

Tomasz Przybyciński

## **Kształtowanie ładu gospodarczego w Polsce w kontekście integracji z UE**

Od przełomu lat 1980-tych i 1990-tych w Polsce dokonywały się głębokie zmiany ustrojowe. Na ich kształt wielki wpływ wywarła decyzja o integracji ze Wspólnotami Europejskimi. Polska podjęła działania dostosowawcze, dzięki którym 1 maja 2004 r. stała się członkiem UE.

W 1997 r. społeczna gospodarka rynkowa została uznana za konstytucyjną podstawę ustroju gospodarczego Polski. W tym przypadku inspiracją były doświadczenia RFN, która czerpiąc z doktryny ordoliberalizmu, zbudowała społeczną gospodarkę rynkową i po II wojnie światowej osiągnęła spektakularny sukces.

Przejście od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej umożliwiło modernizację kraju, który miał do pokonania znaczny dystans w stosunku do najwyżej rozwiniętych państw UE. Aby zrozumieć przebieg polskich reform, należy przeanalizować uwarunkowania polityki gospodarczej pod koniec lat 1980-tych.

### **1. Dylematy kształtowania ładu gospodarczego w Polsce u progu transformacji**

Koniec lat 1980-tych przyniósł Polsce korzystną koniunkturę polityczną. W wyniku zmiany układu sił międzynarodowych Polska uzyskała możliwość przeprowadzenia głębokich reform ustrojowych. Chodziło tutaj zarówno o zmiany polityczne, jak i gospodarcze, na które poprzednio ZSRR nie wyrażał zgody.

Tymczasem w kraju nasilały się strajki i rosło niezadowolenie. Pod koniec lat 1980-tych sytuacja gospodarcza Polski stawała się coraz gorsza. Bardzo niepokojącym zjawiskiem było narastanie nierównowagi makroekonomicznej. Stan finansowy państwa w latach 1988-1989 niebezpiecznie się pogarszał, o czym świadczyło znaczne zwiększenie deficytu budżetowego i niekontrolowane przyspieszenie procesów inflacyjnych. Dodatkowo w 1989 r. wystąpiła recesja. Polska nie była w stanie obsługiwać zadłużenia zagranicznego.

W elitach ówczesnej władzy panowało przekonanie, że zrównoważenie gospodarki pociągnie za sobą bolesne i niepopularne decyzje. Bez poparcia społecznego nie można było ich zrealizować. Towarzyszyło temu narastające przekonanie o wyczerpywaniu

się dotychczasowego modelu ustrojowego i konieczności przeprowadzenia głębokich reform politycznych i gospodarczych<sup>234</sup>.

W takiej sytuacji doszło do negocjacji pomiędzy obozem władzy a kompromisowo nastawioną częścią opozycji. Negocjacje prowadzono na konferencji "okrągłego stołu" w dniach 6 lutego – 5 kwietnia 1989 r. Zasadnicze znaczenie miało wypracowanie porozumienia politycznego, dzięki któremu obóz władzy mógłby się podzielić odpowiedzialnością za kraj z opozycją i rozładować napięcie w Polsce. Część negocjacji miała tajny charakter<sup>235</sup>.

W wyniku ustaleń, jakie zapadły na konferencji "okrągłego stołu", w dniu 7 kwietnia 1989 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie konstytucji PRL, a w czerwcu 1989 r. przeprowadzono częściowo wolne wybory parlamentarne. 19 lipca 1989 r. Zgromadzenie Narodowe wybrało na prezydenta I sekretarza KC PZPR gen. W. Jaruzelskiego. Nastąpiło to dzięki poparciu części opozycji. W dniu 24 sierpnia 1989 r. Sejm powierzył funkcję prezesa Rady Ministrów T. Mazowieckiemu, wieloletniemu działaczowi politycznemu o orientacji katolickiej i solidarnościowej. 12 września 1989 r. Sejm powołał rząd T. Mazowieckiego.

Zazwyczaj podkreśla się kompromisowy i ewolucyjny charakter polskich przemian ustrojowych, określając je jako pokojową rewolucję. Wydarzenie to postrzega się także w kontekście fundamentalnych zmian w otoczeniu międzynarodowym Polski<sup>236</sup>. Patrząc z perspektywy historycznej, przemiany w Polsce okazały się bowiem ogniwem procesu o znaczeniu globalnym<sup>237</sup>.

Zarówno strona partyjno-rządowa, jak i opozycyjno-solidarnościowa na konferencji "okrągłego stołu" nie prezentowały jednolitego stanowiska w kwestiach gospodarczych. Dominowało jednak podejście ewolucyjne. Charakteryzowało się ono orientacją na szybką przebudowę ustroju gospodarczego, ale w ramach programu

---

<sup>234</sup>A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988-1990*, Wyd. ARCANA, Kraków 2004.

<sup>235</sup>A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989-2001*, Wyd. ARCANA, Kraków 2004, s. 11-42; J.J. Wiatr, *Socjologia wielkiej przemiany*, Krajowa Agencja Promocyjna, Warszawa 1999.

<sup>236</sup>Pogłębiający się kryzys wewnętrzny ZSRR doprowadził do jego rozpadu w 1991 r. W latach 1989-1991 w całej europejskiej części dawnego bloku państw socjalistycznych nastąpił upadek systemu socjalistycznego.

<sup>237</sup>K. Modzelewski, *Dokąd od komunizmu?*, Polska Oficyna Wydawnicza "BGW", Warszawa 1993, s. 15.

społecznie akceptowanego, a więc nie nadmiernie bolesnego. Strony obradujące przy "okrągłym stole" uzgodniły zarys programu przemiany ustrojowej<sup>238</sup>.

W porozumieniu stwierdzono, że przekształcenia prowadzące do nowego ładu ekonomicznego obejmą przede wszystkim: rozwój samorządności i partycypacji pracowniczej, swobodne kształtowanie się struktury własnościowej, rozwój stosunków rynkowych i konkurencji, jednolitą politykę finansową wobec przedsiębiorstw oraz podporządkowanie mechanizmów selekcji kadr kierowniczych w przedsiębiorstwach kryterium kompetencji fachowych. Ustalono mechanizm indeksacji wynagrodzeń i waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych. Zamierzano zrównoważyć budżet centralny, zmniejszyć dotacje i ograniczyć wydatki budżetowe. Przewidywano wprowadzenie zakazu pokrywania wydatków państwa "pustym pieniądzem". Planowano osiągnięcie najpierw wewnętrznej, a następnie zewnętrznej wymienialności złotego. Zdaniem R. Bugaja, konsekwentna realizacja tego programu doprowadziłaby do wykształcenia się w Polsce ładu ustrojowego typu prywatno-rynkowego (kapitalistycznego) w wersji charakterystycznej dla tradycji opiekuńczego kapitalizmu europejskiego. Jednak w ramach porozumienia przyjęto również postulaty, których realizacja obciążała budżet ogromnymi dodatkowymi wydatkami i przyczyniła się do dalszej destabilizacji polskiej gospodarki<sup>239</sup>. Właśnie dlatego D.K. Rosati prezentuje krytyczną ocenę merytorycznej zawartości porozumień konferencji "okrągłego stołu" w ich ekonomicznej części. Uważa je za mieszaninę elementów poważnej reformy państwa i nierealistycznych ustaleń, które doprowadziły do przyspieszenia rozkładu polskiej gospodarki<sup>240</sup>.

Porozumienie dotyczące programu przemian ekonomicznych, które zawarto podczas konferencji "okrągłego stołu", było niespójne. Wprawdzie zarysowano wizję docelowego ustroju gospodarczego Polski, ale ścieżka dojścia do niego została przedstawiona w taki sposób, że w praktyce uniemożliwiała realizację zakładanych przekształceń ustrojowych. W warunkach narastającej destabilizacji makroekonomicznej nie było możliwe ukształtowanie w Polsce opiekuńczego kapitalizmu. W miarę realizacji postulatów o charakterze roszczeniowym narastały bowiem problemy budżetu państwa i nierównowaga makroekonomiczna. W praktyce na pierwszy plan wysuwały się zatem kwestie stabilizacyjne. W tym kontekście

<sup>238</sup> *Porozumienia Okrągłego Stołu*, NSZZ „Solidarność” Region Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 1989; W. Baka, *U źródeł wielkiej transformacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999.

<sup>239</sup> R. Bugaj, *Polski sektor finansów publicznych w okresie transformacji*, w: *Polska transformacja ustrojowa. Próba dyskursu – zarys perspektyw*, praca zbiorowa, Fundacja Innowacja i Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 2004, s. 18-20.

<sup>240</sup> D.K. Rosati, *Polska droga do rynku*, PWE, Warszawa 1998, s. 33 i 35.

K. Modzelewski zauważa, że wkraczając na drogę reform, kraj tak bardzo zadłużony jak Polska musiał w swojej polityce gospodarczej liczyć się ze stanowiskiem wierzycieli. Chodziło tu głównie o rządy najbardziej uprzemysłowionych państw zachodnich oraz międzynarodowe instytucje finansowe: Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy<sup>241</sup>.

Zarówno Międzynarodowy Fundusz Walutowy, jak i Bank Światowy znajdowały się pod dużym wpływem USA. Wpływowy doradca amerykański J. Sachs przygotował również radykalny program gospodarczy, łączący działania stabilizacyjne ze zmianami ustrojowymi, polegającymi na urynkowaniu polskiej gospodarki. Proponował on skorzystanie z doświadczeń latynoamerykańskich. Obiecywał całkowite zlikwidowanie inflacji w ciągu sześciu miesięcy i wzrost stopy życiowej w pół roku od dnia wprowadzenia w życie jego programu. Środkami do osiągnięcia takich celów miały być: zniesienie wszelkich dotacji i skończenie z wyznaczaniem cen przez państwo, wprowadzenie całkowitej swobody tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw polskich i zagranicznych, wprowadzenie pełnej wymienialności złotego, wprowadzenie pełnej swobody eksportu i importu oraz natychmiastowe zawieszenie spłaty długów zagranicznych<sup>242</sup>.

Radykalnie wolnorynkowa propozycja J. Sachsa stanowiła alternatywę dla rozwiązań wypracowanych na konferencji "okrągłego stołu". Została ona zdecydowanie poparta przez J. Kuronia, wpływowego polityka i publicystę, jednego z weteranów opozycji demokratycznej w PRL, który doszedł do wniosku, że w warunkach społecznego zniecierpliwienia próba utrzymania istniejącego stanu rzeczy doprowadzi do całkowitego rozpadu. Należało zatem szybko wykonać skok do gospodarki rynkowej, chociaż Polska nie była do tego przygotowana<sup>243</sup>.

## 2. Neoliberalne inspiracje polityki gospodarczej w Polsce i jej kontestacja

Teoretyczne korzenie radykalnie wolnorynkowych propozycji polityki gospodarczej tkwiły w myśli neoliberalnej. Zdołała ona w Polsce spore grono wpływowych zwolenników. D. Tusk pisze w tym kontekście o modzie na liberalizm,

---

<sup>241</sup>K. Modzelewski, *Dokąd...*, op. cit., s. 27.

<sup>242</sup>*Cud gospodarczy w Polsce?* "Gazeta Wyborcza" z 24 sierpnia 1989; *Czy w Polsce jest możliwy gospodarczy cud*, "Gazeta Wyborcza" z 24 sierpnia 1989.

