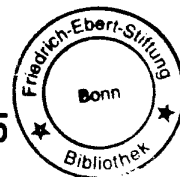


**Instytut Studiów Politycznych PAN
Fundacja im. Friedricha Eberta**

**ZMIANY STRUKTURALNE
Gospodarka i społeczeństwo**

**Redaktor naukowy
Witold Jakóbik**

A 95 - 02585



Warszawa 1995

Redakcja
Jadwiga Witecka

Okladkę projektował
Andrzej Lubniewski

© Copyright by Friedrich Ebert Foundation, Warsaw Office, 1995

ISBN 83-86088-32-X

Realizacja: Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny SIMP – Hanna Bicz
00-660 Warszawa, ul. E. Plater 9/11, tel. 29-80-38

Spis treści

Od redaktora	5
STEFAN FELBUR	
Przemiany strukturalne w gospodarce rynkowej	9
1. Kryteria oceny przemian strukturalnych	10
2. Plan centralny a przemiany strukturalne	13
3. Specyfika mechanizmu przemian strukturalnych w warunkach przechodzenia do gospodarki rynkowej (1990-1993)	22
4. Rynek a dostosowanie struktur popytu i podaży	26
5. Polityka strukturalna rządu w krajach gospodarki rynkowej	29
6. Zarys programu zmian strukturalnych	33
WITOLD JAKÓBIK	
System instytucjonalny a zmiany strukturalne i wzrost gospodarczy	35
1. Sformułowanie problemu	35
2. Opcja krótkookresowa – z perspektywy doświadczeń ..	40
3. Projekty opcji strategicznych	44
4. Porównawcza ocena opcji strategicznych	48
5. Podsumowanie	52
ZDZISŁAWA CZYŻOWSKA	
Strukturalne aspekty zagospodarowania zasobów pracy i majątku trwałego do 2005 roku	55
1. Uwagi ogólne	55
2. Wyzwania demograficzne	56
3. Wykorzystanie majątku trwałego a popyt na pracę ..	59
4. Scenariusze rozwoju i opcje przemian strukturalnych ..	61
5. Scenariusze rozwoju i opcje przemian strukturalnych a majątek trwały	65
6. Opcje przemian strukturalnych a relacje wykorzysta- nia PKB	67

JOANNA KOTOWICZ

Determinanty zmian strukturalnych na poziomie mikroekonomicznym

1. Wprowadzenie	73
2. Zdolność do inwestowania	74
3. Stan majątku trwałego	82
4. Innowacyjność	84
5. Cele i strategie przedsiębiorstw	86
6. Podsumowanie	88

MARIA JAROSZ

Spółki pracownicze w procesie restrukturyzacji przedsiębiorstw

1. Wprowadzenie	91
2. Postawy załóg i partycypacja pracownicza	95
3. Spółki pracownicze w świetle badań	100

LESZEK GILEJKO

Interesy branżowe a restrukturyzacja gospodarki

1. Znaczenie i złożoność restrukturyzacji	109
2. Branżowy wymiar restrukturyzacji	112
3. Dylemat branż strategicznych i „schodzących”	116
4. Szanse współdziałania i optymalne programy	121

WITOLD MORAWSKI

Demokracja w Polsce: fakty i wątpliwości

1. Ewolucja ideału demokratycznego	125
2. Czy mamy demokrację?	127
3. Demokracja i demokracja	133
4. Czy demokracja jest potrzebna?	141

Nota o autorach

155

Od redaktora

Powszechnie wiadomo, że struktura polskiego przemysłu, która powstała w minionym czterdziestoleciu, nie spełniała wymagań stawianych przed efektywną, nowoczesną gospodarką. Z jednej strony bowiem odznaczała się relatywnie wąską, mało odnawialną i złej jakości ofertą asortymentową, z drugiej – przewagą gałęzi wytwarzających dobra inwestycyjne lub nisko przetworzone dobra pośrednie. Wszystko to sprawiało, iż polski przemysł produkując nieefektywnie zarazem nie zaspokajał (ze względów technicznych) krajowego popytu finalnego, nie był też konkurencyjny na światowym rynku artykułów przetworzonych.

Wszystkie tzw. reformy gospodarcze, pozostające w obszarze socjalistycznych rozwiązań instytucjonalnych, nie były w istocie nastawione na dokonanie prorynkowych, a więc i proefektywnościowych przeobrażeń struktury gospodarki, w tym polskiego przemysłu. Nic więc dziwnego, że dopiero na przełomie lat 1989-1990, tj. u progu transformacji systemowej, narodziła się idea takich przemian instytucjonalnych, które z założenia sprzyjały restrukturyzacji (choć, rzecz jasna, ta ostatnia była wtórna wobec celów politycznych – przebudowy ustrojowej).

Ogólny zamysł był następujący: polityka systemowa miała stworzyć instytucjonalną infrastrukturę rynkową, w ramach której powinny być odbywać się dostosowawcze, mikroekonomiczne procesy restrukturyzacji – wymuszone przez politykę fiskalno-monetarną o charakterze stabilizacyjnym. Liczono więc na rychłe wystąpienie zjawiska zbliżonego do „twórczej destrukcji” J. Schumpetera.

Mniej więcej po upływie dwóch lat stało się oczywiste, że rachuby te zawiodły, gdyż obok pozytywnych dostosowań ze strony przedsiębiorstw (mających formę m.in. innowacji technologicznych i produktowych) pojawiły się tendencje negatywne (np. utrata przez firmy państwowe płynności finansowej oraz przeciętnie bardzo niska rentowność i zyskowność, co silnie ograniczało możli-

wości oddolnej restrukturyzacji). Równocześnie wnikliwe analizy danych statystycznych, dotyczących lat 1989-1992, zaprzęwały tezie o jakiegokolwiek istotnej realokacji zasobów kapitałowych w układzie międzygałęziowym. Co więcej, analizy te dowiodły petryfikacji struktury przemysłu, co może być określone jako dryfowanie struktury rzeczowej.

Zapoczątkowany zatem w 1992 r. wzrost produkcji sprzedanej i PKB nastąpił, w zasadzie, w ramach tradycyjnej struktury aparatu wytwarzania, a dostosowawcze zachowania firm państwowych miały charakter bieżący (krótkookresowy). W odniesieniu do dostosowań długookresowych, związanych z procesami inwestycyjnymi, „niewidzialna ręka” rynku okazała się całkowicie zawodna.

W warunkach braku przemyslanej i zaprojektowanej polityki przemysłowej, a więc w początkowym okresie transformacji, nie uniknione przecież i rozwiązywane przez rząd konflikty przemysłowe pogłębiały istniejący chaos w dziedzinie międzygałęziowej restrukturyzacji. Co więcej, w niektórych przypadkach przyczyniły się wręcz do petryfikacji tradycyjnej struktury rzeczowej (m.in. górnictwo i hutnictwo, gdzie też później nagromadziły się największe problemy).

W sytuacji wyraźnie słabnącej legitymizacji władzy, administracja centralna nie była w stanie podjąć zdecydowanych rozstrzygnięć dotyczących stopniowej likwidacji nierozwojowych gałęzi przemysłu; odnosiło się to zwłaszcza do przemysłów ciężkich tworzących grupy społeczne o dużym znaczeniu politycznym (groźba strajku generalnego i obalenia rządu). W świetle tych faktów brak centralnych decyzji restrukturyzacyjnych może być interpretowany jako bierność ustępowanie pola pod rosnącym naciskiem ze strony grup interesów. Można również podejrzewać, że wraz z upływem czasu wiara w samoczynną (rynkową) restrukturyzację rosła się pod naporem stale „wypychanych w górę” konfliktów, często destabilizujących życie polityczne w kraju. Przejawem utraty wiary przez administrację publiczną było opracowanie w czerwcu 1992 r. dokumentu „Założenia polityki przemysłowej”, później zresztą wielokrotnie modyfikowanego. Odtąd ingerencja państwa w strukturę rzeczową (bez względu na rzeczywiste jej wyniki) znajdowała instytucjonalno-prawne usankcjonowanie.

Problem ten można również przedstawić nieco inaczej: o ile u progu transformacji systemowej dyskusje wokół ingerencji państwa toczyły się wyłącznie w płaszczyźnie teoretyczno-dedukcyjnej, o tyle po upływie kilku lat znalazły one weryfikację empiryczną. Ścisłej biorąc, rzeczywiste fakty i tendencje potwierdziły wcześniejsze przypuszczenia co do celowości bardziej aktywnej roli państwa w procesach restrukturyzacji.

Powstają tu jednak istotne pytania i wątpliwości, których rozwiązanie jest bodaj równie ważne z teoriopoznawczego, jak i aplikacyjnego punktu widzenia. Zbagatelizowanie tego wyzwania nie tylko przyniosłoby uszczerbek nauce, ale również mogłoby zaowocować w postaci kosztownych błędów popełnianych w dziedzinie polityki ekonomicznej państwa.

Jednym z bardziej znaczących tego przykładów jest niekiedy niefrasobliwe akcentowanie selektywnej polityki przemysłowej, bez dokładnego sprecyzowania jej treści oraz ukazania wzajemnych zależności między politykami: mikroekonomiczną, makroekonomiczną i systemową, które łącznie oddziałują na strukturę (restrukturyzację) gospodarki, w tym przemysłu.

Inną jeszcze ilustracją może być nawoływanie do projektowania strategii rozwoju przemysłu, rozumianej jako wieloletnia wizja pobudzania lub hamowania rozwoju konkretnych gałęzi, nawet branż. W tym przypadku niemal bez żadnego uzasadnienia nadaje się priorytet sferze rzeczowej wobec sfery pieniądza i samoczynnych dostosowań o charakterze cenowo-ilościowym; wydaje się tu obowiązywać zasada: najpierw należy „wytyczyć” strukturę przemysłu, potem zaś odpowiednio dopasować instrumenty fiskalno-monetarne.

Wyzwania stawiane przed każdym, kto podejmuje badania nad restrukturyzacją, nie ominęły również autorów referatów, które zostały przygotowane na II Interdyscyplinarną Konferencję Instytutu Studiów Politycznych PAN i Fundacji im. Friedricha Eberta pn. „Ekonomiczne i społeczne aspekty polityki strukturalnej państwa. Problemy i doświadczenia” (Warszawa, 30 września 1994 r.). Prezentowane referaty koncentrują się na:

- 1) uporządkowaniu terminologii i metodologicznych podejść do problematyki restrukturyzacji, z istotnym uwzględnieniem aspektów społecznych na poziomie całej gospodarki oraz pojedynczej firmy;

- 2) ustaleniu obecnego stanu sfery rzeczowej w przekroju przedsięwzięciach (ich grup) i gałęzi, a także sektorów gospodarki (I, II, III);
- 3) zbadaniu wpływu dotychczasowej polityki mikroekonomicznej, makroekonomicznej i systemowej na proces kształtowania się struktury rzeczowej;
- 4) rozpatrzeniu światowych doświadczeń w omawianej dziedzinie i możliwości (zakresu) ich wykorzystania w polskiej praktyce, a także zarysowaniu alternatywnych opcji perspektywicznej polityki strukturalnej.

Przekazywany do rąk Czytelnika zbiór referatów odznacza się, jak sądzę, dwiema ważnymi cechami. Po pierwsze, chociaż merytoryczny zakres analiz mieści się na ogół w ramach restrukturyzacji rzeczowej, to jednak na uwagę zasługuje bogactwo metodologicznych podejść, poczynając od badań statystycznych, kończąc zaś na teoretycznych rozważaniach wokół zmian struktury społecznej w Polsce. Po drugie, niektóre teksty zapewne mogą być odbierane przez Czytelnika jako dyskusyjne lub wręcz bulwersujące. Mając wszakże osobisty charakter, mogą one dzięki temu podnieść temperaturę dyskusji toczonych w środowisku nauk społeczno-ekonomicznych.

Witold Jakóbiak

Stefan Felbur

Przemiany strukturalne w gospodarce rynkowej

W niniejszym referacie próbuję odpowiedzieć na następujące pytania:

- 1) jakim kryteriom mogą być podporządkowane przemiany strukturalne w skali gospodarki?,
- 2) czy w warunkach obecnej transformacji gospodarki Polski przemiany te mogą się kształtować jako wektor spontanicznych decyzji alokacyjnych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, czy też powinny być w jakimś stopniu sterowane przez rząd?,
- 3) czy mechanizm rozwiniętej gospodarki rynkowej może zapewnić właściwą adaptację struktury gospodarczej do zmian popytu globalnego?.

Odpowiedzi na tak postawione pytania mają w dużej mierze charakter dyskusyjny i wyrażają rezultat przemyśleń autora. Przesłankami tych przemyśleń były:

- 1) doświadczenia reformowania gospodarki Polski w latach 1982-1993, tj. zarówno w fazie schyłkowej realnego socjalizmu, jak i w obecnej – budowania podstaw gospodarki rynkowej,
- 2) założenia rządowej polityki strukturalnej,
- 3) założenia i doświadczenia rządowej polityki strukturalnej w wybranych krajach gospodarki rynkowej (Polska międzywojenna oraz kraje OECD).

1. Kryteria oceny przemian strukturalnych

Przemiany strukturalne nie stanowią celu samego w sobie, ale są środkiem adaptacji gospodarki do potrzeb społecznych. Ponadto zmiany struktury gospodarczej mają także przyczynić się do akceleracji wzrostu ekonomicznego w stosunku do dostępnych zasobów. Z tymi zadaniami związane są kryteria ekonomicznej oceny przemian strukturalnych. Z pierwszym zadaniem wiąże się **kryterium użyteczności sensu largo**, rozumianej nie tylko jako zaspokojenie popytu finalnego na szczeblu gospodarki, ale także popytu pośredniego. Z drugim zadaniem łączy się **kryterium efektywności**.

Miedzy obu wyżej wspomnianymi kryteriami może niekiedy występować sprzeczność. Wówczas wylania się trudny dylemat, które z obu wspomnianych kryteriów uznać jako nadrzędne? W gospodarce centralnie planowanej, zwłaszcza opartej na systemie nakazowo-rozdzielczym, prymat uzyskiwało w zasadzie kryterium użyteczności. Jednakże w tym przypadku kryterium efektywności odgrywało dość istotną rolę w procesie wyboru struktury gospodarczej. Na uzasadnienie tego można przytoczyć następujące racje.

Po pierwsze, w horyzoncie planów perspektywicznych i średniookresowych wybór struktury gospodarczej był podporządkowany maksymalizacji konsumpcji przy istniejących uwarunkowaniach bilansu płatniczego i posiadanych zasobach. Dochodzenie do pożądanej struktury odbywało się najczęściej nie w postaci drastycznego przestawienia, ale w formie zróżnicowania skali i tempa dynamiki poszczególnych elementów rozpatrywanych zbiorów.

Po drugie, ewolucja zmian strukturalnych w gospodarce będącej w stadium rozwoju polega na przechodzeniu do coraz mniej nakładochłonnej struktury produkcji. Ten kierunek ewolucji struktury gospodarczej jest w zasadzie zgodny z istotą prawa Engla. Dochodowa elastyczność popytu jest na ogół niższa od jedności dla dóbr nakładochłonnych (żywność i energia) oraz wyższa od jedności dla dóbr i usług o niskiej nakładochłonności (odzież, dobra trwałego użytku).

Po trzecie, w otwartej gospodarce istnieje możliwość pozyskania pożądanych wartości użytkowych za pośrednictwem handlu zagranicznego na podstawie teorii kosztów komparatywnych. Wymaga to jednak wiązania tej działalności gospodarczej z rachunkiem efektywnościowym, tak aby zapewnić odpowiednią konkurencyjność wyrobów i usług eksportowych.

W gospodarce rynkowej, odmiennie niż centralnie planowanej, zwłaszcza opartej na systemie nakazowo-rozdzielczym, prymat uzyskuje kryterium ekonomicznej efektywności przemian strukturalnych. Na tym stwierdzeniu kończy się jednak zbieżność poglądów ekonomistów, natomiast pojawiają się duże rozbieżności interpretacyjne co do samego sposobu pomiaru ekonomicznej efektywności. Jest sprawą bezdyskusyjną, że kryterium efektywnościowe nie może być wyrażone za pomocą odcinkowych relacji efektywnościowych, takich jak wydajność pracy (pracochłonność produkcji) lub produktywność majątku trwałego (kapitałochłonność produkcji), gdyż czynniki produkcji są komplementarne i razem w pewnych granicach substytucyjne. Wynika z tego postulat, aby przemiany strukturalne wiązać z kryterium syntetycznym zamiast z miernikami cząstkowymi. **Kryterium syntetyczne** wiąże się z nadwyżką ekonomiczną, stanowiącą różnicę między wynikami a poniesionymi nakładami czynników produkcji. Różnica ta może być wyrażona w dwójaki sposób, w postaci finansowej i woluminarnej. Typowym przykładem pierwszego sposobu interpretacji nadwyżki ekonomicznej są rozwiązania przyjęte w polskiej reformie gospodarczej, łącznie z tzw. programem stabilizacji Balcerowicza.

Przyjmuje się tu założenie, że nadwyżka ekonomiczna wyraża się w **zysku**. Zgodnie z tą interpretacją nadwyżki ekonomicznej, funkcję miernika efektywności może spełniać tzw. wskaźnik poziomu kosztów w wartości sprzedaży. Argumentem na rzecz takiej interpretacji jest to, że ceny zarówno produktów finalnych, jak i czynników produkcji wyrażają społecznie zaakceptowane przez rynek nakłady pracy i kapitału. Jednak miernik poziomu kosztów w wartości sprzedaży ma wiele wad, które ograniczają jego wartość informacyjną jedynie do warunków krótkiego okresu. Mam na myśli oparcie konstrukcji tego miernika na kategorii cen bieżących i brak jednorodności wyceny kosztów związanych z majątkiem

trwałym. Ponadto w długim i średnim okresie nadwyżka ekonomiczna podlega procesowi redystrybucji. Pewna część tej nadwyżki jest przeznaczana na wzrost płac realnych, co z kolei zwiększa koszty pracy w stosunku do okresu wyjściowego. Krótko mówiąc, zysk będący wykładnikiem nadwyżki finansowej jest zawsze w warunkach wzrostu płac realnych mniejszy niż realna nadwyżka ekonomiczna i na odwrót.

Przemiany strukturalne niejako *ex definitione* dotyczą co najmniej średniego okresu. Z tego właśnie powodu bardziej adekwatne jest ujęcie nadwyżki ekonomicznej w ujęciu woluminarnym jako różnicy $(1 - n)$, gdzie n oznacza łączną nakładochłonność czynników produkcji na jednostkę PKB (produkt krajowy brutto). Taka interpretacja nadwyżki ekonomicznej bazuje na założeniach ekonomii klasycznej¹. Jest ona szczególnie predysponowana do ujęć długookresowych, z dwóch powodów. **Po pierwsze**, sama koncepcja nakładochłonności pozwala eliminować wpływ zmian cen, zwłaszcza w warunkach zaawansowanej inflacji, na wielkość tej nadwyżki i jej relacje do nakładów czynników produkcji. **Po drugie**, koncepcja nakładochłonności nawiązuje bezpośrednio do kryterium minimalizacji nakładów pracy żywej i kapitału na jednostkę PKB i może być zdezagregowana jako ważona suma współczynników²:

$$n = k \cdot \frac{1}{B} + l \cdot i; \quad (1)$$

gdzie:

k – kapitałochłonność PKB w cenach stałych,

l – pracochłonność PKB w cenach stałych,

$\frac{1}{B}$ – współczynnik sprowadzający zasoby majątku trwałego do wymiaru strumienia,

i – płaca w okresie wyjściowym powiększona o tzw. narzut, tj. łącznie ze składką ubezpieczeniową.

Takie ujęcie pozwala wyznaczyć na szczeblu gospodarki, jej sektorów oraz gałęzi, ekstrapolowaną mapę współczynników nakładochłonności, jako przesłanki wyboru odpowiednich kierunków ewolucji zmian strukturalnych w gospodarce rynkowej. Dodatkowym argumentem przemawiającym za proponowanym rachunkiem efektywnościowym jest znaczący i rosnący obecnie w Polsce udział gospodarki prywatnej w tworzeniu PKB i brak możliwości wyodrębnienia kategorii zysku przez wiele jej podmiotów (rzemiosło, rolnictwo indywidualne, wolne zawody itp.).

Miernik nakładochłonności przedstawiony w formule (1) ze swej natury ma charakter makroekonomiczny i służy określonej polityce strukturalnej państwa. Powstaje wobec tego pytanie, czy w przyszłej gospodarce rynkowej, opartej na własności prywatnej, jest potrzebna rządowa strategia przemian strukturalnych. Zasadność tego pytania potwierdzać może fakt występowania *iunctim* między przemianami strukturalnymi a planem centralnym.

2. Plan centralny a przemiany strukturalne

Relacje między planem centralnym a rynkiem były od dawna przedmiotem licznych kontrowersji³. Nie wchodzę w merytoryczne argumenty, jakie w trwającym ponad 60 lat sporze padały na rzecz jednej lub drugiej opcji, dotyczyły one bowiem gospodarki realnego socjalizmu. We wspomnianej dyskusji pomieszano – jak sądzę – pojęcie planu centralnego z planowaniem jako procesem funkcjonowania i zarządzania gospodarką narodową. Kłarowne rozgraniczenie obu tych pojęć jest niezbędne dla uzyskania miarodajnej odpowiedzi na pytanie w sprawie kreowania przemian strukturalnych przez rząd.

³ Zob. J. Gorski, *Zarys historii ekonomii politycznej*, KiW, Warszawa 1984, s. 340-347; B. Brus, *Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej*, PWN, Warszawa 1961, s. 352.

¹ D. Ricardo, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa 1957, s. 85; K. Marks, *Kapitał*, t. III, część I, KiW, Warszawa 1957, s. 280.

² S. Felbur, *Postęp techniczny a wzrost gospodarczy Polski*, „Raporty”, z. 8, IRISS, Warszawa 1993, s. 17-18.

Pojęcie „planu centralnego” sprowadza się do odwzorowania *ex ante* pożądaných procesów gospodarczych i zakresienia pola interwencji państwa w kierunku zapewnienia zgodności rzeczywistego przebiegu tych procesów ze stanem postulowanym. Na tym w zasadzie kończy się podobieństwo planów centralnych w różnych systemach funkcjonowania gospodarki.

Można jednak mieć wątpliwości, czy w ten sposób rozumiany plan centralny jest potrzebny w warunkach gospodarki opartej na mechanizmie samoregulacji rynkowej. Na tak postawioną wątpliwość można dać następującą odpowiedź. Potrzeba planu centralnego, bądź jak niektórzy wolą to nazywać – długofalowej i średniookresowej strategii rozwoju gospodarczego i społecznego, jest uwarunkowana odrębnością funkcji celu państwa jako całości i podmiotów gospodarczych. Niezależnie od tego, czy gospodarka ma charakter planowy, czy też rynkowy, jej funkcja celu polega na maksymalizacji szeroko rozumianego spożycia w niezbyt odległym okresie. Spośród licznych sformułowań w literaturze polskiej najbardziej adekwatne jest ujęcie P. Sulmickiego, według którego funkcja celu całej gospodarki polega na maksymalizacji produktu końcowego i spożycia w następnych okresach⁴. W obowiązującej konwencji SNA popytowi finalnemu odpowiada kategoria PKB, a spożycie obejmuje również usługi niematerialne. Krótko mówiąc, funkcja celu gospodarki jako całości polega na **maksymalizacji PKB**, funkcja celu zaś mikropodmiotów gospodarczych w warunkach rynkowych wyraża się w **maksymalizacji zysku w krótkim okresie**. Zysk można także maksymalizować w pewnych granicach przez obniżenie realnej wartości płac, tj. spożycia pracowników najemnych.

Występowanie kolizji między funkcją celu całej gospodarki a mikropodmiotów gospodarczych wymaga daleko idącej interwencji państwa, głównie jednak w sferze podziału PKB na spożycie i inwestycje. Ponadto w otwartej gospodarce rynkowej, do jakiej zmierza Polska, pojawia się problem transferu części nadwyżki ekonomicznej (zysków) do reszty świata. Z punktu widzenia zatem funkcji celu gospodarki narodowej jako całości nie jest rzeczą obojętną, w jakiej części zyski jednostek gospodarczych z udziałem kapitałów obcych zostaną transferowane do reszty świata. Prob-

lem ten, nawiasem mówiąc, może nabrać doniosłej wagi w warunkach polskich z chwilą większego dopływu kapitału zagranicznego. Specyfika naszej gospodarki w odróżnieniu od rozwiniętych krajów rynkowych polegać będzie na ujemnym saldzie transferów, które zmniejszać będzie PNB (produkt narodowy brutto) w stosunku do wytworzonego PKB. Procesowi temu można zapobiegać skutecznie w drodze interwencji państwowej w taki sposób, aby podmioty z udziałem kapitału zagranicznego zmusić do inwestowania na terenie Polski.

Założenia planu centralnego mogą być w różny sposób przekazywane mikropodmiotom gospodarczym. Z tego punktu widzenia można wyodrębnić trzy systemy funkcjonowania gospodarki, a mianowicie⁵:

- 1) nakazowo-rozdzielczy,
- 2) kierowania parametrycznego,
- 3) uzupełniania i korygowania mechanizmu samoregulacji rynkowej.

Najprostszym sposobem „przekazu” ustaleń planu centralnego był system nakazowo-rozdzielczy. W systemie tym funkcja celu mikropodmiotów gospodarczych wyrażała się maksymalizacją rzeczowych zadań planu centralnego. Teoretycznie, jeśli plan centralny był skonstruowany w sposób prawidłowy oraz jego zadania zostały w sposób właściwy przełożone dla poszczególnych organizacji i przedsiębiorstw, istniała możliwość uzyskania daleko idącej drożności funkcji celu do szezebla mikro. W praktyce drożność ta nie była na ogół osiągnięta, głównie wskutek pojawienia się sprzeczności interesów ogólnogospodarczych i grupowych. Występowanie jej wiązało się z biernymi funkcjami pieniądza.

Z punktu widzenia sterowania zachowaniem mikropodmiotów gospodarczych, pieniądź pełni trzy główne funkcje:

- 1) instrumentu rachunku efektywnościowego, w którym kategorie pieniężne występują w roli parametrów ekonomicznych,
- 2) środka zasilania jednostek gospodarczych, w których kategorie pieniężne kreują ich popyt na rzeczowe czynniki produkcji,

⁴ P. Sulmicki, *Proporcje gospodarcze*, PWN, Warszawa 1962, s. 161.

⁵ Por. K. Porwit, *Zużycia między planowaniem rzeczowym a finansowym*, „Studia i Materiały”, z. 27, IGN, Warszawa 1986, s. 22-23.

3) środka pobudzania, w którym kategorie pieniężne oddziałują na postawy kierownictwa i załogi, umacniając efektywność ich pracy⁶.

W systemie nakazowo-rozdzielczym kategorie pieniężne nie pełniły w zasadzie funkcji układu parametrycznego, zwłaszcza w odniesieniu do jednostek gospodarki społecznej. Znajdowało to wyraz przede wszystkim w tendencji do neutralizacji tej funkcji jako przesłanki decyzji produkcyjnych odpowiednich mikropodmiotów gospodarczych. Nie jest rzeczą przypadku, że w tym systemie prymat uzyskiwały narzędzia bezpośredniego oddziaływania. Istniały jednak w tym systemie pewne enklawy, w których pieniądź pełnił funkcję układu parametrycznego. Dotyczyło to rynku dóbr konsumpcyjnych oraz sektora prywatnego. W odniesieniu do produkcyjnych jednostek gospodarki społecznej, strumienie pieniężne w systemie nakazowo-rozdzielczym nie determinowały podziału wartości materialnych między poszczególne gałęzie i branże, one go po prostu jedynie rejestrowały. Podział ten odbywał się drogą reglamentacji rzeczowej, która została podporządkowana bilansom centralnym. Oczywiście, pełna neutralizacja funkcji pieniądza nie była możliwa, kategorie finansowe pełniły także funkcje zasilania i pobudzania.

Ograniczenie funkcji pieniądza w systemie nakazowo-rozdzielczym miało negatywne konsekwencje dla procesu adaptacji struktury produkcji do struktury konsumpcji. W procesie tej adaptacji występowały bowiem dwa odmienne regulatory, a mianowicie:

- 1) w obrębie struktury konsumpcji finansowanej z dochodów osobistych gospodarstw domowych, pieniądź występował realnie w swej funkcji jako układu parametrycznego,
- 2) w obrębie struktury produkcji głównym, ale bynajmniej nie wyłącznym regulatorem były założenia planu centralnego, które regulowały także konsumpcję zbiorową.

W znacznie korzystniejszym świetle przedstawiała się kwestia funkcji pieniądza w sferze gospodarstw domowych oraz sektora prywatnego, w których występował on realnie jako środek zasilania i układu parametrycznego.

Dualizm w procesie adaptacji struktury zaostrzał się w miarę rozwoju gospodarczego, i to z dwóch różnych powodów. **Po pierwsze**, w miarę zwiększania technicznego składu kapitału występował proces wydłużania się cykli inwestycyjnych i dochodzenia do projektowanych zdolności produkcyjnych. **Po drugie**, w samym procesie konsumpcji występowała tendencja do przechodzenia od spożycia dóbr podstawowych do spożycia dóbr wyższego rzędu, tj. od dóbr o niskiej do wysokiej elastyczności popytu.

Początkowo dualizm ten próbowano eliminować w drodze reform funkcjonowania gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Reformy te poszły wprawdzie w kierunku wzmocnienia funkcji pieniądza głównie jako środka zasilania oraz pobudzania, natomiast w minimalnym stopniu dotyczyły jego funkcji jako układu parametrycznego. Mam tu na myśli próby zreformowania gospodarki polskiej w drugiej połowie lat pięćdziesiątych oraz w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych (eksperyment WOG-ów).

Ułomności funkcjonowania gospodarki nakazowo-rozdzielczej skłoniły niektóre rządy krajów socjalistycznych do podjęcia kolejnej próby wyjścia z impasu w drodze wprowadzenia systemu parametrycznego. Między innymi tego rodzaju próbą była reforma gospodarcza z 1982 r. Reforma zapoczątkowała proces przechodzenia do gospodarki rynkowej i wniosła nowe elementy do jej funkcjonowania. Przede wszystkim, zgodnie z założeniami tego systemu, plan centralny przestał być sumą planów mikropodmiotów gospodarczych. Ponadto funkcja pieniądza jako układu parametrycznego została nieco rozszerzona w stosunku do gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Wiązało się to z przyjęciem założenia, że funkcja celu przedsiębiorstw państwowych polega na maksymalizacji zysku w krótkim okresie; zgodnie z przyjętą wówczas filozofią systemu parametrycznego, zysk miał być odbierany jako sygnał rynkowy. Z tym łączył się duży zakres swobody przedsiębiorstw w wyznaczaniu cen umownych i regulowanych.

Nadal jednak występowały znaczne ograniczenia funkcji pieniądza jako układu parametrycznego. Ograniczenia te wynikały przede wszystkim z braku racjonalnej struktury cen. W konsekwencji tego występowała asymetria między kapitałochłonnością a rentownością. W gałęziach zaspokajających popyt finalny rentowność była na ogół znacznie wyższa niż w gałęziach zaspokajających popyt

⁶ Z. Fedorowicz, *Planowanie finansowe*, PWN, Warszawa 1974, s. 28-43.

pośredni. Jednocześnie rozkład kapitałochłonności był tu odwrotny. Gałęzie finalne miały zatem korzystniejszą strukturę cen w stosunku kosztów własnych sprzedaży i to w sytuacji niższej kapitałochłonności. Powyższa asymetria w istotny sposób podważała jedną z trzech zasad „S”, mianowicie: samofinansowania działalności inwestycyjnej przez przedsiębiorstwa, zwłaszcza w sektorze zaspokajającym potrzeby popytu pośredniego, tym bardziej, że stopa podatku dochodowego była jednolita (65%); mankament ten miały eliminować indywidualizowane ulgi w zakresie tego podatku.

Rozwiązania przyjęte w reformie z 1982 r. opierały się na dwóch przesłankach, które niestety nie zostały spełnione w ówczesnej sytuacji gospodarczej Polski. **Po pierwsze**, istnieje rynek sprzedawcy i to w warunkach braku wymienialności waluty. **Po drugie**, brak było wykreowanych kanałów międzygałęziowych przepływów kapitału, jakie występują w rozwiniętej gospodarce rynkowej (rynek papierów wartościowych). Konsekwencją niespełnienia pierwszej przesłanki była monopolistyczna pozycja większości przedsiębiorstw państwowych na rynku, przy dość restrykcyjnej polityce ograniczeń importowych. W tej sytuacji wymaganie racjonalizacji nakładów czynników produkcji pod presją rynku nie mogło być spełnione. Brak rynku papierów wartościowych wydatnie ograniczał możliwości adaptacji struktury produkcji do struktury konsumpcji, w warunkach gospodarki nakazowo-rozdzielczej. W tej ostatniej istniały bowiem kanały międzygałęziowych przepływów kapitału w postaci redystrybucji nadwyżki ekonomicznej przedsiębiorstw państwowych (zyski i amortyzacja) poprzez budżet i skierowania jej do obszarów pożądaných przez plan centralny.

Reforma 1982 r. przyniosła ograniczenie redystrybucyjnej funkcji budżetu. O ile w 1978 r. dochody budżetu w relacji do wytworzonego PKB wynosiły 48%, to w 1982 r. obniżyły się do 42% i 34% w 1988 r.⁷ Przede wszystkim nastąpiły wówczas istotne zmiany w podziale zysków w przedsiębiorstwach państwowych. Odstąpiono zgodnie z zasadą trzech „S” od wpłat zysku do budżetu, zastępując tę formę redystrybucji podatkiem dochodowym w taki sposób, aby pozostawić część nadwyżki ekonomicznej na cele inwesty-

cyjne. Ponadto, od 1988 r. zaniechano przejmowania przez budżet wpłat z tytułu amortyzacji. Ograniczenie redystrybucyjnej funkcji budżetu państwa miało negatywne konsekwencje dla mechanizmu przemian strukturalnych. W sytuacji inercji spożycia zbiorowego, ograniczenie tej funkcji pociągało za sobą wzrost relacji wydatków związanych ze spożyciem zbiorowym do dochodów budżetu państwa. Wydatki te w ujęciu realnym stanowiły w 1988 r. 48% budżetu państwa, podczas gdy w 1978 r. jedynie 25%, a w 1982 r. 43%⁸. W tej sytuacji budżet państwa nie był w stanie finansować inwestycji w skali niezbędnej do ekspansji gospodarczej (inwestycje centralne oraz w sferze usług niematerialnych). Pod naciskiem innych potrzeb budżetowych, cele promocyjne polityki strukturalnej zeszyły na dalszy plan. Z kolei przedsiębiorstwa państwowe w warunkach braku rynku papierów wartościowych nie mogły praktycznie podejmować działalności inwestycyjnej na terenie innych gałęzi, bez zgody organu założycielskiego, zwłaszcza w tzw. I etapie wspomnianej reformy.

