

**dr hab. prof. ZPSB Aneta Zelek**

---

Zachodniopomorska Szkoła Biznesu

---

## **Nowa odsłona sporu o ustrój polskiej gospodarki – ordoliberalizm vs. neoliberalizm**

### **Streszczenie:**

Artykuł przedstawia opis przemian transformacyjnych zachodzących w polskiej gospodarce po 1989 roku, w kontekście dążenia Polski do zaadoptowania modelu społecznej gospodarki rynkowej. Główna teza artykułu zakłada, że w Polsce nigdy nie doszło do pełnej realizacji scenariusza budowy gospodarki bazującej na zasadach społecznej gospodarki rynkowej, co skutkuje nadal nierozstrzygniętym dylematem dotyczącym docelowego modelu polskiej gospodarki. W efekcie od ćwierćwiecza polska gospodarka dryfuje w atmosferze sporu między ordo- i neoliberalizmem. Problem ten wydaje się dzisiaj (w okresie nowych rządów prawicowych) nie tylko ważki i aktualny, ale także atrakcyjny badawczo. Konkluzje zawarte w prezentowanym artykule bazują na przeglądzie realnych zmian ustrojowych polskiej gospodarki w latach 1989 – 2016 i ich ocenie w kontekście teoretycznych zasad społecznej gospodarki rynkowej oraz na materiale statystycznym, obrazującym faktyczne preferencje społeczne dotyczące modelu gospodarki w Polsce.

**Słowa kluczowe:** ordoliberalizm, społeczna gospodarka rynkowa, neoliberalizm, państwo dobrobytu, sterowana gospodarka rynkowa, model anglo-amerykański, model nadreński, model skandynawski, model azjatycki

---

### **Model polskiej gospodarki – stary dylemat**

---

W debacie społecznej, w czasie ostatniej kampanii wyborczej i po wyborach parlamentarnych ponownie powrócił dyskurs dotyczący docelowego modelu polskiej gospodarki. Problem ten nigdy dotąd nie wywoływał tak silnych emocji i nie dzielił społeczeństwa na tych, którzy z satysfakcją przyjęli długookresowe efekty transformacji i tych, którzy poczuli się jej ofiarami. Rzeczywiście, zmiany ustrojowe po 1989 roku i entuzjazm wobec odrzucenia nierynkowej gospodarki centralnej stanowiły podatny grunt dla poszukiwań idealnego dla Polski modelu ustroju gospodarki, który zagwarantuje progres społeczno-gospodarczy. W efekcie Polska uwierzyła w potęgę systemu gospodarczego bliskiego doświadczeniom np. Niemiec, Austrii, lub Szwecji i w 1997 roku, zapisem konstytucyjnym zadeklarowała **wdrożenie modelu społecznej gospodarki rynkowej (SGR)**.

SGR jest współcześnie postrzegany jako naczelnym wyznacznik polityki i strategii gospodarczej w krajach Unii Europejskiej. W dokumentach Unii Europejskiej i prawie wspólnotowym znajdujemy nawiązanie do modelu społecznej gospodarki rynkowej, która zakłada pogodzenie zasady swobody konkurencji z zasadą solidarności społecznej. Dodatkowo w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, w artykule 3 stwierdza się, że: *„Unia działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności, zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego”*<sup>1</sup>.

Na tym tle wydaje się, że dążenie Polski do skutecznego wdrożenia zasad SGR to dobry wybór, prowadzący do oczekiwanej integracji i konwergencji z innymi członkami Unii Europejskiej. Niestety, polska droga do SGR jest bardzo trudna i nadal odległa od destynacji. Od początku transformacji systemowej mieliśmy i w zasadzie nadal mamy do czynienia z formalnym i emocjonalnym sporem o najlepszy model gospodarki. Balansujemy po-

---

<sup>1</sup> Traktat o Unii Europejskiej - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A12008M003> (4.03.2016r).

między dążeniem do budowy gospodarki liberalnej a postulatami interwencjonizmu państwowego w gospodarce i opiekuńczej roli państwa w rozwoju społecznym. W okresach kampanii wyborczych do parlamentu obserwujemy antagonistyczne programy partii politycznych, z jednej strony propagujących rozwój gospodarki w modelu wolnorynkowym, z drugiej strony odwołujących się do tęsknot za silnym państwem w ustroju socjalistycznym. Między tymi skrajnościami, pojawiają się niekonsekwentne programy hybrydowe, naiwnie zakładające istnienie tzw. trzeciej drogi. Warto podkreślić, że w polskich realiach politycznych doszło w zasadzie do poważnej konfuzji, w której prawica ma charakter lewicujący, a lewica prawicujący. Taki charakter sceny politycznej opóźnia reformy i oddala Polskę od scenariusza społecznej gospodarki rynkowej.

Niemniej trzeba zaznaczyć, że radykalna zmiana systemu ekonomicznego, jaka dokonała się w Polsce po 1989 roku nie ma swego pierwowzoru w nowożytnej historii państw europejskich. Odwrotnie, to przemiany w Polsce stały się dla wielu krajów Europy środkowo-wschodniej wzorcem postępowania i reformowania gospodarki. Niestety aktualnie, Polska nie zasługuje na miano benchmarka przemian społeczno-gospodarczych.

Celem niniejszego artykułu jest wykazanie, że w Polsce nigdy nie doszło do pełnej realizacji scenariusza budowy gospodarki bazującej na zasadach społecznej gospodarki rynkowej, co skutkuje nadal nierozstrzygniętym dylematem dotyczącym docelowego modelu polskiej gospodarki.

