

Władysław Baka

**Ekonomiczne idee „Okrągłego Stołu” po piętnastu latach.
Wnioski na przyszłość**

Główną funkcją i sensem transformacji ustrojowej rozpoczętej w 1989 roku w Polsce miało być tworzenie warunków umożliwiających włączenie się naszego kraju do głównego nurtu cywilizacyjnego, wydobyć się z peryferii i awans do centrum światowego postępu i rozwoju. Polska, która od kilku wieków odstaje poziomem cywilizacyjno-gospodarczym od rozwiniętych państw europejskich, nieraz podejmowała próbę przewyciężenia zakłętą kręgu zacofania. Taka była istota inicjatyw H. Kołłątaja i St. Staszica, wielkich postaci polskiego Oświecenia, temu służyły działania K. Druckiego-Lubeckiego i całej plejady pozytywistów w XIX wieku, w takim kierunku zmierzała aktywność E. Kwiatkowskiego w Drugiej Rzeczypospolitej, taka była również główna misja industrializacji socjalistycznej realizowana w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Każde z tych działań przyczyniło się do postępowych przeobrażeń naszego kraju. Żadnemu jednak nie dane było – bądź z powodu niekorzystnych uwarunkowań zewnętrznych, bądź też ze względu na wewnętrzne czynniki społeczno-polityczne, ideologiczne itp. – urzeczywistnić celu zasadniczego. Dopiero u progu XXI wieku Polska znalazła się w obliczu wielkiej szansy przebiccia się z peryferii do centrum cywilizacyjnego

Piętnaście lat temu, 5 kwietnia 1989 r., po trwających dwa miesiące rozmowach między przedstawicielami strony koalicyjno-rządowej a przedstawicielami strony opozycyjno-solidarnościowej podpisane zostały porozumienia Okrągłego Stołu, które zapoczątkowały proces transformacji. Obecnie kraj nasz znajduje się w przededniu niezwykle ważnego aktu, jakim jest przystąpienie z dniem 1 maja br. do Unii Europejskiej. Między tymi dwoma wydarzeniami zachodzi ścisły związek. Nie byłoby bowiem polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, gdyby nie było Okrągłego Stołu. W tym kontekście niezwykle istotne jest podjęcie próby odpowiedzi na pytanie, czy w pełni wykorzystane zostały szanse dla przebudowy ustroju społeczno-politycznego i rozwoju gospodarczego Polski, jakie powstały dzięki porozumieniom Okrągłego Stołu, oraz jakie wnioski wynikają z doświadczeń ubiegłego piętnastolecia dla kształtowania strategii przemian i polityki społeczno-gospodarczej tak, aby w jak najpełniejszy sposób w nadchodzących latach wykorzystane zostały nowe szanse, tworzone zwłaszcza przez członkostwo Polski w Unii Europejskiej.

Transformacja w opinii społecznej

W styczniu 2004 roku COBOS opublikował wyniki sondażu, w formie odpowiedzi na dwa pytania dotyczące transformacji, przeprowadzonego na reprezentatywnej próbie ludności. Rezultaty są zaskakujące (Przeгляд, 2004). Na pytanie pierwsze o treści: „Czy z perspektywy czasu może Pan(i) powiedzieć, że warto było 14 lat temu zmieniać ustrój w Polsce?” rozkład odpowiedzi był następujący: zdecydowanie warto 27 %; raczej warto 29 %; zdecydowanie nie warto 13 %; raczej nie warto 19 %; trudno powiedzieć 12 %. A zatem przy 12 % niezdecydowanych, większość respondentów (56 %) udzieliła odpowiedzi pozytywnej, a mniejszość (22 %) negatywnej.

Odmienne natomiast ułożył się rozkład odpowiedzi na pytanie drugie o treści: „Czy zmiany zachodzące w Polsce od roku 1989 przyniosły ludziom więcej korzyści czy strat?” Ocenę, że transformacja ustrojowa przyniosła więcej strat niż korzyści udzieliło 42 % respondentów, 6 % uznało, że same straty, 20 % dostrzegło więcej korzyści niż strat, 1 % same korzyści, 25 % zaś tyle samo korzyści co strat, oraz 6 % wybrało opcję „trudno powiedzieć”. Tak więc, sumarycznie biorąc, zdecydowanie przeważają oceny, że transformacja przyniosła ludziom więcej strat niż korzyści (48 %). Jedynie 21 % respondentów oceniło, że transformacja przyniosła więcej korzyści niż strat.

Interpretacja przewagi negatywnych ocen wystawionych w odpowiedzi na pytanie drugie w zestawieniu z dominacją ocen pozytywnych udzielonych na pytanie pierwsze siłą rzeczy musi uwzględniać wielopłaszczyznowość procesu przemian, jakie nastąpiły w Polsce od 1989 r. Chodzi głównie o zmiany ustroju politycznego oraz o wprowadzenie gospodarki wolnorynkowej.

Demokratyzacja stosunków politycznych, wprowadzenie wolności obywatelskich, zasad państwa prawa, otwarcie na świat, nowy układ stosunków z zagranicą itd. – to silne atuty uzasadniające odpowiedź, że warto było 14 lat temu zmieniać ustrój.

Inaczej wyglądają sprawy związane z oceną stanu gospodarki oraz położenia materialnego i bezpieczeństwa socjalnego ludności. Na tej płaszczyźnie dominuje rozczarowanie transformacją. Takie plusy, jak rzucająca się w oczy obfitość towarów na półkach sklepowych, stabilny i wymierny złoty, jakościowa poprawa wyposażenia gospodarstw domowych w nowoczesny sprzęt, swobody gospodarcze i możliwości rozwoju własnej przedsiębiorczości, znaczne zwiększenie liczby kształcących się na studiach wyższych, łatwość podróżowania z granicę itd. są przesłaniane przez wysoki poziom bezrobocia, rozszerzające się obszary ubóstwa

i zjawisko wykluczenia społecznego, rażące – wykraczające poza standardy europejskie – zróżnicowanie poziomu zamożności społeczeństwa itd.

Pytanie zasadnicze brzmi, czy ułomność społeczno-ekonomicznej strony procesu transformacji ustrojowej wynikała z założeń, które legły u podstaw porozumień Okrągłego Stołu, czy też jej przyczyną było odstąpienie przez kolejne ekipy rządzące od podpisanych porozumień, czy też wiąże się to z samą istotą procesu transformacji?

