

ZDZISŁAW SADOWSKI

## **TRANSFORMACJA A PERSPEKTYWY ROZWOJU GOSPODARCZEGO POLSKI**

Mianem transformacji określamy rozpoczęte w Polsce w 1989 r. przez nowo wyłonione władze państwowe działania rewolucyjne, które wprowadziły demokrację parlamentarną i kapitalistyczną gospodarkę rynkową w kraju przez ponad cztery dziesięciolecia zmuszonym do życia w warunkach narzuconego mu reżimu autorytarnego z nakazowo-rozdzielczym systemem gospodarowania. Było to przedsięwzięcie wyjątkowe na skalę historyczną. Chodziło o dokonanie zasadniczej zmiany ustrojowej – przestawienie ustroju politycznego z rządów komunistycznej monopartii na parlamentarny ustrój demokratyczny, a jednocześnie o pełne oswobodzenie gospodarki od scentralizowanego państwowego systemu zarządzania, który wykazał daleko idącą niesprawność.

### **I. SUKCES PRZEMIANY**

W kategoriach podstawowych zmiana została dokonana szybko i z powodzeniem. Transformacja w ciągu krótkiego czasu zmieniła w sposób zasadniczy warunki życia społecznego i gospodarczego. Kraj został wprowadzony na tory umożliwiające rozwój na zasadach cywilizacji zachodnioeuropejskiej, od której był długo odcięty. Otworzyły się możliwości rozwijania prywatnej przedsiębiorczości, a także znacznego napływu kapitału zagranicznego, przynoszącego nowe rozwiązania technologiczne i organizacyjne, a z nimi postęp ekonomiczny. W rezultacie po kilkunastu latach możliwe stało się przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, mające fundamentalne znaczenie dla dalszego rozwoju kraju. Za wielki sukces trzeba uważać to, że podstawowe reformy zostały skutecznie przeprowadzone w ciągu jednego dziesięciolecia.

Główna trudność ekonomiczna transformacji polegała na tym, że system scentralizowany pozostawił po sobie niesprawną gospodarkę o niskiej efektywności, charakteryzującą się trwałymi niedoborami podaży, sztywnością cen, dysproporcjami i brakiem adaptacyjności, zacofaną technologicznie i organizacyjnie oraz nieprzygotowaną do konkurencyjnego uczestnictwa w rynku światowym. W dodatku gospodarka polska była obciążona koniecznością obsługi wysokiego zadłużenia wobec zagranicy powstałego w latach siedemdziesiątych XX w.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Warto jednak pamiętać, że w Polsce (jak również na Węgrzech) proces przechodzenia do gospodarki rynkowej rozpoczął się już wcześniej przez reformowanie systemu gospodarczego bez zmiany ustroju

Sytuacja ekonomiczna kraju wymagała rozwiązania trzech zasadniczych problemów:

– po pierwsze, trzeba było szybko doprowadzić do zrównoważenia gospodarki, obciążonej poważnymi dysproporcjami, a w szczególności wielkim nawisem inflacyjnym; w tym celu trzeba było wprowadzić nowy układ sygnałów rynkowych: cen, kursów, stóp procentowych i innych parametrów; określono to mianem zabiegu stabilizacyjnego;

– po drugie, trzeba było zbudować nowy układ instytucjonalny, czyli zastąpić przedsiębiorstwa państwowe siecią podmiotów gospodarczych, zdolnych do działania według zasad gospodarki rynkowej, a więc przedsiębiorstw prywatnych, oraz wyposażyć go w nieistniejące poprzednio niezbędne składniki systemu finansowego – banki komercyjne i inne instytucje finansowe; można ten proces objąć mianem prywatyzacji gospodarki;

– po trzecie, trzeba było zainicjować strukturalną reformę gospodarki przez pozbycie się niesprawnej części aparatu wytwórczego i przystąpienie do rozwijania produkcji zdolnej do konkurencji na rynku światowym.

Sprawnie wykonany zabieg stabilizacyjny przyniósł szybki sukces w postaci zrównoważenia rynku, co stworzyło podstawę realizowania reform rynkowych<sup>2</sup>. Wraz z zabiegiem równoważącym dokonana została gwałtowna zmiana warunków działania przedsiębiorstw, w postaci uwolnienia cen, głębokiej dewaluacji złotego oraz zwielokrotnienia oprocentowania kredytów bankowych. Doprowadziło to do wyparcia z rynku i upadku znacznej liczby przedsiębiorstw. W dalszym przebiegu transformacji zasadnicza rola w uruchamianiu rozwoju gospodarczego na nowych zasadach ustrojowych przypadła prywatyzacji gospodarki. Sprawą kluczową stała się prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych (denacjonalizacja), która objęła ogółem około 8 tysięcy takich przedsiębiorstw<sup>3</sup>. Jednocześnie bardzo szybko powstawały coraz liczniejsze nowe drobne przedsiębiorstwa prywatne, oparte na kapitale krajowym. Na podstawie kapitału państwowego powstała i rozwijała się sieć banków komercyjnych, szybko zmierzająca w stronę prywatyzacji, z rosnącym udziałem kapitału zagranicznego. Powstawały też i rozwijały się inne instytucje finansowe, zwłaszcza ubezpieczeniowe, jak również giełda papierów wartościowych.

