# РАЗВИТИЕ ПОЛИТИКИ ЗАНЯТОСТИ В УСЛОВИЯХ СИСТЕМНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИКИ ПОЛЬШИ

***СИРОЙЧ ЗДИСЛАВ,***
***доцент Варшавского Высшего Учебного Заведения имени М.Склодовской-Кюри***

Системные перемены начались в Польше в 1989 году. В связи с этим происходящие в польской экономике процессы часто используются как относительная точка отсчета и объект сравнительного анализа при исследовании экономической трансформации в бывших постсоциалистических странах.

*Целью* статьи является периодизация системной трансформации в Польше (от начала перемен до вступления страны в Европейский Союз), характеристика ее отдельных этапов, а также представление некоторых взаимозависимостей заходящих экономических и общественных перемен.

В экономической трансформации Польши можно выделить пять этапов (периодов): 1989–1991 гг. (этап “шоковой терапии”); 1992–1994 гг. (выход из экономического кризиса); 1995–1997 гг. (период ускоренного экономического подъема); 1998–2000 гг. (период четырех реформ и охлаждения экономики); 2001–2004 гг. (экономическая рецессия и активные усилия по подготовке экономики к членству в Европейском Союзе).

Данная классификация основана на динамике ВВП в Польше в период трансформации (рис. 1).

Наиболее важные перемены в экономике Польши произошли в 1989–1991 годах. В сентябре 1989 г. была разработана правительственная программа “план Бальцеровича” (по фамилии ее главного автора Л. Бальцеровича), которая предусматривала достижение двух основных целей: экономической стабилизации и создания основ рыночной экономики. Предполагалось внедрение экономической системы, основанной на частной собственности, конкуренции, конвертируемой валюте и активизации торговых отношений с зарубежными странами. Изменения планировалось провести быстро, пользуясь общественным одобрением и политической акцептацией.

Глубина и темпы предполагаемых перемен, а позже их настойчивое введение в жизнь, получили название радикальной, или “шоковой” терапии [1, с. 182–183].


УДК 331.101:330.342(4)

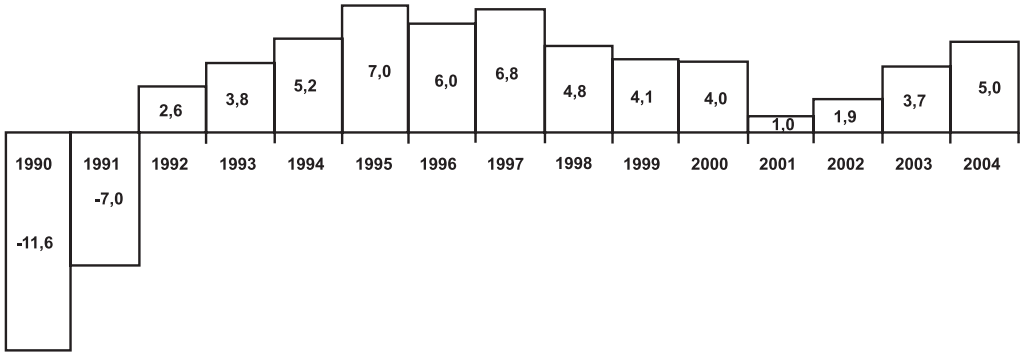



***Рис. 1.*** **Динамика ВВП в Польше в 1990–2004 гг. (в %)**

*Источник*: Kolodko G.W. Instytucje i polityka a wzrost gospodarczy. Materialy na konferencje „Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce", Warszawa 25–26 marca 2004 r. Maszynopis. – S.7

Системные реформы, предполагаемые правительственной программой, состояли из таких элементов как: ликвидация остатков системы центрального управления экономикой; приватизация; борьба с инфляцией; введение конвертируемости злотого; политика твердой валюты; либерализация цен; налоговая реформа; отказ от автоматизма в финансировании экономических предприятий; достижение самостоятельности государственных предприятий; либерализация внешней торговли; демонополизация; льготы в деятельности заграничных инвесторов; создание рынка недвижимости; введение рынка ценных бумаг; коммерциализация банковского и страхового секторов; урегулирование принципов местного самоуправления и коммунальной собственности; социальная защита безработных [2, с. 363; 3, с.327–328].