Przedsiębiorstwa państwowe zgodnie z założeniami reformy uzyskały swobodę podejmowania decyzji inwestycyjnych na podstawie zasady ich samofinansowania z własnych funduszy rozwoju oraz kredytu bankowego. W roku 1989 w gestii przedsiębiorstw gospodarki prywatnej oraz spółdzielczości mieszkaniowej pozostawało 4/5 poniesionych nakładów inwestycyjnych⁹.

Sterowanie procesami zmian strukturalnych przez rząd w warunkach funkcjonowania systemu parametrycznego zostało oparte na następujących środkach oddziaływania: zamówienia rządowe, instrumenty finansowe i środki administracyjne. **Zamówienia rządowe** były wówczas instrumentem ekonomicznym typu nieparametrycznego, służącym realizacji decyzyjnych ustaleń planu centralnego. Zamówienia te opierały się na zasadzie dobrowolnych umów zawieranych przez organy administracji państwowej z jednostkami gospodarczymi o wykonanie określonych zadań, sformułowanych w planie centralnym. Forma umów nadawała im cha-

⁷ Por. S. Felbur, *Wzrost i podział krajowego produktu brutto w latach 1991-2000 (hipotezy rozwojowe)*, IIRiSS, Warszawa 1992 (maszynopis).

⁹ *Rocznik Statystyczny 1990*, GUS, Warszawa 1990, s. 237-238 (obliczenia własne).

⁷ *Mały Rocznik Statystyczny 1991*, GUS, Warszawa 1991, s. 259; *Rocznik Statystyczny 1986*, GUS, Warszawa 1986, s. 103 (obliczenia własne).

rakter instrumentu adresowego. System zamówień rządowych obejmował trzy sfery:

- 1) produkcji w postaci zamówień na materiały i wyroby na potrzeby rynku krajowego i eksportu,
- 2) inwestycji w postaci zamówień na realizację wybranych zadań,
- 3) badań naukowych i wdrożeń technicznych, szczególnie ważnych dla gospodarki.

Drugą grupę oddziaływania na przemiany strukturalne stanowiły **instrumenty pieniężne**, które obejmowały ceny, kursy walutowe, podatek obrotowy, dotacje przedmiotowe, podatek dochodowy oraz podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń, odpisy dewizowe oraz stopę procentową.

Wykorzystanie tych instrumentów dla sterowania przemianami strukturalnymi polegało wówczas na stosowaniu przez Centrum określonych preferencji i ulg fiskalnych dla ingerowania w przebieg procesów dostosowawczych na szczeblu przedsiębiorstw państwowych.

Wreszcie ostatnią grupą sterowania przemianami strukturalnymi były **instrumenty administracyjne**. Do tej grupy należały takie przedsięwzięcia, jak: inwestycje centralne, reglamentacja materiałowa i dewizowa oraz finansowanie nauki i postępu technicznego. Środki administracyjne koncentrowały się w tych dziedzinach, które wykraczały poza możliwości przedsiębiorstw państwowych, a jednocześnie miały strategiczne znaczenie dla całej gospodarki. Kolejną dziedziną, w której były stosowane środki administracyjne stanowiły sytuacje, kiedy instrumenty pośrednie były mało skuteczne. W założeniach dotyczyć to miało zakazów produkcji nadmiernie energochłonnej oraz obowiązku atestacji urządzeń technicznych i wyrobów.

System parametrycznego kierowania gospodarką przyniósł jednak w rezultacie osłabienie intensywności przemian strukturalnych w porównaniu z systemem nakazowo-rozdziałczym; ilustruje to tabela 1.

Tabela 1

Intensywność przemian strukturalnych w gospodarce Polski^a

Okres	Majątek trwały	Pracujący	Dochód narodowy brutto
1960-1970	4,92	4,61	7,06
1970-1980	2,91	2,93	4,98
1978-1988	0,85	0,44	1,91

^a Pomiaru intensywności przemian strukturalnych dokonano za pomocą wzoru:

$$b = \sqrt{\sum_{i=1}^n \frac{(S_i - S_0)^2}{n}}$$

gdzie:

- b – współczynnik intensywności zmian strukturalnych,
- S_i, S_0 – udział procentowy i -tej gałęzi w strukturze odpowiedniego zbioru w okresie badanym (i) i wyjściowym (0),
- n – liczba badanych gałęzi.

Źródło: S. Felbur, P. Wązniewski, *Opcje i mechanizmy przemian strukturalnych w gospodarce polskiej w latach dziewięćdziesiątych*. „Z prac Instytutu” z. 19, IRiSS, Warszawa 1993, s. 69.

Przytoczone w tabeli 1 współczynniki dowodzą na ogół niskiej intensywności przemian strukturalnych w okresie schyłkowego socjalizmu (1978-1988) w porównaniu z latami 1960-1980, kiedy gospodarka Polski poddana była rygorom systemu nakazowo-rozdziałczego. Przyczyny tego stanu rzeczy były jednak złożone i wynikały także z redukcji inwestycji, w następstwie zapoczątkowania w latach osiemdziesiątych polityki podtrzymywania konsumpcji za pomocą zmian w strukturze podziału PKB, oraz malejącej skłonności do innowacji. Skłonność ta była większa w gospodarce nakazowo-rozdziałczej niż w gospodarce kierowanej parametrycznie¹⁰. Wyjaśnienie tego paradoksu jest następujące. Gospodarkę realnego socjalizmu charakteryzował syndrom niedoboru, wobec czego mikropodmioty gospodarcze nie były zbyt zainteresowane inno-

¹⁰ Problem ten przedstawiono w odrębnym opracowaniu, zob. S. Felbur, *Postęp techniczny a wzrost gospodarczy Polski (efektywność i innowacyjność)*, „Raporty”, z. 8, IRiSS, Warszawa 1993, s. 66-71.

wacjami. Z konieczności państwo przejmowało na siebie funkcje „pompy tłoczącej” innowacje do przedsiębiorstw. Siła tego tłoczenia słabła w miarę dekonstrukcji gospodarczej.

Zapoczątkowanie w 1990 r. procesu przechodzenia do gospodarki rynkowej opartej na własności prywatnej usunęło niektóre ułomności systemu nakazowo-rozdzielczego i kierowania parametrycznego. Dotyczy to przede wszystkim przejścia od rynku sprzedaży do rynku nabywcy oraz wewnętrznej wymienialności złotego. Pojawiły się natomiast inne ułomności, wynikające z bariery popytu finalnego i pośredniego i niskiej skłonności do inwestowania przez podmioty gospodarcze.

3. Specyfika mechanizmu przemian strukturalnych w warunkach przechodzenia do gospodarki rynkowej (1990-1993)

Zapoczątkowanie w 1990 r. procesu transformacji systemowej w Polsce wiązało się przede wszystkim ze wzmocnieniem funkcji pieniądza jako układu parametrycznego i środka zasilania. Znajdowało to wyraz w urealnieniu struktury cen wewnętrznych i związaniu ich w znacznie większym stopniu z rynkiem światowym, oraz wprowadzeniu tzw. wewnętrznej wymienialności złotego, jak również w szerszym otwarciu gospodarki Polski wobec rynków zachodnich.

Proces transformacji systemowej przyniósł istotne zmiany zarówno w samej koncepcji planu centralnego, jak i sterowania przemianami strukturalnymi przez rząd. Przede wszystkim znacznie ograniczona została sama koncepcja planu centralnego. Z punktu widzenia formalnego, koncepcja ta została zastąpiona przez opracowanie przez rząd ogólnych założeń rozwoju społeczno-gospodarczego, głównie krótkookresowego, dotyczących podstawowych proporcji tworzenia i podziału PKB oraz polityki gospodarczej i in-

strumentów finansowych, w tym cen urzędowych oraz parametrów fiskalnych.

Krótkookresowe założenia rozwoju społeczno-gospodarczego stanowią, w gruncie rzeczy, odwzorowanie *ex ante* pożądanego przebiegu procesów gospodarczych i związanych z nim różnych odinkowych polityk ekonomicznych. Z tego punktu widzenia założenia rozwoju społeczno-gospodarczego są niejako surogatem indykatywnego planu centralnego. Inna jednak jest tu metodologia konstrukcji założeń rozwoju społeczno-gospodarczego. W odróżnieniu od planów centralnych w systemie nakazowo-rozdzielczym i parametrycznym, konstrukcja tych założeń nie jest związana z rygorami metody bilansowej, a w większym stopniu opiera się na prognozach i rachunkach symulacyjnych.

W samej polityce strukturalnej rządu punkt ciężkości przesunął się od problematyki rzeczowej do własnościowej. Nadrzędnym zadaniem polityki strukturalnej stała się prywatyzacja. Temu zadaniu został podporządkowany system fiskalny. Wprawdzie ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o podatku dochodowym od osób prawnych traktuje różne sektory własnościowe w sposób ujednolicony, niemniej w rzeczywistości gospodarka prywatna ma – jak dotąd – duże ulgi i zwolnienia. Ponadto przedsiębiorstwa państwowe zostały obłożone dwoma podatkami szczególnymi: podatkiem od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń i dywidendą. W konsekwencji, obciążenia bezpośrednimi podatkami w relacji do wyniku finansowego brutto były w jednostkach publicznych dwukrotnie większe niż prywatnych spółek krajowych i spółek z udziałem kapitału zagranicznego¹¹. Powyższe zróżnicowanie obciążeń podatkami bezpośrednimi wynika z przyjętej „filozofii” gospodarczej rządu, która za pomocą narzędzi fiskalnych ma wymusić proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W tym zresztą kierunku idzie także „Pakt o przedsiębiorstwie”. Instrumenty fiskalne mają zatem wymuszać głównie zmiany struktury własnościowej. W tej sprawie zapanował dogmat, który w samej prywatyzacji dopatruje się swoistego rodzaju „lokomotywy”, mającej wyprowadzić kraj ze stanu zapaści na ścieżkę trwałego wzrostu gospodarczego. Pry-

¹¹ A. Krajewska, *Opodatkowanie sektora publicznego i prywatnego w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” 1994, nr 7-8, s. 14.

watyżacja może być rzeczywiście „lokomotywą” pod dwoma warunkami:

- 1) wyższej ekonomicznej efektywności jednostek prywatnych niż państwowych,
- 2) większej skłonności do inwestowania w jednostkach prywatnych niż państwowych.

Warunki te nie są spełnione. Przede wszystkim nie ma do tej pory miarodajnego uzasadnienia tych przesłanek od strony empirycznej. Krótkookresowa efektywność w ujęciu finansowym jest niższa w sektorze prywatnym niż w sektorze publicznym. Również skłonność do inwestowania jest w sektorze prywatnym niższa niż w publicznym. W sektorze prywatnym pozarolniczym skłonność ta w relacji do PKB wynosiła w 1992 r. 17%, a w publicznym – 18,5%¹². Niska skłonność do inwestowania w gospodarce prywatnej wynika z dwóch przyczyn, mianowicie:

- 1) niższej wydajności pracy tego sektora,
- 2) tendencji do wyrównywania się spożycia niezależnie od zróżnicowania wydajności pracy.

Przedstawione wyniki badań empirycznych nakazują z dużą dozą ostrożności podchodzić do przemian struktury własnościowej w Polsce. W każdym razie wskazują na potrzebę bardziej pogłębionych badań.

Mankamentem przyjmowanych przez politykę gospodarczą rozwiązań w ostatnich czterech latach jest unifikacja instrumentów ekonomicznych. Dotyczy to podatku dochodowego od osób prawnych, majątkowego (dywidendy), popiuku oraz stopy procentowej. Unifikacja ta jest konsekwentna jedynie w odniesieniu do sektora publicznego. W warunkach dość znacznego zróżnicowania technicznego składu kapitału w przekroju gałęziowym i branżowym, nadmierna unifikacja instrumentów ekonomicznych zmniejsza możliwość oddziaływania na pożądaną rzeczową strukturę gospodarki. Pewnym odstępstwem od unifikacji instrumentów pośrednich są taryfy celne oraz wprowadzone ostatnio opłaty wyrównawcze przy imporcie niektórych produktów żywnościowych. Odstępstwa te podyktowane zostały nie tyle wymaganiami polityki strukturalnej,

ile wynikały z przyjętej koncepcji forsowania eksportu oraz protekcjonizmu wobec anachronicznego rolnictwa rodzimego.

Kwestia oddziaływania rządowej polityki na zmiany struktury gospodarczej zeszła na dalszy plan. W tej sprawie przyjęta została implikacja regulowania tych zmian przez mechanizm rynkowy z uwzględnieniem, oczywiście, rynku światowego. Ułomności mechanizmu samoregulacji rynkowej (ostra redukcja popytu finalnego oraz kryzys budżetu) sprawiły, że zaobserwowane zmiany gałęziowej struktury gospodarczej nie mogą być ocenione w sposób jednoznaczny. Tabela 2 przedstawia zmiany struktury gospodarki polskiej w latach 1988-1992.

Tabela 2

Zmiany struktury gospodarki w latach 1988-1992

Wyszczególnienie	Zmiany udziałów procentowych w strukturze (w %)			Międzygałęziowe relacje			
				Wydajności pracy		Produktywności majątku	
	PKB	pracujących	majątku trwałego	1988	1992	1988	1992
Ogółem	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sfera materialna	-1,7	-1,3	-1,0	103,0	102,6	112,0	111,2
Sfera usług niematerialnych	1,7	1,3	1,0	85,5	88,7	61,9	66,3
Sektor I	1,1	-1,5	-1,4	27,4	33,1	31,6	38,3
w tym rolnictwo	1,4	-1,4	-1,4	23,2	30,4	26,4	35,1
Sektor II	-8,7	-1,5	-0,2	161,2	143,3	189,1	162,3
przemysł	-9,7	-1,6	0,2	172,1	146,5	170,9	136,4
budownictwo	1,0	0,1	-0,4	121,5	132,5	417,0	557,9
Sektor III	7,6	3,0	1,6	94,3	106,8	75,0	88,9
Podsektor usług materialnych	5,9	1,7	0,6	102,8	123,8	90,2	115,6
w tym handel	5,1	2,7	0,0	108,0	139,5	540,0	757,1
Podsektor usług niematerialnych	1,7	1,3	1,0	85,5	88,7	61,9	66,3

Źródło: S. Felbur, P. Wąziński, *Zmiany produkcji a efektywność gospodarowania, w: Gospodarka Polski w procesie transformacji 1992 r.*, „Raporty” z. 3, IRISS, Warszawa 1992, s. 81.

¹² Rocznik Statystyczny 1993, GUS, Warszawa 1993, s. XLIX (obliczenia własne).

Ogólnie rzecz biorąc, zmiany struktury gałęziowej PKB poszły w kierunku dezindustrializacji przy jednoczesnym zwiększeniu udziału sektora I, głównie rolnictwa oraz sektora III, przede wszystkim handlu. Zmiany struktury wytwarzania PKB w minimalnym stopniu wiązały się z przesunięciem w alokacji zasobów pracy i kapitału. Czynnikiem strukturotwórczym PKB były zmiany międzygałęziowe relacji wydajności pracy i majątku trwałego. W ramach sektora III na uwagę zasługuje poprawa międzygałęziowych relacji efektywnościowych w handlu, co było związane z przejściem od gospodarki niedoboru (rynek sprzedawcy) do rynku nabywcy. Zapoczątkowanie procesu transformacji gospodarki Polski – jak dotąd – nie wywołało istotnych zmian w sektorowej i gałęziowej strukturze zasobów pracy i kapitału. Przyczyna tego stanu rzeczy jest związana z odmiennością adaptacji struktur popytu i podaży w warunkach samoregulacji rynkowej, co przesądza w istotnym stopniu o potrzebie daleko idącego interwencjonizmu państwowego.

4. Rynek a dostosowanie struktur popytu i podaży

Z teoretycznego punktu widzenia mechanizm regulacji rynkowej opiera się na modelu zbudowanym na takich założeniach, jak doskonała konkurencja, doskonała informacja, rynek dający zabezpieczenie przed ryzykiem, racjonalność poczynań ze strony poszczególnych podmiotów i cena jako podstawowy czynnik alokacji zasobów¹³. Powyższe założenia nie odpowiadają jednak rzeczywistości. Zamiast konkurencji doskonałej w krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej dominuje rynek oligopolistyczny, typowym zjawiskiem jest luka informacyjna, a cena stanowi tylko jeden z elementów mających wpływ na procesy alokacyjne czynników produkcji¹⁴.

¹³ Zob. *Procesy decyzyjne w gospodarce*, „Z prac Instytutu”, IRISS, Warszawa 1993, s. 5.

¹⁴ M. Levinson, *Nie tylko wolny rynek. Odrodzenie aktywnej polityki gospodarczej*, PWE, Warszawa 1992, s. 49-63.

W sumie mechanizm rynkowy może być zawodny, zwłaszcza w dziedzinie kreowania zmian strukturalnych wymagających długiego cyklu inwestowania i okresu zwrotu nakładów. Wynika stąd potrzeba strukturalnej polityki rządowej jako przedsięwzięcia niezbędnego do zapobiegania i usuwania negatywnych skutków funkcjonowania rynku.

Potrzebę kształtowania przemian strukturalnych *ex ante* przez politykę rządową można uzasadnić czterema racjami. **Po pierwsze**, potrzeba takiej polityki wynika *ex definitione* z samego określenia struktury jako powiązanych wzajemnie elementów zbioru. Wymaga to, aby podmiot podejmujący decyzje alokacyjne posiadał rozeznanie przyszłych warunków rozwoju nie tylko wyodrębnionych elementów, ale także całości zbioru. W zatowiszowanej gospodarce rynkowej, jaka ma występować w przyszłym modelu ekonomicznym Polski, zdecydowana większość mikropodmiotów nie będzie w stanie antycypować przyszłych warunków rynkowych. Determinującym czynnikiem zmian strukturalnych jest bowiem postęp techniczny. Obejmuje on dwie różne sfery: innowacyjność i efektywność. Każda z nich oddziałuje na zmiany strukturalne w inny sposób. Innowacyjność kreuje w sposób bezpośredni zmiany struktury popytu finalnego i pośredniego. Z kolei postęp efektywnościowy przynosi zmiany struktury podaży. Postęp techniczny zarówno w płaszczyźnie innowacyjności jak i efektywności jest zróżnicowany w przekroju gałęziowym i branżowym. Z punktu widzenia mikropodmiotów gospodarczych jest on na ogół zmienną egogeniczną. **Po drugie**, działające mikropodmioty gospodarcze na ogół nie mają pełnego rozeznania warunków rozwoju całego zbioru (gospodarki lub przemysłu). Podmiotem takim może być jedynie rządowe centrum gospodarcze. Posiada ono pełniejsze niż mikropodmioty rozeznanie czynników strukturotwórczych, zwłaszcza w zakresie przewidywanych trendów postępu technicznego, popytu finalnego i pośredniego oraz struktury bilansu handlowego. Ponadto lepiej zna ono warunki rozwojowe całego zbioru i to zarówno od strony czynników podażowych, jak i efektywnościowych. **Po trzecie**, reakcja popytu i podaży na impulsy rynkowe jest zróżnicowana. W zakresie popytu sprawa jest na ogół klarowna. Reaguje on na te impulsy w ramach krótkiego okresu. Najlepszym dowodem tego może być spadek popytu finalnego na krajowe dobra

i usługi w ostatnich czterech latach. Natomiast reakcja podaży ma charakter asymetryczny. Dostosowanie podaży do układu impulsów rynkowych w ramach krótkiego okresu jest możliwe jedynie w przypadku jej redukcji. Jeśli zaś idzie o wzrost, to abstrahując od występujących rezerw zdolności produkcyjnych oraz innych czynników, proces adaptacji podaży jest z natury rzeczy opóźniony w czasie, a to z uwagi na długotrwałe cykle inwestycyjne. Wraz ze zwiększaniem technicznego składu kapitału wydłuża się sam proces inwestowania i dochodzenia do projektowanych zdolności produkcyjnych. Wynika z tego dalszy wniosek, że decyzje alokacyjne powinny być kształtowane nie na podstawie aktualnych sygnałów rynkowych, ale rozróżniania warunków przewidywanych. Samodzielne mikropodmioty gospodarcze nie mają ukształtowanych procedur prognozowania warunków rynkowych. Niezbędna jest do tego informacja ze strony centrum gospodarczego. **Po czwarte**, w gospodarce rynkowej występuje odrębność funkcji celu gospodarki w skali makro lub mikro (przedsiębiorstwa). Niezależnie od tego, czy gospodarka jest podporządkowana dyrektywom planu centralnego, czy też opiera się na mechanizmie samoregulacji rynkowej, makroekonomiczna funkcja celu polega na maksymalizacji szeroko rozumianego spożycia w niezbyt odległym horyzoncie czasowym. Tymczasem w warunkach gospodarki rynkowej funkcja celu przedsiębiorstwa wyraża się w maksymalizacji zysku w krótkim okresie. Ten z kolei można maksymalizować przez obniżenie realnej wartości płac, tj. spożycia pracowników najemnych. Występowanie kłótni między funkcją celu całej gospodarki a mikropodmiotów wymaga daleko idącej interwencji rządu, głównie w zakresie ostatecznego podziału PKB na spożycie oraz inwestycje. Ponadto występuje tu czynnik dodatkowy związany z uczestnictwem kapitału zagranicznego. Z punktu widzenia makroekonomicznej funkcji celu nie jest sprawą obojętną, w jakiej części nadwyżka ekonomiczna pozostanie w kraju, a w jakiej podlegać będzie transferowi do reszty świata. Dla uzyskania zgodności rozwoju i struktury gospodarczej z makroekonomiczną funkcją celu niezbędne jest kreowanie przez rząd odpowiednich pośrednich instrumentów wymuszających oraz wspierających pożądany kierunek ewolucji struktury. Wymaga to z kolei spełnienia trzech przesłanek: (1) dobrego rozróżniania czynników strukturotwórczych,

(2) wypracowania wizji docelowej struktury w określonym przedziale czasu, (3) umiejętności przełożenia tej wizji na odpowiednie pośrednie instrumenty, głównie ekonomiczno-finansowe. Z tego punktu widzenia pożyteczne jest przedstawienie niektórych doświadczeń polityki strukturalnej w krajach gospodarki rynkowej.

5. Polityka strukturalna rządu w krajach gospodarki rynkowej

Polityka strukturalna w krajach o gospodarce rynkowej zależy m.in. od tego, w jakim stopniu funkcje gospodarcze państwa są przejmowane przez holdingi, korporacje i koncerny, niejednokrotnie o charakterze ponadnarodowym. W większości krajów o gospodarce rynkowej występuje mniej lub bardziej wyraźnie ukształtowana rządowa polityka przemian strukturalnych.

Polityka strukturalna rządu występowała już w II Rzeczypospolitej. Władze podjęły wówczas próbę zmiany struktury gospodarczej Polski z rolniczej na rolniczo-przemysłową. Gdy tylko zarysowały się symptomy wychodzenia z wielkiego kryzysu gospodarczego (1929-1932), został nakreślony dość ambitny program industrializacji kraju, który jest znany powszechnie jako program budowy Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP-u). Formalnie program ten został ujęty jako tzw. czteroletni plan inwestycyjny¹⁵. Program ten miał na celu przede wszystkim zwiększenie obronności kraju i wzrost produkcji gałęzi związanych z przemysłem zbrojeniowym, ale nie tylko. Był on także pomyślany jako próba rozładowania przełudnienia agrarnego na terenie województw: kieleckiego, lubelskiego, lwowskiego i krakowskiego. Zgodnie z tym programem rozwój przemysłu zmierzał w kierunku rozbudo-

¹⁵ W okresie międzywojennym rząd polski podejmował także inne prace związane z programowaniem rozwoju, czego przykładem był 15-letni program gospodarczy, którego realizacja miała trwać do 1954 roku (*Procesy decyzyjne ...*, jw., aneks 2).

wy przemysłu elektrotechnicznego, maszynowego, chemicznego, energetycznego, papierniczego, poligraficznego oraz skórzanego.¹⁶

Polityka strukturalna rządu w II Rzeczypospolitej była realizowana dwoma sposobami. Pierwszy z nich był związany bezpośrednio z inwestycjami publicznymi. Dotyczyły one głównie finansowania inwestycji w sektorze przedsiębiorstw publicznych bądź w spółkach z udziałem skarbu państwa. Udział sektora publicznego w inwestycjach brutto był wysoki i wynosił 56,6% w 1928 r. i 60,8% w 1938 r.¹⁷ Drugim sposobem oddziaływania rządu na zmiany strukturalne gospodarki były instrumenty pośrednie. Przede wszystkim polityka rządowa skierowana została wówczas na stymulowanie inwestycji przez ulgi w podatku dochodowym i od nieruchomości. Ulgi te polegały na możliwości potrącenia z podatku dochodowego nakładów inwestycyjnych oraz zwolnienia na okres 15 lat nowych nieruchomości od podatku z tego tytułu, uzyskania wakacji podatkowych dla firm uznanych przez Ministerstwo Spraw Wojskowych za szczególnie ważne na okres 10 lat. Ponadto stosowano także ulgi z podatku dochodowego dla nabywców akcji lub udziałów przedsiębiorstw, które dokonywały inwestycji.

W okresie II Rzeczypospolitej rząd stosował – oprócz ulg fiskalnych – także inne formy interwencji, jak zróżnicowanie kolejowych taryf przewozowych, zwłaszcza w przypadku eksportu węgla, wyrobów hutnictwa żelaza, cynku, produktów naftowych i drzewa, premie eksportowe oraz zwroty cła za importowane surowce niezbędne do wytwarzania produkcji eksportowej. Specyficzną formą pośredniego interwencjonizmu rządu były kredyty zbożowe udzielane pod zastaw zboża przy preferencyjnym ich oprocentowaniu, którego podstawą były dopłaty wyrównawcze skarbu państwa.

Wreszcie ostatnią formą interwencjonizmu rządu były: (1) system selektywnych gwarancji państwowych w stosunku do zobowiązań firm prywatnych, (2) udzielanie im kredytów państwowych przez skarbu państwa lub przez banki państwowe, (3) bezpośrednie

przejmowanie przez skarbu państwa lub banki państwowe udziałów w kapitale akcyjnym firm prywatnych.

Zatrzymałem się nad kwestią polityki strukturalnej w okresie II Rzeczypospolitej tylko dlatego, że polski etatyzm podobnie jak i interwencjonizm keynesowski wyrosły na podłożu wielkiego kryzysu gospodarczego (1929-1932). Po drugiej wojnie światowej jednak w krajach gospodarki rynkowej obserwuje się powrót do koncepcji liberalnych i znaczne zmniejszenie zakresu interwencjonizmu rządowego. Powstaje wobec tego pytanie, jaki charakter przybiera rządowa polityka strukturalna w krajach gospodarki rynkowej. Odpowiedź na to pytanie jest utrudniona wobec braku zunifikowanej polityki strukturalnej w skali takich zgrupowań gospodarczych, jak EWG lub OECD. W każdym z krajów członkowskich wspomnianych ugrupowań występują rozwiązania specyficzne, poczynając od braku sformalizowanej polityki strukturalnej państwa (Szwajcaria, Stany Zjednoczone A.P. oraz Wielka Brytania) aż do wytyczania przez administrację w porozumieniu z ważniejszymi korporacjami strategicznych kierunków rozwoju przemysłowego (Japonia)¹⁸. Pomimo znacznego zróżnicowania polityki strukturalnej, w krajach rozwiniętych gospodarczo występują tu elementy wspólne. Należą do nich:

- 1) preferowanie subwencji badań naukowych i wdrożeń technicznych o znaczeniu strategicznym,
- 2) wspieranie przedsięwzięć technicznych w dziedzinie zmniejszenia energochłonności zarówno w fazie wytwarzania jak i użytkowania oraz zmniejszenia uciążliwości dla środowiska naturalnego,
- 3) stymulowanie i przyspieszenie odnowy majątku trwałego,
- 4) udział państwa w programach rekonstrukcji tradycyjnych gałęzi przemysłu (przemysł wydobywczy, hutnictwo, energetyka),
- 5) wspieranie regionalnych programów rozwoju przemysłu jako czynnika niwelacji dysproporcji w przekroju terytorialnym,
- 6) różne formy protekcjonizmu rynku rodzimego.

¹⁶ S. Felbur, W. Poleć, *Rozwój i przemiany strukturalne w przemyśle*, „Studia i Materiały”, z. 24, IGN, Warszawa 1986, s. 18-25.

¹⁷ Por. *Materiały do badań nad gospodarką Polski, część I: 1918-1939*, PWN, Warszawa 1956, s. 179.

¹⁸ Obszerniejszą informację na ten temat zawiera opracowanie: R. Grabowiecki, *Determinanty polskiej polityki przemysłowej w świetle zamierzonej integracji gospodarczej Polski z EWG, IRiSS*, Warszawa 1992, s. 58-92 (maszynopis).

Polityka strukturalna w krajach gospodarki rynkowej ma na celu nie tylko stymulowanie wzrostu gałęzi uznanych za strategiczne, ale także podtrzymanie gałęzi tradycyjnych (rolnictwo, energetyka, górnictwo itp.). Cele te są osiągnięte przez rządy poszczególnych krajów za pomocą:

- 1) subsydiowania badań naukowych i wdrożeń nowoczesnej techniki przez budżet państwa,
- 2) instrumentów bezpośrednich,
- 3) instrumentów fiskalnych,
- 4) instrumentów monetarnych i polityki budżetowej,
- 5) funduszy specjalnych.

Przed wszystkim **rządy** w krajach gospodarki rynkowej **finansują** ze środków publicznych nie tylko badania naukowe, ale także prace wdrożeniowe na szczeblu przedsiębiorstw w dziedzinach uznanych za strategiczne dla rozwoju gospodarczego (Francja, Belgia, Niemcy, Irlandia, Japonia, Korea Południowa, Szwajcaria).

Instrumenty bezpośrednie dotyczą dwóch sfer:

- 1) przepisów prawnych określających okresy amortyzacji majątku trwałego oraz warunków stosowania przyspieszonej odnowy maszyn i urządzeń technicznych;
- 2) norm i standardów technicznych, którym mają odpowiadać towary dopuszczone do obrotu rynkowego (Szwajcaria, Belgia, Francja, Irlandia, Niemcy); dotyczy one także ekologii.

Ponadto w niektórych krajach występuje mniej lub bardziej rozbudowany system licencjonowania i kontyngentów w dziedzinie importu (Austria, Francja, Szwajcaria).

Instrumenty fiskalne zostały zorientowane bądź na pobudzenie popytu inwestycyjnego, bądź na promowanie eksportu. Pobudzaniu popytu inwestycyjnego w przedsiębiorstwach służą ulgi w podatku dochodowym (Francja, Grecja, Irlandia oraz Japonia) z tytułu dochodu firmy pochodzącego ze sprzedaży patentów, technologii know-how itp. Promowanie eksportu jest związane ze zwrotem podatku VAT.

Instrumenty monetarne i polityki budżetowej występują w dwóch formach jako:

- 1) preferencyjne stopy procentowe od kredytów przyznanych na specjalne cele. Różnicę między rynkową a preferencyjną stopą procentową pokrywa budżet państwa (Austria, Grecja,

Japonia, Korea Południowa, Niemcy). Kredyty te są najczęściej rozdzielane za pośrednictwem **funduszy specjalnych**¹⁹

- 2) bezpośrednie subsydiowanie niektórych gałęzi przemysłu przetwórczego, rolnictwa oraz sektora energetycznego i transportu. W samym tylko przemyśle przetwórczym udział subsydiów w wartości produkcji dodanej kształtował się w 1990 r. w przedziale 2,1% (Dania) do 14,5% (Grecja)²⁰. Dane te nie obejmują wydatków budżetu na wspieranie działalności badawczo-rozwojowej w przedsiębiorstwach.

6. Zarys programu zmian strukturalnych

Rozumowanie przedstawione powyżej prowadzi do wniosku o celowości i potrzebie formułowania przez rząd programu zmian strukturalnych w gospodarce i w przemyśle jako głównym ogniwie rozwoju ekonomicznego kraju. W gospodarce rynkowej program taki może mieć jedynie indykatywny charakter, ponieważ podmioty podejmują samodzielnie decyzje alokacyjne, opierając się na antycypowanych warunkach popytu i podaży w dłuższym okresie. Rządowy program zmian strukturalnych powinien zatem spełniać trzy funkcje: informacyjną, alokacyjną oraz regulacyjną i stosownie do nich być podzielony na trzy części.

Treść informacyjnej części obejmować może następujące obszary problemowe:

- 1) założenia wzrostu PKB i PNB (produktu narodowego brutto) i ich struktury podziału jako pewnego rodzaju skwantyfikowanie makroekonomicznej funkcji celu; założenia te w formie wysoce zagregowanej wyznaczają wektory popytu finalnego w sferze spożycia z dochodów osobistych, zbiorowego oraz popytu inwestycyjnego;

¹⁹ Por. R. Grabowiecki, *Determinanty polskiej polityki przemysłowej...*, jw., s. 72-74.

²⁰ S. Felbur, S. Uplawa, J. Wierzbowski, *Scenariusze rozwoju krajowego produktu brutto a zmiany w otoczeniu zewnętrznym kraju do roku 1995*, IRISS, Warszawa 1992, s. 79-81 (maszynopis).

- 2) prognozy zmian w bilansie handlowym w podziale na ważniejsze grupy towarów i usług, co wymaga dobrego rozpoznania zmian w gospodarce światowej;
- 3) identyfikację głównych kierunków postępu technicznego jako czynnika kształtującego strukturę wraz ze wskazaniem, które z nich są strategiczne i będą preferowane z punktu widzenia dostępności subsydiów na badania B+R;
- 4) prognozy zmian niektórych wybranych zbiorów cenowych (cen światowych nośników energii pierwotnej oraz podstawowych surowców);
- 5) wskazanie, które gałęzie będą rozwijać się bardziej intensywnie niż cała gospodarka, a które wolniej (jest kwestią otwartą, czy to wskazanie, będące wizją pożądaných kierunków zmian struktury, ma być konstruowane jedynie przez rząd, czy też w trybie negocjacji z organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi).

Alokacyjna część programu restrukturyzacji w gospodarce rynkowej może ograniczać się jedynie do nieskomercjalizowanej części sektora publicznego (sfera budżetowa) oraz sektora związanego z infrastrukturą techniczną i wytwarzaniem nośników energii. Zadaniem sfery alokacyjnej jest stworzenie przesłanek dla ekspansji rozwojowej gospodarki jako całości. Zakres funkcji alokacyjnej jest zdefiniowany przez budżet państwa, uzyskane kredyty zagraniczne i wewnętrzne oraz tzw. fundusze specjalne.

