

# Zdzisław Nowakowski

---

## Polityka przemysłowa w procesie przemian systemowych w Polsce

---

*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 9, 163-176*

---

2002

Artykuł został 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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ZDZISŁAW NOWAKOWSKI

*Polityka przemysłowa w procesie przemian systemowych  
w Polsce*

---

Industrial policy and the process of system transformation in Poland

Trwający od kilkunastu lat proces transformacji systemowej w Polsce przebiega na wielu płaszczyznach. Przemiany obejmują różne obszary ludzkiej działalności w tym działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorstwa i przedsiębiorców.

Jednym z głównych celów dokonujących się przemian jest uczynienie z Polski kraju nowoczesnego o gruntownie zmodernizowanej gospodarce. Zniesienie istniejącej luki cywilizacyjnej wobec państw rozwiniętych wymaga modernizacji przedsiębiorstw w zakresie technologicznym i strukturalnym. Wspomaganiu procesów przekształceń technologicznych winna służyć polityka przemysłowa państwa.

Przemysł jest określany jako dziedzina działań człowieka związana z produkcją materialną prowadzoną na wielką skalę z użyciem maszyn i zastosowaniem organizacji opartej na podziale pracy.<sup>1</sup>

Przez politykę przemysłową rozumie się działalność interwencyjną państwa prowadzoną w stosunku do przemysłu, a polegającą na modyfikacji alokacji dokonywanej przez rynek.<sup>2</sup>

Polityka przemysłowa oddziałuje na decyzje przedsiębiorstw w zakresie produkcji, sprzedaży, zatrudnienia, inwestycji, eksportu, importu. Celem polityki przemysłowej jest zwykle osiągnięcie założonych celów makroekonomicz-

---

<sup>1</sup> *Encyklopedia biznesu*, t. I, red. W. Pomykało, Warszawa 1995, s. 720–721.

<sup>2</sup> *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Warszawa 1999, s. 301–303.

nych, takich jak zwiększenie zatrudnienia, poprawa bilansu płatniczego, wzrost eksportu, ograniczenie importu, zmniejszenie wskaźnika inflacji.

Działania władz publicznych w zakresie polityki przemysłowej realizowane są albo za pomocą instrumentów regulacyjnych albo postaci dyrektywnej.

Do instrumentów polityki przemysłowej należą: cła, kontyngenty, ulgi podatkowe, subwencje, gwarancje eksportowe. Państwo może wpływać na działania przedsiębiorstw przemysłowych, otwierając specjalne linie kredytowe, ubezpieczając kredyty dla przedsiębiorstw, organizując promocje za pośrednictwem placówek dyplomatycznych, dofinansowując udział w targach i wystawach. Do instrumentów polityki przemysłowej można zaliczyć także działania certyfikujące nakładające wymagania techniczne na produkty krajowe i zagraniczne (np. homologacje sprzętu telekomunikacyjnego).

Dyrektywne określenie reguł działania przemysłu polega na ścisłym, nieparametrycznym wyznaczeniu zadań dla przedsiębiorstw i dotyczyć może zarówno działów produkcji specjalnej (np. zakłady zbrojeniowe) jak i innych branż (np. zadania obronne realizowane przez operatorów telekomunikacyjnych). Dyrektywne kierowanie przemysłem występuje w stanach nadzwyczajnych (stan klęski żywiołowej, stan wojny) a także w określonych systemach politycznych (systemy totalitarne).

Działania władz państwowych w zakresie polityki przemysłowej mogą obejmować także rozwój infrastruktury w tym w szczególności infrastruktury komunikacyjnej i telekomunikacyjnej, zapewnienie dopływu wykwalifikowanej siły roboczej (odpowiednia polityka imigracyjna państwa), a nawet działania typu wywiadowczego (zdobywanie danych o nowych technologiach, wynalazkach, know-how uzyskane za pomocą wywiadu gospodarczego).

Polityka przemysłowa może dotyczyć całego przemysłu lub poszczególnych branż (np. obecna polityka w zakresie restrukturyzacji przemysłu wydobywczego, czy niedawna polityka wobec przemysłu ciągnikowego).

Polityka przemysłowa często prowadzi do rozwoju pewnych branż, a zaniku innych (np. upadek przedsiębiorstw przemysłu elektronicznego w latach 90. XX wieku). Skuteczność instrumentów polityki przemysłowej jest zależna od stopnia urynkowienia gospodarki, od rodzaju stosowanych bodźców, od poziomu rozwoju gospodarczego, a także uwarunkowań międzynarodowych.

Interwениowanie państwa w gospodarkę ma długą historię. Pierwsze elementy interwencjonizmu pojawiły się już w okresie rozwoju manufaktur. Zawierała je doktryna protekcjonizmu wprowadzona przez ministra finansów na dworze Ludwika XIV J. B. Colberta.

W XX wieku interwencjonizm państwowy występował w wielu krajach, stając się, zgodnie z teorią Keynesa, sposobem na ożywienie gospodarcze. Znaczącym sukcesem interwencjonizmu państwowego był program „New Deal” zainicjowany przez prezydenta F. D. Roosevelta po kryzysie 1929.