### Polskie przemiany w drodze do SGR

Polska transformacja gospodarcza została oparta na założeniu o ostatecznym odrzuceniu zasad gospodarki planowej w ustroju socjalistycznym. Nie może dziwić więc fakt, że w procesie transformacji przyjęto za punkt wyjścia antytezę gospodarki centralnie sterowanej, czyli gospodarkę liberalną. We wczesnej fazie przemian ustrojowych, podejście takie spotkało się z entuzjazmem i poparciem społecznym i rozwijało się na gruncie etycznej i moralnej kontestacji wszelkich propaństwowych koncepcji (etatyzmu, protekcjonizmu, interwencjonizmu, socjalizmu, komunizmu, i innych). W takiej atmosferze wygrało podejście dość ortodoksyjne, bazujące na doświadczeniach polityki właściwej dla krajów rozwiniętych w latach 80., czyli paradygmatów charakterystycznych dla reganonomiki<sup>2</sup> i thacheryzmu<sup>3</sup>.

Tak zaprojektowana transformacja systemowa i jej konsekwencje podzieliły polskich ekonomistów. Część z nich bez zastrzeżeń poparła drogę wyznaczoną przez konsensus waszyngtoński z 1988 roku, wyrażając aplauz dla terapii radykalnej w nurcie liberalizacji. Inni ekonomiści opowiedzieli się za przemianami stopniowymi – ewolucyjnymi<sup>4</sup>. Każda z tych koncepcji miała swoje plusy i minusy i chociaż wybrano drogę przemian szokowych, wątpliwości pozostały i były i nadal pozostają przedmiotem ciągłych dyskusji. Być może właśnie brak jednomyślności spowodował, że kolejne fazy przemian społeczno-gospodarczych charakteryzowały się w zasadzie mniej lub bardziej bezideowym dryfowaniem między tęsknotą za przywilejami socjalizmu a skrajnym liberalizmem. W polskiej polityce ekonomicznej i społecznej w okresie ostatniego ćwierćwiecza można w zasadzie zidentyfikować różnorodne cechy skrajnie przeciwstawnych, współczesnych modeli gospodarki rynkowej – od elementów anglo-amerykańskiego modelu neoliberalnego, po skandynawski model kapitalizmu dobrobytu, nadreński model *sozialwirtschaft*, po japońską, rynkową gospodarkę sterowaną (patrz rys. nr 1.).

W polskich realiach, każdy z tych modeli wykazuje zarówno słabe, jak i mocne strony i tym samym potwierdza opisane w literaturze ekonomicznej dylematy wyboru między triadą wzorców gospodarczych.

<sup>2</sup> **Reganonomika** (z ang. reaganomics) – polityka ekonomiczna stosowana przez administrację Reagana, bazująca na teorii ekonomii podażowej, która była prowadzona w latach osiemdziesiątych XX wieku w Stanach Zjednoczonych. Główne atrybuty tej polityki to: redukcja podatków, redukcja wydatków budżetowych, redukcja ingerencji państwa w gospodarkę i redukcja inflacji przez kontrolę ilości pieniędzy w obiegu. Szerzej na ten temat: William A. Niskanen: Reaganomics (<http://www.econlib.org/library/Enc1/Reaganomics.html>).

<sup>3</sup> **Taczeryzm** (z ang. thatcherism) – polityka ekonomiczna uprawiana w latach 1979-1990 za rządów Margaret Thatcher, bazująca na połączeniu zasad konserwatyzmu, neoliberalizmu i monetaryzmu. Termin ten został po raz pierwszy wykorzystany przez przedstawicieli opozycyjnej, lewicowej Partii Pracy. Szerzej na ten temat: T. S. Ceran, Thatcherizm jako doktryna społeczno-polityczna, Wydawnictwo Adam Marszałek, 2008.

<sup>4</sup> P. Bożyk, Droga donikąd? Polska i jej sąsiedzi na rozdrożu, BGW, Warszawa 1991.



### Rysunek 1. Współczesne modele gospodarki rynkowej jako alternatywy dla Polski w okresie transformacji

Źródło: Opracowanie własne.

W literaturze ekonomicznej dość zgodnie podkreśla się, że istotną słabością modeli azjatyckich jest stosunkowo niski poziom demokracji, z kolei modelowi europejskiemu zarzuca się zbyt ni interwencjonizm, modelowi angloamerykańskiemu zaś nadmierną konfrontacyjność. Za podstawową i naczelną wartość w modelu anglo-amerykańskim uznaje się indywidualny sukces, mierzony poziomem i strukturą konsumpcji. Model europejski z kolei jest oparty na postulatach „solidarności społecznej”, a naczelną wartością modelu azjatyckiego jest stymulacja rozwoju gospodarczego. Jak podkreśla F. Fukuyama, demokracja liberalna opiera się na dwóch zasadach – wolności i równości<sup>5</sup>. W tym kontekście, model anglosaski daje prymat wolności, podczas gdy systemy europejskie eksponują ważność równości społecznej. Odrębną kwestią we wszystkich modelach jest rola i nasilenie oddziaływania aparatu państwowego na gospodarkę, choć trudno rozstrzygnąć czy istnieje optymalny zakres interwencjonizmu.

Dylematy te stoją u podstaw problemów polityczno – gospodarczych w większości krajów współczesnej Europy. Jak wskazuje M. Albert<sup>6</sup>: „*W Europie nie istnieje jednorodny model gospodarczy. Model Wielkiej Brytanii jest bliższy Stanom Zjednoczonym niż Niemcom. Modelu włoskiego, zdominowanego przez kapitalizm rodzinny, słabość państwa, ogromny deficyt finansów państwowych i zadziwiająca żywotność małych i średnich firm, nie da się porównać z niczym innym, oprócz być może modelu Chińczyków z diaspory. ... Walka o dominację kapitalizmu neoamerykańskiego i nadreńskiego wcale nie jest zakończona, a jej rezultat trudny do przewidzenia*”.