---

politycznego. W Polsce w ciągu lat osiemdziesiątych realizowana była tzw. reforma „trzech S” (samodzielność, samofinansowanie, samorządność przedsiębiorstw): zniesione zostało obligatoryjne planowanie, zasadniczo ograniczono rozdzielnictwo, a przedsiębiorstwa państwowe stały się samodzielnymi podmiotami, mającymi działać na zasadach rynkowych. Jednocześnie otwarte zostały możliwości tworzenia przedsiębiorstw prywatnych i spółek państwowo-prywatnych. Zaczęto też tworzenie systemu bankowego. Reforma ta, rozpoczęta pod wpływem powstania „Solidarności”, przygotowała częściowo grunt dla transformacji, choć system polityczny uniemożliwiał daleko idące przekształcenia. Bardzo zbliżony kierunek przemian był realizowany w tym samym czasie na Węgrzech. Zob. np. Z. Sadowski, *Kierunki przeobrażania systemu funkcjonowania gospodarki narodowej i funkcje państwa socjalistycznego. Referat na III Kongres Nauki Polskiej*, 1985, „*Ekonomista*” 1986, nr 1, oraz „*Nauka Polska*” 1986, nr 3-4.

<sup>2</sup> Szerokie spojrzenie na początek procesu przemian przedstawiłem w książce: *Poland – The Great Transition. Polish Association for the Club of Rome*, Warsaw 1991.

<sup>3</sup> Z natury rzeczy rozciągnięty w czasie, proces ten trwa nadal, ale w 2009 r. własnością państwa pozostaje już tylko około tysiąca przedsiębiorstw, z czego około 600 ma formę spółek handlowych; por. „*Biuletyn Statystyczny GUS*”, styczeń 2009, s. 140, oraz „*Rocznik Statystyczny GUS*” 2008, s. 719.

Za niewątpliwe osiągnięcie trzeba uważać to, że – po początkowym głębokim załamaniu – już po dwóch latach udało się wprowadzić nową gospodarkę polską na drogę szybkiego wzrostu gospodarczego, a na przełomie XX i XXI stulecia było już faktem, że Polska pozbyła się głównych relikwów centralnego zarządzania i wprowadziła system kapitalistycznej gospodarki rynkowej, oparty na prywatnej własności i prywatnej przedsiębiorczości oraz na demokratycznym ustroju politycznym.

## II. PROBLEMY STWORZONE PRZEZ TRANSFORMACJĘ

Ocenę transformacji polskiej można by do tego ograniczyć. Jednakże po 20 latach od początku tej historycznej przemiany widać wyraźnie, że oprócz niewątpliwych dokonań o charakterze podstawowym, stworzyła ona również problemy, które do dziś pozostają nierozwiązane. Ich natura i źródła wymagają analizy, gdyż od ich właściwego rozpoznania zależy dziś tworzenie korzystnych warunków dalszego rozwoju kraju.

Sukces przemiany systemowej nie może przesłonić tego, że transformacja przyniosła również szereg konsekwencji o charakterze wyraźnie niepożądanym. Zmieniając warunki życia społecznego, stworzyła wielkie problemy socjalne, wynikające z wad nowo wprowadzanego systemu rynkowego, a utrudniające dalszy rozwój: wielką i szybko rosnącą nierówność społeczną, rozległy obszar biedy i masowe bezrobocie. Zmieniając zupełnie warunki życia gospodarczego, spowodowała destrukcję znacznej części istniejącego poprzednio potencjału przemysłowego (w tym załączkowych form nowoczesnej elektroniki) i zlikwidowanie wielkiej liczby miejsc pracy, co przyczyniło się do nadania rozwojowi gospodarczemu kraju cech niesamodzielności i utrudniło strukturalną modernizację gospodarki.

Transformacja stworzyła społeczeństwo charakteryzujące się wysokim poziomem niesprawiedliwości społecznej, wynikającej z wielkich nierówności podziału i związanego z tym zróżnicowania szans życiowych obywateli. Szybko zresztą w procesie przemian zaczęły występować napięcia, wyrażające się w strajkach i protestach ze strony silnych grup dotkniętych pogarszaniem się sytuacji materialnej, jak na przykład górników, a także niektórych grup zawodowych sektora publicznego (pracownicy służby zdrowia i nauczyciele). Na tym tle doszło do pogorszenia klimatu politycznego, wyrażającego się w spadku zaufania do władz i instytucji publicznych. Natomiast nie zostały podjęte żadne istotne działania, które miałyby na celu wprowadzenie właściwych współczesnemu rozwiniętemu kapitalizmowi systemów korygowania podziału rynkowego przez aktywne działanie państwa.