Także interwencjonizm państwowy zastosowany przez reżimy totalitarne w Niemczech, Włoszech i Japonii przyniósł tym krajom szybki rozwój gospodarczy.

W Niemczech, w okresie totalitaryzmu hitlerowskiego, państwo zachowując prawo własności prywatnej, przejęło dyrektywne zarządzanie wszystkimi ważniejszymi przedsiębiorstwami.

We Włoszech, w okresie rządów faszystowskich, gospodarkę podzielono na branże, kierowane przez korporacje zależne od rządzącej partii.

W Japonii od 1938 roku wprowadzono centralne programy w zakresie gospodarki surowcowej, produkcji i inwestycji, a także finansów, podporządkowując przemysł celom militarnym.

W Polsce przedwojennej działania interwencyjne rządów znalazły wyraz w realizacji trzech wielkich inwestycji: budowy portu i miasta Gdynia, utworzenia Centralnego Okręgu Przemysłowego oraz scalenia układu komunikacyjnego poprzez budowę infrastruktury kolejowej.

Państwo w wyniku przejęcia majątku od ustępujących władz zaborczych stało się właścicielem wielu sprawnie działających przedsiębiorstw z zakresu przemysłu maszynowego, zbrojeniowego, lotniczego, chemicznego oraz spożywczego (monopol spirytusowy i tytoniowy).

W Polsce powojennej wraz z nacjonalizacją głównych gałęzi przemysłu zlikwidowano system gospodarki rynkowej i wprowadzono nakazowo-rozdzielczy system kierowania przedsiębiorstwami przemysłowymi.

Ówczesny ustrój społeczno-gospodarczy charakteryzowały<sup>3</sup>: dominacja własności państwowej, państwowy monopol handlu zagranicznego, centralne planowanie, polityka pełnego zatrudnienia, silnie rozwinięta polityka socjalna państwa, niski poziom wynagrodzeń i znaczący udział udogodnień socjalnych w systemie wynagradzania (przywileje branżowe). Przedsiębiorstwa spełniały szereg funkcji socjalnych, prowadząc zakładowe żłobki, zakładowe domy mieszkalne i przedszkola, zaopatrując pracowników m.in. w artykuły żywnościowe i inne.

Centralne organa zarządzania decydowały o wyborze metod i kierunków produkcji w przedsiębiorstwie, ustalając plan produkcji, skupu lub dostaw, decydowały o warunkach i zasadach przepływu towarów, zatwierdzając ceny, ustalały wskaźnik zysku finansowego, „rozdzielnik odbiorców” towarów, decydowały o zasadach zasilania przedsiębiorstwa w środki produkcji i środki pieniężne oraz o systemach wynagradzania, ustalając limity płac dla przedsiębiorstw.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> N. Barr, *Reforming Welfare States in Post Communist Countries, International Conference Ten Years After*, Warszawa 15–16 października 1999 r.; P. Sulmicki, *Planowanie i zarządzanie gospodarcze*, Warszawa 1978, s. 32–35.

<sup>4</sup> S. Fisher, R. Suhay, *The Transition Economies, International Conference Ten Years After*, Warszawa 15–16 października 1999 r.

W zakresie wymiany międzynarodowej Polska była włączona do systemu integracji gospodarczej krajów socjalistycznych, zinstytucjonalizowanego w postaci Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej z siedzibą w Moskwie.<sup>5</sup> System ten, z uwagi na wysoce scentralizowany sposób zarządzania wymianą międzynarodową, powodował dyrektywne kreowanie eksporterów i importerów w poszczególnych krajach, często bez uwzględnienia reguł rachunku ekonomicznego, co w efekcie doprowadziło do wytwarzania produktów niezbywalnych na innych rynkach. Załamanie się rynków wschodnich w okresie po 1990 r., postawiło przedsiębiorstwa eksportujące na rynki krajów RWPG przed problemem niezbywalności ich produktów. Gospodarka polska wchodziła w proces transformacji systemowej z ogromnym zadłużeniem 40 mld dolarów.

Zadłużenie to było w znacznej części rezultatem polityki w latach siedemdziesiątych próby przestawienia przemysłu polskiego na produkcję proeksportową. Jednak wskutek scentralizowanego podejmowania decyzji zakupowych, ich podporządkowania doraźnym celom politycznym, dokonano zakupów nietrafnych, przestarzałych lub niedostosowanych do warunków gospodarki polskiej.<sup>6</sup> Szereg przedsiębiorstw wkraczało więc w okres transformacji z produkcją przestarzałą, importochłonną z niezakończonymi, ciągnącymi się od lat inwestycjami, szczególnie budowlano-montażowymi.

Transformacja ustrojowa rozpoczęta w Polsce w 1989 r., zmierzała w kierunku zmian ustrojowych, politycznych i gospodarczych. Kierunki tych zmian nie zostały ściśle określone, niemniej jednak większość żądań rodzącego się ruchu społecznego zmierzała do ukształtowania państwa demokratycznego i ukształtowania społeczeństwa obywatelskiego.<sup>7</sup> Ruch społeczno-związkowy skupiony w „Solidarności” doprowadził pod koniec lat osiemdziesiątych do rozpoczęcia dialogu pomiędzy ówczesną władzą a opozycją. Przedmiotem tego dialogu były zagadnienia związane ze zmianami gospodarczymi i ustrojowymi. Za początek tego dialogu przyjmuje się dzień 6 lutego 1989 r., kiedy to rozpoczęły się obrady „okrągłego stołu”.

