



Zdzisław Sadowski

Transformacja i rozwój

WYBÓR PRAC

Wydawnictwo
Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego

Zdzisław Sadowski

Transformacja i rozwój

WYBÓR PRAC

Zdzisław Sadowski

Transformacja i rozwój

WYBÓR PRAC

Warszawa 2005

Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego

© Copyright by Polskie Towarzystwo Ekonomiczne

ISBN 83-88700-05-7

Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego
00-042 Warszawa, ul. Nowy Świat 49
tel. (48 22) 827 99 04
e-mail: zk@pte.pl
www.pte.pl

Wydanie drugie

Zdjęcie na okładce: Krzysztof Żuczkowski

Warszawa 2005

Spis treści

Słowo wstępne	7
Postęp społeczno-ekonomiczny i jego mierzenie	9
Reforma gospodarcza – jaka była? Jaka będzie?	25
Społeczeństwo posttotalitarne: zarys problematyki rozwoju Polski w latach dziewięćdziesiątych	39
Kierowanie rozwojem społeczno-gospodarczym.....	55
Polityka gospodarcza Polski a stowarzyszenie ze Wspólnotami.....	67
Niezależne spojrzenie na prywatyzację w Polsce	81
Podstawowe założenia długookresowej strategii rozwoju Polski	95
Warunki i perspektywy wzrostu gospodarczego.....	113
Niektóre sporne aspekty przemiany systemowej w Polsce.....	127
Transformacja polskiej gospodarki – doświadczenia i perspektywy	137
Rola nauki w strategii rozwoju Polski	153
Polityka wobec przedsiębiorstw państwowych w procesie transformacji systemowej w Polsce	161
Tendencje światowe w gospodarce i ich przejawianie się w Polsce	169
W sprawie polityki przemysłowej.....	183
Postulaty międzynarodowe w sprawie ludzi starszych	201
Zarys strategii rozwoju gospodarczego Polski	211
Warianty ogólnej koncepcji ustrojowej i kierunków ewolucji ustroju	223
Uwagi dla przyszłego rządu.....	239
Polityka wobec inwestycji zagranicznych	245
Droga Polski do gospodarki opartej na wiedzy	255

Polska i wyzwania XXI wieku	263
Czynniki wzrostu gospodarczego Polski a polityka gospodarcza w okresie przed i po akcesji do Unii Europejskiej.....	271
Czy dynamizm polskiej gospodarki jest skazany na wygasanie?.....	287
Strategiczne kierunki działań w gospodarce	295
W sprawie oceny działalności gospodarczej rządu w minionym czteroleciu.....	299
W sprawie polityki pieniężnej.....	305
Warunki utrzymywania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego	309
Stan świadomości społecznej a potrzeby modernizacyjne kraju	315
O ustroju społeczno-gospodarczym	319
Rola państwa w epoce globalizacji	323
Główne problemy polityki rozwoju kraju po akcesji do Unii Europejskiej.....	337
Społeczne aspekty systemu rynkowego w Polsce	347
Wpływ polityki gospodarczej na tworzenie nowych miejsc pracy	357
Kierunki modernizacji strukturalnej polskiego przemysłu	365
Spokojnie o podatku liniowym	373
Blaski i cienie przemian instytucjonalnych w polskiej transformacji.....	381
Ekonomiczne i społeczne warunki trwałego rozwoju	389
Współczesna rola innowacji w ujęciu teorii ekonomii	399
Refleksje o roli państwa w gospodarce.....	407
Co robić z bezrobociem?.....	419
Dlaczego polskiej transformacji nie można uznać za zakończoną?	425
Problemy transformacji systemowej w Polsce na tle gospodarki światowej.....	435
Nauka ekonomii a realia współczesności.....	445

Słowo wstępne

W swojej pracy profesora nauk ekonomicznych od paru lat mam na warsztacie dwie książki i nierzadko zadaję sobie pytanie, dlaczego tak trudno przychodzi mi ich realizacja. Poza lenistwem jedna z możliwych odpowiedzi wynika ze spostrzeżenia, że w swojej pracy naukowej jestem od dawna nastawiony na obserwację i interpretację zmieniającej się szybko wieloaspektowej rzeczywistości. Z jednej strony trudno mi na dłużej skupić uwagę na jednym, wybranym wątku i zająć się jego dogłębną analizą. Z drugiej strony uogólnione, holistyczne ujęcie tego, co się wokół nas dzieje, stwarza ogromną trudność konstrukcyjną, nie daje się dopiąć, być może po prostu przekracza moje możliwości. W rezultacie ograniczam się do małych form, które polegają na próbach wchodzenia kolejno różnymi drzwiami do tego samego gmachu poznania. Ale przychodzi dzień, kiedy, pod wpływem przyjaciół, dochodzi się do wniosku, że warto przynajmniej część z tych rozproszonych form utrwalić w jednym zbiorze, który może kiedyś komuś się przyda przy studiowaniu jego głównej treści. Tę zaś stanowią rozmyślenia nad rozwojem gospodarczym i społecznym świata, a w nim nad doświadczeniami polskimi ostatniego piętnastolecia.

O doświadczeniach tych można myśleć i pisać bardzo różnie. Zaliczam się do tych, którzy uważają ekonomię za naukę społeczną, nie wolną od konieczności dokonywania ocen normatywnych. Sądzę więc, że rozwój gospodarczy, który stanowi ostateczny przedmiot tej nauki, powinien służyć poprawianiu losu i warunków życia całego społeczeństwa ludzkiego, a nie tylko wybranych jego części. Wprawdzie w czasach studenckich do ekonomii pociągnęła mnie matematyka i przez pewien czas pozostawałem pod urokiem myślenia o przyziemnych sprawach tego świata w eleganckim języku matematycznym. Później jednak otworzyły mi się inne horyzonty i stwierdziłem, że język ten, choć ma niewątpliwe walory w porządkowaniu analizy rzeczywistości ekonomicznej, to jednak zbyt łatwo rodzi skłonność do nadmiernych uproszczeń, a tym samym narzuca zbyt sztywne ramy dla chwytania całej jej złożoności. Pozostają więc ćwiczenia werbalne

i nadzieja, że może kiedyś uda się zbudować pełniejszą i przejrzystą konstrukcję.

Ponieważ trudno mieć pewność, że ta nadzieja się spełni, na razie przedstawiam łaskawemu Czytelnikowi niniejszy nieuporządkowany wybór rozproszonych prac z ostatniego piętnastolecia. Z braku lepszego pomysłu zastosowałem ujęcie chronologiczne, którego walor polega na tym, że daje łatwość odniesienia poszczególnych ujęć do okresu, w jakim powstawały, a także pozwala zauważyć, że niektóre wcześniej formułowane myśli okazały się nieźle pasować do późniejszej rzeczywistości.

Przy tej okazji składam serdeczne podziękowanie panu doktorowi Janowi Kruszewskiemu za nieocenioną pomoc w przygotowaniu tego zbioru do publikacji.

Zdzisław Sadowski

Postęp społeczno-ekonomiczny i jego mierzenie*

Przez postęp rozumie się zwykle przechodzenie od stanu gorszego do lepszego. Postęp społeczno-ekonomiczny oznacza więc takie zmiany wynikające z rozwoju społeczeństwa, które polegają na wszechstronnej poprawie jego warunków życia zarówno pod względem ekonomicznym, jak i społecznym. Widać z tego, że pojęcie postępu wiąże się z ocenami wartościującymi. Oceny takie wymagają jednakże wyraźnych kryteriów, wobec czego mogą być zasadne tylko w odniesieniu do pewnych wyraźnie określonych przekrojów. Czy jest to warunek możliwy do spełnienia w stosunku do globalnego, wielowymiarowego procesu zmian, jakim jest rozwój społeczno-gospodarczy? Czy rozwój jest zawsze jednoznaczny z postępem?

Odpowiedź na to ostatnie pytanie nie może być pozytywna. Proces rozwoju społeczno-gospodarczego pociąga za sobą różnorodne zmiany strukturalne. Tylko w teorii można rozważać przypadek rozwoju spowodowanego do wzrostu gospodarczego idealnie proporcjonalnego, nieprzynoszącego zmian strukturalnych. Jest to jednak przypadek czysto teoretyczny, pozbawiony znaczenia praktycznego. Nie można w praktyce wyobrazić sobie wzrostu gospodarczego bez zmian struktury już choćby dlatego, że tempo zużywania się różnych elementów nakładu nie może być jednakowe. Powstaje więc z kolei pytanie, które z tych zmian należy uważać za pożądane, a które za niepożądane. Nie ma takiej odpowiedzi, która jednoznacznie zadowalałaby wszystkich: wszystkie grupy społeczne i wszystkie osoby.

Co ważniejsze, nawet z punktu widzenia jednej klasy czy grupy społecznej – a wreszcie nawet z punktu widzenia poszczególnych osób – trudno byłoby przyjąć, że wszystkie zmiany składające się na rozwój społeczno-gospodarczy mogą być jednoznacznie ocenione jako zmiany na lepsze. Więc może chodzi tylko o najważniejsze zmiany? Ale i tak sformułowane pytanie nie pomaga, bowiem prowadzi ono do zastąpienia problemu bezpośredniego wartościowania problemem określenia stopnia ważności, co również jest wartościowaniem.

* Tekst opublikowany w czasopiśmie „Ekonomista” nr 2, 1981.

Badając problemy rozwoju należy zatem bardzo skrupulatnie oddzielić wypowiedzi konstatujące od wartościujących, tzn. opis tego, co się rzeczywiście dzieje, od tego, co chcielibyśmy, aby się działo. Uważam podkreślenie tego za konieczne, gdyż te dwa różne aspekty są nader często mieszane ze sobą w wypowiedziach na temat rozwoju społecznego. Wynika to być może z dość idealistycznej wiary w twórczą siłę idei, która ma prowadzić do realizacji pragnień w drodze świadomego działania. Społeczeństwo nie rozwija się jednak według wytworzonych przez siebie idei i wyobrażeń, dotyczących tego co pożądanego, lecz w wyniku działania sił wewnętrznych, wewnętrznego mechanizmu rozwoju, w którym te idee i wyobrażenia odgrywają pewną, ale nie koniecznie decydującą rolę. Z doświadczeń rozwojowych najrozmaitszych społeczeństw wynika, że zawsze zachodzą wielkie różnice między rzeczywistymi wynikami rozwoju społeczno-gospodarczego a tym, czego od rozwoju oczekiwano.

Dlatego trudno byłoby utożsamiać rozwój z postępem. Pojęcie postępu można z pewnością zastosować do rozwoju społeczno-gospodarczego, jeśli rozumieć je jako określające zamiar. W tym sensie postępowe (lub nie) mogą być idee dotyczące kształtowania przyszłego przebiegu rozwoju, czyli tego co uznaje się za pożądanego, za dobre. W rzeczywistym jednak procesie rozwoju idee postępowe realizują się zwykle tylko częściowo. Ich realizacja w pewnych dziedzinach przynosi bowiem w innych dziedzinach skutki nieprzewidziane, często negatywne, niepożądane. Nie odbiera to sensu owym ideom. Są one potrzebne, nawet niezbędne dla działania. Sam sposób ich formułowania nie jest jednak neutralny w stosunku do wyniku. Nie wystarczy tworzenie apriorycznych wizji pożądanego świata. Wizje przyszłości tym bardziej mogą pomagać w organizowaniu działań im bardziej będą się opierały na szerokiej wiedzy o działaniu rzeczywistych mechanizmów rozwoju.

Na tym tle potrzebne się staje rozróżnienie dwóch sposobów pojmowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Jeden z nich przedstawia rozwój w sposób normatywny, jako to co powinno się odbywać. Takie podejście nadaje rozwojowi cechy procesu zmierzającego w określonym z góry kierunku, w kierunku realizacji określonych celów, opartych na jakimś społecznym systemie wartości. Zawiera ono w sobie myśl o całkowicie świadomym kształtowaniu tego procesu. Drugi ze sposobów ujmuje rozwój jako to, co się naprawdę odbywa, niezależnie od pozytywnych czy negatywnych cech zachodzących procesów, ich charakteru i kierunku. Rozwój w tym drugim znaczeniu – to powiązane ze sobą procesy zmian, które można i należy obserwować, wobec których można i trzeba formułować pewne propozycje oddziaływania, wymagające współdziałania społecznego. Są to jednak procesy nad którymi nie można w pełni zapanować.

Jest bardzo ważną sprawą rozróżnienie pojęciowe tych dwóch ujęć. Cały tradycyjny sposób myślenia i działania organizującego w gospodarce planowej jest zbudowany na definicji pierwszej. Konwencja ta nie pozwala jednak na stworzenie adaptacyjnego systemu gospodarowania, umożliwiającego szybką naprawę błędów wynikających z wad decyzji początkowych. Usztywnia ona proces gospodarowania. Jeżeli przyjmujemy *a priori*, że rozwój jest tym, co powinno się odbywać, zmierzaniem do z góry powziętego układu celów, to nie można zastosować żadnej koncepcji szybkiej adaptacyjności, ponieważ na każdym odcinku występować musi zawsze konieczność dokładnego sprawdzenia i uzgodnienia z odpowiednią zwierzchnością, czy adaptacja nie będzie sprzeczna z przyjętą *a priori* strukturą celów. Jeżeli tak, to w ramach tej konwencji nie można usunąć niesprawności gospodarowania.

Konwencja ta nie wynika jednak bynajmniej z cech ustroju socjalistycznego, tylko z określonej interpretacji planowości. W całkowitej zgodzie z założeniami ustrojowymi socjalizmu możliwa jest inna koncepcja planowości, która nawet wydaje się lepiej do tych założeń pasować. Ta inna koncepcja byłaby oparta na drugim sposobie pojmowania rozwoju społeczno-gospodarczego; na traktowaniu go jako procesu zmian, dokonujących się w wyniku działania splotu rozmaitych czynników, w tym świadomego oddziaływania na ich przebieg według przyjętych celów i na podstawie postępowych idei.

Różnica polega na tym, że w ramach drugiej konwencji nadaje się zupełnie inne znaczenie formułowaniu celów rozwoju społecznego. Konwencja ta wyraża myśl, że formułowanie celów społecznych jest procesem ciągłym. Żaden system celów nie może więc być rozumiany jako struktura statyczna. Jest to struktura podlegająca stałej ewolucji. Tworzenie takiej struktury należy do ważnych funkcji społecznych i stanowi podstawę wszelkich działań korygujących przebieg rozwoju. W ustroju socjalistycznym funkcję tę spełnia centrum decyzyjne jako reprezentacja społeczeństwa, która dla jej spełnienia organizuje w takiej czy innej formie współdziałanie społeczne. Partycypacja społeczna stanowi tu niezbędny warunek weryfikacji systemu celów. Zarówno więc formułowanie celów, jak i ich weryfikacja, są procesami społecznymi, które trzeba rozumieć jako elementy ogólnego procesu rozwoju społeczno-gospodarczego, a których treść tak samo wyraża się w zmianach, jak treść ogólnego rozwoju.

Tak rozumiany system celów może służyć jako podstawa świadomego oddziaływania na proces rozwoju według dostępnej wiedzy o potrzebach i aspiracjach społecznych oraz możliwościach ich spełnienia. Wiedza ta jednak zawsze jest niepełna, a jej przedmiot podlega nieustannym zmianom. Nie można więc nigdy rościć sobie pretensji do pełnego skoordynowania

procesu rozwoju w imię raz ustalonych celów. Wprowadzałoby to sztywność i brak adaptacyjności, która jest warunkiem sprawnego działania.

Nie można *ex post* utożsamiać rozwoju społeczno-gospodarczego z postępem, gdyż – powtórzmy – tylko pewne jego rezultaty są pożądane, podczas gdy niektóre inne są niepożądane, niekiedy nawet w wysokim stopniu. Kiedy proces rozwoju odbywa się w sposób całkowicie spontaniczny, powyższe zdanie jest tylko stwierdzeniem faktu, który nie podlega żadnej ocenie z punktu widzenia celów rozwoju i stopnia ich osiągnięcia. Ocena taka staje się natomiast sprawą o wielkiej doniosłości, gdy mamy do czynienia z procesem rozwoju sterowanym w imię potrzeb społeczeństwa.

Dla analizy sterowanego procesu rozwoju potrzebny jest jakiś sposób mierzenia jego efektów, ujmujący zarówno efekty pozytywne, jak i negatywne. Gdyby wyobrazić sobie idealny miernik syntetyzujący wszystkie rezultaty rozwoju, wówczas można by traktować pozytywne efekty rozwoju jako elementy zwiększające ogólną wartość miernika, zaś negatywne – jako zmniejszające ją. Jest to jednak proste tylko w sensie pojęciowym. Są dwa powody niedopuszczające takiego rozwiązania. Po pierwsze, nie można przyjąć założenia, że istnieje powszechna zgodność poglądów co do linii podziału między tym, co pożądane i tym, co niepożądane. Po drugie, sumowanie różnorodnych efektów wymaga sprowadzenia ich do współmierności, to zaś jest trudne, a niekiedy nieosiągalne ze względu na ich jakościową niejednorodność. Z tych względów można *a priori* uznać, że żadne mierniki syntetyczne nie nadają się do charakteryzowania efektów rozwoju społeczno-gospodarczego.

Możliwe jest jedynie operowanie zestawem mierników, odnoszących się do poszczególnych elementów rozwoju społeczno-gospodarczego. Takie mierniki są znane. Za jeden z głównych składników procesu rozwoju można uważać wzrost gospodarczy, przez który rozumie się zazwyczaj wzrost poziomu zamożności kraju, mierzonego za pomocą tak czy inaczej rozumianego dochodu narodowego odniesionego do liczby ludności kraju. W tej definicji jest zawarta informacja o mierniku postępu w zakresie zwiększania zamożności kraju. Dochód narodowy w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest więc jednym z mierników odcinkowych. Czy jest on zarazem miernikiem postępu społeczno-ekonomicznego? Oczywiście nie, gdyż wzrost zamożności nie jest jedynym elementem rozwoju. Miernik ten może więc być użyteczny, ale tylko w ograniczonym, wyraźnie określonym zakresie.

Dotykamy tu sprawy o bardzo zasadniczym znaczeniu. Jest rzeczą wiadomą, że istnieje tendencja do nadużywania dochodu narodowego jako ogólnego syntetycznego miernika sukcesu rozwojowego, a więc postępu

społeczno-ekonomicznego. Wynika to z potrzeb planowania rozwoju, z potrzeby porównań międzynarodowych, z dążenia do integrowania celów rozwoju. Dochód narodowy, stanowiąc miernik całkowitego efektu społecznej działalności produkcyjnej, wydaje się być również naturalnym sposobem integracji celów rozwoju społeczno-gospodarczego. Potrzeba posiadania takiego integratora wynika z tradycji przywiązywania dużej wagi do prakseologicznej zasady gospodarności. Teoria i praktyka gospodarcza posługują się więc koncepcją dochodu narodowego jako ogólnego miernika sukcesu. Nie ma to jednak żadnego uzasadnienia, zwłaszcza w gospodarce socjalistycznej, gdzie z założenia chodzi nie tylko o wzrost zamożności, lecz o realizację rozmaitych społecznie postępowych zamiarów dotyczących przekształceń strukturalnych.

Jest to oczywiste, gdy wziąć pod uwagę obserwacje dotyczące pozytywnych i negatywnych skutków rozwoju. Załóżmy chwilowo dla dobra rozumowania, że wzrost zamożności mierzonej dochodem narodowym można uważać za jednoznacznie pozytywny skutek rozwoju. W Polsce osiągnęliśmy od początku uprzemysłowienia socjalistycznego ogromny wzrost dochodu narodowego; w 1978 r. dochód ten był na 1 mieszkańca niemal 5 razy wyższy niż w 1950 r. Oznacza to, że dochód narodowy na mieszkańca rósł w przeciętnym tempie 5,8% rocznie w ciągu całego tego okresu. Było to niewątpliwie wielkie osiągnięcie. Jednakże temu wielkiemu wzrostowi zamożności towarzyszyły zjawiska społeczne o charakterze niewątpliwie negatywnym, niepożądanym. Zjawiska te też są elementami procesu rozwoju społeczno-gospodarczego. Niektóre z nich wyrażają bezwzględną deteriorację zachowań ludzkich, jak np. niebywały wzrost alkoholizmu i jego straszliwe następstwa na licznych odcinkach życia społecznego i gospodarczego. Zatrważające przyspieszenie procesów zanieczyszczenia wód i powietrza oraz przekraczanie dopuszczalnych natężeń hałasu w skupiskach miejskich to również wysoce negatywne zjawiska o charakterze bezwzględnym, które są także niewątpliwym następstwem rozwoju. Występowanie tego rodzaju zjawisk – a można ich wskazać więcej – nie pozwala przypisywać zbyt wielkiego znaczenia dochodowi narodowemu jako miernikowi sukcesu poza odcinkiem, którego dotyczy.

Jednak również w odniesieniu do tego odcinka sprawa nie jest tak jasna, jak się pozornie wydaje. Za syntetycznym wskaźnikiem kryje się bowiem jego struktura wewnętrzna, której on już nie wyraża. Struktura ta i jej zmiany mogą mieć większe znaczenie, niż bezwzględny poziom wskaźnika. Dla charakterystyki wzrostu zamożności społeczeństwa ważny jest nie tylko wzrost dochodu narodowego, ale jeszcze i to, jak kształtuje się struktura działowo-gałęziowa wytwarzania tego dochodu, a także to, jak dochód ten jest dzielony między członków społeczeństwa.

Ograniczone znaczenie dochodu narodowego jako miernika sukcesu w rozwoju społeczno-gospodarczym dawno nasunęło myśl szukania właściwego miernika, który lepiej nadawałby się do pełnienia funkcji skalarnego integratora rezultatów rozwoju. Znane są również próby budowania takiego miernika¹. Próby te przyniosły znaczne wzbogacenie sposobu analizy stosunku wzajemnego różnych, na pozór niewspółmiernych efektów rozwoju społecznego. Przyczyniły się więc do postępu myślowego na drodze do integracji ekonomicznych i społecznych wskaźników rozwoju. Do zadowalającej jednak integracji tych wskaźników nie doprowadziły, gdyż nie jest to możliwe. Nie można w sposób obiektywny sprowadzić do wspólnego mianownika wszystkich różnorodnych elementów dobrobytu społecznego i efektów społecznej działalności gospodarczej. Dla skonstruowania miernika syntetycznego trzeba odwołać się do sądów wartościujących oraz wprowadzić wiele założeń pomocniczych. Taki miernik może mieć pewne walory informacyjne, nie stwarza jednak podstaw do jednoznacznej oceny wyników rozwoju. Świadczą o tym m.in. ogromne rozpiętości udziału tzw. elementów pozadochodowych w ogólnym wskaźniku otrzymywane przez różnych badaczy w zależności od sposobu ich wyceny². Nie ma w tym zresztą nic dziwnego.

Wynika z tego na pozór słuszny wniosek, że zamiast syntetycznego miernika sukcesu powinniśmy posługiwać się odpowiednio dobranym zestawem mierników odcinkowych.

Tu jednak również napotykamy istotne problemy. Rozważmy to na przykładzie. Za bardzo ważny miernik odcinkowy charakteryzujący siłę ekonomiczną danego kraju uważano jeszcze do niedawna (a może uważa się i nadal) wielkość produkcji stali. Istnieją nawet ciekawe teorie politologiczne wywodzące cały przebieg historii stosunków międzynarodowych z relacji siły ekonomicznej krajów wyrażonej wielkością produkcji stali. Jest z pewnością wiele uzasadnienia w przypisywaniu temu miernikowi istotnego znaczenia w charakterystyce efektów rozwoju. Wynika to z dalekosiężnych implikacji, jakie produkcja stali ma dla rozwoju budownictwa, transportu kolejowego, przemysłu samochodowego, obronnego itd., a pośrednio dla kształtowania postaw i zachowań społecznych. Niemniej jednak nasze własne doświadczenie wskazuje, że bardzo wysoki poziom produkcji i zużycia stali, jaki został

¹ Wiele z nich opisuje L. Zienkowski, *Poziom życia – metody mierzenia i oceny*, Warszawa 1979.

² Chodzi o wycenę takich elementów, jak np. praca w gospodarstwie domowym, czas przeznaczony na dojazdy, czas wolny – względny udział takich elementów we wskaźniku skonstruowanym przez Nordhaua i Tobina jest kilkakrotnie wyższy niż np. we wskaźniku japońskim. Por. W. Nordhaus, J. Tobin, *Is Growth Obsolete?*, [w:] *Economic Growth*, New York 1972 oraz *Measuring Net National Welfare in Japan*, Tokyo 1973.

osiągnięty przez Polskę, nie jest czymś dającym się ocenić jednoznacznie pozytywnie. Kryje się bowiem za nim z jednej strony nieuzasadnienie wysoka stalochłonność gospodarki, a z drugiej – wady wewnętrznych proporcji produkcji hutniczej. Obie te cechy trzeba traktować jako słabości, a nie jako osiągnięcia. Widać na tym przykładzie, że nawet tak pozornie prosty odcinkowy miernik nie prowadzi do jednoznacznych konkluzji. Nie można bowiem na jego podstawie stwierdzić, czy rzeczywiście oznacza on osiągnięcie postępu w jakimkolwiek innym sensie niż wzrost ilościowy produkcji. Wyraża to podstawową trudność tworzenia zestawu mierników odcinkowych.

Przez długi czas rozwój gospodarczy był utożsamiany ze wzrostem gospodarczym i rozumiany jako proces zwiększania z roku na rok produktu społecznego przez stopniowe podnoszenie wydajności pracy, czyli produktywności wysiłku ludzkich rąk i mózgów. Wzrost gospodarczy stał się niemal powszechnie przyjętą receptą na postęp społeczny, czyli poprawę warunków życia społeczeństw. Jego sens miał polegać na otwieraniu coraz to nowych możliwości, czyli na stopniowym odsuwaniu granicy możliwości, z jaką ma do czynienia każde społeczeństwo. Wyobrażenie o pożądanym obrazie świata tkwiące w idei dobroczynności wzrostu gospodarczego – to wizja społeczeństwa obfitości, mającego nieograniczone możliwości zaspokajania w coraz większym stopniu stale rosnących, wielorakich potrzeb członków społeczeństwa. Przy tym ostatecznie pojęcie społeczeństwa powinno być tu odniesione do całej ludzkości.

Taka koncepcja nie wymaga budowania szczegółowych wizji przyszłości, gdyż przewidywanie ciągłego rozszerzania się granic możliwości pozwala zakładać, że ostatecznie pragnienia wszystkich społeczeństw i grup społecznych mogą być zaspokojone. Istotne znaczenie ma tylko problem kolejności ich zaspokajania.

Jednakże doświadczenie wskazuje, że zmiany strukturalne dotyczące stylu życia danego społeczeństwa, a składające się na wszechstronny rozwój społeczno-gospodarczy, nie są zdeterminowane przez proces wzrostu gospodarczego. Przy podobnych poziomach dochodu narodowego na jednego mieszkańca kraju występują znaczne różnice w stylach życia różnych społeczeństw. Wynikają one częściowo z różnych tradycji kulturowych, z różnych systemów wartości oraz z odziedziczonych nawyków i upodobań. Z drugiej strony różnice te wynikają także z działania takich podstawowych czynników, jak: środowisko naturalne, struktura demograficzna, stratyfikacja społeczna i podział dochodów. Nie mając odpowiednich mierników, nie możemy ustalić, jaką rolę w decydowaniu o stylach życia różnych społeczeństw odgrywają czynniki ekonomiczne, psychospołeczne, przyrodnicze

i inne. Można tylko uznać za fakt, na podstawie obserwacji bezpośredniej, że niemal wszędzie na świecie, bez względu na historyczne uwarunkowania różnych społeczeństw, i bez względu na dominujące układy instytucjonalne, że jedną z istotnych sił napędowych rozwoju jest tendencja do imitowania wzorców konsumpcji materialnej wytworzonych przez społeczeństwa wysoko rozwinięte pod względem gospodarczym³.

Jest to stwierdzenie stanu faktycznego, pozbawione oceny wartościującej. Gdyby zapytać o taką ocenę, to autor niniejszego szkicu przychyliłby się do stanowiska tych, którzy tę tendencję uważają za wysoce niepożądaną, z zastrzeżeniem wszakże, że dławienie jej środkami przymusu należy uważać za działanie prowadzące do jeszcze bardziej niepożądanych następstw, tj. do patologii życia społecznego. W rzeczywistym procesie rozwoju nie są jednak ważne indywidualne sądy wartościujące. Jeśli tendencja taka występuje w skali masowej, to trzeba przede wszystkim zapytać, jak wpływa ona na przebieg procesów rozwoju.

Dotychczasowe doświadczenie rozwoju wykazało z całą oczywistością, tzn. bez potrzeby naukowej refleksji nad miernikami, że wzrost gospodarczy w skali świata rzeczywiście doprowadził do ogromnego zwiększenia produktywności ludzkiej pracy, ale nie przybliżył nas do równomiernego wzrostu poziomu zaspokojenia ludzkich potrzeb. Innymi słowy, w skali ogólnej wzrost gospodarczy pozwolił zaspokajać pewne potrzeby przy jednoczesnym wzroście poziomu niezaspokojenia potrzeb na innych obszarach. Można to określić jako skrzywienie efektów wzrostu, w którym łączy się kilka aspektów: zaspokojenie tylko pewnych potrzeb może oznaczać zaspokojenie potrzeb tylko pewnych osób, tylko pewnych krajów lub wreszcie tylko pewnych grup potrzeb. Aby więc móc ocenić przebieg procesów rozwoju, trzeba znaleźć mierniki dla wszystkich tych aspektów.

Na tym tle wyodrębnić można trzy grupy stanowisk wobec rozwoju opartego na wzroście gospodarczym.

Pierwsze z nich to stanowisko konserwatywne, oparte na tradycyjnej wierze w dobroczynność wzrostu gospodarczego jako uniwersalnej recepty na postęp. W stosunku do krajów mniej rozwiniętych wynika z niego zalecenie (niekoniecznie wyraźnie sformułowane) naśladowania procesów rozwojowych zrealizowanych wcześniej przez społeczeństwa bardziej rozwinięte. Można je określić hasłem *za przewodnikiem*.

Drugie stanowisko opiera się na rozpoznaniu pewnych niebezpieczeństw związanych z poprzednim. Jest ono krytyczne wobec tendencji do imitowania występujących w społeczeństwach mniej rozwiniętych, podkreśla po-

³ Należy oczywiście pamiętać, że istnieją sytuacje, w których tendencja ta jest dławiona środkami przymusu.

trzebę wypracowania innych wzorców, bardziej odpowiadających tradycjom kulturowym tych społeczeństw i niepodporządkowujących się importowanemu stylom życia. Można je określić hasłem *każdy po swojemu*. Istota jego polega na tym, że ono również akceptuje wzrost gospodarczy jako receptę na dojście do pożądanego obrazu społeczeństwa, ale stawia pytanie: jaki ma być ten wzrost? Odpowiedź na to pytanie nie została jeszcze wypracowana. W dzisiejszym świecie podstawowym jej elementem jest walka o Nowy Międzynarodowy Ład Ekonomiczny jako główny warunek wprowadzenia nowych wzorców rozwoju. Pozostaje jednak faktem, że nawet bardzo poważne działania mające w intencji zapewnić realizację tego kierunku myślenia, jak np. wysiłek rozwojowy krajów socjalistycznych, nie zdołały oderwać objętych nimi społeczeństw od wpływu tendencji imitacyjnych.

Trzecie stanowisko określam tu hasłem *wielkie ostrzeżenie*. Opiera się ono na spostrzeżeniu, że z globalnego punktu widzenia wzrost gospodarczy musi napotykać granice fizyczne, które nie są już bardzo odległe. Jedyny więc wniosek logiczny wskazuje na konieczność odrzucenia wzrostu gospodarczego jako recepty na dojście do pożądanego obrazu świata: kraje rozwinięte powinny natychmiast przestawić się na strategię bezwzrostową, a mniej rozwinięte – ograniczyć się do troski o zaspokojenie jedynie *potrzeb podstawowych* swych obywateli. Co więcej, dla zredukowania negatywnych następstw wzrostu, powinno się dążyć do racjonalizacji działań w skali całego świata przez wprowadzenie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych⁴.

Wspólne dla stanowisk drugiego i trzeciego (w przeciwstawieniu do pierwszego) jest to, że oba wymagają formułowania długookresowych celów rozwoju, podczas gdy stanowisko pierwsze pozostawia rozwój swemu biegowi, wynikającemu ze spontanicznych działań kierujących się jedynie celami krótkookresowymi. Autor niniejszych rozważań reprezentuje pogląd, że w dzisiejszym świecie nie ma już miejsca na realizację hasła *za przewodnikiem*⁵. Nie znaczy to jednak wcale, że trzeba się zadowolić całkowicie postulatami wynikającymi z dwóch pozostałych stanowisk.

Formułowanie celów długookresowych jest częścią procesu tworzenia wizji pożądanej przyszłości. Aby jednak te wizje nie były utopiami, muszą one zawierać przewidywanie co do prawdopodobnych rezultatów działania semiautonomicznych składników przebiegu procesów rozwoju. Składniki te obejmują tak zmiany demograficzne, jak też zmiany wzorców zachowań społecznych. W działaniu tych składników semiautonomicznych można dostrzec

⁴ Łatwo dostrzec, że charakteryzowane tu trzecie stanowisko podsumowuje idee kolejnych raportów Klubu Rzymskiego.

⁵ Dążenie do realizacji tego hasła najlepiej ilustruje rysunek Szymona Kobylińskiego przedstawiający samochód obsługi lotniska z napisem *Follow me*, który właśnie wjechał na drzewo.

zjawiska, które z dużą zgodnością opinii można określić jako negatywne. Być może identyfikacja sposobów ich powstrzymania jest ważniejszym zadaniem, niż formułowanie systemu celów rozwoju. Być może więc szukanie prawidłowych mierników postępu wymaga przede wszystkim właściwego rozpoznania rzeczywistych mechanizmów rozwoju społeczeństw.

Wydaje mi się, że jedną z bardzo istotnych cech tych mechanizmów w naszej epoce jest zmiana funkcji aspiracji społecznych w procesie rozwoju. Pojęcie aspiracji wymaga pewnego wyjaśnienia. Chodzi tu o aspiracje społeczeństwa w znaczeniu najbardziej globalnych oczekiwań czy pragnień, które mają być spełnione przez proces rozwoju społeczno-gospodarczego. Rozumie się wobec tego, że aspiracje obejmują wiele różnych elementów o charakterze wysoce niejednorodnym. Dla potrzeb dalszego rozumowania wygodnie będzie wyodrębnić aspiracje ekonomiczne (oczekiwania dotyczące poziomu konsumpcji materialnej w szerokim znaczeniu) i pozaekonomiczne (np. dążenie do partycypacji w kształtowaniu kierunków rozwoju, do otwartości informacyjnej itp).

Aspiracje są z natury rzeczy niejednorodne również w sensie struktur grupowych. Właściwiej jest mówić o aspiracjach różnych grup społecznych niż całego społeczeństwa. Można jednak chyba przyjąć, że w każdym społeczeństwie w danym okresie aspiracje różnych grup składają się na pewną sumę społeczną, której można przypisać aktywne działanie w wytwarzaniu pewnego klimatu. Takie ujęcie wydaje się o tyle uzasadnione, że np. z pewnością w wielu społeczeństwach można wskazać grupy o mało rozbudowanych aspiracjach, a także grupy imitujące, tzn. niemające oryginalnych aspiracji.

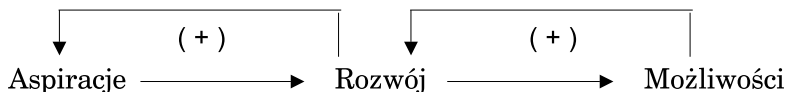
Można zapytać, dlaczego mówię o aspiracjach, a nie o potrzebach. Jest tu pewna bliskość znaczeniowa. Jednakże – zgodnie z tradycją nauki ekonomii – rozumiem potrzeby jako mające wymiar bardziej konkretny i zobiektywizowany; można np. mówić o hierarchii potrzeb, a trudno mówić o hierarchii aspiracji. Z drugiej strony, pojęciowo łatwiej (być może z tego samego powodu) mówić o sumie aspiracji niż o sumie potrzeb. Aspiracje wyrażają oczekiwania, co do którego sposobu uporządkowania, stopnia uzasadnienia itd. nie musimy zajmować stanowiska.

Stawiam tezę, że rozumiane w ten sposób aspiracje odgrywały przez bardzo długi czas jednoznacznie pozytywną rolę stymulatora procesów rozwoju społeczno-gospodarczego, ale rolę tę przestały odgrywać, tzn. mechanizm rozwoju uległ zmianie.

Pozytywna rola aspiracji daje się opisać w ten sposób, że mechanizmy rozwoju były przez te aspiracje uruchamiane, powodując rozszerzanie się

możliwości dalszej ekspansji i tworząc sprzężenie zwrotne pobudzające dalszy wzrost aspiracji. „Tradycyjny” mechanizm rozwoju można więc przedstawić następująco:

Rysunek 1.

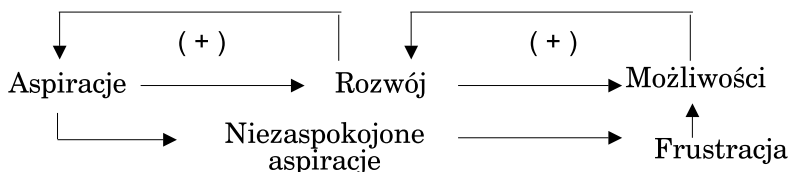


Temu tradycyjnemu mechanizmowi odpowiada zrodzone z niego nastawienie społeczeństw na wzrost gospodarczy. Wzrost gospodarczy uznany został za podstawowy warunek i formę rozszerzania materialnych możliwości zaspokajania potrzeb członków społeczeństwa – i to, w intencji wszystkich potrzeb, zarówno materialnych, jak i niematerialnych. Przyjęcie pewnych ilościowych wskaźników celu (dochód narodowy) miało ułatwić takie organizowanie społecznej aktywności, aby zapewnić automatyczne rozszerzanie możliwości aż do zupełnej obfitości wszelkiego rodzaju środków. Źródeł tego nastawienia należy szukać w stymulacyjnym działaniu społecznych aspiracji.

W dzisiejszym świecie jednak ten mechanizm stymulacji rozwoju przez aspiracje przestaje (lub przestał) działać. W rozmaitych społeczeństwach i na bardzo różnym stopniu zaawansowania gospodarczego i cywilizacyjnego obserwuje się coś co nazywam konfliktem między aspiracjami a możliwościami. Konflikt ten powoduje następstwa hamujące proces rozwoju społeczno-gospodarczego. Konflikt ten można uważać za rezultat odbywających się procesów wzrostu gospodarczego, ale nie w poszczególnych społeczeństwach, tylko w skali światowej. Jaśniej: globalne procesy wzrostu gospodarczego stworzyły sytuację rodzenia się w poszczególnych społeczeństwach konfliktu między aspiracjami a możliwościami.

Konflikt ten wzrasta na tle nadmiernie szybkiego wzrostu aspiracji, który prowadzi do tworzenia się aspiracji niezaspokojonych. Powoduje to zastąpienie dawnego mechanizmu rozwoju nowym, który można przedstawić, jak następuje:

Rysunek 2.



Należy odpowiedzieć na pytanie: jak ten konflikt powstaje, tzn. co wywołuje nadmierny wzrost aspiracji i co ogranicza ekspansję możliwości?

Otóż po stronie aspiracji obserwuje się w dzisiejszym świecie, zwłaszcza w społeczeństwach mniej zaawansowanych, ale także wśród grup mniej zamożnych w społeczeństwach wysoko rozwiniętych, powszechne dążenie do wzorców materialnego życia (konsumpcji) grup i społeczeństw zamożnych. Można to określić jako powszechne dążenie do rozkoszy cywilizacji przemysłowej. Na obraz tych rozkoszy składają się: pewien komfort życia, odpowiednio wyposażone mieszkanie, środki transportu i łączności, urządzenia ułatwiające pracę, czas wolny, możliwości podróżowania itp. Dążenie do jak najszybszego osiągnięcia wysokiego poziomu materialnych warunków życia oznacza wysokie tempo wzrostu aspiracji ekonomicznych społeczeństwa. Te zaś nabierają charakteru przemożnie dominującego składnika ogólnych aspiracji rozwojowych społeczeństwa.

Wspomniane tu dążenia ścierają się z pewnymi przeciwdążeniami; występują postawy świadczące o tym, że jednocześnie są rzeczy, których ludzie silnie nie chcą. Można do nich zaliczyć: wysiłek, trud i dyscyplinę pracy, podporządkowanie służbowe, czyli różne atrybuty systemu przemysłowego, które ostatecznie są warunkami zaspokajania aspiracji konsumpcyjnych. W pewnym sensie są to też aspiracje, ale negatywne. Występuje więc sprzeczność dążeń lub inaczej sprzeczność między aspiracjami konsumpcyjnymi, znajdującymi wyraz w dążeniach materialnych, a aspiracjami negatywnymi, które znajdują wyraz w postawach niechętnych wobec warunków wytwarzania owych rozkoszy przemysłowych.

Można wymienić kilka czynników, których splot powoduje narastanie tej sprzeczności. Z jednej strony kwantum wysiłku, niezbędnego do realizacji omawianych dążeń materialnych, zmniejsza się dość powoli. Co więcej, pewne formy tego wysiłku, jak np. przemysłowa dyscyplina pracy, punktualność, słowność i obowiązkowość, mogą nawet stawać się bardziej uciążliwe w subiektywnym odczuciu dla nieprzyzwyczajonych. Z drugiej strony, działa szereg czynników stymulujących szybki wzrost aspiracji ekonomicznych. W krajach bardziej rozwiniętych czynnikiem takim są dążenia egalitarystyczne grup mniej zamożnych. W krajach mniej rozwiniętych są to imitacyjne dążenia grup wyżej sytuowanych oraz budzenie się aspiracji wśród grup dotychczas słabiej (lub w ogóle nie) rozbudzonych. Należy też zwrócić uwagę na szczególną kategorię czynników, które mogą występować w różnych układach społecznych, a które wiążą się ze zjawiskiem „konsumpcji kompensacyjnej”, tzn. polegają na traktowaniu sfery konsumpcji materialnej jako jedynej możliwej formy spełnienia aspiracji indywidualnych, wobec np. braku drożności ciągów awansowych, niemożności zaspokojenia dążeń partycypacyjnych itp. Czynnikiem niemożności

zaspokojenia aspiracji pozaekonomicznych może w ten sposób odgrywać rolę silnego stymulatora aspiracji.

Sprzeczność między wymienionymi dwoma kierunkami dążeń sprawia, że społeczna dostępność pożądaných walorów materialnych zwiększa się o wiele wolniej niż by się chciało. Innymi słowy – aspiracje rosną szybciej niż możliwości ich zaspokojenia. Powstaje więc między nimi konflikt, w rezultacie którego występują aspiracje niezaspokojone. Wynikiem ich jest frustracja społeczna, tym większa, im większa jest rozpiętość tempa wzrostu aspiracji i możliwości⁶.

Następnym członem tego rozumowania musi więc być rozważenie form tej frustracji i sposobu jej oddziaływania na procesy rozwoju społeczno-gospodarczego. Dostrzegam cztery główne formy tej frustracji, które nazywam formą ideologiczną, polityczną, ekonomiczną i psychospołeczną. Forma ideologiczna jest to kryzys zaufania do wzorca wytworzonego przez dotychczasowe procesy rozwoju. Forma polityczna jest to kryzys zaufania do rządu. Forma ekonomiczna jest to słabnięcie postaw produkcyjnych i w ogóle aktywności gospodarczej na rzecz szkodliwych dla kontynuacji społecznych procesów rozwoju. Wreszcie forma psychospołeczna polega na szukaniu pewnych zastępczych form zaspokajania potrzeb, które zwykle prowadzą do podkopywania zdrowotności społeczeństwa (np. pijaństwo).

O każdej z tych form dałoby się dużo powiedzieć i każdą da się zilustrować szeregiem przykładów. Tak np. kryzys zaufania do wzorca, czyli ideologiczna forma frustracji, kojarzy się z Iranem, gdzie doprowadziła do głębokiej próby zerwania z imitacją i powrotu do tradycji⁷. Powrót do tradycji nie jest oczywiście jedynym możliwym rezultatem takiego kryzysu zaufania do wzorca, gdyż innym kierunkiem działania będzie szukanie nowych rozwiązań systemowych. Przykładów na to jest wiele. Z reguły zresztą kryzys taki wiąże się z bardziej od niego powierzchownym kryzysem zaufania do rządu i dążeniem do jego zmiany. Przykłady mamy w licznych krajach afrykańskich, gdzie skutek tego stabilność polityczna jest mała.

⁶ Próba skwantyfikowania tej zależności między tempami została dokonana w książce M. Ostrowskiego i Z. Sadowskiego, *Wyzwania rozwojowe*, rozdz. 5, Warszawa 1978.

⁷ Por. uwagi brytyjskiego obserwatora, który uważa, że dla krajów muzułmańskich największe zagrożenie od świata zachodniego występuje w dziedzinie infrastruktury kulturalnej. Ta infrastruktura właściwa społeczeństwom żyjącym na poziomie dobrobytu materialnego odznacza się dziś daleko posuniętą korozją norm etycznych, dawnych systemów wartości i dekadencją, co wyraża się w subkulturze narkomańskiej, pornograficznej, w zamęcie ideologicznym. Jeśli w dodatku ten zachodni styl występuje w kraju zacofanym w przymierzu z tyrańskim władcą oraz ze skorumpowaną i chciwą kompradorską burżuazją, to wówczas jedyną opoką wiary i zasad postępowania, jedynym pewnym drogowskazem, staje się islam. (Godfrey Jansen, *Militant Islam*, „The Economist”, 27.01.1979).

Na specjalną uwagę zasługuje ekonomiczna forma frustracji. Prowadzi ona bowiem do wytworzenia się pewnych szczególnych recept działań. Jedną z nich jest recepta: „niech każdy ciągnie co może”. Określa ona działania zmierzające do zapewnienia sobie przez niektórych tego, czego wszyscy osiągnąć nie mogą – zaspokojenia rosnących aspiracji. Recepta ta staje się częścią mechanizmu samopogłębiania się ogólnego konfliktu między aspiracjami a możliwościami. Powoduje ona bowiem zmianę warunków i sposobu podziału w społeczeństwie, budząc rosnące konflikty wskutek rosnącego odczuwania niesprawiedliwości na tle podziału. Wynika to z faktu, że w każdym społeczeństwie istnieje w danym czasie jakiś tolerowany poziom nierówności podziału; ale szybkie wchłanianie cywilizacji przemysłowej przy udziale omawianej recepty wytwarza nowy typ i poziom nierówności, mianowicie występują nowe grupy szybko bogacące się, które budzą większą niechęć niż dawne, ponieważ ich awansowi brak społecznie uznawanej legitymacji.

Innym rezultatem frustracji typu ekonomicznego jest wytworzenie się postaw i działań ekonomicznych negatywnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego, takich jak: rozluźnienie dyscypliny społecznej i produkcyjnej, korupcja, a także postawa ucieczki, wyrażająca się w dążeniu do częstej zmiany miejsca pracy i pobytu.

Wszystkie wspomniane formy frustracji mają tę cechę wspólną, że – z różnym stopniem trwałości – podważają proces rozszerzania się możliwości rozwoju, a więc pogłębiają konflikt. Powstaje w ten sposób pętla negatywnych oddziaływań: proces rozwoju sam wytwarza swoje ograniczenia od strony postaw społecznych.

Nie można nie dostrzegać tego, że procesy rozwojowe przebiegają nie tylko pod działaniem czynników obiektywnych, lecz także i subiektywnych. Dlatego też trudno byłoby interpretować powyższe rozumowanie dotyczące zmiany mechanizmu rozwoju społeczno-ekonomicznego jako próbę sformułowania jakiegoś „żelaznego” prawa rozwoju. Jest to jedynie próba uogólnienia zaobserwowanych tendencji, występujących w różnych formach i z różnym nasileniem w wielu społeczeństwach współczesnych.

Jest rzeczą niewątpliwą, że czynniki subiektywne mogą odegrać zarówno rolę pogłębiającą i zaostrzającą przedstawioną tendencję, jak też rolę hamującą i łagodzącą. Pierwsza z tych dwóch możliwości występuje wtedy, gdy błędy kierowania procesami rozwoju powodują kumulację sprzeczności i przyspieszają narastanie frustracji i konfliktu. Taka sytuacja wystąpiła np. w ostatnich latach w Polsce, doprowadzając do kryzysu 1980 r.

Podstawowym zadaniem dobrego sterowania procesami rozwoju jest dążenie do znalezienia takich sposobów działania, które nie tylko nie pro-

wadziłyby do zaostrzania omawianego konfliktu między aspiracjami i możliwościami, lecz przeciwnie – pozwalałyby na uniknięcie pętli negatywnych oddziaływań, a przynajmniej na osłabianie jej działania. Ponieważ pętla ta dotyczy kształtowania się postaw społecznych, więc główne kierunki rozwiązań muszą znajdować się w sferze mechanizmów socjopolitycznych, a nie tylko ekonomicznych.

Charakter omawianej tendencji wskazuje na konieczność szukania takich form działania, które pozwalałyby na hamowanie tempa wzrostu aspiracji społecznych w zakresie najsilniej rosnącym i najbardziej groźnym dla dalszego rozwoju, tzn. w zakresie materialnych aspiracji konsumpcyjnych. Z natury przedstawionego rozumowania wynika jednak nieodzownie, że nie może chodzić o mechaniczne krępowanie aspiracji, lecz o ich rzeczywiste, autentyczne powściągnięcie i restrukturalizację. Nasuwa się tu spostrzeżenie, że – zwłaszcza w warunkach ostrej niewydolności ekonomicznej – niezbędne jest skuteczne kierowanie wzrostu aspiracji społecznych do sfery spełnień pozaekonomicznych, a więc przede wszystkim do wzmocnienia form szerokiej partycypacji społecznej w kierowaniu procesami rozwoju społeczno-gospodarczego. Cechy mechanizmu, o których była wyżej mowa, pozwalają oczekiwać, że na tej drodze następować może zarówno bezpośrednio zaspokajanie aspiracji społecznych, jak też pośrednie osłabianie presji aspiracji ekonomicznych. Wiąże się z tym również wytwarzanie motywacji sprzyjających osłabieniu wymienianych poprzednio aspiracji negatywnych, a więc umacnianiu się postaw pracowitości i oszczędności zaniedbywanych w sytuacji konfliktowej.

Wzmocnianie form partycypacji społecznej odnosi się przede wszystkim do dziedziny, która stanowiła punkt wyjścia niniejszego szkicu, a mianowicie do formowania i społecznej weryfikacji systemu celów rozwoju społeczno-gospodarczego. Dynamiczny proces formowania i weryfikacji celów rozwoju wymaga w sposób oczywisty operowania zestawem takich mierników, które rzeczywiście byłyby zdolne charakteryzować osiągnięty postęp społeczny w sposób umożliwiający społeczną weryfikację. Muszą to więc być mierniki wyrażające istotne treści postępu społecznego, a jednocześnie proste i czytelne, niedopuszczające rozbieżności między statystycznym wyrazem a społecznym odczuciem. Jest to postulat ogromny.

Mogę tu jedynie wskazać jeden z możliwych kierunków myślenia. Mierniki postępu społeczno-ekonomicznego powinny wynikać z cech procesu, który mają wyrażać. Jeżeli więc zasadniczą cechą badanego procesu jest tendencja do powstawania pętli negatywnych oddziaływań między aspiracjami i możliwościami, to najważniejszą sprawą jest mierzenie nasilenia tej tendencji. Trzeba więc szukać mierników „negatywnych”, obrazujących stopień frustracji w jej poszczególnych formach oraz natężenie aspiracji

niezaspokojonych. Miarą rzeczywistego postępu byłby wtedy niski poziom tych mierników negatywnych. Tempo spadku spożycia alkoholu byłoby może lepszym miernikiem postępu niż tempo wzrostu dochodu narodowego.

Reforma gospodarcza – jaka była? Jaka będzie?*

Przemiany systemowe są częścią składową wielowątkowego procesu rozwoju społeczno-gospodarczego. Pewne przemiany zachodzą nieustannie, gdyż rozwój jest synonimem ciągu przeobrażeń. Są jednak w tym rozwoju okresy szczególnego natężenia jakościowych zmian warunków instytucjonalnych życia społecznego. Natężenie to jest zazwyczaj skutkiem szeroko odczuwanej potrzeby społecznej, wynika z powszechnego pragnienia zmian i poczucia, że tak dalej być nie może. Czasem przemiany przyjmują postać rewolucji społecznej, burzącej dotychczasowe formy życia i – nawet kosztem wielkich cierpień społecznych – wytwarzającej stan chaosu, z którego dopiero zaczynają wyłaniać się nowe formy. W Polsce dzisiejszej przemiany przyjęły kształt głębokich reform systemu gospodarczego i politycznego, ale zaczyna to grozić wejściem w stan chaosu.

Przemiany systemowe – zarówno rewolucyjne, jak i reformatorskie – są zawsze reakcją na kryzys systemu. Polska przeżywa kryzys całego systemu organizacji życia społecznego, obejmującego zarówno sposób funkcjonowania gospodarki narodowej, jak też sposób rządzenia, a więc ustroj polityczny i umiejscowienie uprawnień decyzyjnych. Kryzys systemu zbudowanego przez realny socjalizm ujawnił się w Polsce z całą ostrością około 10 lat temu. System ten okazał się niezdolny do dalszego istnienia nie tylko w Polsce, ale – zależnie od kraju – ta jego niezdolność nie wszędzie zarysowała się równie ostro jak w Polsce.

Kryzys funkcjonalny i kryzys strukturalny

Przez kryzys systemu rozumiem sytuację, w której system ów wykazuje niezdolność do dalszego działania na dotychczasowych zasadach i w dotychczasowej postaci. Nieco łagodniej formułował swoją definicję Jan Strzelecki.

* Tekst opublikowany w czasopiśmie „Zdanie” nr 1, 1990.

Według niego kryzys to taki stan pewnego układu, w którym jego dotychczasowe funkcjonowanie napotyka poważne przeszkody¹. Różnica między tymi określeniami wskazuje na potrzebę rozróżnienia między kryzysem „czynnościowym” i „strukturalnym”. Kryzysy „czynnościowe” wyzwalają procesy dostosowawcze, prowadzące do ich samoczynnego ustąpienia przez usunięcie „poważnych przeszkód” w funkcjonowaniu układu. Przykładem takich kryzysów mogą być kryzysy gospodarcze w rynkowej gospodarce kapitalistycznej. Kryzysy „strukturalne” natomiast nie prowadzą do samoczynnego usuwania tych przeszkód. Nie ma innego wyjścia z takich kryzysów, jak tylko przez głębokie zmiany zasad działania całego systemu. Taki właśnie jest kryzys systemu organizacji życia społecznego, trwający w Polsce i innych krajach realnego socjalizmu.

Słowa „kryzys” używa się nie tylko dla określenia pewnego stanu rzeczywistości o wyraźnie ujętych cechach, lecz także dla wyrażenia ogólnie krytycznego stosunku do tej rzeczywistości. Niewłaściwe i mylące jest np. stosowanie pojęcia kryzysu gospodarczego do sytuacji kraju, w którym odbywa się wzrost gospodarczy, tzn. trwa wzrost dochodu narodowego i stopy życiowej, choćby nawet absolutny poziom tej stopy był powszechnie odczuwany jako niezadowolający. Natomiast nawet przy wzroście gospodarczym może występować kryzys systemu politycznego i społecznego.

W Polsce objawy strukturalnego kryzysu systemu narastały od paru dziesięcioleci, ale kryzys ten ujawnił się z całą ostrością dopiero w wyniku załamania gospodarczego, jakie rozpoczęło się w 1979 r. i trwało przez 4 lata. Kryzys gospodarczy minął, przez następnych sześć lat rosła produkcja i konsumpcja, ale wzrost ten ani nie był zadowolający z punktu widzenia potrzeb materialnych społeczeństwa, ani nie wiązał się z zaspokajaniem politycznych oczekiwań społecznych. Wobec tego nie mógł zastąpić niezbędnego rozwiązania kryzysu strukturalnego – zmiany systemu organizacji życia społecznego. Przy tym kryzys gospodarczy zaczął powracać w 1989 r.

Na czym polega zmiana systemu?

Zmiana systemu musi polegać na odejściu od istniejących dotąd zasad i form instytucjonalnych organizacji życia społecznego, politycznego i gospodarczego, a mianowicie od:

- a) dominacji jednej siły politycznej i jej monopolu władzy;
- b) dominacji państwa i jego aparatu nad wszystkimi formami działalności gospodarczej i większością form działalności społecznej;

¹ J. Strzelecki, *Wprowadzenie do kryzysologii*, „Literatura” nr 49, 1974.

- c) centralizacji zarządzania gospodarką i podporządkowania całego systemu funkcjonowania gospodarki planowaniu centralnemu.

Odejście od tych zasad wymaga zastąpienia ich systemem opartym na pełnej swobodzie obywatelskiej w zakresie działalności politycznej, społecznej i gospodarczej. Nowy system powinien zapewniać swobodę głosu poglądów, zrzeszania się, inicjatywy i prowadzenia działalności gospodarczej z uwzględnieniem jedynie ograniczeń wynikających z obowiązującego prawa, tworzonego przez demokratycznie wybierane instytucje przedstawicielskie. To określa pożądany kierunek przemian. Można założyć, że ten ogólny kierunek jest przyjmowany przez wszystkich, którzy pragną zmiany systemu. Jest więc ogólnym zapisem wniosków, wynikających z kryzysu systemu.

Wypełnienie tych zamierzeń wymaga różnorodnych i wzajemnie od siebie zależnych działań we wszystkich niemal dziedzinach życia społecznego. Cały zestaw koniecznych posunięć określony został mianem reformy systemu. Reforma ta rozpoczęła się w Polsce w 1981 r. i trwa, nabierając rozmachu. Wielkim przełomem w procesie jej realizacji stało się podjęcie w 1989 r. frontального ataku na istniejący dotychczas i bardzo powoli ewoluujący układ polityczny, oparty na monopolu władzy PZPR jako kierowniczej siły politycznej.

Reforma rozpoczęta w 1981 r. nie była pierwszą próbą reform podjętą w systemie realnego socjalizmu w Polsce. Była jednak pierwszym przedsięwzięciem tego rodzaju, w ramach którego centrum zadeklarowało wolę dokonania zasadniczych zmian systemu. Działania w tym kierunku były następnie dość konsekwentnie prowadzone w nieustannej walce z ogromnymi trudnościami. Poprzednie próby reform kończyły się szybko fiaskiem. Przyczynę można dostrzec w ich ograniczonym zasięgu. Reformy polegały bowiem na próbach zmienienia pewnych elementów systemu przy utrzymywaniu jego podstawowych zasad działania. Nie było jeszcze wówczas świadomości kryzysu strukturalnego, dostrzegano tylko czynnościowe aspekty kryzysu i starano się je usuwać. Ale nie było to możliwe. Były to próby stosowania leczenia objawowego tam, gdzie niezbędne było przyczynowe.

W 1981 r. istniała już powszechnie – także w centrum decyzyjnym – świadomość tego, że kryzys ma charakter strukturalny, że nie da się go usunąć wraz z pewnymi przeszkodami utrudniającymi działanie systemu i że system ten trzeba zmienić w całości. Opracowany więc został rozwinięty program reformy systemu gospodarczego, poparty autorytetem IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR oraz Sejmu PRL. W programie tym dano wyraz świadomości tego, że zasadnicza zmiana systemu gospodarczego wymaga również przemian w sferze społeczno-politycznej, dotyczących zwłaszcza roli partii. Tę część programu reform określono mianem „socjalistycznej odnowy”. Trzeba jednak stwierdzić, że była ona znacznie mniej zdecydowana i jasna co do celów i charakteru działań niż program reformy gospodarczej. Wprowadzenie

stanu wojennego w grudniu 1981 r. bardzo wyraźnie zaciążyło na możliwości realizacji tej politycznej części programu, gdyż sytuacja ta musiała utrwać na dłuższy czas monopol władzy partii. Można więc powiedzieć, że – bez względu na intencje – początki reformy systemowej w Polsce otrzymały charakter reformy systemu ekonomicznego przy odsunięciu na dalszy plan reform politycznych. Ta cecha polskiej reformy jest wyraźnie przeciwstawna wobec późniejszego o kilka lat doświadczenia radzieckiego, w którym reformę systemową zaczęto właśnie od przeobrażeń w sferze politycznej, odsuwając na drugi plan przemiany systemu gospodarczego.

W Polsce kierownictwo polityczne przyjęło niepisaną formułę, która po latach okazała się wyraźnie błędna i wpłynęła hamująco na procesy reformatorskie. Według tej formuły narosły problemy polityczne (tzn. dopuszczenie do legalnego działania opozycyjnych sił politycznych, zwłaszcza „Solidarności”, rozszerzenie bazy rządu, demokratyzacja wyborów, zapewnienie warunków rozwoju autentycznej samorządności terytorialnej i inne) dadzą się rozwiązać dopiero po uporaniu się z problemami gospodarczymi.

Czy formuła ta była błędna od początku? Niewątpliwie doświadczenie 1981 r. wykazało, że wprowadzenie swobód politycznych nie tylko nie wywarło korzystnego wpływu na gospodarkę, lecz przeciwnie – przyczyniło się do wybuchu roszczeń, żądań populistycznych i zupełnego rozchwiania dyscypliny gospodarczej. W momencie wprowadzenia stanu wojennego gospodarka była w stanie katastrofy, a więc było konieczne skoncentrowanie działań na tej sferze.

Natomiast za błąd trzeba uznać fakt, że koncepcja przemian systemowych, zogniskowana na sferze gospodarczej, przez wiele lat nie zawierała wyraźnej deklaracji co do charakteru niezbędnych przekształceń systemu politycznego. Pozostawało to wielkim niedomówieniem. Mówiło się wprawdzie o dążeniu do szerokiej partycypacji społeczeństwa w rządzeniu jako istotnym aspekcie zmian systemowych, ale milcząco zakładano, że realizacja tego dążenia następuje przez rozwój form oktrojowanego uczestnictwa. Nie dopowiadano, że niezbędne jest odejście od monopolu władzy, od kierowniczej roli partii, wprowadzenie pluralizmu politycznego. To niedopowiedzenie zaczęło być nieśmiało usuwane dopiero w ciągu 1988 r., a usunięte zostało w 1989 r. Opóźnienie przemian politycznych w stosunku do gospodarczych spowodowało narastanie napięcia społecznego i polityczne słabnięcie władzy. Odbierało to jej zdolność do skutecznego przeprowadzania kolejnych kroków reformatorskich w dziedzinie gospodarki, związanych z koniecznością podejmowania niepopularnych decyzji z zakresu cen, płac, podatków i polityki budżetowej. To rosnące napięcie społeczne w rezultacie wymusiło przełom polityczny, wyrażający się m.in. w klęsce wyborczej partii i całej rządzącej koalicji w czerwcu 1989 r. Przełom ten nie wiązał się jednak z postępem

w dziedzinie gospodarki, lecz przeciwnie, towarzyszyło mu ogólne gwałtowne pogorszenie sytuacji gospodarczej, groźne dla dalszego przebiegu procesów reformatorskich.

Na tle tego doświadczenia nasuwa się spostrzeżenie, że w procesie reform systemowych wyraźnie zarysowują się dwa splecione ze sobą wątki: wątek świadomego działania układu decyzyjnego, mającego instytucjonalną możliwość dokonywania zmian systemowych oraz wątek zmian spontanicznych, wynikających z postaw, zachowań i reakcji różnych grup społecznych. Wątki te splatają się, gdyż:

- każdy z nich składa się z wielu elementów,
- istnieje bardzo wiele wzajemnych sprzężeń zwrotnych między nimi.

Reformatorskie działania wywołują określone reakcje społeczne, które wpływają na dalsze działania władzy.

Nie można sobie wyobrazić reform systemowych jako procesu całkowicie spontanicznego. Nawet rewolucja musi wyłonić jakieś ciało sterujące. Samo wejście w proces reform oznacza, że – z takich czy innych powodów – w układzie władzy powstała świadomość ich konieczności i wola ich dokonywania. Jeśli jednak reformy podejmuje władza, która w świadomości społecznej obarczona jest odpowiedzialnością za doprowadzenie do kryzysu, to niełatwo jest jej uzyskać zaufanie społeczne i poparcie. Jest podejrzewana o zaangażowanie czysto werbalne, o grę na zwłokę, o nieszczerłość. Znajduje to oparcie w fakcie, że przecież w najlepszym razie zawsze tylko jakaś część ludzi związanych z układem władzy może naprawdę być przejęta koniecznością reform. Inna część – być może z reguły większa – jest na tyle związana ze *status quo ante* swoimi dobrze ukorzenionymi interesami, że musi myśleć konserwatywnie. Teoretycznie więc najlepiej byłoby najpierw zmienić układ władzy, a potem realizować reformy. Ale zmiana układu władzy to rewolucja. W warunkach polskich 1981 r. przeciwwskazania do dopuszczenia do rewolucyjnej zmiany systemu władzy były bardzo poważne. Głównym przeciwwskazaniem był układ międzynarodowy, w którym ZSRR jeszcze pełnił funkcję strażnika dawnego systemu. Pieriestrojka w ZSRR rozpoczęła się przecież dopiero w kilka lat później.

Trzeba było przyjąć więc formułę, że rządząca siła polityczna, mimo iż obarczona odpowiedzialnością za błędy przeszłości, nie oddaje władzy, lecz wyłania z siebie nową ekipę, wolną od osobistej odpowiedzialności i zdolną do podjęcia reform systemowych, obejmujących również sam układ władzy. Weryfikacja tej zdolności nastąpić mogła już tylko w toku procesu reform.

Przyjęcie powyższej formuły nastąpiło w wyniku starcia między świadomym działaniem władzy, nastawionym na uniknięcie rewolucji, a żywiołową presją społeczną, artykułowaną wówczas przez „Solidarność” jako ruch społeczno-polityczny. Presja społeczna została ucięta w sposób brutalny

przez wprowadzenie stanu wojennego. Nie znaczy to jednak, że postawy, zachowania i reakcje społeczne przestały się liczyć. Władza tylko zlikwidowała siłą groźbę rewolucji (zabezpieczając w ten sposób siebie i kraj przed wtórną groźbą interwencji zewnętrznej). Nie mogła jednak zrezygnować z programu reformy systemowej. Gdyby to zrobiła, byłaby to już tylko gra opóźniająca, która potęgowałaby napięcia i prawdopodobnie doprowadziłaby do potężnego wybuchu.

Niezależnie od oceny trafności lub nietrafności działań władzy trzeba uznać dwa fakty: po pierwsze, władza rzeczywiście przystąpiła do realizacji reformy systemowej i, po drugie, to działanie władzy nie mogło jej zapewnić szerokiego poparcia społecznego, gdyż poparcie emocjonalne znajdowało się po stronie zdławionej przeciwnej siły politycznej. Zostawiam ocenie historii, czy władza w ówczesnej sytuacji miała inne wyjście. Nie mogła przecież zdać się na sąd boży, w którym uczciwość swych zamiarów mogłaby udowodnić tylko przez utonięcie.

Natomiast za błąd opozycji (jakby symetryczny w stosunku do błędnej formuły przyjętej przez władzę) uważam fakt, że wybrała ona formułę lekceważenia reformatorskich działań władzy, uznając je za „zabiegi kosmetyczne”. Zaważyło to negatywnie na procesie reform i na sytuacji gospodarczej kraju. Reforma systemowa, w tym również gospodarcza, zaczęła się, zdaniem tej grupy politycznej, dopiero od momentu objęcia władzy przez „Solidarność”. Jest to wyrazem przydawania zasadniczego znaczenia przełomowi politycznemu przy braku zrozumienia faktu, że zmiana systemu gospodarczego musi być długotrwałym procesem i że wobec tego przyspieszyłoby ten proces poparcie go już od momentu, gdy się zaczął.

W tej sytuacji zadanie dokonania w sposób ewolucyjny zasadniczej zmiany systemu zostało podjęte przez władzę przy akompaniamencie głosów kwestionujących w ogóle zasadność takiego postępowania – zgodnie z modnym wówczas hasłem opozycji, że „system jest niereformowalny”. Hasło to może mieć cechy prognozy samospełniającej się, jeśli reformy są torpedowane przez opór znacznej części społeczeństwa. Późniejszy rozwój zdarzeń miał wykazać, że jednak jest reformowalny, ale że przeprowadzenie tej ewolucji bez wstrząsów nie jest możliwe. Przyczyną tego jest nieunikniony udział czynnika żywiołowości w procesie zmian.

Konstruować czy współuczestniczyć?

Organizatorska rola władzy w procesie przemian ma ostatecznie za zadanie zabezpieczenie tego procesu przed nadmierną żywiołowością, która – całkowicie wyzwolona – mogłaby znaleźć ujście w rewolcie prowadzącej

do destrukcji. Dla uniknięcia tego wprowadza się czynnik świadomego sterowania. Możliwe są przy tym dwa sposoby pojmowania roli tego czynnika w procesie reform, lub inaczej – dwa sposoby pojmowania przez władzę swojej roli organizatorskiej i sterującej:

- sposób konstruktorski, polegający na pojmowaniu procesu reform jako budowania nowego systemu według z góry określonego planu; chodzi przy tym o to, aby ta budowa odbywała się możliwie szybko, co wymaga przyciągania szerokich mas społecznych do aktywnego uczestnictwa;
- sposób współuczestniczący, który polega na traktowaniu procesu reformatorskiego jako w znacznej mierze spontanicznego, z nastawieniem na dopuszczanie, a nawet sprzyjanie tej spontaniczności przy próbach korygowania dostrzeganych jej wad przez łagodzenie powstających konfliktów i harmonizowanie działań.

Pozycja konstruktora wynika z tradycji realnego socjalizmu, według której można i należy w sposób naukowy kierować rozwojem społeczno-gospodarczym społeczeństw. Na tym wyobrażeniu oparty był cały system centralnego planowania i zarządzania. Twórcy tej koncepcji uważali, że władza centralna – i tylko ona – jest w stanie zapewnić racjonalność i optymalizację decyzji dotyczących rozwoju, gdyż tylko ona może zgromadzić i przetworzyć odpowiednią sumę informacji o warunkach rozwoju, preferencjach społecznych, ograniczeniach i możliwościach ich przezwyciężenia.

Było to nierealistyczne wyobrażenie. Od dawna zresztą narastały wątpliwości co do rzeczywistej możliwości tak rozumianego kierowania rozwojem. W samym procesie rozwoju ujawniały się bowiem różne zjawiska i cechy wyraźnie negatywne i niezamierzone, w szczególności zanik etosu pracy, alkoholizm, rujnowanie środowiska naturalnego. Te negatywne wątki procesu rozwoju świadczyły o ułomności kierowania, o wadliwości wyobrażenia, iż władza powinna kierować rozwojem z pozycji konstruktora.

Przywiązanie do pozycji konstruktorskiej przetrwało jednak w początkowym okresie reformy systemowej w Polsce, choć może nie tyle z wyboru, ile z konieczności. W warunkach pasywizacji społeczeństwa po wprowadzeniu stanu wojennego nie było nikogo, kto mógł realizować reformy systemowe – poza władzą i jej aparatem. Sprzeczność polegała na tym, że aparat władzy musiał podjąć dzieło planowania i realizowania reform, prowadzących do ograniczenia jego własnej roli i burzenia układu instytucjonalnego, którego sam był wykwitem. Nic dziwnego, że proces przemian nie mógł odbywać się szybko.

Fałszywa byłaby jednak ocena (ciesząca się pewnym uznaniem w kręgach opozycyjnych), że w tych warunkach aparat władzy jedynie hamuje reformę, dokonując kolejnych kroków reformatorskich wyłącznie pod bezpośrednim

naciskiem żądań społecznych (presja opozycji, strajki) lub zewnętrznych (warunki uzyskania pomocy finansowej z zagranicy). Właściwsze wydaje się inne ujęcie.

W wyniku wspomnianej sprzeczności wewnętrznej aparat władzy działa w warunkach konfliktu celów. Z jednej strony, jego naturalna pozycja skłania go do konserwatyizmu, a więc hamowania reform. Z drugiej – do realizowania reform popycha go świadomość kryzysu starego systemu i płynącej stąd groźby pełnej i brutalnej utraty zajmowanej pozycji, co może być do uniknięcia przez zapewnienie ewolucyjnego charakteru przemian. Ten konflikt celów ujawnia się niekiedy w starciach międzygrupowych w samym aparacie władzy.

W świetle powyższych rozważań w procesie reformy systemowej należałoby wyodrębnić następujące, główne siły działające:

- reformatorska część aparatu władzy (partyjnego, państwowego, stronnictw sojusznicznych);
- konserwatywna część aparatu władzy;
- opozycja polityczna: część nastawiona na ewolucyjną reformę systemową, ale uznająca za warunek skuteczności albo przejęcie władzy, albo przynajmniej kontroli nad władzą (warunek ten częściowo został spełniony w rezultacie wyborów z czerwca 1989 r.);
- opozycja polityczna: część o nastawieniu bardziej skrajnym, w praktyce odrzucająca reformę ewolucyjną, czyli dążąca do przemian rewolucyjnych.

W doświadczeniu polskim lat 1981–1988 tylko pierwsza z tych sił była zaangażowana w proces reformy, natomiast pozostałe znalazły się w faktycznym przymierzu, tworząc (choć z różnych powodów) klimat społeczny niesprzyjający skuteczności reform.

Obok tych sił aktywnych osobną uwagę należy poświęcić kwestii sposobu zróżnicowania bazy społecznej i zmianom jej postaw. W tej szerokiej bazie społecznej można wyodrębnić pewne grupy popierające każdą z wymienionych sił (bardziej zdecydowanie do nich przywiązane) oraz przeważającą masę społeczeństwa, stosunkowo bierną politycznie, ale bezpośrednio wrażliwą na bieżącą sytuację gospodarczą kraju, zwłaszcza na warunki codziennego życia. Otóż zasadniczą cechą polskiego procesu reformy systemowej jest to, że zaczęty on został w tak trudnej sytuacji gospodarczej i tak mocno skazany był na powolność poprawy tej sytuacji, iż władza reformująca nie mogła liczyć na pozyskanie dla siebie szerokiego poparcia ze strony „biernej większości”. Co więcej, każde niepowodzenie gospodarcze, polegające na zachwianiu rynku, zwolnieniu tempa wzrostu gospodarczego czy nawet tylko przedłużaniu się trudności, musiało stwarzać dogodną sytuację dla wzrostu siły politycznej grup opozycyjnych wobec władzy.

Wszystkie te czynniki wyjaśniają w jakiejś mierze, dlaczego i w jaki sposób władza reformująca znalazła się na pozycji konstruktorskiej i dlatego tak trudno było tę pozycję zmienić. Nie było sposobu na odsunięcie od siebie wynikającej z dawnego systemu odpowiedzialności za wszystkie szczegółowe wady życia codziennego. Mimo że, zmieniane były warunki instytucjonalne, mimo że, następowało upodmiotowienie przedsiębiorstw i ostro zredukowany był rzeczywisty zakres decyzji i wpływu władzy centralnej na bieżące funkcjonowanie gospodarki, w szerokim odczuciu społecznym nadal wszystko zależało od aparatu władzy. Przy tym, co bardzo ważne, ze względu na ewolucyjny charakter reform, rzeczywiście ciągle widać było wiele przejawów zależności od władzy w zakresie przydziału materiałów, dewiz czy środków finansowych, które wystarczały do utrzymywania się przekonania, że w gruncie rzeczy nic się nie zmienia.

Słabość pozycji konstruktorskiej nie wynika więc z wad programu, ale z faktu, że póki trwa jego realizacja, trudno spełnić warunek jego powodzenia, jakim jest uzyskanie aktywnego poparcia i zaangażowania społecznego. Dlatego w pewnym punkcie procesu reformowania stało się jasne, że taka metoda działania jest w pewnym sensie samounicestwiająca. Prowadzi bowiem do spowolnienia procesu zmian i do zniecierpliwienia społecznego. Zamiast więc pozyskiwać poparcie społeczne, traci się je. Należy z tego wyciągnąć wniosek, że niezbędne dla skuteczności reform pozyskanie poparcia społecznego wymaga przyspieszenia procesu zmian przez szersze dopuszczenie działań żywiołowych.

Dwie metody

Rysują się dwie zasadnicze metody dokonania takiego otwarcia: radykalna i umiarkowana. Pierwsza polega na odrzuceniu programu „konstruktorskiego” i radykalnym wprowadzeniu swobody działań zarówno w sferze gospodarczej, jak i politycznej. Druga polega na takiej adaptacji programu „konstruktorskiego”, aby jego realizacja doprowadziła do tej swobody w ciągu kilku lat. Problem wyboru metod stanął przed władzą około 1986 r.

Za zastosowaniem metody umiarkowanej przemawiała wówczas przede wszystkim obawa przed zdaniem się na żywiołowe zmiany w dziedzinie gospodarki w warunkach braku wytworzonych nowych form instytucjonalnych, które umożliwiałyby zmierzanie ku stabilizacji nowych rozwiązań systemowych. Dotyczy to trudności, jakie muszą pojawić się w przypadku zdania się na żywioł rynkowy w warunkach, gdy nie istnieją jeszcze instytucje właściwe rynkowi kapitałowemu czy rynkowi pracy, gdy nie ma działającego aparatu bankowego, gdy gospodarka obciążona jest wysokim

stopniem monopolizacji struktur i nie jest zdolna ze względu na sytuację płatniczą, aby stanąć do skutecznej konkurencji z rynkiem światowym. Natomiast w dziedzinie politycznej teoretycznie można by postawić na otwarcie dla żywiołowości, ale rządzącemu układowi trudno byłoby się na to zdobyć wobec związanego z tym bezpośredniego zagrożenia własnej pozycji. Dlatego dopiero formuła „okrągłego stołu” mogła stać się rozumnym wyjściem z sytuacji.

Podobnie jak w przypadku pierwotnego dylematu: rewolucja czy reforma? Przeciw metodzie radykalnej przemawia to, że otwarcie na żywioł uruchomi wiele działań konfliktogennych, doprowadzi do ostrych starć interesów, dla których rozwiązywania nie ma odpowiedniej maszyny społecznej. Trzeba więc najpierw stworzyć niezbędny system instytucjonalny i prawny, który dopuszczałby spontaniczność procesów społecznych, ale zabezpieczałby społeczeństwo przed chaosem.

Formuła metody umiarkowanej „najpierw nowy system instytucjonalny, potem swoboda” została zastosowana w zapomnianym już dzisiaj tzw. *Programie realizacyjnym II etapu reformy*. Program ten, powstały w 1987 r. i zakrojony na 3 lata, był realizowany przez prawie półtora roku i przyniósł szereg istotnych zmian instytucjonalnych, zanim ustąpił miejsca kolejnej, jakościowo odmiennej fazie reformy.

W programie tym recepta na sukces reformy obejmowała trzy główne elementy: rozwój przedsiębiorczości i rynku, rozwój samorządności terytorialnej oraz przekształcenie roli i sposobu działania państwa. W każdym z tych punktów położony był nacisk na tworzenie nowego systemu instytucji, umożliwiającego wprowadzenie swobody działania jednostek i wyzwolenie energii twórczej społeczeństwa.

Okres realizacji tego programu doprowadził do wejścia w życie całego szeregu bardzo istotnych zmian instytucjonalnych w gospodarce. W szczególności został dalej rozszerzony zakres swobody decyzji dla przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych. Stworzone zostały nowe możliwości rozwoju przedsiębiorczości indywidualnej oraz tworzenia spółek, w tym spółek o kapitale mieszanym państwowo-prywatnym, rozpoczęło się tworzenie banków komercyjnych. Nie było natomiast w tym okresie wyraźnego postępu w sferze przemian politycznych.

Zgodnie z regułą Tocqueville’a wystąpiło na tym tle zjawisko pobudzenia społecznego. Fakt dokonania istotnych zmian instytucjonalnych w sferze gospodarki wywołał wzrost niecierpliwości społecznej i nacisk na przyspieszenie dalszych zmian. Opóźnienie przemian politycznych stało się barierą coraz silniej odczuwaną, a tym samym przyczyniającą się do wzrostu napięcia i presji społecznej. Czynnikiem, który stworzył dodatkową pożywkę dla tej presji, było pogorszenie sytuacji rynkowej w wyniku tzw. operacji cenowo-

-dochodowej z początku 1988 r. Miała ona na celu przygotowanie przejścia do cen rynkowych, ale uległa deformacji – została wtłoczona w kanał inflacyjny w wyniku politycznej słabości władzy, niezdolnej do przeciwstawienia się nadmiernym rewindykacjom płacowym. W ten sposób zmanifestowała się tendencja do rozsądzenia podejścia „konstruktorskiego” przez żywiołowe wymuszanie zmian. Istotną rolę odegrało tu opóźnienie instytucjonalnych przemian politycznych. Ich brak powodował spontaniczny wzrost sił i znaczenia organizacji wyrażających rewindykacyjne dążenia pracowników i konsumentów, zwłaszcza związków zawodowych. Powodował też rosnące napięcie polityczne, które znalazło wyraz w fali strajków wysuwających na pierwszy plan żądanie legalizacji „Solidarności”.

Doświadczenie tego okresu dowodzi wyraźnie, że pozycja „konstruktorska” reformującej władzy przeżyła się. Żywiołowość przemian była dopuszczona w zbyt małym stopniu, brakowało jej zwłaszcza w dziedzinie politycznej i wobec tego musiała utorować sobie drogę siłą.

Żywiołowość, ale...

Zostało to w końcu (ale z dużym opóźnieniem) dostrzeżone przez reformatorskie skrzydło władzy, które rozpoczęło działania dwojakie. Po pierwsze, pod hasłem rozszerzenia społecznej bazy rządzenia przystąpiło do realizowania przemian politycznych, początkowo wciąż jeszcze z pozycji konstruktorskiej, ulegając jednak szybko spontanicznemu rozwojowi wydarzeń i ustępując coraz bardziej presji opozycji, która w rezultacie odniosła wielkie zwycięstwo wyborcze. Paradoks sytuacji polega jednak na tym, że siły opozycyjne, które przystąpiły do dialogu z władzą i do bezpośredniej rywalizacji, są również w znacznej mierze determinowane przez własną pozycję „konstruktorską”. Podobnie jak kiedyś reformatorskie skrzydło władzy, są do tego skłaniane przez istniejący w praktyce i poparty rozwinięciami instytucjonalnymi (parlament a zwłaszcza Senat) monopol opozycji. W rezultacie nastąpiło na razie nie tyle otwarcie na żywiołowość przemian, rozumianą jako rywalizacja różnych sił i programów politycznych, ile starcie dwóch pozycji konstruktorskich, którego wynik był początkowo trudny do przewidzenia. Żywiołowość przemian przedstawia się więc tylko jako niepewność co do wyniku tego starcia, który może być inny niż wynikałoby to z każdego z dwóch programów konstruktorskich.

Po drugie, reformatorskie skrzydło władzy zmieniło swą politykę w kwestii sposobu realizowania reformy systemu gospodarczego, rezygnując ze spójnego programu przekształceń instytucjonalnych na rzecz przyspieszonego wprowadzania niektórych istotnych zmian bez względu na stopień

przygotowania. Jest to sposób otwarcia na żywołość – trudno powiedzieć, w jakim stopniu zamierzony, a w jakim będący wynikiem dążenia do spektakularności działań. W każdym razie takie otwarcie na żywołość nastąpiło ze skutkami destrukcyjnymi dla gospodarki, ale przyspieszającymi przemiany polityczne.

Przykładem działań przyspieszonych o wątpliwych sukcesach, ale mających zasadnicze znaczenie zarówno dla sfery gospodarczej, jak i politycznej, są działania w sferze zmiany stosunków własnościowych. Głównym elementem programu przemian systemowych było tworzenie warunków dla rozwoju przedsiębiorczości i inicjatywy innowacyjnej we wszystkich formach własności. Koncepcja reformy podjętej w 1981 r. nie polegała na likwidowaniu wszystkich zasad ustroju socjalistycznego i nawrocie do kapitalizmu. Polegała ona na szukaniu nowych, demokratycznych i zdecentralizowanych form realizacji podstawowych dążeń socjalizmu, związanych zwłaszcza z równością szans i sprawiedliwością podziału. System scentralizowany o cechach totalitarnych okazał się ślepą uliczką dla realizacji tych haseł, w dodatku prowadzącą pod wieloma względami w przeciwnym kierunku. Paternalizm państwa obezwładnił ludzi. System poniósł więc zupełne fiasko w dziedzinie motywowania ludzi do efektywnego, twórczego działania w sferze produkcji. To właśnie zmusiło do szukania nowej odpowiedzi na to, jak motywować. Koncepcja reformy, realizowanej w latach 1981–1988, zakładała mozolne budowanie systemu opartego na samorządności i gospodarce rynkowej, poddanej pośredniemu sterowaniu przez politykę gospodarczą i społeczną państwa. Cele i kierunki tej polityki byłyby formułowane w trybie w pełni demokratycznym.

Otwarcie na żywołość w sferze tych przekształceń wyzwoliło w różnych grupach społecznych pragnienie nawrotu do wczesnych form kapitalizmu, artykułowane w wielu wystąpieniach, w tym niektórych przedstawicieli władzy, zwłaszcza w formie hasła prywatyzacji gospodarki. Dążenia te można by traktować z uśmiechem pobłażania, jako na zrozumiałych marzeniach o przeskoku do gospodarki pozornej obfitości, której wzorem są wysoko rozwinięte kraje kapitalistyczne, marzeniach nieopartych zrozumieniem warunków, ograniczeń i kosztów społecznych tej pozornej obfitości. Jednak mają one również głębsze znaczenie.

Z programu reformy systemowej wynikało również przypisanie nowej, znacznie szerszej roli prywatnej własności i prywatnej inicjatywie w nowo utworzonym systemie socjalistycznym. Było to oparte na uznaniu potrzeby szerszej motywacji dla inicjatywy. Problem jednak polega na konieczności precyzyjnej odpowiedzi na pytanie: jak dalece można uznać dochody z własności za równoprawne w stosunku do dochodów z pracy? W pierwotnym założeniu socjalizm znosił dochody z własności, widząc w nich słusznie

podstawę kształtowania, kumulowania i odradzania wciąż na nowo wielkiej nierówności społecznej. Jednakże sposób realizacji tego założenia okazał się błędny. Socjalizm realny zaczął szybko generować nowe nierówności, oparte na przywileju dostępu do władzy. Być może głównym błędem była próba zastosowania rozwiązań socjalistycznych w krajach zacofanych, nie-dojrzałych do tego rodzaju przemiany. Jednakże, gdy zostało to dokonane, czy można po prostu cofnąć tę zmianę? Grozi to ponownym tworzeniem się zróżnicowania majątkowego, a za nim – klasowego. Gdyby to miało dojść do skutku, nastąpiłoby również ocknięcie się społeczeństwa, prowadzące do ponownych prób odkręcenia biegu przemian. Czy tak ma wyglądać droga rozwojowa Polski i krajów do niej podobnych?

Sprzeczność powyższa znajduje rozwiązanie w kategoriach nie jednego kraju lub grupy krajów, lecz w perspektywie globalnej. Rozwiązanie to wynika z kierunku ewolucji technologicznej. Może ona prowadzić – poprzez komputeryzację, automatyzację i robotyzację produkcji – do zaniku znaczenia sprzeczności między dochodami z pracy i dochodami z własności jako kryterium podziału klasowego. Zakładając jednak taki kierunek globalnych przemian, nie można nie wyodrębnić problematyki krajów słabo zaawansowanych w rozwoju przemysłowym (a tym bardziej postprzemysłowym), krajów takich jak Polska. Tu jeszcze długo odradzanie się sprzeczności klasowych będzie musiało wywierać istotny wpływ na bieżącą sytuację i dalsze możliwości rozwojowe. Czy więc można dopuszczać do takiego odradzania się, które w tej chwili jest wynikiem szerszego dopuszczenia żywiołowości przemian? Czy też raczej należy kontynuować próby świadomego organizowania drogi do żywiołowości, tak jak to jest możliwe?

Być może nie ma odpowiedzi na to pytanie, gdyż żywioł przelamuje świadome działanie. Problem jednak istnieje. Nie można bać się żywiołowości, ale trzeba dążyć do zabezpieczenia się przed pełnym zdawaniem się na nią. Pułapka cykliczności może polegać na tym, że obawa przed nadmierną żywiołowością przemian może powodować zbyt silne hamowanie tych przemian, to zaś prowadzi do spiętrzenia sił nacisku i do przerwania tam. Po pewnym czasie wraca się więc do obrony przed nadmierną żywiołowością, do usuwania jej destrukcyjnych następstw, co znowu grozi nadmiernym hamowaniem przemian. Chaos wytwarzany przez żywioł skłania społeczeństwo do pragnienia porządku, ale wprowadzenie tego porządku może stać się rujnujące dla samego procesu reformy systemowej. Na tym polega niebezpieczeństwo.

Społeczeństwo posttotalitarne: zarys problematyki rozwoju Polski w latach dziewięćdziesiątych *

Wprowadzenie¹

Polska wraz z innymi krajami Europy Wschodniej i Środkowej przeżywa niebywały okres historyczny zasadniczej przemiany systemowej. Jest to przemiana pod pewnymi względami podobna do wcześniejszych doświadczeń historycznych innych krajów, a pod innymi – całkowicie bezprecedensowa. Podobieństwa występują w zakresie przeobrażeń polityczno-ustrojowych. Pełne nowatorstwo dotyczy tworzenia systemu rynkowego w świecie przez kilka dziesięcioleci objętym centralnym zarządzaniem.

Różne wątki przekształceń systemowych są silnie ze sobą splecione i wzajemnie zależne. W szczególności silna jest wzajemna zależność między przemianami politycznymi i ekonomicznymi. Problematyka rozwoju Polski w latach 90. dotyczy w znacznej mierze tego, jak będą się kształtowały oba te wątki przemian i jak będzie wyglądało ich wzajemne oddziaływanie na siebie. Niniejsza praca jest próbą ujęcia tego splotu i nadania mu pewnych ram pojęciowych. Za punkt wyjścia przyjęte zostało pojęcie społeczeństwa posttotalitarnego.

Trudności społeczeństwa posttotalitarnego

Termin ten dotyczyć może każdego społeczeństwa, które przeszło przez okres rządów totalitarnych i wyzwoliło się lub zostało wyzwolone od tych rządów, lecz pozostaje obciążone różnymi ich relikdami. Społeczeństwo takie zmierza ku wytworzeniu nowego, nietotalitarnego systemu społeczno-polityczne-

* Tekst opublikowany w czasopiśmie „Ekonomista” nr 6, 1990.

¹ Wcześniejsza wersja niniejszego artykułu była referowana 3 kwietnia 1990 r. na posiedzeniu Seminarium Międzyzakładowego prowadzonego przez Katedrę Teorii Rozwoju Gospodarczego WNE UW we współpracy z Zakładem Studiów nad Przyszłością INE PAN.

go, ale w początkowym okresie swego istnienia jest amorficzne. Wyzwoliło się już z dawnego systemu społeczno-politycznego, ale nowy system jeszcze na to miejsce nie powstał. Musi się on tworzyć w walce z pozostałościami psychologicznymi, strukturalnymi, instytucjonalnymi, społecznymi i ekonomicznymi dawnego systemu. Jest to walka o rugowanie całego dziedzictwa totalitarnego, a nie tylko jego zewnętrznych form polityczno-ustrojowych.

Określenie „społeczeństwo posttotalitarne” jest dalekie od precyzji. Sądzę jednak, że może ono być wygodne dla zwięzłego nazwania społeczeństwa okresu przejściowego, jaki rozpoczyna się wraz z upadkiem rządów monopartii. Jest to wygodniejsze określenie, niż np. „społeczeństwo postkomunistyczne”. Po pierwsze, daje się zastosować nie tylko do sytuacji powstającej po upadku komunizmu, lecz także innych totalitaryzmów, co ułatwia porównania i uogólnienia. Po drugie, dopuszcza przynajmniej teoretyczną, ale istotną możliwość powstania sytuacji, w której partia komunistyczna pozostaje siłą rządzącą, ale w sposób autentyczny traci cechy monopartii, włączając się w system parlamentarny.

Mianem społeczeństwa posttotalitarnego określam więc społeczeństwo, które w rezultacie utraty pozycji przez rządzącą monopartię weszło w okres dokonywania zasadniczych przekształceń ustroju politycznego i gospodarczego, a także form współżycia społecznego i społecznej obyczajowości.

W Europie doświadczenie takie było najpierw udziałem krajów, które przeżyły okres dyktatury typu faszystowskiego, a więc Włoch, Niemiec, Hiszpanii i Portugalii. Dla Niemiec i Włoch czynnikiem rugującym system totalitarny była II wojna światowa, która spowodowała głęboką destrukcję wszystkich elementów życia społecznego i w ten sposób ułatwiła przemianę. Dla Hiszpanii i Portugalii czynnikiem ułatwiającym przestawienie było to, że odbywało się ono w sprzyjających warunkach zewnętrznych, w stosunkowo korzystnej sytuacji ekonomicznej.

Jakie są w stosunku do tego podobieństwa i różnice obecnego doświadczenia krajów Europy Wschodniej i Środkowej? Podobieństwo polega na tym, że kraje te również przeszły przez okres rządów totalitarnych. Różnicę stanowi to, że był to totalitaryzm w komunistycznym wydaniu stalinowskim. Główny sens tej różnicy polega na tym, że totalitaryzm komunistyczny był w przeciwieństwie do faszystowskiego również totalitaryzmem ekonomicznym. Stworzył wskutek tego dziedzictwo o wiele trudniejsze do wyrugowania, o wiele silniej zakorzenione w układzie społecznych instytucji i obyczajów.

Kraje Europy Wschodniej i Środkowej znajdują się obecnie w różnych fazach okresu posttotalitarnego. W tych z pośród nich, gdzie przemiany są najbardziej zaawansowane, jak Polska, Węgry, a także Czechosłowacja i NRD (przy wszystkich odmiennościach), wyzwolenie ze starego systemu dokonało się przez zupełny upadek rządzącej przez ponad 40 lat monopartii komuni-

stycznej. W innych krajach, jak w szczególności ZSRR, partia komunistyczna nadal jest u władzy, ale stopniowo traci cechy monopartii. Jest to sytuacja odpowiadająca wcześniejszemu okresowi przemian w Polsce i na Węgrzech.

Kiedy rozpoczyna się okres posttotalitarny? Czy od utraty władzy przez partię komunistyczną, czy też od faktycznej utraty przez nią cech monopartii? Odpowiedź wymaga ustalenia, na ile rządy partii komunistycznej są równoznaczne z totalitaryzmem.

Co to jest totalitaryzm?

Definicja encyklopedyczna określa totalitaryzm jako system władzy państwowej oparty na zasadzie skrajnego centralizmu i na nieograniczonych kompetencjach władzy centralnej. Władza ta rozciąga kontrolę nad całością kształtem życia społeczeństwa, zarówno w sferze stosunków politycznych i gospodarczych, jak i działalności kulturalnej. Dąży ona do zniesienia wszelkich nie podporządkowanych jej ruchów i zrzeszeń społecznych. Likwiduje wszelkie formy kontroli nad swoją działalnością. Maksymalnie ogranicza sferę prywatności jednostek i swobodę kształtowania opinii publicznej².

Do tej definicji dodaję na podstawie doświadczenia jeden element: zasadniczym instrumentem oddziaływania totalitarnej władzy na społeczeństwo jest dyscyplinująca ideologia.

W praktyce z pewnością trudno jest ustalić ścisłą granicę, na której kończy się totalitaryzm lub od której się on zaczyna. Jest to zawsze kwestia stopnia bliskości określonej rzeczywistości do definicji „typu idealnego”. Nie ma wątpliwości, że system hitlerowski w Niemczech oraz system stalinowski w ZSRR były totalitarne, gdyż spełniały tę definicję pod każdym względem.

Totalitarny system stalinowski został narzucony wszystkim krajom Europy Wschodniej i Środkowej poddanych dominacji ZSRR³. Również więc w Polsce przyjęta wyżej definicja totalitaryzmu była całkowicie spełniona w latach 1949–1956. Ale po 1956 roku rozpoczął się proces stopniowego oddalania się od tego „absolutnego” totalitaryzmu przez ograniczanie zakresu oddziaływania partii na życie społeczne. Następuje stopniowe zanikanie znaczenia ideologii marksistowsko-leninowskiej oraz zmniejszanie zakresu kompetencji władzy centralnej.

² *Wielka Encyklopedia Powszechna*, PWN, t. 11, s. 596.

³ Hannah Arendt posługuje się inną definicją. Uważa ona, że totalitaryzm wyrasta z aprobaty mas i tym się różni od dyktatury i despotyzmu bez przymiotnika. Gdyby to przyjmując, to nie można by mówić o narzuconym totalitaryzmie. Nie zgadzam się jednak z takim ujęciem. Trudno jest wyodrębnić aprobatę spontaniczną od wymuszonej siłą. Ta druga łączy się z wprowadzeniem dyscypliny ideologicznej, właściwej totalitaryzmowi.

Czynnikiem ograniczającym w praktyce polityczną siłę władzy była szczególnie pozycja Kościoła, który zdecydowanie wygrał batalię o swoją niezależność i stał się tarczą, a nawet bazą dla postaw i ruchów opozycyjnych. Czynnikiem ograniczającym jej siłę ekonomiczną był sektor prywatny, a zwłaszcza indywidualne rolnictwo, które wygrało walkę przeciwko kolektywizacji i okazało się nie do opanowania przez system dyrektywny. Jednakże, z pewnymi fluktuacjami, ten system dyrektywny, oparty na wysokim stopniu centralizacji władzy, trwał do 1980 roku, rozmywany przez własną niesprawność.

Rola ideologii uzasadniającej totalitarny komunizm kończy się w Polsce ostatecznie w latach 70. Schodzi ona na margines. Odpada więc jeden z kluczowych elementów totalitaryzmu.

Natomiast od 1980 roku aż do obalenia władzy komunistycznej w 1989 roku można już tylko mówić o utrzymywaniu się niektórych elementów totalitaryzmu. Lata 1980–1981 były okresem otwarcia politycznego, dokonanego pod presją potężnego ruchu społecznego, jakim stał się niezależny od partii ruch związkowy „Solidarność”. Partia komunistyczna nie zamierzała oddawać władzy, ale została zmuszona do poważnego samoograniczenia. W jej ramach zaczęło się przy tym umacniać skrzydło reformatorskie, rozumiejące konieczność przemian, w tym zasadniczego ograniczenia zakresu uprawnień władzy we wszystkich dziedzinach życia, zwłaszcza w dziedzinie gospodarki.

Nie burzy tego ujęcia okres stanu wojennego. Niesłychanie drastyczne posunięcie, jakim było wprowadzenie stanu wojennego 13 grudnia 1981 roku, miało niewątpliwie na celu obronę władzy komunistycznej przed atakiem na jej pozycję ze strony „Solidarności”. Była to jednak obrona władzy zagrożonej przede wszystkim przez destrukcję gospodarki i utratę autorytetu w sytuacji wymagającej szybkich działań naprawczych. Paradoks tej nieszczęsnej sytuacji polegał na tym, że broniąca się w ten niefortunny sposób władza była już nastawiona na głębokie reformy systemowe, choć jeszcze nie dopuszczała myśli, że te reformy mogłaby prowadzić inna siła polityczna⁴. Ta alternatywna siła zresztą rzeczywiście nie była jeszcze zdolna do rządzenia. Stan wojenny był więc właściwie stanem wyjątkowym, wprowadzonym dla zapobieżenia klęsce gospodarczej i jej konsekwencjom

⁴ Wyraża to uchwała IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR z lipca 1981 r. o kierunkach reformy gospodarczej, poparta następnie uchwałą Sejmu. Nie była to fikcja, gdyż uchwałę zaczęto natychmiast realizować. Początek stanowiły dwie przełomowe na owe czasy ustawy z 25 września 1981 r.: o przedsiębiorstwie państwowym oraz o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego. W ślad za tym poszły kolejne ustawy zmieniające podstawowe zasady systemu gospodarczego, wprowadzone już w okresie stanu wojennego w lutym 1982 r. Nie miały one żadnego związku ze stanem wojennym, lecz stanowiły początek drogi w kierunku oparcia gospodarki na mechanizmach rynkowych.

w postaci wybuchu społecznego oraz grożącej interwencji militarnej ZSRR. Nie był natomiast manewrem przywracającym totalitaryzm. Błąd polityczny „Solidarności” w 1981 roku polegał na zlekceważeniu dążeń reformatorskich władzy i na działaniu według zasady „przeciw władzy, cokolwiek by ona robiła”. Błąd polityczny władzy polegał na podjęciu próby całkowitego zdławienia „Solidarności” siłą, co nie miało szans powodzenia i zaciążyło bardzo negatywnie na kształtowaniu się sytuacji i atmosfery społecznej w następnych latach.

Władza przystąpiła jednak równocześnie do przekształcania systemu gospodarczego przez odchodzenie od dyrektywnego planowania centralnego, a tym samym do samoograniczania zakresu swoich uprawnień i kompetencji w kierowaniu życiem społecznym. Trudno więc byłoby uważać ten okres za czasy totalitaryzmu. Należałoby mówić raczej o utrzymywaniu się pewnych elementów totalitaryzmu, zwłaszcza w postaci braku swobody prowadzenia działalności politycznej i ograniczonej swobodzie wypowiedzi. Na tej podstawie określam system komunistyczny w ostatnim dziesięcioleciu jego istnienia w Polsce mianem semitotalitaryzmu.

W innych krajach Europy Wschodniej było inaczej. Ekstremalnym przykładem była Rumunia pod rządami niewątpliwie w pełni totalitarnej dyktatury Ceausescu. Również, choć w mniej ekstremalnych formach, charakter totalitarny miały do końca systemy panujące w Bułgarii, Czechosłowacji i NRD. Na tych przykładach widać wyraźnie zamknięty charakter systemów totalitarnych, które wskutek swego zamknięcia były skazane na rewolucję. W Polsce tego zamknięcia nie było, dzięki czemu przemiana mogła się odbyć w sposób bardziej ewolucyjny. Podobnie przedstawiało się doświadczenie Węgier.

Natomiast system panujący w ZSRR zaczął tracić cechy totalitaryzmu od rozpoczęcia pierestrojki przy utrzymywaniu się partii komunistycznej przy władzy. Jest za wcześnie na to, aby móc przewidzieć, czy możliwe okaże się przetrwanie formuły łączącej dominującą rolę partii komunistycznej z pluralizmem politycznym. Ze względu też na stosunkowo wczesną fazę zaawansowania reform oraz na komplikujący czynnik konfliktów narodowych trudno określić, czy ZSRR kwalifikuje się już do określenia „posttotalitaryzm”, czy raczej dopiero „semitotalitaryzm”.

Czy po odsunięciu partii komunistycznej od władzy społeczeństwo tym samym wyzwala się bezpowrotnie z totalitaryzmu lub semitotalitaryzmu? Pod tym względem sytuacja w każdym z krajów Europy Wschodniej rozwija się inaczej. W Polsce nowa władza nie ma z pewnością intencji totalitarnych, ale widać, jak trudno jest jej wyzwolić się z nawyku narzucania społeczeństwu „jedynie słusznych” poglądów, tyle tylko, że teraz są to inne poglądy niż poprzednio. Trudno również uchronić się przed wpadaniem w kanał

tworzenia nowej „nomenklatury” w polityce kadrowej i rozdzielania stanowisk nie według kompetencji, lecz według zasług z okresu walki o władzę. Społeczeństwo posttotalitarne nie jest zabezpieczone przed nawrotami totalitaryzmu lub przynajmniej semitotalitaryzmu ze względu na ciężar dziedzictwa, którego nie daje się łatwo odrzucić.

Sterowanie i żywiłość w procesie przemian

Z obiektywnej potrzeby dostosowania się do świata zewnętrznego wynika, że nowy system powinien opierać się na normie określonej przez główny nurt cywilizacji europejskiej, a więc na zasadach swobody jednostki i demokracji parlamentarnej w życiu politycznym oraz gospodarki rynkowej w życiu ekonomicznym.

Norma ta nie określa nowego systemu w sposób jednoznaczny, tym bardziej zaś nie określa drogi prowadzącej od dawnego do nowego systemu. Z samej logiki sytuacji wynika, że w różnych grupach społecznych, w tym przede wszystkim w grupie rządzącej, powstawać muszą pewne wyobrażenia o tym, jak powinny wyglądać przekształcenia. Grupy rządzące będą dążyły do nadania procesowi przekształceń właściwego ich zdaniem kierunku, a więc sterowania nim przez swą strategię i politykę. Z drugiej strony będą też występowały presje i działania grup społecznych, których energia i zdolność artykulacji będą się dopiero wyzwalały. Presje te będą z czasem uzyskiwały formę kontrprogramów politycznych. Ich pojawianie się w pluralistycznym społeczeństwie powinno prowadzić do szerokiej politycznej debaty. Debata taka nie od razu staje się możliwa. Pierwszą formą pojawiania się presji będzie artykulacja interesów grupowych czy wręcz tylko ujawnianie się tych interesów w postaci spontanicznych masowych działań, takich jak: zwiększony wykup towarów, zmiany struktury popytu, emigracja zarobkowa, a także rozmaite protesty i strajki.

Rozwój sytuacji w Polsce odpowiada bardzo ściśle tym spostrzeżeniom. Daje to pewną podstawę do ekstrapolacji.

Proces przemian musi realizować się przez splot działań sterowanych i spontanicznych. Oba główne elementy tego splotu będą się kształtowały jako rezultat wzajemnego oddziaływania na siebie pragnień i aspiracji społecznych, wzorców zewnętrznych oraz dziedzictwa totalitarnej czy semitotalitarnej przeszłości.

Wzorce zewnętrzne odgrywają zasadniczą rolę w kształtowaniu się aspiracji społeczeństwa posttotalitarnego. Okres rządów komunistycznych w Polsce, a także w innych krajach tego obozu, doprowadził do silnego wzrostu aspiracji materialnych społeczeństwa opartych na wzorcach konsump-

cyjnych masowego spożycia w bogatych społeczeństwach przemysłowych⁵. Odegrała tu istotną rolę względna egalitaryzacja dochodowa i majątkowa wytwarzająca tendencję do szybkiego i szerokiego przyjmowania się tych samych pragnień konsumpcyjnych oraz dość jednolitej struktury wydatków. Same pragnienia zaś musiały tworzyć się pod wpływem efektu demonstracji, przy czym niemożność spełnienia jednostkowych i grupowych aspiracji niematerialnych w społeczeństwie pozbawionym autentycznej partycypacyjności politycznej tym bardziej kierowała zainteresowania w stronę materialnych warunków życia. Ten szybki wzrost aspiracji materialnych, dyktowany dążeniem do imitowania wzorców konsumpcyjnych krajów o wiele bogatszych, musiał natrafiać na barierę możliwości, prowadząc do różnorodnych wynaturzeń. Z jednej strony rozwijała się społeczna frustracja, stanowiąca potencjalne narastające źródło napięcia społecznego. Z drugiej strony, powstawało dążenie władzy nie tylko do przyspieszania ponad możliwości tempa wzrostu gospodarczego, lecz także do okazjonalnych spektakularnych gestów, mających wychodzić naprzeciw aspiracjom społecznym. Oba te zjawiska były destruktywne z punktu widzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Jest to również przestroga dla przyszłości.

Na tle frustracji poprzedniego okresu, wynikającej z niezaspokojonych (i niemożliwych do zaspokojenia) aspiracji konsumpcyjnych, upadek systemu komunistycznego spowodował w Polsce pełne wyzwolenie się pragnienia oparcia się na wzorcach zaczerpniętych z wysoko rozwiniętych krajów zachodnich, zwłaszcza na wzorcach amerykańskich, które od dawna przyciągały najwięcej uwagi. Znajduje to najważniejszy wyraz w dążeniu do jak najszybszego przeniesienia do Polski rozwiązań systemowych rozwiniętego świata zachodniego. Ludzie, przywykli w swej masie do biernego oczekiwania na to, że władza ma rozwiązywać wszystkie problemy, chętnie zainwestowali tę wiarę w nową władzę po utracie wszelkiego zaufania do dawnej. Uznali bowiem, że nowa władza dąży do tego samego, co stanowi przedmiot powszechnego pragnienia – do wprowadzenia amerykańskiego, niemieckiego czy japońskiego systemu gospodarki rynkowej. Dzięki temu zaś będzie możliwe bardzo szybkie podniesienie poziomu materialnego całego społeczeństwa.

To doświadczenie polskie pokazuje, w jaki sposób dobrze zrozumiałe pragnienie szybkiego wyzwolenia się z reliktyw totalitaryzmu prowadzi w społeczeństwie posttotalitarnym do presji nadmiernych oczekiwań. Jeśli władza sterująca nie ulega tej presji, starając się kierować wskazaniem racjonalności, to naraża się łatwo na zarzut opieszałości, który stawia ją

⁵ Szerzej omawiałem tę sprawę w książce M. Ostrowski, Z. Sadowski, *Wyzwania rozwojowe*, rozdz. 5, PWE, Warszawa 1977.

w konflikcie z aktywnymi grupami, wyrażającymi niecierpliwość społeczeństwa. Jeśli ulegnie tej presji, popełnia błędy które mogą okazać się trudne do naprawy⁶.

Po przemianie politycznej 1989 roku otwarta została w Polsce droga do rzeczywistego przyspieszenia przekształceń systemowych. I oto na zasadzie reakcji na przeszłość obserwujemy, jak pragnienie szybkiego wyzwolenia się z reliktyw poprzedniego systemu prowadzi do przegięć w sięganiu po wzorce. Takim wyraźnym przegięciem jest przyznanie w programie rządowym rynkowi roli absolutnego rozwiązania. Zmiana struktury gospodarczej powinna nastąpić w wyniku samoczynnego funkcjonowania rynku. Rolą programu rządowego i działań polityczno-gospodarczych rządu jest szybkie usunięcie przeszkód dla takiego funkcjonowania. Stąd główną sprawą staje się zrównoważenie rynku bez względu na koszty społeczne. Najprostsza droga do tego wiedzie przez liberalizację cen związaną z ich gwałtownym wzrostem przy jednoczesnym ostrym hamowaniu wzrostu dochodów i zastosowaniu polityki trudnego pieniądza. Równolegle należy reprivatyzować gospodarkę dla wyzwolenia racjonalnej działalności gospodarczej.

Problem polega na tym, że ten program, wyrażający dążenia czynnika sterującego, nie przystaje do działań i postaw czynnika spontanicznego, czyli do zachowań społeczeństwa. Jest on oparty na logice wynikającej z innego doświadczenia. W doświadczeniu polskim trzeba przede wszystkim postawić pytanie, czy zastosowanie tej logiki rzeczywiście może uruchomić energię społeczną do wzrostu efektywnej produkcji i ile destrukcji potrzeba, aby to się zaczęło dziać.

Jakie wzorce zewnętrzne?

Taki sposób sięgnięcia po wzorce zewnętrzne jest zrozumiały. Przy załamaniu się systemu komunistycznego próba tworzenia własnego nowego wzorca systemowego, podjęta w Polsce w latach 80., nie mogła liczyć na powodzenie w ówczesnym układzie politycznym. Społeczeństwo nie było już skłonne do udzielania konsekwentnego poparcia programom przemian

⁶ Jaskrawym tego wyrazem stała się historia lat 1988 i 1989 w Polsce. Realizowany przez rząd Messnera w racjonalny sposób, choć nie bez błędów, program przemian, po początkowym aplauzie stał się przedmiotem zajadłej krytyki pod pozorem opieszałości. Rząd Rakowskiego, który po nim przejął realizację reform, dążąc do wykazania się energią wdał się w awanturniczą politykę gospodarczą i doprowadził w krótkim czasie do dramatycznej sytuacji gospodarczej. Por. np. uchwała Prezydium Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego z 19 czerwca 1989 r., „Życie gospodarcze” nr 24, 1989.

prezentowanym przez władzę komunistyczną⁷. Po upadku tej władzy byłoby może skłonne przyjąć taki program od „Solidarności”, ta jednak nie była nastawiona na taki kierunek. Przyjęła ona zdecydowanie koncepcję przeszczepienia systemu kapitalistycznego opartego na wzorcach zachodnich do Polski.

O tym, jakie wzorce zewnętrzne są do dyspozycji w danym okresie, decydują cechy ewolucji społecznej i gospodarczej świata. Jeszcze do niedawna panował w świecie układ trójdzielny. Grupa krajów wysoko rozwiniętych o rynkowej gospodarce kapitalistycznej stanowiła „świat I”. Grupa krajów określających się mianem socjalistycznych stanowiła „świat II”. Wreszcie „świat III” były to wszystkie kraje na wcześniejszych etapach rozwoju, dawniej zwane zacofanymi lub słabo rozwiniętymi, a później, dla uniknięcia pejoratywnych konotacji, obdarzone eufemistycznym określeniem „rozwijające się”. W tym trójdzielnym układzie naczelnymi problemami były: kwestia rozwoju trzeciego świata oraz kwestia „współistnienia krajów o różnych systemach” czyli znalezienia *modus vivendi* między krajami kapitalistycznymi i socjalistycznymi, a zwłaszcza między przewodzącymi im supermocarstwami. Przy tym „świat I” i „świat II” dostarczały dwóch odmiennych wzorców krajom „świata III”.

Ten trójdzielny układ ewoluował w ciągu ostatnich dwudziestu lat w kierunku podziału „świata III”. Wyodrębniło się w nim kilka krajów, którym udało się wejść skutecznie na drogę szybkiego rozwoju przemysłowego. Z drugiej strony wyraźnie zarysowała się też grupa krajów beznadziejnie pozostających w tyle. Te ostatnie zaczęto więc określać mianem „świata IV”.

Za podstawową cechę obecnego okresu, rozpoczętego w latach 80., należy uważać rozpad „świata II”. Załamanie się systemu komunistycznego oznacza, że alternatywny wzorzec rozwojowy dla prób przewyciężenia zacofania nie tylko przestał istnieć, ale uległ kompromitacji, wykazując swoją niezdolność do zapewnienia trwałego rozwoju wbrew wcześniejszym pozorom. Co prawda wzorca tego trzymają się jeszcze werbalnie Chiny, Korea Północna i Kuba, ale nie reprezentują one przekonywującej alternatywy. W najważniejszym z tych trzech przykładzie chińskim już dawno rozpoczął się proces zmiany systemu gospodarczego, choć w systemie politycznym nastąpiło nawet wzmocnienie totalitarnego charakteru ustroju. Doświadczenie innych krajów pozwala oceniać to jako działania opóźniające, które nie są zdolne zapewnić trwałego rozwiązania.

⁷ Przeczy temu wynik referendum z końca listopada 1987 roku, kiedy to program rządowy, przedstawiony w sposób daleki od upiększeń i akcentujący trudności, zebrał niemal 12 mln głosów popierających przeciw prawie 5 mln głosów negatywnych. Okazało się jednak wkrótce, że nie było to trwałe poparcie.

Wskutek załamania się wzorca socjalistycznego w układzie światowym nastąpiło tym samym wzmocnienie dominującej roli „świata I” nie tylko z racji jego potęgi ekonomicznej, militarnej i politycznej, lecz także jako jedyne go dostawcy wzorców rozwojowych. Uzyskał on status jedyne go wzorca nie tylko dla krajów trzeciego świata, lecz także dla dawnych krajów socjalistycznych, potrzebujących nowej formuły systemowej.

Jednocześnie problem rozwoju krajów mniej rozwiniętych czy zacofanych nie stracił swej pozycji głównego problemu współczesnego świata. Problem ten bowiem nie został w żadnej mierze rozwiązany. Przeciwnie, sukcesy rozwojowe Korei Południowej, Tajwanu i kilku innych krajów uwydatniają tylko fakt, że przybiera on na sile. Rozwarcie między światem „rozwinie tym” i „nierozwinie tym” ulega rozszerzeniu. Nie tylko „świat IV”, lecz większość krajów „rozwijających się” ma ogromne kłopoty z uruchomieniem trwałych mechanizmów wzrostu gospodarczego i jednoczesnym rozwiązywaniem problemu nierówności społecznej. Widowym wyrazem tych kłopotów jest skala zadłużenia tych krajów wobec świata rozwiniętego.

Kompromitacja socjalistycznego wzorca rozwojowego w formule opartej na totalitarnym systemie komunistycznym nie oznacza prawdopodobnie trwałego zaniku idei socjalistycznych jako wyrażających system wartości zorientowany na rozwiązywanie problemów nierówności społecznej. Idee te doznały porażki, ich siła atrakcyjna uległa osłabieniu. Jednakże problem społecznej nierówności nie znika z areny dziejów. Gospodarka rynkowa nie potrafi go skutecznie rozwiązać, a w wielu krajach nieustannie go zaostrza. Pozwala to sądzić, że w scenariuszach dotyczących przyszłości należy uwzględnić za jakiś czas renesans idei socjalistycznych. Będzie on również prawdopodobny w tych krajach europejskich, które obecnie wkroczyły w fazę posttotalitarną, jeżeli przedstawianie się na gospodarkę rynkową nie przyniesie oczekiwanej poprawy ogólnego poziomu życia, natomiast doprowadzi do poważnego zwiększenia nierówności dochodowych i majątkowych w społeczeństwie.

Konieczność przyspieszeń, ale jakich?

Co wynika z faktu, że wysoko rozwinięte kraje kapitalistyczne pozostały na placu boju jedynym dostawcą wzorców rozwojowych? W jaki sposób kraje mniej rozwinięte mają z tych wzorców korzystać? Kraj, który pragnie zbliżyć się do „świata I” i osiągnąć jego poziom rozwoju, przewyciężając własne zacofanie, nie może przecież przystąpić do powtarzania całej drogi rozwojowej krajów wysoko rozwiniętych. Musi szukać jakichś skrótów. Bez tego pozostałby na zawsze skazany na zacofanie przynajmniej w sensie

względny. Nie może więc orientować się na rozwiązania ustrojowe czerpane z przeszłości. Musi czerpać wzorce z najbardziej współczesnych form instytucjonalnych i form komunikacji społecznej, odpowiadających istniejącemu i tworzącemu się kształtowi stosunków społecznych, politycznych i gospodarczych w świecie rozwiniętym.

Ta konieczność przyspieszeń dotyczy nie tylko trzeciego świata, lecz także w niemiejszym stopniu społeczeństw posttotalitarnych. Może ona wymagać silnego zaangażowania czynnika świadomego sterowania procesami rozwoju (czyli konstruktorskiego działania władzy) w przeciwstawieniu do ulegania żywiołowości. Może to stawać się źródłem istotnej sprzeczności politycznej w okresie odchodzenia od rozwiązań totalitarnych.

Działania związane z dążeniem do maksymalnego przyspieszenia procesu przemian doprowadziły w Polsce do destrukcji dotychczasowego mechanizmu wzrostu gospodarczego. Trudno powiedzieć, na ile świadome było to działanie w sensie rozumienia jego konsekwencji. Problem polegał na tym, czy przemiana systemowa wymaga destrukcji tego mechanizmu, czy też powinna się odbywać przez jego zastępowanie bez naruszenia samego procesu wzrostu. Charakter tego problemu jest podobny do znanego dobrze z literatury problemu relacji między inwestycjami a konsumpcją w procesie wzrostu gospodarczego⁸. Zakłada się, że początkowa destrukcja mechanizmu wzrostu spowoduje spadek produkcji, ale późniejsze ponowne uruchomienie wzrostu oparte na nowym systemie gospodarczym pozwoli po pewnym czasie skompensować tę stratę z nadwyżką. Po pewnym okresie kraj znajdzie się więc w sytuacji lepszej niż w variancie opartym na ewolucyjnym przestawianiu systemu przy nieprzerwanym kontynuowaniu powolniejszego wzrostu gospodarczego.

Ocena względnej przewagi jednego z tych wariantów nad drugim wymaga skwantyfikowanej odpowiedzi na kilka pytań. Jeżeli wariant oparty na destrukcji mechanizmu wzrostowego z nadzieją na późniejsze przyspieszenie nazwać wariantem A, zaś wariant ewolucyjny – wariantem B, to pytania do obu wariantów można ująć, jak następuje:

Pytania do wariantu A: Jak głęboki będzie spadek poziomu produkcji i konsumpcji? Jak długo będą one trwały zanim rozpocznie się ożywienie? Jakie będzie tempo wzrostu po ożywieniu? Jak długi będzie okres niezbędny dla skompensowania strat i osiągnięcia nadwyżki w stosunku do wariantu B?

Pytania do wariantu B: Jakie tempo wzrostu gospodarczego będzie możliwe do utrzymania w okresie ewolucyjnych zmian systemowych?

⁸ M. Kalecki, *Zarys teorii wzrostu gospodarki socjalistycznej*, PWN, Warszawa 1974.

W doświadczeniu polskim nie można w tej chwili uzyskać przekonującej odpowiedzi na pytanie dotyczące wariantu B, ponieważ jego realizacja została przerwana w 1988 roku. Dopóki nie została przerwana, trwał od 1983 roku wzrost gospodarczy w przeciętnym rocznym tempie 4,5%. Zakładając, że wskutek wyłączenia nieefektywnych przedsiębiorstw takie tempo nie mogłoby być utrzymane, przyjmuję jako orientacyjne możliwe do utrzymania w wariantcie B przeciętne roczne tempo wzrostu $r' = 2,5$. Przy takim tempie dochód narodowy byłby wyższy w stosunku do roku bazowego po 8 latach o około 22%, po 9 latach o około 25%, zaś po 10 latach o 28%.

Ponieważ wariant A jest realizowany, więc odpowiedź na niektóre z pytań go dotyczących jest łatwiejsza. W 1989 roku nastąpił spadek produkcji, którego jednak nie należy jeszcze przypisywać realizacji wariantu A lecz ówczesnej deformacji polityki gospodarczej. Rok 1989 należy więc wyłączyć z tego porównania. Realizacja wariantu A rozpoczęła się z początkiem 1990 roku i przyniosła od razu ostry spadek produkcji przemysłowej rzędu 30% oraz niemniejszy spadek produkcji budowlanej. Ten spadek może się nawet pogłębić w wyniku spodziewanych bankructw licznych przedsiębiorstw. Przyjmijmy jednak, że produkcja przemysłowa i budowlana utrzymają się na obecnym poziomie przez rok. Oznaczałoby to spadek dochodu narodowego w pierwszym roku o około 15%.

Założmy, że w 1991 roku rozpocznie się ponowny wzrost produkcji z niskiego poziomu. Założmy, że wzrost ten osiągnie od razu i utrzyma przeciętne roczne tempo $r = 5\%$, tzn. dwukrotnie wyższe niż w wariantcie B. Przy tych założeniach poziom dochodu narodowego z roku bazowego zostanie przekroczony po 5 latach od rozpoczęcia programu, po 9 latach dochód narodowy będzie wyższy od bazowego o 25%, zaś po 10 latach – o 32%.

W ten sposób zrównanie poziomu dochodu w obu wariantach nastąpiłoby przy założonych parametrach po 9 latach, po czym przez parę lat trwałby proces rekompensowania strat poniesionych wskutek wyprzedzania wariantu A przez wariant B w ciągu lat dziewięciu. To rozumowanie opiera się na założeniach korzystnych dla wariantu A. Nie uwzględnia ono np. tego, że w wyniku ewolucyjnych zmian systemowych w ciągu 10 lat w wariantcie B doszłoby się do podobnych warunków, jakie w wariantcie A pozwoliły założyć przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego. Rozumowanie powyższe zdawałoby się przemawiać na korzyść wariantu B. Nie może ono jednak objąć zmian strukturalnych, jakie mogą ewentualnie kryć się za wskaźnikami tempa wzrostu. Dlatego trudno pretendować do jednoznacznego rozstrzygnięcia problemu.

Dlaczego przyspieszanie przemian systemowych musi się łączyć ze spadkiem produkcji? Podstawową przyczyną jest konieczność wyłączenia

nieefektywnych elementów produkcji. W Polsce 1990 roku dodatkowym ważnym czynnikiem jest to, że przyspieszenie zmian systemowych musiało zostać połączone ze względów sytuacyjnych z restryktywną polityką antyinflacyjną.

W sytuacji polskiej przyjęcie wariantu A oznaczało coś więcej niż przejściowy spadek produkcji. Oznaczało wejście na tor destrukcji mechanizmu wzrostu gospodarczego właściwego dotychczasowemu systemowi. Otwarte pozostaje pytanie: w jaki sposób uruchomiony ma być na to miejsce nowy mechanizm wzrostu?

Oficjalnie liczy się na wyniki prywatyzacji gospodarki oraz rosnącego zaangażowania kapitału zagranicznego. Kapitał zagraniczny nie może być rozwiązaniem. Może on jedynie wesprzeć proces ożywienia. Prywatyzacja natomiast może stać się istotnym czynnikiem poprawy tylko wtedy, jeżeli przyczyni się uruchomienia krajowego potencjału przedsiębiorczości, od tego bowiem ostatecznie zależy nowy mechanizm wzrostu gospodarczego. Ale rozwój przedsiębiorczości wymaga zorientowania na dłuższy horyzont czasowy ze strony potencjalnych inwestorów. Tymczasem potencjał akumulacyjny kraju jest mały i nie można liczyć na jego wzrost w warunkach szybko malejącej konsumpcji. Trzeba by ten spadek konsumpcji jeszcze zaostriżyć dla większości obywateli, umożliwiając jednocześnie gromadzenie kapitałów w rękach nielicznych jednostek, czyli przejście przez okres grynderski wczesnego kapitalizmu. Jest to bardzo powolna droga do restytucji mechanizmu wzrostu gospodarczego. Tym bardziej, że oprócz akumulacji niezbędne byłoby stworzenie bodźców do inwestowania. To zaś wymagałoby pewnego minimum stabilizacji całego układu polityczno-gospodarczego dla stworzenia warunków zmniejszenia ryzyka inwestycyjnego.

Alternatywą byłoby przejęcie funkcji organizowania akumulacji i rozwijania procesu inwestycyjnego przez państwo. Musiałoby ono jednak stworzyć w tym celu zupełnie nowy aparat, wolny od nawyków okresu centralnego zarządzania. Musiałoby też ograniczyć swą rolę w tym zakresie do uruchamiania nowego mechanizmu, przekazując działający już aparat wytwórczy w ręce prywatne.

Opisywany problem tworzenia i uruchomienia mechanizmu wzrostu gospodarczego opartego na krajowej przedsiębiorczości prywatnej oraz zapewnienia warunków startu do kontynuowanego wzrostu jest typowym problemem krajów trzeciego świata. Problem ten stał się obecnie ponownie udziałem Polski wskutek destrukcji dotychczasowego mechanizmu wzrostowego.

Można by jeszcze rozważyć kwestię, czy przedstawione rozumowanie nie grzeszy nadmiernym tradycjonalizmem w tym sensie, że od dawna

wiadomo, iż nie można uważać wzrostu dochodu narodowego za właściwy cel ani miernik rozwoju. Ważniejsza bowiem z punktu widzenia efektów społecznych jest struktura wytwarzania, która powinna zapewniać wyższą jakość życia nawet na niższym poziomie dochodu, chroniąc społeczeństwo przed skutkami niszczenia środowiska naturalnego i innymi negatywnymi wpływami cywilizacji przemysłowej. Również podziałowa pułapka wzrostu gospodarczego jest dobrze znana⁹. Nie można więc uważać, że wzrost gospodarczy jest cudownym lekarstwem na wszystko. Samo tempo wzrostu istotnie niczego jeszcze nie rozwiązuje. Jednakże bez zapewnienia odpowiednich proporcji makroekonomicznych nie da się rozwiązać żadnego problemu społecznego. Wzrost gospodarczy nie jest warunkiem wystarczającym, ale tylko koniecznym wszechstronnego rozwoju społeczeństwa. Tak tylko należy patrzeć na problem uruchamiania nowego mechanizmu wzrostu.

Zagrożenie i przeciwdziałanie

Zagrożenie polega na tym, że istniejąca obecnie w Polsce sytuacja ekonomiczna i społeczna będzie spychała Polskę do utrzymywania jej w „świecie III”. Innymi słowy, problem stworzenia nowego mechanizmu wzrostu gospodarczego może okazać się równie trudny do rozwiązania, jak w większości krajów trzeciego świata. Wynika to z braku tradycji prywatnej przedsiębiorczości o nastawieniu produkcyjnym przy szeroko rozwiniętym dążeniu do szybkiego bogacenia się na obrocie i następnie lokowania majątku w dobrach trwałych o charakterze konsumpcyjnym. Wynika to następnie z dominacji pasywnych postaw odziedziczonych z przeszłości. Wynika to również z nacisku żywiołowo kształtujących się postaw społecznych o charakterze populistycznym, cechujących się zorientowaniem na wyniki krótkookresowe, na konsumpcję, a nie na akumulację.

Osobnym czynnikiem, który odgrywa od lat rolę silnie destrukcyjną w programach naprawy polskiej gospodarki, jest zadłużenie zagraniczne. Zmusza ono do utrzymywania znacznego ujemnego salda bilansu handlowego, zmniejsza potencjał importowy kraju, a tym samym jego możliwości produkcyjne, przyczynia się do zwiększania luki inflacyjnej. Mimo zaś całego wysiłku związanego z ponoszeniem tego ciężaru możliwa jest tylko częściowa obsługa zadłużenia, co sprawia, że niespłacone odsetki ulegają kapitalizacji i powiększają corocznie sumę długu, a z nią także i wielkość obsługi. Z tej sytuacji są tylko dwa wyjścia. Jedno, długookresowe, wy-

⁹ Por. C. Furtado, *Mit wzrostu gospodarczego*, PWE, Warszawa 1983.

maga takiego zwiększenia potencjału eksportowego kraju, aby umożliwić relatywne obniżenie ciężaru obsługi i doprowadzić do zrównoważenia bieżących obrotów płatniczych. Drugie, korzystniejsze, polegałoby na uzyskaniu od krajów wierzycielskich zgody na skreślenie znacznej części długu i zmniejszenie w ten sposób ciężaru obsługi. Póki to nie nastąpi, żaden program gospodarczy dla Polski nie może uniknąć traktowania sprawy zadłużenia jako problemu nr 1.

Działanie tych wszystkich czynników będzie utrudniało uruchamianie nowego mechanizmu wzrostu gospodarczego. Będzie również sprzyjało utrzymywaniu się niestabilności ekonomicznej i politycznej, hamującej zarówno rozwój krajowej przedsiębiorczości, jak i napływ kapitału zagranicznego.

Gdyby taki scenariusz miał się spełniać, oznaczałoby to skazanie kraju na długi czas na utrzymywanie się zacofania technologicznego i społecznego. Towarzyszyć temu musiałaby emigracja aktywnej młodzieży na zasadzie, zjawiska dobrze znanego w trzecim świecie. Byłby to czynnik utrwalający zacofanie.

Prezentacja takiego negatywnego scenariusza nie oznacza bynajmniej, że musi on się spełnić. Warto jednak zdawać sobie sprawę z istnienia takiego zagrożenia, aby mu przeciwdziałać.

Scenariusz przeciwdziałania musiałby kłaść zasadniczy nacisk jednocześnie na trzy kierunki: po pierwsze, na zapewnienie stałego wzrostu konsumpcji społecznej w rozkładzie uniemożliwiającym tworzenie się obszarów nędzy i dalsze pogłębianie się rozwarstwienia dochodowego; po drugie, na zapewnienie szybkiej ekspansji eksportowej, bez której nie będzie możliwe umocnienie gospodarczej pozycji Polski w świecie oraz, po trzecie, na wyraźne przyspieszenie akumulacji kapitału.

Połączenie tych trzech kierunków działania jest sprawą ogromnie złożoną, zwłaszcza, że za każdym z nich kryją się ogromne problemy strukturalne. Ze względów już wcześniej wymienionych trudno sobie wyobrazić, aby to połączenie mogło być skutecznie realizowane w inny sposób niż przez państwo, prowadzące spójną politykę gospodarczą i społeczną, obejmującą także bezpośrednie organizowanie procesów akumulacji i inwestycji.

W polskim społeczeństwie posttotalitarnym czasu obecnego idea ta nie może liczyć na szerokie poparcie. Po pierwsze, dominuje na razie zrozumiałe odreagowywanie na nadmiernie rozbudowaną rolę państwa w przeszłości. Po drugie, istnieje niebezpieczeństwo uzyskiwania poparcia z niewłaściwej strony, mianowicie od grup związanych w taki czy inny sposób z tradycjami starego systemu.

Chodzi jednak o to, że działanie gospodarcze państwa nie może się opierać w żadnym zakresie na zasadach dyrektywnego zarządzania. Musi ono

łączyć się z rozwijaniem rynkowego systemu gospodarczego. Państwo musiałoby ponownie zacząć pełnić funkcję organizatora mechanizmu wzrostu gospodarczego przy innej strukturze, ze zmienionym aparatem i zupełnie odmienną koncepcją. Stworzenie systemu rynkowego, obejmującego tak pojętą rolę państwa, jest prawdopodobnie największym wyzwaniem dla dzisiejszych społeczeństw posttotalitarnych w Europie Wschodniej.

Kierowanie rozwojem społeczno-gospodarczym*

Określanie zasad kierowania rozwojem w gospodarce planowanej centralnie wymaga, m.in. refleksji nad zakresem i sposobem działania *centrum decyzyjnego*. Jest to bardzo szeroki temat. W niniejszym szkicu zastanowię się tylko nad implikacjami jednej z kluczowych funkcji centrum – określaniem celów rozwoju.

1.

Używam pojęcia rozwój społeczno-gospodarczy dla uwydatnienia myśli, że rozwój jest jednością oddziałujących wzajemnie na siebie zmian dotyczących bazy ekonomicznej społeczeństwa (struktury i organizacji produkcji oraz form przebiegu procesów zaspokajania potrzeb), jak też zmian dotyczących nadbudowy społecznej (instytucji oraz struktur politycznych i społecznych, form organizacji życia społecznego, postaw i zachowań społecznych).

Należy rozróżnić dwa sposoby pojmowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Jeden określam jako *normatywny*. Zgodnie z nim pojmuje się rozwój jako to, co powinno się odbywać według z góry powziętych zamierzeń, opartych na wyobrażeniu o tym, co jest pożądane. Rozwój jest więc procesem zmierzającym do realizacji określonych celów. Kształtowanie procesu rozwoju wymaga świadomego i precyzyjnego ustalania celów wynikających z określonego społecznego systemu wartości. Ponadto wymaga ono również właściwej organizacji i instrumentów oddziaływania na przebieg tego procesu w sposób odpowiadający dążeniu do realizacji przyjętych celów.

Drugi sposób pojmowania rozwoju określam jako *niewartościujący*. Według niego rozwój jest tylko tym, co odbywa się w rzeczywistości. Są to wzajemnie na siebie oddziałujące procesy zmian demograficznych, gospo-

* *Pamięci Edwarda Lipińskiego. Szkice ekonomiczne*, pod red. E. Domańskiej, PWE, Warszawa 1991. Tekst został napisany w 1983 r.

darczych, technologicznych, politycznych. Zmiany te przynoszą zarówno rezultaty pożądane, jak i niepożądane według przyjętych kryteriów oceny. Nie można nad nimi w pełni zapanować. Na rozwój można więc tylko w pewnym stopniu oddziaływać. Oddziaływanie wymaga, podobnie jak w pierwszym wypadku, formułowania celów, zorganizowania właściwego współdziałania społecznego oraz odpowiednich instrumentów. Wymaga jednak również elastyczności dostosowywania się do nieprzewidywanych zmian.

W pierwszym znaczeniu rozwój jest tożsamy z postępowaniem, który pojmuje się zazwyczaj jako przechodzenie od stanów gorszych do lepszych. Rozwoju w drugim znaczeniu nie można utożsamiać z postępowaniem, skoro tylko pewne jego rezultaty są pożądane, a niektóre inne niepożądane lub nawet wręcz szkodliwe. Może on co najwyżej oznaczać postęp pod pewnymi względami. Gdy rozwój odbywa się w sposób całkowicie spontaniczny, to znaczy nie jest przez nikogo kierowany i nikt nie pretenduje do oddziaływania na jego przebieg, wówczas ocena, jak dalece rzeczywisty przebieg rozwoju zbliża się do pojęcia postępu, należy do ludzi bezpośrednio zainteresowanych, a także historyków i badaczy społecznych. Na przykład w ujęciu materializmu historycznego rozwój społeczno-gospodarczy na przestrzeni dziejów nosi cechy postępu pod pewnymi podstawowymi względami. Te podstawowe względy to organizacja życia społecznego, polegająca na stopniowym wyzwaniu się mas, najpierw z bezpośrednich form ucisku na rzecz form opartych na przymusie ekonomicznym, a następnie na likwidacji ucisku w ogóle. Jest kwestią oceny historyków, jak dalece ten postęp weryfikuje się w poszczególnych okresach.

Problem oceny wygląda inaczej, gdy pojawia się dążenie do świadomego oddziaływania na przebieg rozwoju. Ocena staje się wtedy niezbędnym warunkiem tego oddziaływania. Staje się ona podstawą wypełniania funkcji, która nie występuje w ogóle w rozwoju spontanicznym, a mianowicie – formułowania społecznych celów rozwoju. Z okresu na okres ocena tego, co zostało osiągnięte, musi przeplatać się z ustalaniem dalszych zamierzeń¹.

Świadome oddziaływanie na przebieg rozwoju wymaga istnienia ośrodka kierującego albo inaczej *centrum decyzyjnego*. Dwa podstawowe zadania tego ośrodka to:

- określanie celów rozwoju,
- organizacja współdziałania społecznego dla realizacji celów.

Problem funkcjonowania ośrodka kierującego pojawił się na arenie dziejowej wtedy, gdy w wyniku rewolucji październikowej świat wszedł w okres zastępowania żywiołowych form gospodarki rynkowej przez so-

¹ (...) *Każda przyszłość jest efektem przeszłości* (...); por. E. Lipiński, *Karol Marks i zagadnienia współczesności*, Warszawa 1969, s. 145 i następn.

cialistyczną gospodarkę planową. Podstawowym sposobem prowadzenia działań organizujących na rzecz realizacji celów rozwoju stało się *centralne planowanie*.

Rozróżnienie dwóch sposobów pojmowania rozwoju jest potrzebne jako punkt wyjścia do określenia roli i zakresu działania ośrodka kierującego oraz funkcji i zakresu zastosowania jego głównego instrumentu – centralnego planowania.

Konwencja normatywna narzuca ośrodkowi kierującemu bardzo szeroki zakres funkcji. Na niej został oparty tradycyjny system wysoko scentralizowanej socjalistycznej gospodarki planowej. Wynikło to bezpośrednio z oczekiwań łączonych z rozpoczęciem budowy socjalizmu, że żywiołowe procesy rozwoju zostaną całkowicie opanowane i nastąpi zwrot do całkowicie świadomego kierowania rozwojem we wszystkich jego aspektach.

Konwencja niewartościująca nie musi prowadzić do rezygnacji z centralnego planowania jako czynnika organizującego w jakimś stopniu procesy rozwoju. Zgodnie z nią jednak odmiennie trzeba określić zakres jego funkcji. Wobec uznania faktu, że rozwój może tylko w części dokonywać się w sposób zamierzony, funkcja centralnego ośrodka kierującego nie może opierać się na aspirowaniu do pełnego i szczegółowego kierowania rozwojem, lecz tylko na dążeniu do oddziaływania na jego główne kierunki. Musi ona być traktowana w sposób bardziej elastyczny, przy dopuszczeniu i docenianiu znaczenia sfery procesów nieobjętych planowaniem oraz konieczności dostosowywania się do rezultatów tych procesów.

Rzeczywistość społeczna w socjalizmie okazała się bardziej złożona, niż sądzono wówczas, gdy przystępowano do jego tworzenia. Dotyczy to w szczególności wyraźny sposób doświadczenia polskiego. W Polsce wystąpiło bowiem wyjątkowo dotkliwie załamanie procesów rozwoju. Na podstawie polskiego doświadczenia można wskazać, na czym polegało rozejście się oczekiwań i praktyki.

Oczekiwania wobec socjalizmu dotyczyły, ogólnie biorąc, przewyciężenia sprzeczności kapitalistycznej gospodarki rynkowej, a więc podstawowej społecznej sprzeczności między pracą a kapitałem, oraz sprzeczności systemu funkcjonowania gospodarki – między efektywnością i organizacją poszczególnych przedsiębiorstw a anarchią w całej gospodarce. Podstawą rozwiązania pierwszej sprzeczności miało stać się uspołecznienie własności środków produkcji. Okazało się jednak, że sam fakt zniesienia prywatnej własności nie wyzwala w sposób automatyczny właściwych motywacji i form gospodarowania, od których ostatecznie zależą warunki bytu i pracy społeczeństwa. Drugą sprzeczność socjalizm miał przewyciężyć wprowadzając makroekonomiczną racjonalność gospodarowania środkami przez

centralizację zarządzania. Doświadczenie wykazało jednak, że forsowanie w ten sposób racjonalności w skali makroekonomicznej doprowadziło do jej zniszczenia w skali mikroekonomicznej, a w sprzężeniu zwrotnym niemożność zapewnienia efektywności na poziomie przedsiębiorstw stała się czynnikiem niedopuszczającym do osiągnięcia racjonalności makroekonomicznej.

Taki przebieg rozwoju został spowodowany przez biurokratyzację kierowania rozwojem i przez nadanie działaniu ośrodka kierującego charakteru nakazowego, autorytatywnego. Ośrodek ten otrzymał dwie funkcje: określania w imieniu społeczeństwa celów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zapewniania realizacji tych celów. Zadania bieżące wszystkich jednostek gospodarczych miały jednoznacznie wynikać z tych celów i być określone z całą szczegółowością potrzebną do bieżącego kierowania procesami produkcyjnymi i podziałem, a więc ostatecznie – konsumpcją. Doprowadzanie tych szczegółowych zadań do jednostek wymagało stworzenia odpowiedniej hierarchicznej struktury organizacyjnej, zajmującej się przełożeniem celów ogólnych na zadania szczegółowe. Nieadekwatność tego rozwiązania modelowego przejawiała się w Polsce w kolejnych nawrotach protestu społecznego wobec posunięć ośrodka decyzyjnego, a w końcu w ujawnieniu się głębokiego konfliktu społeczno-politycznego i ostatecznie kryzysu systemu. Kryzys ten stał się wyrazem niespełnienia oczekiwań społecznych wobec stworzonego systemu.

Oczekiwania te można ująć w cztery grupy:

Po pierwsze, chodziło o *bardziej sprawiedliwy podział* produktu społecznego – taki mianowicie, aby zapewniony był bezpośredni związek między uczestnictwem w produkcji społeczną a wkładem w jego wytworzenie. Tę ideę formułowała socjalistyczna zasada podziału: każdemu według pracy (według zasług).

Po drugie, chodziło o *usunięcie fluktuacji gospodarczych*, niekorzystnie wpływających na warunki życia wielu grup społecznych, zwłaszcza grup najsłabszych; można to określić jako postulat harmonijnego wzrostu gospodarczego.

Po trzecie, chodziło o *likwidację bezrobocia* jako zjawiska społecznego najsilniej godzącego nie tylko w warunki bytu, ale również w warunki kształtowania świadomości społecznej oraz cywilizacyjnego i kulturalnego rozwoju społeczeństwa.

Po czwarte, chodziło o *zapewnienie ciągłości wzrostu dobrobytu społecznego*, opartego na sprawiedliwym podziale według pracy oraz na ogólnej sprawności i racjonalności decyzji.

Nie można zaprzeczyć, że stworzony w Polsce system scentralizowanej gospodarki przyniósł pewne efekty odpowiadające oczekiwaniom. Nastą-

pił wielki wzrost poziomu życia społeczeństwa w stosunku do punktu wyjścia, zapewnione zostało pełne zatrudnienie; osiągnięto bardziej sprawiedliwy podział produktu społecznego o tyle, że wyeliminowane zostały w poważnym stopniu dochody z własności; nastąpiło ogromne zwiększenie zakresu i stopnia dostępności różnorodnych świadczeń społecznych. Wszystkie te osiągnięcia były jednak obarczone zasadniczymi ułomnościami. Usunięcie dochodów z własności nie zapewniło sprawiedliwego podziału, powstało bowiem *społeczeństwo przywileju*, w którym podział nie dokonywał się na podstawie wyników pracy, lecz w znacznej mierze na podstawie pozycji i koneksji. Wzrost gospodarczy odbywał się wprawdzie w ciągu długiego czasu w sposób nieprzerwany i to w stosunkowo szybkim tempie, ale stworzył nowe podstawy fluktuacji gospodarczych, gdyż opierał się przede wszystkim na akumulacji, a nie na innowacyjności. System okazał się niewydolny pod względem wdrażania postępu nauki i techniki, co prowadziło do rosnącego uzależniania się od importu nowoczesnej technologii i w końcu doprowadziło do głębokiego kryzysu płatniczego. Pełne zatrudnienie zostało wprawdzie osiągnięte, ale nie w sposób zapewniający racjonalne wykorzystanie czynników wytwórczych, co przejawiało się w uporczywym utrzymywaniu się niskiej wydajności pracy i wielu innych form marnotrawstwa. W sferze upowszechniania świadczeń społecznych wystąpiły głębokie niesprawności, wyrażające się głównie w ogromnych zaniedbaniach w dziedzinie infrastruktury socjalnej.

Wzrost poziomu życia, jaki niewątpliwie następował, nie przynosił więc podstawowym grupom społecznym ani rzeczywistego spełnienia oczekiwań, ani stabilizacji warunków życia. Utrzymywał się przy tym rozległy i uporczywy brak strukturalnej harmonii między podażą a popytem, który był świadectwem niesprawności i nieracjonalności gospodarowania, a także stwarzał przesłanki niezadowolenia społecznego, mimo osiągniętych wyników produkcyjnych.