Уже в 1990 г. в рамках реализации плана удалось радикально ограничить бюджетный дефицит и подавить гиперинфляцию. Также было подписано соглашение между Польшей и странами Парижкого клуба о сокращении внешней задолженности. Успех проводимых реформ способствовал подписанию в 1991 г. Договора о содружестве Польши с ЕС.

В феврале 1990 г. вступил в силу "Закон о противодействии монополистическим практикам", регулировавший правила и порядок противодействия монополистической практике хозяйственных субъектов: созданию конкурентных условий или развитию конкуренции; привилегированной продаже товаров определенным субъектам; спекулятивному влиянию на формирование уровня цен. Перечисленные выше действия запрещались, кроме тех случаев, когда они были необходимы для ведения хозяйственной деятельности и не влекли за собой значительное ограничение конкуренции.

Важным качеством нового экономического строя выступило изменение роли государства в экономике с характерными для нее дерегуляционными процессами и либерализмом.

Период 1992–1994 гг. характеризовался процессами выхода Польши из экономического кризиса.

Однако во второй половине 1992 г. проявились недостатки проводимой экономической программы, начались поиски новых решений по управлению функционированием экономики. Реформаторский подход к преобразованиям выразился в корректировке таких моментов как: рост государственного интервенционизма в процессе структурных перемен; продление временного горизонта перемен; особое внимание к вопросам промышленной политики.

Проводимая государством промышленная политика акцентировала внимание на увеличении периода проведения этой политики до 10 лет; в принятых постановлениях признавался тот факт, что промышленная политика является одной из составных частей экономической политики, проводимой правительством; разделялись компетенции центральных министерств и ведомств в области проектирования и внедрения инструментов промышленной политики.

В 1993 г. был также принят закон о финансовой реструктуризации банков и предприятий, благодаря которому попавшим в долги, но имеющим перспективы развития предприятиям разрешалось начать реализацию программ по т.н. “оздоровлению производства”.

Процесс приватизации осуществлялся путем преобразования ресурсов капитала (производства реорганизовались в одноличные общества Государственной казны, после чего продавались их акции или уделы); ликвидации (продавалось или передавалось в аренду имущество государственных предприятий); продажи производства в целом [4, с. 611–612].

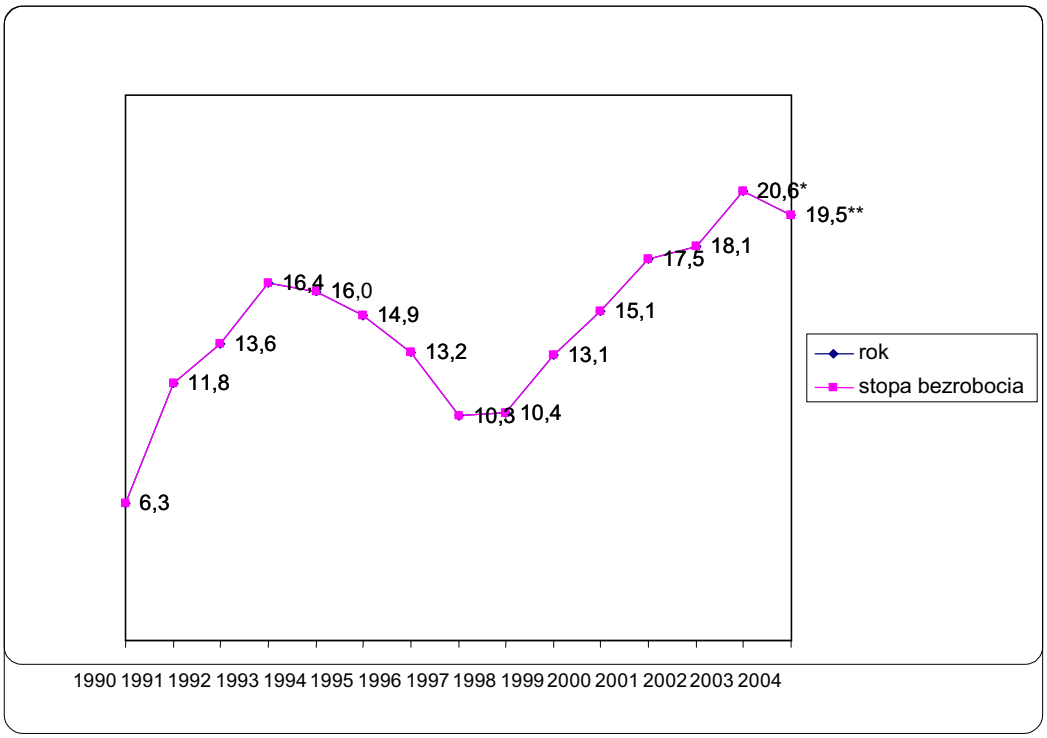
К наиболее значительным событиям этого периода следует отнести: введение единого налога для физических лиц; создание Агенства сельскохозяйственной собственности государственного казначейства, которое хозяйствовало на землях ликвидированных государственных сельских хозяйств; достижение договоренности с Лондонским клубом о сокращении задолженности; обновление принципов сотрудничества с Международным валютным фондом; присоединение Польши к Центральноевропейской организации свободной торговли (CEFTA); подписание договора со странами Европейской организации свободной торговли (EFTA).