Podobnie jest w Polsce, gdzie od początku okresu potransformacyjnego mieliśmy i w zasadzie nadal mamy do czynienia z formalnym i emocjonalnym sporem o najlepszy model gospodarki. Spieramy się zarówno o atrybuty gospodarki liberalnej, takie jak poszanowanie własności prywatnej, wolność gospodarcza, zasady konkurencji, jak i o nasilenie regulacyjnej roli państwa. W przełomowych okresach przypadających na kampanie wyborcze uciekamy się często do krytyki naczelnych zasad wolnorynkowych, kwestionujemy słuszność prywatyzacji, wracamy do idei etatystycznej własności i silnego państwa. W tym kontekście, polska gospodarka dryfuje więc w dość nieokreślonym kanale ze zmiennymi prądami pomiędzy skrajnościami liberalizmu i keynesizmu. Ostatecznie trzeba zaryzykować śmiało stwierdzenie, że **w Polsce nigdy nie doszło do pełnej realizacji scenariusza budowy gospodarki bazującej na zasadach społecznej gospodarki rynkowej**, do czego zobowiązuje zapis Konstytucji RP.

Artykuł 20 Konstytucji wprowadza bowiem zasadę społecznej gospodarki rynkowej i brzmi następująco: „*Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej*”.

<sup>5</sup> F. Fukuyama, Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku, Wydawnictwo Rebis, Poznań 2005.

<sup>6</sup> M. Albert, Kapitalizm... op.cit, s. 122 i dalsze.

## Zrozumieć SGR

Termin „społeczna gospodarka rynkowa” przypisywany jest w historii myśli ekonomicznej Ludwigowi Erhardowi, który definiował ją jako nowoczesną gospodarkę rynkową będącą przeciwieństwem gospodarki centralnie planowanej, zdolną do elastycznego reagowania na zmieniające się preferencje konsumentów, leżące u podstaw zapewnienia wolności wyboru. Model ten powinien wykazywać dużą dbałość o efektywność gospodarowania, jednakże przy założeniu wypełniania funkcji socjalnych. Ma być połączeniem gospodarki konkurencyjnej z wysokim stopniem interwencjonizmu nastawionego na aspekty socjalne. W efekcie, SGR jako model ma być unikatową syntezą wolności gospodarczej i zabezpieczenia społecznego.

Pierwszy filar SGR, nawiązujący do zasad gospodarki liberalnej, obejmuje następujące atrybuty polityki gospodarczej<sup>7</sup>:

- sprawnie działający system finansowy, w tym kształtowanie cen na zasadach rynkowych i stabilizacja systemu finansowego,
- poszanowanie dla własności prywatnej, jako dominującej formy własności,
- wolna konkurencja i rywalizacja między podmiotami gospodarczymi (również w skali globalnej),
- swobodny dostęp do rynku dla wszystkich podmiotów gospodarczych oraz wszystkich grup konsumentów,
- swoboda zawierania umów,
- pełna odpowiedzialność podmiotów gospodarczych za podejmowane decyzje,
- stałość (stabilność) polityki gospodarczej.

Z kolei drugi filar SGR, formujący socjalny (społeczny) kompromis w polityce gospodarczej opiera się na poglądzie, że gospodarka liberalna nie może sprawnie funkcjonować bez skutecznego rozwiązywania problemów socjalnych. Warto zaznaczyć, że w oryginalnej koncepcji SGR, nie było to ustępstwo na rzecz koncepcji przeciwnych liberalizmowi gospodarczemu, ale wyraz zrozumienia, że dla niezakłóconego rozwoju gospodarczego niezbędna jest akceptacja systemu i polityki gospodarczej przez wszystkie grupy społeczne. Solidarność społeczna i zasada sprawiedliwości społecznej została przyjęta – w ramach opisywanej koncepcji – jako przeciwwaga egoizmu grupowego. Dzięki przestrzeganiu zasad sprawiedliwego podziału możliwe było w okresie rządów L. Erharda zapewnienie odpowiedniego poziomu kooperacji społecznej nawet w takich warunkach, w których poziom dochodu narodowego nie zapewniał wysokiego poziomu płac ani świadczeń społecznych.

W modelu SGR państwo przyjmuje na siebie obowiązek zagwarantowania wszystkim obywatelom godnego bytu, bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego na poziomie minimum oraz likwidacji niesprawiedliwości społecznej, czyli eliminowania niezdrowych dysproporcji dochodowych oraz majątkowych poprzez regulacje podatkowe. Państwo w SGR jest więc gwarantem równych praw dla wszystkich obywateli, jednak przy założeniu kontroli prawnej porządku współzawodnictwa na rynku, co oznacza przeniesienie punktu ciężkości konkurencji z jednostkowych działań podmiotów gospodarczych na płaszczyznę makrostrukturalną. W takiej formule, państwo wspiera gospodarkę poprzez kształtowanie prawa, sprawiedliwości, ładu, obyczajowości i równowagę finansów.

Oryginalna koncepcja SGR została opracowana i wdrożona w Republice Federalnej Niemiec w okresie rządów Ludwiga Erharda – od utworzenia państwa zachodniemieckiego aż po rok 1966, w którym Erhard ustąpił z rządu. Celem polityki Ludwiga Erharda w powojennych Niemczech było poprawienie zdolności popytowych społeczeństwa i przezwyciężenie nierówności społecznych i dystansów między poziomem życia pomiędzy bogatymi i biednymi. Efekty polityki Erharda, wielokrotnie nazywane były niemieckim cudem gospodarczym, jednak spowodowały narastające obciążenie dla finansów publicznych. W istocie, udział wydatków państwa w PKB w Niemczech w latach sześćdziesiątych wynosił około 30%, w latach osiemdziesiątych wzrósł do około 44%, a w połowie lat 90. osiągnął już blisko 50%.