2.

Doświadczenie polskie każe zastanowić się nad tym, jaki zakres odpowiedzialności za kierowanie rozwojem powinien spoczywać na centralnym ośrodku decyzyjnym w socjalizmie. Monopolizując władzę, przyjął on na siebie w ubiegłych latach nadmierną odpowiedzialność i nie mógł się z niej należycie wywiązać. Objęła ona decydowanie o wszystkim, to znaczy wydawanie szczegółowych decyzji operacyjnych, dotyczących działania wszystkich jednostek gospodarczych. System nakazowy, który temu odpowiadał, został zbudowany na idei, że realizacja celów społecznie uzasadnionych

pozostaje w konflikcie z normalnymi działaniami przedsiębiorstw i ludzi; gdyby im pozwolić swobodnie działać i zarabiać, to nie realizowałyby celów społecznie potrzebnych, lecz działałyby wbrew interesom społecznym. Jest to teza, dla której brak uzasadnienia. Przeciwnie, historia myśli ekonomicznej wskazuje, że zbudowanie systemu działającego w interesie społecznym wymaga organizacji społecznej, kierującej działaniami ludzi i grup społecznych w taki sposób, aby najbardziej opłacało się podejmować działania na rzecz realizacji celów społecznie ważnych. O taki właśnie system gospodarki socjalistycznej chodzi.

W tym celu proces decyzyjny wymaga właściwego osadzenia w mechanizmach socjopolitycznych. Centrum decyzyjne nie może zajmować się sprawami szczegółowymi, a tylko oddziaływaniem na bieg procesów społecznych. Jego decyzje muszą być kontrolowane społecznie. Zbyt szeroka odpowiedzialność ośrodka centralnego za wszystkie szczegółowe decyzje, określające sposoby działania wszystkich jednostek gospodarujących, oznacza odebranie tym jednostkom podmiotowości, a więc także inicjatywy i poczucia odpowiedzialności. Nie stwarza to warunków do sprawnego korzystania z potencjalnych walorów uspołecznienia własności środków produkcji na rzecz rozwoju sił wytwórczych².

Podmiotowość jest głównym problemem przekształceń niezbędnych do sprawnego działania gospodarki socjalistycznej. Zapewnienie podmiotowości jednostkom gospodarczym oznacza ograniczenie kompetencji głównego ośrodka decyzyjnego. Gdy nie mają one podmiotowości, ośrodek centralny przyjmuje na siebie tak wielkie obowiązki, że jego sprawą staje się zaspokojenie wszystkich potrzeb społecznych. Wszyscy zostają zwolnieni od odpowiedzialności nawet za własne działania odcinkowe, może niekoniecznie od odpowiedzialności w sensie prawnym (choć i ta ulega rozmyciu), lecz w sensie odpowiedzialności ekonomicznej za przebieg procesów rozwoju. Społeczeństwo nastawia się w takich warunkach przede wszystkim na korzystanie z tego, co otrzyma, a nie na inicjatywę twórczą. Powstaje społeczeństwo nie tyle konsumpcyjne, co aspirujące do konsumpcji, a pozbawione zrozumienia mechanizmów ekonomicznych; przestaje ono wiązać zaspokajanie potrzeb z wysiłkiem produkcyjnym i innowacyjnym, oczekując od opiekuńczego państwa zaspokojenia niemal wszystkich swoich potrzeb.

Utrudnia to ogromnie określanie celów rozwoju zgodnie z preferencjami społecznymi. Wybujałe aspiracje materialne społeczeństwa nie mogą być

² *Wszechstronny rozwój jednostek, jako warunek przewyciężenia własności prywatnej* – silnie podkreślał K. Marks w *Ideologii niemieckiej*; por. K. Marks i F. Engels, *Dzieła*, t. 3, Warszawa 1961, s. 469 i następane.

zaspokojone, gdyż nie stają się siłą napędową wysiłku produkcyjnego³. Preferencji opartych na zbyt wybujałych aspiracjach materialnych nie daje się racjonalnie wyrazić w celach rozwoju. Ósrodek kierujący staje w tych warunkach przed wyborem: albo hamować aspiracje, albo wbrew logice starać się je zaspokajać na całym froncie, albo też koncentrować się na pewnych celach, odkładając realizację innych.

W każdym z wymienionych przypadków grozi konflikt. Hamowanie aspiracji jest trudne, gdyż wymagałoby bardzo zdecydowanego związania społecznego podziału dochodu z wysiłkiem produkcyjnym, tzn. zwiększenia zróżnicowania dochodu na podstawie socjalistycznej zasady podziału i ograniczenia funkcji opiekuńczych państwa. Uleganie presji aspiracji jest łatwe tylko w sensie zapewniania wzrostu dochodów pieniężnych, ale prowadzi to do zgubnego rozpraszania środków, do luki inflacyjnej i pozwala tylko utrzymywać pozory przez pewien czas, nie dając rozwiązania problemu. Koncentracja na wybranych celach jest prawdopodobnie najbardziej racjonalnym kierunkiem działania, ale wymaga dokonania właściwej selekcji i uzyskania dla niej dostatecznego poparcia społecznego.

W świadomości społecznej brak środków nie jest uzasadnieniem dla odkładania jakiegokolwiek sprawy. Najgorzej jednak dzieje się wówczas, gdy ósrodek decyzyjny odkłada zaspokojenie bardzo ważnych potrzeb społecznych. W Polsce nastąpiło to już w latach 50., a dotyczyło budownictwa mieszkaniowego; innym świadomie wstrzymywanym kierunkiem rozwoju była motoryzacja indywidualna. Negatywne konsekwencje tych decyzji zaważyły na paru następnych dziesięcioleciach.

3.

Dotychczasowe rozważania uzasadniają zwrócenie szczególnej uwagi na sposób formułowania celów rozwoju jako na kluczowy element kierowania rozwojem społeczno-gospodarczym.

Aby spełniać należycie społeczne oczekiwania, centrum decyzyjne, przyjmujące bardzo szeroką odpowiedzialność za kierowanie rozwojem, musiałyby być wyposażone w dwie podstawowe cechy: umiejętność określania celów w sposób odpowiadający preferencjom społecznym oraz umiejętność zapewnienia pełnej realizacji swoich decyzji za pomocą technik racjonalnego gospodarowania (zwanymi technikami planowania gospodarczego) oraz instrumentów polityki gospodarczej i społecznej.

³ Temat ten rozwinąłem w artykule pt. *Postęp techniczny i jego mierzenie*, „Ekonomista” nr 2, 1981.

Wybór celów jest sprawą podstawową. Ani techniki planistyczne, ani instrumenty polityki nie mogą zapewnić właściwego określenia celów. Wybór celów wymaga interpretacji społecznych systemów wartości, na których musi się opierać, aby odpowiadać społecznemu pojmowaniu potrzeb. Centrum decyzyjne ma więc spełniać funkcję generalnego interpretatora społecznych systemów wartości.

Jakie są realne sposoby wypełniania tej funkcji? W modelu silnie scentralizowanym polegają one na bieżącym podejmowaniu tysięcy, dziesiątków i setek tysięcy decyzji dotyczących sposobu użytkowania środków społecznych na wielu najdrobniejszych odcinkach. Decyzje te obejmują nie tylko produkcję materialną, lecz także użycie środków w dziedzinie ochrony zdrowia, kultury, oświaty, turystyki i sportu. Sprawy te nie są bynajmniej mniej ważne niż produkcja materialna, w pewnym zakresie mogą być nawet ważniejsze, gdyż wyznaczają potrzeby, do których trzeba dostosować strukturę produkcji materialnej.

Podjęcie się wypełniania rozumianej w ten sposób funkcji przez centralny ośrodek decyzyjny stwarza dlań zakres odpowiedzialności, który stawia go wobec społeczeństwa w bardzo niekorzystnej sytuacji. Świadczy o tym wyraźnie doświadczenie polskie.

U teoretycznych podstaw modelu wysoko scentralizowanego tkwi założenie, że centralny ośrodek decyzyjny jest w stanie, opierając się wyłącznie na prerogatywach władzy, budować idealne układy celów, czyli programy rozwoju. Sedno problemów rozwoju tkwi w zapewnieniu pełnej realizacji tych programów. Jednostki gospodarcze powinny więc być zorientowane zadaniowo na wykonywanie poleceń. Formuła taka miałaby uzasadnienie, gdyby rzeczywiście program był idealny z punktu widzenia uznanych kryteriów ogólnospołecznych. Nie ma jednak podstaw do założenia *a priori*, że każdy program jest idealny (czy też, jak to się zwykle określać – optymalny) tylko dlatego, że został przyjęty przez centralny ośrodek decyzyjny. Powstaje w związku z tym pytanie, czy w kierowaniu rozwojem w ogóle należy dążyć do budowania wyczerpującego układu celów, który miałby stanowić strukturę statyczną, tworzącą docelowy obraz procesów rozwoju. Być może układ celów powinien być z założenia niewyczerpujący. Nie powinien być również statyczny, lecz stanowić strukturę podlegającą stałej ewolucji⁴.

W każdym ujęciu tworzenie układu celów jest ważną funkcją społeczną i podstawą wszelkich działań, których zadaniem jest wpływanie na przebieg procesów rozwoju. Funkcję tę może pełnić jedynie organ stanowiący reprezentację społeczeństwa. Aby pełnić ją należycie, musi on organizować współdziałanie

⁴ Por. E. Lipiński, *Rozważania o przyszłości*, [w:] *Problemy, pytania wątpliwości. Z warsztatu ekonomisty*, Warszawa 1981, s. 494.

społeczne dla zapewnienia w możliwie dużym stopniu zgodności działań grupowych i jednostkowych z intencjami zawartymi w układzie celów. Współdziałanie społeczne jest potrzebne zarówno do weryfikacji systemu celów, jak też do zapewnienia harmonijnego współdziałania przy ich realizowaniu. Można więc wyodrębnić trzy fazy działań związanych z układem celów: formułowanie, weryfikację i realizację. Wszystkie trzy fazy są procesami społecznymi i składnikami ogólnego procesu społeczno-gospodarczego. Ich treść również wyraża się w zmianach, tak samo jak treść całego procesu rozwoju.

4.

Można przyjąć założenie, że najogólniejszym kryterium wyboru celów jest dążenie do kierowania rozwojem w imię potrzeb społeczeństwa. We wcześniejszych stadiach rozwoju społecznego, na przykład w okresie niewolnictwa czy feudalizmu, ówczesne ośrodki kierujące (które – dla ścisłości – próbowały kierować rozwojem, ale tak tego nie nazywały) mogły stawiać sobie cele niezwiązane z interesem ogólnospołecznym, lecz z interesem pewnej niewielkiej grupy. Gdy jednak stopień świadomości społeczeństwa co do jego uczestnictwa w procesach rozwoju osiągnął wyższy poziom, przestało to być możliwe. Problem wyboru celów nie polega więc na tym, czy cele mają odzwierciedlać interesy całego społeczeństwa, lecz na tym, czy i w jaki sposób można to osiągnąć.

Ośrodek kierujący, który dokonuje wyboru celów w imieniu społeczeństwa, jest jego reprezentacją powołaną do wypełniania tej funkcji. Proces ustalania zbieżności celów z preferencjami społecznymi będzie wyglądał różnie w zależności od kształtowania się dwóch cech podstawowych:

- sposobu wyboru reprezentacji będącej ośrodkiem kierującym,
- trybu weryfikacji przyjętego systemu celów przez społeczeństwo.

Wyodrębniam dwa główne sposoby wyboru reprezentacji i dwa główne sposoby weryfikacji celów przez społeczeństwo.

Sposoby wyboru reprezentacji są następujące:

1. Reprezentacja wybierana jest w sposób dający społeczeństwu poczucie, że jest ona organem przedstawicielskim (np. przez wybory powszechne). Podstawowym warunkiem poczucia społecznej partycypacji jest w tym przypadku nie sama technika wybierania, lecz raczej świadomość możliwości zmiany reprezentacji za pomocą wyborów.
2. Reprezentacja ustalona jest w trybie niedającym społeczeństwu poczucia bezpośredniej partycypacji, co stwarza dla niej konieczność uzyskiwania poparcia społecznego w innym trybie.

Pierwszy sposób nazywam partycypacyjnym, a drugi – autorytatywnym. Nasuwa się pytanie: czy istnieją możliwości pośrednie? W analizie

politologicznej możliwości rozwiązań jest bardzo wiele i w tym znaczeniu należałoby mówić także o wariantach pośrednich. W niniejszych rozważaniach wystarcza niedające się ściśle zdefiniować kryterium istnienia lub nieistnienia społecznego poczucia partycypacji. Każde rozwiązanie polityczne daje się zakwalifikować do jednej lub drugiej grupy *ex ante*, weryfikacja zaś jest możliwa tylko *ex post*.

Wyodrębniam z kolei dwa podstawowe sposoby weryfikacji celów przez społeczeństwo. Są one następujące:

1. Określanie celów w trybie negocjacji przed ich sformułowaniem, w toku konsultacji i uzgodnień prowadzonych przy udziale organów przedstawicielskich. Nazywam to weryfikacją *ex ante*.
2. Formułowanie celów przez reprezentację w imieniu społeczeństwa bez uprzedniego uzgadniania i poddawanie ich ocenie społecznej dopiero po okresie ich realizowania. Nazywam to weryfikacją *ex post*.

W tym wypadku nie ma w ogóle miejsca dla możliwości pośrednich. Społeczna weryfikacja celów może następować tylko albo *ex ante*, albo *ex post*. Różne sposoby przeprowadzania tej weryfikacji nie są przedmiotem niniejszych rozważań.

Zestawienie sformułowanych możliwości daje cztery podstawowe warianty społecznego trybu kształtowania celów rozwoju:

- A. Wariant otwarty: reprezentacja jest powoływana w trybie partycypacyjnym, a weryfikacja celów następuje w procesie uzgadniania *ex ante*.
- B. Wariant półotwarty: reprezentacja jest wybierana w trybie partycypacyjnym, natomiast weryfikacja celów następuje *ex post*.
- C. Wariant półzamknięty: reprezentacja jest ustalana w trybie autorytatywnym, natomiast uzgadnianie układu celów odbywa się w toku negocjacji *ex ante*.
- D. Wariant zamknięty: reprezentacja jest określana w trybie autorytatywnym i nie uzgadnia ona celów ze społeczeństwem, pozostawiając je do weryfikacji *ex post*.

Ujęcie tych czterech wariantów w formie zestawienia pozwala porównać je z sobą pod dwoma względami: znaczenia dla prawidłowości wyboru celów i wpływu na procesy realizacji. Porównanie to ma naturalnie jedynie charakter hipotetyczny.

Nie ma podstaw do uznania, iż którykolwiek z czterech wariantów daje gwarancję określenia celów rozwoju w sposób odpowiadający preferencjom społecznym. Gwarancji takiej zresztą być nie może, gdyż nie istnieje żaden statyczny system preferencji społecznych. Uzgodnienie jakiegoś układu celów „dzisiaj” nie oznacza wcale, że społeczeństwo pozostanie „jutro” przy swoich systemach wartości i że ten właśnie uzgodniony układ celów będzie społecznie uznawany w okresie jego realizacji.

Weryfikacja celów	Wybór reprezentacji	
	partycypacyjny	autorytatywny
<i>ex ante</i>	wariant A otwarty	wariant C półzamknięty
<i>ex post</i>	wariant B półotwarty	wariant D zamknięty

Z punktu widzenia osłabiania potencjalnego konfliktu już w stadium określania celów, otwarty tryb ich formułowania może mieć przewagę nad zamkniętym. Pozwala on na uniknięcie wrażenia, że cele są narzucane społeczeństwu w imię jakiejś słusznej koncepcji *a priori*. Uzgadnianie celów w procedurze otwartej nabiera jednak szczególnego znaczenia w okresie anormalnego rozchwiania proporcji gospodarczych. Otwarte, zdemokratyzowane mechanizmy decyzyjne wydłużają proces decyzyjny i nie pozwalają na podejmowanie decyzji „czystych” w sensie ekonomicznym, obarczając układ celów nadmierną kompromisowością⁵.

Drugi problem dotyczy struktury. Preferencje społeczne nie mogą być wewnętrznie spójne, gdyż stanowią kombinację bardzo różnych preferencji grupowych. Uzgodnienie jest osiąganiem kompromisu, to zaś sprawia, że ustalony układ celów jest tym bardziej wrażliwy na zmianę ocen.

Trzeci problem dotyczy racjonalności. W toku uzgodnień musi następować ścieranie się opinii o różnym charakterze i przesłankach: od racjonalnych przynajmniej w sensie metodologicznym (tzn. opartych na wiedzy) do ściśle emocjonalnych i nieopartych na rzeczowej informacji. Wrażliwość układu kompromisowego na zmianę ocen zwiększa się również i z tego powodu.

Można zatem wyciągnąć wniosek, że nawet wariant całkowicie otwarty nie wyłącza możliwości powstawania konfliktów między reprezentacją

⁵ Najwyraźniej widać to w Polsce na przykładzie polityki cen i płac. W okresie głębokiego kryzysu występuje zawsze tendencja do uproszczonego rozumienia egalitaryzmu i równości podziału, podczas gdy w rzeczywistości powinien on być rozumiany jako *równość szans*. Równości podziału nie można pogodzić z efektywnością. W tej sytuacji polityka w okresie ostrego spadku dochodów realnych musi rozwiązać ważny problem społeczny: czy rozłożyć ten spadek równo na wszystkich, czy różnicować obciążenia, przyjmując, że spadek powinien dotknąć bardziej tych, którzy gorzej pracują. Z punktu widzenia sprawności ekonomicznej to ostatnie rozwiązanie byłoby właściwsze, jednak społecznie mogłoby być trudne do zaakceptowania, musiałyby bowiem doprowadzić do dużego zróżnicowania płac, dotykając najsilniej grupy najgorzej sytuowane i to niezależnie od przyczyn tego złego usytuowania. Dlatego dopuszczenie pewnego spłaszczenia dochodów jest nieuniknione, choć osłabia efektywność.

a społeczeństwem, zaś z punktu widzenia racjonalności wyboru potencjalną przewagę mogą mieć warianty oparte na weryfikacji *ex post*.

Drugą naczelną funkcją ośrodka kierującego jest mobilizowanie społeczeństwa do realizacji celów określonych w takim lub innym trybie. Można przypuszczać, że pod tym względem warianty otwarte są bardziej sprzyjające tej mobilizacji niż warianty zamknięte. Stwarzają bowiem lepszą podstawę dla poczucia partycypacji społecznej w procesach rozwoju, im więc należy przyznać przewagę.

W świetle tych porównań należałoby, jak się zdaje, przyznać cechę najwyższej sprawności wariantowi półotwartemu C, który łączy partycypacyjny wybór reprezentacji z weryfikacją celów *ex post*. Jednak praktyczne rozwiązanie problemu wyboru tego czy innego wariantu jest osiąganym na drodze złożonego procesu socjopolitycznego.

Polityka gospodarcza Polski a stowarzyszenie ze Wspólnotami*

Załamaniem się reżimu komunistycznego wyzwoliło w Polsce dążenie do znalezienia szybkiej drogi do integracji ze wspólnotami zachodnioeuropejskimi. Z ekonomicznego punktu widzenia najważniejsza jest sprawa przyłączenia się do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG).

Celowość dążenia do EWG

Celowość tego dążenia w naszej sytuacji nie powinna podlegać dyskusji. Osiągnięcie członkostwa EWG w warunkach dzisiejszego świata trzeba traktować jako warunek pomyślnego rozwoju kraju na dalszą metę. Oznaczałoby to trwałe dołączenie do głównego nurtu cywilizacji europejskiej, poza którym znajdujemy się od dawna. Oznaczałoby też przyłączenie się do układu, który w rozwoju ekonomicznym, społecznym i politycznym świata ma wiele szans na to, aby w perspektywie paru dziesięcioleci dojść do roli głównego mocarstwa światowego. Alternatywą byłoby pozostanie poza gospodarką światową, poza uczestnictwem w rozwoju nauki i techniki oraz utrwalenie statusu kraju słabo rozwiniętego, statusu outsidera, a w najlepszym razie ubożego, niezbyt kochanego krewnego. W epoce szybkiej globalizacji świata równałoby się to skazaniu na wegetację i upadek.

Trzeba więc dążyć do przyjęcia do EWG. Osiągnięcie tego celu nie będzie jednak wcale łatwe i z pewnością nie nastąpi szybko. Jest bardzo mało prawdopodobne, aby mogło to nastąpić w bieżącym dziesięcioleciu. Nie należy przykładąć nadmiernego znaczenia do uzyskania statusu kraju stowarzyszonego ze Wspólnotą. Ostateczne zawarcie parafowanego już układu o stowarzyszeniu zwiąże nas z EWG, ale nie przesądza o członkostwie. Nie zostaniemy przyjęci do Wspólnoty Europejskiej, póki nie osiągniemy przeko-

* Referat przedstawiony na konferencji Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa, 28 listopada 1991 r.

nywających wyników w rozwoju, tak jak odrzucane są wnioski Turcji, która stara się o to od dawna, a od wielu lat ma status kraju stowarzyszonego. EWG nie przyjmie nas, jeżeli mielibyśmy się stać dla niej obciążeniem.

Droga do członkostwa jest drogą do pomyślności. Ale nie jest to droga przez EWG do pomyślności, tylko przez pomyślność do EWG. Jej pokonanie wymaga wielowarstwowego wysiłku, związanego z uruchamianiem rozwoju na nowych podstawach ustrojowych. Wymaga przede wszystkim pełnego uruchomienia energii i inicjatywy ludzkiej, odblokowania wszystkich fałszywych hamulców oraz pomocy ze strony polityki gospodarczej państwa w skierowaniu jej na właściwe tory.

Dystans do pokonania

Od EWG dzieli nas dystans, na który składają się: zacofanie ekonomiczne, odmienność instytucjonalna oraz różnice w strukturze społecznej i politycznej. Wszystkie te aspekty dystansu wymagają pokonywania równolegle. Ich charakter narzuca kierunek myślenia o potrzebnych działaniach.

Zacofanie ekonomiczne wyraża się w tym, że:

- 1) poziom życia jest znacznie niższy od przeciętnego w Europie Zachodniej,
- 1) potencjał technologiczny jest bardzo zacofany, gdyż rozwijał się bez dostępu do najnowocześniejszych technologii światowych i przy niewydolności absorpcyjnej gospodarki,
- 2) ekonomiczna efektywność gospodarki wyrażona produktywnością czynników wytwórczych jest bardzo niska,
- 3) gospodarka jest silnie obciążona trudnym do obsługi zadłużeniem zagranicznym, powstałym w latach 70.

Odmienności instytucjonalne obejmują:

- 1) system własności oparty na dominacji własności państwowej,
- 2) system zarządzania oparty na tradycjach centralizacji i biurokratyzacji,
- 3) brak instytucji rynkowych, które muszą być dopiero z trudem tworzone.

Różnice struktury społecznej i politycznej obejmują:

- 1) amorficzną strukturę społeczeństwa, w którym muszą się dopiero na nowo wytworzyć takie klasy społeczne, jak: przemysłowcy, kupcy, właściciele kapitału, przedsiębiorcy zdolni do działania w stabilnym świecie i nastawieni na perspektywę długookresową;
- 2) organizację polityczną społeczeństwa, która jest jeszcze układem dalekim od stabilności i której właściwa demokratyczna struktura dopiero się rodzi;

- 3) pozostałe po systemie komunistycznym zwyczaje i nawyki, jak w szczególności: nawyk zależności od decyzji podejmowanych „wyżej”, nawyk braku osobistej odpowiedzialności majątkowej za działania ekonomiczne, przywiązanie do egalitaryzmu, brak ducha solidnej przedsiębiorczości, którego nie wolno mylić z duchem spekulacji i machlojek.

Wskazania wynikające z dystansu

Kluczowym problemem dla polityki gospodarczej powinno być pytanie, jak zapewnić szybki wzrost gospodarczy. Narzuca się spostrzeżenie, że podstawowym elementem odpowiedzi jest pełne wykorzystanie istniejącego aparatu wytwórczego przy jednoczesnej intensywnej jego modernizacji. Z jednej strony nie wolno marnować potencjału wytwórczego, z drugiej zaś trzeba go przestawiać na wyższą efektywność, a w tym celu zapewnić możliwie wysoki poziom inwestycji modernizacyjnych.

Odmienności instytucjonalne wymagają szybkiego doprowadzenia do dominacji własności prywatnej jako podstawy rozwoju inicjatywy i przedsiębiorczości. Wymagają też dostosowania całego systemu zarządzania do działania w warunkach i na zasadach rynkowych. Wymagają wreszcie intensywnego tworzenia instytucji właściwych gospodarce rynkowej: aparatu bankowego, rynku kapitałowego, rynku pracy i innych.

Niezbędne są także działania zmierzające do tworzenia nowej struktury społecznej, a zwłaszcza solidnej i stabilnej klasy przedsiębiorców (której nie chce określać mianem klasy średniej, gdyż powinna to być klasa wiodąca). Wiąże się to z koniecznością prowadzenia niełatwej polityki dochodowej, która powinna sprzyjać premiomowaniu za przedsiębiorczość, ale nie za spekulację, a jednocześnie dbać o grupy gorzej sytuowane i nie dopuszczać do powstawania ognisk nędzy.

Warunkiem prowadzenia konsekwentnej polityki gospodarczej jest stabilność układu politycznego. Wzorowany na rozwiniętych krajach zachodnich ustrój zmierza u nas w kierunku demokracji parlamentarnej. Ustabilizowanie się takiego ustroju będzie bardzo silnie zależne od rozwoju sytuacji gospodarczej. Doświadczenie nowo uprzemysłowionych krajów świata wskazuje, że sukcesy ekonomiczne były osiągnięte raczej przez reżimy autorytarne, jeśli były zdolne do prowadzenia właściwej polityki gospodarczej. Miejmy nadzieję, że w Polsce system demokratyczny potrafi utrwalić się łącznie z gospodarką rynkową i zapewnić należyty rozwój kraju. Zejście z drogi demokracji parlamentarnej niewątpliwie utrudniłoby nam zbliżenie do Europy Zachodniej.

Główna linia strategiczna jest więc dla Polski dosyć jasno określona. Polegać powinna na dążeniu do u efektywnienia struktury gospodarczej, do zapewnienia szybkiego rozwoju tym wszystkim dziedzinom produkcji, które zdolne są do uzyskania silnej pozycji konkurencyjnej na rynku światowym, osiągnięcia w ten sposób trwałej, solidnej pozycji w międzynarodowym podziale pracy i zmierzania na tej podstawie do dobrobytu wewnętrznego. Spełnienie tych zamierzeń wymaga zdecydowanej kontynuacji przyjętej linii przekształceń systemowych w kierunku rozwijania systemu gospodarki rynkowej, opartej na prywatnej własności i prywatnej przedsiębiorczości, nastawionej na wielostronną współpracę gospodarczą ze światem.

Założenia polityki gospodarczej

Nie jest łatwo przejść od tej najogólniejszej koncepcji kierunkowej do sformułowania założeń polityki gospodarczej. Trzeba rozpoznać podstawowe ograniczenia, trudności oraz źródła kontrowersji, jakie są do przewyżczenia.

Trzeba przede wszystkim zdać sobie sprawę z tego, że aktywna polityka gospodarcza i społeczna państwa jest absolutnie niezbędna dla wspomaganie wszystkich elementów rozwoju kraju. Państwo nie może zdjąć z siebie odpowiedzialności za rozwój kraju, nie może działać według wiary neoliberalnych fundamentalistów, że rynek wszystko sam załatwi najlepiej. Powszechne doświadczenie ludzkości wskazuje, że mechanizm rynkowy jest zupełnie nieodzowny jako podstawa funkcjonowania gospodarki, ale nie wystarcza: nie jest on zdolny realizować samoczynnie ważnych celów społecznych, związanych z powszechnym zatrudnieniem, z podziałem dochodu narodowego i z dostępem do dóbr publicznych. W naszych warunkach przemiany systemowej nastąpiło początkowo przesadne odgięcie od nadmiernej wszechobecności państwa na rzecz wiary w swobodę rynkową. Rynek trzeba wprowadzać, ale nie wolno rezygnować z polityki państwa w kształtowaniu nowej struktury gospodarczej. Bezsensowne jest dzisiaj stawianie sprawy w kategoriach wyboru między „niewidzialną ręką rynku” a „widzialną ręką państwa”. Potrzebne jest współdziałanie obu rąk.

Trzeba jednak brać pod uwagę fakt, że stowarzyszenie z EWG nakłada na nas poważne ograniczenia w prowadzeniu polityki gospodarczej.

Po pierwsze, następuje częściowa utrata suwerenności ekonomicznej i politycznej na rzecz Rady Wspólnoty. W epoce globalizacji trzeba się z tym pogodzić i uznać, że ma to swoją pozytywną stronę w postaci ustabilizowania ogólnego kierunku przemian. Być może także przyczyni się do ich racjonalizacji, gdyż EWG jest dalekie od ulegania neoliberalnym ideom

„hurra-rynkowości” i pełne zrozumienia dla konieczności interwencyjnej polityki państwa.

Po drugie, przyjmujemy zasadę *standstill*, polegającą na tym, że wszystkie nasze regulacje prawne ulegają zamrożeniu, a każda ich zmiana wymaga uprzednich konsultacji i uzgodnień; może to okazać się bardzo trudnym wymaganiem w okresie, gdy polityka gospodarcza wymaga istotnych zmian.

Znaczenie obecnego regresu gospodarczego

Nie można myśleć o rzeczywistym pokonaniu dystansu, jaki dzieli nas od EWG, jeśli nie uda się przełamać obecnego regresu gospodarczego. Długotrwała stagnacja, nie mówiąc już o dalszym regresie, zepchnęłaby Polskę na pozycję kraju słabo rozwiniętego, kraju trzeciego świata, nie mogącego dać sobie rady z uruchomieniem wzrostu gospodarczego i z przyłączeniem się do gospodarki światowej na zasadach partnerstwa. W stagnacji moglibyśmy utrzymać status kraju stowarzyszonego z EWG, ale nie moglibyśmy marzyć o stworzeniu warunków do uzyskania członkostwa.

Nikt chyba nie może mieć wątpliwości, że w końcu 1991 roku znajdujemy się w kryzysie gospodarczym, polegającym na bardzo głębokim spadku produkcji z daleko idącymi konsekwencjami we wszystkich dziedzinach życia. Bardzo niski poziom inwestycji sprawia, że nie ma perspektyw na szybką modernizację i rozwój aparatu wytwórczego. Przy tym wszystkim trwa szybki inflacyjny wzrost cen. Kryzys stał się ostrym zagrożeniem dla pomyślanej kontynuacji przemiany ustrojowej. Powoduje groźną dla przyszłości frustrację społeczną, nastroje „ratuj się kto może” i utratę wiary w celowość przemian.

Rozpoczęte z początkiem 1990 roku przestawianie gospodarki polskiej na system kapitalistyczny musiało spowodować pewną przejściową recesję ze względu na konieczność zastosowania polityki antyinflacyjnej. Program stabilizacyjny przyniósł początkowo wyraźne efekty pozytywne w postaci zrównoważenia rynku. Rozpoczęte też zostały pożądane przekształcenia własnościowe i systemowe, polegające na szybkim sprywatyzowaniu znacznej części handlu oraz na ogromnej erupcji aktywności handlowej.

Jednocześnie jednak nastąpiło trwające do dziś głębokie załamanie produkcji.

Nie można przyjąć też minimalizujących zjawisko spadku produkcji argumentem, że statystyka nie uwzględnia znacznej części dynamiki sektora prywatnego; jest to częściowa prawda, ale udział sektora prywatnego, choć wzrósł, wciąż jest daleki od tego, aby decydować o obrazie gospodarki. Nie można uznać tezy, że spadek produkcji jest pożądany, gdyż eliminuje nisko

efektywną produkcję, będącą źródłem marnotrawstwa; nie jest to prawda, gdyż trwającemu regresowi nie towarzyszy ani poprawa efektywności, ani pożądana zmiana struktury gospodarczej.

Kryzysu, z jakim mamy do czynienia, nie można uznać za nieunikniony koszt przestawiania się gospodarki na system rynkowy. Jego najgłębszą przyczyną jest oczywiście podjęcie walki z negatywną spuścizną poprzedniego systemu, który pozostawił po sobie ogólnie niesprawną gospodarkę o wadliwej strukturze, obciążoną wielkim zadłużeniem zagranicznym, a także doraźną sytuację obciążoną spadkiem produkcji i wysoką inflacją. W tej sytuacji zastosowanie ostrych środków równoważących było konieczne, i pewna skala recesji była nieunikniona.

Jednakże fakt, że recesja przemieniła się w kryzys, został spowodowany przez przyjęcie błędnego założenia, że negatywne skutki silnie deflacyjnej polityki („terapia wstrząsowa”) powinny zostać szybko zneutralizowane przez dynamizujące działanie dwóch czynników: prywatyzacji oraz napływu kapitału zagranicznego. Założenie to się nie spełniło.

Kapitał zagraniczny dopływa bardzo wstrzemięźliwie, traktując Polskę ciągle jako obszar wysokiego ryzyka. Zaś szybka prywatyzacja gospodarki, która doprowadziłaby w krótkim czasie do zasadniczej restrukturyzacji na podstawie wysokiej efektywności, okazała się niewykonalna. Mimo niewątpliwego postępu w rozwoju sektora prywatnego gospodarka polska wciąż zależy przede wszystkim od tego, co dzieje się w dominującym sektorze państwowym. Dążenie do pośpiesznej likwidacji tego sektora musiało podważyć funkcjonowanie całej gospodarki.

Główną wadą zastosowanej polityki gospodarczej była jej nadmierna restryktywność wobec przedsiębiorstw państwowych. Zostały one poddane:

- a) skumulowanym obciążeniom podatkowym (w tym szczególnie negatywną rolę odgrywa tzw. dywidenda, stanowiąca podatek od wartości netto kapitału, obciążający najbardziej przedsiębiorstwa dobrze wyposażone w nowe urządzenia wytwórcze);
- b) restryktywnej polityce kredytowej, opartej na skokowym zwielokrotnieniu stopy procentowej również od dawniej zaciągniętych kredytów długoterminowych;
- c) skutkiem długotrwałej obrony stałości kursu dolara w warunkach wciąż bardzo wysokiego tempa inflacji, co po pierwotnym bodźcu dla eksportu spowodowanym przez głęboką dewaluację złotego uniemożliwiło w większości przypadków kontynuowanie ekspansji eksportowej;
- d) negatywnej presji na menadżerów polegającej na powszechnej destrukcji ich autorytetu, a także na uniemożliwieniu im prowadzenia racjonalnej polityki wiązania płac z wynikami produkcji wskutek nieelastycznego systemu opodatkowania przyrostów płac.

Równocześnie gospodarka została poddana gwałtownej liberalizacji handlu zagranicznego w imię tworzenia presji konkurencyjnej, która miałaby doprowadzić do szybkiego u efektywnienia produkcji krajowej. Ta słuszna teoretyczna teza musiała w praktyce spowodować rujnowanie niskoefektywnych przedsiębiorstw i gałęzi gospodarki, a więc przyczyniać się do potęgowania regresu.

Polityka przełamania regresu

Przełamanie kryzysu wymaga zmiany polityki gospodarczej w taki sposób, aby znaleźć drogę pośrednią między niebezpieczeństwem dalszego dławienia gospodarki, a drugim niebezpieczeństwem, jakie mogłoby wynikać z próby dokonania ostrego zwrotu ze skutkami w postaci przyspieszenia inflacji. Główny problem wyjścia z kryzysu polega więc na znalezieniu sposobu skutecznego pogodzenia polityki zahamowania regresu z niedopuszczeniem do przyspieszenia inflacji przy kontynuowaniu przekształceń własnościowych i instytucjonalnych zmierzających do umacniania gospodarki rynkowej.

Alternatywa „recesja albo inflacja” jest myląca, gdyż rozwiązywanie problemów gospodarczych Polski nie sprowadza się do stosowania takiej czy innej polityki makroekonomicznej. Wymaga ono właściwego skojarzenia tej polityki z działaniami państwa w dziedzinie polityki strukturalnej, przemysłowej i rolnej, opartej na selektywnym różnicowaniu instrumentów oddziaływania w sposób wolny od administracyjnego kierowania przedsiębiorstwami.

Porzucić politykę dławienia przedsiębiorstw państwowych

Nie można zgodzić się z tezą, że prywatyzacja prowadzi do samoczynnego wychodzenia z recesji, że zatem nie trzeba innego działania poza przyspieszaniem prywatyzacji. Słusznego dążenia do dominacji sektora prywatnego nie należy zastępować forsowaniem pośpiesznej prywatyzacji dużych przedsiębiorstw państwowych. Byłoby to działanie pozorne. Sektor prywatny trzeba rozwijać przede wszystkim przez promocję nowych przedsiębiorstw prywatnych, a nie przez zmiany formalne. W stosunku do przedsiębiorstw państwowych, zwłaszcza dużych, które wywierają decydujący wpływ na stan gospodarki, najpilniejszą potrzebą nie jest prywatyzacja, lecz podniesienie efektywności ich działania.

Jest to wykonalne. Trzeba jednak porzucić jałowe z punktu widzenia efektywności gospodarowania koncepcje forsownej prywatyzacji przez rozdawnictwo bonów. Trzeba natomiast położyć nacisk na zmianę syste-

mu zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, polegającą na pełnej debiurokratyzacji i zapewnieniu im możliwości działania według zasad rynku. Jednocześnie trzeba usunąć opisane wyżej instrumenty polityki gospodarczej, dławiące te przedsiębiorstwa i niszczące w ten sposób potencjał produkcyjny kraju.

Porzucenie polityki dławienia przedsiębiorstw państwowych jest konieczne zarówno dla odwrócenia tendencji do spadku produkcji, jak też dla powstrzymania związanego z tym spadku dochodów budżetowych, który prowadzi do coraz dalej idących cięć w żywotnych dziedzinach życia społecznego.

Przełamywanie regresu wymaga znalezienia form pełnego współdziałania między przedsiębiorstwami a państwem. Przedsiębiorstwa muszą mieć możliwość i być dopingowane do maksymalnego wysiłku w podnoszeniu efektywności przez zmiany organizacyjne, techniczne i inwestycyjne. Potrzebują w tym pomocy ze strony państwa, ale nie na zasadzie rozluźnień i „ręcznego sterowania”, tylko na podstawie jasno ustalonych o konsekwentnie realizowanych priorytetów.

Doświadczenie wskazuje, że mimo prowadzenia polityki dławienia, likwidowanie dużych przedsiębiorstw państwowych okazuje się niemożliwe ze względów społecznych nawet, gdy są one doprowadzone do bankructwa. Wynikają z tego niespójne i doraźne działania ochronne, podejmowane pod naciskiem krańcowych sytuacji.

Potrzebna jest więc zmiana koncepcji polityki gospodarczej. Komponenty tej zmiany powinny objąć: racjonalizację makroekonomicznej polityki finansowej i pieniężnej; odejście od zasady absolutnego priorytetu dla prywatyzacji; wprowadzenie wyraźnej konstruktywnej polityki wobec przedsiębiorstw państwowych opartej na założeniu, że mają one prawo do przetrwania, ale muszą same się o to starać, działając samodzielnie według zasad rynku.

Nowa polityka makroekonomiczna wymaga oparcia w polityce strukturalnej, przemysłowej i rolnej, określającej priorytety rozwojowe i obszary chronione wraz z wyraźną instrumentacją; wymaga też związanej z tym zmiany polityki handlu zagranicznego w kierunku rezygnacji ze zbyt daleko idącej liberalizacji importu.

Polityka strukturalna

W dzisiejszym świecie prowadzenie przez państwo aktywnej polityki przemysłowej i rolnej jest rzeczą normalną, powszechnie stosowaną, a także nieodzowną. Tezy takiej nie przyjmują zwolennicy czystej gospodarki rynkowej, którzy uważają, że państwo powinno trzymać się jak najdalej od

procesów gospodarczych, gdyż może tylko zepsuć coś, co bez niego działać będzie sprawniej.

Można by jeszcze szukać uzasadnienia dla tej tezy w odniesieniu do dobrze prosperującej, normalnie funkcjonującej i w pełni rozwiniętej gospodarki rynkowej. Jednakże w sytuacji kraju znajdującego się w okresie przejścia od gospodarki centralnie zarządzanej do rynkowej pogląd taki jest zupełnie nierealistyczny. Tu nic sprawnie nie działa. Mechanizmy rynkowe, które miałyby realizować samoczynną restrukturyzację produkcji (i z biegiem czasu zacząć to robić) trzeba dopiero tworzyć. Zmiana systemu nie może się odbyć inaczej, niż jako długotrwały proces, polegający na stopniowym pozbywaniu się uciążliwego dziedzictwa. Nikt poza państwem nie może bezpośrednio skutecznie oddziaływać na przyspieszanie tego procesu. Nawet zresztą w rozwiniętej gospodarce rynkowej ani konkurencja międzynarodowa, ani wewnętrzne problemy społeczne nie pozwalają na praktyczne stosowanie koncepcji pełnego liberalizmu.

Zwolennicy złożenia procesów restrukturyzacji gospodarki na całkowicie swobodne działanie rynku głoszą tezę, że ekonomicznie najbardziej pożądany jest wariant pełnego otwarcia na konkurencję z rynkiem światowym. Prowadzi on bowiem do szybkiej destrukcji przestarzałego aparatu wytwórczego przez upadanie nieefektywnych przedsiębiorstw, a destrukcja ta jest uzdrawiająca dla gospodarki. Podobne tezy głosi się w stosunku do rolnictwa. Stowarzyszenie z EWG uważa się za pożądane, gdyż przyspieszy tę uzdrawiającą destrukcję.

Według tych poglądów EWG wymusi na nas koncentrację produkcji rolnej, doprowadzając do upadku znaczną część (około 50%!) drobnych gospodarstw i zasadniczy spadek ludności rolniczej; natomiast dzięki temu rolnictwo uzyska wielką szansę rozwoju, uzyskując dostęp do wielkiego rynku europejskiego. Podobnie w przemyśle EWG wymusi koncentrację na gałęziach konkurencyjnych, niszcząc brutalnie wszystko, co jest do konkurencji niezdolne, a dzięki temu stanie się możliwa wyspecjalizowana ekspansja eksportowa na szeroki rynek, oparta zwłaszcza na rozwoju dziedzin pracochłonnych z niewykwalifikowaną pracą i niskimi płacami.

Realizacja takiej strategii byłaby zupełnie rujnująca dla kraju, zanim w dalekiej przyszłości mogłaby zacząć przynosić poprawę, co nie byłoby wcale pewne.

Można by bronić tych tez, gdyby destrukcja miała dotyczyć 10 czy nawet 15% produkcji. Nie ma bowiem wątpliwości, że budowanie nowoczesnej gospodarki wymaga pozbywania się niesprawnej części aparatu wytwórczego. Jeśli jednak miałyby następować gwałtowna destrukcja poważnej części tego aparatu, to trzeba się przed nią bronić, gdyż nie można doprowadzić do załamywania, z której kraj nie zdołałby się podźwignąć przez parę dziesięcioleci.

W ramach stowarzyszenia z EWG nie można więc biernie ulegać presji potężnego partnera, tylko trzeba prowadzić politykę przemysłową i rolną, polegającą na ochronie wybranych obszarów gospodarki i promowaniu wybranych kierunków rozwoju. Ochronę wybranych istniejących przemysłów należy traktować jako działanie przejściowe o charakterze zanikającym. Przemysły te będą musiały ostatecznie albo ulec likwidacji, albo zdołają wykorzystać zaoferowane im formy ochrony dla modernizacji i wzmocnienia swej pozycji. Byłoby oczywiście szkodliwe dla rozwoju, gdyby na dłuższą metę osłaniać przemysły o niskiej efektywności. Ostatecznie prowadziłyby to do stagnacji i spadku stopy życiowej. Natomiast promowanie wybranych kierunków rozwoju uważam za trwały element polityki przemysłowej. Powinien on służyć przyspieszaniu zmian struktury produkcji przez działanie pozytywne, a nie destrukcyjne.

W obecnej sytuacji siła konkurencyjna przemysłu polskiego na rynku światowym jest bardzo wąła. Otwarcie gospodarki na wolny handel ze światem nie tylko musiałyby szybko doprowadzić do ruiny ogromną część przemysłu krajowego, ale nie stwarzałyby też możliwości ekspansji. Polityka przemysłowa jest potrzebna po to, aby stworzyć lub wzmocnić szansę podniesienia konkurencyjności na wybranych odcinkach. Wymaga to określenia, jakie potencjalne przewagi w konkurencji światowej może dać środowisko narodowe i regionalne w Polsce.

Nie można przyjąć tezy, że mamy swój rozwój oprzeć na niskich płacach. Taki może być tylko początek. Lokomotywami długookresowego rozwoju powinny stać się przemysły wysokiej techniki, oparte na wysoko kwalifikowanej pracy i zdolne zapewnić sobie silną pozycję na rynku światowym przez konkurencję jakościową, prowadzącą do wzrostu dochodów.

Dynamizacja opłacalnego eksportu wysoko przetworzonego wydaje się więc być podstawowym zadaniem, jakie stoi przed promocyjną polityką przemysłową. Właśnie ten kierunek działania musi być starannie skojarzony z polityką liberalizacji importu.

Ostatecznym celem przekształceń strukturalnych powinno być doprowadzenie do wypadnięcia przemysłów niskoefektywnych i zastąpienia ich produkcji przez import. Jednak warunkiem możliwości zastępowania produkcji krajowej przez import jest ekspansja eksportowa. W warunkach polskich znaczenie tego oczywistego skądinąd stwierdzenia jest tym większe, że ekspansja eksportowa jest ostatecznie jedyną drogą do rzeczywistego rozwiązania problemu naszego zadłużenia zagranicznego. Nie należy się łudzić, że problem ten został już rozwiązany przez dotychczasowe osiągnięcia w dziedzinie redukcji długu.

Nie jest zadaniem tego referatu określenie, jakie gałęzie przemysłu polskiego mają największe szanse zdobycia rynku światowego. Można

tylko sformułować kilka zasad, których spełnienie może zwiększać szanse powodzenia:

- 1) koncepcja strategii rozwoju gospodarczego nie może w żadnym razie pretendować do całościowego określania struktury gospodarczej i sposobu jej ewolucji; powinna ona koncentrować się na wyborze nie więcej niż paru gałęzi reprezentowanych przez obiecujące przedsiębiorstwa, na które należy postawić;
- 2) wszystkie przedsiębiorstwa powinny mieć szansę przetrwania, tyle tylko, że muszą być całkowicie zdane na siebie;
- 3) promowanie wybranych przedsiębiorstw, prywatnych i państwowych, w ramach gałęzi uznanych za przyszłościowe nie może polegać na subsydiowaniu ich produkcji; główną formą promocji powinno być ułatwianie ekspansji tak przez ułatwienia w procesach prywatyzacji zarządzania i własności, w lokalizacji, jak też w organizowaniu zasilenia kapitałowego, informacji, działalności badawczo-rozwojowej, działalności innowacyjnej i w wychodzeniu na rynki światowe;
- 4) szczególnie ważne jest wprzęgnięcie do polityki przemysłowej działań torujących drogę przyptykowi kapitału zagranicznego na zasadach rynkowych; zasadniczą i wciąż niedocenianą rolę w stabilizowaniu warunków dla kapitału zagranicznego odgrywa właśnie posiadanie przez rząd jasnej, oficjalnie przyjętej i opublikowanej strategii długookresowej, określającej obszary popierane i metody ich popierania; odgrywa to rolę deklaracji intencji, która powinna budzić zaufanie.

Polityka ochrony wybranych obszarów gospodarki nie może być nastawiona na ich długotrwałe utrzymywanie, lecz tylko na ich przestawienie. Nie może więc ona zapewniać żadnego automatyzmu świadczeń. Ochrona powinna mieć charakter podmiotowy, tzn. kierować się na przedsiębiorstwa przy wykorzystaniu formuły kontraktowej, w której przedsiębiorstwo powinno zobowiązywać się do realizacji określonych programów naprawy, modernizacji i uefektywnienia. Przykładem racjonalnej formy ochrony mogłoby być udzielanie przedsiębiorstwu preferencyjnego kredytu średnioterminowego na program modernizacji.

Blaski i cienie stowarzyszenia ze Wspólnotą

Stowarzyszenie ze Wspólnotą kieruje naszą politykę ku realizacji „czterech swobód”: swobody przepływu towarów, kapitału, technologii i pracy. Realizacja tych swobód nie będzie wcale rzeczą prostą.

Swoboda handlu. Nie wiadomo, na ile uda nam się uzyskać możliwość tzw. niesymetrycznego otwierania gospodarki, choć można się spodziewać,

że EWG będzie miało zrozumienie dla potrzeby stosowania pewnych barier ochronnych przeciw rujnowaniu krajowej produkcji. Jak wiadomo, EWG sama stosuje protekcyjizm zwłaszcza w zakresie importu artykułów rolno-spożywczych.

Problemem zasadniczym jest nasza polityka importowa. Przyjmuje się, że szerokie otwarcie na import jest warunkiem wchodzenia do EWG. Jest to teza słuszna w sensie absolutnym, tzn. nie można wejść do EWG jeśli się nie zliberalizuje importu. Nie wynika z tego, że proces przemiany systemowej należało od tego zacząć.

To prawda, że import wprowadza konkurencję, która zmusza producentów krajowych do podniesienia efektywności i poprawy jakości, i w ten sposób pomaga w pożądanej restrukturyzacji gospodarki. Jednakże poddanie gospodarki polskiej w ciągu ostatnich dwóch lat gwałtownej liberalizacji importu w imię tworzenia presji konkurencyjnej musiało w praktyce spowodować rujnowanie niskoefektywnych przedsiębiorstw i gałęzi gospodarki, a więc przyczynić się do potęgowania regresu. Okazało się, że koncepcja liberalizacji nie zdaje egzaminu praktycznego. Zaczęła się seria posunięć ratowniczych. Wprowadzono cła ochronne na artykuły rolne. Zaczęto stosować ulgi podatkowe dla poszczególnych przedsiębiorstw. Wbrew fundamentalistycznej retoryce zaczęło się więc „ręczne sterowanie”, które zawsze ma dużo cech przypadkowości. Takiej linii nie powinno się kontynuować. Obrona przed importem jest niezbędna, ale po stowarzyszeniu nie można będzie wprowadzić żadnych nowych ograniczeń, chyba że się je wynegocjuje, co nie będzie łatwe. Trzeba więc będzie stosować środki specjalne, jak np. zaostrzone przepisy sanitarne czy utrudniająca kontrola celna.

Swoboda przepływu kapitału i technologii. Jesteśmy oczywiście żywotnie zainteresowani dopływem nowoczesnej technologii i stowarzyszenie z EWG ułatwia nam dostęp do niej. Nie ma jednak dopływu technologii bez kapitału.

Polityka w stosunku do kapitału zagranicznego powinna m.in. brać pod uwagę fakt, że jednym z istotnych czynników przeciwdziałających inwestycjom bezpośrednim tego kapitału w Polsce jest łatwość wchodzenia z eksportem na rynek polski. Rynek polski powinien być bardziej dostępny dla kapitału, niż dla towarów zagranicznych. Konsekwentne zastosowanie tej reguły mogłoby stworzyć dodatkową szansę powodzenia dla polityki przemysłowej.

Istnieje pogląd, że rozwój może być osiągnięty tylko przez pomoc zagraniczną, polegającą na skreśleniu zadłużenia i zapewnieniu poważnego dopływu inwestycji zagranicznych. Uważam ten pogląd za błędny.

Rozwój wymaga przede wszystkim powrotu do maksymalnego wykorzystania krajowego potencjału wytwórczego. Dopiero na tej podstawie powinno

się realizować proces przemian strukturalnych. Kapitał zagraniczny jest absolutnie konieczny i powinno się go przyciągać, ale rozwój kraju powinien opierać się przede wszystkim na kapitale krajowym. Trzeba więc tworzyć zachęty do inwestowania produkcyjnego, tworząc stabilne, nawet gwarantowane warunki zwolnień podatkowych i zachęt kredytowych.

Kapitał zagraniczny nie powinien mieć pozycji uprzywilejowanej. Warunki inwestowania powinny być jednakowe dla wszystkich podmiotów gospodarczych i zróżnicowane tylko odpowiednio do koncepcji strukturalnej. Tak np. specjalnych zachęt wymagają inwestycje modernizacyjne w produkcji i infrastrukturze, natomiast barier wymaga budownictwo administracyjne.

Zachęta dla obcego kapitału do wchodzenia na rynek polski powstać może jedynie w rezultacie postępującej stabilizacji wewnętrznej oraz w rezultacie zmiany polityki importowej. Okaże się dopiero, na ile stowarzyszenie z EWG ułatwi lub utrudni te zmiany.

Swoboda przepływu pracy. Jedną z podstawowych trudności w naszych stosunkach ze Wspólnotą będzie fakt, że w ciągu najbliższych dziesięcioleci Polska będzie nadal krajem o wysokim przyroście podaży siły roboczej. Procesy zmian systemowych będą tę podaż zwiększać w miarę likwidowania przedsiębiorstw i dziedzin o niskiej efektywności. Siła ta szukać będzie miejsc pracy zarówno w kraju, jak i za granicą.

Sądzę, że nie można liczyć na to, aby siła ta mogła znaleźć dla siebie zatrudnienie na rynku europejskim. Rynek EWG będzie się przed tym bronił. Ma on sam swoje bardzo poważne problemy z bezrobociem, a także znajduje się pod naciskiem przyływu taniej siły z krajów basenu Morza Śródziemnego. Rynek EWG może być chłonny jedynie dla siły wysoko kwalifikowanej, której Polska nie powinna chcieć się pozbywać wobec własnych potrzeb rozwojowych. Odpływ wysoko wykwalifikowanej pracy jest dla przyszłego rozwoju jeszcze większym niebezpieczeństwem, niż odpływ kapitału. Jest to niebezpieczeństwo, które nam towarzyszy już obecnie. Gdyby ten odpływ zaczął się nasilać, byłoby to sygnałem, że nie dajemy sobie rady z polityką rozwojową.

Niezależne spojrzenie na prywatyzację w Polsce*

Spojrzenie niezależne to takie, które nie poddaje się reklamie i naciskowi rozpowszechnionych wyobrażeń. Potrzebne jest wtedy, gdy są powody do wątpliwości co do natury prowadzonych działań. Takie powody istnieją w stosunku do kluczowej dla naszej przyszłości kwestii – jak prywatyzować gospodarkę.

Wszyscy chcemy doprowadzić Polskę jak najszybciej do sprawności gospodarczej i dobrobytu. Według rozpowszechnionego i intensywnie reklamowanego poglądu, który znalazł wyraz w programie poprzedniego rządu, główna droga do tego wiedzie przez prywatyzację dużych przedsiębiorstw produkcyjnych, będących własnością państwa. Spory toczą się nie o rzecz samą, tylko o to, czy prowadzić tę prywatyzację w sposób bardziej umiarkowany, czy też przyspieszać ją na siłę, przez rozdawanie majątku państwowego. Tymczasem istnieje bardziej podstawowa wątpliwość: czy to jest naprawdę główna droga?

Co jest niewątpliwe, a co wątpliwe w kwestii prywatyzacji?

Niewątpliwe jest to, że Polska musi wprowadzać gospodarkę rynkową. Nie jest to kwestia subiektywnych poglądów, jest to obiektywna konieczność historyczna, wynikająca z potrzeby dołączenia do głównego nurtu cywilizacji europejskiej i światowej. Niewątpliwe jest również, że musimy w tym celu wzorować się na krajach, do rodziny których chcemy się włączyć, czyli na wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych. Gospodarka rynkowa w doświadczeniu wszystkich tych krajów opiera się na własności prywatnej. Niewątpliwe jest więc i to, że również u nas wprowadzenie systemu rynkowego i pełne dostosowanie go do życia w świecie kapitalistycznym wymaga prywatyzacji gospodarki. Prywatyzacja jest warunkiem uruchomienia systemu samoczynnych mechanizmów alokacji rynkowej, oraz rozwinięcia przedsiębiorczości i konkurencji, które łącznie powinny stymulować inno-

* Tekst opublikowany w czasopiśmie „Gospodarka Narodowa” nr 3, 1991.

wacyjność i powodować nieustanne dążenie do coraz bardziej efektywnego wykorzystania czynników wytwórczych.

Natomiast nie wynika z tego, że należy idealizować mechanizmy rynkowe, a z prywatyzacji czynić cel sam w sobie. Wprowadzając rynek, powinno się znać jego wady i stawiać sobie pytanie: jak się przed nimi zabezpieczyć?

Odpowiedź znajduje się zawsze w jakiejś aktywnej polityce gospodarczej państwa. Prowadzenie przez państwo polityki interwencyjnej jest dzisiaj normą we wszystkich krajach o gospodarce rynkowej. W wielu czołowych krajach kapitalistycznych czyni się przy tym z dobrym skutkiem bardzo poważny użytek z własności państwowej. Jest ona wtopiona w rynkową gospodarkę, w której dominuje własność prywatna, i działa zgodnie z prawami rynku korygowanymi przez interwencyjne działanie państwa.

Wzorowanie się na innych powinno być twórcze, nie zaś niewolnicze. Od wysoko rozwiniętych krajów świata dzieli nas poważna luka, na którą składają się: nasz znacznie niższy poziom ekonomiczny, zacofanie technologiczne oraz odmienności instytucjonalne, psychospołeczne i socjopolityczne. Nie ma większego sensu przenoszenie „żywcem” tamtejszych doświadczeń na nasz grunt. W dodatku doświadczenia te są dalekie od jednorodności. Naszą gospodarkę rynkową musimy tworzyć w dostosowaniu do własnych warunków, których nikt lepiej nie zna niż my sami.

W reakcji na przeszłość powstało u nas dążenie do likwidowania własności państwowej we wszelkich jej przejawach. Prywatyzacja stała się sztandarowym hasłem programu przemian. Jednakże dotychczas o wiele mniej udało się zdziałać, niż wynikałoby z pierwotnych zamiarów. Stąd ciągle słyszy się postulaty przyspieszenia i radykalizacji. Nie można jednak przyjmować na wiarę tezy, że trzeba koniecznie jak najszybciej przekazać majątek państwowy w ręce prywatne bez względu na koszty i efekty. Z punktu widzenia ekonomicznego celem jest efektywność, a prywatyzacja jest potrzebna tylko o tyle, o ile do niej prowadzi. Trzeba więc postawić pytanie: na czym powinna naprawdę polegać radykalizacja, aby miała sens ekonomiczny?

Jak pojmować prywatyzację gospodarki?

W przyjętym sposobie pojmowania prywatyzacji gospodarki główny nacisk kładzie się na pośpieszne prywatyzowanie przedsiębiorstw państwowych. Tymczasem nie jest to ani możliwe, ani celowe. Szeroko stosowane u nas utożsamienie prywatyzacji gospodarki z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych jest błędne, a błąd ten waży na wszystkich programach i działaniach.

Błąd wynika z tego, że za podstawę myślenia przyjmuje się doświadczenie prywatyzacji w krajach zachodnich, np. w Wielkiej Brytanii. Zapomina

się o zasadniczej różnicy między tamtą sytuacją i naszą. Tam, w systemie opartym na własności prywatnej, prywatyzacja dotyczy z natury rzeczy tylko zmian w sektorze państwowym, polegających zwłaszcza na odkręcaniu upaństwowienia niektórych gałęzi dokonanego pod rządami socjalistów. U nas natomiast musimy przekształcać system oparty na własności państwowej, tworząc od podstaw na nowo system gospodarczy oparty na własności prywatnej, jakiego nie mieliśmy przez 40 lat.

Prywatyzacja gospodarki jest więc u nas znacznie szerszym pojęciem. Jej sens polega na takim rozszerzeniu sektora prywatnego, aby od roli marginesu doszedł do pozycji dominującej w gospodarce narodowej. Wymaga to skojarzenia dwóch linii działania:

- po pierwsze, zakładania i rozwijania nowych przedsiębiorstw prywatnych; tę linię nazywam promocją prywatnej przedsiębiorczości, w skrócie linią promocyjną;
- po drugie, przekazywania przedsiębiorstw państwowych w ręce prywatne; tę linię nazywam prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych, a w skrócie linią denacjonalizacyjną.

Te dwie linie działania oczywiście nie wyłączają się, lecz uzupełniają. Jednakże to pierwszą z nich, a nie drugą, należy uznać za podstawową. Gdyby bowiem udało się zapewnić dostatecznie szybką ekspansję nowych, wysokoefektywnych przedsiębiorstw prywatnych, można by w ogóle nie zajmować się prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych. Zostałyby one zdominowane, przejęte i ostatecznie w większości wyparte przez sektor prywatny.

Linia promocyjna wiąże się z tworzeniem, dopływem i inwestowaniem prywatnych kapitałów. Jej realizacja ma więc bezpośrednie znaczenie dla pobudzania i uruchamiania mechanizmów wzrostu gospodarczego. Linia denacjonalizacyjna polega na przejmowaniu majątku już istniejącego, a więc nie ma tego bezpośredniego znaczenia dla wzrostu gospodarczego – może je uzyskać tylko o tyle, o ile służy podnoszeniu efektywności gospodarowania. To zaś nie jest automatyczne. Mitem jest mniemanie, że rozprzedanie lub rozdanie akcji znacznej liczbie akcjonariuszy poprawi sposób działania przedsiębiorstwa. Już pierwsze doświadczenia wskazują, że może być odwrotnie z najróżniejszych powodów.

Promocja prywatnej przedsiębiorczości

Linia promocyjna, czyli promowanie tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw prywatnych, w obecnych warunkach polskich wymaga odpowiedzi na dwa pytania: skąd ma się brać kapitał prywatny oraz co ma go skłaniać do inwestowania w przedsięwzięcia produkcyjne?

Pierwszym źródłem kapitału prywatnego są środki zakumulowane przez obywateli w poprzednim okresie. Środki te mogą być niewielkie w porównaniu do ogólnej wartości majątku państwowego, ale to porównanie jest bez znaczenia. W sensie bezwzględny nie są one bynajmniej małe. Problem polega na tym, jak je uruchomić na inwestycje produkcyjne, od których zależy modernizacja i rozwój kraju oraz dalsza akumulacja kapitału.

Pierwsze podejście do tego problemu oparte zostało na koncepcji, że wystarczy zliberalizować zasady tworzenia przedsiębiorstw i prowadzenia działalności gospodarczej. Okazało się jednak, że to doprowadziło w krótkim czasie tylko do szybkiego rozwoju handlu prywatnego, a nie produkcji. Przedsiębiorczość prywatna wyraziła się w pierwszym rzucie w nastawieniu nie na inwestowanie w produkcję, lecz na robienie szybkich pieniędzy w obrocie, z przeznaczeniem na szeroką konsumpcję: budowanie i wyposażanie domów oraz kupno samochodów i innych trwałych dóbr konsumpcyjnych.

Tego biegu zdarzeń nie należy lekceważyć. Rozwój handlu prywatnego, zwłaszcza w jego formach cywilizowanych, ma bardzo istotne znaczenie dla rozwoju systemu rynkowego. Nie wystarcza to jednak do podźwignięcia kraju z regresu. Niezbędne jest inwestowanie w produkcję.

Kapitał prywatny nie będzie inwestował w produkcję, póki nie uzyska dostatecznych powodów do wydłużenia horyzontu czasowego swojej działalności. To wymaga zaufania do przyszłości, a więc pewnej stabilizacji tych warunków, które wynikają z regulacji rządowych, jak w szczególności: systemu podatkowego i celnego oraz zasad polityki budżetowej, a także jasnej polityki przemysłowej, polityki handlu zagranicznego oraz w ogóle branżowej polityki gospodarczej. Kapitał prywatny, aby inwestować w produkcję, musi wiedzieć, czego może się spodziewać po tych warunkach nie tylko w najbliższych miesiącach, ale w perspektywie trzech czy czterech lat. Tworzenie takich warunków należeć musi do polityki gospodarczej państwa.

Promowanie rozwoju prywatnej przedsiębiorczości w obecnych warunkach polskich musi być zorientowane przede wszystkim na przedsiębiorstwa drobne i średnie. W doświadczeniu roku 1990 czynnikiem negatywnym dla tak rozumianej linii promocyjnej stała się niespójność polityki stabilizacyjnej z dążeniami prywatyzacyjnymi. Nadmiernie restryktywna polityka finansowa nie tylko zahamowała procesy tworzenia małych prywatnych przedsiębiorstw produkcyjnych, ale doprowadziła wiele z nich do upadku. Expose sejmowe premiera Bieleckiego zapowiadało dostrzeżenie tego problemu, co oznaczałoby zwrot w uzasadnionym kierunku. Na razie jednak nie widać jeszcze działania.

W warunkach braku stabilizacji gospodarczej i politycznej pojawia się bardzo zasadniczy problem. Nasz prywatny kapitał krajowy, zarówno ten już istniejący, jak i ten, który będzie powstawał z bieżącej akumulacji, zamiast inwestować w kraju, będzie szukał (już szuka) ujęcia dla siebie w inwestowaniu zagranicą. Gdyby miało to oznaczać netto odpływ kapitału, byłoby czynnikiem destruktywnym dla gospodarki. Nie da się temu skutecznie przeciwdziałać zakazami. Są one na ogół łatwe do obejścia, a w dodatku byłyby przeszkodą w dążeniu do szerszego otwierania się na swobodny ruch kapitału. Skutecznego rozwiązania trzeba więc koniecznie szukać w podnoszeniu atrakcyjności inwestowania w kraju.

Drugim potencjalnym źródłem kapitału prywatnego są inwestycje kapitału zagranicznego, zwłaszcza inwestycje bezpośrednie, polegające na tworzeniu własnych przedsiębiorstw w Polsce. Kapitał zagraniczny napływa na razie cienkim strumieniem. Zwiększenie jego napływu jest możliwe, ale wymaga ogromnego spotęgowania działalności promocyjnej i reklamowej oraz tworzenia bardzo atrakcyjnych warunków podatkowych, jak również dotyczących repatriacji zysku i kapitału. Istota sprawy polega na neutralizowaniu wysokiego współczynnika ryzyka, jaki wciąż jeszcze przypisywany jest Polsce. Jeżeli rzeczywiście uda się uzyskać od wierzycieli zagranicznych poważną redukcję długu, to będzie to miało bezpośredni wpływ na obniżenie współczynnika ryzyka dzięki poprawie bilansu płatniczego. Nie zwalnia to jednak od konieczności prowadzenia aktywnej polityki zachęt, tym bardziej, że mimo okazywanego w układzie międzynarodowym zrozumienia i życzliwości dla tej sprawy wciąż jeszcze trudno mieć pewność co do rzeczywistego uzyskania przez Polskę poważnej redukcji długu.

Jest jednak i w tej sprawie trudność, która nie doczekała się jeszcze rozwiązania. Otóż nie ma powodu, aby inwestorzy krajowi mieli być upośledzeni w stosunku do zagranicznych. Jeśli tworzy się szczególne preferencje dla kapitału zagranicznego, to (poza sprawą repatriacji zysków) powinny one mieć zastosowanie również do kapitału krajowego. Temat ten ma zasadnicze znaczenie w kształtowaniu bodźców do inwestowania.

Aby rząd mógł prowadzić aktywną i skuteczną politykę promocyjną, musi mieć koncepcję strukturalną rozwoju kraju nie w sensie wszechobejmującego planu, ale w sensie określenia najbardziej pożądanego kierunku ekspansji i metod ich wspierania. Argument, że aparat rządowy dokonuje gorszych wyborów niż kapitał prywatny, można odrzucić. Polityka przemysłowa rządu nie ma bowiem nikogo ani niczego krępować, ma tylko wspomagać pewne wybrane kierunki. Jeśli nawet wybory okażą się błędne, to można je korygować, a przy tym niczego nie przekreślają. Zresztą w sytuacji kraju zacofanego nawet błędne wybory szybko są neutralizowane,

jeśli tylko trwa rozwój, zwłaszcza jeśli pomoc państwa skupia się na zawsze potrzebnym rozwoju infrastruktury technicznej i socjalnej.

Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych

Linia denacjonalizacyjna wymaga odpowiedzi na pytanie: co naprawdę trzeba i można zrobić z przedsiębiorstwami państwowymi, zakładając potrzebę ich prywatyzowania, czy rzeczywiście powinno się nastawiać na przekazywanie ich w ręce prywatne jak najszybciej i za wszelką cenę?

Linia denacjonalizacyjna powinna być uzupełnieniem linii promocyjnej o tyle, o ile może przyspieszyć spełnienie dążenia do dominacji efektywnego sektora prywatnego. Nie ma jednak podstaw do zakładania z góry, że w każdej formie będzie temu służyła. Jeśli nie chce się wpadać w niewolę założeń ideologicznych, to trzeba wziąć pod uwagę, że:

- prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych nie polega na tworzeniu nowego majątku produkcyjnego, lecz ma tylko służyć tworzeniu warunków do lepszego wykorzystania majątku istniejącego; trzeba więc określić, co jest potrzebne, aby zapewnić jej takie działanie;
- nie jest jasne, czy w ogóle moralnie zasadne jest sprzedawanie obywatelom majątku państwowego, który stanowi ich zbiorową własność;
- z drugiej strony nie ma podstaw do zakładania, że nieodpłatne rozdawanie tego majątku przyczyni się do zwiększenia efektywności gospodarowania nim;
- jeżeli prywatyzacja miałaby się opierać na sprzedaży majątku państwowego, to byłaby konkurencyjna wobec linii promocyjnej, odciągając od niej kapitał prywatny; stanowiłoby to jej koszt alternatywny, który trzeba uwzględnić.

Linia denacjonalizacyjna może być realizowana czterema podstawowymi sposobami. Są to:

- a) reprivatyzacja majątku państwowego polegająca na zwróceniu go poprzednim właścicielom prywatnym,
- b) sprzedaż rzeczowych elementów majątku osobom prywatnym jako nowym właścicielom,
- c) sprzedaż tytułów własności osobom prywatnym,
- d) nieodpłatne przekazywanie tytułów własności osobom prywatnym.

Między tymi różnymi formami denacjonalizacji majątku istnieją zasadnicze różnice. Sprzedaż tytułów własności lub majątku rzeczowego zbliża się w treści ekonomicznej do zakładania nowych przedsiębiorstw prywatnych przez to, że wiąże się z inwestowaniem prywatnego kapitału. Natomiast reprivatyzacja oraz nieodpłatne rozdawnictwo nie wymagają

mobilizacji środków prywatnych, a tylko stanowią obciążenie budżetu państwa.

Reprywatyzacja

Reprywatyzacja w znaczeniu zwrotu majątku dawnym właścicielom jest bardzo istotnym aspektem prywatyzacji majątku państwowego. Od sposobu jej rozwiązania zależy w wielu wypadkach sama możliwość dokonywania innych posunięć prywatyzacyjnych. Dotyczy to wszystkich tych obiektów własności państwowej (w tym przedsiębiorstw), które zostały nabyte przez państwo przez wywłaszczenie poprzednich właścicieli. Jeśli w momencie rozpoczynania prywatyzacji istnieją roszczenia poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców wobec takich obiektów, to nie byłoby podstaw moralnych do przekazywania ich komu innemu.

W Polsce sprawa reprywatyzacji pozostaje na razie niejasna. Podjęte zostały pewne działania w stosunku do wybranych typów obiektów, jak apteki czy młyny, ale ogólnego rozwiązania brakuje. Jest ono trudne. Wymaga przede wszystkim określenia stosunku do ustawy nacjonalizacyjnej z 3 stycznia 1946 roku. Trzeba wybrać jedną z następujących możliwości:

- 1) unieważnienie ustawy; byłoby to rozwiązanie ekstremalne, uzasadnione z punktu widzenia logiki odcinania się od wszystkich elementów komunistycznej przeszłości, ale trudne do realizacji; pociągałoby bowiem za sobą automatyczne uznanie praw własności wszystkich wywłaszczonych jej mocą posiadaczy; stworzyłoby więc ogromne komplikacje związane z ustalaniem praw własności i wyceną majątku;
- 2) uznanie roszczeń byłych właścicieli do odszkodowań za wywłaszczenie bez unieważnienia samego aktu;
- 3) utrzymanie w mocy aktu i jego konsekwencji; oznaczałoby to rezygnację nie tylko z reprywatyzacji, ale w ogóle z jakiegokolwiek próby wyrównania krzywdy wynikającej z wywłaszczenia.

Pełne unieważnienie ustawy nacjonalizacyjnej nie wydaje się praktycznie możliwe tym bardziej, że nie byłoby podstaw moralnych do różnego traktowania właścicieli majątku przemysłowego i właścicieli ziemskich. Należałoby więc konsekwentnie unieważnić również ustawę o reformie rolnej. Tymczasem zmiany własności zaszły już zbyt daleko. Majątki przejęte i skonfiskowane zostały w znacznej części przydzielone lub sprzedane nowym użytkownikom. Nabyli oni tytuły własności i w wielu wypadkach zdążyli już odprzedać swoje mienie następnym nabywcom w dobrej wierze. Ze względu na te komplikacje wydaje się, że jedynym praktycznie możliwym

sposobem uznania praw byłych właścicieli byłaby jakaś forma odszkodowań. Najwygodniejszą formą byłoby zapewnienie im uprzywilejowanego dostępu do prywatyzowanego majątku państwowego.

Denacjonalizacja przez sprzedaż majątku rzeczowego

Ta forma prywatyzacji odnosi się do małych i średnich przedsiębiorstw państwowych. Stanowi ona wyraźne uzupełnienie linii promocyjnej i wobec tego zasługuje na pełne poparcie. Jest rzeczą bezsporną celowość oddawania w ręce prywatne sklepów, restauracji, aptek oraz małych fabryk i zakładów wytwórczych czy usługowych. Natychmiastowa korzyść dla efektywności działania wynika z bezpośredniego zaangażowania się nowego właściciela w zarządzanie zakładem zgodnie z prawami rynku. Przekazywanie takich przedsiębiorstw lub ich majątku w ręce prywatne jest najłatwiejszą formą mobilizowania kapitału prywatnego do produkcji.

Warunkiem wyprzedzającym jest rozstrzygnięcie problematyki reprivatyzacji. Przy założeniu, że zostało to dokonane, problemem technicznym jest zabezpieczenie się przed nieuczciwością wyceny majątku, który w zasadzie powinien być sprzedawany metodą aukcyjną.

Merytorycznym problemem jest kwestia, na czyją rzecz powinien iść dochód ze sprzedaży: na rzecz Skarbu Państwa czy organów samorządu terytorialnego, upęnomocnionych przez skarb do dokonywania sprzedaży. Wiele przemawiałoby za szerokim zastosowaniem tego drugiego rozwiązania, co zresztą w jakimś stopniu się dzieje.

Jednym z całkowicie uzasadnionych wariantów tej linii działania jest częściowa sprzedaż udziałów po przekształceniu przedsiębiorstwa w spółkę. Przy tej skali przedsiębiorstw najwygodniejszą formą prawną może być spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

Denacjonalizacja przez sprzedaż akcji

Działania w tym kierunku zostały, jak wiadomo, rozpoczęte. Zostały one oparte na słusznej przesłance, że przygotowaniem do prywatyzacji większych przedsiębiorstw państwowych powinno być ich przekształcenie w spółki akcyjne, w których początkowo Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem. Takie rozwiązanie uważam za bezsporne. Umożliwia ono właściwą elastyczność działania, otwierając drogę do udostępnienia akcji szerszemu gronu akcjonariuszy. Powstają dwa pytania: komu, i w jakim trybie akcje mają być udostępnione?

Na pytanie: komu? są dwie odpowiedzi: ogółowi obywateli lub też pracownikom przedsiębiorstwa. W przypadku sprzedaży akcji powinna ona być powszechna: nie byłoby uzasadnienia dla jakiegokolwiek dyskryminacji. Jest natomiast pewne uzasadnienie dla udostępniania pewnej części akcji pracownikom w trybie sprzedaży uprzywilejowanej. Rozwiązanie przyjęte w ustawie prywatyzacyjnej, stwarzające taką możliwość, uważam więc za trafne.

W otwartej sprzedaży akcji, jak również w sprzedaży ich pracownikom, trudno liczyć na bardzo poważne rezultaty. Wykazało to już pierwsze doświadczenie z pięcioma prywatyzowanymi przedsiębiorstwami. Rezerwy finansowe społeczeństwa są zbyt ograniczone. Powstają też dwa pytania. Po pierwsze, dlaczego prywatni właściciele mieliby kupować akcje niskoefektywnych przedsiębiorstw? Po drugie, dlaczego państwo ma zaczynać od wyprzedawania akcji dobrze prosperujących przedsiębiorstw, a utrzymywać przedsiębiorstwa mało efektywne?

Ponieważ na pierwsze z tych pytań nie ma odpowiedzi pozytywnej, sprzedaż akcji może dotyczyć tylko dobrych przedsiębiorstw i tak zostało to rozpoczęte. Trzeba jednak stwierdzić, że nie ma po temu przyczyn ekonomicznych. Przyczyny są polityczno-ideologiczne: jest to przyjęte jako sposób torowania drogi powszechnej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, w którą się po prostu wierzy.

Cokolwiek się o tym powie, rynkowa sprzedaż akcji nie może doprowadzić do szybkiej likwidacji własności państwowej. Dążenie do przyspieszenia tego procesu prowadzi do wniosku, że trzeba szukać sposobu ominięcia ograniczenia kapitałowego przez nieodpłatną prywatyzację.

Denacjonalizacja przez rozdawnictwo

Rozdawnictwo omija barierę braku kapitału, jest więc sposobem przyspieszonej likwidacji własności państwowej. Jednakże koncepcja forsowania prywatyzacji przez rozdawnictwo budzi poważne wątpliwości. Myślę, że nie warto tu roztrząsać prymitywnych wersji tej koncepcji, opartych na idei bezpośredniego rozdawania akcji. Są one zbyt naiwne. Natomiast dojrzała jej wersja, tzn. koncepcja rozdawnictwa bonów prywatyzacyjnych, zasługuje na uwagę i być może zastosowanie. Jej walory z punktu widzenia stawianych celów polegają na tym, że:

- pozwala na radykalne wyrugowanie własności państwowej w przyspieszonym tempie;
- jest społecznie sprawiedliwym sposobem prywatyzacji, gdyż stwarza równość szans;

- rozwiązuje problem moralny polegający na braku uzasadnienia do sprzedaży obywatelom własności państwowej.

Koncepcja ta jednak nie jest wolna od wad:

- nie można przystępować do jej realizacji bez poważnego przygotowania instytucjonalnego, polegającego na stworzeniu sieci przedsiębiorstw powierniczych lub holdingowych, które organizowałyby zamianę bonów na akcje, pełniąc funkcję inwestorów pośrednich;
- koszty tworzenia tej sieci, jak również samej akcji rozdawnictwa bonów, muszą być poważnym obciążeniem dla budżetu państwa;
- nie można mieć pewności, że taka formalna prywatyzacja doprowadzi szybko do zasadniczych zmian jakościowych w zachowaniu przedsiębiorstw.

Ocena omawianej koncepcji wymaga dokonania rachunku kosztów i korzyści, lub przynajmniej porównania wad i zalet. Przedstawione zalety nie wyrażają się w korzyściach ekonomicznych, natomiast wśród wad są poważne koszty. Dlatego położenie w programie rządowym z grudnia 1990 roku głównego nacisku na dystrybucję nieodpłatnych bonów jako formę prywatyzacji uważam za błędne (te bony zresztą proponowano rozdawać nie tylko obywatelom, ale i państwowym instytucjom finansowym, jak ZUS i banki, co byłoby nieporozumieniem, gdyż nie miałoby nic wspólnego z prywatyzacją). Argumentu ekonomicznego przemawiającego za takim działaniem po prostu nie ma.

Za szybkim przystąpieniem do rozdawnictwa dla obywateli mogą przemawiać tylko argumenty polityczne: pozyskanie poparcia społecznego dzięki przekazywaniu własności oraz zwiększonego uznania ze strony kapitalistycznej zagranicy dzięki popisaniu się radykalizmem prywatyzacyjnym. Pierwszy z tych argumentów jest wąty, wiadomo bowiem, że ludzie nie cenią tego, co otrzymują za darmo. Drugi jest też wąty, wiadomo bowiem, że w liczących się kołach finansowych cenione są działania racjonalne raczej niż spektakularno-propagandowe.

Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych jako prywatyzacja zarządzania

Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych będzie stawać się czynnikiem wzrostu efektywności o tyle, o ile będzie powodowała uruchamianie przedsiębiorczości i dostosowywanie się przedsiębiorstw do działania według praw rynku. Samo zapewnienie masowego udziału prywatnych obywateli w majątku wielkich przedsiębiorstw nie pobudza rozwoju przedsiębiorczości. Zmiana zachowań przedsiębiorstw państwowych wymaga przede wszystkim zmiany sposobu zarządzania nimi, polegającej na pełnym ich oderwaniu od

bezpośredniego nadzoru administracyjnego. Zmianę taką nazywam komercjalizacją przedsiębiorstw państwowych. Uważam, że to od niej należałoby zacząć raczej niż od przyspieszania formalnej prywatyzacji własności.

Słowo „komercjalizacja” jest dzisiaj używane błędnie dla określenia tylko formalnej zmiany statusu prawnego przedsiębiorstwa przez przekształcenie go w spółkę Skarbu Państwa. Przekształcanie dużych przedsiębiorstw państwowych w spółki akcyjne zasługuje na pełne poparcie jako wstęp do prywatyzacji. Jednakże nie można do tego ograniczać pojęcia komercjalizacji.

Komercjalizacja pojmowana jako zmiana sposobu zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi wymaga nadania pełnych uprawnień decyzyjnych menadżerom czyli dyrekcjom przedsiębiorstw przy zapewnieniu niebiurokratycznej kontroli działania dyrekcji ze strony właściciela majątku czyli Skarbu Państwa. Oznacza to praktycznie nadanie dyrekcjom części uprawnień związanych z prawem własności. Dlatego tak pojmowaną komercjalizację można określić jako prywatyzację zarządzania wyprzedzającą prywatyzację własności.

Realizacji funkcji nadzoru właścicielskiego nad działaniem przedsiębiorstw może skutecznie służyć sieć instytucji powierniczych i holdingowych (nieodzowna skądinąd dla skuteczności masowej prywatyzacji). Instytucje te jako pośredni inwestorzy, skupiający kapitał zarówno prywatny (krajowy i zagraniczny), jak i państwowy, dokonywałyby oceny wyników przedsiębiorstw bez względu na ich status własnościowy i zajmowałyby się szukaniem optymalnych lokat dla powierzonego im kapitału. Byłyby uczestnikami rynku kapitałowego, na którym odbywałaby się naturalna prywatyzacja przez stopniowe udostępnianie akcji posiadanych przez Skarb Państwa nabywcom prywatnym. W tej sytuacji, po rozwinięciu rynku kapitałowego, możliwe byłoby również wykorzystanie w jakiejś mierze formuły rozdawnictwa.

Bieżące funkcje nadzoru nad działalnością zarządów przedsiębiorstw byłyby wypełniane przez rady nadzorcze. Póki dominującym udziałowcem pozostawałby Skarb Państwa, należałoby zapewnić takie zasady doboru składu tych rad, aby nie dopuścić do ich zdominowania przez biurokrację państwową.

Tworzenie sieci instytucji powierniczych

Stworzenie sieci finansowych instytucji powierniczych i holdingowych (inwestorów instytucjonalnych) ma zasadnicze znaczenie zarówno dla komercjalizacji, jak i postępującej prywatyzacji przedsiębiorstw z dominującym początkowo udziałem Skarbu Państwa. Instytucje te mogą być tworzone w rozmaity sposób:

- albo jako przedsiębiorstwa Skarbu Państwa stające się faktycznymi posiadaczami akcji innych przedsiębiorstw odstąpionych im przez Skarb Państwa,
- albo jako przedsiębiorstwa prywatne lub mieszane skupujące akcje różnych przedsiębiorstw państwowych od Skarbu Państwa,
- albo jako przedsiębiorstwa mające za zadanie lokowanie środków rozproszonych prywatnych posiadaczy w akcjach rozmaitych przedsiębiorstw według swego profesjonalnego rozeznania.

Kogo należy uważać za prywatnego właściciela?

Postulat komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych przed ich sprywatyzowaniem wskazuje na niewłaściwość różnego traktowania podmiotów. Skomercjalizowane przedsiębiorstwo państwowe zasługuje na zapewnienie mu dokładnie takich samych warunków działania, jakie mają podmioty o przewadze własności prywatnej. Bez tego nie może działać na zasadach urynkowania, nie stwarza mu się rzeczywistej możliwości komercjalizacji.

Tworząc zachęty do prywatyzacji, obowiązujące przepisy ustawowe utrzymują uprzywilejowaną pozycję przedsiębiorstw o przewadze kapitału prywatnego nad „jednostkami gospodarki uspołecznionej”. Dotyczy to w szczególności podatku od przyrostu wynagrodzeń, zwanego „popiwkiem”. Praktyka gospodarcza wzmacnia jeszcze tę dyskryminację np. w dziedzinie dostępności kredytów. Są to działania niemające żadnego uzasadnienia ekonomicznego i równie szkodliwe dla funkcjonowania gospodarki, jak kiedyś krępowanie inicjatywy prywatnej.

Jeżeli jednak nawet uznać, że potrzebna jest specjalna stymulacja zainteresowania prywatyzacją w przedsiębiorstwach państwowych, to nie zwalnia to od konieczności udzielenia sensownej odpowiedzi na pytanie, kogo należy uważać za prywatnego właściciela, a kogo nie. Takiej sensownej odpowiedzi nie dają obowiązujące przepisy.

Czy za prywatnego właściciela majątku można uważać tylko osobę fizyczną, czy również grupę osób fizycznych posiadającą osobowość prawną? Nie ma chyba powodu, aby pod tym względem spółki prywatne traktować inaczej niż osoby prywatne. Nabycie akcji przedsiębiorstwa państwowego przez spółkę prywatną jest równie dobrą formą prywatyzacji jak nabycie ich przez osoby fizyczne. Natomiast ich nabycie przez firmę o dominującym udziale Skarbu Państwa w oczywisty sposób nie jest prywatyzacją.

Dlatego trudno zaliczyć do działań prywatyzacyjnych przekazywanie własności państwowej w gestię jakichkolwiek państwowych przedsiębiorstw holdingowych; takie działanie może tylko pośrednio służyć prywatyzacji.

Jak jednak powinno się traktować własność stowarzyszeń społecznych (takich jak np. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne)? Stowarzyszenia takie są dobrowolnymi związkami osób fizycznych. Jako organizacje pozarządowe, niefinansowane z budżetu państwa i nienastawione na zysk, na pokrycie kosztów swej działalności statutowej muszą zarabiać, gospodarując swoimi środkami. Ich własność nie ma nic wspólnego z własnością państwową. Czy jest więc jakiś powód, dla którego przedsiębiorstwo zakładane przez takie stowarzyszenie nie miałyby być uważane za prywatne? Nie ma. Dlaczego więc obowiązują ciągle przepisy, według których spółka z większościowym udziałem stowarzyszenia społecznego jest jednostką gospodarki uspołecznionej, dyskryminowaną w porównaniu do spółek prywatnych? Jest to wyraźny i szkodliwy przeżytek.

Podobne uwagi nasuwają się wobec własności spółdzielczej. Nie widać żadnego powodu, dlaczego pod hasłem prywatyzacji miałyby się lansować ideę generalnej przemiany spółdzielni w spółki prawa handlowego. Spółdzielczość ma dobrze udowodnioną rację bytu w gospodarce rynkowej i należałoby jej raczej ułatwiać działanie niż zmuszać do utraty tożsamości.

Wnioski

Z powyższych rozważań wynikają następujące, główne wnioski:

1. W okresie transformacji systemowej w kierunku gospodarki rynkowej państwo ma do spełnienia bardzo poważną rolę w kształtowaniu polityki prywatyzacyjnej i tworzeniu warunków prywatyzacji gospodarki.
2. Podstawowe znaczenie w prywatyzacji gospodarki ma linia promocyjna, polegająca na zakładaniu i rozwijaniu nowych przedsiębiorstw prywatnych; linia ta wymaga aktywnej polityki państwa polegającej na tworzeniu zachęt do inwestowania produkcyjnego dla kapitału krajowego na równi z zachętami dla kapitału zagranicznego.
3. Prowadzenie takiej polityki wymaga od rządu konkretyzacji polityki przemysłowej rozumianej jako określenie kierunków (gałęzi) szczególnie popieranych oraz instrumentów ich popierania, przy zapewnieniu niedyskryminacyjnego traktowania innych inicjatyw.
4. Likwidowanie sektora państwowego nie jest równoznaczne z podnoszeniem efektywności gospodarowania. Celem działań prywatyzacyjnych powinno być przede wszystkim podnoszenie efektywności. Wobec palącej potrzeby stymulowania inwestycji produkcyjnych państwo nie powinno rezygnować z wykonywania w pewnym zakresie funkcji dokonywania inwestycji publicznych. Musi jednak stworzyć w tym

celu zupełnie nowy aparat, wolny od nawyków okresu centralnego zarządzania. Musi też ograniczyć swą rolę w tym zakresie do uruchamiania nowego potencjału, udostępniając działający już aparat wytwórczy przejmowaniu przez kapitał prywatny.

5. Dla powodzenia procesów prywatyzacyjnych we wszelkich formach zasadnicze znaczenie ma podjęcie wyraźnych decyzji w kwestii reprivatyzacji.
6. Prywatyzowanie małych przedsiębiorstw państwowych lub sprzedaż ich majątku rzeczowego jest ważnym sposobem wspomagania linii promocyjnej i obszarem nadającym się do przyspieszeń.
7. W stosunku do większych przedsiębiorstw państwowych pilniejszą sprawą od formalnej zmiany własności jest ich komercjalizacja, polegająca na zmianie systemu i struktury zarządzania własność państwową i torująca drogę prywatyzacji własności.
8. Gospodarka rynkowa nie znosi dyskryminacji podmiotów. Wszystkie podmioty gospodarujące powinny być równouprawnione. Istnieje w związku z tym pilna potrzeba zniesienia pojęcia „jednostek gospodarki uspołecznionej”, którego stosowanie prowadzi do wypaczeń i szkodliwych utrudnień.

Podstawowe założenia długookresowej strategii rozwoju Polski*

Wprowadzenie

Potrzeba refleksji nad strategią rozwoju kraju wynika z przekonania, że rozwiązywanie bieżących problemów polityki gospodarczej i społecznej wymaga oparcia na wizji długookresowej. Bieżące problemy Polski wiążą się z przekształceniami systemowymi. Program tych przekształceń został wywiedziony w znacznej mierze z pragnienia szybkiego dołączenia się do wysoko rozwiniętych krajów Europy Zachodniej. Pierwsze lata jego realizacji stworzyły trudności, których jego twórcy nie przewidywali. Stało się niewątpliwe, że jest wielki rozstęp między pragnieniami i możliwościami, że przekształcenie nie może być szybkie, lecz jest długotrwałym procesem o niezbyt jasno określonych perspektywach. To właśnie stwarza potrzebę refleksji nad celami rozwoju, zagrożeniami i możliwościami przeciwdziałania im, aby w rezultacie dopracować się pewnej wizji strategii działania.

Potrzeba myślenia strategicznego nie oznacza, aby chodziło o narzucenie jednolitego i wszechobejmującego planu działania. Na żadne pytanie dotyczące rozwoju długookresowego nie ma jednoznacznej odpowiedzi, która mogłaby być powszechnie przyjęta. W demokratycznym społeczeństwie odpowiedzi na te pytania można szukać tylko w dyskusji, w porównywaniu wariantów postępowania, w dokonywaniu wyborów, które częstokroć wymagają następnie korygowania. Aby taka dyskusja była możliwa, potrzebna jest identyfikacja problemów, których ma dotyczyć.

To właśnie jest zamierzeniem niniejszego opracowania, które ma wobec tego charakter diagnostyczny. Będę się starał określić, jakie istotne dla przyszłości problemy dotyczące gospodarki, a wymagające myślenia długookresowego, wynikają z obecnej sytuacji Polski oraz jakie rysują się

* Tekst opublikowany w czasopiśmie „Ekonomista” nr 2, 1993.

możliwości ich rozwiązywania. Uważam to za konieczny wstęp do tworzenia perspektywicznej wizji strategii rozwoju.

Podstawowe zagrożenie

Istniejąca obecnie sytuacja ekonomiczna i społeczna spycha Polskę do utrzymywania się w położeniu kraju trzeciego świata. Wynika to z:

- dekapitalizacji majątku i upadku potencjału wytwórczego;
- nacisku żywiołowo kształtujących się postaw społecznych o charakterze populistycznym, cechujących się zorientowaniem na wyniki krótkookresowe, przy braku polityki rozwojowej zorientowanej na efekty długookresowe;
- utrzymywania się niestabilności ekonomicznej i politycznej, co hamuje rozwój krajowej przedsiębiorczości, ogranicza skłonność do inwestowania produkcyjnego zarówno ze strony kapitału krajowego, jak i zagranicznego, a także skłania do eksportu kapitału;
- tendencji do emigracji aktywnej i wykwalifikowanej młodzieży.

Potrzeba internacjonalizacji

Za główną metodę przeciwdziałania temu zagrożeniu należy uznać rozwijanie związków ze światem przy podnoszeniu pozycji kraju w międzynarodowym podziale pracy. Najwłaściwszą dla Polski konkretną tego formą wydaje się dążenie do członkostwa w EWG, ponieważ jest to sposób włączenia się do głównego nurtu cywilizacji zachodniej oraz do rozwijającego się układu, aspirującego do roli hegemonicznej w świecie. Powstawanie takiego układu, zmieniającego obraz geopolityczny świata, nie pozwala na dobrowolne pozostawanie poza nim.

Dążenie do tak rozumianej internacjonalizacji traktuję więc jako aksjomat, stanowiący podstawowe założenie strategii rozwoju Polski w nadchodzącym okresie¹.

Nie należy jednak rozumieć tego aksjomatu jako założenia, że internacjonalizacja automatycznie ma zapewnić pożądaną rozwój. Jest ona tylko warunkiem koniecznym, ale bynajmniej niewystarczającym. Można sobie

¹ Koncepcja tej zmiany pojawiła się wcześniej niż koncepcja internacjonalizacji, a jej uzasadnieniem było podniesienie efektywności gospodarowania. Dążenie do internacjonalizacji rozszerza to uzasadnienie. Por. Z. Sadowski, *Poland – the Great Transition*, PTWKR, Warszawa 1991.

doskonale wyobrazić scenariusz, w którym internacjonalizacja utrwala zacofanie, przyczyniając się wyłącznie do rozwoju sektora eksportowego. Problem więc polega na wyborze takiej strategii, która pozwoli rozwinąć pozytywny wpływ internacjonalizacji, przeciwdziałając jej wpływowi negatywnemu.

Problem celu ustrojowego

Internacjonalizacja wymaga uznania za podstawowy długookresowy cel rozwoju dla Polski kontynuowanie przemian ku gospodarce rynkowej, opartej na własności prywatnej i swobodzie prywatnej inicjatywy. Cel ten jest obiektywnie określony. Jego przyjęcie wynika z faktu historycznego, polegającego na załamaniu się systemu alternatywnego, jakim był tzw. realny socjalizm. Nie ma dziś innych wzorców ustrojowych niż dostarczane przez rozwinięte kraje kapitalistyczne. Rozwój wymaga dołączenia do nich, co jest możliwe tylko na ich zasadach.

Jednakże kapitalistyczny system rynkowy nie jest wolny od ułomności. Samoczynnie działający rynek zawodzi w realizacji ważnych celów społecznych. Trzeba do nich zaliczyć przede wszystkim: zapewnienie prawa do pracy, sprawiedliwy podział, powszechny dostęp do dóbr publicznych, rozwój infrastruktury socjalnej, rozwój kultury oraz ochrona zdrowia i środowiska naturalnego.

W skali światowej samoczynnie działający rynek wykazał sprawność w doprowadzeniu jedynie stosunkowo niewielkiej grupy krajów do bardzo wysokiego poziomu ogólnej zamożności. Zawiódł natomiast w dziedzinie wyrównywania poziomów, prowadząc do rozwierania luki między bogactwem a biedą. System rynkowy nie daje też sobie rady z globalnymi zagrożeniami dla przyszłości świata, do jakich doprowadził rozwój przemysłowy.

W sytuacji kraju dokonującego przemiany w kierunku systemu rynkowego powstaje wybór strategiczny dotyczący tego, czy należy szukać sposobów ich realizowania wymienionych celów społecznych w ramach gospodarki rynkowej, czy też je odrzucić lub odłożyć na później, koncentrując uwagę i środki na przekształceniach ustrojowych oraz strukturalnych wprowadzających swobodę działania rynku.

Wybór ten jest ostatecznie przedmiotem intersubiektywnych decyzji. Mają one swoje odmienne uwarunkowania w różnych grupach społecznych. W grupach lepiej sytuowanych pragnienie szybkiego dorównania wysoko rozwiniętym krajom kapitalistycznym rodzi tendencję do brutalizacji życia gospodarczego w imię podnoszenia efektywności bez względu na negatywne skutki społeczne. Natomiast nowa artykulacja interesów grup negatywnie

dotkniętych przez przemiany wskutek utraty opieki państwowej prowadzi do protestów i strajków oraz do emigracji zarobkowej.

Od wyborów dokonanych przez obywateli będzie ostatecznie zależał kształt strategii rozwoju. Trudno dziś przewidzieć, czy społeczeństwo polskie uzna, że właściwą formą ekonomicznej organizacji społeczeństwa jest taki system gospodarki rynkowej, w którym państwo prowadzi aktywną politykę korekt i wspomaganie, i czy potrafi wyłonić władzę, która będzie umiała tę funkcję wypełniać na podstawie demokratycznego systemu politycznego.

Zakładam jednak, że w nowoczesnym świecie cele społeczne są uznawane za wymagające troski. Ewolucja historyczna systemu kapitalistycznego doprowadziła do wytworzenia w różnych krajach rozmaitych rozwiązań temu służących, choć w różnym zakresie i z różną skutecznością. Stąd też wybór dotyczy raczej nie pytania „czy?”, tylko „jak?” realizować te cele społeczne.

Nie ma jedynej odpowiedzi na to pytanie. Przyjmuję tu jednak, że rozwiązania ustrojowe, nakierowane na realizowanie zasady równości szans życiowych dla wszystkich ludzi, mają wspólną cechę. Uznają mianowicie, że nie da się tego osiągnąć tam, gdzie istnieją znaczne obszary nędzy, masowego bezrobocia oraz zaniedbań w dziedzinie ochrony zdrowia i środowiska naturalnego, edukacji i kultury. Skoro „niewidzialna ręka rynku” nie potrafi działać w kierunku ich eliminacji, to w nowoczesnym społeczeństwie trzeba uznać, że obowiązek spełniania aktywnej roli w przeciwdziałaniu tym schorzeniom i niedostatkom przypada państwu jako nadrzędnej organizacji społecznej. Trudność polityczna polega na zapewnieniu demokratycznej formy państwa oraz demokratycznego mechanizmu określania celów i instrumentów jego polityki tak, aby cieszyła się ona zrozumieniem i poparciem społecznym.

Wypełnianie tego obowiązku wymaga od państwa w szczególności działań obejmujących:

- a) ochronę grup ekonomicznie słabszych przez politykę społeczną wymagającą redystrybucji dochodów;
- b) politykę zatrudnienia polegającą na przeciwdziałaniu masowemu bezrobociu;
- c) wspomaganie realizacji potrzeb społecznych w dziedzinie jakości życia, w tym przede wszystkim podnoszenia poziomu zdrowotnego, edukacyjnego i kulturalnego społeczeństw;
- d) troskę o długookresowe warunki rozwoju społeczeństwa, co przede wszystkim wymaga rozwoju nauki i inwestowania w wiedzę.

Przyjęcie tej formuły wyznacza ogólną orientację założeń strategicznych.

Problem dystansu

Przeszkodą w internacjonalizacji jest dystans, dzielący Polskę od rozwiniętych krajów Europy Zachodniej². Proponuję określić go przez trzy cechy: zacofanie ekonomiczne, różnice instytucjonalne oraz różnice w układzie społeczno-politycznym.

Zacofanie ekonomiczne obejmuje:

- a) poziom życia, przeciętnie o wiele niższy niż w Europie Zachodniej;
- b) zacofany potencjał technologiczny rozwinięty bez dostępu do najnowocześniejszych technologii światowych i przy niskiej zdolności absorpcyjnej gospodarki; w dodatku, wskutek nawrotowych kryzysów gospodarczych i załamań działalności inwestycyjnej istniejący aparat wytwórczy uległ w znacznej części fizycznemu zużyciu;
- c) generalnie niską wydajność czynników wytwórczych;
- d) pozycję płatniczą, która charakteryzuje się niezdolnością do obsługi długu nagromadzonego w okresie łatwej dostępności do kredytów zachodnich w latach 70. i od tego czasu rosnącego (mimo wysiłku płatniczego, i mimo pewnych redukcji przez wierzycieli) w wyniku kapitalizacji niespłacanej części odsetek.

Ta pozycja ekonomiczna jest zbliżona do typowych krajów trzeciego świata. Dwie cechy decydują o tym podobieństwie:

- brak zintegrowania z gospodarką światową;
- dążenie do uruchomienia mechanizmu trwałego wzrostu gospodarczego na podstawie gospodarki rynkowej.

Różnice instytucjonalne obejmują:

- a) system własności oparty na dominacji państwowej własności majątku produkcyjnego; państwo jest właścicielem ponad 90% kapitału przemysłowego;
- b) system zarządzania, obciążony tradycją wysokiego stopnia centralizacji decyzji i kierowania przez aparat biurokratyczny według zasad gospodarki nakazowej; decentralizacja, rozpoczęta w Polsce w 1981 r. wraz z odchodzeniem od systemu nakazowego, była hamowana przez ustrój polityczny aż do 1989 r.;
- c) brak instytucji rynkowych, które nie istniały i nie były potrzebne w systemie nakazowym i dopiero stopniowo zaczęły powstawać w rezultacie reform.

² Nie można zakładać z góry, że pełna likwidacja dystansu jest w ogóle możliwa, można natomiast przyjąć, że samo dążenie do jego redukcji może odegrać pozytywną rolę w podniesieniu poziomu gospodarczego i cywilizacyjnego kraju.

Różnice w układzie społeczno-politycznym obejmują:

- a) odmienną strukturę społeczną; reżim komunistyczny pozostawił po sobie społeczeństwo amorficzne, niemające w liczącej się skali takich wyodrębnionych grup społecznych jak: przedsiębiorcy lub właściciele kapitału; grupy te dopiero muszą się tworzyć;
- b) niewykrystalizowaną organizację polityczną; w okresie bezpośrednio po upadku autorytarnego reżimu komunistycznego zaczął szybko się tworzyć układ wielopartyjny, co doprowadziło do wielkiego rozproszenia sił; potrzeba będzie pewnego czasu, zanim uformuje się układ kilku silnych partii mających wyraźne i konkurencyjne względem siebie programy;
- c) dominujący typ postaw i zachowań silnie określony przez nawyki nabyte w ciągu kilku dziesięcioleci panowania systemu komunistycznego, początkowo totalitarnego, a później autorytarnego: zależność od decyzji podejmowanych na „wyższym szczeblu”; brak poczucia indywidualnej odpowiedzialności ekonomicznej i przywiązanie do egalitaryzmu; brak prawdziwego ducha przedsiębiorczości (którego nie należy mylić z szeroko występującym dążeniem do szybkiego bogacenia się przez handel i spekulację).

Tworzenie wewnętrznych warunków internacjonalizacji

Warunki pokonywania dystansu są następujące:

- szybki wzrost gospodarczy niezbędny dla likwidacji zacofania ekonomicznego;
- kontynuacja działań w sferze układu instytucjonalnego zmierzających do pełnego przekształcenia systemu gospodarczego w rynkowy, w tym prywatyzację gospodarki, zmianę systemu zarządzania w sektorze publicznym, polegającą na zorientowaniu przedsiębiorstw państwowych na działanie według praw rynku oraz zbudowanie systemu bankowego, rynku kapitałowego i rynku pracy;
- tworzenie poparcia społecznego dla procesu przemian.

Potrzeba wzrostu gospodarczego jest oczywista zwłaszcza w okresie regresu. Najistotniejszy jest aspekt strukturalny tego wzrostu i jemu poświęcę główną uwagę. W uruchamianiu wzrostu przez przełamywanie trwającego regresu produkcji trzeba rozstrzygnąć kwestię, czy wykorzystywać istniejący potencjał przemysłowy (mimo jego niskiej efektywności) dla utrzymania wzrostu gospodarczego, stopniowo go przestawiając, czy też przystąpić od razu do usunięcia poważnej jego części ze względu na przestarzałość technologiczną, aby uruchamiać wzrost na zupełnie nowych podstawach technicznych.

Koncepcja prywatyzacji gospodarki wymaga analizy porównawczej różnych wariantów prywatyzacji, w tym odpowiedzi na pytanie: czy potrzebna i skuteczna jest forsowna prywatyzacja powszechna, oparta na rozdawnictwie tytułów własności obywatelom; wymaga też porównania wariantów polityki wobec przedsiębiorstw państwowych?

Tworzenie nowej struktury społecznej polega zwłaszcza na formowaniu silnej i poważnej klasy przedsiębiorców: kupców i przemysłowców. Wiąże się to z pogłębianiem się nierówności podziału dochodu i majątku. Ważny jest społeczny odbiór tego procesu. Jest prawdopodobne, że społeczeństwo będzie skłonne akceptować wzrost nierówności jedynie w warunkach ogólnego wzrostu gospodarczego, przynoszącego powszechny wzrost zamożności.

Problem tworzenia nowej organizacji życia politycznego, kształtowanej na wzór rozwiniętych krajów zachodnich, wymaga rozpoznania relacji między tworzeniem się nowego układu politycznego a rozwiązywaniem ekonomicznych problemów transformacji. Doświadczenie krajów nowo uprzemysłowionych wskazuje, że sukcesy ekonomiczne są osiągnięte raczej przez reżimy autorytarne niż demokratyczne. Demokracja w działaniu może okazać się nie dość sprawna w konfrontacji z niebывale złożonymi problemami transformacji ekonomicznej i zapewnienia trwałego poparcia społecznego dla dokonywanych przemian.

Problem rozszerzania się dystansu

Układ krajów rozwiniętych nie jest statyczny, lecz znajduje się w procesie szybkiego rozwoju. Dystans ma więc tendencję do rozszerzania się; potrzebne jest więc rozpoznanie trajektorii, po której posuwa się obecnie układ „goniony”, a następnie ustalenie, co jest bardziej możliwe: czy znacznie szybsze posuwanie się po tej samej drodze rozwoju, czy też znalezienie drogi skróconej do nadrobienia dystansu.

Podstawowym czynnikiem rozszerzania się dystansu jest wzrost gospodarczy w krajach rozwiniętych. Nie dotyczy to specjalnie Polski. Istnieje globalny problem rozszerzania się dystansu między krajami rozwiniętymi a mniej rozwiniętymi. Na problemy Polski należy spojrzeć w kontekście tego globalnego problemu, jego konsekwencji i perspektyw w rozsądnie zakreślonej przyszłości (np. 20 lat).

Tendencja do rozszerzania się dystansu może być hamowana w nadchodzącym okresie przez czynniki związane z globalizacją gospodarki światowej. Przez globalizację rozumiem tworzenie się jednolitego systemu, coraz ściślej powiązanego wewnątrz w sensie:

- technicznym (telekomunikacja, szybki transport),
- ekonomicznym (zbliżony poziom życia),
- instytucjonalnym (jednolity system rynkowy, zapewniający mobilność ludzi i kapitału, technologii i organizacji),
- społecznym (rozwoj komunikacji społecznej, zbliżenie struktur społecznych, kultur i obyczajowości),
- politycznym (związki ponadnarodowe).

Globalizacja ma podwójne działanie:

- z jednej strony sprzyja ona przyspieszaniu procesów rozwoju w krajach nią objętych; zwiększa to dystans do outsiderów;
- z drugiej strony uwydatniają się coraz silniej globalne zagrożenia wynikające z kontynuacji wzrostu gospodarczego, przyspieszanego przez rewolucję naukowo-techniczną, jak w szczególności groźby ekologiczne (efekt cieplarniany, dziura ozonowa, niszczenie lasów, zatrucie środowiska) i demograficzne (przyrost naturalny i zmiana struktury ludnościowej świata).

Szersze zrozumienie tych negatywnych konsekwencji dotychczasowych form wzrostu gospodarczego powinno w końcu doprowadzić do zasadniczych zmian w pojmowaniu jakości życia. Jeśli to nastąpi, to powinno spowodować zasadnicze zmiany struktury konsumpcji i popytu finalnego, a w ślad za nimi także struktury i technologii produkcji oraz całej formuły wzrostu gospodarczego.

Korzyści i trudności stowarzyszenia z EWG

Od stowarzyszenia z EWG można oczekiwać:

- otwarcia dostępu do wielkiego rynku,
- łatwiejszego dostępu do kapitału inwestycyjnego,
- presji w kierunku modernizacji przemysłu i rolnictwa dzięki wymuszonej koncentracji na najbardziej konkurencyjnych gałęziach, formach, przedsiębiorstwach i gospodarstwach.

Jednakże wymuszona koncentracja jest drogą przez ruinę poważnej części gospodarki z konsekwencjami społeczno-politycznymi. Jednocześnie otwarcie na import stwarza istotny hamulec dla bezpośrednich inwestycji kapitału zagranicznego, jakim jest łatwość dostępu towarowego na rynek polski. Wskazuje to na konieczność prowadzenia własnej polityki handlowej, przemysłowej i rolnej, polegającej na ochronie wybranych obszarów gospodarki, promowaniu wybranych kierunków rozwoju oraz obronie przed presją interesów silniejszych partnerów.

Stowarzyszenie ze Wspólnotą kieruje naszą politykę ku realizacji czterech swobód: swobody przepływu towarów, kapitału, technologii i pracy.

W dziedzinie handlu strategia polska powinna polegać na dążeniu do zapewnienia sobie możliwości „niesymetrycznego otwierania gospodarki”, oznaczającego stosowanie barier ochronnych przeciw gwałtownemu rujnowaniu krajowej produkcji.

Problemem zasadniczym jest polityka importowa. Szerokie otwarcie na import jest celem długookresowym. Natomiast rozpoczęcie od tego procesu przemiany systemowej było błędem, gdyż musiało w praktyce spowodować rujnowanie niskoefektywnych przedsiębiorstw i gałęzi gospodarki, a więc przyczyniać się do potęgowania regresu. Wynika stąd konieczność sprzężenia polityki handlowej z przemysłową w koncepcji strategii długookresowego stopniowego otwierania gospodarki.

W dziedzinie przepływu kapitału i technologii Polska jest żywotnie zainteresowana dopływem nowoczesnej technologii, co musi łączyć się z napływem kapitału zagranicznego. Problem polega tu na sposobie uatrakcyjnienia rynku polskiego dla obcego kapitału. Rynek polski powinien być bardziej dostępny dla kapitału, niż dla towarów zagranicznych. Konsekwentne zastosowanie tej reguły mogłoby stworzyć dodatkową szansę powodzenia dla polityki przemysłowej.

Istnieje pogląd, że rozwój może być osiągnięty tylko przez pomoc zagraniczną, polegającą na skreśleniu zadłużenia i zapewnieniu poważnego dopływu inwestycji zagranicznych. Jest to wątpliwe. Rozwój wymaga przede wszystkim maksymalnego wykorzystania krajowego potencjału wytwórczego. Kapitał zagraniczny jest absolutnie konieczny i powinno się go przyciągać, ale rozwój kraju musi opierać się przede wszystkim na kapitale krajowym. Trzeba więc tworzyć zachęty do inwestowania produkcyjnego, tworząc stabilne, nawet gwarantowane warunki zwolnień podatkowych i zachęt kredytowych.

Kapitał zagraniczny nie powinien mieć pozycji uprzywilejowanej. Warunki inwestowania powinny być jednakowe dla wszystkich podmiotów gospodarczych i zróżnicowane tylko odpowiednio do koncepcji strukturalnej. Tak np. specjalnych zachęt wymagają inwestycje modernizacyjne w produkcji i infrastrukturze, natomiast barier wymaga budownictwo administracyjne.

Zachęta dla obcego kapitału do wchodzenia na rynek polski powstać może jedynie w rezultacie postępującej stabilizacji wewnętrznej oraz w rezultacie zmiany polityki importowej.

W dziedzinie przepływu pracy natrafiamy na sytuację najbardziej problemową. W ciągu najbliższych dziesięcioleci z przyczyn demograficznych Polska będzie krajem o wysokim przyroście podaży siły roboczej. Siła ta

szukać będzie miejsc pracy zarówno w kraju, jak i za granicą. Trudno jednak liczyć na to, aby mogła znaleźć zatrudnienie na rynku europejskim, który będzie się przed nią bronił, mając własny poważny problem bezrobocia oraz napływ taniej siły z krajów basenu Morza Śródziemnego. Tak więc problem zagospodarowania nadwyżek siły roboczej będzie naczelnym problemem strategii rozwoju na najbliższe dwudziestolecie.

Trzy scenariusze strategii internacjonalizacji

W świetle powyższych rozważań w przygotowywaniu strategii internacjonalizacji należałoby rozważyć przynajmniej trzy scenariusze:

(A) scenariusz biernego naśladownictwa drogi rozwojowej krajów wysoko rozwiniętych. Jest on niepożądany, ale może być dość realistyczny wobec faktu, że strategia będzie powstawała w praktyce pod naciskiem bieżących dążeń sił politycznych, a nie racjonalnych rozumowań.

(B) scenariusz indywidualnego wyłamywania się z globalnej tendencji do rozszerzania się dystansu; w określeniu strategii odpowiadającej temu scenariuszowi może być pomocna analiza doświadczeń innych krajów, zwłaszcza Azji Południowo-Wschodniej, wzbogacona o wnioski dotyczące możliwości ich wykorzystania w Polsce³; trzeba też uwzględnić wpływ rozwarcia na postawy ludzkie w krajach opóźnionych, związane z działaniem efektu demonstracji, np. skracanie czasu pracy i tendencje emigracyjne, w których wyrażać się może szukanie lepszego miejsca na świecie.

(C) scenariusz antycypacji rezultatów ewolucji globalnej, powodującej hamowanie dotychczasowych form wzrostu gospodarczego w krajach rozwiniętych oraz zanikanie tendencji do rozszerzania się rozpiętości między krajami bogatymi i biednymi; oznaczałoby to ułatwienie w realizacji strategii likwidowania dystansu między Polską a Europą Zachodnią. Jest to jednak scenariusz mało prawdopodobny, gdyż zakładałby zmianę sposobu rządzenia światem.

W charakteryzowaniu problemów strategii w niniejszej pracy przyjąłem nastawienie na wariant typu B, w którym nacisk spoczywa na szukaniu własnych rozwiązań oraz na restrukturyzacyjnej orientacji wzrostu gospodarczego.

³ Jest oczywiste, że te doświadczenia zrodziły się w zupełnie odmiennych realiach kulturowych i historycznych, co ogranicza ich bezpośrednie zastosowanie do problemów Polski. Zawierają one jednak wiele wskazań o charakterze inspirującym.

Taki wybór pożądanego kierunku nie przesądza o tym, że jest on realistyczny. Określenie rzeczywistych możliwości realizacji tego scenariusza staje się głównym zadaniem prac nad konkretyzacją strategii rozwoju.

Możliwości wzrostu gospodarczego

Konieczność wydobywania się z zacofania czyni niezbędnym elementem strategii rozwoju szybki i trwały wzrost gospodarczy o strukturze produkcji spełniającej wymagania efektywności. Aby zapewnić stopniowe nadrobienie dystansu, tempo tego wzrostu mierzone tempem przyrastania PKB powinno być nie niższe niż około 5% rocznie.

Warunki uruchomienia wzrostu gospodarczego są następujące:

- osiągnięcie i utrzymywanie przez czas dłuższy wysokiego udziału inwestycji w PKB. Przy założeniu współczynnika kapitałochłonności (ICOR) na poziomie 3 udział ten powinien wzrosnąć do co najmniej 15%;
- priorytetowe traktowanie nakładów na naukę i oświatę;
- zapewnienie wysokiego poziomu wykorzystania istniejącego potencjału wytwórczego;
- zapewnienie odpowiedniego wzrostu popytu, co wymaga niedopuszczenia do nadmiernych nierówności dochodowych i majątkowych;
- zapewnienie trwałej ekspansji eksportowej;
- zredukowanie tempa inflacji do poziomu jednocyfrowego;
- zapewnienie rozwiązania problemu zatrudnienia silnie rosnącej podaży pracy (zabezpieczenie zarówno przed masowym bezrobociem, jak i masową emigracją, zapewnienie startu życiowego młodzieży) przez odpowiednią politykę zatrudnienia, agrarną i inwestycyjną.

Polityka przemysłowa

Strategia wzrostowa wymaga prowadzenia przez państwo polityki przemysłowej. Przez politykę przemysłową rozumiem wszelkie formy oddziaływania państwa w sposób selektywny na warunki działania przedsiębiorstw w celu przyczyniania się do pożądanego zmian struktury produkcji i do racjonalnego wzrostu gospodarczego⁴. Jednym z podstawowych celów, którym służyć

⁴ A. Karpiński, *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych*, Ossolineum, Wrocław 1991.

ma polityka przemysłowa, jest wspomaganie wzrostu konkurencyjności produkcji krajowej na rynkach światowych. Wśród celów wewnętrznych wymienić można rozwój regionalny, tworzenie skupisk przemysłowych przy zabezpieczeniu konkurencji, ochronę przed bezrobociem, ochronę środowiska naturalnego.

W kraju, znajdującym się we wczesnej fazie tworzenia systemu rynkowego, polityka przemysłowa powinna służyć zarówno promowaniu przekształceń strukturalnych, jak też dostosowywaniu gospodarki do wymagań tego systemu przez niedopuszczanie do zbyt gwałtownej destrukcji istniejącego potencjału. Budowanie nowoczesnej gospodarki wymaga pozbycia się niesprawnej części aparatu wytwórczego. Jeśli jednak część ta jest bardzo znaczna, to nie można dopuścić do głębokiej zapaści, podważającej cele procesu przemian.

Dlatego w polityce przemysłowej związanej ze wzrostem gospodarczym rysują się dwa naczelne cele:

- racjonalna ochrona wybranych obszarów przemysłu przed zbyt negatywnymi skutkami przestawienia systemowego,
- racjonalne poparcie dla wybranych kierunków produkcji w uzyskiwaniu konkurencyjności na rynku światowym.

Strategia rozwoju, nastawiona na likwidowanie dystansu, wymaga przyjęcia obu tych celów do jednoczesnej realizacji.

Ochrona wybranych obszarów gospodarki przed konsekwencjami transformacji pozornie koliduje z potrzebą eliminacji wszystkiego, co nie potrafi dowieść swojej sprawności w egzaminie rynkowym. Jednakże umożliwienie gospodarce spokojnego przejścia do systemu rynkowego wymaga tego, aby przez pewien czas i w pewnym zakresie tolerować starą strukturę z właściwą jej niską jakościowo i nieefektywną produkcją. Radykalizacja, związana z „destrukcją uzdrawiającą”, stanowi scenariusz samounicestwiający się dla procesu przemian. Prowadzi bowiem do utraty poparcia społecznego dla programu transformacji ze względu na długotrwałe pogorszenie warunków życia⁵. Ponadto sam spadek produkcji nie ma automatycznych właściwości uzdrawiających strukturę. W doświadczeniu polskim lat 1990–1992 recesja nie doprowadziła do poprawy strukturalnej, uderzając najsilniej w przemysły bezpośrednio dotknięte spadkiem popytu konsumpcyjnego i konkurencją importu, a nie w nadmiernie obciążający gospodarkę przemysł ciężki. Doprowadzenie zaś licznych przedsiębiorstw państwowych do krawędzi upadku nie wynikało z ich niesprawności wobec

⁵ Potwierdza się to nawet w byłej NRD, gdzie przecież zaangażowano potężne środki służące bezpośredniej ochronie stopy życiowej mimo spadku produkcji.

konkurencji, lecz ze stworzenia dyskryminujących je warunków podatkowych i kredytowych⁶.

Pojawiają się więc dwa problemy, których rozwiązanie powinno być zasadniczym elementem strategii rozwoju gospodarczego w okresie przejściowym:

- a) ponieważ z natury restrukturyzacji wynika, że nie można chronić wszystkich, trzeba przyjąć jakieś kryteria wyboru „obszarów chronionych”;
- b) ponieważ naczelnym celem pozostaje zmiana, a nie utrwalanie starej struktury, trzeba dobrać takie formy ochrony, które pozwolą stopniowo od tej starej struktury odchodzić i to w możliwie szybkim tempie.

Rozwiązania mogą opierać się na następujących zasadach:

- wybór branż preferowanych nie może oznaczać automatyzmu świadczeń; ochrona powinna mieć charakter podmiotowy, tzn. kierować się na przedsiębiorstwa przy wykorzystaniu formuły kontraktów, zawieranych przez upoważniony organ rządowy z samodzielnymi zarządami przedsiębiorstw;
- ochrona nie powinna polegać na bezpośrednim dotowaniu produkcji z budżetu państwa, lecz powinna być związana z programami sanacji, modernizacji i u efektywnienia przedsiębiorstw; racjonalną formą mogłoby być udzielanie przedsiębiorstwu preferencyjnego kredytu średnioterminowego na program modernizacji i restrukturyzacji;
- zakres obszarów chronionych powinien być stosunkowo niewielki, np. objąć początkowo 15–25% produkcji, a następnie ulegać zężaniu;

Ochrona ma być działaniem przejściowym o charakterze zanikającym w okresie objętym strategią. Jednostki objęte ochroną albo zdołają ją wykorzystać dla modernizacji i wzmocnienia swej pozycji, albo będą musiały ostatecznie ulec likwidacji. Natomiast promowanie wybranych kierunków rozwoju powinno być trwałym elementem racjonalnej polityki przemysłowej.

W obecnej sytuacji siła konkurencyjna przemysłu polskiego na rynku światowym jest wątpliwa. Otwarcie gospodarki na wolny handel ze światem nie tylko musiałyby szybko doprowadzić do ruiny ogromną część przemysłu krajowego, ale nie stwarzałyby też możliwości ekspansji. Polityka przemysłowa jest potrzebna po to, aby stworzyć lub wzmocnić szansę

⁶ H. Maj, *Proces dostosowań mikroekonomicznych. Reakcje przedsiębiorstw w warunkach polityki stabilizacyjnej*, [w:] *Polityka finansowa – stabilizacja – transformacja*, pod red. G. Kołodki, Instytut Finansów, Warszawa 1991.

podniesienia konkurencyjności na wybranych odcinkach. Wymaga to określenia, jakie przewagi w konkurencji światowej może dać środowisko narodowe i regionalne w Polsce⁷.

Określając pożądane przekształcenia struktury produkcji, nie można orientować się na dzisiejsze wskazania rynku światowego, lecz na konkurencyjność perspektywiczną. Według Portera kraj słabo rozwinięty nie powinien budować swojej strategii na istniejącej przewadze wynikającej np. z tania siły roboczej, gdyż celem rozwoju jest właśnie likwidacja takiej przewagi. Powinien on skupić uwagę na podnoszeniu jakościowym posiadanych czynników wytwórczych i tworzeniu wyspecjalizowanych rodzajów czynników. Wymaga to zasadniczego nacisku na rozwój wiedzy oraz nakłady na naukę⁸.

Lokomotywami długookresowego rozwoju powinny stać się przemysły wysokiej techniki, oparte na wysoko kwalifikowanej pracy i zdolne zapewnić sobie silną pozycję na rynku światowym przez konkurencję jakościową, prowadzącą do wzrostu dochodów.

Powinno się też orientować na wybór gałęzi przemysłu najlepiej dostosowanych do warunków lokalnych, na tworzenie skupisk przemysłowych, które potrafią te warunki wykorzystać. Wynika z tego ogromna doniosłość regionalizacji i polityki regionalnej. Aby stworzyć lub wzmocnić szansę podniesienia konkurencyjności na wybranych odcinkach trzeba określić, jakie potencjalne przewagi w konkurencji światowej może dać środowisko narodowe i regionalne w Polsce.

⁷ Por. M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London 1990. Według jego teorii, dotyczącej czynników kształtowania konkurencyjności przemysłowej na rynku światowym, podstawowe wskazania dla kraju słabo rozwiniętego, który dopiero pragnie wkroczyć w fazę samoczynnej ekspansji, powinny być następujące:

- nie przyjmować istniejącej przewagi w zakresie określonych czynników (np. tania siła robocza) jako kryterium określania kierunków specjalizacji, gdyż z punktu widzenia celów rozwoju ta przewaga nie powinna być trwała;
- skupić uwagę na podnoszeniu jakościowym posiadanych czynników wytwórczych i tworzeniu wyspecjalizowanych rodzajów czynników;
- dążyć do tworzenia skupisk przemysłowych, ułatwiających rozwój przemysłów wspomagających się i pokrewnych oraz sprzyjających rozwojowi konkurencji, informacji i innowacyjności;
- unikać polityki substytucji importu lecz promować eksport.

⁸ Porter uważa, że w okresie przekształceń systemowych dawne kraje socjalistyczne nie mają działających mechanizmów tworzenia wyspecjalizowanych czynników wytwórczych, brak motywacji i niezadowolający przepływ informacji hamują proces podnoszenia kwalifikacji, a brak konkurencji nie stwarza presji w kierunku rozwoju przemysłów kooperujących i pokrewnych. Kraje te muszą więc w początkowej fazie polegać na konkurencji cenowej w rutynowych segmentach.

Celem przekształceń strukturalnych powinno być doprowadzenie do wypadnięcia przemysłów niskoefektywnych i zastąpienia ich produkcją przez import. Jednak warunkiem możliwości zastępowania produkcji krajowej przez import jest ekspansja eksportowa. Podstawowym zadaniem, jakie stoi przed promocyjną polityką przemysłową, jest dynamizacja opłacalnego eksportu wysoko przetworzonego. W warunkach polskich znaczenie tego oczywistego skądinąd stwierdzenia jest tym większe, że ekspansja eksportowa jest ostatecznie jedyną drogą do rzeczywistego rozwiązania problemu naszego zadłużenia zagranicznego. Problem ten nie został rozwiązany, mimo skreślenia części zadłużenia, gdyż proces przyrastania sumy zadłużenia wskutek kapitalizacji niezapłaconych odsetek nadal trwa.

Strategia promocji nie może w żadnym razie pretendować do całościowego określania struktury gospodarczej i sposobu jej ewolucji; powinna koncentrować się na wyborze nie więcej niż paru gałęzi reprezentowanych przez obiecujące przedsiębiorstwa, na które należy postawić. Promowanie wybranych przedsiębiorstw, prywatnych i państwowych, w ramach gałęzi uznanych za przyszłościowe nie może polegać na subsydiowaniu ich produkcji. Główną formą promocji powinno być ułatwianie ekspansji tak przez ułatwienia w procesach prywatyzacji zarządzania i własności, w lokalizacji, jak też w organizowaniu zasilenia kapitałowego, informacji, działalności badawczo-rozwojowej, działalności innowacyjnej i w wychodzeniu na rynki światowe. Szczególnie ważne jest wprzęgnięcie do polityki przemysłowej działań torujących drogę przyływowi kapitału zagranicznego na zasadach rynkowych; zasadniczą i wciąż niedocenianą rolę w stabilizowaniu warunków dla kapitału zagranicznego odgrywa właśnie posiadanie przez rząd jasnej, oficjalnie przyjętej i opublikowanej strategii długookresowej, określającej obszary popierane i metody ich popierania; odgrywa to rolę deklaracji intencji, która powinna budzić zaufanie.

Problem przebudowy instytucjonalnej

Drugim obok polityki wzrostowej podstawowym elementem strategii rozwoju musi być szybka przebudowa instytucjonalna, dotycząca przede wszystkim systemu własności. Realizacja pozytywnego scenariusza rozwoju zależy w dużej mierze od tego, jak ten problem będzie rozwiązany.

W warunkach polskich trzeba uznać fakt, że o działaniu gospodarki długo jeszcze będzie decydowało zachowanie dużych przedsiębiorstw państwowych. Ich prywatyzacja nie może być traktowana jako cel sam w sobie. Jest to tylko środek do efektywności. Formalna prywatyzacja tego celu nie osiąga, nie wylania bowiem aktywnych przedsiębiorców,

inicjatorów rozwoju i innowacji. Natomiast prywatyzacja rzeczywista musi trwać wiele lat.

Strategia rozwoju powinna więc obejmować pozytywną politykę wobec przedsiębiorstw państwowych, prowadzącą nie do ich likwidacji, lecz do ich przekształcenia w podmioty działające według zasad rynku. W tym celu, zanim zostaną objęte prywatyzacją własności, trzeba je objąć prywatyzacją zarządzania, czyli skomercjalizować, to znaczy oderwać od nadzoru biurokratycznego i zapewnić menadżerom pozycję przedsiębiorców. W świecie spółek akcyjnych kierowanie przedsiębiorstwami nie należy do właścicieli, lecz do menadżerów. Nie system własności, lecz system zarządzania jest najważniejszy dla efektywności.

W tzw. Programie Powszechnej Prywatyzacji wyodrębnia się obecnie dwie fazy. W pierwszej fazie kładzie się nacisk na uruchomienie Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, czyli instytucji powierniczych o charakterze holdinów do nadzorowania przedsiębiorstw w imieniu Skarbu Państwa. Dopiero w drugiej fazie ma się przejść do rozdawnictwa udziałów własnościowych szerokiej publiczności. Pierwsza faza jest elementem racjonalnej przebudowy instytucjonalnej. Druga jest eksperymentem politycznym o wątpliwym pożytku ekonomicznym. Pierwsza faza powinna znaleźć się w koncepcji strategii rozwoju. Druga może się w niej znaleźć jako fakt zewnętrzny, który trzeba uwzględnić, jeśli taka będzie wola polityczna społeczeństwa.

Problem tempa przemian

Działania związane z dążeniem do maksymalnego przyspieszenia procesu przemian doprowadziły w Polsce do destrukcji dotychczasowego mechanizmu wzrostu gospodarczego i do głębokiego regresu. Dla potrzeb strategii rozwoju trzeba podjąć pytanie, czy przemiana systemowa wymaga takiej destrukcji, czy też może polegać na ewolucyjnym zastępowaniu starego mechanizmu bez naruszenia procesu wzrostu.

Racjonalność wariantu brutalnego strategii opiera się na rozumowaniu, według którego początkowe działania powodują wprawdzie spadek produkcji, ale jest to nieuniknione dla dokonania właściwych zmian struktury produkcji, a późniejsze ponowne uruchomienie wzrostu oparte na nowym systemie gospodarczym pozwoli po pewnym czasie skompensować tę stratę z nadwyżką.

Wariant ewolucyjny kładzie nacisk na stopniowe przestawianie systemu przy zapewnieniu łagodnego wzrostu gospodarczego.

Względne walory wariantu pierwszego zależą od głębokości spadku produkcji i konsumpcji, od czasu trwania depresji, a także od tempa wzrostu,

jakie zostanie osiągnięte po wejściu w fazę ożywienia. Zależą one również od stopnia tolerancji społecznej wobec spadku realnych dochodów, masowego bezrobocia, rosnącego zróżnicowania dochodów w okresie regresu oraz gwałtownej utraty szeregu świadczeń społecznych przez nisko zarabiające grupy. Innymi słowy zależą one od tego, na ile reakcje społeczne pozwolą na doprowadzenie tego wariantu do spełnienia jego fazy wzrostowej.

Względne walory wariantu drugiego zależą od tego, jakie tempo wzrostu gospodarczego będzie możliwe do utrzymania w trakcie ewolucyjnych zmian systemowych oraz na ile wariant ten pozwoli na skuteczne realizowanie przekształceń struktury gospodarczej. Oczywiście bowiem w perspektywie długookresowej w obu wariantach musi chodzić o osiągnięcie o wytwarzanie dochodu narodowego o bardzo odmiennej strukturze rzeczowej niż w punkcie wyjścia.

Doświadczenie polskie wskazuje, że w latach 1983–1988, przy łagodnej ewolucji strukturalnej wynikającej z realizowanej wówczas reformy systemu gospodarczego⁹, w bardzo trudnych warunkach wynikających ze znacznego obciążenia obsługą długu zagranicznego, osiągnięto jednak przeciętne roczne tempo wzrostu dochodu wytworzonego na poziomie około 4,5%. Pozwala to uznać za ostrożne założenie, że w wariacie ewolucyjnym możliwe do utrzymania przeciętne roczne tempo wzrostu wyniosłoby 2,5%. Przy takim tempie dochód narodowy byłby wyższy w stosunku do roku bazowego po 8 latach o około 22%, po 10 latach o 28%, zaś po 16 latach o około 49%.

Na podstawie doświadczenia lat 1989–1992 można stwierdzić, że w rozpoczęty wówczas wariant radykalny spowodował ostry spadek produkcji, wyrażający się ostatecznie spadkiem PKB o 11,6% w 1990 r. oraz o dalsze 7% w 1991 r., przy prawdopodobnym spadku jeszcze o 2% w 1992 r., co daje łącznie spadek o około 20% w ciągu 3 lat.

Założmy, że w 1993 r. rozpocznie się stopniowy wzrost produkcji z niskiego poziomu. Założmy, że wzrost ten osiągnie początkowo tempo 2%, a potem uda się je przyspieszyć do 5% w 1994 r. i utrzymać na tym poziomie w następnych latach. Przy tych założeniach poziom PKB z roku bazowego zostanie ponownie osiągnięty po 8 latach od rozpoczęcia programu (gdy w wariacie drugim będzie się wyrażał wskaźnikiem 122), po 10 latach PKB będzie wyższy od bazowego o 10% (gdy wskaźnik w wariacie drugim wynosi 128), i dopiero po 16 latach wzrośnie o 49%, czyli zrówna się z poziomem z wariantu drugiego.

⁹ Zmiany strukturalne wyrażały się m.in. w osiągnięciu znacznej dynamiki eksportu do krajów zachodnich, w ekspansji prywatnej drobnej wytwórczości, w przesunięciach gałęziowych i w zmianach struktury inwestycji.

Warto zauważyć, że podobny rachunek przeprowadzony na początku 1990 r. przy założeniu, że głęboka recesja będzie trwała tylko rok, pozwolił oczekiwać zrównania poziomu PKB w obu wariantach przy założonych parametrach po 9 latach¹⁰.

Do zrównania poziomów należałoby dodać następny okres rekompensowania strat poniesionych wskutek wyprzedzania wariantu „szybkiego” przez ewolucyjny w ciągu lat 16.

Przedstawione rozumowanie opiera się na założeniach korzystnych dla wariantu pierwszego. Nie uwzględnia bowiem tego, że w wyniku ewolucyjnych zmian systemowych w ciągu 16 lat w wariacie drugim można by dojść do podobnych warunków, jakie w wariacie pierwszym pozwoliły założyć przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego od 1994 r. Tak więc również w wariacie drugim można by się spodziewać przyspieszenia tempa wzrostu ponad przyjęte 2,5% rocznie.

Powyższe rozumowanie teoretyczne przemawia wyraźnie na korzyść wariantu ewolucyjnego pod niesprawdzalnym warunkiem, że jest on w stanie doprowadzić do takich samych zmian instytucjonalnych, jakie zakłada wariant pozornie szybki.

W sytuacji polskiej przyjęcie wariantu radykalnego oznaczało coś więcej niż przejściowy spadek produkcji. Oznaczało wejście na tor destrukcji części potencjału gospodarczego w imię likwidowania obszarów nieefektywnych. Po trzech latach wciąż otwarte pozostaje pytanie, w jaki sposób i w jakiej perspektywie czasowej można oczekiwać stworzenia na to miejsce nowego, wysokoefektywnego potencjału.

Wynikałby z tego wniosek, że w opracowaniu strategii rozwoju na dalsze lata należy raczej stosować rozwiązania właściwe wariantowi ewolucyjnemu, niż dążyć do ponownej radykalizacji. Ta ostatnia bowiem staje się pozorną, jeżeli ostatecznie wydłuża okres dochodzenia do wysokiego poziomu gospodarczego.

¹⁰ Por. Z. Sadowski, *Spółczeństwo posttotalitarne: zarys problematyki rozwoju Polski w latach dziewięćdziesiątych*, „*Ekonomista*” nr 6, 1990.

Warunki i perspektywy wzrostu gospodarczego*

Celem niniejszego opracowania jest refleksja jakościowa nad czynnikami wzrostu gospodarczego w Polsce na tle sytuacji obecnej. Nie stawiam sobie ani zadania określenia kształtu zależności funkcjonalnych ani kwantyfikacji parametrów.

1. Nie każdy zdaje sobie sprawę z tego, że w 1992 r. wytworzony dochód narodowy w Polsce znajduje się na poziomie sprzed lat 20¹. W tym okresie ulegał on wielkim wahaniom:

- po osiągnięciu szczytowego poziomu w 1978 r. doznawał w ciągu 4 lat spadku, który wyniósł łącznie ponad 33%; nazywam ten okres pierwszym kryzysem;
- od 1983 do 1988 r. rósł w przeciętnym rocznym tempie niemal 4,5%, co doprowadziło go w 1988 r. do około 99,5% poziomu z 1978 r.; te lata nazywam okresem wyrównywania strat;
- następnie wszedł w okres ponownego spadku, który trwa do dziś, a którego łączne rozmiary do końca 1992 r. szacuje się na blisko 30%, a w stosunku do PKB – na ponad 20%²; jest to okres drugiego kryzysu.

Dwa głębokie i wieloletnie załamania produkcji w ciągu stosunkowo krótkiego czasu i związana z nimi w rezultacie długookresowa stagnacja stworzyły wyjątkowe doświadczenie. Naraziły szerokie warstwy społeczeństwa na ogromne wstrząsy, tworząc atmosferę niepewności, brak zaufania do przyszłości i nastawienie na krótki horyzont.

* Referat przedstawiony na konferencji Instytutu Rozwoju i Studiów Strategicznych *Uwarunkowania średniookresowego rozwoju Polski*, Warszawa, 4 listopada 1992 r.

¹ Dla porównań długookresowych nie dysponujemy danymi dotyczącymi produktu krajowego.

² Por. „Rocznik Statystyczny GUS”, 1989–1991; „Mały Rocznik Statystyczny”, 1992.

Pierwszy kryzys był bezpośrednim następstwem zadławienia się gospodarki przez niewydolność płatniczą, powstałą w wyniku fałszywej polityki zaciągania kredytów zagranicznych i uzależnienia się od importu. Okres wyrównywania strat charakteryzował się wielkim wysiłkiem gospodarki nakierowanym na zapewnienie wzrostu spożycia dla zneutralizowania regresu lat poprzednich przy konieczności utrzymywania poważnej nadwyżki eksportowej w handlu z krajami zachodnimi dla umożliwienia częściowej obsługi zadłużenia. Jeżeli przy tym napięciu okres ten przyniósł poważny wzrost gospodarczy, to w znacznej mierze dzięki reformom systemowym, polegającym na odejściu od dyrektywnego planowania centralnego, usamodzielnieniu przedsiębiorstw oraz stopniowym wprowadzaniu elementów mechanizmu rynkowego. Jednakże skuteczność tych reform była hamowana przez autorytarny system polityczny, który nie pozwalał uzyskać szerokiego poparcia społecznego dla procesu zmian. Intensyfikacja przemian systemu społeczno-gospodarczego została umożliwiona dopiero przez zmianę systemu politycznego. Spowodowała jednak drugi kryzys, związany z dążeniem do maksymalnego przyspieszenia przemian czyli z zastosowaniem tzw. „terapii wstrząsowej”.

2. W świetle tego doświadczenia przyjmuję za aksjomat, że w sytuacji Polski jako kraju europejskiego o relatywnie bardzo niskim poziomie dochodu na 1 mieszkańca, zapewnienie w nadchodzącym okresie szybkiego i trwałego wzrostu PKB trzeba uznać za podstawowy cel polityki gospodarczej. Wzrost ten jest niezbędny jako warunek:

- zapewnienia bieżącego wzrostu stopy życiowej społeczeństwa,
- uzyskania trwałego poparcia społecznego dla przemiany systemowej,
- umożliwienia obsługi zadłużenia zagranicznego,
- stworzenia podstawy długookresowego rozwoju społeczno-gospodarczego,
- nadrobienia dystansu do rozwiniętych krajów EWG,
- samo zaś uruchomienie przekonywającego wzrostu PKB trzeba uważać za warunek,
- zmiany klimatu społecznego na rzecz wydłużenia horyzontu gospodarczego,
- stworzenia atmosfery sprzyjającej skłonności do inwestowania,
- stworzenia możliwości trwałego samoczynnego wzrostu na dłuższy okres.

3. Pytanie, czy przemiana systemowa wymaga przejścia przez tak głęboki regres, jaki wystąpił w okresie drugiego kryzysu, czy też mogłaby polegać na

ewolucyjnym zastępowaniu starego mechanizmu bez istotnego naruszenia procesu wzrostu, jest dzisiaj szerzej dyskutowane niż w początkach okresu transformacji. Nawet bowiem w kołach przeświadczonych początkowo o nieodporności „terapii wstrząsowej” powstały wątpliwości co do zasadności szeregu pośpiesznych działań. Jednakże zajmowanie się tym pytaniem ma dla Polski już tylko znaczenie historyczne. Analiza naszego doświadczenia może mieć znaczenie dla uniknięcia podobnych błędów w krajach, znajdujących się na początku przemian. Natomiast w Polsce liczy się już tylko nowa sytuacja, stworzona przez dotychczasowe działania, i nowe problemy z niej wynikające. Najważniejsze jest pytanie: jak zdynamizować polską gospodarkę?

4. Odpowiedź na to pytanie wymaga przede wszystkim refleksji nad determinantami długookresowego tempa wzrostu. W tym celu przedstawię najpierw realną wielkość produkcji w danym roku (mierzoną przez PKB) jako funkcję czterech zmiennych: pracy (z uwzględnieniem poziomu kwalifikacji), ziemi, kapitału i poziomu przedsiębiorczości (przez przedsiębiorczość rozumiem tutaj zdolność łączenia pozostałych czynników dla produkcji i organizowania ich działania w sposób efektywny). Mamy więc:

$$Y_t = f(r_t c_t L_t; a_t K_t; c_t Z_t; P_t) \quad (1)$$

gdzie: Y_t – PKB w danym roku,

L_t – zasoby pracy, poziom przeciętny w danym roku,

r_t – przeciętny stopień ich wykorzystania w danym roku,

c_t – współczynnik stopnia kwalifikacji,

K_t – zasoby kapitału produkcyjnego, stan przeciętny w danym roku,

a_t – przeciętny stopień ich wykorzystania,

Z_t – zasoby ziemi nadającej się do użytkowania produkcyjnego,

c_t – przeciętny stopień ich wykorzystania,

P_t – zasoby przedsiębiorczości³.

Dla zanalizowania perspektyw wzrostu gospodarczego w Polsce dokonam przeglądu zmiennych i parametrów objętych równaniem (1).

³ Czynnik „przedsiębiorczość” jest oczywiście trudny do kwantyfikacji i dlatego nie wprowadza się go zazwyczaj do funkcji produkcji. W warunkach dokonującej się u nas przemiany systemowej uwzględnienie go ma jednak zasadnicze znaczenie. Głównym bowiem ekonomicznym celem transformacji jest szerokie uruchomienie niewykorzystanych poprzednio zasobów indywidualnej przedsiębiorczości członków społeczeństwa.

5. Zasoby pracy: poziom bezwzględny czynnika L jest wysoki i szybko rośnie z przyczyn demograficznych; natomiast stopień ich wykorzystania r jest niski i maleje ze względu na trwający wzrost masowego bezrobocia; iloczyn rL oznaczający ogólną wielkość zatrudnienia; wielkość ta spada w tempie około 4% rocznie.

Niskie wykorzystanie zasobów pracy może być w jakiejś mierze neutralizowane przez wysoką wydajność pracy (w) zatrudnionych. Jeżeli wielkość bezrobocia oznaczyć jako $B=(1-r)L$, to można zapisać:

$$Y_t = rL_t w_1 + B_t w_2, \text{ gdzie } w_2 = 0 \quad (2)$$

Są dwa sposoby podnoszenia Y . Pierwszy polega na wzroście w_1 dostatecznie wysokim, aby kompensował z nadwyżką redukcję r . Wymaga to wzrostu uzbrojenia technicznego, czyli wyposażenia kapitałowego. Stanowi ono ograniczenie, o którym będzie mowa niżej. Drugim warunkiem jest podnoszenie uzbrojenia kwalifikacyjnego czyli parametru c . Ten zależy od kształtowania się wielkości nakładów na naukę i oświatę (N), które w ciągu ostatnich lat spadły w Polsce na wyjątkowo niski poziom. Dla nakładów N można przyjąć, że istnieje kilkuletnie opóźnienie między ich ponoszeniem a efektami, tak więc mamy:

$$c_t = c(N_{t-n}) \quad (3)$$

Ponadto spадanie współczynnika r oznacza konieczność utrzymywania beczynnej masy bezrobotnych B , co – poza negatywnymi skutkami dla klimatu społecznego – oznacza również rosnące obciążenie dochodu Y wydatkami na ten cel; może to utrudniać prowadzenie aktywnej polityki stymulowania wzrostu gospodarczego, do czego powrócę.