<sup>243</sup>W późniejszych latach J. Kuroń zmienił zdanie i uważał, że popełnił w tej sprawie zasadniczy błąd. Patrz: T. Kowalik, *Intelektualne źródła polskiej transformacji*, w: *Polska transformacja ustrojowa...*, op. cit., s. 345-348.

będącej echem myślowego przewrotu w Europie Zachodniej i USA. Wspomina o fascynacji neoliberalizmem, wolnym rynkiem i indywidualizmem<sup>244</sup>.

Zdaniem T. Kowalika, decyzje określające kształt i kierunek ewolucji ustroju gospodarczego w Polsce zostały podjęte w pierwszym okresie transformacji, a zwłaszcza w 1989 r. W wyborze zasadniczego kierunku przemian ustrojowych decydującą rolę odegrali: premier T. Mazowiecki, jego bliski przyjaciel i szef doradców W. Kuczyński, wicepremier i minister finansów L. Balcerowicz oraz J. Kuroń<sup>245</sup>.

Przystępując do tworzenia rządu, T. Mazowiecki poszukiwał ekonomisty, który odpowiadałby w nim za gospodarkę. Pomagał mu w tym W. Kuczyński. K. Modzelewski podkreśla, że W. Kuczyński był neoliberalą i monetarystą<sup>246</sup>. Miał on duży wpływ na T. Mazowieckiego, który nie był ekonomistą i polegał na opiniach, także personalnych, swojego przyjaciela i doradcy. T. Mazowiecki szukał swojego L. Erharda, a więc osoby, która jak Erhard w Niemczech po II wojnie światowej podjęłaby się przeprowadzenia radykalnej reformy gospodarki. T. Mazowieckiemu chodziło o walkę z inflacją i przestawienie gospodarki na normalne, wolnorynkowe tory. Uważał przy tym, że rozruch gospodarki wolnorynkowej powinien być równoważony polityką społeczną. Po kilku odmowach, z jakimi się spotkał, T. Mazowiecki zwrócił się propozycją objęcia stanowiska ministra finansów do L. Balcerowicza, który po namyśle ofertę przyjął<sup>247</sup>.

Obejmując urząd wiceprezesa Rady Ministrów i ministra finansów, L. Balcerowicz przejął ster polityki gospodarczej państwa i uzyskał realną władzę. Politykę gospodarczą w latach 1989-1991 prowadził zgodnie z własnym przekonaniem. Nie stał jednak wówczas na czele żadnej siły politycznej. Parasol ochronny nad polityką

---

<sup>244</sup>D. Tusk, *Przedmowa*, w: J. Lewandowski, *Neoliberalowie wobec współczesności*, Wyd. ATEXT, Gdynia 1991, s. 5-7.

<sup>245</sup>T. Kowalik, *Intelektualne źródła...*, op. cit., s. 338-339.

<sup>246</sup>K. Modzelewski, *Dokąd...*, op. cit., s. 27.

Monetarizm jest jednym z najważniejszych nurtów we współczesnej myśli ekonomicznej. Program ekonomiczny monetarizmu ma alternatywny charakter wobec ekonomii popytu stworzonej przez J.M. Keynesa. Za główny cel polityki gospodarczej państwa monetarysty uznają walkę z inflacją. Monetarizm jest także utożsamiany z wiarą w wolny rynek, z krytyką aktywnego rządu w gospodarce oraz z przekonaniem o stabilności sektora prywatnego. Patrz: *Słownik historii myśli ekonomicznej*, praca zbiorowa pod red. E. Kundery, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 130-132.

<sup>247</sup>L. Balcerowicz, *800 dni. Szok kontrolowany*, Polska Oficyna Wydawnicza "BGW", Warszawa 1992, s. 10; W. Kuczyński, *Zwierzenia zausznika*, Polska Oficyna Wydawnicza "BGW", Warszawa 1992, s. 54-58.

L. Balcerowicza rozpiął NSZZ "Solidarność" oraz politycy wywodzący się z "Solidarności" lub cieszący się jej poparciem<sup>248</sup>.

Planem Balcerowicza nazywa się program gospodarczy wykorzystany przez rząd T. Mazowieckiego, opublikowany w październiku 1989 r.<sup>249</sup> Stwierdzono w nim, że Polska znajduje się w stanie zapaści cywilizacyjnej. Gospodarka jest radykalnie niewydolna, a przyczyny tego zjawiska tkwią głęboko w dotychczasowym systemie ekonomicznym. Dlatego trzeba przeprowadzić zasadnicze zmiany systemowe. Ich celem jest budowa systemu rynkowego zbliżonego do tego, jaki istnieje w krajach wysoko rozwiniętych. Musi to nastąpić szybko, za pomocą działań radykalnych, aby jak najbardziej skrócić uciążliwy dla społeczeństwa okres przejściowy.

Z planu Balcerowicza wynika, że rząd T. Mazowieckiego był zdecydowany doprowadzić do przełomu systemowego. Jednak przekształcanie zaczynało się w skrajnie niesprzyjających warunkach. W gospodarce pogłębiała się nierównowaga, finanse państwa znajdowały się na granicy całkowitego załamania się. Stąd program gospodarczy rządu przewidywał dwa rodzaje działań. Pierwszym była stabilizacja gospodarki, a zwłaszcza opanowanie inflacji. Drugim były przeobrażenia systemu gospodarczego.

Radykalne działania antyinflacyjne miały umożliwić zdecydowane obniżenie tempa wzrostu cen i przywrócenie równowagi rynkowej. Przełomowa zmiana systemu gospodarczego miała polegać na wprowadzeniu wypróbowanych przez rozwinięte kraje zachodnie instytucji gospodarki rynkowej. Skuteczną realizację programu stabilizacji gospodarki traktowano jako niezbędny warunek powodzenia fundamentalnych zmian systemowych.

W planie Balcerowicza zwracają uwagę bardzo jasne stwierdzenia dotyczące zerwania z koncepcją gospodarki centralnie planowanej i budową gospodarki rynkowej zbliżonej do tej, jaka istnieje w krajach wysoko rozwiniętych. Trzeba jednak zauważyć, że w krajach wysoko rozwiniętych nie ma jednego modelu ustroju gospodarczego, który byłby powszechnie akceptowany. Różne kraje realizują w praktyce odmienne koncepcje ustrojowe. Także społeczeństwa krajów wysoko rozwiniętych są nierzadko głęboko podzielone w sprawie ustroju gospodarczego kraju.

Plan Balcerowicza na zawierał dojrzałej koncepcji ustroju gospodarczego Polski. Kwestia ta została po prostu zepchnięta na dalszy plan programu gospodarczego rządu. Priorytetem była bowiem w tamtym okresie stabilizacja makroekonomiczna. Nie określono zatem, jaki model kapitalizmu będzie realizowany. Na dłuższą metę takie

<sup>248</sup>K. Modzelewski, *Dokąd...*, op. cit., s. 22 i 28.

<sup>249</sup>*Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, Warszawa, październik 1989.

ujęcie kwestii ustroju gospodarczego było jednak niewystarczające. Społeczeństwu nie przedstawiono docelowej wizji ustroju gospodarczego, a ono nie miało możliwości wypowiedzenia się na ten temat. Nie wiedziało zatem, czy zamiarem rządu jest budowa kapitalizmu opiekuńczego, czy neoliberalnego kapitalizmu, czy też modelu o charakterze mieszanym, pośrednim.

Rozmywając i zamazując kwestię wyboru ustroju gospodarczego Polski, stosowano w praktyce metodę faktów dokonanych. W ten sposób osoby sprawujące władzę w państwie uzyskały bardzo duże pole manewru i kształtowania takiego ustroju gospodarczego, jaki najbardziej im odpowiadał. Premier T. Mazowiecki konsekwentnie mówił o potrzebie realizacji koncepcji społecznej gospodarki rynkowej w Polsce. W ten sposób nawiązywał do ordoliberalnej koncepcji ustroju gospodarczego, którą w RFN wprowadzili chadecy. Jednak osoby realizujące w jego rządzie politykę gospodarczą opowiadały się za rozwiązaniami neoliberalnymi.

Ordoliberalizm jest wprawdzie jednym z kierunków współczesnego liberalizmu, ale z powodu różnic między nim a innymi kierunkami liberalnymi doktryna ta znalazła się obok głównego nurtu współczesnej ekonomii neoliberalnej. Podstawy doktrynalne ordoliberalizmu są niejednolite, ponieważ stworzyli je autorzy o różnych zapatrywaniach ideowych, mieszkający w Niemczech lub wywodzący się z Niemiec. Ordoliberalowie wywarli znaczny wpływ na politykę gospodarczą RFN po II wojnie światowej<sup>250</sup>.

Z. Sadowski wskazuje, że podstawową cechą doktryny neoliberalnej jest uznanie procesów wolnorynkowych za jedyną właściwą formę funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa. Rynek jest w niej traktowany jako dobroczynny mechanizm, któremu nie powinno się przeszkadzać. Negatywne zjawiska społeczne są postrzegane jako koszty, które trzeba ponosić w imię sprawności działania rynku. Właśnie dlatego w doktrynie neoliberalnej nie ma miejsca na troskę o rozwiązywanie problemów socjalnych. Natomiast ordoliberalizm jest świadomy potrzeby rozwiązywania kwestii socjalnych i uznaje konieczność aktywnego działania państwa jako współregulatora gospodarki<sup>251</sup>.

K. Modzelewski uważa, że w Polsce wiernie powielano zasady neoliberalnej ekonomii i monetarystyczne recepty polityki pieniężno-kredytowej. Polskie elity opozycyjne okazały się zależne od panujących w tym czasie na Zachodzie prądów umysłowych. Twórcy polskiej strategii reform założyli, że nie będzie okresu

---

<sup>250</sup>R. Skarżyński, *Od liberalizmu do totalitaryzmu. Z dziejów myśli politycznej XX w.*, t. 2, Dom Wydawniczy "ELIPSA", Warszawa 2002, s. 139-140.

<sup>251</sup>Z. Sadowski, *W poszukiwaniu drogi rozwoju*, PAN, Warszawa 2006, s. 51 i 54.

przejściowego i stopniowego przestrajania mechanizmów gospodarki, tylko natychmiastowe porzucenie regulatorskich funkcji państwa na rzecz automatyzmu rynkowego<sup>252</sup>. Ostateczny kształt programu stabilizacyjnego był znacznie bardziej radykalny od przyjętych założeń, ponieważ L. Balcerowicz i jego ekipa byli przekonani, że tylko bardzo restrykcyjna polityka gospodarcza może zdławić inflację<sup>253</sup>.

Realizacja planu Balcerowicza wyraźnie różniła się od tego, czego oczekiwał premier. T. Mazowiecki był bardzo zaskoczony głębokim spadkiem produkcji, szybkim wzrostem bezrobocia i istotnym pogorszeniem sytuacji materialnej dużej części polskiego społeczeństwa w wyniku spadku płac realnych<sup>254</sup>. Stąd wynikało jego rozczarowanie i późniejsze publiczne zdystansowanie się od polityki prowadzonej przez L. Balcerowicza<sup>255</sup>. Natomiast L. Balcerowicz uważał, że program stabilizacyjny dawał wyniki, bo spadała inflacja i znikwały w szybkim tempie niedobory. Płaciło się za to dużą cenę, przede wszystkim w postaci spadku produkcji. Bezrobocie ukryte, jakie istniało do 1989 r., przechodziło w bezrobocie jawne. Gospodarka przeżywała naturalny wstrząs związany z przejściem ze świata niedoborów do równowagi, gdzie jest trudność sprzedaży<sup>256</sup>.