Korzenie koncepcji SGR tkwią w dorobku szkoły ordoliberalnej (uporządkowanego liberalizmu)<sup>8</sup> Waltera Euckena i nawiązują bezpośrednio do nurtu neoliberalizmu socjalnego Alfreda Müller-Armacka, którego celem było korygowanie podziału dochodów. Według klasycznej definicji SGR, podanej przez Müllera-Armacka: „*Sens społecznej gospodarki rynkowej polega na połączeniu zasady wolności na rynku z zasadą równości społecznej*”<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Szerzej na temat koncepcji SGR i jej źródeł teoretycznych i politycznych: A., Müller-Armack, *Soziale Marktwirtschaft. Handwörterbuch der Sozialwissenschaften* 1956. t. IX.; M.J Thieme., *Społeczna gospodarka rynkowa*, C.H. Beck, Warszawa 1995; R. Skarzyński, *Państwo i społeczna gospodarka rynkowa - główne idee polityczne ordoliberalizmu*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1994.

<sup>8</sup> Ordo (łac. porządek) – tu: połączenie różnych elementów struktury społecznej w jedną, spójną całość.

<sup>9</sup> A. Müller-Armack, *Soziale Marktwirtschaft...* op.cit.

W literaturze przedmiotu jednoznacznie stwierdza się, że ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa należą do grupy koncepcji liberalnych. Otwierają one intelektualne przesłanki sprzyjające przewyższeniu słabości doktryny liberalnej, ale nie stoją w jawnej sprzeczności z zasadami liberalizmu gospodarczego. Uzupełnieniem bowiem oddziaływania „niewidzialnej ręki rynku”, ma być według ordoliberalistów ład gospodarczy oparty na spójnej koncepcji społecznej gospodarki rynkowej. Twórcy ordoliberalizmu dokonali krytycznej oceny roli państwa w polityce gospodarczej wyznaczonej przez liberałów. Zdaniem ordoliberalistów, by zagwarantować wolność jednostki w życiu społecznym i gospodarczym oraz jej odpowiedzialność, konieczne jest radykalne przekształcenie pozycji i zadań państwa w gospodarce.

Klasyczny liberalizm pozostawiał decyzjom rynkowych podmiotów gospodarczych zarówno kształtowanie ładu gospodarczego, jak też samego przebiegu procesu gospodarowania. Przedstawiciele myśli liberalnej sądzili, że na całkowicie wolnym rynku konkurencja i konkurencyjny ład gospodarczy ukształtują się niejako same z siebie. Według ordoliberalistów takie podejście było błędne, ponieważ „jednostki dysponujące na rynku pełną swobodą kształtowania zarówno przebiegu własnej działalności gospodarczej, jak i form ładu gospodarczego zawsze będą bowiem czyniły z tego użytek przede wszystkim w swoim własnym, egoistycznym interesie”<sup>10</sup>.

Ciekawe podejście do źródeł tak rozumianego ordoliberalizmu i koncepcji SGR prezentuje L. Balcerowicz podkreślając, że ten nurt polityki gospodarczej w pierwotnym ujęciu oznaczał w gruncie rzeczy wolnorynkowy, liberalny kapitalizm, uzupełniony o odpowiednie działania państwa. L. Balcerowicz uznał nawet, że z logicznego punktu widzenia termin SGR był właściwie pleonazmem, wprowadzonym w warunkach specyficznego, powojennego klimatu politycznego w Niemczech w pewnym sensie ze względów ostrożnościowych. Dalej L. Balcerowicz stwierdza, że w tych warunkach ekonomiści musieli iść pod prąd i „dla ratowania w praktyce wolnorynkowego kapitalizmu zdecydowali się na pojęciową manipulację, która w świadomości społecznej stworzyła sztuczny dystans między proponowanym przez nich ustrojem a owym kapitalizmem. Na podobnej zasadzie niektórzy reformatorzy w socjalizmie próbowali przemycić do rzeczywistości kawałki kapitalizmu pod hasłem „socjalistycznej gospodarki rynkowej”<sup>11</sup>.

### Powrót do debaty o modelu polskiej gospodarki – aktualne przesłanki

Prosta transplantacja na grunt polskiej gospodarki rozwiązań charakterystycznych dla krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej przyniosła obok zjawisk korzystnych (takich jak m.in. przywrócenie równowagi na rynku towarów i usług oraz na rynku pieniężnym) także szereg niepożądanych, wśród których najbardziej dotkliwe to wysokie bezrobocie i procesy rozwarstwienia społecznego. Stąd też nie brakowało i nadal nie brakuje krytycznych ocen dokonującej się w Polsce od początku lat 90. ubiegłego wieku transformacji ustrojowej. Z jednej strony, w przestrzeni publicznej dominuje pogląd, że Polska kroczy po zgubnych ścieżkach nieokiełzanego kapitalizmu, a przymiotnik „społeczna” w nazwie modelu gospodarki to tylko nic nie znacząca dekoracja<sup>12</sup>. W tym nurcie ugruntowało się przekonanie, że szokowa terapia Balcerowicza, sterowana przez zagraniczne środowiska liberalnych ekonomistów przyniosła Polsce więcej szkody niż pożytku. Głoszący takie opinie używają pojęć: neoliberalizm, liberał, liberalny jako epitetów. Z kolei drugi biegun poglądów ekonomicznych bazuje na pochwalę prostych, czytelnych zasad gospodarki neoliberalnej, a przynajmniej odwołuje się do prawidłowego pojmowania reguł społecznej gospodarki rynkowej, jako tej, w której dominuje liberalizm w służbie społeczeństwu. W tym ostatnim kontekście, nie brakuje też głosów sugerujących, że mamy w Polsce do czynienia z absolutnym niezrozumieniem koncepcji społecznej gospodarki rynkowej i szkodliwymi, mylnymi interpretacjami tego modelu<sup>13</sup>.