Drugi sposób podnoszenia Y polegałby na aktywnym dążeniu do zwiększania r , czyli na prowadzeniu aktywnej polityki rozładowywania bezrobocia i tworzenia miejsc pracy. W warunkach ograniczenia kapitałowego musiałoby to oznaczać przede wszystkim dążenie do wykorzystania poważnych rezerw zdolności wytwórczych stworzonych wskutek ubezpieczenia znacznej części kapitału produkcyjnego przez dotychczasową politykę transformacji. Komplikacja polega na tym, że te nieczynne zdolności nie są na ogół w stanie zapewnić wysokiej wydajności pracy. Należałoby więc tak przekształcić równanie (2), aby otrzymało postać:

$$Y_t = r_1 L_t w_1 + r_2 L_t w_2 \quad (2a)$$

gdzie: $w_1 > w_2 > 0$
 $r_1 + r_2 = r' > r$

Oznaczałoby to po prostu, że dla wzrostu gospodarczego korzystniej byłoby zatrudnić przynajmniej część bezrobotnych nawet przy niskiej wydajności pracy, wykorzystując beczynną zdolność wytwórczą, niż utrzymywać bezrobotnych i niewykorzystane zdolności. Teza ta, pozornie oczywista, nie jest wcale przez wszystkich przyjmowana. Uważa się bowiem, że jest sprzeczna z założeniami systemu rynkowego. Wykażę nieco niżej, że jest ona sprzeczna tylko z założeniem, że w gospodarce rynkowej wzrost gospodarczy należy pozostawić swobodzie adaptacji rynkowych przy pełnym otwarciu gospodarki. Natomiast nie jest sprzeczna z takim pojmowaniem systemu rynkowego, przy którym oczekuje się od państwa aktywnej polityki stymulowania wzrostu.

Z rozważań dotyczących zasobów pracy wyciągam wnioski, że bez takiej aktywnej polityki, dopuszczającej zatrudnienie części tych zasobów przy niskiej wydajności pracy (z dążeniem do jej stopniowego podnoszenia), perspektywy należytego wykorzystania czynnika praca są w Polsce na najbliższe lata bardzo ograniczone, co stwarza istotną barierę dla wzrostu gospodarczego. Bariera ta nie jest jednak nieprzezwycięzalna.

6. Zasoby kapitału i stopień ich wykorzystania, tj. czynnik K i parametr a : zdolność wytwórcza zwłaszcza w przemyśle jest od kilku lat w poważnym stopniu niewykorzystana; ze względu na to, jak również na przestarzałość znacznej części majątku produkcyjnego, niski poziom nakładów na cele odnowienia i modernizacji, oraz niski poziom nakładów na nowe inwestycje, trwają procesy dekapitalizacji czyli kurczenia się wielkości K ; tylko z tego powodu nie można wykluczyć, że parametr a może rosnąć, cały jednak iloczyn aK utrzymuje się na niskim poziomie bez oznak wzrostu.

$$K_t = K_{t-1}(1 - e) + I_t \quad (4)$$

gdzie: e = współczynnik deprecjacji kapitału,
 I_t = wielkość nakładów inwestycyjnych.

Perspektywy kształtowania się wpływu zmiennej K na wzrost PKB zależą więc od dwóch czynników: od polityki w stosunku do istniejących niewykorzystanych zasobów kapitału produkcyjnego czyli do współczynnika a oraz od zachowania się wielkości I_t jako tworzącej nowy kapitał. Polityka wobec a łączy się ściśle z omówioną wyżej sprawą redukcji bezrobocia przez wykorzystanie niskoefektywnego majątku. Konkretyzacja tego kierunku należeć musi do polityki przemysłowej.

Nakłady inwestycyjne od wielu lat utrzymują się na niskim poziomie, a w ostatnich latach uległ dalszej redukcji z powodu niskiej skłonności podmiotów gospodarczych w niestabilnej sytuacji do inwestowania w majątek produkcyjny.

Długookresowy wzrost gospodarczy wymaga stosunkowo wysokiego udziału inwestycji w PKB. Dokonywane są próby określenia potrzeb inwestycyjnych gospodarki. Tak np. w założeniach rządowych polityki na rok 1993 zostały one określone dla nadchodzącego 10-lecia na kwotę „prawie równą rocznej wartości PKB”. Takiej kwocie dla 10-lecia odpowiadałoby rocznie poniżej 8% PKB. Jeżeli więc jednocześnie mówi się o możliwości podwojenia dochodu narodowego w ciągu 10 lat, to znaczy, że zakłada się stopę produktywności kapitału na poziomie bliskim 100%, czyli relację przyrostową kapitału i produkcji (ICOR) niewiele wyższą lub nawet równą 1.

Wydaje się to dalekie od realizmu. W ostatnich latach wzrostu gospodarczego, tzn. w latach 1987–1988, współczynnik przeciętnej majątkochłonności dochodu narodowego (MPS) wynosił około 4, a współczynnik przyrostowy (ICOR) kształtował się nawet nieco wyżej⁴. Zakładając import najnowszych technologii, umożliwiających bardzo szybki wzrost wydajności pracy zatrudnionych, byłoby trudno przyjąć dla gospodarki narodowej ICOR na poziomie niższym niż 2 do 2,5. Orientacyjny udział inwestycji w PKB musiałby więc wynosić 16–20%.

Powstaje więc pytanie, jak można zwiększyć ten udział do takiego poziomu? Lansowana w założeniach polityki rządowej koncepcja ograniczania konsumpcji na rzecz inwestycji brzmi naiwnie. Po pierwsze, samo ograniczanie konsumpcji nie wystarcza do pobudzenia inwestycji kapitału prywatnego; wręcz przeciwnie, może spowodować dalszy spadek PKB. Po drugie, gdyby miało to na celu finansowanie inwestycji publicznych, to przy stagnacyjnym PKB potrzebny byłby spadek konsumpcji powyżej 15%. Stopniowe, łagodne dojście do takich proporcji zakładałoby postępujący coroczny paroprocentowy spadek konsumpcji przez 5–7 lat. Wydaje się to całkowicie nierealne. Społeczeństwo może przystać na hamowanie nadmiernego wzrostu konsumpcji, ale nie na jej długotrwały bezwzględny spadek.

Celem programu gospodarczego nie może być ograniczanie konsumpcji, lecz szybki wzrost gospodarczy, na podstawie którego powinno dokonywać się przesunięcie proporcji podziału na rzecz inwestycji po zapoczątkowaniu ich wzrostu. Aby to osiągnąć, potrzebne jest wielostronne stymulowanie inwestycji przez stabilizację warunków inwestowania oraz odpowiednią politykę ulg podatkowych i taniego kredytu. Powrócę do tej sprawy omawiając problematykę krótkiego okresu.

Ten sam postulat stabilizacji warunków inwestowania odnosi się do inwestycji kapitału zagranicznego. Nie poświęcam im osobnej uwagi, choć bowiem uważam ten temat za bardzo istotny, nie sędzę, aby przełom wzrostowy mógł w naszych warunkach przyjść od inwestycji zagranicznych.

⁴ „Rocznik Statystyczny GUS”, 1991, s.130.

To raczej uruchomiony już proces wzrostu pozwoli podnosić atrakcyjność inwestowania w Polsce i uzyskać w ten sposób potrzebne przyspieszenie.

7. Zasoby ziemi i ich wykorzystanie, tj. czynnik Z_i i parametr c . W obecnym okresie daje się odczuć spadek c w zakresie rolniczego wykorzystania ziemi w wyniku takich działań jak rozwiązywanie PGR-ów oraz ogólnego spadku opłacalności produkcji rolnej. Jeżeli traktować parametr c jako wyrażający zmiany wydajności z ha, to doznaje on również redukcji w wyniku obniżenia się przeciętnego poziomu intensywności upraw wskutek gwałtownego spadku zużycia nawozów sztucznych i wapniowych w gospodarstwach prywatnych⁵. Jest to więc również poważna bariera dla ogólnego wzrostu gospodarczego. Nie mam możliwości zająć się nią bliżej w niniejszym referacie, gdyż wymagałoby to konkretnego podjęcia problematyki rozwoju rolnictwa. Mogę tylko odnotować wnioski o konieczności prowadzenia polityki sprzyjającej lepszemu zagospodarowaniu ziemi.

8. Czynnik przedsiębiorczości. W równaniu (1) odgrywa on rolę reprezentanta wpływu zmian instytucjonalnych na wzrost PKB. Podstawowym kierunkiem tych zmian jest prywatyzacja gospodarki, przez którą rozumiem dążenie do zwiększenia udziału sektora prywatnego aż do jego bezwzględnej dominacji. W ocenie obecnej sytuacji słyszy się często zdanie, że przez cały okres regresu sektor prywatny rozwija się dynamicznie, natomiast cały regres jest spowodowany przez spadek produkcji w sektorze publicznym. Jest to jednak tylko prawda statystyczna, wynikająca przede wszystkim z przesuwania się znacznej części produkcji z jednego do drugiego sektora własnościowego. Nie ma autentycznej dynamiki produkcji w sektorze prywatnym, którego ekspansja odbywała się dotąd w sferze obrotu. Ekspansję produkcyjną trzeba dopiero osiągnąć.

Według niektórych poglądów wymaga to przyspieszenia prywatyzacji własności wielkich przedsiębiorstw państwowych, co jest do zrobienia wyłącznie przez taką czy inną formę rozdawnictwa. W warunkach polskich trzeba rzeczywiście uznać fakt, że o działaniu gospodarki długo jeszcze będzie decydowało zachowanie tych przedsiębiorstw. Jednakże ich prywatyzacja nie może być traktowana jako cel sam w sobie. Jest to tylko środek do efektywności. Formalna prywatyzacja tego celu nie osiąga, nie wyłania bowiem aktywnych przedsiębiorców, inicjatorów rozwoju i innowacji. Natomiast prywatyzacja rzeczywista musi trwać wiele lat. Strategia rozwoju przedsiębiorczości powinna więc obejmować pozytywną politykę wobec przedsiębiorstw państwowych, prowadzącą nie do ich likwidacji, lecz do

⁵ „Mały Rocznik Statystyczny GUS”, 1992, s. 216.

ich przekształcenia w podmioty działające według zasad rynku. W tym celu, zanim zostaną objęte prywatyzacją własności, trzeba je wyjąć spod nadzoru biurokratycznego i zapewnić menadżerom pozycję przedsiębiorców. W świecie spółek akcyjnych kierowanie przedsiębiorstwami nie należy do właścicieli, lecz do menadżerów. Nie system własności, lecz system zarządzania jest najważniejszy dla efektywności.

U nas jednak kładzie się wciąż nacisk na konieczność rozdania majątku państwowego. Proponowaną obecnie u nas formą rozdawnictwa jest tzw. Program Powszechnej Prywatyzacji. Przewagę obecnej jego wersji nad poprzednimi widzę w przyjęciu założenia dwufazowości: w pierwszej fazie ma nastąpić uruchomienie Narodowych Funduszy Inwestycyjnych (NFI), które mają przejąć od Skarbu Państwa nadzór właścicielski nad przedsiębiorstwami państwowymi, a dopiero w drugiej fazie ma się odbyć rozproszanie tytułów własności NFI między obywateli. Rozróżnienie to uważam za ważne, gdyż właśnie pierwsza faza, a nie druga, ma kluczowe znaczenie dla rozwoju przedsiębiorczości i zapewnienia jej wpływu na wzrost gospodarczy.

Przedsiębiorczość jako czynnik wytwórczy wymaga ludzi zdolnych do organizowania produkcji w długim horyzoncie czasowym, zarządzania nią, podejmowania inicjatyw oraz ryzyka inwestycyjnego i innowacyjnego. Prywatyzacja jako proces przemiany instytucjonalnej jest potrzebna po to, aby doprowadzić do uformowania się społecznej klasy przedsiębiorców. Mój krytycyzm wobec prywatyzacji przez rozdawnictwo polega przede wszystkim na tym, że to rozwiązanie nie tworzy klasy przedsiębiorców, lecz w najlepszym razie klasę rentierów. Klasę przedsiębiorców tworzy się na dwóch równoległych drogach:

- przez tworzenie ułatwień i zachęt dla inwestycji produkcyjnych kapitału prywatnego, o czym była już mowa,
- przez prywatyzację zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi.

Ten ostatni kierunek czyni właśnie projekt tworzenia NFI obiecującym, gdyż może to się stać jego podstawą jako rozwiązanie problemu nadzoru właścicielskiego. Jest to jednak tylko część problemu. Podstawową sprawą byłaby pełna debiurokratyzacja przedsiębiorstw państwowych nadzorowanych przez NFI przez nadanie ich dyrektorom statusu pełnoprawnych menadżerów-przedsiębiorców. Wymagałoby to oparcia tego statusu na wieloletnich kontraktach menadżerskich oraz dopuszczenia dyrektorskich udziałów własnościowych w skomercjalizowanych przedsiębiorstwach państwowych. To właśnie określam mianem prywatyzacji zarządzania.

Jak wynika z tej refleksji, trudno liczyć na uzyskanie bardzo szybkich efektów od rozwoju przedsiębiorczości, jeśli chodzi o wzrost gospodarczy. Jednakże w perspektywie paroletniej ten właśnie czynnik, zwłaszcza skoja-

rzony z poprzednimi, może – w przypadku prowadzenia właściwej polityki – zacząć przynosić poważne efekty wzrostowe.

9. Ocena perspektyw długookresowego wzrostu

Rysują się dwa podstawowe sprzeczne ze sobą podejścia. Według jednego z nich należy pozostawić sprawę swobodnemu działaniu rynku, a w perspektywie kilkuletniej regres sam się wchłonie dzięki spontanicznemu procesowi uruchamiania się przedsiębiorczości i podejmowaniu efektywnych kierunków działalności gospodarczej. Mówiąc skrótowo, nic nie można zrobić w sprawie regresu dopóki się nie sprywatyzuje gospodarki. Polityka gospodarcza państwa nie powinna zajmować się tempem wzrostu, które jest wielkością wynikową określaną przez rynek, lecz tylko tworzeniem realnych i instytucjonalnych warunków sprzyjających sprawnemu działaniu rynku: walką z inflacją, prywatyzowaniem przedsiębiorstw państwowych, rozwijaniem rynku kapitałowego itd. (a więc rozwijaniem oddziaływania czynnika P w równaniu 1). Podejście to wyraża się przekonaniem, że krzywa poziomu aktywności gospodarczej musi mieć kształt litery U: po początkowym głębokim załamaniu następuje szybki zwrot ku górze⁶.

Według drugiego podejścia nie można biernie czekać na efekty pośredniego pobudzenia rynku, gdyż procesy prywatyzacji i innych przekształceń instytucjonalnych muszą trwać długo. Krzywa samoczynnych dostosowań ma zatem raczej kształt litery L: jeśli dopuściło się już do głębokiego spadku, to po nim następuje okres stagnacji na niskim poziomie. Rezultatem tego w perspektywie jest groźba pogłębiającej się frustracji społecznej i całkowitej utraty poparcia społecznego dla przemian. Byłoby to czynnikiem utrwalającym stagnację ekonomiczną i grożącym perturbacjami politycznymi, które mogłyby na dłużej zakłócić dalszy proces rozwoju. Dlatego potrzebne jest oddziaływanie państwa na sferę realną przez politykę aktywnego przeciwdziałania takiej perspektywie drogą pobudzania wzrostu gospodarczego⁷.

Podejścia te można związać z dwoma nurtami światowej myśli ekonomicznej: pierwsze łączy się z doktryną monetarystyczną Milтона Friedmana, drugie wywodzi się z myśli Keynesa i Kaleckiego. Wspólne dla obu podejść w naszych warunkach jest to, że oba uznają zasadnicze znaczenie przekształceń instytucjonalnych, w tym prywatyzacji gospodarki i rozwijania systemu rynkowego (co nie oznacza zgodności w sprawie metod). Natomiast zasad-

⁶ Za głównych rzeczników tego podejścia u nas uważam pp.: Cezarego Józefiaka, Stanisława Gomułkę, Marka Dąbrowskiego i Waldemara Kuczyńskiego.

⁷ Głównych przedstawicieli tego podejścia widzę w osobach pp.: Jana Lipińskiego, Józefa Pajestki, Mieczysława Nasiłowskiego. Sam zaliczam się również do tego kierunku.

nicza różnica między nimi występuje w kwestii pojmowania roli polityki gospodarczej państwa, w tym zwłaszcza polityki budżetowej i pieniężnej.

Stawiam tezę, iż analiza czynników ujętych w równaniu (1) wykazała, że ujęcie związane z krzywą typu L bardziej odpowiada kształtowaniu się sytuacji gospodarczej w Polsce. Koncepcja tzw. „destrukcji uzdrawiającej” stanowi scenariusz samounicestwiający się dla procesu przemian. Sam spadek produkcji nie ma automatycznych właściwości uzdrawiających strukturę. W doświadczeniu polskim lat 1990–1992 głęboki spadek nie doprowadził do zasadniczej poprawy struktury, uderzając najsilniej w przemysł bezpośrednio dotknięte spadkiem popytu konsumpcyjnego i konkurencją importu, a nie w nadmiernie obciążający gospodarkę przemysł ciężki. Doprowadzenie zaś licznych przedsiębiorstw państwowych do krawędzi upadku było przede wszystkim następstwem stworzenia im dyskryminujących warunków podatkowych i kredytowych⁸.

Oznacza to, że trudno jest liczyć na samoczynne odzyskanie przez gospodarkę zdolności do wzrostu gospodarczego wyłącznie na podstawie dokonujących się przemian instytucjonalnych⁹. Nie oznacza to natomiast, że jesteśmy skazani na stagnację. Aby jednak ją przerwać i utrwalić wzrost gospodarczy w perspektywie dłuższego okresu, potrzebne jest aktywne działanie państwa, obejmujące:

- aktywną walkę z bezrobociem;
- zapewnienie podniesienia poziomu wykorzystania istniejącego aparatu wytwórczego;
- osiągnięcie i utrzymywanie przez czas dłuższy wysokiego udziału inwestycji w PKB;
- zapewnienie zagospodarowania silnie rosnącej podaży pracy (zabezpieczenie zarówno przed masowym bezrobociem, jak i masową emigracją, zapewnienie startu życiowego młodzieży);
- priorytetowe traktowanie nakładów na naukę i oświatę;
- kontynuację przemian instytucjonalnych z naciskiem na rozwój prywatnej przedsiębiorczości, a nie na formalną prywatyzację własności.

⁸ Tej linii rozumowania pozornie przeczy odnotowany w 1992 r. wzrost produkcji przemysłowej, który jest interpretowany jako oznaka wejścia na wznoszące się ramię krzywej U. Chociaż chciałbym, aby tak było, nie mogę przyjąć tej interpretacji, gdyż nie widzę dla niej uzasadnienia w istniejącym obrazie sił rynkowych.

⁹ Por. M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London 1990. Wskazuje on m.in., że w okresie przekształceń systemowych w dawnych krajach socjalistycznych brak motywacji i niezadawalający przepływ informacji hamują proces podnoszenia kwalifikacji, a brak wewnętrznej konkurencji nie stwarza presji w kierunku rozwoju przemysłów kooperujących i pokrewnych czyniąc łatwiejszym korzystanie z importu.

Zwiększenie bieżącego wykorzystania unieruchomionego potencjału wytwórczego wymaga tego, aby przez pewien czas i w pewnym zakresie wykorzystywać stary aparat wytwórczy z właściwą mu niską efektywnością, umożliwiając mu jednocześnie modernizację technologiczną i organizacyjną czyli tzw. restrukturyzację.

Powyższe postulaty pod adresem polityki gospodarczej państwa wymagają rozważenia problemu środków na finansowanie zwrotu, polegającego na uruchomieniu wzrostu gospodarczego.

10. Bieżąca polityka makroekonomiczna

Zasadnicza różnica między dwoma scharakteryzowanymi wyżej podejściami do bieżącej polityki makroekonomicznej polega na stosunku do kwestii oddziaływania na tempo zmiany PKB.

W podejściu monetarystycznym odrzuca się celowość aktywnego oddziaływania na stopę wzrostu PKB. Za naczelny problem uznaje się tempo wzrostu podaży pieniądza i jego relację do poziomu cen. Za podstawę służy równanie Fishera:

$$Mv = pY \quad (5)$$

gdzie: M = ogólna podaż pieniądza,
 v = szybkość obiegu pieniądza,
 p = ogólny poziom cen,
 Y = realny poziom produkcji (PKB).

Równaniu (5) można bez trudu nadać formę przyrostową. Widać wtedy, że jeśli założyć na wstępie jakieś przewidywane tempo realnej zmiany PKB oraz pewne tempo inflacji, to otrzyma się przyrost wielkości nominalnej po prawej stronie równania. Przy jakimś założeniu co do szybkości obiegu można określić stopę wzrostu podaży pieniądza. Chodzi teraz o rozwiązanie problemu takiego wykorzystania tej podaży pieniądza, aby utrzymać się w założonej stopie inflacji. Przy danej wielkości zmian rezerw dewizowych przyrost podaży pieniądza trzeba rozdzielić między finansowanie deficytu budżetowego kredytem bankowym i kredytowanie gospodarki; efekt wypierania polega na tym, że im bardziej finansuje się deficyt, tym mniej można przeznaczyć na kredytowanie przedsiębiorstw. Mamy więc:

$$M_t - M_{t-1} = (R_t - R_{t-1}) + (D_t - D_{t-1}) + (Q_t - Q_{t-1}) \quad (6)$$

gdzie: M – ilość pieniądza,
 R – stan rezerw dewizowych,
 D – deficyt budżetowy do sfinansowania kredytem bankowym,
 Q – wielkość kredytów bankowych dla gospodarki.

Przy sztywnej barierze podaży pieniądza w danych warunkach dopuszczalna wielkość deficytu budżetowego jest więc jednoznacznie określona. Jej przekroczenie zmusza albo do ograniczenia kredytów dla przedsiębiorstw, albo do zwiększenia stopy inflacji. Jedynym czynnikiem uelastycznienia jest możliwość wykorzystania rezerw dewizowych, których zmniejszenie stwarza pole dla zwiększenia pozostałych elementów przy danej podaży pieniądza.

Problem polega jednak na tym, że w równaniu (5) nie ma powodu zakładać, że zależność jest jednokierunkowa i to prawa strona określa jednoznacznie lewą. Przy danej szybkości obiegu wzrost ilości pieniądza nie musi powodować koniecznie wzrostu cen, lecz może wpłynąć na wzrost realnej wielkości produkcji. Do rozważań należy więc włączyć jakąś zależność dynamiczną typu:

$$Y_t/Y_{t-1} = Y(D_t, Q_t) \quad (7)$$

Zależność ta wyraża myśl, że możliwe jest pobudzenie realnego wzrostu produkcji przez aktywną politykę pieniężną, polegającą na zwiększeniu skali kredytowania gospodarki przez banki komercyjne i/lub na zwiększeniu deficytu budżetowego czy to w wyniku obniżenia obciążeń podatkowych, czy też zwiększenia wydatków.

Zbędne powinno być podkreślenie, że nie każdy wzrost ilości pieniądza zdolny jest do pobudzenia produkcji. Natomiast dławienie ekspansji kredytowej, jak również zwiększanie obciążeń podatkowych dla obniżania deficytu budżetowego są posunięciami, które uniemożliwiają pobudzenie wzrostu gospodarczego.

Prowadzenie aktywnej polityki pieniężnej jest uzasadnione tylko wtedy i o tyle, kiedy i o ile można liczyć na dodatni efekt w równaniu (7). Wystąpi on wówczas, jeśli wzrost podaży pieniądza przejawia się we wzroście popytu na produkcję krajową. Popyt ten został silnie zredukowany w rezultacie zabiegu stabilizacyjnego z okresu 1989–1990 oraz dodatkowo w wyniku ówczesnego szerokiego otwarcia na import; mimo pewnych zmian kontynuowana jest polityka deflacyjna, hamująca wzrost popytu krajowego. Jedynie eksport odznacza się tendencją rosnącą; jego dalsza ekspansja zależy jednak coraz bardziej od rozbudowy potencjału produkcyjnego, trudno bowiem opierać długookresowy rozwój na dalszej kontynuacji spadku *terms-of-trade*.

Aby osiągnąć cele, wynikające z analizy równań (2) i (4), należałoby zmierzać przede wszystkim do pobudzenia popytu inwestycyjnego. Trudność w tym zakresie jest większa niż na wielu obszarach popytu konsumpcyjnego, gdyż popyt inwestycyjny w większej mierze może kierować się ku importowi ze względu na poziom technologiczny i jakościowy. Byłoby błędem przeszkadzać we wprowadzaniu nowoczesnych rozwiązań na grunt krajowy. Dlatego

trzeba szukać takich obszarów stymulacji, na których pobudzenie popytu będzie się w największej mierze kierować ku produkcji krajowej.

Jak już wspomniałem, jednym z najbardziej obiecujących konkretnych kierunków stymulacji popytu krajowego i produkcji krajowej przez aktywną politykę pieniężną wydaje się budownictwo mieszkaniowe. Zwiększenie nakładów na tę dziedzinę pociąga za sobą natychmiastowe efekty w postaci stymulacji przemysłu materiałów budowlanych i innych gałęzi. Empirycznego dowodu na poparcie tej tezy dostarcza doświadczenie z marca i kwietnia 1992 r., kiedy decyzja o ograniczeniu finansowania budownictwa mieszkaniowego spowodowała chwilowe gwałtowne przyspieszenie oddawania budynków, to zaś wywarło wyraźny wpływ ożywiający na produkcję przemysłową¹⁰.

¹⁰ Zespół analiz i ocen PTE. *Ocena sytuacji gospodarczej po pierwszym półroczu 1992 r.*, Warszawa 1992.

Niektóre sporne aspekty przemiany systemowej w Polsce*

Dyskusje teoretyczne na temat sposobu przekształcania gospodarki scentralizowanej w rynkową trwają od wielu lat. Nagromadzone doświadczenie niewątpliwie poważnie je wzbogaciło. Wydaje się jednak, że nie prowadzi ono do usuwania różnic poglądów, gdyż rzadko bywa jednoznacznie interpretowane. Warto więc może podjąć próbę identyfikacji głównych różnic poglądów i skonfrontowania ich z tymi cechami rzeczywistości, które można określić w sposób w miarę obiektywny.

W niesprzyjających okolicznościach niesłychanego zamętu pojęć i wyobrażeń, jaki towarzyszy transformacji, trzeba dążyć do racjonalizacji ujęć. Obowiązek taki najbardziej obciąża naukę ekonomii, która nie może ulegać presjom nastrojów publicznych. Wypadło nam jednak żyć w świecie, w którym warunki tak szybko się zmieniają, że tradycyjna nauka ekonomii nie daje jednoznacznej busoli. Trzeba więc wciąż podejmować próby konfrontowania wiedzy teoretycznej z rzeczywistością. Temu właśnie mają służyć niniejsze rozważania.

Cele przemiany i problemy sporne

Naczelny cel odbywającej się w Polsce przemiany systemowej, określony przez potrzebę przejścia do gospodarki rynkowej i zbliżenia ustrojowego do świata rozwiniętego, nie jest problemem spornym. Natomiast przyszły konkretny kształt rozwiązań ustrojowych opartych na gospodarce rynkowej stwarza szerokie pole dla różnic programowych. Jeżeli w obecnej fazie historii Polski różnice te są mało skonkretyzowane i nie znajdują

* Tekst opublikowany w książce pt. *Od i do gospodarki rynkowej. Problemy teorii i polityki gospodarczej, wydanie specjalne z okazji jubileuszu Profesora Wacława Wilczyńskiego*, pod red. W. Jarmołowicza i J. Orczyka, AE Poznań i O/PTE Poznań, Poznań 1992.

ostrego wyrazu w konfrontacji alternatywnych programów politycznych, to chyba dlatego, że znajdujemy się pod presją doraźności, bez możliwości i motywacji do zajmowania się wizjami długookresowymi. Ten okres musi minąć, gdyż bez wizji długookresowej nie można się długo obyć w tworzeniu rozwiązań doraźnych. Nie można długo unikać odpowiedzi na zasadnicze pytania o kształt struktury społecznej, o ewolucję stosunków agrarnych, o sposób rozwiązania presji ludnościowej, o zasady kształtowania stosunków podziału czy o stosunek do roli państwa w dziedzinie polityki gospodarczej i społecznej. Na razie jednak dominują inne pytania – te dotyczące działań bieżących i codziennego procesu tworzenia struktury instytucjonalnej nowego systemu; od odpowiedzi na nie przyszły kształt ustrojowy Polski może w tej chwili zależeć bardziej, niż od apriorycznych wyobrażeń o tym, jak konkretnie powinien on wyglądać w dalszej przyszłości.

Jeżeli tak jest, to spory co do wizji konkretyzującej cel naczelny schodzą w tej sytuacji na plan drugi wobec sporów co do sposobu realizowania procesu przemian. Problemów spornych w tej dziedzinie jest wiele. Decyzja co do ich uporządkowania według stopnia ważności musi zawierać znaczny ładunek arbitralności.

Ponieważ nie ma terapii bez diagnozy, kluczową sprawą wydaje się dzisiaj ocena tego, co stało się dotychczas w procesie realizowania transformacji systemowej. W niej bowiem skupiają się dwa najważniejsze problemy sporne, a mianowicie:

- problem wyboru między „terapią wstrząsową” a ewolucyjną drogą przemian;
- problem pojmowania roli, zakresu i form prywatyzacji gospodarki.

Fakty obiektywne

Uruchomiony w Polsce z początkiem 1990 roku program wstrząsowego przedstawienia systemu gospodarczego na tor kapitalistycznej gospodarki rynkowej przyniósł początkowo wyraźne efekty pozytywne w postaci spektakularnego zrównoważenia rynku, zmiany oblicza handlu dzięki szybkiemu sprywatyzowaniu znacznej jego części, oraz poważnego zmniejszenia tempa inflacji po przeprowadzeniu skoku cenowego związanego z liberalizacją cen.

Towarzyszyło temu jednak załamanie produkcji, które trwało nadal w 1991 roku z coraz bardziej dotkliwymi konsekwencjami. Załamanie to jest ilościowo bardzo poważne: statystycznie produkcja sprzedana przemysłu w cenach stałych obniżyła się w ciągu dwóch lat o ponad 1/3, a produkt narodowy brutto o około 20%. Są to liczby rzadko spotykane w kronikach załamań gospodarczych.

Załamanie produkcji pociągnęło za sobą:

- ogólne pogorszenie warunków życia znacznej części ludności, związane z bardzo poważnym spadkiem dochodów realnych oraz z masowym bezrobociem miejskim i utajonym wiejskim;
- krytyczną sytuację znacznej liczby przedsiębiorstw, które znalazły się w stanie niewypłacalności, nie mogąc dać sobie rady z ogromnym nagromadzeniem obciążeń, w tym podatkowych, przy nieustannym wzroście kosztów i konieczności utrzymywania niewykorzystanej zdolności wytwórczej;
- upadek inwestycji połączony z głęboką dekapitalizacją majątku narodowego;
- katastrofalną redukcję dochodów budżetowych, która doprowadziła do krytycznej sytuacji w dziedzinie usług społecznych finansowanych z budżetu, w tym ochrony zdrowia, oświaty i nauki.

Bezpośrednią przyczyną tak głębokiego załamania produkcji było zdławienie globalnego popytu, mające na celu zahamowanie inflacyjnego wzrostu cen. Inflacja została wprawdzie ograniczona, ale pozostaje wysoka: jej tempo wynosi obecnie co najmniej 60% w skali rocznej. Jest przy tym ogromnie trudna do zahamowania, gdyż jest stymulowana przez wzrost kosztów, a nie przez nadwyżkę popytu. Niski poziom popytu globalnego przy stosunkowo poważnym wzroście udziału importu w zaopatrzeniu rynku krajowego powoduje brak motywacji do rozwijania produkcji, co znajduje wyraz w braku skłonności do inwestowania w majątek produkcyjny również ze strony kapitału prywatnego.

Interpretacje

Jedną z podstawowych różnic interpretacyjnych wiąże się z tezą, że obraz załamania produkcji i jego konsekwencji jest przesadzony. Mianowicie według tego ujęcia statystyka nie uwzględnia poważnej dynamiki sektora prywatnego w jego części nierejestrowanej, która sprawia, że faktyczna produkcja jest wyższa. Można się z tym zgodzić, tyle że skala tego zjawiska nie zmienia natury ogólnego obrazu. Udział sektora prywatnego w produkcji, choć rosnący, wciąż jest daleki od tego, aby decydować o stanie gospodarki.

Ważniejszy jest inny problem interpretacyjny, związany z tezą, że spadek produkcji w zakresie, w jakim następuje, należy uważać za pożądany. Polega on bowiem na eliminacji nieefektywnej produkcji, która była źródłem marnotrawstwa czynników wytwórczych. Teza ta jest bardzo atrakcyjna jako uzasadnienie „terapii wstrząsowej” przez koncepcję tzw. uzdrawia-

jącej recesji, która ma doprowadzić do ożywienia przy nowej strukturze gospodarczej.

Trzeba wyodrębnić dwa aspekty tej tezy: empiryczny i teoretyczny. Aspekt empiryczny dotyczy kwestii, czy rzeczywiście mamy do czynienia z taką ozdrowieńczą recesją. Aspekt teoretyczny wiąże się z pytaniem, czy – gdyby tak było – należałoby to rzeczywiście uważać za pożądane.

W aspekcie empirycznym teza jest pozbawiona podstaw. Trwającemu regresowi produkcji nie towarzyszy ani poprawa efektywności, ani pożądana zmiana struktury gospodarczej. Obszary niskiej efektywności nie są eliminowane, a znaczna część przedsiębiorstw państwowych zagrożonych upadkiem to przedsiębiorstwa dławione przez system podatkowy i kredytowy, a bynajmniej nie najbardziej nieefektywne¹.

W aspekcie teoretycznym oświetlenia wymagają dwie kwestie. Po pierwsze, czy trwający spadek produkcji można interpretować analogicznie do cyklicznej recesji w gospodarce rynkowej, czy więc recesja ta prowadzi automatycznie do gromadzenia się czynników ożywienia na podstawie wyższej efektywności. Po drugie, czy ten regres można uważać za konieczny koszt przestawiania się gospodarki na system rynkowy.

W pierwszej kwestii nie można lekceważyć faktu, że spadek produkcji odbywa się w warunkach tworzenia gospodarki rynkowej, a nie jej normalnego działania. W gospodarce ciągle dominuje sektor publiczny, a składające się nań przedsiębiorstwa państwowe w znacznej części nie uzyskały warunków swobodnego działania na zasadach rynkowych. Nie mamy więc do czynienia z sytuacją, w której gospodarka samoczynnie dostraja się do nowych warunków, pozbywa się nieefektywnych form działania i wytwarza nowe motywacje produkcyjne. Jest to inna sytuacja, wymagająca innego ujęcia teoretycznego i innych działań praktycznych, niż znane z teorii rozwiniętej gospodarki rynkowej.

Kwestia druga jest bardzo trudna do rozstrzygnięcia. Co jest naprawdę koniecznym kosztem przestawienia, a co kosztem zawinionym przez błędną politykę gospodarczą? Odpowiedź wymaga bliższego zanalizowania elementów tej polityki.

Polityka gospodarcza okresu przeobrażeń

Przestawianie gospodarki polskiej na system kapitalistyczny, oparty na prywatnej własności, musiało spowodować pewną przejściową recesję ze

¹ Por. *Drogi wyjścia z polskiego kryzysu gospodarczego*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, grudzień 1991, s. 10–15 oraz aneks nr 1.

względu na konieczność zastosowania polityki silnie deflacyjnej jako antidotum na rozpętaną w ciągu poprzedniego roku czterocyfrową inflację.

Rozpoczęta w 1990 roku polityka transformacji musiała podjąć wielokierunkowy atak na spuściznę systemu scentralizowanego. Mimo głębokich reform, trwających od 1981 roku, pozostawił on po sobie ogólnie niesprawną gospodarkę o wadliwej strukturze, obciążoną wielkim zadłużeniem zagranicznym, a ponadto doraźną sytuację 1989 roku obarczoną spadkiem produkcji i galopującą inflacją. W tej sytuacji zastosowanie ostrych środków równoważących było konieczne, a zatem nieunikniona była pewna skala recesji.

W tzw. Programie Balcerowicza przyjęta została koncepcja bardzo ostrej deflacji, opartej na jednoczesnym zastosowaniu szeregu środków restryktywnej polityki dochodowej i kredytowej wraz z głęboką dewaluacją złotego. Był to program spójny i logiczny, ale miał trzy zasadnicze wady: zlekceważył wpływ deflacji na produkcję, zlekceważył jej skutki społeczne oraz przyjął założenie, że zmiany struktury gospodarczej trzeba pozostawić rynkowi.

Wyobrażono sobie, że spadek produkcji nie będzie trwał dłużej niż kilka miesięcy i nie przekroczy granicy 5%. Wyobrażenie to oparto na założeniu, że negatywne skutki silnie deflacyjnej polityki powinny zostać szybko zneutralizowane przez dynamizujące działanie dwóch czynników: prywatyzacji oraz napływu kapitału zagranicznego. To optymistyczne założenie legło u podstaw zastosowanej „terapii wstrząsowej”. Gdyby mogło się ono spełnić, nie byłoby trwającego obecnie regresu i wszystko przemawiałoby na korzyść tej terapii.

Gwałtowna liberalizacja cen² ma teoretycznie wielkie zalety, ale nie może być skutecznie przeprowadzona bez drastycznego zahamowania podaży pieniądza, w tym dochodów ludności. Jeśli to się uda zrobić, sukces w postaci zrównoważenia gospodarki jest gwarantowany. Jest to sytuacja podręcznikowo prosta, uwarunkowana tylko przez próg wytrzymałości społecznej. W Polsce na przełomie lat 1989 i 1990 ten próg był wyjątkowo wysoki dzięki euforii wywołanej przez wielką zmianę systemu politycznego – upadek rządów komunistycznych³. Operacja więc udała się i przyniosła spektakularny sukces.

Nie spełniło się jednak oczekiwanie, że recesja będzie płytka i szybko się zakończy. Przede wszystkim, szybka prywatyzacja gospodarki, która doprowadziłaby w krótkim czasie do zasadniczej restrukturyzacji gospodarki

² Szanowny nasz Jubilat, profesor Wacław Wilczyński, był od lat jej zwolennikiem w przeciwieństwie do piszącego te słowa, który szukał metod ewolucyjnych osiągnięcia tego samego rezultatu (por. np. dyskusję na Kongresie Ekonomistów Polskich w Krakowie, listopad 1987 r.).

³ Piszę w przededniu podjęcia tego samego typu operacji w Rosji, gdzie według mojej oceny trudno liczyć na równie wysoki próg tolerancji.

i uruchomienia wzrostu gospodarczego na zupełnie nowych podstawach, okazała się niewykonalna. Po wtóre, oczekiwanie na wielki napływ kapitału zagranicznego okazało się złudne.

Problem przedsiębiorstw państwowych

Transformacja do systemu rynkowego wymaga przejścia gospodarki przez podmioty działające według zasad rynku. Takimi podmiotami są przedsiębiorstwa prywatne. Stąd bezsporna jest potrzeba zapewnienia dominacji sektora prywatnego jako warunku właściwego funkcjonowania gospodarki rynkowej.

Na tym tle pojawiają się dwie przeciwstawne linie myślenia w kwestii stosunku do przedsiębiorstw państwowych. Według jednej przyjmuje się *a priori*, że przedsiębiorstwa będące własnością państwa nie potrafią dostosować się do wymagań rynku. Trzeba je więc albo jak najszybciej sprywatyzować albo doprowadzić do likwidacji. Jest to koncepcja prywatyzacji gospodarki przez wypieranie za wszelką cenę przedsiębiorstw państwowych. W krańcowej formie prowadzi ona do poglądu, że zbyt daleko idący spadek produkcji jest skutkiem zbyt słabego tempa prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Według drugiej linii myślenia nie ma podstaw do zakładania, że przedsiębiorstwa państwowe nie mogą skutecznie działać w gospodarce rynkowej. Jest to możliwe pod warunkiem osadzenia ich we właściwym systemie zarządzania. Najpilniejszą potrzebą dla gospodarki nie jest więc ich prywatyzacja, lecz podniesienie ich efektywności i przestawienie na działanie według zasad rynku. Prywatyzacja tych przedsiębiorstw powinna się odbywać tylko w takim zakresie i formach, w jakich służy bezpośrednio podnoszeniu efektywności przez tworzenie operatywnych właścicieli bezpośrednio zainteresowanych w działaniach przedsiębiorstw i umiejących nimi kierować. Może to dotyczyć małych i średnich przedsiębiorstw, natomiast tylko w wyjątkowych wypadkach wielkich firm. Tym ostatnim powinno się umożliwić stopniowe dostosowanie do wymagań rynku z perspektywą na osiągnięcie wysokiej konkurencyjności i ewentualną stopniową prywatyzację przez sprzedaż kapitału akcyjnego. Natomiast dławienie ich jest szkodliwe dla gospodarki, gdyż przy istniejącej strukturze podcina podstawy życia gospodarczego kraju.

W praktyce polityka gospodarcza ostatnich dwóch lat została ukształtowana przez pogląd, że przemiana systemowa wymaga możliwie szybkiej likwidacji sektora państwowego. Całkowicie uzasadniona koncepcja zastosowania wobec przedsiębiorstw państwowych „twardego ograniczenia

budżetowego” została zastąpiona koncepcją ich zdławienia. Zostały one poddane różnorodnym, w znacznej mierze dyskryminacyjnym, obciążeniom finansowym i podatkowym oraz restryktywnej polityce kredytowej; została też stworzona wokół nich atmosfera niepewności i destrukcji autorytetu menadżerów. Nastąpiło w rezultacie gwałtowne rujnowanie licznych przedsiębiorstw i rząd musiał przystąpić do ich cichego ratowania. Weryfikacja empiryczna wypadła więc na korzyść koncepcji ewolucyjnej.

Stosunek do prywatyzacji gospodarki

Nigdzie nie jest kwestionowana teza, że istotną formą prywatyzacji gospodarki powinno być tworzenie nowych przedsiębiorstw prywatnych. W praktyce teza ta nie była respektowana o tyle, że głęboka recesja stworzyła warunki niesprzyjające temu kierunkowi, a główny akcent promocyjny został położony na prywatyzowaniu przedsiębiorstw państwowych.

Prywatyzowanie małych i średnich przedsiębiorstw państwowych przez ich sprzedaż lub likwidację jest bezspornie słusznym kierunkiem działania⁴.

W odziedziczonej po poprzednim systemie strukturze gospodarki dominująca jest jednak pozycja przedsiębiorstw dużych. Szybkie i radykalne przekazanie ich majątku w ręce prywatne byłoby możliwe tylko przez nieodpłatne rozdanie tytułów własności obywatelom. Stosunek do tej koncepcji powszechnej prywatyzacji jest ważnym problemem spornym. Jej zwolennicy widzą w niej sposób radykalnego pozbycia się własności państwowej oraz demokratyzacji własności. Jej przeciwnicy podkreślają brak przesłanek ekonomicznych dla takiego działania: sama formalna zmiana własności nie może zmienić sposobu działania przedsiębiorstw, bo nie zmienia ich osadzenia w gospodarce, a rozproszeni właściciele nie mogą zapewnić żadnego pozytywnego działania formuły własności prywatnej. Albo więc doprowadziłyby się w ten sposób tylko do formalnej zmiany przy pełnym rozproszeniu własności, albo też w wyniku masowej odprzedaży tytułów własności po niskich cenach nastąpiłaby koncentracja majątku akcentująca nierówności społeczne.

Weryfikacja empiryczna koncepcji nieodpłatnego powszechnego rozdawnictwa jeszcze nie nastąpiła. Wiadomo natomiast, że po dyskusjach odrzucono ją we wszystkich krajach realizujących te same przemiany systemowe.

⁴ Bardzo ważny problem wypaczeń korupcyjnych związanych z wyceną i sprzedażą majątku wykracza poza ramy niniejszej pracy.

Sprawa liberalizacji handlu zagranicznego

Wraz z rozpoczęciem programu stabilizacyjnego gospodarka została poddana gwałtownej liberalizacji handlu zagranicznego. Pojawia się tu kolejny problem sporny. Według jednej linii myślenia liberalizacja handlu zagranicznego jest niezbędna dla stworzenia presji konkurencyjnej wobec przedsiębiorstw krajowych. Według drugiej byłoby to uzasadnione jedynie w warunkach gospodarki, która ma się pozbyć relatywnie niewielkich obszarów niesprawności. Jest natomiast błędne wtedy, gdy ze względów technologicznych, organizacyjnych i finansowych ogromna część gospodarki nie jest w stanie szybko przestawić się na konkurencyjność wobec importu. Spór jest bardzo zasadniczy: czy należy doprowadzić znaczną część produkcji do upadku bez względu na marnotrawstwo zdolności wytwórczych i skutki społeczne regresu, czy też należy stosować politykę stopniowego otwierania się na konkurencję przy zastosowaniu ochrony produkcji krajowej na czas potrzebny do przestawień.

Teoria pomaga udzielić odpowiedzi, wskazując na niesłuszność eliminowania jakiegokolwiek produkcji o dodatniej produktywności krańcowej, jeśli nie ma możliwości przesunięcia czynników wytwórczych do zajęć o wyższej produktywności. Dławienie produkcji krajowej bez spełnienia tego warunku jest nonsensem. Potwierdziła to praktyka: przedwczesne zastosowanie polityki szerokiego otwarcia, w dodatku w warunkach ostrego hamowania popytu, musiało doprowadzić do rujnowania producentów krajowych w przemyśle i rolnictwie. Fakt, że rząd musiał zmienić politykę celną, przystępując do odkręcania nadmiernej liberalizacji importu, jest weryfikacją empiryczną na rzecz koncepcji ostrożnego i stopniowego otwierania gospodarki.

Wyjście z kryzysu

Główny problem sporny w kwestii wyjścia z kryzysu dotyczy tego, czy należy kontynuować restryktywną politykę monetarną dla zapobieżenia przyspieszeniu inflacji, czy też trzeba tę politykę porzucić w celu pobudzenia popytu, a z nim produkcji. Według jednej linii myślenia najgorszym zagrożeniem jest inflacja, według drugiej – regres gospodarczy.

Te dwie linie dadzą się chyba pogodzić w płaszczyźnie zarówno teoretycznej, jak i praktycznej. Dla gospodarki i społeczeństwa równie groźne jest kontynuowanie regresu, jak i wyzwolenie przyspieszonej inflacji. Problem polega na znalezieniu sposobu skutecznego pogodzenia polityki zahamowania regresu z niedopuszczeniem do przyspieszenia inflacji przy kontynuowaniu przekształceń własnościowych i instytucjonalnych zmierzających do umacniania gospodarki rynkowej.

Jest to możliwe, jeżeli się zważy, że w wyniku dotychczasowej polityki deflacyjnej gospodarka dysponuje ogromną niewykorzystaną zdolnością wytwórczą, a inflacja nie ma charakteru popytowego, gdyż popyt jest bardzo ograniczony. W takiej sytuacji nie wolno dalej hamować popytu, lecz trzeba przystąpić do jego zwiększania w taki sposób, aby jego wzrost kierował się na pobudzenie produkcji krajowej. Nie można więc ścinać wydatków budżetowych kosztem najgorzej sytuowanych grup zawodowych, ani podnosić stopy obciążeń podatkowych, gdyż są to działania hamujące popyt i utrwalające stagnację lub recesję. Deficytu budżetowego, powstałego w wyniku załamania produkcji, nie można pozbyć się szybko. Równoważenie budżetu trzeba zaprogramować na czas dłuższy, gdy będzie już trwał wzrost gospodarczy. Na razie deficyt powinien być wykorzystany do finansowania tego wzrostu. Aby to było wykonalne, trzeba chronić gospodarkę przed nadmiernym importem, gdyż import odciąga popyt od stymulowania produkcji krajowej.

Prowadzi to do kolejnego, ostatniego już w niniejszej pracy, problemu spornego. Powyższa propozycja budzi niechęć rzeczników szybkiego marszu ku efektywności, gdyż oznacza ona postulat ochrony niskoefektywnej i gorszej jakościowo produkcji krajowej. Strona przeciwna podkreśla jednak, że nie chodzi tu o ochronę bezwzględną, lecz taką, która umożliwi ewolucyjne przestawienie strukturalne na gruncie ogólnego wzrostu, a nie upadku produkcji krajowej.

Uwagi końcowe

Wszystkie przedstawione alternatywne spojrzenia na problemy sporne mają wspólne podstawy teoretyczne. Albo prowadzi się rozumowanie w kategoriach fundamentalizmu ekonomicznego, według którego przekształcenie systemowe wymaga radykalnej destrukcji wszystkiego tego, co nie może się natychmiast przestawić na wysoką efektywność, zaś ze społecznym kosztem tej destrukcji trzeba się po prostu pogodzić w imię szybkiego osiągnięcia wysokiej sprawności gospodarczej. Albo też przyjmuje się pragmatyczną zasadę, że podstawowym celem gospodarowania również w okresie transformacji systemowej jest codzienne zaspokajanie potrzeb członków społeczeństwa, nie wolno więc niszczyć tego, co się ma, lecz trzeba nastawić się na stopniowe, długotrwałe przekształcanie struktury gospodarczej.

Twierdzenie zwolenników metody radykalnej, że ona szybciej doprowadza do celu, nie jest bynajmniej oczywiste. Destrukcja rzeczywiście może nastąpić bardzo szybko, ale im jest głębsza, tym więcej czasu potrzeba na późniejszą rekonstrukcję. Piszący te słowa przeprowadził w swoim czasie analizę teoretyczną, która wykazała, że załamanie produkcji pociąga za

sobą tak długotrwałe następstwa negatywne, iż radykalizm przekształceń w rezultacie staje się pozorny. Szybsze efekty pozytywne osiąga się ostatecznie na mało spektakularnej i nieciekawej drodze pragmatycznej⁵. Obecne doświadczenie Polski zdaje się potwierdzać to spostrzeżenie.

⁵ Por. Z. Sadowski, *Spółeczeństwo posttotalitarne: zarys problemów rozwoju Polski w latach dziewięćdziesiątych*, „*Ekonomista*” nr 6, 1990.

Transformacja polskiej gospodarki – doświadczenia i perspektywy*

Ocena ogólna

Oceny doświadczenia polskiej transformacji nie można ograniczyć do aspektów czysto gospodarczych. Największym osiągnięciem tej transformacji jest wyzwolenie się z systemu autorytarnego opartego na dominacji jednej partii, przenikającej wszystkie dziedziny życia społecznego. Wprowadzony został na to miejsce system demokracji parlamentarnej. Choć działa on w tym pierwszym okresie w sposób wysoce niedoskonały, to jednak tylko on może stwarzać nadzieję na stopniowe tworzenie obywatelskiego społeczeństwa wolności, prawdy, sprawiedliwości i tolerancji. W tym wyraża się więc naczelną wartość dokonanych dotychczas przemian.

W płaszczyźnie gospodarczej transformacja polega na wprowadzaniu systemu rynkowego. Korzyść tzw. „terapii wstrząsowej” polegała na podstawowym osiągnięciu, jakim było spektakularne zrównoważenie rynku. Dzięki śmiałej liberalizacji cen przy zastosowaniu silnie restryktywnej polityki dochodowej i pieniężnej zniknęły z dnia na dzień niedobory rynkowe, pojawiła się względna obfitość towarów wynikająca z ograniczenia popytu, zmieniło się oblicze rynku. Nastąpiło też otwarcie na świat i na swobodę inicjatywy gospodarczej. Zaczęła się rozwijać prywatna przedsiębiorczość. Zostały stworzone podstawy dla prywatnej kapitalistycznej gospodarki rynkowej.

Problemem natomiast stały się od początku koszty tej przemiany. Okazały się one bardzo poważne. Wyrażają się w głębokim regresie produkcji, jaki rozpoczął się natychmiast po uruchomieniu tzw. programu stabilizacji z początkiem 1990 r., i w jego następstwach. Polegają one na tym, że:

- a) nastąpiła destrukcja poważnej części aparatu wytwórczego kraju,
- b) powstało i wciąż rośnie masowe bezrobocie,
- c) trwa głęboki spadek dochodów realnych znacznej części społeczeństwa,

* Tekst napisany w styczniu 1993 r.

- d) w wyniku załamania się finansów publicznych wystąpił kryzys w dziedzinie usług społecznych, a zwłaszcza oświaty, nauki i ochrony zdrowia,
- e) dokonuje się zasadnicza zmiana stosunków podziału, która polega na gwałtownej polaryzacji majątkowej i dochodowej,
- f) wyzwoliły się różne formy patologii społecznej, jak wzrost przestępczości, bandytyzmu i korupcji,
- g) zbieg tych wszystkich zjawisk powoduje utratę nadziei, rozszerzanie się frustracji społecznej i niechęci do przemian.

Spoleczne koszty transformacji

Na czoło wybijają się tu negatywne zjawiska społeczne towarzyszące pozytywnym zmianom. Wynikały one z faktu, że ostry zabieg deflacyjny wywołał natychmiast spadek płac realnych o około 1/3, a także głęboki spadek produkcji (produkcja przemysłowa spadła o ponad 24%. Oba te zjawiska pogłębiały się w następnym okresie: produkcja sprzedana przemysłu w 1991 r. była o ponad 33% niższa niż w 1988 r., a w 1992 r. – wciąż jeszcze o 31% niższa, zaś poziom realnych wynagrodzeń był w 1992 r. o ponad 42% niższy niż w 1989 roku¹.

Pojęciem kosztów społecznych transformacji obejmuję tu następujące zjawiska:

- a) masowe bezrobocie,
- b) głębokie zubożenie znacznej części ludności,
- c) kryzys sfery usług społecznych,
- d) wzrost patologii życia społecznego.

Koszty te traktuję jako obszary problemowe o zasadniczym znaczeniu dla polityki gospodarczej i społecznej.

Bezrobocie

W wyniku spadku produkcji pojawiło się przede wszystkim nieznanne od dziesięcioleci zjawisko bezrobocia, które szybko osiągnęło rozmiary masowe i stało się wielkim zagrożeniem społecznym. Poza ogólnym wskaźnikiem zarejestrowanego bezrobocia, wynoszącym w drugiej połowie 1993 r., 15,3% ludności aktywnej, ukrywa się poważne zróżnicowanie regionalne: w szeregu województw zarejestrowane bezrobocie przekracza 25% ludności zawodowo czynnej, a w woj. koszalińskim wynosi nawet 28,3%².

¹ Dane podstawowe wg GUS, „Rocznik Statystyczny”, 1993, przeliczenia własne.

² „Biuletyn Statystyczny GUS” nr 10, 1993.

Wskaźnik zarejestrowanego bezrobocia nie uwzględnia poważnego utajonego bezrobocia wiejskiego, a także zjawiska masowego przechodzenia na wcześniejsze emerytury, będącego formą ucieczki przed bezrobociem³. Nie wykazuje też takiego zjawiska, jak stały wzrost chronicznego (długookresowego) bezrobocia oraz związanego z nim faktu szybkiego wzrastania liczby ludzi, którzy po roku bezrobocia utracili uprawnienie do korzystania z zasiłku dla bezrobotnych⁴. Należy też odnotować szczególnie niepokojący fakt wysokiego i rosnącego udziału młodzieży w ogólnej liczbie bezrobotnych.

Problem bezrobocia dlatego wysuwa się na czoło społecznych kosztów transformacji, że należy się liczyć z jego dalszym poważnym narastaniem w ciągu nadchodzących 10–15 lat ze względu na presję demograficzną. Już obecnie, jak wskazuje J. Witkowski, nastąpiło wyraźne przesunięcie czynników wzrostu bezrobocia: decyduje już nie brak popytu na pracę, lecz jej rosnąca podaż.

Zubożenie

Wspomniany już spadek płac realnych nie jest dobrą miarą dla oceny zjawisk w okresie transformacji. W systemie centralnie planowanym, nawet w okresie jego reformowania, zmiany płac realnych były zawodnym wskaźnikiem wobec braków rynkowych i niedostępności wielu artykułów. Formalny spadek płac realnych o 42% w okresie transformacji nie ukazuje więc kompensujących go w jakiejś mierze korzyści z normalizacji zaopatrzenia rynku. Trzeba też uwzględnić fakt poważnego spadku udziału wynagrodzeń w ogólnej sumie dochodów osobistych ludności.

Jednakże za dość pewną miarę zubożenia społeczeństwa można uznać liczbę ludzi, których dochody znajdują się poniżej granicy minimum socjalnego. Według najnowszych badań odsetek charakteryzujący tę część ludności osiągnął zatrważające rozmiary, wzrastając w latach 1990–1992 z 20% do 39%⁵, przy czym w 1990 r. był on już na poziomie poważnie zwiększonym w stosunku do okresu poprzedniego.

³ Zwraca na to uwagę M. Kabaj, np. w pracy pt. *Bezrobocie jako naczelnny problem polityki gospodarczej i społecznej*, [w:] *Stan i perspektywy polskiej gospodarki*, z. 3, Wydawnictwo PTE, Warszawa 1993.

⁴ Por. J. Witkowski, *Long-term Unemployment in Poland*, masz. powiel., 1993.

⁵ J. Szumlicz, *Minimum socjalne*, Instytut Pracy i Spraw Społecznych, 30 września 1993 r. Inny szacunek dla gospodarstw pracowniczych oraz emerytów określa ten odsetek na około 42%; por. L. Deniszczuk i I. Kudrycka, *Dochody ludności i popyt konsumpcyjny*, [w:] *Raport Instytutu Rozwoju i Studiów Strategicznych. Gospodarka polska w procesie transformacji*, 1992.

Wiadomo, że pojęcie minimum socjalnego i jego poziom są zawsze problemem kontrowersyjnym, trudno więc może przywiązywać nadmierne znaczenie do absolutnej wielkości liczbowej podanego wskaźnika. Ponieważ jednak metoda obliczeń nie uległa zmianie, można z pełnym zaufaniem stwierdzić, że nastąpiło w wielkiej skali pogorszenie sytuacji życiowej znacznej części społeczeństwa.

Towarzyszy temu pogorszeniu wyraźna polaryzacja dochodowa i majątkowa społeczeństwa. W grupie dotkniętej negatywnymi skutkami transformacji znajduje się również znaczna część rolników, których dochody realne spadły nawet silniej niż płace. Na drugim biegunie rosną dochody realne grupy, która rozwinęła się szybko do znacznych rozmiarów, mianowicie prywatnych przedsiębiorców. W 1992 r. istniało już około 70 tys. spółek prywatnych oraz ponad 1 630 tys. zakładów osób fizycznych⁶, jest to więc grupa społeczna obejmująca około 15% ludności i zbierająca nie mniej niż 30% ogółu dochodów. W ramach tej grupy w sposób widoczny i nagłaśniany przez prasę powstały wielkie fortuny, częściowo w sposób pozalegalny.

To zróżnicowanie jest naturalne w gospodarce rynkowej. Gdyby następowało w warunkach ogólnego wzrostu gospodarczego, nie budziłoby zaniepokojenia. Jest ono jednak poważnym kosztem społecznym, gdy wystąpiło przy regresie produkcji i nakłada się na masowe bezrobocie. Przyczynia się bowiem w tej sytuacji do tym większego poczucia krzywdy u dotkniętych zubożeniem, potęgując napięcia i protesty społeczne.

Usługi społeczne

Trudności budżetowe wynikające z głębokiego spadku dochodów spowodowały kryzys finansowanych przez państwo dziedzin o zasadniczym znaczeniu dla rozwoju społecznego: ochrony zdrowia, oświaty i kultury. Są to dziedziny, tradycyjnie finansowane przez państwo.

W rozwoju gospodarki rynkowej powinno się dążyć do zwiększenia uczestnictwa niepaństwowego (prywatnego, samorządowego) w ich finansowaniu, jednakże nie daje się tego przestawienia osiągnąć szybko. Pewne procesy już się rozpoczęły: rozwijają się np. prywatne placówki ochrony zdrowia, działają i powstają niepaństwowe szkoły różnych szczebli, a sieć szkół podstawowych przygotowywana jest do przekazywania pod zarządek samorządów terytorialnych. Są to jednak wciąż jeszcze zjawiska o nie-

⁶ „Rocznik Statystyczny GUS”, 1993.

wielkim znaczeniu. Póki nie nastąpią zasadnicze zmiany w organizacji i zasadach finansowania (np. w systemie ubezpieczeń zdrowotnych), nie można zrezygnować z utrzymywania odpowiedzialności państwa za te dziedziny. Tymczasem wydatki budżetu państwa na te cele z roku na rok maleją. Są one traktowane jako swego rodzaju rezerwa, z której czerpie się na cele uważane za ważniejsze. W rezultacie maleje z roku na rok liczba nauczycieli, zmniejsza się liczba placówek ochrony zdrowia i miejsc szpitalnych, a kadra wysoko wykwalifikowanych absolwentów nierzadko nie znajduje pracy. Wielki wzrost cen leków przyczynia się do zwiększenia trudności życiowych grup o niskich dochodach i pogorszenia stanu zdrowotnego społeczeństwa.

Patologia społeczna

Opisana sytuacji powoduje szereg następstw o charakterze patologii społecznej. Rozwijająca się przedsiębiorczość prywatna ma wiele cech patologicznych o charakterze kryminalnym, trudnych do opanowania wobec nieadekwatności prawa i niesprawności jego stosowania. W warunkach rozszerzania się obszarów ubóstwa i bezrobocia rozwija się przestępczość duża i mała: od ulicznego złodziejstwa i bandytyzmu do zorganizowanych gangów przestępczych. Nasilają się przejawy korupcji w różnych zakresach i kręgach działania.

Do zjawisk patologicznych o szczególnym wydzźwięku zaliczyć należy wzrost alkoholizmu, który prawdopodobnie należy łączyć z pogarszającą się sytuacją życiową poważnej części społeczeństwa.

Stosunek do społecznych kosztów przemian

Interpretacja znaczenia tych kosztów społecznych jest problemem otwartym. Istnieją dwie główne linie myślenia:

- według jednej z nich są to nieuniknione koszty pożądanego przestawienia na gospodarkę rynkową. Dojście do efektywnie działającego systemu rynkowego wymaga zasadniczych zmian w strukturze gospodarki, polegających na likwidacji przedsiębiorstw i gałęzi niskoefektywnych i niezdolnych do konkurencji z rynkiem światowym. Musi to wywołać spadek produkcji i masowe bezrobocie, ale ten regres jest oczyszczaniem gospodarki z obciążających ją narośli. Jest to niezbędny warunek unowocześnienia zacofanej i nieefektywnej gospodarki. Określam tę linię mianem neoliberalnej;

- według linii drugiej nie można lekceważyć kosztów społecznych transformacji. Gospodarka ma służyć społeczeństwu, a nie tylko jego części kosztem reszty. Rynek nie jest celem samym w sobie, lecz narzędziem podnoszenia efektywności dla podnoszenia powszechnego dobrobytu. Transformacja może wymagać poniesienia pewnych kosztów, ale nie wolno było dopuścić do tak głębokiego załamania produkcji i do bezrobocia w takiej skali. Skoro to się już stało, trzeba szukać możliwie szybkiego wyjścia z tej sytuacji, czyli zmienić koncepcję polityki gospodarczej i społecznej. W braku lepszego określenia linii tej daję nazwę ogólnospołecznej.

Można uczynić spostrzeżenie, że ta druga linia zbliża do siebie obecnie wszystkie kierunki, głoszące ideę społecznej gospodarki rynkowej, jak: katolicka doktryna społeczna, nowoczesny liberalizm oraz demokratyczny socjalizm.

Istnienie tych dwóch przeciwstawnych linii interpretacyjnych sprawia, że w ocenie dotychczasowego przebiegu procesu transformacji i wynikającej z tego sytuacji istnieją ogromne rozbieżności. Z jednej strony wybitni przedstawiciele koalicji rządzącej twierdzą, że wszystko dzieje się prawidłowo: recesja jest zakończona, weszliśmy już w okres ożywienia i wzrostu⁷, a przebieg transformacji w Polsce jest lepszy niż w którymkolwiek innym kraju postkomunistycznym i świadczy o sukcesie⁸. Z drugiej strony Jerzy Giedroyc określił naszą sytuację jako prawie bez wyjścia. *Elita, która nami rządzi – powiedział – całkowicie nie zdała egzaminu. Na każdym odcinku nie ma żadnej koncepcji, żadnej myśli*⁹. W kraju zaś coraz szerzej wskazuje się na błędy polityki przemian i niemożność jej kontynuowania na dotychczasowych zasadach¹⁰.

Rozbieżności są nieuniknione, gdyż ocena musi wypadać inaczej, gdy lekceważy się zjawisko masowego bezrobocia, uważając je za normalne w gospodarce typu kapitalistycznego, a inaczej, gdy widzi się w nim zasadnicze zagrożenie przyszłości kraju. Obiektywne są tylko fakty, a nie interpretacje. Weryfikacja zaś słuszności takiej czy innej interpretacji następuje przez praktykę. Co przyjdzie najpierw – poprawa czy wybuch protestu? Co przeważy – pragnienie umocnienia demokracji czy tęsknota do nowego porządku autorytarnego?

⁷ Wicepremier H. Goryszewski na konferencji prasowej dnia 20 stycznia 1993 r.

⁸ Prof. Zbigniew Brzeziński oraz Jeffrey Sachs w wypowiedziach dla TVP, styczeń 1993.

⁹ W wywiadzie dla „Trybuny” z 3–4 października 1992.

¹⁰ Por. np. *Drogi wyjścia z polskiego kryzysu gospodarczego*, PTE, grudzień 1991, a także najnowsze ujęcia R. Bugaja i K. Modzelewskiego na I Kongresie Unii Pracy, 23 stycznia 1993 r.

Linia neoliberalna i fundamentalizm rynkowy

Ta linia myślenia zdaje się dominować w rządzącym obecnie układzie politycznym. Każę ona liczyć się z reakcją społeczeństwa na spadek stopy życiowej tylko w granicach absolutnej konieczności. Jeżeli pojawiają się masowe protesty społeczne ze strony robotników i chłopów, jak np. powszechny strajk górników w grudniu 1992 r., to są traktowane jako wyraz egoistycznych dążeń pewnych grup, które występują przeciw interesom społecznym wyrażających się w kontynuacji reform rynkowych¹¹. Podobnie traktuje się apele o przeciwdziałanie bezrobociu.

Program „terapii wstrząsowej” zlekceważył koszty społeczne transformacji, przyjmując założenie, że zmiany struktury gospodarczej trzeba pozostawić rynkowi. Optymizm tego programu zawierał się w mniemaniu, że spadek produkcji nie będzie trwał dłużej niż kilka miesięcy i nie przekroczy granicy 5%. Opierało się to na wierze w dynamizujące działanie dwóch czynników: prywatyzacji oraz napływu kapitału zagranicznego. Wiara ta nie była uzasadniona.

Główna wada programu transformacji realizowanego w Polsce od 1990 r. polegała na tym, że dominująca w myśleniu ekonomicznym linia neoliberalna połączyła się z „fundamentalizmem rynkowym”, według którego transformacja wymaga radykalnej destrukcji wszystkiego, co nie może szybko dostosować się do wymagań wysokiej efektywności, natomiast koszt społeczny tej destrukcji trzeba po prostu wytrzymać.

Fundamentalizm rynkowy legł u podstaw takich elementów polityki, jak:

- gwałtowne otwarcie na import w imię wprowadzania konkurencji;
- zastosowanie środków dyskryminacyjnych wobec przedsiębiorstw państwowych w imię przyspieszania ich prywatyzacji.
- rezygnacja z prowadzenia polityki przemysłowej.

Koncepcje te były nie do utrzymania w praktyce. Już w połowie 1991 r. trzeba było odejść od nadmiernej liberalizacji importu i powrotu do ochrony celnej. Stało się bowiem jasne, że nie można zbyt gwałtownie liberalizować handlu zagranicznego w nieprzygotowanej do tego gospodarce. Bez nadawania temu rozgłosu nastąpił również powrót do dotowania niektórych dużych przedsiębiorstw państwowych dla umożliwienia im przetrwania, ponieważ zamknięcie ich okazało się niemożliwe ze względów społecznych. W końcu 1992 r. zdecydowano się w końcu na pewne elementy pozytywnej polityki wobec przedsiębiorstw państwowych. Prawdopodobnie głównie

¹¹ L. Balcerowicz, „Gazeta Wyborcza”, 28 grudnia 1992.

ze względów fiskalnych zaczęto też po cichu odchodzić od koncepcji wolnego rynku, wprowadzając coraz szerzej koncesjonowanie działalności gospodarczej.

Uprawnia to do wyodrębnienia dwóch faz w dotychczasowym procesie transformacji w Polsce.

Fazę początkową, która trwała mniej więcej do połowy 1991 r., można określić mianem fazy „naiwnego neoliberalizmu”; charakteryzowała się ona pełnym fundamentalizmem rynkowym, na który składa się wiara w dobroczynność swobodnego działania rynku i wynikające z niej dążenie do ograniczenia do minimum roli państwa w oddziaływaniu na gospodarkę.

Fazę drugą, która trwa dotychczas, można określić mianem „neoliberalizmu niespójnego”; charakteryzuje się ona swego rodzaju szamotaniem pomiędzy doktryną neoliberalną a interwencjonizmem i protekcjonizmem pod naciskiem praktyki gospodarczej. Faza ta przyniosła wiele niespójności i niekonsekwencji w polityce gospodarczej oraz niemożność wypracowania koncepcji strategii rozwoju.

Nastąpiło w ten sposób wynaturzenie się fundamentalizmu rynkowego. Zaczęto podejmować działania zupełnie niezgodne z doktryną, częściowo uzasadnione, ale z reguł stosowane w imię jej obrony i przy kontynuacji związanej z nią retoryki. Doprowadziło to na niektórych odcinkach do najgorszej z możliwych kombinacji: z powodów doktrynalnych nie prowadzi się działań wspierających wyjście z zapaści, np. przez finansowanie modernizacji niesprawnych zakładów, natomiast z powodu nacisku bieżącej sytuacji wspomaga się utrzymywanie tych zakładów w dotychczasowej ich postaci.

Argumentem na rzecz zastosowania podejścia fundamentalistycznego w początkowym okresie transformacji była potrzeba radykalnych rozwiązań. Nie można lekceważyć tego, że w pewnych okresach ludzie pragną radykalnych zmian. Wtedy różnego rodzaju „terapię wstrząsową” znajdują chwilowo szeroką aprobatę, i tak stało się w Polsce na przełomie lat 1989 i 1990. Jeżeli jednak taka terapia powoduje głęboką i przedłużającą się depresję, rujnąjącą dla znacznej części społeczeństwa, to wykazuje tym samym, że jej radykalizm nie sprostał oczekiwaniom.

Pojawia się wtedy zagrożenie, wynikające z lekceważenia społecznych kosztów transformacji. Jest nim utrata zaufania społecznego do przemian i pojawienie się atmosfery sprzyjającej powstaniu nowego reżimu autorytarnego. Brak sukcesu gospodarczego tworzy nastroje zawodu i frustracji społecznej. Wprowadzenie powrót do systemu komunistycznego jest zupełnie nierealny, gdyż system ten nigdy w Polsce nie cieszył się szerszym uznaniem, a jego ekonomiczny bezsens, wynikający z biurokracyjnej sztywności, uwidocznił się ponad wszelką wątpliwość. Jednakże

społeczeństwu niełatwo przychodzi rezygnować z szeregu wygodnych urzędów socjalnych, wprowadzonych przez ten system, jak w szczególności bezpłatne świadczenia z zakresu oświaty, ochrony zdrowia i usług komunalnych dofinansowywanych przez państwo. Te nastroje stają się oparciem politycznym dla ruchów prawicowych posługujących się retoryką populistyczną. Gdy w znękanym ludzkości narasta pragnienie porządku i stabilizacji, łatwo o pojawienie się lidera, którego hasła populistyczne uzyskują szerokie poparcie. Tak już bywało w różnych krajach Europy w latach międzywojennych.

Razem z wynaturzeniem się fundamentalizmu następowało wynaturzanie się kierunku neoliberalnego. Głównym tego przejawem jest pojawienie się tezy, że przechodzenie do gospodarki rynkowej może wymagać odłożenia na później demokracji¹², jako systemu niesprawnego i utrudniającego przekształcenia. Przejawem zastosowania w praktyce hasła: „najpierw rynek, potem demokracja” była próba nadania władzy wykonawczej poważnych uprawnień ustawodawczych przez tzw. nadzwyczajne uprawnienia dla rządu¹³, niezrealizowana z powodu rozwiązania parlamentu.

Postulaty te można uważać za niebezpieczny wyraz obrony doktryny neoliberalnej przez rezygnowanie z zasadniczego ustrojowego osiągnięcia przemiany, jakim było wprowadzenie zasad demokracji. Jest to również przejaw nieliczenia się ani z uwarunkowaniami, ani z konsekwencjami społecznymi procesu przemian. Wyrażają one ogólną myśl, że nie trzeba szukać specjalnych rozwiązań dla problemów społecznych, tylko pogodzić się z koniecznością dotychczasowych i dalszych wyrzeczeń w imię przyszłych korzyści.

Linia ogólnospołeczna i elementy scenariusza alternatywnego

Niewątpliwie trzeba uznać, że dążenie do stworzenia w Polsce nowoczesnego systemu kapitalistycznej gospodarki rynkowej połączonego z demokratycznym systemem społeczeństwa obywatelskiego wyznacza niezbędny kierunek transformacji, który wynika z historycznej konieczności dostosowania się do dominujących w świecie wzorców cywilizacyjnych. Nie ma tu miejsca na dyskusję. Trzeba też uznać, że „terapia wstrząsowa” miała swoje zasługi w postaci zdecydowanego wejścia w system rynkowy, a jej wysokie koszty społeczne stały się nieodwracalnym faktem.

¹² L. Balcerowicz, Wykład inauguracyjny w Szkole Głównej Handlowej, 2 października 1992 r.

¹³ Rządowy projekt ustawy, przyjęty 18 stycznia 1993 r.

Natomiast w kwestii stosunku do społecznych kosztów transformacji otwarty problem polega na sposobie pojmowania systemu gospodarczo-społecznego, do którego dążymy. Jaki to ma być kapitalizm? Czy oparty na całkowicie wolnej grze sił rynkowych i wierze w darwinizm społeczny? Czy też taki, w którym powierza się państwu obowiązek wspomagania i korygowania działań rynku po to, aby spełnić funkcje, do których spełnienia rynek nie jest zdolny: zapewnienia bardziej sprawiedliwego podziału, powszechnego dostępu do dóbr publicznych oraz rozwoju dziedzin, od których zależą przyszłe losy społeczeństwa: zdrowotności, edukacji, nauki i kultury?

Linia ogólnospołeczna (którą autor przedstawia tu jako własną) wskazuje, że nie ma podstaw do optymistycznych przewidywań, dopóki kontynuowana będzie polityka neoliberalna. Nie pozwala natomiast na pogrążanie się w pesymizmie. Istnieją według niej realne szanse poprawy sytuacji, ale wymaga to zasadniczych zmian sposobu działania.

Pewne ożywienie produkcji uzyskane w 1992 r. nie ma cech trwałości. Wzrost produkcji przemysłowej o 3,5%, jakim zakończył się, według danych GUS, rok 1992 można wyjaśnić tylko wzrostem popytu eksportowego¹⁴. Żaden z elementów popytu krajowego w tym czasie nie wzrósł. W wyrażeniu realnym spadła:

- ogólna kwota wynagrodzeń za pracę,
- ogólna kwota emerytur i rent,
- ogólna wartość nakładów inwestycyjnych,
- ogólna wartość przyrostu zapasów,
- nie ma też powodu przyjmować, że wzrosły dochodów rolników.

Kontynuacji wzrostu produkcji w 1993 r. nie można oczekiwać bez wzrostu popytu. Aby jednak ten ostatni mógł nastąpić, nie można kontynuować dotychczasowej polityki makroekonomicznej, ponieważ:

- a) prowadzona w imię obrony przed inflacją polityka redukcji deficytu budżetowego w połączeniu z restryktywną polityką pieniężną musi prowadzić do dławienia popytu wewnętrznego, odbierając tym samym możliwości stymulowania produkcji krajowej;
- b) eksport może zachować tendencję wzrostową tylko w przypadku przyspieszenia dewaluacji złotówki; byłaby to jednak droga wątpliwa, gdyż wiązałaby się z przyspieszeniem inflacji. Ponadto stymulowanie eksportu przy zwięźaniu się rynku krajowego miałyby wyraźnie negatywny wpływ na sytuację wewnętrzną, prowadząc do dalszego zubożenia ludności.

¹⁴ Istnieją też przypuszczenia, że wzrost ten w jakiejś mierze jest tylko statystycznym wyrazem wzrostu obrotów wynikającego z podziału przedsiębiorstw, a nie wyraża realnego przyrostu produkcji.

Na główne cechy obecnej sytuacji składają się: bardzo zła kondycja finansowa ogromnej części przedsiębiorstw spowodowana przez ich rosnące zadłużenie oraz słabość budżetu państwa, wyrażająca się poważnym deficytem z tendencją rosnącą. Deficyt budżetowy jest skutkiem dramatycznego załamania się dochodów podatkowych od przedsiębiorstw. Nie ma to charakteru przejściowego, gdyż wynika ze zdławienia przedsiębiorstw obciążeniami fiskalnymi przy spadku produkcji.

Ten splot czynników nie pozwala na przełamanie regresu i stwarza zapowiedź długotrwałej depresji połączonej z inflacją.

Scenariusz alternatywny opiera się na przyjęciu pragmatycznej zasady, że podstawowym celem gospodarowania również w okresie transformacji systemowej jest codzienne zaspokajanie potrzeb wszystkich, a nie tylko niektórych członków społeczeństwa.

Program alternatywny wymaga zarówno nowego sformułowania zasad bieżącej polityki gospodarczej i społecznej, jak też wizji długookresowej, tzn. określenia wyraźnej strategii rozwoju. Podstawowym elementem tej strategii jest określenie znaczenia społecznych celów rozwoju.

Każdy musi ustalić według własnego pojmowania, czy cele społeczne uznaje za ważne, czy też nie obchodzą i uważa, że trzeba się troszczyć tylko o siebie. Piszący te słowa sądzi, że nie można ani na chwilę zrezygnować z szukania takich rozwiązań ustrojowych, które pozwalałyby realizować zasadę równości szans życiowych dla wszystkich ludzi. Nie da się tego osiągnąć tam, gdzie istnieją i rosną znaczne obszary nędzy i masowego bezrobocia.

Kapitalistyczny system rynkowy wykazał swoją sprawność w doprowadzeniu grupy krajów wysoko rozwiniętych do bardzo wysokiego poziomu ogólnej zamożności. Wykazał też jednak, że samoczynnie działający rynek zawodzi w realizacji ważnych celów społecznych, jakimi są: zapewnienie prawa do pracy, zapewnienie minimalnego dochodu, sprawiedliwy podział, powszechny dostęp do dóbr publicznych, rozwój infrastruktury socjalnej, rozwój kultury oraz ochrona zdrowia i środowiska naturalnego. Samoczynnie działający rynek w skali światowej zawodzi też w dziedzinie wyrównywania poziomów, prowadząc raczej do polaryzacji bogactwa i biedy.

Ustrój oparty na ideologii komunistycznej był w zamierzeniu próbą rozwiązania tych właśnie problemów. Próba ta zakończyła się jednak fiaskiem i wykazała, że droga biurokratycznej centralizacji decyzji nie prowadzi do celu. Dlatego nie ma dziś i nie rysuje się na przyszłość nic innego poza kapitalistycznym systemem rynkowym. Jednakże ci, którzy widzą zło społeczne, jakie on wytwarza, nie mogą czuć się zwolnieni z obowiązku starania się o jego łagodzenie i eliminowanie.

Fiasko realnego socjalizmu wykazało, że droga biurokratycznej centralizacji decyzji nie prowadzi do celu. Dlatego nie ma dziś i nie rysuje się na

przyszłość nic innego poza kapitalistycznym systemem rynkowym. Jednakże w doświadczeniu historycznym system ten wykazał, że rynek nie potrafi eliminować zła społecznego, jakie wytwarza. Nie można więc czuć się zwolnionym z obowiązku starania się o zabezpieczenie społeczeństwa przed tym złem.

Kiedy więc przedstawiamy naszą gospodarkę na system rynkowy, nie możemy zamykać oczu na kwestię, jak zrobić, aby ten wprowadzany system w możliwie małym stopniu powtarzał stare błędy i brnął w te same zaniedbania problemów społecznych. Dlatego za pożądaną formę ekonomicznej organizacji społeczeństwa należy uważać taki system gospodarki rynkowej (opartej na własności prywatnej i swobodzie prywatnej inicjatywy), w którym państwo prowadzi aktywną politykę korekt i wspomagania. Realizowanie tej funkcji w sposób odpowiadający społeczeństwu wymaga oparcia na demokratycznym systemie politycznym z właściwymi mu rozwiązaniami prawno-instytucjonalnymi.

Polityka państwa, oparta na demokratycznym mechanizmie określania celów i instrumentów polityki tak, aby cieszyła się ona zrozumieniem i poparciem społecznym, powinna obejmować:

- a) ochronę grup ekonomicznie słabszych przez politykę społeczną wymagającą redystrybucji dochodów;
- b) politykę zatrudnienia polegającą na przeciwdziałaniu masowemu bezrobociu oraz tworzeniu warunków zagospodarowania silnie rosnącej w najbliższym dziesięcioleciu podaży pracy;
- c) wspomaganie realizacji potrzeb społecznych w dziedzinie jakości życia, w tym przede wszystkim podnoszenia poziomu zdrowotnego, edukacyjnego i kulturalnego społeczeństw;
- d) troskę o długookresowe warunki rozwoju społeczeństwa wymagające rozwoju nauki i inwestowania w wiedzę.

W obecnej sytuacji zasadnicze znaczenie ma uruchomienie programu walki z bezrobociem. Program ten nie może ograniczać się do działań odcinkowych typu robót publicznych i akcji przekwalifikowania. Musi to być kompleksowy, długookresowy program wielokierunkowego pobudzania gospodarki¹⁵.

Wielka i chyba jeszcze niedoceniana trudność takiego programu to konieczność uwzględnienia w nim współczesnych tendencji gospodarki światowej, charakteryzujących się „wzrostem bez zatrudnienia”. Program nie może zakładać stałych współczynników pracochłonności produkcji, lecz ich szybką redukcję wraz z modernizacją i podnoszeniem konkurencyjności przemysłu.

¹⁵ Program taki opracował M. Kabaj; por. M. Kabaj, *Program przeciwdziałania bezrobociu w Polsce*, 1993.

Nie ma łatwego sposobu skojarzenia społecznej potrzeby likwidowania bezrobocia i zapewnienia miejsc pracy z ekonomiczną potrzebą wysokiej wydajności opartej na automatyzacji, robotyzacji i elektronizacji. Nie zlikwiduje się łatwo już powstałego bezrobocia i trudno będzie się ustrzec przed jego narastaniem jeśli nie zdołamy wypracować nowych, kompleksowych rozwiązań, biorących pod uwagę wymagania nowoczesności. Zawiera się więc w tym wielkie wyzwanie, którego odkładać nie można.

Drugą kluczową formą aktywnego działania państwa jest nowoczesna polityka przemysłowa połączona z polityką rozwoju nauki i techniki¹⁶. Polityka ta powinna służyć dwóm celom: promowaniu rozwoju konkurencyjności wybranych, obiecujących firm i przyszłościowych kierunków produkcji oraz pomocy mającym dobre perspektywy przedsiębiorstwom w adaptacji do wymagań rynku przez modernizację i restrukturyzację. Nowoczesna polityka jest daleka od jakichkolwiek prób „ręcznego sterowania”. Nikogo nie blokuje ani niczego nie narzuca, jest sposobem wspomagania, a nie zarządzania. Nie ma jeszcze takiej koncepcji polityki przemysłowej w Polsce.

Trudno dziś przewidzieć, czy społeczeństwo polskie uzna takie właśnie rozwiązania za właściwe i czy potrafi wyłonić władzę, zdolną do stworzenia właściwej wizji rozwoju oraz do zbudowania aparatu państwowego, niezbędnego do wypełniania tej funkcji na podstawie demokratycznego systemu politycznego. Jeżeli to nie nastąpi, nie ma szans na realizowanie postulatów wynikających z tej linii myślenia. Jeśli zaś nastąpi, to proces transformacji wejdzie w trzecią, bardziej racjonalną fazę.

Główna trudność ekonomiczna polega na tym, że środki jakimi państwo dysponuje są bardzo ograniczone. Powstaje więc skłonność do tego, aby realizację tych celów odłożyć na później. Nie można jednak sobie na to pozwolić.

Dlatego w polityce bieżącej scenariusz alternatywny powinien polegać na przyjęciu zdecydowanego nastawienia na uruchomienie procesów wzrostu gospodarczego. Wzrost produkcji wymaga wzrostu popytu. Zadanie stymulowania produkcji może spełnić zarówno popyt eksportowy, jak krajowy, konsumpcyjny i inwestycyjny. Wzrost popytu może jednak stymulować produkcję krajową tylko pod warunkiem, że nie skieruje się na wzrost importu i że nie wywoła wzrostu cen zamiast podaży.

Droga do przełamania kryzysu powinna więc polegać na jednoczesnym:

- odblokowaniu podaży przez oddławienie nadmiernie obciążonych przedsiębiorstw zarówno państwowych, jak i prywatnych;
- odblokowaniu popytu przez ostrożne zwiększanie podaży pieniądza przy jednoczesnym zadbanie o to, aby zwiększony popyt kierował się na produkcję krajową.

¹⁶ Por. Z. Sadowski, *Rola nauki w strategii rozwoju Polski*, IRiSS, listopad 1993.

Z punktu widzenia potrzeb długookresowego wzrostu należałoby przede wszystkim stymulować popyt inwestycyjny. Można to osiągnąć zarówno przez wydatki inwestycyjne państwa na infrastrukturę techniczną (zwłaszcza transport i łączność), jak też przez potaniecie kredytu inwestycyjnego dla przedsiębiorstw bez względu na typ własności.

Ożywienie popytu inwestycyjnego ze strony przedsiębiorstw nie może jednak nastąpić bez pewnego ustabilizowania rozwiązań podatkowych i celnych oraz względnej jasności co do polityki kursowej, a ponadto – bez wzrostu popytu konsumpcyjnego. Utrzymywanie się niestabilności ekonomicznej i politycznej hamuje rozwój krajowej przedsiębiorczości¹⁷, jak zresztą także i napływ kapitału zagranicznego.

Ponadto, aby można było oczekiwać pozytywnych działań inwestycyjnych w sektorze przedsiębiorstw państwowych, muszą one i ich kierownictwa też mieć sytuację w miarę ustabilizowaną. Wymaga to jasności w kwestii perspektyw ich działania.

Lansowany bywa pogląd, że przyczyną regresu jest zbyt powolna prywatyzacja, i że recesji nie można zwalczyć bez prywatyzacji. Z tego poglądu wynika idea forsowania prywatyzacji przez rozdawnictwo majątku państwowego.

Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych nie może jednak być samodzielnym celem przemian gospodarczych. Celem tym jest tworzenie warunków efektywności. Prywatyzacja jest potrzebna o tyle, o ile jest zdolna zmienić położenie i sposób działania poddawanych jej przedsiębiorstw. Jest więc potrzebna w formie promocyjnej i przez transfer własności w przedsiębiorstwach małych i średnich, gdzie pozwala bezpośrednio na uruchomienie przedsiębiorczości i inicjatywy. Tego nie można osiągnąć za pomocą forsownej prywatyzacji wielkich firm, nie wyłania ona bowiem aktywnych przedsiębiorców, inicjatorów rozwoju i innowacji.

W naszych warunkach musimy uznać fakt, że o działaniu gospodarki długo jeszcze będzie decydowało zachowanie przedsiębiorstw państwowych. Trzeba zatem starać się przekształcić przedsiębiorstwa państwowe w podmioty działające według zasad rynku, zanim proces ich opanowywania przez prywatnych właścicieli będzie mógł osiągnąć szeroką skalę. Trzeba je skomercjalizować, to znaczy oderwać od nadzoru biurokratycznego i zapewnić menadżerski sposób zarządzania. Nazywam to prywatyzacją zarządzania¹⁸.

¹⁷ Dotychczasowy rozwój sektora prywatnego cechuje się minimalnym udziałem przedsiębiorczości o nastawieniu produkcyjnym przy szeroko rozwiniętym dążeniu do szybkiego bogacenia się na obrocie i następnie lokowania majątku w dobrach trwałych o charakterze konsumpcyjnym lub inwestowania zagranicą.

¹⁸ Por. Zdzisław Sadowski, *Niezależne spojrzenie na prywatyzację w Polsce*, „Gospodarka Narodowa”, nr 3, 1991.

W dzisiejszym świecie spółek akcyjnych kierowanie przedsiębiorstwami nie należy do właścicieli, lecz do menadżerów. Nie system własności, ale system zarządzania jest najważniejszy dla efektywności.

Stymulacja powinna również obejmować tworzenie zachęt dla inwestycji bezpośrednich kapitału zagranicznego. Nie powinny one jednak mieć charakteru dyskryminacyjnego wobec przedsiębiorstw krajowych (np. wakacje podatkowe), gdyż pozbawia to te ostatnie możliwości konkurencyjności. Kapitał zagraniczny powinien korzystać z tych samych ulg i zachęt inwestycyjnych, z jakich powinni również korzystać inwestorzy krajowi.

Prowadzenie polityki promowania inwestycji wymaga przyjęcia wyraźnej koncepcji pożądanej struktury gospodarczej. Nie chodzi tu o narzucanie gospodarce całościowego programu strukturalnego. Chodzi o zdecydowanie się na wyraźnie preferencyjne traktowanie inwestycji w pewnych określonych gałęziach, co w niczym nie powinno kępować inicjatyw w dziedzinach niepreferowanych¹⁹.

Natomiast w polityce budżetowej i pieniężnej trzeba odejść od buchalteryjnej fascynacji deficytem budżetowym. W sytuacji, w której istnieje ogromny (choć ulegający stopniowej degradacji) niewykorzystany aparat wytwórczy oraz wielkie bezrobocie, zaś trwająca inflacja ma wyraźny charakter kosztowy, nie wynika bowiem z presji popytu, nie można stosować żadnej formy polityki restryktywnej wobec popytu. Potrzebna jest aktywna polityka wydatków budżetowych i ulg podatkowych, połączona z aktywną polityką pieniężną, zorientowana na pobudzanie takich kierunków popytu, które mogą przyczynić się bezpośrednio do ożywienia produkcji krajowej.

Włączanie się do EWG

Zasadnicze znaczenie dla perspektyw polskiej transformacji ma dążenie do połączenia się z przyszłą Unią Europejską. Jest to kierunek, który stwarza szansę na wydostanie się z obecnej pozycji kraju peryferyjnego i zacofanego.

Trzeba dążyć do integracji ze wspólnotami europejskimi, gdyż nie możemy skazywać się dobrowolnie na rolę outsidera. Epoka państw narodowych się kończy, a przyszłość należy do układów zintegrowanych, zdolnych do rozwiązywania problemów globalnych. Europa Zachodnia staje się takim układem zintegrowanym, zdolnym do odgrywania roli jednego z nielicznych centrów siły ekonomicznej i politycznej w świecie. Jako kraj peryferyjny

¹⁹ Por. Z. Sadowski, *Warianty prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych a proces przemian strukturalnych*, „*Ekonomista*” nr 1, 1992.

i zacofany musimy zrobić wszystko, co w naszej mocy, aby do tego centrum się włączyć.

Włączenie się do EWG jest jednak sprawą trudną. Polskę dzieli od układu zachodnioeuropejskiego dystans, którego cechami są: względne zacofanie ekonomiczne, technologiczne i organizacyjne, różnice w strukturze instytucjonalnej, a także w strukturze i obyczajowości społecznej, wreszcie bezład w dziedzinie organizacji politycznej. Ten dystans trzeba nadrobić. W tym dążeniu istnieje tendencja do biernego naśladowania drogi rozwojowej krajów wysoko rozwiniętych. Nie może to przynieść sukcesu: układ krajów rozwiniętych nie jest statyczny, lecz znajduje się w ciągłym rozwoju, dystans więc rozszerza się.

Od przyłączenia się do EWG oczekuje się: napływu kapitału inwestycyjnego, uzyskania dostępu do wielkiego rynku, modernizacji przemysłu i rolnictwa dzięki wymuszonej koncentracji na najbardziej konkurencyjnych gałęziach, formach, przedsiębiorstwach i gospodarstwach. Jednakże wymuszona koncentracja byłaby drogą przez ruinę poważnej części gospodarki z ogromnymi konsekwencjami społeczno-politycznymi. Trzeba też brać pod uwagę, że jednym z istotnych hamulców dla bezpośrednich inwestycji kapitału zagranicznego jest łatwość zbywania towarów importowanych w Polsce. Rynek polski powinien być bardziej dostępny dla kapitału, niż dla towarów zagranicznych.

Nie można więc biernie ulegać presji silniejszych partnerów, tylko trzeba prowadzić własną politykę przemysłową i rolną, polegającą na ochronie wybranych obszarów gospodarki i promowaniu wybranych kierunków rozwoju. Trzeba mieć strategię własną, nastawioną na zasadnicze zmiany w pojmowaniu jakości życia, na nowatorstwo w kształtowaniu struktur konsumpcji i produkcji oraz całej formuły wzrostu gospodarczego.

Przy tym, określając pożądane przekształcenia struktury produkcji, nie można orientować się na dzisiejsze wskazania rynku światowego, lecz na konkurencyjność perspektywiczną. Najnowsze teorie ekonomiczne wskazują, że kraj słabo rozwinięty nie powinien budować swojej strategii na istniejącej przewadze wynikającej, np. z tanioci siły roboczej, gdyż celem rozwoju jest właśnie likwidacja takiej przewagi. Powinien on skupić uwagę na podnoszeniu jakościowym posiadanych czynników wytwórczych i tworzeniu wyspecjalizowanych rodzajów czynników²⁰. Wymaga to zasadniczego nacisku na rozwój wiedzy oraz nakłady na naukę. Tak więc również i od tej strony dochodzi się do konkluzji o konieczności odejścia od neoliberalnych koncepcji polityki gospodarczej.

²⁰ Por. M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London 1990.

Rola nauki w strategii rozwoju Polski*

Zapewnienie rozwoju Polski wymaga nie tylko wprowadzenia gospodarki na drogę trwałego wzrostu, lecz dostosowania charakteru tego wzrostu do zmieniającej się natury procesów rozwojowych we współczesnym świecie.

Natura ta szybko ewoluuje w kierunku potrzeby zapewnienia globalnego ekorozwoju, a więc struktur umożliwiających neutralizację negatywnych skutków ekologicznych i społecznych dotychczasowego wzrostu gospodarczego. Nie można już tego nie uwzględniać w kształtowaniu strategii rozwoju Polski ani żadnego innego kraju.

Rozwój Polski nie może więc polegać na imitowaniu drogi rozwojowej krajów dziś wysoko rozwiniętych. Powinien on być nastawiony na tworzenie struktury przyszłościowej, jaka będzie odpowiadała kierunkom ewolucji globalnej. Można przewidywać, że ta struktura przyszłościowa będzie się opierała w rosnącej mierze na wszechstronnym wykorzystaniu nauki zarówno dla dalszego postępu techniki, jak też dla dokonywania niezbędnej zmiany wzorców cywilizacyjnych. Wykorzystanie nauki tworzącej zasoby wiedzy ludzkiej będzie niezbędne dla wprowadzania w życie nowych rozwiązań technicznych, ekonomicznych, prawnych, społecznych i politycznych służących w szczególności:

- a) współdziałaniu ze środowiskiem naturalnym, stanowiącym początek i zakończenie wszelkich procesów produkcyjnych,
- b) dokonywaniu zasadniczych zmian w strukturze konsumpcji, odzwierciedlających coraz bardziej nagłą konieczność zastąpienia cywilizacji nastawionej w gromadzenie dóbr materialnych dążeniem do wyższej jakości życia,
- c) znalezieniu rozwiązania dla problemu zmniejszającego się w wyniku wzrostu efektywności zapotrzebowania na pracę żywą, prowadzącego do narastania w skali globalnej chronicznego, masowego bezrobocia.

* Referat przedstawiony na konferencji Instytutu Rozwoju i Studiów Strategicznych, 29–30 listopada 1993 r.

Nastawienie na tę przyszłościową strukturę wymaga inwestowania w rozwój wiedzy. Doświadczenie światowe wskazuje, że w ewolucji globalnej trwa relatywne zmniejszanie się znaczenia kapitału rzeczowego, a wzrost znaczenia kapitału ludzkiego jako czynnika wzrostu i rozwoju. Wprawdzie znaczenie tego czynnika było doceniane już przez Adama Smitha, jednak w ekonomii pojęcie wzrostu gospodarczego sprowadzono na długo do dość mechanicznej zależności tempa wzrostu PKB od akumulacji kapitału, czyli sumy nakładów na inwestycje rzeczowe w kapitale trwałym. To odpowiadało empirycznej obserwacji: wyższa akumulacja, wyższe tempo. Dopiero od paru dziesięcioleci następuje zmiana: nauka w znaczeniu rozwijającego się stałe zasobu wiedzy stała się samodzielnym czynnikiem wytwórczym, który jest przedmiotem kupna i sprzedaży zarówno w postaci *know-how* nagromadzonego w głowach ludzi, jak też w postaci utrwalonych zapisów.

Peter Drucker wyodrębnia w rozwoju historycznym trzy szczeble wykorzystania wiedzy w procesach gospodarczych. Każdy z nich był rewolucją w stosunku do poprzedniego, stąd Drucker mówi o trzech rewolucjach¹:

- rewolucja pierwsza polegała na zastosowaniu wiedzy do wytwarzania narzędzi i produktów oraz uruchamiania procesów produkcyjnych,
- rewolucja druga polegała na zastosowaniu wiedzy do organizowania pracy,
- rewolucja trzecia polega na wykorzystaniu wiedzy do organizowania samej wiedzy.

W tej trzeciej rewolucji tradycyjne czynniki wytwórcze stały się drugorzędne, otrzymały rolę dodatkowych warunków produkcji. Głównym czynnikiem osiągania wyników ekonomicznych i społecznych stała się wiedza, będąca jednocześnie podstawą rozwoju samej wiedzy. Wiedza jako czynnik wytwórczy działa poprzez kojarzenie ze sobą czterech elementów: oprzyrządowania technicznego, informacji o sposobach korzystania z niego, umiejętności ludzkich oraz organizacji. Sprawne zarządzanie polega na umiejętności jednoczesnego operowania tymi czterema elementami i samo jest przedmiotem rozwoju wiedzy. Efekt jakościowy wiedzy wyraża się w ciągłych zmianach, innowacjach, rozwiązywaniu problemów, które składają się na ogólną efektywność rozwoju, która w dzisiejszych czasach nie może się już mierzyć tempem wzrostu PKB, lecz musi wyrażać niezbyt jeszcze jasno określone pojęcie ekorozwoju.

Gospodarka oparta na wiedzy zachowuje się zdaniem Druckera inaczej, niż tradycyjna gospodarka rynkowa. Rynek organizuje ją wokół informacji: rozwijają się najbardziej przemysły zorientowane na produkowanie i rozpowszechnianie informacji, jak w szczególności przemysł środków

¹ P.F. Drucker, *Post-Capitalist Society*, Harper Business 1993.

przetwarzania i przekazywania informacji, edukacja czyli przemysł rozpowszechniania wiedzy oraz przemysły naukochłonne. Przemysły wysokiej techniki ewoluują w kierunku produkowania nie tyle rzeczy, ile wiedzy w opakowaniu rzeczowym. Istotą przemysłu elektronicznego jest produkcja programów ładowanych w dyski komputerów. Przemysł farmaceutyczny, opierając się w coraz większej mierze na genetyce i biologii, produkuje wiedzę opakowaną w pigułki (jakie trafne ujęcie!).

Wobec wielkiej rozpiętości wyników korzystania z wiedzy w organizacji gospodarki umacnia się niedoskonała konkurencja. Stare modele tracą zastosowanie, niezbędne bowiem stają się systematyczne, zorganizowane wykorzystywanie wiedzy dla rozwoju wiedzy, które wymaga sterowania. Nieodzowne stają się więc połączenie wolnego rynku z interwencjonizmem i protekcjonizmem, zamiast zdawania się wyłącznie albo na rząd, albo na siły rynkowe.

Posługiwanie się wiedzą wymaga tworzenia grup i zespołów służących jej wykorzystywaniu. Te grupy muszą być nastawione na innowacyjność, na ciągłą usystematyzowaną zmianę, usuwanie nawyków, rezygnowanie z dotychczasowych technik. Każda organizacja nastawiona na wykorzystywanie wiedzy musi być oparta na jakiejś koncepcji sterowania swoim potencjałem. Dotyczy to zarówno firm, jak i państwa. Te koncepcje to, np.:

- a) nastawienie na wytwarzanie nowych technologii,
- b) nastawienie na wykorzystywanie nagromadzonych zasobów wiedzy oraz ciągłe samousprawnianie,
- c) nastawienie na import technologii i ich usprawnianie raczej niż wytwarzanie nowych,
- d) nastawienie na nadanie innowacjom charakteru systematycznego procesu przez akcent na rozwój kształcenia oraz usług naukowo-technicznych raczej niż procesów badawczo rozwojowych.

* * *

Strategia rozwoju Polski wymaga pełnego uwzględnienia powyższych rozważań. Musi ona być zorientowana na rozwój oparty na nauce, na wiedzy i jej wszechstronnym wykorzystaniu, w tym do organizowania samego rozwoju wiedzy. Można przyjąć, że w Polsce nie weszliśmy jeszcze na dobre w trzecią rewolucję Druckera, ale to właśnie wytycza główny kierunek działań, jeśli strategia ta ma nas kiedykolwiek doprowadzić do zbliżenia z czołówką światową.

Zorientowanie na naukę wymaga aktywnego działania na trzech głównych frontach, ściśle ze sobą sprzężonych:

- a) rozwój badań naukowych,
- b) rozwój systemu edukacyjnego, zwłaszcza szkolnictwa wyższego,
- c) rozwój systemu innowacyjnego.

Te sprzężone fronty obejmę wspólnym określeniem „sfera nauki”. Możliwości realizacyjne rozwoju tej sfery zależą od stanu wyjściowego oraz od umiejętności koncentracji środków na najważniejszych kierunkach.

Stan wyjściowy można scharakteryzować jako zawierający elementy pozytywne i negatywne. Do pozytywów należy zaliczyć fakt istnienia znacznej, wysoko wykwalifikowanej kadry naukowej, zdolnej do dotrzymywania kroku czołowce światowej w zakresie wkładu intelektualnego. Dystans dzielący Polskę od krajów rozwiniętych jest w niektórych dziedzinach nauki (a może w nauce w ogóle) mniejszy niż w produkcji i gospodarce. O tym, że tak jest, świadczy długa lista poważnych wynalazków i wzorów produkcyjnych na poziomie światowym, opracowanych przez polskich naukowców i techników w ciągu ostatnich 10–15 lat².

Negatywny aspekt pojawia się od razu w postaci wspólnej cechy przeważającej większości tych dokonań, którą było to, że nie zostały one wprowadzone do wykorzystania produkcyjnego w kraju, lecz przejęte i zastosowane szeroko przez firmy zagraniczne. W dawniejszych latach było to skutkiem znanej niewydolności wdrożeniowej systemu opartego na centralnym planowaniu i zarządzaniu. Obecnie jest jednym z następstw kryzysu sfery nauki.

Sfera nauki znajduje się obecnie w pogłębiającym się kryzysie. Bezpośrednią jego przyczyną jest głęboki spadek nakładów. W ciągu trzech ostatnich lat doszło do zmniejszenia nakładów na naukę w cenach stałych o 2/3. Jest to spadek szokowy, grożący wywołaniem procesów poza wszelką kontrolą, które nie tylko nie pozwalają na stopniowe likwidowanie wewnętrznej luki technicznej (wynikającej ze względnej słabości zaplecza), lecz pogłębiają wewnętrzne niedostosowania i tworzą nowe.

Po drugie, część badawczo-rozwojowa sfery nauki zachowuje ciągle przestarzałą strukturę organizacyjną, ukształtowaną w poprzednich dekadach, w której istotna rola przypada jednostkom powstałym w gospodarce centralnie planowanej jako podporządkowane ministerstwom branżowym. Jednostki te zachowują formę prawną, właściwą służbom państwowym i bliższą koncepcji jednostek gospodarki społecznej poprzedniego ustroju niż podmiotów prawa handlowego w gospodarce rynkowej³.

Część edukacyjna tej sfery przeżywa równie głęboki kryzys. Jest ona finansowana przede wszystkim ze środków państwowych⁴. Trwająca od

² *Rola nauki w przebudowie gospodarki kraju*, PAN, Warszawa 1993.

³ L. Wasilewski, S. Kwiatkowski, *Stan nauki w Polsce*, masz. powiel., 1993.

⁴ Dopiero w ostatnich latach powstała i rozwija się pewna liczba prywatnych szkół akademickich, przede wszystkim z dziedziny zarządzania, nastawionych na kształcenie kadr menadżerskich oraz specjalistycznych dla takich dziedzin gospodarki, jak np. bankowość.

kilku lat redukcja nakładów na szkolnictwo wywołana przez rosnące trudności budżetowe państwa spowodowała gwałtowne pogorszenie się sytuacji materialnej szkół wszystkich typów zarówno w dziedzinie wyposażenia w sprzęt techniczny i urządzenia trwałe, jak też w dziedzinie płac personelu nauczającego⁵. Pogarszające się warunki płacowe powodują odpływ zwłaszcza młodszej kadry nauczającej z wyższych uczelni.

Podobne zjawisko występuje w badawczo-rozwojowej części sfery nauki. Skala spadku zatrudnienia w instytutach resortowych i jednostkach PAN jest bardzo poważna. W ostatnich latach proces ten uległ przyspieszeniu.

W tej sytuacji można oceniać, że rozwój sfery nauki w każdej z jej dziedzin ma charakter wyspowy. W każdej z nich, na tle ogólnego kryzysu, istnieją przykłady osiągnięć na poziomie światowym, nie można jednak stwierdzić jakiegokolwiek powiązania między tymi wyspami, ani też nie ma żadnych podstaw do oczekiwania, że uda się szybko zapewnić ich wzajemne dostosowanie w przyszłości.

Można uznać, że od kilku lat w Polsce realizuje się samoczynnie negatywny scenariusz zamierania sfery nauki. Będzie on realizował się nadal, dopóki:

- nie zostanie stworzona skonkretyzowana koncepcja pożądaných przemian strukturalnych i organizacyjnych w całej sferze nauki;
- nie zostanie odwrócona tendencja do spadku nakładów na tę sferę;
- nie zostanie zmieniony (uelastyczniony) status prawny jednostek badawczo-rozwojowych w sposób umożliwiający poddanie ich „twardemu ograniczeniu budżetowemu” oraz naturalną selekcję drogą upadłości;
- będzie kontynuowane wspieranie środkami publicznymi jednostek o słabej pozycji ekonomicznej oraz będą utrzymywały się szerokie możliwości tych jednostek w zakresie alternatywnych sposobów pozyskiwania środków, zwłaszcza przez usługową eksploatację mienia (w tym przez wynajem lokali i pomieszczeń).

Pożyczany kierunek rozwoju wymaga stopniowego zmniejszania udziału państwa w finansowaniu sfery nauki i przejmowania tej funkcji przez silne firmy prywatne⁶. Nie można jednak liczyć na szybkie realizowanie się tego procesu: nie ma jeszcze w polskim przemyśle, i prawdopodobnie długo jeszcze nie będzie, silnych krajowych centrów kapitałowych zdolnych do

⁵ Jest rzeczą ciekawą, że redukcja nakładów w ostatnich latach dotknęła w większej mierze szkolnictwo wyższe niż średnie zawodowe, o którym wiadomo, że ze względu na przestarzałą strukturę stanowi w znacznej mierze nieproduktywne obciążenie budżetu państwa.

⁶ Por. *Założenia polityki naukowej*, KBN, lipiec 1993.

finansowania we własnym zakresie sfery nauki, zaś inwestujące w Polsce koncerny zagraniczne nie są i nie będą zainteresowane w rozwijaniu polskiego zaplecza naukowego. Tak więc finansowanie sfery nauki pozostanie na długo odpowiedzialnością państwa.

Tymczasem kształtowanie polityki wobec nauki i techniki oraz narzędzi jej prowadzenia nie wykazuje konsekwencji. Spory, toczone w Polsce w kwestii roli nauki, dotyczą głównie rozmiarów nakładów na utrzymanie potencjału kadrowego. Tymczasem najbardziej kluczowe są inne kwestie, jak zdolność do absorpcji innowacji, jakość oferty krajowej, konkurencyjność krajowych źródeł podaży innowacji technicznych wobec zagranicznych.

Dotychczasowa polityka finansowa państwa niewątpliwie nie sprzyjała zachowaniu potencjału badawczego polskiej nauki, nie mówiąc o jego rozwoju. Nakłady na naukę były traktowane jako rezerwa budżetowa, do której sięgało się dla pokrycia wydatków publicznych uznanych w ocenie kolejnych rządów za pilniejsze.

W warunkach trwającego kryzysu finansowego państwa odwrócenie tych tendencji wymaga zdecydowanej koncentracji sił i środków⁷. Nie można dopuścić do kontynuowania realizacji scenariusza zamierania sfery nauki.

Można rozważyć dwa sposoby podejścia do kwestii koncentracji. Jednym jest oparcie przemian na działaniu rynku przez uruchomienie oddziaływania ze strony otoczenia gospodarczego i społecznego na pozycję jednostek sfery nauki w sposób oparty na mechanizmie rynkowym. Wymagałoby to komercjalizacji jednostek sfery nauki przynajmniej przez nadanie im statusu spółek Skarbu Państwa, a następnie uruchomienia przemian strukturalnych z własnościowymi włącznie.

Wadą takiej koncepcji strategii jest to, że procesy przekształceń pozostawione takiemu naturalnemu biegowi musiałyby przebiegać powoli i trwałyby długo. Ponadto strategia ta zawiera poważną groźbę bezpowrotnej utraty znacznej części wykwalifikowanego potencjału ludzkiego w wyniku likwidowania jednostek, które nie zdołają sprostać wymaganiom rynku.

Zgodnie ze wskazaniem Druckera należałoby więc raczej szukać rozwiązania w strategii opartej na aktywnej polityce państwa, w której koncentracja środków powinna polegać na skierowaniu znacznej ich części (przy potencjalnie rosnącym udziale kapitałowym ustabilizowanych finansowo przedsiębiorstw) na finansowanie:

⁷ Próbą koncentracji był wprowadzony przez Komitet Badań Naukowych podział jednostek badawczych na klasy A, B, C i D w zróżnicowania dostępu do środków publicznych. Klasyfikacja ta jednak została oparta na sądach środowiskowych, a nie na powiązaniach placówek badawczych z dziedzinami produkcji mającymi największe szanse uzyskania silnej pozycji konkurencyjnej na światowych rynkach towarów i usług.

- niewielu silnych instytutów badawczych o wyraźnie określonym profilu dziedzinowym, odpowiadającym „przyszłościowym” (najbardziej obiecującym) kierunkom rozwoju nowoczesnej produkcji,
- kierunków szkolnictwa wyższego wspierających te same dziedziny (przy nie zaniedbywaniu nauk społecznych i humanistycznych z racji ich znaczenia kulturowego).

Można by też rozważać wariant jeszcze silniejszej koncentracji przez skierowanie środków na badania, zarówno podstawowe, jak i stosowane, do szkół wyższych. Wywołałoby to załamanie się znacznej większości istniejących jednostek badawczo-rozwojowych. Wariant taki trudno więc byłoby rekomendować ze względu na grożące rozproszenie i utratę dobrego potencjału ludzkiego, chyba że udałoby się zapewnić przepływ najwyżej kwalifikowanych kadr do szkół wyższych.

Z rozważań powyższych wynika, że wypracowanie właściwej koncepcji strategii rozwoju opartej na pełnym uznaniu roli wiedzy wymaga przede wszystkim próby identyfikacji tych kierunków produkcji przemysłowej, które można uważać za najbardziej obiecujące z punktu widzenia możliwości osiągnięcia wysokiego poziomu konkurencyjności na rynkach światowych w perspektywie kilkuletniej.

Próba taka została niedawno wykonana⁸. Została ona oparta na wielokryterijnej analizie przemysłów według najnowszych danych na poziomie zdezagregowanym (czterocyfrowy poziom klasyfikacji w zakresie dostępności danych), uwzględniającej m.in. udział eksportu w produkcji sprzedanej, przeciętną cenę uzyskiwaną w eksporcie, wielkość nakładów na innowacje techniczne w stosunku do wartości produkcji sprzedanej, poziom pracochłonności i materiałochłonności oraz rentowność.

Oprócz pewnej liczby wyrobów tradycyjnie wytwarzanych zwłaszcza w zakresie przemysłu lekkiego i spożywczego, badanie wskazało na pewne przemysły wysokiej techniki jako zdolne do odegrania strategicznej roli w przyszłym rozwoju kraju, w tym przede wszystkim:

- przemysł farmaceutyczny,
- przemysł lotniczy,
- produkcja różnych specjalistycznych urządzeń do automatyzacji,
- przemysł informatyczny,
- produkcja aparatury medycznej.

Udział tych gałęzi w wartości produkcji sprzedanej przemysłu jest obecnie bardzo niski i w większości wypadku doznał poważnego spadku w ostatnich latach. Jednakże z punktu widzenia możliwości rozwojowych powinny one

⁸ A. Karpiński, S. Paradysz, *Analiza szans rozwojowych przemysłu i zaplecza badawczo-rozwojowego w Polsce*, masz. powiel., 1993.

być przedmiotem zainteresowania jako wyznaczające potencjalne, najbardziej pożądane kierunki nowoczesnej ekspansji przemysłowej.

Badania odcinkowe, dotyczące analizy stanu i możliwości niektórych z tych kierunków⁹, wykazały, że przynajmniej niektóre z tych „przemysłów przyszłościowych” stwarzają poważne szanse dla rozwoju, w tym również małych firm prywatnych, zwłaszcza wtedy, gdy chodzi o produkcję zorientowaną na wyspecjalizowane wyroby w krótkich seriach. Takie wyroby, odznaczające się wysoką wartością dodaną, mogą być uważane za wskazujące zasadniczy kierunek pożądanych zmian w strukturze ekonomicznej polskiego przemysłu.

Wykorzystanie potencjalnych możliwości tych „przyszłościowych” kierunków wymaga spełnienia następujących warunków:

- we wczesnej fazie – pełnego wykorzystania korzyści niskiego kosztu pracy przez koncentrację na produkcji pracochłonnej,
- orientowania rozwoju przemysłowego w coraz większym stopniu na wytwarzanie wyspecjalizowanych wyrobów o wysokiej jakości i wysokich cenach jednostkowych (konkurencja jakościowa),
- położenia nacisku na możliwie szybkie podnoszenie kwalifikacji czynnika ludzkiego przez dostosowanie systemu kształcenia, zarówno na poziomie wyższym, jak i średnim zawodowym, do potrzeb rozwijania określonych kierunków produkcji specjalistycznej o rosnącej złożoności,
- współdziałania z kapitałem zagranicznym w zapewnieniu stałego dopływu inwestycji i techniki.

Jest to oczywiście tylko próba odpowiedzi na podstawowe pytanie dotyczące strategii rozwoju opartego na nauce. Dla uniknięcia nieporozumień trzeba podkreślić, że zawarta w przedstawionej koncepcji idea polityki przemysłowej nie może mieć nic wspólnego z centralnym sterowaniem przedsiębiorstwami. Chodzi o politykę wspierania rozwoju wybranych kierunków produkcji dla wzmocnienia ich pozycji konkurencyjnej. Nie łączy się to ani z żadnymi ograniczeniami dla przedsiębiorczości w innych dziedzinach (które mogą się okazać bardziej obiecujące), ani z dotowaniem niesprawnych producentów, ani z administracyjnym zarządzaniem przedsiębiorstwami. Chodzi o połączenie rynku z aktywnym działaniem państwa.

⁹ H. Bojarska-Dahlig, R. Jaworska, *Stan i perspektywy rozwojowe przemysłu farmaceutycznego*, masz. powiel., 1993.; Ambroziak, *Stan przemysłu elektronicznego i jego zaplecza naukowo-badawczego*, masz. powiel., 1993; Karwowska-Lamparska, *Telekomunikacja w Polsce*, masz. powiel., 1993.

Polityka wobec przedsiębiorstw państwowych w procesie transformacji systemowej w Polsce*

Na transformację systemu ekonomicznego w krajach powracających do gospodarki rynkowej składają się cztery kluczowe obszary zmian: reforma systemu cen, reforma przedsiębiorstw, reforma układu prawno-instytucjonalnego oraz reforma struktury gospodarczej, polegająca na wyeliminowaniu obszarów nieefektywności.

Stawiam tezę, że w okresie transformacji nieodzowne jest sterowanie wszystkimi czterema obszarami zmian przez politykę gospodarczą państwa. Trudność polega na tym, że rząd musi w tym celu dysponować światłym kierownictwem i sprawnym aparatem. Nie jest to łatwe do osiągnięcia, gdyż samo stanowi obszar objęty procesami transformacji. W związku z tym pojawia się argument, że wobec niesprawności aparatu państwowego lepiej, aby nie wtrącał się on zupełnie do gospodarki. Ten argument legł u podstaw przyjęcia w Polsce koncepcji neoliberalizmu, opierającego się na tzw. fundamentalizmie rynkowym, czyli wierze w dobroczynność działania wolnego rynku.

Z czterech wymienionych obszarów przemian reforma cen została w Polsce przeprowadzona z pełnym sukcesem, obejmującym urynkowanie cen i zrównoważenie gospodarki; natomiast na pozostałych obszarach, mimo pewnego postępu, sytuacja wymaga racjonalizacji polityki państwa. W niniejszym referacie zajmuję się tylko reformą przedsiębiorstw, i to tylko jednym, ale kluczowym jej aspektem.

Reforma przedsiębiorstw polega na tworzeniu nowego układu podmiotów gospodarczych, zdolnych do działania według praw rynku. Podmioty te powinny charakteryzować się samodzielnością w dążeniu do pozytywnych wyników finansowych, dbałością o umacnianie swojej pozycji konkurencyjnej i o swój rozwój długookresowy, nastawieniem na przedsiębiorczość,

* Referat przedstawiony na Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, 24 czerwca 1993 r.

inicjatywę i innowacyjność, oraz elastycznym reagowaniem na sygnały rynkowe (ceny, kursy, stopy procentowe, stawki celne i podatkowe oraz inne parametry finansowe).

Z historycznego doświadczenia ludzkości wiadomo, że takimi podmiotami są przedsiębiorstwa prywatne. Jednym ze sposobów wprowadzenia ich do gospodarki jest prywatyzowanie nadających się do tego przedsiębiorstw państwowych. Konieczność takiego działania nie podlega dyskusji. Powstaje jednak pytanie, jaki jest jego potrzebny zakres? Czy potrzeba prywatyzacji oznacza konieczność całkowitej eliminacji sektora państwowego, czy tylko jego części i jakiej?

Wyodrębniam dwie diametralnie różne linie odpowiedzi na te pytania, które nazywam linią eliminacyjną i linią komercjalizacyjną. Wyznaczają one różne typy polityki wobec przedsiębiorstw państwowych:

- linia eliminacyjna polega na dążeniu do całkowitej eliminacji tych przedsiębiorstw; ze względu na ich *a priori* założoną niesprawność i niezdolność do przekształcenia w podmioty rynkowe trzeba je albo sprywatyzować, albo doprowadzić do likwidacji;
- linia komercjalizacyjna zakłada, że zarówno możliwe, jak i konieczne jest doprowadzenie części przedsiębiorstw państwowych do efektywności przez przekształcenie ich w podmioty rynkowe bez zmiany typu własności.

W niniejszym referacie przedstawiam tezę, że przyjęcie linii eliminacyjnej doprowadziło do negatywnych następstw i wyciągam wnioski o potrzebie skupienia uwagi na linii komercjalizacyjnej.

Linia eliminacyjna

Koncepcja eliminacyjna została przyjęta w Polsce jako podstawa działania w początkowym okresie radykalnej transformacji systemowej¹. W reakcji na przeszłość, zdominowaną przez własność państwową, powstało dążenie do tego, aby jak najszybciej zlikwidować tę formę własności we wszelkich jej przejawach. Prywatyzacja stała się więc sztandarowym hasłem programu przemian i jedyną metodą dokonywania reformy przedsiębiorstw: kogo nie można sprywatyzować, powinien ulec likwidacji.

Głównym argumentem była ocena, że przedsiębiorstwa państwowe są zbyt głęboko uzależnione od struktur biurokratycznych, aby mogły się

¹ Pisałem o tym szerzej w artykule pt. *Privatization: Goals, Problems and Implications*, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 7, No. 4, 1991.

uwolnić od nawyków niegospodarności z tym związanych². Zdawały się to potwierdzać zachowania znacznej części przedsiębiorstw państwowych w początkowym okresie transformacji: grały one na przetrwanie, a nie na rozwój, dbały o utrzymywanie zatrudnienia i o poziom płac nawet kosztem funduszy rozwojowych. Tylko wyjątkowo zdarzały się przykłady innego działania. Nie próbowano głębiej analizować przyczyn tych zjawisk, traktowano to jako przejaw niesprawności, uzasadniający dążenie do likwidacji.

Tymczasem jednak linia eliminacyjna znalazła wyraz w stworzeniu przedsiębiorstwom państwowym specjalnie trudnych warunków działania. Zostały one poddane dyskryminacyjnym obciążeniom podatkowym, pozbawione w znacznej mierze dostępu do kredytu obrotowego, co wynikało z ich trudnej sytuacji finansowej i ją pogłębiało, wystawione na konkurencję z importem w wyniku gwałtownej liberalizacji handlu zagranicznego³, a także poddane atmosferze nieufności do dyrekcji oraz niepewności co do swego dalszego losu.

Stworzenie takich warunków utrudniło rynkową adaptację licznych firm państwowych oraz przyczyniło się do pogłębienia regresu gospodarczego, do pojawienia się masowego bezrobocia, a także do załamania się dochodów budżetowych. Wobec nastawienia likwidacyjnego spowodowało ono również zlekceważenie sprawy modernizacji systemu zarządzania w sektorze państwowym: nastąpiło nawet zwiększenie zakresu kompetencji organów administracji wobec przedsiębiorstw. Przyczyniło się ogólnie do wypaczenia i niespójności polityki gospodarczej⁴.

Nie udało się też osiągnąć skuteczności procesów prywatyzacyjnych. Prywatyzacja w Polsce doprowadziła w ciągu trzech i pół lat do przekształcenia własnościowego tylko około 15% ogólnej liczby przedsiębiorstw państwowych, w tym zwłaszcza na tzw. drodze likwidacyjnej. Przedsiębiorstwa państwowe w Polsce w 1993 r. wciąż dają zatrudnienie ponad 4 mln ludzi.

² Historycznie biorąc, były podstawy do takiej oceny, gdyż w systemie scentralizowanego przedsiębiorstwa państwowe były osadzone w hierarchicznej strukturze zarządzania biurokratycznego. W tej strukturze przedsiębiorstwa były naprawdę jednostkami wykonawczymi, całkowicie zależnymi od swego zwierzchnictwa, a nie prawdziwymi przedsiębiorstwami nastawionymi na inicjatywę i innowacyjność.

³ Posunięcie to uważam za błąd polegający na przedawkowaniu dobrego lekarstwa. Liberalizacja handlu zagranicznego i wprowadzenie tą drogą konkurencji było konieczne, ale należało umożliwić produkcji krajowej dostosowywanie się do tej konkurencji. Udało się to tylko nielicznym przedsiębiorstwom. W wymiarze ogólnym gwałtowne otwarcie na import silnie spotęgowało spadek produkcji.

⁴ Za wypaczenie trzeba np. uznać rozpowszechnione obecnie zjawisko kryptodotacji, polegające na narastaniu zadłużenia przedsiębiorstw wobec budżetu państwa ze względu na niemożność wywiązania się z nadmiernych obciążeń podatkowych.

Nie udaje się w praktyce likwidowanie nawet wyraźnie przestarzałych i niesprawnych przedsiębiorstw w licznych sytuacjach, gdy są to główni lub jedyni dostarczyciele pracy w danym regionie. Przekonały się o tym kolejne rządy na poważnych przykładach.

Koncepcja neoliberalna nie zdała egzaminu. Przekształciła się w neoliberalizm ułomny lub niespełniający się, kiedy głosi się wierność jego hasłom, ale robi się co innego: subwencjonuje się niesprawne przedsiębiorstwa, wprowadza się szeroko zasadę licencjonowania działalności gospodarczej, stosuje się protekcjonizm celny. To rozwiązanie nie pozwala na prowadzenie spójnej polityki transformacji⁵.

Argumenty przeciw linii eliminacyjnej

Przeciw linii eliminacyjnej przemawiają następujące argumenty:

- szybkie sprywatyzowanie sektora państwowego nie jest możliwe ze względu na ograniczoność kapitału prywatnego w sytuacji, gdy ten sektor obejmował 85% gospodarki;
- teoretycznie możliwe jest szybkie zlikwidowanie znacznej części tego sektora, jednakże nie miałyby to sensu, gdyż sektor ten jest głównym dostarczycielem zarówno zatrudnienia, jak i dochodów budżetowych;
- praktycznie likwidacja jest często niemożliwa ze względów społecznych, gdy sprawa dotyczy przedsiębiorstw o zasadniczym znaczeniu dla regionu;
- doprowadzanie przedsiębiorstw państwowych w trybie przyspieszonym do bankructwa i likwidacji jest wątpliwą receptą w warunkach głębokiej recesji i szybkiego wzrostu bezrobocia.

W okresie przekształceń systemowych trzeba się więc pogodzić z tym, że przedsiębiorstwa państwowe będą istniały przez czas dłuższy i w znacznej mierze określały sposób funkcjonowania gospodarki. Nie powinno się więc ich sztucznie dławić, gdyż w ten sposób dławi się gospodarkę. Nie można też było oczekiwać, iż gwałtowne otwarcie gospodarki na konkurencję z importem spowoduje ogólne szybkie dostosowanie do nowych warunków i podniesienie efektywności. Z drugiej strony, nie ma też sensu podtrzymywanie przedsiębiorstw nienadających się do przestawienia. Cóż więc robić z istniejącymi przedsiębiorstwami państwowymi?

⁵ To też część początkowych orędowników neoliberalizmu przechodzi obecnie okres wypierania się związku z nim, co należy odnotować jako przejaw racjonalizacji postaw.

Próby przyspieszania prywatyzacji

Początkowo wyobrażano sobie, że możliwe będzie bardzo szybkie przeprowadzenie prywatyzacji i że przyniesie to szybkie pozytywne rezultaty dla całej gospodarki. Wielokanałowa prywatyzacja doprowadziła w ciągu 3 lat do sytuacji, w której w skali ogólnej zatrudnienie w sektorze prywatnym jest już wyższe niż w państwowym. Jednakże, mimo wysiłków prywatyzacyjnych, przedsiębiorstw państwowych jest wciąż jeszcze ponad 8 tys. Są to przy tym przedsiębiorstwa większe, o przeciętnym zatrudnieniu przekraczającym 500 osób. Liczba tych przedsiębiorstw zresztą rośnie w wyniku dokonywanych zmian organizacyjnych polegających na usamodzielnianiu się poszczególnych zakładów.

Stosunkowo powolne tempo prywatyzacji sprawiło, że wiele wysiłku włożono w przygotowanie tzw. Programu Powszechnej Prywatyzacji, mającego stanowić metodę zasadniczego przyspieszenia tego procesu. Program ten został niedawno przyjęty przez Sejm jako ustawa o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych, w wersji mającej objąć 600 przedsiębiorstw państwowych.

Próby przyspieszania eliminacji sektora państwowego przez prywatyzację polegają na forsowaniu prywatyzacji, opartej na zasadzie rozdawania obywatelom (ewentualnie przy bardzo niskiej odpłatności) bonów prywatyzacyjnych, uprawniających do otrzymania udziałów własnościowych w przedsiębiorstwach objętych tym programem. Rozdawnictwo tytułów własności majątku państwowego budzi wątpliwości, gdyż nie przyczynia się do wyłaniania aktywnych przedsiębiorców, inicjatorów rozwoju i innowacji. Ponadto istnieje duże prawdopodobieństwo, że znaczna część beneficjentów będzie się starała szybko sprzedać swoje tytuły własności, co doprowadzi ostatecznie do spadku ich cen i do koncentracji własności.

Natomiast przyjęta ostatnio wersja Programu Powszechnej Prywatyzacji zawiera ważną koncepcję tworzenia przedsiębiorstw holdingowych (pod nazwą Narodowych Funduszy Inwestycyjnych). Utworzenie układu przedsiębiorstw holdingowych dla realizacji funkcji nadzoru właścicielskiego nad działającymi przedsiębiorstwami przemysłowymi i handlowymi wprowadza istotny element pożądanej zmiany systemu zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, polegający na oderwaniu ich od podporządkowania administracji. Jednakże tej koncepcji nie towarzyszy konsekwentne przeorientowanie polityki wobec przedsiębiorstw państwowych.

Jeden z najnowszych wyrazów pewnej zmiany tej polityki to *Pakt o przedsiębiorstwie*, zawarty między związkami zawodowymi, zrzeszeniem pracodawców oraz rządem. Wprowadza on pewne uprawnienia dla przedsiębiorstw państwowych, zmierzające do ograniczenia dyskrymina-

cyjnego opodatkowania i umożliwiające tworzenie funduszy socjalnych. Jednakże główna jego orientacja polega na tworzeniu zainteresowania załóg prywatyzacją ich zakładów. Pakt nie stanowi więc odejścia od linii eliminacyjnej.

Linia komercjalizacyjna

Celem transformacji systemowej jest tworzenie warunków efektywnego działania i rozwoju przedsiębiorczości na konkurencyjnym rynku. Prywatyzacja jest potrzebna o tyle, o ile do tego prowadzi. Dlatego przez potrzebny zakres prywatyzacji gospodarki należy rozumieć doprowadzenie do dominacji sektora prywatnego, a niekoniecznie do likwidacji sektora państwowego. Założeniu, że na gruncie własności państwowej nie można działać efektywnie, przeczy działalność wielu firm państwowych w krajach kapitalistycznych, w tym również w międzywojennej Polsce. Wtopione w rynkową gospodarkę, w której dominuje własność prywatna, działają one zgodnie z prawami rynku.

Nawet jednak, gdyby nie było pewne, czy istniejące obecnie w Polsce firmy państwowe można przekształcić w podmioty rynkowe, uzasadnione wydaje się podjęcie próby stworzenia tym firmom możliwości takiego przekształcenia, czyli możliwości równoprawnego działania na zasadach rynkowych⁶. Nie ma bowiem możliwości szybkiej likwidacji sektora państwowego. Dlatego pilniejsza od prywatyzacji własności jest zmiana sposobu zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, polegająca na całkowitym ich oderwaniu od bezpośredniego nadzoru administracyjnego i wyeksponowaniu na działanie praw rynku. Zmianę taką nazywam komercjalizacją przedsiębiorstw państwowych.

Komercjalizacja polega na stworzeniu warunków, w których menadżerowie przedsiębiorstw mogą działać jak prawdziwi przedsiębiorcy. Wymaga to nadania im pełnych uprawnień decyzyjnych, a tym samym odstąpienie im części uprawnień związanych z prawem własności. Komercjalizacja jest więc prywatyzacją zarządzania. W dzisiejszym świecie spółek akcyjnych kierowanie przedsiębiorstwami nie należy do właścicieli, lecz do menadżerów. Nie system własności, lecz system zarządzania jest najważniejszy dla

⁶ Mowa tu o dużych przedsiębiorstwach państwowych, których rola jest szczególnie istotna wobec odziedziczonej po poprzednim reżimie struktury gospodarki. Małe i średnie przedsiębiorstwa jest stosunkowo łatwo sprywatyzować przez sprzedaż lub zastąpienie spółką pracowniczą.

efektywności. Dla menadżera jest właściwie obojętne, kim są właściciele kapitału – mogą nimi być prywatni kapitaliści, a może być Skarb Państwa. Ważne jest tylko to, aby żadni urzędnicy nie mieli prawa mieszać się do bieżącego zarządzania przedsiębiorstwem.

Podstawą prywatyzacji zarządzania powinny się stać wieloletnie kontrakty menadżerskie. Elementem kontraktu menadżerskiego powinien być obowiązek nabycia przez menadżera pewnej ilości akcji przedsiębiorstwa. Pierwszym krokiem w kierunku usamodzielnienia menadżerów jest przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę akcyjną, której jedynym akcjonariuszem jest początkowo Skarb Państwa. Jest to konieczny wstęp do komercjalizacji.

Komercjalizacja stwarza też potrzebę zapewnienia niebiurokratycznej kontroli działania menadżerów ze strony właściciela majątku. Wymaga to całkowitego zniesienia przestarzałej instytucji organów założycielskich. Reprezentantem państwa jako właściciela majątku powinna się stać wyodrębniona instytucja Skarbu Państwa. Nadzór właścicielski może być realizowany w sposób właściwy spółkom akcyjnym – przez rady nadzorcze.

Należy też tworzyć zróżnicowaną sieć przedsiębiorstw i instytucji powierniczych, pełniących funkcję pośredników dla inwestycji kapitałowych. W rozwiniętej postaci skupiałyby one powierzony im kapitał zarówno państwowy, jak i prywatny (krajowy i zagraniczny), zajmując się szukaniem dla niego optymalnych lokat i prowadząc grę na rynku kapitałowym w granicach upoważnień otrzymanych od swoich klientów. Te właśnie funkcje mogą pełnić Narodowe Fundusze Inwestycyjne.

Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych może torować drogę ich naturalnej prywatyzacji przez stopniowe udostępnianie na rynku kapitałowym akcji posiadanych przez Skarb Państwa nabywcom prywatnym.

Skomercjalizowane przedsiębiorstwo państwowe powinno mieć zapewnione dokładnie takie same warunki działania, jakie mają podmioty o przewadze własności prywatnej. Postulat komercjalizacji wymaga spełnienia warunku jednakowego traktowania wszystkich podmiotów.

W ten sposób komercjalizacja powinna ułatwiać przedsiębiorstwom państwowym przestawienie i restrukturyzację. Nie może jednak rozwiązać problemu zasilenia kapitałowego niezbędnego dla modernizacji produkcji. Wynika stąd potrzeba uzupełnienia polityki przekształceń własnościowych przez aktywną politykę przemysłową państwa, która powinna:

- a) określić obszary aktywności o najwyższym potencjale konkurencyjności i ustalić zakres i formy ich wspomagania (przede wszystkim przez zniesienie czynników blokujących ich ekspansję, jak np. nadmierne opodatkowanie);

- b) określić obszary, zakres i zasady pomocy restrukturyzacyjnej dla tych przedsiębiorstw o niskiej efektywności, które znajdują się obecnie w trudnej sytuacji, ale są zdolne do adaptacji rynkowej w ciągu kilku lat.

Celem tak pojętej polityki przemysłowej nie może być utrzymywanie obszarów niskiej efektywności, lecz pomoc w ich adaptacji do nowych warunków. Pomoc ta nie może być doraźną ingerencją w sprawy poszczególnych przedsiębiorstw, lecz musi być zorientowana na określony plan działania restrukturyzacyjnego, a więc stopniowo zanikać w miarę realizacji tego planu. Musi też być oparta na długookresowej koncepcji strukturalnego rozwoju gospodarki narodowej.

Tendencje światowe w gospodarce i ich przejawianie się w Polsce*

1. Rozpoznanie związków między tendencjami rozwoju gospodarki światowej a cechami sytuacji i problemami kraju jest, jak sądzę, potrzebne dla uwzględnienia tych związków w myśleniu o racjonalizacji własnego rozwoju.

W rezultacie historycznych nawarstwień Polska jest szczególnym krajem, w znacznej mierze zacofanym i peryferyjnym, a jednocześnie posiadającym poważny potencjał ludzki i intelektualny. Wynika z tego ambicja przeciwdziałania zacofaniu, a metodą jest internacjonalizacja gospodarki, czyli rozwijanie związków ze światem i podnoszenie pozycji kraju w międzynarodowym podziale pracy. W sytuacji Polski wymaga to dostosowania się do cywilizacji zachodniej, a szerzej – do warunków świata rozwiniętego i do tendencji, jakie w nim dominują. Temu służy trwający obecnie złożony proces transformacji systemowej.

Procesy rozwojowe dzisiejszej Polski w części wyrażają tendencje zbieżne z trendami światowymi, a w części są określane przez trudności dostosowania się do nich. Ambicja uczynienia Polski pełnowartościowym członkiem wspólnoty europejskiej wymaga myślenia długookresowego, nakierowania rozwoju kraju na włączanie się nie tylko do tego świata, jaki istnieje obecnie, ale do tego, jakiego można się spodziewać za kilka dziesięcioleci. Dlatego właśnie żaden kraj i żaden naród, bez względu na ogrom swoich własnych bieżących trudności, nie może uciec od problemów ogólnoświatowych.

I.

2. Za podstawową tendencję rozwojową współczesnej gospodarki światowej uważam ekspansję kapitalistycznego systemu rynkowego. Po upadku imperium sowieckiego dominującymi wzorcami cywilizacyjnymi pozostały te,

* Za uwagi i sugestie zgłoszone do wstępnej wersji niniejszego referatu pragnę złożyć podziękowanie Panom Profesorom Kazimierzowi Secomskiemu, Stanisławowi Rączkowskiemu i Andrzejowi Hermanowi oraz Doktorowi Andrzejowi Karpińskiemu.

które zostały wytworzone przez rozwinięte kraje kapitalistyczne. Kapitalizm był wprawdzie od dawna krytykowany za swe wady socjalne, ale próba zastąpienia go innym systemem, pretendującym do sprostanienia wymaganom sprawiedliwości społecznej, żałośnie zawiodła. Nie oznacza to zniknięcia problemu ani też upadku myśli socjalistycznej, stało się jednak jasne, że rozwiązań z zakresu sprawiedliwości społecznej trzeba szukać w ramach prywatno-kapitalistycznego systemu rynkowego, a nie poza nim¹.

Po II wojnie światowej, wobec szerokiego przeświadczenia o konieczności aktywnej roli państwa w pobudzaniu wzrostu gospodarczego, wiele krajów przeszło przez okres mody na nacjonalizację. W krajach trzeciego świata tworzono przedsiębiorstwa państwowe. Również niektóre kraje wysoko uprzemysłowione w dążeniu do rozwiązywania swoich problemów społecznych nacjonalizowały przemysł i banki. We wszystkich tych krajach w ciągu ostatniego dwudziestolecia nastąpiło odwracanie tych przemian przez prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, która w wielu wypadkach wciąż trwa. Panuje obecnie niemal powszechne dążenie do prywatyzowania gospodarki. Zwyciężył bowiem pogląd, że w nowoczesnej gospodarce rynkowej tylko własność prywatna zdolna jest zapewnić niezbędny stopień przedsiębiorczości, innowacyjności i konkurencyjności.

3. Cechą tej nowoczesnej gospodarki rynkowej jest tendencja do globalizacji procesów rozwojowych i ich rezultatów. Kształtuje się jednolity rynek międzynarodowy, zapewniający mobilność ludzi i kapitału, technologii i organizacji. Wraz z nim powstaje system światowy, coraz ściślej powiązany wewnątrznie w sensie technicznym, ekonomicznym, instytucjonalnym, społecznym i politycznym. Doniosłą rolę w tym procesie odgrywają wielkie korporacje ponadnarodowe, które stały się już dominującą formą organizacji i działania świata biznesu.

Kraje i narody zbliża do siebie rozwój telekomunikacji, szybkiego transportu i środków komunikacji społecznej. Sprzyja to zbliżaniu struktur społecznych, kultur i obyczajowości. Powstają i stopniowo coraz bardziej się integrują wspólnoty ponadnarodowe, jak zwłaszcza Unia Europejska, oparte na formalnej integracji ekonomicznej i politycznej.

Powstaje pytanie: czy istnieje ogólna tendencja do zaniku znaczenia państw narodowych? Zdają się na to wskazywać tendencje integracyjne oraz rosnąca rola korporacji ponadnarodowych. Z drugiej jednak strony pojawia się przeciwwaga w postaci ruchów nacjonalistycznych i antagonizmów, związanych zwłaszcza z ambicjami narodów, które z różnych przyczyn nie korzystały wcześniej z niezawisłości. Wraz z upadkiem ZSRR zniknęła

¹ A.M. Okun, *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1975.

wprawdzie największa groźba światowego starcia między mocarstwami, ale trwa nieustające napięcie związane z istnieniem wielu punktów zapalnych i lokalnych konfliktów zbrojnych.

Sposób kształtowania się jednolitego systemu globalnego i nowych form rządzenia, które już od pewnego czasu są przedmiotem rozważań², będzie bezpośrednio zależał od tego, jak będzie przebiegało formowanie się ogólnej konstelacji geostrategicznej. Nie jest to łatwe do przewidzenia. Po załamaniu się imperium ZSRR pozostał na razie układ monohegemoniczny. Być może jednak tworzy się teraz układ oparty na „trójkącie siły”, w którym wyodrębniają się trzy prężne centra, odgrywające rolę wiodącą przede wszystkim dzięki swej sile ekonomicznej. Są nimi USA, Europa Zachodnia z Niemcami na czele i Japonia. Możliwa jest jednak także tendencja w kierunku układu wielobiegunowego, w którym istotną rolę mogą odegrać Chiny, jak również, za 25 lat, szybko rosnąca w siłę grupa krajów Azji Południowo-Wschodniej.

Gdyby Unia Europejska zdołała umocnić się jako w pełni zintegrowany układ, stałoby się możliwe przejęcie przez nią nawet roli hegemonu światowego. Przeszkodzić temu może rozszerzanie jej na inne kraje europejskie, gdyż może to sprawić, że w ramach formalnej wspólnoty utrwali się podział na regiony o różnym poziomie. Dla Polski perspektywa utrwalenia statusu regionu zafanego jest realna, jeśli nie udałoby się doprowadzić do szybkiego podniesienia konkurencyjności produkcji krajowej wobec wyżej rozwiniętej zagranicy.

3. Rozwój gospodarki rynkowej łączy się z tendencją do upowszechniania demokratycznych form ustroju politycznego. Jednakże generalizacja w sprawie tej tendencji nie jest łatwa do weryfikacji empirycznej. Opiera się raczej na założeniu, że wszędzie istnieje rosnąca potrzeba zapewnienia w ten sposób stabilności społecznej, a także, że tendencja ta będzie wynikała z upowszechniania się wzorców ustrojowych najbardziej rozwiniętych krajów Ameryki Północnej i Europy Zachodniej. Natomiast doświadczenie wskazuje, że w wielu przypadkach, np. w nowo rozwiniętych krajach Azji Południowo-Wschodniej, polityczną podstawą sukcesów gospodarczych były raczej ustroje autorytarne zapewniające sprawność wykonywania przez państwo jego funkcji ekonomicznej³.

Jak trafnie podkreślał J. Pajestka, tendencji do demokracji nie można sprowadzać do rozwoju demokracji parlamentarnej. Choć stwarza ona instytucjonalną podstawę systemu demokratycznego, nie wyczerpuje jego treści, która polega na szerokiej partycypacji społecznej w procesach rządzenia.

² A. King, B. Schneider, *Pierwsza rewolucja globalna*, PTWKR, Warszawa 1993.

³ *The East Asian Miracle, A World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press 1993.

Warunkiem jej jest rozwijanie różnych form więzi konsultacyjnej między rządzącymi i rządzonymi, jak również zasady subsydiarności, która polega na przejmowaniu od państwa wielu elementów funkcji rządzenia przez organizacje samorządowe i społeczne.

W krajach wysoko rozwiniętych istnieje niewątpliwe dążenie do zapewnienia szerszego uczestnictwa społecznego w wynikach rozwoju. Demokracja stwarza podstawę realizowania troski o społeczne aspekty rozwoju gospodarczego, o zabezpieczanie interesów wszystkich grup społecznych i przeciwdziałanie wszelkim formom marginalizacji, podstawę rozwiązywania sprzeczności między efektywnością i sprawiedliwością społeczną⁴. Problemy te w dzisiejszych rozwiniętych systemach rynkowych są coraz szerzej uznawane za przedmiot odpowiedzialności państwa.

4. Nowoczesną gospodarkę rynkową cechuje ogromne przyspieszenie tempa zmian składających się na procesy rozwoju gospodarczego. Jest to rezultat trwającej od kilku dziesięcioleci rewolucji naukowo-technicznej. Według Druckera⁵ istotą tej rewolucji jest przejście do nowego zastosowania wiedzy. W historii rola produkcyjna wiedzy koncentrowała się najpierw na wytwarzaniu narzędzi produkcji, a następnie na usprawnianiu organizacji procesów produkcyjnych. Obecnie rola ta objęła organizację procesu rozwijania samej wiedzy, co nadaje impet i ciągłość innowacjom produktowym i technologicznym. W zapomnianym już języku Bohm-Bawerk mówił o wydłużaniu się okrężnych dróg produkcji, gdyż wytwarzanie produktów finalnych jest poprzedzane coraz wcześniejszymi fazami przygotowania materiałów, narzędzi i półfabrykatów. Gdy w swej nowej roli wiedza stała się głównym czynnikiem wytwórczym, pojawiła się nieistniejąca wcześniej faza wytwarzania i rozpowszechniania wiedzy naukowej i technicznej, określająca w nowy sposób organizację i technikę całej produkcji społecznej.

Gospodarka oparta na wiedzy zachowuje się inaczej, niż dawna gospodarka rynkowa. Rynek organizuje ją wokół informacji. Aktywne wykorzystywanie wiedzy oparte na jej nieustannym rozwijaniu stało się domeną koncernów ponadnarodowych. Organizacje te są nastawione na nieustanną innowacyjność, na ciągłą usystematyzowaną zmianę technik działania. Dla uzyskania tej możliwości rozwijają potężne ośrodki badań naukowych, zajmujące się przemysłowym tworzeniem nowej wiedzy. Rozwijają się też systemy edukacyjne jako przemysły rozpowszechniania wiedzy. Z najwięk-

⁴ A.M. Okun, *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1975.

