Jerzy Skorowski

Transformacja ustrojowa państwa : refleksja na przykładzie Polski

Saeculum Christianum : pismo historyczno-społeczne 9/1, 205-217

2002

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.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Saeculum Christianum
9 (2002) nr 1

JERZY SKOROWSKI

TRANSFORMACJA USTROJOWA PAŃSTWA – REFLEKSJA NA PRZYKŁADZIE POLSKI

Zmiana systemu w roku 1989 zapoczątkowała transformację wszystkich dziedzin życia społeczno-polityczno-gospodarczego w naszym kraju. Samo pojęcie transformacja od łacińskiego słowa *transformatio* – przekształcenie, przeobrażenie, przeistoczenie[1], wyznacza fundamentalny charakter koniecznych zmian w wszystkich obszarach funkcjonowania państwa.

Odzyskana wolność ujawniła rzeczywiste aspiracje społeczeństwa w wszystkich wymiarach ludzkiej aktywności. Ogólnie należy stwierdzić, że chcemy budować państwo prawa i społeczeństwa obywatelskiego, gdzie zasadnicze znaczenie mają wolności codzienne, tj. swoboda gospodarcza, swoboda przemieszczania się, gwarancje sądowe, one bowiem tworzą tkankę społeczną, na której buduje się system porozumień strzeżonych przez prawo. Realizacja procesu transformacji wymaga zmian ustrojowych w obrębie funkcjonujących instytucji i sfer życia społeczno-gospodarczego, min: poprzez likwidację struktur charakteryzujących państwo totalitarne, budowę instytucji tworzących nowy ład polityczno-społeczno-gospodarczy, tj. instytucji nowoczesnego rynku i demokracji.

Zasadniczo możliwe są dwa podejścia do problemu transformacji. Dla pierwszego z nich podstawowa jest *metoda imperatywna,* polegająca na wymuszaniu za pomocą różnych dostępnych narzędzi pożądanych zmian. Przy tej metodzie ośrodek wywołujący i ukierunkowujący proces przekształcenia działa w *roli eksperymentatora*, a uczestnicy są aktywnymi obiektami jego oddziaływania. Chodzi bowiem o to, by spowodować oczekiwane zmiany ich mentalności i zachowania, przystosować do działania według nowych reguł. Dla eksperymentatora te reguły są oczywiste, jedynie słuszne i dane, natomiast obiekty jego oddziaływania nie koniecznie muszą je rozumieć czy akceptować. Przeciwstawne podejście bazuje na *metodzie interakcyjnej*, która polega na wywoływaniu pożądanych zmian poprzez generowanie procesu społecznej innowacji dokonującego się w następstwie społecznej interakcji. Przy tej metodzie ośrodek

[1] *Słownik wyrazów obcych,* red. J. Tokarski. Warszawa 1980, s. 700.

wywołujący i ukierunkowujący zmiany przyjmuje rolę uczestnika i traktuje innych uczestników jak podmioty, których postępowanie może ulec zmianie tylko w następstwie wzajemnego oddziaływania. Zadanie ośrodka wywołującego proces transformacji nie polega na ustanawianiu określonych reguł nowego systemu i wymuszaniu ich respektowania, lecz na stymulowaniu procesu definiowania i formowania takich reguł, które pozwolą uczestnikom zaspokajać swoje potrzeby i realizować swoje interesy.

Zasadniczym celem i warunkiem powodzenia transformacji jest wykreowanie wielopodmiotowej struktury gospodarki, w której występowałyby także podmioty zdolne do myślenia i działania strategicznego (systemotwórczego). Niewątpliwie wymaga to głębokich przekształceń własnościowych, w tym również prywatyzacji i restrukturyzacji majątku państwowego. Program liberalny zakłada konieczność odgórnego przeprowadzania zmian, mających polegać na przejęciu istniejącego majątku i kontroli nad kapitałem przez indywidualnego właściciela. Istota tego podejścia sprowadza się do przymusowego ustanowienia gospodarczego indywidualizmu. Z pewnością słuszne jest stwierdzenie, że niezbywalnym fundamentem gospodarki rynkowej jest własność indywidualna. Jednym z problemów polskiej transformacji gospodarczej jest pytanie: *czy kształtowanie w warunkach postsocjalistycznych nowoczesnej struktury własności ma być powtórzeniem drogi społeczeństw zachodnich, następstwem tej samej historycznej sekwencji faz, czy też może, a nawet wprost musi, ze względu na wymogi międzynarodowej konkurencji, przebiegać inaczej, to znaczy poprzez równoległe dokonywanie się tych przekształceń, które na Zachodzie dokonywały się w różnych okresach.* W następstwie gwałtownego załamania się systemu komunistycznego, społeczeństwa Europy Środkowej i Wschodniej znalazły się w *„systemowej próżni „* której wypełnienie wymaga dopiero ukształtowania państwa, aby było ono zdolne do realizacji jakiejkolwiek strategii, w tym również gospodarczej. Stąd należy podkreślić, że *wyjściowym warunkiem powodzenia transformacji jest dokonanie się procesu „wypełnienia państwa, oznaczającego uzyskanie przez nie zdolności do strategicznych działań i określenia jego funkcji gospodarczych."*