Niezależnie od sporu jaki toczy się w środowiskach praktyków i teoretyków polityki ekonomicznej, problem kształtowania docelowego modelu rozwoju polskiej gospodarki stał się obiektem debaty społecznej. Co oczywiste, emanacją tego są wyniki wyborów parlamentarnych, w których Polacy w kolejnych rundach wyborów dość jednoznacznie optują za rewolucją w kształcie polityki gospodarczej i społecznej. W ostatnich wy-

<sup>10</sup> P. Pysz, Rola państwa w ordoliberalnej koncepcji polityki gospodarczej, „*Ekonomista*” 2005, nr 1, s. 80–81.

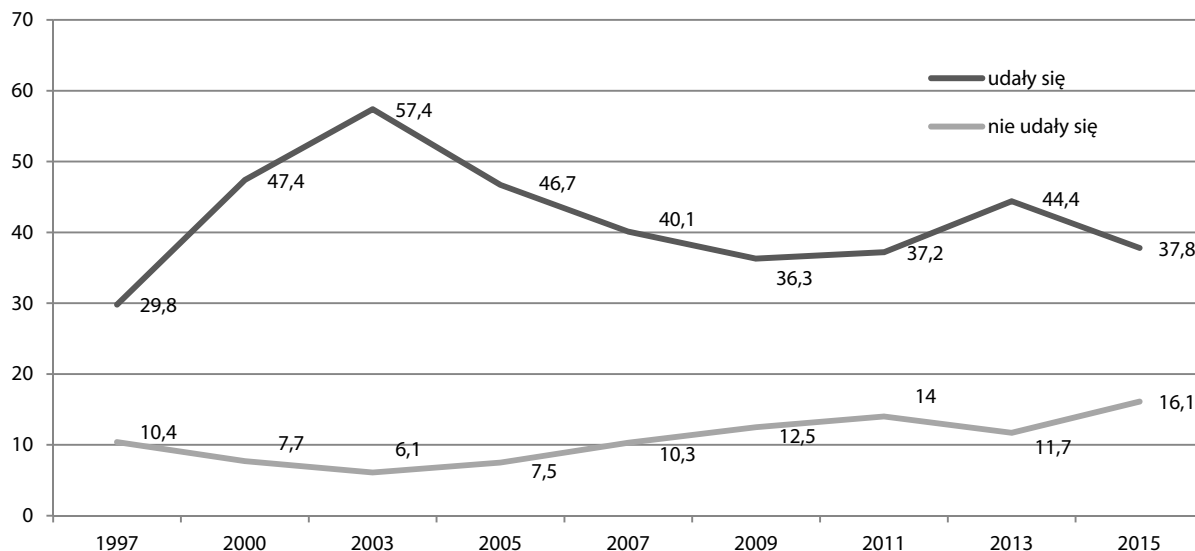
<sup>11</sup> L. Balcerowicz, Niemcy: od gospodarki „społecznej” do „przesocjalizowanej”, Warszawa 1997.

[http://www.balcerowicz.pl/pliki/artysty/5\\_wolnosc\\_i\\_rozwoj.pdf](http://www.balcerowicz.pl/pliki/artysty/5_wolnosc_i_rozwoj.pdf)

<sup>12</sup> T. Kowalik, Społeczna gospodarka rynkowa – dekoracja czy program działania? (referat na konferencję RN ZK PTE, 7 marca 2002).

<sup>13</sup> E. Mączyńska, Społeczna gospodarka rynkowa - pleonazm czy użyteczna w praktyce koncepcja?, <http://apcz.pl/czasopisma/index.php/EiP/article/viewFile/595/573> (1.03.2016).

borach, zwycięstwo partii prawicowej oznacza nic innego jak wysoki stopień niezadowolenia i frustracji polskiego społeczeństwa. Udokumentowanie takiego stanu znajdujemy w cyklicznych badaniach prof. J. Czapieżskiego, realizowanych w cyklu pn. *Diagnoza społeczna*, które wyraźnie podkreślają krytyczne opinie Polaków wobec reform po 1989r. (patrz rys. nr 2.). W ostatnich dwóch dekadach, odsetek respondentów źle oceniających skutki transformacji kształtuje się na poziomie od 30 do 58%. Jednocześnie, warto zauważyć, że nieznacznie, ale jednak wzrasta grupa obywateli, pozytywnie recenzujących zmiany ustrojowe.



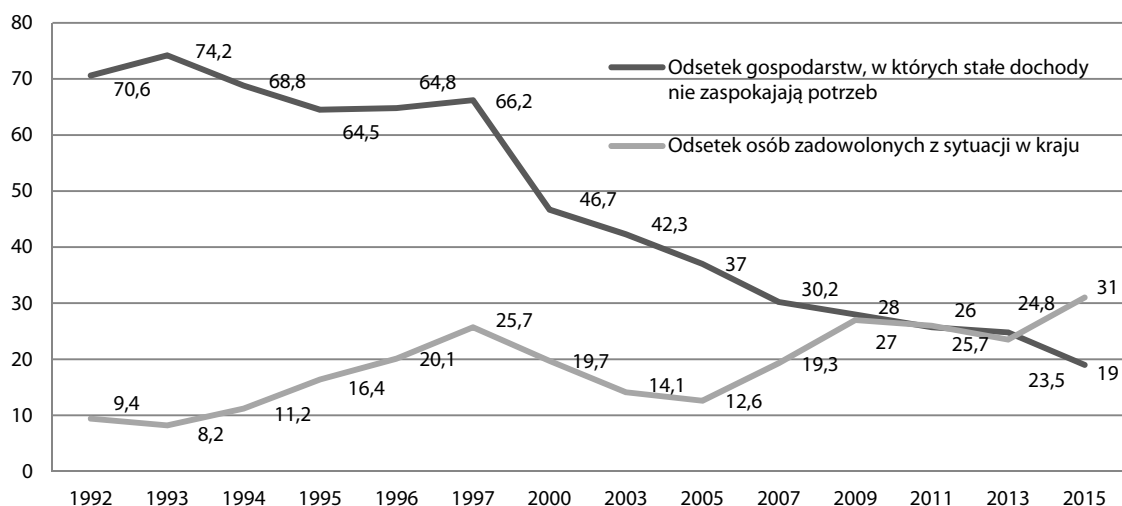
**Rysunek 2. Procentowy rozkład odpowiedzi na pytanie, „Czy Pana(-i) zdaniem, reformy w Polsce po 1989 r. udały się ogólnie czy raczej nie udały się?”**

Źródło: *Diagnoza społeczna 2015, Warunki i jakość życia Polaków, Raport Rady Monitoringu Społecznego* pod red. J. Czapieżskiego, T. Panek.

