

Beata Ujda

Spółeczne koszty transformacji systemowej w Polsce

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 3, 29-44

1999

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez **Muzeum Historii Polski** w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

BEATA UJDA

SPOŁECZNE KOSZTY TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ W POLSCE

WPROWADZENIE

Począwszy od roku 1989 mamy do czynienia w Polsce z licznymi zmianami w systemie politycznym i gospodarczym, zarówno o charakterze zmian planowych, jak i żywiołowych. Nie wnikając w rzeczywisty kierunek tych zmian, charakteryzują się one tak silnym natężeniem i tak istotnie zmieniają system, że określa się je mianem transformacji.

W momencie rozpoczęcia procesu transformacji Polska charakteryzowała się szczególnym systemem nierynkowym, zdominowanym przez sektor państwowy. Wyróżniał się on wysokim poziomem koncentracji organizacyjnej, zdeformowanymi cenami, brakiem konkurencji i wymiennej waluty, a także mocno rozbudowanymi usługami socjalnymi. Drugą typową cechą polskiej gospodarki była wypaczona struktura gospodarki, odznaczająca się anormalnie wysokim udziałem przemysłu i odpowiednio niskim udziałem usług w PKB. Najważniejszą cechą polskiej gospodarki tego okresu była jednak bardzo niekorzystna sytuacja makroekonomiczna. Wynikała ona z niskiej efektywności gospodarki kierowanej przez mechanizm centralnego planowania, co wpływało na niską konkurencyjność cenową i jakościową nierynkowej produkcji, a ujawniło się w momencie uwolnienia cen i liberalizacji handlu zagranicznego.

Trwająca już prawie dziesięć lat transformacja gospodarki i realizacja programu stabilizacji makroekonomicznej doprowadziły w efekcie do korzystnych przeobrażeń systemowych. Nastąpiła zmiana ustroju państwowego, państwo uwolniło ceny spod swojej kontroli, w związku z czym zaczęły one wyrażać dokonujące się zmiany na rynku, występujące zarówno po stronie popytu, jak i po stronie podaży. Ograniczone zostały dotacje do przedsiębiorstw państwowych i zniesiono bariery ograniczające rozwój prywatnej przedsiębiorczości we wszystkich dziedzinach wytwórczości. Powstały instytucje właściwe gospodarce rynkowej takie jak giełda, rynek kapitałowy. Należy dodać, że produkt krajowy brutto jest w przeważającej mierze wytwarzany przez sektor prywatny. Sposób podejmowania decyzji dotyczących tego, co, jak i dla kogo wytwarzać określa-

ny jest przez rynek, a polityka ekonomiczna państwa koryguje jedynie dokonywane przez rynek regulacje.

1. SPOŁECZNE KOSZTY TRANSFORMACJI

Osiągnięcia polskie w dziedzinie transformacji gospodarki oraz wprowadzania mechanizmów rynkowych są niewątpliwe. Jednak obok tych korzystnych, akceptowanych zmian, szereg zjawisk jej towarzyszących odbieranych jest w społecznym odczuciu bardzo negatywnie i wymaga działań interwencyjno-osłonowych. Problemem, którego nie można lekceważyć, są wysokie koszty społeczne tych przemian. Znajdują one swój syntetyczny wyraz w podanych w tabeli 1 wskaźnikach charakteryzujących sytuację materialną ludności. Na koszty te składają się:¹

- masowe bezrobocie,
- polaryzacja dochodowa połączona z zubożeniem poważnej części społeczeństwa,
- kryzys sfery usług socjalnych,
- narastanie groźnych zjawisk patologii społecznej, polegających na poważnym wzroście przestępczości i korupcji.

Bezrobocie

Zjawisko bezrobocia otwartego pojawiło się bardzo gwałtownie na początku 1990 roku w wyniku ostrego zabiegu deflacyjnego, który spowodował bardzo głęboki spadek produkcji (ponad 30%).

Rozmiary bezrobocia w Polsce, przekraczające granice bezrobocia naturalnego i nieuniknionego, a także jego chroniczny i masowy charakter

Tabela 1
Sytuacja materialna ludności w Polsce w latach 1989-1997

Wskaźniki	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. Pracujący w gospodarce (tys. osób)	17389	16145	15442	15010	14761	14923	14967	15487	15686
2. Zarejestrowani bezrobotni (w tys. osób)	9,6	1126,1	2155,6	2509,3	2890,0	2838,0	2628,8	2359,5	1826,4

¹ Por. J. Danecki: *Świadectwo danych*, w: *Kwestie społeczne i krytyczne sytuacje życiowe u progu lat dziewięćdziesiątych*, pod red. J. Daneckiego i B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 1992, s. 7-24.