Już zabieg stabilizacyjny, polegający na dopuszczeniu do gwałtownego wzrostu cen przy zahamowaniu dochodów nominalnych<sup>4</sup>, oznaczał dla części ludności Polski dotkliwy spadek dochodów realnych. Ludność wytrzymała ten pierwszy cios, gdyż był on ogólnie traktowany jako konieczny początek

<sup>4</sup> Przypomnijmy, że ceny detaliczne wzrosły w ciągu krótkiego czasu przeciętnie 14-krotnie przy 9-krotnym wzroście dochodów nominalnych.

oczekiwanej szybkiej zmiany na lepsze. Powszechna szybka poprawa materialnych warunków życia nie była jednak osiągalna, a przy tym pojawiły się dalsze niekorzystne następstwa zapoczątkowanych przemian.

Zmianie warunków kredytowania nie mogły sprostać przedsiębiorstwa korzystające poprzednio w większej skali z kredytów długoterminowych. Nastąpiła więc destrukcja znacznej części przemysłu. Nie oznaczała ona jednak pożądanej zmiany strukturalnej. Gwałtowna zmiana warunków finansowych zdławiła liczne przedsiębiorstwa dobrze działające i najbardziej obiecujące, w szczególności nowatorskie firmy przemysłu elektronicznego. Samoczynne dostosowania rynkowe nie poszły więc w kierunku, który można by uznać za jednoznacznie pożądany z punktu widzenia długookresowych potrzeb rozwojowych kraju.

Upadanie przedsiębiorstw oznaczało likwidację – jak się szacuje – ok. 1 miliona miejsc pracy. Był to dodatkowy cios dla ludności, nastąpił bowiem ostry wybuch bezrobocia, które szybko osiągnęło poziom najwyższy w Europie<sup>5</sup>. Bezrobocie dotknęło bardzo silnie młodzież wkraczającą w wiek aktywności zawodowej<sup>6</sup>. Konsekwencje masowego bezrobocia ujawniały się pod postacią rosnącej strefy biedy<sup>7</sup>, rozszerzania się marginesu społecznego, rosnącej agresywności młodzieży pozbawionej perspektyw życiowych, rozchwiania więzi społecznych i nasilania się przestępczości, w tym rozwoju przestępczości zorganizowanej.

Istnienie masowego bezrobocia miejskiego uniemożliwiło podjęcie przebudowy struktury agrarnej, mającej zasadnicze znaczenie dla unowocześnienia gospodarki kraju. Niefortunną próbą rozpoczęcia takiej przebudowy była dokonana w 1991 r. likwidacja państwowych gospodarstw rolnych, która przyczyniła się do silnego zwiększenia bezrobocia w regionach, gdzie gospodarstwa te odgrywały istotną rolę<sup>8</sup>.

Ostry spadek dochodu narodowego w pierwszym okresie transformacji stworzył też bardzo trudną sytuację w zakresie usług społecznych, finansowanych z budżetu państwa, a w szczególności w dziedzinie ochrony zdrowia, edukacji i badań naukowych. Stworzyło to problemy, które do dziś nie mogą się doczekać rozwiązania.

Do pogarszania się sytuacji społecznej przyczyniał się niezbędny dla przemian rynkowych proces prywatyzacji. Towarzyszyły mu bowiem liczne wypaczenia, wynikające częściowo z błędów, z nieumiejętności negocjowania umów, a częściowo z gry interesów osobistych<sup>9</sup>. Pojawiły się różne formy korupcji, lekceważenia prawa, trwonienia środków publicznych czy unikania podatków. Te negatywne zjawiska były skutkiem dążeń różnych jednostek do szybkiego bogacenia się kosztem reszty społeczeństwa. W tworzącej się,

<sup>5</sup> Według danych GUS w 1994 r. bezrobocie zarejestrowane osiągnęło blisko 17%, a w 2001 r. doszło nawet do 20% ludności zawodowo czynnej. Istotny spadek bezrobocia rozpoczął się dopiero w 2006 r.

<sup>6</sup> W tej grupie wieku bezrobocie w latach dziewięćdziesiątych przekraczało 40%.

<sup>7</sup> Zob. S. Golinowska, *Ubóstwo w Polsce w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych*, w: *Polska bieda*, red. S. Golinowska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1996.

<sup>8</sup> Mowa o województwach północnego pasa Polski.