L. Balcerowicz prezentował się opinii publicznej jako zwolennik niezbędnej twardej kuracji zmierzającej do stworzenia ustrojowych fundamentów trwałego rozwoju. Pierwszym fundamentem miał być stabilny pieniądz, a więc niska inflacja. Drugim fundamentem powinna być prywatyzacja, a trzecim konkurencja i otwarcie na świat. Czwartym fundamentem miała być mądrość związków zawodowych. L. Balcerowicz przedstawiał się także jako krytyk szkodliwych ekonomicznych nonsensów, niszczących lub osłabiających ustrojowe fundamenty trwałego rozwoju. Pierwszym nonsensem był dla niego wycinkowy interwencjonizm, drugim "polityka

---

<sup>252</sup>K. Modzelewski, *Dokąd...*, op. cit., s. 27-30.

<sup>253</sup>A. Dudek, *Pierwsze lata...*, op. cit., s. 90-91.

<sup>254</sup>W latach 1990-1991 w Polsce wystąpił kryzys stabilizacyjno-transformacyjny. Polityka ograniczania popytu za pomocą restrykcyjnej polityki pieniężnej, fiskalno-budżetowej i dochodowej przyczyniła się do recesyjnych dostosowań ogółu podmiotów gospodarczych. PKB zmniejszył się wówczas o 14%, produkcja przemysłowa spadła o ponad 30%, nakłady inwestycyjne obniżyły się o 14%, ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosły prawie 12-krotnie, realne wynagrodzenia w gospodarce narodowej obniżyły się o ok. 25%, a liczba pracujących w gospodarce narodowej spadła o ponad 11% (o 1,9 mln). Polska gospodarka weszła na ścieżkę wzrostu w 1992 r. Patrz: *Ocena przebiegu procesów gospodarczych w 1995 r. na tle lat 1990-1994*, CUP, Warszawa, maj 1996, s. 8.

<sup>255</sup>T. Kowalik, *Intelektualne źródła...*, op. cit., s. 340-341.

<sup>256</sup>L. Balcerowicz, *800 dni...*, op. cit., s. 73-74 i 77.

antyrecesyjna", trzecim tanie kredyty, czwartym "przesocjalizowanie" gospodarki, piątym ceny minimalne, a szóstym "oddłużanie"<sup>257</sup>. L. Balcerowicz opowiadał się zatem za polityką nastawioną na tworzenie ogólnych ram działania dla całej gospodarki i znacznym ograniczeniem polityki socjalnej państwa. Kluczowymi pojęciami były dla niego wolność i rozwój, stanowiące podstawę ekonomii wolnego rynku<sup>258</sup>.

Dymisja rządu T. Mazowieckiego nie oznaczała zmiany kierunku polityki gospodarczej w Polsce. Wybrany w dniu 9 grudnia 1990 r. na prezydenta L. Wałęsa zapewnił, że jest za kontynuacją reform gospodarczych pod kierownictwem L. Balcerowicza<sup>259</sup>. Wiązało się to z koncepcją powołania rządu prezydenckiego, a więc takiego, który cieszył się poparciem L. Wałęsy i był od niego uzależniony. Zaplecze polityczne tego gabinetu stanowiło środowisko gdańskich liberałów<sup>260</sup>. Prezesem Rady Ministrów został J.K. Bielecki, który był zwolennikiem twardej polityki antyinflacyjnej, a także integracji europejskiej<sup>261</sup>.

W tym kontekście duże znaczenie miało podpisanie w dniu 16 grudnia 1991 r. przez L. Balcerowicza umowy o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi. Przewidywała ona stopniowe znoszenie barier celnych aż do ich pełnej liberalizacji (poza handlem artykułami rolnymi). Był to ważny krok na długiej drodze integracji Polski z Unią Europejską<sup>262</sup>.

Trzeba jednak zaznaczyć, że hasło "powrotu do Europy" było wiodącym motywem od początku transformacji ustrojowej. Nawiązywało ono do silnie nagłaśnianego poglądu o konieczności podejmowania przez Polskę sprawdzonych rozwiązań z obszaru najbliższego kulturowo i celowości regionalnej integracji w ramach EWG. Obawiano się, że w przypadku niekorzystnego rozwoju wydarzeń Polska mogłaby pozostać poza granicami zjednoczonej Europy Zachodniej, na peryferiach światowego postępu cywilizacyjnego. Chciano zatem dokonać transformacji ustrojowej w jak najkrótszym okresie czasu, aby potem Polska mogła bez zbędnej zwłoki przystąpić do EWG<sup>263</sup>.

---

<sup>257</sup>L. Balcerowicz, *Fundamenty i nonsensy*, "Gazeta Wyborcza" z 3-4 lipca 1993.

<sup>258</sup>L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Wyd. Znak, Kraków 1995.

<sup>259</sup>L. Balcerowicz, *800 dni...*, op. cit., s. 84.

<sup>260</sup>J.K. Bielecki, *Liberalizm stosowany*, "Przegląd Polityczny" 1991, nr 1.

<sup>261</sup>A. Dudek, *Pierwsze lata...*, op. cit., s. 167-171.

<sup>262</sup>Ibidem, s. 190-191.

<sup>263</sup>J. Sandorski, *Być w EWG*, "Społeczeństwo Otwarte" 1992, nr 1.

Na początku lat 1990-tych Polska zdecydowała się na radykalną reorientację stosunków gospodarczych z zagranicą, nastawiając się na współpracę z krajami o dojrzałej gospodarce rynkowej, szczególnie z tymi, które tworzyły EWG. Równolegle ograniczano współpracę z krajami RWPG. Słabo rozpoznano jednak problemy związane z taką polityką. Sądzone, że kraje tworzące EWG równie szybko otworzą się na współpracę z Polską. Tymczasem rzeczywistość okazała się znacznie bardziej złożona, głównie ze względu na gradualistyczny charakter procesów integracyjnych w ramach EWG – żmudne negocjacje, zasadę uzgadniania decyzji między partnerami gospodarczymi i wymóg osiągnięcia zgody przy ich podejmowaniu. Zarówno Polska, jak i kraje EWG liczyły na długotrwałe, pozytywne skutki integracji, ale odmiennie postrzegały przebieg procesu dostosowawczego. W rezultacie Polska przystąpiła do Unii Europejskiej dopiero 1 maja 2004 r. Z tej perspektywy wysiłek Polski, aby w jak najszybszym tempie przeprowadzić transformację ustrojową i otwarcie polskiej gospodarki, okazał się niecelowy.

Warto podkreślić, że wybór opcji prozachodniej przez Polskę zdeterminował poszukiwania w zakresie ustroju gospodarczego. Decyzja o integracji z EWG przesądziła bowiem o tym, że na początku lat 1990-tych Niemcy stały się dla Polski bardzo ważnym partnerem gospodarczym i politycznym. Właśnie doświadczenia niemieckie z okresu po II wojnie światowej, kiedy wprowadzano społeczną gospodarkę rynkową, były analizowane w Polsce pod kątem ich wykorzystania w procesie transformacji ustrojowej<sup>264</sup>. Część polityków i ekonomistów doszła bowiem do wniosku, że najlepszym ustrojem dla Polski jest społeczna gospodarka rynkowa, godząca wolną przedsiębiorczość z zabezpieczeniami socjalnymi dla osób, które nie są zdolne do tego, aby normalnie funkcjonować na rynku i samodzielnie zagwarantować sobie warunki egzystencji.

Tymczasem sytuacja gospodarcza Polski w 1991 r. w dalszym ciągu pogarszała się. Spadała produkcja i rosło bezrobocie. Wskutek zmniejszania się wpływów podatkowych odnowił się deficyt budżetowy. Dodatkowo załamała się wymiana gospodarcza z krajami byłego bloku socjalistycznego, w tym zwłaszcza z ZSRR. Przyczyniło się do tego między innymi odejście z dniem 1 stycznia 1991 r. od rozliczeń w rublach transferowych na rzecz rozliczeń walutowych. 28 czerwca

---

<sup>264</sup>Szczególne osiągnięcia w tym względzie miała Katedra Ekonomii Akademii Ekonomicznej w Katowicach, która organizowała corocznie przez siedem kolejnych lat (1991-1997) konferencje naukowe poświęcone społecznej gospodarce rynkowej. Patrz: A. Czech, U. Zagóra-Jonszta, *Niemiecki neoliberalizm jako teoretyczny fundament społecznej gospodarki rynkowej*, PTE, Warszawa 2002, s. 18.

1991 r. rozwiązano RWPG. W wyniku wprowadzenia cen światowych w wymianie handlowej z ZSRR znacznie zwiększyły się polskie wydatki na importowane surowce: ropę naftową i gaz ziemny. Jednocześnie polski eksport do ZSRR drastycznie spadł, czego nie była w stanie zrekomensować rosnąca wymiana z EWG<sup>265</sup>.

W miarę upływu czasu coraz więcej Polaków rozczarowywało się realizacją planu Balcerowicza<sup>266</sup>. Przyczyniły się do tego także liczne w 1991 r. afery gospodarcze, którym państwo nie potrafiło skutecznie przeciwdziałać. Rząd liberałów pod kierownictwem J.K. Bieleckiego znalazł się wkrótce w ogniu krytyki, a określenie "liberały-afery" należało do łagodniejszych sformułowań wobec członków partii premiera<sup>267</sup>.

Chociaż polityka gospodarcza L. Balcerowicza była krytykowana z różnych stron, to jednak po jego odejściu bardzo trudno było wypracować dla niej zasadniczą i realistyczną alternatywę, która miałaby wystarczające poparcie polityczne. Uchwalona 28 czerwca 1991 r. ordynacja wyborcza do Sejmu została oparta na zasadzie proporcjonalności. Dlatego Sejm, który został wyłoniony w wyborach 27 października 1991 r., był politycznie rozbity. Nie potrafił on wyłonić stabilnej większości, stanowiącej oparcie dla rządu, który byłby zdolny jasno określić nowy kierunek polityki gospodarczej. W tej sytuacji polityka gospodarcza kolejnych słabych rządów solidarnościowych w latach 1992-1993 sprowadzała się przede wszystkim do prób mniej lub bardziej pragmatycznego rozwiązywania bieżących problemów. Dotyczyły one między innymi: poprawy zarządzania majątkiem państwowym, modyfikacji polityki kursowej, restrukturyzacji "złych długów" przedsiębiorstw, polityki handlowej i ochrony rodzimej produkcji przed konkurencją zagraniczną.

Dla dalszego biegu wydarzeń w Polsce duże znaczenie miało uchwalenie 28 maja 1993 r. nowej ordynacji wyborczej do Sejmu. Utrzymała ona wprawdzie system proporcjonalny, ale wprowadziła progi: 5% dla partii i 8% dla koalicji. W ten sposób ordynacja zablokowała dostęp do Sejmu małym partiom politycznym, natomiast wzmocniła pozycję dużych partii i koalicji wielu partii, które mogły "przechwytywać" głosy słabszych ugrupowań. Przeprowadzone w dniu 19 września 1993 r. wybory parlamentarne przyniosły klęskę ugrupowaniom solidarnościowym (rozproszona centroprawica) i dały zwycięstwo postkomunistycznemu Sojuszowi Lewicy

---

<sup>265</sup>A. Dudek, *Pierwsze lata...*, op. cit., s. 176-178.

<sup>266</sup>Z badań CBOS wynika, że w styczniu 1991 r. aprobatą netto dla planu Balcerowicza osiągnęła poziom ujemny, tj. więcej osób odrzucało politykę gospodarczą L. Balcerowicza, niż ją aprobowoło. Patrz: A. Dudek, *Pierwsze lata...*, op. cit., s. 178.