⁵ P.F. Drucker, *The Age of Discontinuity. Guidelines to Our Changing Society*, Harper & Row, New York 1978.

szą szybkością rozwijają się konglomeraty przemysłowe zorientowane na produkowanie środków przetwarzania i przekazywania informacji.

Potężny rozwój nauki sprawia, że świat dokonał w ciągu ostatnich paru dziesięcioleci ogromnego postępu. Procesy innowacyjne w elektronice, informatyce, telekomunikacji, medycynie, przemyśle farmaceutycznym, chemicznym, w transporcie, w bankowości osiągnęły niebywałe tempo, przynosząc codzienne zmiany produktów, technologii i ułatwienia materialnych warunków życia w najbardziej rozwiniętych krajach świata.

Ten sposób działania sprawia, że stare modele gospodarki rynkowej straciły znaczenie. Zapewnienie ciągłości procesów innowacyjnych wymaga sterowania rozwojem wiedzy i jej zastosowań na różnych poziomach. Stąd kluczowa rola wielkich układów organizacyjnych. Nowa organizacja gospodarki łączy w sobie cechy wolnego rynku i sterowania. W dzisiejszej gospodarce rynkowej w tym sterowaniu uczestniczy państwo, którego zadaniem jest tworzenie warunków makroekonomicznych sprzyjających rozwojowi i dyfuzji wiedzy oraz utrzymywaniu ciągłości procesów innowacyjnych.

Jednocześnie następują zmiany w metodach finansowania rozwoju oraz formach przepływu kapitału. Rolę kredytu bankowego coraz bardziej przejmuje rynek kapitałowy, tworzą się centra kapitałowe nastawione na grę finansową i zyski spekulacyjne. Konsekwencje tych zmian są trudne do przewidzenia, trzeba się jednak liczyć z ich możliwymi skutkami destabilizującymi.

Dominacja wielkich układów nie oznacza zaniku małych przedsiębiorstw, które dzięki nowoczesnej technice, dostępności energii oraz komputeryzacji odgrywają bardzo istotną rolę w wielu dziedzinach produkcji dóbr i usług. Być może rola ta będzie się zwiększała wraz z dalszym rozwojem sektora usługowego jako podstawy zatrudnienia rosnącej części społeczeństwa.

5. Dobrodziejstwa postępu nauki i techniki nie mogą przesłonić tego, że trwająca ekspansja przemysłowa uruchomiła również tendencje negatywne, zagrażające przyszłości świata. Działanie tych tendencji zostało po raz pierwszy zanalizowane na poważnym materiale empirycznym przed ponad 20 laty w raporcie Klubu Rzymskiego o granicach wzrostu⁶. Zwielokrotnienie produkcji przemysłowej świata spowodowało rujnowanie środowiska przyrodniczego przez niszczenie nieodtwarzalnych surowców naturalnych, wycinanie lasów tropikalnych, zatrucie gleb, wód i powietrza odpadami, ściekami i wyciekami, przez upustynnienie ziem i podnoszenie temperatur w wyniku ekspansji energetycznej. Jednocześnie trwa eksplozja ludnościowa, najsilniej występująca w krajach ubogich i stanowiąca tam ogromne utrudnienie w rozwiązywaniu problemów społecznych.

⁶ D.H. Meadows i in., *Granice wzrostu*, PWE, Warszawa 1973.

Z tych spostrzeżeń wynikał jednoznacznie wniosek, że tendencje te wymagają odwrócenia. Gdyby były kontynuowane, groziłyby to podważeniem podstaw bytu ludzkości w perspektywie połowy XXI wieku. Teza ta wzbudziła kontrowersje. W innym nurcie myślenia podnoszono, że nie ma powodu zakładać trwałości tych tendencji. Rozwój wiedzy i techniki doprowadzi w końcu do zapanowania nad nieokiełznanym przyrostem naturalnym, do opanowania niewyczerpywalnych źródeł energii, do możliwości syntetycznej produkcji żywności oraz do eliminacji zagrożeń ekologicznych.

Rzeczywiście, w ciągu ostatnich 20 lat nastąpiły pewne zmiany. W wielu rozwiniętych regionach świata lokalnie opanowano niektóre formy zanieczyszczenia środowiska. Rozwinięte zostały technologie wytwarzania nowych materiałów oraz wtórnego wykorzystania odpadów. Postępująca poprawa efektywności wykorzystania energii hamuje wzrost zapotrzebowania na jej produkcję.

Jednakże niszczenie przyrody nie słabnie. Stan środowiska naturalnego ulega nieustannemu pogorszeniu nie tylko regionalnie, ale w skali globalnej. Dziura ozonowa i efekt cieplarniany stały się bezpośrednio odczuwalnymi zmianami warunków życia. Koszty przeciwdziałania klęsce ekologicznej stają się coraz większe.

Nowym rozwinięciem stało się rujnowanie środowiska społecznego przez masowe, strukturalne bezrobocie, wynikające z tego, że nowoczesne technologie zmniejszają zapotrzebowanie na pracę, rodząc wzrost gospodarczy bez wzrostu zatrudnienia. Dobrodziejstwa rozwoju nauki i techniki nie docierają do wszystkich. Znaczna część globu nadal pogrążona jest w nędzy, dotykana klęskami głodu, epidemiami i krwawymi konfliktami.

6. Nie słabnie też zagrożenie demograficzne. Wprawdzie tempo przyrostu naturalnego w wielu krajach wysoko rozwiniętych spadło niemal do zera lub nawet do wartości negatywnych, ale trwa eksplozja ludnościowa w krajach trzeciego świata. Ludność świata, która 40 lat temu liczyła 2,6 mld osób i wzrastała o około 50 mln rocznie, liczy obecnie około 5,7 mld i przyrasta o ponad 90 mld rocznie. Utrzymywanie się obecnego tempa przyrostu naturalnego oznaczałoby dalsze podwojenie ludności świata w ciągu około 45 lat.

Eksplozja ta nie jest przypadkowa, lecz jest jednym z następstw rozwoju przemysłowego. Przyniosły ją osiągnięcia medycyny, które zapewniły opanowanie szeregu klęskowych chorób endemicznych i epidemicznych, ogromne obniżenie umieralności i wydłużenie przeciętnego wieku życia ludzkiego. Nastąpiła więc od tej strony zasadnicza poprawa jakości życia na kuli ziemskiej.

Jednocześnie jednak gwałtowny przyrost ludności stał się zagrożeniem dla przyszłości świata, gdyż jego kontynuacja może bardzo szybko doprowa-

dzić do przekroczenia granic wydolności kuli ziemskiej jako dostarczycielki materialnych warunków bytu. Koncentracja tego przyrostu w krajach ubogich jest jednym z istotnych czynników powodujących klęski głodu oraz niemożliwy do opanowania wzrost nędzy. Rodzi też rosnącą presję podaży rąk do pracy na rynkach krajów bardziej rozwiniętych, co staje się czynnikiem istotnych zmian społecznych destabilizujących dotychczasowy układ. W skali globalnej presja ta oznacza rosnące zagrożenie świata powszechnym wzrostem masowego bezrobocia.

Tezy te są kwestionowane przez zwolenników poglądu, że zagrożenia wynikają nie z przyrostu ludności, lecz z cech rozwoju przemysłowego i jego konsekwencji. Jak wykazała niedawna konferencja kairska ONZ, stało się to przedmiotem poważnego sporu ideologicznego i politycznego, dotyczące celowości i metod przeciwdziałania eksplozji ludnościowej, a zwłaszcza problemu dopuszczalności aborcji. Platformę porozumienia można dostrzec w tym, że w rzeczywistości negatywne skutki rozwoju przemysłowego i przyrostu ludności nakładają się na siebie, występuje więc potrzeba przeciwdziałania obu. Metody hamowania przyrostu naturalnego powinny oczywiście spełniać wymagania etyki, humanizmu i troski o rodzinę. Trzeba szukać innych zabezpieczeń niż przymusowa sterylizacja albo masowe procedury aborcyjne. Rozwiązanie humanistyczne mieści się z pewnością w dziedzinie upowszechniania wiedzy o metodach bezpiecznej antykoncepcji i zapewniania dostępności środków antykoncepcyjnych, zwłaszcza że potrzeba hamowania przyrostu naturalnego występuje najostrej w społeczeństwach, w których znaczna część ludności jest mało oświecona i żyje w kręgu wyobrażeń przeniesionych z głębokiej przeszłości.

7. W porównaniu do sytuacji sprzed dwudziestu lat świat znajduje się znacznie głębiej w gąszczu zagrożeń i destabilizacji⁷. Zidentyfikowane wówczas tendencje negatywne nie zostały powstrzymane, zagrożenia stały się o dwadzieścia lat poważniejsze. Uzasadnia to konkluzję, że system światowy, oparty na kapitalistycznej gospodarce rynkowej, nie wydaje się zdolny do pozytywnej samoregulacji. Odbywające się procesy rozwoju zawierają w sobie tendencję do autodestrukcji.

Konstatacja zagrożeń nie daje podstaw do determinizmu, czy to pesymistycznego czy optymistycznego. Nie ma raczej podstaw do określania dzisiejszej sytuacji świata mianem „kryzysu globalnego”. Kryzys taki grozi w jednym z wysoce prawdopodobnych scenariuszy rozwoju, wynikając z niezdolności do pozytywnej autoregulacji oraz ze skumulowania tendencji do autodestrukcji. W scenariuszu optymistycznym ludzkość potrafi te tendencje ograniczyć. Kierunkiem działania powinien się stać nie ilościowy wzrost

⁷ D.H. Meadows i in., *Beyond the Limits*, 1993.

gospodarczy, lecz jakościowy rozwój, umożliwiający eliminację nędzy oraz stopniowe wyrównywanie poziomów życia i ich stabilizację.

Ważną tendencją światową jest więc rozwijanie się ruchów społecznych, których celem jest doprowadzenie do zmiany kierunków ewolucji na rzecz tworzenia systemu społeczno-ekonomicznego, opartego na współżyciu człowieka z przyrodą. Zrozumienie tej konieczności zrodziło dążenie do „ekorozwoju”, czyli powszechnego zapewnienia takich dróg działania, które pozwalałyby na redukcję narastających kosztów ekologicznych i społecznych rozwoju, na sprawiedliwą poprawę jakości życia społeczeństw ludzkich.

8. Jednakże mechanizmy społeczne, polityczne i ekonomiczne napędzające wzrost produkcji materialnej nieustannie działają. Jedną z sił napędowych jest dystans materialny między krajami bardziej i mniej rozwiniętymi, którego zmniejszenie wymaga stymulowania wzrostu gospodarczego w krajach opóźnionych. W tym kierunku szły wysiłki podejmowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych w czterech kolejnych „Dekadach Rozwoju”. Nie przyniosły one jednak poprawy. Dystans nie tylko wciąż się rozszerza, ale dzięki postępom w dziedzinie przepływu informacji staje się coraz bardziej odczuwalny. Wzmaga to potrzebę i pragnienie przyspieszania wzrostu produkcji.

Jest zatem sprzeczność między globalnym zagrożeniem dla świata, jakie wynika z kontynuacji wysokiego tempa przyrostu ludności i wzrostu gospodarczego, a nieuniknionym dążeniem poszczególnych krajów i regionów, zwłaszcza mniej rozwiniętych, do przyspieszania tego wzrostu. Nie można tego uniknąć, bowiem dążenie krajów zacofanych do rozszerzania swojej skali możliwości ma pełne uzasadnienie. Wyjściem byłaby taka zmiana w pojmowaniu jakości życia, która mogłaby radykalnie zmienić strukturę konsumpcji i popytu finalnego, a w ślad za nimi także strukturę i technologię produkcji oraz całą formułę wzrostu gospodarczego.

9. Rozwiązania tej sprzeczności między dążeniem do efektywności a troską o naturalne warunki życia i o sprawiedliwość społeczną, a wreszcie o zachowanie rodzaju ludzkiego, szuka się w wielokierunkowym rozwoju edukacji dla przyszłości, zorientowanej na te struktury gospodarcze i społeczne, jakie będą musiały się tworzyć dla sprostania globalnym zagrożeniom. Można przewidywać, że będą one kształtowały się w kierunku zabezpieczenia przyrody przed destrukcyjnymi skutkami rozwoju przemysłowego. Będą również musiały odpowiadać rosnącej potrzebie porozumienia i współdziałania między ludźmi różnych poglądów, narodów, ras, religii i kultur. Wreszcie, będą musiały opierać się na zorganizowanym procesie wykorzystywania wiedzy nie tylko dla rozwoju produkcji dóbr i usług oraz dla rozładowywania bezrobocia, lecz dla całej organizacji współżycia społecznego.

Obok rozwoju nauk ścisłych i technicznych nastawionych na tworzenie nowych technik zaopatrywania świata w energię, ratowania go przed zatruciem i podnoszenia sprawności wytwarzania, obok rozwoju wiedzy o sposobach organizowania postępu nauki i techniki oraz sterowania tym postępowaniem i wykorzystywaniem jego rezultatów, w edukacji dla przyszłości szczególna rola przypada rozwojowi nauk społecznych i humanistycznych⁸. Im przypada wiodąca rola w pogłębieniu rozumienia zagrożeń i możliwości przeciwdziałania, w wyrabianiu tolerancji dla różnic poglądów i kultur oraz w poszukiwaniu płaszczyzn uzgodnień, a w ten sposób w torowaniu drogi nowym wzorcom cywilizacyjnym.

II.

Omówione tendencje gospodarki światowej w rozmaity sposób wiążą się z sytuacją i perspektywami rozwojowymi Polski.

10. Trend światowy w kierunku prywatyzacji realizuje się w Polsce w postaci przekształceń własnościowych stanowiących jedną z podstaw transformacji systemowej. Proces ten jest wyraźnie zgodny z dominującą tendencją gospodarki światowej. Doprowadził on już do poważnych zmian, stwarzając podstawy działania prywatnej przedsiębiorczości. Odbywa się jednak w kraju, wychodzącym z systemu etatystycznego, opartego w lwiej części na własności państwowej. Procesy prywatyzacji są więc trudne, wymagają nie tylko zwykłego przekazywania własności, ale tworzenia nowego układu prawnego i instytucjonalnego, który nie może powstać bez żmudnych i długotrwałych działań. W tych działaniach transformacyjnych widać pragnienie korzystania z doświadczeń rozwiniętych krajów o ustabilizowanym od dawna systemie, które w innych warunkach pod wieloma względami zawodzi. W dodatku ich sprawność i powodzenie zależą w wielkim stopniu od sposobu funkcjonowania systemu politycznego, ten zaś we wczesnym okresie swego istnienia nie osiąga wewnętrznej stabilności. W tej sytuacji rodząca się prywatna przedsiębiorczość nie nastawia się początkowo na innowacyjność rozwojową lecz na szybkie wzbogacenie, ulegając przy tym łatwo patologiom związanym z łamaniem prawa i działaniami pozaprawnymi. Te trudności rodzą potrzebę szukania własnych rozwiązań. Jednym z nich jest komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych, stanowiąca formę prywatyzacji zarządzania, tzn. umożliwienia menadżerom wypełniania funkcji przedsiębiorców, zanim staje się możliwa prywatyzacja własności. Wymaga ona jednak również strzeżenia

⁸ A. King, B. Schneider, *Pierwsza rewolucja globalna*, PTWKR, Warszawa 1993.

przed patologiami, które znajdują łatwy wyraz, np. w tendencji do przyznawania sobie nadmiernych poborów przez zarządy i rady nadzorcze.

Prywatyzacja w warunkach polskich musi opierać się w znacznej mierze na przyciąganiu kapitału zagranicznego. Przy istniejącej w świecie tendencji do zwiększania roli kapitałów spekulacyjnych rozwój rynku kapitałowego w Polsce, obejmujący nowoczesne formy działania giełdy, przy wątlej pozycji konkurencyjnej przemysłu krajowego i słabym systemie bankowym, wymaga dużej ostrożności. Trzeba też zabezpieczać kraj przed odpływem kapitału krajowego zagranicę.

11. Trend światowy w kierunku demokratyzacji systemu politycznego realizuje się w Polsce z jeszcze większym trudem i w sposób niejednoznaczny. Formalny system demokracji parlamentarnej został wprawdzie stworzony, ale funkcjonuje wśród nieustannych konfliktów między naczelnymi organami władzy. Jak się wydaje, droga do rozwiązań prawdziwie demokratycznych jest jeszcze w Polsce długa. Nie ma przy tym pewności co do tego, czy rzeczywiście społeczeństwo dąży do tego rodzaju systemu. Poważne pogorszenie się sytuacji materialnej znacznej części społeczeństwa stwarza grunt dla pragnień silnej ręki i podatności na idee populistyczne, chętnie głoszone przez niektórych polityków. Występuje też skłonność do powoływania się na doświadczenie krajów Azji Południowo-Wschodniej, które swoje sukcesy rozwojowe osiągnęły na politycznej podstawie systemów autorytarnych.

12. Trend integracyjny jest reprezentowany w Polsce przez dążenie do Unii Europejskiej. Dążenie to ma swoje uwarunkowania w postaci konieczności zmniejszenia dystansu ekonomicznego, instytucjonalnego i społeczno-politycznego, dzielącego dzisiejszą Polskę od krajów Unii. Powodzenie tego dążenia zależy więc bezpośrednio od przemian zachodzących w ramach obu poprzednich trendów, a także od sukcesów w dziedzinie wzrostu gospodarczego. Przy tym trzeba liczyć się z tym, że formalne dołączenie do Unii Europejskiej nie przesądzi automatycznie o likwidacji peryferyjności i zacofania. Internacjonalizacja jest tylko warunkiem koniecznym rozwoju, ale bynajmniej niewystarczającym. Może utrwalić zacofanie, przyczyniając się wyłącznie do rozwoju sektora eksportowego. Trend integracyjny nie może więc być realizowany w sposób bierny, oparty na naśladowaniu drogi rozwojowej krajów wyżej rozwiniętych, lecz wymaga aktywnego określenia własnej strategii rozwoju.

12. Z tego punktu widzenia zasadniczym niedostatkiem w sytuacji Polski jest brak dostosowania do tych tendencji rozwojowych współczesnej gospodarki rynkowej, które wiążą się z kluczową rolą wiedzy jako czynnika wytwórczego. Program przemian wywiedziony z pragnienia szybkiego dołączenia się do wysoko rozwiniętych krajów Europy Zachodniej obok pozytywów stworzył trudności, których jego twórcy nie przewidywali. Naj-

większą z nich jest to, że cała sfera inwestowania w kapitał ludzki znalazła się w głębokim kryzysie. Zależne w dominującej części od budżetu państwa nakłady na naukę, oświatę, zdrowie i kulturę w wyrażeniu realnym spadają z roku na rok. Potencjał naukowy kurczy się, znajduje się raczej w procesie zamierania niż ekspansji⁹.

Potrzeba tworzenia gospodarki rynkowej opartej na wiedzy wymaga stopniowego prywatyzowania również tej sfery życia społecznego. W pewnym stopniu to się dzieje, zwłaszcza w lecznictwie i częściowo w oświacie. Mniejsze są możliwości prywatyzacji finansowania procesów badań naukowych, rozwoju i wdrożeń. W Polsce nie ma jeszcze zdolnych do organizowania i finansowania tych dziedzin na wielką skalę wielkich koncernów przemysłowych i centrów kapitałowych, mogą się one dopiero stopniowo tworzyć. Inwestujące zaś korporacje zagraniczne nie są na ogół zainteresowane rozwijaniem polskiego potencjału naukowego. W tej sytuacji można przewidywać, że budżet państwa pozostanie na wiele lat głównym źródłem środków na inwestycje w kapitał ludzki.

Wobec trwałych ograniczeń budżetowych konieczna będzie koncentracja wydatków, która będzie wymagała zmiany dotychczasowych form i metod finansowania całego procesu edukacyjnego, badawczego i wdrożeniowego. Będzie też wymagała określenia priorytetów edukacyjnych i badawczych. Jest to więc wyzwanie dla państwa, które będzie musiało się zdobyć na wytworzenie nowego, niebiurokratycznego systemu o jasnych kryteriach.

Nie widać pewniejszej i w miarę obiektywnej podstawy dla określenia priorytetów, przynajmniej w dziedzinie nauk ścisłych i technicznych, niż długookresowa wizja pożądanej struktury rozwoju gospodarczego, w której będzie się zawierała odpowiedź na pytanie, jakie są dla Polski najbardziej obiecujące, przyszłościowe kierunki produkcji, zasługujące na wspieranie. Charakter rozwoju konkurencji światowej wskazuje, że szczególna uwaga powinna być skupiona na kierunkach naukochłonnych, produktach przemysłów wysokiej techniki. Potrzebna też jest troska o właściwe kierunki rozwoju produkcji rolnej, być może z naciskiem na tzw. zdrową żywność. Kierunkiem rozwoju o istotnym znaczeniu powinna się stać modernizacja sieci transportowej w dostosowaniu do potrzeb ogólnoeuropejskich.

Można przy tym oczekiwać, że naczelnym priorytetem dla kraju w naszej sytuacji stanie się promowanie studiów i badań umożliwiających szybką uszlachetniającą absorpcję najnowocześniejszych rozwiązań naukowych i technologicznych oraz pełnowartościową kooperację z przemysłem zagranicznym.

⁹ Z. Sadowski, *Education, Science and Technology in Poland – An Assessment*, Wydawnictwo PTE, Warszawa 1993.

13. Na tle tendencji światowych, rodzących zagrożenia dla przyszłości, a mianowicie negatywnych skutków rozwoju przemysłowego i przyrostu naturalnego, problemy Polski wydają się mieścić w ogólnych trendach. Pozycja Polski w odniesieniu do potrzeby wzrostu gospodarczego jest analogiczna do pozycji krajów trzeciego świata. Bez względu na konsekwencje światowe własny cel rozwoju, za jaki trzeba uważać ogólną poprawę jakości życia społeczeństwa, stwarza konieczność zapewnienia szybkiego wzrostu gospodarczego, połączonego ze zmianą struktury gospodarczej w kierunku podniesienia efektywności i konkurencyjności przemysłu i rolnictwa.

W przyspieszaniu wzrostu gospodarczego pozytywną rolę odgrywa kontynuacja procesów prywatyzacji i rozwoju konkurencji rynkowej. Jej korzystne efekty wyrażają się w podnoszeniu efektywności gospodarki na podstawie prywatnej przedsiębiorczości. Z tego punktu widzenia jednak najsprawniejsze formy prywatyzacji nie są w Polsce jednoznacznie określone. Nie jest np. oczywista skuteczność masowej prywatyzacji, opartej na rozdawnictwie tytułów własności obywatelom, nie przyczynia się ona bowiem do rozwijania przedsiębiorczości.

Natomiast podstawowa trudność realizacji założeń wzrostowych wynika z nasilającej się konieczności redukcji społecznych kosztów transformacji, wyrażających się w masowym bezrobociu i znacznym rozszerzeniu się obszarów ubóstwa. Jednocześnie rosnący nacisk musi być kładziony na redukcję kosztów ekologicznych rozwoju. Konieczności te wynikają z sytuacji wewnętrznej kraju, a jednocześnie łączą się z trendem ogólnoświatowym, określonym wyżej jako dążenie do ekorozwoju. W kraju zajęтым dopiero tworzeniem gospodarki rynkowej trend ten nie będzie realizował się sam przez się, lecz wymaga oparcia na długookresowej polityce gospodarczej i społecznej państwa.

14. Szczególne znaczenie mają w Polsce problemy wynikające ze zmian w strukturze demograficznej. Kształtowanie się sytuacji demograficznej w perspektywie najbliższego 15-lecia charakteryzuje się silnym, choć stopniowo słabnącym wzrostem zasobów pracy, który powoduje zwiększoną konieczność zabezpieczenia kraju zarówno przed dalszym narastaniem masowego bezrobocia, jak i przed masową emigracją, a zwłaszcza zapewnienia właściwego startu życiowego młodzieży. W dalszej perspektywie, po 2010 roku, Polska ma przed sobą problem ostrego przyspieszenia procesu starzenia się ludności, który zbliża ją do rozwiniętych krajów Europy i również wymaga wcześniejszego przygotowania stosownych rozwiązań.

15. Doświadczenie światowe wskazuje, że nie można liczyć na samoczynne rozwiązywanie powyższych problemów i tworzenie warunków

nowoczesnego rozwoju przez rozwijającą się gospodarkę rynkową. Wolny rynek nie jest zdolny do odwrócenia negatywnych tendencji i zagrożeń, gdyż działa na podstawie odcinkowych interesów. Dlatego nowoczesna gospodarka rynkowa rozwija się w kierunku łączenia w sobie cech wolnego rynku, niezbędnego dla wyzwania ludzkiej inicjatywy, z rozumnym sterowaniem, niezbędnym dla nadawania długookresowemu rozwojowi pożądanego kierunku. Tendencje światowe polegają na umacnianiu aktywnej roli demokratycznego państwa w prowadzeniu polityki gospodarczej i społecznej oraz do osiągania synergicznego efektu współdziałania rynku i polityki państwa¹⁰.

Wskazanie to stosuje się bezpośrednio do Polski i oznacza, że za kluczowy kierunek działania trzeba uznać rozwijanie sprawności aparatu państwowego na podstawie demokratycznego ustroju politycznego, przy rosnącej roli organizacji samorządowych i pozarządowych we wspomaganiu działań państwa. Główną trudnością jest brak stabilnego systemu politycznego opartego na rzeczywistym pluralizmie politycznym.

W instytucjonalnej infrastrukturze demokracji specjalna rola przypada niezależnej nauce i edukacji. Brak stabilności politycznej rodzi tendencje do podporządkowania tych dziedzin polityce. Dotyczy to zwłaszcza nauk społecznych. Sprzyja temu podporządkowaniu występująca w Polsce silna tendencja do dychotomizacji stanowisk, która oznacza redukowanie wszystkich poglądów do ujęć alternatywnych oraz dzielenie ludzi z obu stron na tych, których nie trzeba przekonywać, i na tych, których przekonać nie można. Jest to oczywista trudność, gdyż łatwo prowadzi do nierozwiązywalnych konfliktów. Widział ten problem J. Pajestka¹¹, przeciwstawiając dogmatycznemu neoliberalizmowi koncepcję „rozumnego pragmatyzmu”. To jednak nie wystarcza, gdyż wskazuje tylko na potrzebę perswazji, a nie unika dychotomizacji.

Często trudno odróżnić twierdzenia nauki mającej cele poznawcze od doktrynalnych konstrukcji myślowych, które nie są nauką. Dotyczy to bardzo wyraźnie ekonomii, która zajmuje się tymi samymi sprawami, o jakich znacznie głośniej i bardziej autorytatywnie mówi się w trybie całkowicie pozanaukowym. Taka nauka jak ekonomia była więc i jest nadal łatwo tłumiona przez politykę, ale to, co czyni z niej polityka, gdy ją sobie podporządkowuje, przestaje być nauką.

¹⁰ L.J. Lau (ed.), *Models of Development*, ICS Press 1990; *The East Asian Miracle, A World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press 1993.

¹¹ J. Pajestka, *Megatrendy cywilizacji światowej a transformacja systemowa*, PAN, Warszawa 1993.

Bibliografia

- P.F. Drucker, *Post-Capitalist Society*, Harper Business 1993.
- P.F. Drucker, *The Age of Discontinuity. Guidelines to Our Changing Society*, Harper & Row, New York 1978.
- L.J. Lau (ed.), *Models of Development*, ICS Press 1990.
- The East Asian Miracle, A World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press 1993.
- A. King, B. Schneider, *Pierwsza rewolucja globalna*, PTWKR, Warszawa 1993.
- D.H. Meadows i in., *Granice wzrostu*, PWE, Warszawa 1973.
- D.H. Meadows i in., *Beyond the Limits*, 1993.
- A.M. Okun, *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1975.
- J. Pajestka, *Megatrendy cywilizacji światowej a transformacja systemowa*, PAN, Warszawa 1993.
- Z. Sadowski, Education, *Science and Technology in Poland – An Assessment*, Wydawnictwo PTE, Warszawa 1993.

W sprawie polityki przemysłowej*

Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy i jaka polityka przemysłowa jest potrzebna w obecnym okresie transformacji systemowej w Polsce?

Pojęcie „polityki przemysłowej” budzi wiele nieporozumień. Termin ten bowiem może wyrażać różne cele i obejmować rozmaite formy działania i instrumenty. Niewątpliwie jest tylko to, że polityka przemysłowa jest formą ingerencji państwa w gospodarkę. Natomiast sam termin ogólny nie określa ani zakresu tej ingerencji, ani jej charakteru i instrumentacji.

Polska wraz z innymi krajami postkomunistycznymi ma za sobą okres bezwzględного etatyzmu, w którym polityka przemysłowa oznaczała zastąpienie alokacji rynkowej przez centralne planowanie i zarządzanie. Wprawdzie państwowa polityka przemysłowa okresu centralnego planowania doprowadziła do daleko idącej industrializacji kraju, ale – choć teoretycznie system ten miał stwarzać możliwość dokonywania optymalnych wyborów według jednolitych kryteriów ogólnonarodowych – możliwość ta nie mogła spełnić się w praktyce. Zbiurokratyzowany administracyjny system alokacji jako formuła rozwoju efektywnej gospodarki całkowicie zawiódł. W okresie transformacji systemowej naczelną troską musi być wyzwolenie się z jej dziedzictwa. W niniejszych rozważaniach nie zamierzam w ogóle brać pod uwagę koncepcji polityki przemysłowej jako metody zastąpienia alokacji rynkowej.

Odrzucenie tej koncepcji nie usuwa jednak problemu zastosowania polityki przemysłowej jako metody wspomagania alokacji rynkowej.

Polityka makroekonomiczna a polityka przemysłowa

Potrzeby odgrywania przez państwo aktywnej roli we wspomaganii działania rynku na ogół nikt dziś nie kwestionuje. Jak dawno temu pisał Artur

* Wystąpienie na Radzie Strategii Społeczno-Gospodarczej w 1995 r.

Lewis – *rezultaty gry popytu i podaży nie mogą być w całości akceptowane społecznie. Istnieją obszary wymagające modyfikowania tych rezultatów. O ile trzeba odrzucić system całościowego obligatoryjnego planowania, o tyle może być konieczne oddziaływanie na alokację na pewnych wybranych obszarach*¹.

Tu jednak pojawia się problem, który powoduje rozbieżność poglądów: czy to korygujące oddziaływanie na alokację ma mieć charakter ogólny czy selektywny?

Oddziaływanie na alokację w sposób ogólny przyjmuje postać polityki makroekonomicznej, polegającej na ogólnym stymulowaniu wzrostu gospodarczego, eksportu, wzrostu produktywności czy procesów postępu naukowo-technicznego. Tak np. tworzenie ogólnych zachęt dla przedsiębiorstw do inwestowania poprzez systemowe ulgi podatkowe od inwestowanej części zysku, gwarancje kredytowe, politykę stóp procentowych czy politykę kursową – to formy pośredniego oddziaływania na alokację polegające na stymulowaniu takich zachowań podmiotów gospodarczych, które uważa się za potrzebne, a nie dość skutecznie wywoływane w danych warunkach przez konkurencję rynkową. Uważa się dość powszechnie, że w warunkach krajów mniej rozwiniętych konieczne jest prowadzenie przez państwo polityki makroekonomicznej wspomagającej wzrost gospodarczy. Na tyle, na ile taka polityka jest zorientowana na promowanie rozwoju przemysłu (a najczęściej jest), bywa określana mianem polityki przemysłowej.

Ja jednak rezerwuję ten termin dla polityki strukturalnej, zorientowanej na oddziaływanie na alokację zasobów w sposób selektywny w celu osiągnięcia zamierzonych zmian struktury produkcji. Polityka przemysłowa państwa w tym rozumieniu wymaga wyraźnego określenia strukturalnych preferencji rozwojowych i sposobów oddziaływania na decyzje alokacyjne podmiotów w zgodzie z gospodarką rynkową, a nie w kolizji z nią.

Tak rozumiana polityka przemysłowa jest wyraźnie czymś innym, niż makroekonomiczna polityka popierania rozwoju przemysłu. Jeżeli np. przyjmując, że celem polityki gospodarczej państwa ma być wspomaganie ekspansji eksportu, to cel ten można realizować dwojako:

- przez tworzenie ogólnych warunków dynamizacji eksportu, co należy do polityki makroekonomicznej;
- przez specjalne promowanie eksportu wybranych produktów o potencjalnie najwyższej konkurencyjności, co należy do polityki przemysłowej.

¹ W.A. Lewis, *The Theory of Economic Growth*, Allen & Unwin, London 1955, s. 384.

Łatwo zauważyć, że oba te kierunki działania nie są alternatywne, lecz mogą się uzupełniać. Potrzeby prowadzenia przez państwo w każdej sytuacji polityki makroekonomicznej (o cechach zmieniających się zależnie od warunków) nikt, jak sądzę, nie kwestionuje. Natomiast istotnym problemem dyskusyjnym wydaje się kwestia, czy polityka przemysłowa rozumiana jako wkraczanie przez państwo w sferę decyzji alokacyjnych jest potrzebna dla realizacji celów rozwoju w gospodarce rynkowej jako uzupełnienie polityki makroekonomicznej.

Czy polityka przemysłowa jest w ogóle potrzebna?

Najnowszy raport Banku Światowego, poświęcony problemom krajów rozwijających się na tle globalizacji gospodarki światowej, opiera się na tezie, że realizacja podstawowych celów rozwojowych tych krajów wymaga skutecznej polityki makroekonomicznej dostosowanej do warunków danego kraju i jego relacji z otoczeniem, a głównym zadaniem tej polityki jest tworzenie warunków rozwoju konkurencji rynkowej. Zmiany strukturalne powinny być rezultatem swobodnego działania konkurencji, umożliwiającej szybki przepływ kapitału i wiedzy oraz wymuszającej dostosowywanie się do świata. Nie pozostawia to miejsca na politykę przemysłową w przyjętym tu znaczeniu².

Pogląd taki wydaje się dyskusyjny. W doświadczeniu światowym można wyodrębnić naprzemienne okresy dominacji przeciwstawnych ujęć tej sprawy. W pierwszych dziesięcioleciach po zakończeniu II wojny światowej w wielu krajach o gospodarce rynkowej idee interwencjonizmu i planowania rozwoju cieszyły się dużym powodzeniem. Natomiast w latach 70. i 80. w rozwiniętych krajach anglosaskich nastąpił totalny odwrót od tych poglądów na rzecz doktrynalnego przekonania o szkodliwości interwencji państwa w działanie rynku, charakterystycznego dla doktryny neoliberalnej³.

Z drugiej strony rozwój Japonii oparty był konsekwentnie na aktywnej polityce przemysłowej państwa, a podobną zasadę postępowania przyjęły w większości z dużym powodzeniem tzw. „tygrysy azjatyckie”⁴.

² World Bank, *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington 1995.

³ C. Colclough, J. Manor, *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*, Clarendon Press, Oxford 1993.

⁴ World Bank, *The East Asian Miracle. A Policy Research Report*, Washington 1993.

W krajach Europy Środkowej w okresie transformacji przyjęta została początkowo doktryna neoliberalna, co było dość zrozumiałą reakcją na długi okres bezwzględного etatyzmu. Z rozpoczęciem transformacji powstała więc tendencja do uznania wszelkich form interwencji państwowej za szkodliwe i grożące odradzaniem się zarządzania bezpośredniego. Pojawił się pogląd, że *najlepszą formą polityki przemysłowej państwa jest brak takiej polityki*⁵. Choć chętna absorpcja sloganów wolnorynkowych była zrozumiała jako zjawisko społeczne, to jednak kierunek na niej oparty był mało realistyczny i stopniowo ulegał stonowaniu, zwłaszcza w Polsce i na Węgrzech. Jednym z przejawów było rosnące poczucie potrzeby wspierania przekształceń strukturalnych przez politykę przemysłową państwa.

Pierwsze założenia polityki przemysłowej zostały przyjęte przez rząd polski w maju 1993 roku, a kolejne – związane ze *Strategią dla Polski*⁶ – przyjęto w kwietniu 1995 roku⁷.

Argumenty za potrzebą polityki przemysłowej

Za potrzebą polityki przemysłowej przemawiają korzyści, jakie można dzięki niej uzyskać. Pozycja konkurencyjna danego kraju zależy nie od całej gospodarki kraju, lecz od osiągnięć konkretnych przedsiębiorstw⁸. Powszechne tworzenie ogólnych warunków sprzyjających ekspansji przez politykę makroekonomiczną jest potrzebne, ale większe efekty można uzyskać przez sprzęgnięcie tej polityki z dodatkowym wysiłkiem alokacyjnym polegającym na koncentracji środków na określonych, najbardziej obiecujących dziedzinach. Wtedy podnoszenie siły konkurencyjnej przedsiębiorstw krajowych następuje nie tylko przez tworzenie ogólnie sprzyjających warunków finansowych, podatkowych, kredytowych i kursowych, lecz także przez skoncentrowane działania zapewniające przedsiębiorstwom wytwarzającym określone produkty szczególne ułatwienia w ekspansji eksportowej, w procesach innowacyjnych czy w niedopuszczaniu do rujnujących konfliktów społecznych.

⁵ Pisze o tym Profesor Edward Łukawer; por. E. Łukawer, *Poglądy ekonomistów polskich na ogólne założenia transformacji systemowej*, „*Ekonomista*” nr 2, 1994.

⁶ W dokumencie tym nie używa się w ogóle terminu „polityka przemysłowa”, natomiast jej elementy bez tej nazwy pojawiają się w poszczególnych rozdziałach, zwłaszcza w rozdziale poświęconym międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki.

⁷ Ministerstwo Przemysłu i Handlu, *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu – Program polityki przemysłowej na lata 1995-1997 oraz Ocena skuteczności instrumentów polityki przemysłowej w latach 1993-1994*, Warszawa 1995.

⁸ M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London 1990.

W dzisiejszym świecie prowadzenie przez państwa narodowe aktywnej polityki przemysłowej jest rzeczą normalną i powszechnie stosowaną. Dzieje się tak dlatego, że zarówno presja konkurencji międzynarodowej, jak i wewnętrzne problemy społeczne z masowym bezrobociem na czele nie pozwalają na powierzenie sprawy ewolucji struktur gospodarczych swobodnie działającym mechanizmom rynkowym.

Trwające obecnie procesy liberalizacji stosunków ekonomicznych w skali międzynarodowej niewątpliwie zasługują na poparcie i uczestnictwo. Z drugiej jednak strony nawet doświadczenie krajów najbardziej oddanych ideologii neoliberalizmu wskazuje na niemożność pełnego poddania się skutkom konkurencji międzynarodowej. Przykładem jest nie tylko uporczywy protekcyjizm Europy Zachodniej w zakresie produktów rolnych, lecz także doświadczenie USA, gdzie od dawna coraz silniej rysowała się niezdolność do skutecznej konkurencji z przemysłem japońskim⁹, aby w końcu doprowadzić do zaostrożonych form protekcyjizmu w dziedzinie przemysłu samochodowego.

Japonia stosowała zasady polityki przemysłowej w różnych formach od zakończenia II wojny światowej. Cele się zmieniały i zmieniali się również beneficjenci, cały czas jednak główne kierunki działania polegały na łączeniu wspierania eksportu z ochroną słabszych przemysłów. Zawsze polityka ta opierała się na liście preferowanych gałęzi przemysłu, uznanych za wymagające specjalnej pomocy.

Dla krajów nowo uprzemysłowionych Azji Południowo-Wschodniej charakterystyczna jest aktywna rola państwa we wspieraniu i modyfikowaniu procesów alokacji rynkowej. Jednym z silnie podkreślanych instrumentów tej polityki jest stosowana tam forma organizowanych przez państwo konkursów o środki (np. długoterminowe kredyty eksportowe) jako metoda uzyskiwania lepszych rezultatów alokacyjnych niż daje swobodna konkurencja rynkowa¹⁰.

Innym przykładem sukcesu polityki przemysłowej jest promocja firm krajowych w przemyśle komputerowym Brazylii, gdzie w ciągu 6 lat (1979–1985) zdołano osiągnąć zupełną zmianę sytuacji: mały przemysł znajdujący się niemal całkowicie w rękach kapitału obcego i nastawiony na montaż zamienił się w doskonale prosperujący przemysł wytwórczy o 10-krotnie większym zatrudnieniu, w którym większa część rynku należy do firm krajowych¹¹. Polityka opierała się w tym wypadku na licencjonowaniu

⁹ C.V. Prestowitz, *Trading Places. How We Are Giving Our Future to Japan and How to Reclaim It?*, Basic Books, New York 1990.

¹⁰ World Bank, *The East Asian Miracle. A Policy Research Report*, Washington 1993.

¹¹ H. Schmitz, T. Hewitt, *Learning to Raise Industrial Infants*, [in:] C. Colclough, J. Manor, *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*, Clarendon Press, Oxford 1993.

wytwarzania sprzętu i importu zorientowanym na tworzenie przymusu stosowania komponentów krajowych oraz zapewnienia nadwyżki eksportu nad importem.

Polityka ofensywna i defensywna

Doświadczenie różnych krajów wskazuje na potrzebę rozróżnienia dwóch podstawowych kierunków polityki przemysłowej: defensywnego i ofensywnego.

- Kierunek defensywny polega na stosowaniu zasad protekcjonizmu wobec wybranych obszarów przemysłu dla osłony przed negatywnymi skutkami otwarcia na konkurencję zagraniczną. Uznany powszechnie argumentem na rzecz polityki defensywnej jest sytuacja przemysłów nowo uruchamianych (*infant industries*). W warunkach transformacji może on nabierać szczególnego znaczenia, polegającego na ochronie wybranych przemysłów lub przedsiębiorstw w celu ułatwienia im przestawienia i adaptacji do warunków rynkowych.
- Kierunek ofensywny polega na tworzeniu racjonalnego poparcia dla rozwoju wybranych dziedzin produkcji, w tym dla uzyskiwania przez nie konkurencyjności na rynku światowym. Może on polegać na preferencyjnym traktowaniu wybranych gałęzi produkcji lub przedsiębiorstw wytwarzających określone produkty. W warunkach transformacji nabiera szczególnego znaczenia jako potencjalny sposób przyspieszenia procesów pożądaných przemian strukturalnych.

Kierunki te nie są alternatywne, lecz raczej uzupełniają się, choć w zależności od konkretnych warunków i dążeń jeden lub drugi z nich może przeważać.

Polityka przemysłowa w warunkach transformacji

W sytuacji kraju znajdującego się w okresie przejścia od gospodarki centralnie zarządzanej do rynkowej wprowadzenie ostrej liberalizacji handlu zagranicznego (jakiego np. dokonano w Polsce w 1990 r.) jest zabiegiem ryzykownym, gdyż nie stwarza nieprzygotowanym do tego przedsiębiorstwom możliwości szybkiego dostosowania i grozi załamaniem produkcji. Wobec tego postulat powierzenia mechanizmom rynkowym samoczynnej restrukturyzacji produkcji jest wątpliwy. Restrukturyzacja bowiem nie

może polegać na masowym rujnowaniu aparatu wytwórczego, jakie grozi w przypadku otwarcia na konkurencję z bardziej efektywnymi przemysłami światowymi, tylko na adaptacji wszystkiego, co się do tego nadaje. Musi to więc być długotrwały proces, który wymaga skojarzenia działań ochronnych z promocyjnymi. Nie można spełnić tego zadania wyłącznie za pomocą polityki makroekonomicznej.

Jednakże pojawia się szereg argumentów przemawiających przeciw polityce przemysłowej. Argumenty te podnoszą szereg istotnych kwestii, które składają się na szerokie ujęcie możliwych negatywnych aspektów i konsekwencji polityki przemysłowej.

Podnosi się przede wszystkim, że zaangażowanie aparatu państwowego w decyzje strukturalne grozi poważnymi błędami w kwestii wyboru preferowanych kierunków ewolucji struktury gospodarczej kraju, a zatem w kwestii doboru popieranym podmiotów. Wobec braku ostrych kryteriów ekonomicznych organy państwa podejmować mogą decyzje przypadkowe, prowadzące do marnotrawstwa. Stosowanie polityki przemysłowej grozi też segmentacją gospodarki pod wpływem silnych grup nacisku, co związane jest z różnicowaniem pozycji rozmaitych podmiotów, np. w związku ze stosowaniem ulg i zwolnień podatkowych. Mogą też występować wypaczenia związane z przejawami korupcji.

Groźby te trzeba traktować poważnie, gdyż są w jakiejś mierze nie do uniknięcia:

- a) nie można zapewnić z góry trafności decyzji, których natura sprawia, że muszą być podejmowane w warunkach niepełnej informacji oraz niepewności co do przyszłości;
- b) można oczekiwać dodatkowych komplikacji wynikających z braku kompetencji oraz nieuczciwości niektórych osób uprawnionych do podejmowania decyzji;
- c) interesy grupowe otrzymują często artykulację polityczną, co wzmacnia ich zdolność do wywierania presji na decyzje.

Zmniejszenie tego rodzaju kosztów prowadzenia polityki przemysłowej wymaga:

- a) wzmocnienia kwalifikacji i sprawności właściwych organów aparatu państwowego,
- b) jasnego definiowania kryteriów wyboru oraz zapewnienia jawności decyzji;
- c) prowadzenia ciągłej obserwacji i kontroli skuteczności polityki oraz gotowości do jej elastycznych dostosowań;
- d) eliminacji wszelkich działań dyskryminujących wobec podmiotów, które nie korzystają ze wspomaganie, tzn. trzeba zapewnić w granicach prawa pełną swobodę działania wszystkim podmiotom oraz szeroko

stosować metodę przetargów. Dzięki temu ewentualne błędy, wynikające z niewłaściwego wyboru podmiotów do traktowania preferencyjnego, mogą być neutralizowane przez podejmowanie trafniejszych decyzji poza układem preferencyjnym;

Skuteczność polityki przemysłowej w „tygrysach azjatyckich” dowodzi, że powyższe zabezpieczenia w istotnej mierze mogą być zrealizowane, choć trudno określić, jaki wpływ na sukces mają warunki kulturowe tych krajów.

Ponadto jednak trzeba liczyć się z tym, że w okresie transformacji, kiedy gospodarka rynkowa dopiero się rozwija, a sektor publiczny nie stracił jeszcze przeważającej pozycji w przemyśle, zastosowanie strukturalnej polityki przemysłowej polegającej na ingerencji w alokację zawiera w sobie groźbę nawrotu do systemu nakazowo-rozdziałczego, utrudniając zamiast ułatwiając rozwój wysoko efektywnej gospodarki. Argument ten wyraża realne zagrożenie, którego trudno nie dostrzegać. Wprawdzie trudno sobie wyobrazić dzisiaj, aby ktokolwiek mógł na serio proponować ponowne oparcie gospodarki na systemie dyrektywnego planowania, obejmującym administracyjną alokację czynników wytwórczych i przydzielanie przedsiębiorstwom zadań produkcyjnych oraz środków do ich realizacji. Jednakże w dziedzinach objętych preferencyjnym traktowaniem, zwłaszcza w stosunku do przedsiębiorstw państwowych, mogą występować tendencje do zastępowania alokacji rynkowej decyzjami administracyjnymi czyli do wprowadzania tzw. „ręcznego sterowania” przez układ biurokratyczny.

Zagrożenie to będzie trwało dopóty, dopóki postępujący proces przekształceń własnościowych nie doprowadzi do zdecydowanego urynkowania przedsiębiorstw państwowych oraz do szybkiego rozwoju sektora prywatnego¹². Prywatyzacja gospodarki wydaje się absolutnie niezbędna jako warunek sukcesu polityki przemysłowej w gospodarce rynkowej. Zasadniczy sens tej polityki ma bowiem polegać na pośrednim oddziaływaniu na decyzje samodzielnych przedsiębiorstw działających według zasad rynku, a nie na bezpośrednim podejmowaniu tych decyzji przez organy państwowe.

Wskazuje to na konieczność jednoczesnego traktowania problemu potrzeby polityki przemysłowej oraz problemu warunków jej skuteczności polegających na skojarzeniu z procesem przemian własnościowych i na właściwej instrumentacji.

¹² Nie wnikam tu w spór w kwestii stosunku między komercjalizacją a prywatyzacją, traktując komercjalizację przedsiębiorstw państwowych jako formę przyspieszania procesów prywatyzacyjnych.

Kwestia polityki przemysłowej w Polsce

Rok 1995 jest dla Polski trzecim kolejnym rokiem szybkiego wzrostu produkcji przemysłowej, opartym głównie na przemysłach przetwórczych. Łączy się on z bardzo szybkim wzrostem eksportu, który w 1994 r. i na początku 1995 r. osiągnął tempo spektakularne. Sytuacja finansowa przedsiębiorstw zaczęła ulegać poprawie. Rozpoczął się wzrost inwestycji skierowany w przeważnej części na zakup maszyn i urządzeń. Stwarza to podstawy do optymizmu co do przyszłości.

Powstaje pytanie, czy w tej sytuacji nie powinno się poprzestać na prowadzeniu polityki makroekonomicznej sprzyjającej dalszej ogólnej ekspansji przemysłowej i eksportowej, bez prób podejmowania strukturalnej polityki przemysłowej o charakterze selektywnego oddziaływania na alokację.

Argumentem na rzecz stosowania polityki przemysłowej jest, po pierwsze, powolność przemian strukturalnych. Dynamizacja produkcji przemysłowej nie przyniosła jeszcze istotnych zmian strukturalnych¹³. Po drugie, dotychczasowe procesy adaptacji do gospodarki rynkowej w niewielkim stopniu przyczyniają się do rozwoju kierunków działalności przemysłowej niezbędnych dla unowocześnienia strukturalnego i zapewnienia ciągłości procesów rozwojowych. Mimo pewnego wzrostu poziom nakładów inwestycyjnych jest nadal niski¹⁴. Występują zjawiska cofania się w przemysłach wysokiej techniki (np. układy scalone). Na bardzo niskim poziomie są nakłady na sferę badawczo-rozwojową¹⁵. Nie tworzą się mechanizmy innowacyjne z powodu niedostatku zarówno podaży, jak i popytu na innowacje techniczne¹⁶.

Polska odziedziczyła z przeszłości znaczny i zróżnicowany aparat przemysłowy, charakteryzujący się jednak strukturą zwichniętą przez autarkię i niewydolność technologiczną systemu scentralizowanego. Ze względu na powtarzające się okresy kryzysowe i związane z nimi wieloletnie okresy „dna inwestycyjnego”, majątek produkcyjny uległ w poważnej części zużyciu fizycznemu bądź stał się przestarzały technologicznie. Stopień zużycia majątku trwałego 1993 r. szacowany był na około 55%, a w zakresie maszyn i urządzeń ma około 75%¹⁷.

¹³ Ministerstwo Przemysłu i Handlu, *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu – Program polityki przemysłowej na lata 1995-1997 oraz Ocena skuteczności instrumentów polityki przemysłowej w latach 1993-1994*, Warszawa 1995.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ A. Karpiński, S. Paradysz, *Rozpoznanie sytuacji i szans rozwojowych poszczególnych gałęzi i branż przemysłu w roku 1993*, Wydawnictwo PTE, Warszawa 1994.

¹⁶ Federacja Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT, *Materiały pokongresowe*, t. 2, Warszawa 1993.

¹⁷ *Polityka przemysłowa*, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Warszawa 1993.

Drugim aspektem wskazującym na potrzebę selektywnej polityki przemysłowej jest to, że znaczna liczba przedsiębiorstw znajduje się w stanie niewypłacalności, spowodowanej przez nagromadzenie w poprzednim okresie obciążeń podatkowych i kredytowych.

Działania określane jako polityka przemysłowa stosowane w Polsce od 1993 r. były to w moim rozumieniu raczej elementy polityki makroekonomicznej, odnoszące się do takich spraw, jak: poprawa pozycji finansowej przedsiębiorstw (zwalnianie z części zobowiązań, restrukturyzacja zadłużenia z tytułu składek ubezpieczeniowych, redukcja obciążeń zysku brutto) i pobudzanie popytu inwestycyjnego (ulgi podatkowe). Można mówić co najwyżej o pewnych elementach polityki defensywnej, polegających na ochronie celnej przed nadmiernym importem (łącznie z podatkiem importowym). Do tej grupy można też zaliczyć działania porządkujące sytuację tzw. gałęzi strategicznych, którą to mylącą nazwą objęto podstawowe gałęzie zaopatrzeniowe: przemysł węglowy, przemysł paliw, energetykę i hutnictwo¹⁸. Z kolei za nieśmiały element polityki ofensywnej można uznać koncepcję ulgowych kontyngentów w imporcie zaopatrzeniowym dla kilku wybranych gałęzi przemysłu, w tym farmaceutycznego i elektronicznego.

W znacznie bardziej rozwiniętych założeniach na lata 1994–1997, które przedstawiają rozszerzoną paletę instrumentów oddziaływania na przemysł, sposób podejścia pozostaje tradycyjny w tym sensie, że nadal brakuje identyfikacji pożądaných kierunków ewolucji strukturalnej i sposobu ich wspierania. Elementy ofensywnej polityki zmian struktury przemysłowej można dostrzegać w wyliczonych tam działaniach podstawowych o charakterze przygotowywania przedpola, jak w szczególności w nacisku na procesy prywatyzacji i komercjalizacji, na dążenie do zwiększania udziału przemysłu przetwórczego, na specjalną troskę o tworzenie warunków rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, wreszcie na restrukturyzację wewnętrzną przedsiębiorstw. Jednakże poza specjalną uwagą dla przemysłu farmaceutycznego nadal dominuje troska o przemysły tradycyjne objęte polityką defensywną. Mimo więc dostrzegalnego wzrostu świadomości, że strukturalna polityka przemysłowa jest potrzebna, nie została ona jeszcze ukształtowana.

Stawiam tezę, że potrzebna jest obecnie koncepcja polityki przemysłowej obejmująca zarówno kierunek defensywny, jak i ofensywny. Ten dualizm jest konieczny dla stworzenia możliwości przyspieszonego wyprowadzenia kraju na drogę ewolucji strukturalnej w kierunkach odpowiadających potrzebom nowoczesnej gospodarki. Zwłaszcza kierunek ofensywny wymaga zasadniczego wzmocnienia i powinien z okresu na okres odgrywać coraz większą rolę.

¹⁸ Nazwa jest myląca, gdyż określenie „gałęzie strategiczne” powinno raczej być zastosowane do przemysłów uznanych za wiodące w polityce ofensywnej.

Kierunek defensywny

Kierunek ten odnosi się do tych przedsiębiorstw państwowych, które mają trudności adaptacyjne przy dobrych perspektywach technicznych. Z jednej strony jest to kwestia „niezasłużonych” (bo przeniesionych z poprzedniego okresu, a dławiących zobowiązań finansowych¹⁹. Z drugiej strony występują też wysokie koszty utrzymywania przestarzałego i nieczynnego majątku produkcyjnego, który być może w jakiejś mierze nadaje się jeszcze do „przekucia” i modernizacji, ale nie pozwala na to brak środków.

Gdyby można było szybko sprywatyzować cały przemysł, nie byłoby potrzeby prowadzenia polityki defensywnej, gdyż funkcja adaptacji zostałaaby przejęta przez kapitał prywatny. Jest to silny argument za przyspieszaniem prywatyzacji, ale nawet to nie rozwiąże całości problemu. Na razie sektor prywatny w przemyśle reprezentuje tylko 38,5% ogólnego zatrudnienia przemysłowego i daje 35% produkcji sprzedanej²⁰. Polityka defensywna jest potrzebna po to, aby nie dopuścić do upadku tych gałęzi i zakładów produkcyjnych sektora publicznego, które nadają się do przestawienia i unowocześnienia (a w dalszej perspektywie do prywatyzacji), a także tych, których utrzymanie i sanacja są konieczne ze względów społecznych.

Ochrona wybranych obszarów gospodarki jest celem bardziej kontrolerskim niż promocja wybranych gałęzi. Łączy się bowiem z pozornie wolniejszym tempem przekształceń strukturalnych niż w wariantcie eliminacji wszystkiego, co nie potrafi dowieść swojej sprawności w egzaminie rynkowym. Polityka defensywna jest protekcyjnista, ale w sensie selektywnym. Nie można jej utożsamiać z polityką antyimportową. Ostatecznym celem przekształceń strukturalnych powinno być doprowadzenie do wypadnięcia przemysłów niskoefektywnych i zastąpienia ich produkcją przez import. Byłoby błędem bierne osłanianie przedsiębiorstw tych przemysłów na dłuższą metę. Prowadziłyby to do stagnacji i spadku stopy życiowej. Ochronę wybranych istniejących przemysłów lub przedsiębiorstw należy więc traktować jako działanie przejściowe o charakterze zanikającym. Przedsiębiorstwa te nie mogą mieć zagwarantowanego przetrwania przez automatyczne dofinansowanie nieefektywnej produkcji. Mogą przetrwać tylko pod warunkiem, że w ustalonym czasie zdołają wykorzystać zaoferowane im formy ochrony dla modernizacji i umocnienia swej pozycji.

¹⁹ *Zdolność rozwojowa przedsiębiorstw przemysłowych w roku 1993*, IRiSS, Warszawa 1994.

²⁰ Ministerstwo Przemysłu i Handlu, *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu – Program polityki przemysłowej na lata 1995–1997 oraz Ocena skuteczności instrumentów polityki przemysłowej w latach 1993–1994*, Warszawa 1995.

Jeżeli przyjąć to uzasadnienie potrzeby i określenie charakteru polityki defensywnej, to pojawiają się następujące problemy do rozwiązania:

- a) problem kryteriów wyboru „obszarów chronionych”;
- b) problem doboru takich instrumentów i form ochrony, które nie będą powodowały utrwalenia obszarów nieefektywności, lecz pozwolą stopniowo i możliwie szybko odchodzić od starej struktury.

Można sformułować kilka zasad, od których spełnienia lub nie zależą szanse powodzenia polityki przemysłowej w tym zakresie:

- 1) ochrona powinna mieć charakter podmiotowo-przedmiotowy, tzn. kierować się na przedsiębiorstwa, ale tylko w zakresie określonych produktów lub ich grup;
- 2) zakres obszarów chronionych powinien być stosunkowo niewielki, np. początkowo objąć nie więcej niż 20% produkcji, a następnie ulegać zapowiedzianemu z góry zwężaniu z roku na rok;
- 3) forma ochrony nie powinna polegać na bezpośrednim dotowaniu produkcji z budżetu państwa, lecz powinna być związana z programami naprawy, modernizacji i u efektywnienia przedsiębiorstw; racjonalną formą mogłoby być udzielanie przedsiębiorstwu preferencyjnego kredytu średnioterminowego na program modernizacji;
- 4) w ramach kierunków chronionych nie powinno być żadnego automatyzmu świadczeń, ochrona powinna wykorzystywać formułę kontraktów, zawieranych przez upoważniony organ rządowy z całkowicie usamodzielnionymi zarządami przedsiębiorstw; nie może ona prowadzić do uznaniowości;
- 5) ochrona powinna wiązać się bezpośrednio z przekształcaniem systemu zarządzania dużymi przedsiębiorstwami państwowymi w kierunku ich komercjalizacji i prywatyzacji;
- 6) polityka ochrony powinna być skojarzona z polityką handlu zagranicznego, która powinna ją wspierać przez stosowanie zasady „oświeconego protekcjonizmu”.
- 7) ochronę wybranych istniejących przemysłów (przedsiębiorstw) należy traktować jako działanie przejściowe o charakterze zanikającym, mające ułatwić im adaptację do konkurencji rynkowej. Jeśli objęte tym programem przedsiębiorstwa nie zdołają w przewidzianym czasie wykorzystać zaoferowanej im ochrony dla modernizacji i wzmocnienia swej pozycji, to będą musiały ulec likwidacji.

Polityka ofensywna

O ile polityka defensywna powinna mieć znaczenie przejściowe i zanikające (z wyjątkiem ewentualności stosowania jej w przyszłości do jakichś prze-

mysłów nowotworzonych), o tyle polityka ofensywna może być traktowana jako trwała kwintesencja polityki przemysłowej. Jest potrzebna po to, aby stwarzać lub wzmacniać warunki podnoszenia konkurencyjności na wybranych odcinkach. Odcinki te powinny odpowiadać potencjalnym przewagom, jakie już mają pewne dziedziny produkcji oraz jakie może dać środowisko narodowe i regionalne w Polsce.

Koncepcja polityki ofensywnej nie może pretendować do całościowego określania struktury gospodarczej i sposobu jej ewolucji; powinna ona koncentrować się na wyborze ograniczonej listy obiecujących produktów, wytwarzanych przez obiecujące przedsiębiorstwa. Lokomotywami rozwoju mogą stać się tylko takie przemysły, które są zdolne zapewnić sobie silną pozycję na rynku światowym przez konkurencję jakościową, prowadzącą do wysoko opłacalnego eksportu, który z kolei będzie prowadził do wzrostu dochodów. Określenie tych przemysłów wymaga koncepcji długookresowej, opartej na rozpoznaniu zarówno dzisiejszego potencjału polskiego, jak też światowych trendów.

Polityka ofensywna powinna więc odnosić się do wybranych przemysłów bez względu na formy własności przedsiębiorstw. W praktyce będzie zapewne zorientowana bardziej na przedsiębiorstwa prywatne ze względu na ich większą dynamikę i potencjał rozwojowy.

Promowanie wybranych przedsiębiorstw, prywatnych i państwowych, w ramach gałęzi uznanych za przyszłościowe nie może polegać na subsydiowaniu ich produkcji; główną formą promocji powinno być ułatwianie ekspansji tak przez ułatwienia w procesach prywatyzacji, w lokalizacji, jak też w organizowaniu zasilenia kapitałowego, informacji, działalności badawczo-rozwojowej, działalności innowacyjnej i w zakresie marketingu.

Szczególnie ważne jest wprzęgnięcie do polityki przemysłowej działań torujących drogę przyływowi kapitału zagranicznego na zasadach rynkowych; zasadniczą i wciąż niedocenianą rolę w stabilizowaniu warunków dla kapitału zagranicznego odgrywa właśnie posiadanie przez rząd jasnej, oficjalnie przyjętej i opublikowanej strategii długookresowej, określającej obszary popierane i metody ich popierania; odgrywa to rolę deklaracji intencji, która powinna budzić zaufanie.

Według teorii Portera, dotyczącej czynników kształtowania konkurencyjności przemysłowej na rynku światowym, podstawowe wskazania dla kraju mniej rozwiniętego, który dopiero pragnie wkroczyć w fazę samoczynnej ekspansji, powinny być następujące:²¹

²¹ M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London 1990, s. 646.

- nie przyjmować istniejącej przewagi w zakresie określonych czynników (np. tania siła robocza) jako kryterium określania kierunków specjalizacji w dłuższym okresie, gdyż z punktu widzenia celów rozwoju ta przewaga nie powinna być trwała;
- skupić uwagę na podnoszeniu jakościowym posiadanych czynników wytwórczych i tworzeniu wyspecjalizowanych rodzajów czynników;
- dążyć do tworzenia skupisk przemysłowych, ułatwiających rozwój przemysłów wspomagających się i pokrewnych oraz sprzyjających rozwojowi konkurencji, informacji i innowacyjności;
- szczególnie ważna jest identyfikacja przemysłów szczególnie dobrze dostosowanych do warunków lokalnych.

Wybór dziedzin preferowanych

Nie jest przedmiotem niniejszego opracowania przedstawienie skonkretyzowanej propozycji wyboru tych dziedzin. Przygotowanie takiego wyboru wymaga przede wszystkim przyjęcia nastawienia na „typowanie zwycięzców” (*picking the winners*) w przeciwstawieniu do „równego traktowania” (*equal footing*), a następnie analizy porównawczej, umożliwiającej określenie listy tych potencjalnych zwycięzców, a więc produktów najbardziej kwalifikujących się do osiągnięcia wysokiej konkurencyjności na rynku światowym.

Powtarzane przez szereg lat wielokryterialne (w tym uwzględniające zarówno kryteria efektywnościowe, jak i marketingowe) badania zespołu Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego²² pozwoliły uzyskać pewien tentatywny obraz tych potencjalnych zwycięzców. Wyniki tych badań można zestawić z badaniami ekspertów zagranicznych²³. Autorzy otrzymali w rezultacie listę przemysłów o potencjalnie najwyższej atrakcyjności rozwojowej, która wskazuje kierunki zasługujące na objęcie pogłębionym rozpoznaniem, aby niektóre z nich uczynić przedmiotem ofensywnej polityki przemysłowej. Na liście tej znalazły się przede wszystkim pewne wysoko wyspecjalizowane kierunki przemysłów wysokiej techniki (np. produkcja specjalizowanego sprzętu elektroniki profesjonalnej), a także przemysł farmaceutyczny i niektóre przemysły konsumpcyjne, jak w szczególności odzieżowy i przetworów owocowo-warzywnych.

²² A. Karpiński, S. Paradysz, *Rozpoznanie sytuacji i szans rozwojowych poszczególnych gałęzi i branż przemysłu w roku 1993*, Wydawnictwo PTE, Warszawa 1994.

²³ P.G. Hare, *Macroeconomic versus Industrial Policy in Shaping the Branch and Regional Structure of the Economy*, Herriott-Watt University, London 1991.

Polityka naukowa i edukacyjna

Wśród różnych warunków powodzenia ofensywnej polityki przemysłowej na czoło wysuwa się konieczność zapewnienia wysoko wykwalifikowanych kadr zdolnych do zapewnienia preferowanym kierunkom produkcji sprawnego zarządzania oraz ciągłości procesów innowacyjnych zarówno w dziedzinie technologii, jak organizacji i marketingu. Dlatego niezbędnym uzupełnieniem ofensywnej polityki przemysłowej jest polityka naukowa i edukacyjna, nastawiona na przygotowywanie takich kadr.

Nakłady na rozwój nauki i techniki są we współczesnym świecie głównym czynnikiem rozwoju gospodarczego. Pogłębiający się kryzys tej dziedziny w Polsce stwarza złe rokowania dla długookresowego rozwoju kraju. Nie można liczyć na szybkie przejście finansowania tej sfery przez przemysł, gdyż zdolne do tego są tylko wielkie korporacje. Takich silnych centrów krajowych jeszcze nie ma, a inwestujące w Polsce wielkie firmy zagraniczne są raczej nastawione na likwidowanie polskiego zaplecza badawczo-rozwojowego.

Ograniczone środki, jakimi dysponuje budżet państwa, zmuszają do koncentracji wydatków. Wybór kierunków preferowanych dla ofensywnej polityki przemysłowej stwarza podstawę określenia kierunków tej koncentracji na kluczowym obszarze decydującym o rozwoju kraju. Nie oznacza to oczywiście konieczności rezygnacji z innych potrzebnych kierunków edukacji i badań naukowych. Nie powinny one jednak liczyć na równorzędne traktowanie z dziedzinami preferowanymi. Zasada „typowania zwycięzców” wymaga dostosowania metod finansowania edukacji do potrzeby promowania tych potencjalnych zwycięzców.

Podsumowanie

Rozwój nowoczesnego przemysłu wymaga w każdym kraju mniej rozwiniętym, a tym bardziej w kraju dokonującym transformacji systemowej, prowadzenia polityki makroekonomicznej nastawionej na tworzenie warunków dla ekspansji inwestycyjnej, przyciągania kapitału zagranicznego, podnoszenia konkurencyjności produkcji krajowej i utrzymywania wysokiej dynamiki eksportu. Taka polityka makroekonomiczna jest w pewnej mierze realizowana i rozwijana w Polsce. Nie stanowi ona polityki przemysłowej, nie jest więc przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu.

Polityka przemysłowa polega na strukturalnej, selektywnej interwencji państwa w procesy alokacji rynkowej w celu wspomaganie wybranych dziedzin. Potrzeba jej prowadzenia jest problemem kontrowersyjnym, którego

rozstrzygnięcie wymaga oceny korzyści i kosztów. Tezą opracowania jest myśl, że w warunkach polskich korzyści przeważają nad kosztami i dla zapewnienia właściwego rozwoju przemysłowego konieczne jest prowadzenie takiej polityki przemysłowej. Powinna ona kojarzyć politykę defensywną, zajmującą się przejściową ochroną wybranych dziedzin gospodarki (przedsiębiorstw) w celu umożliwienia im przestawienia, z polityką ofensywną, polegającą na promowaniu rozwoju produkcji „przyszłościowej”, mającej największe szanse szybkiego podnoszenia konkurencyjności i wpływania na ogólny rozwój gospodarczy kraju. Polityki takiej jeszcze w Polsce się nie prowadzi. Jednym z podstawowych warunków jej powodzenia jest skojarzenie z procesami prywatyzacji gospodarki, które wymagają przyspieszenia. Drugim kluczowym warunkiem jest powiązanie z polityką naukową i edukacyjną.

Bibliografia

- C. Colclough, J. Manor, *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*, Clarendon Press, Oxford 1993.
- V. P. Curzon, *Industrial Policies in the European Community*, Mac Millan Press, London 1981.
- P. Cyburt, *Mechanizm realizacji współczesnej polityki przemysłowej w krajach wysoko uprzemysłowionych*, Instytut Gospodarki Narodowej, Warszawa 1984.
- Federacja Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT, *Materiały pokongresowe*, t. 2, Warszawa 1993.
- Growth, *Economies of Scale and Targeting in Japan, 1955-1990*, Harvard Institute of Economic Research 1994, Paper No. 1644.
- P.G. Hare, *Macroeconomic versus Industrial Policy in Shaping the Branch and Regional Structure of the Economy*, Herriott-Watt University, London 1991.
- A. Hernadi, *Development versus Growth – Japan’s Move from Quantity towards Quality*, Institute for World Economics, Working Paper No. 41, Budapest 1942.
- D. Huebner, *Strategia rozwoju: uwarunkowania koncepcyjne i wzorce*, IRiSS, Warszawa 1993.
- Industrial Policy for the 1990’s*. Report of the Industrial Policy Review Group, Dublin 1990.
- A. Karpiński, *Propozycje w sprawie polityki przemysłowej*, Wydawnictwo PTE, Warszawa 1993.
- A. Karpiński, *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych*, Ossolineum, Wrocław 1992.
- A. Karpiński, S. Paradysz, *Rozpoznanie sytuacji i szans rozwojowych poszczególnych gałęzi i branż przemysłu w roku 1993*, Wydawnictwo PTE, Warszawa 1994.
- A. Karpiński, J. Pajestka, M. Perczyński, *Polityka przemysłowa a procesy dostosowawcze do Wspólnoty Europejskiej. Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku”*, PAN, Warszawa 1994.

- A. Kukliński, *A New Industrial Policy for Post-Communist Countries*, Warszawa 1991.
- A. Leftwich, *Bringing Politics Back In – Towards a Model of the Developmental State*, „Journal of Development Studies”, February 1995.
- W.A. Lewis, *The Theory of Economic Growth*, Allen & Unwin, London 1955.
- A. Lipowski, *Przemiany strukturalne*, Warszawa 1994.
- E. Łukawer, *Poglądy ekonomistów polskich na ogólne założenia transformacji systemowej*, „Ekonomista” nr 2, 1994.
- Ministerstwo Przemysłu i Handlu, *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu – Program polityki przemysłowej na lata 1995–1997 oraz Ocena skuteczności instrumentów polityki przemysłowej w latach 1993–1994*, Warszawa 1995.
- Polityka przemysłowa*, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Warszawa 1993.
- OECD, *Report on Industrial Policy*, New York 1991.
- M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London 1990.
- K. Porwit, *Systemowe uwarunkowania polityki przemysłowej*, „Ekonomista” nr 2, 1992.
- K. Porwit, *Strategia i polityka rozwoju w okresie transformacji systemowej*, IRiSS, Warszawa 1994.
- C.V. Prestowitz, *Trading Places. How We Are Giving Our Future to Japan and How to Reclaim It?*, Basic Books, New York 1990.
- H. Schmitz, T. Hewitt, *Learning to Raise Industrial Infants*, [in:] C. Colclough, J. Manor, *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*, Clarendon Press, Oxford 1993.
- A. Singh, *The Market-Friendly Approach to Development versus an Industrial Policy*, Universität Duisburg, Heft 4, 1993.
- Strategia dla Polski*, Warszawa, czerwiec 1994.
- A. Torok, *Industrial Policy and Foreign Direct Investment in Hungary*, Institute for World Economics, „Working Paper” No. 30, Budapest 1994.
- M.L. Wachter, S.M., *Toward a New Industrial Policy*, University of Pennsylvania 1981.
- World Bank, *The East Asian Miracle. A Policy Research Report*, Washington 1993.
- World Bank, *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington 1995.
- Zdolność rozwojowa przedsiębiorstw przemysłowych w roku 1993*, IRiSS, Warszawa 1994.

Postulaty międzynarodowe w sprawie ludzi starszych*

Problem ludzi starszych otrzymuje od kilkunastu lat coraz więcej uwagi na forach międzynarodowych. Staje się on coraz bardziej przedmiotem poważnego uwzględnienia w myśleniu o rozwoju społecznym w przyszłości. Przyczyną tego zainteresowania jest rosnąca świadomość znaczenia trwającego procesu szybkiego starzenia się ludności świata. Szacuje się, że w skali światowej do 2025 roku w porównaniu z 1950 rokiem liczba ludzi starszych (ponad 60 lat) zwiększy się sześciokrotnie, z 200 do 1200 mln osób, co będzie oznaczało wzrost z 8 do około 14% ludności świata. W tym samym czasie liczba osób w wieku ponad 80 lat wzrośnie z 13 do około 137 mln¹. Jest to rezultat dwóch czynników: po pierwsze – sukcesów medycyny w wydłużeniu czasu trwania ludzkiego życia; po drugie – słabnięcia tempa przyrostu naturalnego, co uwidocznia się zwłaszcza w krajach zamożnych. Wiek XXI przedstawia się jako wiek ludzi starszych. Jest w tym wprawdzie wiele przesady, ale podkreśla to istotną zmianę, jaka zachodzi w strukturze ludności.

Wzrost liczebności i udziału ludzi w wieku emerytalnym oznacza, że będzie zachodziła zasadnicza zmiana warunków społecznego podziału dochodu narodowego, gdyż część społeczeństwa zajmująca się aktywnym wytwarzaniem tego dochodu będzie się zmniejszała, natomiast będzie rosła grupa objęta wyłącznie sferą podziału. W tych krajach wysoko rozwiniętych, gdzie – jak zwłaszcza w Europie – mamy już do czynienia z brakiem przyrostu naturalnego, a nawet ze zmniejszaniem się ogólnej liczby ludności, wzrost liczby ludzi starszych już zaczął powodować rosnące trudności z utrzymaniem poziomu świadczeń socjalnych. W krajach mniej rozwiniętych o wysokim przyroście naturalnym trudności są oczywiście jeszcze znacznie większe ze względu na niemożność opanowania masowego ubóstwa.

* Konferencja PTE i Fundacji „Emeryt” pt. *Starsi ludzie w okresie przemian ustrojowych*, Warszawa, 25 listopada 1996 r.

¹ *Caring for the Future. Report of the Independent Commission on Population and Quality of Life*, Oxford University Press 1996.

Działania międzynarodowe

Problematyka starzenia się ludności jest od dawna znana światowym demografom. Również w Polsce wybitny, nieżyjący już demograf i statystyk Profesor Edward Rosset wydał w 1959 roku obszernie studium pt. *Proces starzenia się ludności*. Za początek międzynarodowego ruchu poświęconego tej problematyce można jednak uznać Światowy Kongres w sprawie Starzenia się Ludności (*World Assembly on Ageing*), jaki odbył się w Wiedniu w 1982 roku i doprowadził do przyjęcia międzynarodowego planu działania, popartego następnie rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Plan ten rekomendował przede wszystkim rozwój badań i wymiany informacji oraz kształcenia w celu stworzenia międzynarodowych podstaw dla polityki społecznej w tej dziedzinie.

Zgodnie z założeniami tego programu, w 1988 roku został pod auspicjami ONZ uruchomiony Międzynarodowy Instytut ds. Starzenia się Ludności (*International Institute on Ageing* – INIA) z siedzibą w La Valetta na Malcie. Instytut ten prowadzi szeroką działalność edukacyjną w różnych krajach mniej rozwiniętych, realizuje rozmaite projekty badawcze, organizuje spotkania grup ekspertów i konferencje oraz dostarcza usług konsultacyjnych, a także zajmuje się wymianą informacji wśród organizacji członkowskich z ponad 50 krajów.

W okresie ostatnich 10 lat powstało na świecie ponad 40 akredytowanych przy ONZ organizacji pozarządowych, zajmujących się problematyką ludzi starszych. Istotną rolę w tej grupie odgrywa *American Association of Retired Persons* (AARP), które ma status organizacji konsultatywnej dla Rady Społeczno-Gospodarczej ONZ.

W marcu 1995 roku odbyła się w Kopenhadze Światowa Konferencja ONZ w sprawie Rozwoju Społecznego (tzw. *Social Summit*), w ramach której wyodrębniono sesję specjalną poświęconą problematyce ludzi starszych. Konferencja ta była poprzedzona szeregiem przygotowawczych spotkań eksperckich, z których jedno (Wiedeń, wrzesień 1994) było poświęcone specjalnie opracowaniu zaleceń w sprawie polityki wobec ludzi starszych dla rządów w krajach Europy Środkowej i Wschodniej objętych transformacją systemową.

W roku 1995 Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło postanowienie o ogłoszeniu roku 1999 Międzynarodowym Rokiem Ludzi Starszych². W poprzedzających tę decyzję dyskusjach prowadzonych w ramach ONZ-owskiej Ko-

² Określenie „ludzie starsi” (*older persons*) zostało wprowadzone świadomie w miejsce stosowanych poprzednio pojęć „ludzie starzy” (*old people*), „ludzie w podeszłym wieku” (*aged people*) i innych. Stało się obecnie oficjalnym terminem ONZ-owskim.

misji Rozwoju Społecznego, a potem na posiedzeniach Rady Ekonomiczno-Społecznej ONZ, podkreślano potrzebę lepszego przygotowania do wejścia świata w nowe stulecie, określane mianem „wieku starzenia się ludzkości”. Główny temat „Roku ludzi starszych” został sformułowany jako dążenie do zintegrowanego społeczeństwa wszystkich generacji.

Koncepcja „Roku ludzi starszych” budzi rozmaite uczucia, nierzadko śmieszny lub złości. Trudno bowiem oczekiwać, aby bezpośrednio spowodowała jakąkolwiek zmianę. Przypisuje się jej raczej funkcję zbliżoną do uroczystego palenia kadzideł. Nie można jednak zaprzeczyć, że służy ona silnemu podkreśleniu znaczenia wielkiego problemu, wobec którego stoi ludzkie społeczeństwo.

Ogólne ujęcie problemów

Według ujęcia Konferencji Kopenhaskiej problemy starzenia się ludności są w znacznej mierze wspólne dla wszystkich krajów, zarówno bogatych, jak i biednych, choć w ich rozwiązywaniu trzeba brać pod uwagę różnice kulturowe i obyczajowe pomiędzy poszczególnymi krajami. Tak np. w krajach o utrwalonym systemie szerokich rodzin (głównie Afryka) nie można wysuwać postulatu tworzenia sieci domów opieki dla osób starszych, gdyż według panującego obyczaju pensjonariusze takich domów byłiby traktowani jako odrzuceni przez swoich. Trzeba więc opierać tamtejsze rozwiązania na rozwijaniu rodzinnych form opieki.

Natomiast nie widać istotnej specyfiki problemów w krajach objętych transformacją systemową poza szczególną ostrością kwestii niedostosowania społeczeństw i rozwiązań instytucjonalnych (ubezpieczenia) do działania gospodarki rynkowej. Jednym z istotnych przejawów tego braku dostosowania stało się gwałtowne rozszerzenie sfery ubóstwa w początkowej fazie przekształceń systemowych. Stanowi to oczywiście poważne utrudnienie w zapewnieniu należytej pomocy w rozwiązywaniu problemów ludzi starszych, o czym dobrze wiadomo z doświadczenia polskiego.

Według ujęcia kopenhaskiego są trzy główne obszary problemowe dotyczące ludzi starszych, których rozwiązywanie powinno być traktowane jako integralna część działań na rzecz rozwoju społecznego w świecie³. Są to:

- ubóstwo,
- zatrudnienie,
- integracja społeczna.

³ *Report of the World Summit for Social Development, Copenhagen, 6–12 March 1995.*

Podstawowy problem polega na tym, jak zapewnić ludziom w wieku poprodukcyjnym godziwe materialne warunki bytu. To jednak nie dosyć. Jak podkreśla się we wszystkich ekspertyzach i opracowaniach międzynarodowych, chodzi też o zapewnienie ludziom starszym odpowiedniej pozycji w społeczeństwie i możliwości aktywnej partycypacji w życiu społecznym. Wyłączenie z życia w niemniejszej mierze bowiem niż trudne warunki materialne przyczynia się do pogarszania żywotności i ogólnej sytuacji dotkniętych tym osób.

Szerszym aspektem problematyki ludzi starszych jest wpływ procesu starzenia się społeczeństw na ogólne warunki życia społecznego. Zmiana ta musi znajdować odbicie w różnych dziedzinach życia i sama przez się wytwarza mechanizmy społeczne sprzyjające wzrostowi znaczenia problematyki ludzi starszych. Tak więc odczuwa się szeroko, również w Polsce, że sam wzrost liczebności starszej generacji powoduje rosnące zainteresowanie polityków dążeniem do uzyskiwania poparcia ze strony tej grupy ludności. Owocuje to zabieganiem o jej względy, wyrażaniem zrozumienia dla jej interesów, obietnicami wyborczymi kierowanymi pod jej adresem i zapisami programowymi. Obietnice te rzadko bywają realizowane same przez się z powodu istniejących trudności ekonomicznych, co stwarza konieczność walki o ich spełnienie przez organizacje społeczne.

Mniej oczywiste, choć równie niewątpliwe, są zmiany w gospodarce. Oferta rynkowa kierowana do ludzi starszych musi wyglądać inaczej niż do młodzieży. Muszą więc następować przekształcenia struktury konsumpcji, a zatem i produkcji, co staje się coraz istotniejszym czynnikiem orientującym dla przedsiębiorców i innowatorów oraz specjalistów z zakresu marketingu.

Problem materialnych warunków życia

Najnowsze badania prowadzone w krajach Azji Południowo-Wschodniej wykazują, że społeczny podział dochodów i majątku odznacza się wyższym stopniem nierówności w grupach starszych niż młodych⁴. Jednym z następstw starzenia się społeczeństwa jest więc wzrost nierówności podziału. Gorzej, że łączy się to z obserwacją, iż badania prowadzone na materiale amerykańskim wykazują w grupie wieku ponad 65 lat wyraźną korelację między pozycją majątkową a stopą śmiertelności: śmiertelność w najuboższym kwartylu okazała się trzykrotnie wyższa niż w najzamożniejszym⁵.

⁴ A.S. Deaton, C.H. Paxson, *Measuring Poverty Among the Elderly*, [in:] D.A. Wise, (ed.), *Advances in the Economics of Aging*, University of Chicago Press 1996.

⁵ O. Attanasio, H.W. Hoynes, *Differential Mortality and Wealth Accumulation*, NBER Working Paper No. 5126, May 1995.

Problem ubóstwa w grupie ludzi starszych odczuwamy dotkliwie również w Polsce⁶.

Zwalczanie ubóstwa w grupie ludzi starszych wymaga przede wszystkim właściwego systemu emerytalnego. W krajach mniej rozwiniętych, które nie mają zadowalającego systemu, wielkie zainteresowanie wzbudziło rozwiązanie chilijskie. Opiera się ono na istnieniu kilku konkurencyjnych prywatnych funduszy emerytalnych, które od swoich dobrowolnych uczestników zbierają określonej wysokości składki (np. 10% dochodów) przez okres ich pracy zarobkowej, inwestując otrzymane sumy w przedsiębiorstwach produkcyjnych i uzyskując w ten sposób rosnące środki na wypłatę emerytur. Powszechne uznanie światowe uzyskał zwłaszcza bezkonfliktowy, opierający się na zasadzie pełnej dobrowolności, sposób przejścia do tego systemu, który zdał egzamin gdyż spotkał się z szerokim zainteresowaniem społecznym. Niestety obecnie również przed tym systemem zaczęły piętrzyć się chmury, gdyż rosnącą liczbą uczestników przestaje płacić składki, ograniczając swoje roszczenia do podstawowej emerytury gwarantowanej przez państwo⁷.

Nasuwa się wniosek, że rozwiązania, w których system emerytalny polega ostatecznie na oszczędzaniu z dochodów indywidualnych, wymaga troski o stworzenie środowiska finansowego, zachęcającego ludzi do oszczędzania na starość. W Chile takim środowiskiem stały się fundusze emerytalne, ale ciężar zainteresowania społecznego przenosi się teraz gdzie indziej. Świadczy to o tym, że w zmieniającym się świecie i na tym odcinku potrzebna jest nieustanna innowacyjność.

W Chinach, w których system emerytalny znajduje się w znacznie wcześniejszym stadium ewolucji, podjęte zostały działania reformatorskie, które zmierzają obecnie do objęcia tym systemem po raz pierwszy rolników⁸.

Troska o zabezpieczenie sytuacji materialnej ludzi starszych obejmuje zapewnienie dostępu do świadczeń społecznych i opieki społecznej. Raport Konferencji Kopenhaskiej zwraca w tym kontekście uwagę na konieczność zwiększania środków na te cele w budżetach państwowych, co jest dezyderatem równie oczywistym, jak mało realnym. Ukazuje jednak również bardzo istotny aspekt moralny, mianowicie konieczność rozwijania społecznej troski o ochronę ludzi starszych przed uznawaniem ich za ciężar, złym traktowaniem i agresją⁹.

⁶ D. Graniewska, *Zagrożenie ubóstwem osób starszych*, [w:] *Polska bieda*, pod red. St. Golinowskiej, IPiSS, Warszawa 1996.

⁷ *World Economic Survey*, 1995.

⁸ *Global Aging Report*, Vol. 1, No. 1, May 1996.

⁹ *Bulletin on Ageing*, No. 1, 1996.

Niesłychanie ważne znaczenie dla ludzi starszych ma dostępność opieki zdrowotnej. Jednym z istotnych tematów wymagających badania są przyczyny ciągłego wzrostu kosztów leczenia, który utrudnia stosowanie pożądanych rozwiązań. W USA stwierdzono, że ten wzrost kosztów nie prowadzi do widocznych korzystnych następstw w postaci np. wydłużenia życia ludzkiego¹⁰. Uważa się, że ten wzrost kosztów wynika ze stosowania coraz kosztowniejszych technik badawczych i zabiegowych. Szuka się więc sposobu ograniczenia tych kosztów, aby umożliwić szerszą dostępność opieki.

Nie znajdujemy jednoznacznych zaleceń co do form ubezpieczeń zdrowotnych. Natomiast w zaleceniach międzynarodowych pojawiają się zdecydowane rekomendacje co do potrzeby przeznaczania środków na walkę z określonymi schorzeniami, wśród których na czele znajduje się obecnie choroba Alzheimera.

Problem zatrudnienia

W zaleceniach międzynarodowych kładzie się znaczny nacisk na kwestię zatrudnienia osób starszych. Wysuwany jest przede wszystkim postulat równej dostępności zajęć zarobkowych dla wszystkich i nie-dyskryminacji z powodu wieku. Postulaty te trudno jednak uważać za realistyczne.

Za istotny trzeba jednak uważać ten kierunek myślenia, według którego ludzie starsi mają z reguły wiele do zaoferowania swoim społeczeństwom dzięki swej wiedzy, doświadczeniu oraz zdolności do przekazywania tradycji kulturalnych. Jednym z naturalnych pól ich potencjalnej aktywności jest pomoc dla rodziców w wychowywaniu dzieci. Te ich możliwości pozostają w znacznej mierze niewykorzystane z powodu dominacji stereotypów oraz braku dialogu i współdziałania między różnymi pokoleniami.

W warunkach rosnącego masowego bezrobocia rozwiązania nie można raczej szukać w generalnym utrzymywaniu dla osób starszych dostępu do zatrudnienia zarobkowego. Jednakże Międzynarodowa Organizacja Pracy głosi potrzebę zapewnienia ludziom w starszym wieku możliwości wyboru pomiędzy przejściem na emeryturę a kontynuowaniem pracy zawodowej, względnie kombinacją obu w odpowiednio zredukowanym wymiarze. Oznacza to również potrzebę elastycznego określania warunków pracy dla ludzi starszych.

¹⁰ D.A. Wise, *The Economics of Aging*, NBER Reporter, Summer 1996, *Program Report* oraz *Coalition '99 Update*, No. 4, July 1996.

Bardziej realistyczne wydają się postulaty rozwijania zajęć o charakterze nieodpłatnym. Na sympozjum odbytym niedawno (lipiec 1996) w Stambule w ramach *Programu Habitat II* pod hasłem „Żyjmy dłużej – żyjmy lepiej” sformułowano wyraźnie postulat rozwijania w skali światowej różnych form dobrowolnej pracy społecznej, dającej ludziom starszym możliwość przekazywania innym swojej wiedzy i doświadczenia zdobytych w okresie życia zawodowego. Za szczególnie ważne uważa się dostarczanie takich możliwości aktywizacji kobietom, np. w zakresie wykonywania niektórych zadań opieki społecznej. Zaleca się także samorządom lokalnym organizowania dla starszych obywateli specjalnych form kształcenia w zakresie pracy na rzecz tych samorządów, zaś samym starszym obywatelom – zaangażowanie w kształcenie samorządów w zakresie rozumienia zmieniających się warunków życia w wieku emerytalnym. Wysuwana jest przy tym ciekawa myśl, że wartość pracy wolontariusza powinna być mierzona i objęta rachunkiem produktu krajowego.

Jednym z pojawiających się postulatów jest organizowanie specjalnej pomocy dla dziadków, na których spada obowiązek wychowania dzieci rodziców niezdolnych do zajmowania się nimi, np. wskutek dotknięcia poważnymi chorobami.

Problem integracji międzypokoleniowej

Za główny kierunek działań na tym obszarze uważa się rozwijanie metod kształcenia dzieci i młodzieży w rozumieniu problemów ludzi starszych i kształtowaniu właściwego stosunku do nich.

Problem integracji międzypokoleniowej jest bardzo złożony, gdyż musi być rozpatrywany w połączeniu z tymi ogromnymi zmianami społeczno-ekonomicznymi, jakie następują w wyniku zmian sposobu funkcjonowania współczesnej gospodarki rynkowej. Oparcie sposobu gospodarowania na informatyce, na burzliwym rozwoju wiedzy oraz na ciągłości innowacji produkcyjnych, technologicznych i organizacyjnych spowodowało wielkie przyspieszenie procesów produkcyjnych i decyzyjnych oraz zasadnicze zmiany w organizacji i zarządzaniu, a w ślad za nimi – także w strukturze społecznej. Powoduje to trudność indywidualnego przystosowania się do szybko zmieniających się warunków życia, często niemożność znalezienia w nich miejsca dla siebie i kontynuowania samorealizacji. Problem ten jest znacznie trudniejszy dla ludzi starszych niż dla osób dopiero wkraczających w życie. Powstaje konieczność zadbania o znalezienie sposobów ułatwienia im tego przystosowania.

Spoleczne formy promocji rozwiązań

Szczególną rolę w rozwiązywaniu tych problemów przypisuje się w ujęciach międzynarodowych tak zwanemu *civil society*, czyli trudnej do jednoznacznego zdefiniowania sferze dobrowolnych pozarządowych organizacji społecznych. Organizacje te powinny blisko współdziałać z państwem oraz z organizacjami pracodawców reprezentującymi działanie gospodarki rynkowej. Ich rolę widzi się jako obejmującą:

- a) aktywne określanie kierunków polityki i inspirowanie zmian,
- b) uczestnictwo w realizacji tych kierunków przez współdziałanie z organizacjami państwowymi i samorządowymi,
- c) bieżącą obserwację (monitoring) procesów realizacyjnych,
- d) mobilizowanie sił społecznych w układach lokalnych.

Nacisk na lokalne programy pomocy i uczestnictwa dla osób starszych charakteryzuje politykę społeczną wobec tej grupy wiekowej w Japonii. Natomiast w Chinach – kraju o największej bezwzględnej liczbie ludzi w starszym wieku – przyjęto formułę pięciu oficjalnie ogłoszonych celów działania wobec tej grupy. Cele te obejmują:

- pomoc w zapewnieniu warunków utrzymania;
- pomoc lekarską; tworzenie zachęt do aktywności społecznej;
- zapewnienie uczestnictwa w nieustającej edukacji;
- zapewnienie szczęśliwego życia (sic!).

Malezja w swoim programie rozwoju długookresowego (*Malezja 2020 krajem wysoko rozwiniętym*) lansuje w związku z troską o ludzi starszych filozofię „społeczeństwa troskliwego” (*caring society*).

Podsumowanie

Scharakteryzowane postulaty międzynarodowe dotyczące działań na rzecz ludzi starszych są w znacznej mierze słuszne i wytyczają pożądane kierunki działania. Mają jednak rozmaity charakter w odniesieniu do kwestii możliwości realizacyjnych.

Takie działania o charakterze podstawowym, jak prowadzenie badań nad warunkami życia ludzi starszych w różnych krajach, nad ich sytuacją dochodową, majątkową, mieszkaniową i zdrowotną są niewątpliwie potrzebne dla dochodzenia do diagnoz i określania właściwych sposobów działania. Badania te powinny prawdopodobnie ulec rozszerzeniu, gdyż nie wszędzie są prowadzone w sposób dostatecznie szeroki i ciągły, co jest niezbędne ze względu na nieustannie zachodzące zmiany społeczne. Powinny one obejmować bezpośrednią obserwację i ocenę wyników realizowanych

założeń polityki społecznej. Potrzebna też jest międzynarodowa wymiana wyników tych badań.

Bardziej niż cokolwiek wydaje się potrzebne aktywne działanie właściwych organizacji społecznych w kierunku formułowania propozycji konkretnych rozwiązań z zakresu polityki społecznej wobec ludzi starszych. Propozycje takie wymagają solidnej bazy poznawczej, powinny bowiem odznaczać się szczegółowym rozpoznaniem przedmiotu oraz realizmem rozwiązań.

Najtrudniejszą natomiast sprawą jest wdrażanie projektowanych rozwiązań do praktyki gospodarczej i społecznej. Ciała międzynarodowe nie mogą niczego narzucać, mogą tylko rekomendować i zwracać się do rządów poszczególnych krajów o uwzględnienie ich zaleceń, a następnie rejestrować, kto i na ile spełnił te zalecenia, i jakie to dało efekty. To jednak nie jest mało, bo wytwarza określoną atmosferę międzynarodową wspólnego działania w uzgodnionych co do zasady kierunkach. Resztę trzeba pozostawić interakcji rządów poszczególnych krajów i aktywnie działających organizacji społecznych.

Zarys strategii rozwoju gospodarczego Polski*

I.

Gdy obserwuje się poczynania kolejnych rządów, wyraźnie widać, że brakuje im wizji wyznaczającej strategiczne kierunki działania. Nie wypełnia tego braku koncepcja akcesji do Unii Europejskiej, gdyż wyznacza ona tylko potrzebę dostosowywania układu prawno-instytucjonalnego do warunków i wymagań Unii, nie określa natomiast założeń przed- i poakcesyjnej polityki gospodarczej. Dostosowywanie systemu prawnego nie może przecież oznaczać rezygnacji z prowadzenia samodzielnej polityki rozwoju, nawet jeśli ogranicza pod pewnymi względami zakres swobody decyzyjnej.

Strategia jest to koncepcja pożądaných kierunków rozwoju gospodarczego oraz działań polityki gospodarczej, potrzebnych do realizowania tych kierunków. Rozwój wiąże się zawsze z głębokimi zmianami w warunkach życia społecznego. Dlatego strategia dotyczy z reguły długich okresów, w których można realistycznie oczekiwać, że możliwe są znaczne zmiany poziomu gospodarczego i struktury produkcji. Czasem tylko pojęcie strategii bywa odnoszone do okresów krótszych, paroletnich, ale wtedy na prawdę oznacza tylko program działania.

Wizja strategiczna wymaga określenia horyzontu czasowego, którego dotyczy. Zazwyczaj stosuje się horyzont 15-letni, 20-letni lub nawet 25-letni. W niniejszym opracowaniu przyjmuję orientacyjnie horyzont 20-letni. Krytycy lubią akcentować niepewności charakteryzujące takie wypadki w przyszłość, wskazując na stwierdzoną wielokrotnie zawodność prognoz długookresowych. Łatwo na przykład jest wykazać, że prognozy z lat 1960-1970, dotyczące gospodarki światowej w 2000 roku, okazały się zupełnie chybione, bo nie były w stanie przewidzieć skutków rewolucji informacyjnej, która zmieniła oblicze świata. Trzeba jednak mocno podkreślić, że wizja

* Forum Spraw Publicznych, materiały konferencyjne *Szanse i zagrożenia bezpiecznego rozwoju Polski*, WSUiB, Warszawa, 16 czerwca 2000 r.

strategiczna nie jest prognozą, nie odpowiada na pytanie: jak będzie?, tylko na pytanie: co na podstawie dzisiejszej wiedzy chcielibyśmy zrobić? Jest to zasadnicza różnica, z której wynika, że w ciągu okresu objętego wizją strategia wymaga rewidowania i aktualizacji polegające na uwzględnieniu nowych czynników, nieznanych w momencie pierwotnego opracowania.

W przekonaniu autora namysł nad długookresową strategią rozwoju jest potrzebny przede wszystkim dlatego, aby zdać sobie sprawę z natury kluczowych wyzwań stojących przed polityką rozwoju kraju i podjąć próbę określenia, co z nich wynika dla wyboru kierunków działania. Niniejszy tekst jest tylko subiektywnym zarysem sposobu pojmowania tych wyzwań i wniosków, jakie z nich wynikają.

II.

Podstawowym elementem wizji strategicznej musi być wyobrażenie o charakterze pożądanego ustroju społeczno-gospodarczego, w tym oczekiwanego zakresu kompetencji państwa i jego polityki gospodarczej. Zakłada to ocenę stanu wyjściowego.

Gdy Polska rozpoczęła przed 10 laty proces przywracania kapitalistycznego ustroju społeczno-gospodarczego, przyjęta wówczas koncepcja kierunkowa polegała na dążeniu do dostosowania rozwiązań ustrojowych do systemu gospodarczego rozwiniętych krajów kapitalistycznych Europy Zachodniej i Ameryki przez wprowadzanie zasad wolnego rynku. Kierunek ten można było uznać za logiczny, chodziło bowiem o ostateczne odejście od sztucznej i ekonomicznie fałszywej konstrukcji ustroju etatystycznego, w którym decyzje administracyjne miały zastępować mechanizm rynkowy.

To pierwotne zamierzenie stworzyło dwa trwałe elementy. Po pierwsze, podstawą ustroju gospodarczego Polski stała się własność prywatna i swoboda prywatnej przedsiębiorczości, ograniczone jedynie przez prawne normy działania. Po drugie, podstawą ustroju politycznego stała się formuła demokracji przedstawicielskiej, opartej na trójpodziale władzy na prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą z parlamentem jako najwyższym organem władzy prawodawczej oraz znacznym zakresem uprawnień samorządu terytorialnego.

Podstawy te nie określają jednak wystarczająco cech systemu, który należałoby uznać za pożądany w przyjętej tu perspektywie. Szybko okazało się bowiem, że wprowadzany ustrój kapitalistyczny nie odpowiada pierwotnym wyobrażeniom, które okazały się bardzo odległe od idealnego obrazu. Pojawiły się wysoce negatywne konsekwencje społeczne, które zmuszają do szukania nowych rozwiązań.

Realizowana od początku transformacji w Polsce koncepcja kapitalizmu neoliberalnego przyczyniła się do szerokiego otwarcia dla prywatnej

przedsiębiorczości, co pozwoliło przez kilka lat utrzymywać wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Jednocześnie jednak doprowadziła do uruchomienia procesów dochodowego i majątkowego rozwarstwienia społeczeństwa, tworząc masowe bezrobocie i szeroką strefę ubóstwa. Pojawiło się zjawisko marginalizacji znacznych grup społecznych, pojawiły się też liczne patologie życia społecznego w postaci wzrostu przestępczości, nasilania się korupcji i licznych form łamania prawa. W tej sytuacji następuje odrywanie się elit politycznych od społeczeństwa i pojawia się groźba, że nie uda się umocnić słabego jeszcze ustroju demokratycznego.

Gdyby pozwolić na dalszy wzrost masy ludzi dotkniętych bezrobociem i ubóstwem, trzeba by liczyć się z tym, że w Polsce mogłyby zwyciężyć – przynajmniej na pewien czas – tendencje do rządów autorytarnych, które byłyby destruktywne zarówno dla rozwoju społeczno-gospodarczego, jak też dla planów akcesu do Unii Europejskiej.

System rynkowy wyzwala energię społeczną stanowiącą podstawowy czynnik rozwoju, ale nie tworzy mechanizmów liczenia się ze społecznymi kosztami tego rozwoju. Tymczasem w rozwoju gospodarczym coraz bardziej niezbędne staje się zapewnienie ludziom pewnego minimum tej sprawiedliwości, pojmowanej jako wyrównywanie szans życiowych obywateli przez nie dopuszczanie do nadmiernych rozpiętości dochodowych i majątkowych. Konieczność ta wynika zarówno z uniwersalnych wskazań etycznych, jak też z przyczyn czysto pragmatycznych: pogłębianie się nierówności rodzi konflikty społeczne, które hamują procesy rozwoju i poprawy warunków bytu. Rosnąca alienacja i dezaktywizacja znacznych grup społecznych zaczyna być kluczowym problemem naszych czasów, którego rozwiązywaniem powinna zająć się polityka państwa. Tymczasem system neoliberalny charakteryzuje się programowym dążeniem do ograniczania roli państwa w gospodarce. Koncepcja ta nie zdaje egzaminu. We współczesnej gospodarce rynkowej wszędzie na świecie polityka gospodarcza państwa odgrywa bardzo istotną rolę, a w krajach mniej rozwiniętych jest ona jeszcze większa ze względu na potrzebę sprostania wyzwaniom rozwoju.

Konieczne wydaje się więc dążenie do takiego ustroju społeczno-ekonomicznego, w którym państwo będzie miało wyraźnie określone znaczne kompetencje w oddziaływaniu na przebieg procesów rozwoju. Rolą jego powinno być wspieranie rynku na tych wszystkich obszarach, na których samoczynne mechanizmy rynkowe wymagają korygowania, jak w szczególności przyspieszanie przemian strukturalnych oraz troska o sprawiedliwy podział. Państwo powinno tworzyć i regulować warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych w sposób sprzyjający realizacji celów społecznych. Powinno też oddziaływać pośrednio na decyzje alokacyjne podmiotów według przyjętych kryteriów.

Taka wizja roli państwa nie może oznaczać etatyzmu. Polityka gospodarcza i społeczna państwa powinna być realizowana przede wszystkim za pomocą instrumentów pośredniego oddziaływania. Warunkiem powodzenia takiego systemu jest zdolność zapewnienia wysokiej sprawności aparatu państwowego zarówno pod względem decyzyjnym, jak i wykonawczym. Jednym z istotnych warunków tej sprawności jest zdolność do utrzymywania poparcia społecznego dla funkcjonowania państwa. To zaś wymaga działania na podstawie demokratycznego ustroju politycznego.

Umacnianie demokratycznego ustroju politycznego, opartego na szerokiej partycypacji społecznej w decydowaniu o kierunkach i formach rozwoju, oznacza nie tylko odrzucenie etatyzmu, lecz przyjęcie zasady pomocniczości państwa. Oznacza to w szczególności zapewnienie rosnącej roli samorządów terytorialnych, które powinny przejmować stopniowo coraz większą część funkcji państwa w życiu społecznym. W warunkach polskich trudno jednak byłoby odejść od formuły państwa unitarnego jako głównego organizatora wysiłku rozwojowego.

III.

Drugim podstawowym elementem strategii rozwoju jest określenie wiodących celów działania. Jest dość łatwo określić, jakiego scenariusza rozwoju pragnęlibyśmy dla Polski – przy wszystkich różnicach, dzielących ludzi o rozmaitych światopoglądach i wyobrażeniach politycznych. Otóż takiego, w którym trwały wzrost gospodarczy zbliżałby nas coraz bardziej do rozwiniętych krajów Europy i świata, szybko podnosząc materialny poziom życia społeczeństwa i tworząc warunki dla likwidowania dystansu cywilizacyjnego-technicznego, organizacyjnego, instytucjonalnego i społeczno-kulturowego.

Obecna sytuacja gospodarcza kraju niezbyt temu sprzyja. Wprawdzie ostatnio nastąpiło pewne przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego, ale jego przyczyna jest natury statystycznej – odnosi się bardzo niskiego poziomu z I kwartału 1999 roku. Problemy są liczne. Niepokojąco rośnie deficyt bieżących obrotów płatniczych. Silnie spadł eksport. Procesy inflacyjne uległy przyspieszeniu. Rośnie bezrobocie. Przeciętna rentowność przedsiębiorstw spadła w pobliże zera. Spadają też dochody rolników. Powstaje więc pytanie, jak osiągnąć taki rozwój, w którym zwiększona efektywność gospodarowania przynosić będzie rzeczywistą poprawę warunków życia całemu społeczeństwu, a nie tylko pewnym jego grupom.

Rozwój Polski musi polegać na włączaniu się do Unii Europejskiej. Dążenie to, wynikające z konieczności historycznej, określa wizję strategiczną rozwoju Polski w perspektywie najbliższych dziesięcioleci. Ponieważ oznacza

ono dostosowywanie całego układu prawno-instytucjonalnego do warunków i wymagań Unii, wyznacza więc granice obszaru aktywności państwa. Nie oznacza jednak konieczności biernego podporządkowania, a tylko zmusza do określenia takich sposobów i instrumentów działania, które mieściłyby się w granicach dopuszczalności.

Przebieg procesu włączania się Polski do Unii będzie zależał w wielkim stopniu od tego, na ile sprawnie potrafimy dostosować nasze formy ustrojowe i sposoby działania do wyzwań wynikających z ewolucji gospodarki światowej. Podstawowe cechy współczesnej gospodarki rynkowej tak bardzo odróżniają ją od form wcześniejszych, że ze względu na zmianę form gospodarowania i przemiany struktur społecznych mówi się o powstawaniu nowego ustroju określanego mianem postkapitalistycznego. Główną cechą tego tworzącego się ustroju jest nowa rola wiedzy, która stała się najważniejszym czynnikiem wytwórczym. Z tą zmianą łączą się nowe formy organizacji gospodarki. Formy te są nastawione na nadawanie gospodarce cechy zorganizowanego wykorzystywania wiedzy nie tylko dla produkcji, lecz dla tworzenia nowej wiedzy i szybkiego jej przenoszenia do procesów innowacyjnych, a także wykorzystywania jej dla usprawniania organizacji życia społecznego. Wytworzył się model rynku oligopolistycznego, oparty na dominacji wielkich koncernów ponadnarodowych, zdolnych do utrzymywania silnych centrów naukowo-badawczych i do szybkiej dyfuzji wiedzy, a działających w symbiozie z władzami państwowymi. Model ten doprowadził do globalizacji gospodarki światowej.

Podstawowe wyzwanie dla Polski polega na tym, że – aby włączyć się skutecznie do konkurencji światowej – trzeba zorientować nasz rozwój na tworzenie gospodarki rynkowej nowego typu, czyli gospodarki opartej na wiedzy.

Światowa ekspansja przemysłowa uruchomiła, jak wiadomo, tendencje negatywne, zagrażające przyszłości świata, w tym rujnowanie środowiska przyrodniczego przez niszczenie nieodtwarzalnych surowców naturalnych, wycinanie lasów, zatrucie gleb, wód i powietrza odpadami, ściekami i wyciekami, upustynnienie ziem i podnoszenie temperatur w wyniku ekspansji energetycznej. Jednocześnie sprzyja ona trwającej eksplozji ludnościowej w krajach ubogich, która uniemożliwia skuteczne rozwiązywanie problemów gospodarczych i społecznych w tych krajach, znajduje wyraz w klęskach głodu i już obecnie powoduje potężne ruchy migracyjne. Nie można zakładać, że te zagrożenia nie dotyczą Polski.

Odpowiedzi na nie świat będzie szukał w dalszym rozwoju wiedzy i techniki, który być może doprowadzi w końcu do zmiany charakteru ewolucji na rzecz tworzenia systemu społeczno-ekonomicznego, opartego na współżyciu człowieka z przyrodą, podnoszeniu jakości życia i realizowaniu zasad sprawie-

dliwości społecznej. Należy oczekiwać, że ilościowy wzrost produkcji będzie stopniowo zastępowany przez jakościowy rozwój, umożliwiający eliminację nędzy i głodu oraz stopniowe wyrównywanie poziomów życia i ich stabilizację. Zawierają się w tym wskazania dla kierunku rozwoju Polski. Trzeba myśleć o takim scenariuszu rozwoju, który będzie nastawiony na zasadnicze zmiany w pojmowaniu jakości życia i w koncepcji wzrostu gospodarczego.

IV.

Wybór strategiczny, przed jakim stoi polityka rozwoju Polski, jest następujący:

- Czy w międzynarodowym podziale pracy przystać na rolę, jaką wyznacza nam obecnie konkurencja rynkowa i jaką podtrzymują zagraniczne inwestycje bezpośrednie, mianowicie rolę słabszego partnera, dostawcy surowców i wyrobów nisko przetworzonych?
- Czy też podjąć wysiłek zmierzający do włączenia się polskich przedsiębiorstw do nowoczesnej gospodarki rynkowej opartej na cywilizacji informacyjnej, wysokiej technice oraz uczestnictwie w wyścigu innowacyjnym i konkutowaniu jakością?

W przekonaniu piszącego te słowa głównym celem strategii rozwoju dla Polski na najbliższe dwudziestolecie powinno się stać podjęcie wyzwania zawartego w drugiej części powyższej alternatywy. Scenariusz bowiem utrzymywania statusu kraju pozbawionego własnego zaplecza naukowo-technicznego i własnych mechanizmów innowacyjności oznaczałby utrwalanie naszego zacofania. Naczelnym dążeniem naszej aktywnej i wykwalifikowanej, ambitnej młodzieży pozostawałaby emigracja. Podkreślmy jednak, że scenariusz taki może się realizować samoczynnie również przy uzyskaniu akcesu do Unii Europejskiej. Wewnątrz Unii słaba gospodarka nie znajdzie łatwej możliwości nabrania mocy konkurencyjnej i utorowania sobie drogi zbliżającej do czołówki. Systemy rynkowe nie działają w ten sposób.

W celu zapobieżenia takiej perspektywie w koncepcji strategii należy sformułować właściwe priorytety polityki gospodarczej. Priorytety te powinny ujmować podstawowe wskazania kierunkowe, wokół których realizowane być powinny szczegółowe rozwiązania polityki gospodarczej i społecznej państwa.

Proponuję budowanie strategii rozwoju wokół następujących priorytetów:

1. zapewnienie szybkiego rozwoju sfery edukacji i nauki,
2. utrzymywanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego,
3. dynamizacja eksportu i zrównoważenie wymiany zagranicznej,
4. redukcja bezrobocia i strefy ubóstwa.

Priorytety te są ze sobą ściśle związane. Mają one wyrażać taką koncepcję rozwoju, która łączy ze sobą intensywny wzrost gospodarczy i uzgodnioną na lata formułę polityki społecznej, zapewniającej sprawiedliwe uczestnictwo obywatelskie w dochodzie narodowym, niedopuszczającą do rozszerzania się obszarów ubóstwa i przeciwdziałającą spychaniu znacznych grup społecznych na margines.

V.

Za główny warunek realizacji tego postulatu uważać należy przekształcanie struktury gospodarczej w kierunku gospodarki opartej na wiedzy i cywilizacji informatycznej. Wymaga to aktywnej polityki państwa, polegającej na wzmocnionym inwestowaniu w wiedzę i ogólną sprawność człowieka, zarówno umysłową jak fizyczną.

Sfera inwestowania w kapitał ludzki znalazła się w Polsce w głębokim kryzysie. Zależne w dominującej części od budżetu państwa nakłady na naukę, oświatę, zdrowie i kulturę w wyrażeniu realnym spadają z roku na rok. Potencjał naukowy się kurczy, znajduje się raczej w procesie zamierania niż ekspansji. W obecnych warunkach gospodarczych Polski pojawia się więc wielkie wyzwanie pod adresem państwa, które będzie musiało być głównym dostarczycielem środków na te cele, dopóki nie powstaną silne ośrodki regionalne i centra kapitału prywatnego, zdolne do stopniowego przejęcia tej funkcji.

Wobec trwałych ograniczeń budżetowych konieczna będzie koncentracja wydatków, która będzie wymagała określenia priorytetów edukacyjnych i badawczych. Zadaniem strategii rozwoju jest więc ich określenie na podstawie wizji pożądanej struktury rozwoju gospodarczego, w której będzie się zawierała odpowiedź na pytanie, jakie są dla Polski najbardziej obiecujące, przyszłościowe kierunki produkcji, zasługujące na szczególne wspieranie. Charakter rozwoju konkurencji światowej wskazuje, że szczególna uwaga powinna być skupiona na kierunkach naukochłonnych, produktach przemysłów wysokiej techniki.

Realizacja tych postulatów jest zadaniem dla polityki przemysłowej państwa. Nowoczesna polityka przemysłowa połączona z polityką rozwoju nauki i techniki powinna służyć dwóm celom: promowaniu rozwoju konkurencyjności wybranych, obiecujących firm i przyszłościowych kierunków produkcji oraz pomocy mającym dobre perspektywy przedsiębiorstwom w adaptacji do wymagań rynku przez modernizację i restrukturyzację. Jest ona daleka od jakichkolwiek prób „ręcznego sterowania”, jest sposobem wspomagania, a nie zarządzania.

VI.

Nakłady na rozwój wiedzy powinny się stać główną podstawą osiągnięcia i utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w dłuższym okresie czasu. Nakłady te powinny jednak dopiero doprowadzić Polskę z biegiem czasu do fazy rozwoju, charakteryzującej kraje wysoko rozwinięte, a zwanej fazą „wzrostu napędzanego przez innowacje”. Musi być ona poprzedzona fazą intensywnej działalności inwestycyjnej. Stawia to przed polityką gospodarczą państwa zadanie stymulowania działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw, która poważnie osłabła w związku z niskim poziomem rentowności i wysoką ceną kapitału. Chodzić powinno w szczególności o inwestycje proeksportowe. Można przyjąć, że ten element koncepcji strategii stworzy potrzebę trwałych zmian zarówno w polityce pieniężnej (niskie stopy procentowe), jak w polityce fiskalnej (ulgi podatkowe na cele inwestycyjne).

Łatwo zauważyć, że oznacza to rezygnację z neoliberalnej koncepcji szybkiego ograniczania zakresu redystrybucji budżetowej. Państwo musi dysponować dochodami, które pozwolą jednocześnie na istotne zwiększanie nakładów na kapitał ludzki i na stymulowanie inwestycji przedsiębiorstw.

Pobudzenie wzrostu gospodarczego wymaga więc prowadzenia właściwej polityki makroekonomicznej. Polityka redukcji deficytu budżetowego nie pasuje do tego postulatu. Nie jest ona właściwa w sytuacji wymagającej dynamizacji gospodarki. Redukowanie nakładów na kapitał ludzki, na rozwój nauki i na postęp techniczny – to kierunek podważający możliwości polskiej gospodarki w dziedzinie wejścia na trajektorię szybkiego wzrostu gospodarczego. Należałoby więc porzucić obowiązującą w doktrynie neoliberalnej koncepcję, według której głównym zadaniem polityki makroekonomicznej jest redukcja inflacji, a w tym celu dążenie do zrównoważenia budżetu państwa, a nawet do uzyskania nadwyżki budżetowej. Zarysowują się argumenty na rzecz tezy, że budżet państwa nie powinien być traktowany wyłącznie jako instrument stabilizacji finansowej, lecz powinien być również narzędziem pobudzania koniunktury.

Nie zmienia to faktu, że sprawa deficytu budżetowego wymaga traktowania z całą ostrożnością, gdyż ogólny kierunek na jego redukcję jest słuszny. Jednakże tymczasowa rezygnacja z redukcji deficytu budżetowego pozwoliłaby na mniej drastyczne potraktowanie wydatków budżetowych w kierunkach o kluczowym znaczeniu dla rozwoju kraju.

Aktywna polityka fiskalna musiałaby być skojarzona z właściwą polityką pieniężną, która też powinna uczestniczyć w stymulowaniu wzrostu gospodarczego. W tej dziedzinie również zalecona jest ostrożność, ale niewątpliwie pobudzenie wzrostu gospodarczego nie pozwala na prowadzenie polityki

nastawionej wyłącznie na hamowanie inflacji. Efekt stymulacyjny mogłaby mieć tylko polityka redukowania stóp procentowych, która, oprócz potaniaenia kredytu bankowego, sprzyjałaby również aktywnej polityce fiskalnej, obniżając koszt obsługi długu publicznego. Przy wysokim potencjale produkcyjnym nie należy sądzić, aby trzeba było obawiać się presji inflacyjnej.

Istotnym źródłem finansowania działalności inwestycyjnej są inwestycje zagraniczne. Utrzymywanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego stwarza potrzebę nastawienia strategii rozwoju na przyciąganie kapitału zagranicznego w formie inwestycji bezpośrednich. Inwestycje zagraniczne są oczywiście podejmowane zgodnie z interesami firm inwestujących, które nie muszą być zbieżne z interesami rozwojowymi kraju. Od polityki państwa trzeba więc oczekiwać aktywnego działania w kierunku tworzenia warunków zainteresowania inwestorów zagranicznych obszarami inwestowania szczególnie potrzebnymi z punktu widzenia celów rozwojowych kraju.

VII.

Zapewnienie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego mogłoby teoretycznie wiązać się z działaniami na rzecz wzrostu popytu krajowego i eksportowego. Jednakże polski eksport przeżywa wyraźne trudności, a jego ewentualna dynamizacja w obecnych warunkach, np. dzięki deprecjacji złotego nie prowadziłaby do uzyskania korzystnej pozycji w długim okresie, gdyż dotyczyłaby w przeważającej mierze eksportu tradycyjnego o niskim stopniu przetworzenia. Jeszcze istotniejsze jest to, że wzrost popytu krajowego nie przekłada się obecnie na wzrost produkcji, lecz w znacznej mierze kieruje się na import. Tendencja ta wynika z niskiego poziomu konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. Jest to zasadnicza przeszkoda dla zapewnienia wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Podniesienie poziomu konkurencyjności zarówno w eksporcie, jak i na rynku krajowym, wymaga specjalnych działań wspierających ze strony polityki gospodarczej państwa. Potrzeba ekspansji eksportowej i konieczność prowadzenia stałej polityki promocji eksportu będzie cechowała cały nadchodzący okres rozwoju Polski.

Sprawa ta wiąże się z zasadniczym obecnie dla polskiej gospodarki i nie rokującym szans na szybkie rozwiązanie problemem deficytu obrotów bieżących w bilansie płatniczym. Przyczyną tego deficytu jest powiększające się z roku na rok ujemne saldo bilansu handlowego, ujemne niemal we wszystkich grupach towarowych. Zjawisko wyprzedzania wzrostu eksportu przez import okazuje się nie do opanowania. Ponieważ w bieżącej części bilansu płatniczego nie ma możliwości jego zrównoważenia przez inne pozycje, musi rosnąć deficyt obrotów bieżących.

W szybko rozwijającym się kraju deficyt obrotów bieżących jest rzeczą normalną, a nawet zjawiskiem pozytywnym, gdy jest równoważony przez napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Problem polega nie tyle na samym istnieniu deficytu, lecz na jego wzroście. Zbyt wielkie rozmiary deficytu grożą utratą zaufania międzynarodowego i zmniejszeniem napływu kapitału zagranicznego lub wręcz jego odpływem. Wstrzymanie wzrostu deficytu obrotów bieżących staje się podstawowym czynnikiem wejścia na drogę przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Obecne rozmiary deficytu są już bardzo niebezpieczne, gdyż jest on już zbyt wielki, aby do jego zrównoważenia wystarczał napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich i ciężar jego finansowania przesuwają się w stronę krótkoterminowego kapitału spekulacyjnego. Oznacza to narastanie groźby destabilizacji gospodarki.

Tymczasem nie ma żadnych przesłanek do oczekiwania, że eksport znacznie rośnie szybciej od importu. Z tego właśnie powodu za jeden z priorytetów strategicznych należy uznać odwrócenie sytuacji w polskim handlu zagranicznym wymagające polityki promowania eksportu i hamowania importu (zwłaszcza konsumpcyjnego).

Bezpośrednie możliwości działania w obu tych kierunkach w krótkim okresie są bardzo ograniczone. Dewaluacja złotego nie stanowiłaby pożądanego rozwiązania, wprawdzie bowiem na krótką metę mogłaby poprawić saldo wymiany zagranicznej, ale nie zmieniłaby zasadniczych cech strukturalnych polskiej gospodarki. Przed nadmiernym importem można się bronić środkami administracyjnymi, które dopuszcza Unia Europejska w sytuacjach znacznego zagrożenia bilansu płatniczego. Z punktu widzenia strategii trzeba jednak szukać rozwiązań długookresowych, które nie powinny zakładać obrony przed importem lecz nastawiać się na dynamizację eksportu, a w tym celu na podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw krajowych.

Dynamizacja eksportu wymaga aktywnego działania na rzecz unowocześnienia jego struktury, a więc na rzecz oparcia eksportu na rozwoju nowoczesnych gałęzi wytwarzania związanych z wysoką techniką i wyrobami naukochłonnymi. Oznacza to przyjęcie strategicznego postulatu nastawienia polityki rozwoju na modernizację całej struktury produkcji krajowej.

Torowanie drogi takim zmianom zakłada tworzenie na pewien czas preferencyjnych warunków rozwoju dla zaniedbanych obecnie nowoczesnych przemysłów wysokiej techniki i promowanie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw działających w tych dziedzinach.

Przedmiotem specjalnej troski powinny stać się przedsiębiorstwa i branże o największym znaczeniu strategicznym dla dalszego rozwoju kraju, a więc mające możliwości zapewnienia sobie bezpośredniego uczestnictwa w wyścigu innowacyjnym i w nowoczesnej konkurencji jakościowej. Tym przemysłom powinna być torowana droga do rosnącego udziału w eksporcie przez

pomoc w podnoszeniu pozycji konkurencyjnej na podstawie nowoczesnej techniki, nasycenia nowoczesną wiedzą i sprawności innowacyjnej.

Aktywna polityka pobudzania eksportu nie może oznaczać bezpośredniej ingerencji biurokratycznej w zarządzanie przedsiębiorstwami. Oznacza natomiast tworzenie przez administrację rządową i samorządową sprzyjających warunków działania przedsiębiorstw. Tak np. podnoszenie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw w słabych na razie gałęziach „przyszłościowych”, związanych z elektroniką i informatyką, może wymagać tworzenia większych organizmów, holdingów lub konglomeratów, co może łączyć się z koniecznością reinterpretacji i zmiany przepisów antymonopolowych.

Postulaty te prowadzą bezpośrednio w sprzężeniu zwrotnym do wcześniej omawianego priorytetu dla nakładów na rozwój nauki i edukacji.

VIII.

Trapiące polską gospodarkę problemy o zasadniczym znaczeniu to wysoki poziom bezrobocia i bardzo poważne rozmiary sfery ubóstwa. W dziedzinie zatrudnienia obok bezrobocia zarejestrowanego sięgającego liczby 3 mln ludzi (bez uwzględnienia utajonego bezrobocia w rolnictwie szacowanego na ponad 1 mln ludzi) faktem podstawowym jest silny wzrost zasobów pracy, który według prognoz demograficznych będzie trwał jeszcze przez 5 lat, a który oznacza zwiększanie się liczby osób w wieku aktywności o około 200 tys. rocznie. Należy też uwzględnić negatywne dla zatrudnienia skutki restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa, przemysłu zbrojeniowego i niektórych innych gałęzi, jak również redukcji zatrudnienia w sferze budżetowej. Po uwzględnieniu tego wszystkiego należy się liczyć z poważnym wzrostem bezrobocia w najbliższych latach.

Wprawdzie przewiduje się realizację reform rynku pracy polegających na redukcji kosztów pracy przez obniżenie obciążeń ubezpieczeniowych oraz stworzenie barier dla wzrostu płac, co może pomóc w pewnym ożywieniu popytu na pracę, ale przy silnie rosnącej podaży i trwającej racjonalizacji zatrudnienia nie widać realnych podstaw do oczekiwania spadku bezrobocia. Przez ostatnie lata pracochłonność wytwarzania PKB silnie spada. Dalszy wzrost gospodarczy nie będzie więc sam przez się rozładowywał bezrobocia i neutralizował wzrostu zasobów pracy jaki mamy przed sobą.

W perspektywie, o jakiej tu mowa, należy się liczyć z zaostrzaniem się tych i innych problemów społecznych. W drugiej połowie okresu, po 2010 roku, mamy przed sobą ostre przyspieszenie procesu starzenia się ludności wskutek wkraczania w wiek poprodukcyjny szczególnie licznych roczników urodzonych w okresie boomu ludnościowego lat 50.

Rozwiązania instytucjonalne nakierowane w kształtowaniu procesów rozwoju na politykę społeczną, przeciwdziałającą negatywnym zjawiskom społecznym związanym z działaniem alokacji rynkowej, określany bywa mianem społecznej gospodarki rynkowej, w której państwo pełni rolę opiekuńczą. Te pociągające terminy nie ułatwiają rozwiązania problemów. Ostatnio wzrost obciążeń budżetowych zmusza kolejne rządy do redukcji wydatków socjalnych w trosce o równowagę. Mówi się w związku z tym o kryzysie państwa opiekuńczego. Wyraża się w tym sprzeczność między dążeniem do efektywności a dążeniem do rozwoju społecznego. Stymulowanie niezbędnych dla wzrostu gospodarczego oszczędności, inwestycji i przedsiębiorczości wymaga utrzymywania opodatkowania na umiarkowanym poziomie, a także orientowania wydatków budżetowych państwa przede wszystkim na cele rozwojowe, a nie socjalne. Sprzeczność ta jest zasadniczym problemem do rozwiązania dla współczesnego kapitalizmu, a w Polsce występuje bardzo ostro w związku z tym, że istnieje niewątpliwa potrzeba przyznawania zasadniczego znaczenia wzrostowi gospodarczemu.

W strategii wieloletniej jednak niewątpliwie nie można zrezygnować z troski o cele socjalne, gdyż podważałoby to sam proces rozwoju gospodarczego. Konieczne jest więc poszukiwanie takich rozwiązań, które pozwoliłyby na kojarzenie celów rozwojowych i celów opieki społecznej w polityce gospodarczej państwa. Będzie to zasadniczy dylemat charakteryzujący strategię rozwoju Polski w nadchodzącym dwudziestoleciu.

Warianty ogólnej koncepcji ustrojowej i kierunków ewolucji ustroju*

Polska rozpoczęła przed 10 laty proces przywracania kapitalistycznego ustroju społeczno-gospodarczego. Drogę tę otworzyło „wielkie pchnięcie” z 1989 roku. Przyjęta wówczas koncepcja kierunkowa polegała na dążeniu do dostosowania rozwiązań ustrojowych do systemu gospodarczego rozwiniętych krajów kapitalistycznych Europy Zachodniej i Ameryki. Kierunek ten można było uznać za logiczny, bo dla kraju oderwanego na kilka dziesięcioleci od kultury zachodniej jakim jest Polska powstała historyczna możliwość dołączenia do dominujących w świecie wzorców cywilizacyjnych i włączenia się w ich orbitę.

Ta koncepcja kierunkowa jest realizowana przez wprowadzane zmiany systemu prawnoinstytucjonalnego i towarzyszące im zmiany obyczajowości. Dokonujące się zmiany nie określają jednak powstającego systemu w sposób w pełni skonkretyzowany. Szybko okazało się, że wprowadzany ustroj kapitalistyczny nie jest bynajmniej jednoznacznie określony. Po pierwsze, podręcznikowe wyobrażenia o gospodarce kapitalistycznej, opartej na rynku wolno konkurencyjnym, są bardzo odległe od tego obrazu, jaki przedstawia system rynkowy we współczesnym świecie. Po drugie, kraj względnie zacofany nie może od razu wprowadzić rozwiązań właściwych wysoko rozwiniętym krajom postprzemysłowym, ponieważ zupełnie odmienna jest jego struktura gospodarcza i społeczna. Po trzecie, kraj taki nie może też nastawiać się na naśladowanie drogi rozwoju krajów wysoko rozwiniętych, gdyż musiałby wtedy cofać się do rozwiązań, dla których nie ma już miejsca we współczesnym świecie.

Transformacja systemowa w Polsce to proces w znacznej mierze żywiołowy, tworzący się, otwarty, który tylko w jakimś ograniczonym stopniu stanowi realizację z góry określonej konstrukcji. Zmiany politycznego układu decyzyjnego sprawiają, że nie ma utrwalonego programu zmian ustrojowych.

* *Strategia 2020*, „Komitet Polska 2000 Plus”, PAN, grudzień 1999.

Sporne są liczne jego ważne aspekty, jak np. pojmowanie roli państwa, zakres kompetencji władz samorządowych, rozwiązania podatkowe, zasady kształtowania płac czy polityka wobec kapitału zagranicznego. W dodatku postawy i zachowania różnych grup społecznych i osób są rozbieżne i często odmienne od intencji ośrodków podejmowania decyzji. Wprowadzane rozwiązania prawno-instytucjonalne nie koniecznie się przyjmują w praktyce, gdyż w pewnym zakresie wytwarzają w społeczeństwie reakcje przeciwne do intencji ustawodawców. Wyraża się to w unikaniu opodatkowania, lekceważeniu i omijaniu różnych norm prawnych, a także w szerzeniu się korupcji i przestępczości. W ten sposób postawy i zachowania ludzi składających się na społeczeństwo wywierają swoją spontaniczną, w niewielkiej tylko części artykułowaną, presję na tworzenie się ustroju.

Można więc przyjąć, że ustrój społeczno-ekonomiczny kształtuje się w praktyce w sposób ewolucyjny jako łączny rezultat wzajemnych oddziaływań trzech czynników:

- koncepcji zmian instytucjonalnych i polityki rozwoju, realizowanej przez decyzje i działania organów władzy,
- bieżących decyzji, działań i reakcji rozproszonych podmiotów gospodarczych, wpływających na kształtowanie się form instytucjonalnych i na obyczajowość społeczną,
- wpływu warunków zewnętrznych, takich jak przede wszystkim zmiany zachodzące w gospodarce światowej, które powodują potrzebę dostosowań.

Z tych trzech czynników tylko pierwszy oznaczać może świadome dążenie do realizacji określonych zamierzeń programowych. Dążenie takie nie może jednak na ogół być realizowane w pełni konsekwentnie, ponieważ na przeszkodzie stoją różnice zdań w ramach układów rządzących, prowadzące do konfliktów politycznych i zmiennych kompromisów. Pozostałe czynniki są grą wielu zmiennych okoliczności i przypadków o różnorodnym wpływie na kształtowanie się ustroju.

Biorąc to pod uwagę nie wiadomo, jaki kształt ustrojowy wyłoni się z przebiegu procesów rozwoju w nadchodzących latach. Jednakże w naukach społecznych prognoza naukowa nie polega na przepowiadaniu przyszłego biegu zdarzeń, lecz tylko na identyfikacji możliwości i ograniczeń, a na tej podstawie opisywaniu prawdopodobnych scenariuszy rozwoju, których zawsze jest wiele. Dlatego zadaniem niniejszego opracowania jest tylko namysł nad pożądanymi i niepożądanymi kierunkami ewolucji ustrojowej w dłuższym okresie. Różne scenariusze tej ewolucji można przedstawić jako kilka wariantów ustrojowych, charakteryzujących się odmiennymi koncepcjami w kwestiach podstawowych rozwiązań instytucjonalnych, zasad funkcjonowania gospodarki oraz polityki rozwoju.

Kanony ustrojowe

Za niewzruszone podstawy ustroju gospodarczego Polski trzeba uznać własność prywatną i swobodę prywatnej przedsiębiorczości, ograniczone jedynie przez prawne normy działania. Wynika to z doświadczenia historycznego, które wykazało nieadekwatność form ustrojowych opartych na własności państwowej. Nie widać podstaw dla przewidywania jakiegokolwiek odejścia od tych podstaw, choć mogą występować różnice dotyczące sposobu ich realizacji, a zwłaszcza pojmowania roli państwa.

We współczesnej gospodarce światowej zwycięstwo odniósł kapitalistyczny system rynkowy. Jest on wprawdzie od dawna krytykowany za swe wady socjalne, ale próba zastąpienia go innym systemem, pretendującym do sprostanania wymaganiom sprawiedliwości społecznej, żałośnie zawiodła. Stało się jasne, że nawet rozwiązania z zakresu sprawiedliwości społecznej trzeba szukać w ramach prywatno-kapitalistycznego systemu rynkowego, a nie poza nim.

Za podstawę ustroju politycznego należy uznać formułę demokracji przedstawicielskiej, opartej na trójpodziale władzy na prawodawczą, wykonawczą i sędziowską z parlamentem jako najwyższym organem władzy prawodawczej oraz znacznym zakresem uprawnień samorządu terytorialnego. Również i w tej dziedzinie głównym argumentem jest wysoce negatywne doświadczenie historyczne z reżymami totalitarnymi i autorytarnymi. Ponadto jest to formuła, realizowana w rozwiniętych krajach Zachodu. W Polsce jednak system demokratyczny jest na razie słaby i nie wolny od zagrożenia przez tendencje do wzmacniania władzy wykonawczej w imię ładu społecznego i sprawności decyzyjnej.

Oczekiwania ustrojowe

Jest dość łatwo określić, jakiego scenariusza rozwoju pragnęlibyśmy dla Polski – przy wszystkich różnicach, dzielących ludzi o rozmaitych światopoglądach i wyobrażeniach politycznych. Otóż takiego, w którym trwały wzrost gospodarczy zbliżałby nas coraz bardziej do rozwiniętych krajów Europy i świata, szybko podnosząc materialny poziom życia społeczeństwa i tworząc warunki dla likwidowania dystansu cywilizacyjnego-technicznego, organizacyjnego, instytucjonalnego i społeczno-kulturowego.

Ustrój społeczno-gospodarczy wtedy spełni oczekiwania, kiedy będzie sprzyjał realizacji takiego scenariusza czyli rozwinięciu i wykorzystaniu potencjału intelektualnego i środków rzeczowych w sposób, który pozwoli Polsce wkomponować się w roli pełnoprawnego partnera w rozwój gospodarki światowej.

Obecna sytuacja kraju nie jest pomyślna. Nastąpiło poważne osłabienie tempa wzrostu gospodarczego, procesy inflacyjne uległy pewnemu przyspieszeniu, niepokojąco rośnie deficyt bieżących obrotów płatniczych. Nie następuje unowocześnienie struktury gospodarczej, a poziom konkurencyjności produkcji krajowej jest niski. Utrzymują się też poważne problemy społeczne, charakterystyczne dla działania rynku kapitalistycznego: masowe bezrobocie oraz szeroka strefa biedy. Pojawiła się wielka rozpiętość dochodów, powstały osobiste fortuny na tle wyraźnego zubożenia dużej części społeczeństwa. Występują oznaki marginalizacji znacznych grup społecznych, a wraz z nią patologie społeczne i wzrost przestępczości. Pogłębiające się w ten sposób zróżnicowanie szans życiowych różnych grup obywateli stanowi oznakę niesprawiedliwości i krzywdy społecznej.

Powstaje pytanie, na ile ustrój gospodarczy oparty na prywatyzacji gospodarki i mechanizmach wolnego rynku potrafi zapewnić taki rozwój, w którym zwiększona efektywność gospodarowania przynosić będzie rzeczywistą poprawę warunków życia całemu społeczeństwu, a nie tylko pewnym jego grupom.

Doświadczenie historyczne ludzkości świadczy o tym, że konkurencyjny system rynkowy, zorientowany na maksymalizację produktywności, jest bardzo sprawny w osiąganiu postępu materialnego, ale nie daje się łatwo pogodzić z dążeniem do sprawiedliwości społecznej, nastawiony jest bowiem na wytwarzanie i pogłębianie nierówności. To samo doświadczenie cywilizacji stworzonej na gruncie gospodarki rynkowej wskazuje, że w rozwoju gospodarczym coraz bardziej niezbędne staje się zapewnienie ludziom pewnego minimum sprawiedliwości społecznej, rozumianej jako dążenie do równości szans życiowych, a w tym celu do likwidowania nadmiernych rozpiętości dochodowych i majątkowych. Konieczność ta wynika, po pierwsze, z uniwersalnych wskazań etycznych, po drugie zaś z przyczyn pragmatycznych: pogłębianie się nierówności rodzi konflikty społeczne, sprawia, że prędzej czy później pokrzywdzeni sami upomną się o swoje prawa. Konflikty te zaś hamują procesy rozwoju i poprawy warunków bytu.

Współczesna cywilizacja przemysłowa nie zapewnia sprawiedliwości społecznej w powyższym znaczeniu. System rynkowy wyzwala energię społeczną stanowiącą podstawowy czynnik rozwoju, ale nie tworzy mechanizmów liczenia się ze społecznymi kosztami tego rozwoju. Koszty te nie są uwzględniane w rachunku ekonomicznym prowadzonym przez podmioty rynkowe, istnieją jednak i rosną, akumulując potencjalne napięcia i konflikty. Rosnąca alienacja i dezaktywizacja znacznych grup społecznych zaczyna być kluczowym problemem naszych czasów.

Problemy te są przedmiotem debat międzynarodowych zarówno na forum ONZ, jak też różnych organizacji i stowarzyszeń. Współczesna ekonomia coraz

wyraźniej zdaje sobie sprawę z tego, że mechanizm rynkowy, „niewidzialna ręka rynku”, nie wystarcza do osiągnięcia zadowalających rezultatów rozwojowych. Wymaga ona współdziałania ze strony „widzialnej ręki państwa”, a więc świadomie prowadzonej polityki rozwojowej, której podstawowym zadaniem powinno być kojarzenie celów gospodarczych i społecznych. Nawet to jednak nie wystarcza. Potrzebna jest jeszcze silna więź społeczna, oparta na wspólnocie kultury i obyczajów oraz na nowoczesnej wiedzy.

Perspektywy rozwoju Polski zależą od tego, na ile ten kierunek myślenia znajdzie praktyczne zastosowanie w rozwiązaniach ustrojowych, a więc od tego, jak będą określone ekonomiczne i społeczne funkcje państwa, w jakiej mierze państwo będzie umiało się z nich wywiązywać i na ile będzie realizowana troska o umacnianie więzi społecznej.

W scenariuszu optymistycznym można założyć, że polska demokracja będzie się stopniowo umacniała, że uda się pomyślnie kontynuować pokonywanie znanych bieżących problemów ekonomicznych, jak zwalczanie bezrobocia, przewycięzanie inflacji, redukcja deficytu obrotów bieżących, usuwanie wad systemu podatkowego, podnoszenie poziomu wiedzy oraz utrzymywanie szybkiego wzrostu gospodarczego połączonego z troską o społeczne cele rozwoju. W scenariuszu pesymistycznym żaden z tych postulatów nie będzie spełniony, a Polska nie zdoła wejść na drogę szybkiego rozwoju.

Znaczenie czynników zewnętrznych

W rezultacie historycznych nawarstwień Polska jest krajem peryferyjnym w stosunku do głównych centrów cywilizacyjnych i pod wieloma względami zacofanym. Jej rozwój musi więc teraz polegać na włączaniu się do tego głównego nurtu cywilizacyjnego, od którego była długo odcięta. Przebieg tego procesu włączania się będzie zależał nie tylko od własnych działań, wpływających w sposób mniej lub bardziej korzystny na przekształcenia zachodzące w kraju, lecz także w wielkim stopniu od tego, w jakiej mierze i na ile sprawnie potrafimy dostosować nasze formy ustrojowe do wyzwań wynikających z ewolucji gospodarki światowej.

Zachodzące w świecie zasadnicze zmiany struktur ekonomicznych i społecznych stały się w ostatnich dziesięcioleciach bardzo szybkie i ulegają dalszym przyspieszeniom. Podstawowe cechy współczesnej gospodarki rynkowej tak bardzo odróżniają ją od form wcześniejszych, że ze względu na zmianę form gospodarowania i przemiany struktur społecznych mówi się o powstawaniu nowego ustroju określanego mianem postkapitalistycznego (P. Drucker). Główną cechą tego tworzącego się ustroju jest nowa rola wiedzy, która stała się najważniejszym czynnikiem wytwórczym. Z tą zmianą łączy

się nowe formy organizacji gospodarki. Formy te są nastawione na nadawanie gospodarce umiejętności zorganizowanego wykorzystywania wiedzy nie tylko dla produkcji, lecz dla tworzenia nowej wiedzy i szybkiego jej przenoszenia do procesów innowacyjnych, a także wykorzystywania jej dla usprawniania organizacji życia społecznego. Sprzyjają one rozwijaniu innowacyjności i przedsiębiorczości, ciągłym usystematyzowanym zmianom technologii i wprowadzaniu nowych produktów. Do tych zadań nie nadaje się już dawny model doskonałej konkurencji, gdyż – jak to ujmuje Drucker – *we wszystkich ogniwach gospodarki niezbędne staje się sprawne planowanie zmian oraz zarządzanie i sterowanie rozwojem. Wytworzył się więc model rynku oligopolistycznego, oparty na dominacji wielkich koncernów ponadnarodowych, zdolnych do utrzymywania silnych centrów naukowo-badawczych i do szybkiej dyfuzji wiedzy, a działających w symbiozie z władzą państwową.*

Jest to model, który łączy mechanizm alokacji rynkowej ze wspomagającym oddziaływaniem polityki państwowej. W dzisiejszym świecie sprawne systemy gospodarcze opierają się na synergicznym współdziałaniu rynku i polityki państwa. Na aktywną rolę państwa składają się dwa wielkie obszary działania:

- oddziaływanie na procesy realne, a zwłaszcza na mechanizmy alokacyjne, polegające na wspieraniu przedsiębiorstw w ich walce konkurencyjnej;
- oddziaływanie na podział produktu społecznego związane z realizacją społecznych celów rozwoju.

Stopień zaangażowania państwa i sposoby jego działania na tych dwóch obszarach są różne w różnych krajach, dlatego uważa się, że jest wiele odmian kapitalizmu.

Podstawowe wyzwanie dla zmian ustrojowych w Polsce polega na tym, że – aby włączyć się skutecznie do konkurencji światowej – trzeba ewolucje ustrojową zorientować nie na tworzenie gospodarki rynkowej starego typu, lecz na gospodarkę opartą na wiedzy.

Światowa ekspansja przemysłowa uruchomiła też tendencje negatywne, zagrażające przyszłości świata. Zwielokrotnienie produkcji przemysłowej powoduje rujnowanie środowiska przyrodniczego przez niszczenie nieodtworzalnych surowców naturalnych, wycinanie lasów tropikalnych, zatrucie gleb, wód i powietrza odpadami, ściekami i wylęgami, upustynnienie ziem i podnoszenie temperatur w wyniku ekspansji energetycznej. Jednocześnie sprzyja ono trwającej eksplozji ludnościowej w krajach ubogich, która uniemożliwia skuteczne rozwiązywanie problemów gospodarczych i społecznych w tych krajach i już obecnie powoduje potężne ruchy migracyjne w świecie. Gdyby te tendencje nie uległy przerwaniu, groziłyby podważeniem podstaw bytu ludzkości w perspektywie połowy XXI wieku. Nie można zakładać, że te zagrożenia nie dotyczą Polski.

Odpowiedzi na nie świat będzie szukał w dalszym rozwoju wiedzy i techniki, który być może doprowadzi w końcu do opanowania niewyczerpywalnych źródeł energii, do możliwości syntetycznej produkcji żywności oraz do eliminacji zagrożeń ekologicznych przez zbiorowe akcje międzynarodowe, a także do zapanowania nad nieokiełznanym przyrostem naturalnym. Istotnym kierunkiem działania stanie się też prawdopodobnie dążenie do zmiany charakteru ewolucji na rzecz tworzenia systemu społeczno-ekonomicznego, opartego na współżyciu człowieka z przyrodą, podnoszeniu jakości życia i realizowaniu zasad sprawiedliwości społecznej. Ilościowy wzrost produkcji będzie prawdopodobnie stopniowo zastępowany przez jakościowy rozwój, umożliwiający eliminację nędzy oraz stopniowe wyrównywanie poziomów życia i ich stabilizację.

Zawierają się w tym kolejne wskazania dla kierunku ewolucji ustrojowej w Polsce. Aby sprostać tym ogólnoludzkim wyzwaniom przyszłości, trzeba również i w Polsce myśleć o takim scenariuszu rozwoju, który będzie nastawiony na zasadnicze zmiany w pojmowaniu jakości życia, na nowatorstwo w kształtowaniu struktur konsumpcji i produkcji oraz całej formuły wzrostu gospodarczego.

Doświadczenie światowe wskazuje, że nie można liczyć na samoczynne rozwiązywanie powyższych problemów przez rozwijającą się gospodarkę rynkową. Wolny rynek nie jest zdolny do odwrócenia negatywnych tendencji i zagrożeń, jakie towarzyszą współczesnej ekspansji przemysłowej. Dlatego nowoczesna gospodarka rynkowa rozwija się w kierunku łączenia w sobie cech wolnego rynku, niezbędnego dla wyzwalań ludzkiej inicjatywy, z rozumnym sterowaniem, niezbędnym dla nadawania długookresowemu rozwojowi pożądanego kierunku. Tendencje światowe polegają na umacnianiu aktywnej roli demokratycznego państwa w prowadzeniu polityki gospodarczej i społecznej oraz do osiągnięcia synergicznego efektu współdziałania rynku i polityki państwa.

