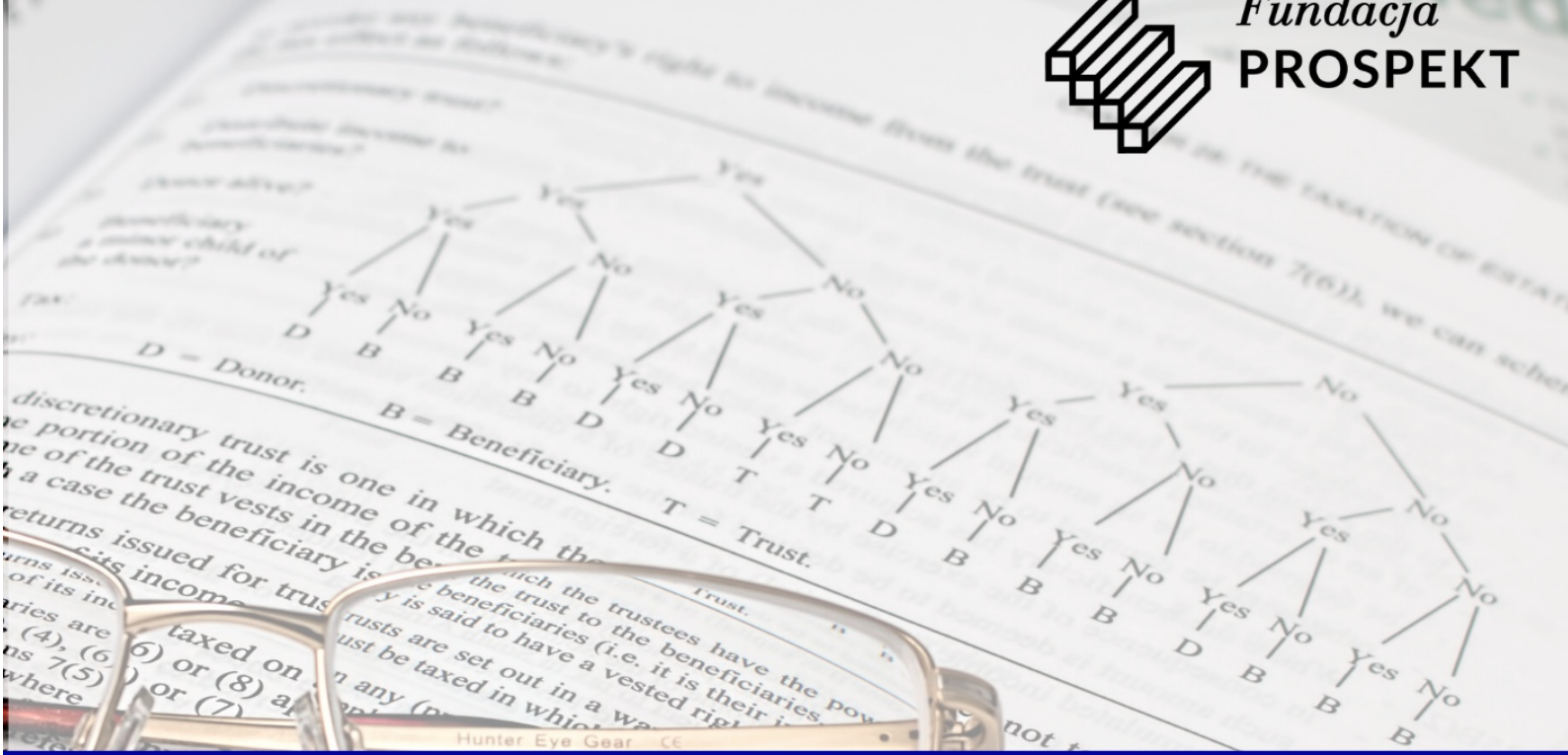


CENTRUM ANALIZ

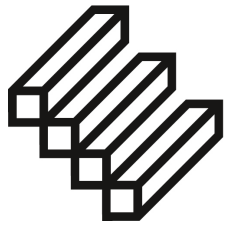


Fundacja  
PROSPEKT



# 30-LECIE USTAW BALCEROWICZA

Łukasz Samborski



*Fundacja*  
**PROSPEKT**

**Tytuł:** 30-lecie ustaw Balcerowicza

**Autor:** Łukasz Samborski

**Oprawa graficzna:** Tomasz Rykaczewski



Sfinansowano przez Narodowy Instytut  
Wolności - Centrum Rozwoju  
Społeczeństwa Obywatelskiego  
ze środków Programu Rozwoju  
Organizacji Obywatelskich  
na lata 2018 – 2030



Grudzień 2019

## Plan Balcerowicza – początki zmian

### Plan gospodarczy

W wyniku rozmów opozycji z komunistami przy okrągłym stole zwołano na 4 czerwca 1989 roku częściowo wolne wybory, w których do zdobycia było 35% miejsc w sejmie, zaś do senatu przewidziano całkowicie wolne wybory. „Solidarność” niespodziewanie je wygrała, co pozwoliło na wejście do sejmu i senatu dużej liczby niekomunistycznych posłów. Był to kolejny akt dekompozycji ustroju polityczno-gospodarczego, który panował w Polsce kilkadziesiąt lat.