<sup>267</sup>Ibidem, s. 176-185.

Demokratycznej (SLD, zjednoczona centrolewica) oraz Polskiemu Stronnictwu Ludowemu (PSL, ludowcy).

D.K. Rosati podkreśla, że zarówno SLD, jak i PSL w trakcie kampanii wyborczej stosowały nieodpowiedzialną, agresywną, populistyczną i niekiedy antyrynkową retorykę<sup>268</sup>. Jednak w praktyce polityka makroekonomiczna nowej koalicji okazała się zdyscyplinowana i restrykcyjna. Kojarzyła ona działania antyinflacyjne i stabilizacyjne oraz przedsięwzięcia prorozwojowe<sup>269</sup>.

Szczególną rolę w tworzeniu i realizacji polityki gospodarczej centrolewicowej koalicji rządowej SLD-PSL odegrał G.W. Kołodko. W latach 1994-1997 był on wiceprezesem Rady Ministrów i ministrem finansów. Jako osoba kierująca polityką gospodarczą nadał jej nowy kształt. W znacznym stopniu zmodyfikował bowiem kierunek transformacji ustrojowej w Polsce.

G.W. Kołodko był zdecydowanym oponentem L. Balcerowicza. Krytykował go za "przestrzelenie" polityki stabilizacji makroekonomicznej i "zarżnięcie" polskiej gospodarki. Dowodził, że wbrew temu, co twierdził L. Balcerowicz, w Polsce nie przeprowadzono udanej "terapii szokowej", ale jedynie doprowadzono gospodarkę do stanu "szoku bez terapii". G.W. Kołodko obwiniął L. Balcerowicza o wywołanie głębokiego kryzysu transformacyjno-stabilizacyjnego. Argumentował, że w Polsce w zakresie polityki gospodarczej można było osiągnąć dużo więcej, ponosząc znacznie mniejsze koszty<sup>270</sup>.

G.W. Kołodko zaproponował program polegający na twórczym przeorientowaniu polityki gospodarczej. Przygotował go dla koalicji SLD-PSL w październiku 1993 r. w

---

<sup>268</sup>Spółeczeństwo nie odczuwało jeszcze pozytywnych skutków wzrostu gospodarczego, który pojawił się w 1992 r. Tymczasem SLD prowadził konsekwentną krytykę "katastrofalnej polityki gospodarczej" rządów solidarnościowych opartej na "dogmatycznym monetaryzmie". Starał się również wykreować na obrońcę zwykłych ludzi zagrożonych przez "dziki kapitalizm". Proponowany przez SLD program gospodarczy stanowił alternatywę dla dotychczasowej polityki gospodarczej rządów solidarnościowych. Jego istotą było nakręcanie koniunktury przez państwo i podjęcie aktywnej polityki społecznej. Teoretyczną podstawę takich rozwiązań stanowiła ekonomia keynesowska. Retoryka państwowego interwencjonizmu, uprawiana przez liderów SLD, umożliwiła zdobycie poparcia dużej części społeczeństwa, która doszła do wniosku, że rządy solidarnościowe wpędziły Polskę w stan chaosu i ubóstwa. W 1991 r. uważało tak 51,3% ankietowanych, a w 1993 r. odsetek ten wzrósł do 64,1%. Patrz: A. Dudek, *Pierwsze lata...*, op. cit., s. 326.

<sup>269</sup>D.K. Rosati, *Polska droga...*, op. cit., s. 66-68.

<sup>270</sup>G.W. Kołodko, *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999; G.W. Kołodko, *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*, Poltext, Warszawa 1993.

postaci 44 punktów<sup>271</sup>. *Strategia dla Polski* została oficjalnie zaakceptowana przez rząd w czerwcu 1994 r.<sup>272</sup> Jej rozwinięciem był *Pakiet 2000*, który został przyjęty przez rząd w 1996 r. Nakreślił on ścieżkę postępowania w sferze polityki fiskalnej pod kątem sprzyjania wysokiemu tempu wzrostu gospodarczego<sup>273</sup>.

*Strategia dla Polski* przypominała podstawowe cele transformacji systemowej i miała służyć ich realizacji. Polska powinna kontynuować drogę do demokracji i społecznej gospodarki rynkowej. Dlatego potrzebna była strategiczna koncepcja rozwoju gospodarczego, zawierająca trzy priorytety: szybki wzrost gospodarczy, stabilizację systemową i mikroekonomiczną oraz poprawę warunków życia.

Kluczowe znaczenie miało przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego i nadanie mu cech trwałości oraz obniżenie społecznych kosztów reform. W związku z tym przewidywano wydłużenie horyzontu prowadzonej polityki gospodarczej. Zamiast działań o charakterze doraźnym, które mocno angażowały kolejne rządy solidarnościowe, na pierwszy plan wysunięto kwestię średnioterminowej strategii finansowej państwa. Walkę z inflacją zamierzano prowadzić w długim horyzoncie czasowym. W ten sposób chciano wspierać tendencje wzrostowe w polskiej gospodarce. Ponadto zamierzano wzmocnić instytucjonalną obudowę rynku i konkurencji. Stabilizacja makroekonomiczna i systemowa miała uspokajać oczekiwania podmiotów gospodarczych – tak konsumentów, jak i producentów oraz zwiększać stopień przewidywalności zmian sytuacji gospodarczej. W warunkach stabilnych reguł gry ekonomicznej przedsiębiorcy mogliby spokojnie prowadzić uczciwą działalność gospodarczą i zwiększać produkcję. Realizację *Strategii dla Polski* miała umożliwić reforma centrum gospodarczego. Uznano bowiem, że ówczesny układ ministerstw, urzędów centralnych i agencji nie był podporządkowany głównej linii działań rządu.

Dużo uwagi poświęcono także poprawie warunków życia, stanowiącej społeczny rdzeń *Strategii dla Polski*. Zakładano, że wzrost gospodarczy umożliwi wzrost przeciętnej płacy oraz umiarkowany wzrost siły nabywczej przeciętnej renty i emerytury. Podział dochodów miał wszystkim zagwarantować przynajmniej elementarne poczucie bezpieczeństwa socjalnego, którego wcześniej zostali pozbawieni. Przewidywano także reformę systemu zabezpieczenia socjalnego. Przebudowa stosunków pracy i zasad kształtowania wynagrodzeń miały być

---

<sup>271</sup>G.W. Kołodko, *Moja globalizacja czyli dookoła świata i z powrotem*, TNOiK, Toruń 2001, s. 17-19.

<sup>272</sup>G.W. Kołodko, *Strategia dla Polski*, Poltext, Warszawa 1994.

<sup>273</sup>G.W. Kołodko, *Polska 2000. Strategia dla przyszłości*, Poltext, Warszawa 1996.

ukierunkowane na stabilizację oczekiwań ludzi pracy najemnej. Chodziło o to, aby państwo ustanowiło granice regresu społecznego oraz stworzyło warunki i perspektywy poprawy sytuacji w przyszłości. Ważnym sposobem poprawy sytuacji materialnej ludzi miało być aktywne przeciwdziałanie bezrobociu. Do poprawy warunków życia miały się również przyczynić: rozwój budownictwa mieszkaniowego oraz infrastruktury, przeciwdziałanie degradacji regionalnej, ochrona środowiska naturalnego oraz zwiększające się inwestycje w kapitał ludzki.

Istotnym elementem *Strategii dla Polski* była kwestia integracji z Unią Europejską. W tej sprawie podkreślono z jednej strony dążenie do szybkiego wejścia Polski do UE<sup>274</sup>. Z drugiej jednak strony dostrzeżono brak w pełni zadowalających doświadczeń integracyjnych – mimo udzielanego Polsce wsparcia finansowego. Chociaż bowiem układ o stowarzyszeniu uznawał potrzebę asymetrii we wzajemnej liberalizacji handlu ze względu na trudniejsze zadania w zakresie restrukturyzacji polskiej gospodarki, to jednak nie Polska, ale właśnie UE przeszła z deficytu do nadwyżek, zwłaszcza w odniesieniu do produktów rolnych i żywności przetworzonej. Polscy producenci byli natomiast na wielu odcinkach wystawiani na nieuczciwą konkurencję ze strony subsydiowanych towarów zachodnioeuropejskich, zarówno na rynku krajowym, jak i międzynarodowym. Dodatkowo kraje UE niechętnie otwierały się na polski eksport. Dlatego wyrażano oczekiwanie, że UE podejmie istotne kroki sprzyjające integracji i w większym stopniu otworzy swoje rynki.

D.K. Rosati zauważa, że wiele ambitnych zadań sformułowanych w *Strategii dla Polski* pozostało na papierze. Dotyczyły to między innymi ważnych przedsięwzięć strukturalnych, a zwłaszcza przebudowy systemu zabezpieczenia społecznego. Natomiast znacznie lepiej zrealizowano postanowienia odnoszące się do średniookresowej strategii finansowej i wejścia na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego. Pomimo zmniejszenia liczby prywatyzowanych przedsiębiorstw

---

<sup>274</sup>Na szczycie kopenhaskim Rady Europejskiej w 1993 r. ustalono warunki dla tych krajów, które chciały przystąpić do UE (tzw. kryteria kopenhaskie). Dotyczyły one zagadnień politycznych, ekonomicznych i zdolności do przyjęcia zobowiązań członkowskich. Kryterium polityczne wskazywało na wymóg stabilności instytucji gwarantujących demokrację i praworządność, praw człowieka, a także szacunku dla ochrony mniejszości. Kryterium ekonomiczne odnosiło się do wymogu istnienia funkcjonującej gospodarki rynkowej oraz zdolności do radzenia sobie z presją konkurencyjną i siłami rynkowymi wewnątrz UE. Natomiast kryterium zdolności do przyjęcia zobowiązań członkowskich miało związek ze zdolnością do podjęcia zobowiązań członkowskich. Chodziło tutaj w szczególności o konsekwentną realizację celów unii politycznej, ekonomicznej i walutowej. Patrz: R. König, *Czy kryteria z Maastricht powinny zostać zmodyfikowane?*, "Bank i Kredyt" 2001, nr 11-12.

państwowych znacznie wzrosły wpływy do budżetu państwa z tytułu prywatyzacji. Przeprowadzono reformę centralnej administracji rządowej<sup>275</sup>.

W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na istotne zwiększenie w latach 1994-1997 interwencjonizmu państwowego w różnych dziedzinach polskiej gospodarki. G.W. Kołodko deklaruje się bowiem jako zwolennik złotego środka między rynkowym liberalizmem a nadmiernie rozbudowanym interwencjonizmem państwowym i konsekwentnie zmierzał do tego, aby państwo stało się aktywnym regulatorem polskiej gospodarki<sup>276</sup>. Krytycy takiej polityki interpretowali ją jako etatystyczny zwrot w gospodarce. Niepokoił ich zwłaszcza nacisk na komercjalizację przedsiębiorstw państwowych, czyli przekształcanie przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki skarbu państwa. Ich zdaniem, komercjalizacja mogła przyczynić się do opóźnienia prywatyzacji, którą należało zdecydowanie przyspieszyć<sup>277</sup>. Ważnym kierunkiem działań państwa były również interwencje o charakterze sektorowym<sup>278</sup>.