Idee ekonomiczne Okrągłego Stołu

W toku przygotowań do rozmów Okrągłego Stołu w wielu środowiskach wyrażane były opinie, aby rozmowy władzy z opozycją ograniczyć wyłącznie do spraw związkowych i politycznych. Czy istotnie Okrągły Stół mógłby się obejść bez uzgodnień w kwestiach społeczno-gospodarczych? Zapewne tak. Być może nawet ułatwiłoby to i przyspieszyło proces porozumienia. Ostatecznie jednak uznano, aby do pakietu spraw będących przedmiotem uzgodnień włączyć zagadnienia nowego ładu ekonomicznego i zabezpieczeń społecznych oraz osłony ludności przed negatywnymi skutkami transformacji systemowej. Chodziło o to, aby porozumienia polityczne i cała konstrukcja demokracji parlamentarnej była oparta na solidnej podstawie w postaci nowego ładu ekonomicznego zapewniającego podmiotowość ludzi pracy (samorząd pracowniczy) w systemie funkcjonowania gospodarki rynkowej oraz o ochronę socjalnych interesów pracowników.

Postanowienia zawarte w oficjalnym dokumencie pt. „Stanowisko w sprawie polityki społecznej i gospodarczej oraz reform systemowych” obejmowały – ujmując rzecz w największym skrócie – następujące cele i kierunki transformacji systemu społeczno-gospodarczego, które uznać można z główne idee ekonomiczne Okrągłego Stołu (Baka, 1999):

(1) **Budowę nowego ładu ekonomicznego określanego jako społeczna gospodarka rynkowa, opartego na pluralistycznej strukturze własnościowej oraz samorządności i partycypacji pracowniczej**, rozwoju przedsiębiorczości i konkurencji oraz zasadach jednolitej polityki finansowej wobec wszystkich przedsiębiorstw, niezależnie od formy własności.

(2) **Dynamizację gospodarki** na drodze stymulowania zmian strukturalnych i podwyższania efektywności ekonomicznej, czemu służyć miała demonopolizacja gospodarki oraz usuwanie barier w rozwoju struktur organizacyjnych i rozwój konkurencyjnych rynków, a także eliminowanie przedsiębiorstw trwale nierentownych poprzez zaostrenie kryteriów ekonomicznych oraz usprawnienie procedury upadłości przedsiębiorstw.

(3) **Ograniczenie inflacji oraz osiągnięcie i utrzymanie równowagi ekonomicznej** na drodze znacznego zmniejszenia wydatków budżetowych na administrację państwową, wprowadzenia zakazu finansowania deficytu budżetowego kredytem banku centralnego oraz uruchomienia nieinflacyjnych źródeł finansowania niedoboru budżetu (dzierżawy i sprzedaży składników mienia państwowego oraz emisji bonów skarbowych), a także wprowadzenia zasad zdrowej polityki depozytowo-kredytowej opartej na zasadzie realnej dodatniej stopy procentowej.

(4) **Przewycięzenie bariery zadłużenia zagranicznego i przyjęcie kursu na wymienialność złotego na waluty obce** w celu zwiększenia udziału Polski w międzynarodowym podziale pracy jako czynnika wzrostu gospodarczego i unowocześniania gospodarki.

(5) Respektowanie **zasady pełnego zatrudnienia i ochrony pracy**, co miało się wyrażać przede wszystkim w obowiązku kształtowania przez państwo warunków sprzyjających tworzeniu odpowiedniej liczby miejsc pracy. Podkreślono przy tym, że nie może to jednak oznaczać obowiązku państwa zapewnienia pracy każdemu w danym zawodzie i w danym miejscu.

(6) Wprowadzenia mechanizmów systemowych **osłony socjalnej** przed skutkami urynkowienia gospodarki i wzrostu cen.

(7) Zagwarantowanie stosowania w gospodarce **mechanizmów selekcji kadr kierowniczych w oparciu o kryteria merytoryczne** (kwalifikacje, doświadczenie zawodowe i predyspozycje), z wyłączeniem wpływu czynnika politycznego.

Mając świadomość, że w istniejącej wówczas sytuacji ochrona ludzi pracy przed skutkami wzrostu kosztów utrzymania wynikającego z korekcyjnego wzrostu cen, niezbędnego dla równoważenia rynków, nie da się rozwiązać bezkolizyjnie uzgodniono, że polityka zapobiegania spadkowi przeciętnej płacy realnej, prowadzona w warunkach wysokiej inflacji powinna uwzględniać:

- potrzebę bezpieczeństwa socjalnego pracowników;
- niezbędność sukcesywnego urynkowienia gospodarki;
- możliwość motywacyjnego oddziaływania zarówno na przedsiębiorców, jak i na pracowników;
- samodzielność i samofinansowanie przedsiębiorstw.

Uznano, że niezbędne jest wprowadzenie mechanizmów powszechnego indeksowania stawek płac zasadniczych oraz innych elementów wynagrodzeń. Notabene zakres i skala indeksowania wynagrodzeń stanowiły przedmiot niezwykle ostrej dyskusji między stroną rządową a stroną

solidarnościową, silnie wspartą przez reprezentację OPZZ, która domagała się i w znacznym stopniu wymusiła przyjęcie wygórowanego współczynnika indeksacji na poziomie 0,8. Podobne kontrowersje miały miejsce w toku dyskusji dotyczącej programu ochrony pracy, który w wersji solidarnościowej wyraźnie kolidował z zasadami gospodarki rynkowej. Postulaty strony solidarnościowo-opozycyjnej, dotyczące rozbudowy świadczeń socjalnych, w tym zwłaszcza w dziedzinie ochrony zdrowia, ekologii, rozwoju budownictwa mieszkaniowego itd. w sposób istotny wykraczały poza możliwości finansowe państwa.