Termin pierwszego spotkania ustaliły w dniu 27 stycznia 1989 r. w Magdalence ekipy kierowane przez generała Czesława Kiszczaka i Lecha Wałęsę. W inauguracyjnym przemówieniu przewodniczący strony koalicyjno-rządowej wysunął propozycję przeprowadzenia niekonfrontacyjnych wyborów do Sejmu

<sup>5</sup> P. Bożyk, M. Guzek, *Teoria integracji socjalistycznej*, Warszawa 1980, s. 33–39; *Ekonomia polityczna socjalizmu*, red. S. Szefler, S. Marciniak, Warszawa 1981, s. 582–589; *Ekonomia polityczna socjalizmu. Podręcznik dla wyższych szkół ekonomicznych*, Warszawa 1972, s. 208–210.

<sup>6</sup> J. Kaliński, Z. Landau, *Gospodarka Polski w XX wieku*, Warszawa 1998, s. 316–322; Z. Nowakowski, *Obroty licencyjne i kooperacja przemysłowa między Polską a Francją w latach 1970–1979*, praca dyplomowa, SGPiS Warszawa 1981, s. 14–16.

<sup>7</sup> Bliżej: Z. Blok, *Transformacja systemowa, próba scharakteryzowania procesu*; praca zbiorowa, red. Z. Blok, *Transformacja systemowa w Polsce*, Poznań–Toruń 1993 r., s. 8 i n.; Z. Nowakowski, *Decydowanie w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2001, s. 79 i n.

PRL. W efekcie nowy parlament miałby charakter bardziej pluralistyczny. Za potrzebę miał też nowelizację Konstytucji. Celem tej nowelizacji miało być „stworzenie konstrukcji politycznej zapewniającej większą skuteczność, jak i reprezentatywność wyrażającą pełniej zróżnicowane interesy i dążenia społeczne”.

Problem zmiany ustroju przewijał się w wystąpieniach przedstawicieli opozycji. „Owe zmiany ustrojowe – twierdził Jerzy Turowicz – to w pierwszym rządzie sprawa roli i miejsca ciał przedstawicielskich zwłaszcza Sejmu, ewentualnie drugiej izby oraz ordynacji wyborczej zapewniającej realne poszerzenie reprezentatywności społeczeństwa”. Problemy nowego kształtu ustrojowego państwa były głównym przedmiotem prac zespołu do spraw reform politycznych, kierowanego przez Bronisława Geremka, a ze strony rządowej przez Janusza Reykowskiego. W wyniku prowadzonych rozmów oraz prac wymienionej komisji ustalono kierunki, w jakich miały zmierzać reformy polityczne, gospodarcze i społeczne oraz potwierdzenie tych ustaleń w podpisanych porozumieniach. Sprawy reform ustrojowych zostały zawarte w dokumencie o nazwie „Stanowisko w sprawie reform politycznych”. W dokumencie tym zawarto szereg fundamentalnych zasad co do kształtu przyszłego ustroju. Wśród tych zasad na pierwszym miejscu wymieniono suwerenne państwo, reformę instytucji państwowych obejmującą Sejm i sądy oraz przywrócenie Senatu i urzędu Prezydenta. Postulowano przywrócenie trójpodziału władz. Sejm z najwyższego organu władzy państwowej miał się stać organem władzy ustawodawczej. Porozumienia zawarte przy „okrągłym stole” należało wprowadzić w życie poprzez uchwalenie odpowiednich aktów prawnych.

Najistotniejszą sprawą była zmiana Konstytucji PRL. Projekt zmian Konstytucji został przedstawiony na posiedzeniu Sejmu w dniu 22 marca 1989 r. Ustawę o zmianie Konstytucji PRL Sejm uchwalił na posiedzeniu w dniu 7 kwietnia 1989 r. Nowelę konstytucyjną z 7 kwietnia 1989 r. uznaje się za podstawę późniejszych przeobrażeń ustrojowych.<sup>8</sup> W wyniku jej wprowadzenia przywrócone zostały dwie instytucje: Senat i urząd Prezydenta. Zlikwidowany zostaje kolegialny urząd – Rada Państwa i jej uprawnienia do wydawania dekretów z mocą ustawy.

Nowela kwietniowa wprowadziła zmiany w zakresie organizacji oraz sposobu działania innych naczelných organów państwowych, w tym Trybunału Konstytucyjnego, któremu przyznała kompetencje wykładni ustaw; umocowanie konstytucyjne otrzymał rzecznik praw obywatelskich, zmianie uległy zasady powoływania sędziów. Prezydent otrzymał zwierzchni nadzór nad systemem rad narodowych i samorządem terytorialnym. Dokonane zmiany dotyczyły zmian

<sup>8</sup> Por. T. Mołdawa, *Ewolucja konstytucyjna Polski w latach 1989–1992*; praca zbiorowa, *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, red. E. Zieliński, Warszawa 1993, s. 67 i n. Bliżej w sprawie uwarunkowań międzynarodowych: Z. J. Pietraś, *Nowy ład międzynarodowy u progu XXI wieku*, praca zbiorowa, *Świat i polityka końca XX wieku*, red. M. Żmigrodzki, Lublin 1996, s. 18 i n. oraz podana tam literatura.

strukturalnych aparatu państwowego, zwłaszcza jego naczelnych ogniw, natomiast zasady ustroju politycznego i ekonomicznego właściwie pozostały w dotychczasowej formie.

