance Supervisors – IAIS) oraz zasad prowadzenia tzw. dobrej polityki finansowej i bankowej takich jak:

---

<sup>32</sup> *The Capital Structure of Listed Companies in Poland*, Q.Hussain, E.Nivorozhkin, IMF Working Paper 1997, s. 4

Główne Zasady Nadzoru Efektywnej Bankowości Bazel'a (Basel Core Principles for Effective Banking Supervision) i Główne Zasady Systemowo Ważnych Systemów Płatności (Core Principles for Systemically Important Payment Systems)<sup>33</sup>. Tworzenie się rynków kapitałowego i finansowego, poprzedził proces restrukturyzacji i przemian własnościowych w sektorze bankowym. Dopiero po kilku latach od rozpoczęcia tych przemian, zaczęto tworzyć rynki kapitałowy i finansowy. Dlatego też koniecznym wydaje mi się opisanie prywatyzacji polskich banków, zanim przejdę do części poświęconej tworzeniu tych rynków, zgodnie z zasadami stosowanymi na międzynarodowych rynkach kapitałowych i finansowych<sup>34</sup>.

## **System bankowy**

Przed rokiem 1989 polski system bankowy był zdominowany przez Narodowy Bank Polski (NBP) oraz cztery państwowe banki wyspecjalizowane w handlu zagranicznym, obrocie walutami i depozytach walutowych, rolnictwie, oszczędnościach osób fizycznych i prawnych oraz bankowości hipotecznej. W Polsce istniały również 1 663 małe, spółdzielcze banki, połączone z bankiem zajmującym się obsługą rolnictwa. W 1989 roku 400 oddziałów lokalnych NBP zostało przekształconych w 9 regionalnych spółek skarbu państwa. Narodowy Bank Polski miał być odtąd (jako jedyny) niezależnym bankiem sprawującym funkcję banku centralnego (choć nie zostało to wtedy jeszcze tak nazwane) oraz nadzorującym cały system bankowy<sup>35</sup>.

Wraz z uchwaleniem w 1990 roku ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw, rozpoczął się również proces przekształceń własnościowych polskiego systemu bankowego. Proces ten był przeprowadzany, w przeciwieństwie do prywatyzacji przedsiębiorstw i innych zmian strukturalnych, bardzo ostrożnie. Wprowadzono wprawdzie bardzo liberalne prawo dotyczące wydawania licencji potrzebnych do założenia banku, co doprowadziło do utworzenia ok. 80 banków w ciągu pierwszych dwu lat, jednak

---

<sup>33</sup> *Republic of Poland: Financial System Stability Assessment*, IMF czerwiec 2001, s. 8

<sup>34</sup> *Tamże*, s. 22-30

<sup>35</sup> *Republic of Poland: Selected Issues*, IMF Kwiecień 1999, s. 53

licencje te były wydawane początkowo tylko polskim bankom, tak by w nierozwiniętym jeszcze systemie, wykorzystać przewagę komparatywną lokalnych banków (dotyczącą względnej znajomości rynku i oceny ryzyka kredytowego) i niedopuszczyć do szybkiego odpłynięcia kapitału lub też załamania się całego systemu i bankructwa banków (w przypadku gdyby na zupełnie nowy, niestandardowy – bo będący w okresie przemian – rynek weszły banki zagraniczne). Wszystkie banki były spółkami akcyjnymi.

W roku 1990 bankom zagranicznym zezwolono jedynie na zakup mniejszościowych udziałów w byłych państwowych bankach. Trzy lata później, w 1993 roku, weszła w życie ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków, która znacznie przyspieszyła proces prywatyzacji. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, polski rząd preferował konsorcja i grupy inwestorów nad pojedynczymi inwestorami strategicznymi. Powodem była chęć zapobieżenia sytuacji, w której powstałaby grupa właścicieli (pojedynczych inwestorów strategicznych), którzy mogli by nie mieć odpowiedniej zachęty lub możliwości do przeprowadzenia odpowiedniej restrukturyzacji tych banków. Nie było również możliwe bezpośrednie wejście na rynek polski poprzez stworzenie oddziału banku zagranicznego. Część zagranicznych banków zdecydowała się na wejście na rynek poprzez otwarcie lokalnej filii, będącej częścią korporacji. Wymienione tu rozwiązania prawne, miały ochronić lokalny rynek przed bezpośrednią konkurencją ze strony banków zagranicznych oraz pomóc im w dostosowaniu się do nowych warunków. W następnej fazie, banki zagraniczne zwiększyły swoje udziały, przez zakup udziałów oferowanych przez skarbu państwa w ofercie publicznej lub kupno akcji oferowanych na giełdzie. Ocenia się, iż przychód państwa z prywatyzacji banków, jest równy zaangażowaniu budżetu jakie pociągnęła za sobą restrukturyzacja sektora bankowego.

Zmiany jakie nastąpiły w strukturze własnościowej sektora bankowego, doprowadziły do ogromnego spadku roli skarbu państwa jako właściciela. Aktywa banków, których własnością jest skarbu państwa, spadły z 80% w roku 1993 (i 100% w roku 1989) do 37% w marcu 2000 roku. Liczba banków z większościovym udziałem kapitału zagranicznego wzrosła z 7 w roku 1993 do 45 w roku 2000, a liczba banków spółdzielczych zmniejszyła się o połowę (do 757 w roku 2000).

Należy jednocześnie pamiętać, iż nadal jeszcze największy bank polski, Bank PKO-BP (który był bankiem oszczędnościowym przed 1989 rokiem) oraz bank BGŻ są nadal w rękach skarbu państwa. Ponieważ, tak jak wspomniałem wcześniej, nie był przygotowany żaden zewnętrzny *blueprint* przemian własnościowych w sektorze bankowym, zmiany te zostały dokonane zgodnie z wyczuciem polskich ekspertów i to oni mieli największy, jeśli nie jedyny wpływ na zmiany strukturalne w tej części rynku finansowego. Podobnego zdania są eksperci MFW, którzy jasno stwierdzili, iż zmiany strukturalne w zakresie regulacji i nadzoru bankowego były przeprowadzone w Polsce w oparciu o zasady i cele wyznaczone przez polskich decydentów<sup>36</sup>.

## **Tworzenie się rynku kapitałowego i finansowego**

Przemiany w strukturze własności polskich banków, opisane we wcześniejszej części tego rozdziału, stworzyły podstawę do utworzenia rynków kapitałowego i finansowego. Rynki te stworzono w oparciu o kluczowe zasady i standardy (wymienione we wstępie do tego rozdziału) stosowane na rynkach finansowych. Można więc powiedzieć, iż na proces przemian w zakresie tworzenia się tych rynków wpłynęły, oprócz MFW, międzynarodowe organizacje i stowarzyszenia zrzeszające i reprezentujące banki i organizacje finansowe. Był to więc proces narzucania rozwiązań przez *szantaż* oraz *nie wprost*. W przeciwieństwie do np. procesu dostosowawczego do struktur UE, gdzie jasno określono, jak i kiedy Polska ma dostosować swoje rozwiązania instytucjonalne, w przypadku tworzenia rynków kapitałowych i finansowego, autorom polskich reform zależało na jak największym uwiarygodnieniu polskiego rynku dla zagranicznych inwestorów i organizacji finansowych, co było równoznaczne z jak najwierniejszą implementacją międzynarodowych standardów. Ze względu na specyfikę rynków finansowych, są dwie możliwe drogi opisanie zmian jakie zaszły na tym polu: pierwsza z nich, polega na szczegółowym opisanie, jakie zmiany prawne wprowadzono w jakim okresie (np. kiedy podniesiono stopy redyskontowe a kiedy lombardowe). Druga z dróg, którą

---

<sup>36</sup> *Republic of Poland: Financial...*, IMF czerwiec 2001r., str 28

uważam za dającą jaśniejszy, bo trochę ogólniejszy obraz, jest przedstawienie instytucji finansowych jakie zostały utworzone po 1989 roku oraz podstaw prawnych według których one działają. Obraz, który przedstawiłem jest wystarczająco szczegółowy, by przedstawić rolę i działania poszczególnych instytucji, a z drugiej strony daje obraz głównych, kluczowych graczy na rynku finansowym.

### **Podstawy prawne**

Podstawą prawną działania polskiego sektora bankowego są: uchwalone w 2001 roku prawo bankowe (wcześniej ustawa z 1997 roku), ustawa o Narodowym Banku Polskim (1997), ustawa o rachunkowości wraz z późniejszymi poprawkami (1994), ustawa o obligacjach hipotecznych i bankach hipotecznych (1997) oraz ustawa z 2000 roku o współpracy banków i stowarzyszeniach banków. Pierwsza z wymienionych ustaw reguluje warunki zakładania i organizacji banku (a więc wydawania i odbierania licencji) oraz jego oddziałów, kont i gwarancji bankowych, praw i obowiązków banku, bankowych zabezpieczeń oraz warunków likwidacji i bankructwa banku. Zgodnie z prawem bankowym, banki składają Komisji Nadzoru Bankowego codzienne, dziesięciodniowe, miesięczne i kwartalne raporty. Banki są również zobligowane do składania corocznie raportów z przeprowadzanego niezależnie audytu wraz z opinią audytora. Zgodnie z prawem, raport ten musi być również upubliczniony. Niezależnie od raportów wymienionych wcześniej, banki muszą dodatkowo składać raport zgodny z Międzynarodowymi Standardami Księgowymi.