3. Stopa bezrobocia (%)	0,0	6,3	11,8	13,6	16,4	16,0	14,9	13,2	10,5
4. Oferty pracy (tys.)	254	54,1	29,1	22,9	21,7	25,2	20,5	13,8	11,9
5. Wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (rok poprzedni =100)	343,8	717,1	171,1	142,8	134,6	130,7	111,2	107,8	106,5
6. Wsk. zmian przeciętnego poziomu płacy realnej netto (rok poprzedni =100)	109	75,6	99,7	97,3	97,1	101,1	103,0	105,7	106,8
7. Stosunek przeciętnej emerytury i renty do płacy	45,4	56,8	65,3	63,5	63,7	65,2	73,7	70,8	69,8

Źródło: Rocznik Statystyczny 1997, GUS, Warszawa 1997, s. 117, 153, 212 i 228; "Biuletyn Statystyczny" nr 1/1999, s. 20, 24 i 28; Mały Rocznik Statystyczny 1998, GUS, Warszawa 1998, s. 121, 131 i 142.

sprawy, iż zjawisko to stało się problemem o wielkiej ekonomicznej i społecznej wadze. Ogólny wskaźnik zarejestrowanego bezrobocia wyniósł w drugiej połowie 1993 r. 16,4% ludności zawodowo czynnej, po czym spadł do 10,5% w 1997 roku. Tak znaczny spadek wynikał jednak w dużym stopniu ze zmian w obowiązujących od 1 stycznia 1997 r. przepisach prawnych, regulujących zasady rejestracji bezrobotnych. W rezultacie tych zmian liczba bezrobotnych nie obejmuje obecnie osób otrzymujących świadczenia lub zasiłki przedemerytalne oraz osób odbywających szkolenie lub staż u pracodawców. W układzie porównywalnym liczba bezrobotnych obniżyła się w 1997 r. o 278 tys. osób, czyli o 11,8% w porównaniu z

rokiem poprzednim; natomiast stopa bezrobocia wyniosłaby 12%, czyli obniżyłaby się tylko o 1,6 pkt %.²

Za tymi wskaźnikami ukrywa się poważne zróżnicowanie regionalne: w szeregu województw wskaźnik zarejestrowanego bezrobocia przekracza 20%, a nawet 25%.³ Wskaźniki zarejestrowanego bezrobocia nie przedstawiają jednak:

- poważnego utajonego bezrobocia wiejskiego,
- wzrostu chronicznego bezrobocia,⁴
- szybkiego zwiększenia się liczby ludzi, którzy po roku bezrobocia tracą uprawnienie do korzystania z zasiłku dla bezrobotnych,
- wysokiego i rosnącego udziału młodzieży w ogólnej liczbie bezrobotnych,⁵
- masowego przechodzenia na wcześniejsze emerytury, będącego formą ucieczki przed bezrobociem.

Mimo że w gospodarce centralnie planowanej istniało bezrobocie ukryte, to rezonans społeczny oraz świadomość ekonomicznych i pozakonomicznych konsekwencji tego zjawiska były nieporównanie mniejsze niż w przypadku bezrobocia otwartego.

Z punktu widzenia pracownika, jego poczucia stabilizacji pracy mało istotne są argumenty, że przed 1990 r. nie występowało bezrobocie tylko dlatego, że rząd stosował politykę nadmiernego, a więc nieracjonalnego zatrudnienia. Dla niego było ważne, że miał on zapewnioną pracę lub bez trudu mógł znaleźć inną. Wynikały stąd wysoka płynność siły roboczej i powszechnie występujące ukryte bezrobocie, szacowane przez niektórych ekonomistów na około 20, a nawet 30% ogólnej liczby zatrudnionych.⁶

² M. Gołacka, J. Keczeń: *Zmiany na rynku pracy*, w: *Gospodarka Polski w procesie transformacji 1997*, IRiSS, Warszawa 1997, s. 106 i nast.

³ M. Kabaj: *Zasoby pracy, zatrudnienie i bezrobocie*, w: P. Glikman, M. Kabaj, T. Muszkiet: *Ciągłość i transformacja gospodarki*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1997, s. 138.

⁴ Udział bezrobocia długookresowego w bezrobociu ogółem zwiększył się z 24% w 1991 do prawie 44,2% w XII 1994, a następnie zmniejszył się do 41,1% w XII 1996 r. Oznacza to, że już prawie co drugi bezrobotny pozostaje bez pracy 13 miesięcy i więcej, a co piąty poszukuje pracy ponad 2 lata.

⁵ W 1996 r. 58,9% ogółu bezrobotnych nie przekroczyło 24 roku życia. Prawie 2/3 wszystkich bezrobotnych (ponad 1,6 mln osób) nie przekroczyło 34 roku życia.

⁶ M. Nasilowski: *Transformacja systemowa w Polsce*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1995, s.37.

Były to istotne przyczyny niskiej dyscypliny pracy, małej wydajności pracy i wysokich kosztów własnych produkcji, a także niskiej jakości produkcji i słabej konkurencyjności na rynkach międzynarodowych. Taka sytuacja nie dała się pogodzić z rozwijającą się gospodarką rynkową, która od początku narodzin zaczęła wypierać niezdolne do rozwoju przedsiębiorstwa oraz eliminować stopniowo zbędną siłę roboczą.

Dla ogromnej rzeszy pracowników dotkniętych bezrobociem i ich rodzin był to wielki wstrząs psychiczny i społeczny. Rosnący brak miejsc pracy, złe warunki życia i degradacja naturalnego środowiska człowieka prowadzą do powstania i rozszerzania się obszarów ubóstwa, a nawet autentycznej nędzy. Im dłużej ktoś pozostaje bez pracy, tym mniej staje się interesujący dla potencjalnych pracodawców, ponieważ jego umiejętności i doświadczenie stopniowo dezaktualizują się. Wynika to także z uprzedzenia pracodawców do ludzi żyjących przez dłuższy czas z zasiłku lub zapomogi społecznej. Nawet gdy pojawią się nowe miejsca pracy dzięki rosnącym inwestycjom, otrzymują je przeważnie osoby młode i cieszące się dobrym zdrowiem oraz bezrobotni, którzy dopiero od niedawna stracili pracę.