Specyfika realizacji każdej strategii gospodarczej w postkomunistycznych warunkach wyjściowo określa stan głębokiej nierównowagi ekonomicznej, z drugiej zaś systemowej próżni, czyli brak stabilnego układu podmiotowego. To czyni szczególnie trudnymi i skomplikowanymi wszelkie działania restrukturyzacyjne, które stanowią oś każdej strategii gospodarczej.[2]

Temat niniejszej pracy powoduje, że skoncentruję się na problematyce związanej z budową instytucji nowoczesnego rynku w tym również instrumentami jego liberalizacji.

---

[2] Por. J. Hausner, *Strategia negocjacyjna.* „Życie gospodarcze" 2/1994 r.

Istnieje pięć historycznie ukształtowanych dróg wiodących do nowoczesnego rynku ściśle powiązanych z zdolnością polityczną osiągania pożądanych przeobrażeń gospodarczych, a mianowicie:

Autokratyzm – reforma narzucona z góry, nie poddana weryfikacji demokratycznej. Może oznaczać sprawność i konsekwencje działania, ale zawiera też ryzyko oporu, a nawet przewrotu społecznego. Pozostawia po sobie nabrzmiały problem polityczny, nawet wówczas gdy jest sukcesem ekonomicznym. Przykłady: Korea Południowa, Tajwan, Singapur, Chile, Kolumbia, Wenezuela. Zdolność reformowania posiada oczywiście silny autokratyzm, a nie słaby autokratyzm, okupujący swoje istnienie przywilejami i kompromisami np. Zambia, Zair.

Dekretyzm – jest to styl semiautokratyczny. Owoc zwycięskiej kampanii prezydenckiej, nierzadko o charakterze populistycznym, po której następuje nagły zwrot ku twardej polityce finansowej i bolesnej restrukturyzacji gospodarczej (zanim pozbiera się opozycja). Charakterystyczne jest wykorzystanie dekretów dla przyśpieszenia procesu tworzenia prawa (kosztem jego jakości) i ominięcia parlamentu. Przykłady: Paz Estensoro, który w 1985 roku w Boliwii, dwa tygodnie po zwycięskiej, utrzymanej w tonie populistycznym kampanii, obwieścił najostrzejszą terapię neoliberalną w dziejach Ameryki Łacińskiej; Carlos Menem (Argentyna 1989r), który w kampanii pozorował na peronistę; podobnie Fujimori w Peru. Ceną, jaką się płaci za dekretyzm, jest, oprócz pospiesznego prawodawstwa, okaleczenie odbudowujących się instytucji demokracji przedstawicielskiej.

Mandatyzm – uzyskanie w toku kampanii wyborczej poparcia dla „zmiany" jest interpretowane jako mandat na przeprowadzenie reformy bez potrzeby konsultacji czy uzgodnień z opozycją lub grupami interesu. Mandatyzm wymaga silnych osobowości przywódczych, które w sytuacjach spornych potrafią ponad głowami elit odwołać się do elektoratu. Klasyczne przykłady M. Thatcher w Anglii, ale też prezydent Ozal w Turcji. Odpowiedzialność (ale i zasługa) za skutki reform spada w tym przypadku na jedną grupę polityczną, co może ułatwić zadanie opozycji w następnych wyborach.

Parlamentaryzm – poszukiwanie konsensusu i budowanie szerszej koalicji reformatorskiej na forum parlamentu. Jest to konieczność w przypadku rządów mniejszościowych i tych, które nie mają dostatecznej przewagi głosów. Przykład: Pakt Moncloa zawarty w roku 1977 przez Union Centro-Democratico Suareza z socjalistami i komunistami w Hiszpanii oraz poczynania socjaldemokratów w Portugalii. Oznacza podział ryzyka politycznego i ewentualnego zwiększenia szans reformy, jeśli nie grzęźnie ona i nie rozmienia się na drobne w uzgodnieniach i kompromisach.