<sup>9</sup> Bardzo krytyczną analizę tych zjawisk zawiera książka K. Poznańskiego, *Wielki Przekręt*, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 2000.

nieokrzesłej gospodarce rynkowej nie było siły zdolnej do ich opanowania. Słabe państwo nie mogło temu zaradzić. Nowe rozwiązania instytucjonalne dopiero z trudem powstawały.

Jedną z trudności okazało się to, że łatwa była sprzedaż sprawnych przedsiębiorstw, natomiast mniej sprawne pozostawały własnością państwa. Wpływało to niekorzystnie na stan finansów publicznych. Przy tym pozyskiwanie inwestorów zagranicznych było z natury rzeczy uzależnione od kierunku ich zainteresowań biznesowych, które dość szybko zwróciły się ku sektorowi finansowemu. Sprawilo to, że w ciągu kilku lat powstała budząca wiele wątpliwości sytuacja, w której przeważająca część sektora bankowego oraz ubezpieczeniowego znalazła się we władaniu zagranicznych grup finansowych. Obszarem szerokiej ekspansji kapitału zagranicznego stały się też media (w tym główne organy prasowe) oraz handel detaliczny.

W podsumowaniu tego przeglądu problemów i zjawisk procesu transformacji można stwierdzić, że kluczowym wyzwaniem dla współczesnego państwa polskiego w kształtowaniu dalszego rozwoju kraju jest znalezienie sposobu na to, co się dotychczas nie udało, a mianowicie na pogodzenie swobody działania rynku z rozumnym sterowaniem modernizacją struktury gospodarczej oraz wysoką efektywnością ekonomiczną, a jednocześnie z zapewnieniem systemowych działań polityki społecznej na rzecz bardziej sprawiedliwego ładu socjalnego.

### III. PRZYCZYNY ZJAWISK NEGATYWNYCH

Oprócz niewątpliwych trudności szybkiego dokonania przemiany systemowej, przyczyny tych zjawisk wiążą się z warunkami, w jakich kształtowały się koncepcje reform. Otóż polski przełom dokonywał się w okresie, gdy w myśleniu ekonomicznym na świecie dominowała doktryna neoliberalna, głosząca ideę optymalności rynkowego sposobu alokacji zasobów i podziału wyników i nastawiona na zdecydowane ograniczanie interwencji państwa w działanie gospodarki oraz zakresu stosowania rozwiniętych form polityki społecznej i redystrybucji dochodów<sup>10</sup>.

Pod wpływem tej doktryny, pretendującej do roli jedyne właściwego sposobu pojmowania nauki ekonomii<sup>11</sup>, wprowadzanie systemu rynkowego do Polski otrzymało kierunek neoliberalny. Transformacja została nakierowana na wprowadzanie rudymenarnych form kapitalizmu i systemu rynkowego, nie uwzględniono jednak rozwiązań właściwych współczesnemu kapitalizmowi, zupełnie zlekceważono społeczne koszty realizacji reform i odrzucono potrzeby prowadzenia przez państwo polityki przemysłowej<sup>12</sup>. Według doktryny neoliberalnej, racjonalna polityka gospodarcza powinna zapewniać

<sup>10</sup> Neoliberalizm stał się doktryną dominującą w światowej myśli ekonomicznej w latach osiemdziesiątych – była to reakcja na wstrząs spowodowany przez kryzysy naftowe. Przybrał postać tzw. ekonomii Reagana („Reaganomics”), a później tzw. konsensusu waszyngtońskiego.

<sup>11</sup> Zgodnie z hasłem rzuconym przez premier Margaret Thatcher: „There is no alternative” (TINA).

<sup>12</sup> Znana jest wypowiedź pierwszego ministra przemysłu w wolnej Rzeczypospolitej, Tadeusza Syryjczyka, który stwierdził, że najlepszą polityką przemysłową jest brak jakiegokolwiek polityki.

mechanizmom rynkowym pełny wpływ na kształtowanie się proporcji gospodarczych, a przedsiębiorcom kapitalistycznym możliwie najszerszą swobodę działania przez ograniczenie ich obowiązków socjalnych oraz uprawnień związków zawodowych<sup>13</sup>.

Myśl o potrzebie zatroszczenia się o cele społeczne w jakiejś mierze towarzyszyła programowi transformacji. Zanim rozpoczęła się realizacja tego programu, pierwszy rząd niekomunistyczny zadeklarował wolę stworzenia w Polsce społecznej gospodarki rynkowej<sup>14</sup>, a pojęcie to zostało później wprowadzone do Konstytucji RP z 1997 r.<sup>15</sup> W zderzeniu z doktryną neoliberalną myśl ta poniosła jednak porażkę.