Rozmowy opozycji ze Stronnictwem Demokratycznym i Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym doprowadziły do zawiązania koalicji i utworzenia wspólnego rządu, na którego czele stanął Tadeusz Mazowiecki. Stanowisko ministra finansów wiązało się z wielką odpowiedzialnością, dlatego propozycje premiera spotykały się z odmową aż ostatecznie objął je Leszek Balcerowicz. Sprowadził on ze sobą do ministerstwa grupę zaufanych współpracowników, którzy szybko rozpoczęli pracę nad uzdrowieniem gospodarki.

Coraz poważniejszym problemem stawał się poziom inflacji, który we wrześniu wyniósł 34,4%. Jeszcze w 1989 roku podjęto decyzje o podwyżce stóp procentowych w bankach, a także zrezygnowano z większości istniejących dotacji do cen artykułów spożywczych, co pozwalało odciążyć budżet państwa.

Poza działaniami doraźnymi minister finansów opracował program reform stabilizacyjnych i systemowych, który w październiku 1989 roku został przyjęty przez rząd jako „Program gospodarczy dla rządu – główne założenia i kierunki”. Potocznie został on nazwany „planem Balcerowicza”, jednakże przy jego opracowaniu współdziałał mieli doradcy z Zachodu, z pośród których główną rolę odegrał prof. Jeffrey Sachs z Harvard University. Po zaakceptowaniu planu przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy na jego realizację Polska miała otrzymać kredyty w wysokości 700 mln dolarów od MFW oraz 1,5 mld dolarów z Banku Światowego<sup>1)</sup>.

Plan reform koncentrował się na: „stabilizacji, liberalizacji, zmianach systemu podatkowego, umocnieniu banku centralnego i sieci zabezpieczenia społecznego”<sup>2)</sup>. Zakładano stworzenie systemu gospodarczego opartego na prywatnej własności i ostateczne zerwanie z pozostałościami gospodarki centralnie planowanej.

Dnia 27 i 28 grudnia 1989 roku Sejm uchwalił 10 ustaw, które wynikały z planu Balcerowicza. Wchodziły one w życie z dniem 1 stycznia 1990r. i stanowiły kolejny etap transformacji gospodarczej. Kluczowe z nich to:

<sup>1)</sup> M. Gędek: Przełom. Polska 1976-1991. Lublin, 2002. Norbertinum, s. 286.

<sup>2)</sup> L. Balcerowicz, op. cit., s. 365.

## **Ustawa o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych**

### **Ustawa o podatku od wzrostu wynagrodzeń (tzw. popiwek)**

Wykorzystano wprowadzony pięć lat wcześniej tzw. popiwek do ograniczenia nominalnego wzrostu płac w gospodarce, co miało pomóc w walce z pogłębiającą się inflacją. Przedsiębiorstwa, które przekraczały ustalone progi płacowe musiały się odtąd liczyć z sankcjami podatkowymi.

### **Ustawa o działalności gospodarczej prowadzonej przez inwestorów zagranicznych**

Wprowadzała zwolnienie z popiwku dla inwestorów zagranicznych, zarazem nakładając na nich obowiązek odprzedaży dewiz państwu po ustalonym przez bank centralny kursie. Ponadto liberalizowała kwestię transferu zysków za granicę, co miało na celu przyciągnięcie kapitału zagranicznego.

### **Ustawa o prawie dewizowym**

Znosiła monopol państwa w handlu zagranicznym, a także ustalała dla wszystkich podmiotów i transakcji jednolity kurs walutowy. Zobowiązała również przedsiębiorstwa do odsprzedaży zarobionych dewiz państwu. Osoby prywatne nie miały prawa bez zgody NBP utrzymywać dewiz na kontach zagranicą. Poprzez tę ustawę próbowano uzyskać niezbędne dewizy do obsługi zadłużenia zagranicznego, które w tym czasie wynosiło około 41 mld dolarów<sup>3)</sup>.

### **Ustawa o prawie celnym**

Wprowadziła jednolite stawki celne towarów importowanych dla wszystkich podmiotów gospodarczych.

### **Ustawa o zatrudnieniu**

Zniosła wprowadzoną w latach 80. ustawę o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy, która zmuszała każdego mężczyznę w wieku 18-45 lat do podjęcia pracy. Eliminowano w ten sposób oficjalne bezrobocie (ukryte istniało przez cały okres Polski Ludowej), a za „uchylanie się” od pracy groziły sankcje karne ze strony państwa. Powyższa ustawa o zatrudnieniu dopuszczała istnienie bezrobocia oraz zmieniała zasady działania biur pośrednictwa pracy.