Korporatyzm – polega na szukaniu sojuszników poza parlamentem i systemem partyjnym, czyli pośród zorganizowanych grup interesu. Płaci przywilejami dla społecznej strony umowy w zamian za wyrzeczenie się przez nią oporu

lub nawet aktywne współdziałanie reformatorskie. Przykłady: pakty płacowe ze związkami zawodowymi zawierane przez socjaldemokratyczny rząd Gonzaleza w latach 80 w Hiszpanii oraz pakt Solidarności ekonomicznej, zawarty w roku 1987 w Meksyku ze środowiskami biznesu. Korporatyzm, podobnie jak dekretyzm, nie umacnia demokracji, gdyż ta wymaga przetwarzania konfliktów i uzgodnień politycznych przez tryby parlamentarne[3].

Prawdziwe życie jest zbyt bogate, aby odnaleźć w nim wymienione rodzaje zachowań w czystej postaci. Realne procesy transformacji są zazwyczaj kompozycją różnych stylów lub te style następują po sobie. Niezależnie od obranego stylu przeprowadzenia zmian ci, którzy odnieśli sukces, postępowali według niżej opisanych reguł:

1° umieli wykorzystać „miodowy miesiąc" wolności, dozując wtedy maksimum kuracji ekonomicznej;

2° zwyciężały zwarte ekipy, które panowały nad odziedziczoną biurokracją, skłonną na całym świecie grać własną grę o przetrwanie;

3° szok zmiany systemowej osłaniały gwarancje socjalne, najbardziej widoczne w Niemczech, Chile, Meksyku, Tajlandii, i Hiszpanii;

4° reformy nabierały własnego rozpędu wtedy, gdy rosnące znaczenie polityczne środowisk gospodarczych związanych z eksportem i nowymi usługami zaczęło kompensować wyjściową nadreprezentację interesów związanych z protekcją i produkcją antyimportową.

Istnieje zatem spory zasób wiedzy praktycznej na temat bezpiecznego (w miarę) pokonania tego historycznego zakrętu jakim jest transformacja gospodarcza połączona z demokratyzacją kraju. Zachodzi zatem uzasadnione pytanie na ile umieliśmy wykorzystać te wskazówki u nas po rozpadzie komunizmu. Patrząc z tej perspektywy wydaje się, że proces transformacji po roku 1989 był wielką improwizacją. Było w niej miejsce na szybkie przyswajanie sobie lekcji ekonomicznych, zwłaszcza dla potrzeb deregulacji i stabilizacji układu gospodarczego. Nie było natomiast po stronie reformatorów wyrachowania politycznego. Gra polityczna wydawała się nie na miejscu, skoro po stronie reformatorów były racje historii. Pomimo wszystko, instynktownie, wykorzystany został miodowy okres reformy w Polsce (program Balcerowicza), który był typowym dla „mandatyzmu" spożytkowaniem zaufania społecznego w sposób odbiegający od masowych wyobrażeń. Ówczesna współpraca parlamentu poprzez błyskawiczne wyposażenie prawne reformy miała znamiona konsensusu politycznego, mimo że nie był on potwierdzony formalną umową. Manewr Lecha Wałęsy, który w połowie 1990 roku wykorzystał społeczną frustrację dla zdobycia prezydentury, ale przekazał ster rządów liberałom, był klasycznym przejawem „mandatyzmu". Przedłużyło to ciągłość transformacji w sferze go-

[3] Por. J. Lewandowski, *Czy demokracja lubi rynek.* „Przegląd Polityczny" 1994, nr 26, s. 31-34.

spodarczej. Dymisja rządu K. Bieleckiego była formą manifestacji niemożności dalszego kontynuowania koniecznych zmian. Wówczas nastąpiła próba szukania szansy politycznej dla „dekretyzmu" w postaci specjalnych pełnomocnictw dla rządu. Próba ta, kontynuowana przez rząd H. Suchockiej, zakończyła się fiaskiem. Podjęto poważną próbę „korporatyzmu" w postaci Paktu o przedsiębiorstwie państwowym, który miał znaczenie parlamentarne, gdyż mógł aktywizować posłów NSZZ Solidarność i OPZZ. Zakończyło się to spektakularnym niepowodzeniem wraz ze zgłoszeniem przez sygnatariuszy Paktu wotum nieufności wobec rządu. W praktyce polskiej transformacji sięgano więc, z miernym skutkiem, po różne style, od „dekretyzmu" po „korporatyzm". Kończyło się na słabnącym i coraz bardziej naciąganym „mandatyzmie". Problem politycznej zdolności kontynuowania transformacji ustrojowej jest wciąż otwarty i powinien być dostrzegalny dla każdego, kto wie, że okazje historyczne bywają ulotne, i zna wartość czasu. Pole dopuszczalnych rozwiązań zawęża się, jeśli – co jest naszym świadomym wyborem – stawiamy na równi zadania gospodarcze i potrzebę konsolidowania polskiej demokracji, ponieważ na dłuższą metę rynek i demokracja idą w parze. Opisane powyżej drogi do nowoczesnego rynku z uwzględnieniem polskiej rzeczywistości politycznej w pierwszym okresie transformacji (1989-1993) ma na celu pokazanie realnych warunków przeprowadzanych zmian.