Wreszcie ostatnia część **regulacyjna** stanowić może punkt ciężkości rządowego programu zmian strukturalnych. Jej zadaniem jest naklonienie za pomocą instrumentów bezpośrednich i pośrednich odpowiednich mikroprzedsiębiorstw gospodarczych do dokonywania pożądaných zmian zarówno w sferze zasobów, jak i wytwarzania dóbr i usług. Część regulacyjna poza identyfikacją głównych instrumentów bezpośrednich oraz pośrednich określać może zasady ich różnicowania dla gałęzi wzrostowych i schyłkowych. Różnicowanie to, w odróżnieniu od praktyki, jaka ukształtowała się w latach osiemdziesiątych, nie może mieć charakteru uznaniowego ale systemowy, który wynika z rozpoznanych współzależności między zmiennymi. Ponadto zarówno instrumenty bezpośrednie, jak i pośrednie zgodnie z regulami gospodarki rynkowej powinny być, w ramach danej gałęzi i branży, jednolite dla sektora publicznego i prywatnego.

System instytucjonalny a zmiany strukturalne i wzrost gospodarczy

1. Sformułowanie problemu

Dylematy zmian strukturalnych, jakie dokonują się obecnie w Polsce pod wpływem kształtującego się systemu instytucjonalnego, są szczególnie wdzięcznym obiektem badań. Tym bardziej, że w pewnej mierze łączą się one z problematyką wzrostu gospodarczego, którego objawy nadal są obserwowane.

Zdając sobie wszelkie sprawy z faktu, iż w tak krótkim opracowaniu nie jest możliwe rzetelne choćby zarysowanie wszystkich zależności, jakie łączą trzy wymienione w tytule elementy, świadomie akcentuję wpływ różnych rozwiązań instytucjonalnych na przemiany strukturalne zachodzące głównie w przemyśle.

O ile pojęcie systemu instytucjonalnego, a nawet wzrostu gospodarczego, jest stosunkowo jednoznacznie rozumiane w literaturze, o tyle struktura produkcji i jej zmiany (restrukturyzacja) wymagają przybliżenia. Przez **strukturę produkcji** rozumiem **zestaw poszczególnych rodzajów produkowanych w gospodarce dóbr i usług – pośrednich i/lub finalnych**. Dla uproszczenia przyjmuję, że dobra i usługi sprowadzają się do pewnych grup użytkowych zwanych dalej „asortymentem”, przy czym owe grupy mogą być przypisane określonym zakładom, branżom, gałęziom, a nawet działom gospodarki narodowej; wśród tych ostatnich interesuje mnie głównie przemysł. Innymi słowy, grupy użytkowe (asortymenty) poddają się agregacji i to na różnych wymienionych poziomach: np. zakładu, branży. Zakładam też (zapewne dość ar-

bitralnie), iż w wypadku gospodarki lub jej działów mamy do czynienia z poziomem makro, w pozostałych zaś sytuacjach – mikro¹.

Istniejąca w danym momencie struktura produkcji (czasami zamiennie i, przynajmniej, niezbyt precyzyjnie nazywana strukturą przemysłu) może ulegać przekształceniu; **zmienia się wówczas siatka rzeczowych zależności między grupami użytkowymi**, i to na poziomie mikro i/lub makro, co nazywam **restrukturyzacją**. Chociaż restrukturyzacja produkcji (przemysłu) całkowicie pozostaje w sferze rzeczowej, to jednak dokonuje się ona pod wpływem sfery instytucjonalnej, czyli oddziaływania szeroko pojmowanych instytucji ekonomicznych. Wypada jedynie przypomnieć, iż w świetle doświadczeń gospodarki światowej, jak i bogatej literatury, można wyróżnić dwa zasadnicze instytucjonalne czynniki kształtowania struktury rzeczowej: mechanizm rynkowy oraz aparat państwowy².

Restrukturyzacja produkcji w okresie transformacji systemowej może i powinna podlegać nie tylko wnikliwemu opisowi, ale również i wartościowaniu. Skoro zaś mowa o ocenie przemian strukturalnych, to natychmiast nasuwają się na myśl jej kryteria; najogólniej można je podzielić na **techniczno-ekonomiczne** oraz **społeczno-ekonomiczne** (choć bez wątpienia tak wyraźny podział jest usprawiedliwiony wyłącznie względami analitycznymi³). O ile pierwsze z wymienionych dotyczą głównie (choć nie tylko) zależności typu rzeczowego (m.in. problem wartości użytkowej), to drugie obejmują stosunki między jednostkami oraz grupami społecznymi.

Pozostając w obszarze kryteriów techniczno-ekonomicznych, warto zauważyć, że – jak się wydaje – nie mogą one mieć charak-

¹ Są również i bardziej subtelne klasyfikacje i podziały. Por. A. Lipowski, *Przemiany strukturalne*, INE PAN, Warszawa 1994, s. 12.

² J. Pinder, red. *National Industrial Strategies and the World Economy*, Croom Helm, London 1982; *Industrial Policy in an Open and Competitive Environment*, Commission of the European Communities, Brussels 1990; *Industrial Policy in OECD Countries*, OECD, Paris 1990.

³ Zob. W. Jakóbiak, *Restrukturyzacja przemysłu w okresie transformacji*, Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, „Polityka ekonomiczna i społeczna”, z. 31, Warszawa 1993.

teru uniwersalnego, czyli bez względu na stopień zinstytucjonalizowania (lub inaczej: dojrzałości) gospodarki rynkowej. Z punktu widzenia pojedynczego dostawcy i odbiorcy, jedynie bezdyskusyjnym stwierdzeniem jest to, iż efektywne przemiany strukturalne zachodzą wówczas, gdy mamy do czynienia z doskonaleniem się metod wytwarzania i wartości użytkowej produktów. Natomiast wątpliwe jest już dopełnianie go oczekiwaniem, aby jednocześnie dostawca maksymalizował swe zyski⁴, to bowiem zależy m.in. od dojrzałości całego systemu instytucjonalnego, przede wszystkim cen. Ścisłej rzecz ujmując, poprawa wartości użytkowej wyrobu niekoniecznie musi znaleźć swoje odbicie w systemie cen i zysków, gdy mamy do czynienia z instytucjonalnie niedojrzałą gospodarką o charakterze postsocjalistycznym.

Problem ten jeszcze bardziej zyskuje na ostrości, jeżeli weźmiemy pod uwagę gospodarkę narodową: na nic się zda przykładanie do niej wszelkich neoklasycznych wymagań efektywności typu: wyrównywanie się relacji cen czynników produkcji z prawidłowymi relacjami przedstawienia produkcji w skali gospodarki. Nawet jeśli optymistycznie przyjąć, że wymaganie to (i inne podobne) ma także i aplikacyjne znaczenie, to chyba błędem byłoby stosowanie go w odniesieniu do współczesnej gospodarki polskiej. Powodem – właśnie pozostający *in statu nascendi* system instytucjonalny.

Dlatego obiecujące wydaje się poszukiwanie dla oceny efektywności restrukturyzacji odniesień, które istnieją w wysoko rozwiniętych gospodarkach. Innymi słowy, można chyba przyjąć, że w procesie transformacji makroekonomiczne przemiany strukturalne są **efektywne, gdy struktura produkcji** (branżowa, gałęziowa, działowa) **zmierza w kierunku tej, która przez wiele lat powstawała w krajach gospodarczo przodujących**. Natychmiast jednak trzeba sformułować zastrzeżenie, iż chodzi tu o podstawowe zmiany struktury (np. „zwijanie się” przemysłów wydobywczych), nie zaś o zdezagregowane przemiany rodzajowej struktury produkcji, specyficzne dla poszczególnych krajów i rynków.

Warto też ustosunkować się do spostrzeżenia, że makroekonomicznej restrukturyzacji towarzyszy realokacja nakładów (zwłaszcza

⁴ A. Lipowski, *Przemiany...*, jw., s. 24.

cza inwestycyjnych), w założeniu mająca na celu zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów ludzkich i rzeczowych. Krótko mówiąc, mamy tu do czynienia z przyspieszeniem rozwoju jednego grup użytkowych (w ramach branży, gałęzi) kosztem innych, co w długim okresie powinno służyć dynamizowaniu produktu narodowego, czyli pobudzać wzrost gospodarczy.

W tym punkcie analizy pojawia się dylemat: zmiany strukturalne a wzrost i rozwój gospodarczy. Otóż w świetle podstawowej literatury na ten temat, jaką są podręczniki ekonomii⁵, istnieje czynione *explicite* lub *implicit*e rozróżnienie między wzrostem a rozwojem i restrukturyzacją. **Wzrost gospodarczy** oznacza głównie **powiększanie się zdolności produkcyjnych danej gospodarki do wytwarzania dóbr i usług pożądaných przez ludzi**. Będąc mierzony za pomocą zestawu wskaźników aktywności gospodarczej, może on mieć wymiar zarówno pozytywny (ożywienie), neutralny (stagnacja), jak i negatywny (recesja). Natomiast pojęcie **rozwoju społeczno-gospodarczego** jest przeważnie szersze i odmienne, gdyż oznacza **zmiany struktury gospodarki** towarzyszące wzrostowi, a także **pogłębianie się pewnych zjawisk społecznych**, jak np. możliwości edukacyjnych, upowszechniania dóbr kultury; przeciwieństwem rozwoju jest zacofanie społeczno-ekonomiczne.

Poczynione obserwacje prowadzą do wniosku, że wzrost jest szczególnym przypadkiem rozwoju gospodarczego (ale nie odwrotnie); jeżeli w danej gospodarce notujemy objawy wzrostu i to w znaczeniu pozytywnym (przrost wartości PKB lub PNB), to jeszcze wcale nie jest równoznaczne z występowaniem przemian strukturalnych i, co ważne, z poprawą efektywności wykorzystania zasobów (dowodem tego negatywne doświadczenia gospodarki planowej). W konsekwencji brak też zwiększenia się społecznej użyteczności produktu narodowego, ujmowanego od strony rzeczowej (dlatego obok klasycznych wskaźników aktywności, próbuje się konstruować wskaźniki typu: DNB – dobrobyt narodowy brutto⁶).

⁵ Zob. D. Begg i inni, *Ekonomia*, t. 2, PWE, Warszawa 1992; C. McConnell, *Economics*, McGraw-Hill, New York 1987; D. Kamerschen i inni, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991.

⁶ B. Hawrylyshyn, *Drogi do przyszłości*, Polskie Towarzystwo Współpracy z Kłusem Rzymskim, Warszawa 1990.

Restrukturyzacja przemysłu to nie tylko zmiany w sferze rzeczowej, lecz także (socjologzy zapewne powiedzieliby – przede wszystkim) w dziedzinie zjawisk społecznych, które pojawiają się w obszarze gospodarki. Dostrzeganie znaczenia tych zjawisk w kontekście restrukturyzacji wydaje się niezbędne zwłaszcza w odniesieniu do transformacji systemowej, gdyż z natury rzeczy obejmuje ona głębokie przemiany o charakterze społecznym.

Społeczno-ekonomiczne kryteria wartościowania restrukturyzacji powinny, jak się wydaje, obejmować **kierunek i stopień rozwoju kanałów artykulacji grupowych interesów ekonomicznych**. Gospodarka rynkowa bowiem, a zwłaszcza gospodarka o charakterze przejściowym, to coś więcej niż samoczynna gra popytu i podaży, odbywająca się na podstawie preferencji i interesów indywidualnych. Jest to szczególnie dobrze widoczne właśnie w przypadku restrukturyzacji, która na ogół wymaga międzygałęziowej realokacji zasobów, co po prostu oznacza likwidację bądź co najmniej ograniczenie liczby zakładów w niektórych branżach i/lub gałęziach. Godzi to bezpośrednio w ekonomiczne interesy poszczególnych grup społeczno-zawodowych lub skupisk ludności w przekroju regionalnym i dlatego powinno podlegać wielostronnemu uzgodnieniu, których ważnym podmiotem są związki zawodowe oraz samorządowe organy przedstawicielskie. Można też powiedzieć, że niedostatek bądź niewłaściwy rozwój kanałów artykulacji interesów grupowych upoważnia do wystawienia niskiej społeczno-ekonomicznej oceny procesów restrukturyzacji. Stwarzając bowiem groźbę zaburzeń społecznych, podważa on sprawność i skuteczność tych procesów. Wiara zaś w możliwość wyeliminowania z życia gospodarczego owych kanałów artykulacji potencjalnie kreuje sytuację, w której mamy do czynienia wprawdzie z rynkiem, ale pod auspicjami państwa totalitarnego.

W dalszym toku rozważań zajmuję się opisem i oceną trzech opcji systemowo-instytucjonalnych, z których każda ma (lub może mieć) odmienny wpływ na zmiany struktury produkcji. Opcje te są przy tym zróżnicowane w dwóch płaszczyznach: po pierwsze, pod względem relacji rynek-państwo, po drugie, z punktu widzenia instrumentarium wykorzystywanego przez administrację państwową. To ostatnie wymaga wszakże dłuższego komentarza.

W procesie transformacji państwo może posługiwać się różnorodnym instrumentarium oddziaływania na gospodarkę, które generalnie można ująć w odmienne polityki gospodarcze: makroekonomiczną, mikroekonomiczną, systemową (żeby wymienić tylko najważniejsze). Mimo iż jedynie mikroekonomiczna polityka przemysłowa wyraża bezpośrednie zainteresowanie administracji przemianami strukturalnymi, to jednak każda z wymienionych polityk w jakiejś mierze wpływa na te przemiany. Dotyczy to polityki stabilizacyjnej, której zadaniem jest ułatwienie i usprawnienie funkcjonowania samoczynnych, oddolnych procesów dostosowawczych, ale również i polityki systemowej – zwłaszcza prywatyzacyjnej. Powinnością tej ostatniej z kolei jest m.in. skłonienie firm do włączenia się w nurt konkurencji innowacyjnej, będącej istotnym czynnikiem jakościowych (w znaczeniu: postępowych) zmian struktury produkcji. Co więcej, w praktyce mogą występować różne kombinacje między tymi politykami, sprzyjając lub przeciwnie – utrudniając w danych warunkach owe zmiany. Ograniczenie analizy do opisu i oceny polityki przemysłowej byłoby więc błędem.

2. Opcja krótkookresowa – z perspektywy doświadczeń

W Polsce, będącej prekursorką przemian ustrojowych w Europie Środkowo-Wschodniej, na przełomie lat 1989-90 zwyciężyła opcja mająca podstawę w mechanizmie krótkookresowej koordynacji zdarzeń; mimo oficjalnych enuncjacji o potrzebie społecznego podejścia do zmian systemowych, w praktyce wszechobecny stał się liberalizm gospodarczy. Można postawić tezę, że bezpośrednią przyczyną wyboru wspomnianej opcji (wybór ten dokonał się w wąskim gronie ekspertów) było niezwykle głębokie rozczarowanie immanentną niewydolnością gospodarki planowej (m.in. właśnie w dziedzinie planowania struktury gospodarki). Szczególnie niechlubną rolę odegrała tu reforma lat osiemdziesiątych: był to system instytucjonalny, w którym stare rygory tradycyjnej gospo-

darki nakazowej już nie działały, a siła ułomnego mechanizmu rynkowego była zbyt słaba, by wymuszać postępowe zmiany strukturalne wraz ze wzrostem gospodarczym. Towarzyszący temu syndrom nierównowagi rynkowej, inflacji i, później, hiperinflacji oraz spadającej produkcji, był wynikiem stopniowych, coraz bardziej wygasających przemian instytucjonalnych.

Uzasadniony jest pogląd, że zastosowana u progu lat dziewięćdziesiątych opcja systemowo-instytucjonalna otrzymała charakter neoliberalny bardziej przez negatywne odniesienie do pryncypiów gospodarki realnego socjalizmu niż przez pozytywne nawiązanie do wzorca istniejącego w światowej ekonomii. Innymi słowy, polska transformacja okazała się całkowitym i drastycznym zaprzeczeniem podstawowych reguł rządzących wspomnianą gospodarką. Stąd wywodzily się jej główne cechy⁷:

- 1) ograniczenie regulacyjnej roli państwa, mające na celu eliminację wszystkich znanych z literatury i praktyki niedostatków działań biurokracji;
- 2) uruchomienie instrumentarium fiskalno-monetarnego, funkcjonującego zgodnie z regułami rządzących gospodarką rynkową (co m.in. wymagało „odideologizowania” stosunku władz do całego sektora państwowego);
- 3) minimalizowanie socjalno-ochronnych funkcji państwa jako odpowiedź na przerost tych funkcji w gospodarce planowej;
- 4) rozwijanie niczym nie krępowanej przedsiębiorczości obywatelskiej, rysującej jasną perspektywę dobrobytu jednostek w zależności od ich inwencji i nakładu starań.

Z przedstawionych cech wynika, że promotorzy transformacji stanęli przed istotnym dylematem: z jednej strony, dotychczasowe negatywne doświadczenia nakazywały ograniczyć, a zarazem przekształcić rolę państwa, z drugiej strony jednak potrzeba budowania nowego systemu instytucjonalnego narzucała „konstruktywizm” administracji. Dlatego aparat państwa miał prowadzić politykę systemową zmierzającą do liberalizacji, prywatyzacji, demonopolizacji i deregulacji; wszystkie te przedsięwzięcia zostały podporządkowane idei możliwie szybkiego tworzenia mechanizmu

⁷ Por. Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki, „Rzeczpospolita”, Warszawa, październik 1989.

rynkowego. On też, zgodnie z neoliberalnym zamysłem, miał być jedynym, krótkookresowym czynnikiem przemian strukturalnych w przemyśle.

W praktyce nie obyło się jednak bez pośredniej, nieselektywnej ingerencji państwa w tej dziedzinie. Wprawdzie makroekonomiczna polityka stabilizacyjna otrzymała cele związane z osiągnięciem wewnętrznej i zewnętrznej równowagi, to jednak równocześnie miała zainicjować to, co J. Schumpeter określił jako „twórczą destrukcję”: bankructwo części firm (dodajmy – państwowych) i samoczynne przemieszczanie się uwolnionych zasobów, zwłaszcza inwestycyjnych. Taka realokacja jest pozytywnie skorelowana z poprawą struktury produkcji i w długim czasie powinna pobudzić rozwój gospodarczy, następujący w kreatywnej fazie „twórczej destrukcji”. Najpierw jednak występuje nieunikniona faza oczyszczająca, w ramach której obniża się znacznie ogólny poziom produkcji, gdyż jej część jest już niepotrzebna, nie akceptowana przez nowo ukształtowaną strukturę popytu globalnego. W omawianej opcji założono, że objawy przyrostu produkcji, w pewnej mierze już zrestrukturyzowanej, będą obserwowane po upływie półrocza, państwo zaś powinno bezwzględnie powstrzymać się przed bezpośrednią ingerencją w przebiegającą „twórczą destrukcję”. Jedynym jego zadaniem było zaprojektowanie polityki makroekonomicznej i bieżące monitorowanie oddolnych dostosowań ze strony przedsiębiorstw.

Zaczniemy od stwierdzenia, że w praktyce znaczny i spodziewany spadek produkcji przemysłowej i PKB w okresie 1990-1991, miał trzy podstawowe przyczyny: (1) wieloletnią tendencję do zmniejszania się zdolności rozwojowych polskiej gospodarki, czemu towarzyszyła wadliwa struktura rodzajowa produkcji, przede wszystkim finalnej, (2) wprowadzenie pakietu stabilizacyjnego o charakterze restrykcyjnym, (3) zerwanie więzi handlowych z krajami dawnego bloku wschodniego, a także utrata licznych rynków w innych częściach świata. Sądzę, że próba dokładnego określenia (na zasadzie rankingu) roli tych poszczególnych przyczyn musiałaby skończyć się niepowodzeniem, niemniej wypada podkreślić się wyzwani, przed jakimi stanął sektor państwowy w następstwie zastosowania restrykcji fiskalno-monetarnych.

Mimo to, gdy wydawało się, że transformacyjna recesja utrwaliła się na dobre, już w pierwszej połowie 1992 r. odnotowano po raz

pierwszy przyrost produkcji sprzedanej i PKB (aczkolwiek wywołało to wówczas liczne kontrowersje co do rzetelności obserwacji statystycznych). Ponieważ w analizowanym okresie zaczynający się rozwijać sektor prywatny nie mógł w znaczącym stopniu partycypować we wzroście produkcji, można zaryzykować tezę o przewadze pozytywnych przystosowań oddolnych w przemyśle państwowym⁸. Przynajmniej o tyle, o ile były one niezbędne do zdynamizowania produkcji przemysłowej (warto tu przypomnieć, że rząd wprowadził politykę przemysłową już **po wystąpieniu objawów wzrostu**, a zatem nie ona je zainicjowała).

Co się tyczy zmian w strukturze produkcji przemysłowej rosnącej od 1992 r., to ocena nie jest tu równie pozytywna. Można przypuszczać (dane statystyczne są w tej mierze niedostępne), iż w obszarze mikroekonomicznych zmian strukturalnych (ściślej rzecz biorąc – asortymentowych) wystąpiły pewne dostosowania podaży, skoro w następstwie polityki stabilizacyjnej zmieniła się struktura popytu, a produkcja w niemałym stopniu była akceptowana przez rynek. W dziedzinie gałęziowej struktury przemysłu nie odnotowano jednak postępowych przemian: pogłębił się udział przemysłów wydobywczych w produkcji ogółem oraz zaznaczył się silny spadek produkcji przemysłów – lekkiego i elektromaszynowego⁹. Wynika stąd jasno, że po upływie dwóch lat transformacji mieliśmy wprawdzie do czynienia z przejawami wzrostu ekonomicznego, ale pozbawionego **zaczątków pozytywnych zmian strukturalnych**, czyli rozwoju gospodarczego, który przybliżałby kraj do państw wysoko rozwiniętych.

Jakie były systemowo-institutionalne przyczyny tego niekorzystnego stanu rzeczy? Upatruję je w dyskusyjnych założeniach przyjętych w odniesieniu do restrukturyzacji produkcji w układzie międzygałęziowym, mającej odbywać się przez mechanizm „twórczej destrukcji”. Mianowicie, deregulacja i liberalizacja rynku towarów z nadwyżką podaży (są autorzy, którzy raczej posługują się

⁸ W. Jakóbk, *Restrukturyzacja przemysłu ...*, jw., s. 40-47.

⁹ Szczegółowe dane statystyczne ilustrujące tę prawidłowość znajdują się m.in. w następujących pracach: A. Lipowski, *Przemiany strukturalne ...*, jw. *Gospodarka Polski w procesie transformacji 1993*, IRISS, Warszawa 1993; *Zmiany struktury i efektywności gospodarowania w latach 1989-1991*, Centralny Urząd Planowania, Warszawa 1992.

pojęciem „trudności zbytu”¹⁰) i przejawami konkurencji oligopolistycznej jest niewystarczająca do zaistnienia w pełni „twórczej destrukcji” – przynajmniej w rozumieniu J. Schumpetera¹¹. Ta bowiem może ujawnić swe potencjalne walory jedynie pod warunkiem harmonijnego rozwoju wszystkich rynków: towarów, pracy, pieniądza i kapitału. W przeciwnym razie należy liczyć się z możliwością wypaczenia całego procesu i opóźnień. Instytucjonalna niedojrzałość gospodarki powoduje, że mechanizm „twórczej destrukcji” staje się nieskuteczny, gdy chodzi o zasadnicze (jak w wypadku Polski) zmiany gałęziowej struktury produkcji. Najlepszym tego dowodem jest fakt, że dopiero po upływie czterech lat rząd podjął bezpośrednią ingerencję w takich przemysłach, jak zbrojeniowy, węglowy, hutniczy, nie poddających się oddziaływaniu „niewidzialnej ręki” słabego rynku.

Z punktu widzenia społeczno-ekonomicznego kryterium oceny, omawiana opcja krótkookresowa zasługuje na krytyczny komentarz, gdyż z założenia **eliminowała kanały artykulacji interesów grupowych**, co w efekcie doprowadziło do niekorzystnych zjawisk i procesów. Pojawiające się w sposób żywiołowy i okazjonalnie rozwiązywane przez rząd konflikty w przemyśle nie sprzyjały postępowym zmianom strukturalnym, słabnąca zaś z biegiem czasu legitymizacja władzy sprawiła, iż rząd biernie ustępował pola pod rosnącym naciskiem ze strony grup interesów. Tradycyjny układ sił między tymi grupami, w warunkach braku mechanizmu artykułowania i uzgadniania sprzecznych interesów, przyczynił się do petryfikacji struktury rzeczowej.

3. Projekty opcji strategicznych

Słabości opcji krótkookresowej (m.in. wysokie koszty społeczne transformacji, nie dość silne stymulowanie wzrostu) stały się za-

¹⁰ W. Herer, W. Sadowski, *Dlaczego zmniejszyła się produkcja w Polsce*, PWN, Warszawa 1993, s. 23.

¹¹ J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, George Allen and Unwin Ltd., London 1976.

rzewiem rozwiązań systemowo-instytucjonalnych, które antycypując wyzwania przyszłości noszą znamiona strategii (choć wcale nie sprowadzają się tylko do zmian strukturalnych); nazywam je projektami opcji strategicznych I oraz II¹².

Opcja I charakteryzuje się tym, że bezpośrednią i główną siłą sprawczą w dziedzinie zmian strukturalnych upatruje się w administracji państwowej. Jej orężem w walce o poprawę struktury produkcji jest tzw. aktywna polityka przemysłowa mająca podstawę w strategii (długookresowej wizji) rozwoju, która jest formułowana przez specjalną agendę państwową. W procesie konsultacji i negocjacji z przedstawicielami organizacji przemysłowych, central związkowych i organizacji konsumenckich, opracowuje ona koncepcję długookresowych preferencji rozwojowych i restrukturyzacyjnych. Polityka przemysłowa powinna przy tym określać obszary, w których rozwój działalności podmiotów wszystkich sektorów własności może liczyć na pomoc finansową i doradczą państwa. Obszary te z kolei można podzielić na trzy grupy. W pierwszej znajdują się obszary wymagające możliwie szybkiego zmniejszenia ich udziału w produkcji przemysłowej. W kolejnych grupach natomiast zamieszczono obszary podlegające redukcji, ale rozłożonej w czasie ze względu na ich ważną pozycję w gospodarce, oraz te, które powinny być szybko rozwijane, stanowiąc w przyszłości polska specjalizację przemysłową. Obszary znajdujące się w dwu ostatnich grupach mogą, choć w różnym stopniu, liczyć na udogodnienia, takie jak np. okres ochronny dla działań dostosowawczych ze strony przedsiębiorstw, gwarancje kredytowe, zamówienia rządowe, czy też ochrona przed konkurencją ze strony importu.

Jak gdyby „na wszelki wypadek” (bo trudno inaczej to zinterpretować) w opcji I zastrzega się, że pomoc finansowa państwa może być udzielona jedynie w formie wspomagania nakładów własnych firm, przeznaczonych na wyraźnie określone przez nie cele. Wymienionym już strategicznym preferencjom państwa powinien towarzyszyć wysiłek agendy polityki przemysłowej, skierowany na wspieranie oddolnych procesów dostosowawczych.

¹² Projekty te zostały wnikliwie przedstawione w opracowaniach: *Drogi wyjścia z polskiego kryzysu gospodarczego*, KeyTex, Warszawa 1992; *Strategia dla Polski*, *Życie Gospodarcze* 1994, nr 26.

Z kolei esencja polityki systemowej, jaką jest prywatyzacja, została tu podporządkowana restrukturyzacji rzeczowej, która powinna się odbywać w ramach konkurencji innowacyjnej, zwłaszcza na rynkach zewnętrznych. Podstawowym w tej dziedzinie twierdzeniem jest potrzeba istnienia gospodarki wielosektorowej, w której przedsiębiorstwa będące w znacznej części własnością skarbu państwa mogą funkcjonować z nie mniejszą efektywnością niż wielkie sprywatyzowane korporacje. Zdaniem projektantów opcji I, rozstrzygający wpływ na efektywność gospodarowania ma nie tyle typ własności, ile sposób zarządzania firmą oraz zdolność jej do sproszowania wyzwaniom, także restrukturyzacyjnym, ze strony konkurencyjnego otoczenia.

W omawianej opcji nie pominięto kwestii makroekonomicznej polityki stabilizacyjnej; podstawowym postulatem jest tu złagodzenie restrykcyjności i zwiększenie efektywnego popytu globalnego, co z kolei pobudzałoby po części już zrestrukturyzowaną produkcję przemysłową i wzrost gospodarczy, czyli inicjowało rozwój. Sprawą pierwszoplanową jest stymulowanie popytu inwestycyjnego m.in. za pomocą obniżenia stopy procentowej, która wcale nie musi być dodatnia, gdy waloryzowane są depozyty i kredyty, przyrost zaś nakładów inwestycyjnych następowałby zgodnie z opracowaną zawniasu strategią rozwoju wraz z ekonomiczno-finansowym instrumentarium jej realizacji.

Istotną rolę przypisano polityce pieniężnej; chodzi tu zwłaszcza o wzrost podaży pieniądza i kredytów dla sektora państwowego, dyskryminowanego w latach 1990-1992. W związku z tym przyznawanie kredytów powinno się odbywać według priorytetów gałęziowych, nie zaś własnościowych. W dziedzinie polityki budżetowej koresponduje z tym zasada aktywizacji dochodów budżetowych (zamiast cięć po stronie wydatków), możliwa dzięki wsparciu sektora państwowego będącego głównym płatnikiem podatków.

Projektanci *opcji II* nie zakładają z góry ściśle określonych scenariuszy przemian strukturalnych, ani też nie udzielają prymatu rynkowi bądź państwu (na marginesie – sprawy strukturalne są w ogóle potraktowane dość enigmatycznie). Opcja ta, znana powszechnie jako dokument „Strategia dla Polski”, składa się z dwóch, stosunkowo luźno ze sobą powiązanych części: wstępnej o charakterze ogólnym, w której wyłożony jest podstawowy zamysł

strategiczny, oraz części szczegółowej będącej zbiorem dziesięciu tzw. programów węzłowych (nawiasem mówiąc, układ ten bardzo przypomina konstrukcję X Planu Francuskiego na lata 1989-1992¹³). Chociaż nie zostało to wyraźnie zaznaczone, to jednak odnosi się wrażenie, że centralnym programem jest „średniookresowa strategia finansowa”, pozbawiona wszakże widocznych związków z problematyką struktury gospodarczej.

Podstawowym przesłaniem projektantów „Strategii dla Polski” jest potrzeba zmniejszenia społecznej dotkliwosci transformacji systemowej (co wydaje się bardziej politycznym niż ekonomiczno-efektywnościowym imperatywem). Temu celowi właśnie została podporządkowana strategiczna koncepcja zrównoważonego rozwoju, która obejmuje triadę: szybki wzrost gospodarczy – stabilizacja systemowa i makroekonomiczna – poprawa warunków życia. Niestety, jedynie wyrwykowo i z kontekstu czytelnik może się zorientować, w jaki sposób owa triada powinna przybrać rzeczywisty kształt.

Z podstawowym przesłaniem koresponduje absolutne nowum w polskiej praktyce (ale nie w teorii) transformacyjnej, mianowicie zapowiedź oparcia polityki gospodarczej rządu na negocjacyjnych regułach podziału efektów pracy społecznej. W konsekwencji proponuje się partnerski (cokolwiek by to znaczyło) system stosunków pracy i regulacji wynagrodzeń; mechanizm negocjacyjny jawi się jako ważny instrument artykułowania i uzgadniania odmiennych interesów ekonomicznych.

Jeśli chodzi o szybki wzrost gospodarczy, będący kontynuacją pozytywną w tej mierze tendencji z 1992 r., to główną siłę sprawczą upatruje się w aktywizacji krajowych oszczędności. Dodatkowo, uzupełniającym źródłem finansowania wzrostu mają być bezpośrednie inwestycje zagraniczne; pomocne w tej dziedzinie będą też bez wątpienia usprawnienia o charakterze oddolnym, występujące w obszarze efektywności alokacyjnej i restrukturyzacyjnej.

Ostatnia sprawa, mimo że w opcji II wiązana z problematyką wzrostu i jemu podporządkowana, zasługuje na dłuższy komen-

¹³ Por. *France, Europe. Xth Plan 1989-1992* (wersja w języku angielskim), French Planning Office, Paris 1989.

tarz. Analiza proponowanych rozwiązań instytucjonalnych oraz tych pozostających w obszarze bieżącej polityki gospodarczej prowadzi do sformułowania, że ogólnie restrukturyzacja ma się odbywać przez mechanizm „twórczej destrukcji”, indukowany za pomocą polityki makroekonomicznej i, głównie, określonego zarządzania majątkiem państwowym (w perspektywie średniookresowej). W tym ostatnim aspekcie rząd określi strefy żywotnych interesów państwa, w których administracja państwowa będzie pełnić bezpośrednie funkcje regulacyjne; w tym świetle prywatyzacji nadano charakter uzupełniający.

Wynika stąd jasno, że w opcji II właściwie nie przewiduje się polityki przemysłowej jako instrumentu urzeczywistniania strategii przemian strukturalnych. Wyjątek stanowi tu zapowiadane wdrożenie wieloletniego programu restrukturyzacji finansowej, majątkowej i organizacyjnej sektorów o szczególnym znaczeniu dla gospodarki (np. paliwowo-energetycznego, zbrojeniowego). Ze względu na koncentrację tych sektorów w niektórych regionach kraju, powodującą zagrożenie bezrobociem strukturalnym, programy te mają być wspierane za pomocą tzw. programów pochodnych (restrukturyzacji regionalnej, aktywizacji gospodarczej, wspierania prywatyzacji założycielskiej itp.). W istocie rzeczy analiza opcji II przekonuje, że polityki rozwoju regionalnego, handlowa, przeciwdziałania bezrobociu itp., znakomicie dominują nad polityką przemysłową.

4. Porównawcza ocena opcji strategicznych

Wspólne dla omówionych opcji jest antycypowanie wyzwań przyszłości przy wzmocnieniu istniejących już w gospodarce pozytywnych tendencji. O ile jednak główną treścią opcji I jest wizja zmian strukturalnych, o tyle podstawowym przesłaniem opcji II jest projekt fiskalno-monetarnych przedsięwzięć w średnim okresie, połączony zaś z tematem struktury rzeczowej został tu ograniczony do

stref interesów państwa. Pozostałe, szczegółowe rozstrzygnięcia w ramach opcji (a tym samym i adresowany do nich krytyczny komentarz), są tylko następstwem nakreślonej logiki tych opcji.

Z punktu widzenia społeczno-ekonomicznego kryterium oceny, opcje strategiczne (będąc zbliżone pod względem rozwiązań instytucjonalnych) **zasługują na pozytywne wartościowanie, ponieważ tworzą one system kanałów artykulacji i uzgadniania interesów grupowych**. Znacznie gorzej natomiast **sprawa się przedstawia, gdy wziąć pod uwagę kryterium techniczno-ekonomiczne**, zwłaszcza w odniesieniu do **opcji I**.