Warto odnotować, że te kilkanaście procent respondentów znajduje swoje odbicie w odsetku obywateli zadowolonych z aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej w kraju (patrz rys. nr 3.). Na tle danych zestawionych na rys. nr 3, należy podkreślić dość istotny poziom subiektywizmu w postrzeganiu sytuacji społeczno-gospodarczej. Jak wynika z diagnozy, w Polsce w ostatnim ćwierćwieczu mamy do czynienia z obiektywnym wzrostem stopy życiowej, a przynajmniej ze spadkiem stopy ubóstwa społecznego. W tym okresie bowiem radykalnie spada odsetek gospodarstw domowych, w których dochody nie pozwalają na zabezpieczenie potrzeb (spadek z blisko 75% w 1993 roku do ok. 19% w 2015 roku). Niestety temu trendowi nie towarzyszy tak wyraźny wzrost odsetka zadowolonych z sytuacji w kraju.

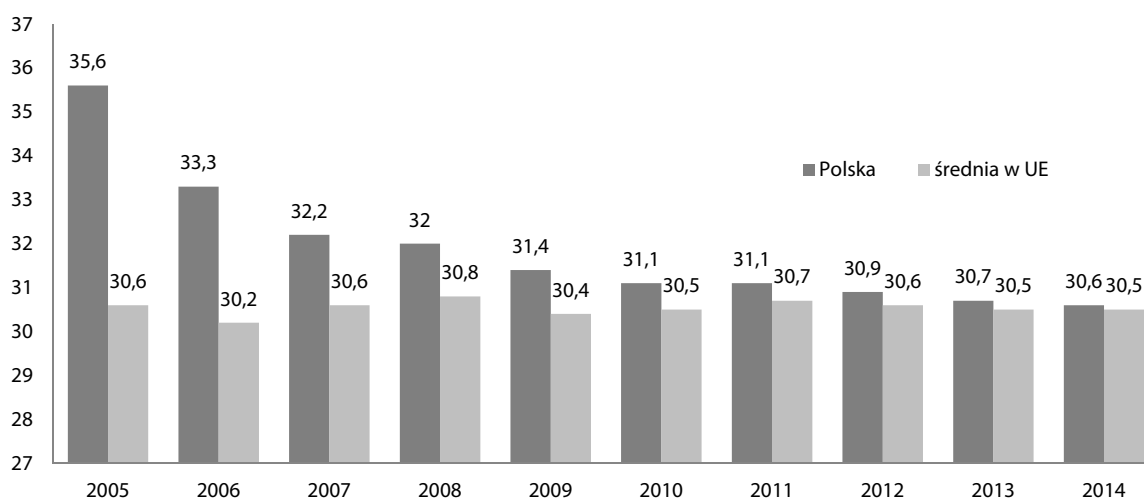
Dodatkowym argumentem wskazującym brak obiektywnych przesłanek do stwierdzenia, że w Polsce pogarszają się warunki życia jest pomiar współczynnika **Giniego (opisującego rozwarstwienie dochodowe)**<sup>14</sup>. Chociaż od początku lat 90. obserwowano systematyczny wzrost tego wskaźnika, świadczący o pogłębianiu się polaryzacji dochodowej w Polsce, to jednak tendencja ta uległa odwróceniu. **Według danych Eurostat w Polsce od 2005 roku wartość współczynnika umiarkowanie spada i w ostatnich trzech latach przybliżyła się do średniej dla UE.** W badaniu za 2014 rok **współczynnik Giniego w Polsce wyniósł 30,6**, podczas gdy średnia unijna wyniosła 30,5 (patrz rys. nr 4.). Z tego punktu widzenia zadziwiająca opinia na temat silnego rozwarstwienia bogactwa w Polsce i nierównomiernego rozkładu profitów wynikających z transformacji.

<sup>14</sup> Współczynnik Giniego przyjmuje wartości od 0 do 100 (proc.). Zero oznacza równomierny rozkład dochodów, a im wyższa wartość tym bardziej nierównomierny rozkład, świadczący o rozwarstwieniu (polaryzacji) dochodów.



**Rysunek 3. Odsetek gospodarstw domowych deklarujących, że ich stałe dochody nie pozwalają na zaspokojenie bieżących potrzeb, oraz odsetek dorosłych Polaków zadowolonych z sytuacji w kraju w latach 1992-2015**