Zasadniczym celem każdej z wymienionych dróg jest wprowadzenie zrębów nowego narodowego ładu instytucjonalnego w sferze polityczno-gospodarczej tzn.: najszersze wprowadzenie prywatnych praw własności i rynku (przy zapewnieniu niezbędnego poziomu konkurencji i tam gdzie to konieczne systemu regulacji) głęboka decentralizacja państwa (samorządowe gminy, powiaty i samorządowe duże województwa zintegrowana z reformą służby zdrowia, szkolnictwa, systemu ubezpieczeń społecznych i bezpieczeństwa publicznego) radykalne wzmocnienie ograniczonej roli państwa (sądy, prokuratury, aparat ścigania, funkcje właścicielskie w gospodarce).

Dostrzegana przez każdego w roku 1989 nierównowaga (hiperinflacja) była jedynie powierzchnią problemów gospodarczych, które pozostawił realny socjalizm. Największe z nich to zła, przestarzała i wypaczona struktura przemysłu – zwłaszcza ciężkiego oraz rolnictwa. Bez zasadniczej restrukturyzacji i prywatyzacji tzw. wielkiego przemysłu (górnictwo, hutnictwo, energetyka, nafta itp.) oraz rolnictwa niemożliwe będzie wejście do Unii Europejskiej (jeden z kluczowych celów politycznych transformacji gospodarczej). Skala zaniedbań gospodarczych odziedziczonych po poprzednim systemie wymagała reform radykalnych, szybkich, które muszą przynieść zasadniczą zmianę reguł gry zarówno po stronie popytu jak i podaży. W tym pierwszym zakresie musi ona doprowadzić do fundamentalnego przesunięcia odpowiedzialności pomiędzy państwem a jednostką. Po stronie podaży nowe reguły gry to ogólnie biorąc możliwie daleko posunięta deetatyzacja, deregulacja, wprowadzenie prywatnej

przedsiębiorczości i sił rynku a ponadto decentralizacja i po części uspołecznienie. Procesy te powinny doprowadzić do zasadniczej dywersyfikacji usługodawców (podaży) i tym samym stworzyć realne możliwości wyboru dla klientów. Wycofanie się państwa z bezpośredniego świadczenia wielu usług powinna towarzyszyć redefinicja jego roli m.in. w gospodarce.[4] Powinien pojawić się nowy typ interwencji państwowej np: regulacja działalności prywatnej, pobudzanie (promowanie) określonych zachowań gospodarczych. W sumie, oprócz częściowego, ograniczonego pozostawania na pozycjach właścicielskich (tyle państwa ile potrzeba) powinna to być działalność ułatwiająca funkcjonowanie rynku, przy zabezpieczeniu odpowiedniego poziomu konkurencji i koniecznej regulacji. Ogólnie należy stwierdzić, że istnieje potrzeba aktywnej i znaczącej roli państwa w rozwijającej się w naszym kraju gospodarce rynkowej. Bez takiej roli współczesna gospodarka rynkowa ani nie może w sposób ekonomicznie efektywny funkcjonować, ani być społecznie akceptowana. W związku z powyższym rodzi się pytanie o zakres kontroli państwa nad gospodarką w wielu aspektach, a mianowicie:

– określenie obszarów majątku przedsiębiorstw państwowych, które mają szczególne znaczenie dla gospodarki państwa (sektory strategiczne), a których restrukturyzacja i prywatyzacja wymaga różnych form i czasu realizacji a także takich, które w dającej się przewidzieć przyszłości powinny pozostać w całości lub przeważającej części własnością państwa;

– potrzebę ingerencji państwa, jej zakresu, argumentów uzasadniających oraz generalnej orientacji w jej traktowaniu przez politykę.

Za zasadne uznaje się we współczesnej gospodarce rynkowej ingerencję państwa w sektorach o znaczeniu strategicznym, z uwagi na ich znaczenie dla sprawnego funkcjonowania życia społecznego (powszechność świadczonych usług i ich zasięg, wpływy budżetowe, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, wpływ na nastroje społeczne, ochrona środowiska). Uznanie przedsiębiorstwa za strategiczne dla gospodarki państwa nie oznacza, że na zawsze pozostanie ono państwowe. Oznacza to natomiast, że za każdym razem na prywatyzację takiej strategicznej firmy musi wyrazić zgodę Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów i Rada Ministrów.[5]

Rozstrzygnięcia wymaga pytanie o dopuszczalne granice procesów transformacji w sferze gospodarczej. Sądzę, że odpowiedź na to pytanie powinna być rozważana w aspekcie „istoty i celów państwa" jako bytu podmiotowego. Uznając trzy fundamentalne jego cechy tj. porządek prawno – społeczny, zespół instytucji kulturalnych, oświatowych i wychowawczych, zespół dóbr ekonomicznych (rozwój gospodarczych) należy stwierdzić, że zachodzi koniecz-

[4] Por. J. Szomburg, *Czas na nowy impuls*. „Przegląd Polityczny" 1995, nr 27/28.