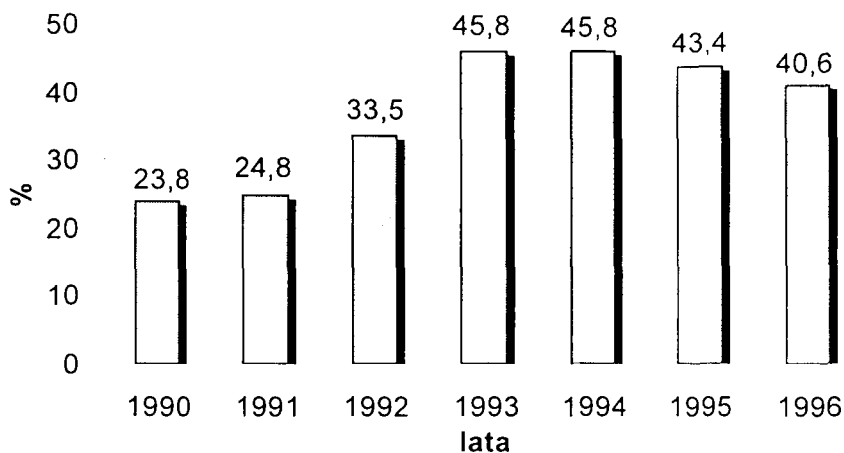
Przy dłuższym okresie pozostawania bez pracy rozpoczyna się proces destrukcji zwany również moralno-społecznymi następstwami bezrobocia. Wyraża się on brakiem kontaktu z kolegami, izolacją społeczną, kryzysem tożsamości bezrobotnych, spadkiem kondycji intelektualnej i duchowej, pogorszeniem zdrowia psychicznego i fizycznego, destabilizacją życia rodzinnego, zaburzeniem struktury czasu i zmniejszeniem autorytetu społecznego.⁷

Polaryzacja dochodowa

Zjawisko polaryzacji dochodowej jest kolejnym skutkiem przeobrażeń systemowych i gospodarczych. Wyraża się ono bezwzględnym zubożeniem znacznej części społeczeństwa i powstawaniem wielkich fortun, w niemałej części pochodzących z działalności nielegalnej. Zubożenie wyraża się wzrostem liczby ludzi, których dochody znajdują się poniżej granicy minimum socjalnego. Odsetek gospodarstw domowych poniżej tej granicy w Polsce obrazuje rysunek 1.

⁷ G. Maniak: *Rezultaty transformacji gospodarki polskiej w świetle ekonomicznych kosztów bezrobocia w Polsce*, w: *Przedsiębiorstwa na rynku. Gospodarka polska w procesie transformacji systemowej*, pod red. D Kopycińskiej, Szczecin 1996, s.143.

Rys. 1. Odsetek gospodarstw domowych w Polsce, których dochody znajdują się poniżej granicy minimum socjalnego w latach 1990-1996



Źródło: B. Kaczyńska, *Ubóstwo w Polsce i na świecie*, „ Polityka Społeczna” nr 11-12/1998, s. 33.

W latach 1990-1996 udział tej grupy wzrósł z 20% do 40%.⁸ Ponieważ metoda obliczeń nie uległa zmianie, można zdecydowanie stwierdzić, że nastąpiło w wielkiej skali pogorszenie sytuacji życiowej znacznej części społeczeństwa.

Postępujące zubożenie społeczeństwa obrazuje nie tylko skala niskich dochodów, lecz również wskaźnik dochodów realnych. Oficjalne statystyki potwierdzają, że w latach 1989-1994 realne dochody ludności w Polsce obniżyły się znacznie. Ich dynamika przedstawia się następująco: (rok poprzedni = 100), realne dochody ogółem w 1989 stanowiły 106% dochodów z 1988 r., w 1990 - 85,3% dochodów z 1989 r., w 1991 - 105,9% dochodów z 1990 r., w 1992 - 103,5% dochodów z 1991 r., w 1993 - 104,2% dochodów z 1992 r. Zjawiskiem szczególnie niepokojącym jest znaczny spadek udziału wynagrodzeń w ogólnej sumie dochodów osobi-

⁸ L. Deniszczyk: *Miary ubóstwa i jego obszary w Polsce w l. 1989-1995*, w: *Społeczne aspekty transformacji i wnioski dla polityki społecznej*, Raporty IRiSS 1996 z. 45. Warszawa 1996, s.110.

stych ludności oraz wzrost dochodów wypłacanych ze świadczeń społecznych.⁹

Najsilniejszy spadek dochodów realnych nastąpił w gospodarstwach chłopskich. Z obliczeń GUS wynika, że w 1992 r. wskaźnik dochodów realnych na osobę w gospodarstwach chłopskich wynosił zaledwie 49% poziomu osiągniętego w 1989 r. W tym samym okresie dla gospodarstw pracowniczych wynosił on 79%, zaś dla emerytów i rencistów 95%.¹⁰

Niepokojąco pogłębiły się także dysproporcje między przeciętnym wynagrodzeniem pracowników przedsiębiorstw a przeciętnym wynagrodzeniem pracowników sfery budżetowej. Zgodnie z ustawą budżetową w 1994 r. przeciętne płace tej grupy pracowników miały kształtować się na poziomie 91% wynagrodzenia przeciętnego przedsiębiorstw z pięciu podstawowych działów gospodarki. Tymczasem w 1994 r. osiągnęły one zaledwie 82% poziomu tej płacy.