Lata 1994-1997 były okresem szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce. PKB wzrósł w tym czasie o ponad 26%. Stopa bezrobocia spadła z 16,4% w końcu 1993 r. do 10,3% w końcu 1997 r. Roczna stopa inflacji obniżyła się w przybliżeniu z 35% do 15%. Oficjalne rezerwy walutowe państwa wzrosły z 4,3 mld USD do 21 mld USD. Wzrost gospodarczy przyczynił się do odczuwalnej poprawy warunków życia i pracy. Znacznie zmniejszyła się liczba strajków<sup>279</sup>.

G.W. Kołodko interpretował ten sukces jako skutek realizacji nowej koncepcji reform ustrojowych sprzężonych z polityką rozwoju. Oprócz istotnej poprawy wskaźników makroekonomicznych zahamowano bowiem narastanie nieuzasadnionego zróżnicowania dochodów i nierówności społecznych<sup>280</sup>. W tym kontekście G.W. Kołodko prezentował się jako zwolennik tworzenia w Polsce społecznej gospodarki rynkowej, która godzi efektywność ze sprawiedliwością, opiera bogactwo o maksymalizację wartości dodanej, umożliwia ekspansję przedsiębiorczości, zapewnia instytucjonalną obudowę rynku i sprzyja społecznej solidarności<sup>281</sup>.

---

<sup>275</sup>D.K. Rosati, *Polska droga...*, op. cit., s. 74-88.

<sup>276</sup>Z. Błok, *Transformacja jako konwersja funkcji wewnętrznych na przykładzie Polski*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2006, s. 215-216.

<sup>277</sup>A. Dudek, *Pierwsze lata...*, op. cit., s. 388.

<sup>278</sup>D.K. Rosati, *Polska droga...*, op. cit., s. 75-77.

<sup>279</sup>Ibidem, s. 88-89; A. Dudek, *Pierwsze lata...*, op. cit., s. 387.

<sup>280</sup>G.W. Kołodko, *Moja globalizacja...*, op. cit., s. 406.

<sup>281</sup>G.W. Kołodko, *Tygrys z ludzką twarzą*, TNOiK, Toruń 2001, s. 206-210.

### 3. Stan obecny i perspektywy polityki ładu gospodarczego w Polsce

Zwieńczeniem przeprowadzonych w Polsce reform ustrojowych było uchwalenie przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. nowej konstytucji. Była ona efektem szerokiego politycznego i światopoglądowego kompromisu. Oprócz Sojuszu Lewicy Demokratycznej i większości Polskiego Stronnictwa Ludowego nową konstytucję poparły również Unia Wolności i Unia Pracy<sup>282</sup>. W promowanie nowej ustawy zasadniczej zaangażował się prezydent A. Kwaśniewski, niedawny lider SLD, który w 1995 r. wygrał wybory i został głową państwa polskiego. Nowa konstytucja została przyjęta w referendum, które odbyło się 25 maja 1997 r., i weszła w życie z dniem 17 października 1997 r.<sup>283</sup>

R. Bugaj zauważa, że nowa konstytucja nie tyle wprowadziła znaczące zmiany do już istniejących reguł, co skodyfikowała i utrwaliła wykształconą praktykę. Ustrojowy kompromis był konieczny, ponieważ uchwalenie konstytucji wymagało poparcia 2/3 członków Zgromadzenia Narodowego<sup>284</sup>. W warunkach poszukiwania kompromisu konstytucyjnego i większości konstytucyjnej doszło do zderzenia racji zwolenników neoliberalnego kapitalizmu, kapitalizmu opiekuńczego oraz społecznej gospodarki rynkowej. Zakończyło się ono uznaniem społecznej gospodarki rynkowej za podstawę ustroju gospodarczego Polski. Odrzucono bowiem opcje skrajne i wybrano złoty środek, który większości Polaków kojarzył się z zachodnioniemieckim dobrobytem i kapitalizmem przyjaznym dla zwykłych ludzi. Hasło społecznej gospodarki rynkowej jednoczyło Polaków i nie miało kontrowersyjnego charakteru.

Definicja społecznej gospodarki rynkowej została sformułowana w art. 20 konstytucji z 1997 r. Stwierdzono w nim, że: "Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej".

Powyzsza zasada została następnie rozwinięta w dwóch kierunkach. Z jednej strony w rozdziale II konstytucji z 1997 r. potwierdzono istotne zobowiązania państwa w zakresie dostarczania dóbr (usług) publicznych i społecznych oraz zabezpieczenia społecznego. Wiązało się to z koniecznością wydatkowania odpowiednich środków na

---

<sup>282</sup>Przeciwko głosowali między innymi parlamentarzyści z "Solidarności" oraz kilku parlamentarzystów z PSL.

<sup>283</sup>A. Dudek, *Pierwsze lata...*, op. cit., s. 438-442.

<sup>284</sup>R. Bugaj, *Polski sektor...*, op. cit., s. 31.

ich realizację. Z drugiej strony w rozdziale X konstytucji znajdują się zapisy ograniczające wielkość państwowego długu publicznego do 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz uniemożliwiające pokrywanie deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa. Ponadto zagwarantowano niezależność Narodowego Banku Polskiego odpowiadającego za wartość polskiego pieniądza.

Regulacje konstytucyjne wprowadzają dosyć wysoki standard zabezpieczenia społecznego, a przy tym wymuszają reżim stabilności finansów publicznych. W tym kontekście R. Bugaj zwraca uwagę, że mogą się one okazać kolizyjne, a ich realizacja może być trudna, gdy pojawią się znaczące szoki generujące cykliczne wahania<sup>285</sup>.

Wybór społecznej gospodarki rynkowej jako podstawy ustroju gospodarczego cechował umiar i pragmatyzm. Konsekwentne podążanie tą drogą pozwoliłoby Polsce uniknąć skrajnych rozwiązań w polityce kształtowania ładu gospodarczego. Skrajne opcje w polityce gospodarczej mogłyby okazać się niekorzystne albo dla wzrostu gospodarczego, albo dla stabilności społecznej i politycznej, a ponadto mogłyby one zaszkodzić integracji Polski z UE<sup>286</sup>.

Otwarta pozostawała jednak kwestia realizacji w Polsce rodzimej odmiany społecznej gospodarki rynkowej. Pomimo sformułowania oryginalnych zapisów dotyczących ustroju gospodarczego w konstytucji z 1997 r. w Polsce nie udało się bowiem wypracować dojrzałej koncepcji społecznej gospodarki rynkowej. W przypadku Niemiec korzenie społecznej gospodarki rynkowej tkwiły w ordoliberalizmie. Stanowił on teoretyczną podstawę ustroju gospodarczego RFN. Tymczasem w polskiej myśli ekonomicznej nie uformował się żaden odpowiednik niemieckiego ordoliberalizmu. W tej sytuacji kompromis konstytucyjny nie wygasił w Polsce sporu ideowego pomiędzy zwolennikami neoliberalizmu a zwolennikami państwa opiekuńczego. Z punktu widzenia neoliberalistów tempo reform w Polsce było bowiem zbyt wolne, a zakres dokonywanych zmian wciąż zbyt mały. Właśnie dlatego domagali się oni przyspieszenia reform w różnych dziedzinach życia gospodarczego i ograniczenia polityki społecznej państwa. Z kolei zwolennicy państwa opiekuńczego, używając populistycznych haseł, żądali znacznego zwiększenia polityki społecznej i wzrostu roli państwa w życiu gospodarczym. Tymczasem praktyka społecznej gospodarki rynkowej w Polsce sprowadzała się często do prób dość chaotycznego

---

<sup>285</sup>Ibidem, s. 31 i 47.

<sup>286</sup>Z. Blok, *Transformacja...*, op. cit., s. 314-316; J. Stacewicz, *Polityka gospodarcza*, SGH, Warszawa 1988, s. 74-79; U. Zagóra-Jonszta, *Ordoliberalizm a społeczna gospodarka rynkowa Niemiec. Możliwości jej realizacji w Polsce*, Wyd. AE im. K. Adamieckiego, Katowice 1999.

rozwiązywania bieżących problemów. Obfitowała ona w działania nie do końca przemyślane, które utrudniały wypracowanie polskiej odmiany społecznej gospodarki rynkowej.

Z punktu widzenia kształtu ustroju gospodarczego Polski zasadnicze znaczenie miały działania związane z integracją Polski z UE. Negocjacje dotyczące przystąpienia Polski do UE rozpoczęły się w marcu 1998 r. Okazały się jednak trudne i długotrwałe. Polska musiała wcielić do prawa krajowego dorobek ustawodawstwa wspólnotowego (*acquis communautaire*) i stworzyć podwaliny instytucjonalne integracji. Proces dostosowania Polski do członkostwa w UE nie ograniczał się jedynie do harmonizacji przepisów prawa, jego interpretacji i stosowania. Wiązał się on również z tworzeniem instytucji kompatybilnych do instytucji UE oraz stopniowym podnoszeniem sprawności polskiej gospodarki.

Istotną częścią przygotowań Polski do członkostwa w UE były cztery reformy ustrojowe<sup>287</sup>. Wprowadzał je w życie rząd koalicyjny Akcji Wyborczej "Solidarność" i Unii Wolności, stworzony w 1997 r. po wyborach parlamentarnych, w których porażkę poniosły SLD i PSL<sup>288</sup>. Wicepremierem i ministrem finansów w rządzie J. Buzka został L. Balcerowicz<sup>289</sup>.

---

<sup>287</sup>*Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, praca zbiorowa pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, Oficyna Naukowa, Warszawa 2000.

<sup>288</sup>W trakcie kampanii wyborczej Akcja Wyborcza "Solidarność" (AWS), skupiająca zdecydowaną większość skłóconych dotychczas ugrupowań prawicowych, ostro atakowała SLD i zmierzała do polaryzacji sceny politycznej. AWS udało się zdyskredytować sukcesy gospodarcze koalicji SLD-PSL. Podkreślała bowiem, że zostały one osiągnięte dzięki zaniechaniu zasadniczych reform prowadzących do nowoczesności. AWS zapowiadała przeprowadzenie reform ustrojowych: reformy ubezpieczeń społecznych, służby zdrowia, oświaty oraz administracji państwowej. Obiecywała również powszechne uwłaszczenie. Z kolei Unia Wolności (UW) pod przywództwem L. Balcerowicza lansowała program liberalnych reform (II plan Balcerowicza), którego zasadniczym elementem było uproszczenie i obniżenie podatków oraz walka z inflacją. Działania te miały doprowadzić do osiągnięcia większego tempa wzrostu gospodarczego niż w okresie rządów koalicji SLD-PSL. Na wynik wyborów miała wpływ katastrofalna powódź, jaka w lipcu 1997 r. dotknęła południowo-zachodnią część Polski. Ujawniła ona brak wystarczającego przygotowania wielu służb państwowych do działania w sytuacji nadzwyczajnej, co pogorszyło wizerunek osób i ugrupowań sprawujących władzę. Patrz: A. Dudek, *Pierwsze lata...*, op. cit., s. 442-453.

<sup>289</sup>Koalicja rządowa rozpadła się w wyniku narastających konfliktów pomiędzy AWS a UW. Unijni ministrowie zostali zdymisjonowani w czerwcu 2000 r. Rząd J. Buzka był odtąd gabinetem mniejszościowym, istniejącym nie dzięki poparciu większości parlamentarnej, ale za sprawą zapisów konstytucji. Wymagały one bowiem złożenia w Sejmie wniosku o konstruktywne wotum nieufności, co w ówczesnej sytuacji politycznej okazało się niemożliwe.