[5] Por. *Przedsiębiorstwa strategiczne*. „Gazeta Wyborcza" z 3. 07 1998 r.

ność działania państwa na rzecz rozwoju ekonomicznego w formie wzrostu produkcji, właściwego rozdziału wypracowanego dobra.

Chodzi o działania mające na uwadze rozwój sektorów gospodarczych i możliwości korzystania przez wszystkich obywateli z ich osiągnięć. Dlatego należy uznać, że granice procesów transformacji w sferze gospodarczej wyznaczają możliwości zachowania przez państwo funkcji umożliwiającej realizację dobra wspólnego społeczności państwowej rozumianego jako realizację wszechstronnej pomyślności obywateli osiągany za pomocą optymalnych urządzeń kulturowych i gospodarczych w prawnie zabezpieczonym pokoju społecznym, gwarantującym prawa osoby ludzkiej. Chodzi m.in. o działanie mające na uwadze rozwój wszystkich sektorów gospodarki i możliwości korzystania przez wszystkich obywateli z ich osiągnięć.[6]

Tak rozumiana istota funkcji państwa wyznacza mu aktywną i podmiotową rolę w procesie transformacji gospodarczej m.in. poprzez tworzenie przez jego organy programów restrukturyzacji i prywatyzacji dla poszczególnych sektorów gospodarczych, które powinny odzwierciedlać *politykę państwa wobec sektora i powinny być narzędziem dla realizacji interesów całego społeczeństwa.* W programach tych powinny być zatem ustalone wyraźne granice „obecności" państwa w procesach decyzyjnych jak również zapis instrumentów, za pomocą których państwo będzie realizowało swoje uprawnienia.

Zdaniem Cz. Strzeszewskiego „ ogólny zakres działalności gospodarczej państwa, a w konsekwencji i społeczno – kulturalnej wyznacza jego system polityki ekonomicznej. Z tytułu zasady pomocniczości należy odrzucić zarówno system gospodarki planowej, jak nawet kierowanej. Z tytułu ochrony dobra społecznego należy podobnie odrzucić system nieograniczonej wolnej konkurencji, a nawet system interwencji doraźnej. Państwo obowiązane jest pozytywnie organizować życie gospodarcze, gdyż jego porządek jest składową częścią i nieodzownym warunkiem porządku społecznego. W państwie więc demokratycznym, stojącym na pewnym poziomie rozwoju społeczno – kulturalnego, jedynie skutecznym dla jego realizacji jest system polityki uporządkowanej, system oparty na organicznej budowie życia społeczno-gospodarczego. Ten system określa najlepiej zakres obecności państwa w życiu gospodarczym.[7]

Na seminarium w dniu 18 listopada 1994 roku w Akademii Ekonomicznej w Krakowie St. Wellisz wygłosił wykład pt. *Państwo, rynek, rozwój*, w którym stwierdził m. in., że „państwo nowoczesne ma określone obowiązki i możliwości, *spełnia funkcje normatywne i pozytywne*. Pierwszą podstawową funkcją państwa jest utrzymanie porządku, *prawne kreowanie reguł gry między uczest-*

[6] Por. H. Skorowski, *Moralność społeczna*. Warszawa 1996, s. 155-160.
[7] Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*. Warszawa 1967, s. 433-434.

nikami społeczeństwa i gospodarki, nadawanie im kształtu stabilnego, klarownego i niekrępującego inicjatywy jednostkowej. Przy braku takich norm gospodarka nie może sprawnie funkcjonować. Drugą funkcją normatywną państwa jest ingerencja w sytuacjach, *w których optymalizacja indywidualna nie prowadzi do optymalizacji społecznej*. Klasycznym przykładem jest tu ochrona środowiska naturalnego, której zaniedbanie ma rozległe reperkusje zdrowotne i ekonomiczne oraz zagospodarowanie przestrzeni. Generalnie zaś chodzi o przeciwdziałanie ujemnym tzw. efektom zewnętrznym. Trzecią normatywną funkcją państwa jest zapewnienie regulacji *gwarantujących odpowiednie standardy jakościowe produkcji i usług*. Rynek najczęściej nie może ich samorzutnie wygenerować, a próby jednostkowych rozwiązań pociągają nadmiernie wysokie koszty.