Zwycięstwo opozycji w czerwcowych wyborach parlamentarnych spowodowało dalsze żądanie zmian systemowych w kierunku zmiany ustroju ekonomicznego i politycznego. Żądania te znalazły odbicie w kolejnej nowelizacji Konstytucji, przeprowadzonej w dniu 29 grudnia 1989 r. Ustawa o zmianie Konstytucji z 29 grudnia 1989 r.<sup>9</sup> zapoczątkowała etap likwidacji instytucji i cech charakterystycznych dla ustroju powojennego Polski.

Nowe zasady ustrojowe z wprowadzoną nowelą nawiązywały do powszechnie uznawanych zasad w konstytucjach państw zachodnich. Państwo polskie określono jako „demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 1). Odstąpiono od systemu rządów jednopartyjnych przez wprowadzenie zasady pluralizmu demokratycznego, co znajdowało odbicie w swobodzie tworzenia i działania partii politycznych.<sup>10</sup> Rozwinięcie tych postanowień nastąpiło w ustawie z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych.<sup>11</sup> Nowelizowana Konstytucja w art. 1 stanowiła, że „Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Idea państwa prawnego jest tak dawna jak stwierdzenie, że organy państwa mogą czynić tylko to, na co im prawo zezwala, obywatele zaś to wszystko, czego prawo nie zakazuje. Zasadę tę zawierała już Konstytucja Stanu Massachusetts z 1790 r.<sup>12</sup> Wyjaśnienia treści tej zasady podjął się także Trybunał Konstytucyjny, który z tej reguły wyprowadził między innymi zasadę zaufania obywatela do prawa, zasadę zaufania obywatela do państwa, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę niedziałania prawa wstecz, zasadę właściwej procedury i zasadę prawa do sądu.<sup>13</sup> W wyniku nowelizacji uległa zmianie pozycja ustrojowa prokuratury, którą podporządkowano ministrowi sprawiedliwości, któremu Konstytucja przyznała równocześnie funkcję prokuratora generalnego.

Charakter ustrojowy miała także kolejna nowelizacja Konstytucji dokonana ustawą z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji.<sup>14</sup> Zniosła ona system rad narodowych i powołała do życia samorząd terytorialny.

Nowela konstytucyjna z marca 1990 r. właściwie zamknęła zasadnicze reformy ustrojowe.

<sup>9</sup> Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444.

<sup>10</sup> M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 1995, s. 121–124.

<sup>11</sup> Dz.U. 1990, nr 54, poz. 312.

<sup>12</sup> M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 28 i n.

<sup>13</sup> J. Zakrzewska, *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7, s. 181.

<sup>14</sup> Dz.U. 1990, nr 16, poz. 94.

Zmiany układu politycznego w Sejmie spowodowały, że 27 lipca 1990 r. około 100 parlamentarzystów podpisało apel, w którym wezwano prezydenta Wojciecha Jaruzelskiego do ustąpienia z urzędu i jednocześnie wniesiono projekt zmiany Konstytucji RP w części dotyczącej wyboru prezydenta. Projekt zakładał, że wybór prezydenta będzie dokonywany w głosowaniu powszechnym, miało to na celu zwiększenie umocowania tego urzędu.

Po wyborze na urząd prezydenta Lecha Wałęsy, w stosunkach między Sejmem a prezydentem dochodziło do licznych konfliktów i sporów. Szczególnie mocno prezydent zarzucał Sejmowi jego kontraktowe pochodzenie. Zarzuty te doprowadziły do tego, że Sejm podjął w dniu 9 marca 1991 r. uchwałę<sup>15</sup> o zakończeniu swej kadencji w dniu poprzedzającym wybory parlamentarne, nie później jednak niż 30 października 1991 r. Uchwała ta pozostawała w sprzeczności z Konstytucją określającą okres tworzenia kadencji sejm. Doprowadziło to do kolejnej zmiany Konstytucji, dokonanej 19 kwietnia 1991 r.<sup>16</sup> Zmiana ta potwierdzała decyzję Sejmu zawartą w cyt. Uchwale. Ostatnie dwie zmiany Konstytucji miały miejsce w dniu 18 października 1991 r.<sup>17</sup> i 30 lipca 1992 r.<sup>18</sup> i dotyczyły prawa azylu oraz zniesienia tytułów honorowych nadawanych przez prezydenta.

Analiza ewolucji konstytucyjnej Polski zdaje się wskazywać, że dochodząca do władzy opozycja nie miała wcześniej przemyślanej koncepcji ustrojowej, a zmian dokonywano dla eliminacji pojawiających się napięć bądź zagrożeń ustrojowych. Podkreślenia wymaga jednak to, że mimo braku jawnej koncepcji ustrojowej wszystkie podejmowane zmiany zmierzały jednak do stworzenia z Polski państwa prawa, pluralizmu politycznego i demokratycznych rządów. Za dyskusyjne jednak uznać można, czy wysiłki te przyniosły efekty takie, jak zakładali to reformatorzy.