## **Nadzór nad systemem bankowym - Komisja Nadzoru Bankowego i Generalny Inspektorat Bankowy**

Nadzór nad systemem bankowym sprawuje Komisja Nadzoru Bankowego (KNB) utworzona w 1997 roku na podstawie ustawy o NBP. Celem działania Komisji jest zapewnienie bezpieczeństwa funduszy trzymanych na kontach bankowych oraz nadzór zgodności działań banków z poszczególnymi ustawami dotyczącymi sektora bankowego. Szefem Komisji jest prezes NBP, a w zasiadają w niej również Minister Finansów, przedstawiciel Prezydenta RP oraz Ministerstwa Finansów, przewodniczący zarządu Funduszu Gwarancji Bankowych, przewodnicząc Giełdowej Komisji Papierów Wartościowych oraz przewodniczący Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego. Ciałem wykonawczym KNB jest Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, którego prezes jest powoływany przez prezesa NBP. GINB jest ciałem niezależnym statutowo od Banku Centralnego.

## **Narodowy Bank Polski**

Szczególną rolę przyznano Narodowemu Bankowi Polskiemu. Zgodnie z Ustawą o NBP z 29 sierpnia 1997 roku, NBP został ustanowiony bankiem centralnym. Głównym celem działania NBP jest zapewnienie stabilności cen, a więc zapobieganie inflacji. Obowiązki Banku oraz narzędzia polityki monetarnej jakimi dysponuje zostały również zdefiniowane w w/w ustawie. Zgodnie z prawem, NBP może regulować poziom obowiązkowych rezerw (utrzymywanych przez banki komercyjne w NBP), emitować własne papiery wartościowe oraz ustalać stopę lombardową i redyskontową. Przewodniczący NBP jest wybierany na sześcioletnią kadencję (może maksymalnie sprawować następujące po sobie kadencje) przez Sejm na wniosek Prezydenta RP. Jest on jednocześnie przewodniczącym Rady Polityki Pieniężnej (składającej się z 9 wybieranych na sześcioletnią kadencję członków, wybieranych w równych proporcjach przez Sejm, Senat i Prezydenta RP), której zadaniem jest ustalanie polityki monetarnej. Sposób działania NBP jest uznawany za zgodny ze standardami przejrzystości Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Członkowie

NBP, podobnie jak członkowie KNB podlegają ustawie o Służbie Cywilnej, co ma zwiększyć ich niezależność i niezawisłość.

### **Fundusz Gwarancji Bankowych**

Fundusz Gwarancji Bankowych został założony w 1994 roku i jest nadzorowany przez Ministra Finansów. Jego celem było działanie jakiegoś funduszu depozytów gwarancyjnych oraz pomoc przy restrukturyzacji i rehabilitacji banków. FGB gwarantuje wypłatę depozytów (w razie niewypłacalności banku) do kwoty maksymalnej przewidzianej w prawie (100% wypłaty depozytu mniejszego niż 1000 Euro i kolejne, mniejsze części procentowe wyższych depozytów). Wielkości depozytów gwarantowanych, podobnie jak wielkość obowiązkowych rezerw jest ustalana corocznie. Rezerwy te mogą być inwestowane tylko i wyłącznie w papiery wartościowe emitowane przez NBP lub też deponowane na koncie banku centralnego. Od 2001 roku, wszystkie banki łącznie z NBP (wcześniej NBP nie było do tego zobligowane) wpłacają obowiązkowe depozyty do Funduszu na tych samych warunkach. Rada Nadzorcza Funduszu składa się z 4 osób wybieranych przez prezesa NBP (w tym prezes rady nadzorczej), 3 wybieranych przez Ministra Finansów i 3 wybieranych przez Polskie Stowarzyszenie Bankowe.

## **Obrót Papierami Wartościowymi**

Podstawą prawną obrotu papierami wartościowymi jest prawo o obrocie publicznym papierami wartościowymi z 1997 roku oraz ustawa o funduszach inwestycyjnych z tego samego roku. W pierwszej z wymienionych ustaw, zdefiniowano cele działania i obowiązki Komisji Papierów Wartościowych i Giełd. Podstawowym miejscem wymiany papierów akcji, obligacji i innych papierów wartościowych jest Warszawska Giełda Papierów Wartościowych, założona w 1991 roku (w tym roku, pierwszy raz od 1939 roku wznowiono w Polsce obrót papierami wartościowymi – początkowo tylko pięciu spółek). WGPW jest spółką akcyjną, której właścicielem w 98% procentach jest skarb państwa, a pozostałą część posiadają brokerzy. Choć WGPW jest jedynym miejscem obrotu papierów wartościowych w Polsce, to giełda do dnia dzisiejszego nie nabrała popularności, liczba spółek obecnych na niej stanowi promil liczby wszystkich przedsiębiorstw w Polsce, a ich kapitalizacja jest znikoma. Dodatkowo, WGPW jest bardzo skoncentrowana – największych 10 spółek to w sumie ponad 2/3 kapitalizacji giełdy, a obrót nimi odpowiada za prawie połowę łącznego obrotu giełdy. Ciekawostką jest uregulowanie walnych zgromadzeń akcjonariuszy, które wciąż opiera się na kodeksie handlowym z 1934 roku. Stanowi ono m.in. iż informacja o walnym zgromadzeniu akcjonariuszy musi być umieszczona przez spółkę w dwu największych dziennikach krajowych, jednak, w przeciwieństwie do wielu krajów zachodnich, nie istnieje obowiązek listownego powiadomienia akcjonariuszy o walnym zgromadzeniu, tak jak nie istnieje możliwość głosowania „pocztowego” (trzeba więc stawić się osobiście). Wynika to m.in. z faktu, iż nikt w Polsce – żadna z instytucji czy też pojedynczych spółek – nie posiada rejestru wszystkich akcjonariuszy.

Jak wspomniano wcześniej, prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (PW) zdefiniowało cele działania i obowiązki Komisji Papierów Wartościowych i Giełd. Do obowiązków KPWiG należą: nadzór nad przestrzeganiem zasad uczciwej konkurencji i handlu w publicznym obrocie PW, zapewnienie powszechnego i równego dostępu do informacji, bronienie interesów inwestorów oraz proponowanie aktów prawnych związanych z obrotem PW. Działalność KPWiG jest nadzorowana

przez Premiera. Komisja ustala również minimalne standardy (otrzymania lub utraty licencji) dla domów brokerskich, pojedynczych brokerów oraz doradców inwestycyjnych, a także dopuszczenia PW do publicznego obrotu. Komisja posiada daleko posunięte uprawnienia dotyczące dostępu do informacji poufnych, prowadzenia inspekcji oraz podejmowania akcji „naprawczych” i stosowania kar dla spółek i osób łamiących prawo obrotu PW. W związku z tym, wszyscy członkowie Komisji, a także osoby uczestniczące w posiedzeniach Komisji są zobowiązane do zachowania tajemnicy zawodowej. Polski rynek obrotu papierami wartościowymi nie posiada i nie wykorzystuje w związku z tym organizacji samoregulujących. Wynika to z charakteru jaki miało powstanie WGPW i całego rynku kapitałowego. Równocześnie z powstawaniem rynku i instytucji rynku kapitałowego, tworzone były instytucje regulujące. Jak wspomniano WGPW należy w 98% do skarbu państwa, a Narodowy Depozyt Papierów Wartościowych należy w całości do skarbu państwa, NBP i WGPW. W przeciwieństwie więc do rozwiniętych rynków, które powstawały, często przed powstaniem instytucji regulujących, w oparciu o działania podmiotów prywatnych, polski rynek kapitałowy i finansowy powstawał z inicjatywy państwa, czego konsekwencją jest jego struktura, inna niż w krajach rozwiniętych.