R. Bugaj podkreśla, że trzy kluczowe reformy (ubezpieczeń społecznych, samorządowa i w zakresie ochrony zdrowia) zostały zaprogramowane jeszcze przed wyborami parlamentarnymi w 1997 r. i nie uległy zasadniczym zmianom po przeprowadzeniu wyborów. Nowa ekipa rządząca uznała jednak potrzebę przyspieszonej realizacji tych reform oraz radykalizacji przemian rynkowych i własnościowych. Natomiast reforma w edukacji miała mniejsze znaczenie dla sektora finansów publicznych<sup>290</sup>.

Do 1998 r. istniał w Polsce repartycyjny system ubezpieczeń. Funkcjonował on bez zasadniczych perturbacji do końca lat 1980-tych dzięki utrzymywaniu wysokiej relacji aktywnych zawodowo do zawodowo biernych. Jednak w latach 1990-tych sytuacja tego systemu znacznie się pogorszyła. Był to skutek pojawienia się wysokiego bezrobocia oraz wprowadzenia przepisów umożliwiających wcześniejsze przechodzenie na emeryturę i liberalizacji procedur uzyskiwania świadczeń rentowych<sup>291</sup>.

W rezultacie tych wydarzeń gwałtownie wzrosły wypłaty świadczeń, natomiast wpływy relatywnie spadły. Mimo podwyższenia składki repartycyjny system ubezpieczeń wymagał dotowania ze środków budżetu państwa. To z kolei stwarzało poważne zagrożenie dla stabilności finansów publicznych. Zdecydowano się zatem na stworzenie systemu ubezpieczeń społecznych o charakterze kapitałowo-komercyjnym. Działalność zreformowanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, finansującego emerytury o charakterze powszechnym i obowiązkowym tradycyjną metodą repartycyjną (I filar systemu), została uzupełniona przez prywatne otwarte fundusze emerytalne o charakterze powszechnym i obowiązkowym (II filar systemu) oraz przez dobrowolne pracownicze programy emerytalne (III filar systemu).

W ten sposób przenoszono w długim okresie ciężar finansowania systemu ubezpieczeń społecznych na barki poszczególnych osób i odciążano budżet państwa. Ponadto stymulowano indywidualną zapobiegliwość. Podstawowe hasło kampanii promującej reformę brzmiało bowiem: twoja starość, twoja emerytura, twoje konto emerytalne. W tym kontekście krytycy reformy ubezpieczeń społecznych podnosili zarzut, że promuje ona w warstwie ideologicznej indywidualny i grupowy egoizm, a

---

W dniu 22 grudnia 2000 r. L. Balcerowicz został powołany przez Sejm (głosami posłów AWS i UW) na prezesa Narodowego Banku Polskiego. W zamian UW poparła projekt budżetu na 2001 r., co umożliwiło rządowi J. Buzka przetrwanie do końca kadencji. Patrz: A. Dudek, *Pierwsze lata...*, op. cit., s. 471-479 oraz 491; A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989-2005*, Wyd. ARCANA, Kraków 2007, s. 378-387 oraz 404-405.

<sup>290</sup>R. Bugaj, *Polski sektor...*, op. cit., s. 32.

<sup>291</sup>Ibidem, s. 33.

marginalizuje znaczenie zasady solidaryzmu społecznego. Wskazywali również na silny lobbing środowisk biznesowych, mających doświadczenie w poszukiwaniu renty, które dążyły do włączenia ubezpieczeń społecznych do sektora rynkowego<sup>292</sup>.

W przypadku reformy ubezpieczeń społecznych słabym ogniwem okazał się Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Nie dysponował on bowiem systemem informatycznym, który pozwoliłby mu prawidłowo wypełniać nowe zadania. Dlatego ZUS nie stworzył na czas indywidualnych kont dla wszystkich ubezpieczonych Polaków. Nie przekazywał również terminowo płaconych przez nich składek do prywatnych funduszy emerytalnych<sup>293</sup>. Skutki błędów popełnionych przy wdrażaniu reformy ubezpieczeń społecznych były odczuwane w kolejnych latach. Dodatkowym problemem było to, że ubezpieczenia społeczne w dalszym ciągu postrzegano jako źródło potencjalnej niestabilności sektora finansów publicznych w Polsce. Przyczyną takiej sytuacji było między innymi przyznanie przywilejów emerytalnych niektórym grupom zawodowym<sup>294</sup>. Podważyło to logikę i sens przeprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych.

Bardzo poważne zmiany wprowadzono również w finansowaniu służby zdrowia. Zrezygnowano bowiem z systemu budżetowego i ustanowiono system kas chorych. Oficjalnie deklarowano, że celem zmian jest poprawa świadczeń ochrony zdrowia, a także poprawa efektywności. Reformie nie towarzyszył wzrost nakładów na służbę zdrowia. Tymczasem bardzo silnie wzrósł udział kosztów związanych z "obudową" administracyjną nowego systemu<sup>295</sup>. Poważnym problemem okazało się również upolitycznienie kas chorych. Stały się one bowiem jeszcze jedną synekurą dla lokalnych działaczy różnych ugrupowań<sup>296</sup>. W 2003 r. system kas chorych został zastąpiony przez jednolity, scentralizowany Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ)<sup>297</sup>.

W tym kontekście R. Bugaj zauważa, że istniała zasadnicza wątpliwość co do efektywności funkcjonowania systemu ubezpieczeniowego w przypadku służby zdrowia. Tworzono bowiem sytuację, w której świadczeniobiorcy nie ponosili kosztów korzystania z usług medycznych, a świadczeniodawcy byli materialnie zainteresowani

---

<sup>292</sup>Ibidem, s. 33-35.

<sup>293</sup>A. Dudek, *Pierwsze lata...*, op. cit., s. 464-465.

<sup>294</sup>H. Kuzińska, *Czy Polska ma już dojrzałe instytucje demokracji i gospodarki rynkowej? Polityka fiskalna*, w: *Gospodarka i demokracja w Polsce. Dojrzałość i trwałość instytucji*, praca zbiorowa pod red. J. Kleera i A. Kondratowicza, CeDeWu i OLYMPUS Szkoła Wyższa, Warszawa 2007, s. 176-177.

<sup>295</sup>R. Bugaj, *Polski sektor...*, op. cit., s. 35.

<sup>296</sup>A. Dudek, *Pierwsze lata...*, op. cit., s. 463.

<sup>297</sup>A. Dudek, *Historia...*, op. cit., s. 438-439.

w ich dostarczaniu. Dlatego zapewnienie swobodnego lub choćby tylko zadowalającego dostępu do usług ochrony zdrowia i efektywne działanie nowego systemu było od samego początku mało realne. Należało się raczej liczyć ze wzrostem kosztów transakcyjnych i z presją na wzrost nakładów na służbę zdrowia<sup>298</sup>.

Duże kontrowersje wywołała także reforma administracji państwowej. Zmianie podziału administracyjnego kraju miało towarzyszyć dokończenie reformy samorządowej, którą rozpoczęto w 1990 r. Początkowo planowano likwidację istniejących 49 małych województw i stworzenie 12 dużych województw. Oprócz tego zamierzano utworzyć powiaty. W ten sposób zostałyby wprowadzony trzystopniowy podział państwa na województwa, powiaty i gminy. Uzasadniano to dążeniem do stworzenia silnych ekonomicznie województw, które byłyby w stanie łatwiej uzyskiwać środki pomocowe z UE na realizację różnych projektów<sup>299</sup>.

Pojawiły się jednak zarzuty, że reforma administracji państwowej służy realizacji interesów szeroko pojętej klasy politycznej, dążącej do stworzenia wielu nowych posad dla lokalnych elit politycznych. Przekonywano, że zamiast większej demokracji i efektywności wzrosną koszty funkcjonowania państwa i zwiększy się stopień komplikacji systemu finansów publicznych. Obawiano się także tzw. landyzacji Polski, czyli próby przekształcenia kraju z unitarnego w federalny. Ujawnił się również silny opór środowisk lokalnych, obawiających się marginalizacji wynikającej z likwidacji niektórych województw. Dotyczyło to w szczególności miast, które traciły status wojewódzki<sup>300</sup>.

W wyniku osiągniętego kompromisu powołano 16 województw, utworzono 308 powiatów ziemskich i 65 grodzkich oraz wprowadzono trzystopniowy podział administracyjny Polski na województwa, powiaty i gminy. Ważną częścią reformy była budowa wojewódzkich i powiatowych struktur samorządowych. Wcześniej struktury samorządowe istniały bowiem tylko na szczeblu gminy<sup>301</sup>.

Najważniejszym elementem reformy oświaty było wprowadzenie 6-letniej szkoły podstawowej i 3-letniego gimnazjum. Skutki reformy edukacyjnej dla sektora finansów publicznych nie były tak duże jak innych reform. Ważniejszy był jednak negatywny odbiór reformy oświaty przez społeczeństwo<sup>302</sup>.

---

<sup>298</sup>R. Bugaj, *Polski sektor...*, op. cit., s. 35.

<sup>299</sup>A. Dudek, *Pierwsze lata...*, op. cit., s. 458.

<sup>300</sup>R. Bugaj, *Polski sektor...*, op. cit., s. 35-36; A. Dudek, *Pierwsze lata...*, op. cit., s. 458-460.

<sup>301</sup>A. Dudek, *Pierwsze lata...*, op. cit., s. 459.

<sup>302</sup>R. Bugaj, *Polski sektor...*, op. cit., s. 36; A. Dudek, *Pierwsze lata...*, op. cit., s. 463.

Oceniając całokształt reform ustrojowych wprowadzonych w życie w 1999 r., R. Bugaj konstatuje, że przyczyniły się one do ewolucji ładu ustrojowego w Polsce w kierunku liberalnej formuły kapitalizmu. Ograniczyły bowiem funkcję państwa opiekuńczego, sprzyjały większemu różnicowaniu dochodowemu, a także zwiększyły odpowiedzialność jednostek za swoją (i swojej rodziny) sytuację materialną. Dlatego stanowiły znaczny krok w kierunku systemu wolnorynkowego i mniej regulowanego. Bardziej indywidualistyczny i rynkowy ład z jednej strony wzmacniał indywidualną motywację, ale z drugiej powiększał konfliktowość systemu i nie sprzyjał kumulowaniu kapitału społecznego<sup>303</sup>.

R. Bugaj zauważa jednak, że pomimo wzmocnienia indywidualistycznych cech systemu reformy ustrojowe prawdopodobnie nie sprzyjały ograniczeniu wydatków publicznych. Państwo wzięło bowiem na siebie nowe zobowiązania (finansowanie trzeciego szczebla samorządu), a ponadto znacznie zwiększyły się koszty transakcyjne w sferze ubezpieczeń społecznych i ochronie zdrowia. Potencjalna oszczędność wydatków dzięki zwiększonej efektywności nie rekompensowała dodatkowych kosztów, jakie ponoszono<sup>304</sup>.

Kosztowne reformy ustrojowe zbiegły się w czasie z polityką schładzania koniunktury gospodarczej, która doprowadziła do istotnego spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego w Polsce w latach 1998-2001<sup>305</sup>. Dlatego sytuacja finansów publicznych znacznie się pogorszyła. Gwałtownie wzrosło bezrobocie i zwiększyło się niezadowolenie społeczne. Taki rozwój wydarzeń przyczynił się do klęski AWS i UW w wyborach parlamentarnych w 2001 r. i triumfu koalicji SLD i Unii Pracy (UP)<sup>306</sup>.