К сожалению, общественные расходы первых лет трансформации были высокими, что привело к обострению проблем безработицы. В конце 1990 года было зарегестрировано 1,1 млн. безработных. Их число удвоилось в следующем году, а уровень безработицы превысил 12%, в 1992 году – превысил 14 %, а в 1993 – 16% (рис. 2). Безработица охватила почти 3 млн. людей.

Безработица в Польше появилась в результате проведения системной трансформации экономики. Однако на установление высокого уровня безработицы повлияли также и другие факторы:

- анахроническая и неподходящая к рыночной обусловленности структура хозяйства, доставшаяся в наследство от предыдущего типа экономики;
- невыгодная внешнеэкономическая и хозяйственная конъюнктура;
- неэффективная промышленная политика государства.

В июне 1994 г. была принята стратегия для Польши. Это экономическая программа, разработанная Г.В.Колодко, реализация которой была рассчитана на средний период времени, а целью ее было ускорение экономического развития,




*Изменение способа подсчета уровня безработицы.
**Уровень безработицы на конец I половины 2004 года.

***Рис. 2.* Уровень безработицы в Польше в 1990 – 2004 годах**

*Источник:* Kolodko G.W. Instytucje i polityka a wzrost gospodarczy. Materialy na konferencje "Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce", Warszawa 25–26 marca 2004 r. Maszynopis. – S.7

а также снижение общественных издержек проводимых реформ. Она закладывала средний темп роста ВВП не ниже 5%. Источником ее финансирования должны были стать государственные сбережения и прямые иностранные инвестиции. Согласно программе макроэкономическая политика предпологалась достаточно рестриктивной, с тем, чтобы удержать под контролем общественные расходы и государственную валюту. В то же время не должны были создавать излишнего ущемления совокупного спроса. Другой, не менее важной, целью Стратегии для Польши было стремление к быстрому развитию международной конкурентоспособности экономики.

1995–1997 гг. – это период ускоренного экономического развития Польши. Годовой прирост ВВП превышал в то время 5% и был вдвое выше, чем в большинстве стран ЕС. Среди важных для экономики событий тех лет следует назвать: деноминацию злотого (10000:1); введение свободного курса злотого; принятие Польши в члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); начало переговоров по вопросу вступления Польши в ЕС, присоединение Польши к Всемирной торговой организации (ВТО).

Стратегия для Польши была успешно выполнена. В результате значительно сократился уровень безработицы, улучшилось материальное состояние значительной части населения.