### **Sektor ubezpieczeniowy**

Podstawą prawną działalności polskiego sektora ubezpieczeń od początku lat dziewięćdziesiątych było prawo o ubezpieczeniach z 1990 roku (wraz z późniejszymi poprawkami) oraz wymieniona już wcześniej ustawa o rachunkowości z września 1994 roku. Ostatnią z ustaw jest prawo z 2002 roku, dotyczące prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i dostosowujące prawodawstwo polskie do unijnej trzeciej dyrektywy dotyczącej ubezpieczeń. Nadzór nad systemem ubezpieczeniowym sprawuje Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, wspomagany przez Ministra Finansów, który posiada uprawnienia do wydawania licencji oraz zgody na połączenie firm ubezpieczeniowych lub zmianę struktury własności. System nadzoru ubezpieczeń jest zgodny z prawodawstwem UE oraz praktykami zalecanymi przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Nadzoru Ubezpieczeń IAIS (International

Association of Insurance Supervisors). Podobnie jak WGPW i sektor bankowy, sektor ubezpieczeniowy w Polsce jest bardzo silnie skoncentrowany. Największe trzy firmy zajmujące się ubezpieczeniami na życie posiadają 80% rynku, podczas gdy największe trzy firmy zajmujące się ubezpieczeniami innymi niż ubezpieczenia na życie posiadają 75% rynku.

## **Rynek finansowy – podsumowanie**

Nie jest łatwą rzeczą podsumować zmiany jakie zaszły na rynku finansowym – po pierwsze wcześniej nie było takiego rynku, więc trudno mówić tu o zmianach, a można mówić raczej o tworzeniu się tego rynku. Eksperti zagraniczni, głównie Międzynarodowego Funduszu Walutowego, gdyż to oni przeprowadzali najbardziej zagregowane analizy polskiego rynku finansowego i kapitałowego zgodnie oceniają polską reformę strukturalną jaką przeprowadzono w sektorze bankowym oraz stworzenie instytucji rynku finansowego – zakończyła się ona ich zdaniem niewątpliwym sukcesem. Mimo, iż przy przeprowadzaniu restrukturyzacji i prywatyzacji banków nie było właściwie żadnych wskazówek ani modelu wg. którego zmiany te powinny zostać przeprowadzone, to doprowadziły one do wykształcenia dojrzałego, jak na poziom rozwoju Polski, systemu bankowego, odpornego na zewnętrzne kryzysy, co najlepiej widać było w czasie kryzysu w Rosji i później w Meksyku – kiedy to Polska jako jeden z niewielu krajów rozwijających się (w przeciwieństwie do np. Czech czy Węgier) wyszła z kryzysu praktycznie bez szwanku (biorąc pod uwagę rynek finansowy). Dodatkowo, stopniowe kształtowanie się rynku finansowego (jak na warunki przemian) oraz powolne dopuszczanie zagranicznych inwestorów, zaskutkowało powstaniem stabilnego systemu. System ten niewątpliwie ma przed sobą długą fazę dojrzewania i rozwoju, jednak instytucje regulujące i instytucje finansowe jakie wykształcono, zgodne są z normami międzynarodowych instytucji finansowych oraz organizacji międzynarodowych takich jak MFW. Cechą charakterystyczną polskiego sektora bankowego i ubezpieczeniowego, a także polskiej giełdy papierów wartościowych jest niewątpliwie duża koncentracja – 11 największych banków jest w posiadaniu  $\frac{3}{4}$

wszystkich aktywów w sektorze bankowym, 3 największe firmy ubezpieczeniowe zajmujące się ubezpieczeniami na życie obejmują 80% ich rynku, a 3 największe firmy oferujące ubezpieczenia inne niż ubezpieczenia na życie posiadają 75% rynku. Trzy największe fundusze emerytalne są w posiadaniu 67% wszystkich aktywów, a wartość 10 największych spółek giełdowych jest równa 2/3 całkowitej kapitalizacji giełdy. Dodatkową słabością jest pewien niedorozwój polskiej giełdy, stosunkowo mała kapitalizacja znajdujących się na niej spółek oraz małe zainteresowanie zarządów firm do wprowadzania swoich przedsiębiorstw do obrotu publicznego. W pewnym stopniu niedorozwinięty jest również system bankowy w rozumieniu czysto fizycznym – liczby oddziałów banku na 100 mieszkańców (w porównaniu do np. krajów „starej” 15-ki UE). Doszliśmy więc do sytuacji, w której mamy potrzebny szkielet, a nie mamy jeszcze czym go wypełnić. Instytucje polskie odpowiadają międzynarodowym standardom krajów wysoko rozwiniętych, również w kontekście przyszłego przystąpienia Polski do strefy Euro. Brak natomiast odpowiedniego „wypełnienia” , za co odpowiedzialny jest brak fazy gromadzenia kapitału przez polskich przedsiębiorców w ciągu ostatnich 200 lat.

## **Władza centralna**

W rozwiniętych państwach demokratycznych możemy wyróżnić dwa typy władzy: władzę polityczną i władzę administracyjną. Kluczowe, w znaczeniu władzy politycznej, jest tutaj centrum rządowe, które jest zespołem „instytucji politycznych i administracyjnych, których zadaniem jest zapewnienie spójności w prowadzeniu polityki państwa”<sup>37</sup>. Przez władzę polityczną, rozumiem tutaj możliwość podejmowania najważniejszych decyzji dotyczących, w przypadku rządu i premiera, kierunku rozwoju państwa, kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego, polityki zagranicznej itp., a w przypadku poszczególnych ministrów, kluczowych kwestii dotyczących kierowanych przez nich obszarów administracji. Władza administracyjna, leżąca w gestii ministerstw oraz centralnych urzędów regulujących, jest w tym ujęciu władzą w kierunku rządzenia, tzn. odpowiedzialnością za podjęcie decyzji o sposobie wdrożenia i wdrożenie w życie podjętych wcześniej decyzji politycznych. W Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej, władza polityczna była skupiona w Biurze Politycznym, które było ośrodkiem dyspozycji i kontroli politycznej i to tam zapadały najważniejsze decyzje dotyczące państwa. Rola rządu i ministerstw, sprowadzała się do wprowadzenia w życie decyzji podjętych w wymienionym wcześniej Biurze, tak więc była to władza czysto administracyjna. W dodatku, co powiększało brak sterowności systemu i jego niewydolność, była to władza o niesłychanym stopniu scentralizowania – na poziomie ministerstw zapadały decyzje dotyczące pojedynczych zakładów produkcyjnych.

Po upadku PRLu, kolejni premierzy starali się doprowadzić do zmiany zastanej sytuacji i wprowadzenia modelu przyjętego w krajach rozwiniętych. Duży wpływ na kształt przyjętych zmian miały zalecenia ekspertów OECD, szczególnie zaś zbiór tzw. *OECD Best Practices* oraz zbioru dokumentów dotyczących reform regulacyjnych mających zapewnić dobrą jakość prawa kształtowanego przez rząd z 1995 roku (*OECD Council Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*, które jest częścią *OECD Principles of Regulatory Reforms*).

---

<sup>37</sup> *Budowanie Instytucji Państwa: 1989 – 2001*, Pod redakcją I. Jackiewicz, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004, s. 66

Moim zdaniem, można wyróżnić dwa motywy podjęcia tak znaczących w rzeczywistości zmian instytucjonalnych w kwestii działania rządu i władzy centralnej: pierwszym z nich była chęć zapewnienia szybkości i sprawności przeprowadzania reform ustrojowych w państwie we wszystkich dziedzinach życia społecznego, gospodarczego i politycznego. W każdym państwie, w którym zachodzi taka transformacja, istnieje podmiot tych zmian. Podmiotem tym w przypadku Polski był rząd, jako że w warunkach młodej demokracji i kraju postkomunistycznego to on był głównym inicjatorem i czynnikiem przemian. Należało więc zapewnić rządowi niezbędną operatywność w zakresie podejmowania potrzebnych zmian. Drugim z motywów, była chęć dostosowania struktury samej władzy centralnej do wymogów współczesnego świata. Nie chodzi jednak o banalność wcześniejszego stwierdzenia, ale o fakt zapewnienia rządowi czterdziestomilionowego państwa, będącego otwartą gospodarką wolnorynkową, możliwości sprawnego podejmowania politycznych decyzji w np. pięciu kluczowych dla niego kwestiach i nie podejmowania administracyjnych decyzji w następujących dwudziestu, nie-kluczowych kwestiach (np. tego jak w szczegółach ma być wdrożona ustawa albo która konkretnie firma ma dostać daną licencję). Jest to więc związane z potrzebą dekoncentracji władzy i jej decentralizacji. Reforma systemu decyzyjnego, była więc tak naprawdę *transformacją systemu transformacji*, lub może systemu kierującego transformacją. W tym kontekście rozpatrywał będę zmiany jakie zaszły w latach dziewięćdziesiątych w systemie decyzyjnym w Polsce. Zmiany te przeprowadzone były w dwu etapach – pierwszym z nich była Reforma Centrum Administracyjno-Gospodarczego Rządu (CAGR), zwana również reformą Pola (od nazwiska twórcy – Marka Pola), a drugim etapem była reforma administracyjna kraju przeprowadzona w 1999 roku i przygotowana przez prof. Michała Kuleszę. Na obie reformy znaczący wpływ miały zalecenia OECD, dodatkowo zaś druga reforma musiała w dużym stopniu uwzględniać prawodawstwo unijne dotyczące np. polityki regionalnej.