#### IV. PERSPEKTYWY ROZWOJU KRAJU

O perspektywach rozwoju nie jest łatwo pisać w okresie, w którym świat pogrąży się w kryzysie gospodarczym i nikt nie potrafi przewidzieć, jakie będą jego skutki. Wiadomo jednak, że kryzys ten jest zarazem kryzysem neoliberalizmu, gdyż jest jedną z jego konsekwencji. To nadmierna wiara w swobodę rynkową doprowadziła do tego, że przy całej swojej sprawności autoregulacyjnej mechanizmy rynkowe wprowadziły świat w stan zakłócenia ładu socjalnego, ekologicznego i ekonomicznego. Gospodarka światowa znajduje się w obliczu narastania trzech wielkich zagrożeń: ekologicznego, związanego z niszczeniem środowiska naturalnego; społecznego, polegającego na rosnących dysproporcjach dochodowych i utrzymywaniu się wielkich obszarów biedy; ekonomicznego, w postaci nieokiełznanego rozděcia rynków finansowych. To ostatnie ujawniło się z całą siłą jako załamanie systemu finansowego, którego skutki przenoszą się na sferę realną i – powodując recesję lub przynajmniej spowolnienie wzrostu gospodarczego i wzrost bezrobocia – prowadzą do ogólnego spadku popytu i uruchamiają groźną spiralę deflacyjną.

Dziś nie wiadomo, jak głęboki i jak długi ostatecznie okaże się ten kryzys, trudno bowiem określić, na ile skuteczne będą z całą desperacją podejmowane w krajach rozwiniętych środki zaradcze. Wiadomo natomiast, że rozładowanie kryzysu nie usunie pozostałych zagrożeń dla przyszłości świata, które wymagają uzgodnionych działań międzynarodowych w postaci wspólnej realizacji postulatów strategii trwałego rozwoju, głoszącej potrzebę kojarzenia gospodarki rynkowej z rozumnym sterowaniem.

Doświadczenie współczesnej gospodarki rynkowej wskazuje jednak również, że mimo dominacji doktryny neoliberalnej rola państwa w gospodarce jest obecnie wszędzie znacznie większa niż we wcześniejszych fazach kapitali-

<sup>13</sup> We wczesnych latach dziewięćdziesiątych trudno było nawet polemizować z tymi koncepcjami, ponieważ głosów krytycznych nie dopuszczano, albo też określano je mianem propagandy komunistycznej. A i dziś znaczna część ludzi pozostaje w niewoli tych wyobrażeń, nadal silnie propagowanych przez część mediów.

<sup>14</sup> W *exposé* premiera Tadeusza Mazowieckiego we wrześniu 1989 r.

<sup>15</sup> Art. 20 tej Konstytucji brzmi: „Społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

zmu<sup>16</sup>. Państwa prowadzą stałą, aktywną działalność w dziedzinie gospodarki. Zajmują się promowaniem konkurencyjności przedsiębiorstw krajowych i torowaniem im drogi na rynkach światowych. Zajmują się też w większej lub mniejszej skali ochroną grup ekonomicznie słabszych i prowadzą politykę zatrudnienia. Działają na rzecz podnoszenia poziomu zdrowotnego, edukacyjnego i kulturalnego swego społeczeństwa oraz rozwoju nauki. Troszczą się o długookresowe warunki rozwoju gospodarczego i społecznego<sup>17</sup>. Wobec coraz lepszego rozpoznania immanentnych wad działania mechanizmów rynkowych, świat podejmuje walkę przeciwko niszczeniu środowiska naturalnego i zaburzeniom klimatycznym, a obecnie kryzysowi ekonomicznemu.

W sytuacji kryzysowej trudno jest konkretnie szkicować perspektywy rozwoju Polski, która na razie nie jest jeszcze dotknięta kryzysem, ale już zaczęła odczuwać jego wpływ, przejawiający się w wyraźnym spowolnieniu wzrostu gospodarczego i spadku produkcji przemysłowej, a także lekkim wzroście bezrobocia<sup>18</sup>. Można tylko sformułować kilka postulatów dotyczących podstawowych kierunków działania, które nie mogą stracić aktualności bez względu na kryzys.

## V. CHARAKTER I ROLA PAŃSTWA

Analiza skutków polskiej transformacji w połączeniu z rozpoznaniem sytuacji światowej zdaje się wskazywać, że podstawową sprawą jest sposób pojmowania roli i funkcji państwa. Z punktu widzenia przyszłości polskiej gospodarki, podstawowym dezyderatem powinno być odrzucenie neoliberalizmu jako doktryny niepasującej do dzisiejszego świata<sup>19</sup>. Nie można zgodzić się na państwo hołdujące doktrynie neoliberalnej, które miałyby pozostawiać losy przyszłości autoregulacyjnemu działaniu mechanizmów rynkowych.