Również i to wskazanie stosuje się bezpośrednio do Polski. Oznacza ono, że nasze perspektywy rozwojowe będą zależały od stworzenia rozwiązań ustrojowych, zakładających współdziałanie polityki państwa z mechanizmami alokacji rynkowej. Wynika z tego potrzeba zapewnienia wysokiej sprawności zarówno decyzyjnej, jak i wykonawczej, aparatu państwowego działającego na podstawie demokratycznego ustroju politycznego.

Internacjonalizacja

Sposób dostosowywania się do wyzwań tworzonych przez rozwój gospodarki światowej określi w znacznej mierze dążenie Polski do włączenia się do Unii Europejskiej. Dążenie to wynika z konieczności historycznej. Wizja strate-

giczna rozwoju Polski w perspektywie najbliższych dziesięcioleci musi opierać się na koncepcji integracji z Unią. Dążenie to czyni sprawą zasadniczą możliwie szybkie dostosowywanie całego układu prawnoinstytucjonalnego do warunków i wymagań Unii. Wyznacza to granice obszaru aktywności państwa w dziedzinie ustrojowej. Nie oznacza jednak bynajmniej konieczności biernego podporządkowania, a tylko zmusza do określenia takiego instrumentarium, które mieściłoby się w granicach dopuszczalności.

Przed polityką rozwoju Polski stoi wybór strategiczny: czy w międzynarodowym podziale pracy przystać na rolę, jaką wyznacza nam obecnie konkurencja rynkowa i jaką utrwalają zagraniczne inwestycje bezpośrednie, mianowicie rolę słabszego partnera, dostawcy surowców i wyrobów nisko przetworzonych, czy też podjąć wysiłek zmierzający do włączenia się polskich przedsiębiorstw do nowoczesnej gospodarki rynkowej opartej na cywilizacji informacyjnej, wysokiej technice oraz uczestnictwie w wyścigu innowacyjnym i konkurowaniu jakością¹.

Internacjonalizacja oznacza potrzebę tworzenia układu otwartego na przepływ czynników wytwórczych: pracy, kapitału i wiedzy. Rozwiązania w tym zakresie nie są jednak łatwe do uzgodnienia. W stosunku do czynnika „praca” układ europejski, mimo deklaracji integracyjnych, broni się przed rozszerzeniem swobody przepływu, ponieważ sam boryka się z problemem masowego bezrobocia. W stosunku do czynnika „kapitał” liczne ośrodki krajowe czują się zagrożone przez wykupu ziemi przez właścicieli zagranicznych, a także przez niektóre kierunki napływu kapitału zagranicznego (handel, bankowość). W stosunku do czynnika „wiedza” poważne trudności występują nie tylko w kwestii form ochrony własności intelektualnej, lecz przede wszystkim w zapewnieniu właściwego rozwoju potencjału krajowego, który wymaga przewyciężenia słabości w dziedzinie nakładów na sferę edukacji, nauki i postępu technicznego.

Sprawą istotną jest to, że internacjonalizacja jest tylko koniecznym, ale bynajmniej niewystarczającym warunkiem ogólnego rozwoju kraju. Gdyby np. miała ona prowadzić wyłącznie do rozwoju tradycyjnego eksportu nisko przetworzonego, opartego na względnej taniości pracy, to utrwalaby relatywne zacofanie Polski. Widać więc wyraźnie, że główny problem polega na zapewnieniu konkurencyjności produkcji i włączeniu się do uczestnictwa w światowym wyścigu konkurencyjnym. Otwarty jest więc problem znale-

¹ Tezę, że dla Polski nie ma innej alternatywy, jak integracja z Europą, jeszcze do niedawna można było uważać za niekontrowersyjną. Ostatnio z kręgów o nastawieniu nacjonalistycznym dają się słyszeć głosy kwestionujące jej zasadność. Rysuje się więc możliwość konfliktu, który mógłby podważyć nawet podstawowy kierunek ewolucji. Na razie jednak nie będę tej możliwości przypisywał istotnego znaczenia.

zienia takich form ustrojowych, które będą temu bezpośrednio sprzyjały. Może więc nie wystarczać wzorowanie się na tym, co jest gdzie indziej, lecz trzeba starać się o dopasowanie ogólnych zasad do własnych warunków.

Wariant kapitalizmu neoliberalnego

Realizowaną od początku procesu transformacji w Polsce koncepcję ustrojową określam mianem wariantu kapitalizmu neoliberalnego. Charakteryzuje się on przywiązaniem do idei swobody rynkowej i dążeniem do ograniczania roli państwa w gospodarce. Podstawowym elementem koncepcji systemu ustrojowego jest prywatyzacja, pojmowana przede wszystkim jako likwidowanie sektora publicznego. Argumentem na rzecz takiego kierunku jest usuwanie dziedzictwa etatyzmu. W polityce gospodarczej kładzie się nacisk na równowagę makroekonomiczną, w szczególności równowagę finansową. Głównym kierunkiem działania państwa jest w związku z tym zwalczanie inflacji i dążenie do zrównoważenia budżetu państwa.

Koncepcje te przyczyniły się do szerokiego otwarcia dla prywatnej przedsiębiorczości, co pozwoliło przez kilka lat utrzymywać wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Jednocześnie jednak doprowadziły do uruchomienia procesów dochodowego i majątkowego rozwarstwienia społeczeństwa, tworząc masowe bezrobocie i szeroką strefę ubóstwa.

Należy sądzić, że wariant ten, po spełnieniu zadania rozpoczęcia wielkiej przemiany systemowej, nie ma wielkich szans na zapewnienie szybkiego rozwoju Polski. Nie daje on sobie rady ani z osiągnięciem i utrzymaniem szybkiego wzrostu gospodarczego, ani z rozwiązywaniem problemów społecznych. Tymczasem problemy te będą narastały. W pierwszej połowie najbliższego 10-lecia trwać będzie silny wzrost podaży pracy, który będzie się nakładał na istniejące bezrobocie, powodując realną groźbę jego poważnego wzrostu. W nieco dalszej perspektywie, po 2010 roku, mamy przed sobą ostre przyspieszenie procesu starzenia się ludności wskutek wkraczania w wiek poprodukcyjny szczególnie licznych roczników urodzonych w okresie boomu ludnościowego lat 50.

Trudno liczyć na uporanie się z tymi problemami, jeśli koncepcja ustrojowa preferuje bieżącą równowagę finansową, a nie przyspieszony wzrost gospodarczy, a rozwiązania szuka w podnoszeniu poziomu oszczędności wewnętrznych przez dalsze rozwieranie nierówności podziałowych.

Główną słabością omawianego wariantu ustrojowego jest brak dostosowania do tych tendencji światowych współczesnej gospodarki rynkowej, które wiążą się z kluczową rolą wiedzy jako czynnika wytwórczego. Największą ułomnością opartego na tym wariantcie dotychczasowego procesu transformacji systemowej

jest to, że sfera inwestowania w kapitał ludzki znalazła się w głębokim kryzysie. Zależne w dominującej części od budżetu państwa nakłady na naukę, oświatę, zdrowie i kulturę w wyrażeniu realnym spadały z roku na rok. Potencjał naukowy się kurczy, znajduje się raczej w procesie zamierania niż ekspansji.

Istnieją więc poważne podstawy do przewidywania, że neoliberalny wariant ustrojowy, nie dając sobie rady z narastającymi problemami społecznymi, będzie musiał ustąpić miejsca innym rozwiązaniom.

Wariant kapitalizmu autorytarnego

Jest powtarzającą się cechą doświadczenia historycznego ludzkości, że tam, gdzie ustrój demokratyczny nie daje sobie rady z problemami społecznymi, łatwo dochodzi do prób zapanowania nad tą sytuacją przez wprowadzenie systemu autorytarnego. Jest to ułatwione przez fakt, że marginalizacja wielkich grup społecznych wytwarza atmosferę społeczną, w której zdesperowani nędzą i bezrobociem ludzie chętnie szukają oparcia w mocnych przywódcach, głoszących nośne hasła populistyczne.

Neoliberalny kapitalizm spowodował już i powoduje nadal szybką marginalizację wielkich grup społecznych. Dopóki będzie rosła masa ludzi dotkniętych bezrobociem i ubóstwem, będą oni skłonni z desperacji ulegać populistycznym hasłom potencjalnych dyktatorów, z reguły o orientacji prawicowej, gdyż lewica obciążona ciężarem odpowiedzialności historycznej będzie się wystrzegła jakiegokolwiek próby odejścia od zasad demokracji. Jest prawdopodobne, że w Polsce nie uda się stworzyć prawdziwie demokratycznego społeczeństwa i zwyciężą na pewien czas tendencje do wprowadzenia rządów autorytarnych.

Tworzenie demokracji w Polsce jest procesem jeszcze trudniejszym, niż wprowadzanie systemu rynkowego. System parlamentarny nie jest kwintesencją demokracji, tylko elementem jej infrastruktury instytucjonalnej. Należą do niej inne formy: samorządy terytorialne, związki zawodowe, pozarządowe organizacje społeczne, niezależna nauka i system edukacyjny oraz środki masowego przekazu. Istota demokracji polega na tym, aby te formy instytucjonalne służyły zbiorowemu uczestnictwu w rządzeniu krajem, aby zapewniały szanowanie praw mniejszości, aby tworzyły mechanizm uwzględniania ocen społecznych przez rządzących. W kraju takim jak Polska, nie mającym tradycji demokratycznych, taką demokrację trzeba tworzyć długo. Na razie można ją uważać tylko za drogowskaz, za wyraz intelektualnych i etyczno-moralnych pragnień światlejszych grup społecznych, który nie znajduje łatwego odbicia w rzeczywistym rozwoju sytuacji społecznej i politycznej.

W procesie naszej transformacji nie widać samoczynnej tendencji do umacniania się demokracji. Blokuje ją wręcz przeciwna tendencja do umacniania się elit politycznych, w znacznej mierze oderwanych od społeczeństwa, a po części dążących do systemu autorytarnego.

Ustrój autorytarny, gdyby miał wejść w życie, mógłby okazać się destruktywny dla rozwoju, a także dla planów internacjonalizacji przez akces do Unii Europejskiej. Może jednak również być zdolny do prowadzenia racjonalnej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, choć w warunkach odejścia od zasad demokracji.

Wariant utrzymania peryferyjności

W tym wariantcie utrwalalby się dla Polski status dodatku do wysoko rozwiniętych gospodarek, dostarczającego surowce i nisko przetworzone wyroby, kraju pozbawionego własnego zaplecza naukowo-technicznego i własnych mechanizmów innowacyjności. Status ten utrwalalby nasze zacofanie. Naczelnym dążeniem naszej aktywnej i wykwalifikowanej, ambitnej młodzieży pozostawałaby emigracja.

Jest to wariant, który może się realizować samoczynnie również przy uzyskaniu akcesu do Unii Europejskiej. Wewnątrz Unii słaba gospodarka nie znajdzie łatwej możliwości nabrania mocy konkurencyjnej i utorowania sobie drogi zbliżającej do czołówki. Systemy rynkowe nie działają w ten sposób. Pełne otwarcie na konkurencję w ramach Unii grozi zrujnowaniem znacznej części niekonkurencyjnej produkcji krajowej, zanim zdoła się ona dostosować do wymagań rynku światowego. Grozi w rezultacie jeszcze większe bezrobocie i dalsze rozszerzanie się obszarów ubóstwa. Otwarcie dla kapitału zagranicznego może przekształcić się w wyprzedzący majątku narodowego. Dominująca pozycja ekonomiczna może być wykorzystywana przez silniejszych partnerów dla osiągnięcia dominacji politycznej.

Nie wiadomo jednak, czy lepsze warianty są w zakresie możliwości. Pozostając poza Unią, prawdopodobnie tym bardziej nie zdołalibyśmy przewyciężyć swego zacofania, nie potrafilibyśmy bowiem zdobyć się na takie formy polityki gospodarczej i społecznej, które zapewniłyby rzeczywiście bardzo szybki rozwój oparty na własnym potencjale.

Wariant kapitalizmu społecznego

Ten wariant jest znany pod nazwą społecznej gospodarki rynkowej. Uznaje się w nim za naczelny priorytet prowadzenie przez państwo polityki społecz-

nej, nakierowanej na przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom społecznym związanym z działaniem alokacji rynkowej, mianowicie z masowym bezrobociem i masowym ubóstwem. Potrzeba działań socjalnych wynika z tego, że kapitalistyczny system rynkowy ma tendencję do wytwarzania rosnącej nierówności społecznej, tworzenia obszarów nędzy i marginalizacji znacznych grup społecznych. Uważa się, że w ostatnich czasach to jego działanie ulega nawet wzmocnieniu. Nieustanny proces postępu technologicznego wytwarza chroniczne bezrobocie strukturalne, gdyż wskutek rozwoju wiedzy zmniejsza się zapotrzebowanie na tradycyjne czynniki wytwórcze. Rozszerza się zjawisko „wzrostu bez zatrudnienia”.

Obrona przed tymi tendencjami stała się konieczna. To też współczesny kapitalizm stworzył w wielu krajach rozbudowane systemy korygowania podziału rynkowego przez opiekuńczą działalność państwa.

Wysokie obciążenia budżetów państw wydatkami socjalnymi powodują protesty grup zamożniejszych oraz przedsiębiorców przeciw nadmiernemu opodatkowaniu. Pojawiające się w rezultacie wzrostu wydatków socjalnych zagrożenia budżetowe zmuszają kolejne rządy do ich redukcji w trosce o równowagę. Mówi się w związku z tym o kryzysie państwa opiekuńczego.

W zjawiskach tych wyraża się sprzeczność między dążeniem do efektywności a dążeniem do rozwoju społecznego. Stymulowanie niezbędnych dla wzrostu gospodarczego oszczędności, inwestycji i przedsiębiorczości wymaga utrzymywania opodatkowania na umiarkowanym poziomie, a także orientowania wydatków budżetowych państwa przede wszystkim na cele rozwojowe, a nie socjalne. Sprzeczność ta jest zasadniczym problemem do rozwiązania dla współczesnego kapitalizmu. W krajach dokonujących transformacji systemowej, w tym w Polsce, występuje ona bardzo ostro w związku z tym, że pierwszy okres transformacji przyniósł wszędzie pogorszenie warunków życia znacznej części społeczeństwa, a w rezultacie rozczarowanie do reform i nasilenie się ich populistycznej krytyki.

W świetle negatywnych doświadczeń związanych z koncepcją państwa opiekuńczego nie wydaje się, aby omawiany wariant miał jakąkolwiek szansę realizacji w Polsce w pełnej postaci. Stanowi on jednak przypomnienie o konieczności poszukiwania takich rozwiązań ustrojowych, które zapewniłyby trwałą instytucjonalną więź polityki społecznej z polityką gospodarczą.

Rozmaici autorzy polscy, choć różnie formułują swoje poglądy, są na ogół zgodni co do tego, że celem dążeń jest system gospodarczy, sprawnie działający w służbie społeczeństwa i zapewniający szybki rozwój gospodarczy wraz z podnoszeniem ogólnej zamożności. Rynek jest tylko instrumentem, który ma temu celowi służyć. Wydaje się też, że w pojmowaniu tej służby społeczeństwu dosyć zgodnie uznawana jest potrzeba troski o sprawiedli-

wość społeczną, interpretowaną jako dążenie do zapewnienia obywatelom równości szans życiowych.

Wyraźne różnice dotyczą jednak koncepcji ustroju gospodarczego, który miałby temu dążeniu sprzyjać. Zwolennicy wariantu neoliberalnego skłonni są uważać, że najbardziej sprawiedliwy jest podział realizowany w wyniku swobodnej gry sił rynkowych, bo rynek daje wszystkim taką samą szansę sukcesu, premiując pomysłowych, przedsiębiorczych i pracowitych, a pozabawiając środków do życia leniwych i biernych. Polaryzacja dochodowa i majątkowa jest więc zjawiskiem naturalnym i nieuniknionym. Jest ona konieczna dla właściwego funkcjonowania społeczeństwa, a próby jej korygowania są ograniczaniem wolności ekonomicznej przez państwo, co prowadzi w tendencji do ograniczania innych swobód obywateli. W wolnym społeczeństwie każdy ma szansę poprawy swego bytu. Tezy te są znane z historii myśli XIX wieku jako tzw. darwinizm społeczny.

Zwolennicy wariantu społecznego wysuwają tezę, że samoczynnie działający rynek nie zapewnia sprawiedliwego podziału, gdyż spycha znaczną część społeczeństwa na margines, nie dopuszczając tym samym do realizowania się równości szans. Podział rynkowy sprzyja tym, którzy już są zamożni i mogą czerpać dochody z własności.

Szukając rozwiązania tej sprzeczności R. Dahrendorf za ogólne wskazanie dla wszystkich współczesnych krajów uznaje dążenie do pogodzenia trzech elementów: konkurencyjności, solidarności i wolności politycznej. Nie widzi on zresztą możliwości pełnego rozwiązania tego problemu, ale podkreśla konieczność samego dążenia w tym kierunku. Rozwiązania, nakierowane na realizowanie koncepcji Dahrendorfa wiążą się ze spostrzeżeniem, że podstawowe wolności i prawa człowieka nie mogą być zapewnione tam, gdzie istnieją znaczne obszary nędzy, masowego bezrobocia oraz zaniedbań w dziedzinie ochrony zdrowia i środowiska naturalnego, edukacji i kultury. Obowiązek spełniania aktywnej roli w przeciwdziałaniu tym schorzeniom przypada więc państwu jako nadrzędnej organizacji społecznej. Dlatego za najbardziej pożądaną formę ekonomicznej organizacji społeczeństwa uznać można taki system gospodarki rynkowej (opartej na własności prywatnej i swobodzie prywatnej inicjatywy), w którym państwo jednocześnie prowadzi aktywną politykę wspomagania rozwoju i realizuje postulaty społeczne wynikające z troski o cele socjalne.

Prowadząc politykę promowania przedsiębiorczości i zmian struktury przemysłowej państwo ma jednocześnie obowiązek działania w kierunku ochrony grup ekonomicznie słabszych przez politykę społeczną opartą na redystrybucji dochodów. Państwo powinno też prowadzić politykę zatrudnienia polegającą na przeciwdziałaniu masowemu bezrobociu oraz wspomagać realizację potrzeb społecznych w dziedzinie jakości życia, w tym

przede wszystkim podnoszenia poziomu zdrowotnego, edukacyjnego, i kulturalnego społeczeństw. Powinno także troszczyć się o długookresowe warunki rozwoju społeczeństwa, w tym przede wszystkim o rozwój nauki i inwestowanie w wiedzę.

Trudność ekonomiczna realizacji tych postulatów jest oczywista, niemniej jednak nie można zapominać, że napięcia społeczne stanowią czynnik niestabilności o istotnych negatywnych konsekwencjach dla ogólnego rozwoju. Niedopuszczanie do marginalizacji znacznych grup społecznych jest warunkiem stabilności i ładu społecznego.

Wariant optymalny

Jest to wariant, wiążący się z taką koncepcją rozwoju, która obejmie nie tylko intensywny wzrost gospodarczy, lecz także uzgodnioną na lata formułę polityki społecznej, zapewniającej sprawiedliwe uczestnictwo obywatelskie w dochodzie narodowym, nie dopuszczającej do rozszerzania się obszarów ubóstwa i przeciwdziałającej spychaniu znacznych grup społecznych na margines.

Warunkiem realizacji powyższego postulatu jest przekształcanie struktury gospodarczej w stronę gospodarki opartej na wiedzy i cywilizacji informacyjnej. Wymaga to aktywnej polityki strukturalnej państwa, nakierowanej na modernizację struktury produkcji.

W tym celu niezbędne jest, po pierwsze, wzmożone inwestowanie w wiedzę i ogólną sprawność człowieka zarówno umysłową, jak fizyczną. W obecnych warunkach gospodarczych Polski jest to wielkie wyzwanie pod adresem państwa, które będzie musiało być głównym dostarczycielem środków na te cele, dopóki nie powstaną silne ośrodki kapitału prywatnego, zdolne do stopniowego przejęcia tej funkcji. Łatwo zauważyć, że wiąże się to ściśle z wyborem ustrojowym pomiędzy państwem nastawionym na szybkie ograniczanie zakresu redystrybucji budżetowej, a państwem realizującym wzrost nakładów na kapitał ludzki.

Warunkiem powodzenia takiego ustroju gospodarczego jest zdolność zapewnienia wysokiej sprawności aparatu państwowego. Z kolei, jednym z istotnych warunków tej sprawności jest zdolność do utrzymywania poparcia społecznego dla funkcjonowania państwa. To zaś wymaga działania na podstawie demokratycznego ustroju politycznego.

W dziedzinie działań efektywnościowych współczesne państwo, oprócz prowadzenia polityki makroekonomicznej, wykonuje na ogół funkcję wspierania rynku przez organizowanie i regulowanie warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Państwo oddziałuje też pośrednio na decyzje

alokacyjne podmiotów według przyjętych kryteriów przez prowadzenie nowoczesnej polityki przemysłowej, która łączy się zazwyczaj z polityką rozwoju nauki i techniki.

Nowoczesna polityka przemysłowa połączona z polityką rozwoju nauki i techniki powinna służyć dwóm celom: promowaniu rozwoju konkurencyjności wybranych, obiecujących firm i przyszłościowych kierunków produkcji oraz pomocy mającym dobre perspektywy przedsiębiorstwom w adaptacji do wymagań rynku przez modernizację i restrukturyzację. Jest ona daleka od jakichkolwiek prób „ręcznego sterowania”, jest sposobem wspomagania, a nie zarządzania.

Potrzeba tworzenia gospodarki rynkowej opartej na wiedzy wymaga stopniowego prywatyzowania również tej sfery życia społecznego. W pewnym stopniu to się dzieje, zwłaszcza w lecznictwie i częściowo w oświacie. Mniejsze są możliwości prywatyzacji finansowania procesów badawczych, rozwoju i wdrożeń. W Polsce nie ma jeszcze zdolnych do organizowania i finansowania tych dziedzin na wielką skalę wielkich koncernów przemysłowych i centrów kapitałowych, mogą się one dopiero stopniowo tworzyć. Inwestujące zaś korporacje zagraniczne nie są na ogół zainteresowane rozwijaniem polskiego potencjału naukowego. W tej sytuacji można przewidywać, że budżet państwa pozostanie na wiele lat głównym źródłem środków na inwestycje w kapitał ludzki.

Wobec trwałych ograniczeń budżetowych konieczna będzie koncentracja wydatków, która będzie wymagała określenia priorytetów edukacyjnych i badawczych. Jest to więc kolejne wyzwanie dla państwa. Nie widać pewniejszej i w miarę obiektywnej podstawy dla określenia priorytetów, przynajmniej w dziedzinie nauk ścisłych i technicznych, niż długookresowa wizja pożądanej struktury rozwoju gospodarczego, w której będzie się zawierała odpowiedź na pytanie, jakie są dla Polski najbardziej obiecujące, przyszłościowe kierunki produkcji, zasługujące na wspieranie. Charakter rozwoju konkurencji światowej wskazuje, że szczególna uwaga powinna być skupiona na kierunkach naukochłonnych, produktach przemysłów wysokiej techniki. Potrzebna też jest troska o właściwe kierunki rozwoju produkcji rolnej.

Na zakończenie wypada wrócić do tezy, że realizowanie tych wszystkich funkcji w sposób odpowiadający społeczeństwu wymaga oparcia na demokratycznym systemie politycznym z właściwymi mu rozwiązaniami prawnoinstytucjonalnymi. Aby realizować takie funkcje, polityka gospodarcza i społeczna państwa musi cieszyć się zrozumieniem i poparciem społecznym. Warunkiem powodzenia jest umacnianie demokratycznego ustroju politycznego, opartego na szerokiej partycypacji społecznej w decydowaniu o kierunkach i formach rozwoju.

Wymaga to odrzucenia etatyzmu przez właściwe określenie granic kompetencji aparatu państwowego i zastosowanie zasady pomocniczości państwa. Oznacza to zapewnienie rosnącej roli różnego typu organizacji samorządowych i pozarządowych, w tym zwłaszcza samorządu terytorialnego, które powinny przejmować stopniowo coraz większą część funkcji państwa w życiu społecznym. W omawianym wariantcie może być miejsce dla formuły gospodarki mieszanej, z udziałem podmiotów sektora prywatnego, państwowego, spółdzielczego, komunalnego i organizacji społecznych.

Pozostaje jednak otwarty problem przejścia od obecnego stanu rozchwiania więzi społecznej i niekorzystnej, odziedziczonej z przeszłości struktury społecznej, do nowoczesnego społeczeństwa, zwartej wokół wspólnych celów rozwoju. Będzie to zasadnicze wyzwanie do pokonania w realizacji wariantu optymalnego.

Bibliografia

- R. Dahrendorf, *The Modern Social Conflict, An Essay on the Politics of Liberty* 1996.
- P.F. Drucker, *Post-Capitalist Society*, Harper Business 1993.
- P.F. Drucker, *The Age of Discontinuity. Guidelines to Our Changing Society*, Harper & Row, New York 1978.
- S. Golinowska, *Polska bieda – Raport o ubóstwie*, 1997.
- L.J. Lau (ed.), *Models of Development*, ICS Press 1990.
- A. King i B. Schneider, *Pierwsza rewolucja globalna*, PTWKR, Warszawa 1993.
- D.H. Meadows i in., *Granice wzrostu*, PWE, Warszawa 1973.
- D.H. Meadows i in., *Beyond the Limits*, 1993.
- A.M. Okun, *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1975.
- J. Pajestka, *Megatrendy cywilizacji światowej a transformacja systemowa*, PAN, Warszawa 1993.
- M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London, 1990.
- W.W. Rostow, *Stages of Economic Growth*, 1955.
- Z. Sadowski, *Rola nauki w strategii rozwoju Polski*, IRiSS, Warszawa 1993.
- The East Asian Miracle. A World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press 1993.
- L.C. Thurow, *The Future of Capitalism*. W. Morrow & Co., New York 1995.
- J. Wilkin, *Jaki kapitalizm, jaka Polska?* PWN, Warszawa 1995.

Uwagi dla przyszłego rządu*

Wobec pogłębiającego się fiaska rządów AWS powstaje perspektywa zasadniczej zmiany. Potrzebne więc jest zastanowienie się nad najpilniejszymi problemami do rozwiązywania, jakie powinien podjąć nowy rząd, prawdopodobnie lewicowy, kiedy już powstanie. Trzeba określić, co jest naprawdę ważne. Przede wszystkim trzeba zdać sobie sprawę z tego, że ważne są zarówno pewne problemy bieżące, wymagające działań doraźnych, jak też niektóre problemy długookresowe, które wymagają niezwłocznego podjęcia działań, choć bez widoków na szybkie efekty.

W programie działań doraźnych na czoło wysuwają się dwie sprawy. Po pierwsze, widoczna jest potrzeba niezwłocznego przystąpienia do korygowania drastycznych błędów popełnionych we wprowadzaniu reform. Nie powinno tu chodzić o głośne identyfikowanie sprawców, lecz o rzeczywistą naprawę. Każda ze słynnych czterech reform zaowocowała daleko idącymi wypaczeniami:

- samorządowa stworzyła nieprawdopodobną, wielokondygnacyjną maszynę biurokratyczną, która obciąża strukturę wydatków publicznych i którą trzeba natychmiast zacząć likwidować. Przeniosła też na samorzady różne obowiązki bez zapewnienia środków na ich realizację, czyli na zasadzie „udawania głupiego”;
- emerytalna stworzyła niesłychany bałagan z rozliczaniem składek między ZUS-em a funduszami emerytalnymi, ale trzeba jej umożliwić doprowadzenie do ładu, gdyż oparta jest na słusznej idei;
- oświatowa spowodowała zamykanie szkół wiejskich i utrudniła dostęp młodzieży wiejskiej do oświaty, co wymaga odwrócenia bez odkładania;
- system ochrony zdrowia został najbardziej dotknięty, gdyż reforma stworzyła ogólne poczucie niepewności co do bezpieczeństwa zdrowot-

* Tekst napisany 16 września 2000 r.

nego. System został obciążony kosztami rozdętej do nieprzytomności biurokracji, natomiast nie wystarcza mu pieniędzy na utrzymywanie szpitali i na leczenie pacjentów. Obłędna struktura kas chorych czeka na niezwłoczną likwidację.

Po drugie, nad polską gospodarką wisi groźba kryzysu finansowego, związana z ogromnym deficytem bieżących obrotów płatniczych. Nawet tak wielki deficyt można by tolerować, gdyby przyczyniał się do rozładowania bezrobocia i dławienia inflacji. Jednakże bezrobocie rośnie i należy się liczyć z perspektywą dalszego jego wzrostu, a jednocześnie nastąpiło istotne przyspieszenie inflacji. Ponadto weszliśmy w bardzo niekorzystną sytuację zewnętrzną w postaci deprecjacji złotego wobec dolara przy jego aprecjacji wobec euro.

Prawdopodobnie kryzys finansowy nie jest jeszcze bliski. Mamy bowiem bufor w postaci rezerw dewizowych, chociaż w porównaniu do ogólnego zadłużenia kraju ich rozmiary nie są już tak zadowalające, jak to było jeszcze niedawno. Jeśli jednak dotychczasowe tendencje nie ulegną zasadniczej zmianie w ciągu najbliższego roku, to kryzysu można się spodziewać z największą pewnością, jaką można mieć w prognozach ekonomicznych. Miałby on bardzo groźne konsekwencje. Ostre podrożenie importu musiałoby spowodować taki wzrost kosztów wytwarzania, że musiałby nastąpić głęboki spadek produkcji połączony z przyspieszonym wzrostem bezrobocia. Warunki życia znacznej części ludności pogorszyłyby się w sposób groźący wybuchem społecznym.

Co można i należy robić dla zabezpieczenia się przed wybuchem kryzysu? Przede wszystkim zrewidować prowadzoną politykę makroekonomiczną. Nie może ona być traktowana wyłącznie jako instrument stabilizacji finansowej, lecz powinna być również narzędziem utrzymywania wysokiego poziomu aktywności ekonomicznej, wyrażającej się w tempie wzrostu gospodarczego, w rozmiarach inwestycji, w dynamice eksportu i w poziomie zatrudnienia. W stymulowaniu wzrostu gospodarczego powinna uczestniczyć zarówno aktywna polityka fiskalna, jak też właściwa polityka pieniężna. Trzeba porzucić obowiązującą koncepcję, według której naczelną wytyczną polityki pieniężnej jest tzw. cel inflacyjny, a która prowadzi do prób przeciwdziałania wzrostowi światowych cen ropy przez podnoszenie stóp procentowych. Również w polityce fiskalnej trzeba odejść od idei redukowania deficytu budżetowego do zera, która nie pasuje do sytuacji, wymagającej dynamizacji gospodarki i nie dopuszczającej możliwości redukowania wydatków budżetowych ze względu na potrzeby o kluczowym znaczeniu dla rozwoju kraju.

Decyzje dotyczące polityki pieniężnej mają swoją autonomię i nie zależą bezpośrednio od rządu. Trzeba jednak dążyć do racjonalnych uzgodnień. Mechaniczne realizowanie celu inflacyjnego przez podnoszenie stóp procentowych, gdy tylko inflacja wzrośnie, prowadzi do fatalnych następstw

zarówno w postaci dławienia wzrostu gospodarczego, jak też wzmocnienia zachęt do napływu kapitału spekulacyjnego i do wzrostu zadłużenia zagranicznego przedsiębiorstw. Efekt stymulacyjny dla gospodarki mogłaby mieć tylko polityka redukcji stóp procentowych, która oprócz potaniaenia kredytu bankowego sprzyjałaby również aktywnej polityce fiskalnej, obniżając koszt obsługi długu publicznego.

Nie można jednak sprowadzać naszych problemów wyłącznie do działań doraźnych. Trzeba troszczyć się o rozwój kraju w dłuższej perspektywie i podjąć próbę odpowiedzi na pytanie: co poza zapobieganiem kryzysowi finansowemu trzeba już zaraz zacząć robić, aby zapewnić harmonijny rozwój kraju w ciągu najbliższych paru dziesięcioleci? W działaniach kolejnych rządów zabrakło dotychczas wizji strategicznej rozwoju kraju. Wprawdzie w ciągu ostatnich paru lat RCSS przygotowało najpierw dokument o nazwie *Strategia rozwoju kraju do roku 2010*, a ostatnio *Strategia rozwoju kraju do roku 2025*, ale dokumenty te trudno uznać za wyznaczające koncepcję polityki rozwoju, gdyż są to raczej rejestry problemów.

Wizja rozwoju musi oczywiście uwzględniać nasze dążenie do Unii Europejskiej, ale w działaniach realizacyjnych na razie widać tylko nacisk na dostosowywanie układu prawnoinstytucjonalnego do warunków i wymagań Unii, nie widać natomiast określenia założeń przedakcesyjnych i poakcesyjnej polityki gospodarczej. Tymczasem dostosowywanie systemu prawnego, bardzo ważne również dla tej polityki, ponieważ ogranicza zakres swobody decyzyjnej, nie może jednak oznaczać rezygnacji z prowadzenia samodzielnej polityki rozwoju.

Podstawowym elementem wizji strategicznej musi być wyobrażenie o charakterze pożądanego ustroju społeczno-gospodarczego, w tym oczekiwanego zakresu kompetencji państwa i jego polityki gospodarczej. Mamy uznane już podstawy ustroju gospodarczego Polski, jakimi są własność prywatna i swoboda prywatnej przedsiębiorczości. Mamy też podstawę ustroju politycznego, jaką stanowi formuła demokracji przedstawicielskiej, oparta na trójpodziale władzy i znacznym zakresie uprawnień samorządu terytorialnego. Podstawy te jednak nie określają wystarczająco cech pożądanego systemu. Realizowana od początku transformacji w Polsce koncepcja kapitalizmu neoliberalnego, choć miała korzystny wpływ na rozwój przedsiębiorczości, doprowadziła do uruchomienia dochodowego i majątkowego rozwarstwienia społeczeństwa, tworząc masowe bezrobocie i szeroką strefę ubóstwa. Pojawiła się marginalizacja znacznych grup społecznych, a także związane z nią liczne patologie życia społecznego w postaci wzrostu przestępczości, nasilania się korupcji i licznych form łamania prawa. W tej sytuacji następuje odrywanie się elit politycznych od społeczeństwa i pojawia się realna trudność umocnienia słabego jeszcze ustroju demokratycznego.

Coraz bardziej niezbędne staje się zapewnienie ludziom pewnego minimum sprawiedliwości, pojmowanej jako wyrównywanie szans życiowych obywateli przez nie dopuszczanie do nadmiernych rozpiętości dochodowych i majątkowych. Konieczność ta wynika zarówno z uniwersalnych wskazań etycznych, jak też z przyczyn czysto pragmatycznych: pogłębianie się nierówności rodzi konflikty społeczne, które hamują procesy rozwoju i poprawy warunków bytu.

Trzeba więc podjąć działania zmierzające do zbudowania takiego ustroju społeczno-ekonomicznego, w którym państwo będzie miało wyraźnie określone znaczne kompetencje w oddziaływaniu na przebieg procesów rozwoju. Rolą jego powinno być wspieranie rynku na tych wszystkich obszarach, na których samoczynne mechanizmy rynkowe wymagają korygowania, jak w szczególności przyspieszanie przemian strukturalnych oraz troska o sprawiedliwy podział. Warunkiem powodzenia takiego systemu jest zdolność zapewnienia wysokiej sprawności aparatu państwowego zarówno pod względem decyzyjnym, jak i wykonawczym. Powinno to się stać zasadniczym kierunkiem działania nowego rządu jako podstawowy warunek pożądanego rozwoju.

Drugim podstawowym elementem strategii rozwoju jest ustosunkowanie się do podstawowego wyzwania dla Polski, które polega na tym, że – aby włączyć się skutecznie do konkurencji światowej – trzeba zorientować nasz rozwój na tworzenie gospodarki rynkowej nowego typu, czyli gospodarki opartej na wiedzy.

Cechą naszych czasów jest burzliwy rozwój nauki i techniki, który będzie musiał kiedyś doprowadzić do zmiany charakteru ewolucji na rzecz tworzenia systemu społeczno-ekonomicznego, opartego na współżyciu człowieka z przyrodą, podnoszeniu jakości życia i realizowaniu zasad sprawiedliwości społecznej. Należy oczekiwać, że ilościowy wzrost produkcji będzie stopniowo zastępowany przez jakościowy rozwój, umożliwiający eliminację nędzy i głodu oraz stopniowe wyrównywanie poziomów życia i ich stabilizację. Zawierają się w tym wskazania dla kierunku rozwoju Polski. Trzeba myśleć o takim scenariuszu rozwoju, który będzie nastawiony na zasadnicze zmiany w pojmowaniu jakości życia i w koncepcji wzrostu gospodarczego.

Wybór strategiczny, przed jakim stoi polityka rozwoju Polski, jest następujący:

- czy w międzynarodowym podziale pracy przystać na rolę, jaką wyznacza nam obecnie konkurencja rynkowa i jaką podtrzymują zagraniczne inwestycje bezpośrednie, mianowicie rolę słabszego partnera, dostawcy surowców i wyrobów nisko przetworzonych?
- czy też podjąć wysiłek zmierzający do włączenia się polskich przedsiębiorstw do nowoczesnej gospodarki rynkowej opartej na cywilizacji

informacyjnej, wysokiej technice oraz uczestnictwie w wyścigu innowacyjnym i konkutowaniu jakością?

W scenariuszu utrzymywania statusu kraju pozbawionego własnego zaplecza naukowo-technicznego dążeniem aktywnej i wykwalifikowanej młodzieży pozostawałaby emigracja.

W celu zapobieżenia takiej perspektywie w koncepcji strategii należy sformułować właściwe priorytety polityki gospodarczej. Priorytety te to:

1. zapewnienie szybkiego rozwoju sfery edukacji i nauki,
2. utrzymywanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego,
3. dynamizacja eksportu i zrównoważenie wymiany zagranicznej,
4. redukcja bezrobocia i strefy ubóstwa.

Priorytety te są ze sobą ściśle związane. Mają one wyrażać taką koncepcję rozwoju, która łączy ze sobą intensywny wzrost gospodarczy i uzgodnioną na lata formułę polityki społecznej, zapewniającej sprawiedliwe uczestnictwo obywatelskie w dochodzie narodowym, nie dopuszczającą do rozszerzania się obszarów ubóstwa i przeciwdziałającą spychaniu znacznych grup społecznych na margines.

Za główny warunek realizacji tego postulatu uważać należy przekształcanie struktury gospodarczej w kierunku gospodarki opartej na wiedzy i cywilizacji informatycznej. Wymaga to aktywnej polityki państwa, polegającej na wzmocnionym inwestowaniu w wiedzę i ogólną sprawność człowieka, zarówno umysłową jak fizyczną.

Realizacja tych postulatów jest zadaniem dla polityki przemysłowej państwa. Nowoczesna polityka przemysłowa połączona z polityką rozwoju nauki i techniki powinna służyć dwóm celom: promowaniu rozwoju konkurencyjności wybranych, obiecujących firm i przyszłościowych kierunków produkcji oraz pomocy mającym dobre perspektywy przedsiębiorstwom w adaptacji do wymagań rynku przez modernizację i restrukturyzację. Jest ona daleka od jakichkolwiek prób „ręcznego sterowania”, jest sposobem wspomagania, a nie zarządzania.

Nakłady na rozwój wiedzy powinny się stać główną podstawą osiągnięcia i utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w dłuższym okresie czasu. Nakłady te powinny jednak dopiero doprowadzić Polskę z biegiem czasu do fazy rozwoju, charakteryzującej kraje wysoko rozwinięte, a zwanej fazą „wzrostu napędzanego przez innowacje”. Musi być ona poprzedzona fazą intensywnej działalności inwestycyjnej.

Stawia to przed polityką gospodarczą państwa zadanie stymulowania działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw, która poważnie osłabła w związku z niskim poziomem rentowności i wysoką ceną kapitału. Chodzić powinno w szczególności o inwestycje proeksportowe. Można przyjąć, że ten element koncepcji strategii stworzy potrzebę trwałych zmian zarówno w polityce

pieniężnej (niskie stopy procentowe), jak w polityce fiskalnej (ulgi podatkowe na cele inwestycyjne).

Dynamizacja eksportu wymaga aktywnego działania na rzecz unowocześnienia jego struktury, a więc na rzecz oparcia eksportu na rozwoju nowoczesnych gałęzi wytwarzania związanych z wysoką techniką i wyrobami naukochłonnymi. Oznacza to przyjęcie strategicznego postulatu nastawienia polityki rozwoju na modernizację całej struktury produkcji krajowej.

Trapiące polską gospodarkę problemy o zasadniczym znaczeniu to wysoki poziom bezrobocia i bardzo poważne rozmiary sfery ubóstwa. W dziedzinie zatrudnienia obok bezrobocia zarejestrowanego sięgającego liczby 3 mln ludzi (bez uwzględnienia utajonego bezrobocia w rolnictwie szacowanego na ponad 1 mln ludzi) faktem podstawowym jest silny wzrost zasobów pracy, który według prognoz demograficznych będzie trwał jeszcze przez 5 lat, a który oznacza zwiększanie się liczby osób w wieku aktywności o około 200 tys. rocznie. Należy też uwzględnić negatywne dla zatrudnienia skutki restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa, przemysłu zbrojeniowego i niektórych innych gałęzi, jak również redukcji zatrudnienia w sferze budżetowej. Po uwzględnieniu tego wszystkiego należy się liczyć z poważnym wzrostem bezrobocia w najbliższych latach.

Polityka wobec inwestycji zagranicznych*

I.

Stosunek do inwestycji zagranicznych w Polsce określa zdecydowana potrzeba przyciągnięcia kapitału zagranicznego w rosnącej skali w formie inwestycji bezpośrednich. Potrzeba ta wynika z konieczności, jaką jest dla polskiej gospodarki utrwalenie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Jest to podstawowy priorytet polityki gospodarczej, który wyraża dążenie do szybkiego podnoszenia poziomu zamożności kraju. Wiąże się on z drugim dążeniem – do partnerskiego włączenia się do Unii Europejskiej, które oznacza potrzebę intensywnego nadrobienia różnicy poziomów rozwoju gospodarczego, dzielącej Polskę od rozwiniętych krajów Europy.

Wśród warunków spełnienia tego postulatu podstawowe znaczenie ma zwiększenie udziału nakładów inwestycyjnych w PKB z obecnego poziomu około 24% PKB do około 30% PKB. Natrafia to na zasadniczą słabość, jaką stanowi niska, wewnętrzna zdolność do oszczędzania. Stąd konieczność zapewnienia zasilenia zewnętrznego o znacznej skali. Gdyby przyjąć, że udział zagranicznych inwestycji bezpośrednich w ogólnej sumie rocznych nakładów inwestycyjnych powinien wynosić 25%, to ich suma w nadchodzących latach powinna by osiągać kwotę co najmniej 10 mld dolarów rocznie.

Inwestycje kapitału zagranicznego są i muszą być dokonywane z punktu widzenia interesów firm i inwestorów zagranicznych. Powstaje więc problem:

- po pierwsze – określenia, w jakiej mierze i pod jakimi względami interesy te są zbieżne lub rozbieżne z interesem kraju przyjmującego,
- po drugie – ustalenia, co można zrobić dla zapewnienia większej ich zbieżności.

* Konferencja polsko-rosyjska, Moskwa, czerwiec 2000 r.

Z badań¹ wynika, że zbieżność interesów uwydatnia się w korzystnym oddziaływaniu zagranicznych inwestycji bezpośrednich na dynamikę gospodarki polskiej, a także na eksport. Jednakże rozbieżność między interesami kraju i kapitału zagranicznego widoczna jest w kwestii modernizacji gospodarki. Kapitał zagraniczny wydaje się być zainteresowany w utrzymywaniu struktury tradycyjnej i korzystaniu z tradycyjnych przewag, zwłaszcza taniej siły roboczej. Jego działanie modernizacyjne polega głównie na podnoszeniu wydajności pracy dzięki unowocześnianiu uzbrojenia technologicznego. Można to określić mianem modernizacji technologicznej.

Znaczenie tego typu modernizacji trzeba doceniać, gdyż przynosi ona istotny postęp w sposobie działania gospodarki. Jednakże tworzenie podstaw długofalowego rozwoju gospodarczego w obecnej epoce cywilizacji informacyjnej musi opierać się na modernizacji strukturalnej, polegającej na szybkim rozwoju nowoczesnych gałęzi produkcji o wysokiej naukochłonności oraz potencjału innowacyjnego, niezbędnego dla sprostaniam wymaganiom konkurencji światowej.

Firmy zagraniczne nie są jednak na ogół zainteresowane ani w rozwijaniu na gruncie polskim własnego zaplecza badawczo-rozwojowego, ani w zlecaniu zamówień na prace z tego zakresu firmom i ośrodkom krajowym. Ani kapitał krajowy, ani zagraniczny nie są motywowane do inwestowania w nowoczesne kierunki produkcji, których rozwijanie wymaga znacznych nakładów kapitałowych, wiąże się ze znacznym ryzykiem oraz stwarza poważne potrzeby marketingowe.

Jest oczywiste, że wielkie koncerny ponadnarodowe inwestujące w Polsce, podobnie jak w innych krajach, prowadzą swoją własną politykę produkcyjną i handlową w ramach całości. Polega ona często na zastępowaniu wyrobów krajowych przez zakupy importowe z należących do koncernu firm zagranicznych, a także na ograniczaniu produkcji finalnej na rzecz dostaw kooperacyjnych dla takich firm. Trzeba przy tym pamiętać, że koncerny te stosują na całym świecie praktykę cen transferowych, ułatwiającą transfer zysków dzięki stosowaniu obniżonych cen w eksporcie, a podwyższonych – w imporcie. Zjawiska takie muszą wpływać negatywnie na kształtowanie się salda wymiany towarowej, przyczyniając się tym samym do zwiększania deficytu obrotów bieżących bilansu płatniczego.

Innego typu problemy wynikają z bardzo nierównomiernego rozmieszczenia przestrzennego inwestycji zagranicznych. Największa koncentracja inwestycji zagranicznych w Polsce przypada na regiony najbardziej uprzemysłowione, podczas gdy omija on obszary o niższym poziomie rozwoju

¹ Badania o których mowa są przedstawione w książce pt. *Kapitał zagraniczny w Polsce – warunki działania*, pod red. Z. Sadowskiego, PTE/Bellona, Warszawa 1999.

obciążone relatywnie najwyższym bezrobociem. Nie przyczynia się więc do przyspieszenia rozwoju tych regionów, które tego najbardziej potrzebują.

II.

Byłoby nieuzasadnione nadawanie tym obserwacjom charakteru zarzutu wobec spółek zagranicznych. Kapitał zagraniczny, wchodząc na dany rynek, ma pełne prawo tworzenia nowych i przekształcania przejętych zakładów w sposób odpowiadający jego własnym strukturom i interesom. Widać jednak, że pewnych istotnych rozbieżności interesów nie można lekceważyć.

Spotykamy się z obawami, że zagraniczne inwestycje bezpośrednie powodują nadmierne uzależnienie polskiej gospodarki od obcej kontroli, co może wpływać niekorzystnie na długofalowe perspektywy jej rozwoju. Obawy te nie są pozbawione podstaw. Wzmacnia je fakt silnego napływu kapitału zagranicznego do sektora bankowego, co prowadzi do przejmowania kontroli nad gospodarką przez silne banki zagraniczne. Od dwóch lat obserwuje się też wzmożone zainteresowanie kapitału zagranicznego inwestowaniem w sektorze finansowym (ubezpieczenia, fundusze emerytalne) raczej niż w produkcji.

Nie można jednak z tych faktów wyciągać wniosku, że należy się bronić przed dalszym napływem zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Po pierwsze, Polska potrzebuje kapitału zagranicznego. Po drugie, warunki międzynarodowe, globalizacja gospodarki światowej oraz proces przyłączania się do Unii Europejskiej stawiają przed Polską bezwzględne wymaganie utrzymywania gospodarki otwartej dla obukierunkowego przepływu kapitału.

Jednocześnie nie można nie dostrzegać, że coraz ostrzej rysuje się przed Polską wybór strategiczny: czy w międzynarodowym podziale pracy przystać na wyznaczaną nam obecnie przez konkurencję rynkową i utrwalaną przez zagraniczne inwestycje bezpośrednie rolę słabszego partnera, dostawcy surowców i wyrobów nisko przetworzonych, czy też podjąć wysiłek zmierzający do włączenia się polskich przedsiębiorstw do nowoczesnej gospodarki rynkowej opartej na cywilizacji informacyjnej, wysokiej technice oraz uczestnictwie w wyścigu innowacyjnym i konkurowaniu jakością. Są zwolennicy zarówno jednej, jak i drugiej opcji.

Autor niniejszych rozważań nie ma wątpliwości co do tego, że prawdziwy długookresowy rozwój kraju wymaga zrobienia wszystkiego, co możliwe, dla realizacji opcji drugiej. To zaś oznacza, że – nastawiając się na dalsze przyciąganie zagranicznych inwestycji bezpośrednich – trzeba jednocześnie prowadzić politykę kojarzenia interesów tego kapitału z interesami długookresowego rozwoju kraju. Trzeba więc szukać właściwych metod oddziaływania na kierunki tych inwestycji pod kątem zwiększenia ich

zainteresowania strukturalną modernizacją gospodarki oraz regionami słabiej rozwiniętymi. Metody te muszą być zgodne z wymaganiami otwartej gospodarki rynkowej oraz z zobowiązaniami i obyczajami międzynarodowymi. W tych ramach muszą one dopuszczać możliwość stosowania pewnych ograniczeń, takich jak np. zabezpieczeń przed zbyt daleko idącym opanowaniem sektora bankowego przez kapitał zagraniczny.

Postulat prowadzenia przez państwo polityki oddziaływania na zagraniczne inwestycje bezpośrednio wzbudza często niechętnie reakcje ze strony zwolenników w pełni liberalnej gospodarki rynkowej, którzy skłonni są posługiwać się argumentem, że inwestorzy zagraniczni, opierając się na sygnałach rynkowych, sami najlepiej wiedzą, w co inwestować. Trzeba jednak uznać fakt, że we współczesnej gospodarce rynkowej potrzeba prowadzenia przez państwo aktywnej polityki wspomaganie i korygowania rynkowych procesów alokacyjnych jest powszechnie uznawana i realizowana w praktyce także w krajach, gdzie najsilniej dominuje ideologia wolnego rynku. Do przeszłości bowiem należy alternatywa: albo państwo, albo rynek. Aktywność państwa nie ma zastępować mechanizmów rynkowych, lecz ma je wspierać dla uzyskania efektów synergicznych w dziedzinach, w których same mechanizmy rynkowe nie są zdolne do osiągnięcia zadowalających efektów rozwojowych².

W świetle badań potrzeba uzyskania takich efektów synergicznych występuje wyraźnie w dziedzinie napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich do Polski. Poza wzmożeniem działań na rzecz zwiększenia napływu kapitału zagranicznego chodzi o skłanianie inwestorów zagranicznych do zainteresowania kierunkami inwestycji o kluczowym znaczeniu dla gospodarczego i społecznego rozwoju Polski w długim okresie.

Podstawą takiej polityki (która z natury rzeczy musi być długookresowa) powinno być opracowanie wizji wyznaczającej strategiczne kierunki działania. Brak takiej strategii daje się wyraźnie odczuwać, gdy obserwuje się bieżące działania kolejnych rządów. Są one z reguły oparte na względach doraźnych i krótkookresowych.

III.

Wizja strategiczna rozwoju Polski w perspektywie najbliższych dziesięcioleci musi opierać się na koncepcji dążenia i wejścia do Unii Europejskiej, co czyni sprawą zasadniczą możliwie szybkie dostosowywanie całego układu prawno-instytucjonalnego do warunków i wymagań Unii. Wyznacza to granice obszaru aktywności państwa w dziedzinie polityki gospodarczej,

² Por. *Przyszłość państwa a gospodarka*. Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku” przy Prezydium PAN, Warszawa, grudzień 1997.

w tym w zakresie oddziaływania na przepływy kapitału. Nie oznacza jednak bynajmniej konieczności biernego podporządkowania, a tylko zmusza do określenia takiego instrumentarium, które mieściłoby się w granicach dopuszczalności.

Punktem wyjścia strategii jest określenie celów. Ogólne cele polityki państwa wobec zagranicznych inwestycji bezpośrednich można ująć, jak następująco:

1. przyciąganie nowych inwestycji,
2. oddziaływanie na wybór pożądanych kierunków inwestowania,
3. zapewnienie osłon socjalnych,
4. Realizacja postulatów ochronnych.

Cele te są poniżej omówione nieco szerzej wraz z określeniem sposobów działania, obszarów preferencyjnych oraz instrumentów polityki gospodarczej.

W dzisiejszym stanie rozwoju gospodarczego dalsze pozyskiwanie inwestorów zagranicznych stanowi priorytetowy cel w strategii rozwoju gospodarczego Polski. Jego realizacja powinna polegać na podnoszeniu atrakcyjności Polski dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich przez:

- a) stabilizowanie prawnych, instytucjonalnych i finansowych warunków działania dla kapitału zagranicznego,
- b) prowadzenie właściwej polityki makroekonomicznej,
- c) prowadzenie polityki przemysłowej zmierzającej do modernizacji struktury gospodarczej,
- d) rozwijanie potencjału naukowego i technicznego kraju oraz zwiększenie nakładów na oświatę i rozszerzanie programów podnoszenia kwalifikacji zawodowych,
- e) rozbudowę infrastruktury technicznej, a w szczególności łączności i transportu.

Podstawowe warunki prawno-instytucjonalne wymagają przede wszystkim tego, aby polskie prawo gospodarcze zostało dostosowane do norm międzynarodowych, których obowiązywanie w Polsce wynika z przynależności do OECD i Światowej Organizacji Handlu, a także z dążenia do przyłączenia się do Unii Europejskiej. Tworzony system prawny powinien jasno określać kryteria wchodzenia na rynek polski, zapewniać wolny wywóz zysków i kapitału zagranicę, a także gwarantować prawo do pełnej rekompensaty w przypadku legalnego i koniecznego wywłaszczenia. Prawa określające zasady działania inwestorów zagranicznych powinny się mieścić w uniwersalnych aktach prawa gospodarczego, kierowanych do wszystkich podmiotów gospodarczych.

Istotnym czynnikiem zachęcającym do inwestycji jest prowadzenie przejrzystej i stabilnej polityki fiskalnej i pieniężnej. W tej dziedzinie

Polska wydaje się znajdować zasadniczo na dobrej drodze, bo realizuje od szeregu lat politykę stopniowego wygaszania inflacji oraz redukcji deficytu budżetowego. Niepokojący jest natomiast problem narastającego deficytu bieżących obrotów płatniczych, u podstaw którego leży rosnąca nadwyżka importu nad eksportem. Z punktu widzenia atrakcyjności kraju dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich jest to czynnik osłabiający, gdyż nadmierny wzrost tego deficytu działa w kierunku osłabiania zaufania międzynarodowego i zwiększania ryzyka inwestycyjnego. Jest to więc czynnik, z którym należy się poważnie liczyć.

Dlatego wiele zależy od bieżącej polityki pieniężnej i kursowej. Utrzymywanie wysokiego poziomu stóp procentowych czyni Polskę obszarem atrakcyjnym dla krótkoterminowego kapitału spekulacyjnego. Napływ ten od pewnego czasu ulega przyspieszeniu, co pozwala na utrzymywanie znacznych rezerw dewizowych mimo silnie rosnącego deficytu obrotów bieżących i mimo oznak spowolnienia napływu inwestycji bezpośrednich. Zastępowanie w obrotach kapitałowych inwestycji bezpośrednich przez kapitał spekulacyjny jest zjawiskiem niebezpiecznym, które może podważyć realizację celów rozwoju gospodarczego.

Podstawą ekonomiczną zwiększenia atrakcyjności kraju dla inwestorów zagranicznych jest tworzenie okoliczności sprzyjających utrwalaniu długookresowej perspektywy na osiąganie zysków, a zwłaszcza atmosfery szybkiego postępu i dotrzymywania kroku czołowiec światowej. Dlatego Polska potrzebuje polityki przemysłowej, której naczelnym zadaniem powinno być aktywne działanie na rzecz przestawienia gospodarki na wyższą fazę rozwoju, zwanej w teorii Portera „wzrostem napędzanym przez innowacje”³. Wymaga to przekształcania struktury gospodarczej w kierunku jej unowocześnienia, a więc rozwoju nowoczesnych gałęzi wytwarzania opartych na wysokiej technice.

Polityka torowania drogi takim zmianom zakłada tworzenie na pewien czas preferencyjnych warunków rozwoju dla zaniedbanych obecnie nowoczesnych przemysłów wysokiej techniki. Występuje tu zależność dwukierunkowa. Można oczekiwać od kapitału zagranicznego uczestnictwa w tym przekształceniu, ale samo przekształcenie jest warunkiem zwiększenia atrakcyjności kraju dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich i zapewnienia tego uczestnictwa.

Podkreśliśmy, że aktywna polityka przemysłowa nie może oznaczać bezpośredniej ingerencji biurokracji w zarządzanie przedsiębiorstwami. Oznacza natomiast tworzenie przez administrację rządową i samorządową sprzyjających warunków rozwoju, usuwanie barier i utrudnień. Tak np.

³ M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London 1990.

podnoszenie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw w słabych na razie gałęziach „przyszłościowych”, związanych z elektroniką i informatyką, może wymagać tworzenia większych organizmów, holdingów lub konglomeratów, co może łączyć się z koniecznością reinterpretacji i zmiany przepisów antymonopolowych. Zresztą pojęcie monopolizacji w gospodarce szeroko otwartej na wymianę międzynarodową całkowicie zmienia swój sens w porównaniu do gospodarki zamkniętej lub dopiero otwieranej.

W epoce cywilizacji informacyjnej, gdy głównym czynnikiem wytwórczym stała się wiedza⁴, w określaniu atrakcyjności kraju dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich podstawowego znaczenia nabiera wyposażenie w nowoczesną wiedzę techniczną, ekonomiczną i organizacyjną oraz oparte na niej przygotowanie do szybkiej absorpcji innowacji. Kapitał zagraniczny będzie przyciągany do gałęzi nowoczesnych, jeśli będzie mógł działać w warunkach nowoczesności i wysokiego poziomu kwalifikacji. Dążenie do strukturalnej modernizacji produkcji oznacza więc bezwzględną konieczność zdecydowanego zwiększenia skali inwestowania w rozwój edukacji i nauki.

Ze względu na utrzymujące się trudności obciążania tymi wydatkami budżetu państwa potrzebne są nowe rozwiązania, których należy szukać w mechanizmach współfinansowania tych inwestycji przez państwo i inwestorów zagranicznych przy współudziale środków zainteresowanych firm krajowych i osób prywatnych.

Potrzebna jest też zwiększona troska o infrastrukturę i to w szerokim znaczeniu. Nie chodzi tylko o działanie sieci łączności oraz warunki transportu. Dzięki komputeryzacji, internetowi i szybkiej ekspansji telefonii komórkowej rozwój systemów łączności w Polsce następuje bardzo szybko. Gorzej jest z warunkami transportu, gdyż prawdziwe unowocześnienie we wszystkich typach transportu znajduje się dopiero w fazie projektowania. Chodzi jednak w szczególności o sprawność administracji. Znaczenie tego czynnika rośnie w okresie, gdy znaczna część funkcji państwa w gospodarce przesuwa się na szczebel regionalny i lokalny, do samorządów terytorialnych. Tendencja ta znajduje wyraz i aprobatę w postanowieniach Unii Europejskiej. Odpowiada jej kierunek reformy administracyjnej, dokonanej w Polsce z początkiem 1999 roku. Problem polega jednak na tym, że władze lokalne są w wielu przypadkach nieprzygotowane do wypełniania zadań związanych z absorpcją kapitału zagranicznego. Istnieje więc pilna potrzeba działania na rzecz wzmocnienia ich zdolności w tym zakresie przez zapewnienie całej strukturze administracyjnej szybkiego rozwoju jakościowego.

⁴ Por. P.F. Drucker, *Post-Capitalist Society*, Harper Business 1993.

IV.

Kolejnym kluczowym elementem strategii powinno być określenie wiodącego celu przyciągania inwestycji zagranicznych. Celem takim jest inwestowanie na obszarach uznanych za priorytetowe z punktu widzenia potrzeb rozwoju kraju. Zarysowują się cztery takie obszary:

- a) przedsiębiorstwa i branże o największym znaczeniu strategicznym dla dalszego rozwoju kraju, a więc reprezentujące przemysły „przyszłościowe”, zapewniające bezpośrednie uczestnictwo w przyszłym wyścigu innowacyjnym i w nowoczesnej konkurencji jakościowej,
- b) produkcja eksportowa,
- c) regiony słabiej rozwinięte gospodarczo,
- d) rozwój zaplecza badawczo-rozwojowego.

Jak już wspomniano, badania wykazują, że wybór dziedzin inwestowania przez inwestorów zagranicznych w małym stopniu przyczynia się do rozwijania w Polsce przemysłów wysokiej techniki, czyli produkcji o charakterze strategicznym z punktu widzenia długookresowych potrzeb rozwoju kraju. Wybór dokonywany przez inwestorów jest bowiem sterowany przez rynkowe mechanizmy alokacyjne, a przemysły te w Polsce w obecnym stanie rzeczy nie są konkurencyjne wobec zagranicy. Podobne czynniki sprawiają, że inwestorzy zagraniczni wykazują małe zainteresowanie rozwojem zaplecza badawczo-rozwojowego.

Stosunkowo lepiej przedstawia się sprawa rozwoju produkcji eksportowej. Można też dostrzegać obiecującą perspektywę w tym, że inwestorzy pozaeuropejscy mogą po wejściu Polski do Unii Europejskiej obiecywać sobie dostęp do rynku Unii dzięki uniknięciu klauzuli kraju pochodzenia.

Słabość infrastruktury jest głównym powodem skupiania się inwestycji zagranicznych w ośrodkach i regionach wyżej rozwiniętych. Innym powodem może być dążenie do unikania problemów społecznych. Dlatego kapitał zagraniczny omijał obszary wysokie bezrobocia, wybierając te, w których nie stanowi ono istotnego problemu społecznego.

Powstaje potrzeba opracowania koncepcji oddziaływania na kapitał zagraniczny w kierunku przyciągania go do tych obszarów. Kluczowym wyzwaniem dla polityki gospodarczej staje się określenie, jakie środki mogłyby sprzyjać wytworzeniu tego rodzaju zainteresowania. Rozwiązania nie można szukać w stosowaniu warunków preferencyjnych, gdyż działamy w warunkach wymaganej przez prawo równości traktowania podmiotów gospodarczych. Koncepcja strategiczna powinna więc polegać przede wszystkim na tym, aby w organach terenowej administracji państwowej i samorządu terytorialnego, a także wśród społeczności lokalnych, szerzej wytwarzać postawy sprzyjające inicjatywom lokacyjnym. Pilną potrzebą

jest podjęcie działań, zmierzających do zwiększenia zdolności władz lokalnych do tworzenia i należytego prezentowania projektów, atrakcyjnych dla kapitału zagranicznego.

Opracowanie klarownej i skonkretyzowanej koncepcji obszarów preferencyjnych może posłużyć do przygotowania ofert, umożliwiających zawieranie umów z potencjalnymi inwestorami. Koncesje finansowe w postaci zwolnień, ulg i urlopów podatkowych nie są dopuszczane przez regulacje OECD i Unii Europejskiej, a zresztą doświadczenie światowe nie zachęca do ich stosowania. Należy więc w umowach stosować inne formy motywacji, które są dostępne i na świecie szeroko stosowane. Zaliczają się do nich przede wszystkim instrumenty niepieniężne, czyli tzw. „białe pożyczki” – gwarancje państwowe oraz promocyjna pomoc państwa.

Rzeczą ważną jest dbałość o dywersyfikację źródeł napływu kapitału zagranicznego pod kątem przyciągania tych inwestorów, którzy bardziej od innych widzą swój interes w przyczynianiu się do realizacji polskich celów strategicznych.

W umowach prywatyzacyjnych oraz w ogóle w negocjowaniu umów z inwestorami zagranicznymi, wchodzącymi na rynek polski, powinno się wprowadzać, na wzór pakietów inwestycyjnych czy gwarancji zatrudnienia, klauzule dotyczące ochrony własnego zaplecza badawczo-rozwojowego lub promowania krajowych ośrodków badawczych. Można też dążyć do wprowadzania zobowiązań co do modernizacji produkcji (wraz z zabezpieczeniami przeciw nie wywiązywaniu się z nich), jak również zobowiązań do uczestnictwa w rozwiązywaniu problemów lokalnych.

Ze względu na doniosłość problemu bezrobocia w Polsce istnieje też potrzeba zapewnienia uczestnictwa kapitału zagranicznego w tworzeniu zatrudnienia. Jak wykazują badania, rola kapitału zagranicznego na rynku pracy jest, jak dotychczas, niewielka. Inwestorzy zagraniczni nie stworzyli znaczącej liczby nowych miejsc pracy, mimo preferencji podatkowych dla inwestujących w obszarach podwyższonego bezrobocia. Wprawdzie po ich wejściu do przedsiębiorstw polskich początkowo nie następowały redukcje załóg, ale w firmach, powstałych w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, gwarancje utrzymania stanu zatrudnienia szybko wygasają lub są omijane umowami kompensacyjnymi. Duże firmy nastawiają się na redukcję zatrudnienia ze względu na dążenie do efektywności.

Największy udział w tworzeniu nowych miejsc pracy mają nowo powstające małe i średnie przedsiębiorstwa zagraniczne. Należy z tego wyciągnąć wnioski, że w działaniach zmierzających do rozwiązywania problemu bezrobocia należy przede wszystkim nastawiać się na pomoc w umacnianiu pozycji konkurencyjnej małych i średnich firm zagranicznych dla zwiększenia

szenia ich pozytywnego wpływu na krajowy rynek pracy, w tym na poprawę przestrzennego rozkładu zatrudnienia.

V.

Postulaty dotyczące aktywnych działań polityki gospodarczej państwa wobec kapitału zagranicznego są często krytykowane jako wyraz dążenia do zwiększania zakresu interwencjonizmu państwowego.

Negatywne aspekty interwencjonizmu państwowego zwłaszcza w krajach słabiej rozwiniętych są dobrze znane. Nie trudno o przykłady, gdy aktywność państwa prowadzi do wadliwej alokacji zasobów, przeszkadza swobodnemu rozwojowi przedsiębiorstw i więzi kooperacyjnych między nimi, nie pozwala na uruchamianie właściwych bodźców ekonomicznych dla postępu technicznego oraz obciąża społeczeństwo patologiami związanymi z korupcją. Jest rzeczą jasną, że tego wszystkiego trzeba się wystrzegać i tworzyć odpowiednie bariery ze świadomością tego, że nie jest to łatwe. Przede wszystkim trzeba eliminować wszelkie formy bezpośredniego zarządzania przedsiębiorstwami przez biurokrację i krępowania działalności gospodarczej przez decyzje administracyjne, np. przez licencjonowanie (niezbędne tylko w odniesieniu do nielicznych szczególnych obszarów działalności). Polityka państwa, jaka tu jest postulowana, oznacza wspomaganie rynku pod kątem celów długookresowych, których rynek nie uwzględnia. Nie można z niej zrezygnować, jeśli chcemy stworzyć podstawy dla pełnoprawnego uczestnictwa kraju w konkurencji międzynarodowej.

Droga Polski do gospodarki opartej na wiedzy*

Gospodarka oparta na wiedzy to termin, który zaczyna być bardzo modny. Jest szeroko powtarzany na różne sposoby. Nie wydaje mi się jednak, aby istniała jasność co do dokładnego znaczenia tego pojęcia. Otóż pojęcie to oznacza moim zdaniem zdecydowanie nową, odróżniającą się od poprzednich, fazę rozwoju gospodarki rynkowej. Faza ta jest tak wyraźnie zaznaczona, że niektórzy autorzy sądzą, iż nie jest to już kapitalizm, lecz, jak mówią, postkapitalizm. Jest to ciekawe wyzwanie dla marksistów. Nie wiem, czy termin „postkapitalizm” jest trafny. Jednakże ujęcia takie są odzwierciedleniem głębokości zmian, które zaszły tak daleko, że dotyczą nie tylko sposobu funkcjonowania gospodarki, ale obejmują również przekształcenia w strukturze społecznej.

Na czym polega kwintesencja tych zmian? Niektórzy chcą ją wywodzić z globalizacji, ale nie wydaje się to uzasadnione. Istota ich polega na zmianie układu czynników produkcji. Wiedza ludzka zajęła pozycję, której dawniej nie miała – pozycję podstawowego czynnika wytwórczego, powodując relatywne zmniejszenie roli tradycyjnych czynników: pracy i kapitału. I to jest ta zasadnicza zmiana.

Na razie zmiany te występują w krajach wysoko rozwiniętego kapitalizmu rynkowego, lecz stopniowo mogą objąć cały świat. Właśnie globalizacja będzie się do tego przyczyniała. Nie wydaję oceny, czy są to zmiany na lepsze czy na gorsze. Stwierdzam tylko, że to się po prostu dzieje i że na tym polega ewolucja światowego systemu gospodarczego.

Wiedza nie jest łatwa do określenia czy zmierzenia. Była ona zawsze potrzebna w procesach produkcji, ale dzisiejszy jej udział w tych procesach doprowadził do zmiany ich natury. Kiedyś – w XIX wieku – trwała ewolucja struktur produkcji, polegająca na wydłużaniu się procesów produkcyjnych przez pojawianie się coraz wcześniejszych faz. Gdy zaczął torować sobie drogę przemysł maszynowy, pojawiła się nowa faza procesów produkcyjnych polegająca na wytwarzaniu maszyn. A potem jeszcze wcześniejsza faza produkcji maszyn

* Odczyt na spotkaniu Stowarzyszenia Marksistów w Warszawie.

do wytwarzania maszyn itd. Zostało to dobrze opisane w literaturze. Otóż w obecnym okresie pojawiła się jeszcze nowsza, wcześniejsza faza procesów produkcji, polegająca na przemysłowym wytwarzaniu nowej wiedzy i na przenoszeniu jej do szerokiego zastosowania w praktyce. Zwróćmy uwagę na to, że upowszechnianie tej wiedzy, czyli współczesna działalność edukacyjna również stała się działalnością uprzemysłowioną, zorganizowaną na wzór procesów przemysłowych. Nastąpiło więc kolejne wydłużenie procesów produkcyjnych, które zostały wzbogacone o fazę jeszcze wcześniejszą niż poprzednie.

Wiedza zawsze była potrzebna, ale nigdy nie zajmowała takiego miejsca w procesie produkcji. Jeszcze do niedawna, a u nas ciągle jeszcze, nakłady na wiedzę są traktowane jako wydatki konsumpcyjne, gdy tymczasem jako nakłady inwestycyjne są elementem procesu produkcji.

Co ważniejsze, nie są po prostu jednym z elementów, lecz stały się podstawowym elementem produkcji, jej podstawową fazą. W strukturach dzisiejszych wielkich koncernów, w rozmaitych dziedzinach produkcji, centra wytwarzające wiedzę czyli ośrodki badawczo-rozwojowe stanowią serca tych organizmów. Od nich zależy pozycja konkurencyjna i rozwój tych koncernów, które dzisiaj dominują na świecie. Jest to zmiana o bardzo zasadniczym charakterze. Jakie konsekwencje ona za sobą pociągnie?

Przede wszystkim następuje zmiana charakteru konkurencji rynkowej. W coraz większej mierze opiera się ona na konkurowaniu sprawnością tworzenia i stosowania nowej wiedzy. Nie ma więc nic dziwnego w tym, że gospodarka światowa została zdominowana przez wielkie koncerny. Wytwarzanie nowej wiedzy wymaga potężnych nakładów, do których ponoszenia i przyjmowania ryzyka z tym związanego są zdolne tylko wielkie organizmy gospodarcze.

Ryzyko zaś musi być wielkie, bo z wytwarzaniem nowej wiedzy jest podobnie jak z różnymi procesami biologicznymi. Przyroda wytwarza nieustannie niezliczoną ilość komórek, nasion i załączków, z których tylko nieliczne przyjmują się i służą dalszej reprodukcji. W nauce jest podobnie. Trzeba ponosić wielkie nakłady, a tylko niektóre ich wyniki nadają się do przemysłowego stosowania. Tylko część jest efektywna.

Przypomina mi się osobiste doświadczenie, kiedy w jednej z wielkich firm chemicznych zapoznawano mnie z funkcjonowaniem centrum badawczego na przykładzie przygotowania nowych środków ochrony roślin. Proces przygotowania i wprowadzenia na rynek nowych produktów z tego zakresu zaczynał się od poszukiwania nowych substancji aktywnych. Zajmowały się tym wielkie laboratoria, które w ciągu roku przygotowywały około 20 tys. takich substancji, poddawanych następnie starannym badaniom pod kątem użyteczności praktycznej. Badano ich zależność od warunków klimatycznych, glebowych, ich wpływ na rośliny, ich oddziaływanie na ludzi,

ich cechy toksyczne. Badania te oznaczały jednocześnie odsiewanie przez wiele gęstych sit, co trwało kilka lat. Ostatecznie z mnóstwa substancji objętych badaniami wyodrębniano kilka spełniających wszystkie wymagania i przeznaczano je do wprowadzenia na rynek w postaci nowych środków ochrony roślin. Z pierwotnych 20 tys. do tej roli kwalifikowani najwyższą szesć rocznie. Samo uświadomienie sobie tych liczb, zakresu badań i czasu trwania całego procesu pozwala stwierdzić, że centra naukowo-badawcze muszą być naprawdę potężne i muszą zatrudniać ogromną liczbę doskonale przygotowanych pracowników naukowych. Muszą więc kosztować.

Tylko wielkie koncerny są zdolne do finansowania sfery badawczo-rozwojowej w takiej skali. Dlatego rozwój w tym kierunku stał się jedną z najważniejszych dźwigni opanowywania gospodarki światowej przez koncerny ponadnarodowe.

Osiągnięcie przez wiedzę pozycji podstawowego czynnika produkcji i podstawy konkurencji rynkowej doprowadziło z kolei do pojawienia się elementu szybkości. Konkurencja w dziedzinie wiedzy stworzyła potrzebę możliwie szybkiego wykorzystywania wciąż nowej wiedzy, a więc nastawienia na możliwie szybkie wprowadzanie na rynek coraz to nowych produktów. To, co w ekonomii przez długie dziesięciolecia odgrywało zasadniczą rolę – mianowicie oszczędności kosztów wynikające ze zwiększania skali produkcji – teraz jest zastępowane przez zyski, które w języku Karola Marksa określić można jako zyski nadzwyczajne, wynikające z szybkości wprowadzania nowych elementów wiedzy na rynek.

Wiedza pojmowana w ten sposób jest samodzielnie działającym czynnikiem wytwórczym, którego działanie sprawia, że relatywna produktywność tradycyjnych czynników wytwórczych – pracy i kapitału – ulega znacznemu zwiększeniu. Wobec tego potrzeba ich stosunkowo mniej. Odbija się to przede wszystkim na pozycji pracy. Świat rozwinięty stoi w obliczu pytania: jak rozwiązać problem przyszłości pracy? Zapotrzebowanie bowiem rośnie jedynie na pracę bardzo wysoko kwalifikowaną, kurczy się zaś na pracę niżej kwalifikowaną. Musi zatem powstawać coraz większe bezrobocie.

Już jest na świecie tak wielkie bezrobocie, o jakim nikomu się nie śniło jeszcze 10 lat temu. I dalej rośnie. A więc trzeba będzie odpowiedzieć w nowy sposób na pytanie: z czego ci ludzie mają żyć, skoro praca już przestaje być podstawowym źródłem dochodu .podstawowym źródłem środków utrzymania?

Nie ma jeszcze odpowiedzi na to pytanie. Na razie myśl ludzka krąży wokół odpowiedzi na pytanie: jak zmniejszać bezrobocie? To się częściowo udaje, lecz w bardzo ograniczonym zakresie. W USA np. udało się częściowo zmniejszyć bezrobocie dzięki redukcji płac. Wystarczyło to na szereg lat, lecz już przestaje wystarczać. Okazuje się, że nie jest to rozwiązanie długotrwałe. We Francji udało się obniżyć bezrobocie dzięki skróceniu czasu pracy. Jest

to rozwiązanie, które może pomóc na pewien czas, ale nie usuwa problemu. Nie mogę jednak dalej zajmować się tym tematem, bo mam mówić o drodze Polski do mającego takie cechy systemu gospodarczego.

Stwierdzam więc jeszcze raz – mówimy o takiej nowej postaci gospodarki rynkowej, która w krajach wysoko rozwiniętych rozwija się dalej. U podstaw tego rozwoju są nowe systemy informatyczne, które przecież same podlegają ciągłej, szybkiej ewolucji. Trudno dziś dokładnie przewidzieć, jak będzie się zmieniał świat. Różne umysły tworzą różne wizje przyszłości, już nawet nie dalekiej, bo w ciągu 20 lat mamy dojść do bardzo zasadniczych, rewolucyjnych zmian w technologiach przepływu informacji i w posługiwaniu się informacjami. Jedno jest niewątpliwe: ta ewolucja, ten rozwój ciągle trwa, a potrzeba szybkości zmian wynikająca z presji konkurencji przyspiesza proces ewoluowania.

Jak wygląda pozycja Polski w stosunku do tej gospodarki opartej na wiedzy? Według mojej oceny jesteśmy bardzo daleko od tego układu, który starałem się opisać. Należymy jeszcze do wyraźnie wcześniejszej fazy ewolucji. Określam ją jako fazę cywilizacji przemysłowej. Niektórzy nie lubią w tym zastosowaniu pojęcia „cywilizacja”. Nie widzę jednak przeszkód, aby się nim tu posługiwać.

Cywilizacja przemysłowa nie jest oparta na wiedzy w znaczeniu, o jakim mówiłem. Cechą tej cywilizacji jest to, że wiedza jeszcze nie stała się podstawowym czynnikiem wytwórczym, że gospodarka ciągle jeszcze oparta jest na tradycyjnych czynnikach wytwórczych. Rozwój gospodarczy zależy od nakładów inwestycyjnych. A więc wymaga kapitału i zainteresowania przedsiębiorców inwestycjami. Wymaga napędzania procesu rozwoju przez wysoki poziom nakładów inwestycyjnych. Skoro jednak mamy zmierzać ku gospodarce opartej na wiedzy, to znaczy, że nie chodzi o jakiegokolwiek nakłady inwestycyjne, tylko trzeba szukać takich form nakładów inwestycyjnych, które by nas do tej nowej fazy prowadziły, czyli nakładów prowadzących do modernizacji struktury gospodarczej.

Fakt, że należymy do tej wcześniejszej fazy, oznacza, że nie bierzemy udziału w nowej konkurencji rynkowej. Nasze przedsiębiorstwa nie są zdolne do konkurowania w nowym systemie. Mamy trudności z utrzymaniem wysokiej dynamiki eksportu, a na rynku wewnętrznym import wypiera produkcję krajową. Nie następuje żadna poprawa struktury, nasz udział w wytwarzaniu produktów nowoczesnych wysokiej techniki jest zupełnie minimalny.

Nasze zacofanie znajduje odzwierciedlenie w strukturze produktu krajowego brutto, tego podstawowego miernika efektów gospodarowania. Jedną z cech nowej gospodarki jest to, że struktura ta w krajach wysoko rozwiniętych zmienia się na rzecz bardzo szybko rosnącego udziału usług, który sięga już obecnie nawet 80%. Typ usług, który osiąga tak masywny udział

w produkcie krajowym brutto, to usługi związane z przepływem informacji, z tworzeniem i rozpowszechnianiem nowej wiedzy, z obsługą prawną, ekonomiczną i finansową przedsiębiorstw, z bankowością i rynkiem kapitałowym. Otóż w naszym produkcie krajowym udział usług też rośnie, osiąga nawet ponad 50%, co pozornie świadczyłoby o zbliżaniu się do cech świata wyżej rozwiniętego. Jest to jednak tylko pozór. Nie są to bowiem usługi związane z transformacją w kierunku gospodarki opartej na wiedzy. Rośnie udział usług związanych z handlem, co oczywiście ma swoje znaczenie, nie należy tego lekceważyć. Gorzej jednak, że bardzo silnie rośnie inny typ usług – usługi związane z administracją publiczną: centralną i samorządową. Biurokracja administracyjna została u nas niesłychanie rozdęta. Gdyby ktoś miał wątpliwości wystarczy popatrzeć w telewizję, gdzie pojawia się zatrzesienie wice ministrów, których jest tylu, że trudno się ich doliczyć. Jak wiadomo jeszcze z osiągnięć słynnego profesora Parkinsona, jeśli pojawia się nowy urzędnik to musi zaraz uzyskać pomocników i sekretariat. Każdy nowy wiceminister to musi mieć pod sobą co najmniej dwa departamenty z dyrektorami i wicedyrektorami i ich sekretarkami. Rozrost aparatu jest więc gwarantowany. Mówię o tym w tonie nieco żartobliwym, ale jest to poważna sprawa. Kiedy patrzemy na liczby dotyczące wzrostu produktu krajowego brutto w Polsce to musimy przyjrzeć się temu, co naprawdę kryje się za zbiorczymi liczbami. Otóż usługi administracji są wyceniane według sumy płac urzędników. Jeśli ta suma rośnie, to wraz z nią rośnie produkt krajowy brutto. Łatwo jednak się zgodzić, że nie o taki wzrost gospodarczy powinno chodzić. Jest zresztą i drugi taki czynnik, który powiększa produkt krajowy brutto bez rzeczywistego wzrostu gospodarczego – jest nim wzrost podatków pośrednich. Jeżeli więc dowiadujemy się, że polski PKB wzrósł w ubiegłym roku o 4,1%, to trzeba podejść do tego z ostrożnością, bo kryje się za tym co najmniej jeden punkt procentowy wzrostu pozornego. W dodatku zaś tempo w ciągu roku spadało i pod koniec roku było na poziomie już tylko 2,2%. Wskaźniki te pokazują, że nie tylko jesteśmy daleko od nowej gospodarki, ale nie zbliżamy się do niej.

Kwintesencja odpowiedzi na pytanie o drogę do tej nowej gospodarki, czyli do cywilizacji informacyjnej, polega na tym, żeby nadać odpowiednią skalę i kierunek inwestycjom, decydującym o charakterze rozwoju. Muszą to być mianowicie inwestycje w sferę nowoczesności związaną z tworzeniem gospodarki opartej na wiedzy, a więc w sferę edukacji i nauki. Możemy powiedzieć, że inwestycje w sferę edukacji i wiedzy to są inwestycje dla przyszłości o podstawowym znaczeniu. Wymagają one poważnych nakładów i nie przynoszą błyskawicznych efektów. Z tego trzeba zdawać sobie sprawę, że jest pewien okres dojrzwania, że może być to długi okres, ale to nie jest do uniknięcia.

Potrzeba tych inwestycji to nie jest nowy temat. Mówi się o nim od lat. W literaturze światowej pojawił się on wiele lat temu. W Polsce został dawno

podjęty przez takie gremia, jak Polska Akademia Nauk, która od lata domaga się zasadniczego zwiększenia nakładów na naukę i edukację. W wartościowym dokumencie rządowym z przed kilku lat, ogłoszonym pod nazwą *Strategia dla Polski* przez ówczesnego wicepremiera Grzegorza Kołodkę, nakłady na inwestycje w edukację i naukę, czyli „inwestycje w człowieka”, zostały uznane za jeden z dziesięciu priorytetów. Priorytet ten jednak nie został w najmniejszym stopniu zrealizowany ani przez ówczesny rząd, ani przez następne.

Nie stało się tak bez powodu. W budżecie państwa nie było na to środków. Czy nie można było ich jakoś wygospodarować, racjonalizując strukturę wydatków budżetowych? Czy nie można było powstrzymać radosnego rozwoju płatnej ze środków publicznych administracji? Faktem jest, że nie zostało to zrobione i zadanie to wciąż należy do przyszłości. Poprawienie gospodarki środkami publicznymi jest więc na pewno jednym z elementów naszej drogi do gospodarki opartej na wiedzy.

Trzeba jednak bardzo wyraźnie podnieść sprawę, że to nie tylko budżet państwa powinien być źródłem środków na finansowanie tego procesu. Przede wszystkim zainteresowane rozwojem sfery edukacji i nauki powinny być przedsiębiorstwa. Trzeba więc zrobić coś takiego, żeby przedsiębiorstwa, które – ogólnie biorąc – mają słabą pozycję finansową, mimo to stały się bezpośrednio zainteresowane tym rozwojem. Jest też kapitał zagraniczny, który nie ma takich ograniczeń, ale nie jest zainteresowany rozwojem tej sfery, bowiem wielcy inwestorzy zagraniczni mają własne centra naukowo-badawcze poza Polską.

Nie musi tak jednak być. Na przykład na Węgrzech, które przechodzą bardzo podobną ewolucję do naszej, okazało się, że przyszedł moment kiedy firmy zagraniczne zaczęły inwestować w sferę nauki i edukacji. Można powiedzieć, że sytuacja na Węgrzech jest odmienna od naszej. Jest to bowiem mały kraj, więc inwestorzy zagraniczni inwestują swój kapitał nie po to, żeby wchodzić na rynek wewnętrzny, bo on jest malutki, ale po to, żeby eksportować. A jak chcą eksportować, to muszą opierać się na najnowszej wiedzy, czyli muszą również inwestować w sferę badawczo-rozwojową. W Polsce zaś nie mają tego rodzaju bodźców, bo wchodzi na wielki rynek i eksportem się mniej interesują. Ogólnie biorąc, głównym kierunkiem ich zainteresowań jest rynek wewnętrzny. Ten zaś nie ma aż takich wymagań, żeby konieczne było wytwarzanie ultranowoczesnych produktów. Tylko część klientów może być tym zainteresowana, i to niewielka. Wobec tego firmy zagraniczne tym kierunkiem na razie nie są zainteresowane.

Wynika z tego taki wniosek dla polskiej polityki gospodarczej, że obowiązkiem państwa jest tworzenie takich warunków, żeby zainteresować zarówno przedsiębiorstwa krajowe, jak i kapitał zagraniczny, uczestnictwem w finansowaniu tej sfery produkcji. Oczywiście budżet państwa też powinien mieć w tym swój udział. Można powiedzieć, że dotychczas nie zrobiono niczego w tym

kierunku. Na pewno trudno jest namawiać przedsiębiorstwa krajowe, żeby inwestowały w wiedzę, skoro same mają podstawowy kłopot z inwestowaniem, bo ich rentowność spadła. Wprawdzie w ubiegłym roku trochę się podniosła, ale w ogóle utrzymuje się na poziomie przeciętnym poniżej 1% rentowności netto. Jest więc niesłychanie niska, a zatem ich zdolność akumulacyjna jest bardzo wątpliwa, czyli nie mają środków na inwestycje. Należałoby im więc pomóc w przezwyciężeniu tej sytuacji. Tymczasem raczej natrafiają na utrudnienia. Ze strony rządu są to utrudnienia fiskalne. Natomiast Rada Polityki Pieniężnej uprawia politykę drogiego pieniądza, czyli nie pozwala na zwiększenie dostępności kredytów na finansowanie procesów rozwojowych.

Nie ma środków, wobec tego nakłady na B+R w Polsce wynoszą 0,7% produktu krajowego brutto. Natomiast w rozwiniętych krajach mamy: w Szwecji – 3,5%, w USA – 2,7% (jaka to masa środków wystarczy uświadomić sobie ile razy produkt amerykański jest większy od polskiego), w Japonii też 2,7%, w Korei Południowej – 2,5%. W dolarach na jednego mieszkańca te nakłady wynoszą: w Polsce 55 dolarów, ale w Czechach – 110, a nawet w Słowacji – 105. Wyglądamy więc niedobrze. Przy tym ani wynik czeski, ani słowacki nie są zadowalające, są jednak wyraźnie lepsze niż w Polsce.

A teraz sprawa edukacji. Jak powiedziałem wcześniej – wiedzę trudno jest mierzyć, bo bardzo trudno określić jej jakość. Mówi się „wiedza”, ale jaka? Czy każda wiedza jest równie ważna dla postępu cywilizacji informacyjnej, dla gospodarki opartej na wiedzy? Czy chodzi o wiedzę technologiczną, czy o inną jeszcze wiedzę?

Są to trudne pytania, na które można o tyle jednoznacznie odpowiedzieć, że na pewno nie chodzi tylko o wiedzę technologiczną. Najnowsze doświadczenia ludzkości wykazują, że chodzi przede wszystkim o wiedzę dającą zdolność do wytwarzania nowych pomysłów w różnych dziedzinach.

Mam taki świeży kontakt z jednym z przedsiębiorstw USA z zakresu półprzewodników. Okazało się, że ta firma jest nastawiona na powołanie ośrodka, którego jedynym zadaniem ma być wytwarzanie nowych pomysłów – służących rozpoczynaniu nowych kierunków ekspansji rynkowej. Nie jest to jedyna firma tego typu. To, co mówiłem o wcześniejszej fazie procesów produkcyjnych – świadczy o tym, że ta wczesna faza jest teraz poprzedzana jeszcze wcześniejszą fazą wytwarzania pomysłów. Jest to ciekawa sprawa. Świadczy to, że istnieje taki rodzaj kwalifikacji, których posiadacze specjalnie się do tego celu nadają. Można więc te kwalifikacje wytwarzać.

Droga przed nami rysuje się więc dość jasno. Trzeba tylko spełnić szereg warunków, które dotychczas nie są spełniane. Mianowicie państwo musi prowadzić aktywną politykę przekształceń w przedstawionych kierunkach. Aby państwo mogło ją realizować – musi być silne. Silne nie w dawnym PRL-owskim rozumieniu, by np. mogło – „ręcznie sterować” przedsiębior-

stwami. Nie ma nic gorszego niż „ręczne sterowanie” przedsiębiorstwami przez urzędników, co – nawiasem mówiąc – jest i dziś uprawiane pod rozmaitymi pozorami, głównie w celach korupcyjnych. Nie o to więc chodzi. Chodzi o stworzenie warunków dla takiego działania przedsiębiorstw, aby mogły zmierzać w pożądanym kierunku. Bo to ostatecznie przedsiębiorstwa muszą tą nową wiedzę wytwarzać. One są jej nośnikiem i realizatorem.

Państwo nie jest na razie zdolne do prowadzenia takiej polityki. Wzmocnienie sprawności decyzyjnej i wykonawczej aparatu państwowego staje się jednym z naczelných zadań do realizacji na omawianej drodze.

Polityka gospodarcza państwa musi być polityką szybkiego, realnego wzrostu gospodarczego. Musi ona kierować się w stronę modernizacji struktury produkcji i przede wszystkim w stronę intensywnego zwiększania nakładów na edukację i naukę.

W Komitecie „Polska 2000 Plus” przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk. opracowany został świeżo dokument pt. *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*. Określono w nim priorytety strategiczne i wskazano, że w ramach realizowania tych priorytetów powinno się podjąć natychmiast, już od 2001 r., ofensywę edukacyjną.

Na czym powinna ona polegać? Powinna ona przygotować społeczeństwo do wielkiej ekspansji nauki i techniki. Gdy Japończycy w swoim czasie wprowadzali zmianę strategii rozwoju na import nowoczesnych technologii i ich natychmiastowe przetwarzanie i ulepszanie, nie mogli by tego uczynić, gdyby wcześniej nie przygotowali ludzi, zdolnych do uszlachetniania tej nowo adaptowanej, nowej techniki. My w Polsce jesteśmy, jeśli chodzi o całość społeczeństwa, na niskim poziomie edukacyjnym. Najpierw więc trzeba przygotować ludzi i to w bardzo szerokim zakresie, do absorpcji nowej wiedzy i nowej techniki.

Jest prawdą już uznaną w świecie, że współczesną edukację powinno się zaczynać wcześnie. Nie w sposób archaiczny od 7-go roku życia, ale od 6-go a nawet od 5-go roku życia w odpowiednich dla tego wieku formach. Obecna reforma edukacyjna tego nie spełnia, ale jeszcze pogarsza sprawę. Przede wszystkim dlatego, że przyczynia się bardzo do pogorszenia perspektyw edukacyjnych młodzieży wiejskiej. Chodzi więc o ofensywę, która zmieni ten cały wprowadzany obecnie układ edukacyjny i zajmie się nowoczesnym nauczaniem od zarania życia człowieka.

Chodzi więc o to, aby bardzo szerokim frontem posunąć się szybko naprzód, aby podnieść poziom intelektualny społeczeństwa i sprawność funkcjonowania umysłowego wszystkich Polaków. Wtedy będziemy mogli ruszyć z ofensywą wiedzy i wprowadzać szerokie zmiany w strukturze gospodarowania. Wtedy wejdziemy na dobre na drogę prowadzącą do gospodarki opartej na wiedzy.

Polska i wyzwania XXI wieku

Na przełomie XX i XXI stulecia Polska zakończyła pierwszy etap transformacji systemowej, który polegał na wprowadzeniu systemu kapitalistycznej gospodarki rynkowej, opartej na prywatnej własności i prywatnej przedsiębiorczości. Po dziesięciu latach widać, że wprowadzony system rynkowy nie odpowiada nowoczesnemu kapitalizmowi, związanemu z cywilizacją informacyjną, lecz raczej dawniejszemu, opartemu na cywilizacji przemysłowej. W rezultacie Polska stoi obecnie wobec potrzeby wejścia w drugi etap transformacji, który powinien polegać na dostosowaniu gospodarki i społeczeństwa do wymagań współczesnego świata.

Na czoło polskich planów rozwoju wysunęły się obecnie przygotowania do integracji z Unią Europejską. Jest to niewątpliwie kluczowy element naszej odpowiedzi na wyzwania współczesności. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z tego, że akcesja do Unii nie rozwiąże automatycznie problemów rozwojowych Polski. Podstawową odpowiedzią musi być prowadzenie polityki gospodarczej, nastawionej nie tylko na zapewnienie możliwie korzystnych warunków przystąpienia do Unii, lecz przede wszystkim na zapewnienie krajowi trwałych perspektyw rozwojowych.

W epoce cywilizacji informacyjnej nowe wymagania stawiane gospodarce przez otoczenie zewnętrzne wynikają z zasadniczych przemian związanych z globalizacją gospodarki, z dominacją wielkich koncernów ponadnarodowych w konkurencji światowej, a przede wszystkim z kluczową rolą wiedzy, która stała się podstawowym czynnikiem wytwórczym. W strukturze produkcji nastąpiło wielkie przesunięcie w stronę usług związanych z informatyzacją i telekomunikacją, a przede wszystkim z wytwarzaniem nowej wiedzy przez ośrodki badań naukowych i jej rozpowszechnianiem przez systemy edukacyjne. Działalność badawczo-rozwojowa stała się podstawową fazą produkcji. Procesy wytwarzania nowej wiedzy i przekształcania jej w przedsiębiorstwach w innowacje otrzymały charakter ciągły. Trwa wyścig innowacyjny, który nadał nowy kształt konkurencji rynkowej. Unowocześnienia technologiczne i organizacyjne powodują szybki wzrost

zapotrzebowania na pracę wysoko wykwalifikowaną przy spadku ogólnego zapotrzebowania na pracę i zwiększaniu się masowego bezrobocia.

To wszystko jednak jest na razie udziałem jedynie kilkunastu najbardziej rozwiniętych krajów świata. Dla krajów mniej rozwiniętych, w tym także dla Polski, podstawowe wyzwanie polega teraz na tym, że trzeba dopiero przejść do gospodarki rynkowej nowego typu, gospodarki opartej na wiedzy.

W określeniu polityki rozwoju kraj, taki jak Polska, musi więc dążyć do zmiany swej pozycji w międzynarodowym podziale pracy. Zamiast trwać w roli dostawcy surowców i wyrobów nisko przetworzonych, musi dążyć do pełnego uczestnictwa w nowoczesnej konkurencji rynkowej opartej na wyścigu innowacyjnym i konkurowaniu jakością. Tylko to bowiem może stworzyć perspektywę na szybki i trwały rozwój. Taka zmiana wymaga konsekwentnych działań w ciągu dłuższego okresu. Działania te można ująć następująco:

- utrzymywanie możliwie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego;
- zapewnienie szybkiego rozwoju sfery edukacji i nauki przez wzmożone inwestowanie w kapitał ludzki;
- modernizacja struktury produkcji w kierunku nowoczesnych produktów wysokiej techniki;
- zapewnienie trwałej wysokiej dynamiki eksportu;
- rozwiązywanie problemów masowego bezrobocia i wielkiego obszaru biedy.

Szybki wzrost gospodarczy

Tempo wzrostu gospodarczego ostatecznie zależy z jednej strony od możliwości wzrostu podaży, czyli od rozwoju potencjału produkcyjnego, a z drugiej – od kształtowania się popytu krajowego i zagranicznego.

Stan i rozwój potencjału produkcyjnego w dzisiejszym świecie zależą od wielkości inwestycji i ich efektywności, a także od wyposażenia w wiedzę naukową i techniczną oraz zdolności innowacyjne. Trzeba więc zapewnić szybki wzrost nakładów na środki trwałe. Trzeba przy tym liczyć się z tym, że znaczna część środków musi być kierowana na rozbudowę niedorozwiniętej infrastruktury, zwłaszcza transportowej, a więc na kierunek o wysokiej kapitałochłonności.

Wysokość pożądanego udziału nakładów inwestycyjnych w PKB ocenia się szacunkowo na około 35% wobec obecnego poziomu około 25%. Takie zwiększenie udziału inwestycji w PKB stwarza konieczność zarówno zasadniczego zwiększenia oszczędności krajowych, jak też skutecznego

przyciągania bezpośrednich inwestycji kapitału zagranicznego. Spełnienie obu tych postulatów nie będzie łatwe. Wzrost oszczędności gospodarstw domowych można będzie osiągnąć poprzez fundusze emerytalne, te jednak są w trudnej fazie tworzenia. Wzrost oszczędności przedsiębiorstw zależy od zwiększenia ich rentowności, co z kolei zależy od podniesienia konkurencyjności. Natomiast zwiększenie napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich jest mało prawdopodobne przy wysokim deficycie obrotów bieżących, który zniechęca potencjalnych inwestorów.

W tej sytuacji potrzebna jest polityka stymulowania wzrostu zdolności akumulacyjnej przedsiębiorstw, skojarzona z polityką pieniężną ułatwiającą dostęp do kredytów bankowych na cele finansowania inwestycji. W polityce pieniężnej oznacza to potrzebę wyraźnego obniżenia stóp procentowych. W polityce fiskalnej potrzebne jest zastosowanie ulg i zwolnień podatkowych od wydatków na cele inwestycyjne.

Napięta sytuacja w dziedzinie finansów publicznych oraz tempo inflacji skłaniają władze bankowe do prowadzenia restryktywnej polityki pieniężnej, wyrażającej się w utrzymywaniu bardzo wysokich stóp procentowych. Jednocześnie, zgodnie ze swoją średniookresową strategią finansową, rząd dąży do redukcji deficytu budżetowego aż do pełnego zrównoważenia budżetu, a nawet dojścia do nadwyżki.

Koncepcja uprawiania restryktywności obu polityk – pieniężnej i fiskalnej – nie może sprzyjać przyspieszeniu tempa wzrostu gospodarczego. Powstaje pytanie: co jest ważniejsze dla gospodarki polskiej – hamowanie inflacji czy przyspieszanie wzrostu gospodarczego? Teza, jakoby redukcja inflacji miała być warunkiem zwiększania tempa tego wzrostu, nie znajduje potwierdzenia w empirycznym doświadczeniu szeregu krajów. Doświadczenie to wskazuje raczej, że umiarkowana, stabilna inflacja nie przeszkadza wzrostowi. Przyspieszanie wzrostu należy uznać za cel ważniejszy od dalszego hamowania niezbyt wysokiej inflacji.

Restryktywna polityka pieniężna jest zgodna z orientacją polityki pieniężnej w Unii Europejskiej, ale stosowanej tam w odmiennych niż polskie warunkach. Utrzymywanie w Polsce stóp procentowych na poziomie parokrotnie wyższym niż w Europie Zachodniej może być wygodne dla kapitału krajów Unii, póki Polska jest krajem zewnętrznym. Zbliżanie się do akcesji stworzy potrzebę adaptacji poziomu stóp procentowych do krajów Unii. Nie można tego zrobić jednym skokiem, gdyż spowodowałoby to prawdopodobnie gwałtowny odpływ kapitału i nadmierny wstrząs dla gospodarki. Powinno się więc możliwie szybko rozpocząć tę adaptację jako stopniowy proces.

Inaczej przedstawia się stosunek do polityki fiskalnej. W Unii dominuje dążenie do równoważenia budżetów państw członkowskich. Ma ono jednak

uzasadnienie w liberalnej polityce pieniężnej przy braku potrzeby stymulującego oddziaływania na wzrost gospodarczy. Przy zupełnie odmiennej sytuacji Polski, doświadczającej spadku tempa wzrostu gospodarczego, przyjmowanie tej samej linii jest pozbawione uzasadnienia. Tu budżet państwa nie powinien być traktowany wyłącznie jako instrument stabilizacji finansowej, lecz powinien być również narzędziem pobudzania wzrostu gospodarczego.

Polityka redukowania deficytu budżetowego do zera nie jest właściwa w sytuacji wymagającej dynamizacji gospodarki oraz rozwiązywania problemu masowego bezrobocia. Redukowanie nakładów na kapitał ludzki, na rozwój nauki i na postęp techniczny – to kierunek podważający możliwości polskiej gospodarki.

Problem deficytu budżetowego musi jednak być traktowany z ostrożnością. Równowaga finansowa i płatnicza, przy wysokim deficycie obrotów bieżących, stwarzają potrzebę nie dopuszczania do jego zwiększenia. Kierunek na stopniowe redukowanie deficytu nie powinien więc budzić zastrzeżeń. Nie widać jednak uzasadnienia ani dla pośpiechu w tym względzie, ani dla przyjmowania za cel pełnego zrównoważenia budżetu. Ważne jest tylko, aby deficyt i dług publiczny były utrzymywane w rozsądnych granicach.

Rezygnacja z redukowania deficytu budżetowego pozwoliłaby na mniej drastyczne potraktowanie wydatków budżetowych w kierunkach o istotnym znaczeniu dla rozwoju i dla podnoszenia popytu krajowego. Jednym z kluczowych kierunków, który mógłby bezpośrednio przyczynić się do stymulacji popytu i podniesienia tempa wzrostu gospodarczego, jest zaniedbana dziedzina budownictwa mieszkaniowego, o której już była mowa, a której należałoby poświęcić szczególną uwagę ze względu na jej doniosłe znaczenie społeczne.

Trzeba przy tym wziąć pod uwagę, że polityka obniżania stóp procentowych sprzyjałaby również aktywnej polityce fiskalnej, zmniejszając koszt obsługi długu publicznego.

Modernizacja struktury gospodarczej

Dla osiągnięcia wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w średnim i długim okresie, potrzebne jest przyspieszenie zmian w dziedzinie struktury produkcji i eksportu, jak również w strukturze agrarnej, w infrastrukturze i w zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponieważ dzisiejszy wzrost gospodarczy musi mieć charakter „wzrostu innowacyjnego”, powstaje potrzeba przekształcania struktury gospodarczej w kierunku rozwoju produkcji nowoczesnych wyrobów wysokiej jakości,

naukochłonnych i opartych na wysokiej i szybko doskonalonej technice, związanych zwłaszcza z informatyką i telekomunikacją, ale również wyrobów i usług związanych z wszelkimi dziedzinami charakteryzującymi się szybkim wzrostem popytu na rynkach światowych, jak np. z rekreacją i sportem. Inicjatywy w tym zakresie muszą należeć do przedsiębiorców. Rolą państwa jest wspieranie tych inicjatyw, ich inspirowanie, torowanie im drogi przez ulgi, doradztwo, usuwanie przeszkód natury biurokratycznej, a niekiedy pomoc kapitałową.

Rozpoczęcie szybkich działań w tym kierunku jest podstawowym wskazaniem dla polityki przyspieszania wzrostu gospodarczego w średnim okresie.

Działania te muszą się wiązać z wysiłkiem finansowym i organizacyjnym w kierunku podnoszenia poziomu edukacyjnego dostosowanego do współczesności oraz zasadniczego zwiększenia roli nauki i ośrodków badawczo-rozwojowych w sposób odpowiadający wymaganiom współczesnej gospodarki. Intensywne inwestowanie w edukację to sprawa o charakterze priorytetowym.

Trudność realizacyjna polega na tym, że rozwiązania nie mogą polegać na zwiększaniu roszczeń wobec budżetu państwa. W braki innych źródeł budżet państwa musi jednak pozostać na długo głównym dostarczycielem środków na finansowanie rozwoju nauki. Trzeba dopiero stopniowo doprowadzać do zastępowania państwa w tej roli przez zwiększanie zainteresowania silnych przedsiębiorstw wydatkami na te dziedziny, stwarzanie im zachęt podatkowych i zapewnianie gwarancji kredytowych. Proces ten musi zacząć się jak najszybciej. Nie można też rezygnować z zainteresowania tą dziedziną wielkich inwestorów zagranicznych, którzy wprawdzie są nastawieni przede wszystkim na utrzymywanie i rozwój własnych ośrodków badawczo-wdrożeniowych w krajach macierzystych, ale mogą być skłonni do korzystania z wykwalifikowanego potencjału ludzkiego w Polsce. Nakłady na edukację przedstawiają się tu jako warunek osiągnięcia takiego zainteresowania.

Bezrobocie – problem nr 1

Powyższe cechy polityki rozwoju muszą łączyć się z rozwiązywaniem problemów społecznych, a przede wszystkim bezrobocia i biedy.

Polska zalicza się do krajów o bardzo wysokim i rosnącym poziomie bezrobocia. Przekracza ono już liczbę 3 mln osób bez uwzględnienia utajonego bezrobocia w rolnictwie szacowanego na około 1 mln osób i szybko rośnie. Przy tym coraz większa część tej grupy to młodzi, ludzie wchodzący w wiek aktywności zawodowej, wśród nich również absolwenci wyższych uczelni.

Faktem podstawowym jest silny wzrost zasobów pracy, który według prognoz demograficznych będzie trwał jeszcze przez 5 lat, a który oznacza zwiększanie się liczby osób w wieku aktywności o około 200 tys. rocznie. Drugim czynnikiem wzrostu bezrobocia jest spadek tempa wzrostu gospodarczego i wynikające z tego negatywne dla zatrudnienia skutki zwijania produkcji i upadania licznych przedsiębiorstw.

W pewnym ożywieniu popytu na pracę mogą pomóc niektóre reformy systemu regulacji rynku pracy, zwłaszcza te, które przyczynią się do redukcji kosztów pracy oraz stworzą bariery dla zbyt szybkiego wzrostu płac, ale przy silnie rosnącej podaży i trwającej racjonalizacji zatrudnienia nie widać realnych możliwości zmniejszenia bezrobocia w najbliższych latach. Możliwości skutecznego redukowania bezrobocia są bardzo ograniczone. Prawdopodobnie w najbliższych latach można w najlepszym razie doprowadzić jedynie do powstrzymania przyrostu bezrobocia. Nawet szybki wzrost gospodarczy nie będzie bowiem sam przez się rozładowywał bezrobocia i neutralizował przyrostu zasobów pracy, jaki mamy przed sobą. Zgodnie z tendencjami światowymi pracochłonność wytwarzania PKB silnie spada.

Bezrobocie jest głównym czynnikiem rozrastania się obszarów nędzy, a także patologii społecznych, związanych zwłaszcza z brakiem miejsc pracy dla młodzieży wchodzącej w wiek aktywności. Około 80% zarejestrowanych bezrobotnych nie ma już uprawnień do zasiłków. To znaczy, że wielka grupa ludzi, sięgająca 10 mln (bo przecież znaczna część bezrobotnych ma rodziny) pozbawiona jest regularnych środków do życia. Tej grupie grozi desperacja.

Sytuacja społeczna, charakteryzująca się znacznym rozwarstwieniem dochodowym ludności i rosnącą masą ludzi niemających dostatecznych środków do życia, określa warunki brzegowe prowadzenia racjonalnej polityki rozwoju. Ograniczanie sfery ubóstwa i troska o dochody minimalne nie są jedynie wyrazem humanistycznego dążenia do sprawiedliwości społecznej. Są one warunkiem pomyślnego przebiegu procesów rozwoju kraju, które nie powinny być zakłócane przez protesty i wybuchy społeczne. Dlatego też troska o sprawy socjalne musi być jednym z naczelnych obowiązków państwa w realizacji polityki rozwoju gospodarczego kraju.

Aktywność państwa

Postulat aktywności państwa wzbudza poglądy negatywne, które uzasadnia niska sprawność administracji oraz tendencje korupcyjne. Jednakże doświadczenie światowe współczesnej gospodarki rynkowej wskazuje, że postulat zapewnienia swobody działania mechanizmów rynkowych nie

oznacza rezygnacji z ekonomicznej aktywności państwa, lecz jedynie sprowadzenie tej aktywności do pośredniego oddziaływania na kształtowane przez rynek procesy rozwoju gospodarczego.

We współczesnej gospodarce rynkowej potrzeba prowadzenia przez państwo aktywnej polityki wspomaganie i korygowania rynkowych procesów alokacyjnych jest powszechnie uznawana i realizowana w praktyce także w krajach, gdzie najsilniej dominuje ideologia wolnego rynku. Aktywność państwa nie ma zastępować mechanizmów rynkowych, lecz wspierać je w dziedzinach, w których same mechanizmy rynkowe nie są zdolne do osiągnięcia zadowalających efektów rozwojowych.

W warunkach polskich samoczynne mechanizmy rynkowe wymagają wspierania i korygowania tak w dziedzinie przyspieszania wzrostu gospodarczego, jak też w podnoszeniu konkurencyjności przedsiębiorstw i realizowaniu przemian strukturalnych, jak wreszcie w kwestii walki z bezrobociem i nędzą oraz troski o sprawiedliwy podział. Obowiązki te muszą spoczywać na państwie, a więc rządzie i jego aparacie wykonawczym. Jest jednak jasne, że pojawia się tu naczelny warunek powodzenia, którym jest konieczność zapewnienie wysokiej sprawności aparatu państwowego zarówno pod względem decyzyjnym, jak i wykonawczym, a także wysokich kwalifikacji moralnych tego aparatu.

W Polsce jesteśmy daleko od spełnienia tych postulatów. Cierpimy na bardzo znaczny rozrost biurokracji z licznymi negatywnymi skutkami: niesprawnością i ociążałością aparatu administracyjnego oraz tendencjami korupcyjnymi. Skuteczna polityka gospodarcza wymaga państwa rządzonego w sposób demokratyczny, zapewniający pełną kontrolę społeczną, a także zwiększania roli samorządów terytorialnych. Niezbędne jest doprowadzenie do redukcji administracji państwowej i samorządowej oraz podnoszenie jej sprawności przez właściwe kształcenie i zwiększanie kwalifikacji kadr tej administracji.

Czynniki wzrostu gospodarczego Polski a polityka gospodarcza w okresie przed i po akcesji do Unii Europejskiej*

1. Dostosowanie do współczesnej gospodarki światowej

Kształtowanie rozwoju Polski w perspektywie najbliższych dziesięcioleci musi opierać się na założeniu przystąpienia do Unii Europejskiej. Wprawdzie ani kształt samej Unii, ani warunki akcesji Polski, nie są jeszcze w pełni określone i mogą budzić wiele wątpliwości, ale dążenie do Unii jest dla Polski wyrazem i formą koniecznego dostosowywania się do współczesności.

Na przełomie XX i XXI stulecia Polska zakończyła tę fazę swojej transformacji systemowej, która polegała na pozbywaniu się relikwów centralnego zarządzania i na wprowadzeniu systemu kapitalistycznej gospodarki rynkowej, opartej na prywatnej własności i prywatnej przedsiębiorczości. Bez wdawania się w ocenę dokonań i niedostatków tego okresu można stwierdzić, że stworzony został system gospodarki rynkowej odpowiadający dawniejszemu, mniej rozwiniętemu kapitalizmowi, opartemu na cywilizacji przemysłowej. Nie był to wynik błędnej polityki, lecz stało się tak z powodu uwarunkowań historycznych, które określiły Polskę jako kraj na średnim, a więc znacznie niższym od czołówki, poziomie rozwoju¹. W tym czasie świat wysoko rozwinięty stworzył nowy system gospodarki rynkowej, tak odmienny od dawnego, że określany mianem postkapitalizmu. W rezultacie Polska stoi obecnie wobec potrzeby wejścia w drugą fazę transformacji, która powinna polegać na dostosowaniu gospodarki i społeczeństwa do wymagań współczesnego świata.

Cechą naszych czasów jest rewolucyjny rozwój nauki i techniki, który wprowadził świat w epokę cywilizacji informacyjnej. Nowe wymagania stawiane gospodarce przez współczesne otoczenie zewnętrzne wynikają z tego, że w sposobie funkcjonowania współczesnej gospodarki rynkowej nastąpiły zasadnicze przemiany związane z globalizacją gospodarki, z dominacją

* VII Kongres Ekonomistów Polskich, 25 stycznia 2001 r.; *Jaka polityka gospodarcza dla Polski?*, pod red. U. Płowiec, t. II, PTE/Bellona, Warszawa 2001.

wielkich koncernów ponadnarodowych w konkurencji światowej, a przede wszystkim z kluczową rolą wiedzy, która stała się podstawowym czynnikiem wytwórczym². W strukturze produkcji nastąpiło wielkie przesunięcie w stronę usług związanych z informatyzacją i telekomunikacją, a przede wszystkim z wytwarzaniem nowej wiedzy przez centra badań naukowych i jej rozpowszechnianiem przez systemy edukacyjne. Oligopolistyczna konkurencja rynkowa opiera się obecnie na wyścigu innowacyjnym, który nadał procesom innowacyjnym w przedsiębiorstwach charakter ciągły i uczynił działalność badawczo-rozwojową podstawową fazą produkcji. Nieustanne unowocześnienia technologiczne i organizacyjne przyczyniają się do podnoszenia wydajności pracy w produkcji materialnej i prowadzą do głębokich zmian społecznych, związanych z szybko rosnącym zapotrzebowaniem na pracę wysoko wykwalifikowaną przy spadku ogólnego zapotrzebowania na pracę i wzroście masowego bezrobocia.

Podstawowe wyzwanie dla polityki rozwoju kraju w tych nowych warunkach polega teraz na tym, że – aby włączyć się skutecznie do konkurencji światowej – trzeba nastawić się na tworzenie gospodarki rynkowej nowego typu, czyli gospodarki opartej na wiedzy. Partnerska akcesja do Unii Europejskiej powinna w tym pomóc nie tylko bezpośrednio przez uzyskanie szerszego dostępu do funduszy pomocowych, lecz przede wszystkim przez stymulujące oddziaływanie mechanizmu rynkowego wyżej rozwiniętych gospodarek. Nie będzie to jednak osiągalne bez aktywnej wspierającej polityki państwa.

2. Cele polityki rozwoju gospodarczego Polski

Sama akcesja do Unii nie rozwiąże problemów rozwoju Polski. Potrzebna jest własna polityka rozwoju. W jej określeniu Polska musi dokonać wyboru roli, jaką chce odgrywać w międzynarodowym podziale pracy: czy ma to być rola słabszego partnera, dostawcy surowców i wyrobów nisko przetworzonych, czy też uczestnictwo polskich przedsiębiorstw w nowoczesnej gospodarce rynkowej opartej na cywilizacji informacyjnej, wysokiej technice, wyścigu innowacyjnym i konkurowaniu jakością?

¹ Na te uwarunkowania złożyło się zarówno zacofanie porozbiorowe rolniczego kraju z dwudziestolecia międzywojennego, jak też okres „realnego socjalizmu”, który wprowadził Polsce uprzemysłowienie, ale nadał gospodarce strukturę obciążoną ciężkim przemysłem i nie umiał zapewnić jej ani adaptacyjności rynkowej ani zdolności do szybkiej absorpcji postępu naukowo-technicznego.

² Pierwszeństwo w kompleksowym ujęciu teoretycznym tej przemiany należy do Petera F. Druckera w książce pt. *Post-Capitalist Society*, Harper Business 1993.

Obecna słaba pozycja Polski w konkurencji światowej utrzymuje nas w granicach pierwszej z tych możliwości. Ambicje narodowe i ocena potencjalnych zdolności kraju każą myśleć o drugiej. Aby służyć spełnianiu tych ambicji, polityka rozwoju powinna być oparta na odpowiednio określonych i konsekwentnie realizowanych priorytetach.

Priorytety te, czyli podstawowe zadania polskiej polityki gospodarczej, mają charakter długookresowy i nie wiążą się bezpośrednio ze sprawą akcesji do Unii Europejskiej. Wynikają bowiem nie z dążenia do Unii, lecz z potrzeby przekształcenia polskiej gospodarki w nowoczesną, wysoko konkurencyjną gospodarkę rynkową. Będą wyznaczały niezbędne kierunki działania niezależnie od tego, czy i kiedy Polska będzie przyjęta do Unii³. Przekształcenie to będzie wymagało intensywnych i konsekwentnych działań w ciągu dłuższego okresu, obejmującego co najmniej parę dziesięcioleci. Znaczenie akcesji polegać będzie na tym, że zmieni ona warunki ich dokonywania i – według naszych nadziei – ułatwi ten proces, ale nie zmieni jego charakteru.

Zadania te proponuję ująć następująco⁴:

- utrzymywanie możliwie wysokiego, wyraźnie wyższego niż w krajach Unii, tempa wzrostu gospodarczego wyrażającego się wzrostem produktu krajowego brutto (PKB) na 1 mieszkańca;
- zapewnienie szybkiego rozwoju sfery edukacji i nauki, który stwarza potrzebę aktywnej polityki państwa, polegającej na wzmożonym inwestowaniu w wiedzę i ogólną sprawność człowieka, zarówno umysłową, jak fizyczną;
- modernizacja struktury produkcji oparta na promocji wytwarzania nowoczesnych produktów wysokiej techniki i zapewnienie dzięki temu trwałej wysokiej dynamiki eksportu;
- rozwiązywanie problemów społecznych, związanych z masowym bezrobociem i wielkimi obszarami biedy.

Zadania te określam tu mianem priorytetów długookresowych. Dopiero na ich tle zarysowują się specjalne problemy, dotyczące okresu przedakcesyjnego, który wymaga specjalnych starań o zapewnienie warunków szybkiego przyjęcia do Unii.

³ Obecnie wielkie znaczenie przypisywane jest „terminowi akcesji”, ale jest on ważny głównie jako czynnik mobilizujący stronę polską do szybkich dostosowań. Po stronie unijnej, mimo wielu deklaracji, należy raczej liczyć się z tendencją do opóźniania akcesji ze względu na obawy związane zwłaszcza z rynkiem pracy (por. niżej).

⁴ Por. *Strategia rozwoju Polski do roku 2020. Synteza*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, D.W. Elipsa, Warszawa 2000.

3. Polityka przedakcesyjna

W trwających przygotowaniach kraju do integracji z Unią Europejską główny nacisk spoczywa na dostosowaniach prawno-instytucjonalnych i towarzyszących im negocjacjach. Nie mniej ważne jest jednak prowadzenie właściwej przedakcesyjnej polityki gospodarczej, nastawionej na zapewnienie możliwie korzystnych warunków przystąpienia do Unii. Za główne jej zadanie uważam rozpoczęcie bez odkładania realizacji wszystkich czterech priorytetów długookresowych, od których zależeć będzie kształtowanie się pozycji Polski po wejściu do Unii.

Zapewnienie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego jest zadaniem podstawowym. Szybki wzrost gospodarczy jest bowiem warunkiem:

- osiągnięcia głównego celu rozwoju gospodarczego i społecznego Polski, jakim jest podnoszenie zamożności i jakości życia ogółu obywateli;
- realizowania pozostałych zadań priorytetowych;
- zmniejszenia dystansu ekonomicznego i cywilizacyjnego, dzielącego Polskę od krajów Unii, co z kolei jest niezbędne dla zapewnienia Polsce partnerskiego udziału w Unii.

Zadanie to nie jest łatwe do wykonania. Gospodarka polska osiąga obecnie roczne tempo realnego wzrostu PKB na poziomie około 5%, a zatem wyższym niż przeciętne w Unii Europejskiej, które nie przekracza 3%. Gdyby powiodło się utrzymanie tempa na tym poziomie, dawałoby to formalną podstawę do zadowolenia. Sam miernik nie jest jednak wolny od wątpliwości⁵. Co ważniejsze, mimo optymistycznych założeń projektu budżetu państwa na rok 2001, w perspektywie krótkookresowej należy liczyć się z tendencją do spowolnienia wzrostu. W ogólnym obrazie sytuacji gospodarczej kraju występują bowiem czynniki ograniczające, a mianowicie:

- wysoko ujemne i ciągle rosnące saldo bilansu handlowego i związany z tym wysoki deficyt bieżących obrotów płatniczych,
- niski poziom inwestycji związany z niską rentownością przedsiębiorstw⁶,
- napięta sytuacja w dziedzinie finansów publicznych.

⁵ Tempo to trzeba uznać za zawyżone w stosunku do rzeczywistych wyników gospodarki, które lepiej charakteryzuje suma wartości dodanej. Zgodnie z przyjętą metodą obliczania PKB, do wartości dodanej wytworzonej przez gospodarke dolicza się należne podatki pośrednie (z potrąceniem dotacji). Nie ma to znaczenia w warunkach stabilnego opodatkowania, ale w okresie znacznego podnoszenia obciążeń z tytułu VAT i akcyzy, w jakim się znajdujemy, PKB ulega istotnemu zwiększeniu. Ponadto, czynnikiem zwiększającym PKB jest też rozrastanie się administracji państwowej i samorządowej, które trudno uznać za zdrowy objaw gospodarczy.

⁶ Przeciętna rentowność przedsiębiorstw w wymiarze netto z poziomu minus 0,2% w końcu 1999 roku podniosła się w 2000 roku zaledwie do 0,7%, „Biuletyn Statystyczny GUS” nr 9, 2000.

Tym bardziej więc potrzebne jest prowadzenie polityki, która stworzy warunki trwałego przyspieszenia, zwłaszcza z myślą o następnych latach. Dlatego nie powinno się odkładać zwiększania wydatków na edukację i naukę w połączeniu z zapewnieniem ich właściwego wykorzystania, jak również podjęcia polityki strukturalnej sprzyjającej rozwojowi naukochłonnych kierunków produkcji, związanych z nowoczesnością i wysoką techniką.

Pojawia się oczywiście pytanie o sposób realizacji takiej polityki, w tym finansowania przedstawionych priorytetów. Problemem tym zajmę się w dalszej części referatu.

Wcześniej natomiast trzeba podjąć kwestię uchronienia kraju przed kryzysem finansowym, który może poważnie zdestabilizować gospodarkę i opóźnić wejście Polski do Unii Europejskiej.

Kryzys finansowy zagraża polskiej gospodarce z powodu rosnącego od 1996 roku i już zbyt wysokiego deficytu bieżących obrotów płatniczych, który w początkach 2000 roku przekraczał nawet 8% PKB⁷. Choć w ciągu roku zmniejszył się on w tej relacji, w wymiarze absolutnym dalej rośnie i jest już zbyt wielki na to, aby do jego sfinansowania wystarczał napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich (około 7,5 mld dolarów). Ciężar finansowania deficytu przesuwają się wtedy na inne źródła środków dewizowych, w tym kapitał krótkoterminowy o charakterze spekulacyjnym. Taka sytuacja zaczęła już powstawać w Polsce, gdzie bardzo wysoki poziom stóp procentowych wspólnie z tendencją do realnej (a ostatnio nawet nominalnej) aprecjacji złotego stwarzają silną zachętę do napływu kapitału krótkoterminowego, a znacznie tańsze kredyty zagraniczne powodują silny wzrost zadłużenia zagranicznego przedsiębiorstw. W dodatku zbyt wielkie rozmiary deficytu, a zwłaszcza jego dalszy wzrost, grożą utratą zaufania międzynarodowego i zmniejszaniem się napływu inwestycji bezpośrednich i zwiększaniem się zależności od kapitału krótkoterminowego. W ten sposób sytuacja płatnicza kraju staje się coraz bardziej niebezpieczna. Grozi bowiem nagły odpływ kapitału pod wpływem nieoczekiwanych bodźców wewnętrznych lub zewnętrznych, a z nim destabilizacja gospodarki.

Kryzys finansowy miałby bardzo dotkliwe następstwa. Bezpośrednim skutkiem nagłego odpływu kapitału byłby gwałtowny spadek kursu złotego zarówno w stosunku do dolara, jak i do euro, powodujący ostre podrożenie importu. Wynikający z tego wzrost kosztów wytwarzania, a więc i cen, wywołałby z kolei spadek popytu rynkowego i produkcji. Proces wzrostu gospodarczego uległby przerwaniu. Nastąpiłby dalszy wzrost bezrobocia,

⁷ Deficyt ten w październiku 2000 roku osiągnął wielkość 11,6 mld dolarów, a na koniec roku będzie prawdopodobnie znacznie większy. Bez danych ostatecznych jego wielkość szacuję dziś na co najmniej 7,5% PKB.

a warunki życia znacznej części ludności pogorszyłyby się w sposób grożący wybuchem społecznym. Nastąpiłoby również niewątpliwe odsunięcie terminu akcesji do Unii Europejskiej.

Groźba kryzysu poważnie więc komplikuje perspektywy rozwojowe Polski. Obecne zagrożenie rozmiarami deficytu obrotów bieżących jest jeszcze osłabiane przez stosunkowo niewielkie zadłużenie zagraniczne polskich przedsiębiorstw oraz przez niezbyt wysoki udział kapitału krótkoterminowego w polskim rynku finansowym. Buforem zabezpieczającym są znaczne rezerwy dewizowe⁸ oraz stopniowo wygasająca możliwość uzyskiwania znacznych środków dewizowych ze sprzedaży dużych firm i koncesji kapitałowi zagranicznemu. Groźba jednak wzrasta wraz ze wzrostem deficytu, zwłaszcza że można oczekiwać słabnięcia wszystkich wymienionych czynników zabezpieczających.

Nie widać żadnych przesłanek do oczekiwania samoczynnej trwałej redukcji deficytu obrotów bieżących. Zahamowanie wzrostu tego deficytu, a następnie jego zmniejszenie, staje się więc podstawowym zadaniem polityki gospodarczej Polski w okresie poprzedzającym akcesję do Unii Europejskiej. Głównym czynnikiem generującym deficyt obrotów bieżących jest ujemne saldo obrotów handlowych. Nie ma zaś podstaw do założenia, że tendencja wzrostowa tego salda ulegnie samoczynnemu trwałemu odwróceniu. Polityka zabezpieczenia kraju przed kryzysem stwarza więc potrzebę działań na rzecz dynamizacji eksportu i hamowania wzrostu importu.

W 2000 roku nastąpiło pewne ożywienie eksportu, związane z poprawą koniunktury na rynkach zachodnich. Nie przyniosło ono jednak trwałej zmiany w tendencji wzrostowej ujemnego salda bilansu handlowego. W dodatku opłacalność eksportu dla przedsiębiorców krajowych ulega pogorszeniu w wyniku trwającej (nasilonej ostatnio) aprecjacji złotego zarówno względem dolara, jak i euro. Aprecjacja jednocześnie wzmacnia popyt na import. Ponadto nadal nie następuje szybkie unowocześnienie struktury eksportu, który wciąż opiera się na produktach o niskim stopniu przetworzenia, niecieszących się wysoką dynamiką popytu na rynkach światowych. Kraj nie ma też żadnej wyraźnej specjalizacji eksportowej, a dawne specjalizacje wygasły.

Jednocześnie wzrost popytu krajowego w tendencji podstawowej nie przekłada się na wzrost produkcji, lecz w znacznej mierze kieruje się na zwiększanie importu⁹. Tendencja do szybkiego wzrostu importu wynika z kilku powodów. Zależność przemysłu od importu w dziedzinie zaopatrzenia

⁸ Wynoszą one obecnie około 26 mld dolarów.

⁹ Tempo wzrostu importu polskiego w ciągu dekady lat 90., zwłaszcza w drugiej jej połowie, należy do najwyższych na świecie, por. „Rocznik Statystyczny GUS”, 2000, s. 692.

jest tradycyjnie znaczna. Popyt inwestycyjny kieruje się przede wszystkim w stronę importu z powodu przewagi technologicznej oraz wyższej jakości dóbr importowanych. Popyt konsumpcyjny jest silnie obciążony zakupami dóbr trwałych, do niedawna zwłaszcza samochodów. Dodatkowym czynnikiem zwiększającym import jest znaczny popyt importowy firm zagranicznych, skłonnych do zaopatrywania się u swoich kontrahentów zewnętrznych.

Obrona przed nadmiernym importem jest sprawą trudną z powodu wolnohandlowych zobowiązań międzynarodowych. Nie jest zresztą pożądane, gdyż wprowadzanie barier typu administracyjnego jest zawsze szkodliwe dla konkurencji rynkowej. Niemniej jednak w braku innego wyjścia z groźnej sytuacji ekonomicznej, spowodowanej przez ciągły wzrost ujemnego salda obrotów handlowych¹⁰, być może należałoby przejściowo sięgnąć do środków bezpośredniego ograniczania importu konsumpcyjnego. Innym kierunkiem działania byłoby ogólne hamowanie popytu wewnętrznego środkami polityki makroekonomicznej, co jednak pozostaje w sprzeczności z dążeniem do przyspieszania wzrostu gospodarczego. Pozostaje więc szukanie sposobów zmiany struktury popytu krajowego w taki sposób, aby skierować go w większym stopniu na wyroby krajowe. Mogłoby temu służyć rozpoczęcie wspieranych przez państwo programów budownictwa mieszkaniowego, a także infrastrukturalnego, pod warunkiem obligatoryjnego nastawienia ich na używanie materiałów budowlanych i wykończeniowych, pochodzących z produkcji krajowej.

Głównym jednak kierunkiem polityki powinno być zastosowanie narzędzi dynamizacji eksportu i promowania specjalizacji eksportowych w dziedzinach, charakteryzujących się szybką ekspansją obrotów na rynkach światowych. Taka przemiana nie jest kwestią krótkiego okresu. W ramach polityki przedakcesyjnej można jedynie zalecać jej rozpoczęcie. Natomiast konieczne działania krótkookresowe na rzecz dynamizacji eksportu obejmować powinny cały zestaw takich znanych środków, jak ulgi podatkowe od inwestycji proeksportowych, gwarancje kredytowe i pomoc marketingową.

W opisywanej sytuacji w polityce akcesyjnej nie można uniknąć kwestii sposobu wstrzymania coraz bardziej negatywnych skutków postępującej aprecjacji złotego. Pojawia się więc pytanie o celowość i możliwość dokonania lub doprowadzenia (przy płynnym kursie) do dewaluacji złotego. Dewaluacja nie byłaby pożądanym zabiegiem ani z punktu widzenia oddziaływania na zmiany strukturalne, ani od strony kosztów importu, które musiałyby wzrosnąć, trzeba by się więc liczyć z przyspieszeniem inflacji kosztowej. Gdyby miało to prowadzić do automatycznej reakcji polityki pieniężnej

¹⁰ Wynosi ono obecnie około 50% wpływów z eksportu.

w postaci podniesienia stóp procentowych, gospodarka znalazłaby się w błędnym kole. Nie można więc po prostu zalecać dewaluacji bez rozważenia wszystkich powikłań z tym związanych. Jednakże w braku lepszych sposobów szybkiego oddziaływania na poprawę bilansu handlowego wydaje się coraz bardziej nieuniknione włączenie tego tematu do zagadnień bieżącej polityki przedakcesyjnej.

4. Problem szybkiego wzrostu gospodarczego

Tempo wzrostu gospodarczego ostatecznie zależy z jednej strony od możliwości wzrostu podaży czyli ostatecznie od rozwoju potencjału produkcyjnego, a z drugiej – od kształtowania się popytu krajowego i zagranicznego.

Stan i rozwój potencjału produkcyjnego w dzisiejszym świecie zależą od wielkości inwestycji i ich efektywności, a także od wyposażenia w wiedzę naukową i techniczną i zdolności innowacyjne. Obecny poziom cywilizacyjny Polski umieszcza ją w fazie rozwoju zwanej w teorii Portera „wzrostem inwestycyjnym” (*investment-led growth*) w odróżnieniu od wyższej fazy „wzrostu innowacyjnego” (*innovation-led growth*)¹¹. Aby dojść do tej wyższej fazy, trzeba najpierw doprowadzić do poważnego zwiększenia nakładów na edukację i rozwój badań naukowych. W obecnej, wcześniejszej fazie, aby osiągać wyższe tempo wzrostu PKB, trzeba zapewnić szybki wzrost nakładów na środki trwałe. Dopóki bowiem nie nastąpi przejście go gospodarki opartej na wiedzy, nie ma podstaw do zakładania spadku przyrostowej kapitałochłonności PKB. Trzeba m.in. liczyć się z tym, że znaczna część środków musi być kierowana na rozbudowę niedorozwiniętej infrastruktury, zwłaszcza transportowej, a więc na kierunek o wysokiej kapitałochłonności.

Wysokość pożądanego udziału nakładów na majątek trwały w PKB ocenia się szacunkowo na ponad 30% wobec obecnego poziomu około 25% z tendencją malejącą. Takie zwiększenie udziału inwestycji w PKB musiałoby stwarzać zapotrzebowanie na wzrost oszczędności krajowych oraz na dalsze przyciąganie bezpośrednich inwestycji kapitału zagranicznego. Spełnienie tego postulatu w obu wypadkach będzie trudne. Wzrost oszczędności gospodarstw domowych jest możliwy praktycznie tylko poprzez fundusze emerytalne, których perspektywy nie są jeszcze skryształizowane, gdyż ich stan bieżący jest zagrożony w wyniku niesprawnego wprowadzenia reformy systemowej. Wzrost oszczędności przedsiębiorstw zależy od wyraźnej poprawy ich rentowności, co z kolei zależy od podniesienia konkurencyjności. Przy tym wysoka cena kapitału jest dodatkowym czynnikiem osłabiającym

¹¹ M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London 1990.

działalność inwestycyjną przedsiębiorstw. Natomiast zwiększenie napływu inwestycji bezpośrednich kapitału zagranicznego jest mało prawdopodobne przy obecnym poziomie deficytu obrotów bieżących, który jest czynnikiem zniechęcającym potencjalnych inwestorów. Potrzebna jest więc polityka stymulująca wzrost zdolności akumulacyjnej i działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw, skojarzona z polityką pieniężną ułatwiającą dostęp do kredytów bankowych na cele finansowania inwestycji.

5. Polityka makroekonomiczna

W tej sytuacji istotne znaczenie jako czynnik oddziaływania na warunki wzrostu zarówno podaży, jak i popytu, będzie miał charakter polityki makroekonomicznej, której naczelnym celem powinno się stać zapewnienie wyższej dynamiki inwestycji przez podjęcie działań zmierzających do zwiększenia możliwości finansowania inwestycji przedsiębiorstw. Działania te stwarzają potrzebę dostosowań zarówno w polityce pieniężnej (redukcja stóp procentowych), jak w polityce fiskalnej (ulgi podatkowe na cele inwestycyjne).

Natrafiamy tu na kontrowersję i obiektywną trudność wynikającą z tempa inflacji oraz napiętej sytuacji w dziedzinie finansów publicznych. Sytuacja ta skłania kompetentne władze bankowe do prowadzenia restryktywnej polityki pieniężnej, wyrażającej się w utrzymywaniu wysokich stóp procentowych¹². Jednocześnie prowadzona jest przez rząd restryktywna polityka fiskalna, nastawiona na redukowanie deficytu budżetowego aż do pełnego zrównoważenia, a nawet dojścia do nadwyżki budżetowej¹³.

Mamy więc problem wyboru polityki. Koncepcja restryktywności obu polityk ma swoje uzasadnienie w postaci obawy przed przyspieszeniem inflacji oraz przed zwiększaniem się deficytu obrotów bieżących. Z drugiej strony, nie może ona z natury rzeczy sprzyjać przyspieszeniu tempa wzrostu gospodarczego, lecz prowadzi do jego spowolnienia. Co zatem jest ważniejsze dla gospodarki polskiej: hamowanie inflacji czy przyspieszenie wzrostu gospodarczego? Odpowiedź nie jest oczywista. Tutaj, z podanych wyżej powodów, zajmuję stanowisko po stronie wzrostu gospodarczego. Nie przyjmuję tezy, jakoby redukowanie inflacji miało być warunkiem zwiększania tempa tego wzrostu, gdyż teza taka nie znajduje potwierdzenia w empirycznym doświadczeniu szeregu krajów. Uważam natomiast, że umiarkowana, stabilna inflacja nie przeszkadza wzrostowi. Tym samym

¹² Polityka ta, rozpoczęta w IV kwartale 1999 r. znaczną podwyżką stóp refinansowych NBP, była kontynuowana przez dalsze podwyżki w ciągu 2000 r.

¹³ Ministerstwo Finansów, *Średniookresowa strategia finansowa*, marzec 1998.

wypowiadam się przeciwko uznawaniu celu inflacyjnego za nadającą się do niemal automatycznego stosowania busolę polityki pieniężnej.

Stosowanie tej busoli jest zgodne z orientacją polityki pieniężnej w Unii Europejskiej, ale w zupełnie odmiennych niż polskie warunkach. Utrzymywanie wysokich stóp procentowych w Polsce może być tolerowane, a nawet wygodne dla kapitału krajów Unii, póki Polska jest krajem zewnętrznym. Zbliżanie się do akcesji stworzy potrzebę adaptacji poziomu stóp procentowych do krajów Unii, co będzie zapewne wymagało dość długiego procesu dostosowawczego¹⁴. Postulat wcześniejszego rozpoczęcia tego procesu jest więc zbieżny z postulatem zliberalizowania polityki pieniężnej.

Inaczej przedstawia się stosunek do polityki fiskalnej. W Unii dominuje dążenie do równoważenia budżetów państw członkowskich. Ma ono jednak uzasadnienie w liberalnej polityce pieniężnej przy braku potrzeby stymulującego oddziaływania na wzrost gospodarczy. Przy zupełnie odmiennej sytuacji Polski przyjmowanie tej samej linii jest propozycją wątpliwą. Tu budżet państwa nie powinien być traktowany wyłącznie jako instrument stabilizacji finansowej, lecz powinien być również narzędziem pobudzania wzrostu gospodarczego.

Polityka redukcji deficytu budżetowego do zera nie jest właściwa w sytuacji wymagającej dynamizacji gospodarki oraz rozwiązywania problemu masowego bezrobocia. Redukowanie nakładów na kapitał ludzki, na rozwój nauki i na postęp techniczny – to kierunek podważający możliwości polskiej gospodarki w dziedzinie wejścia na trajektorię szybkiego wzrostu gospodarczego w długim okresie.

Problem deficytu budżetowego musi jednak być traktowany z ostrożnością. Równowaga finansowa i płatnicza przy wysokim deficycie obrotów bieżących stwarzają potrzebę nie dopuszczania do jego zwiększenia. Kierunek na stopniowe redukcje deficytu nie powinien więc budzić zastrzeżeń. Nie widać jednak uzasadnienia ani dla pośpiechu w tym względzie, ani dla przyjmowania za cel pełnego zrównoważenia budżetu. Ważne jest tylko, aby deficyt i dług publiczny były utrzymywane w rozsądnych granicach. Dążenie do zmniejszania niezbyt wielkiego deficytu w okresie słabnięcia popytu jest wysoce problematyczne.

Rezygnacja z redukcji deficytu budżetowego pozwoliłaby na mniej drastyczne potraktowanie wydatków budżetowych w kierunkach o istotnym znaczeniu dla rozwoju i dla podnoszenia popytu krajowego. Jednym z kluczowych kierunków, który mógłby bezpośrednio przyczynić się do

¹⁴ Trzeba wziąć pod uwagę, że obecny realny poziom krótkoterminowych stóp procentowych w Polsce wynosi około 11%, podczas gdy odpowiedni poziom w krajach Unii Europejskiej wynosi 2,5 do 3%. Por. „The Economist”, December 2000.

stymulacji popytu i podniesienia tempa wzrostu gospodarczego, jest zaniebana dziedzina budownictwa mieszkaniowego, o której już była mowa, a której należałoby poświęcić szczególną uwagę ze względu na jej doniosłe znaczenie społeczne.

Zalecana tu polityka obniżania stóp procentowych oprócz potaniaenia kredytu bankowego sprzyjałaby również aktywnej polityce fiskalnej, zmniejszając koszt obsługi długu publicznego.

Wyraźnie określonym sposobem działania, który mógłby nawet w perspektywie krótkiego okresu przyczynić się do pewnego przyspieszenia wzrostu gospodarczego, mogłaby być dalsza prywatyzacja gospodarki, gdyby wiązała się ze wzrostem nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach i dziedzinach nią objętych. Gdy, jak obecnie, przed prywatyzacją stawia się przede wszystkim zadanie finansowania deficytu budżetowego, nie można oczekiwać od niej pozytywnego wpływu w krótkim okresie na tempo wzrostu gospodarczego ani na poziom zatrudnienia. Co gorsze, obecna koncepcja prywatyzacji obejmuje też szerokie zaspokojenie roszczeń reprivatyzacyjnych, co – gdyby miało nastąpić w przewidywanej skali – stałoby się dla gospodarki bardzo poważnym obciążeniem, które utrudniłoby realizację priorytetów rozwoju.

6. Modernizacja strukturalna i inwestycje w człowieka

Aby zapewnić wysokie tempo wzrostu gospodarczego w średnim i długim okresie, kraj w ciągu najbliższych dziesięcioleci powinien dokonać poważnych zmian zarówno w dziedzinie struktury produkcji i eksportu, jak w strukturze agrarnej, w infrastrukturze i w zagospodarowaniu przestrzennym.

Postulat przestawienia gospodarki na fazę „wzrostu innowacyjnego” stwarza potrzebę przekształcania struktury gospodarczej w kierunku rozwoju produkcji nowoczesnych wyrobów wysokiej jakości, naukochłonnych i opartych na wysokiej i szybko doskonalonej technice, związanych zwłaszcza z informatyką i telekomunikacją, ale również z dziedzinami charakteryzującymi się bardzo szybkim wzrostem popytu, mianowicie rekreacją i sportem. Ogólnie biorąc, chodzi o twórcze wkroczenie do dziedzin, odznaczających się najwyższą dynamiką popytu na rynkach światowych. Inicjatywy w tym zakresie muszą należeć do przedsiębiorców. Rolą państwa jest wspieranie tych inicjatyw, nierzadko ich inspirowanie, torowanie im drogi przez ulgi, doradztwo, usuwanie przeszkód natury biurokratycznej, a niekiedy pomoc kapitałową.

Rozpoczęcie szybkich działań w tym kierunku wydaje się być podstawowym wskazaniem dla polityki przyspieszania wzrostu gospodarczego w średnim okresie.

Działania te muszą się wiązać z wysiłkiem finansowym i organizacyjnym w kierunku podnoszenia poziomu edukacyjnego dostosowanego do współczesności oraz zasadniczego zwiększenia roli nauki i ośrodków badawczo-rozwojowych¹⁵ w sposób odpowiadający wymaganiom współczesnej gospodarki. Intensywne inwestowanie w edukację powinno się zacząć już w 2001 roku, nie przewiduje tego jednak projekt budżetu państwa. Sprawa będzie zatem musiała ulec odroczeniu, nie przestaje jednak mieć charakteru priorytetowego już w okresie przedakcesyjnym i zachowa ten charakter po akcesji do Unii.

Trudność realizacyjna polega na tym, że rozwiązania nie mogą polegać na zwiększaniu roszczeń wobec budżetu państwa. Nie ma jednak w Polsce silnych centrów kapitałowych, zdolnych do przejęcia funkcji finansowania tej sfery. Budżet państwa pozostanie na wiele lat głównym źródłem środków na inwestycje w kapitał ludzki. Trzeba dopiero stopniowo doprowadzać do zastępowania państwa w tej roli przez zwiększanie zainteresowania silnych przedsiębiorstw wydatkami na te dziedziny, stwarzanie im zachęt podatkowych i zapewnianie gwarancji kredytowych. Proces ten musi zacząć się jak najszybciej. Nie można też rezygnować z zainteresowania tą dziedziną wielkich inwestorów zagranicznych, którzy wprawdzie są nastawieni przede wszystkim na utrzymywanie i rozwój własnych ośrodków badawczo-wdrożeniowych w krajach macierzystych, ale mogą być skłonni do korzystania z wykwalifikowanego potencjału ludzkiego w Polsce. Nakłady na edukację przedstawiają się tu jako warunek osiągnięcia takiego zainteresowania¹⁶.

Określenie priorytetów edukacyjnych i badawczych nie jest sprawą tego referatu. Można jedynie podkreślić, że potrzebna jest odpowiedź na pytanie, jakie są dla Polski najbardziej obiecujące pod względem rozwoju konkurencyjności, przyszłościowe kierunki produkcji, zasługujące na priorytetowe usuwanie barier i wspieranie przez państwo. Rzeczą rządu jest udzielenie i sukcesywne weryfikowanie takiej odpowiedzi na podstawie długookresowej wizji pożądanych kierunków ewolucji struktury gospodarczej kraju. Wizja taka czeka na opracowanie.

Można też oczekiwać, że jednym z naczelných priorytetów dla kraju w naszej sytuacji stanie się promowanie studiów i badań umożliwiających szybką uszlachetniającą absorpcję najnowocześniejszych rozwiązań naukowych i technologicznych oraz rozwinięta z przemysłem zagranicznym.

¹⁵ Zwróćmy uwagę, że stosowany do niedawna termin „zaplecze badawczo-rozwojowe” stracił rację bytu w nowoczesnej gospodarce, w której ośrodki te nie są już zapleczem, lecz serce procesów produkcyjnych.