Однако падение темпов экономического развития в результате так называемого охлаждения экономики и, как следствие, значительный рост безработицы ухудшили ситуацию в 1998–2000 гг. Ситуацию в государстве ухудшило введение в 1999 году без определенной подготовки т.н. “четырех общественных реформ”.

Реформа государственной администрации состояла в возвращении трехступенчатого разделения страны на гмины, повяты и воеводства. По мнению автора, в эпоху глобализации и развития телеинформационных услуг такое решение было ошибочным. Оно способствовало бюрократизации общества и увеличению затрат на обслуживание населения, оттеснило жителей от самоуправления основной административной единицей, какой является гмина.

Пенсионная реформа была необходимостью. Государство не было в состоянии в будущем справиться с тяжестью финансовой нагрузки, которую представляли выплаты пенсией. Однако и эта реформа была неполной и несправедливой, поскольку сохраняла привилегии для некоторых групп профессий.

Хуже всех была проведена реформа здравоохранения, поскольку был ограничен доступ к медицинскому обслуживанию, начались огромные финансовые злоупотребления. Польское государство не в состоянии эффективно решить этот вопрос до сегодняшнего дня.

Также плохо была подготовлена реформа образования. Ее суть свелась к введению дополнительной ступени обучения – гимназий и удорожанию образования. Главные постановления реформы не были реализованы, а очередное правительство почти приостановило ее внедрение.

В экономической политике был принят подход так называемого охлаждения экономики с тем, чтобы избежать экономического кризиса. Однако ее реализация привела к обратному эффекту.

Введение четырех реформ, а также реализация концепции охлаждения экономики обусловили значительное снижение темпа экономического развития.

В 2001–2002 гг. произошла в Польше экономическая рецессия. Старые ошибки правительства дополнились новыми, связанными с распределением общественных средств согласно потребностям различных общественных групп, а также огромной коррупцией. Резко возрос уровень безработицы и снизился уровень жизни.

2003–2004 гг. – это время реализации попыток оздоровить общественные финансы и усиленных действий, направленных на достижение как можно более быстрой интеграции Польши с ЕС. Экономическая ситуация начала постепенно улучшаться. Однако преодолеть чрезмерные общественные затраты и безработицу не удалось.

Невыгодная хозяйственная ситуация усилила явление безработицы. В 2001 году она составила 3115 тыс.чел., в 2002 году – 3217 тыс. в 2003 году – 3176 тыс., достигая уровня безработицы (после изменений способа ее расчитывания) – 20,6%.

Число безработных, зарегистрированных в учреждениях труда в конце июня 2004 года (т.е. после вступления страны в Европейский Союз) составляло 3071,2 тыс. чел., или 19,5% занятого населения. Сохранялось большое территориальное дифференцирование безработицы (в Варминско – Мазурском воеводстве – 29,6%, а в Мазовецком воеводстве – 15,1%, женщины составляли 52,3%, а молодежь в возрасте до 34 лет – 53,1% безработных. Количество безработных, ищущих работу на протяжении длительного периода времени, составляло 53,2% общего числа зарегистрированных безработных [5, с. 558 – 559].

Несмотря на множество допущенных ошибок, период системной трансформации в Польше следует оценить положительно. К важнейшим положительным переменам следует отнести: повышение уровня жизни населения; институциональные перемены в экономике и стране в целом; децентрализацию государства и его экономической системы; активизацию частного сектора в экономике.

К негативным явлениям периода трансформации в Польше относятся: значительная дифференциация уровня жизни населения; недостаточное влияние науки на развитие экономики; нестабильность деятельности предприятий; пассивная роль общественных финансов в процессе экономического развития; отсутствие значительного успеха в борьбе с безработицей [6, с. 31–51].

Вступление страны в ЕС завершает основной этап системной трансформации в Польше. Дальнейшее трансформирование экономики будет проходить под сильным влиянием интеграции польской экономики с экономикой ЕС. Уже сегодня этот процесс дает измеримые результаты. Экономический рост достигает 7%. Безработица снизилась до 12% (в 2008 году предвидится ее снижение до менее 10% ).