Aby zapobiec paraliżowi procesu Okrągłego Stołu z jednej strony, a z drugiej, aby w praktyce realizację przedłożonych postulatów dostosować do realnych możliwości ekonomicznych, ostatnie posiedzenie Zespołu do spraw społeczno-gospodarczych i reform systemowych Okrągłego Stołu, które odbyło się 5 kwietnia, kilka godzin przed Wielkim Finałem, zostało poświęcone uzgodnieniu klauzuli wykonawczej do osiągniętych porozumień. Przyjęto, że realizacja uzgodnień o charakterze organizacyjnym, prawnym oraz takich, które mają charakter interwencyjny (zwłaszcza dla ochrony zdrowia i życia) powinna być podjęta niezwłocznie i wykonana w przyjętych przez Zespół i podzespoły terminach. Natomiast realizacja uzgodnień wymagających większych nakładów ekonomicznych powinna być uwzględniana w planach rocznych i w wieloletnim Narodowym Planie Społeczno-Gospodarczym. Ustalono również, że rząd będzie przedstawiał Sejmowi, Komisji Porozumiewawczej oraz opinii publicznej okresowe informacje o realizacji dokonanych ustaleń.

„Stanowisko w sprawie polityki społecznej i gospodarczej oraz reform systemowych” było jednym z trzech głównych dokumentów Okrągłego Stołu, obok porozumień w sprawie zmian ustroju politycznego oraz uzgodnień dotyczących pluralizmu i swobody działalności związków zawodowych. Podkreślić jednak należy, że porozumienia społeczno-ekonomiczne były nie tylko umową władzy z opozycją, lecz stanowiły publiczne zobowiązanie obydwu stron wobec społeczeństwa co do zasad i kierunku zmian w sferze społeczno-gospodarczej. Obydwie strony wyraziły wolę pełnego i konsekwentnego wcielenia w życie przyjętych uzgodnień, niezależnie od wyników nadchodzących wyborów. Temu głównie miało służyć przywołanie społeczeństwa i opinii publicznej w dokumentach Okrągłego Stołu do spełniania nadzoru nad realizacją porozumień.

W kierunku neoliberalnego fundamentalizmu

Spektakularne zwycięstwo Solidarności w czerwcowych wyborach w 1989 roku zaskoczyły zarówno obóz władzy, jak i opozycję. Wcześniejsze wyobrażenia o procesie przechodzenia do nowej formacji ustrojowej zdezaktualizowały się, a do tak szybkiego tempa zmian politycznych, jakie zostało wywołane sukcesem wyborczym Solidarności, żadna ze stron

nie była przygotowana. Wydawało się jednak, że nie wpłynie to w sposób istotny na sferę społeczno-gospodarczą. Podstawą do takiego przekonania był program Solidarności w tej dziedzinie (zarówno z 1980 roku, jak i prezentowany przy Okrągłym Stole), który zakładał budowę społecznej gospodarki rynkowej opartej na samorządności pracowniczej. Jednakże z chwilą przejścia władzy przez dotychczasową opozycję, natychmiast odstąpiono od porozumień o nowym ładzie ekonomicznym. W zapomnienie poszły również uzgodnienia dotyczące ochrony socjalnej, zabezpieczeń społecznych oraz innych zagadnień polityki społecznej. W ogóle nie zadano sobie trudu, aby — tak jak to określały porozumienia Okrągłego Stołu — informować Sejm i opinię publiczną o losach uzgodnionego programu społeczno-gospodarczego. Wszystko dokonało się bez rozgłosu. Do tej pory nie ma żadnej publikacji czy wystąpienia ze strony nowego establishmentu, które wyjaśniałyby, dlaczego tak się stało.

Wydaje się, że niemałą rolę odegrał tutaj czynnik polityczny, a zwłaszcza dążenie zwycięskiej strony do odcięcia się od przeszłości, a już w żadnym wypadku nie kontynuowania tego, co uzgodniono z wczorajszym partnerem, nawet gdyby kontynuacja przynosiła społeczeństwu korzyści w sensie substancjonalnym. Tymczasem alternatywnego programu społeczno-gospodarczego dotychczasowa opozycja nie posiadała. Zważywszy zasadnicze różnice ideologiczne, jakie występowały między różnymi jej odłami — począwszy od skrzydła liberalnego i neoendeckiego aż po orientacje lewicowe i syndykalistyczne — jako całość nie mogła się dopracować takiego programu. Do tego doszło zafascynowanie Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego i przywódców Solidarności lansowaną przez niektórych ekspertów zagranicznych ideą „*big bang*”, wielkiego uderzenia, przy pomocy którego niejako błyskawicznie uda się rozwiązać problemy gospodarcze Polski.

W listopadzie 1989 r. przedstawiony został program gospodarczy nowego rządu. Główny akcent położono na stabilizację gospodarki. I było to w pełni uzasadnione ówczesną sytuacją. Przy inflacji rzędu 40-50 procent miesięcznie, przy ogołoconym rynku, nie mogło być ważniejszego zadania. Zagadnienia ustrojowo-systemowe znalazły się na dalszym planie. Niejako podskórną toczyła się dyskusja na temat kierunku przekształceń. Dużą popularność zyskała teza, że celem jest zbudowanie gospodarki rynkowej typu zachodniego. Tadeusz Mazowiecki na posiedzeniach rządu z uporem lansował postulat społecznej gospodarki rynkowej. W odpowiedzi słyszał najczęściej, że będziemy mogli sobie na to pozwolić, kiedy gospodarka mocno stanie na nogach, a to może dokonać się wyłącznie wówczas, gdy państwo przestanie wtrącać się do gospodarki. Samorządność pracownicza została uznana za formę zupełnie nieadekwatną do zasad gospodarki rynkowej.

Patrząc z perspektywy czasu należy podkreślić, że w odniesieniu do dwóch dziedzin miała miejsce daleko posunięta zbieżność między uzgodnieniami Okrągłego Stołu a polityką pierwszego rządu solidarnościowego. Chodziło, po pierwsze, o nadanie priorytetu zahamowaniu inflacji, równoważeniu gospodarki i umacnianiu pieniądza oraz, po drugie, o przezwycięzenie bariery zadłużenia zagranicznego.

Wraz z przejściem rządów przez drugą ekipę solidarnościową, z początkiem 1991 roku, przejście do kapitalizmu wolnorynkowego stało się oficjalnym programem. Inspiracją realizowanej transformacji stał się manichejski podział na dobro i zło (dobro: własność prywatna, wolny rynek, klasa średnia itd; zło: własność społeczna, interwencjonizm państwowy, klasa robotnicza itd.) (Pajestka, 1991). Pomniejszanie aż do granic absurdu roli państwa w gospodarce i gloryfikacja „niewidzialnej ręki rynku” budziła zaniepokojenie nawet w wielu państwach Europy Zachodniej.