W zakresie *pozytywnych funkcji państwa* wykładowca przedstawił tezę, że rola rządu polega na ustanawianiu kompromisu między różnymi grupami interesów. Następnie nawiązał do pracy Olsona o logice działań zbiorowych, gdzie analizowane są mechanizmy wpływania różnych grup interesów na rząd. Znajomość tych mechanizmów otwiera drogę do skutecznego ich kontrolowania – inaczej regulowania monopoli – oraz *konstruktywnego, nie zastępującego rynku, wpływania państwa na gospodarkę*. Zachować trzeźwość wobec wykładni różnorodnych interesów, rozpoznać dobrze mechanizmy falsyfikacji rzeczywistości działające w danym miejscu i czasie, żeby wiedzieć jak i dlaczego tak działają, proponować rozwiązania, *które dążenia do sprawiedliwości społecznej łączą się z zapewnieniem sprawności gospodarczej*.[8]

Wiele decyzji ekonomicznych jest podejmowanych przez organy państwa (rząd), który ustala np. podatki w celu sfinansowania szeregu funkcji użyteczności publicznej takich jak: obrona narodowa, oświata, zdrowie. Decyzje rządu mają wpływ na typ produktów, które kupujemy, jakość powietrza, którym oddychamy, wody, którą pijemy, nasze bezpieczeństwo. Wiele kluczowych decyzji podejmują nie jednostki działające niezależnie, ale ludzie działający kolektywnie za pośrednictwem rządu. Decyzje rządu wiążą wszystkich obywateli, a działalność rządu jest finansowana z przymusowych wpływów podatkowych. Rząd USA jest odpowiedzialny za około 35% ogólnej produkcji krajowej. Kilka funkcji tradycyjnie leży w zakresie kompetencji rządu: *określenie i ochrona praw własności, porządek publiczny, obrona narodowa, powszechna oświata, stabilny system pieniężny*. Współcześnie jednakże odpowiedzialność rządu ulega rozszerzeniu i obejmuje również inne funkcje:

– stabilizowanie gospodarki, to znaczy ograniczenie amplitudy wahań ogólnego poziomu działalności gospodarczej i poziomu bezrobocia;

– kontrola wykorzystania środowiska naturalnego, wydawanie przepisów re-

[8] S. Wellisz, *Państwo, rynek, rozwój*. Życie gospodarcze 1995, nr 2, s. 13-14.

gulujących działanie przedsiębiorstw przemysłowych i ochrona konsumentów przed nadużyciami konkurencyjnego procesu rynkowego;

– zapewnienie bezpieczeństwa dochodów i opieki zdrowotnej.

Przytaczane wyżej przykłady dowodzą, że proces transformacji nie może zwolnić państwa z jego zobowiązań wobec obywateli w zakresie spraw makroekonomicznych i społecznych.

Dokonująca się w Polsce transformacja dotyczy wielu płaszczyzn. Jedną z nich o *fundamentalnym znaczeniu* dla ustroju państwa jest płaszczyzna gospodarcza. Dokonujące się w niej przemiany ujawniają wiele nowych problemów związanych z funkcjonowaniem gospodarki a mianowicie:

– rola i udział państwa w procesach jej restrukturyzacji i prywatyzacji;

– zasad dostępu obywateli (pracowników) do własności w gospodarce (majątku narodowym) w tworzącej się wielopodmiotowej strukturze jej własności wynikającej z zasady sprawiedliwości społecznej;

– udziału i zakresu obecności kapitału ponadnarodowego w procesach prywatyzacji wobec ponadpaństwowych realiów gospodarczych (globalizacja gospodarki) i związane z tym zagadnienie osłabienia roli rządów;

– legalizmu działań państwa w zakresie dysponowania majątkiem narodowym wobec nierozwiązanego zagadnienia reprywatyzacji;

– kryteria (uzasadnienie) wyborów prywatyzacji i związanej z tym odpowiedzialności z uwagi na ponadpokoleniowy skutek tych procesów (etyczne uzasadnienie prywatyzacji);

– odpowiedzialności za negatywne skutki prywatyzacji (np. bezrobocie).

Odpowiedzi wymaga więc pytanie dlaczego i jak prywatyzować?

Przez prywatyzację przedsiębiorstw państwowych rozumie się ich urynkowienie polegające nie tylko na sprzedaży praw własności osobom prywatnym, ale również na usunięciu przyczyn ich nierentowności za pomocą ich restrukturyzacji i rynków na których funkcjonują, tak aby sprywatyzowane przedsiębiorstwo działało w warunkach konkurencyjnych. Przeprowadzanie tak rozumianej prywatyzacji przynosi korzyści w formie obniżenia cen produktów i usług wytwarzanych przez sprywatyzowane przedsiębiorstwo oraz dopływu środków do budżetu państwa. Korzyści te obejmują zarówno *konsumentów oraz beneficjentów budżetu państwa.* Zasada użyteczności wymaga natomiast pomniejszenia tych korzyści o negatywne skutki prywatyzacji, którymi mogą być bezrobocie i wynikające z niego kolejne ujemne konsekwencje dla osób pozbawionych pracy oraz dla społeczności ponoszących koszty bezrobocia.