В ходе трансформационных реформ в Польше укреплялось понимание необходимости внесения кардинальных изменений в социальную сферу и формирования социально ориентированного рыночного хозяйства. На этом пути на первых порах перед польским государством возникли существенные осложнения, вызванные тем, что первичная реструктуризация экономики проходила на основе спонтанной приватизации предприятий и ценовой либерализации. В результате осуществляемых мер возникла ценовая гиперинфляция, что привело к снижению уровня жизни населения. Если индекс розничных цен в 1987 и 1988 годах возрос соответственно на 25,5% и 59%, то в 1989 – уже в 2,6 раза, а в 1990 году – в 5,8 раза [7, с. 127].

Либерализация цен проводилась одновременно с введением конвертируемости валют, что ускорило реаллокацию производственных фондов и способствовало переходу экономики к современной структуре производства и, впоследствии, к стабилизации и повышению жизненного уровня.

Взаимосвязь проведения радикальных экономических реформ с социальной политикой опиралась на концептуальные разработки видных экономистов либерального направления, например, М.Калецкого, К.Ласки, В.Бруса. Реструктуризация экономики сопровождалась созданием большого количества совместных предприятий. Если учесть, что за счет их деятельности наблюдался рост занятости и повышение производства продукции, то влияние трансформационного спада на социальную сферу нельзя оценивать как кризисное. На втором и тре-

тьем этапах доля населения, занятого в частном секторе сельского хозяйства, возросла на 12%, промышленности – на 24%, услуг – на 12%.

Отмечались скачкообразные темпы приростов производительности труда. В 1999 году они были наиболее высокими за годы реформ (9%). В последующие годы отмечался их спад, хотя в последнее время наблюдается тенденция к устойчивому росту показателя производительности труда. Примерно аналогичная картина просматривается и по показателям годовых приростов потребительских расходов населения. После некоторого снижения в течение 1998 – 1999 годов отмечается повышение их динамики после 2001 года.

В целом этот период времени характеризуется ростом реальных доходов населения и средней заработной платы, размер которой повысился с 300 до более чем 400 долл. США в месяц.

Несмотря на постоянный экономический рост, не удалось в целом решить основные общественные проблемы: ограничить безработицу, снизить степень дифференциации доходов, противодействовать углублению бедности, предоставить гарантии доступа к бесплатному медицинскому обслуживанию и т.д.

Такая ситуация была обусловлена прежде всего возможностями бюджета государства, масштабом социальных нужд, а также огромной отсталостью цивилизационного развития.

Особо следует остановиться на оценке ситуации на рынке труда, который за годы трансформационного спада неоднократно подвергался негативному влиянию снижения прироста ВВП и промышленного производства. В целом фиксируется негативная динамика годовых приростов численности занятых и нормы безработицы. Если в 1995 году прирост занятых был равен 1,8%, 1997 – 2,8%, 2003 году – -12,3%, то в последние годы он составил -10,7 – -0,1%. Фактически прослеживается тенденция к уменьшению численности занятых [7, с. 135]. Причины этого явления могут быть как внутреннего, так и внешнего характера.

Более сложная ситуация наблюдается с трудоустройством граждан. Безработица в Польше увеличивалась по мере снижения темпов экономического роста. Норма безработицы (отношение численности безработных к численности рабочей силы) увеличилась с 13,3% в 1995 г. до 17,7% в 2005 году, хотя, начиная с 2003 года, наблюдается ее снижение [8, с. 135].

В определенной степени возникновение этих явлений – следствие применения в Польше активных программ занятости. Проведение активной политики на рынке труда способствовало внедрению целого ряда мер, основными из которых являются следующие:

- “незатратные программы”, финансирование которых осуществляется из фонда поддержки отделений занятости. Эти программы осуществляют посредническую деятельность при трудоустройстве и обеспечивают возможность профессиональной ориентации;
- “затратные программы” финансируются из фондов службы занятости (для нетрудоспособных граждан – из Государственного фонда реабилитации инвалидов) и направлены на расширение таких активных форм занятости, как общественные работы, предоставление кредитов для создания новых рабочих мест от открытия собственного дела, возмещение

страховых взносов работодателей в случае трудоустройства безработного, профессиональная подготовка, субсидирование выпускников образовательных учреждений и т.д.;
- создание т.н. “клубов труда”, в которых предоставляется помощь безработным по адаптации к новым условиям жизни.