Koronną regułą nowego ładu gospodarczego uzgodnionego przy Okrągłym Stole miała być zasada równości wszystkich sektorów własnościowych. Opierając się na opacznie pojmowanej zasadzie twórczej destrukcji, nowa władza stosowała praktykę dyskryminacji sektora państwowego, co – w powiązaniu z innymi czynnikami – rychło doprowadziło do upadku wielu przedsiębiorstw, a nawet załamania całych sektorów gospodarczych (Poznański, 2001). Odstąpienie od uzgodnionej zasady równości sektorów miało negatywny wpływ na przebieg całego procesu transformacji. Z tego bowiem wynikał brak należytej troski o wypełnianie w sposób właściwy przez Skarb Państwa funkcji właścicielskiej wobec przedsiębiorstw państwowych oraz błędna strategia prywatyzacji, zasadzająca się na dążeniu do jak najszybszej sprzedaży najlepszych przedsiębiorstw państwowych, bez dostatecznego uwzględniania stanu koniunktury giełdowej, co nie mogło nie odbić się w sposób niekorzystny na uzyskiwanych cenach sprzedaży majątku państwowego, a w rezultacie na zwiększeniu społecznych kosztów transformacji.

Teoretyczna triada procesu transformacji obejmująca trzy fazy: fazę stabilizacji, fazę dostosowawczej recesji oraz fazę ekspansji urzeczywistniła się w gospodarce polskiej w sposób odbiegający od kształtu optymalnego. Dominacja neoliberalnych koncepcji w polityce gospodarczej doprowadziła do tego, że koszty stabilizacji okazały się nadmierne, przybierając postać głębokiego załamania produkcji i pojawienia się na masową skalę bezrobocia, wykraczających poza wymiary zakładanej recesji.

Czy mogło być inaczej?

W świetle krytycznej oceny przebiegu pierwszej fazy transformacji (1990-93) nasuwa się pytanie, czy gdyby uzgodnienia Okrągłego Stołu były honorowane, to proces przejścia do gospodarki rynkowej byłby bardziej czy mniej sprawny; czy koszt społeczny byłby mniejszy, czy większy; czy straty ekonomiczne byłyby mniejsze, czy większe w porównaniu z wariantem, który był realizowany w praktyce?

Na te pytania nie można udzielić jednoznacznych odpowiedzi. Zawsze będą miały mniej lub bardziej hipotetyczny charakter. Należy wziąć również pod uwagę, że nawet stanowcze opowiedzenie się za realizacją umów Okrągłego Stołu wymagałoby aktualizacji szeregu zapisów, zwłaszcza w świetle szybko zmieniającej się sytuacji ekonomicznej jesienią 1989 roku. (Na przykład chodziło o nadrzędność radykalnych działań stabilizacyjnych przy potęgającej się hiperinflacji). Z perspektywy czasu widać jednak, że uwzględnienie elementów programu uzgodnionego przy Okrągłym Stole ułatwiłoby proces transformacji systemowej i zmniejszyło jego społeczne koszty. A oto kilka przykładów:

- stosowanie równych praw i możliwości względem wszystkich sektorów gospodarki zapobiegałoby dewastacji ekonomicznej i bankructwu licznych firm państwowych. W tym samym kierunku działałoby przewidziane w porozumieniach Okrągłego Stołu wprowadzenie przejściowych, sparametryzowanych dopłat i obciążeń rozwiązujących problem niezależnego różnicowania kondycji finansowej przedsiębiorstw;

- utworzenie Funduszu Majątku Narodowego działającego pod bezpośrednim nadzorem Sejmu zapewniłoby lepszy nadzór społeczny nad procesem przekształceń własnościowych, a tym samym jego wyższą wiarygodność i efektywność;

- stworzenie warunków przekazywania do Funduszu Majątku Narodowego przez przedsiębiorstwa państwowe niewykorzystanych składników majątkowych ułatwiłoby dostosowywanie (alokację) czynników wytwórczych do nowej sytuacji, a w rezultacie przyspieszenie zmian strukturalnych i pełniejsze wykorzystanie potencjału wytwórczego. Miałoby również korzystny wpływ na kondycję finansową przedsiębiorstw państwowych;

- wprowadzenie możliwości i zachęt do rozwoju spółek pracowniczych oraz przekazywanie przedsiębiorstw w dzierżawę znacznie wzbogaciłoby drogi przekształceń własnościowych i pobudziło zainteresowanie efektywniejszym wykorzystaniem majątku produkcyjnego;

- odpolitycznienie sfery gospodarczej i dobór kadr kierowniczych w oparciu o kryteria merytoryczne (kwalifikacje zawodowe) zapobiegłoby destabilizacji w wielu przedsiębiorstwach

i gałęziach gospodarki, co nie pozostałoby bez pozytywnego wpływu na ogólne wyniki gospodarcze.

W studium na temat długookresowej strategii rozwoju Polski Z. Sadowski konstatuje, że działania „...związane z dążeniem do maksymalnego przyspieszenia procesu przemian doprowadziły w Polsce do destrukcji dotychczasowego mechanizmu wzrostu gospodarczego i do głębokiego regresu”, a następnie stawia pytanie, „czy przemiana systemowa wymaga takiej destrukcji, czy też może polegać na ewolucyjnym zastępowaniu starego mechanizmu bez naruszania procesu wzrostu”. Na podstawie przekonującego rozumowania dochodzi do wniosku, że znacznie korzystniejszy byłby wariant dynamicznego, lecz stopniowego przestawiania systemu (Sadowski, 1991). W najgłębszym sensie takie właśnie było założenie Okrągłego Stołu.