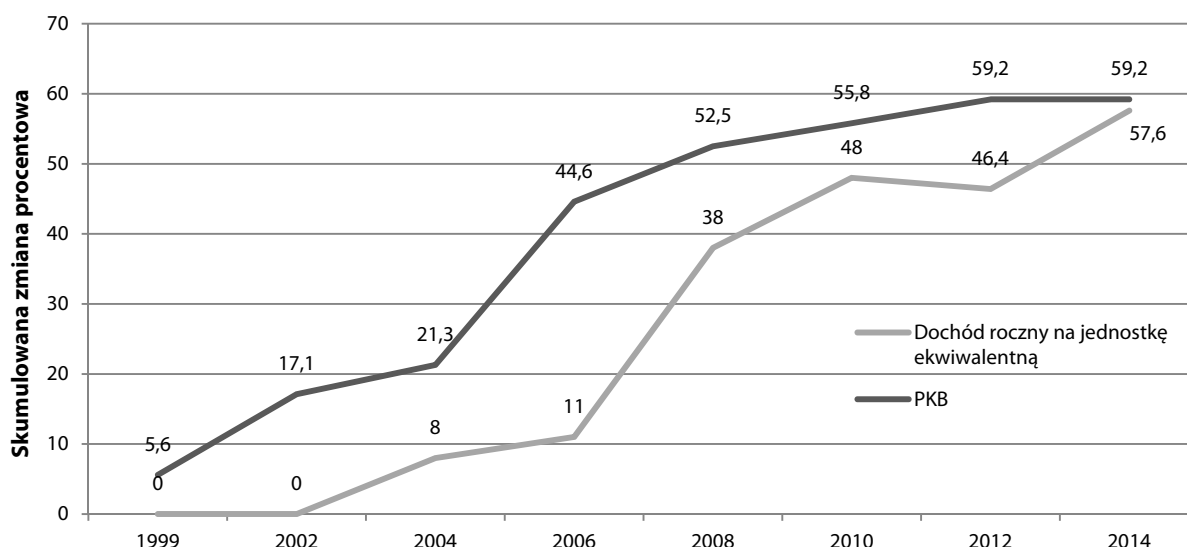
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Diagnoza społeczna 2015, Warunki i jakość życia Polaków, Raport Rady Monitoringu Społecznego pod red. J. Czapiński, T. Panek.



**Rysunek 4. Współczynnik Giniego w Polsce i w UE w latach 2005-2014**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

W tym miejscu warto odwołać się do jeszcze jednego pomiaru rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce i wskazać ponownie na brak obiektywnych przesłanek do dyskredytowania postępu, jaki poczyniła polska gospodarka po okresie transformacji, czyli od końca dekady lat 90. Oto, analiza skumulowanego tempa wzrostu PKB w korelacji do skumulowanego tempa wzrostu dochodów gospodarstw domowych, wyraźnie dokumentują wzrost gospodarczy i wzrost poziomu życia w tym okresie (patrz rys. 5.). Trzeba stanowczo potwierdzić, że w latach 1999-2014, wzrostowi gospodarczemu (przyrost PKB o blisko 60%) towarzyszy wzrost dochodów realnych, a tempa tych wzrostów są porównywalne.



**Rysunek 5. Skumulowana procentowa zmiana realnych wartości dochodu rocznego gospodarstw domowych na jednostkę ekwiwalentną i skumulowany wzrost PKB**

Źródło: Diagnoza społeczna 2015, Warunki i jakość życia Polaków, Raport Rady Monitoringu Społecznego pod red. J. Czapińskiego, T. Panek.

Abstrahując od zacytowanych powyżej danych, trzeba zauważyć, że w Polsce narasta niezadowolenie z rzekomych dysproporcji poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, co wywołuje falę związanych z tym napięć społecznych. W takiej atmosferze powracają postulaty redefinicji a nawet rewolucyjnego zwrotu w polskiej polityce ekonomicznej. Zwyciężają dzisiaj idee socjaldemokratyczne, które mają być panaceum na frustrację społeczną. Pojawia się skłonność do porównań z wysokorozwiniętymi krajami tzw. starej Unii Europejskiej i próby klonowania polityki z Francji, Niemiec, Austrii, a nawet krajów skandynawskich, funkcjonujących w oparciu o ideę państwa dobrobytu.

Aktualny rząd konstruuje program rozwoju społeczno-gospodarczego, który pozornie eksploatuje pryncypia SGR, jednak wykazuje bardzo niebezpieczną koncentrację na problemach wyrównywania poziomu życia obywateli i radykalnej zmianie redystrybucji dochodów. W tym aspekcie, aktualną politykę rządu można wręcz określić, jako politykę aspirującą do modelu państwa dobrobytu. Szeroko zakrojona polityka społeczna i socjalna uzyskuje masowe poparcie obywateli, jednak prowadzi do ignorowania rzeczywistych wyzwań współczesnej gospodarki. Dochodzi dzisiaj w zasadzie do ukonstytuowania prymatu celów polityki społecznej nad celami gospodarczymi. Orientacja taka – co oczywiste – wywołuje długotrwałe obciążenie finansów publicznych i staje się niebezpieczna dla stanu i długookresowych perspektyw polskiej gospodarki. Wiele programów socjalnych (projekt 500+ czy projekt obniżenia wieku emerytalnego) wdrażane są bez uwzględnienia ich wpływu na budżet i dług publiczny.

Z kolei długookresowy, strategiczny plan rozwoju gospodarki proponowany przez nowy rząd bazuje na założeniu o silnej, interwencyjnej i regulacyjnej roli państwa. Rząd usiłuje ingerować w poszczególne sektory przemysłu ciężkiego, zapowiada szeroko zakrojone plany reindustrializacji, planuje olbrzymie inwestycje publiczne w sektory gospodarki. W tym kontekście, aktualna polityka rządu nacechowana jest interwencjonizmem, typowym dla polityki keynesowskiej z pierwszej połowy XX wieku.

Taka filozofia oznacza w zasadzie odejście od sztandarowych zasad SGR i skazuje Polskę na kolejne lata zawieszenia między elementami modeli państwa dobrobytu i interwencjonizmu państwowego. Towarzyszy temu przekonanie, że władza wprowadza dzisiaj typ gospodarki zasadniczo odmienny, a przez to lepszy niż liberalizm. W ten sposób rząd odchodzi od konstytucyjnie zagwarantowanego w Polsce modelu SGR, a przynajmniej demonstruje całkowicie błędne pojmowanie postulatów SGR. Niestety, aktualnie SGR interpretowane jest opacznie, na wzór i podobieństwo socjalistycznej, redystrybucyjnej polityki socjalnej, czy tzw. trzeciej drogi. SGR w wykonaniu rządu jest dzisiaj utożsamiane z rozbudowaną opiekuńczością państwa i związanymi z tym dużymi wydatkami socjalnymi. W wypowiedziach przedstawicieli partii rządzącej dostrzec można szereg nieporozumień dotyczących interpretacji kategorii „społeczna gospodarka rynkowa”. Świadczą o tym ich populistyczne



wypowiedzi i zapowiedzi radykalnych zmian w podziale dochodu narodowego. Dominuje w tych wypowiedziach przeświadczenie o wyższości tego modelu, której źródła mają tkwić we wzmożonej opiekuńczej roli państwa, wyrażającej się głównie w dużych wydatkach socjalnych.