Dostosowanie gospodarki i społeczeństwa do wymagań współczesnego świata okazało się wyzwaniem, wobec którego Polska stanęła po dokonaniu podstawowych przemian, na początku XXI stulecia<sup>20</sup>. Otwarcie na tej drodze stało się przystąpienie do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r. Natomiast negatywne zjawiska zrodzone przez transformację stały się poważnymi przeszkodami. Głęboki podział społeczeństwa na tych, którzy skorzystali materialnie na przemianach, oraz tych, którzy znaleźli się w biedzie, często skrajnej i bez nadziei na poprawę losu, rodzi słabość państwa. Prowadzenie racjonalnej polityki rozwoju kraju utrudniają zarówno liczne napięcia,

<sup>16</sup> Zob. np. M. B. Todaro, *Economic Development*, Longman 1995.

<sup>17</sup> Por. J. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, W. W. Norton & Co., New York-London 2002.

<sup>18</sup> Na początku 2009 r. zaczęło ono rosnać, ale jest jeszcze wyraźnie niższe niż przed rokiem.

<sup>19</sup> Jest ciekawe, że główny doradca polskiego rządu w pierwszym okresie transformacji, Jeffrey Sachs, odszedł zupełnie od neoliberalizmu i od pewnego czasu jest głównym światowym orędownikiem walki z biedą i społecznej orientacji nauki ekonomii; J. Sachs, *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*, PWN, Warszawa 2006.

<sup>20</sup> Zob. Z. Sadowski, *Czynniki wzrostu gospodarczego Polski a polityka gospodarcza w okresie przed i po akcesji do UE*, w: *Jaka polityka gospodarcza dla Polski?*, red. U. Płowiec, PTE, Bellona, Warszawa 2001.

ujawniające się w żądaniach płacowych i strajkach, jak również postawy znacznej części ludności, wyrażające rozczarowanie do przemian i brak zaufania do rządów, a ujawniające się również w skłonności aktywnej młodzieży do emigracji zarobkowej. Dodatkowym, istotnym utrudnieniem dla kolejnych rządów jest cechująca poważną część społeczeństwa łatwość ulegania populistycznej demagogii. W kraju niemającym ukorzonej tradycji demokratycznej, jakim jest Polska, spory polityczne doprowadziły do poważnego skłócenia społeczeństwa.

W Polsce nigdy nie zdążyła się rozwinąć tradycja świeckiego państwa liberalno-demokratycznego, chroniącego prawa człowieka i praw obywatelskich, zapewniającego tolerancję dla różnic światopoglądowych oraz poszanowanie dla wszelkich mniejszości. Niewiele jest zrozumienia dla demokracji jako idei, określającej zasady społecznego współżycia, opartej na rządach większości przy poszanowaniu praw mniejszości. Brakuje też zrozumienia idei liberalizmu. Mimo to nie można rezygnować z dążenia do nadania państwu polskiemu pożądanego kształtu, który utrwalałby jego przynależność do cywilizacji europejskiej i orientowałby je na wspólne rozwiązywanie problemów współczesnego świata.

Potrzebne jest państwo nastawione na pełnienie funkcji sprawnego współregulatora gospodarki rynkowej, zdolnego do wspomaganie mechanizmu rynkowego w jego funkcjach rozwojowych oraz korygowania jego negatywnego działania. Jego siła powinna się wyrażać nie w gromadzeniu uprawnień władczych, lecz w sprawności decyzyjnej i wykonawczej dotyczącej współdziałania z mechanizmami rynkowymi i korygowania ich błędów.

Demokratyczne państwo nie może zastępować rynku w jego funkcjach alokacyjnych i podziałowych. Gospodarka musi być oparta na rynku. Natomiast aktywne państwo jest niezbędne dla korygowania działań rynku w tych zakresach, w których przynoszą one efekty negatywne, a wspomaganie go w jego działaniach pozytywnych. Nie jest zadaniem niniejszej pracy budowanie wyczerpującego programu, ograniczę więc swoje uwagi do dwóch dziedzin.

## VI. WALKA Z BIEDĄ

Polityka państwa powinna być skierowana na zapewnienie takiego typu rozwoju, w którym zwiększona efektywność gospodarowania przynosić będzie rzeczywistą poprawę warunków życia całemu społeczeństwu, a nie tylko pewnym jego grupom. Dlatego w warunkach polskich na czoło problemów do rozwiązania wysuwa się bieda<sup>21</sup>. Powstałe w wyniku transformacji rozmiary biedy w Polsce są niedopuszczalne i wymagają podjęcia zdecydowanej akcji polityczno-gospodarczej<sup>22</sup>. Byłoby wielkim błędem dalsze lekceważenie pro-

<sup>21</sup> Walka z biedą jest od kilku lat uważana za priorytet działań międzynarodowych. Ograniczenie rozmiarów biedy o połowę do 2015 r. zostało w 2000 r. wysunięte na czoło tzw. celów milenijnych Organizacji Narodów Zjednoczonych. Obecnie, po ośmiu latach, zadanie to okazuje się trudniejsze, niż oczekiwano, a projektowane wskaźniki nie są osiągnięte.