Wkroczenie w nową fazę (1994-97) wiązało się z radykalną zmianą dotychczasowego kursu, której podstawę stanowiła „Strategia dla Polski” autorstwa Prof. G. W. Kołodko, (Kołodko, 1994) polegająca m. in. na kojarzeniu zmian systemowych z polityką rozwoju społeczno-gospodarczego. W odróżnieniu do dotychczasowej praktyki przyjęta została zasada aktywnej, stosownej do uwarunkowań gospodarki rynkowej, roli państwa w kształtowaniu warunków wzrostu gospodarczego, w tym zwłaszcza w dziedzinie kształtowania proporcji gospodarczych i mechanizmów stymulujących wzrost produkcji i efektywności, bez pogłębiania, a przeciwnie – przy łagodzeniu – skali nierówności dochodowych (Kołodko, 2002). Strategia ta zaowocowała prawdziwą ekspansją gospodarczą i wydatną poprawą relacji ekonomicznych. Dynamika PKB zwiększyła się z 3,8 % w 1993 r. do 6,9 % w 1997, stopa inflacji zmniejszyła się odpowiednio, z 35,3 % do 14,9 %; stopa bezrobocia z 16,4 % do 10,3 %, dług publiczny liczony w % PKB z 86,0 % do 50,7 %. Był to prawdziwie złoty okres polskiej transformacji, bez którego wielkość PKB do końca 2002 roku nie osiągnęłaby poziomu z 1989 r.

Końcówka lat 90-ych i początek kolejnej dekady, w której rządy sprawowała AWS, zaznaczył się ponownie istotnym osłabieniem wzrostu gospodarczego i zakumulowaniem trudnych do rozwiązania problemów społecznych, w tym związanych z dramatycznie wysokim bezrobociem sięgającym 20 % ogółu zdolnych do pracy.

Wielkie błędy transformacji

W dniach 25-26 stycznia 2001 r. obradował Kongres Ekonomistów Polskich. Było to wydarzenie ważne nie tylko dlatego, że w sposób odpowiadający potrzebie czasu zakreślona została wiodąca tematyka obrad (Czy ekonomia nadąża za wyjaśnianiem rzeczywistości?; Jaka polityka gospodarcza dla Polski?), lecz także dlatego, że Polskie Towarzystwo Ekonomiczne,

organizator Kongresu, stworzyło warunki do publicznej prezentacji swoich poglądów przez reprezentantów różnych nurtów i szkół myślenia. Ten ostatni aspekt jest tym ważniejszy, że od początku transformacji, w polskich środkach masowego przekazu (prasa, radio, tv), prawo do przedstawiania opinii i ocen dotyczących zarówno teoretycznych problemów ekonomii, jak i praktycznych zagadnień społeczno-gospodarczych w Polsce i na świecie, zarezerwowane zostało – generalnie biorąc – dla nielicznych instytucji i osób wyznających podobny (neoliberalno-prawicowy) system poglądów. Dzięki Kongresowi możliwe stało się, chwilowe przynajmniej, przełamanie tego monopolu. Na podstawie referatów i wystąpień uczestników Kongresu można było dowiedzieć się znacznie więcej, jakie są rzeczywiste poglądy środowiska polskich ekonomistów na temat transformacji, aniżeli w oparciu o publikatory.

Podstawową konstatacją wynikającą z przedstawionych ocen jest to, że – poza okresem 1994-97 – w procesie transformacji w Polsce popełniono istotne błędy. Za najważniejsze uznano (Drewnowski, 2001):

(1) Nadmierną wiarę w samorzutną dynamikę transformacji i przyjęcie koncepcji „mocnego uderzenia”, opartej na przekonaniu, że gdy tylko unicestwi się aparat centralnego planowania, to nowy ustrój powstanie spontanicznie. Bardzo szkodliwe było mylne przekonanie, że rozpoczynając proces transformacji należy znacznie ograniczyć aktywność organów państwowych, kiedy w rzeczywistości rola państwa powinna ulec zasadniczej zmianie, a w czasie trwania procesu transformacji powinna być ona nawet intensywniejsza i sprawniejsza.

(2) Licząc na automatyzm procesu transformacji zaniedbano i opóźniono przeprowadzenie ważnych działań instytucjonalnych mających na celu dostosowanie poszczególnych dziedzin życia społecznego i działów gospodarki do zasad gospodarki rynkowej, a także wprowadzenie odpowiednich regulacji, dotyczących na przykład miejsca i roli kapitału zagranicznego w gospodarce. Brak takiej przebudowy i regulacji powoduje, że gospodarka nie funkcjonuje, jak należy.

(3) Wystąpiły poważne niedociągnięcia organizacyjne kompromitujące ideę transformacji i zmian instytucjonalnych. Przykładem tego był fakt, że zadania i funkcje, które w ramach „czterech reform” miały spełniać nowe instytucje (a zwłaszcza służba zdrowia, szkolnictwo, samorządy terytorialne) nie znalazły odpowiedniego wsparcia finansowego. Złamana została kardynalna zasada współmierności środków do zadań i funkcji.

(4) Znaczenie kardynalne miało to, że zapomniano, iż najważniejszym zadaniem nowego ustroju miało być podnoszenie stopy życiowej całej ludności. Takie były deklaracje i tego wyborcy oczekiwali od demokratycznie wybranej władzy. Tymczasem w rezultacie źle

prowadzonego procesu transformacji do monstrualnych rozmiarów zwiększyło się bezrobocie, a w poziomie stopy życiowej wystąpiły niczym nie dające się uzasadnić różnice.

Błędem o charakterze metodologicznym było z kolei to, że zignorowano podstawową zasadę prakseologiczną, a mianowicie, iż logicznie pierwszym, zasadniczym krokiem w urzeczywistnianiu transformacji powinno być określenie w sposób konkretny, co zamierza się osiągnąć. Wymagało to postawienia właściwej diagnozy, zrozumienia istniejącej sytuacji i jej uwarunkowań oraz zastanowienia się, co wymaga poprawy, jakiego rodzaju działania, kiedy i w jakiej kolejności powinny być podjęte tak, aby realizowane reformy osiągnęły założone cele. I tego właśnie zabrakło (Studnicki-Gizbert, 2001).

Uwzględnienie dotychczasowych doświadczeń transformacji, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, a zwłaszcza wyciągnięcie odpowiednich wniosków z popełnionych błędów, ma – mimo zasadniczej różnicy zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań, w jakich znajduje się gospodarka polska obecnie w porównaniu ze stanem z 1989 rokiem – istotne znaczenie dla trafności programowej i skuteczności realizacyjnej strategii rozwoju na następne piętnastolecie.