К основным общественным проблемам относится также бедность. Явление бедности в современной Польше идентифицируется с началом процесса трансформации. Уровень бедности / процент лиц ниже уровня бедности / в 1991–1993 годах достиг 32–34 %, а в 2000 году составил около 54 % численности населения страны [ 8, с. 329 ]. Бедность в разной степени коснулась отдельных групп населения. В самой трудной ситуации находятся: пенсионеры, инвалиды, многодетные семьи, безработные, дети и молодежь.

Главным фактором, генерирующим бедность в Польше, является безработица. Подтверждением этого тезиса является региональное распределение бедности. В основном, она характерна для территорий с высокими показателями безработицы (западная и северная часть страны). Бедность появляется также на так называемой восточной стене, которая характеризуется низким уровнем урбанизации, малой индустриализацией и низким уровнем развитости инфраструктуры. Реже зато можно встретиться с бедностью в больших городских агломерациях.

Отрицательно следует оценить функционирование в Польше системы здравоохранения, отличающееся недостаточной эффективностью, что приводит к усилению общественного недовольства качеством оздоровительных услуг, что связано также с низкой зарплатой медицинских работников.

Удовлетворение нужд населения страны в оздоровлении зависит от источников финансирования, а также от развитости инфраструктуры здравоохранения. Как финансирование, так и инфраструктура до сих пор вызывают опасение. Количество медицинских центров уменьшилось с 9912 в 1990 году до 8188 в 2000 году, число больничных коек в 2000 году уменьшилось в сравнении с 1990 годом более чем на 8 % [ 8, с. 164 ]. Финансирование из Национального фонда здоровья увеличилось / до более 30 млрд. злотых /, но и этого недостаточно.

Охрана здоровья в Польше переживает кризис, вызванный трудностью проводимых реформ, неподготовленностью общественного мнения к восприятию реформ в сфере медицины. Реформирование сферы здравоохранения может быть эффективным в случае проведения радикальных преобразований не только в экономической сфере, но также перемен в сознании людей.

На протяжении анализированного периода в Польше увеличилось количество домашних хозяйств и одновременно произошло снижение темпов строительства жилья (по сравнению с 1985 годом, в 2000 году оно уменьшилось в два раза – с 189,6 тыс. м$^2$ до 87,6 тыс. м$^2$ [8, с. 100]. Правительству до сих пор не удалось решить жилищной проблемы, отсутствует концепция развития строительства. К этому следует добавить, что в Польше снова возникло явление бездомности, количество бездомных достигает 300 тыс. чел. [ 8, с. 95 ].

Однако среди положительных результатов системной трансформации следует отметить позитивные сдвиги в функционировании системы высшего образова-

ния. Количество вузов, по сравнению с 1990 годом, увеличилось в четыре раза (до 400), а число студентов – в пять раз – с 378тыс. в 1989/1990 учебных годах до почти двух миллионов в 2003/2004 учебных годах [9, с. 322 – 323].

Такой динамический рост был возможен благодаря возникновению высших частных школ.

Вступление Польши в Европейский Союз связано с надеждой на лучшее будущее. Однако существующая трудная общественная ситуация должна быть решена прежде всего собственными силами.

В 1989 – 2004 годах в Польше были реализованы смешанные концепции общественной политики: либеральные и просоциальные [ 9, с. 250]. Либеральное отношение управляющих к системной трансформации увеличило доступ к различному виду экономических благ. Улучшение макроэкономической ситуации привело к усилению внимания к решению проблем, связанных с функционированием общественного сектора. Однако в данный момент времени реализованная просоциальная модель общественной солидарности является мало эффективной в связи с нехваткой соответсутвующего количества бюджетных средств на обеспечение реализации общественных интересов.