Po pierwsze, ważne zastrzeżenie dotyczy stawiania znaku równości między strategią rozwoju gospodarczego a strategią (wizją) zmian strukturalnych, są to bowiem jakościowo odmienne kategorie. Strategia rozwoju to przede wszystkim świadomość modelu gospodarki rynkowej, akceptowanego przez masowego wyborcę i moźolnie kreowanego przez administrację państwową, a zatem również stabilizacja powszechnych reguł instytucjonalnych.

Po drugie, kolejna wątpliwość dotyczy – paradoksalnie – staćczego w istocie charakteru strategii zmian strukturalnych. Trzeba bowiem pamiętać o tym, że ustalenie w punkcie startu listy wieloletnich priorytetów oznacza ukształtowanie w sposób bezpośredni lub pośredni struktury inwestycji o, niekiedy, bardzo odroczonych skutkach produkcyjnych. Innymi słowy, jest to równoznaczne z wtłoczeniem gospodarki na wiele lat w sztywny gorset inwestycji wyselekcjonowanych w przekroju gałęziowym. W tej sytuacji nie pozostaje dużo miejsca na dynamiczne, samoczynne (odolne) dostosowania strukturalne, które zresztą mogłyby wystąpić głównie w ramach zaprojektowanych już zdolności wytwórczych. Gdy więc autorzy omawianej opcji I zapewniają, że będąca podmiotem polityki przemysłowej agencja powinna starać się wspierać mikroekonomiczne inicjatywy, to rodzi się podejrzenie, iż w tym punkcie popadają oni w sprzeczność.

Po trzecie, aby opracować trafną strategię (wizję) zmian strukturalnych, należy dysponować wiarygodną informacją o przyszłych (perspektywicznych) relacjach substytucji, transformacji i wymiany handlowej, która jest niezbędna do sporządzenia rachunku alternatywnych korzyści. Pozyskanie natomiast takiej informacji w warunkach wysokiej niepewności, charakteryzującej

okres przemian politycznych i ekonomicznych, jest wątpliwe. Zbagatelizowanie tej przestrogi może pociągnąć za sobą niepowetowane straty o wymiarze ogólnogospodarczym, będące następstwem chybyjonej bądź tylko źle realizowanej strategii.

Po czwarte, jest niewątpliwe, że tzw. aktywna, selektywna polityka przemysłowa okaże się kosztowna, wobec zaś ostrych kryteriów efektywności ze strony krajowych i zagranicznych kredytów, jedynym dostępnym źródłem jej finansowania są środki publiczne. Oznaczałoby to przymus dalszego zadłużania się państwa przede wszystkim w kraju i pogarszanie się relacji długu publicznego do wartości PKB. Ponadto wcale nie jest pewne, że doraźnie poniesione wydatki budżetowe na wsparcie przedsiębiorstw zaowocują w przyszłości wzrostem dochodów publicznych, który umożliwi kontynuację aktywnej polityki przemysłowej. W długim okresie rozwiązanie to jest zatem obciążone dużym ryzykiem.

Po piąte, rażące jest deprecjonowanie wagi systemowej polityki prywatyzacji; twierdzenie o nie mniejszej niż w sektorze prywatnym efektywności firm państwowych, działających w konkurencyjnym otoczeniu, mija się z wynikami licznych obserwacji empirycznych w krajach zachodnich. Ponadto sugerowane ograniczenie prywatyzacji do kapitałowej i założycielskiej jest równoznaczne z powstrzymywaniem rozwoju infrastruktury finansowej, tak niezbędnej do oddolnych, samoczynnych dostosowań strukturalnych (konstatacja ta wzmacnia krytyczną myśl, zawartą w punkcie drugim).

Po szóste, silne akcentowanie pobudzenia efektywnego popytu finalnego jest w krótkim okresie niebezpieczne, gdyż zagraża zarówno nawrotem inflacji „ciągnięjonej przez popyt”, jak i rezygnacją z walki o odnowę struktury produkcji. Rzecz bowiem w tym, że „poluzowanie” polityki finansowej powoduje nieuniknione odroczenie między bieżącym przyrostem popytu a przyszłym, zaledwie możliwym dostosowaniem podaży (zwłaszcza, gdy w grę wchodzi zmiany zdolności wytwórczych). W rezultacie gospodarka może w tych warunkach wkroczyć na ścieżkę wzrostu, lecz przy niewielkich przemianach strukturalnych.

Sformułowanie techniczno-ekonomicznej oceny w odniesieniu do **opcji II** jest o tyle trudniejsze, że niektóre zawarte w niej stwierdzenia stwarzają potencjalnie różne możliwości realizacji.

Z opcją I koresponduje m.in. deprecjonowanie roli i znaczenia prywatyzacji w zakresie dokonań restrukturyzacyjnych, i w tym przypadku należałoby przytoczyć sformułowany już poprzednio krytyczny komentarz. Sprawa ta jest jednak bardziej złożona niż w opcji I, gdzie głównym ogniwem instytucjonalnym jest polityka przemysłowa o charakterze strategicznym, na której spoczywa ciężar dokonań restrukturyzacyjnych.

Otóż w opcji II w zasadzie neguje się potrzebę prowadzenia przez rząd aktywnej polityki przemysłowej, z wyjątkiem tych przemysłów, wobec których administracja wysuwa (bądź wysunie w przyszłości) określone preferencje i oczekiwania. Wynikają stąd istotne stwierdzenia.

Po pierwsze, jeżeli przyjąć zgodnie z projektem, że owe **preferencje zostaną wyraźnie ograniczone** do wyselekcjonowanych obszarów zdarzeń, to w odniesieniu do (licznych) pozostałych podstawą restrukturyzacji stanie się instytucjonalizacja skarbu państwa i komercjalizacja firm państwowych, wspierana przez znany mechanizm „twórczej destrukcji”. Pomijając kwestię nadmiernych oczekiwań, jakie wiąże się z faktem zmiany form zarządzania przedsiębiorstwem, należy wyrazić wątpliwość, czy tego typu rozwiązanie okaże się skuteczne w odniesieniu do restrukturyzacji w układzie międzygałęziowym. Dlatego uzasadnione wydaje się pozostawienie możliwości prowadzenia przez rząd pasywnej polityki przemysłowej, adresowanej do niepreferowanych („obojętnych”) obszarów zdarzeń, korygującej *ex post* co najmniej niekorzystne efekty zewnętrzne. Problem ten jest tym bardziej znaczący, że autorzy opcji II pokładają duże nadzieje w restrukturyzacji jako sile napędowej wzrostu gospodarczego (oczywiście, wspieranej innymi czynnikami).

Po drugie, jeżeli w praktyce okaże się, że administracja **namiernie rozszerza swoje preferencje** na wciąż nowe obszary, wówczas opcja II znacznie się zbliżać w swym charakterze (w średnim okresie) do opcji I, zatracając pragmatyzm na rzecz woluntaryzmu gospodarczego. Można też przypuszczać, że obok tradycyjnych metod i narzędzi oddziaływania państwa na sektor przedsiębiorstw (np. ulgi inwestycyjne, gwarancje kredytowe, oddłużanie, zmniejszanie ciężarów fiskalnych), pojawią się bardziej „nowoczesne” i wysublimowane (m.in. nadzór właścicielski, holdingowe

powiązania kapitałowe, próby wywierania presji na bank centralny lub organ antymonopolowy).

Ostatni przypadek rozszerzania preferencji państwa jest o tyle niekorzystny, że w istocie **hamuje on proces przechodzenia do gospodarki rynkowej** ze wszystkimi jej instytucjami, może też **zamrozić ten proces** w trudnym do sprecyzowania stadium pośrednim.

5. Podsumowanie

Dokonana analiza, która zaledwie zarysowała podstawowe dylematy rodzącego się mechanizmu ekonomicznego z jego głównymi komponentami, skłania do sformułowania kilku refleksji.

1. Wydaje się celowe rozróżnianie w badaniach zjawiska wzrostu gospodarczego oraz rozwoju wraz z przemianami strukturalnymi i określonymi procesami społecznymi. Z punktu widzenia celów transformacji, ten ostatni jest szczególnie obiecujący.
2. Powstająca pod wpływem systemu instytucjonalnego restrukturyzacja powinna być opisywana i wartościowana zarówno przez pryzmat kryterium techniczno-ekonomicznego, jak i społeczno-ekonomicznego. Pomijanie w analizach tego ostatniego może prowadzić do nietrafnych uproszczeń rzeczywistości i w konsekwencji – do wadliwych postulatów o charakterze aplikacyjnym.
3. Rozwiązania systemowo-instytucjonalne mogą być zróżnicowane nie tylko ze względu na relację rynek-państwo, ale również z punktu widzenia instrumentarium wykorzystywanego przez administrację państwową. W każdym konkretnym przypadku tworzą one swoistą kombinację, która oddziałuje na zmiany struktury produkcji i wzrost gospodarczy.
4. Analiza takich właśnie kombinacji nie pozwala wprowadzić na sporządzenie ich rankingowej listy, to jednak prowadzi do wniosku, że rozwiązania instytucjonalne wystające z apriorycznych założeń doktrynalnych, nie spełniają lub mogą nie spełnić formułowanych pod ich adresem oczekiwań.

5. Chociaż obiecujące jest obecnie w Polsce wydłużenie horyzontu czasowego polityki gospodarczej, to jednak nie wydaje się celowe, aby postulat ten dotyczył również struktury przemysłu – przynajmniej w formie sporządzenia wieloletniej wizji przemian. Nie jest to wcale równoznaczne z dezawuowaniem znaczenia polityki przemysłowej, która z jednej strony powinna uwzględniać najbardziej oczywiste cechy struktury gospodarki o wysokim stopniu dojrzałości (priorytety państwa), z drugiej zaś – selektywnie wspierać najbardziej obiecujące grupy przemysłowe, a nawet firmy (dostosowania oddolne).

Zdzisława Czyżowska

Strukturalne aspekty zagospodarowania zasobów pracy i majątku trwałego do 2005 roku

1. Uwagi ogólne

Celem referatu jest przedstawienie dylematów w dziedzinie strategii rozwojowej kraju do 2005 r., w tym przemian strukturalnych gospodarki niezbędnych do zagospodarowania zasobów pracy i majątku trwałego¹. Dylematy te wynikają zarówno z przeszłości, jak i z obecnej transformacji systemowej.

Centralną tezę referatu jest próba udowodnienia możliwości przezwyciężenia sytuacji kryzysowej w obrębie wykorzystania zasobów pracy i majątku trwałego. Warunkiem tego jest wybór odpowiedniego scenariusza wzrostu PKB oraz przekształceń strukturalnych (zmiany struktury wytwarzania PKB oraz zatrudnienia). Konieczna jest przy tym identyfikacja dylematów stojących przed strukturą tworzenia i wykorzystania PKB, zarówno ze względów społecznych, jak i ekonomicznych.

Pogłębionej refleksji wymaga kwestia odwrócenia tendencji, powstałych w wyniku transformacji systemowej, głównie jej negatywnych skutków w dziedzinie wykorzystania zasobów pracy i majątku trwałego, wyrażających się ogromnym w swej skali „bezrobociem i ludzi, i maszyn”. Czynnikiem ludzki (w tym zasoby pracy)

¹ Referat zawiera wyniki badań, realizowanych w Instytucie Rozwoju i Studiów Strategicznych przez prof. S. Felbura i autorkę, które dotyczą strukturalnych aspektów polityki zagospodarowania pracy i majątku trwałego.

i majątek trwałe, stanowiące podstawę strony podaźowej dla gospodarki, odgrywać będą istotną rolę w polityce strukturalnej państwa. W polityce tej będą musiały być dokonywane wybory celów rozwojowych, niejednokrotnie sprzecznych z sobą ze względów społecznych lub ekonomicznych, co dotyczy zarówno polityki demograficznej, jak i gospodarczej.

W zakresie szeroko rozumianego czynnika ludzkiego (jego zagospodarowania i rozwoju) istnieje konieczność dokonania wyboru między: racjonalizowaniem struktury demograficznej w taki sposób, aby nie dopuścić do grożącej nam degradacji ludności, a zagospodarowaniem zasobów pracy i zrównoważeniem rynku pracy. Przekładając ten dylemat na relacje podziału PKB, wybór polega na wyznaczeniu proporcji między spożyciem a inwestycjami.

W dziedzinie polityki strukturalnej państwa występuje dylemat związany z równoważeniem rynku pracy, zwłaszcza likwidacją bezrobocia i powrotem do stopy aktywności zawodowej ludności z 1989 r. Wymaga to dokonania wyboru odpowiedniego scenariusza tempa wzrostu gospodarki i kierunków zmian strukturalnych z uwzględnieniem ich chłonności na pracę, co nie zawsze jest zgodne z minimalizacją nakładochłonności.

W obszarze wykorzystania majątku trwałego stanowiącego istotny warunek wzrostu gospodarczego i zagospodarowania tych zasobów, występuje dylemat dotyczący skali reprodukcji majątku i charakteru inwestowania. Wiąże się to z dokonaniem zmian struktury gospodarki, a także przyspieszenia tempa zmian we wprowadzaniu nowoczesnych technik wytwarzania. Krótkie przedstawienie tej problematyki ma na celu sformułowanie postulatów i wywołanie dyskusji.

2. Wyzwania demograficzne

Mimo że związek między procesami demograficznymi a procesami ekonomicznymi jest oczywisty, to jednak często jest niedoceniany, co w sytuacji niewykorzystania zasobów pracy może prowadzić do błędnych rozwiązań w strategii rozwoju gospodarczego i społeczne-

go. W strategii tej należy zwrócić uwagę na dwa problemy, związane z aktualną i przyszłą sytuacją demograficzną.

Pierwszym problemem jest globalny wzrost ludności. Prognozy demograficzne sygnalizują spadek tempa przyrostu naturalnego do 3,7‰ w 2000 r., 3,2‰ w 2005 r., i (-3,7‰ w 2030 r. Ze stwierdzenia tego faktu wynika postulat zapoczątkowania polityki populacyjnej, zmierzającej do utrzymania co najmniej prostej reprodukcji ludności. Realizacja tej polityki wymagać będzie zwiększenia udziału spożycia prywatnego i zbiorowego w strukturze wykorzystania PKB. Z punktu widzenia intensywności przemian strukturalnych, polityka populacyjna oznacza zmniejszenie skłonności do inwestowania oraz zwiększenie udziału usług niematerialnych w tworzeniu PKB.

Drugim problemem jest zagospodarowanie zasobów pracy, które będzie determinowało w pewnym sensie politykę strukturalną państwa. Wiąże się to z powstałą w latach 1990-1993 nadwyżką siły roboczej w wysokości 2,9 mln, na którą nakłada się zwiększona podaź w związku z liczną populacją wchodzącą w wiek produkcyjny. Po okresie przejściowego spadku tego przyrostu w obecnej dekadzie wchodzimy w okres wyżu związanego ze zwiększonym przyrostem naturalnym z lat osiemdziesiątych. Przyrost ludności w wieku produkcyjnym, który wyniósł 313 tys. osób w latach 1985-1990, ulegnie w latach 1991-1995 podwojeniu – do 670 tys., w okresie 1996-2000 wyniesie 977 tys., a w latach 2000-2005 – 1 066 tys. osób. Dopiero po 2005 r. należy liczyć się z zahamowaniem tej tendencji, a nawet – co jest negatywnie oceniane przez demografów – ze spadkiem bezwzględnej liczby ludności w wieku produkcyjnym, co nastąpi ok. 2010 r. Konieczne będzie w przyszłości prowadzenie polityki wpływającej na kształtowanie podaży pracy przez wysoką stopę aktywności zawodowej ludności.

Prowadzona w latach ubiegłych polityka pełnego zatrudnienia, realizowana przez stwarzanie popytu na pracę oraz warunków jej podejmowania, spowodowała dynamiczny wzrost stopy aktywności zawodowej. Osiągnęła ona swe apogeum w 1970 r., dochodząc do 84%. Zmniejszenie tej stopy w 1980 r. do 81% i w 1989 r. do 78% należy uznać za proces racjonalizacji w tej dziedzinie. Trudno natomiast uznać za prawidłowy głęboki spadek stopy aktywności, który osiągnął 68% w 1992 r. w wyniku bezrobocia i braku szans

na zatrudnienie. Liczba osób nieaktywnych zawodowo wzrosła z 4 mln w 1989 r. do 7 mln w 1992 r.

Polityka pełnego zatrudnienia, która utrzymała model zatrudnienia socjalnego i doprowadziła do powstania w gospodarce znacznych obszarów niedostatecznej efektywności wykorzystania zasobów (bezrobocia utajonego), nie może być kontynuowana. Niemniej jednak stwarzanie warunków aktywizowania zasobów pracy i niedopuszczania do marnotrawstwa tego czynnika rozwoju pozostaje istotnym celem strategii rozwoju.

Mozna dyskutować na temat wysokości stopy aktywności zawodowej ludności i granic jej racjonalności.

Skalę różnicy w podaży pracy do 2005 r. w zależności od stopy aktywności zawodowej przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Podaż pracy w latach 1992 – 2005 (w tys. osób)

Rok	Przy stopie aktywności	
	68%	78%
1992	14 974	
1997	15 525	17 981
2000	15 875	18 391
2005	16 541	19 161

Źródło: Z. Czyżowska, Wpływ obfitości zasobów pracy na tempo i kierunki wzrostu gospodarczego w Polsce, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 4, s. 17.

Przyjęcie założenia zagospodarowania zasobów pracy przy niskiej stopie aktywności zawodowej oznacza pozorne zmniejszenie obciążeń gospodarki (mniejsza liczba miejsc pracy, mniejsze płace). Pozorne, gdyż powodujące równocześnie wyłączenie z procesu produkcyjnego określonego potencjału ludzkiego, zwiększenie liczby osób pozostających na utrzymaniu pracujących. Przyjęcie założenia zagospodarowania zasobów w wielkości wynikającej z wyższej stopy aktywności zawodowej oznacza konieczność tworzenia znacznego popytu na pracę przez rozwijającą się gospodarkę. Popyt ten jest funkcją potencjału produkcyjnego i jego wykorzystania.

3. Wykorzystanie majątku trwałego a popyt na pracę

W dyskusji na temat ograniczenia bezrobocia panuje mit, który demonizuje potrzebę tworzenia nowych miejsc pracy. Mit ten świadczy o abstrahowaniu od istniejącej zależności między zmianami potencjału produkcyjnego i jego wykorzystaniem a kształtowaniem się przyrostu popytu na pracę. Zmiany te w ciągu ostatnich lat miały wpływ na proces kreowania popytu na siłę roboczą w poszczególnych gałęziach gospodarki i przemysłu. Wykorzystanie potencjału produkcyjnego gwałtownie spadło w latach 1989-1991 i mimo odwrócenia tych tendencji w 1992 i 1993 r. jeszcze w 1993 r. było niższe niż w 1988 r. o ponad 22% w całej gospodarce, o 24% w sferze materialnej oraz o 33% w przemyśle. Charakterystyczną cechą tego zmniejszenia jest znaczny obszar zróżnicowania w poszczególnych gałęziach przemysłu. Spadek wykorzystania potencjału produkcyjnego wyniósł w wymienionym okresie 52% w przemyśle włókienniczym oraz zaledwie 9% w przemyśle precyzyjnym².

Spadek ten miał dwójakiego rodzaju konsekwencje dla popytu na pracę. **Po pierwsze**, występuje *inert* między wykorzystaniem potencjału produkcyjnego a popytem na pracę. W warunkach zmniejszenia wykorzystania potencjału produkcyjnego występował proces „wypychania siły roboczej” (redukcja zatrudnienia), co pozwala sądzić, że w sytuacji poprawy wykorzystania potencjału zachodzić będzie proces „przyciągania siły roboczej” i wzrost zatrudnienia. **Po drugie**, zarówno proces „wypychania”, jak i „przyciągania” siły roboczej przebiega z pewnym opóźnieniem. W wyniku opóźnienia procesu „wypychania” powstało lub zostało utrwalone bezrobocie ukryte w miejscu pracy. Jest ono związane z małą adaptacyjnością nakładów pracy, które zmniejszały się – mimo dużego liczebnie bezrobocia – znacznie wolniej niż PKB. Konsekwencją małej elastyczności nakładów pracy było utajone bezrobo-

² Zob. S. Felbur, P. Ważniewski, *Efektywność gospodarowania*, w: *Gospodarka Polski w procesie transformacji*, „Raporty” 1994, z. 13, s. 108-110.

cie, którego rozmiary oszacowano na 872 tys. w 1992 r. oraz 599 tys. w 1993 r.³ Ograniczenie tego bezrobocia będzie opóźniać proces przyciągania siły roboczej, a więc zmniejszania liczby osób pozostających bez pracy.

Tabela 2

Symulacja absorpcji siły roboczej przez zasoby majątku trwałego w 1993 r. (w tys. osób)

Wyszczególnienie	Średnioroczna wielkość zatrudnienia		
	faktyczna	hipotetyczna	różnica
Ogółem	15 000	18 500	3 500
Produkcja materialna	11 900	15 500	3 400
Przemysł	3 357	5 386	2 028

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Rocznika Statystycznego 1993*, GUS, Warszawa 1993.

Z przeprowadzonych badań nad stopniem wykorzystania majątku trwałego wynika, że istnieje możliwość absorpcji pewnej liczby siły roboczej przez istniejący majątek trwały. Przyjmując techniczne uzbrojenie pracy z 1988 r. oraz wartość majątku trwałego z końca 1992 r., uzyskujemy hipotetyczną wielkość zatrudnienia na poziomie 18,5 mln osób, tj. o 3,5 mln więcej niż faktyczne zatrudnienie (tab. 2). Dotyczy to przede wszystkim gałęzi sfery materialnej, zwłaszcza przemysłu. Wprawdzie wyniki powyższej symulacji nie mogą stanowić podstawy do wnioskowania o rozmiarach dodatkowej absorpcji siły roboczej, niemniej wskazują na istnienie rezerw w majątku trwałym, które mogą ograniczyć bezrobocie. Może ono nastąpić w sytuacji ekspansji popytu na pracę. Dlatego niezbędne jest bardziej szczegółowe rozpatrzenie scenariuszy rozwoju.

4. Scenariusze rozwoju i opcje przemian strukturalnych

Punktem wyjścia rozważań jest przyjęcie założenia, że popyt na pracę jest funkcją tempa wzrostu gospodarczego oraz odpowiedniej opcji przemian strukturalnych. W badaniach, których wyniki przedstawiam, poddano analizie trzy scenariusze wzrostu PKB, a mianowicie:

- * bardzo optymistyczny (I), który implikuje 6-procentowe tempo wzrostu PKB;
- * średnio optymistyczny (II), który jest zgodny do 1997 r. z założeniami „Strategii dla Polski” przedstawionej w 1994 r., a od 1998 r. zakłada zwolnienie tempa w związku z szacowanym wyczerpaniem się rezerw do 4,8%;
- * umiarkowany (III), zakładający 4-procentowy wzrost w skali rocznej.

Scenariusz I jest prawdopodobny do zrealizowania, gdyż 6-procentowe tempo wzrostu dochodu narodowego brutto i wyższe było osiągane w latach 1958-1978, tj. w warunkach obfitości w siłę roboczą. Ponadto do jego osiągnięcia mogą być wykorzystane rezerwy majątku trwałego, które pozwalają – jak to wynika z przeprowadzonych analiz – na wzrost PKB o 29%.

Scenariusz II nawiązuje bezpośrednio do założeń „Strategii dla Polski”, przewiduje on zmniejszenie stopy wzrostu po 1997 r., w związku z wyczerpaniem rezerw majątku trwałego.

Scenariusz III implikuje 4-procentowe tempo wzrostu oparte na dynamice tej kategorii w dwu ostatnich latach.

Każdy z tych scenariuszy może być realizowany przy różnej strukturze wytwarzania PKB. Wybór struktury PKB ma istotne znaczenie dla kształtowania popytu na pracę, gdyż sektory gospodarki są w znacznym stopniu zróżnicowane pod względem pracochłonności. Tabela 3 przedstawia kształtowanie się pracochłonności w poszczególnych sektorach.

³ S. Felbur, P. Wazniewski, *Efektywność gospodarowania...*, jw., s. 107 i 114-117.

Tabela 3

Pracochłonność w sektorach gospodarki w latach 1988 i 1992

(liczba pracowników na 1 mld zł wartości dodanej)

Wyszczególnienie	1988	1992
Ogółem	25,6	27,8
Sektor I	93,7	92,5
Sektor II	25,9	18,0
Sektor III	27,1	26,7
Podsektor IIIA	24,9	23,0
Podsektor IIIB	29,9	31,6

Źródło: Opracowanie własne.

Pracochłonność w sektorze usług jest znacznie, o ok. 50%, wyższa niż w przemyśle, w tym w podsektorze usług niematerialnych o 74%. Na podstawie obserwacji procesów zachodzących w tej dziedzinie w latach 1982-1988, tj. w okresie wychodzenia z pierwszego regresu gospodarki, opracowano prognozę zmian pracochłonności do 2005 r. Opierając się na antycypowanej pracochłonności i wielkości PKB w cenach 1990 r., wyznaczono popyt na pracę. Zastosowano przy tym następujący wzór:

$$L_t = PKB_t \cdot l_t, \quad (1)$$

gdzie:

 L_t – popyt na pracę w okresie badanym t , PKB_t – antycypowana wielkość PKB w cenach 1990 r., w okresie badanym t , l_t – antycypowana pracochłonność PKB w roku badanym t i cenach 1990 r.

Popyt na pracę i nadwyżkę siły roboczej w stosunku do zasobów pracy obliczono z uwzględnieniem trzech scenariuszy: dynamicznego – 6% wzrostu PKB, umiarkowanego – 5% wzrostu PKB oraz kontynuacji rozwoju – 4% wzrostu PKB. Każdy z tych scenariuszy przedstawiono w dwóch opcjach – industrialnej, zakładającej utrzymanie znacznego udziału przemysłu w kreowaniu PKB, oraz usługowej. Opcja ta zakłada wzrost udziału sektora usług w PKB.

Nie uwzględniłam opcji rolniczej z uwagi na inercję produkcji tego sektora i występujące w nim bezrobocie utajone. Wiadomo przecież, że istnieje konieczność zmian strukturalnych w rolnictwie, w tym zmian struktury agrarnej, które spowodują odpływ siły roboczej do innych gałęzi gospodarki narodowej.

Od przyjęcia odpowiedniego scenariusza rozwoju i opcji struktury gospodarki zależeć będzie szansa zrównoważenia rynku pracy i likwidacji bezrobocia, co przedstawia tabela 4.

Tabela 4

Pracujący i nadwyżka siły roboczej w 2005 r.

Rok	1992	2005					
Scenariusz		I ^a		II ^b		III ^c	
Opcja		<i>i</i>	<i>u</i>	<i>i</i>	<i>u</i>	<i>i</i>	<i>u</i>
1. Pracujący							
Ogółem	14974	17259	18598	15954	17208	14649	16402
w tym sektor							
I	4132	3825	3825	3415	3415	3597	3597
II	4945	7127	5831	6847	5232	6001	4642
III	5897	6347	8936	5692	8561	5051	8163
IIIB	4136	3260	4745	2922	5308	2593	4959
2. Nadwyżka siły roboczej ^d							
w tym:							
3. Bezrobocie frykcyjne ^e		863	930	797	860	732	820
4. Bezrobocie faktyczne ^f		1041	-365	2412	1095	3782	1941

^a scenariusz – 6% wzrostu PKB, ^b scenariusz – ok. 5% wzrostu PKB, ^c scenariusz – 4% wzrostu PKB, ^d różnica między podażą pracy (patrz tabela 1) a pozycją 1, ^e bezrobocie frykcyjne – przyjęto jako 5% liczby pracujących (pozycja 1), ^f bezrobocie faktyczne – różnica między nadwyżką a bezrobociem frykcyjnym, *i* – opcja industrialna, *u* – opcja usługowa.

Najkorzystniejszy dla zrównoważenia rynku pracy okazuje się scenariusz I wraz z opcją usługową. Zostaje w nich zapewniona w 2005 r. pełna absorpcja siły roboczej, przy wysokiej stopie aktywności zawodowej (0,78), a nawet wystąpi niewielka nadwyżka popytu na siłę roboczą. W opcji industrialnej pozostawałaby nadal

nadwyżka zasobów pracy w wysokości 1,9 mln osób (w tym 0,8 mln osób w ramach bezrobocia frykcyjnego).

Przyjęcie scenariusza II (umiarkowanego wzrostu) oznaczałoby utrzymanie bezrobocia faktycznego na poziomie 2,4 mln osób w opcji industrialnej oraz 1,1 mln osób w opcji usługowej. Najbardziej drastycznie przedstawiałaby się kwestia ograniczenia bezrobocia w przypadku przyjęcia scenariusza III. Bezrobocie faktyczne wyniosłoby w 2005 r. 3,8 mln osób w opcji industrialnej oraz 1,9 mln osób w opcji usługowej. Przyjęcie opcji usługowej spowoduje wzrost udziału sektora III w tworzeniu PKB z 41% w 1992 r. do 45% w 2005 r., przy zmniejszeniu udziału sektora I z 8,3% w 1992 r. do 5,0% w 2005 r. oraz spadku udziału sektora II z 51% w 1992 r. do 50% w 2005 r. Warto przy tym zauważyć, że udział sektora III kształtował się przez wiele lat na niskim poziomie. W roku 1988 wyniósł 33,3% i należał do jednych z najniższych w Europie. W okresie kryzysu 1990-1992 udział sektora III zwiększył się, głównie na skutek zmniejszenia udziału sektora II. Należy się liczyć, że ta przejściowa tendencja ulegnie odwróceniu w warunkach wychodzenia z kryzysu. Odwrócenie to może dotyczyć głównie udziału podsektora IIIB (usługi niematerialne). Trzeba oczekiwać konicznej, zróżnicowanej dynamiki wzrostu usług materialnych i niematerialnych.

Nie może być kwestionowana znaczna dynamika wzrostu usług transportu, łączności, handlu oraz infrastruktury tych usług i przystosowanie ich charakteru do wymagań gospodarki zachodnioeuropejskiej. Natomiast szansa ekspansji usług niematerialnych, w tym głównie usług świadczonych na rzecz ludności, będzie napotykać bariery związane z wielkością popytu, zwłaszcza jeśli zmiany systemu ich finansowania pójdą zbyt daleko w kierunku komercjalizacji. Pewną szansę na zrealizowanie opcji usługowej w przyszłości stanowi przyjęcie przez rząd założeń „Strategii dla Polski”, w których wyeksponowano potrzebę uwzględnienia w polityce państwa „inwestycji w człowieka”, związanych z rolą kapitału ludzkiego.

Weryfikację przyjętych opcji możemy uzyskać uwzględniając zapotrzebowanie na majątek trwały i niezbędne nakłady inwestycyjne globalnych.

5. Scenariusze rozwoju i opcje przemian strukturalnych a majątek trwały

Zmiany zasobów trwałych są funkcją PKB i kapitałochłonności. Podobnie jak popyt na pracę, zmiany zasobów trwałych określa wzór:

$$C_t = PKB_t \cdot k_t, \quad (2)$$

gdzie:

C_t – zapotrzebowanie na majątek trwały w okresie badanym t , w cenach z 1990 r.,

k_t – kapitałochłonność PKB w okresie bazowym t , w cenach z 1990 r. W szeregach chronologicznych, w zależności od tendencji kształtowania się zmiennej k , mogą zachodzić trzy różne sytuacje, mianowicie:

- (1) $r_c > r_y$, gdy $k_t > k_o$,
- (2) $r_c = r_y$, gdy $k_t = k_o$,
- (3) $r_c < r_y$, gdy $k_t < k_o$.

Sytuacja (1) oznacza rozwój kapitałochłonny, najbardziej typowy dla gospodarki charakteryzującej się zaawansowaną substytucją pracy przez kapitał. Z kolei sytuacja (2) charakteryzuje neutralny wzrost gospodarczy. Sytuacja (3) może wystąpić jedynie w przypadku, gdy negatywne konsekwencje dla kapitałochłonności z tytułu substytucji pracy przez kapitał zostaną zrekomensowane przez tzw. postęp nieucieleśniony, związany z przesunięciem krzywej produkcji w dół w układzie współrzędnych. Może to nastąpić zarówno na skutek innowacji, jak i polepszenia majątku trwałego.

Jakkolwiek w rozwiniętych gospodarczo krajach dominuje na ogół tendencja do rozwoju kapitałochłonnego, to w warunkach polskich w okresie do 2005 r. można przewidywać rozwój kapitałochłonny, zwłaszcza w przemyśle. Zasadność tego przypuszczenia potwierdzają dwie przesłanki. Po pierwsze, zgodnie z założeniami „Strategii dla Polski” ma zwiększyć się innowacyjność gospodarki. Zresztą w tym samym kierunku będzie oddziaływać import

kapitału, zwłaszcza w formie spółek *joint ventures*, które mogą przynieść transfer bardziej nowoczesnych technologii. **Po drugie**, niewielkie wykorzystanie majątku trwałego, które aktualnie wynika z istniejącej bariery popytu finalnego i pośredniego, stanowi szansę na uzyskanie znacznego wzrostu PKB w ramach prostej reprodukcji majątku trwałego. Badania empiryczne przeprowadzone w IRISS wskazują, że co najmniej 30% założonego w scenariuszu I wzrostu PKB może być uzyskane w ramach prostej reprodukcji majątku trwałego przez poprawę wykorzystania zdolności produkcyjnych, w scenariuszu II odpowiednio ponad 34% i w scenariuszu III ponad 42%.

Oczywiście, wykorzystanie tych rezerw wymaga inwestycji restrykcyjnych, związanych z przyspieszeniem wymiany istniejących zasobów majątku trwałego. Jest to jednak problem obciążeń struktury podziału PKB, a nie zasobów majątku trwałego. Rezerwy wzrostu PKB w ramach prostej reprodukcji zasobów majątku trwałego dotyczą sfery materialnej, zwłaszcza sektora II i podsektora IIIA (usług materialnych). Dlatego też można – bez ryzyka popełnienia większego błędu – ekstrapolować na okres do 2005 r. zmniejszenie kapitałochłonności. Przy tym założeniu zapotrzebowanie na majątek trwały charakteryzuje tabela 5.

Wybór scenariusza I (bardzo optymistycznego) wymaga wzrostu zasobów majątku trwałego do 2005 r., w porównaniu z 1992 r., o 40% w opcji industrialnej oraz 54% w opcji usługowej. Przyjęcie opcji usługowej, która może zapewnić zrównoważenie rynku pracy w 2005 r., wymaga dodatkowych nakładów na tworzenie nowych obiektów majątku trwałego rzędu ponad 500 bln zł. W każdym z rozpatrywanych scenariuszy wzrostu przyjęcie opcji usługowej będzie związane z dodatkowymi nakładami inwestycyjnymi. Opcja industrialna charakteryzuje się zatem niższą kapitałochłonnością niż usługowa.