Ożywienie gospodarcze zapoczątkowane w 2003 r. po kilku latach tendencji stagnacyjnych oraz członkostwo w Unii Europejskiej stwarzają nadzieję osiągnięcia wysokiego tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w następnym piętnastoleciu, tak aby – w przeciwieństwie do wyników sondaży przeprowadzanych obecnie – w przyszłości zdecydowana większość Polaków mogła uznać, że zmiany, jakie nastąpiły w Polsce w okresie trzydziestolecia (1989-2019) przyniosły ludziom zdecydowanie więcej korzyści niż strat. Aby tak się stało, konieczne jest dokonanie zasadniczych przewartościowań wielu dotychczasowych koncepcji polityki społeczno-gospodarczej uznawanych za doktrynalny paradygmat. Jest to nieodzowne również po to, aby zapewnić wysoką jakość członkostwa Polski w Unii Europejskiej, warunkującą wykorzystanie mechanizmu naczyń połączonych dla wyrównywania poziomów ekonomicznych oraz trwałego przemieszczenia się naszego kraju z peryferii do światowego centrum cywilizacyjnego.

Potrzeba nowego podejścia

Podstawowa różnica między uzgodnionym przy Okrągłym Stole kierunkiem transformacji a rzeczywistym procesem przekształceń ustrojowych, jaki miał miejsce w naszym kraju, polega na tym, że w pierwszym przypadku celem było zbudowanie społecznej gospodarki rynkowej, podczas gdy w rzeczywistości w rezultacie transformacji nastąpiło przejście do kapitalizmu wolnorynkowego, zasadzającego się na doktrynie neoliberalnej.

Wielu ludzi do dzisiaj nurtuje pytanie, co było przyczyną takiej zmiany frontu? Spojrzenie na tę kwestię w dłuższej retrospektywie pozwala na wysunięcie hipotezy, że – obok takich czynników o charakterze wewnętrznym, jak upojenie zwycięstwem wyborczym Solidarności i chęć odcięcia się od uzgodnień okrągłostołowych – najsilniej zaważył czynnik dominacji doktryny neoliberalnej, jaka w tym czasie miała miejsce w państwach zachodnich.

Przypomnijmy, że po okresie *laissez-faire*'yzmu, kiedy państwu przypisywano w gospodarce jedynie rolę nocnego stróża, a który zakończył się Wielkim Kryzysem lat 1929-33, zatriumfowała idea interwencjonizmu państwowego (keynesizmu), która notabene uratowała system kapitalistyczny przed samounicestwieniem. Po drugiej wojnie światowej nastąpiło umocnienie roli państwa w gospodarce państw kapitalistycznych oraz jego funkcji socjalnych (*welfare state*).

W połowie lat 70-ych system gospodarki kapitalistycznej, oparty na zasadach interwencjonizmu państwowego, zaczął wykazywać oznaki „przesterowania” i tracić dynamikę rozwojową. Remedium na te objawy przybrało postać drastycznej redukcji roli państwa w gospodarce. W niektórych krajach (USA, Anglia) działania te przyczyniły się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego, a w skali ogólnej do dominacji doktryny neoliberalnej. Na ten właśnie czas (przełom lat 80-ych i 90-ych) przypadło zapoczątkowanie transformacji ustrojowej w naszym kraju.

Obecnie coraz dobitniej podkreśla się, że po okresie wybujałego interwencjonizmu państwowego (przeregulowania gospodarki) nastąpiło przegięcie w drugą stronę, w kierunku neoliberalizmu, co zaczęło szkodzić społeczeństwu i gospodarce nie tylko w pojedynczych państwach, lecz także w skali światowej (globalizacja). Podkreśla się, że potrzebne jest nowe podejście do roli państwa w gospodarce, w tym zwłaszcza wykorzystanie doświadczeń i dostosowanie zasad społecznej gospodarki rynkowej do współczesnych warunków. Unia Europejska wyraźnie wpisuje się w ten właśnie nurt działań. Jest to wyzwanie dla Polski, aby w takim właśnie duchu dokonać przewartościowań koncepcji polityki społeczno-gospodarczej.

Wiele wskazuje na to, że sprawa nie będzie prosta. Już pojawiły się publikacje niejako o charakterze „zaporowym”, zalecające podejmowanie przez stronę polską na forum różnych instancji Unii Europejskiej działań mających na celu przeciwstawienie się rozszerzeniu – poprzez prawo wspólnotowe – rozwiązań socjalnych, charakterystycznych dla czołowych państw zachodnich, na wszystkie państwa członkowskie UE (Szomburg, 2004). Podobnego typu obstrukcję zaleca się również w odniesieniu do zapowiadanej inicjatywy upowszechnienia w ramach Unii zasad partycypacji pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem.

Z reguły kształtowaniu i realizacji strategii społeczno-gospodarczej towarzyszy – używając sformułowania wprowadzonego do obiegu naukowego i publicystyki przez Profesora Czesława Bobrowskiego, jednego z najwybitniejszych polskich ekonomistów – „natłok słusznych celów” (Bobrowski, 1985). Ich odpowiednia selekcja i hierarchizacja w zestawieniu z potrzebami społecznymi i możliwościami gospodarczymi świadczy o rozumności władzy i trafności oraz skuteczności polityki społeczno-gospodarczej.

Prof. Jan Tinbergen – laureat (współ z Ragnarem Frischem) pierwszej Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii (1969), twórca teorii nowoczesnej polityki gospodarczej, którego prace wywarły duży wpływ na praktykę rządzenia w wielu państwach zachodnich – dowodził, że prawidłowa polityka społeczno-gospodarcza w równym stopniu musi kłaść nacisk na trzy zasadnicze cele: wzrost gospodarczy, równowagę ekonomiczną i spójność społeczną, ponieważ pomiędzy tymi trzema składowymi występują dodatnie sprzężenia zwrotne, co oznacza, że im mniej jest spójności społecznej, tym słabsza jest dynamika gospodarcza oraz gorsze są parametry równowagi ekonomicznej – i odwrotnie (Tinbergen, 1960).