W grupie ludności uboższej znajdują się przede wszystkim:¹¹

- rodziny dotknięte bezrobociem,
- poważna część rodzin wielodzietnych lub niepełnych,
- znaczna część drobnych rolników, zwłaszcza tych, którzy poprzednio zaliczali się do "dwuzawodowców" i utracili pozarolnicze źródła dochodów, a nie kwalifikują się do zasiłków dla bezrobotnych jako posiadacze gospodarstw rolnych,¹²
- znaczna część emerytów i rencistów.

Procesy degradacji społecznej szczególnie jaskrawo kontrastują z ewidentną poprawą warunków życia stosunkowo niewielkiej, ale bardziej przedsiębiorczej części społeczeństwa, aktywnie uczestniczącej w prywatyzacji majątku państwowego oraz w rozbudowie rynkowej infrastruktury. Obejmuje ona: przedsiębiorców, wyższych funkcjonariuszy banków, instytucji finansowych, a także administracji państwowej, które to grupy

⁹ R. Wielgos-Struck: *Pomoc społeczna w Polsce w okresie transformacji- zadania, przemiany i perspektywy*, w: *Społeczne aspekty transformacji systemowej*, pod red. M. Malikowskiego, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Rzeszowie, Rzeszów 1997, s. 41.

¹⁰ M. Nasilowski: *Transformacja ...*, op. cit., s. 44; E. Tomaszewski: *Społeczne skutki liberalnych przemian w Polsce (1989-1993)*, NKW PSL, Warszawa 1995, s. 7 i nast.

¹¹ Por. R. Rapacki: *Społeczno-polityczne uwarunkowania i konsekwencje procesu transformacji systemowej w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” nr 1/1994, s. 9.

¹² Ludność dwuzawodowa stosunkowo wcześniej dotknięta została negatywnymi skutkami transformacji: pracownicy posiadający gospodarstwa rolne byli z reguły w pierwszej kolejności zwalniani z upadających przedsiębiorstw, a ich gospodarstwa są w większości małe i słabe, a więc i niskodochodowe.

można szacować łącznie na około 10-15% ludności.¹³ Grupy bogacące się są oskarżane przez ubożającą ludność o nadużycia lub wręcz rozkradanie majątku narodowego. Tymczasem polaryzacja społeczeństwa jest zjawiskiem nieuchronnym, a nawet z ekonomicznego punktu widzenia niezbędnym, niezależnie od tego, jak ocenimy to zjawisko w kategoriach moralnej uczciwości lub społecznej sprawiedliwości. Rodząca się gospodarka rynkowa w prywatnych strukturach własności wymaga kapitałów i musi sprzyjać tworzeniu się indywidualnych fortun i nie prowadzić do ich wyniszczenia.

Zróznicowanie dochodowe i majątkowe jest rzeczą naturalną w gospodarce rynkowej. Gdyby następowało w warunkach ogólnego wzrostu gospodarczego, nie budziłoby zaniepokojenia. Stało się jednak poważnym kosztem społecznym, gdy wystąpiło przy głębokim regresie produkcji i nałożyło się na masowe bezrobocie. Stworzyło bowiem poczucie krzywdy u dotkniętych zubożeniem, wywołując liczne napięcia i protesty społeczne oraz stając się początkiem procesu marginalizacji społecznej pewnych grup ludności.¹⁴ Wejście w proces wzrostu gospodarczego nie zmieniło powstałej wcześniej sytuacji.

Kryzys sfery usług społecznych

Kryzys finansowanych przez państwo dziedzin o zasadniczym znaczeniu dla rozwoju społecznego - ochrony zdrowia, oświaty, nauki i kultury - został spowodowany przez trudności budżetowe wynikające ze znacznego obniżenia się dochodów państwa związanego ze spadkiem produkcji. W rozwoju gospodarki rynkowej powinno się dążyć do zwiększenia uczestnictwa sektora niepaństwowego (prywatnego i samorządowego) w finansowaniu tych dziedzin, jednakże nie daje się tego przestawienia osiągnąć szybko. Procesy zmierzające w tym kierunku zostały rozpoczęte. Póki jednak nie nastąpią zasadnicze zmiany w organizacji i zasadach finansowania tych dziedzin nie można rezygnować z utrzymywania odpowiedzialności państwa za nie. Tymczasem wydatki realne budżetu państwa z roku na rok maleją. 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. Ciągły wzrost cen leków przyczynia się do zwiększenia trudności życiowych grup o niskich dochodach i pogarszania stanu zdrowotnego społeczeństwa.

¹³ Por. R. Rapacki: *Spoleczno-polityczne...*, op. cit., s. 9.