Po wyborach powstał koalicyjny rząd SLD/UP-PSL z premierem L. Millerem. Prowadził on politykę nakręcania koniunktury, dzięki czemu tempo wzrostu gospodarczego stopniowo zaczęło się zwiększać. Dużym sukcesem rządu L. Millera było także pomyślne zakończenie negocjacji na temat wejścia Polski do UE. Polska stanęła przed realną szansą, że stanie się beneficjentem netto, a więc będzie odnosić

---

<sup>303</sup>R. Bugaj, *Polski sektor...*, op. cit., s. 36.

<sup>304</sup>Ibidem.

<sup>305</sup>G.W. Kołodko twierdzi, że realizowano wówczas politykę "schładzania bez sensu". Jednak R. Bugaj uważa, że polska gospodarka w latach 1998-2001 znalazła się w cieniu ryzyka kryzysu walutowego i nie było to ryzyko teoretyczne. Wiele krajów doświadczyło bowiem takiego kryzysu i jego dramatycznych następstw. Patrz: G.W. Kołodko, *Moja globalizacja...*, op. cit., s. 405-408; R. Bugaj, *Polski sektor...*, op. cit., s. 38-39.

<sup>306</sup>W 1999 r. SLD przekształcił się z luźnego bloku politycznego w jednolitą partię polityczną. W 2000 r. SLD i UP zawarły sojusz wyborczy. Patrz: A. Dudek, *Historia...*, op. cit., s. 378 oraz 392-393.

korzyści finansowe z integracji, płacąc do unijnego budżetu mniej, niż sama z niego otrzyma. Oczekiwania te potwierdziły się po przystąpieniu Polski do UE. Bardzo ważną korzyścią z wejścia Polski do UE było również stopniowe otwieranie się rynków pracy bogatszych państw członkowskich, co umożliwiło emigrację zarobkową Polaków, zwłaszcza do Wielkiej Brytanii i Irlandii, oraz poprawę ich warunków bytowych. Emigracja zarobkowa okazała się skutecznym lekarstwem na wielkie zło, jakim jest masowe bezrobocie, z którym przez wiele lat Polska nie potrafiła się uporać. Wywołała jednak obawy, że Polska może zostać opuszczona przez najbardziej dynamiczną część młodego pokolenia<sup>307</sup>.

Na dalszy przebieg wydarzeń w Polsce ogromny wpływ miało ujawnienie wielu afer. Wśród nich szczególne miejsce zajmuje korupcyjna propozycja, jaką w lipcu 2002 r. złożył znany producent filmowy L. Rywin kierownictwu spółki Agora (wydawcy "Gazety Wyborczej"). Afera ta odegrała dużą rolę w umocnieniu społecznego przekonania, że Polska jest państwem skorumpowanym i wymaga głębokiej naprawy, a w szczególności walki z korupcją i "podatkiem korupcyjnym". Afera Rywina przyczyniła się do upadku rządu L. Millera, znacznego osłabienia SLD i przejścia władzy w Polsce po wyborach parlamentarnych w 2005 r. przez centroprawicę. O zmianie nastrojów społecznych świadczyły również wyniki wyborów prezydenckich, które przeprowadzono w 2005 r. Kończyła się wówczas druga kadencja A. Kwaśniewskiego, jednego z twórców III Rzeczypospolitej. Tymczasem wybory prezydenckie wygrał L. Kaczyński, który prezentował się jako zwolennik walki z patologiami III Rzeczypospolitej i budowy IV Rzeczypospolitej.

Interpretacja faktów, zjawisk i procesów związanych z kształtowaniem ustroju gospodarczego stanowi jedną z najważniejszych i najbardziej spornych kwestii ekonomii i polityki gospodarczej. Chodzi tutaj bowiem nie tylko o identyfikację cech konstytuujących ład ekonomiczny, ale również o ukazanie sensu dokonujących się przemian, przy czym punkty widzenia poszczególnych osób i stosowane przez nie kryteria oceny nierzadko znacznie się różnią. Właśnie dlatego w przypadku Polski można się spotkać z odmiennymi, niekiedy antypodycznymi i kontrowersyjnymi ocenami ustroju gospodarczego.

H. Chołaj uważa, na przykład, że polska transformacja nie doprowadziła do ukształtowania nowej, oryginalnej rodzimej mutacji rynkowego ładu ekonomicznego. Jego zdaniem, polski kapitalizm jest zbliżony raczej do modelu latynoamerykańskiego niż europejskiego czy anglosaskiego. Stało się tak w wyniku realizacji neoliberalnej strategii transformacji i wyboru naśladowczego modelu transformacji. Polska nie jest

---

<sup>307</sup>Ibidem, s. 421-426.

podmiotem, ale przedmiotem globalizacji. Jako kraj średnio rozwinięty próbuje ona doścignąć kraje wysoko rozwinięte i stopniowo przesuwają się z dalszych do bliższych peryferii. Jednak neoliberalne pojmowanie funkcji i roli państwa sprawia, że przewyższenie peryferyjnego charakteru polskiego kapitalizmu nie wydaje się możliwe. Polska oddaliła się również od zapisanego w konstytucji modelu społecznej gospodarki rynkowej<sup>308</sup>.

W ujęciu H. Chołaja, transformacja ustrojowa w Polsce objawiła swoje nieludzkie oblicze i zniweczyła ideały "Solidarności". Znalazła bowiem zwieńczenie w postaci jednego z najbardziej niesprawiedliwych systemów w Europie. Świadczyły o tym między innymi: rekordowo wysoka w długim okresie czasu stopa bezrobocia, wysoki wzrost ubóstwa oraz duża liczba osób wyłączonych z pozytywnych zmian ustrojowych. W polskim kapitalizmie silne są elementy darwinizmu społecznego. Jest to "kapitalizm z wilczym obliczem", charakteryzujący się jednym z najwyższych w Europie wskaźników nierówności społecznej oraz rozległą strefą ubóstwa, deprawacji i marginalizacji<sup>309</sup>.

Również K.Z. Poznański twierdzi, że skutkiem reform przeprowadzonych w Polsce nie jest zwykły kapitalizm, ale kapitalizm "niekompletny", zależny. Taki kapitalizm charakteryzuje państwa zacofane<sup>310</sup>.

Natomiast J.E. Stiglitz i G.W. Kołodko argumentują, że Polska w początkowym okresie transformacji znajdowała się pod neoliberalną kuratelą MFW, ale później udało jej się z niej wyzwolić. Transformację ustrojową zaczęto od terapii szokowej, dzięki czemu obniżono inflację do bardziej umiarkowanego poziomu. Jednak później prowadzono gradualistyczną politykę antyinflacyjną. Wspierały ją odpowiednie zmiany instytucjonalne. Kryzys transformacyjno-stabilizacyjny został przewyższony. Podjęto trud budowy polskiej gospodarki rynkowej o społecznym obliczu. Dzięki coraz bardziej samodzielnej i oryginalnej polityce gospodarczej Polska weszła na ścieżkę szybkiego wzrostu w połowie lat 1990-tych. Dlatego w długim okresie wyniki

---

<sup>308</sup>H. Chołaj, *Problemat rozwoju dościgającego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce. Kilka rzutów myślowych*, w: *Polska transformacja ustrojowa...*, op. cit., s. 53-54, 57 oraz 59-60; H. Chołaj, *Ekonomia polityczna globalizacji. Wprowadzenie*, Fundacja Innowacja i Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 2004, s. 236, 569-570 oraz 574-575.

<sup>309</sup>H. Chołaj, *Problemat...*, op. cit., s. 52-56.

<sup>310</sup>K.Z. Poznański, *Wielki przekręt. Klęska polskich reform*, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Lublin 2000; K.Z. Poznański, *Obłęd reform. Wyprzedaż Polski*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 2001.

polskiej gospodarki w porównaniu z innymi krajami odchodzącymi od komunizmu były dobre i nie należało ich deprecjonować<sup>311</sup>.

Z. Blok twierdzi, że program społecznej gospodarki rynkowej był właściwym rozwiązaniem dla Polski. Starał się on bowiem pogodzić wolność i rozwój z poczuciem bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Dlatego zyskał od samego początku pewną przewagę nad innymi wariantami – neoliberalnym i interwencjonistycznym. Jednak poszukiwania "trzeciej drogi" zostały w praktyce zaniechane. W rezultacie polskie państwo było jednocześnie "za słabe", ponieważ ciągle istniała potrzeba lepszej regulacji niektórych dziedzin życia, i "za silne", gdyż realizacja licznych funkcji publicznych wiązała się z dużymi kosztami i miała negatywny wpływ na realizację programu społecznej gospodarki rynkowej. Problemem była zarówno niska jakość stanowionego prawa, jak i słabe egzekwowanie tego prawa. W przeszłości dokonywano bowiem wyborów w sposób pomijający wzgląd na długotrwały interes publiczny. Głównym błędem elit politycznych było lekceważenie kwestii ustroju państwa. Dlatego pojawiła się rozległa "szara strefa" i ukształtowały się nieprawidłowe relacje między politykami a biznesem, między urzędnikami a potentami, między służbami specjalnymi a politykami i biznesmenami. Przejawami patologii, która zrodziła się na tym gruncie, były: niekompetencja, przedkładanie interesów partyjnych, grupowych i jednostkowych nad interes publiczny, korupcja i klientelizm. W systemie obciążonym patologiami powstały patologiczne reguły awansu społecznego, wśród których należy wymienić przede wszystkim: powiązania polityczne, rodzinne, układy towarzyskie, umiejętności promowania się itd. Sytuację kraju pogarszało to, że partyjny kanał artykulacji interesów nie spełniał standardów demokracji i standardów społeczeństwa obywatelskiego. Z obiektywnych powodów nie był on w stanie nadażyć za wynikającą z procesu transformacji zmiennością i niedookreślonością struktury interesów społecznych. Partie polityczne nie miały wsparcia w stabilnym, ustrukturyzowanym elektoracie i były słabe programowo. Ich główny wysiłek polegał na próbach zdobycia głosów wyborców za pomocą marketingu i socjotechniki<sup>312</sup>.

Tymczasem L. Balcerowicz przekonuje, że Polska ma wprawdzie otwartą gospodarkę, stabilny pieniądz i w większości własność prywatną, ale jest rozdętym państwem fiskalnym, głównie socjalnym, z wysokimi podatkami, deficytem i niskim zatrudnieniem. Zdaniem L. Balcerowicza, ustrój gospodarczy Polski nie gwarantuje wysokiego tempa wzrostu. Wprawdzie w okresie transformacji zdarzały się lata, w

<sup>311</sup>J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, WN PWN, Warszawa 2004, s. 164-175; G.W. Kołodko, *Od szoku...*, op. cit.

<sup>312</sup>Z. Blok, *Transformacja...*, op. cit., s. 312-324.

których tempo wzrostu gospodarczego w Polsce przekraczało 5%, ale były to wydarzenia, które można nazwać przyjemnymi niespodziankami. Kondycję gospodarki należy jednak poprawiać systematycznie. Aby Polska mogła się w szybkim tempie rozwijać przez 30-40 lat, muszą zostać przeprowadzone głębokie reformy. Po pierwsze, trzeba znieść przywileje emerytalne dla wszystkich bez wyjątku, łącznie z górnikami, mundurowymi i nauczycielami. Po drugie, należy przeprowadzić prywatyzację. Chodzi o to, aby uwolnić firmy od dominacji polityków, którzy działają we własnym interesie i na szkodę zwykłych ludzi. Dlatego państwo powinno sprywatyzować całą energetykę i całe górnictwo węglowe oraz dziedziny uznawane za strategiczne. W szczególności należy sprywatyzować takie przedsiębiorstwa, jak: KGHM, PKO BP oraz PGNiG. Po trzecie, trzeba uzdrowić ochronę zdrowia. Po czwarte, należy zreformować szkolnictwo i edukację. Reforma szkolnictwa powinna również obejmować reformę czesnego<sup>313</sup>.