### **Ustawa o szczególnych warunkach zwalniania pracowników**

Wprowadziła przepisy ochronne dla osób zwalnianych z pracy (w szczególności dotyczące zwolnień grupowych), a także zapewniające im zasiłki i odprawy. Zauważyć można również nacisk na współpracę właściciela przedsiębiorstwa ze związkami zawodowymi istniejącymi w danych zakładach, co może być pokłosiem dawnych postulatów Solidarności.

### **Ustawa o nowych zasadach opodatkowania**

Wprowadziła jednolity, 40% podatek we wszystkich sektorach gospodarki oraz zmodyfikowała stawki niektórych podatków, uwzględniając przy tym inflację.

### **Ustawa o prawie bankowym i Narodowym Banku Polskim**

Miała antyinflacyjny charakter. Od tej pory bank centralny nie mógł w sposób

---

<sup>3)</sup> G. Kołodko: Transformacja polskiej gospodarki. Sukces czy porażka? Warszawa, 1992. „BGW”, s. 70.

nieograniczony finansować budżetu państwa. Ustanowiono limit skupu weksli Skarbu Państwa na kwotę nie wyższą niż 2% planowanych wydatków budżetu centralnego (art. 34). Uniemożliwiono również pokrywanie deficytu budżetowego emisją pieniądza przez bank centralny, co miało na przyszłość zapobiec zwiększeniu tempa wzrostu inflacji.

### **Ustawa o uporządkowaniu stosunków kredytowych**

Znosiła preferencyjne warunki i umorzenia kredytów dla przedsiębiorstw państwowych. Od 1 stycznia 1990 roku stopy procentowe miały wynosić wartość powyżej inflacji, co odbierało nierentownym przedsiębiorstwom niskooprocentowane źródło finansowania i kończyło okres miękkiego ograniczenia budżetowego<sup>4)</sup>. Zauważyć przy tym można coraz dalsze odejście od polityki centralnego sterowania i cech „gospodarki niedoboru”.

Jednym z priorytetów stało się ograniczenie panującej w Polsce hiperinflacji. Służyć temu miały „kotwice antyinflacyjne”, którymi były: stały kurs złotego do dolara na poziomie 9500 zł za 1 dolara amerykańskiego czy opisany powyżej popiwek. Zaprzestano także automatycznej indeksacji płac, którą związki zawodowe forsowały w trakcie ustaleń okrągłego stołu. W celu zrównoważenia budżetu podniesiono ceny artykułów (węgla, energii elektrycznej, paliw, gazu, używek), które były w gestii rządu.

Podjęto również gruntowną reformę budżetu centralnego, a także zreformowano „izby i urzędy skarbowe (nadano im duże uprawnienia wykonawcze), rozpoczęto unifikację systemu podatkowego, komercjalizację sektora ubezpieczeniowego oraz tworzenie rynku papierów wartościowych. [...] na uwagę zasługuje tworzenie banków prywatnych oraz demonopolizacja spółdzielczości”.

Program Balcerowicza nie był oceniany jednoznacznie w środowisku ekonomistów. Już na etapie prezentowania założeń reformy pojawiły się głosy krytyczne, domagające się korekty planu. Dyskusja koncentrowała się wokół tempa i rygorystyczności niektórych działań. Postulowano elastyczne kształtowanie kursu walutowego, rozluźnienie polityki monetarnej oraz naprawę zamiast likwidacji przedsiębiorstw państwowych. Tadeusz Kowalik zwrócił uwagę na brak „humanistycznego czynnika” oraz zarzucił budowę nowego ładu ekonomicznego „wbrew przekonaniom większości społeczeństwa i przy uznaniu kryterium politycznego za nadrzędne nad wymaganiami efektywności”.

Najostrzej do reform Balcerowicza odnosił się Grzegorz Kołodko, który ukuł termin „przestrzelenia” odnoszącego się do niektórych działań i założeń ministra finansów. Uważał on, że nastąpiło „przeliberalizowanie” gospodarki (na niektórych odcinkach, jednak przy równoczesnej niedostatecznej liberalizacji na innych) co miało być reakcją na nadmierne zbiurokratyzowanie w poprzednich latach. W szczególności wspomniane przestrzelenie odnosi się do nadmiernej skali redukcji

---

<sup>5)</sup> J. Kornai, op. cit., s. 410-414.



dochodów sektora gospodarstw domowych (w tym płac realnych) oraz nadmiernego ograniczenia płynności sektora firm wskutek złej sekwencji polityki monetarnej.

Pomimo, często słusznych i wartych uwagi, głosów krytyki program Leszka Balcerowicza należy uznać za czynnik decydujący w odejściu od „gospodarki niedoboru” i zastąpienie jej efektywną gospodarką rynkową, opartą na prywatnej własności. Rozpocząło to proces, który trwał kolejne lata, ale był on oparty na fundamentach wypracowanych jeszcze w roku 1989.