## **Reforma Centrum Administracyjno – Gospodarczego Rządu (CAGR)**

Wspomniane we wstępie „centrum rządu”, w formie odziedziczonej po PRLu, aż do roku 1997 podlegało permanentnym i niekonsekwentnym zmianom. Choć nie było już Biura Politycznego, a także nastąpiły gruntowne zmiany polityczne i personalne, to większość procedur i zasad podejmowania decyzji pozostała ta sama. Ze względu na nieefektywność mechanizmów koordynacyjnych i decyzyjnych, brak mechanizmów pozwalających rządowi ustalać średnio- i długookresową strategię dla kraju, powolność przemian własnościowych (i nieefektywny nadzór właścicielski skarbu państwa) oraz powolność procesu dostosowywaczego do wymagań Unii Europejskiej oraz sztywność całej struktury rządu i zbytne zaangażowanie centrum rządowego w sprawy administracyjne, zdecydowano się rozpocząć reformę CAGR. Reforma została wprowadzona dwoma ustawami: z 8 sierpnia 1996 roku o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz z 4 września 1997 roku o działaniach administracji rządowej. Najważniejszymi zmianami, jakie za sobą pociągała były:

- ograniczenie liczby organów decyzyjnych i rozszerzenie uprawnień koordynacyjnych premiera,
- ograniczenie bezpośredniego oddziaływania rządu na działalność gospodarczą podmiotów,
- zwiększenie zakresu kompetencji przekazywanego przez naczelne i centralne organy administracji wojewodom,
- zwiększenie uprawnień Centrum Gospodarczego Rządu do formułowania i realizacji celów średnio- i długookresowych strategii gospodarczych,
- utworzenie Komitetu Integracji Europejskiej, podległego premierowi, który miał zajmować się procesem przystosowania Polski do członkostwa w UE,
- utworzenie Rządowego Centrum Studiów Strategicznych mającego pomagać rządowi w programowaniu strategicznym

- zlikwidowanie Urzędu Rady Ministrów i przekształcenie go w Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, mającej wspierać merytorycznie i technicznie pracę Prezesa Rady Ministrów i jej komitetów; przekształcono Urząd Antymonopolowy w Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz podporządkowano Urząd Ochrony Państwa premierowi.

W 1997 roku, już za rządów koalicji AWS – UW, pod auspicjami ministra Balcerowicza, utworzono również Zespół Koordynacyjny ds. Odbiurokratyzowania Gospodarki, zajmujący się przeglądem istniejącego prawa i usuwaniem ograniczeń dla prowadzenia działalności gospodarczej i zapisów tworzących możliwości korupcyjne.

Najważniejszą jednak chyba konsekwencją w reformie CAGR było wprowadzenie tzw. elastycznej struktury rządu. Do roku 1996 ministrowie byli odpowiedzialni za poszczególne działy administracji. W myśl nowej reformy wprowadzono tzw. ministrów zadaniowych, z zakresem zadań wyznaczanym przez Prezesa Rady Ministrów. Zasady te znalazły się w ustawie z 1996 roku. Ustawa o działach administracji rządowej z 1997 roku tworzyła zaś listę 28 działów administracji rządowej, przy pomocy których premier mógł określać pola odpowiedzialności poszczególnych ministrów. Jedynym ograniczeniem, był obowiązek powierzania spraw związanych z budżetem, finansami publicznymi i instytucjami finansowymi jednemu ministrowi. Spór towarzyszący nowym rozwiązaniom przesunął wejście w życie ustawy na 1 kwietnia 1999 roku<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Na podstawie *Rządowy System Decyzyjny w Polsce*, G. Rydlewski, ELIPSA, Warszawa 2002r., s. 97-128

## **Modyfikacje reformy CAGR oraz reforma administracyjna 1999**

Wprowadzaniem w życie reformy Pola oraz jej modyfikacjami zajmował się rząd Jerzego Buzka. Aby odciążać Prezesa Rady Ministrów w nadzorowaniu urzędów centralnych, zdecydowano się zmniejszyć do 12 liczbę urzędów centralnych podległych premierowi oraz przekazać zadania związane z nadzorowaniem pozostałych urzędów odpowiednim ministrom działowym. W celu odciążenia Rady Ministrów wprowadzono również możliwość powoływania Pełnomocników Rządu w sprawach o charakterze czasowym, których przekazanie członkom Rady Ministrów nie byłoby celowe. Z dniem 1 stycznia 2001 roku, w myśl poprawki z dnia 23 czerwca 1999 roku do ustawy z 8 sierpnia 1996 roku, utworzono również (wspomniane w części poświęconej liberalizacji rynku i dostosowania procesu tworzenia procesu prawa do zaleceń OECD) Rządowe Centrum Legislacyjne. Centrum to miało koordynować prace związane z rządową legislacją.

Kolejnym etapem zmiany charakteru centrum rządowego była reforma samorządowa wprowadzona przez rząd Jerzego Buzka. Pierwsza z omówionych reform, reforma Pola, doprowadziła do zmiany podziału zadań w Radzie Ministrów i ministerstwach. Premier i ministrowie (zadaniowi, z zakresem zadań określonym przez premiera za pomocą rozporządzenia) mieli tworzyć polityki i ustalać średnio- i długookresowe strategie rozwoju. Ustalaniem standardów ich wdrażania miały zajmować się poszczególne ministerstwa (urzędem był oddział minister, a nie ministerstwo). W pewnych dziedzinach, za ustalanie standardów i regulacji oraz wydawanie (oraz określanie zasad wydawania) wymaganych licencji odpowiedzialne były specjalnie powołane, za pomocą odpowiednich ustaw, urzędy, np. Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń czy też Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi czy też Komisja Papierów Wartościowych i Giełdy. Było to więc horyzontalne „odchudzenie” centrum rządowego. Drugim etapem reformy centrum rządowego było „odchudzenie” wertykalne, czyli oddanie uprawnień, obowiązków i zadań centralnych organów administracji do szczebli samorządowych – samorządów wojewódzkich i powiatowych. W tym celu uporządkowano podział administracyjny państwa, tworząc 16 województw, 308 powiatów oraz nadając 65 gminom status

miasta na prawach powiatu. Wyodrębnione samorzady uzyskały prawnie chronioną samodzielność, której atrybutami jest własny majątek, własny budżet oraz prawo do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej. Ustawy ustrojowe przypisują powiatom zadania będące dopełnieniem kompetencji gmin, przede wszystkim z zakresu infrastruktury społecznej, porządku i bezpieczeństwa publicznego, infrastruktury technicznej oraz ładu i porządku przestrzennego i ekologicznego. O ile więc zadaniem powiatu jest organizacja i świadczenie usług publicznych, to zasadniczym celem działania samorządu wojewódzkiego jest tworzenie warunków rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego<sup>39</sup>.

Dzięki wspomnianym reformom rządowego centrum decyzyjnego oraz reformie samego państwa, ograniczono rolę administracji centralnej do wykonywania tzw. podstawowych funkcji państwa, czyli wąsko rozumianej administracji państwowej, obrony narodowej, wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwa publicznego i instytucji kontrolnych. Wzmocniły natomiast polityczną rolę i uprawnienia do kształtowania polityki państwa przez Prezesa Rady Ministrów oraz przez Radę Ministrów. Dostosowały również system centrum rządowe do *rekomendacji wynikających z przekształceń w rządowych systemach decyzyjnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*<sup>40</sup>. Warto również podkreślić, iż w trakcie obydwu reform, Rada Ministrów podkreślała chęć dostosowania zasad tworzenia prawa i jakości tego prawa do rekomendacji OECD. Wyrazem tego było m.in. stosowanie zasad (przez Rządowe Centrum Legislacyjne) oceny wpływu proponowanego prawa na poszczególne obszary zgodnych ze standardami OECD, tzw. *RIA – Regulation Impact Analysis*.

---

<sup>39</sup> *Budowanie...*, Pod redakcją I. Jackiewicza, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004r., str 162

<sup>40</sup> *Rządowy System...*, G. Rydlewski, ELIPSA, Warszawa 2002r., s. 144

### III. Logika zmian, jakie zaszły w Polsce – podsumowanie

Transformacja jaka przeobraziła Polskę z kraju komunistycznego, z centralnie zarządzanym systemem gospodarczym, w państwo będące liberalną demokracją z wolnorynkową gospodarką miała swoją logikę. Choć momentami wydaje się, iż reformatorzy nie mieli planu przemian, to poniższa część powinna opisać wcześniej procesy umieścić w szerszym kontekście, a przez to ukazać sens stojący za przemianami. Sens wpisany w *racjonalność* globalizacji.