Шансом для улучшения хозяйственной ситуации, а также материальной ситуации общества являются общественные и структурные фонды Европейского Союза.

Исходя из существующей ситуации, положительным может быть открытие рынка труда многих государств для поляков, что позволит уменьшить уровень безработицы. Однако большинство эмигрантов на запад Европы не вернется на Родину, что является огромной потерей для польского хозяйства и польского общества.

Шансом для улучшения общественной ситуации является также постоянное увеличение числа общественных негосударственных организаций в Польше. Их насчитывается более нескольких тысяч [ 9, с. 244]. Деятельность этих организаций улучшает условия проживания инвалидов, бездомных и других представителей социально незащищенных слоев населения.

Опыт системной трансформации в Польше свидетельствует, что не всегда успех экономических реформ сопровождается повышением уровня жизни населения страны. В ближайшей временной перспективе в Польше, по нашему мнению, будут реализованы попеременно три модели общественной политики /в зависимости от политической ориентации стоящей у власти элиты /:

- либеральная;
- соцлиберальная;
- общественной солидарности.

Таким образом, в результате проведенного анализа этапов и сущности системной трансформации в Польше, можно сделать следующие ***выводы:***

1. Несмотря на определенные трудности, проведенную в 1989 – 2004 годах экономическую политику следует оценивать положительно. В анализированном периоде значительно повысился уровень жизни людей. Однако углубилась имущественная дифференциация доходов населения, региональная дифференциация.

2. Анализированный период перемен можна разделить на подпериоды, что и сделал автор, опираясь на показатели темпа экономического роста. Проводимая следующими правительствами непоследовательная экономическая политика имела значительное влияние на темпы этого роста.

3. Трансформационные перемены привели к обострению социальных проблем в обществе, таких как безработица, нищета или бездомность. Усиление этих явлений было тесно связано с макроэкономической ситуацией в стране.

4. Проводимая последующими правительствами государственная политика не была достаточно привязана и скоординирована с экономической политикой. Проявлялось это прежде всего через недостаточность бюджетных средств, выделяемых на финансирование социальных расходов общества. Сохранение такой ситуации вызывало и будет вызывать многие общественные конфликты, ведущие прежде всего к усилению социальной напряженности в обществе.

**Источники**

1. *Balcerowicz L.* Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przelomu epok. – Warszawa: Wyd. Naukowe PWN, 1997. – 387 s.
2. *Kalinski J., Landau Z.* Gospodarka Polski w XX wieku. – Warszawa: PWE, 1998. – 391 s.
3. *Szpak J.* Historia gospodarcza powszechna. – Warszawa: PWE, 1997. – 350 s.
4. *Stankiewicz W.* Historia mysli ekonomicznej. – Warszawa: PWE, 2000. – 614 s.
5. *Maly rocznik Statystyczny Polski,* 2004, GUS, Warszawa.
6. *Polska* 2001. Raport o stanie gospodarki. – Radom: Wyd. Instytutu Technologii Eksploatacji, 2001. – 335 s.
7. *Кудров В.* Рыночная трансформация в странах Центрально-Восточной Европы: к оценке накопленного опыта //Общество и экономика. – 2006. – № 6. – С.123–167.
8. *Frackiewicz L.* Polityka spoleczna. Zarys wybranych problemow. – Katowice: Wyd. Slask, 2002. – 328 s.
9. *Auleytner J.* Polska polityka spoleczna. Ciaglosc i zmiany. – Warszawa: Wyd. WSP TWP, 2004. – 341 s.

**Аннотация.** В статье анализируются этапы системной трансформации экономики Польши, их положительные и отрицательные мароэкономические и социальные последствия.

**Summary.** The stages of system transformation of economy of Poland, their positive and negative macroeconomic and social consequences, are analyzed in the article.

*Стаття надійшла до редакції журналу 22.12. 2006 р.*