W dniu 7 kwietnia 1989 r. Sejm poza zmianą Konstytucji uchwalił także ustawy:

- ordynację wyborczą do Sejmu X Kadencji,
- ordynację wyborczą do Senatu,
- prawo o stowarzyszeniach,
- o związkach zawodowych rolników indywidualnych,
- ustawę zmieniającą ustawę o związkach zawodowych.

W zakresie wyborów do Sejmu i Senatu w 1989 r. zmienione zostały procedury eliminujące kandydatów.

Ustalono, że liczba kandydatów do mandatu poselskiego oraz senatorskiego nie będzie ograniczona i zależeć będzie tylko od liczby prawidłowo zgłoszonych

<sup>15</sup> M.P. 1991, nr 9, poz. 63.

<sup>16</sup> Dz.U. 1991, nr 41, poz. 176.

<sup>17</sup> Dz.U. 1991, nr 119, poz. 524.

<sup>18</sup> Dz.U. 1992, nr 75, poz. 367.



kandydatów. Jedynym ograniczeniem w swobodzie wyborów do Sejmu X kadencji były uzgodnienia przy „okrągłym stole” co do podziału mandatów. Zgodnie z tym podziałem 60% mandatów przypaść miało na koalicję PZPR, ZSL i SD, 5% na PAX, PZKS i UChS. Pozostałe 35% ogólnej liczby mandatów miały przypaść kandydatom zgłoszonym przez niezależne grupy obywateli.<sup>19</sup>

Wybory 4 czerwca 1989 r. wykazały, jak wielkim poparciem cieszyła się skupiona wokół Lecha Wałęsy opozycja solidarnościowa. Frekwencja wyborcza wyniosła 62%. Komitet Obywatelski „Solidarność” wprowadził ogółem do parlamentu 161 posłów i 99 senatorów.

Wyłoniony w wyborach czerwcowych Sejm X kadencji miał do spełnienia wyjątkową rolę przeprowadzenia zmiany ustroju w sposób pokojowy i praworządny, przejście od rządów jednej partii do pluralizmu politycznego i od gospodarki planowej do gospodarki rynkowej.

Wyrazem tych dążeń było wystąpienie w dniu 12 września 1989 r. powołanego na stanowisko prezesa Rady Ministrów Tadeusza Mazowieckiego. Wystąpieniem tym za główne cele rządu uznał on zahamowanie inflacji, zwiększenie dyscypliny podatkowej, ograniczenie kredytów na cele inwestycyjne. Dla uzdrowienia struktury agrarnej, zaproponował stworzenie warunków do swobodnego obrotu ziemią. Realizacja programu rządowego miała przyświecać wizji kraju o gospodarce rynkowej. Zarysowany wystąpieniem premiera program rządu znalazł szybko odbicie w akcie prawnym, jakim było przyjęcie przez Sejm 29 września 1989 r. ustawy o zmianach w wykonaniu budżetu.

Przedstawiając projekty ustaw, wicepremier Leszek Balcerowicz zarysował jednocześnie nowy program gospodarczy rządu. Za cele podstawowe uznał walkę z inflacją i brakami towarów na rynku. Dalszym zadaniem była demonopolizacja gospodarki. Wykonanie tego zamierzenia miało nastąpić poprzez zaostrzenie przepisów o bankructwie przedsiębiorstw, ich prywatyzację, reformę finansów publicznych, przystosowanie systemu zabezpieczenia społecznego do gospodarki rynkowej.

W grudniu 1989 r. odbyła się w Sejmie debata gospodarcza. Wybrano Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw związanych ze zmianami systemowymi w gospodarce.

Wreszcie w dniu 29 grudnia 1989 r. Sejm dokonał rewizji Konstytucji z 22 lipca 1952 r., wykreślając art. 3 traktujący o przewodniej roli PZPR w budowie socjalizmu w Polsce. Tym samym zlikwidowany został trwający blisko 50 lat system partii hegemonicznej. Wprowadzony nowy art. 4 – proklamujący zasadę pluralizmu politycznego – stanowił, że „Partie polityczne zrzeszają na zasadzie dobrowolności i równości obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”.

<sup>19</sup> Bliżej: Z. Szeliga, *Transformacja systemu wyborczego. Kierunki ewolucji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, praca zb., red. M. Żmigrodzki, Lublin 1997 r., s. 13 i n.

Znowelizowana Konstytucja stworzyła prawne gwarancje dla dokonującego się procesu transformacji od monopolistycznej roli jednej partii do pluralizmu partyjnego.<sup>20</sup> Szeroka dyskusja, jaka toczyła się w sprawie tworzenia nowych partii, zmierzała ku temu, by stworzyć system prawny, który ułatwiłby tworzenie nowych partii, przyznawał nowym partiom osobowość prawną, określał metody działania, zakazywał niektórym osobom (sędziom, żołnierzom zawodowym) przynależności do partii, wskazywał, kiedy dopuszczalna jest delegalizacja partii, podstawy finansowania.<sup>21</sup>

Prowadzone dyskusje doprowadziły do uchwalenia przez Sejm w dniu 28 lipca 1990 r. Ustawy o partiach politycznych.<sup>22</sup> Uchwalona ustawa zawiera definicję partii politycznej, stwierdzając, że jest to „organizacja społeczna występująca pod określoną prawną, stawiająca sobie za cel udział w życiu publicznym, w szczególności przez wywieranie wpływu na kształtowanie polityki państwa i sprawowanie władzy”.<sup>23</sup> W ustawie nie wprowadzono obowiązku rejestracji partii, ale chcąc uzyskać osobowość prawną, partia taka musi zgłosić swoje istnienie do ewidencji prowadzonej przez sąd okręgowy w Warszawie.