Doświadczenia prywatyzacji w krajach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych wynikające z prowadzonych badań ekonomicznych jak również jej realizacji wykazały m.in.:

– niższą efektywność przedsiębiorstw państwowych (ułomność struktury własnościowej, regulacyjne błędy państwa itp);

– własność państwowa przyczynia się do ograniczenia swobód gospodarczych, a w sytuacji wyłączności staje się narzędziem przymusu lub przemocy.[9]

W tej sytuacji znaczącą tendencją w ostatnich latach było entuzjastyczne przyjęcie w wielu krajach polityki prywatyzacji tzn. przekazania funkcji właścicielskich rządu w całości lub części w ręce prywatne. Ta tendencja przyjmuje trzy główne formy:

– sprzedaż aktywów rządowych np. rząd Wielkiej Brytanii sprzedał kilka przedsiębiorstw ludności wśród nich na przykład firmy telekomunikacyjne jak również ponad milion mieszkań zamieszkujących je mieszkańcom;

– zawieraniu kontraktów z prywatnymi spółkami lub organizacjami na realizację usług świadczonych dotychczas przez agendy rządowe jak na przykład miejska komunikacja autobusowa;

– stosowaniu bonów, przy pomocy których rząd zapewnia pomoc finansową poszczególnym ludziom. Ogranicza się ona do zakupu określonych dóbr i usług, a otrzymujący uzyskuje prawo wydatkowania tych bonów w sektorze prywatnym. W Stanach Zjednoczonych bony takie dostarczane są ubogim, by pomóc im w wynajmowaniu mieszkań o odpowiednim standardzie (bony mieszkaniowe administracji Reagana) oraz otrzymania żywności (program bonów żywnościowych administracji Johnsona).[10]

Dlaczego tak wiele rządów stosuje politykę prywatyzacji? Jest kilka przesłanek tego procesu, z których dwie odgrywają najbardziej istotną rolę:

1. *wzrost efektywności ekonomicznej*: prywatyzacja jest częścią ogólnoświatowej tendencji odchodzenia od planowania centralnego i własności publicznej. Kontrolowanie kluczowych elementów gospodarki przez rząd miało być receptą na efektywność i demokratyczne zarządzanie, ale w rzeczywistości doprowadziło do spiralnie rosnących subwencji i nieefektywnej biurokratyzacji gospodarki. Sprzedawanie znacjonalizowanych przedsiębiorstw prywatnym inwestorom lub też sprzedawanie publicznych jednostek mieszkaniowych najemcom – uruchamia bodźce, które przyczyniają się do bardziej ekonomicznego wykorzystania aktywów przez ich nowych właścicieli. Stosowanie kontraktacji bonów umożliwia rządowi lub też otrzymującym subwencje ludziom zakup usług w prywatnych firmach na zasadzie wyboru najlepszej oferty. Kluczem do podnoszenia efektywności jest oczywiście konkurencja, toteż nie trzeba mówić, że korzyści z prywatyzacji są mniejsze jeśli mamy do czynienia tylko z jednym kontrahentem lub też jeśli monopol publiczny zostaje jedynie zastąpiony monopolem prywatnym. Z tego powodu Wielka Brytania, która zdecydowała się we wczesnych latach 1980-tych

[9] B. Klimczak, *Próba etycznej oceny prywatyzacji w Polsce*. W: *Etyka – gospodarka*. Łódź 1998, s. 123-124.

[10] D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*. Gdańsk 1990, s. 96.

na sprzedaż państwowych przedsiębiorstw użyteczności publicznej, działających w skali kraju, przekształcając je w regulowane przez rząd monopole, obecnie przed rozpoczęciem procesu prywatyzacji podobnych przedsiębiorstw, dokonuje ich restrukturyzacji dla zapewnienia wyższego poziomu efektywnej konkurencji.

2. *poprawa finansów publicznych.* Wyższa efektywność stosowania metody kontraktacji lub bonów oznacza niższy koszt świadczenia usług przez agendy rządowe, a więc oszczędności wydatków budżetowych. To czyni z prywatyzacji atrakcyjną strategię działalności dla polityków. Ponadto sprzedaż aktywów prowadzi do znacznego zwiększenia wpływów budżetowych. Poza korzyściami dla gospodarki narodowej w postaci jej odbiurokratyzowania, podatnicy uzyskują korzyści wynikające stąd, że rynkowa cena aktywów wystawionych na sprzedaż odzwierciedla wartość opartą o potencjalnie wyższy poziom sprawności działania w sektorze prywatnym. W związku z tym przychody ze sprzedaży majątku są wyższe niż obecna wartość przyszłego strumienia dochodów z pozycji majątkowej gdyby pozostała ona w mniej efektywnych rękach rządu.