¹⁴ W. Kozek: *Spoleczne warunki i skutki transformacji ekonomiczne*, op. cit. s. 52-53.

Zjawiska patologii społecznej

Zjawiska o charakterze patologii społecznej, związane z powstawaniem w różnych dziedzinach sytuacji kryminogennych, są kolejnym poważnym kosztem społecznym transformacji. Rozwijająca się przedsiębiorczość prywatna ma wiele cech patologicznych o charakterze kryminalnym, trudnych do opanowania wobec nieadekwatności prawa i nieskuteczności jego stosowania. Przejawy korupcji w różnych zakresach i kręgach działania mają skalę znacznie większą niż dobrze znane formy "drobnej korupcji" szeroko rozpowszechnione w gospodarce niedoborów w okresie centralnego planowania. Znane są liczne przypadki fortun opartych na wyludzonych w trybie korupcyjnym i nigdy nie spłaconych kredytach bankowych, a także innych afer opartych na malwersacjach i wykorzystywaniu luk prawnych. Ponadto rozszerzaniu się obszarów ubóstwa i bezrobocia towarzyszy rozwój przestępczości dużej i małej: od ulicznego złodziejstwa i bandytyzmu do zorganizowanych gangów przestępczych.

Do zjawisk patologicznych o szczególnym nasileniu zaliczyć należy wzrost alkoholizmu i prostytucji, które prawdopodobnie należy łączyć z pogarszającą się sytuacją życiową poważnej części społeczeństwa.

Przedstawione skutki przeobrażeń prowadzą do wniosku, że rodząca się gospodarka rynkowa, chociaż otwiera znacznie korzystniejsze perspektywy rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju, równocześnie obciąża najsłabsze jednostki wysokimi kosztami społecznymi. Wysokie koszty transformacji stają się jednym ze źródeł oporu nie tyle przeciwko wprowadzaniu gospodarki rynkowej, ile przeciwko takim posunięciom, które powodują bardzo nierównomierne obciążenie tymi kosztami różnych grup społecznych. Niezadowolone z tego tytułu grupy ludności tworzą podatny elektorat dla tych ugrupowań politycznych, które głoszą program spowolnienia tempa przekształceń systemowych i zmniejszenia w ten sposób wysokości kosztów transformacji.

Słusznie S. Marciniak dowodzi, że znaczną część kosztów transformacji systemowej stanowią koszty zbędne, przez które rozumie wszystkie negatywne efekty ekonomiczne i społeczne transformacji powodujące straty, których można było uniknąć.¹⁵ Są nimi m. in. „koszty (straty) spowodowane nieprzemyślaną decyzją o likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych, wzrost kosztów produkcji wywołany zmniejszeniem wykorzystania potencjału produkcyjnego przemysłu na skutek nadmiernej, jednostronnej liberalizacji w polskim handlu zagranicznym, straty PKB na

¹⁵ S. Marciniak: *Zbędne koszty transformacji systemowej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe ONS-PW” nr 2/ 1994, s. 73 i nast.

skutek nadmiernego masowego bezrobocia.”¹⁶ Autor twierdzi, że głównymi przyczynami tego typu kosztów były: „polskie wydanie koncepcji twórczej destrukcji, ideologiczny charakter prywatyzacji, nadmierna liberalizacja w handlu zagranicznym oraz zawężone pojmowanie przez neoliberałów restrukturyzacji gospodarki”¹⁷.

Jednak również słusznym jest stwierdzenie A. Lipowskiego, że społecznych kosztów transformacji systemowej nie należy pojmować jako bezwzględną stratę ponoszoną przez społeczeństwo, lecz trzeba je konfrontować ze stratami, jakie ponosiłoby społeczeństwo bez tej transformacji.¹⁸

Zapoczątkowany w 1990 r. kierunek zmian ustrojowych, polegający na tworzeniu systemu kapitalistycznej gospodarki rynkowej połączonego z demokratycznym systemem społeczeństwa obywatelskiego jest historyczną koniecznością. Dla kraju peryferyjnego i względnie zacofanego, jakim jest Polska, nie ma innej alternatywy, jak dążenie do integracji ze Wspólnotami Europejskimi. Zmusza to do dostosowywania się do wzorca ustrojowego i cywilizacyjnego dostarczanego przez rozwinięte kraje o gospodarce rynkowej.

Transformacja typu rynkowego nie ma realnej alternatywy, a koszty tej transformacji są nieuniknione. Pozostaje jednak nie rozstrzygnięty problem wysokości tych kosztów, sposobu ich rozłożenia na różne grupy zawodowe i społeczne, a tym samym ustalenia granicy wytrzymałości społecznej.

2. SPOŁECZNE DYLEMATY PRZEobrażeń

W dotychczasowym przebiegu transformacji w Polsce można wyróżnić dwie fazy:

- fazę początkową, trwającą mniej więcej do połowy roku 1991. Charakteryzowała się ona 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;

¹⁶ S. Marciniak: *Zbędne koszty...* op. cit., s.74.

¹⁷ S. Marciniak: *Zbędne koszty...* op. cit., s.73. O destrukcyjnych skutkach neoliberalnej polityki pisze również E. Tomaszewski: *Społeczne skutki liberalnych przemian w Polsce*, op. cit.