Istotne uprawnienia w odniesieniu do partii politycznych otrzymał Trybunał Konstytucyjny, który na wniosek Ministra Sprawiedliwości lub postanowienia Sądu Okręgowego, może wydać orzeczenie o sprzeczności celów lub działania z Konstytucją i zalecić wprowadzenie zmian do programu lub statutu partii. Jeżeli działalność partii zmierzałaby do zmiany ustroju przemocą lub władze partii stosowałyby przemoc w życiu publicznym, Trybunał na wniosek Ministra Sprawiedliwości może orzec zakaz działalności takiej partii.

Rozwiązania konstytucyjne wprowadzone nowelą z 1989 r. przejęła także nowa Konstytucja z 1997 r. w art. 11.

Z unormowań tych wynika, że zasada pluralizmu politycznego tkwi w uznaniu wielości funkcjonujących w państwie partii politycznych, ich równości wobec prawa jak również w określeniu ich demokratycznej roli. Tym samym znaczenie prawne zasady pluralizmu sprowadza się do przekonania, że jakkolwiek jednopartyjność musi być uznana za sprzeczną z Konstytucją.<sup>24</sup>

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o „jednolitych organach władzy państwowej”,<sup>25</sup> zlikwidowała samorząd terytorialny w Polsce, a wprowadzono rady narodowe. W latach osiemdziesiątych następuje odrodzenie się społeczności

<sup>20</sup> K. A. Wojtaszczyk, *Partie i Stronnictwa w strukturze politycznej państwa*; praca zbiorowa, *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, Warszawa 1993, s. 34 i n.

<sup>21</sup> M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Status prawny partii politycznych w Polsce*, Toruń 1995, s. 60–64.

<sup>22</sup> Dz.U. 1990, nr 54, poz. 312.

<sup>23</sup> W. Gocalski, *Transformacja ustrojowa w koncepcjach programowych polskich partii politycznych w latach 1989–1993*, Warszawa 1998, s. 46–51.

<sup>24</sup> W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Wyd. MORPOL, Lublin 1997, s. 227 i n.

<sup>25</sup> Dz.U. 1950, nr 14, poz. 138.

lokalnej i dążenie do autonomii. Dążenia te były wynikiem niewydolności centralnego systemu politycznego i gospodarczego.

Na I Krajowym Zjeździe „Solidarności” (5.IX – 7.X.1981 r.) przyjęto program Samorządowej Rzeczypospolitej, jako alternatywę dla istniejących władz lokalnych. W założeniach opozycja zakładała, że samorząd odegra znaczącą rolę w demokratyzacji istniejących dotychczas w terenie struktur politycznych i ekonomicznych. Sprawy samorządu były też przedmiotem obrad grupy do spraw Samorządu Terytorialnego „okrągłego stołu”.

Po wyborach 4 czerwca 1989 r., „Solidarność” zaczęła coraz mocniej dążyć do realizacji programu „Samorządnej Rzeczypospolitej”, widząc w tym możliwość przełamania monopolu funkcjonującego w terenie układu politycznego, a także w przekonaniu, że uda się upodmiotowić obywateli.

Ustrój samorządu terytorialnego oparto na nowelizacji Konstytucji dokonanej 8 marca 1990 r.<sup>26</sup> i kilku innych ustawach w tym Ustawie z 8 marca 1990 o samorządzie terytorialnym.<sup>27</sup> W wyniku tych rozwiązań likwidacji uległy rady narodowe, a wprowadzony samorząd. Istotę i wagę tej zmiany trafnie scharakteryzował J. Reguński, autor tej reformy, stwierdzając, że „reformacja samorządowa jest przełamaniem pięciu monopolu istniejących w dotychczasowym systemie politycznym i instytucjonalnym.

**Pierwszy** – to monopol polityczny, system monopartyjny. Jego usunięcie umożliwiło wolne wybory i demokratyczną reprezentację gmin.

**Drugi** – monopol jednolitej władzy państwowej. Ustrój komunistyczny, odrzucając podział władzy zhierarchizował ciała pochodzące z wyborów, zacierając granice odpowiedzialności i uniemożliwiając reprezentację interesów lokalnych. Przełamano też monopol, wyraźnie rozdzielając funkcje administracji rządowej i samorządowej.

**Trzeci** – monopol własności państwowej. Został złamany przez wprowadzenie własności komunalnej, nowej kategorii dotyczącej własności publicznej, a już nie państwowej.

**Czwarty** – monopol finansowy. Budżet państwa kontrolowany centralnie obejmował również działalność władz lokalnych. Nowe ustawy ograniczają pojęcie budżetu państwa, wprowadzając autonomię budżetową władz lokalnych.