Powstaje wobec tego dylemat: czy minimalizować bezrobocie kosztem spożycia, czy też maksymalizować płace realne kosztem bezrobocia. Rozstrzygnięcie tego dylematu wymaga określenia globalnych inwestycji, obejmujących nie tylko nakłady na tworzenie nowych obiektów majątku trwałego, ale także inwestycje restytucyjne związane z wymianą przestarzałych i zdekapitalizowanych obiektów trwałych. Te ostatnie są bowiem niezbędne do przy-

wrócenia pierwotnych zdolności produkcyjnych. Problem sprowadza się – jak sądzę – do wyznaczenia dopuszczalnej granicy obciążenia PKB inwestycjami globalnymi.

Tabela 5

Niezbędne zasoby majątku trwałego i kapitałochłonność PKB (ceny z 1990 r.)

Rok	Scenariusz I		Scenariusz II		Scenariusz III	
	opcja industrialna	opcja usługowa	opcja industrialna	opcja usługowa	opcja industrialna	opcja usługowa
Zasoby majątku trwałego (w bln zł)						
1988	3175,5 ^a	-	-	-	-	-
1992	3450,0 ^a	-	-	-	-	-
1997	3537,5	3735,8	3420,9	3557,8	3285,4	3415,5
2000	3975,5	4397,0	3759,0	4166,3	3484,1	3864,7
2005	4818,4	5329,0	4251,1	5053,2	3770,0	4482,6
Kapitałochłonność						
1988	4,78	-	-	-	-	-
1992	6,41	-	-	-	-	-
1997	5,01	5,29	5,01	5,22	5,01	5,21
2000	5,73	5,23	4,73	5,25	4,73	5,24
2005	4,28	4,74	4,21	5,01	4,21	5,00

^a Dane faktyczne.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie – S. Felbur, P. Ważniewski, *Opcje i mechanizmy przemian strukturalnych w gospodarce polskiej w latach dziewięćdziesiątych*, IRISS, Warszawa 1993, „Z Prac Instytutu”, z. 19, oraz *Rocznik Statystyczny 1993*, GUS, Warszawa 1993, s. 133 i 258.

6. Opcje przemian strukturalnych a relacje wykorzystania PKB

Wybór scenariusza rozwoju i opcji przemian strukturalnych w okresie do 2005 r. jest zdeterminowany możliwością kreowania globalnego popytu inwestycyjnego. Na tę kategorię składają się inwestycje rozwojowe, będące funkcją PKB i kapitałochłonności, oraz

inwestycje restytucyjne stanowiące funkcję istniejących zasobów trwałych oraz stopy ich wymiany. Powstaje wobec tego problem wyznaczenia inwestycji restytucyjnych.

W dotychczasowym przebiegu procesów reprodukcji majątku trwałego występuje asymetria między nadmierną skłonnością do inwestowania w nowe obiekty a skłonnością do podejmowania inwestycji restytucyjnych. Stopa likwidacji środków trwałych oscylowała wokół 1%, a w poszczególnych latach i w gałęziach – w przedziale od 0,2 do 2,0%. Przyjmując niezbyt rygorystyczne założenie 10-letniego okresu użytkowania aktywnej części majątku trwałego (maszyny i urządzenia techniczne) i 80-letniego części pasywnej (budynki) oraz istniejącą strukturę rodzajową, stopa wymiany powinna wynosić 4,1% (zamiast 1%).

Zwolnienie tempa wymiany przestarzałych i zdekapitalizowanych obiektów majątku trwałego miało negatywne konsekwencje. **Po pierwsze**, podtrzymywanie obiektów przestarzałych ograniczało możliwość uzyskania istotnego postępu efektywnościowego. Między innymi rezultatem tego stanu rzeczy jest nadmierna materiał- i energo- oraz pracochłonność PKB, w porównaniu z rozwiniętymi krajami kapitalistycznymi. **Po drugie**, w warunkach obniżenia tempa wzrostu majątku trwałego poniżej normatywnej stopy wymiany, gospodarka Polski w latach osiemdziesiątych weszła w stadium postępującej dekapitalizacji.

Na tle przedstawionego rozumowania **powstaje problem, czy gospodarka Polski w okresie do 2005 r. będzie w stanie ponieść inwestycje niezbędne** dla antycypowanego wzrostu PKB oraz normatywnej stopy wymiany istniejących zasobów majątku trwałego. Tabela 6 przedstawia wyniki symulacji niezbędnych inwestycji rozwojowych i restytucyjnych przy założeniu: (1) normatywnej stopy wymiany (4%); (2) stopy wymiany na poziomie 2,5%, co oznaczałoby ograniczenie procesu wymiany do aktywnej części majątku trwałego.

Okazuje się, że w przypadku wyboru scenariusza I i opcji usługowej, które zapewniają zrównoważenie rynku pracy do 2005 r., stopa inwestycji globalnych kształtowałaby się na poziomie 36%, a w opcji industrialnej odpowiednio 33%. Byłby to poziom tylko nieco wyższy niż ostatnio w Japonii; w porównaniu z innymi krajami gospodarczo rozwiniętymi byłaby to stopa bardzo wysoka.

Tabela 6

Stopa inwestycji globalnych w 2005 r.

Wyszczególnienie	Inwestycje globalne w % PKB ^a		Inwestycje globalne w % PKB ^b	
	<i>i</i>	<i>u</i>	<i>i</i>	<i>u</i>
Scenariusz I	33,0	36,4	26,4	29,2
Scenariusz II	27,1	38,7	20,5	28,2
Scenariusz III	23,6	34,5	16,9	26,7

^a Przy normatywnej stopie wymiany 4,1%, ^b przy stopie wymiany równej 2,5%, *i* – opcja industrialna, *u* – opcja usługowa.

Przestrzeganie inwestycyjną można by ewentualnie zmniejszyć przez wyhamowanie procesu wymiany w porównaniu ze stopą normatywną, tj. do 2,5%. W tym przypadku wybór opcji usługowej wiązałby się z koniecznością utrzymania stopy inwestycji w 2005 r. na poziomie 29,2%, i 26,4% w opcji industrialnej. Wybór stopy 2,5% oznaczałby zahamowanie wymiany inwestycyjnej infrastruktury, co przyniosłoby postępującą dekapitalizację w sferze usług niematerialnych. Jest to poważny dylemat, sprowadzający się do wyboru między minimalizacją bezrobocia a poprawą ilości i jakości usług niematerialnych. Równocześnie występuje drugi dylemat, polegający na konieczności ograniczenia spożycia w przypadku wyboru opcji usługowej. Różnica relacji inwestycji do PKB między opcją usługową a industrialną wynosi 3,4 punktu procentowego przy normatywnej stopie wymiany, a przy stopie wymiany równej 2,5% tylko 2,8 punktu. Ubytek spożycia z tego tytułu wynosi 38,3 bln zł w cenach 1990 r. przy normatywnej stopie wymiany i 31,5 bln zł przy stopie równej 2,5%.

*
*
*

Przedstawione wyniki badań na temat wzrostu gospodarczego w warunkach obfitości zasobów pracy i obecnie nie w pełni wykorzystanych zasobów majątku trwałego, wskazują na powagę sytuacji i istnienie wielu dylematów, z którymi należy się liczyć przy wytyczaniu koncepcji polityki strukturalnej państwa.

Dylematy te dotyczą, jak to wskazano na wstępie, a potwierdzono w konsekwentnie przeprowadzonym wywodzie, braku możliwości wyboru satysfakcjonujących rozwiązań ze względów społecznych i ekonomicznych. Realizacja priorytetów społecznych oznaczałaby ograniczenie możliwości rozwiązania kwestii efektywnościowych. Kierowanie się natomiast priorytetami ekonomicznymi wyłoniłoby istotne problemy, takie jak dostęp do pracy, utrzymanie godziwego poziomu życia przez znaczną część społeczeństwa.

Przyjęcie koncepcji znacznego dynamizowania gospodarki do 2005 r. musi być związane z wyborem takiej struktury gospodarki, która jest w stanie wchłonąć największą część zasobów pracy, co nie zawsze odpowiadać będzie priorytetom efektywnościowym. Na tym właśnie polega dylemat numer 1. Kompleksowy obraz skutków przyjęcia omawianych koncepcji zmian strukturalnych przedstawia tabela 7.

Tabela 7

Struktura PKB, pracujących i majątku trwałego w 1992 i 2005 r. w scenariuszu 6% wzrostu PKB

Sektor	PKB			Pracujący			Majątek trwały		
	1992	2005		1992	2005		1992	2005	
		i	u		i	u		i	u
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sektor I	8,3	5,0	5,0	28,0	22,0	20,0	22,2	18,5	16,8
Sektor II	50,7	65,0	50,0	32,0	41,0	32,0	31,1	38,0	25,6
Sektor III	41,0	30,0	45,0	40,0	37,0	48,0	46,7	43,5	57,6

Objaśnienia jak w tabelach 4, 5 i 6.

Zródło: Obliczenia własne na podstawie *Rocznika Statystycznego 1993*, GUS, Warszawa 1993.

Przyjęcie w strategii rozwojowej do 2005 r. i w polityce strukturalnej państwa scenariusza I (6% wzrostu PKB) oraz opcji usługowej tego rozwoju, oznaczałoby – jak to wynika z powyższej tabeli – wzrost udziału sektora III w tworzeniu PKB zaledwie o 4 punkty procentowe, w strukturze pracujących o 8 punktów, a w strukturze majątku trwałego aż o 11 punktów procentowych.

Wyniki badań przedstawionych w referacie mogą spełniać, oczywiście, rolę informacyjną w tworzeniu rządowego programu przemian strukturalnych, a więc mogą także ułatwić opracowanie założeń wzrostu PKB i PNB i struktury ich wykorzystania jako pewnego rodzaju skwantyfikowanej, makroekonomicznej funkcji celu. Ponadto rozwiązania metodologiczne mogą lepiej niż dotychczas eksponować problematykę przemian strukturalnych w strategii rozwoju gospodarczego.

Joanna Kotowicz

Determinanty zmian strukturalnych na poziomie mikroekonomicznym

1. Wprowadzenie

Zasadniczym warunkiem przyspieszenia procesów restrukturyzacji produkcji i osłabienia dotychczasowej asymetrii kierunków wytwarzania z przewagą dziedzin surowcowych i niskiego przetwórstwa, jest ożywienie skłonności inwestycyjnej i innowacyjnej, tj. postaw przedsiębiorczych na poziomie mikroekonomicznym. Zgodnie z założeniami teoretycznej syntezy neokeynesowskiej, a także ekonomii podaży, w centrum procesów rozwojowych gospodarki znajduje się indywidualny przedsiębiorca, którego celem jest sukces osobisty, wysoka pozycja w hierarchii społecznej i samorealizacja (tzw. twórczy duch przedsiębiorczości)¹. Keynesiści dodają, iż zadaniem polityki gospodarczej jest rozwijanie tych zdolności i **umacnianie skłonności do inwestowania**.

Przejawem postaw przedsiębiorczych jest stałe poszukiwanie zmian, reagowanie na nie i wykorzystywanie ich jako okazji do maksymalizacji wyników ekonomicznych. Przedsiębiorcy przenoszą zasoby z obszarów niskiej efektywności i niskich zysków do obszarów wysokiej wydajności i dużych uzysków, co wymaga stałej, systematycznej innowacyjności. Tę ostatnią określa się jako celowe i zorganizowane poszukiwanie zmian oraz systematyczną analizę

¹ Por. J. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960, s. 105.

okazji (endo- i egzogennych) do ich wprowadzania. Przedsiębiorczość i innowacyjność wymagają stosowania określonej strategii wobec innych partnerów na rynku. W literaturze przedmiotu² można spotkać strategię, których celem jest:

- 1) „być najpierwszym i najsilniejszym”,
- 2) „uderzać w konkurenta tam, gdzie go nie ma”,
- 3) „zmienić ekonomiczne własności wyrobu, rynku lub przemysłu”.

Opisane zachowania podmiotów gospodarczych stanowią podstawę funkcjonowania mechanizmu przekształceń strukturalnych w rozwiniętej gospodarce rynkowej. Ich krótka charakterystyka skłania do podjęcia próby odpowiedzi na pytania, czy i w jaki sposób mechanizm ten działał w polskiej gospodarce w okresie przejściowym, jak można ocenić przedsiębiorczość podmiotów gospodarczych, przejawiającą się w ich skłonności inwestycyjnej i innowacyjnej, jakie są ich funkcje celu i strategię działania na rynku i jakie stwarza to uwarunkowania dla strukturalnych zmian produkcji?

Wyniki analiz makroekonomicznych i empirycznych badań cząstkowych w przemyśle pozwalają sformułować tezę, iż podstawową determinantą, a zarazem barierą przekształceń strukturalnych w przemyśle, jest nadmiernie ograniczona zdolność do inwestowania oraz niska skłonność innowacyjna podmiotów gospodarczych.

2. Zdolność do inwestowania

W okresie realizacji radykalnej reformy rynkowej nadmierny popyt inwestycyjny gospodarki niedoboru, prowadzący do cyklicznych zakłóceń równowagi makroekonomicznej, zastąpiła ograniczona skłonność podmiotów gospodarczych do inwestowania i podejmowania przedsięwzięć innowacyjnych.

Podstawowym ograniczeniem skłonności rozwojowej przedsiębiorstw jest ich zdolność akumulacyjna. Znaczące jej zawężenie wystąpiło w latach 1990-1992, gdy w wyniku zbyt restryktywnych

² P. Drucker, *Innowacja i przedsiębiorczość*, PWE, Warszawa 1992, s. 285.

ograniczeń popytu, utraty części rynków zagranicznych, narastającej konkurencji importu i niskiej konkurencyjności produkcji eksportowej, nastąpiło drastyczne pogorszenie się wyników finansowych brutto. Przy znaczącym wzroście kosztów wytwarzania i obciążeń fiskalnych, spowodowało to wynik finansowy netto większości gałęzi przemysłu do wartości ujemnych. Podstawę wolnych środków kapitałowych przedsiębiorstw stanowiły odpisy amortyzacyjne (por. tab. 1).

Tabela 1

Fundusze własne^a przedsiębiorstw przemysłowych w latach 1991-1993 (ceny stałe 1992 r.)

Wyszczególnienie	I-IX 1991 (w mld zł)	I-IX 1992 (w mld zł)	I-IX 1993 (w mld zł)	1992 1991 (w %)	1993 1992 (w %)	1993 1991 (w %)
	(1)	(2)	(3)	(2):(1)	(3):(2)	(3):(1)
Przemysł ogółem w tym:	30368	17348	24741	57	142	81
paliwowo-energetyczny	7715	8041	8608	104	107	111
metalurgiczny	4158	1872	2765	45	147	66
elektromaszynowy	4089	-1780	1915	^c	^c	46
chemiczny	2418	3580	4304	148	120	177
mineralny	1419	750	1322	52	176	93
drzewno-papierniczy	1323	862	1353	65	156	102
lekki	-689 ^b	-1266 ^b	-323 ^b	^c	^c	^c
spożywczy	7164	5020	4414	70	87	61

^a Wynik finansowy netto + amortyzacja = fundusz przedsiębiorstwa, ^b ujemny wynik finansowy netto przekracza wartość amortyzacji, ^c obliczenie wskaźników nie było możliwe.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Biuletyn Statystyczny 1993*, nr 11 oraz *Wyniki finansowe podmiotów gospodarczych w I-III kwartale 1992 i 1993*, GUS grudzień 1992 i grudzień 1993.

Mimo pewnej poprawy kondycji finansowej przedsiębiorstw w latach 1993 i 1994, w wyniku dynamizacji wzrostu produkcji przemysłowej, o czym zadecydował spadek obciążeń fiskalnych (np. udział dywidendy w obciążeniach wyniku finansowego brutto spadł z 25,6% w 1993 r. do 7,7% w I kwartale 1994 r.) oraz wzrost nieewidencjonowanego popytu sektora prywatnego, a także ob-

nizienie wskaźnika kosztów, roczna wartość środków własnych przedsiębiorstw przemysłowych nie osiągnęła jeszcze poziomu z 1991 r. (mimo poprawy wyniku finansowego netto z - 14,9 bln zł w 1992 r. do - 5,4 bln zł w 1993 r.).

Dalsze pogorszenie wyników finansowych w ujęciu realnym notuje budownictwo (-81,4%), transport (-72%).

W I kwartale 1994 r. tylko 43,7% podmiotów gospodarczych wypracowało zysk netto³. Znaczącą poprawę zdolności akumulacyjnej obserwuje się jedynie w handlu, gdzie w 1993 r. nastąpiła poprawa wyniku finansowego netto o 189,6% oraz w łączności i gospodarce komunalnej.

Zdolność gospodarstw domowych do oszczędzania utrzymuje się na niskim poziomie. Stan oszczędności w 1993 r. w cenach stałych wskazuje na pewien ich spadek na rzecz konsumpcji bieżącej. Realna wartość depozytów złotych ludności w okresie grudzień 1992 r. - grudzień 1993 r. obniżyła się o ok. 5,2%, przy wzroście realnej wartości oszczędności walutowych na poziomie 19,4% (por. tab. 2).

Tabela 2

Wkłady oszczędnościowe gospodarstw domowych w latach 1992-1993

Miesiąc/ rok	Waluta krajowa	Waluty obce	Razem	Udział walut obcych	Wkłady terminowe	Udział wkładów terminowych
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5):(4)
12/92	121,679,8	87,323,4	209,003,2	41,7	167,751,7	80,2
01/93	129,660,8	89,001,4	218,662,1	40,7	177,090,4	80,9
06/93	145,778,4	102,545,6	248,324,0	41,3	201,743,8	81,2
09/93	152,951,6	137,534,9	290,486,5	47,3	219,895,5	75,7
10/93	154,797,6	143,264,7	298,062,3	48,0	224,341,6	75,2

Źródło: Raport o stanie pieniądza w 1993 r., NBP, Warszawa grudzień 1993.

³ Wszystkie dane zaczerpnięto z opracowania *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1993 r. (masz. pow.).

Możliwości inwestowania ogranicza zarówno zwolnienie ogólnego tempa oszczędzania, jak też zmiana struktury oszczędności na niekorzyść wkładów terminowych. W roku 1993 w porównaniu z 1992 r. ich udział w całkowitej wartości wkładów obniżył się o ok. 5 punktów na rzecz wkładów krótkookresowych. Szacuje się, iż w 1993 r. łączny spadek realnej wartości depozytów złotych ludności wyniósł 7,4%, przy wzroście depozytów walutowych o 14,3%. Równocześnie notuje się niekorzystne dla inwestowania przesunięcie struktury oszczędności, redukujące wielkość wkładów długoterminowych.

W I kwartale 1994 r. odnotowano jedynie nieznaczny wzrost depozytów złotych w ogólnej sumie depozytów z 51,3% (1993 r.) do 51,7%.

Ważnym czynnikiem ograniczającym skłonność podmiotów gospodarczych do podejmowania działań rozwojowych jest wysoki stopień ryzyka, obciążającego decyzje inwestycyjne we wszystkich niemal sferach gospodarowania (poza handlem). Dotyczy to ryzyka ekonomicznego, politycznego, społecznego, infrastrukturalnego. Wyniki badań⁴ wykazują, iż wśród krajów Europy Wschodniej poziom ogólnego ryzyka inwestycyjnego jest najwyższy w Polsce i Słowacji, niższy zaś kolejno w: b. NRRD, na Węgrzech i w Czechach. Polska wyróżnia się najwyższym poziomem ryzyka politycznego i społecznego. Ryzyko ekonomiczne, prawne i infrastrukturalne jest u nas obecnie niższe niż w Czechach i Słowacji, lecz wyższe niż na Węgrzech i b. NRD. Powszechnie wysoki poziom ryzyka inwestycyjnego znacząco zawęża możliwości wyboru bezpiecznych kierunków alokacji kapitału. Wraz z niską zdolnością akumulacyjną podmiotów gospodarczych, ogranicza ono w znacznej mierze zakres pośrednictwa banków w finansowaniu rozwoju i zmniejsza znacząco zdolność absorbowania obcego kapitału inwestycyjnego.

Mikroekonomiczna ocena aktywności banków w sferze inwestycyjnej jest powszechnie negatywna. Przedsiębiorstwa wskazują na trudności uzyskania kredytów i arbitralność kryteriów ich udziela-

⁴ Zob. Z. Dworzecki i zespół, *Mapa ryzyka inwestycyjnego w Europie Środkowo-Wschodniej*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1993 r. (masz. pow.).

nia, na wysoką ich cenę, asymetrię zasilania podmiotów o różnym statusie własnościowym, biurokratyczną niewydolność systemu bankowego, nieodpowiedni poziom kadr. Zasadniczą barierą zwiększenia zasilenia kredytowego działalności inwestycyjnej podmiotów gospodarczych jest wielkość deficytu budżetowego i obciążenie finansów państwa obsługą długu publicznego. W roku 1993 koszty tej obsługi wyniosły 8,2% wydatków budżetowych (w 1992 r. – 5,3%), przy skali deficytu budżetowego 2,8% PKB. Finansowanie deficytu kredytem bankowym przez operacje na otwartym rynku wywołuje znane zjawisko wypierania kredytów dla przedsiębiorstw. Rosnące ryzyko kredytowania niewypłacalnych dłużników skłoniło banki do wzmoczonych zakupów bonów skarbu państwa, obciążonych niskim ryzykiem. Oslabiło to jeszcze bardziej ich włąpę pośrednictwo w kierowaniu oszczędności na cele inwestycyjne.

Realna wartość kredytów dla przedsiębiorstw w okresie styczeń – wrzesień 1993, zmniejszyła się o 11,4% w stosunku do grudnia 1992 r. (por. tab. 3).

Tabela 3

Kredyty dla sektora niefinansowego (VIII 1992 – VIII 1993)
(ceny stałe 1992 r.)

Wyszczególnienie	VIII 1992	XII 1992	VIII 1993	VIII 1993 VIII 1992	VIII 1993 XII 1992
	w mld zł			w %	
Kredyty dla podmiotów gospodarczych	219274,4	236857,2	210036,6	95,8	88,6
Kredyty dla gospodarstw domowych	9308,4	12017,6	13656,4	146,7	113,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Biuletyn Informacyjny NBP* nr 8, Warszawa 1993 oraz *Biuletyn Statystyczny GUS* 1993 nr 11.

Spadek ten był jednak nieco słabszy niż w 1992 r., gdy wyniósł 14%, a w zwiększonym zadłużeniu budżetu państwa zaangażowanych było 66% przyrostu kredytów uruchamianych w systemie bankowym (w 1991 r. 58%).

W I kwartale 1994 r. zasilenie kredytem podmiotów gospodarczych wzrosło zaledwie o 0,6% w porównaniu z I kwartałem 1993 r. Warto dodać, iż zasilenie kredytowe działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw obu sektorów (publicznego i prywatnego) wynosi zaledwie ok. 10% wartości ponoszonych nakładów inwestycyjnych.

O poziomie kredytowania działalności rozwojowej przedsiębiorstw decyduje – oprócz podaży środków kredytowych – malejąca zdolność kredytowa podmiotów gospodarczych. W roku 1993 odnotowano dalsze, choć nieco powolniejsze niż w 1992 r. narastanie liczby przedsiębiorstw nie posiadających zdolności kredytowej. Liczba ta wyniosła w listopadzie 1993 r. 5611 jednostek, w tym 2117 przedsiębiorstw przemysłowych, a w I kwartale 1994 r. – 5983 przedsiębiorstw, w tym 2258 przemysłowych.

Zadłużenie podmiotów gospodarczych bez zdolności kredytowej z tytułu kredytów bankowych stanowiło w końcu 1993 r. 23,2% kwoty ogólnego zadłużenia tych podmiotów w 14 bankach i 18,1% ogólnego zadłużenia wszystkich podmiotów gospodarczych w systemie bankowym, a w I kwartale 1994 r. już 20,7% tego zadłużenia.

Ryzyko inwestycyjne i niedobory własnych środków kapitałowych są istotną determinantą ograniczającą możliwości finansowania rozwoju za pomocą kapitału zagranicznego. W ciągu ostatnich trzech lat z przyznanych Polsce kredytów w wysokości 6 mld USD wykorzystano tylko 40%. Po stronie kredytodawcy zdecydowało o tym:

- * żądanie licznych, różnorodnych typów zabezpieczeń od ryzyka,
 - * biurokratyczna procedura rozpatrywania wniosków w kraju kredytodawcy,
 - * wyznaczanie obligatoryjnych kierunków wykorzystania kredytów oraz określenie podmiotów-beneficjentów pomocy finansowej,
 - * uznanie regwencji wyłącznie Banku Handlowego S.A.
- Do głównych barier po stronie kredytobiorcy należą:
- * zła kondycja finansowa przedsiębiorstw i niedobory wymaganych, uzupełniających środków złotych,
 - * wysokie ryzyko inwestowania,
 - * wysoka cena kredytu inwestycyjnego,
 - * brak wieloletniej wizji rozwoju gospodarki i zmienność regulatorów ekonomiczno-finansowych.

Przejawem ograniczonej skłonności rozwojowej podmiotów gospodarczych jest stan ich aktywności inwestycyjnej. I tak stopa inwestycji, wynosząca od trzech lat niezmiennie ok. 21,3%, nie osiągnęła jeszcze w 1993 r. jej poziomu z 1990 r. (22,2%). Szacuje się, iż realna wartość nakładów inwestycyjnych w roku 1993 utrzymała się na ich poziomie z roku poprzedniego, najdynamiczniej zaś rozwijającymi się działami gospodarki są łączność i handel, najcięższy regres notuje się w budownictwie i transporcie.

W roku 1993 w przemyśle nastąpiło niewielkie ożywienie inwestowania i powrót jego dynamiki do sytuacji z 1991 r. (+0,5%; por. tab. 4).

Tabela 4

Tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych 1991-1993
(ceny stałe 1992 r.)

Wyszczególnienie	1991 (w %)	1992 (w %)	I - IX 1993 I - IX 1992 (w %)
Ogółem gospodarka narodowa	104,1	99,0	93,1
Przemysł ogółem	100,5	99,1	100,5
w tym:			
paliwowo-energetyczny	141,6	110,6	120,6
metalurgiczny	95,1	86,6	73,3
elektromaszynowy	87,6	85,1	68,6
chemiczny	105,5	84,6	111,1
mineralny	97,7	104,0	110,0
drzewno-papierniczy	59,5	123,0	175,3
lekki	49,6	115,2	126,7
spożywczy	108,0	99,0	89,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Rocznik Statystyczny 1993* GUS, Warszawa 1993 i *Biuletyn Statystyczny* nr 11, 1993.

Dane wskazują na niepokojący regres przemysłów o kluczowym znaczeniu dla procesów zmian strukturalnych. Spadek tempa inwestowania w przemyśle elektromaszynowym wyniósł w 1993 r. 31,4%. Postępująca degradacja przemysłów będących nośnikami postępu naukowo-technicznego stwarza poważne zagrożenie dla możliwości poprawy konkurencyjności produkcji na rynkach zagranicznych.

Na pogłębiającą się niekorzystną asymetrię strukturalną kierunków wytwarzania wskazuje wzrost udziału przemysłów wydobywczych w globalnych nakładach inwestycyjnych z 9,7% w 1991 r. do 13,5% w 1992 r., przy obniżeniu się udziału przemysłów przetwórczych z 90,2% do 86,5% w 1992 r. W roku 1993 towarzyszył tym tendencjom dwukrotny wzrost udziału nakładów inwestycyjnych w przemyśle paliwowo-energetycznym, i prawie dwukrotny spadek udziału tych nakładów w przemyśle elektromaszynowym. Warto dodać, iż poza znaczącym wzrostem aktywności inwestycyjnej w handlu i łączności oraz pewnym ożywieniem w przemyśle, w większości działów gospodarki narodowej (70% badanych jednostek) notuje się dalszy regres inwestowania. Szczególne zagrożenie dla jakości i nowoczesności produkcji stwarza spadek inwestowania w rozwój nauki i techniki (ich udział w nakładach inwestycyjnych ogółem wynosi 0,3%).

Obok wymienionych niepokojących tendencji można odnotować w sferze inwestycyjnej także pewne pomyślne zjawiska, takie jak przesunięcie struktury rodzajowej nakładów na rzecz maszyn i urządzeń, wzrost udziału nakładów na inwestycje odtworzeniowo-modernizacyjne w zadaniach nowo rozpoczynanych i dynamizację nakładów w sektorze prywatnym.

Do podstawowych barier zdolności gospodarki do rozwoju produkcji i przyczyn braku skłonności przedsiębiorstw do inwestowania należy zaliczyć:

- 1) długotrwały brak wieloletniej makroekonomicznej wizji rozwoju stabilizującej warunki funkcjonowania, w tym regulatory ekonomiczno-finansowe, a w ślad za tym obniżające ryzyko inwestycyjne;
- 2) znaczące wciąż jeszcze ograniczenia popytu, zmniejszające zdolność akumulacyjną podmiotów gospodarczych, niedobory środków własnych, brak zdolności kredytowej wielu przedsiębiorstw;
- 3) niską aktywność kredytową banków w sferze inwestowania, działanie efektu „wypychania” w wyniku kredytowania deficytu budżetowego, słabą kondycję finansową banków („złe” kredyty), niewydolność organizacyjną systemu bankowego;
- 4) cenę kredytu inwestycyjnego i jego trudną dostępność;
- 5) wysokie ryzyko ekonomiczne, polityczne, społeczne i infrastrukturalne decyzji rozwojowych;

- 6) niedomagania infrastruktury mechanizmu rynkowego i rynku kapitałowego;
- 7) niską zdolność absorbowania obcego kapitału inwestycyjnego;
- 8) obciążenie podmiotów gospodarczych zadłużeniem inwestycyjnym z lat ubiegłych.

Zasadność tych sformułowań potwierdzają wyniki prowadzonych badań empirycznych⁵. Determinanty zewnętrzne i wewnętrzne funkcjonowania przedsiębiorstw wyznaczały wąskie ramy zdolności do rozwoju badanych przez nas jednostek. Mimo opracowanych przez większość zakładów średniookresowych programów restrukturyzacji, aktywność inwestycyjna wszystkich jednostek badanej próby przeciętnie zmniejszyła się w 1993 r., przy równoczesnym pewnym jej ożywieniu w sektorze prywatnym.

Głównym celem inwestowania pozostaje rozwój produkcji krajowej. Tylko dla 25% badanych zakładów celem tym jest rozwój eksportu. Na czele listy barier inwestowania nadal utrzymuje się niska zdolność akumulacyjna przedsiębiorstw i ograniczony popyt krajowy, przed wysoką stopą procentową kredytu bankowego, ryzykiem inwestycyjnym i trudną dostępnością kredytu.

Podstawowym warunkiem rozwoju dla przedsiębiorstw obu sektorów jest rozluźnienie ograniczeń popytowych. Dla przedsiębiorstw publicznych jest nim także oddłużenie oraz zrównanie pozycji obu sektorów wobec regulatorów fiskalno-kredytowych. Większość przedsiębiorstw państwowych wiąże przyszłe możliwości rozwoju z przekształceniami własnościowymi, jednak tylko 30% jednostek sprywatyzowanych zwiększyło swą działalność inwestycyjną.

3. Stan majątku trwałego

Jednym z zasadniczych uwarunkowań restrukturyzacji produkcji przedsiębiorstw jest aktualny stan i możliwości wykorzystania aparatu wytwórczego. W badanej przez nas próbie zakładów

⁵ Por. *Rozwój przedsiębiorstwa przemysłowego w 1993 r.*, Raport Instytutu Rozwoju i Studiów Strategicznych, „Gospodarka Narodowa” 1994, nr 5-6.

utrzymującemu się od dwóch lat ożywieniu gospodarczemu odpowiadał relatywnie wysoki stopień wykorzystania aparatu wytwórczego. Możliwości dalszego zwiększania stopnia wykorzystania majątku ogranicza przede wszystkim bariera zbytu. Wymieniana jest także bariera ekologiczna, ograniczająca możliwości wzrostu produkcji, a w badanych przedsiębiorstwach przetwórstwa rybnego – postępujące ograniczenia dostępu do łowisk.

W celu obniżenia kosztów stałych i poprawy swej kondycji finansowej, przedsiębiorstwa, podobnie jak w 1992 r., starały się pozbyć niepotrzebnych przeszkód. Główne bariery zbytu nadwyżek środków trwałych to:

- * wysoki stopień zużycia maszyn, budynków i budowli,
- * specjalistyczny charakter urządzeń nieprzydatnych, np. dla rzemiosła,
- * głęboki regres rzemiosła – brak nabywców w tym sektorze,
- * brak unormowanego statusu własności majątku,
- * wysoki poziom cen księgowych, przekraczających ceny rynkowe.

Główną formą racjonalizacji wykorzystania majątku pozostała jego dzierżawa (leasing). Formę tę wykorzystało 40% badanych jednostek. Przedmiotem dzierżawy były budynki, budowle, hale produkcyjne i środki transportu, w mniejszym zaś stopniu maszyny i urządzenia.

Tylko w dwóch zakładach (przemysłu spożywczego) sprzedano urządzenia i środki transportu osobom fizycznym za gotówkę, w jednym zaś (przemysłu elektromaszynowego) sporządzono protokoły zbytności i przekazano sprzęt pracownikom.

Badane zakłady hutnicze podkreślają zaostrzenie się w 1993 r. trudności zbytu nadwyżek majątkowych. Około 50% badanych przedsiębiorstw stwierdza, iż możliwości bezinwestycyjnego wzrostu produkcji i poprawy jej struktury wyczerpały się i jedyną drogą do dokonania tych zmian jest przeprowadzenie szybkiej modernizacji.

Obserwując zmiany zachodzące w sferze gospodarowania majątkiem trwałym, warto odnotować, iż w 1993 r. udział inwestorów zagranicznych w jego restrukturyzacji, mimo iż nadal niewielki, zwiększył się w stosunku do roku poprzedniego. Z dostaw zagranicznych urządzeń i maszyn oraz usług projektanckich skorzystało 20% badanych jednostek (hutnictwo, przemysł elektromaszynowy).

W sferze gospodarowania majątkiem trwałym badanych przedsiębiorstw państwowych można odnotować:

- * pewną poprawę wykorzystania aparatu wytwórczego, mimo istnienia bariery popytu, nadal hamującej wzrost produkcji;
- * powolny przebieg procesu racjonalizacji wykorzystania aparatu wytwórczego przez sprzedaż jego zbędnych nadwyżek; przyczyną są tu trudności zbytu wynikające ze stanu struktury tego majątku oraz postępującego regresu rzemiosła (jeden z ważniejszych nabywców);
- * dzierżawienie (leasing) zbędnych elementów środków trwałych jako podstawową formę wykorzystania nadwyżek;
- * wyczerpanie się bezinwestycyjnych rezerw wzrostu produkcji i poprawy jej struktury;
- * niewielki wzrost, w stosunku do 1992 r., udziału inwestorów zagranicznych w restrukturyzacji majątku trwałego.