¹⁶ Świadczy o tym doświadczenie węgierskie, w którym kapitał zagraniczny ostatnio podjął inwestycje w dziedzinie badań i rozwoju.

7. Problemy społeczne

Powyższe cechy polityki rozwoju powinny łączyć się z rozwiązywaniem problemów społecznych przede wszystkim przez ograniczanie bezrobocia i zmniejszanie sfery ubóstwa.

Problem bezrobocia zalicza się dziś do najczęściej wymienianych we wszystkich krajach i wszystkich programach gospodarczych. Polska zalicza się do krajów o bardzo wysokim i rosnącym poziomie bezrobocia. Obok bezrobocia zarejestrowanego sięgającego liczby 2,7 mln osób (bez uwzględnienia utajonego bezrobocia w rolnictwie szacowanego na ponad 1 mln osób) faktem podstawowym jest silny wzrost zasobów pracy, który według prognoz demograficznych będzie trwał jeszcze przez 5 lat, a który oznacza zwiększanie się liczby osób w wieku aktywności o około 200 tysięcy rocznie¹⁷. Należy też uwzględnić negatywne dla zatrudnienia skutki restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa, przemysłu zbrojeniowego i niektórych innych gałęzi, redukcji zatrudnienia w sferze budżetowej oraz zwijania produkcji w wielu przedsiębiorstwach. Należy się więc liczyć z poważnym wzrostem bezrobocia w najbliższych latach.

Wprawdzie przewiduje się realizację reform rynku pracy polegających na redukcji kosztów pracy przez obniżenie obciążeń ubezpieczeniowych oraz stworzenie barier dla wzrostu płac, co może pomóc w pewnym ożywieniu popytu na pracę, ale przy silnie rosnącej podaży i trwającej racjonalizacji zatrudnienia nie widać realnych możliwości zmniejszenia bezrobocia w najbliższych latach. Zgodnie z tendencjami światowymi pracochłonność wytwarzania PKB silnie spada.

Możliwości rekomendowania skutecznej polityki redukcji bezrobocia są bardzo ograniczone. Nawet szybki wzrost gospodarczy nie będzie sam przez się rozładowywał bezrobocia i neutralizował przyrost zasobów pracy jaki mamy przed sobą. Przyspieszenie wzrostu jest potrzebne, ale może jedynie przyczynić się do pewnego zmniejszenia rozmiarów problemu. Prawdopodobnie w najlepszym razie można liczyć w najbliższych latach jedynie na powstrzymanie przyrostu bezrobocia.

Ma to wielkie znaczenie zarówno dla rozwoju sytuacji w kraju, jak też dla perspektyw akcesji do Unii Europejskiej. Choć w ciągu ostatniego roku bezrobocie w krajach Unii wyraźnie się zmniejszyło, pozostaje jednak znaczne¹⁸ i przy najlepszej woli partnerów unijnych muszą oni obawiać się polskiego nadmiaru rąk do pracy i wobec tego bronić się przed dopuszczeniem

¹⁷ „Mały Rocznik Statystyczny 1999”.

¹⁸ W Hiszpanii 13,6%, we Włoszech 10,5%, we Francji i Niemczech blisko 9,5% siły roboczej („The Economist”, December 2000).

pełnej swobody przepływu pracy w ramach Unii. W kraju zaś bezrobocie jest głównym czynnikiem rozrastania się obszarów nędzy, a także patologii społecznych, związanych zwłaszcza z brakiem miejsc pracy dla młodzieży wchodzącej w wiek aktywności. Jednocześnie jest ono czynnikiem praktycznie uniemożliwiającym zmiany struktury agrarnej.

Dopiero w drugim dziesięcioleciu XXI wieku spadek liczby ludności w wieku aktywności zawodowej pozwoli na stopniowe rozładowywanie bezrobocia. Z kolei jednak polityka społeczna Polski będzie musiała sprostać ostrej zmianie demograficznej w postaci wysokiej fali wzrostu liczebności osób w wieku poprodukcyjnym.

Sytuacja społeczna, charakteryzująca się znacznym rozwarstwieniem dochodowym ludności i rosnącą masą ludzi nie mających dostatecznych środków do życia, określa warunki brzegowe prowadzenia racjonalnej polityki rozwoju. Ograniczanie sfery ubóstwa i troska o dochody minimalne nie są jedynie wyrazem humanistycznego dążenia do sprawiedliwości społecznej, które może nie przekonywać zwolenników swobodnego działania rynku. Są one warunkiem pomyślnego przebiegu procesów rozwoju kraju, nie zakłócanego przez protesty i wybuchy społeczne. Dlatego też obowiązkiem państwa i organizacji samorządowych jest zarówno tworzenie instytucjonalnych rozwiązań systemowych, zmierzających do rozwiązywania poruszanych tu problemów przez system podatkowy (obniżanie najniższej stopy podatku dochodowego), system płac minimalnych i systemy negocjacyjne, jak też utrzymywanie racjonalnej równowagi między wydatkami rozwojowymi i socjalnymi budżetu państwa i całego układu finansów publicznych.

8. Warunki skutecznego działania państwa

Trzeba z naciskiem podkreślić, że właściwa i skuteczna aktywność państwa jest warunkiem sukcesu rozwojowego Polski. Doświadczenie światowe współczesnej gospodarki rynkowej wskazuje, że postulat ograniczania roli państwa na rzecz swobodnego działania mechanizmów rynkowych należy rozumieć nie jako rezygnację z ekonomicznej aktywności państwa, lecz jedynie jako sprowadzenie roli państwa do pośredniego oddziaływaniu na kształtowane przez rynek procesy rozwoju gospodarczego i społecznego środkami polityki makroekonomicznej i strukturalnej. Przy tym sprawne działanie rynku wymaga oparcia na ustroju demokratycznym, w którym państwo powinno działać na zasadach pomocniczości przy wyraźnym rozszerzaniu roli systemu samorządowego.

We współczesnej gospodarce rynkowej potrzeba prowadzenia przez państwo aktywnej polityki wspomaganie i korygowania rynkowych procesów

alokacyjnych jest powszechnie uznawana i realizowana w praktyce także w krajach, gdzie najsilniej dominuje ideologia wolnego rynku. Aktywność państwa nie ma zastępować mechanizmów rynkowych, lecz wspierać je dla uzyskania efektów synergicznych w dziedzinach, w których same mechanizmy rynkowe nie są zdolne do osiągnięcia zadowalających efektów rozwojowych.

Samoczynne mechanizmy rynkowe wymagają wspierania i korygowania na różnych obszarach, tak w przyspieszaniu wzrostu gospodarczego, jak też w podnoszeniu konkurencyjności przedsiębiorstw i realizowaniu przemian strukturalnych, jak wreszcie w dziedzinie troski o sprawiedliwy podział¹⁹. W stworzonym w Polsce ustroju społeczno-ekonomicznym państwo powinno mieć wyraźnie określone kompetencje w oddziaływaniu na przebieg tych wszystkich elementów procesu rozwojowego. Warunkiem powodzenia takiego systemu jest zapewnienie wysokiej sprawności aparatu państwowego zarówno pod względem decyzyjnym, jak i wykonawczym.

Obecnie Polska znajduje się pod tym względem na słabej pozycji. Jesteśmy w okresie znacznego rozrostu biurokracji ze wszystkimi jego negatywnymi skutkami. Nie można formułować postulatów w zakresie polityki gospodarczej bez wysunięcia na czoło konieczności natychmiastowego przystąpienia do redukcji administracji państwowej i samorządowej oraz podnoszenia jej sprawności. W priorytecie dla edukacji istotne miejsce należy do kształcenia i zwiększania kwalifikacji kadr administracji.

Potrzeba zapewnienia sprawności działania państwa nasuwa również myśl, że byłoby dobrze, gdyby udało się doprowadzić do takiego porozumienia pomiędzy głównymi siłami politycznymi kraju, aby długookresowe priorytety polityki społecznej i gospodarczego rozwoju kraju zarówno przed, jak i po akcesji do Unii Europejskiej, mogły być ujęte w uzgodniony program i realizowane przez kolejne rządy bez względu na ich orientację polityczną. Aby tak się mogło dziać, trzeba przede wszystkim opracować taki program i poddać go wielostronnej, nieuprzedzonej dyskusji, nastawionej na dojście do porozumienia. Pragnąłbym, aby przedstawione myśli posłużyły do zainicjowania takiej dyskusji.

¹⁹ Por. R. Dahrendorf, *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*, 1996.

Czy dynamizm polskiej gospodarki jest skazany na wygasanie?

Pytanie tak postawione zdaje się zakładać, że polska gospodarka rozwija się dynamicznie, a mamy się tylko zastanawiać nad tym, czy ten dynamizm jest możliwy do utrzymania. Takie ujęcie nie wydaje się mieć uzasadnienia w faktach. Wzrost gospodarczy w Polsce w ciągu ostatnich dwóch lat uległ wyraźnemu osłabieniu, a ogólny obraz sytuacji gospodarczej kraju w początkach 2001 r. nie jest korzystny. Tempo wzrostu PKB spadło w ostatnim kwartale 2000 r. do 2,4% i spada dalej. Również inne wielkości makroekonomiczne uległy pogorszeniu, a mianowicie:

- silnie wzrósł wskaźnik poziomu zarejestrowanego bezrobocia, który na koniec roku przekroczył 15% ogólnych zasobów pracy, a obecnie doszedł do 15,8%;
- nastąpił poważny spadek tempa inwestycji w środki trwałe do około 2%, co oznacza zmniejszanie się ich udziału w PKB;
- średnioroczne tempo inflacji wzrosło w 2000 r. do około 10%, ulegając przyspieszeniu nie tylko w stosunku do założeń, lecz również – po raz pierwszy w tym dziesięcioleciu – w stosunku do roku poprzedniego (trzeba jednak zauważyć, że w I kwartale 2001 r. tempo to wyraźnie słabnie);
- utrzymuje się słabość popytu rynkowego oraz niebywałemu pogorszeniu uległa pozycja finansowa przedsiębiorstw, co wyraziło się w spadku przeciętnej rentowności netto do poziomu około 0,2%;
- deficyt budżetowy wprawdzie formalnie uległ zwiększeniu, ale jego wzrost został przerzucony na fundusze pozabudżetowe¹.

W tej sytuacji trudno liczyć na szybki powrót na ścieżkę wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Należy bowiem przypuszczać, że w związku z przedstawioną sytuacją w dziedzinie finansów publicznych prowadzona będzie restryktywna polityka fiskalna, nastawiona na redukcję deficytu budżetowego i równoważenie sytuacji finansowej. Taki zresztą charakter

¹ Wszystkie dane oparte są na miesięcznych „Biuletynach Statystycznych GUS”.

miał budżet na rok 2000 wyrażający kierunek przyjęty w założeniach rządowej *Strategii finansowej*², gdzie główny nacisk kładzie się na równowagę budżetową, a nie na wykorzystanie deficytu budżetowego dla dynamizacji gospodarki. Jednocześnie w związku z przyspieszeniem inflacji i stanem budżetu należy przewidywać prowadzenie restryktywnej polityki pieniężnej, rozpoczętej w IV kwartale 1999 r. znaczną podwyżką stóp procentowych NBP. Co prawda w marcu 2001 r. miały miejsce dwie kolejne słabe obniżki stóp refinansowych NBP, ale wobec spadku tempa inflacji realne stopy raczej wzrosły. Polityka taka z natury rzeczy nie będzie sprzyjała przyspieszeniu tempa wzrostu gospodarczego.

W budżecie państwa na rok 2001 zakłada się osiągnięcie tempa wzrostu PKB na poziomie ponad 4% rocznie i dalsze przyspieszanie w następnych latach z perspektywą na szybkie dojście do poziomu 6–7%³. Przewidywania te nie znajdują jednak przekonującego uzasadnienia ani w stanie gospodarki, ani w koncepcji polityki gospodarczej wyrażanej przez budżet państwa.

Nie znaczy to, aby powrót do wysokiego tempa wzrostu był z założenia niemożliwy, trzeba jednak go odnieść do perspektywy kilkuletniej.

Przyspieszenie tempa mogłoby teoretycznie wiązać się ze wzrostem popytu krajowego i eksportowego. Jeśli chodzi o popyt krajowy, to według budżetu państwa na rok 2001 konsumpcja indywidualna ma wzrosnąć realnie o 4,4%. Nie jest to wprawdzie nieprawdopodobne w związku m.in. z masowymi wypłatami rekompensat, ale jednocześnie są również przewidziane bariery dla wzrostu płac związane z tzw. reformami rynku pracy. Nawet gdyby ten wzrost konsumpcji został osiągnięty, to prawdopodobieństwo wywarcia przezeń pozytywnego wpływu na popyt inwestycyjny wydaje się małe wobec niskiej zdolności akumulacyjnej przedsiębiorstw oraz wysokich cen kredytu bankowego.

Wzrost eksportu zależy od kształtowania się koniunktury na rynkach zachodnich. Oczekiwania na tym odcinku są mało optymistyczne, gdyż opłacalność eksportu dla przedsiębiorców krajowych słabnie w związku z trwającą realną aprecjacją złotego. Ponadto ożywienie eksportu, jakie nastąpiło w 2000 r., nie ma cech zapewnienia korzystnej pozycji w długim okresie, gdyż dotyczy w przeważającej mierze eksportu tradycyjnego o niskim stopniu przetworzenia. Problemem dla gospodarki polskiej jest więc osiągnięcie i utrwalenie wysokiej dynamiki eksportu.

Jeszcze istotniejsze wydaje się to, że doprowadzenie do ponownego wzrostu popytu krajowego w tendencji podstawowej może nie przekładać się na wzrost produkcji, lecz w znacznej mierze na zwiększanie importu.

² Ministerstwo Finansów, *Średniookresowa strategia finansowa*, marzec 1998.

³ Projekt budżetu państwa na rok 2000. Dokument sejmowy.

Bezwzględny spadek importu w 1999 r. i słaby wzrost w 2000 r. był odejściem od tej tendencji, został jednak spowodowany przez osłabienie popytu, wobec czego trudno przypisywać mu trwałe znaczenie. Zależność przemysłu od importu w zakresie zaopatrzenia jest tradycyjnie znaczna. Popyt inwestycyjny kieruje się przede wszystkim w stronę importu z powodu przewagi technologicznej oraz wyższej jakości dóbr importowanych. Popyt konsumpcyjny z podobnych przyczyn również kieruje się chętnie w stronę importu. Dodatkowym czynnikiem jest to, że firmy zagraniczne są skłonne do zaopatrywania się u swoich kontrahentów zewnętrznych.

Za podstawową przeszkodę dla zapewnienia wysokiego tempa wzrostu gospodarczego należy więc uznać niską konkurencyjność polskich przedsiębiorstw. Podniesienie poziomu tej konkurencyjności zarówno w eksporcie, jak i na rynku krajowym, wymaga działań wspierających ze strony polityki gospodarczej państwa.

Po stronie podaży problemem jest bardzo powolny rozwój, a nawet częściowy upadek potencjału wytwórczego przedsiębiorstw. Ponowne zwiększenie dynamiki inwestycji wymaga w polityce pieniężnej wyraźnej redukcji stóp procentowych, a w polityce fiskalnej zmian w systemie podatkowym zwłaszcza przez wprowadzenie ulgi podatkowej na cele inwestycyjne). Ponadto potrzebne będzie prowadzenie aktywnej polityki promocji eksportu.

Niezbędne będzie również podjęcie działań zmierzających do zwiększenia możliwości finansowania inwestycji. Oszczędności krajowe utrzymują się na niskim poziomie około 21% PKB⁴ i nie ma podstaw do zakładania ich wzrostu. Przeciętny poziom dochodów nie rośnie na tyle, aby można było oczekiwać zwiększenia skłonności gospodarstw domowych do oszczędzania. Natomiast dla podniesienia poziomu oszczędności przedsiębiorstw krajowych byłby potrzebny istotny wzrost ich rentowności, którego warunkiem byłoby poważne przyspieszenie wzrostu gospodarczego. Oszczędności mogłyby więc wzrosnąć dopiero w wyniku przyspieszenia wzrostu PKB.

W budżecie państwa liczy się na dalszy napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich, który osiągnął kwotę rzędu 7,5 mld dolarów w ciągu 2000 r.⁵. Istnieje jednak obawa, że napływ ten może zacząć ulegać spowolnieniu, jeśli deficyt obrotów bieżących zacznie ponownie rosnąć.

Deficyt obrotów bieżących w bilansie płatniczym stanowi zasadniczy problem polskiej gospodarki. W 2000 r. doszedł on do bardzo groźnego poziomu 8,2% PKB, po czym szczęśliwie zaczął spadać dzięki szybkiemu wzrostowi eksportu, a powolnemu – importu. Zmniejszyło się więc ujemne saldo bilansu handlowego. Jednakże na trwałe utrzymanie dynamiki eks-

⁴ B. Liberda (red.), *Determinanty oszczędzania w Polsce*, CASE, Warszawa 1999.

⁵ Projekt budżetu państwa na rok 2000.

portu trudno liczyć, a niskie tempo wzrostu importu wynika wyłącznie ze słabości popytu rynkowego. Jest więc wysoce prawdopodobne, że nastąpi dość szybko powrót na poprzednią trajektorię rozwoju z rosnącym deficytem obrotów bieżących.

W szybko rozwijającym się kraju deficyt obrotów bieżących nie stwarza zagrożenia, dopóki po stronie obrotów kapitałowych jest równoważony przez napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich.

Jednakże przy rosnącym deficycie ciężar jego finansowania przesuwają się na kapitał krótkoterminowy o charakterze spekulacyjnym. Taka sytuacja istnieje już powstawać w Polsce. Deficyt, który poważnie przekracza 10 mld dolarów, jest już zbyt wielki na to, aby mógł być finansowany przez napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich (około 7,5 mld dolarów). Ale wysoki poziom stóp procentowych wespół z trwającą realną aprecjacją złotego stwarzają silną zachętę do napływu kapitału krótkoterminowego. Im więcej napływa tego kapitału, tym bardziej niebezpieczna staje się sytuacja płatnicza kraju, która grozi nagłym odpływem kapitału pod wpływem nieoczekiwanych bodźców wewnętrznych lub zewnętrznych i destabilizacją gospodarki. Klóci się to bardzo wyraźnie z oczekiwaniem szybszego wzrostu gospodarczego.

Wstrzymanie wzrostu deficytu obrotów bieżących należy więc uważać za istotny warunek przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Nie ma jednak podstaw do zakładania, że w braku strukturalnych powodów nastąpi samoczynne utrwalenie zjawiska chwilowego szybszego wzrostu eksportu od importu. Nawet rozpoczęta w 1998 r. polityka schładzania gospodarki, obliczona na zahamowanie importu przez przydławienie popytu, nie przyniosła początkowo pozytywnego efektu, gdyż zbiegła się z jeszcze silniejszym spadkiem eksportu z powodu kryzysu rosyjskiego i spadku koniunktury na Zachodzie. Dopiero gdy ustało działanie tych czynników, jej efekt wystąpił z całą siłą, ale polegał na zdławieniu wzrostu gospodarczego.

Bez wyraźnych działań polityki gospodarczej zmierzających do promowania eksportu i hamowania importu (zwłaszcza konsumpcyjnego) tendencja do powiększania się ujemnego salda handlowego najprawdopodobniej będzie się utrzymywać. Bezpośrednie możliwości osłabiania tempa wzrostu importu i zwiększania dynamiki eksportu są jednak bardzo ograniczone. Istnieje co prawda możliwość dokonania skokowej dewaluacji złotego. Nie byłoby to jednak dobre rozwiązanie, a tylko posunięcie doraźne, które tylko na krótką metę mogłoby poprawić saldo wymiany zagranicznej, ale nie zmieniłoby zasadniczych cech strukturalnych polskiej gospodarki. W dodatku zaś byłoby szkodliwe dla napływu kapitału zagranicznego do Polski.

Możliwości hamującego oddziaływania na import są bardzo ograniczone w świetle zobowiązań międzynarodowych. Import jest zresztą pożądany

jako czynnik rozwijania konkurencji na rynku krajowym. Problemem nie jest sam wzrost importu, lecz wypieranie produkcji krajowej przez import ze względu na niedostateczną konkurencyjność. Rozwiązania trzeba więc szukać w działaniach prowadzących do podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstw krajowych.

Hamujące oddziaływanie na import przez spowolnienie wzrostu popytu wewnętrznego trzeba odrzucić jako receptę, gdyż przeciwstawia się dążeniu do przyspieszania wzrostu gospodarczego.

Poza dewaluacją bezpośrednie możliwości szybkiej dynamizacji eksportu są również bardzo ograniczone. W dążeniach do podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstwa napotykają istotne bariery. Mimo intensywnej działalności inwestycyjnej w ciągu ostatnich kilku lat znaczna część majątku produkcyjnego jest nadal przestarzała. Struktura eksportu jest wciąż oparta na wyrobach o niskim poziomie przetworzenia. Wprawdzie rozpoczął się w pewnej mierze proces unowocześnienia tej struktury, jest on jednak bardzo powolny. Modernizacja struktury wymaga bowiem znacznych nakładów inwestycyjnych zarówno na majątek rzeczowy, jak i na kapitał ludzki, tu zaś stoi na przeszkodzie niska zdolność akumulacyjna.

Dla dynamizacji eksportu konieczne jest więc aktywne działanie na rzecz przyspieszonego unowocześnienia jego struktury, a więc oparcia eksportu na nowoczesnych dziedzinach wytwarzania związanych z wysoką techniką i wyrobami naukochłonnymi. W epoce gospodarki opartej na wiedzy potrzebne jest wytworzenie warunków wzrostu napędzanego przez innowacje. Polityka torowania drogi takim zmianom stwarzałaby potrzebę tworzenia na pewien czas preferencyjnych warunków rozwoju dla zaniedbanych obecnie nowoczesnych przemysłów wysokiej techniki, a więc pomocy dla przedsiębiorstw działających w tych dziedzinach.

Aktywna polityka pobudzania eksportu nie może oznaczać bezpośredniej ingerencji biurokratycznej w zarządzanie przedsiębiorstwami. Oznacza natomiast tworzenie przez administrację rządową i samorządową sprzyjających warunków działania przedsiębiorstw. Tak np. podnoszenie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw w słabych na razie dziedzinach elektroniki i informatyki może wymagać tworzenia większych organizmów, holdingów lub konglomeratów, co może łączyć się z koniecznością reinterpretacji i zmiany przepisów antymonopolowych.

Przedstawione postulaty prowadzą bezpośrednio do konieczności przyznania rzeczywistego priorytetu nakładom na rozwój nauki i edukacji. Nie można nie doceniać utrzymujących się trudności obciążania tymi wydatkami budżetu państwa, nie można jednak również uwolnić państwa od tego obowiązku, póki nie stanie się możliwa szeroka partycypacja, a z czasem przejęcie finansowania tej sfery przez prywatne centra kapitałowe. W obecnych

warunkach na partycypację taką nie można jeszcze liczyć, a więc zadanie musi spoczywać na państwie. Pojawia się więc bardzo złożony problem dostosowania polityki budżetowej do tego celu, ale wykracza on poza ramy tego opracowania.

Przedmiotem specjalnej troski powinny stać się przedsiębiorstwa i branże o największym znaczeniu strategicznym dla dalszego rozwoju kraju, a więc mające możliwości zapewnienia sobie bezpośredniego uczestnictwa w wyścigu innowacyjnym i w nowoczesnej konkurencji jakościowej. Tym przemysłom powinna być torowana droga do rosnącego udziału w eksporcie przez pomoc w podnoszeniu ich pozycji konkurencyjnej na podstawie nowoczesnej techniki, nasycenia nowoczesną wiedzą i sprawności innowacyjnej.

Trapiące polską gospodarkę problemy o zasadniczym znaczeniu ściśle związane z postulatem przyspieszenia wzrostu gospodarczego to wysoki poziom bezrobocia i bardzo poważne rozmiary sfery ubóstwa. W dziedzinie zatrudnienia obok bezrobocia zarejestrowanego sięgającego 2,4 mld ludzi (bez uwzględnienia utajonego bezrobocia w rolnictwie szacowanego na ponad 1 mld ludzi) faktem podstawowym jest silny wzrost zasobów pracy, który według prognoz demograficznych będzie trwał jeszcze przez 5 lat, a który oznacza zwiększanie się liczby osób w wieku aktywności o około 200 tys. rocznie⁶. Należy też uwzględnić negatywne dla zatrudnienia skutki restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa, przemysłu zbrojeniowego i niektórych innych gałęzi, jak również redukcji zatrudnienia w sferze budżetowej. Po uwzględnieniu tego wszystkiego należy się liczyć z poważnym wzrostem bezrobocia w najbliższych latach.

Wprawdzie przewiduje się realizację reform rynku pracy polegających na redukcji kosztów pracy przez obniżenie obciążeń ubezpieczeniowych oraz stworzenie barier dla wzrostu płac, co może pomóc w pewnym ożywieniu popytu na pracę, ale przy silnie rosnącej podaży i trwającej racjonalizacji zatrudnienia nie widać realnych podstaw do oczekiwania spadku bezrobocia. Przez ostatnie lata pracochłonność wytwarzania PKB silnie spada. Dalszy wzrost gospodarczy może więc tylko w małym stopniu rozładowywać bezrobocie, gdyż nie będzie w stanie w pełni neutralizować wzrostu zasobów pracy jaki mamy przed sobą.

W opisywanej sytuacji od różnych stron pojawiają się wskazania do prowadzenia polityki makroekonomicznej skierowanej na pobudzenie wzrostu gospodarczego. Zarysowują się argumenty na rzecz tezy, że budżet państwa nie powinien być traktowany wyłącznie jako instrument stabilizacji finansowej, lecz powinien być również narzędziem pobudzania koniunktury. Nie pasuje do tego postulatu polityka redukowania deficytu budżetowego

⁶ „Mały Rocznik Statystyczny 1999”.

do zera. Nie jest ona właściwa w sytuacji wymagającej dynamizacji gospodarki oraz rozwiązywania problemu masowego bezrobocia. Redukowanie nakładów na kapitał ludzki, na rozwój nauki i na postęp techniczny – to kierunek podważający możliwości polskiej gospodarki w dziedzinie wejścia na trajektorię szybkiego wzrostu gospodarczego.

Problem deficytu budżetowego niewątpliwie musi być traktowany z ostrożnością. Ogólnie biorąc, kierunek na jego stopniowe redukowanie jest słuszny. Jest przy tym prawdą, że problem deficytu ten jest tym ważniejszy, że rynek finansowy w Polsce jest płytki. Nie widać jednak żadnego uzasadnienia ani dla pośpiechu w tym względzie, ani dla przyjmowania za cel pełnego zrównoważenia budżetu. Ważne jest tylko, aby deficyt i dług publiczny były utrzymywane w rozsądnych granicach. Dążenie do zmniejszania niezbyt wielkiego deficytu w okresie słabnięcia popytu jest wysoce problematyczne. Nie można tylko dopuścić do jego zwiększenia.

Rezygnacja z redukowania deficytu budżetowego pozwoliłaby na mniej drastyczne potraktowanie wydatków budżetowych w kierunkach o istotnym znaczeniu dla rozwoju i dla podnoszenia popytu krajowego. Jednym z kluczowych kierunków, który mógłby bezpośrednio przyczynić się do stymulacji popytu i podniesienia tempa wzrostu gospodarczego, jest zaniebdana dziedzina budownictwa mieszkaniowego, której należałoby poświęcić szczególną uwagę.

Aktywna polityka fiskalna musiałaby być skojarzona z właściwą polityką pieniężną, która też powinna uczestniczyć w stymulowaniu wzrostu gospodarczego. W tej dziedzinie również zalecona jest ostrożność, ale niewątpliwie pobudzanie wzrostu gospodarczego nie pozwala na prowadzenie polityki nastawionej wyłącznie na hamowanie inflacji. Efekt stymulacyjny mogłaby mieć tylko polityka redukowania stóp procentowych, która oprócz potaniaenia kredytu bankowego sprzyjałaby również aktywnej polityce fiskalnej, obniżając koszt obsługi długu publicznego. Przy wysokim potencjale produkcyjnym nie należy sądzić, aby trzeba było obawiać się presji inflacyjnej.

Poza powyższymi wskazaniem jedynym wyraźnie określonym działaniem, które mogłoby nawet w perspektywie krótkiego okresu przyczynić się do pewnego przyspieszenia wzrostu gospodarczego, jest dalsza prywatyzacja gospodarki, gdyby wiązała się ze wzrostem nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach i dziedzinach nią objętych. W tej dziedzinie jednak, dopóki przed prywatyzacją stawia się przede wszystkim zadanie finansowania deficytu budżetowego, dopóty nie można oczekiwać pozytywnej korelacji w krótkim okresie między prywatyzacją a tempem wzrostu gospodarczego. W żadnym zaś wypadku nie można od niej oczekiwać korzystnego wpływu na poziom zatrudnienia. Ponadto w obecnym okresie realizowana koncepcja

prywatyzacji obejmuje też zaspokojenie roszczeń reprivatyzacyjnych, co – jeśli miałyby nastąpić w przewidywanej skali – stałoby się dla gospodarki wyłącznie poważnym obciążeniem bez żadnego pozytywnego przełożenia na wzrost gospodarczy.

Z powyższych rozważań wynika wniosek, że nie ma realnych podstaw do oczekiwania szybkiego powrotu polskiej gospodarki na trajektorię szybkiego wzrostu gospodarczego. Tym bardziej więc ciężar problemu przesuwają się na okres średni, w którym można by oczekiwać rezultatów podjęcia polityki modernizacji struktury produkcji i eksportu.

W średnim okresie na czoło wysuwa się rola polityki strukturalnej, wspierającej przekształcanie struktury gospodarczej kraju w kierunku rozwoju nowoczesnych gałęzi opartych na wysokiej technice i wysokiej jakości. Naczelnym zadaniem tej polityki powinno być aktywne działanie na rzecz przestawienia gospodarki na wyższą fazę rozwoju, zwaną w teorii „wzrostem napędzanym przez innowacje”. Rozpoczęcie działań w tym kierunku uważam za podstawowe wskazanie dla polityki przyspieszenia wzrostu gospodarczego w perspektywie kilkuletniej.

Strategiczne kierunki działań w gospodarce*

Projekt strategii, który dzisiaj omawiamy nie jest prognozą. Nie odpowiadamy na pytanie, jak będzie, odpowiadamy na pytanie, jak chcielibyśmy, żeby było i co należy w tym celu zrobić. Nie przyjąłbym formuły, że to jest optymalna propozycja. To jest propozycja, która jest zwarta i została przyjęta przez „Komitet Polska 2000 Plus”. Natomiast po to się spotykamy, żeby ją ulepszyć, ponieważ jest tu bardzo dużo problemów otwartych. To jest rozwinięta propozycja ramowego programu polityki społecznej i gospodarczego rozwoju kraju w najbliższym dwudziestoleciu. Głównym celem tego programu jest określenie wiodącej linii działania, która mogłaby zapewnić trwałą rozwój Polski w ciągu najbliższych 20 lat i stworzyć stabilne warunki rozwoju. Ta linia jest pomyślana jako oferująca możliwość uzgodnienia na poziomie ogólnym pomiędzy głównymi siłami politycznymi kraju tak, aby konsekwentna polityka rozwoju mogła być realizowana przez kolejne rządy bez względu na ich orientację polityczną przy możliwości doboru różnych rozwiązań szczegółowych.

Największe wyzwanie XXI wieku, przed którym stoimy, to jest fakt, że świat ewoluuje bardzo szybko w kierunku cywilizacji informacyjnej i związanej z nią gospodarki opartej na wiedzy. Jeżeli chcemy zapewnić sobie pozycję w tym świecie, to do gospodarki opartej na wiedzy musimy dojść możliwie szybko. Naszym bezpośrednim wyrazem dążenia do tych dostosowań jest przygotowanie do integracji z Unią Europejską. Można wobec tego powiedzieć, że na wytyczenie głównego kierunku rozwoju kraju składają się dwa elementy: przestawienie się na gospodarkę opartą na wiedzy oraz przygotowywanie akcesji do UE. W strategii zakłada się, że ta akcesja nastąpi w ciągu najbliższych pięciu lat, koncepcja strategii nie jest jednak zależna od jej terminu, bowiem wybór priorytetów nie wynika z dążenia do Unii. Cztery priorytety zostały już wymienione przez pana prof. Kuźnickiego

* Wystąpienie na konferencji *Strategia Rozwoju Polski u Progu XXI wieku*, Warszawa, Pałac Prezydencki, 18–19 kwietnia 2001 r.

i każdy z nich będzie przedmiotem osobnego referatu. Dlatego tylko parę słów im poświęcę. Hasłowo to: wzrost gospodarczy, rozwój edukacji i nauki, modernizacja struktury gospodarczej i troska o rozwiązywanie problemów społecznych.

Priorytet dla wzrostu gospodarczego wyraża podstawowy kierunek osiągnięcia poprawy poziomu życia i podniesienia poziomu cywilizacyjnego. Zakłada się, że osiągalne, przeciętne tempo wzrostu PKB będzie mieściło się w granicach od 4 do 6%. Realizację rozpatruje się w dwóch wariantach, ale tylko ten bardziej optymistyczny uważa się za wart tego, żeby dla niego wyteżać działania. Co więcej – uważa się, że on jest osiągalny. To osiągnięcie postulowanych wskaźników, czyli 6% rocznie w wariantcie bardziej optymistycznym, pozwoliłoby na istotne zbliżenie się w ciągu następnych 20 lat do średniego poziomu Unii Europejskiej. Przypomnę, że obecnie przeciętny poziom PKB na mieszkańca w Polsce stanowi około 40% przeciętnego poziomu w UE. To wyznacza nam drogę do pokonania. Priorytet dla edukacji i nauki jest oczywisty wobec dążenia do gospodarki opartej na wiedzy, mówił o nim szerzej już pan prof. Kuźnicki. Priorytet dla modernizacji strukturalnych to warunek zwiększenia konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. Priorytet dla potrzeb społecznych wyraża nieodzowność rozładowywania największych zagrożeń dla życia społecznego i dla rozwoju, jakie są stwarzane przez masowe bezrobocie i jego następstwa. Jak mają być realizowane te priorytety? Przede wszystkim trzeba powiedzieć, że w ciągu tego dwudziestolecia można oczekiwać, że będą zachodziły istotne zmiany warunków rozwoju zewnętrznych wobec gospodarki, zwłaszcza zmiany demograficzne, ale również niektóre inne. Dlatego w tej strategii wyróżnia się cztery podokresy, które charakteryzują się odmienną koncentracją warunków działania – taka jest propozycja. Zmiany nacisku w kolejnych podokresach kształtują się mniej więcej tak: do 2005 roku – główne akcenty to jest niedopuszczenie do wzrostu bezrobocia, ostrożne sformułowanie oraz rozpoczęcie intensywnych nakładów na edukację, naukę i na budownictwo mieszkaniowe. Następny podokres, lata 2005–2009, charakteryzować się powinien szczególną troską o spłatę zobowiązań zagranicznych w związku ze wzrostem obciążeniem obsługą długu zagranicznego przypadającą na ten okres. Okres trzeci, lata 2009–2015 przedstawia się jako okres nacisku na rozwój infrastruktury i na przyspieszenie strukturalnej modernizacji gospodarki. Po roku 2015 – nacisk na program redukcji bezrobocia i przyspieszenia procesu zmniejszania zatrudnienia w rolnictwie.

Z koncepcji długookresowej wynika pewne uszczegółowienie działań w poszczególnych podokresach, w szczególności w podokresie pierwszym wynikają zalecenia wskazujące na te działania, które wymagają, naszym zdaniem, natychmiastowego rozpoczęcia już w pierwszym podokresie

i w pierwszych latach dwudziestolecia. Wskazuje się na następującą sekwencję działań: w pierwszym roku realizacji strategii powinno się zacząć intensywne inwestowanie w edukację; w drugim roku proponuje się przystąpienie do dynamizacji budownictwa mieszkaniowego; wreszcie w trzecim – przewiduje się intensyfikację nakładów na rozwój nauki i ośrodków badawczo-rozwojowych. To właśnie te działania wymagają natychmiastowego rozpoczęcia, i to wynika z koncepcji strategii, ponieważ to te działania warunkują dalszy pomyślny przebieg tego procesu.

W strategii jest przedstawiona konkretyzacja zarówno tych założeń kierunkowych, jak też warunków ich wypełniania. Proponuje się szereg konkretnych warunków działania, np. w zakresie polityki makroekonomicznej wskazuje się na potrzebę utrzymywania równowagi makroekonomicznej w ujęciu dynamicznym i na takie kierunki działania. Po pierwsze kontynuacja łagodnego procesu redukcji inflacji do 3–4% w 2020 r. Myśl taka, żeby nie robić tego za szybko, ponieważ to może zagrażać realizacji podstawowego priorytetu wzrostowego. Niedopuszczenie do wzrostu deficytu budżetowego. Po drugie – redukcja ujemnego salda bilansu handlowego, głównie przez ekspansję eksportu. Wreszcie stopniowe redukcje deficytu bieżących obrotów płatniczych, realną wizją, naszym zdaniem, jest osiągnięcie poziomu około 3% PKB w 2020 roku. Po trzecie – zwiększanie oszczędności krajowych, w tym zwłaszcza potencjału akumulacyjnego przedsiębiorstw. Po czwarte – zwiększanie napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich przez aktywne przyciąganie tego kapitału. Po piąte – zwiększanie udziałów wydatków gospodarstw domowych w finansowaniu nakładów na edukację i ochronę zdrowia.

Jednym z zasadniczych warunków sukcesu tej strategii jest właściwe ujęcie roli państwa w gospodarce. Rola państwa w realizowaniu tej strategii polegać ma naszym zdaniem jedynie na pośrednim oddziaływaniu na procesy rozwoju gospodarczego, środkami właśnie polityki makroekonomicznej i strukturalnej. Państwo oparte na ustroju demokratycznym powinno działać na zasadach pomocniczości przy ograniczaniu swoich funkcji, a rozszerzaniu roli systemu samorządowego oraz funkcji organizacji pozarządowych. Ta myśl znajduje bardzo wyraźne odbicie np. w koncepcji finansowania nakładów inwestycyjnych, gdzie następuje bardzo silne przesunięcie obciążające budżet państwa i finanse publiczne na rzecz finansowania ze środków prywatnych z kapitału zagranicznego oraz z oszczędności ludności. Istnieją trzy kierunki niezbędnej aktywności państwa wyodrębnione w tym dokumencie:

- 1) wspomaganie rynków w podnoszeniu konkurencyjności przedsiębiorstw i rozwijaniu ich potencjału innowacyjnego,
- 2) rozwijanie kapitału ludzkiego,

3) oraz prowadzenie polityki społecznej i rozładowywanie konfliktów społecznych.

Ograniczanie roli państwa ma polegać na eliminowaniu takich funkcji, jak: podtrzymywanie trwale nierentownych przedsiębiorstw, przyznawanie koncesji, ulg, subwencji i w ogóle wszelkich form bezpośredniego oddziaływania na gospodarkę. To, co trzeba podkreślić, to jest myśl, że tak rozumiane zadania państwa narzucają konieczność włączenia do programu działań intensywnych działań w kierunku podnoszenia jakości funkcjonowania służb publicznych.

W sprawie oceny działalności gospodarczej rządu w minionym czteroleceniu*

Pod koniec kadencji obecnego rządu stan polskiej gospodarki jest zdecydowanie niekorzystny. W ocenie działalności rządu należy jednak unikać przypisywania rządowi bezpośredniego wpływu na wszystkie występujące obecnie zjawiska ekonomiczne. Dlatego ocenę sprowadzam do tych 3 obszarów, na których rząd prowadził aktywne działania. Są to:

1. reformy systemowe,
2. polityka gospodarcza i społeczna,
3. polityka prywatyzacyjna.

Reformy systemowe

Mimo ostrzeżeń rząd zdecydował się na niemal jednoczesne przystąpienie do wprowadzania 4 wielkich reform systemowych: samorządowej, emerytalnej, systemu ochrony zdrowia i systemu szkolnictwa. Stało się to wielkim obciążeniem dla budżetu państwa, z którego rząd nie umiał się wywiązać.

O wszystkich 4 reformach można powiedzieć, że mimo dobrych intencji nie zostały należycie przygotowane. Obarczone wadami koncepcyjnymi spowodowały szereg negatywnych następstw, wśród których na czoło wysuwa się niebywały rozrost aparatu administracyjnego i biurokratyzacja, prowadząca w następstwie do rozwoju korupcji.

Jest to bardzo widoczne w reformie samorządowej, w ramach której powstały niebywale rozrośnięte i kosztowne struktury administracyjne. W programie rządowym z 1999 roku nie został należycie rozwiązany problem polityki rozwoju regionalnego, przyznając samorządom prawo tworzenia planów rozwoju, ale pozbawiając je uprawnień realizacyjnych.

* Wystąpienie na posiedzeniu Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej w sierpniu 2001 r.

Reforma systemu emerytalnego, oparta na dobrej koncepcji, jest realizowana w sposób podważający jej zasady. Fakt nie przekazywania znacznej części wpłat II filaru przez ZUS funduszom emerytalnym powoduje ostatecznie narastanie zobowiązań finansowych państwa, co w dodatku stało się już standardowym sposobem bieżącego ratowania budżetu.

Reforma systemu ochrony zdrowia stworzyła zbiurokratyzowany, niebywale kosztowny aparat, który nie zrealizował zasady, że pieniądź idzie za pacjentem, natomiast wprowadził w życie biurokratyczne metody planowania usług znane z początków centralnego planowania w Polsce, jak np. określanie limitów świadczeń rozmaitego rodzaju dla szpitali. Jednocześnie nie rozwiązała narosłych problemów bytowych wielkich grup pracowniczych (pielęgniarki), z którymi rząd wyraźnie nie dał sobie rady.

Reforma szkolnictwa, oparta na bardzo dyskusyjnej koncepcji struktur organizacyjnych, doprowadziła do rozmaitego rodzaju wynaturzeń w postaci zamykania szkół i prób wprowadzania słabo przygotowanych rozwiązań programowych, a także spowodowała utrudnienia w dostępie do oświaty dla młodzieży wiejskiej.

Powyższe cechy 4 reform są tak wyraziste, że nie pozwalają uznać tej części działań rządu za udaną.

Polityka gospodarcza i społeczna

Za wiodący cel swojej strategii gospodarczej na lata 1997–2001 rząd uznał „przekształcenie Polski w państwo sprawne i silne ekonomicznie, umiejące sprostać międzynarodowej konkurencji gospodarczo-technologicznej, zachowujące równowagę pomiędzy rozwojem ekonomicznym, społecznym i ekologicznym”¹.

Obecny stan gospodarki i społeczeństwa wskazuje, że żaden z tych celów nie został osiągnięty. Nastąpiło poważne osłabienie polskiej gospodarki, a z nią i państwa.

Prowadzona przez rząd w ciągu 4 lat polityka gospodarcza okazała się niekorzystna. Można wprawdzie uznać, że przyjęta już w 1997 roku koncepcja „chłodzenia gospodarki” była potrzebna, bo mogła przyczynić się do hamowania importu, a w efekcie do zmniejszenia wysokiego deficytu bieżących obrotów płatniczych. Jeśli jednak takie było zamierzenie, to nie zostało zrealizowane, gdyż ów deficyt bardzo silnie wzrósł aż do dramatycznie wysokiego poziomu ponad 8% PKB. Jedną z istotnych przyczyn było

¹ Raport o działalności Ministerstwa Gospodarki w latach 1997–2001 z dn. 29.06.2001 r.

dopuszczenie do silnej aprecjacji złotego, wzmocnionej przez przedwczesne wprowadzenie płynnego kursu złotego.

Polityka „chłodzenia” znalazła wyraz w restryktywnej polityce fiskalnej opartej na dążeniu do szybkiego redukowania deficytu budżetowego przy jednoczesnym prowadzeniu restryktywnej polityki pieniężnej przez NBP. Polityka ta, utrzymywana zbyt długo, doprowadziła w końcu do zdławienia popytu krajowego, a z nim – wzrostu gospodarczego, którego tempo silnie malało w ciągu 2000 roku i maleje nadal w 2001 roku do poziomu poniżej 2% rocznie.

Natomiast w 2000 roku nastąpiło nieoczekiwane znaczne przyspieszenie eksportu przy zdławieniu importu, co w rezultacie zapewniło istotną redukcję ujemnego salda bilansu handlowego, a z nim także deficytu płatniczego w obrotach bieżących. To korzystne zjawisko trudno jednak uznać za wyraz trwałego odwrócenia negatywnej tendencji dominującej od kilku lat w polskiej gospodarce, nie nastąpiła bowiem żadna istotna zmiana struktury. Wbrew swemu celowi strategicznemu rząd nie prowadził polityki wspierania konkurencyjności polskich przedsiębiorstw i dynamizacji eksportu.

Przy tym koszt tego osiągnięcia był bardzo poważny. Tendencja recesyjna przyczyniła się do ostrego wzrostu bezrobocia, które dochodzi już do poziomu 16% ludności aktywnej zawodowo i dalej rośnie. Towarzyszył temu dalszy wzrost rozmiarów biedy, obejmującej zarówno znaczną część ludności rolniczej, jak też dotknięte trwałym bezrobociem grupy ludności miejskiej. Ocenia się, że już około 80% zarejestrowanych bezrobotnych stanowią osoby, które utraciły uprawnienia do zasiłku, są więc zdane na opiekę społeczną. W dodatku bezrobocie dotyka w znacznym stopniu młodzież. Pojawił się więc problem społeczny o wielkiej skali.

Wzrost bezrobocia w części nie jest zawiniony przez rząd o tyle, o ile u jego podstaw leży sytuacja demograficzna. Trzeba jednak winić rząd za to, że zlekceważył przewidywane od dawna nadchodzenie wysokiej fali roczników wkraczających w wiek aktywności i w okresie zbliżania się tej fali prowadził politykę powodującą zwiększanie presji na rynek pracy.

Na obronę rządu wypada podkreślić, że realizował tym czasie ważne programy restrukturyzacji górnictwa węglowego i hutnictwa, które wiązały się ze znacznym zmniejszeniem produkcji i masową redukcją zatrudnienia. Tym bardziej jednak nie należało tego łączyć z polityką hamowania wzrostu gospodarczego.

Tymczasem rząd nie potrafił zrealizować swego zamierzenia wspierania inwestycji. Nie potrafił przeciwdziałać silnemu spadkowi dynamiki nakładów inwestycyjnych, który stał się następstwem słabej pozycji finansowej przedsiębiorstw, wynikającej z ich niskiej konkurencyjności zarówno w eksporcie, jak i na rynku krajowym. Dopiero na początku 2001 roku rząd

przyjął *Strategię zwiększania inwestycji*, ale zawiera ona jedynie szereg deklaracji dotyczących potrzeby stałego, wysokiego wzrostu nakładów inwestycyjnych, a w tym celu tworzenia przyjaznego otoczenia dla prowadzenia działalności gospodarczej i zwiększenia napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

W okresie kadencji rządu stopniowo narastał kryzys finansów publicznych, który z wielką siłą ujawnił się w 2001 roku i jest daleki od rozwiązania. Zmusił on do dokonania w połowie roku poważnej nowelizacji ustawy budżetowej. W poprzednich latach stosowano szkodliwe zabiegi zaciemniania obrazu finansów publicznych przez ukrywanie rosnącego deficytu budżetowego, który był częściowo przerzucany na fundusze pozabudżetowe.

Realizowanie polityki gospodarczej, opartej na kładzeniu głównego nacisku na równowagę finansową i redukowaniu inflacji, doprowadziło do obecnej tendencji recesyjnej i do wzrostu bezrobocia wraz z całą patologią społeczną z tym związaną, a jednocześnie nie zapewniło równowagi finansowej. Ta koncepcja polityki gospodarczej nie pozwoliła ani na zrealizowanie celów postawionych sobie przez rząd, ani na utrzymanie szybkiego wzrostu gospodarczego, ani na rozwiązywanie problemów społecznych. Doprowadziła ona do zamierania działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw, ograniczania produkcji i zmniejszanie zatrudnienia, a w licznych przypadkach upadania przedsiębiorstw. Błędem było pogodzenie się ze stanowiskiem Rady Polityki Pieniężnej, że głównym celem polityki gospodarczej jest hamowanie inflacji, a nie przyspieszony wzrost gospodarczy. Błędem też było dopuszczenie do silnego rozwierania się nierówności podziałowych, rodzących coraz ostrzejsze problemy społeczne.

W polityce gospodarczej poza deklaracjami nie podjęto żadnych działań, które zmierzałyby do dostosowywania kraju do światowych tendencji współczesnej gospodarki rynkowej, związanych z kluczową rolą wiedzy jako czynnika wytwórczego. Sfera inwestowania w kapitał ludzki nadal znajduje się w pogłębiającym się kryzysie.

Na dobro rządu należy zapisać wysiłek poniesiony w dziedzinie przygotowań do wejścia do Unii Europejskiej. Akcesja nie rozwiąże jednak problemów polskiej gospodarki, nie zapewni w sposób automatyczny wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, nie spowoduje wchłonięcia bezrobocia i nie poprawi położenia wsi. Problemy te wymagają samodzielnej, aktywnej polityki rozwoju gospodarczego i społecznego, która przez obecny rząd nie została określona nawet w ogólnej koncepcji. Wprawdzie w 1999 roku rząd przyjął *Koncepcję średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 r.*, w której zawarto pewną wizję makroekonomiczną rozwoju gospodarczego w połączeniu z określeniem zadań i kierunków działań dla poszczególnych segmentów gospodarki, ale główny nacisk w tej koncepcji spoczywa na

harmonizacji prawa polskiego z ustawodawstwem UE i zaleceniami OECD, przy deklaracyjnych zapowiedziach dotyczących tworzenia warunków dla rozwoju nowoczesnej gospodarki i wzrostu innowacyjności. Zwróćmy uwagę, że – bardzo zresztą deklaratywny – program *Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 r.* został przyjęty przez rząd dopiero 11 lipca 2001 roku.

Polityka prywatyzacyjna

Słuszny kierunek na kontynuowanie prywatyzacji był realizowany w sposób budzący wiele wątpliwości.

Po pierwsze – w scharakteryzowanej poprzednio sytuacji finansów publicznych prywatyzacja wielkich przedsiębiorstw państwowych stała się sposobem doraźnego zasilania kasy państwowej, a nie realizacji celów długookresowych.

Po drugie – być może wskutek przyjęcia takiej orientacji, rząd doprowadził do wyprzedaży sektora bankowego kapitałowi zagranicznemu. Wprawdzie opinie o powstałej sytuacji nie są jednoznaczne, jest jednak faktem, że niemal żaden kraj nie dopuszcza do takiego zdominowania systemu finansowego przez wielkie zagraniczne domy bankowe, jakie nastąpiło w Polsce. Znajomość wewnętrznych założeń strategicznych tych firm uzasadnia obawy, że będą one prowadziły własną politykę, niezwiązaną w żadnej mierze ze strategicznymi celami rozwoju Polski.

Po trzecie – nie wdając się w ocenę poszczególnych kontraktów prywatyzacyjnych z firmami zagranicznymi, na podstawie doniesień prasowych można sądzić, że wiele z tych kontraktów budzi zastrzeżenia co do ich opłacalności. Ponadto zbyt wiele pojawiło się w związku z nimi konfliktów personalnych i instytucjonalnych.

W sumie więc polityka prywatyzacyjna rządu nie może uzyskać wysokiej oceny.

W sprawie polityki pieniężnej

Od pewnego czasu przedmiotem powszechnego zainteresowania i powszechnie wyrażanych opinii jest wysokość stóp procentowych. Wszyscy już wiedzą, że bankowe stopy procentowe w Polsce są znacznie wyższe niż niemal we wszystkich krajach Europy i w większości krajów świata. Wszyscy też zdają sobie sprawę z tego, że tak wysoka cena kredytów nie sprzyja aktywności gospodarczej, a budżet państwa obciąża wysokimi odsetkami od zaciągniętych pożyczek. Zadowoleni mogą być jedynie posiadacze lokat bankowych, bo wysokie stopy przynoszą im korzyść. Jednakże i ich dotyka ogólne pogarszanie się sytuacji gospodarczej.

W rezultacie dominuje pogląd, że Rada Polityki Pieniężnej (RPP) powinna te stopy jak najprędzej bardzo obniżyć. Od lutego Rada już dwukrotnie podjęła decyzje o redukcji stóp, były to jednak posunięcia bardzo ostrożne. Ostatecznie, jak widać, zapanowała zgodność co do kierunku działania. Problemem pozostaje jednak tempo obniżek: małymi kroczkami czy ostro? Pretensje zgłaszane do Rady dotyczą tego, że reaguje na potrzeby gospodarki ze zbyt wielkim opóźnieniem i zbyt ostrożnie. Przystąpienie do obniżania stóp nastąpiło dopiero wtedy, gdy został odczytany sygnał, że inflacja uległa spowolnieniu. Sygnał jednak przyszedł późno, bo osłabienie gospodarki nie od razu przejawia się w zwolnieniu wzrostu cen. W dodatku zaś nie ma pewności, jak sytuacja będzie się dalej kształtowała. Nie wiadomo więc, jak będą wyglądały dalsze decyzje Rady i kiedy naprawdę doczekamy się istotnego potaniaenia kredytów.

Rada kształtuje swą politykę pieniężną, stosując kryterium tzw. celu inflacyjnego. Tym celem, na który jej zdaniem należy się orientować, jest wskaźnik przewidywanego tempa inflacji z góry określany na każdy kolejny rok. Jeżeli tempo inflacji jest wyższe niż zamierzone, to uważa się, że należy powstrzymać wzrost podaży pieniądza, czyli powściągać ekspansję kredytową banków komercyjnych. Jeżeli zaś tempo inflacji wyraźnie spada, to można tę akcję stymulować.

Taka koncepcja prowadzenia polityki pieniężnej opiera się na teorii, która przypisuje mechanizmom monetarnym zasadniczą rolę w kształto-

waniu procesów gospodarczych. Według tej teorii do sukcesu rozwojowego gospodarki wystarczy konsekwentne hamowanie inflacji przez połączenie restryktywnej polityki pieniężnej i fiskalnej: utrzymywanie wysokich stóp procentowych i likwidowanie deficytu budżetowego.

Teoria ta jest w ogóle wątpliwa, gdyż opiera się na niepotwierdzonej empirycznie tezie, że obniżanie inflacji powoduje automatycznie przyspieszenie wzrostu gospodarczego. Ponadto zaś nie pasuje do warunków polskich, w których oparta na niej polityka pieniężna przyczyniła się i przyczynia do hamowania wzrostu gospodarczego oraz wywołuje szereg innych następstw negatywnych.

Powściągnięcie podaży pieniądza przez politykę bardzo wysokich stóp procentowych nie ma uzasadnienia w warunkach, gdy inflacja nie wynika z nadmiernego popytu, lecz ma charakter kosztowy, bo jest skutkiem podniesienia stawek podatków pośrednich (VAT i akcyzy), jak również okresowych wzrostów cen ropy naftowej. Nie powinno też mieć miejsca w sytuacji, gdy konkurencyjność gospodarki jest bardzo niska, co przejawia się w niskiej zdolności eksportowej i rosnącej podatności na import. Wreszcie nie pasuje zupełnie do okresu, w którym silnie osłabła działalność inwestycyjną przedsiębiorstw.

Istotne więc staje się pytanie: czy w obecnych warunkach polskich zasada celu inflacyjnego powinna być w ogóle stosowana? Była ona słuszna wtedy, gdy wysoka inflacja przeszkadzała szybko rozwijającej się gospodarce i trzeba było ją konsekwentnie wygaszać. Czy słuszna jest w słabo rosnącej gospodarce, którą powinno się dynamizować? Otóż w polskiej gospodarce uznawanie redukcji inflacji za wiodący cel polityki gospodarczej wyraźnie przeszkadza stymulowaniu wzrostu gospodarczego. Skoro zaś powstaje konflikt między tymi dwoma celami, to niewątpliwie za ważniejszy trzeba uznać cel zapewnienia możliwie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Trzeba więc porzucić zasadę celu inflacyjnego i kierować się potrzebą dynamizowania popytu i przyspieszania wzrostu gospodarczego.

Stwierdzając to wyraźnie, nie sędzę jednak, aby należało przypisywać wszystkie winy Radzie i jej polityce pieniężnej. W ciągu 2000 roku polska gospodarka rzeczywiście zupełnie straciła dynamikę. Nie sędzę wszakże, aby stopom procentowym przypadała tu rola jedyne go czynnika sprawczego. Dynamika gospodarki rynkowej słabnie zawsze wtedy, gdy maleje popyt inwestycyjny – ten najbardziej wrażliwy składnik rynkowego popytu globalnego, ostatecznie decydujący o wzroście gospodarczym, koniunkturze, poziomie zatrudnienia i dochodów. Otóż to właśnie nastąpiło w Polsce: nakłady inwestycyjne zaczęły zamierać. Był to rezultat dramatycznego pogorszenia się sytuacji finansowej przedsiębiorstw, przegrywających na rynku krajowym z konkurencją ze strony importu. W sytuacji słabnącego

popytu rynkowego utrzymywanie wysokich stóp procentowych pogarsza sytuację, ponieważ utrudnia ożywienie działalności gospodarczej. W dodatku sprzyja napływowi spekulacyjnego kapitału zagranicznego oraz wzrostowi zadłużenia zagranicznego przedsiębiorstw.

Nie można jednak sądzić, że przyspieszenie tempa wzrostu można zapewnić przez samo obniżenie stóp procentowych. Trzeba przede wszystkim znaleźć odpowiedź na pytanie, jak ożywić popyt inwestycyjny. Tańszy kredyt może w tym pomóc, ale nie dokona przełomu.

Dlatego nie należy składać całej problematyki ożywienia gospodarczego na biurku RPP. Potrzebna jest kompleksowa polityka gospodarcza, której określenie i realizacja należy do rządu. Polityki pieniężnej nie można uważać za jedyny lub choćby najważniejszy instrument polityki gospodarczej. Nie można jej nawet należycie oceniać w oderwaniu od takiego potężnego narzędzia w rękach rządu, jakim jest polityka fiskalna.

Od RPP trzeba oczekiwać niezależnego, profesjonalnego spojrzenia na kryteria polityki pieniężnej, jak również umiejętności wnikliwego analizowania całokształtu zmieniającej się sytuacji gospodarczej. Jest chyba rzeczą słuszną, aby Radę stanowiło grono niezależnych, dobrych ekspertów, nieholdujących żadnej jedynej doktrynie i niepodlegających żadnym grupom nacisku. Trudno powiedzieć, czy przyjęty sposób ich wybierania doprowadził do spełnienia takich postulatów. Wygląda na to, że w obecnym składzie Rada raczej zgodnie wyznaje doktrynę celu inflacyjnego, zaniedbując troskę o to, co dzieje się w realnej sferze gospodarki.

W tym stanie rzeczy trudno uznać za właściwe rozwiązanie ustrojowe, w którym Rada ma tak daleko idącą autonomię, że nie potrzebuje się liczyć z żadną opinią. Należałoby więc rozważyć kwestię odpowiedzialności Rady za podejmowane decyzje, pamiętając jednak o tym, że Radzie powinno się zapewnić maksimum niezależności od układu politycznego. Wydaje się, że sprawne mogłoby być rozwiązanie, w którym – z pewną analogią do tego, co dzieje się z budżetem państwa – Rada przedstawiałaby Sejmowi do aprobaty zarówno założenia polityki pieniężnej, jak też sprawozdania z ich realizacji, Sejm zaś przed podjęciem decyzji zasięgałby opinii innych niezależnych ekspertów oraz rządu.

Warunki utrzymywania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego*

Gospodarka polska osiąga obecnie tempo wzrostu PKB na poziomie przewyższającym 5%, a zatem wyższym niż przeciętne w Unii Europejskiej, które nie przekracza 3%. Jeżeli uznać takie tempo za w miarę wysokie, to zasadne staje się pytanie o możliwości jego utrzymywania, a może i przyspieszenia, w perspektywie wieloletniej.

Ze względu na normalne w gospodarkach rynkowych wahania koniunktury utrzymywanie w ciągu np. 20 lat średniego rocznego tempa wzrostu gospodarczego na poziomie ponad 5%, który przynosiłoby podwojenie PKB w ciągu około 14 lat, należałoby uznać za sukces. Za tą liczbą musiałyby bowiem kryć się liczne lata charakteryzujące się znacznie wyższym wskaźnikiem dla zrównoważenia okresów względnego spowolnienia.

Jednakże Polska, jak wszystkie kraje niżej rozwinięte, jest żywotnie zainteresowana osiąganiem możliwie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego mierzonego wzrostem PKB. Celem rozwoju nie jest oczywiście samo zwiększanie tego bardzo niedoskonałego miernika poziomu gospodarczego, jakim jest produkt krajowy brutto. Jest nim podnoszenie stopy życiowej i ogólnej jakości życia ludności. Wysokie tempo wzrostu PKB nie jest tu warunkiem wystarczającym, lecz tylko koniecznym. Jednocześnie chodzi też o utrzymywanie tempa wzrostu wyraźnie wyższego, niż osiągnęte przeciętnie przez kraje Unii Europejskiej, gdyż stanowi to podstawowy warunek zmniejszania dystansu ekonomicznego, dzielącego gospodarkę polską od Europy Zachodniej.

Tempo realnego wzrostu PKB osiągnęte przez gospodarkę polską od 1998 r., choć wyższe niż w Unii Europejskiej, nie jest pod żadnym z tych względów zbyt zadowalające. Nie daje ono podstaw do zadowolenia z dwóch powodów. Po pierwsze, w rachunku PKB do wartości dodanej wytworzonej przez gospodarkę dodaje się należne podatki VAT i inne obciążenia wartości

* Referat opublikowany w książce pt. *Modele i polityka makroekonomiczna*, pod red. A. Welfego, PWE, Warszawa 2002.

towarów (z potrąceniem dotacji), co w okresie podnoszenia takich obciążeń jak VAT czy akcyza zwiększa wynik. Po drugie, w gospodarce następuje szybkie przesunięcie strukturalne w kierunku zwiększania się udziału usług w wytwarzaniu wartości dodanej (udział ten zbliża się już do 50%), co sprawia, że np. rozrastanie się administracji państwowej i samorządowej staje się istotnym czynnikiem przyspieszającym wzrost PKB. W tej sytuacji tempo 5% rocznie nie wyraża należycie wzrostu wysiłku produkcyjnego ani kondycji gospodarki i nie może zadowalać.

Powstaje więc pytanie, czy możliwe jest przyspieszenie naszego rzeczywistego wzrostu gospodarczego?

Ogólny obraz sytuacji gospodarczej kraju w połowie 2000 r. nie daje podstaw do pozytywnej odpowiedzi na to pytanie w krótkiej perspektywie paru lat. Główne czynniki ograniczające to:

- wysoki i do niedawna rosnący deficyt bieżących obrotów płatniczych, który w początkach 2000 r. doszedł aż do poziomu około 8% PKB i – choć potem nieco się zmniejszył – spadek ten nie znamionuje żadnej trwałej zmiany strukturalnej; jeśli zaś wzrostowa tendencja deficytu będzie się utrzymywała, to coraz bardziej realna będzie groźba kryzysu finansowego;
- przyspieszenie inflacji, której tempo roczne po spadku do blisko 5% wzrosło ponownie do ponad 10%;
- niski poziom konkurencyjności przedsiębiorstw i związane z tym zjawiska: nieustanny silny wzrost importu i ujemnego salda bilansu handlowego oraz niski poziom inwestycji; przeciętna rentowność przedsiębiorstw krajowych w wymiarze netto jest bardzo niska, bo z poziomu minus 0,2% w końcu 1999 r. podniosła się w pierwszym kwartale 2000 r. zaledwie do 0,7% przy wątpliwych szansach na dalszy wzrost.

O przyspieszeniu rzeczywistego tempa wzrostu gospodarczego do około 6% rocznie można więc myśleć raczej w perspektywie kilkuletniej. Nie znaczy to, że będzie ono łatwe do osiągnięcia. Ostatecznie tempo to będzie zależało z jednej strony od możliwości podażowych czyli ostatecznie od stanu potencjału produkcyjnego, a z drugiej – od kształtowania się popytu krajowego i zagranicznego.

Po stronie podaży czynnikiem wpływającym negatywnie na ogólne tempo wzrostu jest ograniczony potencjał wytwórczy przedsiębiorstw. W związku z osłabieniem działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw rośnie on ostatnio bardzo powoli, a częściowo następuje jego upadek. W związku z bardzo niskim (ujemnym w 1999 r.) przeciętnym poziomem rentowności netto notujemy liczne fakty zmniejszania działalności i upadania przedsiębiorstw różnych branż.

Stan potencjału produkcyjnego będzie zależał od wielkości inwestycji i ich efektywności. Obecny poziom cywilizacyjny Polski umieszcza ją w fazie rozwoju zwanej w teorii Portera „wzrostem inwestycyjnym” (*investment-led growth*)¹ w odróżnieniu od wyższej fazy „wzrostu innowacyjnego” (*innovation-led growth*), do której Polska może dojść dopiero po około 15 latach od rozpoczęcia poważnego zwiększania nakładów na edukację i naukę. Obecnie, aby osiągać wysokie tempo wzrostu PKB, trzeba zapewnić szybki wzrost nakładów na środki trwałe. Nie ma bowiem podstaw do oczekiwania, że nastąpi zwiększenie efektywności nakładów (czyli zmniejszenie przeciętnej kapitałochłonności przyrostu PKB). Trzeba liczyć się z tym, że znaczna część środków będzie musiała być kierowana na rozbudowę niedorozwiniętej infrastruktury, zwłaszcza transportowej, a więc na kierunek o wysokiej kapitałochłonności. Wysokie tempo wzrostu wymaga więc zapewnienia znacznego wzrostu udziału inwestycji brutto w PKB. Wysokość pożądanego udziału nakładów na majątek trwały w PKB można ocenić szacunkowo na ponad 30% wobec obecnego poziomu około 25% (przy spadającym tempie wzrostu).

Takie zwiększenie udziału inwestycji w PKB musiałoby stwarzać zapotrzebowanie na wzrost oszczędności krajowych oraz na dalsze przyciąganie bezpośrednich inwestycji kapitału zagranicznego. Spełnienie tego postulatu w obu wypadkach będzie niełatwe. Wzrost oszczędności gospodarstw domowych jest możliwy praktycznie tylko poprzez fundusze emerytalne, których perspektywy nie są jeszcze skryształizowane, gdyż ich stan bieżący jest silnie zagrożony przez wewnętrzny kryzys Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wzrost oszczędności przedsiębiorstw zależy od wyraźnej poprawy ich rentowności, co z kolei zależy od podniesienia konkurencyjności. Natomiast zwiększenie napływu inwestycji bezpośrednich kapitału zagranicznego jest mało prawdopodobne przy obecnym poziomie, a tym bardziej przy wzroście, deficytu obrotów bieżących. Jest on bowiem czynnikiem zniechęcającym dla tych inwestycji w związku z nieblahą perspektywą kryzysu finansowego. Potrzebna byłaby więc rozwinięta polityka stymulująca wzrost oszczędności krajowych, zwłaszcza przedsiębiorstw, skojarzona z polityką pieniężną ułatwiającą dostęp do kredytów bankowych na cele finansowania inwestycji.

Trwałe przyspieszenie procesów wzrostu gospodarczego w dłuższej perspektywie wydaje się możliwe jedynie pod warunkiem przejścia do wspomnianej już fazy innowacyjnej. Stwarza to potrzebę możliwie szybkiego silnego zwiększenia wydatków na edukację i naukę w połączeniu z zapewnieniem ich właściwego wykorzystania. Jest to niezbędne dla stworzenia w Polsce już w najbliższych latach możliwości modernizacji struktury

¹ M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London 1990.

produkcji przez rozwój zaniedbanych zupełnie kierunków nowoczesnych, związanych z wysoką techniką i naukochołonnymi.

Po stronie popytu należy rozważyć perspektywy popytu krajowego i eksportowego. W związku z poprawą koniunktury na rynkach zachodnich następuje w 2000 r. pewien wzrost eksportu, co prawda z niskiego poziomu, na jakim się znalazł po absolutnym spadku w 1999 r. Jednakże opłacalność eksportu dla przedsiębiorców krajowych jest nadal słaba w związku z trwającą realną aprecjacją złotego wobec euro. Ponadto ożywienie eksportu nie ma cech zapewnienia korzystnej pozycji w długim okresie, gdyż dotyczy w przeważającej mierze eksportu tradycyjnego o niskim stopniu przetworzenia. Naczelnym problemem dla gospodarki polskiej jest więc utrwalenie wysokiej dynamiki eksportu.

Jeszcze istotniejszy wydaje się problem, polegający na tym, że wzrost popytu krajowego w tendencji podstawowej nie przekłada się na wzrost produkcji, lecz w znacznej mierze kieruje się na zwiększanie importu. Spadek wolumenu importu w 1999 r. był odejściem od tej tendencji, został jednak spowodowany przez względną recesję i nie należy przypisywać mu trwałego znaczenia. Tendencja do wzrostu importochłonności wynika z kilku powodów. Zależność przemysłu od importu w zakresie zaopatrzenia jest tradycyjnie znaczna. Popyt inwestycyjny kieruje się przede wszystkim w stronę importu z powodu przewagi technologicznej oraz wyższej jakości dóbr importowanych. Popyt konsumpcyjny jest silnie obciążony zakupami dóbr trwałych, zwłaszcza samochodów. Dodatkowym czynnikiem zwiększającym import jest znaczny popyt importowy firm zagranicznych, skłonnych do zaopatrywania się u swoich kontrahentów zewnętrznych. Ogólnie biorąc, kierowanie się popytu krajowego w stronę importu raczej niż produkcji krajowej, a w następstwie – rosnący udział importu w podaży rynkowej, wynika z niskiego poziomu konkurencyjności polskiej gospodarki. Jak wiadać, znajduje on wyraz zarówno w trudnościach z utrzymaniem poziomu eksportu, jak w wysokiej dynamice importu.

W tej sytuacji istotne znaczenie jako czynnik oddziaływania na warunki wzrostu zarówno podaży, jak i popytu, będzie miał charakter polityki makroekonomicznej, której naczelnym celem powinno się stać zapewnienie wyższej dynamiki inwestycji. Wymagałoby to dostosowań zarówno w polityce pieniężnej (redukcja stóp procentowych), jak w polityce fiskalnej (ulgi podatkowe na cele inwestycyjne), jak wreszcie prowadzenia polityki promocji eksportu. Z drugiej strony niezbędne byłoby również podjęcie działań zmierzających do zwiększenia możliwości finansowania inwestycji.

Jednakże wobec napiętej sytuacji w dziedzinie finansów publicznych można oczekiwać, że ze względu na obecne przyspieszenie inflacji prowadzona będzie jeszcze przez dłuższy czas restryktywna polityka pieniężna,

wyrażająca się w utrzymywaniu wysokich stóp procentowych lub nawet ich podnoszeniu. Polityka ta, rozpoczęta w IV kwartale 1999 r. znaczną podwyżką stóp refinansowych NBP, była kontynuowana dalszymi podwyżkami w ciągu 2000 r. Jednocześnie ze względu na deficyt płatniczy można oczekiwać, że będzie prowadzona restryktywna polityka fiskalna, nastawiona na redukcję deficytu budżetowego aż do zera, a nawet dojście do nadwyżki budżetowej. Takie zamiary wyrażają założenia rządowej *Strategii finansowej*². Taka kombinacja obu polityk nie może z natury rzeczy sprzyjać przyspieszeniu tempa wzrostu gospodarczego, lecz raczej doprowadzi do jego spowolnienia.

W pierwotnym projekcie założeń budżetu państwa na rok 2000 przewidziano co prawda przyspieszenie tempa wzrostu PKB do 5,2% rocznie i dalsze przyspieszanie w następnych latach do 5,7 i 5,8%, z perspektywą na szybkie dojście do poziomu 6–7%³. Założenia te jednak na tyle się zdezaktualizowały w ciągu roku, że budżet jest opracowywany na nowo po przedłużeniu terminu jego złożenia.

Z powyższych rozważań wyprowadzam wnioski, że rzeczywiste przyspieszenie realnego tempa wzrostu gospodarczego Polski w najbliższym czasie jest mało prawdopodobne. Co więcej, nawet warunki utrzymania obecnego tempa nie są spełniane, raczej więc należy się liczyć z jego spowolnieniem. Natomiast w perspektywie kilkuletniej przyspieszenie i utrzymanie tempa na względnie wysokim poziomie byłoby możliwe przede wszystkim pod warunkiem aktywnego i skutecznego działania polityki gospodarczej w kierunku promocji eksportu i modernizacji jego struktury. W związku z tym na czoło potrzeb rozwojowych kraju wysuwa się konieczność zasadniczego zwiększenia wydatków na edukację i naukę, od czego zależy możliwość zapewnienia polskim przedsiębiorstwa uczestnictwa w światowym wyścigu konkurencyjnym.

Czynnikiem komplikującym perspektywy rozwojowe Polski jest groźba kryzysu finansowego, związana z wysokim deficytem bieżących obrotów płatniczych. Kryzys taki miałby bardzo groźne następstwa. Jego bezpośrednim przejawem byłby gwałtowny spadek kursu złotego tak wobec dolara, jak i wobec euro. Ostre podrożenie importu musiałoby spowodować wzrost kosztów wytwarzania, a więc i cen, co z kolei wywołałoby spadek popytu rynkowego i produkcji. Proces wzrostu gospodarczego uległby przerwaniu. Nastąpiłby dalszy poważny wzrost bezrobocia, a warunki życia znacznej części ludności pogorszyłyby się w sposób groźący wybuchem społecznym.

² Ministerstwo Finansów, *Średniookresowa strategia finansowa*, marzec 1998.

³ Projekt budżetu państwa na rok 2000. Dokument Sejmowy.

Nastąpiłoby również niewątpliwe odsunięcie terminu akcesji do Unii Europejskiej. Analizy scenariusza kryzysowego nie podejmuję jednak w niniejszym opracowaniu, choć nie jest on nieprawdopodobny, sądzę bowiem, że wciąż jeszcze jest możliwe jego uniknięcie pod warunkiem prowadzenia właściwej polityki rozwoju kraju, o której była tu mowa.

Stan świadomości społecznej a potrzeby modernizacyjne kraju *

Zwrot „potrzeby modernizacyjne”, użyty w tytule mojego referatu nie jest zbyt fortunny, ponieważ liczba mnoga wskazywałaby, że chodzi o modernizowanie rozmaitych aspektów życia kraju. Tymczasem chodzi o coś innego: stoimy wobec potrzeby gruntownej, szerokiej i wielowarstwowej modernizacji kraju i społeczeństwa, polegającej na dostosowaniu się do wymagań współczesności. Podkreślam „wielowarstwowość”, albowiem nie chodzi tu tylko o dostosowanie ekonomiczne, ale również polityczne i kulturowe.

Wymagania współczesności wynikają ze zmian zachodzących w świecie, związanych z rewolucją naukową. Są to zmiany bardzo szybkie i dotyczą wszystkich dziedzin życia. Głębokie zmiany zachodzą w gospodarce, w strukturach społecznych, w mentalności i obyczajowości społecznej, a także w życiu politycznym.

Zmianom tym towarzyszy nieuchronnie to, co zawsze towarzyszy wielkim zmianom, a mianowicie niepokoje i obawy społeczne. Nasz wybitny socjolog, Florian Znaniecki ujął niegdyś to zjawisko bardzo trafnie, formułując twierdzenie, że społeczeństwo zawsze ma stosunek obawy do zmian zachodzących w jego warunkach życia, a ów stosunek znajduje wyraz w ujawnianiu się zbiorowych postaw i działań krytycznych wobec zmian. Jeżeli patrzymy dziś na wyniki wyborów we Francji, to widać w tym również przejaw niechętny czy wręcz wrogiej postawy części społeczeństwa wobec zachodzących zmian. Wiele lat temu próby unowocześnienia społeczeństwa, dokonywane w Iranie w trybie przymusowym przez ówczesnie panującego szacha przy znacznym aplauzie międzynarodowym, doprowadziły do spektakularnego wybuchu niezadowolenia społecznego, do obalenia Szacha i stworzenia państwa religijnego opartego na pełnym nawrocie do dawnych tradycji. W odbiorze zewnętrznym działania modernizacyjne Szacha wydawały się uzasadnione

* Wystąpienie na Forum Spraw Publicznych.

i pożyteczne, ale w odbiorze wewnętrznym było inaczej: ludzie nie znieśli zmian i zaaplikowali sobie gwałtowny zwrot wstecz.

Przykład ten wskazuje, że bardzo daleko idące przemiany, dokonywane w szybkim tempie, mogą stać się niebezpieczne, gdyż społeczeństwo może okazać się nieprzygotowane do ich absorpcji. Trzeba więc zawsze liczyć się z nastrojami społecznymi, z odbiorem zachodzących procesów przez różne grupy społeczne, ze sposobem pojmowania aktualnych potrzeb kraju przez społeczeństwo.

W Polsce przemiany ku nowoczesności łączą się z naszą drogą do Unii Europejskiej. Dążenie do Unii najlepiej wyraża obecną potrzebę modernizacji naszego kraju. Można mieć nadzieję, że wejście do Unii pomoże nam w dokonywaniu modernizacji. Najpierw jednak trzeba zapewnić sobie akcesję, a w tym celu trzeba uzyskać szerokie zrozumienie i poparcie tego dążenia przez społeczeństwo. W obecnych warunkach, przy pogarszającej się sytuacji gospodarczej kraju, nie jest to łatwe.

U podstaw zachodzących w świecie przemian są te, które dotyczą struktur i sposobu działania współczesnej gospodarki rynkowej. Wiążą się one z przejściem do nowego typu gospodarki opartej na wiedzy i do nowej cywilizacji informacyjnej. Wyróżniam tu cztery wątki.

Pierwszym z nich są ewolucyjne przekształcenia kierunków produkcji. Polegają one na rozwoju dziedzin związanych z wytwarzaniem, przetwarzaniem, rozpowszechnianiem i praktycznym zastosowaniem informacji czyli nowej wiedzy. W tym procesie rosnące znaczenie otrzymują usługi związane z tymi dziedzinami. Drugi wątek to zmiany skali i sposobu zarządzania przedsiębiorstwami.

Świat współczesny jest zdominowany przez wielkie organizacje gospodarcze, ogromne koncerny, jedyne podmioty zdolne do finansowania centrów naukowo-badawczych na taką skalę, jaka jest niezbędna w dzisiejszym świecie. One są nośnikiem podstawowego elementu współczesnej konkurencji, jakim są ciągle procesy innowacyjne. Owa ciągłość stworzyła konieczność zupełnie nowych form zarządzania, z wielkim wyprzedzeniem czasowym. Dzisiaj każde wielkie przedsiębiorstwo musi wiedzieć, co będzie robiło za 10 lat i musi się do tego zawczasu przygotowywać. Centra naukowo-badawcze wytwarzające nową wiedzę są obecnie sercem działalności przedsiębiorstw, którym służą. Ciekawym elementem tego procesu ewolucyjnego jest fakt, że w coraz większym stopniu wielkie koncerny przechodzą na korzystanie z usług obcych czyli z sieci drobnych kooperantów, co ostatnio określa się u nas – najzupełniej niepotrzebnie – amerykańskim terminem *outsourcing*.

Trzeci wątek to zmiana charakteru zapotrzebowania na pracę, które kieruje się coraz bardziej w stronę pracy wysoko wykwalifikowanej i zmniej-

sza się w wymiarze ilościowym. Następstwem tego są zasadnicze zmiany w strukturze społecznej, związane przede wszystkim z występowaniem masowego bezrobocia i pojawieniem się znacznych grup społecznych skazanych na marginalizację.

Wreszcie czwarty wątek dotyczy potrzeby aktywnej roli państwa, która polega dzisiaj nie na przeciwstawianiu się rynkowi, ale na jego wspomaganium i korygowaniu tam, gdzie nie spełnia on w sposób zadowalający oczekiwań społecznych.

W stosunku do tych wszystkich wyzwania Polska znajduje się we wcześniejszej epoce. Nie weszliśmy jeszcze do cywilizacji informacyjnej, lecz należymy do dawnej cywilizacji przemysłowej i to niezbyt wysoko rozwiniętej. Uprzemysłowienie jest bowiem w Polsce stosunkowo świeżej daty i zostało przeprowadzone w sposób wypaczony. Transformacja rozpoczęta kilkanaście lat temu wprowadziła do nas kapitalistyczną gospodarkę rynkową, ale w dawnym kształcie; nie jest to gospodarka oparta na wiedzy, nie uczestniczymy w konkurencji opartej na ciągłych procesach innowacyjnych. Wyzwaniem dla Polski jest rozpoczęcie tego, co nazywam drugą fazą transformacji – przekształceń prowadzących do nowoczesnych form kapitalizmu rynkowego.

Gospodarkę polską cechuje brak nowoczesnej struktury produkcji, nowoczesnego zarządzania, środków na rozwój nauki, sposobów na rozładowanie bezrobocia i sprawnego państwa. Te wszystkie braki określają naszą słabą pozycję jako uczestnika współpracy międzynarodowej w okresie globalizacji.

Brakom tym odpowiada brak przystosowania świadomości społecznej do nowych wyzwań i ich zrozumienia. Wiedza o Unii Europejskiej jest bardzo ograniczona nawet w środowiskach reprezentujących wysoki poziom wykształcenia. Jest to oczywiście zarzut w stosunku do rządu, który jak dotychczas ustami swoich rzeczników jedynie zapowiada rozpowszechnianie informacji o Unii.

Do stanu świadomości społecznej, o którym jako niespecjalista nie mogę wypowiadać się w sposób profesjonalny, mam jednak stosunek obywatelski, który pozwala mi określić trzy cechy obecnej atmosfery społecznej.

Pierwsza cecha wynika z tradycji odziedziczonych z wcześniejszych okresów, wytwarzających pewną inercyjność, brak skłonności do przystosowania się do tego, co nowe. Te tradycje oznaczają przywiązanie do istniejącej struktury gospodarczej i form działania. Zanikają one powoli. Istnieje w Polsce przyzwyczajenie do pracy najemnej, a nie do przedsiębiorczości, do podejmowania inicjatyw własnych. Można dostrzec tylko pewne sygnały napawające optymizmem – młodzież wydaje się być coraz bardziej świadoma potrzeby własnych inicjatyw i samozatrudnienia.

Druga cecha inspirowana jest przez prymitywny charakter kapitalizmu wprowadzonego do Polski w ciągu ostatnich lat. Stanowi ją rozpanoszony i nieokiełznany kult pieniądza, który pojawił się jako przeciwstawienie postawy lansowanej w poprzednim okresie, a prowadzi nagminnie do nadużyć, korupcji i przestępstw.

Trzecia cecha związana jest ze złą sytuacją gospodarczą kraju, która powoduje zanikanie wiary w przyszłość i powstawanie frustracji społecznej. Bezpośrednią tego przyczyną jest oczywiście rosnące bezrobocie, rozległa strefa biedy oraz załamanie się oczekiwań w stosunku do nowego ustroju, który nie przyniósł pożądanych rozwiązań dla większości społeczeństwa. Wytworzyła się jaskrawa nierówność majątkowa i dochodowa, która jest znacznie dotkliwiej odczuwana w okresie pogorszenia stanu gospodarki, niż byłaby przy szybkim wzroście gospodarczym. Pośrednimi efektami obecnej sytuacji gospodarczej kraju są: rozwój przestępczości, obawa o codzienne bezpieczeństwo i utrata zaufania do władzy, wzmocniana przez występujące nagminnie objawy korupcji i bezkarności.

Te trzy wątki składają się na zestaw zupełnie nie pasujący do sprostania potrzebom modernizacji i wchodzenia do Unii Europejskiej. Występuje zatem potrzeba zmiany atmosfery społecznej, zmiany mentalności. Nie ma innego sposobu świadomego działania w tym kierunku poza rozpowszechnianiem nowej edukacji nastawionej na kształtowanie cech mentalności społecznej adekwatnych do nowej sytuacji, w tym postaw nacechowanych inicjatywnością i zrozumieniem potrzeby nastawienia na samozatrudnienie, czyli tworzenie własnych miejsc pracy opartych na własnej przedsiębiorczości.

Należałoby więc oczekiwać od polityki społecznej i gospodarczej państwa przyjęcia nastawienia zgodnego z tą potrzebą i tym nurtem. Jednak polityka państwa to nie wszystko. Nowa edukacja musi być rozpowszechniana przez wiele instytucji, w tym oczywiście przez instytucje niepubliczne, nie tylko szkoły wyższe. Nie jest pewne, czy działające obecnie instytucje wywiązują się z zadania w sposób zadowalający.

Przystąpienie do Unii Europejskiej może stać się dźwignią pożądanych zmian mentalności społecznej. Aby jednak tak się stało, trzeba pozyskać społeczeństwo dla idei integracji, pozbawić je obawy o utratę tożsamości narodowej, natchnąć je wiarą we własne siły. Do tworzenia tej nowej świadomości społecznej trzeba przystąpić bez odkładania na później.

O ustroju społeczno-gospodarczym*

Przez ustrój społeczno-gospodarczy rozumiem istniejący w danym kraju układ prawno-instytucjonalny określający zasady działania gospodarki i współżycia społecznego. Ujmując typologicznie, mamy obecnie w Polsce ustrój kapitalistyczny, którego podstawami są własność prywatna i swoboda prywatnej przedsiębiorczości. Łączy się to z demokratycznym ustrojem politycznym, opartym na demokracji przedstawicielskiej z trójpodziałem władzy i znaczną rolą samorządów terytorialnych. Wprowadzenie tego ustroju po latach etatystycznej gospodarki centralnie zarządzanej nastąpiło w wyniku transformacji systemowej, rozpoczętej na przełomie lat 1989 i 1990. Było to wielkie osiągnięcie historyczne. Osiągnięciem jest również to, że podstawy ustroju gospodarczego – prywatna własność i wolna przedsiębiorczość – przyjęły się szybko w świadomości społecznej i nie są kontestowane przez żadną opcję polityczną.

Jest jednak również faktem łatwym do zaobserwowania, że w odbiorze społecznym – pomimo akceptacji podstaw – ustrój obecny nie otrzymuje legitymizacji. Nie spełnił on bowiem pierwotnych oczekiwań. Początkom transformacji na przełomie lat 1989 i 1990 towarzyszyło zbiorowe przekonanie, że nastąpi szybka ogólna poprawa sytuacji gospodarczej i warunków życia. Przekonanie to, związane z euforią zmiany politycznej, było głównym czynnikiem, który umożliwił przeprowadzenie tzw. „terapii wstrząsowej” na przekór temu, że oznaczała ona ogromny wzrost cen i silne obniżenie realnych dochodów znacznej części społeczeństwa. Szybko jednak przyszedł zawód. Okazało się, że zmiana ustrojowa przyniosła powodzenie tylko pewnym grupom, natomiast pojawiły się wielkie problemy społeczne w postaci masowego bezrobocia i rosnących obszarów biedy, a wraz z nimi patologie społeczne w postaci wzrostu przestępczości i szerzenia się korupcji.

* Wystąpienie na posiedzeniu Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej w dn. 26 kwietnia 2002 r.

Kiedy przed 12 laty Polska rozpoczęła proces przywracania kapitalistycznego ustroju społeczno-gospodarczego, wizja tego ustroju nie była wyraźnie określona. Opierała się ona na idei naśladowania rozwiązań ustrojowych czołowych krajów kapitalistycznych, co sprowadzało się do postulatu demokracji w życiu politycznym, swobód obywatelskich w życiu społecznym oraz swobody rynkowej w życiu gospodarczym. Towarzyszyło temu deklarowane pragnienie stworzenia „społecznej gospodarki rynkowej”, które znalazło nawet wyraz w zapisie konstytucyjnym. Nie zostało ono jednak zrealizowane, gdyż idea swobody rynkowej została ściśle związana z przyjęciem doktryny neoliberalnej jako jedynie właściwej dla interpretacji zjawisk gospodarczych.

Realizowaną od początku procesu transformacji koncepcję ustrojową określam z tego powodu mianem kapitalizmu neoliberalnego. Charakteryzuje się on postulowaniem daleko idącego ograniczania roli państwa w gospodarce oraz lekceważeniem społecznych kosztów przebudowy ustrojowej w imię dążenia do efektywności ekonomicznej. Podstawowym elementem koncepcji ustrojowej stała się prywatyzacja, pojmowana przede wszystkim jako likwidowanie sektora publicznego. Argumentem na rzecz takiego kierunku jest usuwanie dziedzictwa etatyzmu. W polityce gospodarczej kładzie się nacisk na równowagę makroekonomiczną, w szczególności równowagę finansową. Głównym kierunkiem działania państwa jest w związku z tym zwalczanie inflacji i równoważenie budżetu państwa. Natomiast koszty społeczne transformacji związane z bezrobociem i ubóstwem uważa się po prostu za nieuniknione.

Sukcesem przyjęcia tych koncepcji ustrojowych było przyczynienie się w krótkim czasie do szerokiego otwarcia dla prywatnej przedsiębiorczości, co pozwoliło przez kilka lat utrzymywać wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Negatywnym ich aspektem było doprowadzenie do wybuchu masowego bezrobocia, które szybko nabrało charakteru chronicznego, a także spowodowanie dochodowego i majątkowego rozwarstwienia społeczeństwa i stworzenie szerokiej strefy biedy.

Należy sądzić, że ten wariant ustrojowy, po spełnieniu zadania rozpoczęcia wielkiej przemiany systemowej, nie jest zdolny do zapewnienia szybkiego rozwoju Polski. Nie dał on sobie rady ani z utrzymaniem szybkiego wzrostu gospodarczego, ani z rozwiązywaniem problemów społecznych. Nie stwarza też szans na uporanie się z tymi problemami, gdyż wiąże się z taką koncepcją polityki gospodarczej państwa, w której priorytetowe znaczenie przyznaje się bieżącej równowadze finansowej i hamowaniu inflacji, a nie przyspieszonemu wzrostowi gospodarczemu, rozwiązań zaś szuka się w podnoszeniu poziomu oszczędności wewnętrznych przez dalsze rozwieranie nierówności podziałowych. Jest to wyraz słabości ustrojowej, polegającej

na nawiązaniu do tradycji wczesnego kapitalizmu bez zważania na to, że we współczesnym kapitalizmie państwo aktywnie uczestniczy w procesach rozwojowych, a rozwiązywanie problemów społecznych stanowi jeden z jego podstawowych obowiązków.

Za drugą główną słabość istniejącego w Polsce wariantu ustrojowego uważam brak dostosowania do tych tendencji światowych współczesnej gospodarki rynkowej, które wiążą się z kluczową rolą wiedzy jako czynnika wytwórczego. Nie zostało dostrzeżone to, że świat współczesny bardzo szybko się zmienia, porzucając dotychczasową cywilizację przemysłową i wkraczając w nową epokę cywilizacji informacyjnej. Największą ułomnością ekonomiczną opartego na tym wariantcie procesu transformacji systemowej stało się to, że przemysł został doprowadzony do regresu połączonego z utratą wielkiej liczby miejsc pracy, natomiast sfera inwestowania w kapitał ludzki pozostała poważnie zaniedbana. Zależne w dominującej części od budżetu państwa nakłady na naukę, oświatę, zdrowie i kulturę w wyrażeniu realnym spadały z roku na rok. W rezultacie potencjał naukowy się kurczy, znajduje się raczej w procesie zamierania niż ekspansji.

Neoliberalny kapitalizm nie przygotował więc gospodarki kraju do szybkiego i trwałego rozwoju, natomiast stworzył wielki problem społeczny, powodując rozległą marginalizację znacznych grup ludności. Jest to poważne zagrożenie dla procesów rozwoju kraju. Dopóki będzie rosła masa ludzi dotkniętych chronicznym bezrobociem i skrajnym ubóstwem, nie będzie można ustrzec się przed gwałtownymi protestami społecznymi ani przed narastaniem różnych patologii życia społecznego, w tym przed wzrostem zorganizowanej przestępczości. W życiu politycznym zaś będzie występowała skłonność do ulegania populistycznym hasłom potencjalnych dyktatorów i popierania ruchów ekstremistycznych, zagrażających utrwaleniu się systemu demokratycznego.

Podstawowe wyzwanie dla zmian ustrojowych w Polsce polega na tym, że – aby włączyć się skutecznie do konkurencji światowej – trzeba ewolucję ustrojową zorientować nie na tworzenie gospodarki rynkowej starego typu, lecz na gospodarkę opartą na wiedzy oraz na szybkie przechodzenie do cywilizacji informacyjnej. Stwarza to potrzebę nowego określenia ekonomicznych i społecznych funkcji państwa.

Tendencje światowe polegają na umacnianiu aktywnej roli demokratycznego państwa w prowadzeniu polityki gospodarczej i społecznej wspomagającej oraz korygującej działanie rynku bez zastępowania go w funkcji alokacyjnej. Na aktywną rolę państwa składają się dwa wielkie obszary:

- oddziaływanie na procesy realne przez wspieranie przedsiębiorstw w ich walce konkurencyjnej;

- oddziaływanie na podział produktu społecznego związane z realizacją społecznych celów rozwoju.

Do tych tendencji trzeba dostosować nasze rozwiązania ustrojowe. Wynika z tego potrzeba zapewnienia wysokiej sprawności zarówno decyzyjnej, jak i wykonawczej aparatu państwowego działającego na podstawie demokratycznego ustroju politycznego.

Rola państwa w epoce globalizacji*

Tezą niniejszej pracy jest twierdzenie, że globalizacja nie powoduje zaniku roli indywidualnych państw (czyli ściślej rządów poszczególnych krajów) w dziedzinie wpływania na procesy rozwojowe w tych krajach, lecz przeciwnie – tworzy dla nich nowe poważne wyzwania.

Przesłanką wyjściową jest ten aspekt charakterystyki globalizacji, przyjętej w rozdziale pierwszym, jakim jest pojmowanie jej jako procesu odbywającego się w układzie policentrycznym. Oznacza to, że w procesie globalizacji istnieją, współdziałają oraz konkurują i ścierają się różne typy podmiotów (których jest kilka) i różne ośrodki decyzyjne (których jest wiele). Tak zwane państwa narodowe są jednym z typów podmiotów.

Przedmiotem analizy w tym rozdziale jest nie tyle sposób działania tych podmiotów, ile raczej natura wyzwań wynikających z procesu globalizacji, jakie przed nimi się pojawiają. Wyzwania te określają odpowiedź na pytanie o rolę państwa w epoce globalizacji. Z różnic siły ekonomicznej i pozycji politycznej poszczególnych krajów wynika zróżnicowanie charakteru tych wyzwań. Ponieważ głównym przedmiotem badania jest sprawa wyzwań dla Polski, więc w niniejszym rozdziale specjalna uwaga jest poświęcona wyzwaniom, jakie stwarza globalizacja dla rządów krajów mniej rozwiniętych, do których zalicza się tutaj kraje, znajdujące się w okresie transformacji systemowej.

Przesłanki określenia pozycji indywidualnych państw

Przypomnijmy, że globalizację gospodarki pojmujemy jako postępujący proces umacniania się powszechnej współzależności ekonomicznej między indywidualnymi krajami i rynkami, który opiera się na:

* Tekst opublikowany w książce pt. *Globalizacja – mechanizmy i wyzwania*, pod red. B. Liberskiej, PWE, Warszawa 2002.

- osiągnięciu dominującej pozycji w gospodarce światowej przez wielkie koncerny ponadnarodowe jako głównych inwestorów kapitału, prowadzących interesy w skali globalnej;
- rozwoju cywilizacji informacyjnej, jaka narodziła się w wyniku rewolucji naukowo-technicznej drugiej połowy XX wieku i przyniosła m.in. stworzoną przez nowoczesną technikę łatwość przepływu informacji;
- zwiększeniu łatwości przepływów kapitału i wielkim wzroście ich;
- skali oraz znaczenia rynków finansowych jako samodzielnego obszaru inwestowania kapitału nie związanego z procesami realnymi.

Globalizacja jest to proces spontaniczny, wynikający z działania mechanizmów rynkowych. Jego droga prowadzi od koncentracji kapitału i powstania koncernów kapitałowych przez globalizację działania tych firm do postępującego umiędzynarodowienia różnych form aktywności nie tylko gospodarczej. W procesie tym uczestniczą i wzajemnie na siebie oddziałują wszystkie podmioty, biorące udział w kształtowaniu procesów rynkowych, a więc:

- firmy,
- rządy,
- instytucje międzynarodowe,
- organizacje pozarządowe.

W swojej bieżącej działalności podmioty te dostosowują się do zmian wynikających z procesu globalizacji i same na przebieg tych zmian oddziałują.

Proces globalizacji przynosi daleko idące konsekwencje we wszystkich dziedzinach życia: w gospodarce, w życiu społecznym, w polityce i kulturze. W dziedzinie ekonomiczno-społecznej są to zmiany:

- struktury i sposobu funkcjonowania gospodarki,
- rynkowej (rynków towarowych, finansowych i rynku pracy),
- struktur produkcji i zatrudnienia,
- form i skali przedsiębiorstw,
- form i struktur zarządzania gospodarką,
- społecznego podziału dochodów,
- roli i sposobu funkcjonowania organizmów państwowych.

Główną cechą globalizacji jest zmiana sposobu funkcjonowania współczesnej gospodarki rynkowej, w tym zmiana charakteru i form konkurencji oraz warunków przepływu czynników wytwórczych. Zmiana charakteru gospodarki rynkowej polega przede wszystkim na tym, że zmienił się układ czynników wytwórczych. Samodzielnym czynnikiem wytwórczym o kluczowym znaczeniu stała się wiedza. Jednocześnie relatywnie zmniejszyła się rola tradycyjnych czynników – pracy i kapitału. Spowodowało to zmiany struktury produkcji, która rozwija się teraz najsilniej wokół dzie-

dzin związanych z wytwarzaniem, przetwarzaniem i rozpowszechnianiem informacji. Jednocześnie praca ludzka jest w coraz większym stopniu zastępowana przez wysoką technikę obsługiwaną przez niewielką liczbę wysoko wykwalifikowanych ludzi. Rośnie więc zapotrzebowanie na pracę ludzi o wysokich kwalifikacjach, natomiast następuje spadek ogólnego popytu na pracę. Zatrudnienie rośnie jedynie w gałęziach usługowych, związanych z rozwojem i rozpowszechnianiem nauki i techniki oraz przepływem informacji. Natomiast w wymiarze ogólnym następuje w skali światowej wzrost masowego bezrobocia i dokonuje się zmiana struktur społecznych. Rośnie zróżnicowanie dochodowe i majątkowe społeczeństw. W poszczególnych społeczeństwach odbywa się marginalizacja poważnych grup ludności. Sprawia to, że więź społeczna ulega rozchwianiu, to zaś łączy się ze wzrostem przestępczości i narastaniem rozmaitych patologii społecznych.

Istotnym aspektem procesu globalizacji są zmiany form i skali działania przedsiębiorstw. Nowy sposób działania gospodarki rynkowej polega na zmianie charakteru konkurencji między firmami. Główną jej formą stał się wyścig o zdobycie przewagi w tworzeniu nowej wiedzy i jej szybkim zastosowaniu w działalności ekonomicznej. Wyrazem tego jest oparcie działalności przedsiębiorstw na ciągłych, zorganizowanych i sterowanych procesach innowacyjnych, które stały się w ten sposób częścią procesów produkcji jako ich pierwsza faza. Oznacza to z kolei, że kluczowa rola w działaniach przedsiębiorstw należy obecnie do ośrodków badawczo-rozwojowych. Jest rzeczą jasną, że w tym wyścigu przewagę zdobywają te firmy, które umieją zapewnić sobie większy potencjał innowacyjny, a więc stworzyć silniejsze i sprawniejsze ośrodki promocji wiedzy i jej szybkiej dyfuzji. Ponieważ na ogół zależy to bezpośrednio od rozmiarów firmy i jej możliwości kapitałowych, pojawia się tendencja do tworzenia coraz większych grup kapitałowych, po części przez wykup poszczególnych firm przez ich silniejszych partnerów lub przez fuzje partnerów równorzędnych. Konkurencja rynkowa staje się w ten sposób w coraz większym stopniu konkurencją oligopolistyczną, w której rynek jest zdominowany przez stosunkowo niewielką liczbę wielkich uczestników. Znalazło to wyraz w roli koncernów ponadnarodowych, które pełnią funkcję centrów kapitałowych, nastawionych na organizowanie i finansowanie rozwoju wiedzy. Ich skala pozwala im na tworzenie i utrzymywanie potężnych ośrodków naukowych i na tworzenie struktur sieciowych służących szybkiej dyfuzji wiedzy, a także na zapewnienie ciągłości procesów innowacyjnych. W rezultacie wzrostu i łączenia się koncerny tworzą coraz większe organizmy, skupiające wielką liczbę przedsiębiorstw, powiązanych ze sobą wspólną firmą i wzajemną zależnością.

W wyniku opisywanych przemian globalizacja przyczynia się do przyspieszenia ogólnoswiatowego wzrostu gospodarczego. Jednocześnie jednak

powoduje powstawanie zagrożeń dla przyszłości procesów rozwojowych o dwojakim charakterze:

- a) zagrożenia długookresowe, które wynikają:
 - ze skutków ekologicznych ilościowego wzrostu skali produkcji,
 - ze skutków społecznych zmian systemu gospodarczego, zwłaszcza w postaci masowego bezrobocia i rosnącej nierówności;
- b) zagrożenia bieżące związane z ekspansją rynków pieniężnych, które skutkiem są powtarzające się od 1997 r. kryzysy finansowe; wynikają one z tego, że wzrost skali tych rynków wraz z rozwojem coraz to nowych generacji instrumentów transakcji pieniężnych wytworzyły wielką wrażliwość tych rynków na zmiany zaufania w oderwaniu od realnych procesów gospodarczych. Głębokie kryzysy tego typu mają szerszy wpływ na gospodarkę światową. Jeżeli bowiem dotyczą znacznego obszaru o dużym udziale w handlu międzynarodowym, spadek produkcji i popytu na tym obszarze pociąga za sobą spadki produkcji na innych obszarach, a zatem upowszechniające się tendencje recesyjne. Groźba powtarzania się takich kryzysów będzie stała.

Na tle tych zagrożeń stosunek różnych podmiotów do procesów globalizacji kształtuje się rozmaicie, a więc i sposób ich działania może sprzyjać globalizacji lub jej się przeciwstawiać, przy czym pozycja ta może się zmieniać zależnie od rozwoju sytuacji. Ogólnie można przyjąć, że postawy sprzyjające globalizacji polegają na popieraniu swobody rynkowej, wolnego handlu oraz swobody przepływu kapitału i innych czynników wytwórczych. Natomiast przeciwny kierunek wyraża się w występowaniu przeciw idei wolnego handlu i w popieraniu polityk protekcyjnych oraz koncepcji ograniczania swobody rynków finansowych w imię przeciwdziałania zagrożeniom kryzysowym.

Ponieważ przebieg procesów globalizacji oznacza ekspansję niektórych firm, a wypieranie innych, stosunek firm do globalizacji nie może być jednoznaczny. W walce konkurencyjnej między firmami rządom przypada rola wspierania przedsiębiorstw swego kraju w osiąganiu i utrzymywaniu silnej pozycji rynkowej. Jednakże w różnych konkretnych sytuacjach jedne firmy będą oczekiwały od swoich rządów wspierania ich ekspansji na rynki światowe, a inne – obrony przed negatywnymi dla nich skutkami globalizacji. Rządy indywidualnych państw, których naturalnym dążeniem jest umacnianie pozycji ekonomicznej i politycznej kraju w układzie międzynarodowym, stają więc wobec wyboru linii pro- lub antyglobalizacyjnej.

Wybór ten na ogół zależy od siły ekonomicznej danego kraju. Kraje wysoko rozwinięte gospodarczo w zasadzie sprzyjają globalizacji. Istnieją jednak między nimi różnice interesów, które sprawiają, że ich działania w konkretnych sprawach mogą mieć rozmaity charakter. Tak na przykład różnice

interesów między USA a Unią Europejską i Japonią w kwestii zdolności do ekspansji światowej i wzajemnej pozycji konkurencyjnej sprawiają, że rząd amerykański jest uważany za najbardziej konsekwentnego orędownika globalizacji. Prowadzi to czasem do przeskoku logicznego, polegającego na traktowaniu globalizacji jako produktu działań rządu amerykańskiego.

Tymczasem analiza pozwala jedynie na stwierdzenie, że globalizacja nie jest procesem zdeterminowanym i nie daje się przewidzieć, jak będzie się rozwijała. Jest tylko mało prawdopodobne, aby ogólny kierunek zmian mógł ulec odwróceniu.

Główne sprzeczności interesów jako determinanty wyzwań stojących przed państwami narodowymi sprowadzają się do następujących:

- a) sprzeczności wynikające z walki konkurencyjnej między wielkimi koncernami, wobec której często rządy poszczególnych krajów nie mogą zajmować pozycji neutralnej,
- b) sprzeczności wynikające z rywalizacji między wielkimi ośrodkami siły politycznej, którymi są państwa wchodzące do tzw. wierzchołki triady siły, a więc USA jako jedyny obecnie kraj mający pozycję mocarstwa ogólnoświatowego, Japonia jako kraj mający (mimo niedawnych zachwiał) bardzo silną pozycję ekonomiczną i technologiczną oraz Unia Europejska jako silny układ zintegrowany,
- c) sprzeczności wynikające z tego, że poza triadą trwają procesy powstawania nowych ośrodków siły. Rośnie znaczenie ekonomiczne i polityczne Chin. Potencjalnym nowym układem zintegrowanym o sile nie mniejszej niż Unia Europejska jest grupa krajów SEATO. Ponadto chwilowo wyłączona z rywalizacji Rosja będzie prawdopodobnie pretendowała do odzyskania roli mocarstwa światowego,
- d) sprzeczności wynikające z tego, że globalizacja obejmuje również te kraje mniej rozwinięte, które wciąż mają trudności z zapewnieniem sobie rozwoju gospodarczego i nie odczuwają korzyści globalizacji, a to skłania je do formułowania żądań i protestów,
- e) sprzeczności wynikające ze zmian struktury społecznej, będących następstwem nowych form funkcjonowania systemu gospodarki rynkowej.

Potrzeba aktywnego działania państwa

Współczesna gospodarka rynkowa oparta na wiedzy i procesach innowacyjnych, charakteryzująca się ostrym wyścigiem konkurencyjnym między firmami, a jednocześnie rodząca poważne zagrożenia dla przyszłości, stwarza potrzebę sterującego oddziaływania na rozwój gospodarczy dla

neutralizowania sprzeczności i osłabiania tendencji negatywnych. Potrzeba ta stanowi podstawowe wyzwanie dla państw, które stają się uczestnikami wyścigu konkurencyjnego, gdyż troska o interes narodowy zmusza je do wspierania procesów rozwoju swego kraju przez prowadzenie właściwej polityki gospodarczej.

Nowy sposób działania współczesnej gospodarki rynkowej wymaga połączenia sprawdzonej przez historię sprawności alokacyjnej wolnego rynku ze sterującym oddziaływaniem polityki państwowej, potrzebnej na obszarach, na których rynek nie może zapewnić sprawności. Dlatego do przeszłości odeszła koncepcja przeciwstawiania swobody rynkowej interwencjonizmowi państwowemu.

Ośrodkami polityki makroekonomicznej lub pewnych jej elementów mogą stawać się organy ponadpaństwowe. Oznacza to, że część kompetencji decyzyjnych w dziedzinie polityki gospodarczej jest przekazywana przez indywidualne rządy wspólnym organom układów zintegrowanych, w których te rządy są reprezentowane. Jest to jeden ze sposobów wychodzenia przez rządy naprzeciw wyzwaniom wynikającym z globalizacji.

W obecnym stanie zaawansowania procesów globalizacji rola indywidualnych państw w gospodarce jest z reguły poważna i znacznie większa niż we wcześniejszych fazach rozwoju kapitalistycznej gospodarki rynkowej (pomijając przypadki etatyzmu). W rozwiniętych krajach kapitalistycznych, bez względu na stosowaną retorykę i powołania ideologiczne, sektor publiczny i polityka gospodarcza państwa mają duże znaczenie zarówno we własności, jak i w alokacji. Świadczy o tym wysoki udział dochodów budżetu państwa w PKB, który w krajach OECD kształtuje się na przeciętnym poziomie bliskim 50%.

Potrzeba zwiększonego zaangażowania państwa w gospodarkę wynika przede wszystkim z tego, że rosnące wymagania konkurencji światowej stawiają przed rządami zadanie wspierania własnych przedsiębiorstw w walce o uzyskanie lepszej pozycji rynkowej. Nie zmieniają tego procesy integracyjne, które pozwalają na wzmocnienie tych funkcji przez częściowe przesunięcie na poziom uzgodnień i koordynacji na poziomie międzypaństwowym. Działania współczesnego państwa na tym obszarze obejmują:

- a) wspieranie rynku przez regulowanie i organizowanie warunków funkcjonowania przedsiębiorstw przez tworzenie sprzyjającego otoczenia instytucjonalnego;
- b) pośrednie oddziaływanie na decyzje alokacyjne podmiotów według przyjętych kryteriów przez prowadzenie nowoczesnej polityki przemysłowej, mającej na celu promowanie ekspansji w kierunkach uznanych za przyszłościowe;

- c) wspieranie i promowanie rozwoju edukacji, nauki i techniki tworzących potencjał wiedzy, stanowiący o sile konkurencyjnej kraju.

Obraz zapotrzebowania na aktywne działanie państwa komplikuje się przez wprowadzenie aspektu społecznego. Stałą tendencją kapitalistycznej gospodarki rynkowej jest pogłębianie się podziałów społecznych spowodowanych przez rozwarstwienie dochodowe i majątkowe. Nowym trendem współczesności jest przy tym rozszerzanie się masowego bezrobocia, spowodowane przez to, że wzrost gospodarczy w coraz większym stopniu opiera się na wzroście produktywności pracy, a nie na zatrudnieniu. Zjawiska te stwarzają potrzebę korygowania podziału rynkowego i oddziaływania na rynek pracy przez politykę zatrudnienia. Powstawanie obszarów nędzy i marginalizacja znacznych grup społecznych prowadzą do zrywania więzi społecznej, znajdujące wyraz m.in. w przestępczości i brutalizacji życia. Uważa się, że w ostatnich czasach tendencje w tym kierunku ulegają nawet wzmocnieniu. Obrona przed tymi tendencjami stała się konieczna zarówno z powodów moralnych, jak też pragmatycznych. Polaryzacja społeczna prowadzi do nasilania się napięć zagrażających kontynuacji procesów rozwoju. Współczesny kapitalizm stworzył więc w wielu krajach rozbudowane systemy korygowania podziału rynkowego przez opiekuńczą działalność państwa.

Wysokie obciążenia budżetu państwa wydatkami socjalnymi powodują protesty grup zamożniejszych oraz przedsiębiorców przeciw nadmiernemu opodatkowaniu. Jednocześnie wskazuje się na niską efektywność służb państwowych, które łatwo ulegają nadmiernej biurokratyzacji ze szkodą dla celów, którym mają służyć. W różnych krajach wzrost wydatków socjalnych ocenia się jako niewspółmierny do korzyści społecznych. Pojawiające się w rezultacie zagrożenia budżetowe zmuszają kolejne rządy do redukcji tych wydatków w trosce o równowagę. To z kolei prowadzi do coraz silniejszych protestów różnych grup zawodowych. Zarysował się w związku z tym pewien kryzys koncepcji państwa opiekuńczego, który ujawnia się w zwiężaniu zakresu opiekuńczości, choć nie w rezygnacji z tego obszaru działań.

Kryzys ten jest wyrazem sprzeczności między dwoma zasadniczymi obszarami działania współczesnego państwa w sferze gospodarki: obszarem wspomagania konkurencyjności i obszarem troski socjalnej. Stymulowanie niezbędnych dla wzrostu gospodarczego oszczędności, inwestycji i przedsiębiorczości wymaga rygorystycznego stosunku do warunków pracy i płacy, orientowania wydatków budżetowych państwa przede wszystkim na cele rozwojowe, a nie socjalne, a także utrzymywania umiarkowanego poziomu opodatkowania warstw zamożniejszych. Natomiast korygowanie podziału rynkowego na rzecz grup słabszych ekonomicznie wymaga działań przeciwnie

skierowanych. Sprzeczność ta staje się coraz bardziej zasadniczym problemem do rozwiązania dla współczesnego kapitalizmu. Analizując tę sprzeczność, Ralph Dahrendorf dochodzi do wniosku, że podstawową koniecznością dla wszystkich współczesnych krajów jest poszukiwania metod pogodzenia ze sobą dążeń do konkurencyjności, solidarności społecznej oraz wolności politycznej. Nie widzi jednak możliwości pełnego rozstrzygnięcia tej kwestii.

Jednym z istotnych aspektów tych działań jest udział w procesach integracyjnych. Potrzeba tworzenia większych wspólnot międzynarodowych, złączonych wspólnymi interesami, wynika z korzystnego wpływu, jaki na pozycję przedsiębiorstw może wywierać rozszerzanie rynku i zapewnienie swobody przepływu czynników wytwórczych na całym obszarze objętym integracją.

Równocześnie integracja oznacza przekazywanie części uprawnień decyzyjnych w zakresie polityki gospodarczej na rzecz instytucji międzynarodowych. Tak na przykład w Unii Europejskiej kraje należące do unii monetarnej po wprowadzeniu wspólnej waluty euro powierzyły prowadzenie polityki pieniężnej centralnemu bankowi Unii. Z kolei na sesji w Lizbonie w 2000 r. przyjęto wstępne postanowienia prowadzące do unifikacji polityki fiskalnej. Wprawdzie będzie to jeszcze wymagało dalszych rozwiązań instytucjonalnych, ale wyraża zamierzony kierunek zmian.

Jednakże nawet w układach zintegrowanych na poszczególnych państwach spoczywa nadal obowiązek utrzymywania bezpieczeństwa wewnętrznego i spokoju społecznego, a w tym celu prowadzenia polityki społecznej, zorientowanej na sprawiedliwy podział wyników rozwoju.

Kraje mniej rozwinięte i transformowane

Szczególne wyzwania powstają dla krajów mniej rozwiniętych:

1. Kraj mniej rozwinięty musi starać się o utrzymywanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. W niesprzyjającej sytuacji światowej oznacza to potrzebę prowadzenia aktywnej polityki fiskalnej i pieniężnej. Zamiast hamowania inflacji wywierającego wpływ negatywny na tempo wzrostu trzeba raczej tolerować niezbyt wysoką, ustabilizowaną inflację inercyjną. Nie ma też uzasadnienia redukowaniu deficytu budżetowego ani dążenie do zrównoważenia budżetu. Bez utrzymywania popytu wewnętrznego na wysokim poziomie w obecnej sytuacji światowej może grozić wejście w recesję, a może nawet w spiralę deflacyjną.
2. Kraj taki musi też prowadzić politykę przyciągania zagranicznych inwestycji bezpośrednich przy jednoczesnej obronie przed napływem zagranicznego kapitału krótkoterminowego.

3. Konieczne też są działania zmierzające do powstrzymania nadmiernego wzrostu deficytu obrotów płatniczych. Najistotniejsze są działania na rzecz modernizacji struktury produkcji w kierunku nowoczesnej produkcji naukochłonnej.
4. Czwarte wyzwanie to konieczność nastawienia gospodarki i społeczeństwa na rozwój nauki i edukacji. Przewyciężenia wymaga pogląd, że najlepiej aby rynek decydował o wielkości nakładów na naukę. To nie wystarczy, trzeba bowiem zapewnić rosnącą konkurencyjność eksportu w świecie, w którym pozycję zdobywa się przez nowoczesność zarządzania, innowacyjność przedsiębiorstw i wysoką jakość produktów.

Procesy globalizacji nie służą zmniejszaniu nierówności międzynarodowych. Rozpiętości między krajami rozwiniętymi i mniej rozwiniętymi ulegają w wielu wypadkach zwiększeniu. Zależy to przede wszystkim od kierunków zainteresowań inwestycyjnych koncernów ponadnarodowych oraz od polityki państw silnych ekonomicznie i politycznie, skupionych w „triadzie siły”. Istotną cechą wpływu tych podmiotów na procesy globalizacji jest dążenie do liberalizacji handlu. Ideologia wolnego handlu lansowana przez kraje wysoko rozwinięte i charakteryzująca działania Światowej Organizacji Handlu była przyjmowana przez resztę świata, dopóki nie okazało się, że nie sprzyja ona zmniejszaniu dystansu między krajami biednymi i bogatymi. W ostatnich latach rysuje się w tej dziedzinie poważny wzrost zainteresowania krajów mniej rozwiniętych koncepcjami protekcyjnymi.

Na powyższym tle pojawia się pytanie o rolę państwa w okresie transformacji systemowej, które odnoszę tutaj do warunków polskich. Odpowiedź na to pytanie należy do zakresu ekonomii normatywnej, czyli nie może pretendować do kategorii obiektywnych twierdzeń o rzeczywistości, a tylko do oparcia na argumentach pozwalających na wnioskowanie indukcyjne. Można przyjąć, że ogólny kierunek odpowiedzi:

- w jakiejś mierze musi odzwierciedlać doświadczenie rozwiniętych krajów kapitalistycznych, do których kraj musi się adaptować na drodze do Unii Europejskiej i do wzmacniania więzi ze światem;
- w okresie transformacji państwo ma do spełnienia więcej funkcji, niż w rozwiniętej gospodarce rynkowej, gdyż do normalnych funkcji współczesnego państwa dołączają się te, które wynikają z potrzeby sterowania procesem przemian instytucjonalnych;
- w zakresie wspomaganie rynku rola państwa musi być poważna, ale całkowicie odmienna od etatyzmu dawnego systemu.

Rolę ekonomiczną państwa w okresie transformacji można ująć w sześć następujących funkcji:

- 1) funkcja sterowania procesem przemian instytucjonalnych, w tym organizowania i realizacji przekształceń własnościowych czyli prowadzenia polityki prywatyzacji;
- 2) funkcja utrzymywania równowagi rynkowej oraz wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, czyli prowadzenia polityki makroekonomicznej;
- 3) funkcja wpływania na modernizację struktury gospodarczej, czyli prowadzenia strukturalnej polityki przemysłowej;
- 4) funkcja oddziaływania na napływ kapitału zagranicznego czyli prowadzenia polityki kojarzenia interesów tego kapitału z interesami kraju;
- 5) funkcja rozwijania więzi ze światem czyli prowadzenia polityki internacjonalizacji;
- 6) funkcja przeciwdziałania bezrobociu i prowadzenia polityki społecznej, zapobiegającej nadmiernej polaryzacji dochodowej i majątkowej.

Najważniejszą sprawą dla budowania przyszłości ekonomicznej kraju są działania państwa na rzecz zmiany struktury gospodarczej w kierunku nowoczesności. W zglobalizowanej gospodarce światowej spontaniczne funkcjonowanie rynku nie rozwiązuje tego problemu. Przejawem tego jest np. fakt, że dynamicznie w ubiegłych latach rosnący polski eksport ma wciąż strukturę tradycyjną, tzn. dominują w niej produkty nisko przetworzone i surowce, a podstawą ekspansji jest względna taniość pracy. To nie może zapewnić trwałości ekspansji. Potrzeba sprostania na dłuższą metę konkurencji ze światem oznacza konieczność przestawienia gospodarki na konkurencję jakościową, a w tym celu orientacji na produkty wysoko przetworzone, naukochłonne i przemysły wysokiej techniki, torujące drogę ogólnemu rozwojowi. Zakłada to potrzebę udzielania pomocy w tworzeniu i rozwijaniu potencjału innowacyjnego krajowych przedsiębiorstw. Wymaga to przede wszystkim wzmożonego inwestowania w wiedzę i ogólną sprawność człowieka zarówno umysłową, jak fizyczną.

W tworzeniu nowoczesnej struktury gospodarczej chodzi o nadanie gospodarce umiejętności zorganizowanego tworzenia i wykorzystywania wiedzy nie tylko dla produkcji, lecz także dla tworzenia nowej wiedzy i szybkiego jej przenoszenia do procesów innowacyjnych, a także wykorzystywania jej dla organizacji życia społecznego.

Wyzwania w dziedzinie problematyki społecznej

Szczególne znaczenie mają obowiązki państwa wynikające z procesów globalizacji w dziedzinie polityki społecznej kraju. W przypadku Polski związane z globalizacją procesy integracji europejskiej stwarzają dla kraju

kandydującego do Unii Europejskiej formalną potrzebę podejmowania szerokich działań z zakresu polityki społecznej ze względu na wymagania unijne. Wymagania te wynikają z rzeczywistych potrzeb, odzwierciedlających charakteryzowane powyżej zmiany struktury społecznej w świecie, które przyczyniają się przede wszystkim do zasadniczej zmiany pozycji czynnika „praca”, a w związku z tym do postępującej polaryzacji dochodowej społeczeństw i jej skutków negatywnych dla rozwoju.

Przyspieszenie procesów wzrostu gospodarczego związane z globalizacją opiera się na wzroście zapotrzebowania wyłącznie na pracę wysoko wykwalifikowaną czyli nasyconą kapitałem wiedzy. Natomiast zmniejsza się zapotrzebowanie na pracę o niższym poziomie kwalifikacji. W rezultacie głównym wyzwaniem związanym bezpośrednio z globalizacją jest problem masowego bezrobocia. Masowe bezrobocie jest czynnikiem bezpośrednio prowadzącym do powstawania obszarów nędzy, a w rezultacie do marginalizacji znaczących grup społecznych. Następstwem tych zjawisk jest zanikanie więzi społecznej i rozpowszechnianie się różnego rodzaju patologii społecznych, zwłaszcza przestępczości w formach zorganizowanych. Te procesy są właśnie głównym przedmiotem troski polityki społecznej krajów Unii Europejskiej.

Znaczenie tych zjawisk odczuwa się silnie w obecnej Polsce. Nawet w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego w latach 1995–1997 wzrost zatrudnienia był minimalny. Był on hamowany przez procesy racjonalizacji zatrudnienia w przedsiębiorstwach. Przy spadku ogólnego tempa wzrostu bezrobocie natychmiast szybko rośnie. Obecnie na jego tendencję rosnącą składają się dwa powody:

- pierwszym, niezwiązanym z globalizacją, jest sytuacja demograficzna, która sprawia, że w pierwszej dekadzie XXI wieku następuje poważny wzrost podaży pracy wskutek znacznej liczebności roczników wchodzących w wiek aktywności zawodowej. Czynnikiem ten przestanie działać z końcem pierwszej dekady, ustępując miejsca zanikającemu przyrostowi zasobów pracy;
- drugim, mającym charakter trwały, jest trend współczesności ściśle związany z globalizacją, a polegający na rozszerzaniu się masowego bezrobocia wskutek tego, że wzrost gospodarczy w coraz większym stopniu opiera się na wzroście produktywności pracy, a nie na zatrudnieniu. Dążenie do włączenia się do konkurencji światowej musi działać w kierunku nasilenia tych tendencji. Konieczność przestawiania gospodarki na konkurencję jakościową, a w tym celu orientacji na produkty wysoko przetworzone, naukochłonne i przemysły wysokiej techniki, torujące drogę ogólnemu rozwojowi, prowadzić musi do racjonalizacji zatrudnienia i do zwiększania się bezrobocia nawet przy szybkim wzroście gospodarczym.

Sprostanie tym zmianom stwarza z jednej strony potrzebę wzmoczonego inwestowania w wiedzę, a z drugiej – specjalnego oddziaływania na rynek pracy przez odpowiednią politykę gospodarczą, w tym politykę zatrudnienia. W okresie znacznego przyrostu zasobów pracy prawdopodobnie trudno oczekiwać zmniejszenia bezrobocia. Za podstawowy cel działania należałoby uznać niedopuszczenie do jego wzrostu. Główny kierunek polityki powinien więc polegać na przyjęciu koncepcji dualistycznej, to znaczy wyodrębnienia dziedzin wymagających wysokiej efektywności i dopuszczających wysoką pracochłonność. Na tym drugim obszarze największe szanse tworzenia nowych miejsc pracy stwarza rozwój małych przedsiębiorstw, a zatem istotnym elementem polityki strukturalnej państwa powinno być promowanie i ułatwianie tego kierunku rozwoju.

Ponadto powstaje też potrzeba prowadzenia polityki socjalnej polegającej na ochronie grup społecznych dotkniętych bezrobociem i związanym z tym ubóstwem. Oznacza to poważne obciążenie dla finansów publicznych, którego jednak nie da się uniknąć.

Przyczyniając się do wzrostu bezrobocia, współczesna zglobalizowana gospodarka zaostrza właściwą kapitalizmowi tendencję do polaryzacji dochodowej i majątkowej społeczeństw. Problemem nie jest tu sama nierówność podziału, która jest nieunikniona i stanowi element mechanizmów motywacyjnych. Problemem jest pogłębianie się tej nierówności w stopniu, eliminującym znaczne grupy społeczne z udziału w korzyściach rozwoju gospodarczego. Następstwem jest rozrywanie się więzi społecznej, co znajduje wyraz we wzroście przestępczości i brutalizacji życia, a także w wypaczaniu zasad działania gospodarki rynkowej przez rozszerzanie się korupcji. Jest widoczne, że w ostatnich czasach tendencje w tym kierunku na całym świecie ulegają wzmocnieniu, a jest to również silnie odczuwalne w Polsce. Obrona przed tymi tendencjami stała się konieczna zarówno z powodów moralnych, jak też pragmatycznych. Powodują one nasilanie się frustracji społecznej i napięć, zagrażających procesom rozwoju gospodarczego.

Powstaje w związku z tym potrzeba korygowania podziału rynkowego przez aktywną politykę państwa zarówno w dziedzinie systemu podatkowego, jak też świadczeń socjalnych i szeroko pojętej polityki społecznej.

Doświadczenie wielu krajów wskazuje, że obciążenia budżetu państwa wydatkami socjalnymi okazują się nadmierne, powodując protesty przeciw zbyt wysokiemu opodatkowaniu dochodów prywatnych. Protesty te oraz pojawiające się rzeczywiste zagrożenia budżetowe zmuszają kolejne rządy do redukcji tych wydatków w trosce o równowagę. Doświadczenie to jest przestrożą, wskazującą na konieczność uważnego określania proporcji między wydatkami rozwojowymi i socjalnymi i bieżącego rozwiązywania sprzeczności między dwoma zasadniczymi obszarami działania współczesne-

go państwa w sferze gospodarki: wspomaganie konkurencyjności przedsiębiorstw i troską socjalną. Z jednej strony występuje potrzeba stymulowania niezbędnych dla wzrostu gospodarczego oszczędności, inwestycji i przedsiębiorczości, która wymaga rygorystycznego stosunku do warunków pracy i płacy, orientowania wydatków budżetowych państwa przede wszystkim na cele rozwojowe, a nie socjalne, a także utrzymywania umiarkowanego poziomu opodatkowania warstw zamożniejszych. Z drugiej strony korygowanie podziału rynkowego na rzecz grup słabszych ekonomicznie wymaga działań przeciwnie skierowanych. Rozwiązanie może być osiągnięte jedynie przez procedury demokratyczne w organach przedstawicielskich.

Szczególny obszar wpływu globalizacji na struktury społeczne wiąże się ze zmianami struktury zawodowej, polegającymi na zanikaniu pewnych zawodów, zwłaszcza rzemieślniczych, i degradacji społecznego prestiżu grup związanych z tymi zawodami, a pojawianiu się zupełnie nowych prestiżowych formacji. Te ostatnie wiążą się przede wszystkim z rozwojem informatyki. Nakłady na kształcenie młodzieży w tych nowych kierunkach mogą jednak okazywać się mało efektywne w skali kraju, gdyż efektywności ich przeszkadza zjawisko „drenażu mózgow”, czyli wchłaniania nowo wykształconej młodzieży przez rynki zagraniczne. Jest to poważne wyzwanie, któremu można sprostać tylko przez prowadzenie odpowiedniej polityki rozwijania dziedzin atrakcyjnych dla młodzieży wstępującej w wiek aktywności zawodowej, a więc dziedzin nowoczesnych, opartych na nowoczesnej nauce i wysokiej technice.

Warunek skuteczności

Właściwe wypełnianie przez państwo wyżej scharakteryzowanych funkcji wymaga spełnienia warunku sprawności decyzyjnej i wykonawczej. Może on być trudny do spełnienia zwłaszcza przy braku stabilności politycznej i tradycji utrwalonego, fachowego aparatu wykonawczego. Sprawnemu rządzeniu przeszkadzają takie czynniki, jak w szczególności brak należytego przygotowania decydentów do pełnionych funkcji, nadmierna biurokracja oraz korupcja.

Szczególny rodzaj negatywnego wpływu globalizacji na gospodarkę krajów dokonujących transformacji systemowej, w tej liczbie Polski polega na tym, że szybkim wprowadzaniem zasad gospodarki rynkowej pod presją otoczenia zewnętrznego zajmuje się mało sprawny, bo niedoświadczony aparat administracyjny. Zarówno procesy prywatyzacyjne, jak rozwój rynku finansowego, stwarzają liczne możliwości wypaczania zasad prawidłowej gospodarki rynkowej przez zjawiska korupcji i przestępczości. Wynikające

z globalizacji dążenie do szybkiego dostosowywania się do wymagań nowoczesnych rynków stworzyło konieczność szerokiego otwarcia na napływ kapitału zagranicznego, a także potrzebę szybkiego budowania infrastruktury usługowej w dziedzinie bankowości i usług finansowych. Infrastruktura ta jest budowana przy znacznym udziale doświadczonych firm zagranicznych. W wielu wypadkach wzmacnia to tendencje do korumpowania aparatu państwowego i samorządowego przez kontrahentów.

Wyzwaniem staje się więc potrzeba przeciwdziałania tym procesom. Sprostanie temu wyzwaniu wymaga spełnienia warunku sprawności decyzyjnej i wykonawczej aparatu państwowego. Warunek ten może być trudny do spełnienia przy braku stabilności politycznej, przy niskim poziomie moralnym części elit politycznych oraz w braku utrwalonych tradycji opierania działań władzy państwowej na fachowym aparacie wykonawczym. Wynika więc z tego kolejna bardzo istotna funkcja państwa, polegająca na przewyżnianiu tych przeszkód i umacnianiu własnej sprawności.

Bibliografia

- M.P. Todero, *Economic Development*, wyd. 5, Longman, New York-London 1994.
- M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London 1990; zob. także *The East Asian Miracle. A World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press 1993.
- P. F. Drucker, *Post-Capitalist Society*, Harper Business 1993.
- L.C. Thurow, *The Future of Capitalism*, W. Morrow & Co., New York 1995.
- R. Dahrendorf, *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*; zob. także: *Konkurencyjność, solidarność, wolność*, „Polityka” 15 czerwca 1996 oraz *Nie o takiej śniliśmy Europie*, „Gazeta Wyborcza”, 1 czerwca 1996.
- Manifest Międzynarodowej Asocjacji Liberalistów*, Rzym 1981.

Według danych OECD dochody podatkowe wynosiły w 1990 roku: w Szwecji – 56,9%, w Danii – 48,6%, we Francji – 43,7%, a w krajach Wspólnoty Europejskiej łącznie – 40,8%.

Główne problemy polityki rozwoju kraju po akcesji do Unii Europejskiej*

Wprowadzenie

W czerwcu 2002 roku projektowany termin akcesji Polski do Unii Europejskiej jest już bliski, ale wciąż jeszcze nie można go uznać za całkiem pewny. Z jednej strony, stan polskiej gospodarki może przyczyniać się do negatywnych postaw i ocen ze strony szeregu krajów Unii. Z drugiej, na przystąpienie do Unii mogłoby nie pozwolić nadmierne zagrożenie dla polskich rolników nierówną konkurencją ze strony wysoko dotowanego rolnictwa zachodnioeuropejskiego. Trzeba mieć nadzieję, że przeszkody te zostaną przezwyciężone w toku trwających negocjacji i akcesja rzeczywiście nastąpi w 2004 roku. Będzie to doniosła zmiana historyczna, która otworzy wielką szansę rozwojową dla Polski dzięki włączeniu się w główny nurt cywilizacji światowej.

Szansa ta jednak nie zrealizuje się automatycznie. Nie można tracić z pola widzenia dwóch grup uwarunkowań, określających początkową pozycję Polski w Unii:

- a) po pierwsze, Polska wejdzie do Unii jako kraj znacznie słabszy ekonomicznie od swoich unijnych partnerów (z PKB na 1 mieszkańca stanowiącym około 40% przeciętnego poziomu w Unii), a także charakteryzujący się wyraźnie nienowoczesną strukturą gospodarczą (a zwłaszcza z zacofanym, rozdrobnionym rolnictwem, które zatrudnia 24% ogółu pracujących wobec 22% zatrudnionych w przemyśle). Ta sytuacja sprawia, że za podstawowy priorytet polityki rozwoju trzeba uważać zapewnienie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego;
- b) po drugie, Polska wejdzie do Unii z bagażem problemów bieżących, na które składają się:

* Referat przedstawiony na konferencji w Pałacu Prezydenckim przygotowanej przez Komitet „Polska 2000 Plus” przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk, w dn. 25 czerwca 2002 r.

- spadek tempa wzrostu gospodarczego do poziomu zerowego,
- wielkie i rosnące bezrobocie ze swoimi groźnymi następstwami społecznymi,
- słabość polskich przedsiębiorstw w konkurencji z zagranicznymi partnerami i związana z tym ich pogarszająca się sytuacja finansowa,
- napięta sytuacja finansów publicznych.

Okres stowarzyszenia z UE ujawnił podstawową słabość polskiej gospodarki, jaką jest niska konkurencyjność. Znaczną część tego okresu cechował szybki wzrost ujemnego salda bilansu handlowego, które doprowadziło udział importu w zaopatrzeniu rynku krajowego do około 50%. Wprawdzie w ciągu ostatnich dwóch lat tempo wzrostu importu silnie osłabło, ale było to spowodowane wyłącznie przez ogólny spadek popytu krajowego i zdławienie wzrostu gospodarczego.

Ponadto, przy wszystkich korzyściach z napływu kapitału zagranicznego w postaci bezpośrednich inwestycji prywatnych, dopuszczono do nadmiernej opanowania kluczowych obszarów gospodarki – sektora bankowego oraz instytucji finansowych – przez wielkie zagraniczne centra kapitałowe, co nie ułatwia prowadzenia własnej polityki rozwoju.

Biorąc pod uwagę wszystkie te elementy, trzeba jasno stwierdzić, że naczelnym problemem dla polityki rozwoju Polski po akcesji będzie obrona przed taką formą integracji, przy której nastąpiłoby dalsze osłabienie pozycji ekonomicznej kraju wobec znacznie silniejszych partnerów, jak to się stało na przykład z gospodarką Niemiec Wschodnich po włączeniu NRD do Republiki Federalnej Niemiec. Polska musi się zdobyć na takie formy działania, które zapewnią jej wzmocnienie własnego potencjału ekonomicznego i własnej pozycji partnerskiej.

Działania doraźne i długookresowe

Sprostanie temu wyzwaniu oznacza konieczność podjęcia działań dwójakiego rodzaju:

- po pierwsze, działań doraźnych, obliczonych na przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego i powstrzymanie wzrostu bezrobocia,
- po drugie, działań nastawionych na zapewnienie warunków trwałego rozwoju w dłuższym horyzoncie czasowym.

W działaniach doraźnych na czoło wysuwają się kwestie dotyczące hamowania wzrostu bezrobocia, sposobu stymulacji wewnętrznego popytu oraz tworzenia warunków dla rozwoju eksportu. Od pewnego czasu szczególną uwagę poświęca się w tym kontekście polityce pieniężnej i kursowej. Wobec istotnych różnic poglądów trudno dziś przewidzieć, jakie rozwiązania

wejdą w życie jeszcze w okresie przedakcesyjnym. Z pewnością natomiast można stwierdzić, iż po akcesji nastąpi w tej dziedzinie zasadnicza zmiana warunków, polegająca na konieczności dostosowania polityki pieniężnej do zasad unijnych, a zatem m.in. sprowadzenia stóp procentowych banku centralnego na poziom zdecydowanie niższy niż obecny. Wprawdzie stopy te zostały już poważnie obniżone, nie jest jednak prawdą, że osiągnęły kres możliwości. Ze względu na równoczesny spadek tempa inflacji ich realny poziom wciąż pozostaje kilkakrotnie wyższy niż w innych krajach Europy. Dostosowanie poakcesyjne mogłoby okazać się wstrząsem, przed którym należałoby gospodarkę wcześniej zabezpieczyć. Akcesja nie będzie natomiast oznaczała automatycznego przystąpienia do unii monetarnej. Otwarty na pewien czas pozostanie problem euroizacji złotego. Nielatwy do rozstrzygnięcia będzie problem określenia właściwej relacji złotego do euro, którego nie da się rozwiązać w trybie jednostronnej decyzji.

Ze świadomością wszystkich trudności zakładam, że działania doraźne wystarczą do utrzymania spokoju społecznego i stopniowego uruchomienia już w przyszłym roku procesów wzrostu gospodarczego.

Przechodzę więc do problemów polityki rozwoju zorientowanej na dłuższą perspektywę, stanowiących właściwy przedmiot tego referatu. Chodzi o kierunki działań, niezbędne dla wprowadzenia polskiej gospodarki na trajektorię trwałego i szybkiego rozwoju gospodarczego. Nie nastawiam się oczywiście na wyczerpanie tematu. Chcę skupić uwagę na czterech obszarach problemowych, które uważam za kluczowe dla naszej polityki poakcesyjnej. Są to:

- rola państwa,
- modernizacja struktury gospodarczej, a zwłaszcza przemysłu,
- rozwój sfery nauki i edukacji,
- rozwiązywanie problemów społecznych.

Rola państwa

Trzeba jasno powiedzieć, że we współczesnym kapitalizmie państwo musi być aktywnym uczestnikiem procesów gospodarczych. W niczym nie podważa to zasad gospodarki rynkowej, opartej na prywatnej własności oraz prywatnej przedsiębiorczości. Rola państwa nie polega na zastępowaniu mechanizmów rynkowych, ani na utrzymywaniu znacznego sektora publicznego złożonego z przedsiębiorstw państwowych. Zakres tego sektora powinno się dalej ograniczać przez racjonalną prywatyzację. Natomiast aktywna rola państwa polega na wspomaganiu i korygowaniu działania mechanizmów rynkowych na obszarach, na których nie są one wystarczająco

jąco sprawne. W kraju takim, jak Polska wspomaganie powinno dotyczyć podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstw i kształtowania warunków długookresowego rozwoju. Korygowanie zaś jest niezbędne w dziedzinie podziału produktu społecznego dla przeciwdziałania nadmiernym nierównościom i tworzeniu się obszarów nędzy.

Doświadczenie światowe współczesnej gospodarki rynkowej wskazuje, że aktywna rola państwa wszędzie występuje w formie pośredniego oddziaływania na kształtowane przez rynek procesy rozwoju gospodarczego i społecznego. Służą temu instrumenty polityki makroekonomicznej i strukturalnej. Rola ta jest powszechnie uznawana i realizowana w praktyce także w krajach, gdzie najsilniej dominuje ideologia wolnego rynku.

Wymaga to podkreślenia, gdyż w polskich realiach rola państwa jest tematem spornym, w którym często pojawia się straszdyło nadmiernej ingerencji państwa w życie gospodarcze. Nadmierna ingerencja byłaby niewątpliwie szkodliwa. Natomiast właściwa i skuteczna aktywność państwa jest warunkiem sukcesu rozwojowego Polski. W okresie poakcesyjnym jeszcze silniej niż dotąd wystąpią problemy związane z potrzebą prowadzenia własnej polityki rozwoju i utrzymywania tożsamości narodowej przy pełnym poszanowaniu praw i zasad unijnych. Konieczne będzie wyraźne określenie kompetencji państwa w oddziaływaniu na takie elementy procesu rozwojowego, jak utrzymywanie wzrostu gospodarczego, podnoszenie konkurencyjności przedsiębiorstw, realizowanie przemian strukturalnych, jak wreszcie sprawiedliwy podział produktu społecznego.

Osiągnięcie powodzenia w rozwoju gospodarczym wymaga więc zapewnienia, w warunkach systemu demokratycznego, wysokiej sprawności aparatu państwowego zarówno pod względem decyzyjnym, jak i wykonawczym. Obecnie, po okresie znacznego rozrostu biurokracji ze wszystkimi jego negatywnymi skutkami, oraz w sytuacji, gdy demokracji polskiej zagrożają ruchy populistyczne i ekstremistyczne, Polska znajduje się pod tym względem na słabej pozycji. Wyznacza to jeden z zasadniczych problemów do rozwiązania w okresie poakcesyjnym.

Modernizacja struktury gospodarczej

Za podstawowy problem ekonomiczny, wymagający natychmiastowego podjęcia przez politykę gospodarczą państwa po akcesji, proponuję uznać modernizację struktury gospodarczej, w tym przede wszystkim rozwój nowoczesnego przemysłu. Oczywiście modernizacja strukturalna powinna też objąć rolnictwo. Jeżeli nie wysuwam tego tematu na czoło, to dlatego, że przy obecnych rozmiarach bezrobocia nie widzę możliwości podjęcia szyb-

kich zmian struktury agrarnej i zatrudnienia rolniczego. Sądzę, że stanie się to możliwe dopiero w drugim dziesięcioleciu XXI wieku.

Potrzeba modernizacji struktury przemysłu wynika z natury zmian zachodzących w świecie, związanych z wejściem w epokę cywilizacji informacyjnej i z powstaniem nowego systemu gospodarki rynkowej, opartego na kluczowej roli wiedzy jako podstawowego czynnika wytwórczego. Polska nie jest przygotowana do aktywnego uczestnictwa w obecnych formach konkurencji rynkowej, opartych na wyścigu innowacyjnym, który sprawił, że podstawową fazą procesów produkcji w przedsiębiorstwach stała się działalność badawczo-rozwojowa.

Aby zapewnić wysokie tempo wzrostu gospodarczego w średnim i długim okresie, kraj w ciągu najbliższych dziesięcioleci powinien dokonać zasadniczych zmian zarówno w rzeczowej, jak też organizacyjnej strukturze produkcji. Określam to jako potrzebę wejścia w drugą fazę transformacji, która ma polegać na dostosowaniu gospodarki i społeczeństwa do wymagań współczesnego świata. Wejście do Unii Europejskiej powinno w tym pomóc nie tylko bezpośrednio przez uzyskanie szerszego dostępu do funduszy pomocowych i środków kapitałowych, lecz przede wszystkim przez stymulujące oddziaływanie nowego mechanizmu rynkowego właściwego krajom wyżej rozwiniętym. Aby jednak móc z tej pomocy skorzystać, trzeba uchronić gospodarkę przed zdławieniem przez konkurencję ze strony znacznie silniejszych partnerów. Wyniki wyprawy naszej drużyny piłkarskiej na Mundial, gdzie właśnie znalazła się wobec partnerów o znacznie większej sile, stanowią tu mogą symboliczne ostrzeżenie.

W czasach, kiedy udział przemysłu w PKB wszędzie silnie spada na rzecz usług, a i w Polsce spadł już poniżej 25%, może wydawać się dziwną tezą, że kluczową rolę w tym dostosowaniu strukturalnym powinna odegrać modernizacja przemysłu. Jednakże w ciągu 12 lat transformacji przemysł polski doznał regresu. Nastąpiła faktyczna likwidacja szeregu gałęzi produkcji, połączona z masową utratą miejsc pracy. Upadek dotknął najsilniej przemysły nowoczesne, związane z wysoką techniką i nauką. Pozostał w rezultacie przemysł o bardzo przestarzałej strukturze rzeczowej, po którym trudno oczekiwać konkurencyjności.

Jednym z naczelných problemów do rozwiązania jest więc zmiana tej struktury. Dzisiejszej Polsce potrzebny jest szybki rozwój produkcji nowoczesnych wyrobów wysokiej jakości, naukochłonnych, opartych na wysokiej i szybko doskonalonej technice, związanych zwłaszcza z informatyką, telekomunikacją, elektroniką i farmacją, ale również z innymi dziedzinami charakteryzującymi się w świecie szybkim rozwojem, jak na przykład rekreacją i sportem. Potrzebne jest twórcze wkroczenie do dziedzin, odznaczających się najwyższą dynamiką popytu na rynkach

światowych, a więc takich, które stałyby się zdolne do poważnej ekspansji eksportowej.

Rozwój eksportu powinien stać się motorem rozwoju polskiej gospodarki. Modernizacja rzeczowej struktury produkcji przemysłowej powinna łączyć się z unowocześnieniem struktury eksportu, który wciąż opiera się na produktach o niskim stopniu przetworzenia, niestanowiących atrakcyjnej oferty na rynkach światowych. Przy tym kraj nie ma żadnej wyraźnej specjalizacji eksportowej, a dawne specjalizacje wygasły. W dodatku zaś zainteresowanie przedsiębiorców krajowych eksportem maleje, co wynika ze spadku opłacalności eksportu z powodu trwającej (i bardzo nasilonej w 2001 roku) aprecjacji złotego.

Konkretne działania w wymienionych kierunkach muszą oczywiście należeć do przedsiębiorców. Rolą państwa jest opracowanie koncepcji kierunkowej oraz zasad inspirowanie i wspomagania ich inicjatyw, a także torowanie im drogi przez ulgi i zwolnienia podatkowe, doradztwo, usuwanie przeszkód natury biurokratycznej, a niekiedy pomoc kapitałową.

Rozpoczęcie szybkich działań w tym zakresie jest podstawowym wskazaniem dla zarówno dla polityki rozwoju kraju w długiej perspektywie, jak też dla przyspieszania wzrostu gospodarczego w średnim okresie.