Prywatyzacja nie oznacza, że rząd zmniejsza zakres swej odpowiedzialności.[11]

Należy również postawić pytanie postawić pytanie o dopuszczalne granice procesów restrukturyzacji i prywatyzacji w gospodarce?

Uważam, że granicę procesów restrukturyzacji i prywatyzacji wyznaczać powinna zdolność państwa i jego organów do kształtowania następujących zadań z jego udziałem:

–państwo (rząd) musi dysponować kompleksowym, długookresowym programem rozwoju gospodarczego, którego elementem składowym jest określona wizja pożądanych zmian w określonym czasie;

– państwo (rząd) realizuje politykę makroekonomiczną, która zmierzając do zachowania bieżącej równowagi gospodarczej sprzyja realizacji jego długofalowego programu, w tym założonych zmian strukturalnych;

– państwo (rząd) podejmuje działania (gospodarcze, organizacyjne, prawne), które tworzą infrastrukturę (techniczną, prawną, instytucjonalną, społeczną) dla aktywności podmiotów gospodarczych ukierunkowanej na podniesienie efektywności gospodarowania;

– państwo (rząd) dysponuje środkami i instrumentami – oraz zdolnością ich stosowania – umożliwiającymi mu udział w przedsięwzięciach restrukturyzacyjnych;

– państwo (rząd) uczestniczy w negocjacjach z udziałem różnego typu stron (samorząd lokalny, samorząd zawodowy, reprezentacje pracownicze, repre-

[11] S. M. Butler, *Dlaczego prywatyzować.* W: D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia.* Gdańsk 1990, s. 97.

zentacje przedsiębiorców i pracodawców, stowarzyszenia zawodowe, pomioty gospodarcze itp.) na temat konkretnych programów i przedsięwzięć restrukturyzacyjnych w układach sektorowych i regionalnych;

– uruchamianie przez państwo (rząd) środków i instrumentów na rzecz realizacji konkretnych programów i przedsięwzięć restrukturyzacyjnych jest następstwem zawartych porozumień i uzależnione od ich przestrzegania przez wszystkie strony.[12]

Konsekwencją zachowania opisanej powyżej zdolności państwa powinno towarzyszyć umocnienie jego roli do pełnienia funkcji normatywnych i pozytywnych wobec obywateli i utrzymanie jego zdolności do wynikających z funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej zadań tj. społeczne uzupełnienia i zabezpieczenia.

W dalszym jednak ciągu stoimy przed prawdziwym wyborem cywilizacyjnym. Albo uda się nam przeprowadzić transformację zgodnie ze standardami obowiązującymi w tradycji europejskiej, a które polegają na istnieniu silnego państwa i autentycznych więzi obywatelskiej solidarności. Albo też dokona się to w ramach procesów globalizacyjnych, prowadzących do osłabienia sfery politycznej i rozbicia społeczeństwa przez międzynarodowe korporacje.[13]

THE TRANSFORMATION IN POLITICAL SYSTEM

Summary

The following text presents reflections concerning system changing (transformation in political system) in economic sphere after 1989. The fundamental objective of initiated in 1989 transformation is to introduce the basis of a new national, institutional order in political – economic sphere. It means, the wide introduction of private ownership and market rules, strong decentralization of the state, radical reinforcement of limited state role. Generally speaking, there is need of the active and significant state role in developing market economy in our country. The question concerning the range of state control in many economy aspects rises. The state interference in strategic sectors (which includes the petroleum sector companies) in nowadays market economy one considers as justified. The question about the acceptable limits of transformation process in economic sphere need to be settled down. The taking place in Poland transformation concerns many grounds. One of them and fundamental for the state is the economy ground. These changes in the economy disclose a lot of new problems related to functioning of the economy, namely:

[12] J. Hausner, *Strategia negocjcyjna*, s. 5-7.

[13] J. Staniszkis, *Między Europą a Azją*. Życie, 5-6 IX 1998, s. 14.

– the role of state and participation in restructuring and privatisation processes;

– the rules of citizens (employees) access to the ownership in economy (national heritage);

– the share and range of multinational capital presence in privatisation process against multinational economy realities (economy globalisation) and following issue concerning the weakening of the government role;

– the legality of the state activity in the field on national heritage disposition in the face of unsolved reprivatization problem;

– the criteria (justification) for privatisation choice and connected responsibility owning to overgeneration consequences of these processes;

– the responsibility for the negative privatisation effects (for example: an unemployment).