4. Innowacyjność

Prowadzone badania w przedsiębiorstwach przemysłowych o różnym statusie własnościowym pozwalają stwierdzić, że ich skłonność innowacyjna jako element inwestowania i przejaw poprawy efektywności funkcjonowania pozostaje jeszcze bardzo niska. Sprawdza się ona do niewielkich zmian asortymentowych produkcji, przede wszystkim w żywej reagującym na konkurencję importu sektorze prywatnym. Wprowadzanie innowacji nakierowane jest przede wszystkim na sprostanie konkurencji na rynku krajowym, natomiast poprawa konkurencyjności na rynkach zagranicznych stanowi przesłankę wprowadzania nowych rozwiązań technologicznych i produktów głównie w jednostkach sprywatyzowanych (większa zdolność akumulacyjna).

Hierarchia czynników skłaniających przedsiębiorstwa do wprowadzania innowacji produktowych była następująca:

- * dążenie do pobudzania popytu krajowego na wyroby przedsiębiorstwa (57% jednostek),
- * presja konkurencji na rynku krajowym (30,7% jednostek).

- * oczekiwanie, iż nowe wyroby zapewnią wyższą rentowność niż dotychczas wytwarzane artykuły (25,6%),
- * dążenie do pobudzenia popytu zagranicznego i oczekiwanie wyższej rentowności w eksporcie (12,8%),
- * presja konkurencji na rynku zagranicznym (0,5%).

Jak widać, głównym motywem dokonywania jakościowych zmian produkcji dla przedsiębiorstw obu sektorów pozostaje umocnienie pozycji na rynku krajowym, a poprawa konkurencyjności produkcji na rynkach zagranicznych stanowi drugoplanową przesłankę tych działań. Czynniki te mają istotniejsze znaczenie dla sektora prywatnego. Deklarowaną, pierwszoplanową przesłanką działań innowacyjnych ok. 1/3 jednostek prywatnych jest oczekiwanie wyższej rentowności eksportu i sprostanie konkurencji zagranicą.

Interesująca wydaje się obserwacja, iż ponad 70% jednostek stwierdziło osłabienie w 1993 r. oddziaływania importu konkurencyjnego na rynku krajowym na ich decyzje innowacyjne. Tylko 28% jednostek odnotowało nasilenie się presji konkurencji importu, wymuszającej wprowadzenie nowości produktowych. Dla przedsiębiorstw państwowych proporcje te wynoszą odpowiednio 81,8% i 18,2%, dla prywatnych zaś 60% i 40%. Można zatem sformułować ostrożny wniosek, iż import konkurencyjny w większej mierze wywołuje dostosowania strukturalne produkcji sektora prywatnego niż publicznego.

Udział kapitału zagranicznego we wprowadzaniu innowacji produktowych i procesowych nie jest duży. Tylko 0,7% przedsiębiorstw skorzystało z kredytów zagranicznych na te cele, a 10% skorzystało z licencji zagranicznych. Udział obu sektorów w tych formach współpracy z zagranicą był zbliżony. Mimo iż zasilanie innowacji środkami zagranicznymi nie było w 1993 r. duże, to jednak jego udział zwiększył się nieco w porównaniu z rokiem poprzednim, w którym z licencji i kredytów zagranicznych nie skorzystała żadna z badanych jednostek.

Hierarchia najważniejszych barier innowacyjności jest zbliżona do rankingu czynników hamujących inwestowanie:

- * niedostatek własnych środków finansowych na innowacje (53,8% odpowiedzi),
- * wysoka stopa krajowego kredytu bankowego (33,3%),

- * zły stan aparatu wytwórczego lub jego niedostosowanie do produkcji nowych wyrobów (28,2%),
- * niepewność przyszłego statusu własnościowego przedsiębiorstwa (25,6%),
- * niepewność i ryzyko (23,3%),
- * zadowolenie z obecnego asortymentu wyrobów (20,5%),
- * trudność uzyskania kredytu krajowego i zagranicznego (10,3%),
- * trudności organizacyjne, kadrowe, oprocentowanie kredytu zagranicznego (5,1%),
- * trudności zaopatrzenia materiałowego (2,6%).

Szczególnie zaskakujące jest pojawienie się ostatniego czynnika na ukształtowanym już rynku odbiorcy. W roku 1992 czynnik ten nie był wymieniany przez badane przez nas przedsiębiorstwa.

Rok 1993 przyniósł nieznaczne ożywienie w sferze wdrażania przez przedsiębiorstwa przemysłowe innowacji produktowych. Więcej znaczących zmian asortymentowych produkcji wprowadzono w sektorze prywatnym. Sektor ten wykazał też większą adaptacyjność do konkurencyjnej presji importu na rynku krajowym.

Decydującym jednak czynnikiem, oddziałującym proinnowacyjnie na oba sektory, było dążenie do poprawy pozycji na rynku wewnętrznym i sprostania konkurencji na tym rynku. Dążenie do poprawy konkurencyjności produkcji na rynkach zagranicznych w większej mierze pobudzało innowacyjność sektora prywatnego niż publicznego. Udział kapitału zagranicznego w modernizowaniu produktów i procesów technologicznych pozostał niewielki, choć był nieco większy niż w latach poprzednich.

Głównymi barierami innowacji pozostały w 1993 r. **niedobór środków finansowych** na wymienione cele, **cena kredytu inwestycyjnego**, **ryzyko ekonomiczne** i **niepewność statusu własnościowego**.

5. Cele i strategię przedsiębiorstw

Przypomnijmy, iż wśród wymienionych na wstępie cech przedsiębiorczości, stanowiącej główną siłę sprawczą przekształceń strukturalnych produkcji, znajdowało się stosowanie różnorodnych stra-

tegii w relacjach z innymi partnerami na rynku. Spójrzmy, jakie są obecnie cele polskich przedsiębiorstw przemysłowych; prowadzone przez nas badania pozwoliły odnotować dokonującą się ewolucję celów działania i strategii obserwowanych podmiotów (por. tab. 5).

Tabela 5

Cele działania firm w latach 1991-1993 (struktura w %)^a

Wyszczególnienie	1991	1992	1993
Maksymalizacja zysku	28,2	28,2	25,6
Maksymalizacja obrotu	43,6	56,4	51,3
Przeżycie firmy w trudnym okresie	30,8	33,3	35,9
Zachowanie bieżącej płynności finansowej	20,5	33,3	38,5
Osiągnięcie określonego udziału w rynku	5,1	7,7	17,9
Utrzymanie udziału w rynku	2,6	5,1	7,7
Minimalizacja zmian zatrudnienia	7,7	2,6	0,0
Zapewnienie warunków wyjściowych dla prywatyzacji	7,7	5,5	5,5
Minimalizacja strat finansowych	5,1	2,6	5,1

^a Kolumny nie sumują się do 100%, ponieważ każde przedsiębiorstwo mogło wskazać dwa główne cele.

Dokonujące się zmiany celów przedsiębiorstw stanowią wyraz przebiegu przekształceń całego mechanizmu funkcjonowania na poziomie mikroekonomicznym. Na czele rankingu celów działania przedsiębiorstw znalazła się „maksymalizacja obrotów” przed „zachowaniem płynności finansowej”. Przejawem zachodzących zmian jest przesunięcie się pasywnego celu, jakim było „przeżycie firmy w trudnym okresie”, na trzecią pozycję, podczas gdy w latach 1990-1991 otwierał on listę rankingową. Maksymalizacja zysku zajmuje wciąż jeszcze pozycję czwartą, przed celem ofensywnym, jakim jest poprawa pozycji na rynku. Warto zwrócić jednak uwagę na znaczny wzrost udziału tego celu, w porównaniu z 1992 r.

6. Podsumowanie

Dokonana analiza wskazuje, jak znaczna jest jeszcze odmienność warunków działania mechanizmu przekształceń strukturalnych w polskim przemyśle, w stosunku do tych uwarunkowań w rozwiniętej gospodarce rynkowej. Skalę tych różnic wyznacza zarówno bardzo niska skłonność do inwestowania przedsiębiorstw, wynikająca z ograniczonej ich zdolności akumulacyjnej, bierność systemu bankowego w zasilaniu procesów inwestycyjnych, wysokiego ryzyka inwestowania, jak i słabe promujące oddziaływanie „widzialnej ręki państwa” na sferę badawczo-rozwojową.

Opisana poprzednio przedsiębiorczość i innowacyjność podmiotów gospodarczych, demonstrująca się stałą „pogonią za nowością” (w przeciwieństwie do paradygmatu „pogoni za ilością” w gospodarce niedoboru), posiada wciąż jeszcze bardzo ograniczony zasięg.

Strategię walki konkurencyjnej na rynku typu „być najlepszym i najsilniejszym” lub „uderzać w nich tam, gdzie ich nie ma”, wciąż jeszcze wypierają cele bardziej zachowawcze, jak np. „utrzymać płynność finansową”, „zabezpieczyć przeżycie firmy w trudnym okresie”. Te ostatnie strategie determinują trudne warunki ekonomiczno-finansowe funkcjonowania przedsiębiorstw w okresie transformacji gospodarki. Optymistyczne jest jednak szybkie przesuwanie się na wysoką pozycję na liście rankingowej celu działania, jakim jest „zdobycie korzystniejszej pozycji na rynku”.

Na koniec warto przypomnieć odnotowane, niezwykle istotne uwarunkowanie zmian strukturalnych produkcji, jakim jest osłabienie w 1993 r. proinnowacyjnego oddziaływania importu konkurencyjnego. Ozywcze działanie otwartego rynku i konkurencji importu wywołało w pierwszej fazie przemian systemowych pewne adaptacje strukturalne w postaci niewielkich zmian asortymentowych produkcji. W roku 1993 wrażliwość innowacyjna na import konkurencyjny słabnie; pozostaje on jednocześnie stabilizatorem ruchów cen. Osiągnięcie dalszych proefektywnościowych dostosowań do warunków rynkowych, takich jak innowacyjność, obniżka kosztów, poprawa jakości i konkurencyjności produkcji wymaga konsekwentnego, proinwestycyjnego zwrotu w polityce makroekonomicznej. Spowolnienie tych działań przy podtrzymywanych

restrykcjach popytowych, obniża konkurencyjność produkcji krajowej także na rynku wewnętrznym i hamuje proces rynkowej przebudowy całego mechanizmu funkcjonowania gospodarki.

Analiza działań skierowanych na osłabianie występujących wciąż jeszcze barier przedsiębiorczości i innowacyjności wykracza poza ramy tego referatu i stanowi przedmiot odrębnych rozważań⁶.

⁶ Na ten temat por. J. Kotowicz, *Bariera efektywnej alokacji inwestycji*, „Handel Zagraniczny” 1994, nr 1; J. Kotowicz, *Polityka inwestycyjna*, w: *Kierunki polityki społeczno-gospodarczej Polski w latach dziewięćdziesiątych*, Raport Instytutu Rozwoju i Studiów Strategicznych „Studia nad strategią” nr 20, Warszawa 1994.

Maria Jarosz

Spółki pracownicze w procesie restrukturyzacji przedsiębiorstw

1. Wprowadzenie

Procesy restrukturyzacji gospodarki, zakładające unowocześnienie i podniesienie jej efektywności, związane są w Polsce i innych krajach postkomunistycznych z przekształceniami własnościowymi. Prywatyzacja w polskiej gospodarce w latach 1989-1994 jest najważniejszym elementem restrukturyzacji – jej strategicznym kierunkiem i narzędziem.

Polska – w porównaniu z innymi krajami dawnego bloku wschodniego – wyróżnia się znacznym zaawansowaniem procesów prywatyzacji gospodarki narodowej. Nie znaczy to jednak, że procesy te przebiegają harmonijnie i zgodnie z przyjętymi założeniami¹. Ich realizację zakłócają nie tylko braki w odpowiednich przepisach prawnych, ale i nie do końca jasne kompetencje odpowiednich ministrów i niekiedy odmienne koncepcje priorytetów przekształceń własnościowych, lansowane przez prominentnych przedstawicieli koalicji rządowej.

Barierami denacjonalizacji – i restrukturyzacji – jest również brak instytucji rynku kapitałowego i zasobów kapitałowych oraz bazy potencjalnych przedsiębiorców, czyli rozwiniętej klasy średniej.

¹ Zob. zwłaszcza J. Hausner, G. Mosur, *Transformation Processes in Eastern Europe. Western Perspectives and the Polish Experience*, Kraków 1993; K. Górka, S. Korta, *Konflikty interesów wokół prywatyzacji i restrukturyzacji gospodarki w Polsce*, Kraków 1993, maszynopis powielony; W. Jakóbiak, *Rynek i polityka przemysłowa a efektywność przemysłu*, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 2-3; W. Jakóbiak (red.), *Kontynuacja czy przełom. Dylematy transformacji ustrojowej*, Warszawa 1994.

Państwo, sterując przebiegiem restrukturyzacji i przemianami strukturalnymi, zakłada jednocześnie ograniczenie wpływu administracji gospodarczej na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Wszystko to ma określić i nie mały wpływ polityczny, mierzony skalą oporu wobec denacjonalizacji przedsiębiorstw (protesty, strajki i manifestacje uliczne, będące wyrazem presji załóg wymuszających zachowanie elementów *status quo*). Wskazują one na skalę i nasilenie oporu społecznego przed dalszym pogorszeniem położenia socjalnego i materialnego społeczeństwa, niezdolność dotychczasowych rządów do absorpcji rozbieżnych interesów i napięć, niedorozwój kanałów agregacji i artykulacji konfliktów itd. Nie ulega wątpliwości, że wszystkie te czynniki dotyczą w szczególnej mierze problemów denacjonalizacji, której kształt i przebieg wyznaczają nowe linie podziałów społecznych. W tym sensie denacjonalizacja (zwłaszcza prywatyzacja) staje się instrumentem nowej rewolucji społecznej, jednych wynosząc na szczyty hierarchii, innych zaś trwale „upośledzając” socjalnie i materialnie. Transformacja ustrojowa zagraża przede wszystkim interesom grup określonych jako „klasa pracujących” lub pracobiorcy.

Sytuacja blokowania realizacji interesów grupowych społeczeństwa sprzyja prawdopodobieństwu odmowy legitymizacji całego systemowi władzy, wcielającemu w życie program prywatyzacji. Sygnały płynące z badań socjologów i politologów wskazują przy tym, że ani ocena postsolidarnościowej władzy, ani nowej, postkomunistycznej, nie odbiega zbytnio od tamtej, komunistycznej. Struktury władzy są bowiem nadal – w świadomości społecznej – głównym źródłem nierówności bądź nie zasłużonych przywilejów. Świadczą o tym także wyniki badań nastrojów załóg przedsiębiorstw państwowych, które coraz częściej postrzegają społeczeństwo w kategoriach „my” („robotnicy, ludzie pracy”) i „oni” („władza”), prywatyzację zaś przedsiębiorstw państwowych jako zagrażającą warunkom życia i godności ludzi pracy (w firmach prywatnych „robotnika zawsze bili i będą bić”)².

² Zob. np. M. Jarosz (red.), *Prywatyzacja. Szanse i zagrożenia*, Warszawa 1993 oraz też: *L'outillage ouvrière dans la quatrième année de la réforme polonaise*, XIIIth World Congress of Sociology, July 1994, Bielefeld.

Wokół prywatyzacji narastają silne napięcia społeczne. One też – jeśli system polityczny nie zdoła ich konstruktywnie spżytkować – mogą postawić pod znakiem zapytania zmiany strukturalne w polskiej gospodarce. W obecnej sytuacji państwo jest postrzegane jako strona konfliktu między kapitałem i pracą – jego zatem przedstawiciele obciąża się winą za wszystkie właściwie problemy narastające w toku transformacji. Sprzyja temu fakt, że przebudowę gospodarki rozpoczęto odgórnie, zgodnie z przekonaniem kolejnych elit władzy, że leży ona w interesie całego społeczeństwa, które podporządkuje się konieczności rozmaitych wyrzeczeń (łącznie z bezrobociem i pauperyzacją – jak zakładano – przejściową). Ten „interes teoretyczny” stał się przedmiotem ostrej krytyki powstałej z niechęci do uznania za dominujący interes długoterminowy. Łączy się to ze spektakularnymi próbami wymuszania przez załogi silniejszych przedsiębiorstw najrozmaitszych przywilejów i formułowania określonych roszczeń, na które centrum reaguje *ex post*. Sprzyjało to i sprzyja narastaniu postaw „receptywno-rozschizjowanych”, jak też wprowadzaniu do gospodarki elementów politycznych przetargów³.

Jak zatem reformować gospodarkę nie ulegając naciskom: ani pojedynczych przedsiębiorstw, ani całych jej branż? Zadanie jest trudne i wielowymiarowe. Zaczniemy od tego, że – niezależnie od preferencji liderów sceny politycznej i opcji rozmaitych partii, związków czy stowarzyszeń – zgoda na prywatyzację jest powszechna, aczkolwiek z dnia na dzień mniejsza. Lato 1994 r. to okres, w którym nie działają mechanizmy nakazowe *ancien régime* 'u, wpływ zaś państwa na zarządzanie przedsiębiorstwami jest raczej znikomy (zwłaszcza przy zniesieniu bądź ograniczeniu takich stymulatorów tego wpływu, jak popiwek czy dywidenda). Nie wszystkie państwowe przedsiębiorstwa mogą (i powinny być) prywatyzowane. Jedne, zwłaszcza średnie i małe, są reformowalne, innymi nadal steruje państwo (z nikłymi z reguły rezultatami)⁴.

³ Zob. w tej kwestii M. Ziolkowski (red.), *Polacy wobec ładu monocentrycznego. Społeczeństwo polskie i jego instytucje 1992*, Warszawa 1993; J. Hausner, P. Marciniak (red.), *Od socjalistycznego korporacjonizmu do...? „Studia nad Systemem Reprezentacji Interesów”*, t. 2, Warszawa 1994.

⁴ Zob. J. Mojkowski, *Cena mamuta, „Polityka”* 1994, nr 2.

W Polsce przez cztery lata sprzedano 100 państwowych przedsiębiorstw. Jest to niewiele z punktu widzenia potrzeb reformowanej gospodarki. Niemaló – w sytuacji braku doświadczanej, społecznej oporu przeciw prywatyzacji, nader skromnego polskiego rynku kapitałowego i niewielkiego zainteresowania zagranicznych inwestorów. Ponad 600 przedsiębiorstw przekształcono w jednoosobowe spółki skarbu państwa – co ma być formą pośrednią, prowadzącą do ich prywatyzacji. Ich właścicielem jest nadal państwo, którego nadzór i odpowiedzialność za podejmowane decyzje jest kwestią nad wyraz złożoną, efekty zaś działań długotrwałe i niekoniecznie w pełni przewidywalne. W tej sytuacji działanie spółek pracowniczych ma wymierne (choć relatywnie ograniczone) efekty ekonomiczne i bardzo ważne implikacje społeczne.

Ten drugi, społeczny aspekt zagadnienia, jest szczególnie aktualny. Jak bowiem wskazują wyniki naszych badań, prywatyzacja zakładów jest często postrzegana jako perspektywa pracy w firmie, w której naruszana jest godność człowieka pracy. „Przeciętny pracownik to tam jest nic, powietrze”, facet od którego oczekuje się, że będzie „... służył na każde zawołanie, tyrał i jeszcze (...) dawał się poniżać za te parę groszy ekstra”⁵.

Przedsiębiorstwo państwowe, w którym się dotąd pracowało, jawi się przy tym nierzadko jako obszar przyjazny, prawie bezkonfliktowy, w którym byłoby nieźle się okopać i w miarę możliwości odseparować od środowiska zewnętrznego. Jednakże – jak wskazują zwłaszcza badania naszego zespołu – wyraźnie widać racjonalizację postaw pracowników, którzy coraz częściej godzą się na prywatyzację. Traktowana jest ona z reguły jako konieczność, której trzeba się poddać, jeśli w grę wchodzi dalsze istnienie przedsiębiorstwa – uważane przez pracobiorców za kwestię priorytetową.

⁵ Zob. J. Gardawski, T. Żukowski, *Polityka i gospodarka w oczach pracowników*, Warszawa 1992; M. Jarosz (red.), *Prywatyzacja. Szanse i zagrożenia*, Warszawa 1993.

2. Postawy załóg i partycypacja pracownicza

Można powiedzieć, że od ponad dwóch lat zmieniły się zachowania załóg przedsiębiorstw państwowych: przerabiana od lat taktyka gry na przetrwanie przestała przynosić rezultaty. Jakkolwiek sektor państwowy wciąż w dużej mierze wyznacza kondycję gospodarki (i skalę społecznych konfliktów), to większość przedsiębiorstw zaczęła aktywnie wchodzić na drogę prywatyzacyjną.

Nie ulega wątpliwości, że działania przedsiębiorstw są wyznaczane nie tylko przez czynniki ekonomiczne (kondycja i wielkość), ale i społeczne: postawy i zachowania załóg. To ostatnie było przedmiotem analiz Zakładu Badań Przekształceń Własnościowych ISP PAN od 1990 r. Wykazały one istnienie pewnej charakterystycznej ewolucji poglądów w kwestii transformacji: od jej powszechnej akceptacji do bierności i nadziei na „przeczekanie” i ochronę starych struktur – do aktywnego uczestnictwa w prywatyzowaniu przedsiębiorstwa. Przynajmniej od drugiej połowy 1992 r. załogi reagują na sygnały zewnętrzne, starając się ratować swój zakład nawet za cenę jego prywatyzacji. Ta ostatnia traktowana jest przy tym jak konieczność poddania się operacji: ciężkiej, ale dającej pacjentowi szanse wyleczenia.

Jak wynika z naszych badań, na szczeblu przedsiębiorstwa sytuacja ta ukształtowała pewną szczególną hierarchię wartości, konsolidującą, jak się okazało, załogi przedsiębiorstw. Na szczycie tej hierarchii znalazł się zakład pracy, w którym się pracuje – i któremu przede wszystkim należy zapewnić przetrwanie. Pewność zatrudnienia jest wartością wysoko cenioną – ale podporządkowaną tej pierwszej: jeśli przetrwanie zakładu pracy wymaga redukcji zatrudnienia, to konieczności tej trzeba się podporządkować. Na trzecim miejscu znalazły się wartości ekonomiczne: płace pracowników. Odgrywają one w miarę pauperyzacji społeczeństwa, zwłaszcza pracobiorców, coraz ważniejszą rolę, ustępując jednak lękom związanym z likwidacją dotychczasowego zakładu pracy i perspektywą bezrobocia. Hierarchia ta, stawiająca dobro zakładu ponad inne interesy pracownicze, sama w sobie jest dowodem postępow transformacji.

Pracownicy, podporządkowując się rynkowym regułom gospodarki, chcieliby jednak pracować w firmie, w której traktowani będą nie tylko jak „robole” i „pionki”, ale w której będą mogli (choćby w ograniczonej mierze) wywierać wpływ na jej funkcjonowanie. Szansą zrealizowania tych oczekiwań są **spółki pracownicze**.

Rosnące zainteresowanie tą formą własności wynika m.in. z przywiązania załóg do idei partycypacji pracowników w zarządzaniu, idei szczególnie żywej w polskim społeczeństwie.

Już na początku lat osiemdziesiątych, pod naciskiem masowych, rewolucyjnych ruchów społecznych, ów demokratyzacyjny warunek reformy został usankcjonowany w ustawie o przedsiębiorstwie państwowym i samorządzie załogi z września 1981 r. (uchwalonej w przeddzień stanu wojennego). Wdrożenie do gospodarki zasad reformy realizowano za pomocą małych kroków („jeden w przód, dwa w tył”). Ukształtowała się sytuacja, w której *„władza udaje, że daje nam samodzielność, a my udajemy, że się na to dajemy nabierać. I staramy się uwalczyc w praktyce to, co na papierze dawno już nam przyznano”*⁶.

Pracownicza partycypacja była od dziesięcioleci (i wciąż jest) postrzegana przez liczącą się większość pracowników jako sposób realizacji określonej wartości: podmiotowości społecznej. Jest rzeczą interesującą, że nawet w sytuacji roszczeniowej dochodzą do głosu również i pozaekonomiczne aspiracje pracowników. Znalazło to odzwierciedlenie we wszystkich badaniach pracowników przedsiębiorstw lat osiemdziesiątych (czego egzemplifikacją jest choćby wypowiedź: *„jak się z nami nie liczą, to załoga mówi dajcie więcej forsy, ale gdyby my sami zarządzali to inaczej, po gospodarsku”*⁷. Jest to znana socjologom sytuacja „spieniężania motywów”, skła-

nijąca ludzi do wysuwania roszczeń finansowych, zwłaszcza wtedy, kiedy żadne inne żądania nie mają szans realizacji. Jest to także psychologiczna prawidłowość, zgodnie z którą podmiotowość i współodpowiedzialność za realizację celów zbiorowości często wywołuje utożsamianie się z tymi celami i z tą zbiorowością.

W roku 1989 dokonana się w Polsce systemowa transformacja gospodarcza, umożliwiająca przekształcenie gospodarki scentralizowanej w gospodarkę rynkową. Jednym z założeń tej transformacji było przywrócenie pracownikom poczucia współodpowiedzialności i prawa inicjatywy w reformowaniu zakładów pracy.

W latach 1989-1990 rady pracownicze aktywnie uczestniczyły w procesie przekształceń własnościowych – jakkolwiek już wtedy dały się zauważyć symptomy ograniczania roli i zasięgu pracowniczej partycypacji. Było to spowodowane wieloma czynnikami.

Po pierwsze, samym procesem denacjonalizacji przedsiębiorstw, którego prawne założenia automatycznie likwidują instytucję samorządu pracowniczego w firmach sprywatyzowanych (co dotyczy także spółek skarbu państwa i przedsiębiorstw pracowniczych).

Po drugie, w ostatnich latach dały się odczuć skutki wyraźnego osłabienia kadr działaczy samorządowych, z których większość odeszła do pracy w sektorze prywatnym i administracji, część zaś pełni funkcje menedżerskie, partyjne czy parlamentarne.

Po trzecie wreszcie, partycypacja pracownicza w gospodarce rynkowej traktowana jest przez rządzącą klasę polityczną z reguły jako kłopotliwa dwuwładza, utrudniająca sprawną prywatyzację przedsiębiorstw. W rezultacie prawo współdecydowania pracowników o sprawach przedsiębiorstwa staowało się coraz bardziej iluzoryczne⁸.

Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której uczestnictwo załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwem w dotychczasowej „samorządowej” postaci zanika. Jednocześnie motywacja partycypacyjna nie jest w latach dziewięćdziesiątych mniejsza niż w minionych. Oznacza to, że potrzeba „uczestnictwa w decyzjach i posiadania

⁶ M. Jarosz, *Samorządność pracownicza. Aspiracje i rzeczywistość*, Warszawa 1988, s. 305. Zob. także K. S. Ludwiniak (red.), *Pracownik właścicielem*, Paryż 1989; M. Jarosz, M. Kozak, *The Function and Role of Worker Self-Management*, w: *Labour Relations in Transition in Eastern Europe*, Berlin - New York 1992; L. Gilejko, *Spółeczeństwo i gospodarka*, Warszawa 1994; W. Morawski, *Beyond Industrial Democracy: the Coming of Corporation*, w: J. Hausner, G. Mosur, *Transformation Processes in Eastern Europe...*; M. Kozak, *Industrial Relations in Privatized and Private Enterprise: Corporation or Pluralism*, „The Polish Sociological Bulletin”, Warszawa 1994.

⁷ M. Jarosz, M. Kozak, M. Marczewski, *Funkcje i rola samorządu załogi*, Raport z badań 1986, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa 1987.

⁸ Zob. *Oczekiwania związane z przekształceniami własnościowymi i ich konfrontacja z rzeczywistością*, Komunikat Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, wrzesień 1993; M. Jarosz (red.), *Prywatyzacja. Szanse i zagrożenia...* j.w.

wplywu na otaczającą rzeczywistość stanowi uniwersalną wartość dla społeczeństwa, bez względu na typ władzy i gospodarki, za jaką się ona wypowiada⁹. Zwłaszcza, że zarówno „solidarnościowa”, jak i lewicowa, postkomunistyczna władza z równym opóźnieniem reaguje na sygnały i niepokoje społeczne.

Czy zatem chodzi o hasło o pożądanej konotacji i pozytywnych demokratycznych skojarzeniach? Zapewne, ale nie tylko. Istnieje bowiem pewien szczególny wariant partycypacji pracowniczej, mający nie tylko akceptację społeczną, ale i możliwości realizacji. Jest on urzeczywistniany w spółkach pracowniczych: powstałych przez oddanie załogom majątku zlikwidowanego przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania. Jest to zatem pewna ograniczona forma partycypacji, charakterystyczna właśnie dla gospodarki rynkowej i przekształceń własnościowych.

Tworzenie spółek pracowniczych stanowi jedną z możliwych formuł prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Polskie prawo w zakresie prywatyzacji charakteryzuje się tzw. wielościelkowością i zezwala na wybór wariantu prywatyzacji stosownie do wielkości, sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa i sytuacji na rynku kapitałowym.

Prowadzona dotychczas polityka prywatyzacji dość konsekwentnie uzależniała decyzję o ścieżce prywatyzacyjnej od wyżej wymienionych czynników. Prywatyzacji kapitałowej poddawane są z zasady przedsiębiorstwa duże (ponad 500 zatrudnionych) i znajdujące się w dobrej kondycji finansowej. Z jednej strony, ich sytuacja przyciąga zainteresowanie inwestorów, z drugiej zaś nie ma wątpliwości, że możliwości ich prywatyzacji innymi ścieżkami są – z powodu niedoboru „wielkiego”, rodzimego kapitału – nader ograniczone. W związku z gwałtownym rozwojem warszawskiej giełdy, uważanej w 1993 r. za najbardziej dynamiczną giełdę Europy, powstał nowy impuls dla prywatyzacji kapitałowej. Obecnie popyt na akcje nowych przedsiębiorstw znacznie przewyższa podaż.

⁹ Raport z badania: *Polacy '84*, Warszawa 1986, s. 627; zob. także M. Jarosz, *Le dilemme de la privatisation à la polonaise*, „Tumultes”, Cahiers du Centre de Sociologie des Pratiques et des Représentations Politiques, Université Paris VII, 1994, n. 4.

Specyficznym wariantem prywatyzacji kapitałowej jest przygotowywany od trzech lat Program Powszechnej Prywatyzacji, adresowany do przedsiębiorstw średnich i dużych, dysponujących potencjałem rozwojowym, lecz mających trudności z zachowaniem płynności finansowej (głównie w związku z zadłużeniem wobec budżetu).

Prywatyzacją kapitałową objęto do początku 1994 r. mniej niż 25% przekształconych przedsiębiorstw. Pozostałe 75% przedsiębiorstw prywatyzowanych przechodzi drogę likwidacji. Z reguły są to przedsiębiorstwa małe, czasem średniej wielkości. Ogółem do końca 1993 r. zaakceptowano wnioski o likwidację 1940 przedsiębiorstw. W stosunku do 1055 podjęto decyzję o likwidacji w związku z ich faktyczną upadłością, a majątek tych firm został lub zostanie sprzedany w całości lub części¹⁰. Pozostałych 885, likwidowanych w trybie art. 37 Ustawy o prywatyzacji, w większości zostało oddanych do odpłatnego korzystania (głównie przez leasing).

Jak wynika z powyższego, w procesach prywatyzacji zdecydowanie dominuje ścieżka likwidacyjna, dotycząca w większości przedsiębiorstw małych i średnich. W przypadku likwidacji prywatyzacyjnej (w trybie art. 37 Ustawy o prywatyzacji), dominacja niedużych firm wynika z jednej strony z preferencji w warunkach zakupu dla załóg, z drugiej zaś – z racji utrudnionego przejścia drogą leasingu przedsiębiorstw o znacznym kapitale. Ogólnie w połowie 1994 r. obserwuje się zahamowanie dynamiki procesów prywatyzacyjnych, co dotyczy wszystkich jej ścieżek.

W przypadku prywatyzacji kapitałowej na przeszkodzie stoi nie tylko czasochłonność procesu, ale też rozpętana przed wyborami w 1993 r. publiczna debata nad „wyprzedają rodzinnym srebrem”, która doprowadziła do faktycznego zawieszenia prac nad wdrożeniem prywatyzacji powszechnej. Z kolei w przypadku prywatyzacji likwidacyjnej małych przedsiębiorstw nieuchronne spowolnienie wynika z naturalnego wyczerpywania się zasobu firm małych, które mogą być realnie przejęte przez spółki pracownicze. Niestety, rośnie jednocześnie liczba przedsiębiorstw likwidowanych z powodu upadłości.

¹⁰ Likwidacja na podstawie art. 19 Ustawy o przedsiębiorstwie państwowym.



Na świecie znane są różne formy partycypacji pracowniczej, charakteryzujące się zróżnicowanym zakresem poparcia ze strony państwa¹¹. Na przełomie lat 1980-90 proponowano przeniesienie na grunt polski amerykańskiej koncepcji ESOP (*Employee Stock Ownership Plan*) z właściwym jej systemem kredytowania i ulg¹². W praktyce jednak wprowadzono w Polsce odmienne rozwiązanie, w którym od pracowników (spółki pracowniczej) oczekuje się zaangazowania środków własnych oraz natychmiastowych spłat rat leasingowych majątku przedsiębiorstwa. Spółka pracownicza jest z reguły spółką większości, ale nie wszystkich pracowników przedsiębiorstwa likwidowanego. Obok posiadających udziały firmy (75% pracowników), pracują tu także pracownicy najemni. Polska spółka pracownicza jest zatem rozwiązaniem oryginalnym: swoista kompilacja ESOP, przedsiębiorstwa partycypującego w zyskach – a perspektywnie, formą przejściową od firmy państwowej do prywatnej. Świadczy o tym odnotowana w badaniach z lat 1993-1994 **koncentracja kapitału** spółek wśród kadry kierowniczej i inwestorów zewnętrznych. Szeregowi pracownicy często sprzedają im swoje udziały, kupując za nie artykuły pierwszej potrzeby.

3. Spółki pracownicze w świetle badań

Biorąc pod uwagę znaczenie, jakie w procesie prywatyzacji odgrywają spółki pracownicze, analiza ich sytuacji wydaje się rzeczą bardzo ważną nie tylko ze względów poznawczych. Prywatyzacja przez oddanie majątku pracownikom do odpłatnego korzystania, mimo że ograniczona do pewnej kategorii przedsiębiorstw państwowych, przebiega stosunkowo sprawnie i nie wzbudza napięć społeczno-politycznych.

¹¹ Zob. B. Błaszczyk, *Własności pracownicze i pracownicze udziały kapitałowe w krajach gospodarki rynkowej*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 1992.

¹² *Equity, Security, Opportunity, Productivity*, 14th Annual Convention of the ESOP Association, Washington D.C., 1991; zob. też: Gary B. Hansen, Frank T. Adams, *ESOP a związki zawodowe, „Demokracja a gospodarka”* 1991, nr 12.

Dalsza analiza zawiera elementy syntezy ogólnopolskich badań empirycznych, przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Przekształceń Własnościowych w latach 1993-1994 na reprezentatywnej próbie spółek pracowniczych, obejmującej 60% ogółu takich firm.