**Piąty** – monopol administracji państwowej, który pozostawiał władze lokalne bez własnych organów wykonawczych.

Te monopole: polityczny, władzy, finansowy, własnościowy i administracyjny wykluczały jakąkolwiek autonomię lokalną. Ich złamanie w zasadniczy sposób zmienia strukturę środków, które władze samorządowe mają do

<sup>26</sup> Dz.U. 1990, nr 16, poz. 94.

<sup>27</sup> *Ibid.*, poz. 95.

dyspozycji. Jest to nowy ustrój.<sup>28</sup> Bardziej sceptycznie do przebiegu reformy wypowiada się Jacek Podkzadecki – stwierdzając: „Przyznać należy, że same społeczności lokalne nie były zbyt aktywne w dążeniu do zmian. Wykładnikiem tych postaw była niska frekwencja wyborcza w maju 1990 r., która wynosiła tylko 42,13%. Rewolucja Samorządowa była w rzeczywistości działaniem pojmowanym odgórnie”.<sup>29</sup> Podobnie ocenia reformę samorządową A. T. Kowalewski: „Prace legislacyjne nad samorządem zakończone przyjęciem pakietu ustaw regulujących funkcjonowanie władzy na szczeblu lokalnym wykazały brak spójnej i jednolitej koncepcji, która nie została wyprowadzona przez głównych autorów reformy, czyli Senat i rząd. W jej wyniku była faktycznie dokonana decentralizacja władzy, miała bardzo ograniczony zakres. Wiele spraw o ewidentnie lokalnym charakterze pozostało we władaniu administracji centralnej, wojewodów i rejonów. Większość zadań administracji terenowej spadła na urzędy wojewódzkie i rejonowe. Było to polityczną i psychologiczną porażką idei samorządu terytorialnego”.<sup>30</sup>

Przedstawione krytyczne stanowiska wobec reformy samorządowej wykazują, że u ich podstaw na pewno legły intencje polityczne, główną zaś z nich była chęć odsunięcia od władzy dotychczasowych decydentów. Wybory samorządowe miały zaś na celu aprobatę nowego układu politycznego.

W Polsce podobnie jak i w innych krajach postkomunistycznych, transformacja ustrojowa zmierzała w kierunku systemu liberalnodemokratycznego i gospodarki wolnorynkowej. Kierunek ten został mocno zaakcentowany w noweli do tekstu Konstytucji z dnia 29 grudnia 1989 r. Wprowadzony tą nowelą nowy przepis (art. 1) stanowił iż „Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z przepisu tego wynika, że dokonano nie tylko zmiany ustroju politycznego, ale także zawarto w nim zapowiedź, w jakim kierunku będą prowadzone zmiany.

Tekst noweli nie precyzuje, co to jest demokratyczne państwo prawne. Do filarów demokratycznego państwa prawnego doktryna zalicza przede wszystkim zagwarantowanie i poszanowanie praw i wolności człowieka i obywatela, zasadę suwerenności, zasadę pluralizmu demokratycznego, okresowo odbywanych wolnych wyborów powszechnych, zapewnienie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji państwowych, ideę państwa socjalnego opartego na realizacji zasad sprawiedliwości społecznej i niezawisły sądowy wymiar sprawiedliwości.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> J. Reguński, *Samorząd terytorialny – skąd i dokąd*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 106.

<sup>29</sup> J. Podkzadecki, *Samorząd Terytorialny w warunkach transformacji*, praca zb., red. Z. Błok, *Transformacja systemowa w Polsce*, Toruń 1993.

<sup>30</sup> A. T. Kowalewski, *Trudne początki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991 nr 1–2.

<sup>31</sup> H. Zięba-Załużka, *Prawo Konstytucyjne – wybrane zagadnienia*, Rzeszów 1998 r., s. 18 i n.

Powszechne dążenie do przebudowy ustroju społeczno-gospodarczego w szybkim tempie nie skutkowało pozytywnymi zmianami w gospodarce polskiej.

W momencie rozpoczęcia procesu transformacji przedsiębiorstwa na ogół nie były do tego procesu przygotowane. Wprawdzie większość decyzji podejmowanych dotąd przez centralne organa zarządzania stało się na powrót decyzjami własnymi przedsiębiorstw, ale zakłady miały często niewłaściwą strukturę produkcji i zatrudnienia. Dodatkowo sytuację komplikowały zmieniające się warunki otoczenia: pojawienie się konkurencji, w tym konkurencji zagranicznej, malejący popyt na niektóre produkty, postępująca inflacja, trudności z uzyskaniem kredytu i jego wysokie koszty.

Uchwalone przez parlament ustawy, w tym konstytucyjne dla gospodarki ustawy zwierające system podatkowy, przyjmowane były pośpiesznie bez stosownego *vacatio legis*. Równocześnie rynek zmieniał się z „rynku dostawcy” na „rynek nabywcy”. Otwarcie granic, zniesienie ceł, korzystne dla kapitału zagranicznego procedury prywatyzacyjne połączone z ulgami podatkowymi miały przyciągnąć do Polski inwestorów, którzy przeniosą produkcję z krajów swojego pochodzenia do naszego kraju, podnosząc poziom technologiczny naszego przemysłu i zwiększając konkurencyjność polskich towarów.