Związany z tym problemem do rozwiązania jest doprowadzenie do szybkiego wzrostu nakładów inwestycyjnych na pożądane kierunki rozwoju przemysłu. Potrzebna tu będzie polityka stymulująca wzrost zdolności akumulacyjnej i działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw. Będzie ona wymagała uzgodnień z sektorem bankowym. Rolę bodźca powinny też odgrywać zaprojektowane przez obecny rząd inwestycje publiczne w dziedzinie infrastruktury, jak również program budownictwa mieszkaniowego.

Kwestią o dużym znaczeniu będzie aktywna polityka państwa w stosunku do kapitału zagranicznego. Powinna ona obejmować zarówno nasiloną akcję przyciągania tego kapitału zwłaszcza w formie inwestycji bezpośrednich, jak też pozyskiwanie jego zainteresowania dla kierunków ważnych dla unowocześnienia struktury gospodarczej kraju. O tym, że jest to możliwe, świadczy dobitnie doświadczenie węgierskie. O tym zaś, że jest też możliwe w ramach Unii, świadczy z kolei doświadczenie Irlandii.

Rozwój nauki i edukacji

Potrzeba modernizacji gospodarki wysuwa na pierwszy plan konieczność zapewnienia szybkiego rozwoju sfery nauki i edukacji. Stwarza to również potrzebę aktywnej polityki państwa, polegającej na zasadniczym zwiększeniu skali inwestowania w wiedzę i ogólną sprawność człowieka. Stan

i rozwój potencjału produkcyjnego w dzisiejszym świecie zależą bezpośrednio od wyposażenia przedsiębiorstw w wiedzę naukową i techniczną oraz w zdolność do uczestniczenia w wyścigu innowacyjnym. Przedsiębiorstwa polskie potrzebują pomocy w dziedzinie takiego unowocześnienia swych struktur organizacyjnych, które będzie sprzyjało tym postulatom, zwłaszcza w formie doradztwa i dostępu do kapitału intelektualnego.

W dzisiejszym świecie trudno myśleć o zapewnieniu trwałego, szybkiego wzrostu gospodarczego bez rzeczywistego nadania nakładom na rozwój wiedzy charakteru podstawowego kierunku inwestycji. Wymaga to szczególnego podkreślenia w sytuacji, gdy w praktyce decyzyjnej nakłady te są wciąż traktowane jako konsumpcyjne. Jest to wielki błąd, który wymaga dogłębnego skorygowania. Trzeba uznać raz na zawsze, że na każdym szczeblu gospodarki są to wydatki rozwojowe i mają charakter nakładów inwestycyjnych o podstawowym znaczeniu. Nie można dłużej odkładać zasadniczego zwiększenia tych nakładów, a więc wydatków na rozwój nauki i nowoczesnej edukacji. Jest rzeczą oczywistą, że – podobnie jak inwestycje rzeczowe – wymaga to rozwiązania trudnego problemu zapewnienia wysokiej efektywności tych wydatków przez właściwy wybór kierunków i właściwe wykorzystanie środków.

Działania te muszą się wiązać z wysiłkiem finansowym i organizacyjnym w kierunku podnoszenia poziomu edukacyjnego dostosowanego do współczesności oraz zasadniczego zwiększenia roli nauki i ośrodków badawczo-rozwojowych w sposób odpowiadający wymaganiom współczesnej gospodarki. Intensywne inwestowanie w edukację powinno się zacząć natychmiast, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w budżecie państwa na rok 2003. Nawet jeśli sprawa ta ulegnie ponownemu odroczeniu, nie przestanie mieć charakteru priorytetowego po akcesji do Unii.

Rozwiązania nie mogą jednak sprowadzać się do zwiększania roszczeń wobec budżetu państwa. Wobec braku silnych centrów kapitałowych, zdolnych do przejęcia funkcji organizowania i finansowania tej sfery, agendy państwa muszą na razie pełnić funkcję głównego organizatora inwestycji w wiedzę, a budżet państwa musi pozostać głównym źródłem środków na te inwestycje. Trzeba jednak uruchomić proces stopniowego zastępowania państwa w tej roli przez zwiększanie zainteresowania silnych przedsiębiorstw wydatkami na te dziedziny, stwarzanie im zachęt podatkowych i zapewnianie gwarancji kredytowych. Proces ten musi zacząć się jak najszybciej. Nie można też rezygnować z zainteresowania tą dziedziną wielkich inwestorów zagranicznych, którzy mogą być skłonni do korzystania z wykwalifikowanego potencjału ludzkiego w Polsce. Nakłady na edukację przedstawiają się tu jako warunek rozszerzania takiego zainteresowania.

Dla określenia priorytetów edukacyjnych i badawczych potrzebna jest odpowiedź na pytanie: jakie są dla Polski najbardziej obiecujące pod względem podnoszenia konkurencyjności, przyszłościowe kierunki produkcji, zasługujące na priorytetowe usuwanie barier i wspieranie przez państwo? Nie jest prawdą, że w kraju średnio rozwiniętym, który dopiero musi wejść w drugą fazę transformacji czyli fazę unowocześniania gospodarki, pytanie to można pozostawić do rozwiązania samoczynnie działającym mechanizmom rynkowym. Mechanizmy te trzeba wesprzeć świadomym działaniem. Rzeczą rządu i ośrodków naukowych jest udzielenie i sukcesywne weryfikowanie takiej odpowiedzi na podstawie długookresowej wizji pożądanych kierunków ewolucji struktury gospodarczej kraju. Wizja taka czeka na opracowanie.

Można też oczekiwać, że jednym z naczelných priorytetów dla kraju w naszej sytuacji stanie się promowanie studiów i badań umożliwiających szybką ulepszającą absorpcję najnowocześniejszych rozwiązań naukowych i technologicznych oraz rozwiniętą współpracę z przemysłem zagranicznym.

Problemy społeczne

Powyższe cechy polityki rozwoju powinny łączyć się z rozwiązywaniem problemów społecznych przede wszystkim przez ograniczanie bezrobocia i zmniejszanie sfery ubóstwa.

O bezrobociu w dzisiejszej sytuacji Polski trudno powiedzieć coś nowego. Dopóki trwać będzie obecny szybki wzrost zasobów pracy, przy malejącym popycie na pracę możliwości rekomendowania skutecznej polityki redukcji bezrobocia są bardzo ograniczone. Nawet przyspieszenie wzrostu gospodarczego nie będzie samo przez się rozładowywało bezrobocia, może jedynie przyczynić się do zmniejszenia rozmiarów problemu. Prawdopodobnie w najlepszym razie można liczyć w najbliższych latach jedynie na powstrzymanie przyrostu bezrobocia.

Nieustanne unowocześnienia technologiczne i organizacyjne, które cechują dzisiejszy rozwój gospodarczy w świecie, podnoszą wydajność pracy w produkcji materialnej, a w rezultacie prowadzą do spadku ogólnego zapotrzebowania na pracę i wzrostu masowego bezrobocia, przy szybko rosnącym zapotrzebowaniu na pracę wysoko wykwalifikowaną. Prowadzi to do głębokich zmian społecznych, które również następują w Polsce.

Bezrobocie jest głównym czynnikiem sprawczym rozrastania się obszarów nędzy, a także patologii społecznych, związanych zwłaszcza z brakiem miejsc pracy dla młodzieży wchodzącej w wiek aktywności. Jednocześnie

wielkie bezrobocie miejskie praktycznie uniemożliwia dokonywanie zmian struktury agrarnej.

Nowoczesna gospodarka zostawia jednak wiele miejsca dla drobnej produkcji dóbr i usług, nastawionej zarówno na kooperację z wielkim przemysłem, jak też na usługi dla ludności, a w niektórych wypadkach na pionierskie wprowadzanie w życie nowych pomysłów. W Polsce właśnie ta dziedzina wydaje się najbardziej obiecująca jako oferująca możliwość rozładowywania bezrobocia przez własną inicjatywę i samozatrudnienie, przy udzielanej przez państwo pomocy, polegającej na właściwej polityce edukacyjnej oraz tworzeniu sprzyjających warunków instytucjonalnych i finansowych.

Dopiero w drugim dziesięcioleciu wieku XXI spadek liczby ludności w wieku aktywności zawodowej pozwoli na stopniowe rozładowywanie bezrobocia. Z kolei jednak polityka społeczna Polski będzie musiała sprostać ostrej zmianie demograficznej w postaci wysokiej fali wzrostu liczebności osób w wieku poprodukcyjnym. Potrzebne więc będzie wcześniejsze przygotowanie się do tej zmiany przez odpowiedni podział rynku pracy, zapewniający ludziom starszym możliwość aktywnego działania, prawdopodobnie przy jednoczesnym opóźnieniu wieku emerytalnego. Nie można powtórzyć błędu popełnionego przez kolejne rządy w ostatnich latach, kiedy mimo ostrzeżeń długo nikt nie dbał o zbliżanie się wysokiej fali wzrostu zasobów pracy, dopóki ona nie nadeszła i dopóki gwałtowny wzrost bezrobocia nie stał się faktem.

Sytuacja społeczna, charakteryzująca się znacznym rozwarstwieniem dochodowym ludności i rosnącą masą ludzi nie mających dostatecznych środków do życia, określa warunki brzegowe prowadzenia racjonalnej polityki rozwoju. Ograniczanie sfery ubóstwa i troska o dochody minimalne nie są jedynie wyrazem humanistycznego dążenia do sprawiedliwości społecznej, które może nie być przekonywające dla zwolenników swobodnego działania rynku. Stanowią one również kluczowy warunek pomyślnego przebiegu procesów rozwoju kraju, nie zakłócanego przez protesty i wybuchy społeczne. Trzeba przy tym pamiętać o tym, co w obecnych warunkach Polski może mieć istotne znaczenie, że mianowicie zwiększanie dochodów grup najniżej zarabiających nie przyczynia się ani do wzrostu importu, ani do przyspieszania inflacji.

Obowiązkiem państwa i organizacji samorządowych jest więc zarówno tworzenie instytucjonalnych rozwiązań systemowych, zmierzających do rozwiązywania poruszanych tu problemów przez system podatkowy (obniżanie najniższej stopy podatku dochodowego), system płac minimalnych i systemy negocjacyjne, jak też utrzymywanie racjonalnej równowagi między wydatkami rozwojowymi i socjalnymi budżetu państwa oraz całego układu finansów publicznych.

Zakończenie

Powyższy przegląd jest daleki od wyczerpania listy problemów, jakimi będzie musiała zająć się polityka gospodarcza państwa w okresie poakcesyjnym. Chodziło tu o identyfikację wiodących kierunków działania, od których podjęcia w największym stopniu będzie zależał dalszy rozwój gospodarczy i społeczny kraju po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Jeżeli uznać te właśnie kierunki za wiodące, to ich konkretyzacja i uszczegółowienie pozwoli na opracowanie długofalowego programu działania. Taki plan realizacyjny powinien objąć okres lat około dwudziestu, ze wskazaniem na kolejne podokresy, charakteryzujące się szczególną koncentracją wysiłku na poszczególnych aspektach rozwoju. Taki plan stworzył po raz pierwszy w Polsce w latach 30. Eugeniusz Kwiatkowski, ale jego realizację niemal na starcie przerwała wojna. Uważam, że jest pora na podjęcie idei planu takiego typu. W jego opracowaniu mogła by pewnie pomóc *Strategia rozwoju kraju do roku 2020*, przygotowana przed półtora rokiem przez Komitet Polskiej Akademii Nauk „Polska 2000 Plus” i dyskutowana z udziałem Prezydenta Rzeczypospolitej w kwietniu 2001 roku.

Spoleczne aspekty systemu rynkowego w Polsce*

Dążenie do społecznej gospodarki rynkowej

Wkrótce po rozpoczęciu transformacji zadeklarowana została w Polsce wola polityczna tworzenia społecznej gospodarki rynkowej, chociaż bez definiowania treści tego pojęcia. Po kilku latach otrzymała ona nawet zapis konstytucyjny w postaci stwierdzenia, że „społeczna gospodarka oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”¹. Trzeba to odczytywać jako pewną definicję. Jeśli połączyć ją z podkreśleniem, że państwo polskie „urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej”².

Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej nie doczekała się jednak rzeczywistej realizacji. Podstawowa przyczyna tkwi w tym, że rozpoczęty przed 12 laty w Polsce proces przywracania kapitalistycznego ustroju społeczno-gospodarczego został oparty na neoliberalnej koncepcji kierunkowej polegającej na wprowadzeniu rynku wolno konkurencyjnego przy dążeniu do jak najdalej idącego ograniczenia roli ekonomicznej państwa.

Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, choć zrodzona przez myśl liberalną, jest w sposób oczywisty niezgodna z tą postacią liberalizmu, jaką stanowi doktryna neoliberalna. Przyjęcie tej ostatniej sprawiło, że w programie ekonomicznym nie wzięto zupełnie pod uwagę negatywnych społecznych konsekwencji zastosowanej na wstępie „terapii wstrząsowej”, polegającej na gwałtownym zrównoważeniu rynku przez niemal pełną

* Tekst opublikowany w książce pt. *Spoleczna gospodarka rynkowa – Idee i możliwości praktycznego wykorzystania w Polsce*, pod red. E. Mączyńskiej i P. Pysza, Wydawnictwo PTE, Warszawa 2003.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z kwietnia 1997 roku, art. 20.

² tamże, art. 2.

liberalizację cen (które przeciętnie wzrosły 14-krotnie) przy zahamowaniu wzrostu dochodów nominalnych (które w tym samym czasie wzrosły 9-krotnie). Prawdopodobnie jego realizatorzy nie zdawali sobie początkowo sprawy z rozmiaru tych konsekwencji.

Okazały się one bardzo poważne. Nastąpił głęboki spadek popytu, załamanie produkcji oraz wybuch masowego bezrobocia, które w ciągu krótkiego czasu objęło ponad 16% aktywnej ludności. Wraz z bezrobociem pojawiła się szybko rozszerzająca się strefa biedy.

Neoliberalizm a problemy społeczne

Neoliberalizm, charakteryzujący się przywiązaniem do idei swobody rynkowej i dążeniem do ograniczania roli państwa w gospodarce, nie jest z założenia nastawiony na rozwiązywanie problemów społecznych. Zwolennicy tej doktryny w Polsce koszty społeczne transformacji traktują jako nieodzowne wyrzeczenia, które muszą być poniesione w imię efektywności gospodarowania.

Tymczasem system rynkowy ma stałą tendencję do wytwarzania rosnącej nierówności społecznej, a w rezultacie do tworzenia obszarów nędzy i do marginalizacji znacznych grup społecznych. Uważa się, że w ostatnich czasach to jego działanie uległo nawet wzmocnieniu³, gdyż postęp technologiczny zmniejsza zapotrzebowanie na pracę i zmienia jego charakter. Powstająca w rezultacie marginalizacja i alienacja znacznych grup społecznych stała się kluczowym problemem naszych czasów. Dotyczy to także krajów w transformacji.

Wolny rynek nie jest zdolny do samoczynnego odwrócenia negatywnych tendencji i zagrożeń, jakie towarzyszą współczesnej ekspansji ekonomicznej. Wymaga on współdziałania ze strony „widzialnej ręki państwa”, a więc świadomie prowadzonej polityki rozwojowej, której podstawowym zadaniem powinno być kojarzenie celów gospodarczych i społecznych.

Podstawowym elementem tego sterowania jest korygowanie dokonywanego przez rynek podziału dochodów. Współczesny kapitalizm stworzył w wielu krajach rozbudowane systemy korygowania podziału rynkowego przez opiekuńczą działalność państwa. Nawiązują one do dawno już powstałych koncepcji i rozwiązań zmierzających do zapewnienia sprawiedliwego podziału.

³ Por. np. L.C. Thurow, *The Future of Capitalism*, W. Morrow & Co., New York 1995.

Koncepcje społecznej gospodarki rynkowej

Pierwszym krokiem było wprowadzenie w końcu XIX wieku w Niemczech progresywnego podatku dochodowego. W ciągu następnych dziesięcioleci rozwinięte zostały różne koncepcje ustrojowe, wyrażające troskę o sytuację społeczną. W Anglii na tle ekonomicznej teorii dobrobytu powstała koncepcja państwa opiekuńczego (*welfare state*). W Niemczech Walter Eucken wprowadził przed 60 laty pojęcie społecznej gospodarki rynkowej (*soziale Marktwirtschaft*).

Pojęcie to jest różnie interpretowane. Eucken uważał za niezbędne zbudowanie takiego systemu gospodarczego, który zapewniałby jednocześnie zdolność gospodarki do sprawnego funkcjonowania i gwarantował zachowanie godności jednostki ludzkiej. To ostatnie oznaczało to dla niego – jak to ujmował – konieczność przewyciężenia niedostatku dóbr konsumpcyjnych oraz zapewnienie wszystkim ludziom możliwości prowadzenia samodzielnego życia połączonego z ponoszeniem odpowiedzialności za siebie i rodzinę⁴.

Za orędownika społecznej gospodarki rynkowej uważany jest też Ludwig Erhard, którego spełnioną misją dziejową stało się wyprowadzenie gospodarki niemieckiej z głębokiej zapaści powojennej. On jednak sens tego pojęcia sprowadzał po prostu do efektywności gospodarowania. Uważał bowiem, że każdy wzrost wydajności pracy, każda poprawa efektywności, służy bezpośrednio społeczeństwu jako całości i przyczynia się do lepszego zaspokojenia jego potrzeb. Takie stanowisko mogło być uzasadnione i skuteczne w okresie odbijania się od dna, ale w dłuższej perspektywie nie mogło wystarczyć jako koncepcja ustrojowa, gdyż nie rozwiązywało sprzeczności, o której była mowa wyżej.

Natomiast Wilhelm Röpke podkreślał potrzebę „syntezy wolności rynku z realizacją celów polityki zabezpieczenia socjalnego”⁵, choć podkreślał, że wolność jako nieodzowną cechę rynku ceni wyżej niż dobrobyt.

W tych różnych ujęciach występuje wyraźnie ta zasadnicza cecha koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, jaką stanowi wiara w solidaryzm społeczny jako metodę osiągania społecznej sprawiedliwości w prywatno-kapitalistycznym systemie gospodarowania. W najdalej idącym ujęciu Erharda ten solidaryzm miał realizować się automatycznie poprzez wzrost gospodarczy. Natomiast ani u Euckena, ani u Röpkego nie widać wiary w taki automatyzm, gdyż uwidacznia się u nich świadomość potrzeby trojski o sposób dokonywania się społecznego podziału. Echa tego znajdujemy w przytoczonych zapisach polskiej konstytucji.

⁴ W. Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, 1940.

⁵ W. Röpke, *Die Soziale Marktwirtschaft*, 1956.

Problemy współczesnej gospodarki rynkowej

W ostatnich paru dziesięcioleciach gospodarka rynkowa uległa zasadniczym zmianom. Konkurencja rynkowa nabrała cech wyraźnie oligopolistycznych, a jej podstawą stał się wyścig wiedzy i innowacji. Wzrost gospodarczy opiera się na wzroście wydajności pracy, a nie na zatrudnieniu. Zapotrzebowanie na pracę kieruje się przede wszystkim w stronę pracy wysoko wykwalifikowanej, podczas gdy ogólny popyt na prace maleje. W tej nowej sytuacji, w wariancie ustrojowym znanym pod nazwą społecznej gospodarki rynkowej priorytetowe znaczenie przypisać należy prowadzeniu przez państwo polityki społecznej, nakierowanej na przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom społecznym wynikającym z alokacji rynkowej, mianowicie z masowym bezrobociem i masowym ubóstwem. Dlatego dzisiejsze pojmowanie społecznej gospodarki rynkowej wydaje mi się bliskie pojęciu państwa opiekuńczego. Oznacza ono taką organizację społeczeństwa, w której państwo (w szerokim rozumieniu, wraz z układem samorządowym) przyjmuje na siebie obowiązek ochrony interesów grup najsłabszych przez zapewnienie im należytego dostępu do dóbr publicznych (w tym ochrony zdrowia, oświaty i kultury), a w określonych sytuacjach i rozmiarach przychodzenie im z pomocą finansową w postaci różnego rodzaju zasiłków, ulg podatkowych i świadczeń. Rozwiązanie takie wyraża dążenie do sprawiedliwości społecznej, rozumianej jako wyrównywanie szans życiowych obywateli. Nie zapewnia jej swobodnie działający mechanizm rynkowy. Potrzeba korygowania go w tym sensie wynika z koncepcji społecznej gospodarki rynkowej.

Trudność realizacyjna tej koncepcji wiąże się z potrzebą zapewnienia w budżecie państwa odpowiednich środków finansowych. Oznacza to w praktyce znaczne obciążenie podatkowe dochodów grup zamożniejszych. W krajach Unii Europejskiej udział podatków w produkcie krajowym brutto jest bardzo poważny, przeciętnie bliski 50%, a w ostatnich dziesięcioleciach miał on, ogólnie biorąc, tendencję rosnącą. Znaczną część tego obciążenia powodują wydatki socjalne. Wysokie obciążenie wydatkami socjalnymi powoduje protesty grup zamożniejszych oraz przedsiębiorców przeciw nadmiernemu opodatkowaniu. Protesty te i rzeczywiste zagrożenia budżetowe zmuszają kolejne rządy do redukcji wydatków socjalnych. W rezultacie problem skali redystrybucji podatkowej i wielkości wydatków na świadczenia socjalne stanowi nieustanny przedmiot sporów politycznych.

Nie ma jednak żadnej jednoznacznej recepty na rozwiązanie. W ustroju demokratycznym o wyborze kierunków wydawania środków budżetowych decydować muszą ostatecznie procedury właściwe temu ustrojowi, a więc działania organów przedstawicielskich.

Rola państwa i sprzeczność do rozwiązania

Komplikację problemu stanowi to, że współczesna gospodarka rynkowa stworzyła zwiększone zapotrzebowanie na aktywność państwa nie tylko ze względów socjalnych, lecz także w związku z przejściem do cywilizacji informacyjnej i związanej z nią gospodarki opartej na wiedzy. Procesy innowacyjne jako podstawa konkurencji rynkowej uzyskały charakter ciągłych procesów wytwarzania nowej wiedzy i przygotowywania jej do zastosowań praktycznych. Stworzyło to potrzebę wprowadzania zupełnie nowych form organizacji przedsiębiorstw i metod zarządzania⁶. W krajach rozwiniętego kapitalizmu powstało też zwiększone zapotrzebowanie na aktywność państwa w gospodarce. Od państwa oczekuje się wspomagania (ale nie zastępowania) mechanizmów rynkowych pod kątem umacniania konkurencyjności własnych przedsiębiorstw.

Istnieje sprzeczność między dążeniem do efektywności a dążeniem do sprawiedliwego podziału⁷. Odbija się ona na działaniach państwa. Stymulowanie niezbędnych dla wzrostu gospodarczego oszczędności, inwestycji i przedsiębiorczości wymaga utrzymywania opodatkowania na umiarkowanym poziomie, a także orientowania wydatków budżetowych państwa przede wszystkim na cele rozwojowe, a nie socjalne. Za wydatkami socjalnymi przemawia natomiast, obok argumentów moralno-etycznych, potrzeba utrzymywania pokoju społecznego. Sprzeczność ta jest zasadniczym problemem do rozwiązania dla współczesnego kapitalizmu⁸.

Trudności kraju w okresie transformacji

W krajach dokonujących transformacji systemowej, w tym w Polsce, sprzeczność ta występuje bardzo ostro. Okres transformacji, którego niewątpliwym osiągnięciem było wprowadzenie ustroju demokratycznego, przyniósł jednak pogorszenie warunków życia znacznej części społeczeństwa, a w rezultacie rozczarowanie do przemian i nasilanie się ich populistycznej krytyki.

Tymczasem utrwalenie demokracji wymaga stabilnej sytuacji gospodarczej, zapewniającej spokój społeczny i stabilność polityczną.

⁶ M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London 1990.

⁷ Poglębioną analizę tego problemu można znaleźć w książce A.M. Okun, *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1975.

⁸ Por. R. Dahrendorf, *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*, 1996.

Powstaje pytanie: czy w kraju dokonującym przejścia do ustroju gospodarczego opartego na prywatyzacji gospodarki i mechanizmach wolnego rynku można w ogóle już w okresie transformacji zapewnić taki rozwój, w którym zwiększona efektywność gospodarowania przynosić będzie rzeczywistą poprawę warunków życia całemu społeczeństwu, a nie tylko pewnym jego grupom? Przeciw takiej możliwości przemawia to, że wprowadzanie systemu prywatno-kapitalistycznego musi łączyć się z racjonalizacją struktury gospodarczej oraz zatrudnienia.

Być może więc, zgodnie z wyobrażeniami neoliberalnymi, w imię rozwoju gospodarczego należałoby pogodzić się z masowym bezrobociem i jego konsekwencjami – biedą, marginalizacją znacznych grup ludności i związanymi z tym patologiami społecznymi, ze wzrostem przestępczości na czele.

Z drugiej strony jednak te koszty społeczne transformacji są groźne dla samego procesu rozwoju, gdyż oznaczają powstawanie masy zdesperowanych ludzi, nie mających stałych środków do życia, co po przekroczeniu pewnej granicy może prowadzić do stanu wrzenia społecznego i zagrażać utrwalaniu się systemu demokratycznego i rozwojowi gospodarczemu.

Powstaje więc bardzo trudna sytuacja. Nie wchodzi w rachubę powrót do gospodarki centralnie sterowanej. Doświadczenie czterdziestu lat tej gospodarki w Polsce wskazuje, że rozwiązań z zakresu sprawiedliwości społecznej trzeba szukać w ramach prywatno-kapitalistycznego systemu rynkowego, a nie poza nim.

Pojęcie sprawiedliwości społecznej jest jednak podatne na różne interpretacje. Według doktryny neoliberalnej najbardziej sprawiedliwy jest podział realizowany w wyniku swobodnej gry sił rynkowych, bo rynek daje wszystkim taką samą szansę sukcesu. Polaryzacja dochodowa i majątkowa jest więc zjawiskiem naturalnym i nieuniknionym. Jest ona konieczna dla właściwego funkcjonowania społeczeństwa, a próby jej korygowania są ograniczaniem wolności ekonomicznej przez państwo, co prowadzi w tendencji do ograniczania innych swobód obywateli. W wolnym społeczeństwie każdy ma szansę poprawy swego bytu.

Przeciwnicy tego poglądu wysuwają tezę, że samoczynnie działający rynek nie zapewnia sprawiedliwego podziału, gdyż spycha znaczną część społeczeństwa na margines życia, nie dopuszczając tym samym do realizowania się równości szans. Podział rynkowy sprzyja tym, którzy już są zamożni i mogą czerpać dochody z własności.

Szukając rozwiązania tej sprzeczności R. Dahrendorf za ogólne wskazanie dla wszystkich współczesnych krajów uznaje dążenie do pogodzenia trzech elementów: konkurencyjności, solidarności i wolności politycznej. Nie widzi on zresztą możliwości pełnego rozwiązania tego problemu, ale podkreśla konieczność dążenia w tym kierunku.

Rozwiązania, nakierowane na realizowanie koncepcji Dahrendorfa wiążą się ze spostrzeżeniem, że podstawowe wolności i prawa człowieka nie mogą być zapewnione tam, gdzie istnieją znaczne obszary nędzy, masowego bezrobocia oraz zaniedbań w dziedzinie ochrony zdrowia i środowiska naturalnego, edukacji i kultury. Obowiązek spełniania aktywnej roli w przeciwdziałaniu tym schorzeniom przypada więc państwu jako nadrzędnej organizacji społecznej. Dlatego za najbardziej pożądaną formę ekonomicznej organizacji społeczeństwa uznać można taki system gospodarki rynkowej (opartej na własności prywatnej i swobodzie prywatnej inicjatywy), w którym państwo jednocześnie prowadzi aktywną politykę wspomagania rozwoju i realizuje postulaty społeczne wynikające z troski o cele socjalne.

Prowadząc politykę promowania przedsiębiorczości i zmian struktury przemysłowej państwo ma jednocześnie obowiązek działania w kierunku ochrony grup ekonomicznie słabszych przez politykę społeczną opartą na redystrybucji dochodów. Państwo powinno też prowadzić politykę zatrudnienia polegającą na przeciwdziałaniu masowemu bezrobociu oraz wspomagać realizację potrzeb społecznych w dziedzinie jakości życia, w tym przede wszystkim podnoszenia poziomu zdrowotnego, edukacyjnego, i kulturalnego społeczeństw. Powinno także troszczyć się o długookresowe warunki rozwoju społeczeństwa.

Chodzi również o to, aby dostosować praktyczne formy działania do wymagań współczesności. Polska stoi wobec konieczności wkomponowania się w roli pełnoprawnego partnera w rozwój gospodarki światowej, a więc – jako kraj zapóźniony – musi zapewnić sobie trwały i możliwie szybki wzrost gospodarczy, zbliżenie się do rozwiniętych krajów Europy i świata, rosnący materialny poziom życia społeczeństwa oraz warunki dla likwidowania dystansu cywilizacyjnego – technicznego, organizacyjnego, instytucjonalnego i społeczno-kulturowego. Dzisiaj oznacza to konieczność szybkiego rozwijania gospodarki opartej na wiedzy, a więc inwestowania w kapitał ludzki i rozwijania potencjału intelektualnego.

Sytuacja gospodarcza i społeczna w Polsce

Obecna sytuacja gospodarcza kraju jest na tyle niepomyślna, że musimy stawiać sobie pytanie, na ile możliwe jest realizowanie w tej sytuacji takiej koncepcji rozwoju, która obejmuje nie tylko intensywny wzrost gospodarczy, lecz także uzgodnioną na lata formułę polityki społecznej, zapewniającej sprawiedliwe uczestnictwo obywatelskie w dochodzie narodowym, nie dopuszczającej do rozszerzania się obszarów ubóstwa i przeciwdziałającej spychaniu znacznych grup społecznych na marginesy?

Należy sądzić, że dojście do możliwości realizowania takiej koncepcji będzie wymagało dłuższego czasu. Innymi słowy, nie ma obecnie w Polsce warunków na realizowanie zasad społecznej gospodarki rynkowej.

Kluczowym problemem jest kwestia bezrobocia. Jego dalszego wzrostu nie można tolerować, gdyż grozi on doprowadzeniem do stanu wrzenia społecznego. Konsekwencje bezrobocia to bieda, rozszerzanie się marginesu społecznego, rosnąca agresywność młodzieży pozbawionej perspektyw życiowych, rozchwianie więzi społecznej i nasilanie się przestępczości. Istnienie masowego bezrobocia miejskiego uniemożliwia też przebudowę struktury agrarnej, która ma zasadnicze znaczenie dla unowocześnienia gospodarki kraju.

Trudność redukowania bezrobocia w Polsce wynika z tego, że ma ono korzenie głęboko strukturalne. Przy tym nie został jeszcze znaleziony sposób skojarzenia społecznej potrzeby zwiększania zatrudnienia z ekonomiczną potrzebą wysokiej wydajności opartej na automatyzacji, robotyzacji i elektronizacji. Sposobu tego trzeba szukać w samozatrudnieniu, czyli ożywieniu i wspomaganiu drobnej przedsiębiorczości i masowych inicjatyw o niewielkiej skali. To również wymaga uczestnictwa finansowego ze strony budżetu państwa, a zwłaszcza budżetów samorządowych.

Jak wprowadzać społeczną gospodarkę rynkową?

Uwzględnienie tego elementu wprowadza zupełnie nowy aspekt do koncepcji społecznej gospodarki rynkowej w zastosowaniu do warunków polskich. Trudności realizacji tej koncepcji nie oznaczają bowiem, że trzeba z niej zrezygnować. Wręcz przeciwnie, trzeba szukać takich form działania, które nadają jej sens wbrew trudnościom. Trzeba też nastawić się na działania w perspektywie co najmniej kilkuletniej, zmierzające do zapewnienia szybkiego tempa wzrostu gospodarczego oraz przekształcenia struktury gospodarczej w kierunku nowoczesności i konkurencyjności. Wymaga to przyspieszonej ewolucji w stronę gospodarki opartej na wiedzy i cywilizacji informacyjnej.

Niezbędne jest więc, po pierwsze, wzmożone inwestowanie w wiedzę i ogólną sprawność człowieka zarówno umysłową, jak fizyczną. Jest to wielkie wyzwanie pod adresem państwa, które będzie musiało być głównym dostarczycielem środków na te cele, dopóki nie powstaną silne ośrodki kapitału prywatnego, zdolne do stopniowego przejmowania tej funkcji. Łatwo zauważyć, że wiąże się to ściśle z wyborem ustrojowym pomiędzy państwem nastawionym na szybkie ograniczanie zakresu redystrybucji budżetowej, a państwem realizującym wzrost nakładów na kapitał ludzki.

Warunkiem powodzenia takiej skutecznej aktywności państwa jest zapewnienie wysokiej sprawności aparatu państwowego zarówno w sensie decyzyjnym, jak i wykonawczym. Osiągnięcie i utrzymywanie takiej sprawności wymaga utrzymywania poparcia społecznego dla funkcjonowania państwa, działającego na podstawie demokratycznego ustroju politycznego. Nawet więc w najgorszym okresie, przy bardzo niekorzystnym stanie finansów publicznych, państwo nie może rezygnować z wykazania się troską o obywateli w słabej kondycji ekonomicznej. Sprawia to, że pole manewru jest znikome, a droga do poprawy przypomina wąską ścieżkę górską wiodącą między przepaściami.

Wpływ polityki gospodarczej na tworzenie nowych miejsc pracy*

W niniejszym referacie zamierzam dokonać przeglądu siedmiu obszarów tematycznych, na jakich może się uzewnętrznić wpływ polityki gospodarczej na rozładowywanie bezrobocia.

Zmniejszanie bezrobocia wymaga tworzenia popytu na pracę czyli nowych miejsc pracy. Sytuacja Polski jest jednak taka, że dopóki trwać będzie obecny szybki wzrost zasobów pracy, a więc jeszcze przez 4–5 lat, możliwości rekomendowania skutecznej polityki gospodarczej zmierzającej do redukcji bezrobocia są bardzo ograniczone. Pogarsza tę sytuację malejący popyt na pracę, co wiąże się ze słabnącą pozycją finansową licznych przedsiębiorstw i wręcz upadaniem wielu z nich. Nawet wtedy, gdy uda się wejść ponownie na drogę wzrostu gospodarczego, nie będzie to samo przez się skutkowało rozładowaniem bezrobocia, gdyż zgodnie z dominującą tendencją światową wzrost ten opiera się przede wszystkim na wydajności pracy, a nie na zatrudnieniu.

Przyspieszenie wzrostu gospodarczego może jednak przyczyniać się w pewnym stopniu do tworzenia miejsc pracy, a więc do zmniejszania siły presji podaży na rynek pracy. Biorąc to wszystko pod uwagę, sądzę, że w najbliższych latach nie można oczekiwać od polityki gospodarczej niczego więcej, niż wstrzymanie tempa przyrostu bezrobocia. Dopiero osiągnięcie wysokiego tempa wzrostu rządu co najmniej 6% rocznie może zapewnić taki wzrost zatrudnienia, który będzie mógł doprowadzić do ilościowego spadku rozmiarów bezrobocia. Nie jest to jednak bliska perspektywa.

Obszar pierwszy. Przegląd wspomnianych siedmiu obszarów zaczynam od polityki makroekonomicznej. W obecnej sytuacji jej głównym zadaniem powinno być pobudzenie wzrostu gospodarczego. Wiadomo, że w założeniach budżetu państwa na rok 2003 zakłada się realny wzrost w tempie nieco przekraczającym 3%. Co prawda nie bardzo wiadomo, na czym założenie

* Tekst opublikowany w książce pt. *Jak tworzyć w Polsce nowe miejsca pracy*, pod red. A. Nogi, Wydawnictwo PTE, Warszawa 2003.

to jest oparte, ale należy sobie życzyć, aby zostało ono spełnione. Ważne jest to, że od takiego tempa nie można oczekiwać istotnego przyrostu zatrudnienia, bo jego osiągnięcie przez wzrost wydajności będzie musiało wiązać się z dalszą racjonalizacją zatrudnienia. Może jednak uda się nieco zredukować tempo przyrostu bezrobocia.

Polityka makroekonomiczna na to nastawiona musi opierać się na skarżeniu polityki fiskalnej i pieniężnej. Tematu tego można by nie rozwijać, ale w obecnej sytuacji kraju ma on znaczenie kluczowe. Istota sprawy polega na tym, że w Polsce od pewnego czasu nie daje się zapewnić współdziałania między tymi dwiema dziedzinami polityki makroekonomicznej. Istnieje bowiem dwuwładza gospodarcza: minister finansów prowadzi w imieniu rządu politykę fiskalną, a o polityce pieniężnej w imieniu banku centralnego decyduje powołana do tego, całkowicie niezależna Rada Polityki Pieniężnej. Dwa te organy władzy kierują się zupełnie odmiennymi sposobami pojmowania potrzeb gospodarki. Rządowi i jego ministrowi finansów chodzi o przyspieszenie wzrostu gospodarczego. Natomiast Rada Polityki Pieniężnej za absolutny priorytet uważa walkę z inflacją. Cele te są sprzeczne ze sobą, gdyż powstrzymywanie inflacji musi łączyć się z hamowaniem wzrostu gospodarczego. Trzeba więc w każdej konkretnej sytuacji dokonywać wyboru. W kraju, nękanym przez stagnację, bezrobocie i upadanie przedsiębiorstw: przyspieszenie wzrostu gospodarczego wydaje się ważniejsze niż dawanie pierwszeństwa hamowaniu inflacji.

Jednakże w Polsce nie udało się dotychczas doprowadzić w tej sprawie do porozumienia między obydwoma organami władzy gospodarczej. Takiego porozumienia należałoby sobie życzyć, ale jest ono mało prawdopodobne. Mamy tu bowiem do czynienia z ostrym sporem doktrynalnym, który zresztą występuje nie tylko w Polsce. Istnieje w tej sprawie wyraźna różnica poglądów między dwiema wielkimi instytucjami finansowymi, mającymi wpływ na losy gospodarki światowej: Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Bankiem Światowym. Bank Światowy na czoło swych zadań wysuwa obecnie działania na rzecz wzrostu gospodarczego w krajach mniej rozwiniętych. Związany blisko z Bankiem noblista Joseph Stiglitz głosi od dawna, że w takich krajach pierwszeństwo należy do wzrostu gospodarczego. Natomiast Fundusz pozostaje wierny doktrynie, według której podstawowym zadaniem polityki gospodarczej jest zawsze walka z inflacją.

Ten spór doktrynalny mir daje się przewyciężyć. W Polsce jego istnienie bardzo silnie ogranicza możliwości oddziaływania polityki makroekonomicznej na tworzenie miejsc pracy.

Obszar drugi – to polityka zachęt instytucjonalnych do wzrostu zatrudnienia, co obecnie w Polsce łączy się przede wszystkim z tzw. uelastycznieniem rynku pracy. Jest to obiecujący kierunek działania. Reforma kodeksu

pracy w kierunku jego liberalizacji jest z pewnością, konieczna. Natomiast wyraźnie rysuje się problem interpretacji zakresu i charakteru potrzebnych zmian. Nie można bowiem lekceważyć tego, że mamy obecnie w Polsce mamy do czynienia z wielkim i rosnącym rozwarstwieniem dochodowym, w wyniku którego zwiększa się masa ludzi nie mających stałego źródła utrzymania. Stwarza to konieczność stosowania w dość szerokim zakresie różnych form osłony socjalnej. W budżecie państwa oznacza to potrzebę racjonalnego równoważenia wydatków rozwojowych i socjalnych, co z pewnością ogranicza możliwości kierowania środkami na bezpośrednie przeciwdziałanie bezrobociu. Natomiast liberalizacja kodeksu pracy nie może zawierać rozwiązań pogarszających warunki pracy i płacy dla pracowników najemnych. Nie można na przykład rezygnować z utrzymywania zasady płacy minimalnej, można jedynie rozważać jej zróżnicowanie regionalne wobec różnic w poziomie kosztów utrzymania. Jest wprawdzie jakaś logika w znanym twierdzeniu, że lepiej mieć pracę źle wynagradzaną, niż nie mieć żadnej. Z drugiej jednak strony trzeba pamiętać, że liberalizacja polegająca na przyznaniu pracodawcom pełnej swobody określania warunków zatrudnienia bynajmniej nie musi spowodować masowego wzrostu zatrudnienia, natomiast musi pogorszyć stosunki społeczne.

Obszar trzeci – jest nim polityka pobudzania popytu inwestycyjnego z dążeniem do uzyskania w ten sposób efektu mnożnikowego. Może ona mieć dwojaki charakter. Z jednej strony powinna polegać na pobudzaniu popytu inwestycyjnego przedsiębiorstw. Zależy to w wielkiej mierze od skutecznych działań polityki makroekonomicznej na rzecz pobudzania ogólnego popytu, w tym eksportowego. Jak wiadomo popyt inwestycyjny przedsiębiorstw znajduje się w tej chwili w upadku. Przy obecnym jego poziomie trudno liczyć na wzrost gospodarczy. Jest to główny powód mojego sceptycyzmu co do planowanego na rok przyszły tempa wzrostu gospodarczego 3%. Z pewnością jednak nie można rezygnować z pobudzania inwestycyjnego popytu przedsiębiorstw. Nie mamy jednak na razie w polityce makroekonomicznej rozwiązań, które by wyraźnie działały w tym kierunku.

Drugi aspekt pobudzania popytu inwestycyjnego to popyt ze strony inwestycji publicznych. W naszych obecnych warunkach może on odegrać istotną rolę. W szczególności sprawa może dotyczyć inwestycji w dziedzinie infrastruktury i budownictwa mieszkaniowego. Inwestycje w tych dziedzinach nie tylko mogą odgrywać rolę pobudzenia gospodarki, ale jednocześnie są ogromnie potrzebne społecznie. Trzeba jednak pamiętać o tym, że w dzisiejszych czasach mnożnik zatrudnienia wynikający z tych inwestycji jest znacznie słabszy niż był kiedyś. Tak np. budowa autostrad kiedyś dawała pracę wielkiej liczbie ludzi, dzisiaj natomiast jest realizowana za pomocą sprzętu zmechanizowanego przy niewielkim zatrudnieniu.

Szczególnym problemem tóry pojawia się w związku z takimi inwestycjami publicznymi, jest skierowanie pobudzonego przez nie popytu na zaopatrzenie z produkcji krajowej, a nie importu. Dziedziny, o których tu mowa, stwarzają możliwość szczególnego pobudzenia produkcji krajowej, nie dokona się to jednak automatycznie, czyli wymaga uruchomienia odpowiednich zachęt dla korzystania z zaopatrzenia krajowego oraz antybodźców dla zakupów importowych. Takie antybodźce mogłoby stworzyć np. przejściowe wprowadzenie podatku importowego.

Pokonanie bariery braku środków pieniężnych jest osobnym tematem, którego tu nie rozważam, bo jest również bardzo dobrze znany.

Obszar czwarty to jest polityka hamowania importu. Jak wynika z logiki sytuacji, ten kierunek może się być bardzo potrzebny dla wspomżenia produkcji krajowej. Jak wiadomo, wysoko ujemne saldo bilansu handlowego, które w dodatku przez długi czas silnie rosło, ostatnio spada. Dzieje się tak jednak wyłącznie na skutek zdławienia gospodarki, której dynamika została sprowadzona do poziomu recesyjnego, dzięki czemu nastąpiło zahamowanie wzrostu importu. Utrzymuje się jednak wysokie ujemne saldo bilansu handlowego i związany z nim, wciąż znaczny, deficyt bieżących obrotów płatniczych. Jest rzeczą niewątpliwą, że penetracja importowa, czyli udział importu w zaopatrzeniu rynku krajowego, osiągnęła poziom ponad 50%. Tak wysoki współczynnik wskazuje na bardzo istotną rolę importu w wytwarzaniu bezrobocia krajowego.

Nie sądzę, aby należało ulegać rozpowszechnianej czasem chwytliwej tezie, że import w ogóle oznacza import bezrobocia i wobec tego trzeba z nim walczyć. Nie uważam tego za słuszne, ponieważ import różnych artykułów zaopatrzeniowych i inwestycyjnych, jak np. związanych z nowoczesnymi technologiami, a nawet niektórych artykułów konsumpcyjnych, jest bardzo potrzebny, a do zwiększania bezrobocia krajowego przyczynia się tylko nadwyżka importu nad eksportem, nie zaś cały import. Zwalczenie importu przez próby nastawiania się na gospodarkę autarkiczną byłoby zasadniczym błędem polityki gospodarczej, polegającym na odcinaniu się od konkurencji światowej. Tego nie wolno robić. Natomiast za uzasadnione uważam szukanie sposobów hamowania wzrostu importu. Stoimy bowiem wobec takiej perspektywy, że jeżeli uda się przyspieszyć nasz wzrost gospodarczy, to grozi nam powrót do dokładnie takiego samego układu proporcji, jaki mieliśmy przed wejściem w sytuację recesyjną, a więc do ponownego wzrostu deficytu obrotów bieżących w bilansie płatniczym. Nie nastąpiły bowiem żadne zmiany strukturalne, które mogły by inaczej ukształtować proporcje rozwoju gospodarki. Tymczasem to właśnie ten deficyt płatniczy spowodował podjęcie polityki schładzania gospodarki. Była ona uzasadniona jako jedyna możliwa wówczas odpowiedź na powstawanie groźnej sytuacji,

ale została poprowadzona zbyt daleko i doprowadziła gospodarke do stanu krytycznego. Trzeba się więc liczyć z możliwością ponownego wejścia w tę samą pętlę. Wzmacnia to argumentację za potrzebą hamowania wzrostu importu.

Można wyciągnąć z tego wnioski, że taki zasadniczy cel mógłby przyswiecać zastosowaniu podatku importowego jako narzędzia doraźnego, do którego można by się uciec w uzgodnieniu z partnerami z Unii Europejskiej. Zresztą nie jest potrzebne hamowanie całego importu, lecz tylko importu konsumpcyjnego oraz tej części importu zaopatrzeniowego, która dotyczy dziedzin, gdzie produkcja krajowa jest bliska konkurencyjności, jak np. materiałów budowlanych i wykończeniowych.

Hamowaniu importu mogłaby też służyć deprecjacja złotego. Wadą takiej linii działania, podobnie zresztą jak podatku importowego, byłoby jednak ogólne podniesienie cen krajowych, wynikające z podrożenia importu. Byłoby to czynnikiem ograniczającym zastosowanie takiej polityki. W sumie nie można uważać polityki hamowania importu za bardzo obiecujący kierunek w dziedzinie pobudzania produkcji krajowej i tworzenia miejsc pracy. Znacznie korzystniejsze dla kraju byłoby szukanie możliwości zmiany proporcji gospodarczych po stronie eksportu.

Obszar piąty to polityka proeksportowa, którą uważam za podstawowy kierunek działania polityki gospodarczej, nastawionej na przyspieszenie wzrostu gospodarczego i przeciwdziałanie bezrobociu. Ekspansja eksportu powinna moim zdaniem stać się główną siłą napędową zarówno produkcji jak i zatrudnienia. Realizacja tego postulatu zależy jednak od tego, czy i w jakim horyzoncie czasowym uda się dokonać zmian struktury eksportu przez zapewnienie jego rozwoju w kierunkach cieszących się wysoką dynamiką popytu na rynkach światowych.

Przestawienie eksportu na te tory musi łączyć się z polityką strukturalną, którą nazywam ściślej polityką modernizacji struktury gospodarczej kraju. Chodzi o politykę sprzyjającą temu, aby polskie przedsiębiorstwa nastawiały się na rozwijanie produkcji nowoczesnych wyrobów wysokiej techniki, naukochłonnych. Nie chodzi bynajmniej o podejmowanie konkurencji w zakresie takich wyrobów finalnych, których produkcja jest ugruntowaną domeną wielkich firm zagranicznych o trudnej do podważenia pozycji. Chodzi natomiast o znajdowanie tzw. nisz nadających się do zagospodarowania przez lansowanie nowych pomysłów, a także o rozwijanie na wybranych odcinkach kooperacji z tymi wielkimi firmami zagranicznymi, kooperacji z wysoką techniką. Nie są to zadania o charakterze doraźnym, ale są one do zrealizowania przez zapoczątkowanie procesu przemian, zakrojonego na dłuższy okres czasu. Fakt jednak, że jest to działanie o charakterze długookresowym, nie uprawnia do odkładania jego rozpoczęcia. Jest spr-

wą niesłuchanie pilną przystąpienie bez odkładania do realizacji takiej polityki.

Nie jest to sprawa prosta, gdyż modernizacja strukturalna gospodarki kraju ma swoje uwarunkowania, zwłaszcza w postaci odpowiedniej polityki naukowej i edukacyjnej i polityki naukowej. Nie mogę rozwijać tego tematu, ale podkreślam konieczność wspólnego traktowania tych dziedzin w realizacji postulatu dopracowania się obiecującej i trwałej formuły ekspansji eksportu.

Obszar szósty – jest nim polityka sprzyjająca samozatrudnieniu. Jest to temat mocno podkreślany od początku dzisiejszej konferencji. Samozatrudnienie trzeba uważać za najbardziej obiecujący kierunek rozładowywania bezrobocia nawet w krótkim okresie czasu. Jak słyszeliśmy, mamy dobre przykłady małych przedsiębiorstw działających w różnych dziedzinach. Wystąpiło w nich zjawisko niesłuchanie godne uwagi i rekomendacji, mianowicie inicjowanie zupełnie nowych pomysłów, uzyskujących szybko zdolność rozwijania produkcji, a nawet wchodzenia na rynki światowe. Słuchając wypowiedzi dyrektora Pałackiego pomyślałem, że wystarczyłoby nam 10 tys. takich przedsiębiorstw i problem bezrobocia byłby rozwiązany, ale jak Abraham w rozmowie z Panem Bogiem gotów jestem powiedzieć: niech będzie na razie tysiąc, niech będzie pięćset takich przedsiębiorstw, a będzie to oznaczało zasadniczą zmianę. Sądzę, że uruchomienie procesu tworzenia takich przedsiębiorstw leży w granicach możliwości. Co jednak jest tu potrzebne, co jest absolutnym warunkiem powodzenia? Jest nim pomoc edukacyjna, która powinna polegać na przygotowywaniu młodzieży do rozwijania własnej przedsiębiorczości. Chodzi o rozpowszechnianie nowego sposobu myślenia, który zrywa z tradycją szukania pracodawcy, a rozwija nastawienie na podejmowanie własnych inicjatyw opartych na własnych nowatorskich pomysłach. Społeczeństwo polskie pozostaje jeszcze w takim okresie, kiedy zrozumienie tego nowego podejścia i umiejętność przenoszenia go do praktyki są bardzo ograniczone i potrzebują świadomego rozwijania. Można się spodziewać, że w młodym pokoleniu wchodzącym dopiero w życie nowe nastawienie do znajdowania dla siebie pracy zacznie się coraz szerzej przyjmować. Motywacją do tego jest brak pracy i brak perspektyw na jej znalezienie drogą szukania pracodawcy.

W wielu wypadkach istnieje oczywiście potrzeba udzielenia jakiegoś zasilenia kredytowego na starcie, a następnie pomoc rozwojowa. W tym celu potrzebne jest tworzenie przy udziale sektora bankowego kapitału innowacyjnego, *venture capital*, który mógłby wspomagać tego rodzaju inicjatywy.

Myślę, że zarysowuje się tutaj przed nami wielka nowa dziedzina działania, w małym stopniu ruszona. Ale nowoczesna gospodarka ma wiele miejsca

dla drobnej produkcji dóbr i usług, określanej mianem małej i średniej, zwłaszcza opartej na dojrzałym kapitale wiedzy i nastawionej na pionierskie wprowadzanie w życie nowych pomysłów.

Obszar siódmy. Ostatni obszar, który tu wymieniam, to polityka wobec emigracji zarobkowej. Nie należy o nim zapominać, ponieważ emigracja zarobkowa może być jedną z dźwigni rozładowywania bezrobocia w naszym kraju. Jest tak pomimo, że Unia Europejska oczywiście broni się przed dodatkową podażą pracy. Obrona ta jest jednak nierównomierna. Poszczególne kraje członkowskie mają do tego różny stosunek, są też dziedziny aktywności zawodowej, w których zapotrzebowanie na pracowników jest wysokie.

Aktywna polityka państwa w tej dziedzinie może znajdować wyraz w porozumieniach międzynarodowych, które mogą torować drogę do okresowego zatrudnienia określonym grupom zawodowym w poszczególnych krajach. Porozumienia te mogą również dotyczyć kontraktów dla przedsiębiorstw, np. kontraktów budowlanych, w których mamy duże i dobre doświadczenie.

Jak widać z tego pobieżnego przeglądu, krótkookresowe możliwości oddziaływania na wzrost zatrudnienia przez politykę gospodarczą państwa uważam za bardzo ograniczone. Jednakże w szerszym ujęciu i w dłuższej perspektywie możliwości te bardzo się rozszerzają. Przy tym, jak wyżej wspomniałem, wydłużenie horyzontu nie oznacza, że można odkładać na później rozpoczynanie realizacji omawianych kierunków polityki gospodarczej. Jest rzeczą ważną, aby były one podejmowane bez odkładania, nawet przy bardzo ograniczonych środkach budżetowych.

Kierunki modernizacji strukturalnej polskiego przemysłu*

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej traktuję jako absolutną konieczność historyczną. W dzisiejszej sytuacji światowej kraj na bardzo średnim poziomie zamożności i ogólnego rozwoju, niedysponujący żadnym specjalnym źródłem dochodów i żadną specjalizacją eksportową, pozostając poza układem zintegrowanym skazywałby się na wegetację, a swoich obywateli na szukanie wyjścia w emigracji. Natomiast po przystąpieniu do Unii można się spodziewać zwiększenia możliwości rozwoju kraju dzięki rozszerzeniu rynku oraz uzyskaniu zwiększonego dostępu do wiedzy, technologii i kapitału. Te perspektywy zależą oczywiście w znacznej mierze od tego, jak będzie ewoluowała gospodarka światowa, a w niej sama Unia Europejska. To jednak w żadnej mierze nie zależy od Polski. Od nas zależy, czy potrafimy wykorzystać te możliwości, jakie będą stwarzane przez członkostwo w Unii. Warunkiem będzie tu aktywność wewnętrzna, zmierzająca do stworzenia mechanizmu szybkiego wzrostu gospodarczego i ogólnego rozwoju. Niewątpliwie nie zbuduje się takiego mechanizmu natychmiast. W związku z tym nie można lekceważyć obaw, które towarzyszą naszej drodze do Unii. Tym bardziej więc istnieje potrzeba identyfikacji tych działań, jakie sprawy powinny być podjęte i realizowane, aby Polska mogła z biegiem czasu dojść w ramach Unii do pozycji w pełni partnerskiej i czerpać rzeczywiste korzyści z członkostwa. W niniejszym referacie skupiam uwagę tylko na tym istotnym aspekcie polskiej gospodarki, jakim jest pozycja polskiego przemysłu.

Ze względu na słabość polskiej gospodarki przystąpienie do Unii Europejskiej może początkowo stworzyć zagrożenie dla Polski w postaci dalszego osłabienia kondycji ekonomicznej polskich przedsiębiorstw po pełnym otwarciu na konkurencję ze znacznie silniejszymi partnerami.

* Tekst opublikowany w książce pt. *Gospodarka Polski przed wejściem do Unii Europejskiej*, pod red. J. Lipińskiego i A. Sławińskiego, Wydawnictwo PTE wspólnie z PWE, Warszawa 2003.

Stało się tak z gospodarką NRD, gdzie po włączeniu do Niemiec nastąpiło kompletne załamanie dobrze rozwiniętego przemysłu, który nie sprostał konkurencji znacznie wyżej rozwiniętego przemysłu zachodnio-niemieckiego. Aby uniknąć takiego losu, w dodatku bez tego potężnego zasilenia, jakie otrzymała dawna NRD po włączeniu do Niemiec, Polska musi się zdobyć na takie formy działania, które zapewnią jej wzmacnianie własnego potencjału ekonomicznego i własnej pozycji partnerskiej.

Względna słabość ekonomiczna Polski wobec unijnych partnerów nie ulega wątpliwości. Dystans mierzony poziomem PKB na 1 mieszkańca jest bardzo znaczny, gdyż wskaźnik ten reprezentuje około 40% przeciętnego poziomu w Unii¹. Mamy przy tym bardzo niskie tempo wzrostu gospodarczego, a widoki na zdecydowane przyspieszenie są mgliste. Wprawdzie w projekcie budżetu państwa na rok 2003 zakłada się tempo wzrostu PKB na poziomie 3,5%, ale podstawy tego założenia są wątpliwe. W szczególności poziom nakładów inwestycyjnych w gospodarce w ciągu dwóch kwartałów 2002 r. zmniejszył się o ponad 15% w stosunku do 2001r., kiedy to spadek do roku poprzedniego wyniósł już blisko 9%². Nie widać zaś czynników, które mogłyby spowodować gwałtowne ożywienie skłonności przedsiębiorstw do inwestowania przy ich bardzo niskiej zdolności akumulacyjnej, wciąż drogim kredycie bankowym oraz utrzymującej się niepewności co do popytu rynkowego.

Podstawowa słabość polskiej gospodarki polega na tym, że przemysł polski ma wyraźnie nienowoczesną strukturę, co nie pozwala polskim przedsiębiorstwom na osiągnięcie silnej pozycji w konkurencji rynkowej z zagranicznymi partnerami.

Okres stowarzyszenia z UE bardzo silnie ujawnił tę niską konkurencyjność. Znaczną część tego okresu cechował szybki wzrost ujemnego salda bilansu handlowego, które doprowadziło w 2000 r. deficyt płatniczy w obrotach bieżących do bardzo groźnej wielkości ponad 8% PKB, a udział importu w zaopatrzeniu rynku krajowego do ponad 50%. Ujemne saldo obrotów handlowych w 2001 r. wyniosło 14,2 mld dolarów i stanowiło prawie 40% wartości eksportu. Przy tym to ujemne saldo występuje we wszystkich grupach towarowych³. Taka struktura obrotów handlu zagranicznego oznacza oczywiście, że nadwyżka importu nad eksportem stanowi formę importu bezrobocia.

¹ W przeliczeniu dolarowym według parytetu siły nabywczej. Według kursu rynkowego dystans jest oczywiście znacznie większy.

² „Biuletyn Statystyczny GUS” nr 9, 2002.

³ Z wyjątkiem grupy „różne towary przemysłowe”, co prawdopodobnie wynika ze sposobu klasyfikacji.

Charakterystyka wzrostu deficytu płatniczego i płynące stąd niebezpieczeństwa zostały już wcześniej gruntownie zanalizowane⁴. Główne niebezpieczeństwo polega na tym, że nadmierny wzrost tego deficytu sprawia, iż napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych okazuje się niewystarczający do jego pokrycia, wobec czego ciężar finansowania przenosi się na kapitał spekulacyjny i pojawia się bezpośrednie zagrożenie kryzysem finansowym. Dążenie do zaradzenia temu zagrożeniu przez politykę schładzania popytu doprowadziło ostatecznie do sytuacji recesyjnej w 2001 r. W rezultacie w ciągu ostatnich dwóch lat tempo wzrostu importu silnie osłabło, ale było to spowodowane przez ogólny spadek popytu krajowego i zdławienie wzrostu gospodarczego, trudno więc byłoby rekomendować kontynuację takiej polityki. Konieczne jest podjęcie działań zmierzających do przyspieszenia wzrostu gospodarczego, to zaś stwarza wyraźną potrzebę podniesienia konkurencyjności.

Pewien wzrost popytu konsumpcyjnego, jaki obecnie następuje, nie może jednak być uznany za zadowalający czynnik ożywienia, gdyż ze znacznym prawdopodobieństwem prowadzić będzie bezpośrednio do przyspieszenia wzrostu importu. Przy słabej pozycji eksportowej kraj będzie wracał na trajektorię wzrostu deficytu obrotów bieżących w bilansie płatniczym. To zjawisko wprawdzie jeszcze się nie ujawniło, ale stanowi bardzo prawdopodobną hipotezę. To też obecnie nawet w źródłach unijnych znajdujemy ocenę, że kraje kandydujące nie są na ogół przygotowane do przeciwstawienia się presji konkurencji po przystąpieniu do Unii i będą potrzebowały specjalnych zabezpieczeń przed groźbą zachwiania równowagi lub zwiększonych zakłóceń na rynku pracy, polegających ostatecznie na wroście bezrobocia⁵.

Wzmacniania polskiej gospodarki powinno polegać przede wszystkim na prowadzeniu polityki dynamizacji i ekspansji eksportu, który powinien stać się motorem rozwoju gospodarczego. Wydaje się to najbardziej logicznym wnioskiem z istnienia zagrożenia nawrotem do wzrostu deficytu obrotów bieżących w przypadku ożywienia popytu wewnętrznego. Jak wiadomo jednak z doświadczenia światowego, kraj ekonomicznie słaby nie może w realizacji tego zadania ograniczyć się do polegania na mechanizmie rynkowym, gdyż ten mechanizm nie pozwala mu na przewycięzenie słabości, działając raczej w kierunku pogarszania jego względnej pozycji wobec silniejszych partnerów zagranicznych. Potrzebna staje się aktywna polityka państwa.

⁴ Por. *Bilans płatniczy Polski – wyzwania i zagrożenia*, pod red. U. Płowiec i W.M. Orłowskiego, PTE/Bellona, Warszawa 2000.

⁵ Na przykład wypowiedź członka Komisji Europejskiej, P. Bolkesteina, wg „Biuletynu Banku Światowego”.

Po stronie importu trudno znaleźć zadowalające zabezpieczenia przed narastaniem deficytu płatniczego w okresie wzrostu gospodarczego. Mogłyby one polegać jedynie na szukaniu takich kierunków rozwijania produkcji krajowej, które odznaczałyby się niską importochłonnością. Potencjalnie takimi dziedzinami mogłyby się stać: budownictwo drogowe (autostrady) oraz budownictwo mieszkaniowe, gdyż obie te dziedziny mogłyby opierać się na zaopatrzeniu materiałowym, a także sprzętowym, ze źródeł krajowych. Być może polityka wspierania tych kierunków, niezbędnych z innych przyczyn, mogłaby przynieść jakieś pozytywne efekty również i w omawianym zakresie. Doświadczenie wskazuje jednak, że również w tych dziedzinach w praktyce występuje znaczne zainteresowanie dostawami z importu. Jeśli więc odrzucić tworzenie barier administracyjnych, na które nie pozwalają umowy międzynarodowe, a nie rezygnować z pobudzania popytu krajowego, to hamowanie wzrostu importu wymaga tego samego, co eksport: podniesienia konkurencyjności produkcji krajowej wobec zagranicy.

Stymulowanie eksportu jest zadaniem, które wymaga aktywnej polityki gospodarczej państwa, łączącej dążenia długookresowe z korygowaniem sytuacji bieżącej. Nie chcę tu omawiać znanych narzędzi polityki proeksportowej państwa. Ich zestaw jest szeroki i obejmuje zarówno zwolnienia podatkowe dla nakładów inwestycyjnych na produkcję eksportową, jak gwarancje dla kredytów eksportowych, jak wreszcie sprzyjającą politykę kursową. Ważna jest świadomość, że żaden z tych instrumentów nie jest stosowany w praktyce, a polityka kursowa – jeśli istnieje – sprzyja od lat aprecjacji złotego względem euro i dolara. Tymczasem wzmacnianie waluty krajowej przez aprecjację można będzie uznać za zjawisko ze wszech miar pożądane dopiero wtedy, gdy gospodarka polska zostanie oparta na silnym eksporcie, który będzie stanowił nie 20% PKB, jak obecnie, lecz osiągnie co najmniej 30% z perspektywą na dalszy szybki wzrost. W obecnej sytuacji silny złoty przeszkadza eksportowi, wręcz przyczyniając się do spadku zainteresowania przedsiębiorców krajowych eksportem z powodu jego nieopłacalności⁶.

Słabość eksportowa Polski nie wynika jednak wyłącznie z kształtowania się warunków bieżących. Jej najgłębszą przyczyną jest to, że eksport nasz wciąż opiera się na produktach o niskim stopniu przetworzenia i słabo dostosowanych do potrzeb nowoczesności. Nie stanowią one atrakcyjnej oferty na rynkach światowych, o czym świadczy m.in. fakt, że dawne nasze specjalizacje eksportowe wygasły i kraj został bez żadnej wyraźnej specjalności.

⁶ Jak wiadomo, w 2001 r., przy zdecydowanym pogorszeniu ogólnej sytuacji gospodarczej, aprecjacja złotego uległa wyraźnemu nasileniu.

Przystąpienie do Unii Europejskiej samo przez się nie pomoże w przezwycięzeniu tej słabości. Przedsiębiorstwa polskie znajdują się wobec jeszcze silniejszej niż dotąd presji konkurencji międzynarodowej. Jej pozytywny wpływ będzie polegał na tym, że zmusi ona polski przemysł do zdwojonego wysiłku. Tylko jednak niektóre przedsiębiorstwa będą mogły sprostać temu wyzwaniu bez pomocy ze strony proeksportowej polityki państwa, która w ramach Unii stanie się jeszcze bardziej potrzebna niż dotychczas.

Niewątpliwie w tej polityce proeksportowej potrzebna będzie orientacja na świat, a nie tylko na kraje Unii. Zasadniczym wyzwaniem dla Polski będzie rozwijanie stosunków handlowych z krajami, z którymi stosunki te były zaniedbane. Trzeba nastawić się na aktywny rozwój stosunków handlowych nie tylko z naszymi sąsiadami wschodnimi, ale w ogóle z krajami Wschodu, z Chinami na czele. Jeśli potrafiemy to zrealizować, będzie to nie tylko bezpośrednio korzystne w wymiarze ekonomicznym, lecz przyczyni się również do wzmocnienia naszej pozycji w Unii Europejskiej.

Sposobem przezwyciężenia tych słabości jest modernizacja strukturalna przemysłu polskiego. W obecnej swojej kondycji przemysł polski ani nie jest zdolny do stworzenia rozwiniętej, nowoczesnej oferty eksportowej, ani przygotowany do aktywnego uczestnictwa w obecnych formach konkurencji rynkowej, opartych na wyścigu innowacyjnym. Potrzeba sprostania konkurencji ze światem oznacza konieczność przestawienia gospodarki na konkurencję jakościową, a w tym celu orientacji na wytwarzanie produktów wysoko przetworzonych, naukochłonnych oraz na nowe inicjatywy w zakresie przemysłów wysokiej techniki, torujące drogę ogólnemu rozwojowi.

Spontaniczne funkcjonowanie rynku nie zapewnia szybkiego rozwiązania tego problemu zmiany struktury gospodarczej w kierunku nowoczesności. Przejawem tego jest np. fakt, że nawet po okresie dynamicznego wzrostu do 1998 r. polski przemysł zachował strukturę tradycyjną, tzn. dominują w niej produkty nisko przetworzone, a podstawą konkurencyjności może być tylko względna taniość pracy. To nie może zapewnić trwałości ekspansji.

Aby zapewnić wysokie tempo wzrostu gospodarczego w średnim i długim okresie, kraj w ciągu najbliższych dziesięcioleci powinien dokonać zasadniczych zmian w strukturze produkcji przemysłowej. Dotyczy to zarówno struktury rzeczowej, jak też organizacyjnej. Określam to jako potrzebę wejścia w drugą fazę transformacji, która ma polegać na dostosowaniu gospodarki i społeczeństwa do wymagań współczesnego świata. Wejście do Unii Europejskiej powinno w tym pomóc nie tylko bezpośrednio przez uzyskanie szerszego dostępu do funduszy pomocowych i środków kapitałowych, lecz przede wszystkim przez stymulujące oddziaływanie nowego mechanizmu rynkowego właściwego krajom wyżej rozwiniętym. Aby jednak móc z tej

pomocy skorzystać, trzeba dokonać własnego wysiłku inwestycyjnego we właściwych, starannie określonych kierunkach.

To prawda, że w dzisiejszym świecie rola przemysłu spada na rzecz usług związanych z informatyką i telekomunikacją, a także z aktywną penetracją rynków poprzez różne formy marketingu. Udział przemysłu w PKB wszędzie silnie spada na rzecz usług, a i w Polsce spadł już poniżej 25%. Nie można jednak nie doceniać dwóch faktów. Po pierwsze, ten spadek znaczenia przemysłu jest tylko względny, gdyż absolutne rozmiary produkcji przemysłowej ciągle szybko rosną. Po drugie, w ciągu 12 lat transformacji przemysł polski doznał regresu. Nastąpiła faktyczna likwidacja szeregu gałęzi produkcji, połączona z masową utratą miejsc pracy. Upadek dotknął najsilniej istniejące wcześniej przemysły nowoczesne, związane z wysoką techniką i nauką, jak np. przemysł farmaceutyczny i związki przemysłu elektronicznego. Pozostał w rezultacie przemysł o przestarzałej strukturze rzeczowej, po którym trudno oczekiwać konkurencyjności.

Jednym z naczelných problemów do rozwiązania jest więc zmiana tej struktury. Dzisiejszej Polsce potrzebny jest szybki rozwój produkcji nowoczesnych wyrobów wysokiej jakości, opartych na wysokiej i szybko doskonalonej technice, związanych zwłaszcza z informatyką, telekomunikacją, elektroniką i farmacją, ale również z innymi dziedzinami charakteryzującymi się w świecie szybkim rozwojem, jak np. rekreacją i sportem. Potrzebne jest twórcze wkroczenie do dziedzin, odznaczających się najwyższą dynamiką popytu na rynkach światowych, a więc takich, które stałyby się zdolne do poważnej ekspansji eksportowej.

Konkretne działania w wymienionych kierunkach muszą oczywiście należeć do przedsiębiorców. Rolą państwa jest opracowanie koncepcji kierunkowej oraz inspirowanie i wspomagania ich inicjatyw, a także torowanie im drogi przez ulgi i zwolnienia podatkowe, doradztwo, usuwanie przeszkód natury biurokratycznej, a niekiedy pomoc kapitałową.

Rozpoczęcie szybkich działań w tym zakresie jest podstawowym wskazaniem zarówno dla polityki rozwoju kraju w długiej perspektywie, jak też dla przyspieszania wzrostu gospodarczego w średnim okresie.

Związany z tym problemem do rozwiązania jest doprowadzenie do szybkiego wzrostu nakładów inwestycyjnych na pożądane kierunki rozwoju przemysłu. Potrzebna tu będzie polityka stymulująca wzrost zdolności akumulacyjnej i działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw. Będzie ona wymagała uzgodnień z sektorem bankowym. Rolę bodźczą powinny też odgrywać zaprojektowane przez obecny rząd inwestycje publiczne w dziedzinie infrastruktury, jak również program budownictwa mieszkaniowego.

Kwestią o dużym znaczeniu będzie aktywna polityka państwa w stosunku do kapitału zagranicznego. Powinna ona obejmować zarówno nasiloną akcję

przyciągania tego kapitału zwłaszcza w formie inwestycji bezpośrednich, jak też pozyskiwanie jego zainteresowania dla kierunków ważnych dla unowocześnienia struktury gospodarczej kraju.

Potrzeba modernizacji przemysłu wysuwa na plan pierwszy konieczność zapewnienia szybkiego rozwoju sfery nauki i edukacji.

Wejście gospodarki wysoko rozwiniętych krajów świata w epokę cywilizacji informacyjnej zrodziło nowy system gospodarki rynkowej, oparty na wiedzy jako podstawowym czynnikiem wytwórczym. W tym systemie, w którym dominująca rola należy do wielkich koncernów ponadnarodowych, podstawową fazą procesów produkcji w przedsiębiorstwach tych koncernów stała się działalność badawczo-rozwojowa. Nie można skutecznie uczestniczyć w konkurencji międzynarodowej bez orientacji na badania i rozwój, a w ślad za tym na procesy innowacyjne.

Najważniejszą sprawą dla budowania przyszłości ekonomicznej kraju są więc działania państwa na rzecz udzielania pomocy w tworzeniu i rozwijaniu potencjału innowacyjnego krajowych przedsiębiorstw. Stan i rozwój potencjału produkcyjnego w dzisiejszym świecie zależą bezpośrednio od wyposażenia przedsiębiorstw w wiedzę naukową i techniczną oraz w zdolność do uczestniczenia w wyścigu innowacyjnym. Przedsiębiorstwa polskie potrzebują pomocy w dziedzinie takiego unowocześnienia swych struktur organizacyjnych, które będzie sprzyjało tym postulatam, zwłaszcza w formie doradztwa i dostępu do kapitału intelektualnego.

W dochodzeniu do nowoczesnej struktury gospodarczej chodzi o nadanie gospodarce nie tylko umiejętności zorganizowanego tworzenia nowej wiedzy i szybkiego wykorzystywania jej dla produkcji, lecz także stosowania nowej wiedzy dla dalszego tworzenia wiedzy i ciągłego przenoszenia jej do procesów innowacyjnych, a także wykorzystywania jej dla organizacji życia społecznego. Stwarza to również w tej dziedzinie potrzebę aktywnej polityki państwa, polegającej na zwiększeniu skali inwestowania w wiedzę i ogólną sprawność człowieka, zarówno umysłową, jak fizyczną.

Podstawowym problemem do rozwiązania będzie finansowanie procesów modernizacyjnych.

Z przedstawionego rozumowania wynika, że stworzenie warunków prawidłowego rozwoju kraju wymaga znacznej aktywności państwa. Co więcej, zapotrzebowanie na tę aktywność w okresie poakcesyjnym jeszcze wzrośnie, bo silniej wystąpią problemy związane z prowadzeniem własnej polityki rozwoju i utrzymywania tożsamości narodowej przy pełnym poszanowaniu praw i zasad unijnych. Konieczne będzie wyraźne określenie kompetencji państwa w oddziaływaniu na takie elementy procesu rozwojowego, jak utrzymywanie wzrostu gospodarczego, podnoszenie konkurencyjności

przedsiębiorstw, realizowanie przemian strukturalnych, jak wreszcie sprawiedliwy podział produktu społecznego.

Koncepcja aktywnej roli państwa w niczym nie podważa zasad gospodarki rynkowej, opartej na prywatnej własności oraz prywatnej przedsiębiorczości. Rola państwa nie ma bowiem polegać na zastępowaniu mechanizmów rynkowych, lecz na ich wspomaganie i korygowaniu. Nie ma też polegać na utrzymywaniu znacznego sektora publicznego złożonego z przedsiębiorstw państwowych. Zakres tego sektora powinno się dalej ograniczać przez racjonalną prywatyzację.

Musi jednak powstać zapotrzebowanie na zwiększony udział państwa w finansowaniu polityki modernizacyjnej i rozwojowej. Podstawową trudność w tej kwestii stanowi słabość finansów publicznych. W dodatku z przystąpieniem do Unii będą się wiązały utrudnienia, wynikające ze zwiększonych obciążeń budżetu państwa z powodu składki unijnej oraz potrzeby mobilizacji własnych środków dla pozyskania funduszy pomocowych.

Mobilizacja środków budżetowych stanie się możliwa jedynie na podstawie zwiększonego tempa wzrostu gospodarczego. Dostępnym źródłem środków stanie się wtedy udział budżetu państwa w corocznym przyroście PKB, w połączeniu z zapewnieniem odpowiednich reform w strukturze wydatków budżetowych. Temat ten został szeroko ujęty w pracach PAN nad *Strategią rozwoju kraju do roku 2020*⁷, gdzie również podkreślono, że budżet państwa żadną miarą nie może być uważany za jedyne źródło finansowania omawianych tu celów. Przeciwnie, jego rola powinna stopniowo się zmniejszać przy rozwijaniu uczestnictwa własnego przedsiębiorstw krajowych, a także kapitału zagranicznego. Rolą państwa będzie jednak pozostawało organizowanie tego wspólnego wysiłku finansowego przez uruchamianie odpowiednich bodźców i zachęt.

W konkluzji należy stwierdzić, że modernizację strukturalną polskiego przemysłu należy uważać za kluczowy kierunek polityki rozwoju kraju po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Jest to bowiem warunek osiągnięcia zdolności do aktywnego uczestnictwa w konkurencji międzynarodowej. Jednym z naczelných celów tej polityki powinna być dynamizacja polskiego eksportu, który powinien się stać głównym motorem rozwoju kraju.

⁷ Por. opracowanie Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, Warszawa 2000, zwłaszcza tom III – *Synteza* oraz tom II – *Studia eksperckie*.

Spokojnie o podatku liniowym*

Od pewnego czasu lansowana jest z różnych stron propozycja wprowadzenia w Polsce podatku liniowego od dochodów osobistych. Przypomnijmy, że chodzi o to, aby podatek dochodowy PIT był płacony przez wszystkich według takiej samej stopy opodatkowania. Zniesione byłyby progi dochodowe, podnoszące podatek dla osób o wyższych dochodach. Jednolita stopa znalazłaby się według najnowszych propozycji na poziomie 18%.

Pomysł ten pojawił się m.in. w ramach szerszego projektu programu gospodarczego, zgłoszonego przez szeroką reprezentację polskiego biznesu. Propozycji takiej grupy nie można lekceważyć. W dodatku uzyskała ona szerokie podtrzymanie ze strony mediów. Oprócz paru publicystów z jej poparciem wystąpił renomowany ekonomista, prof. Dariusz Rosati. Pod wpływem nagłośnienia medialnego uzyskuje też ona znaczne poparcie w społeczeństwie. Ulegając najwidoczniej tej atmosferze, podjął ją też premier Leszek Miller, który powtórzył już szereg razy, że uważa ją za zasługującą na bliższe rozważenie co do możliwości wprowadzenia jej w życie w 2005 roku. Na Kongresie SLD zapowiedź ta spotkała się z uznaniem delegatów wyrażonym brawami. Podjął ją wicepremier Jerzy Hausner, który zapowiedział jej staranne zbadanie i dokonanie dokładnych obliczeń dla przygotowania ewentualnego wprowadzenia. Poparcia tej linii myślenia udzielił nawet Prezydent RP.

Zamiast jednak ulegać tworzonej atmosferze, warto spokojnie przyjrzeć się bliżej tej propozycji od strony zarówno jej treści ekonomicznej, jak i społecznej. Jest oczywiste, że wprowadzenie podatku liniowego PIT oznaczałoby przede wszystkim istotne przesunięcie w społecznym podziale dochodu narodowego na rzecz grup najlepiej sytuowanych. Od strony społecznej wydaje się to bulwersujące tym wszystkim, którzy uważają, że dysproporcje dochodowe w Polsce urosły do nadmiernych rozmiarów. Jednakże od strony ekonomicznej wysuwany jest jednak od razu argument pragmatyczny.

* Tekst opublikowany w „Przeglądzie”, 28.07.2003 r.

Według niego zwiększone dochody najwyższych grup dochodowych zostaną przeznaczone na oszczędności. Dzięki temu nastąpi wzrost inwestycji, to zaś ożywi wzrost gospodarczy i przyczyni się do tworzenia miejsc pracy, a więc do spadku bezrobocia. W rezultacie masyczna obniżka podatków dla najwyższej zarabiającej okaże się korzystna dla wszystkich.

Gdyby rzeczywiście można było na to liczyć, koncepcja zasługiwałaby nie tylko na poparcie, ale na wprowadzenie od zaraz. Niewątpliwie bowiem naszym kluczowym problemem jest cechujący gospodarkę polską od kilku lat coraz głębszy spadek nakładów inwestycyjnych. Bez inwestycji zaś nie ma trwałego wzrostu gospodarczego.

Niestety jednak nie ma żadnych podstaw do liczenia na taki efekt wprowadzenia liniowego podatku dochodowego. To prawda, że można się spodziewać wzrostu oszczędności w najwyższych grupach dochodowych. Problem polega jednak na tym, że oszczędności nie tworzą inwestycji. Wzrost popytu inwestycyjnego nie następuje dzięki oszczędzaniu, lecz w następstwie wzrostu skłonności do inwestowania. Wzrost oszczędności zaś nie powoduje wzrostu skłonności do inwestowania. Decyzje inwestycyjne są podejmowane przez przedsiębiorstwa, a ich skłonność do inwestowania pobudzić może tylko perspektywa opłacalności inwestycji. O opłacalności zaś decyduje ostatecznie kształtowanie się efektywnego popytu konsumpcyjnego. Tymczasem wzrost oszczędności oznacza z samej definicji zmniejszenie popytu konsumpcyjnego.

Najbardziej prawdopodobnym efektem silnego zwiększenia dochodów grup najlepiej sytuowanych byłoby użycie tych dochodów na zakup akcji i innych papierów wartościowych lub lokaty bankowe i zakup nieruchomości w kraju i za granicą. Nie miałyby to jednak żadnego wpływu na skłonność przedsiębiorstw krajowych do inwestowania. Natomiast takie przesunięcie w podziale dochodu narodowego oznaczałoby w skali ogólnej osłabienie popytu konsumpcyjnego, bo takie jest działanie zwiększonej masy oszczędności. Najpewniejszym sposobem zwiększenia popytu konsumpcyjnego nie jest podniesienie dochodów ludzi bogatych, lecz właśnie dochodów nisko zarabiającej części społeczeństwa. Wtedy bowiem można liczyć na to, że cały przyrost dochodów skierowany zostanie na zwiększenie popytu rynkowego, a to w rezultacie przyczyni się do pobudzenia inwestycji przedsiębiorstw.

W sytuacjach recesyjnych na przyspieszenie wzrostu gospodarczego oddziałać można czterema sposobami: przez pobudzenie inwestycji przedsiębiorstw, przez uzyskanie i zwiększanie nadwyżki eksportu nad importem, przez zwiększanie wydatków budżetu państwa oraz przez zwiększanie popytu konsumpcyjnego ludności. W Polsce w 2003 roku nadwyżka eksportowa jest bardzo trudna do uzyskania, bo od lat mamy ujemne saldo bilansu handlowego i trzeba będzie dłuższego czasu, aby to zmienić. Wydatków pań-

stwa nie można bardzo zwiększać ze względu na już wysoki poziom deficytu budżetowego. Trzeba więc zrobić wszystko co można dla osiągnięcia wzrostu inwestycji przedsiębiorstw. Od kilku lat inwestycje te nieprzerwanie i silnie maleją. Ale maleją przecież nie dlatego, że najzamożniejsze grupy polskiego społeczeństwa mają za mało pieniędzy na oszczędzanie z dochodów osobistych. Aby chcieć inwestować, przedsiębiorstwa muszą mieć zaufanie do przyszłości czyli do tego, że ich zwiększona produkcja trafi na odpowiedni popyt rynkowy, oraz muszą mieć na to środki kapitałowe. Zaufanie do przyszłości być może obecnie zacznie się wzmacniać wraz z przystąpieniem wejściem do Unii Europejskiej i znalezieniem się na ogromnym wspólnym rynku, choć nie jest to pewne, skoro kraje Unii przeżywają właśnie przewlekłą recesję. Z kolei uzyskanie możliwości kapitałowych wymaga zmiany sytuacji finansowej polskich przedsiębiorstw, która do niedawna charakteryzowała się przeciętną rentownością netto bliską zeru i dopiero ostatnio zaczyna się trochę poprawiać. W dodatku kredyt bankowy jest ciągle bardzo drogi, a bank centralny nie ułatwia sytuacji, prowadząc sztywną politykę pieniężną i nader powoli redukując swoje stopy procentowe. Wobec niemal zupełnego wygaszenia inflacji, w wymiarze realnym stopy te pozostają wciąż wysokie i utrudniają pobudzenie gospodarki.

Zwolennicy podatku liniowego wskazują, że w Rosji wprowadzono podatek liniowy i oto Rosja ma od dwóch lat znakomite wyniki we wzroście gospodarczym. Nie można jednak zapominać, że w Rosji wprowadzono podatek liniowy w sytuacji kompletnego rozprężenia gospodarki, kiedy żaden system podatkowy nie działał i trzeba było jakoś zacząć porządkowanie źródeł dochodów budżetowych państwa. Nic dziwnego, że sięgnięto po najprostsze rozwiązanie. To oczywiście pomogło, ale przecież nie dla tego, że obniżono podatki bogatym, tylko dlatego, że w ogóle zaczęto je zbierać. Obecne powodzenie gospodarcze Rosji we wskaźnikach tempa wzrostu gospodarczego jest wynikiem startu z poziomu głębokiego załamania w sytuacji, gdy zaczęło się udawać wykorzystywanie wielkiej nadwyżki eksportowej do pobudzenia gospodarki. Ale jednym z wielkich problemów Rosji pozostaje ogromny odpływ kapitału zagranicę, u którego źródeł leżą wielkie oszczędności najbogatszej grupy dochodowej.

Pojawia się jeszcze argument, że teraz w Polsce ludzie bogaci mają możliwość korzystania z takich ulg podatkowych, z których nie mogą korzystać mniej zamożni, na przykład w związku z budową domów. W rezultacie płacą niższe podatki i progresja podatkowa znika. Lepiej więc w ogóle z niej zrezygnować. Jeśli jednak tak jest, to znaczy tylko, że zły jest system ulg, a nie zasada progresji. Jeśli zaś obecny system jest zły, to trzeba go naprawić, a nie spotęgować i utrwalić jego wady, wprowadzając system jeszcze gorszy, bo wręcz grozący utrwaleniem zjawisk recesyjnych.

Biorąc wszystkie te sprawy pod uwagę trzeba stwierdzić, że podstawowym zadaniem niewątpliwie niezbędnej reformy podatkowej nie powinna być zmiana formuły podatku od dochodów osobistych, lecz zachęcenie przedsiębiorstw do inwestowania. Zasadniczy problem naszego systemu podatkowego dotyczy więc kwestii podatków od zysków przedsiębiorstw, a nie od dochodów osobistych osób fizycznych. Tu jest właściwe miejsce dla podatku liniowego. Podatek dochodowy płacony przez przedsiębiorstwa nie tylko powinien być liniowy, ale powinien być jeszcze bardziej obniżony, niż to się obecnie proponuje. Przy tym trzeba pamiętać, że sama obniżka stopy opodatkowania nie musi wzmocnić skłonności do inwestowania. Aby to osiągnąć, trzeba zastosować instrument wyraźnie stymulujący inwestycje. Takim instrumentem powinno być moim zdaniem całkowite wyjęcie inwestowanej części zysku z podstawy opodatkowania. To podstawowe zadanie dla reformy podatkowej.

Drugą wielką sprawą jest usunięcie jednej z podstawowych wad polskiego systemu podatkowego, która polega na tym, że drobni przedsiębiorcy czyli osoby prywatne prowadzące działalność gospodarczą rozliczają się z fiskusem według zasad podatku dochodowego PIT, a więc podlegają progresji podatkowej, która utrudnia im rozwój. To trzeba zmienić. Rozwiązanie nie jest proste, gdyż w przypadku tych drobnych przedsiębiorców może być trudno zapewnić oddzielenie dochodu osobistego od dochodu firmy. Trzeba jednak wyzwolić dochody tych ludzi z progresji i pozwolić im na rozwijanie działalności gospodarczej. Prawdopodobnie będzie to oznaczało potrzebę zachowania formuły ryczałtu podatkowego, ale dostosowanego do podatku od osób prawnych.

Skoro tak zwany pragmatyzm ekonomiczny nie uzasadnia w żadnej mierze propozycji liniowego podatku od dochodów osobistych, to wróćmy do społecznego aspektu tej propozycji. Cokolwiek się powie, nie ma najmniejszej wątpliwości, że taka propozycja podatkowa prowadziła by do zwiększenia rozwarcia dochodowego w kraju, w którym rozwarcie to już jest bardzo duże. Zwolennicy propozycji podatku liniowego muszą sobie z tego zdawać sprawę. Może są ludzie, skłonni na serio bronić takiej linii działania.

Jeżeli jednak ktoś twierdzi, że propozycja taka jest zgodna z kierunkami działania Unii Europejskiej, to – świadomie lub nie – wprowadza w błąd swoich słuchaczy lub czytelników. Istota Strategii Lizbońskiej polega bowiem na koncepcji obrony społeczeństwa przed negatywnymi tendencjami, jakie wynikają z działania rynku w okresie tworzenia gospodarki opartej na wiedzy: przed silnym wzrostem nierówności dochodowych, przed marginalizacją znacznej części społeczeństwa i zrywaniem więzi społecznej.

Rzecznicy podatku liniowego lubią przypisywać przeciwnikom tej koncepcji nadmiernie emocjonalne przywiązanie do tego, co określają mianem

socjalistycznych mrzonek o sprawiedliwości społecznej. W ten sposób czynią podatek liniowy postulatem racjonalnie myślącej liberalnej prawicy. Nadawanie jednak sporowi o racjonalny podatek dochodowy charakteru starcia politycznego między lewicą a prawicą jest całkowicie pozbawione sensu. Podstawowy instrument przeciwdziałania nadmiernym nierównościami, jakim jest progresywny podatek dochodowy, nie został wymyślony przez socjalistów, tylko przez prawicowy rząd Bismarcka w końcu XIX wieku. Zdawał on sobie bowiem sprawę z tego, o czym zdają się zapominać dzisiejsi zwolennicy podatku liniowego, że troska o cele społeczne jest kluczowym warunkiem zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Zasada progresywnego podatku dochodowego została wprowadzona we wszystkich rozwiniętych krajach europejskich i pozaeuropejskich w czasach, kiedy nie były bynajmniej rządzone przez lewicę. Stała się wszędzie ważnym instrumentem polityki podatkowej. Nie chodzi tu bowiem o żaden spór polityczny, lecz o racjonalnie zinterpretowaną potrzebę przeciwdziałania nadmiernej rozpiętości dochodów, wytwarzanej przez swobodnie działający rynek. Już pod koniec XIX wieku stało się powszechnie zrozumiałe, że nadmierne nierówności szkodzą współzyciu społecznemu i utrudniają rozwój gospodarczy. W ciągu XX wieku społeczne aspekty rozwoju gospodarczego znajdowały rosnące zrozumienie nie tylko po stronie lewicy, lecz także w programach ugrupowań i rządów prawicowych. Troska o cele społeczne, w tym o łagodzenie nierówności dochodowych i zapewnianie względnej równości startu stała się nieodzownym elementem rządzenia nowoczesnym państwem demokratycznym. A w świecie współczesnym nierówności dochodowe nie zmniejszają się, lecz przeciwnie – zaczęły gwałtownie się zaostrzać. Nikt chyba nie będzie twierdził, że są one niewielkie w Polsce, gdzie ponad połowa ludności żyje poniżej minimum socjalnego.

Widzimy przecież, jak w krótkim czasie wyrosły rozmaite wielkie fortuny na tle ubóstwa i nędzy znacznych grup ludności. Widać, jak rozszerza się margines społeczny, jak zanika więź społeczna, jak szerzy się przestępczość, jak strajki i protesty zdesperowanych ludzi osłabiają zdolność społeczeństwa do rozwoju. Trzeba więc jakoś korygować te skutki podziału rynkowego. Kluczem do tego powinien być odpowiedni system podatkowy, oparty na zasadzie progresji. Tymczasem propozycja podatku liniowego wyraża właśnie postulat całkowitej rezygnacji z korygowania tych dysproporcji na rzecz ich zwiększenia.

Gdyby było prawdą, że ta propozycja stanowi klucz do ogólnego ożywienia gospodarki i zmniejszania bezrobocia, to oczywiście mimo wszystko warto byłoby ją rozważyć. Z przedstawionej analizy jej skutków ekonomicznych widać jednak, że nie ma nawet po co dokonywać obliczeń jej wpływu na budżet państwa, gdyż sama idea tego podatku jest pod względem ekonomicznym

całkowicie chybiona. W sytuacji recesyjnej połączenie wzrostu oszczędności uzyskanego przez zwiększenie dochodów warstw najzamożniejszych z brakiem skłonności do inwestowania to mieszanka bardzo groźna, która nie tylko nie spełniłaby „pragmatycznych” oczekiwań, lecz raczej przyniosłaby pogłębienie recesji, a przynajmniej utrwalenie stagnacji.

* * *

Uzupełnienie

Z Apelu Prezesa do wszystkich Członków i Sympatyków Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, „Biuletyn PTE”, wrzesień 2003 r.

Wobec uporczywego lansowania z różnych stron szkodliwego pomysłu wprowadzenia w Polsce podatku liniowego od dochodów osobistych uważam, że powstaje potrzeba utworzenia zdecydowanego frontu przeciwstawienia się temu pomysłowi.

Pomysł ten jest szkodliwy, ponieważ:

- nie ma uzasadnienia ekonomicznego, gdyż wbrew zapewnieniom pomysłodawców nie może być receptą na przyspieszenie wzrostu gospodarczego i zwalczanie bezrobocia;
- nie ma uzasadnienia logicznego, gdyż opiera się na zmieszaniu argumentów właściwych dla podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) z rozumowaniami dotyczącymi podatku od dochodów osobistych osób fizycznych (PIT);
- nie ma uzasadnienia społecznego, gdyż oznacza działanie w kierunku znacznego zwiększenia nierówności dochodowych w społeczeństwie, w którym już teraz nierówności te są ogromne;
- nie ma uzasadnienia budżetowego, gdyż niewątpliwie przyczyniłby się do zwiększenia deficytu budżetowego w sytuacji, gdy deficyt ten jest znaczny.

Brak uzasadnienia ekonomicznego wynika z fałszywości argumentu, jakoby zwiększenie dochodów osób o wysokich dochodach było niezbędnym do tego, aby te zwiększone dochody zostały przeznaczone na oszczędności, dzięki czemu nastąpi wzrost inwestycji, który ożywi wzrost gospodarczy i przyczyni się do tworzenia miejsc pracy, a więc do spadku bezrobocia. Gdyby to było prawdą, to byłoby warto rozważyć tę propozycję. Nie ma jednak żadnych podstaw do liczenia na taki efekt. Argumentacja ta jest najzupełniej fałszywa i niezgodna z podstawami wiedzy ekonomicznej.

Prawdą jest tylko to, że zniesienie progresji w opodatkowaniu dochodów osobistych spowodowałoby silne zwiększenie dochodów grup najlepiej sytuowanych, co mogłoby przynieść zwiększenie oszczędności tych grup. Ale połączenie tego przyrostu oszczędności z cechującą polską gospodarkę

niską skłonnością przedsiębiorstw do inwestowania to mieszanka nie tylko nie rokująca ożywienia, lecz przeciwnie – grożąca pogłębieniem recesji, a przynajmniej utrwaleniem stagnacji.

Brak uzasadnienia logicznego wynika z tego, że w obecnej sytuacji gospodarczej Polski, gdy od kilku lat inwestycje przedsiębiorstw nieprzerwanie i silnie słabną, trzeba zrobić wszystko co można dla osiągnięcia wzrostu inwestycji przedsiębiorstw. Ale inwestycje te słabną przecież nie dlatego, że najzamożniejsze grupy polskiego społeczeństwa mają za mało pieniędzy na oszczędzanie z dochodów osobistych. Aby chcieć inwestować, przedsiębiorstwa muszą mieć zaufanie do przyszłości czyli do tego, że ich zwiększona produkcja trafi na odpowiedni popyt rynkowy, oraz muszą mieć na to środki kapitałowe.

Nie wolno więc mieszać ze sobą dwóch spraw, które właśnie wymagają starannego wyodrębnienia: podatku dochodowego od zysku przedsiębiorstw (CIT) i podatku od dochodów osobistych (PIT). Zasadniczy problem naszego systemu podatkowego nie dotyczy struktury podatku od dochodów osobistych, lecz płaconych przez przedsiębiorstwa podatków CIT. Podstawowym zadaniem niezbędnej reformy podatkowej powinno być zachęcenie przedsiębiorstw do inwestowania, a nie bogatych osób prywatnych do oszczędzania. Nawet jednak w przypadku przedsiębiorstw sama obniżka stopy opodatkowania nie musi wzmocnić skłonności do inwestowania. Aby to osiągnąć, trzeba zastosować instrument wyraźnie stymulujący inwestycje. Takim instrumentem mogłoby być całkowite wyjęcie inwestowanej części zysku z podstawy opodatkowania.

Brak uzasadnienia społecznego wynika z tego, że nie można zapominać o sprawiedliwości podziału, która jest kluczowym warunkiem zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju. W świecie współczesnym, w którym nierówności dochodowe nie zmniejszają się, lecz przeciwnie – zaczęły ostatnio gwałtownie się zaostrzać, troska o cele społeczne, w tym o łagodzenie nierówności dochodowych i zapewnianie obywatelom względnej równości startu życiowego, stała się nieodzownym elementem rządzenia nowoczesnym państwem demokratycznym i ważnym elementem strategii Unii Europejskiej.

Rzecznicy podatku liniowego lubią przypisywać przeciwnikom tej koncepcji nadmiernie emocjonalne przywiązanie do tego, co określają mianem socjalistycznych mrzonek, czyniąc w ten sposób podatek liniowy postulatem rzekomo racjonalnie myślącej liberalnej prawicy. Nadawanie jednak sporowi o racjonalny podatek dochodowy charakteru starcia politycznego między lewicą a prawicą jest całkowicie pozbawione sensu. Podstawowy instrument przeciwdziałania nadmiernym nierównościom, jakim jest progresywny podatek dochodowy, nie został wymyślony przez socjalistów, tylko przez

prawicowy rząd Bismarcka w końcu XIX wieku. Zasada progresywnego podatku dochodowego została wprowadzona we wszystkich rozwiniętych krajach europejskich i pozaeuropejskich w czasach, kiedy nie były bynajmniej rządzone przez lewicę. Stała się wszędzie ważnym instrumentem polityki podatkowej. Nie chodzi tu bowiem o żaden spór polityczny, lecz o racjonalnie zinterpretowaną potrzebę przeciwdziałania nadmiernej rozpiętości dochodów, jaką wytwarza swobodnie działający rynek.

Brak uzasadnienia budżetowego jest tak oczywisty, że nie ma nawet po co dokonywać obliczeń wpływu liniowego podatku od dochodów osobistych na budżet państwa. Proponowane wydatne obniżenie obciążeń podatkowych dla grup najzamożniejszych w żadnym razie nie może przyczynić się do wzrostu dochodów budżetowych, a tylko do zwiększenia deficytu. Być może da się to częściowo wyrównać przez zmniejszanie szarej strefy, a dzięki temu wzrost wpływów podatkowych, ale nie dotyczy to zasady progresji w podatku od dochodów osobistych, a tylko ważnej koncepcji wyjęcia spod działania tej zasady drobnych przedsiębiorców, o czym była już mowa.

Blaski i cienie przemian instytucjonalnych w polskiej transformacji*

1.

Transformacja polska to rozpoczęty w 1990 roku okres wielkich przemian instytucjonalnych, związanych z ostatecznym odejściem od dawnego systemu opartego na centralnym zarządzaniu gospodarką i tworzeniem gospodarki rynkowej. Paradoks historyczny polegał na tym, że głównym animatorem przekształceń musiały się stać organy nowej władzy politycznej, do nich bowiem należało określenie koncepcji kierunkowej przemian, a następnie działanie zmierzające do jej realizacji, czyli tworzenie nowych rozwiązań prawnych i wprowadzanie ich w życie. Logika sytuacji wymagała zaś od nich jednocześnie ograniczania zakresu własnych kompetencji.

Przyjęta w Polsce z początkiem transformacji koncepcja kierunkowa przemian polegała na dążeniu do dostosowania rozwiązań ustrojowych do systemu gospodarczego rozwiniętych krajów kapitalistycznych Europy Zachodniej i Ameryki. Kluczowym zadaniem stało się tworzenie nowego układu podmiotów gospodarczych, mającego zastąpić dominujące do tej pory przedsiębiorstwa państwowe. Podmiotami takimi mogły się stać jedynie przedsiębiorstwa prywatne. Przyjęty więc został kurs na prywatyzację, rozumianą jednocześnie jako zmiana formy własności istniejących przedsiębiorstw państwowych oraz jako swoboda tworzenia nowych przedsiębiorstw prywatnych.

W myśleniu ekonomicznym rozwiniętych krajów kapitalistycznych dominowała wówczas doktryna neoliberalna, głosząca swobodę rynkową i jak najdalej idące redukowanie roli państwa w gospodarce. W takim więc kierunku poszły nasze przekształcenia. Tę koncepcję kierunkową usiłowaliśmy realizować kolejne rządy, które wprowadzały zmiany systemu prawnoinstytucjonalnego.

* Tekst opublikowany w książce pt. *Zmiany instytucjonalne w polskiej gospodarce rynkowej*, pod red. A. Nogi, Wydawnictwo PTE, Warszawa 2004.

Równocześnie jednak istniała świadomość, że powinno się tworzyć taki system instytucjonalny, który sprzyjałby rozwojowi gospodarczemu służącemu interesom całego społeczeństwa. Zostało więc sformułowane hasło tworzenia „społecznej gospodarki rynkowej”. W tej koncepcji, zrodzonej przez liberalizm niemiecki, za naczelny priorytet uznaje się troskę społeczną o zapewnienie godnych warunków życia wszystkim członkom społeczeństwa, a więc zapobieganie i przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom społecznym związanym z masowym bezrobociem i masowym ubóstwem. Pojęcie to zostało następnie wprowadzone do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jako obowiązujący zapis, który ma charakteryzować nowotworzony system gospodarczy.

2.

Polski proces transformacji doprowadził w krótkim czasie do przekształcenia gospodarki w system rynkowy, oparty na prywatnej przedsiębiorczości. Powstał zamierzony układ nowych podmiotów, mianowicie przedsiębiorstw prywatnych. Znaczna część przedsiębiorstw państwowych została w ten czy inny sposób sprywatyzowana. Powstało otoczenie rynkowe w postaci systemu banków komercyjnych, towarzystw ubezpieczeniowych, giełdy papierów wartościowych oraz innych instytucji finansowych i usługowych. Gospodarka polska weszła w system rynkowy. Na tym polegał niewątpliwy sukces tego procesu przemian instytucjonalnych.

Jednakże jego rezultaty okazały się odmienne od pierwotnych oczekiwań. Już początkowy okres transformacji przyniósł załamanie produkcji, pojawienie się masowego bezrobocia i ostre pogorszenie dochodów realnych ludności, związane z zabiegiem stabilizacyjnym, polegającym na bardzo silnym wzroście cen przy hamowaniu dochodów¹. Jednocześnie spadek produkcji wywołał obniżenie dochodów budżetu państwa, czego następstwem stały się daleko idące ograniczenia w dziedzinie finansowania usług społecznych – ochrony zdrowia, edukacji, nauki oraz świadczeń socjalnych. Nastąpiło w rezultacie silne pogorszenie warunków życia znacznej części społeczeństwa.

Szerokie otwarcie dla prywatnej przedsiębiorczości pozwoliło wprawdzie szybko na opanowanie początkowego załamania i wejście w okres dynamicznego wzrostu gospodarczego, ale okazało się, że wzrost ten przynosi rzeczywistą pomyślność tylko stosunkowo niewielkiej części

¹ Warto pamiętać, że był to wzrost cen o rzadko spotykanych rozmiarach. Ogólny poziom cen detalicznych wzrósł w ciągu paru miesięcy 14-krotnie. Dochody nominalne ludności wzrosły w tym czasie 9-krotnie.

społeczeństwa. Rozpoczął się proces intensywnego pogłębiania się różnic dochodowych i majątkowych, który doprowadził do sytuacji, kiedy według danych GUS z 2003 roku ponad 50% społeczeństwa żyje poniżej minimum socjalnego, a około 9% – w warunkach skrajnej biedy. Oznaczało to oczywiście, że postulat tworzenia „społecznej gospodarki rynkowej” pozostał martwą literą.

Szybki wzrost gospodarczy łączył się z ostrym wzrostem popytu, który w rosnącej mierze kierował się w stronę importu. Spowodowało to wzrost ujemnego salda bilansu handlowego, a wraz z nim – niepokojący wzrost deficytu płatniczego w obrotach bieżących. W 2000 roku deficyt ten przekroczył 8% PKB. Te zjawiska spowodowały podjęcie polityki chłodzenia gospodarki, a w rezultacie – wejście w proces recesyjny.

Prowadzenie dalszych przekształceń instytucjonalnych było w tej sytuacji mocno utrudnione. Mimo ostrzeżeń rząd zdecydował się jednak na przystąpienie do czterech wielkich reform systemowych: samorządowej, emerytalnej, systemu ochrony zdrowia i systemu szkolnictwa. Reformy te stały się wielkim obciążeniem dla budżetu państwa. W warunkach recesji doprowadziło to do kryzysu finansów publicznych.

W rezultacie reformy te, nawet jeśli w zamierzeniu były uzasadnione, nie przyniosły pożądaných wyników. Wśród ich negatywnych następstw na czoło wysuwa się rozrost aparatu administracyjnego i biurokratyzacja, prowadząca w następstwie do rozwoju korupcji. Stało się to szczególnie widoczne zarówno w reformie samorządowej, jak też w reformie systemu ochrony zdrowia. Reforma systemu emerytalnego przyczyniła się do narastania zobowiązań finansowych państwa. Reforma szkolnictwa spowodowała utrudnienia w dostępie do oświaty dla młodzieży wiejskiej.

3.

Powstaje pytanie, dlaczego efekty wprowadzania potrzebnych zmian instytucjonalnych tak dalece rozminęły się z intencjami. Ogólna odpowiedź może być taka, że proces przemian instytucjonalnych nie sprowadza się do działań legislacyjnych. Rzeczywisty system instytucjonalny nie tworzy się jako wynik działalności konstruktorskiej realizatorów, lecz podlega wpływowi różnych czynników deformujących w ich wzajemnym splocie. W konsekwencji rezultaty przekształceń odbiegają pod różnymi względami od intencji realizatorów.

Wyodrębnić można dwa rzędy czynników, które powodują powstawanie takich rozbieżności. Po pierwsze, są to czynniki, występujące po stronie realizatorów, mianowicie niekonsekwencje koncepcji oraz błędy realizacji. Po drugie, są to czynniki, wynikające z „oporu materii”, które obejmują

w szczególności poziom i cechy gospodarki, wpływ zmieniających się struktur społecznych oraz postawy i zachowania obywateli.

Konsekwentna realizacja początkowej koncepcji stała się trudna, szybko okazało się bowiem, że podręcznikowe wyobrażenia o gospodarce kapitalistycznej są odległe od obrazu, jaki przedstawia system rynkowy we współczesnym świecie, a kraj względnie zacofany nie może od razu wprowadzić rozwiązań właściwych wysoko rozwiniętym krajom postprzemysłowym, ponieważ zupełnie odmienna jest jego struktura gospodarcza i społeczna. Wyraziło się to m.in. w trudnościach procesu prywatyzacji i jego rozmaitych wypaczeniach.

Szybko też okazało się, że trudne do uzgodnienia są ważne aspekty tworzonego układu instytucjonalnego, jak np.: pojmowanie roli państwa, zakres kompetencji władz samorządowych, rozwiązania podatkowe, zasady kształtowania płac czy polityka wobec kapitału zagranicznego. Przy tym szczególnym czynnikiem polskiego procesu przemian instytucjonalnych stało się wcześniej sformułowane dążenie do integracji z Unią Europejską, urzeczywistnione w 2004 roku. Stworzyło ono potrzebę dostosowywania naszych rozwiązań prawno-instytucjonalnych do systemów unijnych, a także do dominujących w Unii wzorców cywilizacyjnych, w tym do wymagań produktywności i efektywności narzucanych przez współczesną gospodarkę rynkową.

Wejście do Unii Europejskiej oznacza potrzebę dołączenia do układu w zasadzie otwartego na przepływ czynników wytwórczych: pracy, kapitału i wiedzy. Rozwiązania w tym zakresie nie są jednak łatwe do uzgodnienia. W stosunku do czynnika „praca” układ europejski, mimo deklaracji integracyjnych, broni się przed rozszerzeniem swobody przepływu, ponieważ sam boryka się z problemem masowego bezrobocia. W stosunku do czynnika „kapitał” liczne ośrodki krajowe czują się zagrożone przez jego nadmierny napływ do dziedzin kluczowych dla gospodarki, jak: bankowość, finanse, energetyka i handel. W stosunku do czynnika „wiedza” poważne trudności występują nie tylko w kwestii form ochrony własności intelektualnej, lecz przede wszystkim w zapewnieniu właściwego rozwoju potencjału krajowego, który wymaga przewyciężenia słabości w dziedzinie nakładów na sferę edukacji, nauki i postępu technicznego.

Z kolei postawy i zachowania różnych grup społecznych i osób były i są nacechowane rozbieżnościami. Po pierwsze, wprowadzane rozwiązania prawno-instytucjonalne w pewnym, niemałym zakresie wytwarzają w społeczeństwie reakcje przeciwne do intencji ustawodawców. Wyraża się to na przykład w unikaniu opodatkowania, lekceważeniu i omijaniu różnych norm prawnych, a także w szerzeniu się korupcji i innych form przestępczości. W ten sposób postawy i zachowania ludzi składających się na społeczeństwo wywierają swoją spontaniczną, w niewielkiej tylko części artykułowaną, presję na tworzenie się rzeczywistego systemu instytucjonalnego.

Po drugie, struktury społeczne zaczęły ulegać szybkim zmianom, co łączyło się z pojawieniem się masowego bezrobocia oraz wielkich obszarów biedy, zarówno wiejskiej, jak i miejskiej, a zatem i postępującego rozwarstwienia społeczeństwa. Stosunek tych różnych grup społecznych do przemian, do państwa i do nowych form instytucjonalnych był bardzo różny. Tylko część społeczeństwa mogła akceptować przemiany jako zmianę na lepsze. Negatywny stosunek pozostałej części do przemian znajduje wyraz w licznych strajkach, protestach i niepokojach społecznych, a także w rozchwianiu sytuacji politycznej.

Po trzecie, w ramach tych różnych grup rozpoczął się proces zmian obyczajowości, który najsilniej dał się zauważyć w grupach lepiej sytuowanych, a który polegał na przyjmowaniu nowego stylu życia, nierzadko wyłamującego się z tworzonych form instytucjonalnych. Jako przykład można tu wskazać zjawiska „dzikiego budownictwa”, jak również wiele innych form wyłamywania się z obowiązującego prawa.

Czynniki kierujące procesem transformacji nie mogły w tych warunkach zachowywać się w pełni konsekwentnie. Można im przypisać dwa kluczowe błędy koncepcji. Jednym było niezrozumienie tego, że dzisiejszy kapitalizm odbiegł już daleko od formuł gospodarki wolnokonkurencyjnej. Drugim było zamknięcie oczu na to, że kapitalistyczna gospodarka rynkowa tworzy wielkie problemy społeczne, które wymagają działań korekcyjnych ze strony polityki państwa.

Jest powtarzającą się cechą doświadczenia historycznego ludzkości, że marginalizacja wielkich grup społecznych wytwarza atmosferę społeczną, w której zdesperowani nędzą i bezrobociem ludzie chętnie szukają oparcia w mocnych przywódcach, głoszących nośne hasła populistyczne. Rodzi się w ten sposób tendencja przeciwna umacnianiu się demokracji, tendencja do umacniania się elit politycznych, dążących do systemu autorytarnego. Tylko teoretycznie w ustroju autorytarnym mogłaby powstać możliwość prowadzenia racjonalnej polityki gospodarczej, choć kosztem odejścia od zasad demokracji i respektowania praw człowieka. Praktyka jednak nie potwierdza słuszności tej tezy, wskazując raczej na to, że ustroje autorytarne prowadzą z reguły do deformacji i wypaczeń, rujnujących dla społeczeństwa.

4.

Ustrój „realnego socjalizmu” zlikwidował wielkie zło społeczne, jakim jest bezrobocie, ale nie sprawdził się ani ekonomicznie, ani politycznie, bo tworzył zło innego rodzaju. Istota transformacji polegać powinna na tworzeniu takich rozwiązań instytucjonalnych, które – dostosowując się do konieczności historycznych – pozwalałyby jednocześnie przeciwdziałać złu społecznemu, tworzonemu przez swobodnie działającą gospodarkę ryn-

kową. Główna słabość procesu transformacji polega na tym, że nie zostały stworzone takie rozwiązania instytucjonalne, które pozwalałyby zapewnić przeciwdziałanie tym formom zła społecznego, szkodliwym dla warunków życia społeczeństwa i dla rozwoju gospodarczego.

Najnowszy okres przechodzenia od cywilizacji przemysłowej do informacyjnej zaostrzył negatywne działanie rynku, wyzwalając procesy przyspieszonego wytwarzania się masowego bezrobocia i szybko rosnących wielkich nierówności dochodowych. Kierunek na szybkie wprowadzanie kapitalizmu sprawił, że – mimo opóźnionego wchodzenia w cywilizację informacyjną – i w Polsce nie udało się tego uniknąć. Trzeba było pogodzić się z przejściem przez fazę „wilczego kapitalizmu”, tworzenia się wielkich fortun nierzadko w trybie oszustwa, złodziejstwa i korupcji.

Doświadczenie historyczne ludzkości świadczy o tym, że system rynkowy, zorientowany na maksymalizację efektywności, jest bardzo sprawny w osiągnięciu postępu materialnego, ale nie daje się łatwo pogodzić z dążeniem do sprawiedliwości społecznej, bowiem wytwarza i pogłębia nierówności. Jednakże to samo doświadczenie cywilizacji stworzonej na gruncie gospodarki rynkowej wskazuje, że w rozwoju gospodarczym coraz bardziej niezbędne staje się zapewnienie ludziom pewnego minimum sprawiedliwości społecznej, rozumianej jako dążenie do równości szans życiowych, a w tym celu do likwidowania nadmiernych rozpiętości dochodowych i majątkowych. Konieczność ta wynika, po pierwsze, z uniwersalnych wskazań etycznych, po drugie zaś z przyczyn pragmatycznych: pogłębianie się nierówności rodzi konflikty społeczne, sprawia, że prędzej czy później pokrzywdzeni sami upominają się o swoje prawa. Konflikty te zaś hamują procesy rozwoju i poprawy warunków bytu.

Współczesne systemy gospodarcze nie zapewniają sprawiedliwości społecznej w powyższym znaczeniu. System rynkowy wyzwala energię społeczną stanowiącą podstawowy czynnik rozwoju, ale nie tworzy mechanizmów liczenia się ze społecznymi kosztami tego rozwoju. Koszty te nie są uwzględniane w rachunku ekonomicznym prowadzonym przez podmioty rynkowe, istnieją jednak i rosną, akumulując potencjalne napięcia i konflikty. Rosnąca alienacja i dezaktywizacja znacznych grup społecznych zaczyna być kluczowym problemem naszych czasów. Wchodząc w okres transformacji systemowej, należało zdawać sobie z tego sprawę. Już 60 lat temu Karl Polanyi stwierdził, że *zgoda na to, aby mechanizm rynkowy był jedynym regulatorem losu człowieka i jego naturalnego otoczenia (...) może doprowadzić do spustoszenia społeczeństwa*².

W dzisiejszym świecie sprawne systemy gospodarcze opierają się na synergicznym współdziałaniu rynku i polityki państwa. Nowoczesna go-

² *The Great Transformation* (1944, s. 73).

spodarka rynkowa rozwija się w kierunku łączenia w sobie cech wolnego rynku, niezbędnego dla wyzwania ludzkiej inicjatywy, z rozumnym sterowaniem, niezbędnym dla nadawania długookresowemu rozwojowi pożądanego kierunku. Tendencje światowe polegają na umacnianiu aktywnej roli demokratycznego państwa w prowadzeniu polityki gospodarczej i społecznej oraz do osiągnięcia synergicznego efektu współdziałania rynku i polityki państwa.

Wskazania wynikające z tych tendencji stosują się bezpośrednio do Polski. Oznaczają one, że nasze perspektywy rozwojowe będą zależały od stworzenia rozwiązań ustrojowych, zakładających współdziałanie polityki państwa z mechanizmami alokacji rynkowej. Wynika z tego potrzeba zapewnienia wysokiej sprawności zarówno decyzyjnej, jak i wykonawczej, aparatu państwowego działającego na podstawie demokratycznego ustroju politycznego. Tych zadań dotychczasowe procesy transformacji i zmian instytucjonalnych z nią związanych nie spełniły.

5.

Ewolucja systemu instytucjonalnego powinna opierać się na zrozumieniu tego, że podstawowych wolności i praw człowieka nie można zapewnić tam, gdzie istnieją znaczne obszary nędzy, masowego bezrobocia oraz zaniedbań w dziedzinie ochrony zdrowia i środowiska naturalnego, edukacji i kultury. Obowiązek spełniania aktywnej roli w przeciwdziałaniu tym schorzeniom przypada więc państwu jako nadrzędnej organizacji społecznej. Dlatego za najbardziej pożądaną formę ekonomicznej organizacji społeczeństwa uznać można taki system gospodarki rynkowej (opartej na własności prywatnej i swobodzie prywatnej inicjatywy), w którym państwo jednocześnie prowadzi aktywną politykę wspomagania rozwoju i we współpracy z organizacjami obywatelskimi realizuje postulaty społeczne wynikające z troski o cele socjalne.

Trudność ekonomiczna realizacji tych postulatów jest oczywista, niemniej jednak nie można zapominać, że napięcia społeczne stanowią czynnik niestabilności o istotnych negatywnych konsekwencjach dla ogólnego rozwoju. Niedopuszczanie do marginalizacji znacznych grup społecznych jest warunkiem stabilności i ładu społecznego.

Optymalnym rozwiązaniem byłaby taka koncepcja rozwoju, która obejmie nie tylko intensywny wzrost gospodarczy, lecz także uzgodnioną na lata formułę polityki społecznej, zapewniającej sprawiedliwe uczestnictwo obywatelskie w dochodzie narodowym, a więc nie dopuszczającej do rozszerzania się obszarów ubóstwa i przeciwdziałającej spychaniu znacznych grup społecznych na margines.

W tym celu niezbędne jest, po pierwsze, wzmożone inwestowanie w wiedzę i ogólną sprawność człowieka zarówno umysłową jak fizyczną. W obecnych warunkach gospodarczych Polski jest to wielkie wyzwanie pod adresem państwa, które będzie musiało być głównym dostarczycielem środków na te cele, dopóki nie powstaną silne ośrodki kapitału prywatnego, zdolne do stopniowego przejęcia tej funkcji. Łatwo zauważyć, że wiąże się to ściśle z wyborem ustrojowym pomiędzy państwem nastawionym na szybkie ograniczanie zakresu redystrybucji budżetowej, a państwem realizującym wzrost nakładów na kapitał ludzki.

Warunkiem powodzenia takiego ustroju gospodarczego jest zdolność zapewnienia wysokiej sprawności aparatu państwowego. Z kolei, jednym z istotnych warunków tej sprawności jest zdolność do utrzymywania poparcia społecznego dla funkcjonowania państwa. To zaś wymaga działania na podstawie demokratycznego ustroju politycznego.

Potrzeba tworzenia gospodarki rynkowej opartej na wiedzy wymaga stopniowego prywatyzowania również tej sfery życia społecznego. W pewnym stopniu to się dzieje, zwłaszcza w dziedzinie szkolnictwa wyższego, a także i częściowo w lecznictwie. Te nowe formy instytucjonalne tworzą się w znacznej mierze spontanicznie. Jednakże możliwości prywatyzacji finansowania procesów badań naukowych, rozwoju i wdrożeń są bardzo ograniczone. W Polsce nie ma jeszcze zdolnych do organizowania i finansowania tych dziedzin na wielką skalę wielkich koncernów przemysłowych i centrów kapitałowych, mogą się one dopiero stopniowo tworzyć. Inwestujące zaś korporacje zagraniczne wciąż nie wydają się zainteresowane rozwijaniem polskiego potencjału naukowego. W tej sytuacji można przewidywać, że budżet państwa pozostanie na wiele lat głównym źródłem środków na inwestycje w kapitał ludzki.

Taka aktywna rola państwa wymaga właściwego określenia granic kompetencji aparatu państwowego i zastosowania zasady pomocniczości państwa. Oznacza to zapewnienie rosnącej roli organizacji samorządowych i pozarządowych, które powinny przejmować stopniowo coraz większą część funkcji państwa w życiu społecznym. Jeśli tak się stanie, może to nadać nową treść naszym procesom przemian instytucjonalnych.

Ekonomiczne i społeczne warunki trwałego rozwoju*

Koncepcja trwałego rozwoju oznacza, w moim rozumieniu, ideę dążenia do zapewnienia światu takich spokojnych form gospodarowania, które przynosiłyby rzeczywistą stopniową poprawę warunków i jakości życia ludzi na całym świecie. Idea ta cieszy się obecnie rosnącym zainteresowaniem, co jest zrozumiałe w świecie przesyconym niepewnościami i obawami o przyszłość. Niewątpliwie wynika ona ze szlachetnych pobudek i należy cieszyć się z tego, że trwa poszukiwanie recept na właściwe kierunki działania, zmierzające do urzeczywistnienia bardzo uzasadnionego dążenia. Powstaje jednak wiele wątpliwości co do sposobu zapewnienia tym receptom niezbędnego realizmu. Przedmiotem niniejszego artykułu jest refleksja nad możliwościami i warunkami realizacji postulatów trwałego rozwoju.

Pierwotnym bodźcem do pojawienia się koncepcji trwałego rozwoju była rosnąca obawa o warunki życia następnych pokoleń. Wywołały ją przede wszystkim skutki nieustannej ekspansji przemysłowej, powodującej zużywanie surowców naturalnych oraz zatrucie środowiska naturalnego, ziemi, wód i powietrza produktami odpadowymi. Ponadto szybko rosnąca liczba ludności w krajach mniej rozwiniętych wywoływała na wielu terenach gospodarkę rabunkową w formie nieracjonalnego wykorzystania ziemi prowadzącego do upustynnienia, czy też w formie wycinania lasów tropikalnych. Obserwowanym rezultatem tych działań stały się narastające zagrożenia ekologiczne, polegające na wielostronnym niszczeniu środowiska naturalnego. Na tym tle powstała myśl o doprowadzeniu w skali światowej do takiego zrównoważonego typu rozwoju, w którym zagrożenia ekologiczne byłyby eliminowane dzięki świadomym działaniom ludzi¹.

* Tekst opublikowany w materiałach konferencji pt. *Filozoficzno-społeczne i przyrodnicze uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, Olecko-Wigry 2004.

¹ W języku angielskim stworzono od razu dla tej koncepcji wygodny termin *sustainable development*. W Polsce stanęliśmy wobec trudności terminologicznej. Początkowo próbowano lansować termin „ekorozwój”, który odpowiadał treści pojęcia, ale nie był fortunny od strony lingwistycznej. Stopniowo przyjął się więc termin „trwały rozwój”.

Gdyby przyjąć, że trwają nieodwracalne procesy nasilania się tego zagrożenia, to trzeba by uznać, że – gdyby im nie przeciwdziałać – w perspektywie musiałyby to doprowadzić do następstw bardzo niekorzystnych dla rozwoju świata i dla warunków życia następnych pokoleń w postaci załamania rozwoju. Przeciwdziałanie jest jednak możliwe, a określenie jego form i metod jest właśnie celem koncepcji trwałego rozwoju. Wiara w możliwość takiego przeciwdziałania sprawia, że nie powinno się formułować zdecydowanej prognozy typu katastroficznego. Trzeba natomiast uznać za fakt, że obecna faza rozwoju świata charakteryzuje się występowaniem szeregu zjawisk, składających się na tendencję do narastania wymienionych zagrożeń. Tendencję tę nazywam tu tendencją do autodestrukcyjną.

Działanie tej tendencji oznacza, że procesy wzrostu gospodarczego w połączeniu z nieustannym przyrostem liczby ludności świata grożą światu dotarciem kiedyś do granic możliwości, które wynikają z ograniczoności zasobów naturalnych globu ziemskiego. Istotną rolę w rozpoznaniu tej tendencji odegrała przed trzydziestu laty analiza przeprowadzona przez zespół Meadowsów i wydana jako pierwszy raport Klubu Rzymskiego². W pracy tej część omawianych zagrożeń została ujęta w jeden model analityczny, z którego wynikało, że nawet przy przyjęciu optymistycznych założeń co do efektów postępu nauki istnieje dość realna perspektywa załamania rozwoju światowego w ciągu XXI wieku.

Istnieją jednak również znacznie bardziej optymistyczne oceny perspektyw rozwoju światowego. Opierają się one na tezie, że tendencji autodestrukcyjnej przeciwstawia się skutecznie mechanizm rynkowy. Według tego poglądu, na występowanie wymienionych zagrożeń gospodarka rynkowa reaguje automatycznymi dostosowaniami, które stopniowo usuwają źródła zagrożeń. Swobodnie działająca konkurencja rynkowa zmusza uczestniczące w niej przedsiębiorstwa do reagowania na sygnały rynkowe przez podejmowanie działań, które uruchamiają procesy przeciwstawne do narastających zagrożeń. Jeżeli na przykład wyczerpują się jakieś zasoby naturalne, to siły rynkowe powodują ich drożenie, a wtedy w dążeniu do redukcji kosztów zainteresowane przedsiębiorstwa inwestują w odpowiednie innowacje technologiczne i organizacyjne, dzięki którym wprowadzają substytuty, rozwijają procesy recyklingu lub w ogóle sięgają do zupełnie nowych rozwiązań. Do każdego elementu tendencji autodestrukcyjnej można odnieść tego rodzaju reakcję mechanizmu rynkowego. Takie działanie konkurencji rynkowej określam mianem tendencji autoregulacyjnej.

Gdyby w rozwoju światowym dominowała tendencja autoregulacyjna, to zarówno problem zagrożeń, jak i koncepcja trwałego rozwoju, straciłyby

² D.H. Meadows i in., *Limits to Growth*, 1972 (wyd. polskie: *Granice wzrostu*, PWE, Warszawa 1973).

znaczenie. Trzeba by bowiem uznać, że w dłuższym okresie trwały rozwój jest zapewniony dzięki procesom dostosowawczym uruchamianym przez mechanizm rynkowy, co oczywiście nie usuwałoby krótkookresowych zakłóceń i wahań koniunktury, jest to jednak problem innej natury. Wiara w tendencję autoregulacyjną znajduje poważne oparcie w doświadczeniu praktycznym. Szybki rozwój nauki i techniki prowadzi bowiem rzeczywiście do wyraźnych osiągnięć w dążeniu do sprostania powstającym wyzwaniom. Tak na przykład drożenie ropy naftowej uruchomiło zarówno rozwój zastosowania alternatywnych nośników energii, w tym biopaliw³, jak też poszukiwania nowych rozwiązań w dziedzinie silników napędowych, które już teraz doprowadzają do początków rewolucji w przemyśle samochodowym. Takie przemiany mogą stwarzać podstawę do oczekiwania, że napędzane przez konkurencję rynkową procesy innowacyjne osłabiają tendencję autodestrukcyjną, a wzmacniają rolę tendencji autoregulacyjnej. Takie oczekiwanie jest wspierane przez to, że rozwija się gospodarka oparta na wiedzy, która nadaje nowe znaczenie procesom innowacyjnym. Otrzymały one w obecnym świecie cechę ciągłości i zajęły kluczowe miejsce w gospodarce jako podstawowy element konkurencji rynkowej. Pozwala to przypuszczać, że zdolność gospodarki rynkowej do samoczynnych dostosowań będzie rosła. Jeśli do tego dołączyć oczekiwanie, że wraz ze wzrostem zamożności będzie się obniżało światowe tempo przyrostu naturalnego, to można przyjąć, że presja na zasoby naturalne będzie ulegała z czasem pewnemu osłabieniu. Z takiego rozumowania wynikałby wniosek, że w długim okresie czasu nic nie powinno ograniczać ekspansji rozwojowej rodzaju ludzkiego, a więc nie ma potrzeby troszczyć się o trwały rozwój, gdyż będzie on się realizował w sposób samoczynny.

Z kolei jednak nikt nie może zaprzeczyć, że wymienione wyżej zagrożenia rzeczywiście występują i stwarzają podstawę do niepokoju o przyszłość, którego wyrazem jest szukanie sposobów działania na rzecz trwałego rozwoju. Mamy więc do czynienia z konfrontacją dwóch zupełnie odmiennych linii myślenia. Konfrontacja ta znajduje wyraz w literaturze. Koncepcji Meadowsów, wykazującej przewagę tendencji autodestrukcyjnej, przeciwstawia się diagnoza Hermana Kahna, która stanowi wyraz wiary w skuteczność tendencji autoregulacyjnej⁴. Zdaniem Kahna i jego zespołu nie ma żadnego trwałego zagrożenia dla rozwoju świata, bo z tymi, które się pojawiają, świat da sobie radę dzięki gospodarce rynkowej i postępom wiedzy.

³ Opór społeczny towarzyszący wdrażaniu niektórych nowych rozwiązań jest zjawiskiem dobrze znanym z przeszłości. Może on opóźnić procesy dostosowawcze, ale na ogół nie jest zdolny do ich powstrzymania.

⁴ Znalazło to wyraz w książce K. Hermana pt. *The Year 2000 – A Framework for Speculation on the Next 33 Years*, 1967, a następnie zostało rozwinięte w pracy: H. Kahn, L. Martel, W. Bron, *The Next 200 Years – A Scenario for America and the World*, 1985.

Ta rozbieżność ocen skłania do przyjęcia poglądu, że w rzeczywistym procesie rozwoju występują obok siebie obie tendencje – autodestrukcyjna i autoregulacyjna, kluczowy zaś problem dotyczy tego, która z nich jest silniejsza. Kontrowersyjność, o której mówimy, jest nie tyle sporem poglądów, ile raczej wyrazem obiektywnej sprzeczności między tymi tendencjami. W realnym świecie mamy do czynienia ze swego rodzaju wyścigiem między negatywnymi czynnikami destrukcji a pozytywnym tworzeniem rozwiązań przeciwdziałających destrukcji. Z tego spostrzeżenia wynika pytanie, czy do zwycięstwa procesów pozytywnych wystarczy samoczynne działanie tendencji autoregulacyjnej, czy też przewaga tendencji autodestrukcyjnej stwarza konieczność podjęcia świadomej walki o trwałą rozwój?

Trzeba stwierdzić, że w ostatnich dziesięcioleciach tendencja autodestrukcyjna nie tylko nie słabnie, lecz raczej ulega wzmocnieniu. Po dwudziestu latach od swojej pierwszej pracy zespół Meadowsów opublikował kolejną pracę, w której przy zastosowaniu tej samej metody poddał badaniu zaktualizowane dane empiryczne⁵. Okazało się, że wśród wcześniej zidentyfikowanych tendencji negatywnych tylko jedna uległa osłabieniu, a mianowicie światowe tempo przyrostu naturalnego. Ale i to osłabienie mierzone przyrostem procentowym nie było na tyle silne, aby wyraźnie zmniejszyć rozmiary absolutnych przyrostów liczby ludności. Natomiast wszystkie inne tendencje negatywne trwały dalej mimo podejmowanych działań, w tym mimo rozwiniętego programu działań proekologicznych uchwalonego na wielkiej konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. (Agenda 21). Okazało się, że wśród wcześniej zidentyfikowanych tendencji negatywnych tylko jedna uległa osłabieniu, a mianowicie światowe tempo przyrostu naturalnego. Ale i to osłabienie mierzone przyrostem procentowym nie było na tyle silne, aby wyraźnie zmniejszyć rozmiary absolutnych przyrostów liczby ludności. Natomiast wszystkie inne tendencje negatywne trwały dalej mimo podejmowanych działań, w tym mimo rozwiniętego programu działań proekologicznych uchwalonego na wielkiej konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. (Agenda 21). W rezultacie nastąpiło wyraźne pogorszenie perspektyw rozwoju w porównaniu do poprzednio analizowanej sytuacji. Doprowadziło to autorów do wniosku o absolutnej konieczności niezwłocznego podjęcia zdecydowanych działań międzynarodowych w celu zapobieżenia dalszemu nasilaniu się tendencji autodestrukcyjnej.

Obserwacje te nie wyczerpują jednak problemu. W ciągu ostatniego dziesięciolecia okazało się bowiem bardzo wyraźnie, że niszczenie środowi-

⁵ D.H. Meadows, J. Randers, *Beyond the Limits – Global Collapse or a Sustainable Future*. Earthscan, London 1992 (wyd. polskie: *Przekraczanie granic*, Warszawa 1995).

ska naturalnego nie jest jedynym elementem tendencji autodestrukcyjnej, czyli nie stanowi jedynego zagrożenia dla przyszłości świata, przed którym trzeba szukać zabezpieczenia. Drugim czynnikiem, który w niemniejszym stopniu zagraża kształtowaniu się warunków życia na świecie, są wielkie problemy społeczne: nędza, masowe bezrobocie, marginalizacja znacznych grup społecznych. Mimo oczekiwań oraz pewnych prób działania dotychczasowy rozwój nie tylko nie rozwiązuje tych problemów, ale prowadzi do ich przyspieszonego narastania, czego świadectwem są silnie zwiększające się nierówności dochodowe, zarówno między krajami bogatymi i biednymi, jak też między grupami społecznymi w poszczególnych krajach, również wysoko rozwiniętych. Procesy te stają się źródłem antagonizmów i konfliktów między krajami, systemami religijnymi i cywilizacjami, czego najostrzejszym wyrazem stał się w ostatnich latach terroryzm globalny.

Te problemy społeczne są od pewnego czasu przedmiotem coraz większej troski w układzie międzynarodowym. Podjęła je m.in. wielka konferencja ONZ w Johannesburgu w 2002 r., wskazując na konieczność podjęcia zdecydowanej walki z biedą. Można to uważać za jeden z istotnych wątków przeciwdziałania tendencji autodestrukcyjnej.

Obok tych dwóch głównych elementów autodestrukcji, jakimi są niszczenie środowiska naturalnego oraz narastający kryzys społeczny, trzeba jeszcze wymienić czynnik czysto ekonomiczny, powodujący wzmocnienie tendencji autodestrukcyjnej. Jest nim zmiana, jaka nastąpiła w systemie gospodarki światowej, polegająca na niebywałym rozwoju rynków finansowych. Nie tylko skala obrotów na tych rynkach wielokrotnie przewyższa wartość obrotów handlowych, ale rynki te nabrały samodzielnego znaczenia w stosunku do tzw. procesów realnych, stając się dla wielu uczestników gry rynkowej głównym obszarem pomnażania kapitału. Gra finansowa jest jednak zawsze związana jest z wysokim ryzykiem i niepewnością, a rynki finansowe odznaczają się wielką podatnością na głębokie wahania. Ta ich cecha wprowadza do gospodarki światowej czynnik zwiększonej niestabilności, to zaś stanowi dodatkowe zagrożenie dla procesów rozwoju.

W rezultacie trzeba stwierdzić, że istnieją podstawy do uznania tendencji autodestrukcyjnej za bardzo istotny, niesłabnący, lecz raczej nasilający się wątek procesów rozwoju we współczesnym świecie.

Zajmijmy się z kolei tendencją autoregulacyjną. Nie ma żadnej wątpliwości co do tego, że procesy dostosowawcze wyzwalane przez mechanizm rynkowy są nie mniej istotnym wątkiem procesów rozwoju. Dostosowania te polegają ostatecznie na realokacji zasobów, czyli przesuwaniu ich do nowych zastosowań. Otóż szczególną ich cechą jest to, że następują z opóźnieniem. Po pierwsze bowiem, łączą się z kosztami, których ponoszenie jest zawsze związane z ryzykiem. Zainteresowane przedsiębiorstwa nie podejmują więc

projektów bez ich bliższego zbadania, nawet jeśli są pozornie obiecujące. Działają one przecież nie na podstawie rozpoznania interesów ludzkości, tylko orientując się na własne, odcinkowe interesy. Po drugie, dla realizacji tych projektów potrzebne są odpowiednie kwalifikacje techniczne i odpowiedni system zarządzania. Po trzecie, dostosowania o dużej skali często stwarzają potrzebę zaangażowanie państwa, to zaś wymaga przyciągnięcia uwagi polityków i zrozumienia przez nich potrzeby takich działań dla pozyskania ich poparcia. Po czwarte, pojawia się też kwestia sprawności wykonawczej.

Z tej listy trudności wynika wniosek, że procesy dostosowawcze nie przebiegają łatwo, lecz napotykają na rozmaite bariery. Pociąga to za sobą opóźnienia działań realokacyjnych. Opóźnienia te zaś sprawiają, że tendencja autodestrukcyjna nie jest szybko wstrzymywana, lecz trwa i prowadzi do kumulacji następstw negatywnych. Efekt zależy ostatecznie od tempa przemian. Autoregulacja oparta na postępie naukowo-technicznym sprawdza się lepiej w powoli rosnącej gospodarce. Natomiast w okresach przyspieszonego rozwoju sprawdza się gorzej ze względu na zjawisko opóźnień.

Żyjemy w okresie, w którym przemiany rozwojowe następują bardzo szybko. Są więc podstawy do przyjęcia, że tendencja autoregulacyjna podlega w znacznym stopniu opóźnieniom. Tak więc mamy do czynienia z sytuacją, w której tendencja autoregulacyjna działa, ale z opóźnieniem. Natomiast tendencja autodestrukcyjna przybiera na sile.

Nie można odpowiedzieć na pytanie, która z tych tendencji ostatecznie okaże się silniejsza, co okaże się szybsze. Nie ma żadnego sposobu na uzyskanie pewności w tej kwestii. W takiej sytuacji wydaje się słuszniejsze przyjęcie założenia, że światowa gospodarka rynkowa nie jest zdolna do pozytywnej samoregulacji, lecz potrzebuje wsparcia ze strony świadomych działań międzynarodowych. Inaczej mówiąc, wolny rynek, działający na podstawie interesów odcinkowych, nie odwróci sam przez się tendencji do autodestrukcji. Nasuwa się wniosek, że nowoczesna gospodarka rynkowa musi łączyć w sobie cechy wolnego rynku niezbędnego do wyzwania inicjatyw z rozumnym sterowaniem, które jest niezbędne dla nadawania rozwojowi pożądanego kierunku. Ten pożądaný kierunek to taki, który by wzmacniał tendencję autoregulacyjną i osłabiał tendencję autodestrukcyjną. W ten sposób wracamy do koncepcji trwałego rozwoju, która pojawia się teraz jako niezbędna wytyczna kierunkowa.

Cele działania na rzecz trwałego rozwoju można dosyć łatwo określić. Procesy, o których mowa, dotyczą układu międzynarodowego. Trzeba więc stworzyć system, który – powtórzmy – łączy cechy wolnego rynku z rozumnym sterowaniem w skali międzynarodowej. To rozumne sterowanie powinno być nastawione na:

- ograniczenie tempa przyrostu naturalnego,
- zahamowanie wzrostu zużycia energii,
- położenie kresu wszystkim formom zatrutowania i zanieczyszczania środowiska naturalnego,
- pokonanie problemu zacoiania i nędzy w jakich żyje ogromna część ludzkości świata,
- powszechne przestawienie się na produkcję pokojową.

Podjęcie realizacji tych zadań oznaczałoby zmianę sposobu pojmowania wzrostu gospodarczego i rozwoju gospodarczego. Nie można nie uznać potrzeby wzrostu gospodarczego jako czynnika podnoszenia poziomu warunków życia. Potrzebne jest jednak oderwanie pojęcia tego wzrostu od ciągłego ilościowego zwiększania produkcji przemysłowej. Potrzebne jest radykalne przekształcenie struktury konsumpcji i popytu finalnego w sposób, który zapewniłby całkowite porzucenie niszczącego wykorzystywania przyrody jako źródła zasobów i jednocześnie śmietnika przyjmującego wszelkie odpady. Musiałoby to oczywiście pociągnąć za sobą zmiany struktury i technologii produkcji.

Problem konkretny polega na tym, że te przekonywujące postulaty związane z koncepcją trwałego rozwoju jest niesłychanie trudno wprowadzić w życie. Około dziesięciu lat temu pojawiła się wiara w to, że czynnikiem wzmacniającym tendencję autoregulacyjną powinny się stać procesy globalizacji. Globalizacja, kładąc akcent na powszechną liberalizację stosunków gospodarczych, na ułatwienia w przepływie kapitału międzynarodowego i w inwestowaniu go w przedsięwzięcia realokacyjne, prowadziłyby jednocześnie do rozładowywania napięć społecznych przez podnoszenie poziomu życia w krajach mniej rozwiniętych, a w rezultacie prowadziłyby w sposób samoczynny do wzmacniania tendencji autoregulacyjnej i spełnienia postulatów trwałego rozwoju.

Globalizacja jednak nie tylko nie spełniła tych oczekiwań, lecz wręcz przeciwnie, wywołała zaostrzenie się sprzeczności. Procesy liberalizacji towarzyszące globalizacji nie tylko nie doprowadziły do wyrównywania poziomów światowych, lecz raczej spowodowały zwiększanie się rozwarcia między krajami bogatymi a biednymi⁶. Wielka grupa krajów pozostaje coraz bardziej w tyle wobec krajów bogatych. Zalecenia liberalizacyjne nie pomagają im w rozwoju, tylko wręcz przeciwnie, wystawiają je na nierówną

⁶ Teza ta bywa kwestionowana, ale przyczyna tkwi w tym, że do krajów biednych zaliczają się Chiny, które odznaczają się bardzo szybkim tempem wzrostu. Jeżeli więc mówi się o całym agregacie, to osiągnięcia Chin poprawiają wynik ogólny i powstaje wrażenie, że jednak to rozwarcie ulega zmniejszeniu. Jeśli jednak wyłączyć Chiny z agregatu krajów biednych, to powstaje obraz odwrotny.

konkurencję ze znacznie silniejszymi partnerami. Coraz szerzej przyjmuje się pogląd, że dotychczasowe formy globalizacji wyrażają tylko interesy USA jako hegemonia światowego. Rosnący opór wobec takiej orientacji rozwoju przyjmuje obecnie formę ruchu alterglobalistów, którzy akcentują szczególnie mocno konieczność podjęcia walki z omawianymi wyżej zagrożeniami społecznymi.

Globalizacja stwarzała pozory pewnej obietnicy, dawała zapowiedź tego, że nastąpi wzmocnienie procesów autoregulacyjnych, ale ta zapowiedź się nie spełniła. Koncepcja trwałego rozwoju nie jest realizowana. Warunkiem jej realizacji byłoby przyjęcie wspólnego programu akcji w układzie międzynarodowym. Problem polega jednak na tym, że nie istnieje siła polityczna, zdolna do pokierowania taką akcją.

Pewne oczekiwania adresowane były do Organizacji Narodów Zjednoczonych, ale w ostatnim czasie uległa ona wyraźnemu osłabieniu i raczej nie nadaje się już do objęcia steru. Nie potrafi ona zorganizować rozbieżnych sił w jeden nurt. W układzie międzynarodowym coraz silniej zarysowuje się starcie pomiędzy tendencją ku wyłonieniu jednego hegemonia światowego, a tendencją policentryczną. Dzisiaj przewaga wydaje się być po stronie tendencji do monohegemonii USA, ale trwałość tej przewagi nie jest jednoznacznie określona.

Nie da się zaprzeczyć, że w dziedzinie przeciwstawiania się zagrożeniom ekologicznym można odnotować szereg osiągnięć. Szybki i wielokierunkowy rozwój nauki i techniki przyniósł w rozwiniętych rejonach świata wiele sukcesów w opanowywaniu zatrucia środowiska, np. w walce ze spalinami samochodowymi i paleniem tytoniu. Szeroko rozwinięte zostały technologie wtórnego wykorzystania odpadów i ich zastosowania. Wzrost zużycia energii jest hamowany przez poprawę efektywności wykorzystania. Dokonał się wspaniały rozwój medycyny, dzięki któremu następuje wydłużanie przeciętnego życia ludzkiego. Nawet jednak w tej dziedzinie brakuje organizującej siły politycznej, a nawet brakuje woli politycznej ze strony najważniejszych partnerów⁷. W skali świata stan środowiska naturalnego ulega dalszemu pogorszeniu. Mimo wzrostu świadomości zagrożeń ekologicznych i wspomnianych sukcesów w krajach wysoko rozwiniętych, wzrost produkcji przemysłowej nadal coraz bardziej rujnuje środowisko naturalne przez zatrucie gleb, wód

⁷ W wielkich konferencjach poświęconych temu tematowi, w Rio de Janeiro (1992) i w Johannesburgu (2002) Stany Zjednoczone wzięły bardzo wąty udział, a prezydent Bush wślwił się publicznym i zdecydowanym zlekceważeniem układu z Kioto. Jest to wyraz pewnej postawy, która nie pozwala na skuteczne działania nawet wobec zagrożeń najbardziej uznanych i najsilniej przemawiających do wyobraźni.

i powietrza odpadami, ściekami i wyziewami. W krajach ubogich Ameryki Południowej, Azji i Afryki trwa wycinanie lasów i upustynnienie ziem w wyniku rabunkowej eksploatacji wynikającej z nędzy ludzkiej. W świecie dają się coraz silniej odczuwać zaburzenia klimatyczne oraz negatywne następstwa zanieczyszczenia wód i powietrza, zmian poziomu temperatury i składu atmosfery ziemskiej.

W kwestii zagrożenia ekonomicznego trzeba odnotować, że od pewnego czasu podejmowane są próby opanowywania sytuacji przez projekty zmian instytucjonalnych w układzie światowym polegających na tworzeniu nowego systemu finansowego. Nie przyniosły one jednak dotychczas widocznych rezultatów.

Natomiast w dziedzinie, która staje się powoli wyrazem decydującego zagrożenia powszechnego o charakterze bardzo bezpośrednim, a mianowicie w dziedzinie zagrożenia społecznego, nie dzieje się nic. Charakterystyczny dla tej dziedziny jest zupełny brak koncepcji dotyczącej sposobów przeciwdziałania. Trudno się temu dziwić, ponieważ jest to problematyka o znacznej złożoności. Zaczyna się od presji demograficznej a kończy na rozpowszechnianiu się nędzy i jej konsekwencji – głodu i desperacji. Na tym obszarze trudno nawet mówić o jakichś obiecujących działaniach. Klęski głodu wciąż nawiedzają najuboższe rejony Afryki, codziennie umierają z głodu tysiące dzieci i dorosłych, a konflikty zbrojne trwają nieustannie w różnych częściach globu, niosąc śmierć i kalectwo.