O stopniu spójności społecznej decyduje wiele czynników, a zwłaszcza:

- skala i zasadność rozwarstwienia dochodowo-majątkowego;
- poziom bezrobocia i perspektywy znalezienia pracy;
- zakres, głębokość, trwałość i dziedziczność ubóstwa;
- zasięg zjawiska tzw. wykluczenia społecznego;
- zakres dostępu do usług edukacyjnych i opieki lekarskiej;
- wypełnianie przez państwo funkcji osłonowych.

Przypomnijmy, że istotną intencją porozumień Okrągłego Stołu było zapewnienie spójności społecznej jako jednego z naczelných celów transformacji ustrojowej sprzężonych z rynkową przebudową gospodarki. Wszystko jednakże potem zostało zdominowane przez doktrynę neoliberalnego fundamentalizmu, a takie pojęcia, jak sprawiedliwość społeczna, interwencjonizm państwowy itp. uznane zostały nie tylko za nieprzydatne, ale wręcz szkodliwe. Nie pozostaje to bez wpływu na wzrost gospodarczy. W świetle doświadczenia światowego podważona została bowiem teza głoszona przez fundamentalistów rynkowych, że im większe są nierówności, tym szybszy jest rozwój gospodarczy.

Zarówno teoria, jak i doświadczenie historyczne wielu państw wskazuje, że w szczególnych warunkach, na przykład kryzysu finansowego czy walutowego, klęski żywiołowej itp. niezbędne jest wsparcie ogólnej strategii społeczno-gospodarczej, której rdzeniem jest wyżej wymieniona triada celów, głównym programem nadzwyczajnym, mającym na celu rozwiązanie owego najbardziej nabrzmiałego problemu. Obecnie w Polsce zjawiskiem

takim jest masowe bezrobocie. Jego skala jest tak duża, że stwarza realne zagrożenie podjęcia fundamentów bytu społeczno-ekonomicznego i państwowego (gwałtowny rozrost patologii i groźba wybuchu społecznego). Jak przypominał Prof. M. Kabaj, kiedy w 1929 r. pojawiło się masowe bezrobocie, ludzie, ekonomiści i politycy przeżywali szok. Paul Samuelson – późniejszy laureat Nagrody Nobla – pisał o tym okresie: ”Ekonomiści byli po prostu opętani problemem pełnego zatrudnienia. Tak też prawdopodobnie powinno być. W okresie zarazy nie kłopotujemy się porażeniem słonecznym albo objawami starości” (Kabaj, 2001). Nie odpowiadają prawdzie szeroko upowszechniane poglądy, że bezrobocie powodowane jest głównie przez wyższy demograficzny, oraz że w niedalekiej przyszłości, kiedy zacznie opadać fala tego wyżu, automatycznie nastąpi poprawa sytuacji na rynku pracy. Jest to przekonanie złudne, zważywszy że w latach 1990-2000 liczba pracujących zmniejszyła się o 2 miliony osób. Tyle bowiem w tym czasie ubyło stanowisk pracy. Ludzi zwolnieni zasilili armię bezrobotnych.

Zauważa się ponadto, że zapoczątkowane w 2003 roku ożywienie gospodarcze nie pociąga za sobą wzrostu zatrudnienia. Okoliczność ta powinna skłaniać do przeanalizowania i zapewne stosownej weryfikacji szeroko upowszechnianej tezy, że w sposób automatyczny wraz z dynamizacją gospodarki następować będzie zmniejszanie bezrobocia. Widzieć ponadto należy niekorzystny wpływ, jaki masowa skala bezrobocia w Polsce wywiera na postawę państw Unii Europejskiej, które zamykają (często wbrew wcześniejszym deklaracjom) dostęp do własnych rynków pracy przed pracownikami z nowych państw członkowskich UE. Wszystkie te okoliczności uzasadniają postulat jak najpilniejszego opracowania i podjęcia realizacji specjalnego programu rozwiązania kwestii bezrobocia w Polsce jako ważnego członu strategii społeczno- gospodarczej na nadchodzącą dekadę.

W procesie kształtowania strategii rozwoju społeczno-gospodarczego na przyszłe piętnastolecie powinien być położony duży nacisk na pozyskanie odpowiedniego wsparcia finansowego z funduszy unijnych dla rozwoju gospodarki polskiej. Ma to ścisły związek z zagadnieniami tworzenia strategii społeczno-gospodarczej oraz jej implementacji. Niepostrzeżenie, za sprawą Unii Europejskiej, prawo obywatelstwa w naszym kraju odzyskuje takie pojęcie, jak Narodowy Plan Rozwoju (NPR). Zgodnie z zasadami obowiązującymi w UE warunkiem uzyskania pomocy finansowej z funduszy strukturalnych i funduszu spójności jest bowiem przedstawienie NPR przygotowanego przez rząd i uchwalonego przez Sejm jako podstawy do negocjowania z Komisją Europejską wielkości oraz przeznaczenia i harmonogramu wykorzystania tej pomocy.

Zakończone zostały prace nad Narodowym Planem Rozwoju obejmującym okres 2004 – 2006. Za cele strategiczne w tym planie, których realizacja w pierwszej kolejności ma korzystać

ze wsparcia finansowego Unii Europejskiej, uznano przyspieszenie rozwoju i podwyższanie konkurencyjności gospodarki polskiej oraz zapewnienie na tej drodze wzrostu zatrudnienia i poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej.

Warunkiem uzyskania wsparcia z funduszy strukturalnych i funduszu spójności, (ukierunkowanego głównie na rozbudowę infrastruktury i ochronę środowiska) jest nie tylko przedstawienie skonkretyzowanych programów operacyjnych, mieszczących się w ramach NPR, lecz także współfinansowanie ich realizacji w około 30 % z krajowych środków.

To czy przedstawione wyżej zamierzenia zostaną wprowadzone w życie w równym stopniu zależy od ostatecznych rozstrzygnięć dotyczących kwestii finansowych, jak i od organizacji oraz trybu i merytorycznego poziomu pracy organów państwowych odpowiedzialnych za przygotowanie NPR i jego realizację. W warunkach występującej ograniczonej krajowych środków budżetowych mamy do czynienia z zagrożeniem, że nie uda się w pełni wykorzystać funduszy strukturalnych udostępnionych przez Unię Europejską. Trzeba jednak przy tym mieć na uwadze, że nie ma innych alternatywnych wariantów zaangażowania inwestycyjnego środków krajowych w odniesieniu do których tzw. stopa zwrotu byłaby tak wysoka, jak w przypadku finansowania projektów przy wykorzystaniu wsparcia ze strony unijnych funduszy strukturalnych.