Racjonalność globalizacji polega, jak wskazuje przytaczana w pierwszej części pracy Jadwiga Staniszkis, na włączaniu w jej logikę (globalizacji) coraz to nowych obszarów. Włączanie to polega bardzo często zdaniem Staniszkis na wyrywaniu krajów z ich *czasu historycznego*. Patrząc od strony procesów jakie zachodzą w czasie przemian – jest to przyspieszenie procesów, jakie w rozwiniętych krajach kapitalistycznych zajęły czasami dziesięciolecia (jeśli nawet nie stulecia) i sprasowanie ich, wraz z pominięciem pewnych faz, w okres w jakim mają miejsce przemiany – kilka, kilkanaście lat.

Moim zdaniem najważniejsze są tutaj przemiany, które włączają do globalnej *sieci* te części państwa, które decydują bezpośrednio lub pośrednio (w najmocniejszy sposób) o tworzeniu się zysków w danym państwie oraz związane są z tymi miejscami w gospodarce światowej. Chodzi tu o obszary rozumiane w bardzo specyficzny sposób. We współczesnym świecie możemy, moim zdaniem, wyróżnić trzy główne miejsca powstawania zysku: pierwszym z tych miejsc jest szeroko rozumiana produkcja dóbr i usług oraz oczywiście wymiana tychże. Drugim miejscem jest rynek kapitałowy - miejsce obrotu papierami wartościowymi – giełdy światowe, na których kupowane i sprzedawane są akcje przedsiębiorstw, obligacje itp. Trzecim, ostatnim<sup>41</sup> miejscem powstawania zysku, jest rynek finansowy – miejsce pośrednictwa finansowego, gry walutowej, handlu długami państw narodowych itp.

---

<sup>41</sup> Co nie znaczy, że najmniej ważnym miejscem – kolejność nie stanowi o udziale lub miejscu danego miejsca jako źródła produkcji zysku.

Jeśli więc, w godzinie zero, co w przypadku Polski umownie możemy przyjąć jako rok 1989, dane mamy państwo z systemem zupełnie niewłączonym w krwioobieg światowej gospodarki, wymianę handlową i kapitałową, to możemy się zastanowić, w jaki sposób przeprowadzać transformację państwa. Sposób ten będzie niewątpliwie zależał od postawionych sobie celów. Sekwencja przemian jakie miały miejsce w Polsce oraz ich logika wewnętrzna wskazują, moim zdaniem, że celem przemian było **jak najszybsze** włączenie państwa polskiego w obszar panowania *nowej racjonalności*. Zupełnie inną sekwencję przyjęła Chińska Republika Ludowa, gdzie celem wydaje się być takie wzmocnienie wewnętrzne państwa, poprzez odpowiednie przemiany strukturalne oraz budowę instytucji, aby po pełnym włączeniu do wspomnianego wcześniej obszaru, państwo to mogło odgrywać znaczącą rolę, być *graczem*. W naszym przypadku najważniejsze więc było włączenie się **jak najszybsze**, w przypadku Chin najważniejsze jest włączenie się **jak najlepsze**.

Przejdźmy więc do analizy przemian polskich. Jeśli we współczesnym świecie wyróżnić można wspomniane trzy obszary tworzenia zysku, to istnieją również sposoby włączania w nie państwa niemającego z nimi wcześniej praktycznie żadnych punktów stycznych. Sposoby te są następujące: w przypadku produkcji dóbr i usług, konieczne jest otwarcie rynku, polegające na zniesieniu barier celnych i poza celnych ograniczających międzynarodową wymianę handlową, harmonizacja standardów itd. W obszarze rynków kapitałowych, niezbędne jest stworzenie giełdy obrotu papierami wartościowymi oraz instytucji regulujących i nadzorujących ten obrót. W ostatnim obszarze konieczne jest włączenie systemu bankowego danego kraju do światowego systemu finansowego. Jak w tym świetle, a także w świetle zbudowanego przeze mnie w pierwszym rozdziale modelu, opisującego różne rodzaje narzucania *racjonalności* globalizacji przez różne rodzaje organizacji, można ocenić i zrozumieć przekształcenia jakie miały miejsce w Polsce ?

## **Włączenie sfery produkcji dóbr i usług – liberalizacja i otwarcie gospodarki**

Proces opisany w pierwszej części drugiego rozdziału, poświęconej liberalizacji gospodarki i otwarciu jej na rynki zewnętrzne był procesem mającym uwolnić i włączyć pierwszą ze sfer – sferę produkcji dóbr i usług – do krwioobiegów światowej gospodarki. Pierwszy z etapów tego procesu, był procesem **narzucania nowego porządku przez szantaż** przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Liberalizacja, a więc uwolnienie, cen, zniesienie subsydiów, zniesienie barier celnych, obcięcie deficytu budżetowego, podniesienie stóp procentowych (w celu ograniczenia zadłużania się będących w słabej kondycji finansowej przedsiębiorstw, które mogło osłabić wątki systemu bankowego) – wszystkie te zmiany były wprowadzane zgodnie z zaleceniami ekspertów z Funduszu. Związane było to z ogromną siłą i przewagą jaką w stosunku do Polski posiadał MFW. Pierwszym źródłem tej przewagi był, odziedziczony po PRLu, dług zagraniczny Polski, którego redukcja zależała w dużej mierze od nastawienia i przychylności Funduszu. Drugim źródłem, były potencjalne kredyty restrukturyzacyjne oraz pokrywające bieżący deficyt budżetowy i pomagające uporać się ze spłatą wspomnianego długu zagranicznego, które mogły być udzielone przez Fundusz i które zależały od wprowadzenia przez Polskę działań zalecanych przez Fundusz. Trzecim źródłem przewagi była konieczność zatwierdzania przez Fundusz kolejnych budżetów RP (związana z wypłacanymi transzami kolejnych kredytów), a także wpływ Funduszu na ocenę Polski przez zagranicznych inwestorów, których wejście lub nie na polski rynek przesądzało o powodzeniu polskich przemian. Stąd też, w początkowej fazie, słaba politycznie, finansowo i gospodarczo Polska musiała ulec **narzucaniu przez szantaż**. W późniejszej fazie – tzn. od końca 1991 roku – akcent, w znoszeniu ograniczeń celnych oraz pozacelnych w handlu międzynarodowym, przesunął się na **zmiany narzucane wprost** oraz **przez współdecydowanie**. Podpisanie przez Polskę umów z Unią Europejską (w grudniu 1991 roku), wstąpienie do OECD (w 1996 roku) oraz

wprowadzenie w życie postanowień Rundy Urugwajskiej (podpisanej w ramach negocjacji prowadzonych na forum WTO) doprowadziło do znacznego obniżenia się barier handlowych, liberalizacji warunków dotyczących inwestycji zagranicznych w Polsce, a także do wprowadzenia rozwiązań chroniących uczciwą konkurencję na polskim rynku (i związanych z tym rozwiązań dotyczących transparentności, polityki nie-dyskryminacji itp.). W tym samym czasie, zgodnie z zaleceniami Banku Światowego przeprowadzana była prywatyzacja, której rolę omówię w dalszej części. Konsekwencją tych właśnie procesów było włączenie obszaru związanego z produkcją dóbr i usług, do światowego systemu wolnego handlu.

### ***Włączenie sfery rynków kapitałowych***

Jak wspomniałem we wstępie do tego rozdziału, drugą ze sfer powstawania zysku we współczesnym świecie jest sfera obrotu papierami wartościowymi. Ze względu na fakt, iż polska gospodarka przed 1989 rokiem była gospodarką centralnie sterowaną, w roku 1989 nie istniały mechanizmy ani instytucje, które umożliwiałyby taki obrót. Nie istniały też na dobrą sprawę przedsiębiorstwa, których akcjami można by handlować (a w każdym razie nie takie, których akcjami ktokolwiek chciałby handlować). Trzeba było więc stworzyć rynek obrotu papierami wartościowymi i to od *dwu stron* – od strony podażowej i popytowej. Konieczne było stworzenie strony podażowej – a więc rynku przedsiębiorstw, będących w zdrowej kondycji finansowej, będących wystarczająco silnymi i konkurencyjnymi by móc przetrwać na otwartym rynku i jednocześnie będących na tyle atrakcyjnymi by pojawili się gracze zainteresowani udziałem w tych przedsiębiorstwach. Od strony popytowej trzeba zaś było stworzyć graczy wystarczająco silnych i posiadających odpowiednie zasoby kapitałowe, by mogli oni zainwestować je na nowo powstałym rynku obrotu papierami wartościowymi. Całościowo giełda w zdrowej gospodarce wolnorynkowej jest więc (w ujęciu zaprezentowanym tutaj przeze mnie) obrazem stanu gospodarki – relacje pomiędzy obiema stronami (wyrażone grą na giełdzie papierów



wartościowych) – podaźową i popytową - obrazują kondycję gospodarki oraz poziom rozwoju graczy instytucjonalnych.