¹⁸ Zob. A. Lipowski: *Przemiany strukturalne*, PAN, Instytutu Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1994, s. 131.

– fazę drugą, trwającą dotychczas, która charakteryzuje się swego rodzaju rozterkami pomiędzy doktryną neoliberalną a interwencjonizmem i protekcjonizmem.

Główna wada pierwszej fazy polegała na początkowym przyjęciu tezy, że transformacja wymaga radykalnej destrukcji wszystkiego, co nie może szybko dostosować się do wymagań wysokiej efektywności, natomiast koszt społeczny tej destrukcji trzeba po prostu zaakceptować. Teza ta była nie do utrzymania w praktyce. Już w połowie roku 1991 trzeba było odejść od nadmiernej liberalizacji importu i powrócić do ochrony celnej. Bez nadawania temu rozgłosu nastąpił również powrót do dotowania wielu dużych przedsiębiorstw państwowych, pozwalającego im przetrwanie. Zamknięcie ich okazało się niemożliwe ze względów społecznych. W końcu 1992 r., prawdopodobnie głównie ze względów fiskalnych, zaczęto też po cichu odchodzić od koncepcji wolnego rynku, wprowadzając coraz szerzej koncesjonowanie różnych dziedzin działalności gospodarczej.¹⁹

Nastąpiło w ten sposób wynaturzenie się fundamentalizmu rynkowego. Zaczęto podejmować działania niezgodne z doktryną, częściowo uzasadnione, ale z reguły stosowane w imię jej obrony i przy kontynuacji związanej z nią retoryki. Tak np. z powodów doktrynalnych nie finansuje się modernizacji starych zakładów, natomiast z powodu niemożności ich likwidacji utrzymuje się je. Nie opracowano koncepcji polityki przemysłowej i rolnej ani założeń długookresowej strategii rozwoju.

Wynaturzenie się kierunku neoliberalnego można dostrzec w pojawieniu się tezy, że przechodzenie do gospodarki rynkowej może wymagać odłożenia na później wprowadzania demokracji jako ustroju niesprawnego i utrudniającego przekształcenia. Masowe protesty społeczne zaczęto traktować jako wyraz egoistycznych dążeń pewnych grup i występowania przeciw interesom społecznym, które wyrażają się w reformach rynkowych.²⁰

Poglądy takie można uważać za niebezpieczny przejaw obrony doktryny neoliberalnej przez rezygnowanie z zasadniczego osiągnięcia transformacji, jakim było wprowadzenie ustroju demokratycznego. Jest to również przejaw nieliczenia się ani z uwarunkowaniami, ani z konsekwencjami społecznymi procesu przemian. Wyrażają one ogólny pogląd, że nie trzeba szukać rozwiązań dla problemów społecznych, tylko pogodzić się z

¹⁹ *Rozwój a transformacja*, Materiały z konferencji Fundacji Promocji Rozwoju im. E. Lipińskiego, Warszawa 1993, s.32.

²⁰ Zob. np. I. Balcerowicz: Wykład inauguracyjny w Szkole Głównej Handlowej, 2.10.92. a także „Gazeta Wyborcza”, 28.12.92.

koniecznością dotychczasowych i dalszych wyrzeczeń w imię przyszłych korzyści.

Głównym zagrożeniem wynikającym z lekceważenia społecznych kosztów transformacji jest utrata zaufania społecznego do przemian i do systemu demokracji parlamentarnej. W znękanych ludziach narasta pragnienie porządku i stabilizacji.

Kosztów społecznych transformacji nie można lekceważyć przynajmniej z dwóch powodów:

- po pierwsze, z powodów etyczno-moralnych. Gospodarka ma służyć całemu społeczeństwu, a nie tylko jego wybranej części. Rynek kapitalistyczny nie jest celem samym w sobie, lecz narzędziem podnoszenia efektywności dla powszechnego dobrobytu. Transformacja może wymagać poniesienia pewnych kosztów, ale nie powinno się dopuszczać do zbyt głębokiego załamania dochodów realnych i do bezrobocia w masowej skali, gdyż podważa to byt znacznej części społeczeństwa. Skoro tak się już stało, trzeba szukać możliwie szybkiego wyjścia z tej sytuacji;
- po drugie, pogarszanie się warunków życia znacznej części społeczeństwa w połączeniu z utratą wiary w perspektywy rozwojowe oraz z tworzeniem się fortun na drugim biegunie prowadzi do nasilania się napięć społecznych i do utraty poparcia społecznego dla kontynuacji procesu przekształceń w jego dotychczasowych formach. Może to się stawać czynnikiem hamującym procesy przemian.

Zapobiec temu można tylko przez zahamowanie negatywnych tendencji w sferze społecznych skutków transformacji. Program takiego działania wymaga określenia wyraźnej strategii rozwoju. Podstawowym elementem tej strategii jest określenie znaczenia społecznych celów rozwoju. Trzeba szukać rozwiązań ustrojowych, które pozwalałyby realizować zasadę równości szans życiowych dla wszystkich ludzi. Nie da się tego osiągnąć tam, gdzie istnieją wielkie obszary nędzy, masowego bezrobocia i wielkich zaniedbań w sferze ochrony zdrowia, oświaty i kultury.