Prezentowane badania – w przeciwieństwie do prowadzonych dotąd w innych zespołach – są oparte na wielowątkowej, kompleksowej analizie zjawiska, prowadzonej przez interdyscyplinarny zespół badaczy (socjologów, ekonomistów, finansistów i prawników).

Założona kompleksowość analizy dotyczy także stosowanych metod i technik badań. Wyraża się to w odejściu od posługiwania się ankietą jako główną formą poznania instytucji. Nasze badania umożliwiły zebranie informacji tzw. twardych, analizowanych łącznie z materiałami dającymi bezpośrednią, bardziej zobiektywizowaną wiedzę o strukturze i funkcjonowaniu badanych instytucji. Były one weryfikowane i uzupełniane danymi statystyki resortowej Ministerstwa Przekształceń Własnościowych, Głównego Urzędu Statystycznego i informacjami z innych źródeł.

Dopełnieniem tych informacji były wypowiedzi respondentów, obrazujące zachowania i poglądy osób pełniących w zakładzie pracy różne role zawodowe i społeczne. W każdej z firm przeprowadzono wywiady z dyrektorami, głównymi księgowymi, szefami marketingu i kadr, przewodniczącymi związków zawodowych i przedstawicielami załogi w radzie nadzorczej¹³.

Prezentowane rozważania stanowią bardzo skrócone ujęcie¹⁴ roli i zakresu działań spółek pracowniczych w Polsce, w procesie restrukturyzacji przedsiębiorstw.

Jakie – z tego punktu widzenia – nasuwają się wnioski? Sądzę, że pozwalają one na rozwianie mitów dotyczących tej formy prywatyzacji. Pierwszy z nich związany jest, najogólniej, z racjami bytu spółek pracowniczych.

¹³ Zob. szerzej, M. Jarosz (red.), *Spółki pracownicze*, Warszawa 1994 oraz tejże: *Employee-owned companies in Poland*, Warszawa 1994.

¹⁴ Zob. M. Jarosz, M. Kozak, *Blaski i cienie spółek pracowniczych. Kunkluzje, w: Spółki pracownicze..., Employee-owned companies in Poland*, Warsaw 1994.

Przypomnijmy, że przedsiębiorstwa pracownicze mają równie wielu zwolenników, co przeciwników. Pierwsi kierują się względami pragmatycznymi. Jest jednak w tej grupie wielu doktrynerów, przypisujących tej formie prywatyzacji utopijną możliwość urzeczywistnienia w gospodarce rynkowej idei pełnego „samorządu założyci” – ze wszystkimi tego stanu rzeczy reperkusjami.

Drudzy odrzucają spółki pracownicze jako „przedsiębiorstwa nie tylko bez kapitalistów, ale i bez kapitału, a tym samym bez dostępu do nowych technologii”¹⁵. Ich tworzenie (i popieranie) przeczy zatem zasadom efektywności i w istocie opóźnia procesy požądane, kapitałowej prywatyzacji przedsiębiorstw.

Abstrahując w tym miejscu od (omówionej niżej) efektywności zauważmy, że również i to rozumowanie, mimo jego pozornej racjonalności, jest zdominowane przesłankami ideologicznymi. Polegają one, najogólniej, na milcząco przyjętym założeniu, że transformację systemową można przeprowadzić odgórnie, w sposób technokratyczny, społeczeństwo będzie zaś podporządkowywać się jej regułom. Tymczasem przebudowa gospodarki upaństwowionej w rynkową jest procesem złożonym i konfliktowym. Dla zwolenników przyspieszonej denacjonalizacji najważniejsze jest szybkie wyjście z dawnego systemu. Olbrzymie koszty transformacji (zwłaszcza pauperyzacja i bezrobocie) spowodowały „rosnący opór „tkanki społecznej” wobec radykalnych zmian systemowych... a zmiany ekonomiczne zaszły już tak daleko, że zagroziły interesom dużych i zdolnych do mobilizacji kategorii społecznych”¹⁶.

Wszystkie procesy społeczne są wypadkową działań jednostek i grup społecznych. Właśnie te ostatnie odegrały – i odgrywają – w procesie transformacji szczególnie ważną rolę. One też powodują między różnymi aktorami sceny politycznej konflikty nie tylko ekonomiczne, ale też społeczne i polityczne. Konflikty między polityką rządu a interesami pracowników dawnego sektora państwowego (zwłaszcza grup wewnętrznie zintegrowanych i zorganizowa-

nych) są w latach 1993-1994 aż nadto wyraźne. Nie tylko dla badaczy życia społecznego¹⁷, ale – po wyborach we wrześniu '93 – także dla całej klasy politycznej. Od tego też momentu elity władzy stoją przed istotnym dylematem: jak wprowadzać dalej w życie reformy ekonomiczne, prywatyzować i restrukturyzować gospodarkę, nie tracąc poparcia społecznego?

Jest to dylemat niezmiernie złożony, szanse zaś jego rozwiązania leżą, m.in. w funkcjonowaniu instytucji demokratycznych. Instytucji dających, po pierwsze, możliwość wpływania organizacji związkowych na kształt i kierunek reform w makroskali, po drugie – właśnie umożliwiających partycypację prywatyzacyjną na poziomie przedsiębiorstwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że pracownicy gotowi są brać na siebie współodpowiedzialność za prywatyzowane przedsiębiorstwo najchętniej i najpełniej wtedy, gdy mają one status spółek pracowniczych. Wskazują na to m.in. analizowane badania¹⁸. Uczestnictwo w ustalaniu reguł gry – czyli motyw partycypacyjny – jest tu, jak się okazało, niezwykle ważny. W naszym badaniu egemplifikowano je opiniami, iż „*pewnie, że nasze udziały to jak mucha do słonia, myśleliśmy, że będzie inaczej. Ale jakby tam nie było, firma jest nasza, a nie jakiegoś prywatnego właściciela i to się liczy*”. Jest to zatem często gra o własność, której motywacja niekiedy przesądza o leasingu, mimo że najkorzystniejsza dla przedsiębiorstwa byłaby sprzedaż silnemu inwestorowi strategicznemu.

Za prywatyzacją partycypacyjną przemawia zatem pragmatyzm, ściślej – względy społeczno-polityczne. Czy jednak kierowanie się nimi odbywa się kosztem racjonalności ekonomicznej? Czy istotnie spółki są przejawem „chyba błędnej koncepcji przedsię-

¹⁵ J. Maciej, A. Sołtysik, *Przekształcenia własnościowe przez likwidację przedsiębiorstw w obrębie Ministerstwa Przemysłu i Handlu*, w: J. Muiżel (red.), *500 największych przedsiębiorstw państwowych i spółek Skarbu Państwa w procesie prywatyzacji w 1991 r.*, Warszawa 1992, s. 156.

¹⁶ E. Wnuk-Lipiński, *Rozpad polowiczny. Szkice z socjologii transformacji ustrojowej*, Warszawa 1993, s. 160.

¹⁷ A. Podgórecki, *Polish Society*, London 1993; W. Morawski, *Zmierzch socjalizmu państwowego*, Warszawa 1994; L. Gilejo (red.), *Spółeczne uwarunkowania przejścia do gospodarki rynkowej*, Warszawa 1993; W. Pańków, *Instytucje pracy w procesach transformacji (polskie doświadczenia z lat 1990-1992)*, Warszawa 1993; M. Jarosz, P. Kozarzewski, M. Kozak, *Spółeczne aspekty prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, w: *500 największych przedsiębiorstw państwowych...; M. Jarosz, Privatization: Its Chances and Threats*, Tokyo 1994.

¹⁸ Zob. zwłaszcza B. Gaciars, *Samorząd pracowniczy wobec zmian systemowych*, w: J. Hausner i P. Marciniak, *Od socjalistycznego korporacjonizmu ...*, jw.

biorstwa o rozproszonej własności¹⁹, nie motywującej do procesów restrukturyzacyjnych?

Nasze, w pełni reprezentatywne, ogólnopolskie badania spółek pracowniczych, nie potwierdzają tego typu poglądów. Przyjrzyjmy się wynikom badań z czerwca '93, powtórzonych w czerwcu '94 na tej samej grupie ponad 100 przedsiębiorstw.

Jaka jest zatem kondycja spółek pracowniczych? Czy i w jakim stopniu przystosowują się one do wymagań gospodarki rynkowej, w jakim zaś stanowią one emanację zbiorowej presji załóg?

Zauważmy na wstępie, że jakkolwiek przedstawione tu wyniki badań dotyczą podmiotów działających relatywnie krótko (zarejestrowanych jako spółki pracownicze nie później niż 31 grudnia '91), to metody badań (*monitoring*), ich wielowartość i wieloaspektowość pozwoliły na sprawdzenie wielu hipotez i uzyskanie informacji dowodzących, że „zachowania” przedsiębiorstw pracowniczych, oraz ich ocena układają się w dość spójny obraz, uprawniający do sformułowania wniosków uogólniających. Dotyczą one nie tylko istniejącego stanu rzeczy, ale i zarysowujących się tendencji²⁰.

W badanych spółkach obserwujemy zdecydowanie wyższe niż w porównywalnych gałęziach gospodarki narodowej wskaźniki rentowności i zyskowności przychodów – przy wyższym spadku realnych dochodów pracowników spółek.

Warto dodać, że wskaźniki efektywności i rentowności majątku, wskazując na relatywnie dobrą sytuację badanych przedsiębiorstw, sygnalizują nie tylko – i nie tyle – ich rzeczywisty poziom, ile słabe wyniki ich otoczenia. Ten punkt widzenia sygnalizuje walory przekształcania w spółki przedsiębiorstw, w porównaniu z państwowymi zakładami pracy.

Nasze badania wskazują na wyraźne tendencje dostosowywania się analizowanych firm do wymagań gospodarki rynkowej. Struktura finansowania środków obrotowych ujawnia minimalizację kosztów znacznie wyraźniejszą niż przeciętnie w gospodarce narodowej.

¹⁹ J. Macieja, A. Sołtysik, *Przekształcania własnościowe przez likwidację...*, s. 155.

²⁰ Szerzej w tej kwestii zob. J. Pietrewicz, *Ekonomiczna efektywność spółek pracowniczych*, w: M. Jarosz (red.), *Spółki pracownicze...*; M. Jarosz, P. Kozarzewski, J. Pietrewicz, H. Szostkiewicz, *Spółki pracownicze w świetle badań Unii Własności Pracowniczej*, „Informator Unii Własności Pracowniczej” 1991, nr 18.

Badania dostosowań rynkowo-produktowych wykazały ekspansję spółek w rozwijaniu różnych form promocji rynkowej i racjonalizacji zatrudnienia. Jedna trzecia firm podejmowała działania modernizujące produkcję bądź wprowadzające na rynek nowe produkty. Wycofywanie się z przestarzałej produkcji bądź zmiana poddostawców nie była jednak cechą odróżniającą spółki pracownicze od porównywalnych przedsiębiorstw państwowych: w obu przypadkach można mówić o działaniach zaledwie załaskowych.

Uogólniając kondycję badanych firm, należy przede wszystkim pamiętać, że już w momencie zakładania spółki większość przedsiębiorstw znajdowała się w dość korzystnej sytuacji ekonomicznej – 71% w chwili przekształcenia było rentownych. Mimo to spółki z reguły przeprowadzały drastyczne redukcje zatrudnienia, sięgające na ogół 30-50% pracowników – co świadczy zarówno o elastycznym zarządzaniu firmą, jak i kierowaniu się przez nie pragmatyzmem, a nie ideologią obrony pracowników za wszelką cenę. Skądinąd wyższa elastyczność zatrudnienia w spółkach małych niż w dużych, zdaje się dodatkowo dowodzić, że przypisywane często przedsiębiorstwom pracowniczym motywy „ideologiczne” bądź nie grają żadnej roli, bądź wyraźnie ustępują zmiennej „wielkość firmy”.

Należy też dodać, że przypisywany często spółkom pracowniczym pozytywny związek między nastawieniem członków (udziałowców) spółki a nakładami pracy i w związku z tym – jej efektami, w omawianych badaniach nie znalazł potwierdzenia. Nie ma zależności między proporcją akcjonariuszy do pracowników najemnych a wynikami ekonomicznymi zakładu. Wynika stąd, że motywacje obu tych kategorii osób są zbliżone, a posiadanie akcji nie pobudza ich udziałowców (akcjonariuszy) do świadczenia pracy w większym nakładzie. Wydaje się, że w tym tkwi główna odmienność polskich spółek pracowniczych. Zapewne jest to spowodowane względami ekonomicznymi: dużym rozproszeniem akcji wśród pracowników firmy, jak i społecznym aspektem sprawy.

Wbrew oczekiwaniom, badane spółki podnoszą wynagrodzenie pracowników dość racjonalnie. Istotnie, przekształceniu towarzyszyły podwyżki płac, jednak poprzędzone zwolnieniami z pracy. Wszystkie zgromadzone dane świadczą o tym, że spółki pracownicze prowadzą ostrożną politykę finansową. Mimo że odpowiednie relacje są korzystniejsze w firmach prywatyzowanych kapitałowo,

to jednak spółki pracownicze wypadają niewiele gorzej od nich, a zdecydowanie lepiej od przedsiębiorstw państwowych.

Nie znaczy to bynajmniej, że sytuacja badanych spółek jest dobra. Analizowane wcześniej szczegółowo wskaźniki prowadzą do wniosku, że ich byt może być w każdej chwili zagrożony. W ujęciu porównawczym nie ulega jednak wątpliwości, że spółki są znacznie lepiej przystosowane do realiów gospodarki rynkowej niż przedsiębiorstwa państwowe i potrafią sprawnie reagować na pojawiające się zagrożenia. Trzeba przy tym przyznać, iż dostosowania te przejawiają się raczej po stronie kosztowej (redukcje zatrudnienia), w finansowaniu działalności przez zaciąganie zobowiązań, w małym zaś stopniu wiążą się z ekspansją rynkową (choć badane firmy podejmują jej próby).

Ten w sumie dość pozytywny obraz krótkoterminowych dostosowań spółek pracowniczych jest jednak istotnie zakłócony, gdy weźmiemy pod uwagę wyraźnie widoczną niską skłonność do inwestowania. W zjawisku tym upatrywać należy największą słabość spółek. Jeśli nie nastąpi w tym zakresie zmiana, większość z badanych firm może w ciągu najbliższych lat znaleźć się w bardzo trudnej, kryzysowej sytuacji. Zapewne za wcześniej, aby wydawać ostateczny sąd o szansach, a zwłaszcza barierach działalności tych przedsiębiorstw. Istnieje jednak pewna podstawa do przypuszczenia, że spółki istotnie mają tendencję do nadmiernej konsumpcji, prowadzą nie dość długofalową politykę rozwojową lub nie prowadzą jej w ogóle. Jednak nie ma pewności, czy niechęć do inwestycji nie była związana ze specyfiką okresu objętego badaniem, zwłaszcza z faktem, iż większość spółek znajduje się w pierwszych fazach cyklu swojej działalności.

Jest rzeczą interesującą, że spółki są oceniane przez badanych w sposób pozornie niejednoznaczny. Z jednej strony, powszechnie postrzega się pozytywny wpływ tej formy przekształcenia na postawy pracownicze, zarządzanie, wydajność, jakość itp. Z drugiej strony, wskazuje się, że spółki są w gorszej kondycji niż przedsiębiorstwa państwowe, na bazie których powstały. Przyczyn należy zapewne poszukiwać w ogólnym pogorszeniu warunków, jakie cechowało gospodarke w okresie 1991-1992. Odniesienie (zgodnie z założeniami analizy) ocen do 1990 r., gdy przedsiębiorstwa państwowe odznaczały się z reguły wysoką (przejściowo!) rentow-

nością, musi prowadzić do „upiększenia” stanu minionego, na niekorzyść chwili badania. Dlatego większą wagę należałoby przypisać pozytywnym przemianom – jakie obserwowano w spółkach niż ryzykownym porównaniom – co by nie powiedzieć – dwóch różnych epok.

Bardzo interesująca jest ocena stanu firmy i jej rozwoju dokonywana przez różne grupy pracowników. Na plan pierwszy wybija się tu przekonanie, że wszystkie źródła niepowodzeń ulokowane są poza spółką. Porażki – w wypowiedziach badanych – biorą się z ogólnej recesji, bądź też narzucanych firmie warunków finansowych – głównie nażytych wysokich (jak twierdzą oni) obciążeń ratami leasingowymi. Nie ma nic zaskakującego w takim widzeniu świata, aczkolwiek trudno byłoby udowodnić jego racjonalność. Jest rzeczą wiele ludzką, że winimy raczej innych, a zwłaszcza tzw. obiektywne uwarunkowania, niż siebie. Jest to charakterystyczna cecha postrzegania społecznego. Zmieniły się co prawda desygnaty pojęć „my” i „oni”²¹. Teraz „my” to cała załoga z „naszym” kierownictwem, „oni” zaś to czynniki zewnętrzne: ministerstwo, rząd.

Trzeba też przyznać, że sam proces prywatyzacji przez leasing nie był procesem łatwym i towarzyszyły mu wszelkie kłopoty znane z wcześniejszych badań: biurokracja, często niekompetencja, przewlekłość procedur, wątpliwa zasadność wyceny, brak kapitału. Mimo tych trudności spółki jednak powstały i są prychylnie oceniane przez akcjonariuszy; spełniły one większość oczekiwań.

Reasumując, czy można dokonać jednoznacznej oceny spółek pracowniczych? Jest to zadanie wyjątkowo trudne.

Z ekonomicznego punktu widzenia spółki pracownicze radzą sobie lepiej niż firmy państwowe, gorzej jednak niż te w pełni „prywatne”. Poważną ich wadą jest niemożność lub niechęć do inwestowania, zaletą zaś – rosnąca elastyczność gospodarowania czynnikami produkcji. Wydaje się więc, że trudno byłoby ocenić ich szanse ekspansji w dłuższej perspektywie, na razie bowiem spółki walczą o utrzymanie się na rynku. Można jednak przypuszczać, że – napotykając warunki gospodarki rynkowej i rosnącej konkurencji – będą miały duże szanse sprostania im i ekspansji. W najgorszym zaś razie – ewolucji w stronę typowych wzorów spółek prawa handlowego, który to proces w niektórych przedsiębiorstwach powoli

²¹ Szerzej zob. M. Jarosz (red.), *Prywatyzacja. Szanse i zagrożenia...*, jw.

się zaczyna. Wypada tu wspomnieć, że struktura własności akcji (udziałów) spółek pracowniczych nie była jednorodna od początku swego istnienia. Spotykamy wśród nich zarówno spółki kontrolowane przez dysponujących sporymi pakietami akcji kierowników, jak też spółki o ogromnym rozproszeniu własności, w których mogą występować utrudnienia procesów decyzyjnych. Trudno wyrokować o przyszłych zmianach już teraz, można się jednak spodziewać przyspieszenia procesu koncentracji własności.

Ta ostatnia konstatacja stwarza przesłanki do refleksji nad perspektywami spółek pracowniczych. Wyniki naszych badań wskazują bowiem na wyraźną i jednokierunkową tendencję przechodzenia własnościowych udziałów firm od szeregowych pracowników do kadry kierowniczej firm i, częściowo, do inwestorów zewnętrznych. Prezisi zarządów, byli przewodniczący rad pracowniczych i właśnie inwestorzy zewnętrzni są posiadaczami największych pakietów udziałów spółek, przy rozproszeniu reszty udziałów wśród szeregowych pracowników. Ci ostatni sprzedają je z reguły dla zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych.

Wykupywanie niewielkich pakietów pracowniczych udziałów (akcji) przez owych zasobnych, aktywnych inwestorów, upatrujących w rozwoju spółek szansę na zysk z wyłożonego kapitału, stwarza duże prawdopodobieństwo zmiany własności w tych spółkach. Część z nich zaczęła już przekształcać się w spółki kapitałowe. Czy proces ten – w dającej się przewidzieć przyszłości – obejmie większość przedsiębiorstw pracowniczych? Trudno na podstawie obserwacji czteroletniego zaledwie okresu działania spółek, dać na to pytanie jednoznaczną odpowiedź. Nie ulega jednak wątpliwości, że tendencje koncentracji własności w spółkach pracowniczych istnieją i nasilają się.

Czy znaczy to, że w 1994 r. spółki pracownicze nie są alternatywą dla prywatyzacji kapitałowej? Nic bardziej błędnego. Ekonomiczna i społeczna sytuacja kraju, realizującego program przekształceń własnościowych przy braku strategicznych inwestorów, skłania – choćby ze względów pragmatycznych – do poparcia preferowanych przez pracowników ścieżek prywatyzacji: spółek pracowniczych. Nawet, jeśli perspektywicznie byłyby one strukturą przejściową, przekształcającą się w (mniej lub bardziej klasyczne) spółki kapitałowe.

Leszek Gilejko

Interesy branżowe a restrukturyzacja gospodarki

1. Znaczenie i złożoność restrukturyzacji

Powszechnie wiadomo, że gospodarka polska znajduje się wobec wyzwania restrukturyzacyjnego. Z różnych względów nie jest ono jednak tak samo powszechnie traktowane jako najważniejsze, a jednocześnie bardzo trudne zadanie społeczno-gospodarcze. Znaczenie procesu restrukturyzacji wynika z tego, że w rzeczywistości rozstrzygnie on o efektywności i konkurencyjności polskiej gospodarki, zwłaszcza w perspektywie europejskiej integracji. Z tych też względów restrukturyzacja jest ważniejsza niż prywatyzacja. Istotne jest również to, że prywatyzacja może się okazać zabiegiem bardziej politycznym, czy nawet ideologicznym niż ekonomicznym, jeśli nie spełni stymulującej roli w procesie restrukturyzacji.

Złożoność procesu restrukturyzacji wynika nie tylko z niedostatku kapitału i dystansu technicznego, jaki oddziela naszą gospodarkę od rozwiniętych krajów Zachodu. Sprawą nader istotną jest silne uwarunkowanie społeczne procesu. Narusza on w jeszcze większym stopniu niż prywatyzacja interesy różnych grup, tworzy też nową strukturę i nowe pola konfliktów społecznych.

Reforma systemu, głównie transformacja polityczna, stworzyła silny syndrom reformatorski i klarowny układ antyreformatorski oparty na podziale – „my” i „oni”, a zwłaszcza „świat władzy” i „świat pracy”. Przedmiotem konfliktu i wynikających zeń podziałów był system monocentryczny i stanowiąca jego ważną podstawę – upaństwowiona gospodarka. Głównymi aktorami zaś tego konfliktu byli pracownicy dużych przedsiębiorstw państwowych, bio-

rokracja partyjno-państwowa, opozycyjna inteligencja i nowo tworząca się elita biznesmenów i menedżerów. Oczywiście, zwłaszcza w Polsce, w konflikcie tym uczestniczyło prawie całe społeczeństwo, czego wyrazem był chociażby masowy ruch „Solidarność”, obejmujący także wieś i inne środowiska. Rozstrzygającą rolę odgrywały jednak wymienione wyżej grupy, a pracownicy, szczególnie młodzi wykwalifikowani robotnicy i specjaliści z dużych przedsiębiorstw państwowych i opozycyjna inteligencja, stanowili trzon formacji reformatorskiej. Grupą konserwatywną była biurokracja partyjno-państwowa, a przynajmniej jej większość. Za likwidacją monocentryzmu w wydaniu „realnego socjalizmu” i reformą rynkową była też powstająca elita biznesu i menedżerów. Podstawą jej rekrutacji stała się także część ludzi dawnej władzy, zwłaszcza tych, którzy pełnili kierownicze funkcje w gospodarce. Zjawisko to nazwano „uwłaszczeniem nomenklatury” lub podejmowaniem działań gospodarczych przez najzdolniejszych i najbardziej dynamicznych ludzi dawnej władzy. Pewną część tej grupy stanowili dyrektorzy przedsiębiorstw państwowych, wśród których było niewątpliwie wielu posiadających praktykę menedżerską i dążących do autonomii.

Reforma rynkowa, nie tylko ze względu na sposób jej realizacji i społeczne koszty, wykreowała nowe linie podziału, które czasami są wręcz zaskakujące i nie pokrywają się z dawnymi podziałami politycznymi. Świadectwem tego jest kształtowanie się wspólnej strategii elit biznesu i części menedżerów, bez względu na źródła ich rekrutacji i miejsce zajmowane w poprzednim systemie. Z kolei środowisko pracownicze, a zwłaszcza pracownicy dużych przedsiębiorstw i ich organizacje, znalazły się ponownie na pierwszej linii protestu skierowanego także przeciwko polityce gospodarczej kolejnych rządów. Mimo to poparcie dla reformy rynkowej i prywatyzacji utrzymuje się w dalszym ciągu i dotyczy to także środowisk pracowniczych¹.

Konflikt społeczny stał się w większym stopniu niż w przeszłości konfliktem interesów. Skutki reformy rynkowej i kryzysu z niejednakową bowiem ostrością dotyczą poszczególnych sektorów

gospodarki, branż przemysłu i przedsiębiorstw. Przed największymi trudnościami stanęły duże przedsiębiorstwa, a jednocześnie stały się one przedmiotem najostrejszych krytyk. Zaczęto je często traktować jak symbole upaństwowionej i nieefektywnej gospodarki, blokującej szanse rozwojowe. Stąd też wynika dodatkowa złożoność procesu restrukturyzacji. Przedsiębiorstwa te bowiem rzeczywiście stanowiły filar dawnego modelu gospodarczego, główne ogniwa w zhierarchizowanej strukturze. Formuła ich przekształcenia stała się przedmiotem starcia różnych grup interesu.

W odniesieniu do polskiej gospodarki restrukturyzację trzeba potraktować zresztą bardzo szeroko, zwłaszcza, jeśli się pamięta, że gospodarka realnego socjalizmu była właśnie pewną całościową (mimo jej hybrydowego charakteru) strukturą. Stworzyły ją pozycje zajmowane przez poszczególne gałęzie, branże i przedsiębiorstwa oraz wzajemne relacje między nimi. Restrukturyzacja w skali makroekonomicznej oznacza właśnie międzygałęziowe realokacje zasobów, tj. likwidację bądź co najmniej ograniczenie liczby zakładów w niektórych sektorach i gałęziach produkcji (ukształtowanie się nowej struktury). Słusznie zauważa W. Jakóbiak, że „godzi to bezpośrednio w ekonomiczne interesy poszczególnych grup zawodowych lub skupisk ludności w przekroju regionalnym i dlatego powinno podlegać wielostronnym uzgodnieniom, których ważnym podmiotem jawią się związki zawodowe oraz samorządowe organy przedstawicielskie”².

Oprócz wymiaru rzeczowego i ekonomicznego, restrukturyzacja ma więc swój wymiar społeczny, a także polityczny. Różne ugrupowania polityczne, tworzące koalicje rządowe bądź pozostające w opozycji i dążące do władzy będą – jak dotychczas – zabiegały o poparcie uwikłanych w proces restrukturyzacji grup interesu. Struktura i hierarchia branżowa były jednym z najważniejszych wytworów poprzedniego systemu. Osią integracji także środowisk pracowniczych były: branża, przedsiębiorstwo i zawód. Nowa oś – kwalifikacje i aspiracje, będące podstawą ruchu „Solidarność” w środowiskach pracowniczych, znalazła się ponownie w konflikcie

¹ J. Gardawski, T. Żukowski, *Robotnicy 1993. Wybory ekonomiczne i polityczne*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1994.

² W. Jakóbiak, *Restrukturyzacja przemysłu w okresie transformacji*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1993.

z układem poprzednim³. Branżowe grupy interesu stanowiły także podstawę do formowania się „socialistycznego korporacjonizmu”⁴. Restrukturyzacja wywołuje nadto zróżnicowanie postaw w środowisku menedżerów. Część dyrektorów i innych członków zarządów z branż zagrożonych może się restrukturyzacji przeciwstawiać.

2. Branżowy wymiar restrukturyzacji

Złożoność procesu restrukturyzacji uwarunkowana jest przede wszystkim specyfiką różnych branż przemysłu. Wynika to z kilku okoliczności. Pierwszą jest niewątpliwie fakt, że restrukturyzacja ma przede wszystkim wymiar branżowy. W większym stopniu, czy nawet wyłącznie, dotyczy ona pewnych branż przemysłu. Są to najczęściej tzw. branże tradycyjne (przemysł wydobywczy, hutnictwo, część przemysłu lekkiego itp.). Czynnikiem dodatkowo komplikującym jest niewątpliwie ich lokalizacja – są one usytuowane w starych okręgach przemysłowych. Okręgi te z kolei charakteryzują się monokulturą przemysłową. Najbardziej typowymi przykładami w tym względzie są okręgi m.in. górnośląski, wałbrzyski czy łódzki. Oddzielnym problemem są województwa tzw. ściany wschodniej, gdzie zlokalizowana jest część dużych przedsiębiorstw państwowych, zatrudniających bezpośrednio największą liczbę pracowników z danej okolicy lub wpływających na zatrudnienie i funkcjonowanie różnych instytucji związanych tradycyjnie z dużymi przedsiębiorstwami, np. Stalowej Woli (woj. tarnobrzeskie), Krasnika (woj. lubelskie) czy Mielca (woj. rzeszowskie).

Następną ważną okolicznością jest niewątpliwie uprzywilejowana pozycja zajmowana w przeszłości przez branże, których restrukturyzacja dotyczy w szczególności. W upaństwowionej gospo-

darce i systemie monocentrycznym istniały szczególnie priorytety i hierarchie. Tworzyły je branże uznawane za strategiczne, obejmujące przede wszystkim przemysł wydobywczy, zwłaszcza węglowy i cały przemysł ciężki, a w nim właśnie hutnictwo. W preferowanych branżach najczęściej było też dużych przedsiębiorstw, które tworzyły drugi ważny czynnik hierarchizacji i główną grupę nacisku, zwyciężającą na ogół w „przetargach planistycznych”⁵. Słynne 200 największych korporacji, które wywierały bardzo duży wpływ na różne zjawiska i procesy społeczno-ekonomiczne, działało w większości w branżach wymagających szybkiej restrukturyzacji⁶. Obecność dużych przedsiębiorstw w branżach tradycyjnych posiada jeszcze jedno istotne znaczenie dla złożoności procesu restrukturyzacji. Zatrudnieni w nich pracownicy, a zwłaszcza robotnicy, odgrywali rozstrzygającą rolę w procesie powstawania masowych ruchów społecznych, szczególnie „Solidarności”. Tutaj także powstały dwa porozumienia dużych i średnich przedsiębiorstw: tzw. „Sieć” rad pracowników i Komisji „Solidarności” w 1981 r. i „Sieć 1990”, utworzona przez Komisję Zakładowe „S” dużych przedsiębiorstw. Do ich powstania przyczyniły się zwłaszcza przedsiębiorstwa branży hutniczej, okrętowej i maszynowej.

W świadomości załóg tych przedsiębiorstw i ich zarządów ukształtowało się silne przekonanie o własnej ważności, sile i możliwościach skutecznego oddziaływania na władzę (m.in. przez strajki i inne formy protestu).

Większość ważniejszych strajków z lat dziewięćdziesiątych organizowali pracownicy dużych przedsiębiorstw. Jeśli strajki obejmowały całą branżę, to występowały one na ogół w tych branżach, które znalazły się wobec ostrego wyzwania restrukturyzacyjnego.

W roku 1992 do najgłośniejszych strajków należały protesty w przemyśle odzieżowym z centrum w Łodzi, przemyśle miedziowego z centrum w Lubinie i w górnictwie. Pod hasłem restrukturyzacji branży odbywał się strajk przemysłu lotniczego. „Pod hasłami zahamowania spadku płacy realnej, oddłużania i restrukturyzacji polskiego przemysłu wydobywczego, NSZZ „S” zorganiz-

³ J. Kulpińska, *Hipoteza o nowej klasie robotniczej*, w: *Księdze poświęconej J. Szczępańskiemu*, PAN, Warszawa 1989.

⁴ J. Hausner, *Populistyczne zagrożenie w procesie transformacji społeczeństwa socialistycznego*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1992.

⁵ E. Balcerowicz, *Przetarg planistyczny*, PWE, Warszawa 1988.

⁶ J. Jerschina, *Rodzina jako instytucja wychowująca*, w: *Socjologia*, PWN, Warszawa 1991.

wał generalny strajk we wszystkich K.W.K. Górnego Śląska; solidarnościowo akcję wspierała czynnie śląska DOKP i zakłady branży hutniczej⁷. Również w 1994 r. najbardziej aktywne w organizowaniu strajków były branże: górnicza (szczególnie kopalnie Górnego Śląska) i hutnicza. Na tle niespełna trzech lat widać wyraźnie – stwierdza cytowane źródło – że regionalnie najczęstszym ogniskiem zapalnym jest Śląsk, a zwłaszcza górnictwo, oraz branżowo – sfera budżetowa, szczególnie oświata.

Sprawa przyczyn znacznego wzrostu protestu ze strony części pracowników sfery budżetowej jest odrębnym tematem i w pewnym sensie tylko wiąże się z głównym przedmiotem rozważań. Sfera ta, a przynajmniej sektor naukowy, mogłaby znacznie aktywniej uczestniczyć w procesie restrukturyzacji, gdyż jak dotychczas udział ten jest niewielki. Programy restrukturyzacji opracowywane są przez ośrodki zagraniczne, co wywołuje zrozumiałą krytykę ze strony polskich środowisk naukowych (np. program restrukturyzacji przemysłu hutniczego). Powoduje to także formowanie międzyśrodowiskowych grup nacisku, które są również pewną formą „przejawiania się” interesów branżowych. Przykładem tego jest chociażby Polskie Lobby Przemysłowe, organizacja powołana przez przedstawicieli przedsiębiorstw i różnych środowisk naukowych (przede wszystkim branżowych instytutów naukowych i naukowego zaplecza wojskowego). Za jedno z najważniejszych swoich zadań formacja ta uznawała przygotowywanie programów przystosowanych i restrukturyzacyjnych poszczególnych przedsiębiorstw i całych branż przemysłu. Jedną z nich jest branża elektroniczna, która również znalazła się wobec ostrego wyzwania restrukturyzacyjnego.

Przykład Polskiego Lobby Przemysłowego, w skład którego wchodzi dyrektorzy, przedstawiciele związków zawodowych i instytutów naukowych, jest świadectwem powstawania na branżowej podstawie organizacji, które reprezentują odmienne warianty restrukturyzacji. Ocena efektywności tych koncepcji jest jednym z najważniejszych problemów. Nie może się ona opierać na założeniu, że ruchy te są po prostu zamaskowaną formą obrony zagrożonych interesów branżowych. Znaczenie problemu wynika też z fak-

tu, że wszystkie ruchy społeczne powstające „oddolnie”, na „bazie przemysłowej”, zawierają silny akcent interesu grupowego. Ruchowi „Sieci” dużych i średnich przedsiębiorstw również przypisywano głównie te cechy, chociaż jego liderzy zdecydowanie odrzucali taką opinię. Wprawdzie 36,5% liderów zakładowych organizacji „S” wchodzących w skład „Sieci”, badanych w 1992 r. stwierdziło, że ruch ten został reaktywowany dla „obrony pozycji dużych przedsiębiorstw przed skutkami kryzysu”, większość jednak (53%) odpowiadała, że główną przyczyną reaktywowania „Sieci” była „nieodstateczna reprezentacja pracowników sektora państwowego przez „Solidarność”⁸.