Proces tworzenia strony podaźowej polegał na oczyszczeniu polskiej gospodarki i restrukturyzacji polskich przedsiębiorstw. Główny udział miał tu Bank Światowy, który za pomocą swoich doradców, wspieraniu Polski kredytami rozwojowymi oraz ukierunkowanymi na rozwój strukturalny, a także finansowaniem ekspertyz i raportów sektorowych **narzucal niewprost** rozwiązania dotyczące przemian własnościowych. O ile prywatyzacja małych przedsiębiorstw przebiegała bardzo sprawnie (ukończono ją praktycznie przed końcem 1992 roku), o tyle prywatyzacja dużych i średnich przedsiębiorstw nie została dokończona do dnia dzisiejszego (nadal bowiem w niektórych sektorach monopolistami lub jednymi z najważniejszych graczy są firmy będące spółkami skarbu państwa). Fiaskiem zakończył się więc proces sterowanego tworzenia podaży *dobrych* przedsiębiorstw. Nie do końca było zaś możliwe szybkie powstanie podaży wynikającej z powstania dużych i silnych prywatnych przedsiębiorstw, gdyż brak było kapitału, know-how, kultury organizacyjnej oraz odpowiedniego *managementu* potrzebnego do powstania i rozwoju takich firm.

Od strony popytowej możliwe zaś były trzy rozwiązania: (i) wspieranie powstania dużych, instytucjonalnych inwestorów, (ii) wspieranie powstania dużej grupy indywidualnych inwestorów, (iii) rozwiązanie mieszane – będące kombinacją dwu wcześniejszych. W 1989 roku nie poza bankami (które dopiero zaczęto restrukturyzować), nie byli obecni żadni potencjalni instytucjonalni inwestorzy giełdowi. Z drugiej strony, w wyniku 50 letniej polityki, nie istniały w Polsce liczące się grupy (w znaczeniu powszechnym), którym udało się zakumulować kapitał będący w ich swobodnej dyspozycji i możliwy do zainwestowania w rynek papierów wartościowych. Jak wynika z przeprowadzonej przeze mnie analizy procesu transformacji, zdecydowano się na wybranie rozwiązania pierwszego, z wyraźnym *wzmocnieniem jednej z nóg* – instytucji bankowych.

Jak wspomniałem, jedynymi potencjalnymi instytucjami mogącymi w przyszłości podjąć rolę inwestorów instytucjonalnych, były banki. Dlatego też (oraz z powodów, o których w ostatniej części tego rozdziału), zdecydowano się wzmocnić, zrestrukturyzować i sprywatyzować (a więc dokapitalizować) rynek bankowy. Już w 1989 roku rozpoczęto proces zmiany struktury sektora – przekształcenie 400 oddziałów lokalnych NBP w 9 regionalnych banków będących spółkami skarbu państwa oraz zmiany dotyczące roli pełnionej przez NBP były zaś początkiem całego procesu. Stopniowo i w ograniczonym stopniu zaczęto również dopuszczać do polskiego rynku bankowego inwestorów zagranicznych. Sposób prywatyzacji banków, polityka dotycząca stóp procentowych i prawo dotyczące bankructwa i poziomu obowiązkowych rezerw (uniemożliwiające w praktyce firmom w złej kondycji finansowej na zadłużanie się w czasie przejściowych kłopotów – autorzy reform preferowali więc ryzyko bankructwa części przedsiębiorstw niż narażenie kondycji banków przed spiralą złych długów ratujących się firm), wskazują, iż to one (banki) miały być najbardziej wzmocnioną przez reformy grupą graczy instytucjonalnych.

Za namową doradców Bank Światowego w latach 1991 – 1992 podzielono państwowe przedsiębiorstwa na dziewięć sektorów oraz zaproponowano stworzenie Programu Powszechnej Prywatyzacji<sup>42</sup>, którego konsekwencją byłoby wytworzenie się drugiej grupy inwestorów instytucjonalnych – Narodowych Funduszy Inwestycyjnych. W późniejszych latach, po przeprowadzeniu reform m.in. emerytalnej, umożliwiono powstanie nowych inwestorów instytucjonalnych – Funduszy Emerytalnych. Jednocześnie w związku z powolnością prywatyzacji m.in. PZU, koncentracja na rynku ubezpieczeń pozwoliła na zachowanie dużej siły – będących kolejną grupą inwestorów – firm ubezpieczeniowych.

---

<sup>42</sup> Jak omówiono to w rozdziale drugim, w części dotyczącej prywatyzacji, PPP ruszył dopiero w roku 1995.

Jednocześnie, stworzono system instytucji nadzorujących i regulujących rynek kapitałowy. Jak można wywnioskować z opracowań dotyczących tej części przemian, *logika* międzynarodowych instytucji została tutaj narzucona niewprost – polscy decydenci, aby wzmocnić pozytywną ocenę Polski na rynkach kapitałowych na całym świecie i przyciągnąć kapitał zagraniczny do Polski, zdecydowali się dobrowolnie przyjąć rozwiązania i standardy proponowane przez w/w instytucje. Nie do końca wiadoma jest tutaj rola MFW – wiadomo, iż doradzał on Polsce w trakcie tworzenia się rynku kapitałowego, nie jest natomiast do końca jasne, które z przyjętych rozwiązań zostały nam narzucone opisanymi wcześniej metodami.

Podsumowując rozwój i włączanie do światowego systemu rynków kapitałowych obszaru tworzenia się zysku związanego z obrotem papierami wartościowymi, myślę, iż (nie oceniając czy jest to dla Polski dobre czy nie) nie zakończył się on sukcesem. Być może za krótki jest okres tworzenia się tego rynku i musi on jeszcze dojrzeć. Główną przyczyną fiaska wydaje się być po pierwsze brak dużej liczny podmiotów będących w dostatecznie dobrej sytuacji finansowej i jednocześnie będących na tyle dużymi przedsiębiorstwami, by móc występować na rynku kapitałowym w roli strony podażowej. Moim zdaniem, za krótki okres dano przedsiębiorstwom na akumulację kapitału i umocnienie własnej pozycji. Z drugiej strony, wyłączając wspomniane wcześniej banki, nie było w Polsce dużych instytucjonalnych inwestorów mogących i zainteresowanych rynkiem kapitałowym. Dodatkowo sposób prywatyzacji (PPP – prywatyzacja pseudo – kuponowa – wprawdzie obywatele dostawali udziały, ale były to udziały w Funduszach Inwestycyjnych, tak więc to one, a nie gracze indywidualni decydowali o wyniku gry giełdowej) i opóźnienia w jej przeprowadzaniu, doprowadziły do niewykształcenia się grupy inwestorów indywidualnych i wykształcenia się niby-instytucjonalnych inwestorów (NFI). Doprowadziło to do powstania giełdy, na której kapitalizacja obecnych przedsiębiorstw przez całe lata dziewięćdziesiąte nie przekraczała 5% (można to określić jako stan rachityczny) i dopiero w ostatnich dwu latach zbliżyła się do 20% PKB.

## **Włączenie sfery rynku finansowego**

Opisane wcześniej wzmocnienie polskiego systemu bankowego, doprowadziło do stosunkowo gładkiego dostosowania polskiego rynku finansowego do światowego systemu finansowego. Dużą rolę odegrały tutaj zmiany opisane w drugim rozdziale w sekcji poświęconej tworzeniu się rynkowi finansowemu i *zasugerowane* Polsce przez MFW. Dokładnie omówiony proces przemian jakie zaszły w sektorze bankowym, w połączeniu z wprowadzeniem pełnej wymienialności polskiego złotego, aktywnym stosowaniem przez NBP instrumentów polityki monetarnej, w tym sprzedażą polskich obligacji za granicą (np. obecnie w Japonii, gdzie cieszą się ogromną popularnością), liberalizacja prawa dewizowego oraz warunków transferu pieniędzy poza granice Polski (zezwalającego np. na otwieranie przez obywateli Polski kont w innych krajach i transferu swojego kapitału– prawo to jest jednym z najbardziej liberalnych wśród krajów unijnych) wzmocniły stopień internacjonalizacji polskiego rynku finansowego. Oceniając proces włączania polskiego rynku finansowego w światowy system finansowy w kategorii wypełnienia stawianych nam warunków, można śmiało stwierdzić, iż w tej mierze Polska odniosła techniczny sukces.

## ***Sens i logika globalizacji w świetle członkostwa w Unii Europejskiej***

Opisany wcześniej proces „wrywania krajów z ich czasu historycznego” i włączania poszczególnych części ich systemu gospodarczo-prawno-polityczno-instytucjonalnego do światowego systemu tworzenia zysku związanego ze wskazanymi obszarami, przebiegał w przypadku Polski równoległe do procesu przyjmowania dorobku prawnego Unii Europejskiej. Przyjęcie *aquis communautaire* jest warunkiem niezbędnym dla kraju chcącego wstąpić do struktur unijnych. **Narzucona wprost** logika, wypracowana w ciągu ostatniego półwiecza przez kraje członkowskie Unii oraz jej struktury, została przeniesiona do Polski. Ponieważ proces

ten dotyczył większości dziedzin życia politycznego, społecznego i gospodarczego w Polsce oraz przebiegał równoległe do przemian gospodarczych narzucanych i sugerowanych przez inne organizacje międzynarodowe, należy zadać pytanie: Czy UE wzmacnia czy osłabia presję globalizacji ?