W Polsce główne problemy społeczne mają charakter długofalowy. Są to:

- groźba utrwalenia się masowego bezrobocia, które w wyniku sytuacji demograficznej może wydatnie wzrosnąć w najbliższych latach;
- konieczność odejścia od zacofanej struktury agrarnej, oznaczająca kierunek na zasadniczą zmianę struktury zatrudnienia ludności wiejskiej, praktycznie niemożliwą do przeprowadzenia przy obecnym masowym bezrobociu miejskim;

- niezadawalający stan poziomu edukacji społeczeństwa i potrzeba zmiany systemu tej edukacji;
- demograficzne starzenie się społeczeństwa, oznaczające w perspektywie silny wzrost liczebności i udziału w nim grupy ludzi w wieku produkcyjnym.

Nie można liczyć na samoczynne rozwiązanie tych problemów przez rynek, dlatego w obecnej sytuacji zasadnicze znaczenie ma uruchomienie programu walki z bezrobociem. Program ten nie może ograniczać się do działań odcinkowych, takich jak, roboty publiczne i akcje przekwalifikowań. Musi to być kompleksowy, długookresowy program wielokierunkowego pobudzania gospodarki.

Wielka i chyba jeszcze nie doceniana 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. Nie ma prostego 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, biorąc pod uwagę wymagania nowoczesności. Zawiera się więc w tym wielkie wyzwanie, którego odkładać nie można. To wyzwanie narzuca konieczność szybkiego przystąpienia do inwestowania w rozwój nauki. Szczupłość środków budżetowych każe przyjąć zasadę koncentracji. Powstaje więc kwestia wyboru kryteriów.

Kryteria te można określić na podstawie nowoczesnej polityki przemysłowej, która powinna być połączona z polityką rozwoju nauki i techniki jako jej podstawą.²¹ Polityka przemysłowa powinna stać się kluczową formą aktywnego działania państwa w dziedzinie gospodarki. Ma ona służyć promowaniu konkurencyjności wybranych, przyszłościowych kierunków produkcji w ujęciu produktowym, co oznacza między innymi udzielenie pomocy przedsiębiorstwom mającym możliwość i perspektywy w rozwijaniu tych kierunków. Pomoc ta nie może polegać na dotowaniu, a tylko na ułatwieniach w adaptacji do wymagań rynku, a więc w modernizacji i restrukturyzacji. Nowoczesna polityka przemysłowa jest daleka od tzw. "ręcznego sterowania". Nie stosuje nakazów ani zakazów, niczego nie narzuca, jest sposobem wspomagania, a nie zarządzania. Opracowanie

²¹ Por. Z. Sadowski: *Rola nauki w strategii rozwoju Polski*, IRiSS, listopad 1993, a także: *W sprawie polityki przemysłowej*. Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej, Warszawa 1995.

koncepcji takiej polityki przemysłowej w Polsce jest obecnie podstawowym warunkiem doprowadzenia do synergicznego działania rozwojowego rynku i państwa w tworzeniu nowoczesnej gospodarki rynkowej opartej na wiedzy i ciągłości procesów innowacyjnych.

W krajach dokonujących transformacji systemowej sprzeczność ta występuje bardzo ostro, ponieważ wszędzie w pierwszym okresie transformacji nastąpił poważny regres produkcji i pogorszenie warunków życia znacznej części społeczeństwa.²² Doszło do rozczarowania wobec reform i nasilania się ich populistycznej krytyki. W praktyce problem ten staje się sporem o metodę dokonywania przemian: czy powinna ona polegać na zdecydowanym i konsekwentnym powierzaniu funkcjonowania gospodarki i zmian jej struktury swobodzie rynkowej, czy raczej niezbędna jest troska o niewyrządzenie szkody dążeniu do osiągnięcia celów społecznych i zapobieżenie antagonizowaniu społeczeństwa?

Promując przedsiębiorczość i zmiany struktury przemysłowej, państwo ma jednocześnie obowiązek działania w kierunku ochrony grup ekonomicznie słabszych przez stosowanie polityki społecznej opartej na redystrybucji dochodów. Państwo musi też prowadzić politykę zatrudnienia polegającą na przeciwdziałaniu masowemu bezrobociu oraz wspomagać zaspokojenie potrzeb społecznych dotyczących jakości życia, w tym przede wszystkim podnoszenie poziomu zdrowotnego, edukacyjnego i kulturowego. Państwo musi się także troszczyć o długookresowe warunki rozwoju społeczeństwa, a zwłaszcza o rozwój nauki i inwestowanie w wiedzę.

Trudność ekonomiczna wykonania takiego postulatu jest oczywista. Stymulowanie niezbędnych dla wzrostu gospodarczego oszczędności, inwestycji i przedsiębiorczości zmusza do utrzymywania opodatkowania na umiarkowanym poziomie, a także przeznaczenia wydatków budżetowych państwa przede wszystkim na cele rozwojowe, a nie socjalne. Niemniej jednak z żadnego z tych kierunków nie można rezygnować, gdyż tylko w połączeniu stwarzają one warunki rzeczywistego rozwoju kraju. Napięcie społeczne stanowi czynnik niestabilności o istotnych konsekwencjach gospodarczych. Niedopuszczenie do marginalizacji znacznych grup społecznych jest właśnie warunkiem stabilności i ładu społecznego. Trzeba więc uwzględniać cele społeczne związane z opiekuńczą rolą państwa.