Odmienne spojrzenie na ustrój gospodarczy Polski prezentuje P. Kozłowski. Jego zdaniem, w Polsce nie powstała społeczna gospodarka rynkowa, którą zdefiniowano w konstytucji. Nie ukształtował się również model anglosaski, któremu uległa część elit politycznych i gospodarczych, ani model skandynawski. W Polsce powstała natomiast replika modelu włoskiego, który nie ma nic wspólnego z ideałem współczesnych neoliberalistów ekonomicznych. W Polsce prawo zostało pozbawione mocy egzekucji. Ranga instytucji stanowiących i egzekwujących prawo była kwestionowana i degradowana. Zakres państwa nie miał wyraźnych granic. Społeczeństwo miało familiarystyczny charakter. Oznacza to, że silne były w nim więzi oparte na wzorcu rodzinnym, powiązania między ludźmi były ważniejsze niż prawo, silniejsze niż umowy formalne i weberowska biurokracja. Przestrzeń utworzoną z niewywiązywania się państwa z obowiązku redystrybucji wypełniała szara strefa i gospodarka nieformalna, stanowiąca ok. 25% PKB. Model ten pozwalał zachować żywotność, ale jego duże zdolności adaptacyjne wymagały dłuższego czasu do uruchomienia. Struktury państwa były słabe i uległe wobec wywieranej na nie presji z zewnątrz.

---

<sup>313</sup>H. Tobolska, *Polska może stać się gospodarczym tygrysem, ale po reformach*. Balcerowicz: *Polsce potrzeba mobilizacji*, "Dziennik" z 12-13 kwietnia 2008; *Przywileje emerytalne i prywatyzacja to test na stosunek rządu do reform (zapis debaty poświęconej rozwojowi gospodarczemu Polski)*, opracowała H. Tobolska, "The Wall Street Journal Polska" – dodatek do "Dziennika" z 12-13 kwietnia 2008.

Przystosowanie prowadziło do ugruntowania zachowań dewiacyjnych, powstawania wzorów i norm naprowadzających na tego rodzaju działania<sup>314</sup>.

Również Z. Sadowski jest przekonany, że praktyka polityki transformacyjnej w Polsce nie poszła w kierunku stworzenia społecznej gospodarki rynkowej, zdefiniowanej w konstytucji z 1997 r. W zderzeniu z doktryną neoliberalną koncepcja społecznej gospodarki rynkowej poniosła bowiem porażkę. Świadczy o tym masowe bezrobocie i rozległy obszar biedy<sup>315</sup>.

Z. Sadowski konstatuje, że Polska wprowadziła system kapitalistycznej gospodarki rynkowej, opartej na własności prywatnej i indywidualnej przedsiębiorczości. Jednak towarzyszyły temu liczne patologie, zwłaszcza w procesie prywatyzacji, które należało usunąć. Chodzi tutaj między innymi o korupcję, lekceważenie prawa, trwonienie środków publicznych i unikanie podatków. Zjawiska te były przejawami "wilczego kapitalizmu", polegającego na dążeniu niektórych jednostek do szybkiego bogacenia się kosztem reszty społeczeństwa. Częściowo wynikały one z błędów polityki gospodarczej, a częściowo były skutkiem gry interesów osobistych<sup>316</sup>.

Według Z. Sadowskiego, Polska potrzebuje naprawy finansów publicznych. Ma ona olbrzymie znaczenie dla wejścia Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej oraz pogłębienia integracji w ramach UE. Polska gospodarka powinna bowiem spełnić kryteria zbieżności (konwergencji) określone w traktacie z Maastricht, powołującym Unię Europejską. Kryteria te obejmują: stabilność cen i stóp procentowych, eliminację nadmiernego deficytu budżetowego i długu publicznego oraz ograniczenie skali wahań kursowych. Aby dokonać naprawy finansów publicznych, trzeba się jednak oprzeć naciskom zarówno ze strony neoliberalistów, jak i populistów. Neoliberaliści zdają się bowiem nie dostrzegać ogromnych obszarów biedy w Polsce, które muszą być likwidowane zarówno poprzez wzrost gospodarczy, jak i za pomocą właściwie ukierunkowanej polityki społecznej. Z kolei populiści nie biorą w wystarczającym stopniu pod uwagę konsekwencji ewentualnego zwiększania wydatków socjalnych dla wzrostu gospodarczego i finansów publicznych. Tymczasem wydatki socjalne, które utrzymywały się w Polsce na średnim poziomie w porównaniu z innymi krajami UE, można traktować jako racjonalne inwestowanie w utrzymywanie więzi społecznej. Wydatki socjalne wymagają wprawdzie wnikliwej analizy i daleko idącej racjo-

---

<sup>314</sup>P. Kozłowski, A. Walicki, *Z Polski i o Polsce: korespondencja z lat 2004-2006*, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych UNIVERSITAS, Kraków 2007, s. 44-45 oraz 54.

<sup>315</sup>Z. Sadowski, *W poszukiwaniu...*, op. cit., s. 50-51, 85 oraz 89-90.

<sup>316</sup>Ibidem, s. 87-91.

nalizacji, ale nie są one jedynym problemem, który trzeba rozwiązać w procesie sanacji finansów publicznych<sup>317</sup>.

W tym kontekście zasadnicze znaczenie dla Polski ma realizacja dojrzałej koncepcji ustroju gospodarczego. Wydaje się bowiem, że koncepcja społecznej gospodarki rynkowej w Polsce nie została jeszcze teoretycznie dopracowana. Również w praktyce kształt ustroju gospodarczego Polski jeszcze do końca się nie wykrystalizował. Polska stoi zatem wciąż wobec wyzwania budowy społecznej gospodarki rynkowej. Problem ten trzeba jednak widzieć w świetle procesów zachodzących w UE.

T. Kowalik wskazuje, że kraje UE nie wypracowały dotychczas jednego modelu kapitalizmu. Ustroje gospodarcze państw członkowskich UE znacznie się różnią, a zwiększenie liczby państw członkowskich przyczyniło się do pogłębienia tego zróżnicowania. Dlatego na pierwszy plan debat o przyszłości UE wysunęła się kwestia sprawności struktur unijnych. W tym kontekście warto postawić pytanie o kształt UE. Być może w wyniku pogłębiającej się integracji i harmonizacji polityki gospodarczej państw członkowskich dojdzie do ustrojowej konwergencji w UE. Alternatywą dla tego rozwiązania mogłoby być pogłębienie zróżnicowania<sup>318</sup>.

Cele i wyobrażenia o przyszłym kształcie UE dzielą jej członków. Na jednym biegunie znajdują się zwolennicy przekształcenia UE w jedno superpaństwo i jedną gospodarkę. W takiej UE zmniejszyłaby się rola państw narodowych, a kwestia suwerenności narodowej zostałaby zepchnięta na dalszy plan. Priorytetem byłaby bowiem budowa wspólnej Europy. Na drugim biegunie znajdują się zwolennicy ścisłej współpracy suwerennych państw. Przeciwstawiają się oni supremacji modelu ponadnarodowego. Nie chcą bowiem głębokiej unionizacji Europy<sup>319</sup>.

P. Kozłowski zauważa, że kwestią fundamentalną i jakościową jest ustalenie, czy wspólna gospodarka europejska ma się opierać na doktrynie klasycznego liberalizmu ekonomicznego, czy na innym paradygmacie. Nie chodzi tu jednak o samą gospodarkę, ale o relacje między państwem a gospodarką, o stosunek do bezrobocia, do obowiązków rządu itd. W centrum wyboru znajduje się zatem model społeczeństwa, a więc także rola wartości ekonomicznych i społecznych w życiu jednostek i całej zbiorowości<sup>320</sup>.

---

<sup>317</sup>Ibidem, s. 117-123.

<sup>318</sup>T. Kowalik, *Intelektualne źródła...*, op. cit., s. 354-360.

<sup>319</sup>Ibidem, s. 360-361.

<sup>320</sup>P. Kozłowski, A. Walicki, *Z Polski...*, op. cit., s. 80-81.

\* \* \*

Dzięki przystąpieniu do UE Polska może współdecydować o kształcie ładu gospodarczego w tej części świata i współtworzyć nowe, lepsze rozwiązania instytucjonalne. Sprawnie funkcjonująca społeczna gospodarka rynkowa mogłaby być polskim wkładem w udany proces integracji europejskiej.

Mimo kosztownych błędów polityki gospodarczej i różnych niepowodzeń transformacja ustrojowa w Polsce okazała się sukcesem, a nie klęską. Wprawdzie kształt ustroju gospodarczego Polski jeszcze do końca się nie wykrystalizował, o czym świadczą między innymi bardzo zróżnicowane opinie ekspertów, których poglądy wcześniej przedstawiono, ale dzięki szybkiej modernizacji Polska stanęła przed szansą nadrobienia dystansu do najwyżej rozwiniętych krajów UE. Wydaje się, że rodzima odmiana społecznej gospodarki rynkowej, ukształtowana dzięki ordoliberalnej inspiracji, głęboko osadzona w polskich realiach i czerpiąca z krajowych doświadczeń, powinna nie tylko stwarzać warunki dla szybkiego i trwałego wzrostu gospodarczego, ale również sprzyjać rozwiązywaniu nabrzmiałych problemów i likwidacji napięć społecznych w Polsce.

## **Streszczenie**

Polska wykorzystała korzystną koniunkturę polityczną, która pojawiła się pod koniec lat 1980-tych, i przeprowadziła głębokie reformy ustrojowe. Na początku lat 1990-tych realizowano neoliberalną strategię transformacji. Jednak wysokie koszty ekonomiczne i społeczne takiej polityki wymusiły modyfikację kierunku reform.

Wybór społecznej gospodarki rynkowej jako podstawy ustroju gospodarczego Polski okazał się korzystny zarówno dla wzrostu gospodarczego, jak i dla stabilności społecznej oraz politycznej. Sprzyjał on również integracji Polski z Unią Europejską. Kształtując rodzimą odmianę społecznej gospodarki rynkowej w Polsce, nie udało się jednak uniknąć błędów. Wynikały one zarówno z niedopracowania koncepcji społecznej gospodarki rynkowej w Polsce, jak i z podejmowania nie do końca przemyślanych prób rozwiązywania bieżących problemów, które napotymano.

Dzięki przystąpieniu do UE Polska może współdecydować o kształcie ładu gospodarczego w tej części świata i współtworzyć nowe, lepsze rozwiązania instytucjonalne. Sprawnie funkcjonująca społeczna gospodarka rynkowa mogłaby być polskim wkładem w udany proces integracji europejskiej.

**Abstract**

Poland took advantage of favourable political situation of late 1980s and conducted profound system reforms. In early 1990s neoliberal transformation strategy was conducted. However, high economic and social costs of such a policy enforced revision of the reform direction.

The choice of social market economy as a basis of Poland's economic system has proved beneficial to both economic growth and socio-political stability. It also favoured the integration of Poland with the European Union. However, during the process, some mistakes were made. They resulted from both incompletely developed concept of social market economy in Poland and misconceived attempts of solving occurring problems within the process.

Thanks to Poland's accession to the EU it has the right to decide jointly about the economic order in this part of the world and create new, better institutional solutions. The efficiently functioning social market economy might be the Polish contribution in a successful process of the European integration.