Nie wydaje się możliwym udzielenie odpowiedzi, która odnosiłaby się do każdej decyzji podjętej i struktury budowanej w ramach UE. W dniu dzisiejszym regulacje unijne obejmują bowiem prawie każdą dziedzinę regulowaną dotąd samodzielnie i niezależnie przez państwa narodowe. Jest jednak możliwe udzielenie odpowiedzi odnoszącej się do ogólnego kierunku w jakim zmierza proces integracji europejskiej. Mimo, iż UE buduje swego rodzaju bufory w części obszarów, takich jak polityka rolna, mających ochronić podmioty działające na Wspólnym Rynku przed globalną konkurencją, to wydaje mi się, iż obecnie Unia Europejska jest wzmocnieniem presji globalizacji. Prawodawstwo unijne, przyjęte przed 1 maja 2004 roku, a więc przed dniem akcesji, nie wchodząc w dyskusję czy jest korzystne czy też nie (to wykraczałoby bowiem poza zakres niniejszej pracy), jest prawodawstwem wypracowanym przez państwa, które po zakończeniu II Wojny Światowej przez 50 lat odbudowywały swój dobrobyt, korzystając z pomocy USA i umacniając swoją demokrację dzięki ochronnemu parasolowi NATO. Państwa tzw. „starej piętnastki” są jednymi z najbogatszych, wspólnie z Japonią i USA, państwami na świecie. Mają nie tylko ukształtowaną demokrację, ale również rozwinięte systemy bankowe, finansowe, a także historię kilkunastowiecznej akumulacji kapitału.

Odmienne sytuacja wygląda w Polsce, która po półwieczu komunizmu i rujnującego gospodarkę systemu centralnego sterowania, w 1989 roku otworzyła swój rynek i zaczęła przemiany w kierunku gospodarki wolnorynkowej. Polska na początku lat dziewięćdziesiątych, była krajem z państwowym systemem bankowym (który był w dodatku słabo rozwinięty), państwowymi przedsiębiorstwami wytwarzającymi ponad 90% PKB, brakiem oszczędności prywatnych, brakiem rynku kapitałowego, brakiem mechanizmów i instytucji obecnych w każdym państwie wysoko rozwiniętym. Praktycznie od początku, tzn. od czasu podpisania w grudniu 1991 roku porozumień z Unią Europejską, Polska starała się dołączyć do grona krajów będących częścią tej struktury.

Przyjęte rozwiązania, narzucone *wprost*, zmusiły Polskę do zmiany dużej części starego prawodawstwa oraz uwzględnianiu prawodawstwa Unii przy tworzeniu nowych aktów prawnych. Aysmetria władzy, jaka występowała i występuje na korzyść instytucji unijnych w stosunku do instytucji polskich, decyduje o prawie jednostronnym procesie integracji i dotychczasowym braku wpływu Polski na politykę oraz tworzone prawodawstwo unijne. Dlatego też, jak wspomniałem już wcześniej, Polska zmuszona była powołać do życia szereg instytucji, będących częścią systemu będącego na dalszym etapie rozwoju kapitalizmu niż Polska. W konsekwencji, w Polsce nie dokończono lub też inaczej rzecz ujmując, nie przeprowadzono w pełni procesu przechodzenia do kapitalizmu. Przyspieszone powoływanie instytucji z innych etapów rozwoju, będących konsekwencją wielu lat ewolucji systemu kapitalistycznego, w kraju w którym nie był rozwinięty „szkielet” potrzebny do rozwoju gospodarki kapitalistycznej i w którym nie było kapitału potrzebnego do tworzenia elementów tej gospodarki, doprowadziło do powstania pewnych „luk” w rozwoju, które nie pozwoliły na normalny rozwój w następnych etapach transformacji. Przykładem może być tu tworzenie Warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych, w czasie, kiedy nie była przeprowadzona jeszcze do końca restrukturyzacja i prywatyzacja przedsiębiorstw, gdy nie wytworzyły się jeszcze instytucje mogące i chcące być inwestorami instytucjonalnymi na tej giełdzie oraz gdy nie było akumulacji kapitału niezbędnej do wytworzenia się grupy inwestorów indywidualnych. W efekcie, stopa kapitalizacji przedsiębiorstw obecnych na giełdzie w stosunku do PKB jest daleka jeszcze od tej cechującej zdrowe giełdy i wynosi obecnie ok. 20% PKB.

Z uwagi na fakt, iż prawodawstwo unijne jest po pierwsze narzucone krajom transformującym się i aspirującym do przystąpienia do UE w sposób, który określiłem jako narzucanie *wprost*, a także z uwagi na fakt, iż prawodawstwo to jest efektem wypracowanym w długoletnim procesie negocjacji i docierania się różnych logik i koncepcji pomiędzy krajami będącymi na zupełnie innym niż Polska, wyższym stopniu rozwoju, a teraz jest wdrażane w całości w tempie ekspresowym i praktycznie bez modyfikacji w wymienionych krajach, można stwierdzić, iż Unia jest zbiorem instytucji wzmacniających logikę presji wywieranej przez globalizację, gdyż

sama posługuje się tą logiką i działa według jej zasad. W dodatku sama też dodaje kolejne cegiełki zgodnie z *racjonalnością* jaką jest globalizacja. Należy też dodać, iż koncepcja Unii jako bytu ponadnarodowego, który dąży do pozbawienia części suwerenności państw narodowych (ponownie nie oceniając czy to dobrze czy źle – nie leży to w zakresie niniejszej pracy) i poprzez narzucanie swojej logiki za pomocą przemocy instytucjonalnej wynikającej ze wspomnianej wcześniej asymetrii odbiera państwom, szczególnie tym słabszym, możliwość samosterowalności, również wpisuje się w logikę innych instytucji międzynarodowych, będących zewnętrznym przejawem nowej *racjonalności*. Dlatego też można powiedzieć, iż Unia Europejska raczej zmniejsza niż osłabia logikę globalną.

### ***Sens reformy centrum rządowego w świetle nowej racjonalności***

Opisane w drugim rozdziale reformy centrum administracyjno – gospodarczego rządu (CAGR) oraz reforma administracyjna z 1999 roku, nabierają nowego sensu w świetle przedstawionych procesów włączania obszarów tworzenia zysku do światowego systemu gospodarczo-finansowo-kapitałowego oraz w świetle przemocy instytucjonalnej i asymetrii jaka występowała i występuje w stosunkach pomiędzy Polską i organizacjami i instytucjami międzynarodowymi, w szczególności zaś w stosunkach z Unią Europejską. Jeszcze bardziej widoczna staje się konieczność zapewnienia samosterowalności, jeśli nie całkowitej to choćby częściowej, państwa. Z tego punktu widzenia, reforma centrum decyzyjnego była konieczna nie tylko z powodu archaiczności systemu odziedziczonego po PRL, ale także z powodu zapewnienia możliwości przeprowadzania reform i zmian koniecznych w czasie transformacji. Była to wspomniana wcześniej transformacja systemu transformacji. Zdecentralizowano i rozproszono władzę, oddając dużą część kompetencji przynależnych wcześniej do centrum. W czasie obydwu reform władzę oddano urządzeniom regulacyjnym, agencjom rządowym, a wreszcie samorządom terytorialnym.

Patrząc z boku, jest to oczywiście naturalne i logiczne posunięcie, jeśli weźmiemy pod uwagę logikę i wymagania współczesnego świata. Należy jednak zwrócić uwagę na dwa fakty: po pierwsze reformy centrum rządowego przeprowadzono zgodnie z wytycznymi organizacji międzynarodowych, głównie OECD. Jest to więc element **narzucania przez współdecydowanie** – Polska, z całego pakietu tzw. *best practices* wybrała dające się jej zdaniem zaimplementować w polskich warunkach rozwiązania. Presja wywierana przez OECD, ujawniana chociażby w raportach tej organizacji, dotycząca wprowadzenia całego pakietu rozwiązań dotyczących tzw. tworzenia prawa dobrej jakości, pokazuje<sup>43</sup>, iż tak naprawdę dopóki nie zostaną przyjęte wszystkie lub prawie wszystkie z „sugerowanych” przez OECD praktyk, dopóty presja będzie wywierana.