²² E. Okoń-Horodyńska: *Transformacja systemowa w gospodarkach posocjalistycznych*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1995, a także: *Śmiertelna cena zmian*. „Gazeta Wyborcza” z 8/9 października 1994 r.

choć jest to poważne obciążenie dla budżetu.²³ Podstawowa trudność polityczna polega na zapewnieniu takiego demokratycznego mechanizmu określania celów i instrumentów polityki państwa, który pozwoliłby jej uzyskać zrozumienie i poparcie społeczne. Wymaga to odrzucenia etatyzmu przez ograniczenie kompetencji aparatu państwowego.

Uznając potrzebę aktywnej roli państwa, należy więc położyć nacisk na zastosowanie zasady pomocniczości, a nie nadrzędności państwa. Oznacza to zapewnienie rosnącej roli różnego typu organizacji samorządowych i pozarządowych, w tym zwłaszcza samorządu terytorialnego, które powinny stopniowo przejmować coraz większą część funkcji państwa w życiu społecznym. Należy też uznać celowość dążenia do wielosektorowej gospodarki mieszanej, z udziałem podmiotów sektora prywatnego, państwowego, spółdzielczego, komunalnego i organizacji społecznych.

W demokratycznym społeczeństwie na żadne pytanie dotyczące rozwoju długookresowego nie ma jednoznacznej odpowiedzi, która mogłaby być powszechnie przyjęta. Odpowiedzi można szukać tylko w dyskusji społecznej, w starciu się różnych poglądów. Nawet jednak problem tworzenia nowej organizacji życia politycznego nie daje jednoznacznego rozwiązania. Doświadczenie krajów nowo uprzemysłowionych wskazuje, że sukcesy ekonomiczne są osiągane raczej przez reżimy autorytarne niż demokratyczne.²⁴ Demokracja w działaniu może okazać się nie dość sprawna w konfrontacji z niebywale złożonymi problemami transformacji ekonomicznej i zapewnienia trwałego poparcia społecznego dla dokonywanych przemian. W systemie demokratycznym do utraty zaufania społecznego do przemian dochodzi w wyniku zlekceważenia społecznych kosztów transformacji. W znękanym ludziach narasta pragnienie porządku i stabilizacji.

Być może społeczeństwo oparte na czystych i konsekwentnie stosowanych regułach liberalizmu ekonomicznego byłoby bardziej produktywne, ale wówczas tylko najlepiej przystosowani do rynku korzystaliby z dobrodziejstw postępu. Tymczasem społeczeństwo ma moralny obowiązek uczynić znośnym życie ludzi bezradnych i wykazać potrzebę preferencyjnej solidarności z ludźmi ekonomicznie upośledzonymi. Trudno uznać za najlepszy model życia, który nieuchronnie eliminuje słabych i jednostronnie preferuje ludzi bogatych. Taki model rodzi nacisk społeczny, który

²³ J. Pajestka. *Megatrendy cywilizacji światowej a transformacja systemu*, PWN, Warszawa 1993.

²⁴ Z. Sadowski: *Spoleczne aspekty transformacji systemowej*, „*Ekonomista*” nr 4/1996, s.751.

wynika z zawiści, że inni mają się zbyt dobrze w stosunku do szerzącej się biedy, a nagromadzone bogactwo nie zostało zdobyte jedynie uczciwym postępowaniem. Zawiść zawsze rodzi silną emocję, która wyzwala dużo energii skierowanej przeciwko niesprawiedliwości.

To z reguły zwykli ludzie w swych indywidualnych i masowych zachowaniach często decydują o przebiegu procesów społecznych i przesądają w buncie o wydarzeniach decydujących o kształcie przyszłości. Dlatego kontynuacja rozpoczętego procesu transformacji systemowej wymaga, aby ci, którym się powiodło, zadbali przynajmniej o minimum bezpieczeństwa socjalnego dla tych, którzy żyją w niedostatku i nie zdołali się wydobyć z nędzy o własnych siłach.

Paradoks przybierający formę dramatu społecznego polega na tym, że z efektów wzrostu korzystają przede wszystkim ci, którzy swą inicjatywą przyczyniają się do ogólnego postępu, a więc: przedsiębiorcy, innowatorzy, wynalazcy itp. Przedsiębiorczość jest bowiem dobrem rzadkim i dlatego w gospodarce rynkowej musi mieć wysoką cenę. Dopiero w przyszłości może w coraz większym stopniu partycypować w tych efektach pozostała część społeczeństwa, mniej twórcza lub zawodowo bierna. Powstają tylko dręczące pytania: czy starczy nieuprzywilejowanej większości cierpliwości i czy politycy zdołają ją przekonać, że sprzyjanie interesom klasy średniej, a także elitom społecznym i pokorne oczekiwanie na poprawę ich losu w bliżej nieokreślonej przyszłości leży w ich własnym interesie?

Wynika stąd niezwykle trudne zadanie rozsądnego kojarzenia w systemie demokracji parlamentarnej wymagań wysokiej efektywności ekonomicznej ze sprawiedliwością społeczną. 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 wspomagania rozwoju i jednocześnie realizuje postulaty społeczne wynikające z troski o cele socjalne.