Na tym tle warto zaryzykować próbę scharakteryzowania aktualnych kierunków polityki społeczno-gospodarczej w kontekście naczelných zasad SGR (patrz tab. 1.).

Kryteria definicyjne SGR	Odniesienia do kryteriów SGR w polskiej polityce ekonomicznej i społecznej AD. 2016	Konsekwencje średnio- i długookresowe
<b>sprawnie działający system finansowy, w tym kształtowanie cen na zasadach rynkowych i stabilizacja systemu finansowego</b>	Regulacje w postaci nowych kategorii podatkowych (podatek bankowy, handlowy); zapowiedź ustawy w zakresie wsparcia tzw. kredytów frankowych	Zagrożenie dla stanu cen w sektorze bankowym, handlu; zagrożenia dla stabilności systemu finansowego w Polsce
<b>poszanowanie dla własności prywatnej, jako dominującej formy własności</b>	Ustawa o obrocie ziemią	Naruszenie naczelną zasadą dot. swobody dysponowania majątkiem prywatnym
<b>wolna konkurencja i rywalizacja między podmiotami gospodarczymi</b>	Regulacje dyskryminujące podmioty zagraniczne (głównie w systemie bankowym, sektorze handlu, itp.)	Zagrożenie dla zasady równości sektorów i podmiotów gosp.
<b>swobodny dostęp do rynku dla wszystkich podmiotów gospodarczych oraz wszystkich grup konsumentów</b>	Regulacje dyskryminujące podmioty zagraniczne (głównie w systemie bankowym, sektorze handlu, itp.); regulacje dot. ograniczeń w zakupie nieruchomości rolnych	Zagrożenie dla zasady równości sektorów i podmiotów gosp. ; ryzyko utraty inwestycji zagranicznych w długim okresie
<b>swoboda zawierania umów</b>	Istotne interwencje dot. swobody zawierania umów cywilno – prawnych na rynku pracy	Poważne perturbacje dla sytuacji na rynku pracy (wzrost bezrobocia, ograniczenie elastycznych form pracy), również dla kosztów pracy
<b>pełna odpowiedzialność podmiotów gospodarczych za podejmowane decyzje</b>	Brak odniesień	
<b>stałość (stabilność) polityki gospodarczej</b>	Plan Odpowiedzialnego Rozwoju	Wielce niedookreślony na poziomie operacyjnym plan, nie gwarantujący stabilności i stałości jego założeń strategicznych
<b>solidarność społeczna i zasada sprawiedliwości społecznej</b>	Postulaty programu wyborczego na poziomie deklaracji politycznej	Poważne obciążenie finansów publicznych w długim okresie (ryzyko wzrostu deficytu i długu publicznego)
<b>zagwarantowanie wszystkim obywatelom bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego na poziomie minimum</b>	Programy wsparcia socjalnego (w tym sztańdarowe programy: 500+, bezpłatne leki dla seniorów, reforma emerytalna, itp.)	Ryzyko niewłaściwego ukierunkowania wsparcia, dyskryminacja wielu grup społecznych w dostępie do wsparcia; krytyczne zagrożenie dla stanu finansów publicznych
<b>eliminacja dysproporcji dochodowych oraz majątkowych poprzez regulacje podatkowe</b>	System podatku dochodowego bez radykalnych zmian; korekty podatki CIT dla MSP, czy podatków w sektorach preferowanych (np. przemysł ciężki, stoczniowy, itp)	Błędne ukierunkowanie przywilejów i korekt podatkowych, bez wyraźnych skutków dla eliminacji dysproporcji dochodowych

**Tabela 1. Odniesienia do kryteriów SGR w aktualnej polityce społeczno-gospodarczej w Polsce i ich konsekwencje**

Źródło: Opracowanie własne.

Innym aspektem błędów interpretacyjnych co do definicji SGR jest narastająca pogarda dla neoliberalizmu czy liberalizmu klasycznego. Dzisiejsi autorzy i aktorzy polityki gospodarczej zdają się zupełnie ignorować liberalny rodowód modelu SGR. Pojęcie ordolibearlizmu, jako ideologiczna kanwa dla budowy społecznej gospodarki rynkowej pozostaje zupełnie poza zasięgiem myślowym i staje się zapomniany. Niestety, podejście takie ma niewiele wspólnego z modelem SGR, który w Niemczech stał się źródłem cudu gospodarczego, i choć był i jest modyfikowany, to zagwarantował silną pozycję ekonomiczną tego kraju w długim okresie. Taki scenariusz jednak znowu się od Polski oddala.

## **The new edition of a dispute about the model of Polish economy - Ordoliberalism vs. Neoliberalism**

### **Summary:**

The new edition of a dispute about Polish economy model - Ordoliberalism vs. neoliberalism

The article presents a description of transformation process taking place in the Polish economy after 1989, in the context of efforts to adopt the social market economy model in Polish reality. The main argument of the article assumes that Poland has never completed the scenario of economy based on the principles of the social market economy. This results in still unresolved dilemma regarding the target model of the Polish economy. As a result of that, during last 25 years Polish economy is drifting in the atmosphere of a dispute between ordo- and neo-liberalism. This problem seems to be today (in the new right-wing governments) not only critical and current, but also attractive from the point of view of economic research.

**Keywords:** public finances, budget, budget law, macroeconomic situation, fiscal policy