Z takimi motywacjami zbywano zakłady przemysłu chemicznego, przemysłu elektronicznego, przemysłu gumowego, przemysłu spożywczego i inne. Specjalne ulgi podatkowe uzyskiwały inwestujące w przemysł motoryzacyjny firmy „Fiat” i „Daewoo”.

Zamysł unowocześnienia przemysłu polskiego poprzez sprzedaż efektywnie działających zakładów i branż nie przyniósł spodziewanych rezultatów. Poza uzyskaniem przez budżet państwa wpływów ze sprzedaży przedsiębiorstw, niejednokrotnie sprzedawanych ze względu na brak stosownych mechanizmów wyceny poniżej ich wartości, nie nastąpiło oczekiwane ożywienie przemysłu.

Inwestorzy zagraniczni często nabywali polskie przedsiębiorstwa, aby wykorzystać je jako montownie i w ten sposób ominąć istniejące cła (przemysł samochodowy) albo, by wykorzystać istniejący rynek zbytu i sprzedawać produkty wytworzone w całości lub części w zakładach macierzystych (produkty chemiczne, artykuły gospodarstwa domowego). Rentowność przedsiębiorstw z przewagą kapitału zagranicznego jest w przeważającej liczbie przypadków bliska zeru. Przedsiębiorstwa te transferują zyski z działalności produkcyjnej poprzez import materiałów po odpowiednio wysokich cenach, poprzez import usług (usługi konsultingowe, finansowe, zarządcze), a także udzielanie drogich kredytów przez firmy matki. Poziom transferu powiększają uzyskane zwolnienia podatkowe. Rezultatem tego typu transferów jest powiększający się deficyt handlowy.

Politykę przemysłową okresu transformacji należy ocenić jako mało aktywną, czasami z błędnymi założeniami. Niemniej można wskazać na wiele pozytywnych przemian.

W dziedzinie telekomunikacji zainicjowane zmiany organizacyjne (podział przedsiębiorstwa Polska Poczta Telegraf i Telefon na Poczta Polska i TP S.A.) oraz zmiany systemowe, zaowocowały znaczącym upowszechnieniem telefonii stacjonarnej (wzrost z 3 mln linii abonenckich w 1990 roku do 11 mln linii abonenckich w 2001 roku).

Już za prezydentury Lecha Wałęsy uzyskano ze strony rządu USA zgodę na zniesienie ograniczeń technologicznych w zakresie nowoczesnych technologii informatycznych, w rezultacie równocześnie z krajami zachodnimi wdrożono w Polsce internet (początkowo w postaci wydzielonej sieci akademickiej – NASK, a następnie jako usługi powszechnie dostępnej).

W dziedzinie przemysłu informatycznego Polska dokonała znaczącego skoku technologicznego, dorównując krajom wysoko rozwiniętym zarówno w sferze rozwiązań systemowych, jak i w upowszechnieniu i zastosowaniu komputerów w praktyce.

Unowocześniono także wiele zakładów przemysłu spożywczego. Rozpoczęto restrukturyzację przemysłu wydobywczego, stalowego, a także sektora paliwowego i energetycznego.

Poza pewnymi obszarami aktywnej polityki przemysłowej pozostawiono jednak wiele istotnych branż przemysłowych, takich jak przemysł włókienniczy, przemysł zbrojeniowy, przemysł maszyn rolniczych, przemysł maszynowy.

Niejasna jest polityka państwa wobec przemysłu paliwowego, kolejnictwa oraz drogownictwa. Brak jest właściwych działań w dziedzinie budownictwa, przemysłu rolno-spożywczego, a także przemysłu farmaceutycznego i turystycznego.

Obserwowany od kilku lat wzrost bezrobocia, pogorszenia się tempa wzrostu gospodarczego oraz wzrost deficytu handlowego kraju winien skłaniać władze państwowe do nakreślenia na nowo polskiej polityki przemysłowej i do jej konsekwentnego wdrażania.

Aktywna polityka przemysłowa w Polsce jest niezbędna w kontekście dostosowywania aparatu produkcyjnego do wymogów konkurencji międzynarodowej, szczególnie w kontekście zbliżającej się integracji naszej gospodarki z wysoko rozwiniętą gospodarką Unii Europejskiej.

#### SUMMARY

The process of system transformation, which has been under way for several years in Poland, involves different areas of human activity, including economic activity by companies and individuals. One of the main purposes of the changes is to make Poland a modern country with a thoroughly modernized economy.

Industrial policy is state intervention in industry, modifying the allocation effected by market forces. The purpose of industrial policy is to influence companies' decisions in such fields as investment, employment, production, export in order to improve macroeconomic indicators: the rate of unemployment, the rate of inflation, foreign balance.

Industrial policy may also be used for defence purposes and in emergencies such as a state of war, a natural disaster, a population boom etc.

The authors discuss industrial policy from a historical perspective and, after a brief description of the process of system transformation in Poland, move on to focus on the industrial policy of the Polish state during the transformation period. They conclude that an active industrial policy is necessary to adapt the production apparatus to the requirements of international competition, particularly in the context of Poland's accession to the European Union.