Występują także obawy – chociaż już z zupełnie innych powodów – że kierunki i sposób ich wykorzystania nie będą na miarę najpilniejszych potrzeb kraju. Należy się bowiem liczyć z tendencjami do „zaczepiania o plan” nie tych programów, które są najistotniejsze dla osiągnięcia strategicznych celów społeczno-gospodarczych, lecz takich, za którymi stoją mocne lobbies biznesowo-polityczne kierujące się własnymi, partykularnymi interesami. Dlatego też tak ważne jest, aby w procesie wykorzystywania funduszy unijnych, na wszystkich etapach, czynnik ogólnokrajowego wyboru i koordynacji oraz kontroli współgrał z funkcją projekcji finansowej i programowo-technicznej w układach sektorowym, regionalnym, problemowym, a także w odniesieniu do konkretnych przedsięwzięć jednostkowych.

Realizacja NPR na lata 2004-06 nie zamyka sprawy. Należy oczekiwać, że na okres końcowej fazy realizacji tzw. strategii lizbońskiej (2007-10), której głównym celem jest uczynienie z gospodarki UE najbardziej innowacyjnej gospodarki na świecie, priorytetowymi celami wykorzystania funduszy unijnych będzie wsparcie poszczególnych państw członkowskich w urzeczywistnianiu właśnie tego celu. Najwięcej zyskają te państwa, które okażą się zdolne do tworzenia i implementacji postępu naukowo-technicznego, przyczyniając się znacząco do reorientacji gospodarki całej UE w kierunku gospodarki opartej na wiedzy. Jest to

wielka szansa i wielkie wyzwanie, które powinno znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w długofalowej strategii społeczno-gospodarczej Polski.

Sumując, w świetle doświadczeń 15 lat transformacji można z całą pewnością stwierdzić, że w pełni uzasadnione było podstawowe założenie, które legło u podstaw porozumień Okrągłego Stołu, iż w celu włączenia się Polski do głównego nurtu cywilizacyjnego niezbędne jest wprowadzenie systemu rynkowego z instrumentacją służącą otwarciu gospodarki oraz jej uczestnictwu w procesach globalnych. Wiemy także, jakiego rodzaju trudności i błędy wystąpiły w realizacji tego zadania. Zarówno doświadczenia innych państw, jak i historia ojczyzna wskazują, że w realizacji tak wielkiego dzieła niezwykle dużo zależy od rozumności działań w skali całej zbiorowości, w tym zwłaszcza mądrości w rządzeniu państwem, uwidaczniającej się zwłaszcza w kształtowaniu warunków rozwoju i wykorzystywania nauki dla tworzeniu nowych metod opanowywania świata materialnego. Żaden bowiem kraj, który nie jest zdolny do współtworzenia gospodarki opartej na wiedzy, nie może znaleźć w układzie międzynarodowym korzystnego i trwałego miejsca dla siebie.

Konfrontacja rzeczywistości z tymi postulatami, tak bardzo uzasadnionymi na gruncie doświadczenia światowego, jak do tej pory nie wypada korzystnie dla naszego kraju. Trudno bowiem dostrzec rozumność działań, kiedy widzi się drastyczny spadek udziału nakładów na naukę w dochodzie narodowym, jaki ma miejsce w Polsce od lat. Trudno również dostrzec rozumność działań i wzrost mądrości w rządzeniu państwem, kiedy wokół widzi się tworzenie atmosfery prowadzącej do trwałego i chorego podziału społeczeństwa. Kiedy upolitycznienie, wyrażające się między innymi w rugach kadrowych przeprowadzanych w instytucjach państwowych, samorządowych, radach nadzorczych przedsiębiorstw z udziałem Skarbu Państwa, mających miejsce po przejściu władzy przez kolejne ekipy polityczne (słynna praktyka TKM doprowadzona do rangi zasady polityki kadrowej) spycha na margines życia społecznego i zawodowego wybitnych profesjonalistów, ludzi, którzy tak wiele mogliby wnieść do wspólnego dorobku. Jeśli w tych dziedzinach nie nastąpi zwrot, to podjęta transformacja może w rzeczywistości okazać się kolejną nieudaną próbą wyprowadzenia Polski z peryferii do centrum cywilizacyjnego, a szansa historyczna będąca nadal udziałem naszego kraju – zmarnowana. Jest to ważne memento dla kształtowania strategii rozwojowej i programu reform społeczno-ustrojowych na bliższą i dalszą przyszłość.

Bibliografia

1. Baka W. „U źródeł wielkiej transformacji”, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999.
2. Bobrowski Cz. „Wspomnienia ze stulecia”, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1985.
3. Drewnowski J. „Nauka ekonomiczna nie nadaża...” (VII Kongres Ekonomistów Polskich) Warszawa, styczeń 2001.
4. Kabaj M., „Strategia rozwoju Polski u progu XXI wieku” (Materiały z konferencji u Prezydenta RP w dniach 18-19/IV/2001), Warszawa 2001.
5. Kolodko G. W., „Strategia dla Polski”, Poltext, Warszawa 1994.
6. Kolodko G.W., „Człowiek i gospodarka” w zbiorze „Tygrys z ludzka twarzą”, TNOiK, Toruń 2002.
7. Pajestka J. „Polskie frustracje i wyzwania”, BGW, Warszawa 1991.
8. Poznański K., „Wielki przekręt. Klęska polskich reform”, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 2001.
9. „Przegląd”, Tygodnik społeczny, 4/01/2004.
10. Sadowski Z. „Polityka gospodarcza państwa w okresie włączania się do układu światowego” w zbiorze pt. „Społeczeństwo posttotalitarne”, PTE, Warszawa, 1991.
11. Studnicki-Gizbert K. W., „Grzechy polskich reformatorów”, „Dziś”, nr 10/2001.
12. Szomburg Jan, „Europa obywatelska i przedsiębiorcza”, „Gazeta Wyborcza”, 20/02/2004.
13. Tinbergen Jan, „Income Distribution”, Haga 1960.