<sup>22</sup> Według danych GUS, około połowy ludności Polski żyje na poziomie minimum socjalnego, natomiast około 12% ludności nie przekracza poziomu absolutnego minimum egzystencji. Pozwala to szacować liczbę żyjących w nędzy dzieci polskich na co najmniej 2 miliony.

blemu ochrony socjalnej jako komponentu polityki rozwoju kraju. Rozwój ten bowiem, a w nim jego główny składnik – wzrost gospodarczy – nie może zadowalać, jeśli wyklucza z uczestnictwa i zostawia w biedzie miliony ludzi zepchniętych na margines życia społecznego. Trzymanie się zasad obowiązujących w Unii Europejskiej od czasu przyjęcia Karty socjalnej w 1989 r. oraz wytycznych wynikających ze Strategii lizbońskiej i innych postanowień unijnych powinno przyczynić się do właściwej orientacji decyzji rozwojowych państwa.

Specjalne znaczenie ma problem wydatków socjalnych. Kraj walczący z ogromnym obszarem biedy musi utrzymywać znaczny zakres wydatków socjalnych. Nie można oczywiście spiętrzać roszczeń wobec budżetu państwa, który wymaga szczególnej troski polityków gospodarczych jako zasadniczy czynnik stabilizacji gospodarczej kraju. Ale doświadczenie krajów skandynawskich wskazuje, że nie ma podstaw do przypisywania wysokim wydatkom socjalnym negatywnego wpływu na ogólny poziom materialny kraju i jego pozycję konkurencyjną. Nakłady te sprzyjają ogólnemu rozwojowi, gdyż stanowią racjonalny kierunek inwestowania w utrzymywanie więzi społecznej. Powinny być one jednak dokładnie analizowane pod kątem rzeczywistego uzasadnienia. Tak na przykład wypaczeniem, nadmiernie obciążającym budżet państwa, są wynikające z dawnych ustaleń znaczne wydatki o charakterze socjalnym na rolnictwo, w tym finansowanie zaopatrzenia emerytalnego dla rolników.

Biedy nie można zlikwidować od razu. Potrzebny jest wieloletni program walki z biedą. Powinien on określić trwałe zasady kształtowania płac i emerytur, w tym zasady stopniowego zwiększania płacy minimalnej, mającej zasadnicze znaczenie dla grup najbiedniejszych. Powinien objąć przeznaczenie specjalnych środków na poprawę położenia dzieci i młodzieży z warstw najuboższych, w tym na szczególną opiekę nad oświatą na terenach wiejskich. Powinien też określić trwałe zasady działania rynku pracy, których zadaniem byłoby przyczynienie się do zasadniczej redukcji bezrobocia oraz podniesienia bardzo niskiego w Polsce poziomu aktywności zawodowej<sup>23</sup>. Walka z biedą powinna również objąć usprawnianie systemu edukacji i ochrony zdrowia ze środków publicznych oraz rozwiązań z zakresu taniego budownictwa mieszkaniowego.

## VII. BUDOWANIE CYWILIZACJI INFORMACYJNEJ

Drugą wielką dziedziną wymagającą szczególnej uwagi jest rozwój kraju w kierunku cywilizacji informacyjnej. Wprawdzie transformacja umożliwiła Polsce wejście na drogę rozbudowy telekomunikacji i sieci Internetu, nie

<sup>23</sup> Bezrobocie w Polsce osiągnęło szczyt w 2001 r., kiedy jego ogólny wskaźnik przekroczył 20%, a w niektórych regionach przekraczał 30%. Walka z nim była utrudniona przez wynikającą z sytuacji demograficznej szybko rosnącą podaż pracy przy spadku popytu na pracę wobec wzrostu jej wydajności w unowocześniającym się przemyśle. Do istotnego zmniejszenia bezrobocia udało się doprowadzić dopiero po 2006 r. Nastąpiło to po części dzięki osiągnięciu wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, ale również w znacznej mierze dzięki masowej emigracji zarobkowej, umożliwionej przez otwarcie granic w ramach Unii Europejskiej.

stworzyła jednak warunków do aktywnego rozwijania gospodarki rynkowej nowego typu, opartej na wiedzy. Zabrakło nakładów na powiększanie potencjału naukowo-badawczego. Przy poziomie tych nakładów wynoszącym 0,6% PKB, Polska jest bardzo odległa od spełnienia postulatu Unii Europejskiej, zalecającego wszystkim krajom członkowskim doprowadzenie w 2010 r. ogólnej sumy nakładów badawczo-rozwojowych do 3% PKB.