Druga obserwacja jest równie ciekawa – potrzeba zmian, jaka w Polsce ujawniła się w związku z istnieniem archaicznego systemu ręcznego sterowania na poziomie pojedynczych zakładów produkcyjnych, pojawiłaby się również w państwie o mniej scentralizowanym systemie władzy. Potrzeba ta, oprócz wspomnianego powyżej powodu, wynika bowiem z całej logiki globalizacji. Skoro kraj jest wrywany ze swojego „czasu historycznego”, a dodatkowo traci część suwerenności na rzecz organizacji międzynarodowych, to musi zapewnić sobie możliwość sterowania zmianami oraz możliwość samosterowności – tworzenia tzw. metaregulacji – a więc regulowania zależności jakie istnieją pomiędzy regułami – osadzania ich w nowych kontekstach. Konsekwencją pojawiania się takiej potrzeby, jest wspomniana konieczność reformy centrum decyzyjnego. Reforma ta jest dokonywana z powodu działania nowej *racjonalności* I za pomocą metod przynależnych nowej *logice*. To właśnie jest jednym z najciekawszych wniosków, do jakich możemy dojść analizując reformy centrum rządowego z lat dziewięćdziesiątych jakie zaszły w Polsce. W wyniku transformacji i przyspieszonego przechodzenia, z przeskakiwaniem pewnych faz rozwoju, od kapitalizmu do gospodarki wolnorynkowej, pojawiła się potrzeba reform, tak aby możliwe było dalsze, skuteczne prowadzenie transformacji. Stąd, zdecydowano się na przeprowadzenie reform centrum rządowego, które

---

<sup>43</sup> Zobacz: *Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, OECD Reviews of Regulatory Reform in Poland, OECD 2002



przeprowadzono zgodnie z logiką narzuconą przez porządek instytucjonalny będący siłą sprawczą potrzeby reformy. Zgodnie z tą właśnie logiką, odmienną przecież od tej jaką kierowali się decydenci np. w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku, rozproszono i zdecentralizowano władzę. Zgodnie bowiem logiką globalizacji, światem nie da się rządzić "jednostkowo" – władza znajduje się w wielu centrach na wielu poziomach – czasami nie wiadomo wręcz gdzie się znajduje. Zgodnie z taką logiką przeprowadzono właśnie wspomniane wcześniej reformy.

## **Podsumowanie**

Podsumowując chciałbym przypomnieć jaka była sekwencja polskich przemian. Nie jest tu oczywiście możliwe określenie wszędzie jasnych i jednoznacznych dat granicznych. Można jednak wyróżnić pewne fazy jakie cechowały polskie przemiany. Pierwszą z nich było niewątpliwie nagłe, gwałtowne i całkowite otwarcie się rynku polskiego na konkurencję zewnętrzną, zniesienie lub obniżenie większości barier w handlu zagranicznym, uwolnienie cen i zniesienie większości subwencji. Tuż potem, przeprowadzono, zakończoną sukcesem, prywatyzację małych przedsiębiorstw, zakończoną w dwa lata po rozpoczęciu przemian. Jednocześnie, już od 1989 roku rozpoczęto restrukturyzację i przemiany własnościowe w polskim sektorze bankowym, a od roku 1990 wprowadzano rozwiązania mające zabezpieczyć w Polsce warunki otwartej konkurencji. W dalszej fazie, od połowy lat dziewięćdziesiątych, zaczęto wdrażać w życie plan prywatyzacji średnich i dużych przedsiębiorstw państwowych oraz prywatyzację polskich banków.

Procesem, który towarzyszył przemianom, była *transformacja podmiotu transformacji* – reforma centrum rządowego. Główny wpływ na jej kształt miały zalecenia OECD oraz Unii Europejskiej. W przypadku OECD, był to częściowo wynik podpisanych porozumień (np. o tworzeniu prawa wysokiej jakości – czego konsekwencją jest np. dołączanie do wszystkich rządowych projektów *RIA* – *Regulatory Impact Analysis* – czyli oceny wpływu danej ustawy na szereg dziedzin – od budżetu po politykę regionalną), a częściowo wynik przejmowania standardów uznawanych za niezbędne do samosterowalności państwa i efektywności rządzenia. Rozwiązania przejęte z prawodawstwa unijnego były natomiast wynikiem procesu przygotowania Polski do wstąpienia do UE. Punktami zwrotnymi w reformach dekoncentrujących i decentralizujących władzę w Polsce były dwie reformy – reforma Centrum Administracyjno – Gospodarczego Rządu (CAGR) zwana również reformą Pola oraz reforma przeprowadzona przez rząd Jerzego Buzka w 1999 roku (głównym punktem była tu reforma administracyjna, jednak należy pamiętać, iż pozostałe reformy – służby zdrowia, edukacyjna i ubezpieczeń emerytalnych, były

również wpisane w logikę transformacji i logikę odchudzania państwa). W wyniku **narzucania wprost** (UE) oraz **narzucania przez współdecydowanie** (OECD) zreformowano więc centrum decyzyjne rządu, dostosowując je do wymogów działania w warunkach wolnej konkurencji i gospodarki wolnorynkowej. Jedynym polem, na którym moim zdaniem nie udało się odnieść sukcesu (w znaczeniu technicznej sprawności wprowadzania danego rozwiązania), było stworzenie rynku kapitałowego. Wprawdzie pod względem rozwiązań prawnych i instytucjonalnych nie odbiega on od międzynarodowych norm i standardów, obecnych w krajach wysoko rozwiniętych, jednak brak jest *treści*, która miałaby ten system wypełnić. Polska gospodarka bowiem, moim zdaniem, pozbawiona fazy akumulacji kapitału, nie jest jeszcze gotowa, by w pełni wykorzystać instrumenty i możliwości jakie daje jej nowoczesny, otwarty rynek kapitałowy.

Mówiąc o reformach i transformacji jakie miały miejsce w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, można śmiało powiedzieć, iż nie ma chyba dziedziny, w której rozwiązania instytucjonalno – prawne nie zmieniłyby się. Przemianie i przekształceniu uległy wszystkie dziedziny życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Największy i najszerzy wpływ w perspektywie ostatnich 15 lat wywarła na polskie przemiany Unia Europejska, choć w początkowej fazie transformacji i w niektórych aspektach, takich jak rynek finansowy, największy wpływ przypadł Międzynarodowemu Funduszowi Walutowemu, Bankowi Światowemu czy też OECD. Można powiedzieć, iż każda z tych organizacji stara się wpływać w inny, charakterystyczny dla siebie sposób i narzucać rozwiązania dotyczące jej sfery rzeczywistości, czy też może raczej sfery, którą uznaje ona za „swoją”. Nie da się chyba doszukać dowodów na jakąkolwiek rywalizację pomiędzy organizacjami (choć taka zapewne istnieje), wydaje się raczej, iż instytucje te istnieją obok siebie. Można natomiast stwierdzić, iż wszystkie z przedstawionych w niniejszej pracy organizacji i instytucji międzynarodowych działają zgodnie z przedstawioną na łamach pierwszej części pracy logiką i racjonalnością.

## Bibliografia

1. T.Dołęgowski, *Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej*, SGH, Warszawa 2002
2. T.Friedman, *Lexus i drzewo oliwne*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2001
3. J.Hausner, *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003
4. Q.Hussain, E. Nivorozhkin, *The Capital Structure of Listed Companies in Poland*, IMF Working Paper, Grudzień 1997
5. *Budowanie instytucji państwa 1989-2001*, Praca zbiorowa pod redakcją I.Jackiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004
6. P.Lenain, L.Bartoszuk, *The Polish Tax Reform*, Economics Department Working Papers No. 234, OECD 2000
7. B.Milanovic, *Social Costs of the Transition to Capitalism, Poland 1990-1991*, Policy Research Department, The World Bank 1993
8. J. Nellis, *The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis*, Center for Global Development, The World Bank 2002
9. G.Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2002
10. G.Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000
11. J.Staniszkis, *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003
12. J.Stiglitz, *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004
13. N.Wagner, D.Iakova, *Financial Sector Evolution in the Central European Economies: Challenges in Supporting Macroeconomic Stability and Sustainable Growth*, IMF Working Paper, Sierpień 2001
14. *Enhancing Market Openness Through Regulatory Reform*, OECD Reviews of Regulatory Reform in Poland, OECD 2002
15. *Fiscal Design Across Levels of Government, Year 2000 Surveys*, OECD Country Report, 17 Maja 2001
16. *Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, OECD Reviews of Regulatory Reform in Poland, OECD 2002
17. *Republic of Poland: Financial System Stability Assessment*, IMF Country Report No. 01/67, Czerwiec 2001
18. *Republic of Poland: Selected Issues*, IMF Country Report No. 99/32, Kwiecień 1999
19. *Republic of Poland: Selected Issues*, IMF Country Report No. 00/60, Kwiecień 2000
20. *Republic of Poland: Selected Issues*, IMF Country Report No. 03/188, Czerwiec 2003
21. *The Role of Competition Policy in Regulatory Reform*, OECD Reviews of Regulatory Reform in Poland, OECD 2002
22. *Transition*, The World Bank Newsletter, Od Vol. 1, No.1, Kwiecień 1990 do Vol. 13, No. 6, Październik-Grudzień 2002