Wobec zagrożeń demograficznych znane są stanowiska dwóch wielkich religii świata: religii rzymsko-katolickiej oraz islamu. Obie te religie ostro przeciwstawiają się koncepcjom regulacji przyrostu naturalnego. Jeżeli zaś chodzi o problematykę światowej nędzy i masowego bezrobocia to nikt jeszcze nie znalazł skutecznych sposobów przeciwdziałania negatywnym skutkom współczesnych mechanizmów rynkowych przy zachowaniu ich cech korzystnych dla rozwoju gospodarczego.

Narastanie zagrożenia społecznego doczekało się już wprawdzie szerszego zrozumienia i zostało w ujęciu intelektualnym silnie związane ze zjawiskami, które burzą ład światowy. Na wspomnianej już konferencji w Johannesburgu uwydatniony został bezpośredni związek między zjawiskami terroryzmu a rozmiarami nędzy na świecie. Konstatacja ta nie prowadzi jednak do żadnych konkluzji praktycznych, do żadnej koncepcji programowej. Jedyne realne rozwiązanie, z jakim mamy do czynienia w tym zakresie, to program zwalczania terroryzmu za pomocą siły militarnej. Ten kierunek działania nie wydaje się jednak obiecujący na dłuższą metę, nie trafia bowiem w przyczyny zjawisk, które ma zwalczać.

Mamy więc przed sobą wyścig między procesami narastania zagrożeń, które są szybkie, a postępem wynikającym z rozwoju myśli ludzkiej, który

jest szybki w dziedzinie technik działania, ale bardzo powolny w dziedzinie kultury współżycia. Trudno dziś przewidzieć, co okaże się szybsze w dłuższej perspektywie. Wynika z tego wniosek, że stoimy wobec bezwzględnej konieczności podjęcia rzeczywistych działań na rzecz przeciwdziałania wszystkim elementom tendencji autodestrukcyjnej oraz wspomaganie autoregulacji. Nie widać jednak żadnej możliwości przekształcenia tych elementów w ogólny program realizowania koncepcji trwałego rozwoju. Koncepcja ta pozostaje dezyderatem, ważnym w orientowaniu myślenia, ale jeszcze nie orientującym działaniem.

Być może warunkiem wejścia na bardziej pożądaną trajektorię jest dokonanie rewolucji edukacyjnej, która doprowadziłaby do zasadniczych zmian filozofii życia i wzorców zachowań. Potrzebny w tym celu byłby taki rozwój wiedzy, który będzie służył nie tylko produkcji, lecz przede wszystkim organizacji współżycia społecznego. Obok więc dalszego rozwoju nauk ścisłych, biologicznych i technicznych potrzebny jest zdecydowany nacisk na edukację humanistyczną, pogłębiającą rozumienie zagrożeń i możliwości przeciwdziałania im, wyrabiającą nie tylko tolerancję dla różnic poglądów i kultur, lecz także umiejętność szukania płaszczyzny uzgodnień, a w ten sposób torującą drogę nowym wzorcom cywilizacyjnym.

Współczesna rola innowacji w ujęciu teorii ekonomii*

Pojęcie innowacji wprowadził do ekonomii przed niemal stu laty Joseph A. Schumpeter, wskazując na nie jako na kluczowy czynnik rozwoju gospodarczego¹. Określił w ten sposób pojawiające się od czasu do czasu wszelkiego rodzaju nowatorskie pomysły dotyczące różnych aspektów działalności przedsiębiorstw: postępu technologicznego, wprowadzania nowych wyrobów, organizacji procesów produkcyjnych, pozyskiwania nowych źródeł zaopatrzenia, marketingu i zdobywania nowych rynków zbytu. Ogólnie biorąc, pomysły te brały się zawsze z dążenia przedsiębiorców do umacniania swojej pozycji w konkurencji rynkowej. Były więc dziełem kreatywnych przedsiębiorców, którzy przez ich realizację torowali drogę postępowi. Postęp ten, dokonywany najpierw we własnych firmach, zapewniał szczególną korzyść w postaci nadzwyczajnych zysków. Z biegiem czasu nowe rozwiązania były podejmowane przez inne firmy, zyski nadzwyczajne zanikały, ale postęp się upowszechniał.

Koncepcja Schumpetera wzbogaciła teorię ekonomii w dwóch przekrojach. W ujęciu równowagi krótkookresowej stworzyła potrzebę analizy mechanizmu zysku nadzwyczajnego (którego pojęcie wywodzi się zresztą od Marksa). W perspektywie długookresowej rozszerzyła pojmowanie roli przedsiębiorczości jako siły motorycznej procesów rozwoju.

Dzisiaj pojęcie innowacji ma już bardzo odmienne znaczenie. Choć nadal odnosi się do nowych pomysłów, to jednak sposób ich umiejscowienia w procesach produkcji bardzo się zmienił.

Ewolucja systemu gospodarki rynkowej w drugiej połowie XX wieku, pod naciskiem konkurencji, szła w kierunku stopniowego przyspieszania procesów pojawiania się innowacji. Zaostrzająca się walka konkurencyjna zaczęła skłaniać przedsiębiorstwa do tworzenia wyspecjalizowanych

* Tekst opublikowany w książce pt. *Rola polskiej nauki we wzroście innowacyjności gospodarki*, pod red. E. Okoń-Horodyńskiej, Wydawnictwo PTE, Warszawa 2004.

¹ J.A.S. Schumpeter, *The Theory of Economic Development*, 1912.

jednostek organizacyjnych, zajmujących się profesjonalnie przygotowaniem nowych pomysłów, umożliwiających osiągnięcie nowych przewag rynkowych. Rola jednostek badawczo-rozwojowych w przedsiębiorstwach zaczęła szybko rosnąć, a pojawianie się różnego typu innowacji stawało się coraz częstsze.

Michael Porter dostrzegł w tych zjawiskach pojawienie się nowej fazy rozwoju gospodarczego, którą określił mianem fazy wzrostu pobudzanego przez innowacje (*innovation-led growth*) w odróżnieniu od wcześniejszej fazy wzrostu pobudzanego przez inwestycje (*investment-led growth*)². Zmiana ta miała doniosłe znaczenie dla gospodarki, to też musiała znaleźć odbicie w różnych modułach teorii ekonomii: w teorii wzrostu gospodarczego, w teorii rozwoju gospodarczego, w ujęciach ekonomii instytucjonalnej i ekonomii politycznej.

Istota tej zmiany polega na tym, że nowa rola innowacji łączy się z nową rolą wiedzy w procesach gospodarczych. Tworzenie coraz to nowych pomysłów innowacyjnych stwarzało potrzebę coraz silniejszego przygotowania intelektualnego w postaci rosnącego uzbrojenia w wiedzę i zdolność do tworzenia nowej wiedzy. Trudno powiedzieć, co tu było przyczyną, a co skutkiem. Jak w wielu procesach ewolucyjnych, widać tu samonapędzający się, kumulacyjny proces przemian, który ostatecznie doprowadził do nadania wiedzy charakteru samodzielnego, a nawet podstawowego czynnika wytwórczego.

Jak nowe są to przemiany, świadczy fakt, że zaledwie dziesięć lat temu Peter Drucker w nowatorskim ujęciu charakteryzował je w odkrywczy sposób, mówiąc o rewolucji informacyjnej, która kieruje procesy gospodarcze przede wszystkim na rozwój dziedzin związanych z wiedzą – jej tworzeniem, przetwarzaniem i rozpowszechnianiem³. Jednym z jego przykładów takiej dziedziny, zmieniającej swój charakter w tym kierunku, był przemysł farmaceutyczny, o którym mówił obrazowo, że stał się producentem „wiedzy opakowanej w pigułki”. Jest to doskonały przykład. Rzeczywiście, istotą wytworów przemysłu farmaceutycznego jest zakumulowana wiedza o oddziaływaniu poszczególnych specyfików chemicznych na organizm ludzki, a więc wiedza z zakresu chemii, farmacji i farmakodynamiki, natomiast kształt jej nadany jest sprawą drugorzędną. Wiedza jest tu produktem, ale do wytwarzania tego produktu niezbędna jest wcześniejsza wiedza pozwalająca na identyfikację różnych związków chemicznych, określanie ich właściwości, a wreszcie ustawienie procesu produkcyjnego. Ta wcześniejsza

² M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London 1990.

³ P.F. Drucker, *Post-Capitalist Society*, Harper Business 1993.

wiedza jest jednocześnie podstawą procesu innowacyjnego, który polega na nieustannym poszukiwaniu nowych, aktywnych związków chemicznych i poddawaniu ich wielostronnym badaniom pod kątem możliwości zastosowań leczniczych.

Taki obraz współczesnego procesu produkcyjnego pozwala zastosować do niego pojęcie gospodarki opartej na wiedzy, czyli takiej, w której wiedza stała się nie tylko samodzielnym, ale i podstawowym czynnikiem wytwórczym, substytucyjnym wobec tradycyjnych – kapitału rzeczowego i pracy – w tym znaczeniu, że podnosi ich produktywność, a tym samym relatywnie (a w pewnej mierze i absolutnie) zapotrzebowanie na nie. W takiej gospodarce innowacje są niczym innym, jak tylko ciągłym tworzeniem nowej wiedzy za pomocą już istniejącego jej zasobu.

Z tą zmianą łączą się nowe formy organizacji gospodarki rynkowej. Dawna teoria Boehm-Bawerka o wydłużaniu się dróg produkcji uzyskuje nowy kształt i nową rację logiczną. Ten znakomity przedstawiciel szkoły austriackiej wskazał w końcu XIX wieku na zjawisko pojawiającego się w rozwoju gospodarczym coraz wcześniejszych faz produkcji: w erze przemysłowej takie coraz wcześniejsze i coraz ważniejsze fazy, poprzednio nie istniejące, a pojawiające się jako wynik ciągłej ekspansji i unowocześniania produkcji, były to dla niego: faza wytwarzania maszyn, a następnie faza wytwarzania maszyn do produkcji maszyn. Wraz z dalszym rozwojem przemysłowym pojawiła się faza wytwarzania automatów i robotów dla tych maszyn i tak dalej. Otóż okazuje się, że przejście do gospodarki opartej na wiedzy oznacza pojawienie się nowej, jeszcze wcześniejszej fazy procesów produkcyjnych, mianowicie fazy wytwarzania nowej wiedzy. Ta nowa faza staje się koniecznym warunkiem dalszej ekspansji wytwórczej. Jej pojawienie się znamionuje nowe, kolejne wydłużenie procesów produkcyjnych. Początkiem tych procesów stały się teraz prace naukowo-badawcze, które są i muszą być podejmowane ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do ostatecznego wprowadzania na rynek ich rezultatów.

W ten sposób materialne procesy wytwarzania przedmiotów użytkowych i wprowadzania ich na rynek, choć oczywiście nie tracą znaczenia, stają się jak gdyby tylko zakończeniem, zwieńczeniem tych – najważniejszych teraz – działań, jakie mają miejsce wcześniej i polegają na przygotowaniu zasobu wiedzy, niezbędnego dla realizowania tych procesów. Ten zasób wiedzy musi być nieustannie tworzony, wzbogacany o wciąż nowe elementy, dotyczące zresztą różnych etapów procesu produkcyjnego, bo to jest warunkiem skutecznego uczestnictwa w nowoczesnej konkurencji rynkowej. Ciągły charakter procesu tworzenia nowej wiedzy sprawia, że również procesy innowacyjne nabrały charakteru ciągłego.

Głównym czynnikiem konkurencji rynkowej między przedsiębiorstwami stała się umiejętność zorganizowanego tworzenia i wykorzystywania wiedzy zarówno dla produkcji, jak też dla dalszego tworzenia nowej wiedzy i szybkiego jej przenoszenia do procesów innowacyjnych. Innowacyjność oznacza dzisiaj ciągły, usystematyzowany i sprawnie zarządzany proces przygotowywania zmian programów produkcyjnych, technologii, organizacji, systemów zarządzania i marketingu, a następnie wprowadzania ich w życie.

W tej ewolucji systemu rynkowego kluczową rolę odegrały i odgrywają nadal wielkie organizmy gospodarcze, początkowo określane mianem *big businessu*, a w ciągu ostatniego trzydziestolecia ukształtowane w wielkie koncerny ponadnarodowe, same zresztą zrodzone przez ewolucję systemu. Tylko te wielkie organizmy są zdolne do tworzenia własnych, silnych ośrodków naukowo-badawczych i do finansowania potrzebnych sobie badań naukowych, które wymagają bardzo wielkich nakładów o długim okresie opłacalności i związanych zawsze z poważnym ryzykiem. Tylko one są zdolne do szybkiej dyfuzji wiedzy poprzez układ swoich jednostek organizacyjnych i kooperantów.

To działanie koncernów nie jest jednak jedyną formą wytwarzania i rozwoju nowej wiedzy niezbędnej dla uruchamiania procesów innowacyjnych. Inne formy, odgrywające istotną rolę w gospodarce różnych krajów to:

- ośrodki badań naukowych tworzone i finansowane przez państwo,
- ośrodki naukowo-badawcze utrzymywane przez konsorcja tworzone w tym celu przez grupy współpracujących ze sobą mniejszych przedsiębiorstw,
- inicjatywy podejmowane przez tzw. *venture capital*⁴

Dla współczesnej teorii rynku najważniejsze jest jednak to, że do opisanie i analizy całego tego nowego mechanizmu zupełnie nie nadaje się dawny model doskonałej konkurencji. Jak to ujął już Drucker w cytowanej pracy, we wszystkich ogniach gospodarki niezbędne stało się sprawne zarządzanie i sterowanie procesami rozwoju wiedzy i innowacji, oparte na ich planowaniu ze znacznymi wyprzedzeniami. W tej sytuacji mamy więc do czynienia nie tylko z modelem rynku oligopolistycznego, opartego na dominacji wielkich koncernów ponadnarodowych, lecz z nie opisanym jeszcze przez teorię ograniczeniem mechanizmu rynkowego przez oddziaływanie czynników sterujących. Rzeczywistość odbiega więc wyraźnie od uprawianej w wielu miejscach retoryki, przypisującej chętnie zasadnicze znaczenie liberalnym formom wolnorynkowym.

⁴ Por. M. Wright, H.J. Sapienza, L.W. Busenitz (eds.), *Venture Capital*, t. 1–3, Edward Elgar 2003.

W praktyce ten współczesny model nie tylko charakteryzuje się ograniczeniem swobody rynkowej przez sterujące oddziaływanie wielkich organizmów gospodarczych, lecz łączy rynkowe mechanizmy alokacyjne ze wspomagającym działaniem polityki państwowej, realizowanej zresztą w rosnącej mierze przez ponadpaństwowe układy zintegrowane.

W dzisiejszym świecie sprawne systemy gospodarcze opierają się na synergicznym współdziałaniu rynku sterowanego przez wielkie koncerny i polityki państwa. Omawiane tu cechy współczesnej gospodarki tak bardzo odróżniają ją od form wcześniejszych, że wspomniany Peter Drucker uznał za uzasadnione wysunięcie tezy o powstawaniu nowego ustroju, który określił mianem postkapitalistycznego. Rzeczywiście, przekształcenia w sposobie działania gospodarki rynkowej pociągnęły już za sobą poważne zmiany w całym układzie społecznym. Bardzo szybko ewoluuje struktura zatrudnienia. Postępujący spadek zapotrzebowania na pracę o niższych kwalifikacjach spowodował silny wzrost bezrobocia i stworzył obawę o przyszłość pracy. Jeszcze nie można jednoznacznie ustalić, na ile obawa ta jest uzasadniona, okazało się bowiem, że następuje bardzo silny wzrost zatrudnienia w zajęciach typu usługowego. Już jednak dzisiaj wiadomo, że te kierunki ewolucji spowodowały silnie przyspieszone zaostrzenie się nierówności w społecznym podziale dochodu, powodujące narastanie protestów i sytuacji konfliktowych.

Największym problemem świata jest rozwieranie się dystansu między wysoko rozwiniętymi krajami, które już wkroczyły w epokę cywilizacji informacyjnej i gospodarki opartej na wiedzy, a tymi, które wciąż jeszcze funkcjonują na zasadach cywilizacji przemysłowej lub nawet jeszcze do niej nie dotarły. Przez pewien czas w ciągu ostatniego dziesięciolecia wydawało się, że zasadniczą zmianę tej sytuacji przyniesie globalizacja, która dzięki swobodzie przepływu kapitału przyczyni się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego i rozwoju krajów mniej rozwiniętych, wprowadzając je na tę samą ścieżkę przemian, którą już przebyli ich bardziej rozwinięci partnerzy. To jednak nie nastąpiło. Globalizacja wzmocniła negatywne tendencje rozwoju światowego, pozostawiając kraje biedne coraz bardziej w tyle i pogłębiając ich biedę⁵.

Jednym z wytłumaczeń jest szczególnie kierunek, jaki w pewnej znaczącej mierze przyjęła innowacyjność wielkich firm. Otóż, obok już rozwiniętych ciągłych procesów innowacyjnych związanych z materialną produkcją dóbr i usług, skierowała się ona również do nowej dziedziny

⁵ Por. J. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*. Allen Lane, London-New York 2002.

– gry na rynkach finansowych. Na tych rynkach nie tylko wystąpiło potężne zwielokrotnienie obrotów, ale wyrosła ogromna konstrukcja coraz to nowych form dokonywania transakcji finansowych, stając się szczególną dziedziną innowacji. Powstała nowa, wielka dziedzina gospodarki, żyjąca w znacznej mierze własnym życiem w oderwaniu od procesów realnych, a odgrywająca bardzo istotną rolę w kształtowaniu proporcji rozwoju gospodarki światowej. Ze względu na wrażliwość rynków finansowych na rozmaite bodźce zewnętrzne, w tym o charakterze politycznym, pojawiło się stałe zagrożenie tej gospodarki przez silny czynnik destabilizujący. Jest to kolejna komplikacja dla teorii ekonomii, związana ze zmianami charakteru procesów innowacyjnych.

Nie można nie dostrzegać jeszcze jednego wątku działalności innowacyjnej, który stanowi wynaturzenie właściwej funkcji innowacji, ale jest faktem o niemałym znaczeniu we współczesnym świecie. Jest to zjawisko określone ironicznym mianem „kreatywnej rachunkowości”, polegające ostatecznie na stosowaniu kryminalnych praktyk oddziaływania na kursy akcji, zatajania zysków itp. Jest to również dziedzina swego rodzaju szczególnej przedsiębiorczości i innowacyjności, polegającej na pojawianiu się wciąż nowych pomysłów dokonywania oszustw podatkowych i innych. Można by o tym nie wspominać, jako o działalności zasługującej wyłącznie na potępienie i akcją prokuratorską, gdyby nie to, że w dzisiejszym świecie szybkich przekształceń systemowych i instytucjonalnych, na tle rosnącej niestabilności gospodarczej i niebywałego wzrostu znaczenia gry na rynkach finansowych, zjawiska te wydają się szybko przybierać na sile. Co ciekawsze zaś, stają się też powodem istotnych zmian instytucjonalnych, czynią bowiem współczesne przedsiębiorstwa podmiotami znacznie mniej stabilnymi i mniej związanymi z trwałym pojęciem firmy, niż było to dawniej.

Dla krajów średnio rozwiniętych, jak Polska, które jeszcze nie wkroczyły na dobre do ery cywilizacji informacyjnej, głównym postulatem kierunkowym jest zdążanie w kierunku gospodarki opartej na wiedzy, gdyż jest to jedyny sposób zapewnienia konkurencyjności swoim przedsiębiorstwom i wzmocnienia własnej pozycji w międzynarodowym podziale pracy. Dlatego jest słuszne wysuwanie problemu innowacyjności i stawianie pytania o warunki jej rozwijania. Jak wynika jednak z powyższych rozważań, innowacyjność w dzisiejszych formach jest wytworem ewolucji systemu gospodarczego, wynikającej przede wszystkim ze sprzężonego działania:

- presji konkurencji w kierunku rozwoju systemów edukacyjnych i ośrodków naukowo-badawczych,
- tendencji do opanowania rynku przez wielkie koncerny, tworzące centra kapitałowe zdolne do finansowania tego rozwoju,
- oraz współdziałającej polityki gospodarczej państw.

Refleksja teoretyczna wydaje się więc wskazywać, że droga do rzeczywistej, nowoczesnej innowacyjności nie pozwala na pominięcie żadnego z tych elementów. Jednakże w krajach gospodarczo słabszych rozwinięcie w niezbędnej skali sektora działalności edukacyjnej i naukowo-badawczej jest sprawą trudną. Wielkie koncerny są w takich krajach organizmami zewnętrznymi, które dysponują własnymi ośrodkami badawczo-rozwojowymi zlokalizowanymi gdzie indziej i tylko w małym stopniu mogą być zainteresowane inwestowaniem w rozwój tego sektora, choć chętnie mogą korzystać z jego dorobku, gdy ten się już pojawia. Własne przedsiębiorstwa charakteryzują się słabością kapitałową, która nie pozwala im na podejmowanie w tej dziedzinie inicjatyw o większej skali. W tej sytuacji ciężar aktywnego działania w pożądanych kierunkach musi, przynajmniej przez pewien czas, który można określić jako okres rozruchu, spoczywać na aktywnej polityce państwa.

Refleksje o roli państwa w gospodarce*

Czy państwo powinno mieszać się do gospodarki, a jeżeli tak, to w jakim zakresie i w jaki sposób? Pytanie to przynosi bardzo różne odpowiedzi, z reguły silnie zabarwione przez subiektywne światopoglądy. Nie może być inaczej w kwestiach, dla których właściwe są ostatecznie rozstrzygnięcia normatywne. Można jednak podjąć próbę zobiektywizowania odpowiedzi przez odwołanie się do natury ewolucji historycznej, jakiej podlegała i podlega gospodarka rynkowa.

W początkowym okresie naszej transformacji dominujące miejsce zdobyły w Polsce poglądy podkreślające znaczenie swobodnego działania rynku i domagające się sprowadzenia aktywności gospodarczej państwa do minimum. Do dziś odgrywają one istotną rolę w życiu politycznym i w polityce gospodarczej, chociaż stopniowo ulegały pewnym zmianom. Początkowo postulowano możliwie najszybszą likwidację sektora publicznego przez prywatyzację przedsiębiorstw państwowych i w ogóle własności państwowej metodą rozdawnictwa. Stopniowo zrozumiano, że prywatyzacja, choć potrzebna, jest złożonym i trudnym procesem, a pozornie szybkie rozwiązania łatwo prowadzą do wypaczeń i nadużyć. Podobnie też chciano maksymalnie ograniczać aktywność państwa w dziedzinie ochrony socjalnej. Dzisiaj na ogół rozumie się, przynajmniej w deklaracjach politycznych, konieczność wspomagania grup społecznych dotkniętych biedą. Mimo tych zmian hasło ograniczania roli państwa nie przestaje być dobrze słyszalne.

Na rzecz tego sposobu myślenia przemawiać mogą dwa argumenty. Pierwszy – to negatywne doświadczenie historyczne kraju, który przez kilka dziesięcioleci był we władaniu systemu centralnego zarządzania, w którym wszystkie podstawowe funkcje rynku były przejęte przez aparat państwowy z niewątpliwą szkodą dla nadmiernie usztywnionej gospodarki, pozbawio-

* Wystąpienie na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie w sierpniu 2004 r.

nej zdolności adaptacyjnych i samoregulacyjnych. Drugi – to dziedzictwo zacofania technologicznego i organizacyjnego, które musi wysuwać na czoło kwestię podnoszenia efektywności gospodarowania przez szerokie otwarcie dla prywatnej przedsiębiorczości, z tendencją do niedoceniań kosztów społecznych dokonywanych przemian.

Nie widać, aby ktokolwiek dzisiaj kwestionował potrzebę pewnego zakresu aktywnego działania państwa w gospodarce. Spór więc dotyczy zawsze kwestii zakresu tej aktywności. Jan Jakub Rousseau określił państwo jako umowę społeczną. Można więc pewnie uzupełnić tę umowę przez „najmniejszy wspólny mianownik”, którym będzie odpowiedź na pytanie, czego wszyscy – może z wyjątkiem anarchistów – oczekują od państwa. Otóż syntetycznej odpowiedzi na to pytanie udzielił kiedyś znakomity filozof angielski Bertrand Russell. *Doniosłe znaczenie rządu* – mówił – *polega na tym, że stanowi on czynnik równoważenia indywidualnych działań ludzi z ich wspólnym interesem. Zadaniem rządu jest dbanie o dwie zasadnicze sprawy: o bezpieczeństwo i sprawiedliwość.*

Jeżeli przyjąć to określenie – a uważam je za trafne – to problem nasz zaczyna się sprowadzać do interpretacji tych dwóch zadań oraz sposobu ich realizacji.

Zadania te w różnych okresach historii były bardzo różnie interpretowane. Ograniczmy się do tego znaczenia, jakie otrzymały one, gdy do życia społecznego wkroczyła zasada równości jednostek wobec prawa, a oparta na tej zasadzie swoboda działania rynku nadała gospodarce cechę samoczynnego działania zarówno w dziedzinie alokacji czynników wytwórczych, jak i społecznego dzielenia wyników produkcji. Gospodarka zaczęła przedstawiać się jako ogół podmiotów gospodarujących – producentów i konsumentów – nieustannie wchodzących ze sobą w rozmaitego rodzaju stosunki wymienne, w których kierują się własnymi interesami i konkurują między sobą. To codzienne decyzje tych rozproszonych podmiotów określają kształt procesów ekonomicznych. Taka organizacja życia stworzyła kapitalistyczną gospodarkę rynkową, która – mimo licznych zjawisk negatywnych – wykazała wielką sprawność w nadaniu tempa i ciągłości cywilizacyjnemu rozwojowi społeczeństw.

Czy w takiej gospodarce aktywne działanie państwa – czyli układu władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej wraz z ich aparatem urzędniczym oraz całą strukturą samorządową – w trosce o bezpieczeństwo i sprawiedliwość jest w ogóle potrzebne?

Ojciec liberalizmu gospodarczego, Adam Smith, który dwieście lat temu torował drogę swobodnemu rozwojowi kapitalizmu, uznał, że sprawiedliwość jest w takim systemie realizowana automatycznie przez działanie „niewidzialnej ręki rynku”. Potrzebę działania państwa widział

więc jedynie w dziedzinie bezpieczeństwa, przyznając mu funkcję osłony prywatnej przedsiębiorczości, co obrazowo nazywał rolą stróża nocnego. Od tego czasu sposób pojmowania potrzeb w dziedzinie bezpieczeństwa i sprawiedliwości zmienił się zasadniczo. We wszystkich wysoko rozwiniętych krajach o kapitalistycznej gospodarce rynkowej państwo odgrywa bardzo poważną rolę, choć fakt ten bywa przesłaniany retoryką liberalną. Świadczy o tym wysoki udział dochodów budżetu państwa w produkcji krajowym brutto, który przeciętnie w krajach OECD jest obecnie bliski 50%.

Można wskazać pięć czynników, które spowodowały tę zmianę. Są to:

- negatywne społeczne konsekwencje swobody rynkowej,
- cykliczne wahania koniunktury,
- problem krajów niżej rozwiniętych,
- przejście do cywilizacji informacyjnej,
- pojawienie się zagrożeń dla przyszłości świata.

Społeczne konsekwencje swobody rynkowej to pierwszy historycznie czynnik, który stworzył zapotrzebowanie na aktywne działanie państwa, i zresztą wciąż pozostaje aktualny. Wraz z rozwojem przemysłu kapitalistycznego pojawił się problem polaryzacji społecznej i masowego ubóstwa. Stałą tendencją kapitalistycznej gospodarki rynkowej okazało się wytwarzanie i pogłębianie się podziałów społecznych spowodowanych przez rozwarstwienie dochodowe i majątkowe. Zrodził się na tym tle konflikt między pracą a kapitałem. Państwo nie mogło pozostawać obojętne wobec tych zjawisk, gdyż poza argumentami moralno-etycznymi trzeba było liczyć się z tym, że powstawanie obszarów nędzy i spychanie znacznych grup społecznych na margines życia niszczy ład gospodarczy i przeszkadza rozwojowi. Aparat państwa był zrazu używany tylko do tłumienia protestów. Stopniowo jednak zaczęło się przyjmować się zrozumienie potrzeby korygowania podziału rynkowego.

Jest to problem sporny. Zwolennicy ustroju opartego na całkowicie wolnej grze sił rynkowych skłonni byli (a niektórzy są skłonni jeszcze i dzisiaj) uważać, że najbardziej sprawiedliwy jest taki podział, jaki realizuje się w wyniku owej swobodnej gry. Rynek bowiem ich zdaniem daje wszystkim takie same szanse sukcesu, premiuje pomysłowych, przedsiębiorczych i pracowitych, a pozbawiając środków do życia leniwych i biernych, którzy wobec tego są sami sobie winni i nie ma powodu przejmować się ich losem. Jeśli przyjąć tę optykę, to bezrobocie i nędza przedstawiają się jako zjawiska naturalne i nieuniknione, konieczne dla właściwego funkcjonowania społeczeństwa. Ich korygowanie jest zbędnym ograniczaniem wolności ekonomicznej przez państwo. Tezy te są znane z historii myśli społecznej XIX wieku jako tzw. darwinizm społeczny.

Przeciwstawia się temu pogląd, według którego niesprawiedliwość podziału, wyrażająca się w nadmiernym zróżnicowaniu szans życiowych obywateli, jest nie tylko naganna moralnie, ale i szkodliwa dla procesów rozwoju. Skoro rynek nie realizuje sprawiedliwego podziału, konieczne są korygujące działania państwa. Pierwszym krokiem wynikającym z uznania tej konieczności było pojawienie się z końcem XIX wieku koncepcji progresywnego podatku dochodowego. Została ona w krótkim czasie powszechnie zastosowana w systemach podatkowych całego cywilizowanego świata. Wiadomo z dyskusji politycznych, że w Polsce jest ona obecnie podważana, dobrze więc jest zdawać sobie sprawę z jej źródeł i przyczyn. Kapitalizm rozpoczął w ten sposób proces tworzenia systemu korygowania podziału rynkowego.

Drugim ważnym czynnikiem, tworzącym zapotrzebowanie na aktywność państwa, stały się cykliczne wahania koniunktury, powodujące okresowo poważne zaburzenia gospodarcze. Wbrew długo dominującej doktrynie ekonomicznej opartej na prawie Say'a świadczyły one o ograniczonej zdolności samoczynnie działającej gospodarki rynkowej do właściwej alokacji zasobów. Cyklicznie powtarzające się kryzysy wywierały silny negatywny wpływ na położenie wielkich grup społecznych, powodując bezrobocie i nędzę. Wielki kryzys światowy lat 30. spowodował ostateczne zwycięstwo koncepcji obarczenia państwa obowiązkiem prowadzenia polityki makroekonomicznej, której głównym zadaniem jest utrzymywanie równowagi rynkowej w trosce już nie tylko o sprawiedliwość, ale również o bezpieczeństwo ekonomiczne. Teoretyczne podstawy tej polityki stworzył John Maynard Keynes¹. Warto pamiętać, że myśl jego wyprzedził szeroko uznany w świecie Michał Kalecki², który stworzył rozwiniętą teorię przeciwdziałania bezrobociu. W myśli ekonomicznej ich następców ważnym tematem było doskonalenie instrumentów budżetowych i pieniężnych polityki makroekonomicznej oraz umiejętności posługiwania się nimi. W ciągu ostatniego ćwierćwiecza nastąpił wprawdzie odwrót od tej linii myślenia, związany z przyjęciem się doktryny monetarystycznej, przywiązującej zasadnicze znaczenie do walki z inflacją, a nie bezrobociem. Nie oznacza on jednak zmiany w obarczaniu państwa odpowiedzialnością za prowadzenie polityki makroekonomicznej.

Trzeci czynnik pojawił się jeszcze w XIX wieku w postaci problemu tzw. spóźnionych przybyszów czyli krajów niżej rozwiniętych, które dojrzały do tego, aby rozwijać własne ambicje postępu gospodarczego. Wymagało

¹ *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan & Co, London 1936.

² *Próba teorii koniunktury*, Instytut Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen, Warszawa 1933.

to stawienia czoła konkurencji ze strony bardziej rozwiniętych partnerów. W XIX wieku w takim położeniu znalazły się Niemcy i tam właśnie pojawiła się koncepcja protekcjonizmu państwowego, mającego służyć zapewnieniu ekspansji przemysłu krajowego. Innego typu przykładu dostarczają Stany Zjednoczone, gdzie ekspansja osadnictwa w kierunku zachodnim stworzyła konieczność wielkich wydatków na infrastrukturę, które musiało wziąć na siebie państwo. Z kolei Japonia stała się przykładem kraju, w którym cały uwieńczony ogromnym sukcesem proces rozwoju został uruchomiony przez państwo. W kilkadziesiąt lat później na fali dekolonizacji ten sam problem otrzymał postać teorii aktywnego działania państwa w uruchamianiu uprzemysłowienia i wzrostu gospodarczego w krajach słabo rozwiniętych. Teoria ta, rozpoczęta koncepcją ochrony tzw. przemysłów niemowlęcych, rozwinęła się w szeroko rozbudowany system, służący za podstawę praktycznej polityki rozwojowej, która przez kilka dziesięcioleci aż do niedawna okazywała się bardzo skuteczna, zwłaszcza w krajach Azji Południowo-Wschodniej.

Czwarty z wymienionych czynników to przejście do cywilizacji informacyjnej. Pojawił się on i rozwinął w ciągu ostatnich paru dziesiątków lat, zasadniczo zmieniając świat współczesny i jego zasady gospodarowania, a razem z tym również spojrzenie na rolę państwa w gospodarce. Współczesna gospodarka rynkowa już tak bardzo różni się od form wcześniejszych, że wybitny analityk współczesności Peter Drucker określił ją nawet mianem postkapitalizmu³, uwydatniając w ten sposób rozległość przemian i ich wpływ na całokształt stosunków społecznych. Podstawowa zmiana wynika z tego, że dominującą pozycję wśród czynników produkcji zdobyła wiedza. Rozwijający się stale zasób wiedzy ludzkiej stał się samodzielnym czynnikiem wytwórczym, stanowiącym przedmiot kupna i sprzedaży zarówno w postaci umiejętności nagromadzonych w głowach ludzi, jak też w postaci utrwalonych zapisów. Nowoczesną strukturę gospodarczą charakteryzuje umiejętność zorganizowanego wykorzystywania wiedzy już nie tylko bezpośrednio dla produkcji, lecz dla tworzenia nowej wiedzy, następnie szybko przenoszonej do procesów innowacyjnych. W rezultacie na rynku trwa nieustanny proces pojawiania się wciąż nowych technologii, nowych urządzeń i nowych produktów, nowych rozwiązań architektonicznych i urbanistycznych, nowych instrumentów obrotu pieniężnego, a także nowych form organizacji życia społecznego i gospodarki. Na ich wprowadzaniu polega dzisiejsza konkurencja rynkowa. Jest ona dzisiaj przede wszystkim wyścigiem do wiedzy i jej zastosowań.

³ P.F. Drucker, *Post-Capitalist Society*, Harper Business 1993.

Powstała w związku z tym konieczność wytworzenia się nowego systemu zarządzania, nastawionego na usystematyzowany rozwój wiedzy naukowej i technicznej oraz na jej szybkie przenoszenie do praktyki przez różnego rodzaju innowacje techniczne i organizacyjne. Dominację na rynku osiągnęły wielkie koncerny ponadnarodowe o zasięgu światowym, które okazały się najbardziej zdolne do stworzenia silnych centrów badawczo-rozwojowych, zapewniających ciągłość procesów innowacyjnych, a dzięki temu siłę rynkową. Organizacje te opierają się na sprawnym planowaniu i sterowaniu swoim rozwojem w skali globalnej. W związku z tym zmieniły się formy i kryteria inwestowania kapitału. Nastąpił niesłychany rozwój rynków finansowych, których obroty wielokrotnie przewyższają rozmiary obrotów towarowych. Żyjemy w świecie globalnej konkurencji oligopolistycznej. Stary model wolnej konkurencji nie nadaje się już ani do jej wyjaśniania, ani do poruszania się w niej.

W tym globalnym systemie wymagania konkurencji światowej postawiły przed rządami poszczególnych krajów zadanie wspierania przedsiębiorstw krajowych w nieustannej walce o zapewnienie silnej pozycji rynkowej i otwieranie możliwości ekspansji światowej. Nie ma dziś takiego rządu, który nie realizowałby tego zadania w ścisłym powiązaniu z przedsiębiorstwami własnego kraju przez prowadzenie nowoczesnej polityki przemysłowej⁴, mającej na celu pomoc w ekspansji w dziedzinach uznanych za przyszłościowe, jak rozwijanie infostrad, systemów telekomunikacyjnych i sieci transportowej, a przede wszystkim wspieranie i promowanie rozwoju edukacji, nauki i techniki.

Wreszcie piątym czynnikiem stało się to, że globalny system rynku światowego przy wszystkich swoich zaletach, polegających na ogromnym ułatwieniu międzynarodowego przepływu czynników wytwórczych, stworzył też rosące zagrożenia dla przyszłości świata. Są to zagrożenia strukturalne, związane z ekspansją przemysłową, a dotyczące granic wzrostu gospodarczego i konieczności modyfikacji jego trendów. Po pierwsze, mowa tu o wielkich zagrożeniach ekologicznych, związanych z niszczeniem środowiska naturalnego, zatrutowaniem powietrza, wód i gleb przez odpady przemysłowe, wycinaniem lasów i rosącym upustynnieniem różnych połaci ziemi oraz ich następstwami w postaci zmian klimatycznych kataklizmów nasilających się kataklizmów pogodowych. Po wtóre, mowa też o ogromnych zagrożeniach społecznych, wynikających z eksplozji ludnościowej w krajach mniej rozwiniętych, z utrzymywania się, a nawet pogłębiania nieprawdopodobnej nędzy na wielkich obszarach świata, a także z masowego bezrobocia o skali nieznanej żadnemu

⁴ M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London 1990.

wcześniejszemu pokoleniu. Są to problemy, które wysuwają się coraz bardziej na czoło polityki gospodarczej współczesnych państw i stwarzają rosnącą konieczność ich uczestniczenia w zbiorowych działaniach międzynarodowych, mających na celu sprostanie tym wyzwaniom.

Obok tego pojawiły się też bezpośrednie zagrożenia, które wynikają z rosnącej wrażliwości gospodarki światowej na załamania finansowe. Są one związane z bardzo szybkim rozwojem rynków finansowych, służących opłacalnemu inwestowaniu kapitału. Coraz to nowe generacje instrumentów, ułatwiające przepływ kapitału, niezmiennie opierają się ostatecznie na zaufaniu uczestników gry rynkowej do przyszłości, są więc wrażliwe na wszelkie wahnięcia tego zaufania bez względu na jego przyczyny. Skutki tego przejawiają się w postaci głębokich kryzysów finansowych, wstrząsających różnymi obszarami świata.

Wszystkie te zagrożenia stwarzają potrzebę tworzenia zabezpieczeń przez państwową politykę gospodarczą. Dzisiaj niezbędne jest w tym celu współdziałanie międzynarodowe. Przed państwem staje więc zadanie aktywnego uczestnictwa w odpowiednich porozumieniach i instytucjach międzynarodowych.

W świetle charakterystyki powyższych pięciu czynników, które złożyły się na zupełną zmianę gospodarczej roli państwa i całkowite odejście od koncepcji stróża nocnego widać, że spór o to, czy państwo powinno mieszać się do gospodarki, nie ma dziś racji bytu. Istota sprawy polega na tym, że rynek i państwo nie są to już kategorie alternatywne. Nie chodzi o zastępowanie jednego drugim, lecz o współdziałanie. Dzisiejsze państwo jest niezbędnym współorganizatorem sprawnej gospodarki rynkowej, a dzisiejsza gospodarka rynkowa opiera się na synergicznym efekcie współdziałania rynku i państwa⁵.

Konstatacja ta nie rozwiązuje jednak problemu zakresu i form aktywności państwa. Pozostaje więc miejsce na kontrowersje ideologiczne i polityczne. Najbardziej sporne wydają się problemy dotyczące aktywności państwa w dziedzinie rozwiązywania problemów socjalnych.

Jak o tym była mowa wyżej, w gospodarce kapitalistycznej już ponad sto lat temu dostrzeżona została konieczność przeciwdziałania nadmiernym nierównościom społecznym. Z biegiem czasu, w ciągu XX wieku, powstały rozbudowane systemy opiekuńczej działalności państwa, która objęła takie elementy, jak: świadczenia emerytalne, zasiłki rodzinne, pomoc edukacyjną oraz różnego rodzaju inne formy pomocy dla osób i rodzin o niskich dochodach.

⁵ Por. J.K. Galbraith, *Godne społeczeństwo. Program troski o ludzkość*, PTE/Bellona, Warszawa 1999.

Rozwinięta koncepcja państwa opiekuńczego oznaczała w praktyce wysoki zakres redystrybucji dochodowej, realizowanej przez budżet państwa na rzecz grup słabszych ekonomicznie. Doprowadziło to do powstawania nowych napięć. Wysokie obciążenia budżetu państwa wydatkami socjalnymi powodują protesty grup zamożniejszych oraz przedsiębiorców przeciw nadmiernemu opodatkowaniu. Wysuwany jest argument, że obciążenia takie szkodzą ekonomicznej efektywności działania gospodarki. Znajduje to często oparcie w rzeczywistości, gdyż sprawność służb państwowych bywa niska i łatwo ulegają one biurokratyzacji, a nawet korupcji, ze szkodą dla celów, którym mają służyć. Wtedy zaś wzrost wydatków socjalnych staje się niewspółmiernie wysoki w porównaniu do korzyści społecznych.

Powstające napięcia budżetowe zmuszają dziś kolejne rządy do redukcji wydatków socjalnych w trosce o równowagę. To z kolei prowadzi do protestów ze strony różnych dotkniętych tym grup. Koncepcja państwa opiekuńczego znalazła się w kryzysie, który ujawnia się w zwięzaniu zakresu opiekuńczości.

Alternatywną koncepcją wobec państwa opiekuńczego stała się idea społecznej gospodarki rynkowej. Szuka ona sposobu rozwiązania problemu nadmiernych nierówności dochodowych nie tyle w wydatkach socjalnych państwa, ile w solidaryzmie społecznym, który ma polegać na powszechnym zrozumieniu potrzeby zapewnienia godnych warunków życia wszystkim obywatelom. Na państwie spoczywa jednak odpowiedzialność za tworzenie takiego porządku społecznego, który sprzyja realizowaniu się tego solidaryzmu, a także za organizację form wspierania grup i osób znajdujących się w trudnych warunkach życiowych. Idea społecznej gospodarki rynkowej, rozwinięta została w Niemczech po II wojnie światowej⁶, została wprowadzona do Konstytucji RP, ale zapis ten ma charakter deklaracyjny i nie jest realizowany.

W ostatnich czasach bowiem, zarówno w Polsce, jak i w wielu krajach kapitalistycznych, w tym najwyższej rozwiniętych, pojawiła się silna tendencja w kierunku szybkiego zaostrzenia się problemów socjalnych⁷. Polega ona na rozwieraniu się rozpiętości dochodowych i majątkowych. Obecnie w wielu krajach osiągnęły one rozmiary wielokrotnie wyższe niż jeszcze przed 20 laty. Łączy się to z reguły z masowym bezrobociem, wraz z którym postępuje rozszerzanie się obszarów biedy. Na drugim biegunie natomiast pojawiło się zjawisko niebywale wysokich dochodów, osiąganych zwłaszcza w grupie

⁶ Jej twórcą był W. Eucken (*Podstawy ekonomii*, 1940); por. *Spółeczna gospodarka rynkowa* pod red. E. Mączyńskiej i P. Pysza, PTE/Bellona, Warszawa 2003.

⁷ L.C. Thurow, *The Future of Capitalism*, W. Morrow & Co., New York 1995.

menadżerów wielkich firm, bankierów oraz graczy finansowych. Nawet słynny finansista, George Soros, dostrzegł potrzebę przestrzegania przed niebezpieczeństwami, wynikającymi z lekceważenia socjalnych wynaturzeń kapitalizmu⁸.

Konieczność aktywnego działania państwa w dziedzinie ochrony społecznej jest szeroko uznawana w deklaracjach politycznych jako forma troski o sprawiedliwość społeczną. Jednakże praktyczna realizacja tych działań napotyka na istotne ograniczenia. Po pierwsze, nierówności społeczne szybko się pogłębiają. Po drugie, powstają tym większe trudności sprostania rosnącym potrzebom. W rezultacie rodzą się konflikty, które zakłócają przebieg procesów gospodarczych. W płaszczyźnie międzynarodowej najgroźniejszym ich wyrazem stał się ostatnio terroryzm globalny.

Jednym z wniosków z tych spostrzeżeń jest potrzeba istnienia sprawnych i współdziałających ze sobą organizmów państwowych. Siła państwa powinna się wyrażać nie w gromadzeniu uprawnień władczych, lecz w sprawności decyzyjnej i wykonawczej dotyczącej współdziałania z mechanizmami rynkowymi i korygowania ich błędów. Oznacza to jednak również, że istnieje potrzeba sprawnej demokratycznej kontroli nad działalnością państwa, kontroli prowadzonej bieżąco przez organizacje pozarządowe, przez środki masowego przekazu oraz przez kartkę wyborczą.

W szczególnych warunkach transformacji systemowej w Polsce określenie roli państwa w gospodarce powinno spełniać jednocześnie dwa dodatkowe postulaty:

- a) odzwierciedlać doświadczenie rozwiniętych krajów kapitalistycznych, do których Polska ma się adaptować w ramach Unii Europejskiej;
- b) uwzględniać to, że w kraju, który świeżo wyszedł z epoki centralnego zarządzania i obligatoryjnych planów, naturalna i uzasadniona jest nieufność do znacznej roli państwa i dążność do jej ograniczenia.

W obecnych warunkach polskich, nacechowanych bardzo poważną skalą ubóstwa oraz wielkim masowym bezrobociem, podstawowe znaczenie w działaniach gospodarczych państwa musi mieć polityka społeczna. Kluczowy problem polega na sprzeczności między potrzebą zapewnienia miejsc pracy a potrzebą wysokiej wydajności opartej na automatyzacji, robotyzacji i elektronizacji. Tendencja światowa do wzrostu gospodarczego bez zatrudnienia znajduje potwierdzenie w obecnej fazie wzrostu w Polsce. Nie można więc oczekiwać ani łatwego likwidowania istniejącego bezrobocia ani ustrzeżenia się przed jego narastaniem w braku nowych, kompleksowych rozwiązań, biorących pod uwagę wymagania nowoczesności. Rozwiązania te

⁸ G. Soros, *The Crisis of Global Capitalism*, Public Affairs, New York 1998.

muszą uwzględniać zarówno rozwój sektora usługowego, jak też skracanie czasu pracy, trudne do realizacji z powodu skutków płacowych. Sprawa przeciwdziałania bezrobociu musi znajdować się w centrum polityki gospodarczej państwa.

W okresie transformacji systemowej do normalnych funkcji współczesnego państwa dołączają się również te, które wynikają z potrzeby sterowania procesem przemian. Pierwsza z nich to funkcja prywatyzacyjna, która polega na przekształcaniu struktury podmiotowej gospodarki w sposób stwarzający podstawy dla wzrostu efektywności dzięki działalności przedsiębiorców i inwestorów prywatnych. Jest ona nadal aktualna. Wprawdzie wiele już w tym zakresie zrobiono, a pożądane efekty prywatyzacji wystąpiły w formie utrzymującego się od kilku lat w Polsce wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Jednakże proces jest daleki od zakończenia wobec wyraźnych trudności z prywatyzacją poważnej liczby wielkich przedsiębiorstw państwowych.

Kolejną kluczową sprawą dla budowania przyszłości ekonomicznej kraju są działania państwa na rzecz zmiany struktury gospodarczej w kierunku nowoczesności. Spontaniczne funkcjonowanie rynku nie rozwiązuje tego problemu. Przejawem tego jest fakt, że dynamicznie w ubiegłych latach rosnący polski eksport ma wciąż strukturę tradycyjną, tzn. dominują w niej produkty nisko przetworzone i surowce, a podstawą ekspansji jest względna taniość pracy. Taka struktura nie może zapewnić trwałości naszego rozwoju. Potrzeba sprostania na dłuższą metę konkurencji ze światem oznacza konieczność szybkiego przygotowywania gospodarki do konkurencji jakościowej, a w tym celu orientacji na produkty wysoko przetworzone i przemysły wysokiej techniki, torujące drogę ogólnemu rozwojowi, oraz podnoszenia potencjału innowacyjnego. Takie przekształcenie nazywam strukturalną modernizacją gospodarki.

Nie dokona się ona samoczynnie. Wymaga przede wszystkim wzmożonego inwestowania w wiedzę i szerzej: w ogólną sprawność człowieka zarówno umysłową, jak fizyczną (zdrowie, ekologia, kultura fizyczna, odżywianie, rekreacja). Póki nie powstaną silne prywatne centra kapitałowe zdolne do przejęcia funkcji organizowania i finansowania sfery badawczo-rozwojowej, póty obowiązek ten musi obciążać państwo.

Istotnym zadaniem państwa jest w naszych warunkach podejmowanie działań na rzecz przyciągania kapitału zagranicznego przez podnoszenie atrakcyjności kraju jako terenu inwestycji bezpośrednich, jak też przez wpływanie na kierunki inwestowania w sposób korzystny dla kraju. Inwestorzy zagraniczni mają ważki udział w dokonywaniu modernizacji technologicznej kraju i jest to niewątpliwa korzyść dla kraju. Natomiast na ogół nie są zainteresowani w modernizacji strukturalnej, tzn. w rozwijaniu

przemysłów wysokiej techniki, ani tym bardziej w utrzymywaniu i rozbudowie zaplecza naukowo-technicznego. Pojawia się więc tu nierozwiązany dotychczas problem wciągnięcia kapitału zagranicznego w pożądane dla nas formy ewolucji struktury gospodarczej kraju.

Po wejściu do Unii Europejskiej powyższe zdania państwa nie tracą na znaczeniu, choć ich wypełnianie będzie musiało przebiegać w dostosowaniu do praw i zaleceń unijnych. Konieczne jest tworzenie układu instytucjonalnego otwartego na przepływ czynników wytwórczych: pracy, kapitału i wiedzy. Nie można jednak liczyć na automatycznie dobroczynne działanie akcesji do Unii. Problem polega na realizowaniu takiej polityki, która pozwoli rozwinąć pozytywny wpływ członkostwa w Unii, a więc polityki szybkiej modernizacji struktury gospodarczej.

W ten sposób dochodzimy do wniosku, że również w Polsce jako kraju dokonującym transformacji systemowej nie może chodzić o wyłączenie państwa z gospodarki, lecz właśnie o umocnienie jego zdolności do odgrywania aktywnej roli w rozwoju kraju przez nadanie właściwego sensu jego działaniom. Ten sens polega na wspomaganiu gospodarki rynkowej, a nie na zastępowaniu jej działania. Rozumiany w ten sposób, pozaekonomiczny postulat sprawności państwa przedstawia się jako jeden z naczelných warunków należytego funkcjonowania współczesnej gospodarki rynkowej.

Co robić z bezrobociem?*

Nawiązując do tytułu naszej sesji zaczynam od stwierdzenia, że według mnie podstawową grupę przegranych polskiej transformacji stanowią ludzie objęci chronicznym bezrobociem. O tej grupie chcę mówić. Według najbardziej aktualnych danych we wrześniu 2004 roku mieliśmy w Polsce 2 971 tys. zarejestrowanych bezrobotnych, z których 1 583 tys. to osoby pozostające bez pracy dłużej niż rok. Z ogółu bezrobotnych zaledwie 14% miało prawo do zasiłku, który więc nie przysługiwał aż 2 565 tysiącom osób¹. Znaczna część tych osób to ludzie mający rodziny. Mówimy więc o kilkumilionowej masie ludzi, dotkniętych klęską społeczną i pogrążonych w biedzie, z której nie widać wyjścia.

Od szeregu lat trwa w Polsce silny wzrost podaży pracy wynikający z wchodzenia licznych roczników w wiek produkcyjny. Roczne przyrosty liczby ludności w wieku produkcyjnym w ciągu lat 90. gwałtownie wzrosły z poziomu około 70 tys. do ponad 250 tys. Jest to sytuacja wyjątkowa w Europie, ponieważ żaden z krajów Unii i żaden z krajów w transformacji nie ma do czynienia z podobną sytuacją demograficzną. Ta wysoka fala przyrostu zasobów pracy jest faktem obiektywnym, o którego nadchodzeniu wiadomo było ze znacznym wyprzedzeniem, jako że wyże i niże demograficzne i ich wpływ na rynek pracy są stosunkowo łatwe do przewidzenia. Można więc było przygotowywać się zawczasu na jej przyjęcie. Jednakże żaden z kolejnych rządów okresu transformacji nie zajął się tym problemem. Został on dostrzeżony przez klasę polityczną dopiero wtedy, kiedy osiągnął kulminację, przyczyniając się do ogromnego przyrostu bezrobocia, w tym bezrobocia młodzieży.

Jednocześnie od początku transformacji występowały zjawiska ekonomiczne powodujące osłabienie i absolutny spadek popytu na pracę. Najpierw

* Seminarium *Beneficjenci i przegrani polskiej transformacji*, Forum Polska Praca, Warszawa, 6 listopada 2004 r.

¹ Dane wg „Biuletynu Statystycznego GUS” nr 9, 2004.

spadek ten nastąpił w wyniku realizacji programu stabilizacyjnego zwanego „terapią wstrząsową”, który wiązał się z głębokim obniżeniem poziomu produkcji przemysłowej i budowlanej. Bardzo szybko pojawiło się więc bezrobocie. Już w ciągu jednego tylko 1990 roku przekroczona została liczba 1 mln zarejestrowanych bezrobotnych, i to – warto pamiętać – w kraju, w którym przez kilka dziesięcioleci zjawisko bezrobocia nie było w ogóle znane.

W ten sposób rozpoczęły się w gospodarce procesy tzw. racjonalizacji zatrudnienia, które trwają do tej pory. Zresztą trwać będą nadal, a m.in. według budżetu na rok 2005 racjonalizacja ta ma objąć również sektor publiczny. W rezultacie w następnych latach po 1990 roku liczba bezrobotnych szybko rosła. W latach szybkiego wzrostu gospodarczego 1994–1997 liczba ta uległa istotnemu zmniejszeniu, lecz skala tego spadku była mniejsza od tempa wzrostu produkcji. Należy bowiem zwrócić uwagę na szczególny fakt, że spadkowi bezrobocia towarzyszył spadek zatrudnienia, co wynikało ze zmniejszania się aktywności zawodowej ludności.

W następnym okresie bezrobocie znów zaczęło szybko rosnąć, a gdy w latach 2000–2002 gospodarka polska znalazła się w fazie recesji, przekroczyło w 2002 roku liczbę 3 mln zarejestrowanych bezrobotnych oraz wskaźnik 20% zasobów pracy.

Czynnikiem, który od połowy lat 90. zaczął coraz wyraźniej pogarszać sytuację na rynku pracy, była szybko rosnąca nadwyżka importu nad eksportem. Jest to czynnik sprzyjający zatrudnieniu w krajach eksportujących, natomiast przyczynia się do zmniejszania zatrudnienia w kraju, w którym utrzymuje się deficyt bilansu handlowego i rośnie współczynnik penetracji importowej czyli udziału importu w globalnej podaży na rynku krajowym. W Polsce udział ten około 2000 roku przekroczył 50%. Oczywiście nie oznacza to potępienia importu, natomiast wskazuje na konieczność intensyfikacji starań o wysoką dynamikę eksportu. Nieoczekiwanie tę wysoką dynamikę Polska uzyskała natychmiast po akcesji do Unii Europejskiej, ale trzeba to traktować jako stan przejściowy, którego utrzymanie zależeć będzie i od kształtowania się kursu złotego i od poziomu inwestycji proeksportowych.

Słyszy się nierzadko zdanie, że problem bezrobocia w Polsce jest nadmiernie akcentowany, ponieważ znaczna część zarejestrowanych bezrobotnych pracuje „na czarno”. Istotnie, nie można zaprzeczyć istnieniu tego zjawiska, lecz jego skala nie jest wielka. Nawet zresztą gdyby przyjąć, że mamy w Polsce nie trzy miliony rzeczywiście bezrobotnych, lecz „tylko” dwa i pół miliona, to i tak niewątpliwie mamy do czynienia z masowym, chronicznym bezrobociem.

Pojawia się też teza, że czynnikiem powodującym wysokie bezrobocie jest nieodpowiedni poziom kwalifikacji osób poszukujących pracy. Teza ta traci

znaczenie, gdy porównać liczbę bezrobotnych z liczbą oferowanych miejsc pracy. To prawda, że popyt na pracę kieruje się teraz w stronę pracowników wyżej wykwalifikowanych, ale bezrobocie rośnie również w grupie absolwentów wyższych uczelni. Nie ma więc podstaw do formułowania takiej tezy. Być może będzie ona aktualna około 2015 roku, lecz zdecydowanie nie obecnie. Z pewnością trzeba dbać o edukację, ale od samej edukacji bezrobocie nie zniknie.

Co prawda słyszy się też zdanie, że bezrobociem nie należy się zanadto przejmować, bo społeczeństwo już się do niego przyzwyczało, a wraz ze wzrostem gospodarczym ono stopniowo samo się skurczy do niewielkich rozmiarów i straci charakter chroniczny. Jest to jednak pogląd godny wyłącznie tych, którzy prowadzą wygodne życie, a bezrobocie im nie grozi, a więc ich nie obchodzi. Nie widzą więc i nie czują dramatu ludzi nim dotkniętych.

Tymczasem w Polsce z okresu na okres sytuacja na rynku pracy staje się coraz groźniejsza. Nie ma potrzeby szczegółowego tłumaczenia, że taki rodzaj bezrobocia, jaki mamy w kraju, ciągnie za sobą długi łańcuch wysoce negatywnych zjawisk społecznych: od wielkiego obszaru biedy, przez brak perspektyw życiowych znacznej części młodzieży wchodzącej w wiek produkcyjny, do licznych patologii społecznych z przestępczością na czele. Szczególnie dotkliwym zjawiskiem jest wysokie, przekraczające 40% bezrobocie wśród młodzieży, czyli grupy społecznej aspirującej do aktywności, a zmuszonej do szukania alternatywnych form wyładowywania energii i znajdującej je w bandytyzmie i zorganizowanej przestępczości. Nie można skutecznie leczyć tych zjawisk bez zaatakowania ich głównej przyczyny, jaką jest masowe bezrobocie i wynikająca z niego marginalizacja wielkich grup społecznych.

Z tych powodów oceniam, że sytuacja społeczna staje się coraz bardziej wybuchowa i przypomina tę, która w Niemczech poprzedzała dojście Hitlera do władzy. Już dzisiaj zachodzi wiele podobieństw pomiędzy językiem i programem partii narodowosocjalistycznej w Niemczech przedwojennych, a obecnie wysuwanymi hasłami i językiem niektórych polskich prawicowych polityków i ich partii. Koncepcja państwa silnej ręki i posłuszeństwa połączona z dobrze brzmiącymi hasłami odrodzenia moralnego i troski socjalnej to dokładnie to, co leżało u podstaw niemieckiego faszyzmu.

Są dwa główne kierunki myślenia ekonomicznego w kwestii metod redukowania bezrobocia.

Pierwszy to chętnie u nas lansowana przez koła związane z organizacjami pracodawców teoria podażowa, według której popyt na pracę w Polsce jest hamowany przez wysoki koszt zatrudnienia i regulacje utrudniające aktywność przedsiębiorców. Zdaniem zwolenników tej teorii przeciwdziałanie bezrobociu wymaga liberalizacji rynku pracy, a więc zdecydowanego

obniżenia narzutów na płace (podatków, składek ubezpieczeniowych itp.) oraz usunięcia ograniczeń prawnych, określających, np. poziom płacy minimalnej, czas pracy, warunki urlopowania pracowników itd. Ograniczenia te obniżają elastyczność rynku pracy i nie pozwalają pracodawcom na swobodne zwiększania zatrudnienia.

Jest jasne, że obniżanie płac do głodowego poziomu byłoby wygodne dla wielu pracodawców, nie wiadomo jednak, czy nawet to przyczyniłoby się do wzrostu zatrudnienia, czy też raczej do silniejszej eksploatacji zatrudnionych pracowników. Nie można nie zauważyć, że w Polsce deregulacja rynku pracy dokonuje się żywiłowo przez nagminne łamanie prawa, polegające na nie zawieraniu umów o pracę z zatrudnionymi pracownikami, nie przestrzeganiu przepisów o czasie i warunkach pracy oraz zwlekaniu z wypłatą zarobków. Ludzie, którym zależy na pracy, znoszą te oczywiste naruszenia prawa bez większych protestów. To sytuacja dobrze znana z całej historii kapitalizmu, który jednak w swojej wyżej rozwiniętej postaci potrafił stworzyć zabezpieczenia socjalne oparte bądź na koncepcji państwa opiekuńczego, bądź też społecznej gospodarki rynkowej. Wydaje się, że w tej sytuacji domaganie się usankcjonowania tych wykroczeń przez formalną liberalizację rynku pracy ustawą sejmową jest wyzwaniem dla zdrowego rozsądku, gdyż oznaczałoby nawrót do dzikiego kapitalizmu sprzed stuleci.

Drugi kierunek opiera się na teorii popytowej, która bezrobocie wyjaśnia niedostatecznym popytem rynkowym, w tym zwłaszcza niedostatecznym popytem inwestycyjnym. Teoria ta związana jest z koncepcjami Keynesa i Kaleckiego. Wniosek z rozumowań przedstawianych przez tych wielkich ekonomistów jest taki, że bezrobocie można zmniejszać i usuwać przez pobudzanie popytu. Należy w tym celu przede wszystkim pobudzać inwestycje prywatne przedsiębiorstw. W Polsce po kilkuletnim okresie upadku zaczęły one nieco rosnąć, ale są wciąż niedostateczne. Inwestycje przedsiębiorstw zależą bowiem przede wszystkim od zaufania do przyszłości, charakteryzowanej przez oczekiwania co do wzrostu popytu rynkowego, co do cen kredytu bankowego i kształtowania się kursu waluty, Stymulować inwestycje prywatne można przez odpowiednio skonstruowane ulgi podatkowe związane z inwestowaniem, zwłaszcza związane z określeniem strategicznych kierunków priorytetowych, zmierzających do modernizacji struktury gospodarczej kraju i zapewnieniu wysokiej dynamiki eksportu. Drugi kierunek działań, to inwestycje publiczne, finansowane ze środków publicznych, a podejmowane w dziedzinach o wysokiej pracochłonności i ważnych dla rozwoju kraju, jak infrastruktura drogowa czy tanie budownictwo mieszkaniowe, których celem byłoby pobudzenie koniunktury w całej gospodarce.

Gdy nie wystarcza stymulowanie inwestycji, trzeba również czynić użytek z pobudzania popytu konsumpcyjnego. W tym zakresie bardzo istotne jest spostrzeżenie, że największe znaczenie dla pobudzenia tego popytu, zwłaszcza skierowanego na wyroby krajowe, ma podnoszenie dochodów najniższej zarabiających grup ludności.

Słabość teorii popytowej polega na tym, że we współczesnej gospodarce wzrost popytu rynkowego słabo przekształca się na wzrost popytu na pracę. Mamy bowiem od pewnego czasu do czynienia ze zjawiskiem wzrostu bez zatrudnienia, w którym przyrost produkcji osiąga się dzięki wzrostowi wydajności pracy. Jak już wspomniałem, również w Polsce w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego można było obserwować równoległość spadku bezrobocia i spadku liczby zatrudnionych. Dziedzina, w której zatrudnienie rośnie, jest sfera usług i na niej powinna się skupić uwaga polityki zatrudnienia. Najlepiej byłoby zapewnić taki wzrost zatrudnienia usługowego, który wyrażałby unowocześnienie gospodarki, czyli wiązał się z informatyzacją i budowaniem gospodarki opartej na wiedzy. Jest to możliwe do realizacji, ale pod warunkiem opracowania wyraźnej koncepcji strategicznej rozwoju kraju. Na razie to realizuje się w Polsce w małym stopniu, a najsilniejszy wzrost zatrudnienia w sektorze usług odnotowano nie w informatyzacji, lecz w firmach ochroniarskich.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane aspekty, perspektywy wyraźnego zmniejszenia bezrobocia w Polsce bez uruchomienia zdecydowanej i racjonalnej polityki wzrostu zatrudnienia uważam obecnie za bardzo słabe. Nawet jeśli trwające od pewnego czasu ożywienie gospodarki polskiej okaże się trwałe, nie musi to doprowadzić do znaczącego spadku bezrobocia. Istnieją jednak poważne zagrożenia dla utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, zwłaszcza jeśli trwać będzie proces aprecjacji złotego i kraj powróci na trajektorię rosnącej nadwyżki importu nad eksportem, która będzie działała w kierunku zwiększania, a nie zmniejszania bezrobocia.

Dlaczego polskiej transformacji nie można uznać za zakończoną?*

I.

Uznanym celem kierunkowym transformacji systemowej w chwili jej rozpoczęcia było zbliżenie ustrojowe do rozwiniętych gospodarczo krajów świata przez wprowadzenie gospodarki rynkowej, opartej na demokratycznym ustroju politycznym. Działania w tym kierunku stworzyły potrzebę daleko idących przekształceń instytucjonalnych we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Wejście na drogę demokratyzacji ustroju politycznego oznaczało w Polsce i wielu innych krajach odejście od systemu monopartyjnego na rzecz wielopartyjnego oraz zapewnienie ścisłego rozdzielenia władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a także wprowadzenie systemu parlamentarnego i stopniowe rozszerzanie zakresu uprawnień organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego. W dziedzinie gospodarki były do rozwiązania trzy podstawowe grupy problemów: doprowadzenie drogą prywatyzacji gospodarki do powstania nowego układu podmiotów gospodarczych, zdolnych do działania według zasad gospodarki rynkowej (reformacja instytucjonalna); doprowadzenie drogą deregulacji gospodarki do uruchomienia właściwego układu sygnałów rynkowych: cen, kursów, stóp procentowych i innych parametrów (reformacja cenowa) oraz dokonanie zmian w strukturze gospodarczej przez pozbycie się niesprawnej części aparatu wytwórczego i rozwijanie produkcji, zdolnej do konkurencji na rynku światowym (reformacja strukturalna).

Przekształcanie w ten sposób systemu, opartego przez ponad cztery dziesięciolecia na władzy centralnej, własności państwowej i centralnym rozdzielnictwie, w kapitalistyczny system rynkowy, oparty na własności prywatnej i swobodzie przedsiębiorczości, było zadaniem trudnym, zwłaszcza wobec całkowicie nowatorskiego charakteru tych przemian.

* Konferencja w Akademii Ekonomicznej w Krakowie, w dn. 20–22 września 2004 r.

Wielkim utrudnieniem było to, 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, mającą wadliwą strukturę przemysłową, nieprzygotowaną do konkurencyjnego uczestnictwa w rynku światowym. W dodatku gospodarka polska była obciążona koniecznością obsługi wysokiego zadłużenia wobec zagranicy powstałego w latach 70. Istotną trudnością było też to, że organizowanie procesów przemian i sterowanie nimi musiało stać się zadaniem władzy państwowej w sytuacji, gdy struktura i administracja państwa same musiały być przedmiotem zasadniczych zmian.

Mimo tych trudności, podstawowe zmiany w wymienionych zakresach zostały w zasadzie dokonane w ciągu pierwszego dziesięciolecia. Mogłoby to upoważniać do stwierdzenia, że na przełomie XX i XXI stulecia Polska zakończyła swoją transformację systemową, pozbywając się głównych reliktyw centralnego zarządzania i wprowadzając system kapitalistycznej gospodarki rynkowej, opartej na prywatnej własności i prywatnej przedsiębiorczości. Tezy takiej nie uważam jednak za słuszną. Zamiast niej wysuwam tezę, że zakończona została jedynie pierwsza faza transformacji¹.

II.

Przede wszystkim, nie wszystkie wyjściowe zadania zostały zrealizowane. Otwartym problemem do realizacji pozostała modernizacja struktury gospodarczej. Zmiany strukturalne wprawdzie nastąpiły, ale nie poszły w pożądanym kierunku modernizacji. Nastąpiła destrukcja znacznej części przemysłu, gdyż znaczna liczba przedsiębiorstw została zdławiona przez gwałtowną zmianę warunków działania. W szczególności zupełnej destrukcji uległy rozwijające się poprzednio zawiązki przemysłu elektronicznego, kluczowego dla modernizacji. Wraz z upadaniem przedsiębiorstw przemysłowych nastąpiła też destrukcja miejsc pracy. Pojawiła się więc potrzeba odwrócenia tych niekorzystnych przemian.

Wystąpiły też poważne trudności w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, które sprawiły, że procesy prywatyzacyjne nie zostały zakończone, a ich przebieg okazał się pod różnymi względami niezadowolający. Prywatyzacja gospodarki od początku uznana została za kluczowy element transformacji

¹ Tezę tę sformułowałem po raz pierwszy w referacie na Kongres Ekonomistów Polskich w styczniu 2001 r.; por. *Czynniki wzrostu gospodarczego Polski a polityka gospodarcza w okresie przed i po akcesji do Unii Europejskiej*, [w:] *Jaka polityka gospodarcza dla Polski?*, pod red. Urszuli Płowiec, PTE/Bellona, Warszawa 2001.

jako podstawa przekształceń w systemie prawno-instytucjonalnym. Objęła ona z jednej strony całkowite lub częściowe odpłatne przekazywanie przedsiębiorstw państwowych w ręce prywatne, z drugiej – zakładanie nowych przedsiębiorstw prywatnych. Zaczęły się też rozwijać banki komercyjne oparte na kapitale prywatnym oraz inne instytucje finansowe, zwłaszcza ubezpieczeniowe, jak również giełda papierów wartościowych.

Problemy zaczęły się od tego, że rozważana początkowo koncepcja powszechnego rozdawnictwa majątku państwowego dla zapewnienia demokracji własności okazała się mało realna, gdyż trudny do określenia był sposób tego rozdawnictwa; odpłatne przekazywanie własności nie wchodziło w grę wobec braku kapitału, a ponadto formalna zmiana własności nie zapewniała uruchamiania prywatnej przedsiębiorczości i właściwego zarządzania. Ostatecznie, obok umożliwienia prywatyzacji założycielskiej, zastosowano rozmaite metody prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W Polsce było to kilka równoległych dróg, z których główną dla dużych firm była tzw. prywatyzacja kapitałowa, oparta na zasadzie sprzedaży całości lub znacznej części udziałów inwestorowi strategicznemu, którym często była firma zagraniczna. Przyjęto też rozwiązanie, polegające na wcześniejszym przygotowaniu przedsiębiorstw państwowych do prywatyzacji przez tzw. komercjalizację, czyli nadawanie im formy prawnej spółek, umożliwiającej działanie w roli samodzielnego podmiotu rynkowego. W Czechach i Słowacji, a także w Rosji przyjęto metodę „kuponową”, polegającą na powszechnym umożliwieniu obywatelom nabywania za niewielką odpłatnością bonów prywatyzacyjnych, reprezentujących prawo do udziału we własności majątku państwowego. Metoda ta nie zapewniła jednak upowszechnienia własności kapitału, gdyż wystąpiło zjawisko masowej odprzedaży bonów silnym grupom kapitałowym. W Polsce podobna metoda została zastosowana w 1993 r. w postaci programu powszechnej prywatyzacji, opartego na uprawnieniu wszystkich obywateli do otrzymania świadectw udziałowych, upoważniających do zakupu akcji kilkunastu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, powołanych do zarządzania kilkuset wybranymi przedsiębiorstwami. Rozwiązanie to również nie przyniosło zadowalających rezultatów.

Jedną z trudności okazało się to, że łatwa była sprzedaż sprawnych przedsiębiorstw, natomiast mniej sprawne pozostawały własnością państwa, ale potrzebowały dotowania, co wpływało niekorzystnie na stan finansów publicznych. Przy tym pozyskiwanie inwestorów zagranicznych było uzależnione od kierunku ich zainteresowań biznesowych. Sprawilo to m.in., że w ciągu kilku lat przeważająca część sektora bankowego znalazła się we władaniu zagranicznych grup finansowych. Okazało się też, że procesy prywatyzacji są znacznie bardziej złożone, niż pierwotnie sobie wyobrażano. W tworzącej się, nieokrępej gospodarce rynkowej, procesom tym towarzy-

szyły liczne wypaczenia, wynikające częściowo z błędów, a częściowo z gry interesów osobistych. Pojawiły się zjawiska korupcji, lekceważenia prawa, trwonienia środków publicznych, unikania podatków.

Mimo tych trudności prywatyzacja odegrała zasadniczą rolę w uruchamianiu rozwoju gospodarczego na nowych zasadach ustrojowych, a także w osiągnięciu równowagi makroekonomicznej przy daleko idącej liberalizacji stosunków rynkowych. W Polsce dała ona szybki impuls ekspansji prywatnej przedsiębiorczości, co zaowocowało maksymalnym skróceniem okresu początkowej, trudnej fazy transformacji.

Jednocześnie jednak nie można pominąć tych negatywnych zjawisk związanych z prywatyzacją, które wynikały z nieokiełznanymi dążeniami różnych jednostek do szybkiego bogacenia się kosztem reszty społeczeństwa, a którym nie można było zaradzić z powodu braku właściwych rozwiązań systemowych. Zjawiska te trzeba uznać za przejawy tzw. „wilczego kapitalizmu”, odpowiadające jego wczesnym stadiom historycznym. Stało się to jednym ze świadectw tego, że system gospodarki rynkowej, wprowadzony w ciągu pierwszego dziesięciolecia transformacji, otrzymał cechy dawniejszego, mniej rozwiniętego kapitalizmu.

III.

Jest to podstawowy powód, dla którego transformacji nie można uznać za zakończoną. W pierwszej fazie wprowadzone bowiem zostały rozwiązania ustrojowe, właściwe dawniejszemu kapitalizmowi, związanemu z cywilizacją przemysłową. Nie wynikało to ze świadomego dążenia, lecz raczej z uwarunkowań historycznych, które sprawiły, że Polska pod względem poziomu rozwoju jest krajem bardzo odległym od czołówki krajów wysoko rozwiniętych². Procesy transformacji rozpoczęły się u nas w czasie, gdy na świecie były już zaawansowane przemiany w systemie gospodarki rynkowej, związane z upowszechnianiem się cywilizacji informacyjnej i gospodarki opartej na wiedzy. Transformacja była zrazu z konieczności nakierowana na wprowadzanie podstawowych elementów kapitalizmu i systemu rynkowego, nieuwzględniających tych przemian. Dopiero więc w toku transformacji mógł pojawić się problem zorientowania tego procesu na pełne dostosowanie do nowoczesności.

² Na te uwarunkowania złożyło się zarówno zacofanie porozbiorowe rolniczego kraju z dwudziestolecia międzywojennego, jak też okres „realnego socjalizmu”, który wprowadził Polsce uprzemysłowienie, ale nadał gospodarce strukturę obciążoną ciężkim przemysłem i nie umiał zapewnić jej ani adaptacyjności rynkowej, ani zdolności do szybkiej absorpcji postępu naukowo-technicznego.

Na początku XXI stulecia Polska stanęła więc wobec potrzeby zrealizowania drugiej fazy transformacji, która powinna polegać na dostosowaniu gospodarki i społeczeństwa do wymagań współczesnego świata.

W ciągu ostatnich paru dziesięcioleci świat wysoko rozwinięty stworzył nowy system gospodarki rynkowej, tak odmienny od dawnego, że określany czasem mianem postkapitalizmu³. Nowe wymagania stawiane gospodarce przez współczesne otoczenie zewnętrzne wynikają z tego, że w sposobie funkcjonowania współczesnej gospodarki rynkowej nastąpiły zasadnicze przemiany związane z globalizacją gospodarki, z dominacją wielkich koncernów ponadnarodowych w konkurencji światowej, a przede wszystkim z kluczową rolą wiedzy, która stała się podstawowym czynnikiem wytwórczym⁴.

W strukturze produkcji nastąpiło wielkie przesunięcie w stronę usług związanych z informatyzacją i telekomunikacją, a przede wszystkim z wytwarzaniem nowej wiedzy przez centra badań naukowych i jej rozpowszechnianiem przez systemy edukacyjne. Oligopolistyczna konkurencja rynkowa opiera się obecnie na wyścigu innowacyjnym, który nadał procesom innowacyjnym w przedsiębiorstwach charakter ciągły i uczynił działalność badawczo-rozwojową podstawową fazą produkcji. Nieustanne unowocześnienia technologiczne i organizacyjne przyczyniają się do podnoszenia wydajności pracy w produkcji materialnej i prowadzą do głębokich zmian społecznych, związanych z szybko rosnącym zapotrzebowaniem na pracę wysoko wykwalifikowaną przy spadku ogólnego zapotrzebowania na pracę i wzroście masowego bezrobocia.

W tych nowych warunkach podstawowe wyzwanie dla polityki rozwoju kraju polega na tym, że – aby włączyć się skutecznie do konkurencji światowej – trzeba nastawić się na tworzenie gospodarki rynkowej nowego typu, opartej na wiedzy. Oznacza to potrzebę szybkiego podnoszenia potencjału wiedzy, a więc konieczność wzmoczonego inwestowania w kapitał ludzki, czyli w wiedzę oraz ogólną sprawność umysłową i fizyczną ludności oraz podnoszenia ogólnego poziomu jej kwalifikacji. Partnerska akcesja do Unii Europejskiej powinna w tym pomóc nie tylko bezpośrednio przez uzyskanie szerszego dostępu do funduszy pomocowych, lecz przede wszystkim przez stymulujące oddziaływanie mechanizmu rynkowego wyżej rozwiniętych gospodarek. Nie będzie to jednak osiągalne bez aktywnej wspierającej polityki państwa.

³ Peter F. Drucker w książce pt. *Post-Capitalist Society*, Harper Business 1993; nie sądzę, aby było to słuszne, gdyż podstawowe cechy kapitalizmu raczej uległy wyostrzeniu, ale nie było to jeszcze widoczne, gdy Drucker pisał swą książkę.

⁴ Pierwszeństwo w kompleksowym ujęciu teoretycznym tej przemiany należy do Petera F. Druckera.

Możliwości realizowania takiego programu zależą od kształtowania się bieżącej sytuacji gospodarczej, a także społecznej i politycznej. W polskich warunkach przeważającą część nakładów na tę sferę musi ponosić państwo, gdyż finansowanie jej przez sektor prywatny jest ograniczone sytuacją finansową przedsiębiorstw oraz dominującą tendencją do korzystania z importu wiedzy, a także niskim poziomem zamożności społeczeństwa. Tymczasem państwo też doznaje silnych ograniczeń budżetowych. W rezultacie sfera badań naukowych, a także edukacji, znalazła się w Polsce w głębokim kryzysie. Zależne w dominującej części od budżetu państwa nakłady na naukę, oświatę, a także zdrowie i kulturę w wyrażeniu realnym spadają z roku na rok w relacji do PKB. Jako zjawisko pozytywne trzeba jednak odnotować w ostatnich latach bardzo silny wzrost napływu młodzieży na studia wyższe.

IV.

Jeszcze jednym poważnym powodem, dla którego trudno uznać transformację za zakończoną, jest stworzona przez nią sytuacja społeczna, charakteryzująca się wielkimi, nierozwiązanymi problemami socjalnymi. Te wielkie problemy, wynikające z wad alokacji rynkowej, to masowe bezrobocie i rozległy obszar biedy. Jak wyżej wspomniano, już pierwsze lata transformacji przyniosły załamanie produkcji, wybuch bezrobocia i poważne pogorszenie warunków życia dużej części ludności. Rezultatem było rozczarowanie do przemian i nasilanie się ich populistycznej krytyki.

W Polsce głównym czynnikiem napięć społecznych stało się masowe i rosnące bezrobocie, które osiągnęło poziom najwyższy w Europie (w 1994 r. blisko 17%, a w 2003 r. około 20% ludności zawodowo czynnej). Najsilniej dotknięta bezrobociem jest młodzież wkraczająca w wiek aktywności. Konsekwencje bezrobocia to bieda, rozszerzanie się marginesu społecznego, rosnąca agresywność młodzieży pozbawionej perspektyw życiowych, rozchwianie więzi społecznej i nasilanie się przestępczości, w tym rozwój przestępczości zorganizowanej. Istnienie masowego bezrobocia miejskiego uniemożliwia też przebudowę struktury agrarnej, która ma zasadnicze znaczenie dla unowocześnienia gospodarki kraju. Napięcia wyrażają się w strajkach i protestach ze strony silnych grup dotkniętych pogarszaniem się sytuacji materialnej, zwłaszcza górników, a także niektórych grup zawodowych sektora publicznego, jak pracownicy ochrony zdrowia i nauczyciele. Na tym tle nastąpiło wyraźne pogarszanie się klimatu politycznego, wyrażające się w spadku zaufania do władz i instytucji publicznych, pogłębianym przez kolejne afery korupcyjne. Sytuacja ta nie sprzyja racjonalnej polityce przemian, w tym polityce przeciwdziałania bezrobociu, wymagającej kojarzenia potrzeby

zapewnienia miejsc pracy z potrzebą osiągania wysokiej wydajności pracy opartej na automatyzacji, robotyzacji i elektronizacji.

Trudność redukcji bezrobocia w Polsce wynika z tego, że ma ono głęboko strukturalne korzenie, a przy tym rynkowy popyt na pracę maleje z przyczyn technologicznych, podczas gdy podaż pracy silnie rośnie z przyczyn demograficznych. Okresowo zjawiska były wzmocnione przez recesję lat 2001 i 2002. Przy tym nie został jeszcze znaleziony sposób kojarzenia społecznej potrzeby zwiększania zatrudnienia z ekonomiczną potrzebą wysokiej wydajności opartej na automatyzacji, robotyzacji i elektronizacji. Sposobu tego szuka się w samozatrudnieniu, czyli ożywieniu i wspomaganiu drobnej przedsiębiorczości i inicjatyw o niewielkiej skali. To jednak również wymaga uczestnictwa finansowego ze strony budżetu państwa, zwłaszcza budżetów samorządowych.

W rezultacie wielkie problemy społeczne, otwarte przez transformację, pozostają całkowicie nierozwiązane. Dotychczas nie udało się wprowadzić właściwych współczesnemu rozwiniętemu kapitalizmowi systemów korygowania podziału rynkowego przez aktywne działanie państwa. W nowej fazie transformacji problemem do rozwiązania pozostaje więc znalezienie sposobu na to, aby dążenie do zapewnienia wysokiej efektywności ekonomicznej przez swobodę dostosowań rynkowych pogodzić z koniecznością określenia systemowych działań polityki społecznej stanowiących warunek ładu socjalnego, a więc i dalszego rozwoju kraju.

Jedną z bardzo istotnych trudności dla polityki gospodarczej było pojawienie się około 1997 r. rosnącej groźby kryzysu finansowego, związanej z szybko zwiększającym się deficytem płatniczym w obrotach bieżących, który w 2000 r. przekroczył 8% PKB. Sytuacja ta spowodowała przestawienie polityki gospodarczej na chłodzenie gospodarki, czyli hamowanie wzrostu gospodarczego. Stopniowo doprowadziło to polską gospodarkę do sytuacji recesyjnej. W tym procesie istotną rolę odegrała restrykcyjna polityka pieniężna prowadzona przez Narodowy Bank Polski, nastawiona na wygaszanie inflacji. Inflacja istotnie została sprowadzona do poziomu bliskiego zera, ale kosztem doprowadzenia tempa wzrostu PKB w 2001 r. również w pobliże zera. Powstał w związku z tym konflikt poglądów na politykę gospodarczą wokół kwestii, czy w określonej sytuacji ważniejsze jest hamowanie inflacji, zresztą już niskiej, czy też stymulowanie wzrostu gospodarczego. Problem ten pojawił się zresztą w dyskusjach światowych niezależnie od sytuacji w Polsce, w związku z pojawieniem się tendencji recesyjnych w wielu krajach wysoko rozwiniętych⁵.

⁵ Por. np. J. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Norton & Co 2002.

V.

W procesach transformacji znajduje odzwierciedlenie istotna cecha współczesnej gospodarki rynkowej, jaką jest potrzeba wspomagania działań mechanizmu rynkowego przez państwo. W krajach dokonujących transformacji musiało to objąć sterowanie przemianami instytucjonalnymi oraz prowadzenie polityki gospodarczej, sprzyjającej ekspansji przedsiębiorczości i unowocześnieniu struktury gospodarczej kraju. Wszędzie na świecie państwo bierze na siebie obowiązek promowania konkurencyjności przedsiębiorstw krajowych i torowania im drogi na rynkach światowych. Jednocześnie jednak na państwie spoczywa obowiązek ochrony grup ekonomicznie słabszych za pomocą polityki społecznej, opartej na redystrybucji dochodów. Nowoczesne państwo powinno też prowadzić politykę zatrudnienia, polegającą na przeciwdziałaniu masowemu bezrobociu oraz wspomagać realizację potrzeb społecznych w dziedzinie jakości życia, w tym przede wszystkim podnoszenia poziomu zdrowotnego, edukacyjnego i kulturalnego swego społeczeństwa. Powinno także troszczyć się o długookresowe warunki rozwoju gospodarczego i społecznego.

W Polsce zakres i rodzaj potrzebnych działań państwa pozostają sprawą budzącą znaczne kontrowersje wokół zakresu i charakteru polityki zmian strukturalnych, zwłaszcza polityki przemysłowej i rolnej, w tym na przykład w kwestii potrzeby popierania rozwoju wybranych kierunków produkcji oraz ochrony rynku krajowego dla ułatwienia przedsiębiorstwom modernizacji i restrukturyzacji. Dyskusyjne są też rozmaite problemy dotyczące przemian własnościowych. Bezsporna potrzeba zapewnienia dominacji sektora prywatnego nie usuwa trudności określenia stosunku do tych przedsiębiorstw państwowych, których nie daje się szybko sprywatyzować, a także do reprivatyzacji, tzn. przywrócenia praw spadkobiercom dawnych właścicieli obiektów kiedyś znacjonalizowanych.

W stosunku do zadań państwa w polityce transformacji zarysowała się od początku sprzeczność między kierunkiem neoliberalnym, akcentującym znaczenie swobody rynkowej w dążeniu do efektywności ekonomicznej oraz potrzebę ograniczania wydatków państwa na cele socjalne, a kierunkami światopoglądowymi, akcentującymi znaczenie rozwiązywania problemów społecznych jako warunku prowadzenia skutecznej polityki transformacji i dalszego rozwoju.

Zadeklarowaną intencją rządu polskiego, który rozpoczął proces transformacji⁶, było stworzenie systemu społecznej gospodarki rynkowej. Intencja ta

⁶ Był to rząd Tadeusza Mazowieckiego.

znalazła później wyraz w Konstytucji RP⁷. Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, oparta na idei solidaryzmu społecznego, głosi potrzebę zapewnienia wszystkim obywatelom godnych warunków życia⁸. Wyraża to dążenie do wyrównywania szans życiowych obywateli, czego nie zapewnia swobodnie działający mechanizm rynkowy. Dzisiejsze pojmowanie tej koncepcji zakłada taką organizację społeczeństwa, w której rola subsydiarna w zapewnieniu solidarności społecznej przypada państwu (w szerokim rozumieniu, wraz z układem samorządowym). Musi ono przyjąć na siebie obowiązek ochrony 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.

Trudność realizacyjna tej koncepcji wiąże się z potrzebą zapewnienia w budżecie państwa odpowiednich środków finansowych, co oznacza w praktyce znaczne obciążenie podatkowe dochodów grup zamożniejszych. W rezultacie problemy skali redystrybucji podatkowej, poziomu opodatkowania i wielkości wydatków budżetowych na świadczenia społeczne stanowią w Polsce, a również w innych krajach, nieustanny przedmiot sporów politycznych. Wyrażają one realnie istniejącą sprzeczność między dążeniem do efektywności ekonomicznej, a dążeniem do bardziej sprawiedliwego podziału. W Polsce (jak zresztą i w innych krajach dokonujących transformacji) sprzeczność ta występuje bardzo ostro. Jej rozwiązywanie to kluczowy problem dla drugiej fazy transformacji.

⁷ Artykuł 20 Konstytucji RP stwierdza, że: *Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.*

⁸ Tak ją ujmował jej twórca, Walter Eucken, i jego niemieccy następcy z połowy XX wieku.

Problemy transformacji systemowej w Polsce na tle gospodarki światowej

I.

Procesy transformacji systemowej w krajach posocjalistycznych rozpoczęły się w czasie, gdy na świecie były już zaawansowane przemiany w systemie gospodarki rynkowej, związane z upowszechnianiem się cywilizacji informacyjnej i gospodarki opartej na wiedzy.

W ciągu ostatnich paru dziesięcioleci świat wysoko rozwinięty stworzył nowy system gospodarki rynkowej, tak odmienny od dawnego, że określany czasem mianem postkapitalizmu¹. Nowe wymagania stawiane gospodarce przez współczesne otoczenie zewnętrzne wynikają z tego, że w sposobie funkcjonowania współczesnej gospodarki rynkowej nastąpiły zasadnicze przemiany związane z globalizacją gospodarki, z dominacją wielkich koncernów ponadnarodowych w konkurencji światowej, a przede wszystkim z kluczową rolą wiedzy, która stała się podstawowym czynnikiem wytwórczym.

W strukturze produkcji nastąpiło wielkie przesunięcie w stronę usług związanych z informatyzacją i telekomunikacją, a przede wszystkim z wytwarzaniem nowej wiedzy przez centra badań naukowych i jej rozpowszechnianiem przez systemy edukacyjne. Oligopolistyczna konkurencja rynkowa opiera się obecnie na wyścigu innowacyjnym, który nadał procesom innowacyjnym w przedsiębiorstwach charakter ciągły i uczynił działalność badawczo-rozwojową podstawową fazą produkcji. Nieustanne unowocześnienia technologiczne i organizacyjne przyczyniają się do podnoszenia wydajności pracy w produkcji materialnej i prowadzą do głębokich zmian społecznych, związanych z szybko rosnącym zapotrzebowaniem na pracę wysoko wykwalifikowaną przy spadku ogólnego zapotrzebowania na pracę i wzroście masowego bezrobocia.

¹ P.F. Drucker, *Post-Capitalist Society*, Harper Business 1993.

Gdy z początkiem 1990 roku rozpoczęła się w Polsce transformacja systemowa, nastąpiło to wprawdzie na tle tych tendencji i procesów zachodzących w gospodarce światowej, ale nie to określiło jej charakter. Została ona z konieczności nakierowana tylko na wprowadzanie podstawowych elementów kapitalizmu i systemu rynkowego, a więc zupełnie nie uwzględniała przemian zachodzących w gospodarce światowej. W rezultacie system gospodarki rynkowej, wprowadzony w Polsce w ciągu pierwszego dziesięciolecia transformacji, nie otrzymał cech współczesnego, rozwiniętego kapitalizmu. Wprowadzone zostały rozwiązania ustrojowe, właściwe dawniejszemu kapitalizmowi, związanemu z wczesną cywilizacją przemysłową.

Nie wynikało to ze świadomego dążenia, lecz raczej z uwarunkowań historycznych, które sprawiły, że Polska pod względem poziomu rozwoju jest krajem bardzo odległym od czołówki krajów wysoko rozwiniętych. Względne zacofanie Polski wywodzi się z długiego okresu historycznego. Jeszcze w dwudziestoleciu międzywojennym Polska była biednym krajem rolniczym, w którym zaczęły się dopiero pojawiać początki uprzemysłowienia. Z kolei okres „realnego socjalizmu” wprawdzie zapewnił Polsce uprzemysłowienie, ale nadał gospodarce wadliwą strukturę, obciążoną ciężkim przemysłem, a sztywny system centralnego planowania nie umiał zapewnić jej ani adaptacyjności rynkowej ani zdolności do szybkiej absorpcji postępu naukowo-technicznego.

W toku transformacji musiał wyłonić się problem zorientowania przemian systemowych na pełne dostosowanie do nowoczesności. Okazało się to jednak trudnym wyzwaniem. Polska stanęła wobec niego na początku XXI stulecia Polska. Transformacja nie została zakończona, gdyż wyłoniła się konieczność przystąpienia do realizacji jej drugiej fazy, która powinna polegać na dostosowaniu gospodarki i społeczeństwa do wymagań współczesnego świata².

W nowych warunkach światowych podstawowe wyzwanie dla polityki rozwoju kraju dokonującego transformacji polega na tym, że – aby włączyć się skutecznie do konkurencji światowej – trzeba nastawić się na tworzenie gospodarki rynkowej nowego typu, opartej na wiedzy. 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.

² Z. Sadowski, *Czynniki wzrostu gospodarczego Polski a polityka gospodarcza w okresie przed i po akcesji do Unii Europejskiej*, [w:] *Jaka polityka gospodarcza dla Polski?*, pod red. U. Płowiec, PTE/Bellona, Warszawa 2001.

Możliwości realizowania takiego programu zależą od kształtowania się bieżącej sytuacji gospodarczej, a także społecznej i politycznej. W polskich warunkach przeważającą część nakładów na tę sferę musi ponosić państwo, gdyż finansowanie jej przez sektor prywatny jest ograniczone sytuacją finansową przedsiębiorstw oraz dominującą tendencją do korzystania z importu wiedzy, a także niskim poziomem zamożności społeczeństwa. Tymczasem państwo też doznaje silnych ograniczeń budżetowych. W rezultacie sfera badań naukowych, a także edukacji, znalazła się w Polsce w głębokim kryzysie. Zależne w dominującej części od budżetu państwa nakłady na naukę, oświatę, a także zdrowie i kulturę w wyrażeniu realnym spadają z roku na rok w relacji do PKB. Jako zjawisko pozytywne trzeba jednak odnotować w ostatnich latach bardzo silny wzrost napływu młodzieży na studia wyższe.

Można oczekiwać, że przystąpienie do Unii Europejskiej odegra pozytywną rolę w realizacji tych nowych zadań nie tylko bezpośrednio, dzięki uzyskaniu szerszego dostępu do funduszy pomocowych, lecz przede wszystkim dzięki stymulującemu oddziaływaniu mechanizmu rynkowego wyżej rozwiniętych gospodarek. Nie będzie to jednak osiągalne bez aktywnej wspierającej polityki państwa.

II.

Istotną cechą współczesnej gospodarki rynkowej jest potrzeba wspomagania działań mechanizmu rynkowego przez państwo. Wszędzie na świecie państwo bierze na siebie obowiązek promowania konkurencyjności przedsiębiorstw krajowych i torowania im drogi na rynkach światowych. Jednocześnie jednak na państwie spoczywa obowiązek ochrony grup ekonomicznie słabszych za pomocą polityki społecznej, opartej na redystrybucji dochodów. Nowoczesne państwo powinno też prowadzić politykę zatrudnienia, polegającą na przeciwdziałaniu masowemu bezrobociu oraz wspomagać realizację potrzeb społecznych w dziedzinie jakości życia, w tym przede wszystkim podnoszenia poziomu zdrowotnego, edukacyjnego i kulturalnego swego społeczeństwa. Powinno także troszczyć się o długookresowe warunki rozwoju gospodarczego i społecznego³.

Potrzeby te muszą znajdować odzwierciedlenie w procesach transformacji systemowej krajów posocjalistycznych. W krajach tych państwo musiało przede wszystkim przyjąć odpowiedzialność za sterowanie przemianami instytucjonalnymi. Powinno było również prowadzić politykę gospodarczą, sprzyjającą ekspansji przedsiębiorczości i unowocześnianiu struktury gospodarczej kraju.

³ J. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Norton & Co 2002.

W Polsce zakres i rodzaj potrzebnych działań państwa stały się od początku (i pozostają nadal) sprawą budzącą znaczne kontrowersje. Zarysowała się od początku sprzeczność między kierunkiem neoliberalnym, kładącym nacisk na znaczenie maksymalnej swobody rynkowej w dążeniu do efektywności ekonomicznej, a kierunkami światopoglądowymi, akcentującymi znaczenie aktywności państwa jako organizatora skutecznej polityki transformacji i ogólnego rozwoju kraju.

W dziedzinie rozwiązań ekonomicznych spór dotyczył przede wszystkim zakresu i charakteru polityki zmian strukturalnych, zwłaszcza polityki przemysłowej i rolnej, w tym na przykład w kwestii, czy państwo powinno w ogóle prowadzić politykę popierania rozwoju wybranych kierunków produkcji oraz ochrony rynku krajowego dla ułatwienia przedsiębiorstwom modernizacji i restrukturyzacji. Sporne były też rozmaite problemy dotyczące przemian własnościowych. Niewątpliwa potrzeba zapewnienia gospodarce dominacji sektora prywatnego nie usunęła trudności określenia stosunku do tych przedsiębiorstw państwowych, których nie daje się szybko sprywatyzować, a także do reprivatyzacji, tzn. przywrócenia praw spadkobiercom dawnych właścicieli obiektów kiedyś znacjonalizowanych.

Bardzo istotnym obszarem sporu od początku były kwestie związane z polityką społeczną. Zwolennicy doktryny neoliberalnej kładli nacisk na potrzebę ograniczania wydatków państwa na cele socjalne. Ich przeciwnicy uważali, że na państwie spoczywa obowiązek rozwiązywania problemów społecznych, w tym troski o los ludzi i grup społecznych dotkniętych brakiem pracy i ubóstwem.

Zadeklarowaną intencją rządu polskiego, który rozpoczął proces transformacji, było stworzenie systemu społecznej gospodarki rynkowej. Intencja ta znalazła później wyraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W artykule 20 tej Konstytucji jest stwierdzenie, że: *Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.*

Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, oparta na idei solidaryzmu społecznego, głosi potrzebę zapewnienia wszystkim obywatelom godnych warunków życia. Wyraża to dążenie do wyrównywania szans życiowych obywateli, czego nie zapewnia swobodnie działający mechanizm rynkowy. Dzisiejsze pojmowanie tej koncepcji zakłada taką organizację społeczeństwa, w której rola subsydiarna w zapewnieniu solidarności społecznej przypada państwu (w szerokim rozumieniu, wraz z układem samorządów terytorialnych). Powinno ono przyjąć na siebie obowiązek ochrony 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.

Trudność realizacyjna tej koncepcji wiąże się z potrzebą zapewnienia w budżecie państwa odpowiednich środków finansowych, co oznacza w praktyce znaczne obciążenie podatkowe dochodów grup zamożniejszych. W rezultacie problemy skali redystrybucji podatkowej, poziomu opodatkowania i wielkości wydatków budżetowych na świadczenia socjalne stanowią w Polsce, jak zresztą w wielu innych krajach, nieustanny przedmiot sporów politycznych. Wyrażają one realnie istniejącą sprzeczność między dążeniem do efektywności ekonomicznej, a dążeniem do bardziej sprawiedliwego podziału. W Polsce sprzeczność ta występuje bardzo ostro. Jej rozwiązywanie to kluczowy problem dla strategii rozwoju gospodarczego na nadchodzące lata.

III.

Mimo zadeklarowanej intencji praktyka polityki transformacyjnej nie poszła w kierunku społecznej gospodarki rynkowej. Z początkiem transformacji za jej cel kierunkowy przyjęto zbliżenie ustrojowe do rozwiniętych gospodarczo krajów świata przez wprowadzenie gospodarki rynkowej, opartej na demokratycznym ustroju politycznym.

Działania w tym kierunku objęły przede wszystkim zabieg zrównoważenia rynku przez reformę cen i płac. Zabieg ten, określony później mianem „terapii wstrząsowej”, przyniósł silne pogorszenie sytuacji życiowej znacznej części ludności w wyniku gwałtownego wzrostu cen i zahamowania dochodów nominalnych. Ceny detaliczne wzrosły w ciągu krótkiego czasu przeciętnie 14-krotnie przy 9-krotnym wzroście dochodów nominalnych. Spadek dochodów realnych był więc dla licznych grup ludności bardzo dotkliwy, zwłaszcza że pojawiło się też szybko rosnące bezrobocie.

Jednakże niewątpliwym osiągnięciem było szybkie zrównoważenie rynku, które stworzyło podstawę do realizowania reform rynkowych. Ludność Polski wytrzymała ten cios, gdyż był on powszechnie potraktowany jako konieczny punkt wyjścia oczekiwanej szybkiej zmiany na lepsze, związanej z obaleniem dotychczasowego reżimu. Start ten nie przyniósł jednak tej szybkiej poprawy i miał szereg niekorzystnych następstw, o których będzie mowa niżej.

Jednocześnie rozpoczęte zostały daleko idące przekształcenia instytucjonalne we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Wejście na drogę demokratyzacji ustroju politycznego polegało na odrzuceniu systemu monopartyjnego na rzecz wielopartyjnego i wprowadzeniu opartego na nim systemu parlamentarnego. Nastąpiło ściśle rozdzielenie władzy ustawodawczej,

wykonawczej i sądowniczej, a następnie stopniowe rozszerzanie zakresu uprawnień organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego.

W dziedzinie gospodarki były do rozwiązania trzy podstawowe grupy problemów: doprowadzenie drogą prywatyzacji gospodarki do powstania nowego układu podmiotów gospodarczych, zdolnych do działania według zasad gospodarki rynkowej (reforma instytucjonalna); doprowadzenie drogą deregulacji gospodarki do uruchomienia właściwego układu sygnałów rynkowych: cen, kursów, stóp procentowych i innych parametrów (reforma cenowa); oraz dokonanie zmian w strukturze gospodarczej przez pozbycie się niesprawnej części aparatu wytwórczego i rozwijanie produkcji, zdolnej do konkurencji na rynku światowym (reforma strukturalna).

Przekształcanie w ten sposób systemu, opartego przez ponad cztery dziesięciolecia na władzy centralnej, własności państwowej i centralnym rozdzielnictwie, w kapitalistyczny system rynkowy, oparty na własności prywatnej i swobodzie przedsiębiorczości, było zadaniem złożonym. Było ono utrudnione przez to, 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, mającą wadliwą strukturę przemysłową, nieprzygotowaną do konkurencyjnego uczestnictwa w rynku światowym. W dodatku gospodarka polska była obciążona koniecznością obsługi wysokiego zadłużenia wobec zagranicy powstałego w latach 70. Istotną trudnością było też to, że organizowanie procesów przemian i sterowanie nimi musiało stać się zadaniem władzy państwowej w sytuacji, gdy struktura i administracja państwa same musiały być przedmiotem zasadniczych zmian.

Mimo tych trudności, podstawowe zmiany w wymienionych zakresach zostały w zasadzie dokonane w ciągu pierwszego dziesięciolecia. Na przełomie XX i XXI stulecia było już faktem, że Polska pozbyła się głównych relikwów centralnego zarządzania i wprowadziła system kapitalistycznej gospodarki rynkowej, opartej na prywatnej własności i prywatnej przedsiębiorczości.

Na sposób realizacji tych przemian wpłynął jednak bardzo silnie fakt, że w układzie politycznym zwyciężyła od razu opcja neoliberalna. Zdecydowało to o naturze głównych problemów, jakie powstały w toku tej pierwszej fazy transformacji.

IV.

Głównym problemem, który wyłonił się bardzo szybko i nie został należycie rozwiązany, był sposób uruchomienia przemian struktury gospodarczej. Kierujący się doktryną neoliberalną rząd programowo zrezygnował z pro-

wadzenia polityki przemysłowej, stawiając na samoczynne dostosowania rynkowe. W rezultacie dostosowania strukturalne nie poszły w pożądanym kierunku. Nastąpiła destrukcja znacznej części przemysłu, gdyż znaczna liczba przedsiębiorstw została zdławiona przez gwałtowną zmianę warunków działania. W szczególności zupełnej destrukcji uległy rozwijające się poprzednio zawiązki przemysłu elektronicznego, kluczowego dla modernizacji. Wraz z upadaniem przedsiębiorstw przemysłowych nastąpiła też destrukcja miejsc pracy.

Za kluczowy element transformacji uznana została prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Objęła ona całkowite lub częściowe odpłatne przekazywanie tych przedsiębiorstw w ręce prywatne, w tym na rzecz kapitału zagranicznego. Towarzyszył temu proces zakładania coraz liczniejszych nowych przedsiębiorstw prywatnych, z reguły drobnych. Zaczęły się też rozwijać banki komercyjne oparte początkowo na kapitale państwowym, ale szybko zmierzające w stronę prywatyzacji z rosnącym udziałem kapitału zagranicznego, a także inne instytucje finansowe, zwłaszcza ubezpieczeniowe, jak również giełda papierów wartościowych.

Prywatyzacja odegrała zasadniczą rolę w uruchamianiu rozwoju gospodarczego na nowych zasadach ustrojowych, a także w osiąganiu równowagi makroekonomicznej przy daleko idącej liberalizacji stosunków rynkowych. W Polsce dała ona szybki impuls ekspansji prywatnej przedsiębiorczości, co zaowocowało maksymalnym skróceniem okresu początkowej, trudnej fazy transformacji.

Jednakże przebieg procesów prywatyzacyjnych okazał się pod różnymi względami niezadowolający. Problemy zaczęły się od tego, że rozważana początkowo koncepcja powszechnego rozdawnictwa majątku państwowego dla zapewnienia demokratyzacji własności okazała się mało realna, gdyż trudny do określenia był sposób tego rozdawnictwa; odpłatne przekazywanie własności nie wchodziło w grę wobec braku kapitału, a ponadto formalna zmiana własności nie zapewniała uruchamiania prywatnej przedsiębiorczości i właściwego zarządzania. Ostatecznie, obok umożliwienia prywatyzacji założycielskiej, zastosowano rozmaite metody prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W Polsce było to kilka równoległych dróg, z których główną dla dużych firm była tzw. prywatyzacja kapitałowa, oparta na zasadzie sprzedaży całości lub znacznej części udziałów inwestorowi strategicznemu, którym często była firma zagraniczna. Przyjęto też rozwiązanie, polegające na wcześniejszym przygotowaniu przedsiębiorstw państwowych do prywatyzacji przez tzw. komercjalizację, czyli nadawanie im formy prawnej spółek, umożliwiającej działanie w roli samodzielnego podmiotu rynkowego. Zastosowana również została metoda podobna do czeskiej „kuponovki”, w postaci programu powszechnej prywatyzacji, opartego na uprawnieniu wszystkich obywateli do otrzymania świadectw udziałowych,

upoważniających do zakupu akcji kilkunastu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, powołanych do zarządzania kilkuset wybranymi przedsiębiorstwami. Rozwiązanie to jednak nie przyniosło zadowalających rezultatów.

Jedną z trudności prywatyzacji okazało się to, że łatwa była sprzedaż sprawnych przedsiębiorstw, natomiast mniej sprawne pozostawały własnością państwa, ale potrzebowały dotowania, co wpływało niekorzystnie na stan finansów publicznych. Przy tym pozyskiwanie inwestorów zagranicznych było uzależnione od kierunku ich zainteresowań biznesowych. Sprawilo to m.in., że w ciągu kilku lat przeważająca część sektora bankowego znalazła się we władaniu zagranicznych grup finansowych. Okazało się też, że procesy prywatyzacji są znacznie bardziej złożone, niż pierwotnie sobie wyobrażano. W tworzącej się, nieokrępej gospodarce rynkowej, procesom tym towarzyszyły liczne wypaczenia, wynikające częściowo z błędów, a częściowo z gry interesów osobistych. Pojawiły się zjawiska korupcji, lekceważenia prawa, trwonienia środków publicznych, unikania podatków.

Negatywne zjawiska związane z prywatyzacją wynikały w znacznej mierze z nieokiełznanymi dążeń różnych jednostek do szybkiego bogacenia się kosztem reszty społeczeństwa, a którym nie można było zaradzić z powodu braku właściwych rozwiązań systemowych. Zjawiska te trzeba uznać za przejawy tzw. „wilczego kapitalizmu”, odpowiadające jego wczesnym stadiom historycznym. Z tymi zjawiskami nie mogły sobie poradzić rządy, reprezentujące dogmatyczną wiarę w skuteczność swobody rynkowej.

V.

Jedną z bardzo istotnych trudności dla polityki gospodarczej było pojawienie się około 1997 roku rosnącej groźby kryzysu finansowego, związanej z szybko zwiększającym się deficytem płatniczym w obrotach bieżących, który w 2000 roku przekroczył 8% PKB. Sytuacja ta spowodowała przedstawienie polityki gospodarczej na chłodzenie gospodarki czyli hamowanie wzrostu gospodarczego. Stopniowo doprowadziło to polską gospodarkę do sytuacji recesyjnej. W tym procesie istotną rolę odegrała restrykcyjna polityka pieniężna prowadzona przez Narodowy Bank Polski, nastawiona na wygaszanie inflacji. Inflacja istotnie została sprowadzona do poziomu bliskiego zera, ale kosztem doprowadzenia tempa wzrostu PKB w 2001 roku również w pobliże zera. Powstał w związku z tym konflikt poglądów na politykę gospodarczą wokół kwestii, czy w określonej sytuacji ważniejsze jest hamowanie inflacji, zresztą już niskiej, czy też stymulowanie wzrostu gospodarczego. Problem ten pojawił się zresztą w dyskusjach światowych niezależnie od sytuacji w Polsce, w związku z pojawieniem się tendencji recesyjnych w wielu krajach wysoko rozwiniętych.

Wskutek wadliwej polityki makroekonomicznej, a zwłaszcza zupełnego braku uzgodnień między rządową polityką fiskalną a bankową polityką pieniężną okres recesji przyniósł znaczne pogorszenie sytuacji w dziedzinie finansów publicznych, która dopiero jest stopniowo naprawiana dzięki temu, że od 2003 roku gospodarka polska weszła ponownie w okres przyspieszonego wzrostu gospodarczego.

VI.

Hołdowanie doktrynie neoliberalnej sprawiło, że jednym z wyników polskiej transformacji stała się bardzo niekorzystna sytuacja społeczna, charakteryzująca się wielkimi, nierozwiązanymi problemami socjalnymi. Te wielkie problemy, wynikające z wad alokacji rynkowej, to przede wszystkim masowe bezrobocie i rozległy obszar biedy. Rezultatem tego jest rozczarowanie do przemian, brak zaufania do rządów i nasilanie się ich populistycznej krytyki.

Jak wyżej wspomniano, już pierwsze lata transformacji przyniosły załamanie produkcji, wybuch bezrobocia i poważne pogorszenie warunków życia dużej części ludności. Masowe bezrobocie osiągnęło poziom najwyższy w Europie (w 1994 r. blisko 17%, a w 2003 r. około 20% ludności zawodowo czynnej). Najsilniej dotknięta bezrobociem jest młodzież wkraczająca w wiek aktywności. Konsekwencje bezrobocia to bieda, rozszerzanie się marginesu społecznego, rosnąca agresywność młodzieży pozbawionej perspektyw życiowych, rozchwianie więzi społecznej i nasilanie się przestępczości, w tym rozwój przestępczości zorganizowanej. Istnienie masowego bezrobocia miejskiego uniemożliwia też przebudowę struktury agrarnej, która ma zasadnicze znaczenie dla unowocześnienia gospodarki kraju.

Napięcia wyrażają się w strajkach i protestach ze strony silnych grup dotkniętych pogarszaniem się sytuacji materialnej, (np. górników), a także niektórych grup zawodowych sektora publicznego (jak pracownicy ochrony zdrowia i nauczyciele). Na tym tle nastąpiło wyraźne pogarszanie się klimatu politycznego, wyrażające się w spadku zaufania do władz i instytucji publicznych, pogłębianym przez kolejne afery korupcyjne. Sytuacja ta nie sprzyja racjonalnej polityce przemian, w tym polityce przeciwdziałania bezrobociu, która wymaga trudnego kojarzenia potrzeby zapewnienia miejsc pracy z potrzebą osiągania wysokiej wydajności pracy opartej na automatyzacji, robotyzacji i elektronizacji.

Trudność redukcji bezrobocia w Polsce wynika z tego, że ma ono głęboko strukturalne korzenie, a przy tym rynkowy popyt na pracę maleje z przyczyn technologicznych, podczas gdy podaż pracy silnie rośnie z przyczyn demograficznych. Okresowo zjawiska były wzmocnione przez recesję

lat 2001–2002. Przy tym nie został jeszcze znaleziony sposób kojarzenia społecznej potrzeby zwiększania zatrudnienia z ekonomiczną potrzebą wysokiej wydajności opartej na automatyzacji, robotyzacji i elektronizacji. Sposobu tego szuka się w samozatrudnieniu, czyli ożywieniu i wspomaganiu drobnej przedsiębiorczości i inicjatyw o niewielkiej skali. To jednak również wymaga uczestnictwa finansowego ze strony budżetu państwa, a zwłaszcza budżetów samorządowych.

W rezultacie wielkie problemy społeczne, otwarte przez transformację już na samym jej początku, pozostają całkowicie nierozwiązane. Dotychczas nie udało się wprowadzić właściwych współczesnemu rozwiniętemu kapitalizmowi systemów korygowania podziału rynkowego przez aktywne działanie państwa. W nowej fazie transformacji problemem do rozwiązania pozostaje więc znalezienie sposobu na to, aby dążenie do zapewnienia wysokiej efektywności ekonomicznej przez swobodę dostosowań rynkowych pogodzić z koniecznością określenia systemowych działań polityki społecznej stanowiących warunek ładu socjalnego, a więc i dalszego rozwoju kraju.

Nauka ekonomii a realia współczesności*

Dwie największe trudności nauki ekonomii polegają na tym, że zajmuje się ona analizowaniem rzeczywistości społeczno-gospodarczej, która – po pierwsze – podlega ciągłym zmianom, po drugie zaś – jest tak bardzo złożona, że jej opis analityczny wymaga posługiwania się modelami o wysokim stopniu uproszczenia. Celem niniejszej pracy jest refleksja nad tym, co wynika dla współczesnej ekonomii z dokonujących się obecnie przemian oraz czego brakuje w stosowanych modelach analitycznych.

Ortodoksja ekonomiczna jest od dawna ściśle związana z koncepcją optymalności działania rynku zarówno w dziedzinie alokacji, jak i podziału. Zrodziła się ona z myśli wczesnych rzeczników liberalizmu z Adamem Smithem na czele. U jej podstaw znajduje się tzw. prawo rynków Say'a, głoszące, że podaż zawsze tworzy dla siebie popyt; nie ma więc ograniczeń dla osiągnięcia przez rynek równowagi przy optymalnym poziomie wykorzystania zasobów. Przez lata umacniał to rozumowanie niewątpliwy fakt, że cały wielki postęp cywilizacyjny, osiągnięty przez czołowe kraje świata w ciągu ostatnich dwóch stuleci zawdzięczać należy prywatnej przedsiębiorczości i opartej na niej gospodarce rynkowej. Spontanicznie, swobodnie działająca gospodarka rynkowa wyzwala kreatywność, uruchamia procesy postępu technicznego i organizacyjnego, przynosi wysoką efektywność wykorzystania zasobów, a także zapewnia szybkie dostosowania do wciąż zmieniających się warunków. Jest to działanie samoczynne, autoregulacyjne, które niczym nie daje się zastąpić¹.

Jednocześnie jednak już w ciągu XIX wieku rozpoznana została druga istotna cecha mechanizmu rynkowego, polegająca na tym, że obok tych

* Tekst złożony do książki jubileuszowej dla Profesora Edwarda Łukawera, grudzień 2004 r.

¹ Dowodzi tego bolesne doświadczenie systemu obligatoryjnego planowania centralnego, który miał zastąpić system rynkowy, ale wykazał całkowitą niezdolność sprostania temu wyzwaniu.

wysoce pozytywnych przemian uruchamia on jednocześnie procesy o charakterze zdecydowanie negatywnym. Zaliczały się do nich wtedy przede wszystkim zjawiska wyzysku i pauperyzacji robotników najemnych, a także cykliczne wahania koniunktury, powodujące kryzysy gospodarcze o daleko idących negatywnych skutkach społecznych, związanych z bezrobociem i biedą. Zjawiska te wskazywały, że teza o optymalności działania rynku jest co najmniej wątpliwa. Mimo to ortodoksja uprawiała jej obronę przez całe dziesięciolecie. Obrona ta przyjęła formę twierdzenia, że optymalność wyraża ogólną tendencję, która jest nieustannie zakłócana przez rozmaite czynniki egzogeniczne, ale ostatecznie realizuje się w sensie kierunkowym na skutek mechanizmu autoregulacji czyli samoczynnych adaptacji strukturalnych.

Rewizja tej doktryny została dokonana w latach 30. w pracach Johna Maynarda Keynesa oraz Michała Kaleckiego², którzy odrzucili prawo Say'a i wykazali, że rynek nie realizuje optymalnej alokacji nawet w tendencji, przeciw niej bowiem działają czynniki o charakterze endogenicznym, nadając gospodarce rynkowej tendencję do osiągnięcia równowagi nie na poziomie optymalnym, lecz przy niepełnym zatrudnieniu³. Na tej podstawie sformułowana została koncepcja polityki wspierania rynku i przeciwdziałania bezrobociu przez właściwą politykę makroekonomiczną państwa, korzystającą z należycie skoordynowanych narzędzi polityki fiskalnej i pieniężnej.

Teoria ta dominowała w myśli ekonomicznej w trzecim ćwierćwieczu XX wieku, kiedy po zakończeniu II wojny światowej świat wszedł w okres nazywany złotym wiekiem kapitalizmu. W tym okresie, oczywiście przy pewnych zróżnicowaniach, w krajach wysoko rozwiniętych trwało wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Bezrobocie było bardzo niskie, co najwyżej frykcyjne. Rozwinięte kraje zachodniej Europy otworzyły się szeroko na napływ siły roboczej z zewnątrz, przede wszystkim z basenu morza Śródziemnego. Jednocześnie następowało przesunięcie w podziale dochodów na rzecz płac. Ogólną sytuację ekonomiczną cechowały nastroje zadowolenia.

W tym okresie polityka gospodarcza charakteryzowała się wszędzie interwencjonizmem państwowym, nastawionym na utrzymywanie wysokiego

² Por. Z. Sadowski, A. Szeworski (eds.), *Kalecki's Economics Today*, Routledge 2004.

³ Prawo Say'a było kwestionowane już znacznie wcześniej w ekonomii nieortodoksyjnej, w szczególności przez Karola Marksa. Był to jednak element ogólnej krytyki kapitalistycznej gospodarki rynkowej, kładącej główny nacisk na negatywne efekty działania mechanizmu rynkowego.

popytu rynkowego. Była to więc polityka typu keynesowskiego z tym, że nie czyniła użytku z aktywnej polityki fiskalnej, bo nie była ona potrzebna. Prowadzona była liberalna polityka pieniężna, a proporcje rynkowe na ogół tak się kształtowały, że inwestycje prywatne były wysokie i wobec tego cały proces rozwoju na tym się opierał, nie potrzeba było go wspierać.

W IV kwartale XX stulecia nastąpiła ostra zmiana koncepcji polityki gospodarczej. Czynnikiem wyzwającym tę zmianę był kryzys naftowy, spowodowany przez decyzję krajów OPEC o ograniczeniu wydobycia ropy. Wywołał on zasadnicze przesunięcie w kształtowaniu się proporcji gospodarczych: w wyniku gwałtownego podrożenia ropy naftowej nastąpiło przyspieszenie inflacji. Inflacja w krajach rozwiniętych przeciętnie biorąc skoczyła aż do 11 czy 12% rocznie. Dla tej grupy krajów był to już bardzo wysoki wskaźnik. Reakcja polegała na nadaniu polityce gospodarczej kierunku antyinflacyjnego, który wcześniej nie występował, bo nie był potrzebny.

Reorientację polityki gospodarczej stanowił zwrot do teorii monetarnej Milтона Friedmana, która zasadniczą rolę w kształtowaniu proporcji gospodarki przypisuje podaży pieniądza. Nastąpiło zatem programowe przesunięcie w kierunku wzmocnienia roli banków centralnych, zrodziła się dominująca do tej pory koncepcja absolutnej niezawisłości Banku Centralnego, i rozpoczął się okres restryktywnej polityki pieniężnej, wsparty ideą o potrzebie równoważenia budżetów państwowych w celu eliminacji deficytu budżetowego i aktywnej polityki fiskalnej.

Światową myśl ekonomiczną opanowała doktryna neoliberalna, zrodzona przed laty w chicagowskiej szkole ekonomii, a charakteryzująca się nawrotem do wiary w optymalność mechanizmu rynkowego. Tą wiarą neoliberalizm nawiązuje ponownie do prawa Say'a. Według tej doktryny zatem w gospodarce rynkowej tylko taka polityka ekonomiczna jest racjonalna, która zapewnia mechanizmowi rynkowemu pełny wpływ na kształtowanie się proporcji gospodarczych, ogranicza do minimum rolę państwa, a przedsiębiorcom kapitalistycznym daje możliwie najszerszą swobodę działania, ograniczając w tym celu ich obowiązki socjalne oraz uprawnienia związków zawodowych.

Neoliberalizm stał się powszechną wiarą, pretendującą do roli jedynej możliwej interpretacji nauki ekonomii. „Nie ma innej drogi” – to hasło, które wywodzi się od wybitnej rzeczniczki i realizatorki kierunku neoliberalnego, jaką była Margaret Thatcher. Nie formułowaną ideą polityki neoliberalnej jest dążenie do tego, aby przez procesy prywatyzacyjne, a następnie obniżki i ulgi podatkowe, zapewnić wysokie dochody warstwie społecznej związanej bezpośrednio i pośrednio z biznesem, oraz umożliwić jej dalszy szybki wzrost tych dochodów. Wysokie dochody warstwy zamożnej mają prowadzić do zwiększenia inwestycji i do tworzenia większej liczby nowych miejsc pracy,

a także wysoką efektywność wykorzystania zasobów, prowadząc tym samym do podnoszenia ogólnego dobrobytu⁴.

Nie ma żadnego powodu, aby ulegać tym twierdzeniom. Jeden ze znanych ekonomistów z Uniwersytetu Harvarda, Dani Roddick, trafnie stwierdził, że relacja neoliberalizmu do ekonomii jest taka, jak astrologii do astronomii. W obu wypadkach jest to relacja między ideologią a nauką.

W ciągu 25 lat dominacji ideologii neoliberalnej na świecie nastąpił powszechny wzrost bezrobocia, tempo wzrostu gospodarczego w rozwiniętych krajach kapitalistycznych uległo wyraźnemu spowolnieniu, a – co najważniejsze – prawie wszystkie kraje, na czele z USA i Wielką Brytanią, doświadczyły ogromnego wzrostu dysproporcji społecznych w podziale dochodów. W USA notuje się nawet absolutny spadek dochodów grup najniższej zarabiających przy silnym wzroście najwyższej sytuowanych⁵.

W rezultacie rozszerza się margines społeczny, zanika więź społeczna, szerzy się przestępczość, a strajki i protesty zdesperowanych ludzi osłabiają zdolność społeczeństwa do rozwoju. A jednak według neoliberalizmu to zróżnicowanie jest wyrazem sprawiedliwości rynku. Rynek nagradza najsprawniejszych, najlepiej wykształconych, najsilniejszych, to zaś ma przynosić powszechne korzyści. Jeżeli ktoś nie potrafi z tego korzystać, to jego własna wina.

Zasady polityki neoliberalnej nie są dyktowane przez naukę, lecz są tylko wyrazem określonej ideologii, której trzeba się w końcu przeciwstawić. Jednakże, mimo wszystkich negatywnych zjawisk, trudno jest przewyciężyć siłę oddziaływania tej ideologii. Trzeba w tym celu przeciwstawić się presji tworzonej przez środowiska pracodawców i zwiolokrotnianej przez usługowe media. Trzeba wytłumaczyć ludziom, że to nie jest porządek rzeczy pochodzący od Boga, tylko wymyślony przez ludzi w określonym celu – żeby służył komuś kosztem kogoś innego⁶.

⁴ W Polsce znaleźliśmy się pod przemożnym oddziaływaniem tej doktryny od początku naszej transformacji systemowej. Stworzono wówczas atmosferę, w której neoliberalny obraz świata miał wyrażać naturalny porządek rzeczy, nie mający żadnej alternatywy. W Polsce wczesnych lat 90. nie można było nawet polemizować z tymi koncepcjami, bo głosy takie nie były dopuszczane albo też określano je mianem propagandy komunistycznej. Ponieważ zaś znaczna część ludzi nie ma i nie może mieć własnego zdania w tej sprawie, polega więc na tym, co głoszą media i dostaje się w niewolę tych silnie propagowanych wyobrażeń.

⁵ W Polsce w ciągu zaledwie 15 lat transformacji doszło do tego, że rozwartość między najniższymi a najwyższymi dochodami osiągnęła proporcję jednego do tysiąca. W krótkim czasie wyrosły wielkie fortuny na tle ubóstwa i nędzy znacznych grup ludności.

⁶ Szeroko znany jest pogląd, że światowy triumf neoliberalizmu nie był dziełem przypadku, lecz został uzyskany dzięki świadomej intensywnej akcji propagandowej, prowadzonej przez zainteresowane ośrodki; por. np. pisma Noama Chomsky'ego.

Odrzucenie doktryny neoliberalnej nie oznacza zakwestionowania sprawności mechanizmu rynkowego, a zwłaszcza jego autoregulacyjnych właściwości. Oznacza tylko konieczność zwrócenia uwagi na drugą stronę medalu, którą doktryna ta skutecznie zacierza, a mianowicie na znaczenie tendencji negatywnych, uruchamianych i realizowanych przez ten sam mechanizm rynkowy. Otóż tendencje te uległy w ostatnich dziesięcioleciach znacznemu wzmocnieniu.

Świat obecny znajduje się w okresie przechodzenia od cywilizacji przemysłowej do informacyjnej. Nowa cywilizacja tworzy się jako wynik procesów zmian zachodzących we wszystkich dziedzinach życia w sposób spontaniczny w następstwie rewolucji naukowej, która uczyniła z wiedzy podstawowy czynnik wytwórczy. Z pewnością powstawanie tej nowej cywilizacji oznacza kolejny wielki postęp w warunkach życia społeczeństw ludzkich. Paradoks jednak chce, że ten postęp dokonuje się inaczej niż w poprzednich stuleciach. Towarzyszą mu bowiem uwydatniające się coraz silniej zagrożenia dla przyszłości, powstające w wyniku rozwoju przemysłowego i eksplozji ludnościowej w krajach ubogich.

Zagrożenia te sprowadzają się do dwóch wielkich obszarów problemowych. Jednym są ekologiczne skutki rozwoju przemysłowego, ujawniające się w postaci różnych form niszczenia środowiska naturalnego: zatrutowania gleb, wód i powietrza odpadami przemysłowymi i gazami spalinowymi, wycinania lasów czy to dla pozyskiwania drewna, czy też ziemi uprawnej, upustynnienia ziemi w wyniku rabunkowej gospodarki rolnej. Skutki te są coraz bardziej odczuwalne: następuje stopniowy wzrost temperatury, groźny z powodu przyboru wód oceanicznych, nasilają się zaburzenia klimatyczne i powstające w ich następstwie klęski żywiołowe.

Drugim są społeczne skutki obecnych form rozwoju, wynikające zarówno z masowego bezrobocia i związanej z nim biedy, jak też z przyspieszonej polaryzacji dochodowej, która osiąga tempo nieznane w przeszłości, zwiększając rozpiętości zarówno między krajami bogatymi i biednymi, jak też w wewnętrznej strukturze dochodowej poszczególnych krajów. Rozszerzanie się zakresu nędzy na świecie ujawnia się od pewnego czasu w niezaspokojonych potrzebach żywnościowych milionów ludzi i w niszczących klęskach głodu trapiących zwłaszcza niektóre kraje Afryki. Ujawnia się też we wzroście konfliktowości na bardzo różnych terenach świata, a wreszcie w pojawieniu się zjawiska globalnego terroryzmu.

Wszystkie zjawiska, które składają się na narastanie wymienionych zagrożeń, określam mianem tendencji autodestrukcyjnej. Można powiedzieć w skrócie, że proces wzrostu gospodarczego w połączeniu z nieustannym przyrostem liczby ludności świata grozi światu dotarciem w niezbyt odległej perspektywie do granic możliwości, które ostatecznie wynikają z ograniczo-

ności zasobów naturalnych globu ziemskiego. Istotne znaczenie w identyfikacji tej tendencji odegrała przed trzydziestu laty analiza przeprowadzona przez zespół Meadowsów i wydana jako pierwszy raport Klubu Rzymskiego⁷. W pracy tej część omawianych zagrożeń została ujęta w jeden model analityczny, z którego wynikało, że istnieje dość realna perspektywa załamania rozwoju światowego w ciągu XXI wieku.

Przypomnę, że zespół Meadowsów po 20 latach od pierwszej pracy opublikował drugą, wydaną też po polsku, w której dokonano sprawdzenia, co się dzieje z wcześniej zaobserwowanymi tendencjami⁸. Okazało się, że wśród wcześniej zidentyfikowanych tendencji negatywnych tylko jedna uległa osłabieniu, a mianowicie światowe tempo przyrostu naturalnego. Ale i to osłabienie mierzone przyrostem procentowym nie było na tyle silne, aby wyraźnie zmniejszyć rozmiary absolutnych przyrostów liczby ludności. Natomiast wszystkie inne tendencje negatywne trwały dalej mimo podejmowanych działań, mimo programu działań proekologicznych uchwalonego na wielkiej konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r.

Uwaga poświęcona powyżej neoliberalizmowi wynika z tego, że ze swoją wiarą w rynek wyraża on przeciwną linię myślenia, która kładzie nacisk na skuteczność działania autoregulacyjnego mechanizmu rynkowego. W analizach perspektyw długookresowego rozwoju świata linię tę reprezentują m.in. prace zespołu Hermana Kahna⁹. Zdaniem autorów tych prac, zresztą też dobrze podbudowanych empirycznie, nie ma w gruncie rzeczy żadnego trwałego zagrożenia, bo z tymi, które się pojawiają, świat da sobie radę dzięki gospodarce rynkowej i postępom wiedzy. Ta wiara w tendencję autoregulacyjną znajduje oparcie w praktyce. Ogromny rozwój nauki i techniki prowadzi do pewnych wyraźnych osiągnięć w dążeniu do sprostania powstającym wyzwaniom, jak np. potrzebie oszczędzania energii i wprowadzania substytutów syntetycznych w miejsce niektórych surowców naturalnych. Można by więc przypisać gospodarce rynkowej cechę odsuwania granic możliwości dzięki tym procesom. Te obserwacje są wspierane dzisiaj przez fakt, że rozwija się gospodarka oparta na wiedzy, to zaś sprawia, że zdolność gospodarki rynkowej do samoczynnych dostosowań prawdopodobnie będzie rosła¹⁰. Można się też spodziewać, że wraz ze wzrostem zamożności będzie

⁷ D.H. Meadows i in., *Granice wzrostu*, PWE, Warszawa 1973.

⁸ D.H. Meadows i in., *Przekraczanie granic*, Warszawa 1995.

⁹ H. Kahn, *The Year 2000 – A Framework for Speculation on the Next 33 Years*, 1967, a następnie zostało rozwinięte w pracy H. Kahn, L. Martel, W. Bron, *The Next 200 Years – A Scenario for America and the World*, 1985.

¹⁰ Por. P. Johnston, *Network Effects in the Knowledge Society*, Club of Rome, Aurelio Peccei Lecture, Royal Academy of Belgium, 22 May 2003.

się obniżało tempo przyrostu naturalnego, czyli presja na zasoby naturalne może ulegać z czasem pewnemu osłabieniu. Z tego rozumowania można by wysnuć wniosek, że w długim okresie czasu nic nie powinno ograniczać ekspansji rozwojowej rodzaju ludzkiego.

Z drugiej jednak strony obserwujemy zjawisko polegające na tym, że wprawdzie procesy dostosowawcze wyzwalane przez gospodarkę rynkową niewątpliwie mają miejsce, ale występują w ich działaniu znaczne opóźnienia. Dostosowania polegają ostatecznie na realokacji zasobów, czyli przesuwaniu ich do nowych zastosowań. Jeżeli wyczerpują się jakieś zasoby naturalne, to uruchamia się postęp naukowo-techniczny, który wprowadza na to miejsce substytuty, rozwija sprawy recyklingu itd. Do każdego elementu procesów autodestrukcyjnych można odnieść tego rodzaju reakcję mechanizmu rynkowego. Gdyby przyjąć założenie, że właśnie te tendencje dostosowawcze dominują w rozwoju światowym, wówczas problem zagrożeń rzeczywiście znika. Logika tych dostosowań jest jednak taka, że z szeregu przyczyn nie następują od razu. Po pierwsze –wymagają czasu. Po drugie, łączą się z kosztami, których ponoszenie jest zawsze związane z ryzykiem; zainteresowane przedsiębiorstwa nie podejmują projektów bez ich bliższego zbadania, nawet jeśli są pozornie obiecujące. Po trzecie, potrzebują odpowiednich kwalifikacji technicznych i odpowiedniego systemu zarządzania. Po czwarte, w stosunku do dostosowań o dużej skali często potrzebne się staje zaangażowanie państwa, to zaś wymaga przyciągnięcia uwagi polityków, zrozumienia przez nich potrzeby takich działań. Po piąte, pojawia się też kwestia ograniczonej sprawności instytucjonalnej.

Z działania tych czynników opóźniających wynika wniosek, który można uzupełnić przykładami, że procesy dostosowawcze nie przebiegają łatwo, lecz napotykać na rozmaite bariery. Pociąga to za sobą opóźnienia działań realokacyjnych. Konkluzja z tych obserwacji może być taka, że autoregulacja oparta na postępie naukowo-technicznym sprawdza się lepiej w powoli rosnącej gospodarce. Natomiast w okresach przyspieszonego rozwoju, a z takim okresem mamy obecnie do czynienia, sprawdza się ona gorzej ze względu na zjawisko opóźnień.

Około dziesięciu lat temu pojawiła się wiara w to, że czynnikiem wzmacniającym autoregulacyjne działanie rynku powinny się stać procesy globalizacji. Globalizacja, kładąc akcent na powszechną liberalizację stosunków gospodarczych, na ułatwienia w przepływie kapitału międzynarodowego i w inwestowaniu go w przedsięwzięcia realokacyjne, prowadziłyby jednocześnie do rozładowywania napięć społecznych przez podnoszenie poziomu życia w krajach mniej rozwiniętych, a w rezultacie prowadziłyby w sposób samoczynny do spełnienia postulatów trwałego rozwoju.

Oczekiwania te jednak się nie sprawdziły. Okazało się, że globalizacja nie tylko ich nie spełnia, lecz wręcz przeciwnie, prowadzi do zaostrzenia sprzeczności. Procesy liberalizacji towarzyszące globalizacji nie doprowadziły do wyrównywania poziomów światowych, lecz raczej zwiększyło się rozwarcie między krajami bogatymi a biednymi. Co prawda Chiny, a także i Indie rozwijają się szybko, w czym wielką rolę odgrywa napływ kapitału zagranicznego. Niewątpliwie jednak jest wielka grupa krajów, wobec których globalizacja nie spełniła pierwotnych oczekiwań. Coraz szerzej zresztą przyjmuje się pogląd, że globalizacja, która następowała w ciągu dekady lat 90., była to globalizacja odpowiadająca założeniom polityki amerykańskiej, zmierzającej do umocnienia światowej hegemonii USA. Natrafiła ona na opór ze strony tych krajów, które rozpoznały, że zalecenia liberalizacyjne nie pomagają im w rozwoju, tylko wręcz przeciwnie wystawiają je na konkurencję ze znacznie silniejszymi partnerami. Przy tym, co jest dzisiaj mocno podkreślane w analizach globalizacji, procesy te w poważnym stopniu oznaczały szeroką penetrację tzw. kultury amerykańskiej, co też zaczęło budzić opory.

Globalizacja gospodarki światowej poszła przy tym w takim kierunku, że liberalizacja przepływów kapitału spowodowała potężny rozwój rynków finansowych, które stały się rozległą dziedziną gospodarki o samodzielnym znaczeniu w stosunku do tzw. procesów realnych. Związana z tym destabilizacja gospodarki światowej wywołuje osłabienie perspektyw inwestycyjnych dla kapitału przemysłowego¹¹. W rezultacie we współczesnym świecie kapitał przemysłowy, zajmujący się długookresowym inwestowaniem w produkcję, traci dotychczasową dominację na rzecz kapitału finansowego, zorientowanego na krótkookresowe inwestowanie w grę na rynkach finansowych. Powstaje więc i rozwija się sprzeczność interesów między kapitałem przemysłowym a kapitałem finansowym. Kapitał przemysłowy jest zainteresowany wzrostem produkcji, a także tendencją do umiarkowanego wzrostu cen i taniego pieniądza, można więc przypisać mu nastawienie inflacyjne. Kapitał finansowy, który żyje z rynków finansowych, korzysta raczej na spadku cen i utrzymywaniu drogiego pieniądza, ma więc nastawienie deflacyjne. Być może właśnie ta nowo zdobywana dominacja kapitału finansowego pozwala wyjaśnić triumf i siłę doktryny neoliberalnej, która nie zapewnia wzrostu gospodarczego, ale zapewnia swobodę przepływu kapitału i konsekwentną walkę z inflacją.

¹¹ Oczywiście nie jest to zupełny zanik, bo obserwujemy, że ten kapitał kieruje się coraz bardziej do Chin i do Indii. Jeżeli w dwóch wielkich krajach, które razem skupiają 40% ludności świata, trwa szybki wzrost gospodarczy, to nie można nie zwrócić na to uwagi.

Skoro globalizacja nie pomogła, to mamy do czynienia z sytuacją, w której autoregulacyjne mechanizmy rynkowe wprawdzie działają, ale z opóźnieniem, natomiast tendencja autodestrukcyjna nie słabnie. Wydaje się więc uzasadnione stwierdzenie, że wolny rynek nie przejawia zdolności do zahamowania tendencji do autodestrukcji. Skoro zaś jego działania autoregulacyjne ulegają opóźnieniom, to znaczy, że dla uniknięcia lub tylko osłabienia zagrożeń światowa gospodarka rynkowa potrzebuje wsparcia ze strony świadomych działań międzynarodowych.

Nasuwa się wniosek, że dla skutecznego przeciwstawienia się zagrożeniom nowoczesna gospodarka rynkowa musi połączyć w sobie cechy wolnego rynku niezbędnego do wyzwalań inicjatyw z rozumnym sterowaniem, które jest niezbędne dla nadawania rozwojowi pożądanego kierunku. Ten pożądaný kierunek to taki, który by wzmacniał tendencję autoregulacyjną i osłabiał tendencję autodestrukcyjną.

Wskazuje to, że dzisiejsza gospodarka rynkowa potrzebuje aktywnego działania państwa. Bez względu na to, czy jest ono rządzone przez lewicę, czy przez prawicę, musi spełniać liczne funkcje zarówno wspomagające rozwój społeczny, jak i opiekuńcze. Musi pomagać prywatnym przedsiębiorcom w osiągnięciu silniejszej pozycji rynkowej i torowaniu drogi sile ekonomicznej kraju. Ale musi też dbać o korygowanie społecznego podziału dochodu dla zapewnienia godziwych warunków życia warstwom upośledzonym materialnie.

Rozwiązywanie problemów globalnych wymaga wspólnej akcji międzynarodowej. Kierunek tej akcji jest dość łatwy do określenia i rzeczywiście został określony już wiele lat temu jako koncepcja trwałego rozwoju¹². Koncepcja ta oznacza ideę zapewnienia światu spokojnych form gospodarowania, które pozwalałyby na wstrzymanie procesów narastania wszystkich typów zagrożeń i nadawałyby procesom rozwoju gospodarczego i społecznego cechę trwałości zapewniając rzeczywistą stopniową poprawę warunków i jakości życia ludzi na całym świecie. Stanowi to dezyderat, z którego wynikałaby potrzeba podjęcia określonych działań.

Warunkiem jego realizowania byłaby ugoda międzynarodowa, przyjęcie wspólnego programu akcji. Nie ma jednak siły politycznej, zdolnej do pokierowania takim procesem w układzie międzynarodowym. W rezultacie można stwierdzić, że dezyderat trwałego rozwoju nie jest realizowany.

Aby spełnić ten dezyderat trzeba byłoby wytworzyć system, który – powtórzmy – łączy cechy wolnego rynku z rozumnym sterowaniem w skali międzynarodowej, nastawionym na:

- ograniczenie tempa przyrostu naturalnego,

¹² Por. Z. Sadowski, *Trwały rozwój – realna szansa czy utopia?*, Biuletyn „Polska 2000 Plus”, PAN, nr 2, 2003.

- zahamowanie przyrostu zużycia energii,
- położenie kresu wszystkim formom zatrutowania i zanieczyszczenia środowiska naturalnego,
- pokonanie problemu zacołania i nędzy w jakich żyje ogromna część ludzkości świata,
- na powszechne przestawienie się na produkcję pokojową.

Nie da się zaprzeczyć, że w dziedzinie przeciwstawiania się zagrożeniom ekologicznym można odnotować pewne ograniczone sukcesy, oparte na osiągniętych umowach międzynarodowych, które mają przyczynić się do opanowania najgroźniejszych zjawisk, takich jak efekt cieplarniany. Nawet jednak w tej dziedzinie brakuje organizującej siły politycznej, a nawet brakuje woli politycznej ze strony najważniejszego partnera i zrozumienia ze strony wielu innych. W wielkich konferencjach poświęconych temu tematu, w Rio de Janeiro (1992) i w Johannesburgu (2002) Stany Zjednoczone wzięły bardzo warty udział, a prezydent Bush wstawił się publicznym i zdecydowanym zlekceważeniem układu z Kioto¹³. Jest to wyraz pewnej postawy, która nie pozwala na skuteczne działania nawet wobec zagrożeń najbardziej uznanych i najsilniej przemawiających do wyobraźni.

Natomiast w tej dziedzinie, która staje się powoli wyrazem decydującego zagrożenia powszechnego o charakterze bardzo bezpośrednim, a mianowicie w dziedzinie zagrożenia społecznego, nie dzieje się nic. Tymczasem zagrożenie to narasta. Charakterystyczny dla tej dziedziny jest zupełny brak koncepcji dotyczącej sposobów przeciwdziałania. Trudno się temu dziwić, ponieważ jest to problematyka o znacznej złożoności. Zaczyna się od presji demograficznej a kończy na rozpowszechnianiu się nędzy i jej konsekwencji – głodu i desperacji. Na tym obszarze trudno nawet mówić o jakichś obiecujących działaniach. Wobec zagrożeń demograficznych znane są stanowiska dwóch wielkich religii świata: religii rzymsko-katolickiej oraz islamu. Obie te religie ostro przeciwstawiają się koncepcjom regulacji przyrostu naturalnego. Jeżeli zaś chodzi o problematykę światowej nędzy i masowego bezrobocia to nikt jeszcze nie znalazł skutecznych sposobów przeciwdziałania negatywnym skutkom działania współczesnych mechanizmów rynkowych przy zachowaniu ich cech korzystnych dla rozwoju gospodarczego.

Narastanie zagrożenia społecznego doczekało się już wprawdzie szerszego zrozumienia i zostało w ujęciu intelektualnym silnie związane ze

¹³ Protokół z Kioto miał za zadanie ograniczenie światowej emisji dwutlenku węgla do atmosfery zaledwie o 5% w 2012 roku w porównaniu do 1990 roku. Niedawna konferencja w Buenos Aires, poświęcona projektom działań po 2012 roku, napotkała silny opór ze strony szeregu uczestników.

zjawiskami, które burzą ład światowy. Na konferencji w Johannesburgu uwydatniony został bezpośredni związek między zjawiskami terroryzmu a rozmiarami nędzy na świecie. Konstatacja ta nie prowadzi jednak do żadnych konkluzji praktycznych, do żadnej koncepcji programowej. Jedyne realne programy, z jakim mamy do czynienia w tym zakresie, to program zwalczania terroryzmu za pomocą czołgów i samolotów, ten kierunek działania nie wydaje się jednak obiecujący na dłuższą metę, nie trafia bowiem w przyczyny zjawisk, które ma zwalczać.

Szerokie zrozumienie negatywnych konsekwencji dotychczasowych form rozwoju gospodarczego toruje sobie drogę bardzo powoli. W końcu musi dojść w skali światowej do zasadniczych zmian w pojmowaniu jakości życia i zmianie nastawienia do wzrostu gospodarczego: zamiast wzrostu ilościowego produkcji świat będzie musiał przejść na formy jakościowego doskonalenia warunków życia. Będzie to oznaczało zasadnicze zmiany struktury konsumpcji i popytu finalnego, a w ślad za nimi także struktury i technologii produkcji oraz całej koncepcji wzrostu gospodarczego. Lepiej, żeby to dostosowanie zostało dokonane nie w wyniku katastrof, lecz w konsekwencji ich przewidywania.

Ten nieunikniony kierunek zmian wyznacza również zadania dla nowoczesnej nauki ekonomii. Nie może ona zadowalać się ortodoksyjnym przywiązaniem do tezy o optymalności rynku. Nie może dłużej ulegać ideologii neoliberalnej. Musi natomiast przystosować się do potrzeby absorpcji tezy o dwóch przeciwstawnych tendencjach w działaniu mechanizmu rynkowego oraz wniosków z tej tezy o konieczności wsparcia mechanizmu rynkowego przez politykę gospodarczą państwa i układów ponadpaństwowych.

Nowym wielkim obszarem problemowym, który w związku z tym się otwiera, jest kwestia niesprawności układów sterujących. Jest rzeczą niewątpliwą, że każdy aparat państwowy i ponadpaństwowy cierpi na różne formy niesprawności zarówno w sensie koncepcyjnym, jak i realizacyjnym. Dla pełności ujęcia teoretycznego te niesprawności powinny również znaleźć miejsce w analizie mechanizmów rozwoju gospodarczego prowadzonej przez naukę ekonomii. Przedmiotem ekonomii powinna więc stawać się w coraz większym stopniu łączna analiza działania mechanizmu rynkowego z jego dwiema tendencjami oraz oddziaływania instytucji sterujących z ich niesprawnościami. Tak bowiem przedstawia się współczesna rzeczywistość społeczno-gospodarcza.