Przyszły rozwój kraju wymaga nadrobienia tego zaniedbania. Oznacza to potrzebę szybkiego podnoszenia potencjału wiedzy, a więc konieczność wzmożonego inwestowania w kapitał ludzki, czyli w wiedzę oraz ogólną sprawność umysłową i fizyczną ludności oraz podnoszenia ogólnego poziomu jej kwalifikacji. Postulat ten bardzo ściśle łączy się z poprzednim. Świat szybko przekształca się w kierunku tworzenia globalnego społeczeństwa informacyjnego. Dopóki w Polsce będzie się utrzymywała obecna sytuacja społeczna, dopóty sprostanie temu zadaniu przez nasz kraj nie będzie możliwe.

## VIII. KU SPOŁECZNEJ GOSPODARCE RYNKOWEJ

W realizowaniu tych postulatów może być pomocne podjęcie zapisanej w Konstytucji RP idei społecznej gospodarki rynkowej. W idei tej chodzi o zbudowanie na podstawie gospodarki rynkowej takiego systemu instytucjonalnego, który zapewniałby godziwe warunki życia wszystkim obywatelom. Dążenie do uzyskania skumulowanego efektu swobody rynkowej i ochrony socjalnej powinno wyznaczać formy działania współczesnego państwa<sup>24</sup>.

Twórcy koncepcji społecznej gospodarki rynkowej – liberałowie niemieccy<sup>25</sup>, uznali za niezbędne i możliwe zbudowanie takiego systemu gospodarczego, który zapewniałby jednocześnie zdolność gospodarki do sprawnego funkcjonowania i gwarantował zachowanie godności jednostki ludzkiej. Ich myśl zawierała poważny ładunek utopijności i trudno żywcem przenosić ich pomysły do szybko zmieniającego się świata. Ich kierunek myślenia zasługuje jednak na uwagę.

Idea społecznej gospodarki rynkowej jest mocno osadzona w filozofii liberalno-demokratycznej, choć odrzucana przez doktrynę neoliberalną. Dzisiejszemu pojmowaniu społecznej gospodarki rynkowej trzeba by nadać znaczenie takiej organizacji społeczeństwa, w której państwo (w szerokim rozumieniu, wraz z układem samorządowym) przyjmuje na siebie obowiązek tworzenia form instytucjonalnych służących ochronie interesów grup najsłabszych przez zapewnienie im należytego dostępu do dóbr publicznych (w tym ochrony zdrowia, oświaty i kultury), a w określonych sytuacjach i rozmiarach przez przychodzenie im z pomocą finansową w postaci różnego rodzaju zasiłków, ulg podatkowych i świadczeń. Koncepcja ta może stanowić próbę znalezienia formy skojarzenia myśli niemieckich ordoliberalów z ideą państwa opiekuńczego.

<sup>24</sup> Por. R. Dahrendorf, *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*, Weidenfeld & Nicolson, London 1988.

<sup>25</sup> Podstawy tej koncepcji stworzył Walter Eucken w pracy *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, Jena 1940, a nadaniem jej konkretnego kształtu systemowego zajął się Ludwig Erhard w 1948 r. Wnikliwą analizę prezentuje Piotr Pysz w pracy *Społeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, UwB, Białystok 2008.

Idea społecznej gospodarki rynkowej stanowić może drogowskaz do poszukiwania właściwych rozwiązań instytucjonalnych, które rzeczywiście pozwolą uzyskać skumulowany efekt swobody rynkowej i ochrony socjalnej dzięki oparciu nie na sile państwa, lecz na społeczeństwie obywatelskim. Obecny kryzys gospodarczy może przyczynić się do lepszego zrozumienia tej potrzeby i podjęcia właściwych działań.

*Prof. dr hab. Zdzisław Sadowski*  
*Uniwersytet Warszawski*

## TRANSFORMATION AND ECONOMIC PROSPECTS FOR POLAND

### Summary

Although the systemic transformation in Poland was successful with regard to the basic elements of economic and political change, it also caused some overtly negative phenomena both in the structure of the economy and in its social aspects. In particular, it created great social inequalities, widespread poverty as mass and persistent unemployment. Responsibility is largely attributable to the fact that an important part in shaping economic policies of transition was played by the neoliberal doctrine known to disregard the social costs of economic change.

It is clear that in future the successfully re-established market system must be maintained. It will, however, be necessary for the state to play an active role of a co-regulator of the economy, responsible for supporting the market in its positive functions and applying corrective measures where needed, particularly in respect of income distribution. The present global economic crisis makes it difficult to discuss Poland's development prospects, but two issues are considered top priorities: combating poverty and developing an information society with knowledge-based economy. In building the needed institutional set-up it should be useful to apply a modernised concept of the social market economy.