Branżową podstawę mają także te działania przedsiębiorstw, które oceniane są jako presja ze strony państwowych monopolistów (np. przemysł węglowy, energetyka, komunikacja i telekomunikacja). Nazywane „gigantami rynku” lub „molochami, koncerny węglowe, energetyczne, telekomunikacja i PKP, obejmujące całe branże, dyktują – jak się ocenia – poziom cen swych „produktów” i usług z pozycji monopolisty.

Podnosząc poziom cen i umacniając swoją pozycję monopolistyczną, zakłady te starają się ominąć konieczną restrukturyzację lub podejmują tylko pozorne działania. Autorzy takich ocen tytułują je słowami „Moloch na rencie” lub „Amnestia dla molochów”⁹. Porównując zachowania państwowych monopolistów z podobnymi koncernami w gospodarce rynkowej stwierdza się, że status państwowego monopolisty pozwala na luksus nieprzejmowania się kosztami. Innymi słowy, możliwość śrubowania cen z pozycji siły i korzystania z państwowych dotacji stanowi znakomity substytut zmuszonych działań restrukturyzacyjnych i modernizacji technicznej.

Według opinii tych autorów, „niemal zawsze zwolennikami podwyżek są związki zawodowe i samorządny reprezentujące załogi monopolistycznych przedsiębiorstw, wietrząc w podwyżkach cen szansę na podniesienie płac”.

⁸ L. Gilejko, *Robotnicy i liderzy o związkach zawodowych*, IGS-SGH, Warszawa 1992.

⁹ M. Balicka, *Amnestia dla molochów*, „Wprost” 1993.

⁷ J. Świrski, *Protesty pracowników w Polsce*, IGS-SGH, Warszawa 1994.

Bez względu na zasadność tych sądów możemy stwierdzić, że: **po pierwsze**, restrukturyzacja ma przede wszystkim swój branżowy wymiar, **po drugie**, restrukturyzacja jest sprzeczna z interesami grup branżowych, **po trzecie**, branżowe grupy interesu mają swoje wewnętrzne struktury. Tworzą je dwa układy – pierwszy, to układ korporacyjny, kreujący wspólnotę interesów pracodawców i pracobiorców (menedżerów i liderów związkowych), a drugi – układ ukształtowany przez hierarchię ważności branży (pozycja monopolistyczna, wielkość przedsiębiorstw, rola w całości gospodarki itp.). Rola branży węglowej wynika przede wszystkim stąd, że polska gospodarka oparta jest na węglu kamiennym i brunatnym – 77% paliw stanowi właśnie węgiel.

Powoduje to dużą energochłonność gospodarki. Jak na razie, potrzebuje ona 2-3 razy więcej energii niż kraje rozwinięte. Dopiero około 2010 r. udział węgla w strukturze zużycia energii pierwotnej ma spaść poniżej 60%. Znacząco ma wzrosnąć zużycie gazu (do 20%), czyli do takiego poziomu, jaki osiągany jest obecnie w gospodarkach rozwiniętych. Jest to również problem restrukturyzacji.

3. Dylemat branż strategicznych i „schodzących”

Z postrzegania restrukturyzacji w wymiarze branżowym wynika jeszcze jeden ważny wniosek. Sprowadza się on do stwierdzenia, że najbardziej skomplikowany charakter ma ten proces w odniesieniu do dwóch formacji branżowych, a mianowicie: branż strategicznych i branż „schodzących”. **Pierwszą** z nich tworzą te, które odgrywają rozstrzygającą rolę w całej gospodarce. **Drugą** grupuje te branże, które muszą nieuchronnie podlegać ograniczeniu bądź takim zmianom, które stworzą zupełnie nowy ich obraz. Przykładem branż „schodzących” jest przemysł lekki, w tym odzieżowy, gdzie dominująca struktura staje się małe przedsiębiorstwo bądź wejście w skład renomowanych, międzynarodowych gigantów pro-

dukujących dla masowego odbiorcy. Innym przykładem jest branża hutnicza, chociażby ze względu na zmniejszanie się zapotrzebowania na tradycyjne wyroby tego przemysłu i duże zacofanie w krajach postsocjalistycznych. W roku 1989 popyt krajowy na wyroby walcowane wyniósł ok. 10 mln ton, w roku 1990 – 7 mln ton, a w 1992 tylko około 4 mln ton.¹⁰

Do grupy pierwszej (branż strategicznych) należą wymienione wyżej: przemysł węglowy, komunikacja i telekomunikacja, elektronika czy przemysł środków transportu. W branżach tych przeważają duże przedsiębiorstwa, stanowiące własność państwa lub kontrolowane przez państwo (spółki ze znacznym udziałem kapitałowym skarbu państwa). Mają one struktury korporacyjne, a same branże funkcjonują opierając się na ukształtowanych od dawna grupach interesu. Za klasyczny przykład tego zjawiska uważa się górnictwo węglowe. Zgrupowane w sześć koncernów, prawie 70 kopalń węgla kamiennego tworzy „klasycznie monopolistyczną strukturę” zdolną do stosowania zmonopolizowanej ceny. Takie same opinie formułowane są pod adresem energetyki i komunikacji (PKP). „Nonszalanca monopolisty” pozwala na przeczucie wzrastających kosztów na konsumentów, nie ma potrzeby ich redukcji (zdaniem specjalistów około 3 bln zł rocznie płacimy wszyscy za 5 mld KWh energii elektrycznej, traconych podczas przesyłania).

Dodatkowym czynnikiem jest presja strajkowa, która zwykle przybiera charakter ogólnokrajowy. Mamy więc do czynienia z sytuacją, gdy branże strategiczne zachowują pozycję monopolistyczną, mają duże możliwości presji na gospodarkę i ośrodki władzy, zajmują – jak na razie – czołowe miejsca na liście środowisk najczęściej sięgających po strajki i inne formy protestu.

Badania prowadzone wśród liderów związkowych wskazują, że zmienna „branża” ma wpływ na pewne istotne cechy ich postaw. Oddziałuje to na wybierane strategię.

Zakładowi liderzy związkowi z branży węglowej, hutniczej i przemysłu maszynowego bardziej pesymistycznie od innych oceniają perspektywy swojej sytuacji osobistej. W odpowiedzi na pytanie dotyczące tej sprawy, ponad 50% liderów z przemysłu węglowego

¹⁰ Tamże. Te i kolejne dane pochodzą z opracowania: M. Balicka, *Amnestia...*, juw.

wego mówi o pogorszeniu się ich sytuacji w najbliższym czasie. Analogiczny rozkład odpowiedzi występuje wśród liderów w przemyśle maszynowym. Prawie co piąty lider związkowy z branży węglowej i hutniczej wybiera odpowiedź „zdecydowanie się pogorszy”, podczas gdy w całej badanej grupie liderów opinię taką wyrażało 12,7% badanych. Także w branży energetycznej 47% liderów stwierdzało, że ich sytuacja osobista w najbliższej przyszłości „raczej się pogorszy”. Najbardziej optymistyczny sąd „zdecydowanie się poprawi” reprezentowali jedynie liderzy z branży chemicznej (23% w stosunku do 6% w całej grupie).

Zróżnicowanie dotyczy także odpowiedzi na pytanie ogólniejsze, a mianowicie, czy sytuacja w Polsce po utracie władzy przez PZPR i zdobyciu jej przez „Solidarność” zmieniła się na lepsze, czy uległa pogorszeniu? Najbardziej krytycznie sytuację tę oceniają liderzy z branży chemicznej (55% ocen negatywnych). Na drugim miejscu ocen negatywnych znaleźli się liderzy z przemysłu węglowego (44%), a następnie hutniczego (42%), podczas gdy w całej grupie badanej udział ocen negatywnych wynosił 41,7%. Najwięcej ocen pozytywnych wystawili liderzy z branży energetycznej (35%, podczas gdy w całej grupie wynosiły one 31,1%).

Odpowiedzialnością za obecny kryzys nieco częściej liderzy obarczają półwieczne rządy PZPR (35,1% odpowiedzi zdecydowanie „tak”) niż „Solidarność” (27% zdecydowanie „tak”). Częściej rządy PZPR czynią odpowiedzialnymi liderzy z branży energetycznej (47%) i maszynowej (42%). Z kolei nieco częściej odpowiedzialnością obarczają rządy „Solidarnościowe” związkowcy z branży węglowej i hutniczej (28% i 33%). Liderzy z branży węglowej i hutniczej oceniają więc bardziej pesymistycznie swoją sytuację i jej perspektywę, silniej krytykują rządy „S”. Charakterystyczne są też zróżnicowania ocen efektów „planu Balcerowicza”. Najwięcej ocen negatywnych („bardzo negatywnie”) zaprezentowali liderzy z branży hutniczej (21% przy średnich wyborach na poziomie 11%). Raczej negatywnie częściej oceniali związkowi reprezentanci z branży energetycznej (47% ocen „raczej negatywnie”) przy średniej 29%). Nieco więcej ocen umiarkowanie pozytywnych („raczej pozytywnie, choć mam pewne zastrzeżenia”) wybrali liderzy z przemysłu węglowego (44%), energetyki (47%) i przemysłu chemicznego (45%), przy średniej wskazań na poziomie 41%.

Ciekawe są również dane ilustrujące ekonomiczne opcje liderów. Częściej pracę w przedsiębiorstwie państwowym, tym samym co obecnie, wybierają liderzy z branży hutniczej (74%), energetycznej (71%), z kopalni węgla (68%) przy średnich wyborach na poziomie 67,1%. Dodajmy na marginesie, że chęć pracy w spółce pracowniczej deklaruje stosunkowo niewielu liderów, a w kopalniach i w branży energetycznej nikt nie wyraża takiej chęci. Nieco więcej (7%) chciałoby pracować w spółce pracowniczej z przemysłu lekkiego i spożywczego. Wobec tych zasad, które przyjmują się zwykle jako najważniejsze cechy różnych opcji ekonomicznych, postawy liderów w przekroju branżowym są również zróżnicowane (por. tab. 1).

Zróżnicowanie opcji ekonomicznych wśród badanych liderów jest bardzo wyraźne i tworzy dość charakterystyczne układy. Najbliżsi opcji „tradycyjnej”, konserwatywnej (etatystycznej) są liderzy z przemysłu węglowego. Najmniej jest tu zwolenników samodzielnosci i ostrej konkurencji, zwalniania zbędnych pracowników, dopuszczania do działalności przedsiębiorstw samorządowych. Poparcie dla wyłącznie państwowej własności wielkich przedsiębiorstw niewiele odbiega od średnich danych, ale zwolenników pełnej denacionalizacji jest mniej. Znacznie mniej jest zwolenników egalitaryzmu. Z kolei liderzy z branży hutniczej oraz przemysłu lekkiego i spożywczego są bardziej reformatorscy: więcej z nich (o prawie 10 pkt.) popiera ostrą konkurencję, zwalnianie zbędnych pracowników, bankructwa przedsiębiorstw nie przynoszących zysków. Ale przeciwników powszechnej denacionalizacji jest tu więcej niż w całej badanej grupie. Wśród liderów z przemysłu lekkiego i spożywczego jest także nieco więcej zwolenników egalitaryzmu.

Najbardziej reformatorską postawę reprezentują liderzy z przemysłu chemicznego (bardzo silne poparcie dla przedsiębiorstw samorządowych, różnica 28 pkt.).

Wśród liderów z przedsiębiorstw branży chemicznej więcej niż innych uważa, że „socjalizm to dobra idea, która była jednak stale wypaczana; gdyby nie wypaczenia, to zbudowano by lepszy ustrój” (59% w stosunku do 51% w całej grupie). Jeszcze więcej zwolenników tego poglądu było wśród liderów z przemysłu lekkiego i spożywczego (60%), w przemyśle węglowym pogląd taki głosiło 53% badanych, a w hutniczym poniżej średniej – 44%. Najwięcej zwolenników poglądu, że „socjalizm to idea niezyciowa, niemożliwa do

wprowadzenia", występowało wśród liderów z branży maszynowej (60%) i hutniczej (56%). W pierwszym przypadku różnica wynosiła 19 pkt., a w drugim 14.

Tabela 1

Wybór różnych zasad gospodarczych a lokalizacja branżowa liderów (w %)*

Wyszczególnienie	Branża						Średnia
	kopalnie	hutnicza	maszynowa	przemysł spożywczy i lekki	energetyczna	chemiczna	
Pełna samodzielność przedsiębiorstw i ostra konkurencja między nimi	64	91	86	90	76	82	81,2
Zwalnianie przez przedsiębiorstwa pracowników, którzy nie są koniecznie potrzebni	41	56	67	70	43	68	55,3
Bankructwa przedsiębiorstw nie przynoszących zysku	43	58	49	60	63	73	54,8
Wyłącznie państwowa własność wielkiego przemysłu	52	60	51	57	41	55	53,9
Dopuszczenie do działalności przedsiębiorstw kierowanych wyłącznie przez samorząd pracowniczy	34	35	40	43	41	68	40,4
Rezygnacja z państwowej własności wszystkich lub większości przedsiębiorstw	25	21	42	23	47	44	30,7
Dążenie do wyrównania dochodów wszystkich ludzi	9	14	19	17	12	18	14,0

* W tabeli uwzględniono tylko odpowiedzi „tak” wobec tych zasad, które wyraźniej różnicowały badanych liderów. Badania przeprowadzono w 1993 r., na reprezentatywnej próbie dużych i średnich przedsiębiorstw, przez zespół J. Gardawski, L. Gilejko i T. Żukowski¹¹.

Te różnice w orientacjach ekonomicznych mają pewien wpływ na opinię liderów w sprawie nieuchronności strajków przeciwko

polityce gospodarczej rządu. Za nieuniknione uważali je przede wszystkim liderzy z branży chemicznej (68%), przemysłu lekkiego, spożywczego (67%) i węglowego (65%) przy średniej wskazań na poziomie 63%. Za bardzo prawdopodobne uważali je przede wszystkim przedstawiciele branży hutniczej (różnica 11 pkt.).

Gotowość uczestnictwa w strajku, do którego doszłoby w zakładzie, deklarują częściej reprezentanci przemysłu maszynowego (63%) i chemicznego (55%). Najmniej zwolenników występowało wśród liderów z przemysłu lekkiego i spożywczego (37%). W przemyśle węglowym gotowość udziału w strajku lokalnym deklarowało 47% badanych, przy 50% dla całej zbiorowości. Poparcie dla strajku jako dobrej formy walki o interesy pracujących w obecnych warunkach, częściej wyrażali liderzy z branży energetycznej i przemysłu chemicznego. Z kolei gotowość uczestnictwa w strajku ogólnym deklarują częściej liderzy reprezentujący kopalnie i przemysł maszynowy. Branża maszynowa zawsze była najbardziej kontestacyjna (baza „Solidarności”). Branża węglowa stała się taką w warunkach tworzenia gospodarki rynkowej. Obydwie stoją wobec dużych wyzwań restrukturyzacyjnych.

Liderzy z przemysłu lekkiego i spożywczego stosunkowo rzadko deklarowali gotowość uczestnictwa w akcji strajkowej. Na początku lat dziewięćdziesiątych ta właśnie branża charakteryzowała się wysokim poziomem kontestacyjności.

Można na podstawie tego sformułować wniosek, że szanse restrukturyzacji, traktowanej jako kwestia ogólnosystemowa, rozstrzygają się w branżach strategicznych. Dylematem pozostaje sprawa hutnictwa, które obecnie jest równocześnie w formacjach strategicznych i „schodzących”.

4. Szanse współdziałania i optymalne programy

Mimo napięć i konfliktów, jakie już obecnie towarzyszą bardzo złożonemu procesowi strukturyzacji, oraz przewidywanego ich wzrostu, możliwe i konieczne jest oparcie go na strategii korporacji

¹¹ J. Gardawski, L. Gilejko, T. Żukowski, *Liderzy o gospodarce, warunkach życia i polityce*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1994.

tystycznej. Strategię tę rozumiemy jako współdziałanie pracodawców i pracowników (menedżerów i liderów związkowych) przy aktywnym udziale państwa. Państwo musi podjąć świadomą politykę strukturalną, której założenia też powinny być uzgodnione w ramach trójstronnej komisji. Dla restrukturyzacji, porozumienia takie są konieczne na poziomie branżowym, także z udziałem władzy centralnej chociażby ze względu na rolę, jaką odgrywają przedsiębiorstwa i korporacje państwowe w branżach strategicznych. Trafnie zauważa cytowany już W. Jakóbiak, że w warunkach braku przemysłowej i zaprojektowanej polityki przemysłowej, pojawiające się w sposób stochastyczny i rozwiązywane przez rząd konflikty w przemyśle pogłębiły istniejący chaos w dziedzinie międzygałęziowej restrukturyzacji ekonomiki. Cytowany autor, jak i wielu innych, miał nadzieję, że sytuację tę zmieni pakt o przedsiębiorstwie. Pakt nie został jeszcze uprawomocniony, ale nawet jego przyjęcie i realizacja – jeśli nastąpi – nie rozwiąże problemów na poziomie branży, zwłaszcza branży strategicznych.

Rozwiązania oparte na strategii porozumienia możliwe są także wobec tych branż, do których odnoszą się raczej „czarne scenariusze”. Przykładem jest tu branża węglowa, zajmująca czołowe miejsce w ruchu strajkowym.

Liderzy związkowi z tej branży coraz bardziej upatrują w nim „jedynie skuteczne działanie”. Nawet jeśli przyjąć, że ZZ „Kontra” nie jest najbardziej reprezentatywny dla branży (choć w Jastrzębskiej Spółce Węglowej w czasie jednego z ostatnich strajków występował razem z „S” i „S 80”), to zgłoszone przez tę centralę postulaty też mogą stanowić podstawę do tworzenia uzgodnionych programów (por. tab. 2).

W toku badań prowadzonych wśród liderów związkowych nie zadano pytania dotyczącego czynników, które powodowałyby zaniechanie strajków i roszczeń płacowych. Pytanie takie zadano w badaniach prowadzonych wśród pracowników branży elektronicznej, której sytuacja jest również dostatecznie skomplikowana. Na drugim miejscu, poza szansą na zahamowanie zwolnień z pracy, badani robotnicy wymieniali wiarygodny plan rozwoju przedsiębiorstwa jako warunek zaniechania strajków płacowych.

Tabela 2

Postulaty związkowe w czasie strajków '94*

Postulaty Zarządu Regionu Śląsko-Dąbrowskiego „S”	Postulaty ZZ „Kontra”
1. Wzrost wartości płacy realnej i emerytur. 2. Zmiany polityki podatkowej rządu (zmniejszenie obciążeń obywateli). 3. Zaniechanie podwyżki cen nośników energii i czynszów. 4. Wprowadzenie skutecznego programu walki z bezrobociem. 5. Zniesienie administracyjnych ograniczeń wzrostu wynagrodzeń. 6. Wprowadzenie programu powstrzymania degradacji ekologicznej regionu. 7. Uznanie wszystkich sobót za wolne i 40-godzinny czasu pracy. 8. Przyjęcie negocjacyjnego trybu wprowadzania aktów prawnych określających uprawnienia pracownicze. 9. Wprowadzenie zmian w ustawach podatkowych. 10. Kompensaty przez skarb państwa strat poniesionych przez przedsiębiorstwa wskutek blokady zapłaty za wyeksportowane towary i usługi. 11. Ustanowienie aktów prawnych umożliwiających związkom zawodowym zajmowanie stanowisk w sprawach pracowników spółek prawa handlowego.	1. Przywrócenie w górnictwie stosunku płac 2:1 (wobec średniej krajowej). 2. 50% głosów w radach nadzorczych dla pracowników i umożliwienie kopalniom tworzenia zgrupowań producentów. 3. Wstrzymanie podwyżek cen. 4. Rzeczywiste oddłużenie kopalń. 5. Utworzenie Banku Górniczego. 6. Wstrzymanie prywatyzacji powierzchni na dotychczasowych zasadach. 7. Wprowadzenie w kopalniach efektywnościowego systemu ekonomicznego. 8. Uznanie górnictwa za przemysł strategiczny i wykup rezerw węgla przez rząd. 9. Sporządzenie przez rząd bilansu paliwowo-energetycznego do 2010 r. 10. Powołanie komisji do zweryfikowania zasadności zamykania kopalń. 11. Obniżenie wieku emerytalnego do 21 lat pracy pod ziemią. 12. Włączenie chorób kręgosłupa i chorób skórnych do rejestru chorób zawodowych. 13. Zwiększenie czasu urlopow dla pracowników zakładów od dwóch do czterech tygodni. 14. Zaprzestanie opodatkowywania narządów rocznych i odpaw emerytalnych oraz deputatu węglowego. 15. Zniesienie rozporządzenia o niewliczaniu do wysługi lat pod ziemią zwolnień lekarskich.

* Informacje te zaczerpnięto z artykułu H. Szumińskiej¹². Podkreślono te postulaty, które z powodzeniem mogą stanowić podstawę negocjacji i porozumień, bądź mają istotne znaczenie także dla procesu restrukturyzacji. Płace w górnictwie były o 65% wyższe od średniej krajowej.

¹² H. Szumińska, Czarny scenariusz, „Wprost” 1994.

Analizując wymienione postulaty, często spontanicznie formułowane podczas strajków, można powiedzieć, że one także dotyczą możliwych programów restrukturyzacji i współdziałania.

Również postulaty dotyczące uprawnień pracowniczych (udział w radach nadzorczych, prawa związków zawodowych itp.) mogą z powodzeniem stanowić podstawę strategii współdziałania. Jednym z największych mankamentów strategicznych działań w sferze gospodarczej, będących produktem świadomego zaniechania ze strony rządu, jest brak spójnych programów restrukturyzacji i prywatyzacji. Obniża to znacznie efektywność całości zmian, rodzi konflikty i zwiększa zagrożenia, wciska związkowców i pracowników w pułapkę strajkową.

Programy restrukturyzacji, połączone ze strategią prywatyzacji, komercjalizacji itp., muszą uwzględniać zarówno przy ich tworzeniu, jak i realizacji rolę władz regionalnych i lokalnych. Nie jest wykluczone, że najlepszą podstawą dla rozwiązywania problemów restrukturyzacji mogą się stać programy rozwoju regionalnego (Śląsk lub inne stare okręgi przemysłowe) i lokalnego. W gospodarce upaństwowionej, w ładzie monocentrycznym, gra o znaczenie regionu toczona była przez silne grupy interesu (przykład Śląska czy regionów uprzemysłowionych). Wychodząc ze sfer niedostatku, regiony te płaciły cenę uprzemysłowienia. Świadczy o tym „lokalizacja” regionów najwyższego zagrożenia ekologicznego. Dawnemu branzowemu układowi, produktowi narzuconej industrializacji i monocentrycznej struktury, można przeciwstawić tylko perspektywę regionalnego i lokalnego rozwoju.

Witold Morawski

Demokracja w Polsce: fakty i wątpliwości

1. Ewolucja ideału demokratycznego

Zmiana instytucjonalna w sferze demokracji nie zależy wyłącznie od ludzi, od ich pragnień, czy od samoorganizacji społecznej na rzecz realizacji tych pragnień, choć takie właśnie przekonania umacniały się w Polsce przez lata osiemdziesiąte. W dużym stopniu zależy ona też od działań klasy politycznej, która od pięciu lat odgórnie tworzy instytucje nowego państwa. Działania te sprawiają, że **demokracja nie tyle traci obecnie społeczne uznanie, jakie zdobyła w latach osiemdziesiątych – coraz więcej ludzi twierdzi z uporem, że traci! – co ciągle zmienia, moim zdaniem, swoją treść w społecznej świadomości.** Kierunek ewolucji był dotychczas następujący: od ideałów demokracji bezpośredniej (np. w samorządnym przedsiębiorstwie) do demokracji przedstawicielskiej (kontrolowanie elit przez wolne wybory). Od pewnego czasu zarysowują się wyraźniej warianty pośrednie, przede wszystkim neokorporacjonizm.

Na kształtowanie się treści hasła „demokracja” przełożony wpływ wywierała przed 1989 r. powszechna negacja starego systemu politycznego. Demokracja jawiła się ludziom jako proste zaprzeczenie negatywnych stron tego systemu określanego jako autorytarny czy totalitarny. Takie rozumowanie sugeruje, że wkład „Solidarności” w teorię demokracji nie mógł być duży. Co prawda niektórzy uwierzyli, że odkryli coś takiego jak „ponadpartijną demokrację, która będzie wolna od wewnętrznych konfliktów

i wstrząsów¹, ale było to złudzenie, które ostatnie pięciolecie rozbilo. Trzeba przyznać, że dużo słabsza była pozytywna warstwa demokracji, a przede wszystkim była mało oryginalna. Sprowadzała się ona:

- * **po pierwsze**, do sformułowania przez „Solidarność” romantycznej wizji „samorządnej Rzeczypospolitej” jako oddolnego i spontanicznego mechanizmu samoorganizacji „społeczeństwa bez władzy”, w celu przezwyciężania niewydolności walki o wolność i godność człowieka pracy;
- * **po drugie**, do szeroko podzielanego przekonania, zwłaszcza w kręgach inteligencji, że pożądana jest imitacja zachodnich ideałów i praktyki demokracji;
- * **po trzecie**, do przypomnienia o potrzebie wykorzystania chlubnych tradycji narodowych, co miało znaczyć, że wystarczy zdjąć sztuczną warstwę socjalistycznych naleciałości, aby ponownie znaleźć się w świecie normalnej demokracji.

Ten optymistyczny obraz oczekiwań związanych z demokracją zaczyna się od 1989 r. szybko zmieniać. Spójrzmy na trzy wymienione elementy dorobku. Jeśli chodzi o „samorządną Rzeczypospolitą”, hasło to przestało odnosić się do samorządnego przedsiębiorstwa, a dotyczy obecnie niemal wyłącznie samorządu terytorialnego. Nie ma też mowy, aby dało się osiągnąć cele transformacji bez silnego udziału państwa, choć „Solidarność” nie chciała się mieszać ani do władzy, ani do polityki. Również postulat imitacji Zachodu okazuje się mieć swoje granice, gdyż natrafia na odmienności interesów obu stron, co oznacza, że nasze dostosowanie się do wymagań Zachodu może zająć wiele lat. Ponadto pojawiła się potrzeba zastanowienia nad tym, czy celowe jest kopiowanie wszystkiego. Jeśli chodzi o tradycję polskiej demokracji, to łatwiej widzieć je jako piękne (zwłaszcza te z XV-XVI w.) niż mające praktyczne zastosowanie. Społeczne zakorzenienie demokracji było w Polsce – w odróżnieniu np. od Czech – słabe przed II wojną światową.

Z lat osiemdziesiątych pozostało przekonanie, że demokracja jest ważna, ale obecnie ważniejszy jest fakt, że główne siły poli-

tyczne w kraju ciągle opowiadają się za nią. Równocześnie istnieje konieczność zwrócenia bacznej uwagi na coraz częstsze wypowiedzi negatywne wobec demokracji, paradoksalnie – także ze strony sił określających się dotąd jako demokratyczne. **Niemal do dobrego tonu zaczynają należeć uwagi, że nie ma jeszcze demokracji, demokracja jest niepotrzebna; wprowadzenie demokracji jest niemożliwe lub niezwykle utrudnione.** Polacy mają więc przypieszoną lekcję na temat możliwości demokracji w okresie przejściowym.

2. Czy mamy demokrację?

Czy mamy już demokrację? Odpowiedzi na to pytanie są tak różne, że dla wprowadzenia porządku najpierw zajmę się opiniami tzw. przeciętnych obywateli, a w drugiej kolejności – opiniami teoretyków. Polakom względnie łatwo przychodzi dawać odpowiedzi na pytania: czy mamy demokrację i czy ludzie są z niej zadowoleni? Na pierwsze z nich odpowiedź jest pozytywna, na drugie – raczej negatywna. Rozkład odpowiedzi z trzech kolejnych badań zawiera tabela 1.

Tabela 1

Opinie Polaków o demokracji w latach 1992-1994*

Opinie	1992	1993	1994
Zadowolony, bardzo i raczej zadowolony	22,4	29,2	35,2
Raczej niezadowolony	32,3	30,8	32,4
Niezadowolony i bardzo niezadowolony	32,6	30,3	23,0
NIE MA DEMOKRACJI W POLSCE	4,4	2,3	2,6
Nie wiem	8,2	7,4	b.d.
	(n = 1647)	(n = 1649)	(n = 1609)

* Pytanie: „Chciałbym teraz zapytać o demokrację w Polsce. W jakim stopniu jest Pan(i) zadowolony lub niezadowolony z demokracji takiej, jaka istnieje w Polsce? Proszę wybrać jedną odpowiedź” (PGSS, 1992-1993, Warszawa, ISS UW, 1993; PGSS, 1992-1994, Warszawa, ISS UW 1994).

¹ J. Szacki, *W drodze do przyzwoitej demokracji*, z Jerzym Szackim rozmawiają Andrzej Bernat i Paweł Kozłowski, „Nowe Książki” 1994, nr 5.

Dwa komentarze na temat wyników zawartych w tabeli 1 niemal się narzucają.

Po pierwsze, tak bardzo niewiele osób skłonnych jest twierdzić, że w Polsce nie ma demokracji, iż można sformułować tezę, że w opinii Polaków nasz kraj jest już demokratyczny. Ludzie nie mają większych wątpliwości co do tego, że doświadczają już demokracji praktycznie. Co więcej, stale rośnie liczba ludzi przekonanych, że można być zadowolonym z naszej demokracji. Tezę tę potwierdzają – pośrednio – odpowiedzi na pytanie, jak działa system polityczny. Odsetki przekonanych, że „działa źle i musi być całkowicie zmieniony” są niezbyt wysokie, a nadto systematycznie spadają (1992 r. – 18,9%, 1993 r. – 16,5%, 1994 r. – 11,6%; PGSS, 1992-1994). Kim są zadowoleni z demokracji? Najczęściej: lepiej zarabiający, z wykształceniem wyższym, z małych miast (do 10 tys. mieszkańców), mężczyźni, młodzi (zwłaszcza 18-19 letni).

Po drugie, równocześnie większość Polaków jest niezadowolonych z demokracji: aż 80,4% badanych w 1994 r. stwierdza, że „niektóre rzeczy” lub „wiele rzeczy” powinno być zmienione w systemie politycznym (PGSS, 1992-1994). Niezadowolonymi z demokracji są częściej: gorzej zarabiający, mieszkańcy stosunkowo małych miast (25-50 tys. mieszkańców), kobiety, ludzie w wieku 40-49 lat.

Również w krajach zachodnich ludzie są często niezadowoleni z instytucji demokratycznych i polityków. Odsetki niezadowolonych są tam jednak na ogół niższe niż w Polsce. Wiadomo, że gdy dwóch krytykuje, to nie krytykuje tego samego. Zwracam uwagę na sytuację na Zachodzie, by stwierdzić, że nie należy wiązać bezpośrednio sprawy istnienia demokracji z krytyką demokracji. To są dwie odmienne kwestie.

Niezadowolony z demokracji nie może dziwić, gdyż demokracja kojarzy się ludziom najczęściej, jak pokazują badania opinii publicznej², z dobrobytem materialnym, rozwojem gospodarczym, a dopiero w dalszej kolejności – z wolnością i innymi wartościami liberalnymi. Polacy nie negują, że w ciągu pierwszych czterech lat rządów obozu solidarnościowego zwiększyła się sfera swobód poli-

tycznych, czy ogólniej – sfera wolności (86% twierdzi, że się ona zwiększyła³). Demokrację Polacy definiują w kategoriach osobistych doświadczeń i niesłuchanie konkretnie: albo przez pryzmat dobrobytu materialnego, albo też możliwością bezpośredniego wpływu na to, co się dzieje w kraju czy w zakładach pracy, w których pracują. Z tej perspektywy ocena ostatnich lat – i demokracja – nie wypadają dobrze. Gdy chodzi o „wpływ przeciwnych ludzi na to, co się dzieje w kraju”, to tylko 26% twierdzi, że się on zwiększył (35% – pozostał bez zmian, 31% – zmniejszył się). Gdy chodzi o „wpływ przeciwnych ludzi na to, co się dzieje w zakładach pracy, w których są zatrudnieni”, to tylko 22% uważa, że się on zwiększył (27% – pozostał bez zmian, 41% – zmniejszył się)⁴. Jeśli zaś chodzi o sytuację materialną, to transformacja zrodziła liczne zagrożenia, tak liczne, iż rzutują one wyraźnie na pojmowanie demokracji. Przeciętne wynagrodzenia realne w gospodarce narodowej spadło w ciągu czterech pierwszych lat transformacji o 27,9% w stosunku do 1989 r. (= 100%); w 1990 r. o 24,4%, 1991 r. – o 0,3%, 1992 r. – 2,7%, 1993 r. – 1,8%⁵.

Zagrożenia materialne są nieuniknionymi kosztami związanymi tylko ze wstępnymi etapami transformacji gospodarczej. Zakłada się, że w przyszłości niebezpieczeństwa te nie będą występować. To jest standardowe widzenie sprawy. Ale niektórzy polscy neoliberałowie wnoszą do literatury światowej twierdzenie raczej nowe, np. dbałość o pomyślność materialną ludzi może być przejawem ni mniej, ni więcej jak tylko kontrrewolucji!

„Kontrewolucja buduje swą strategię polityczną dokładnie na rekonstrukcji opozycyjnego hasła: pomyślność materialna obywateli = stabilność systemu”⁶.

Jak widać, nie ma właściwie granic, aby bronić słusznych być może racji politycznych. W standardowych tekstach neoliberalów zachodnich sprawa pomyślności materialnej widziana jest inaczej.

³ Pięć lat po wyborach z czerwca 1989 roku, OBOP, Warszawa, czerwiec 1994.

⁴ OBOP, Pięć lat ..., jw.

⁵ M. Kabaj, *System wypłat i motywacji*, „Polityka Społeczna”, 1994, nr 5-6.

⁶ J. Jankowiak, *Styropianowa demokracja*, „Gazeta Wyborcza”, 12-13 listopada 1994.

² Społeczna akceptacja idei demokracji, CBOS, Warszawa 1992.

Nie chodzi nawet o niemieckich neoliberalów rozwijających tzw. socjalną gospodarkę rynkową⁷, ale o opowiedzenie się za europejskim państwem socjalnym przez kraje Wspólnoty Europejskiej, do której przecież aspirujemy⁸.

Związek spraw socjalnych i demokracji nie musi być bezpośredni, tym bardziej, że dla neoliberalów demokracja nie zawsze jest wartością autoteliczną. Problem w tym, że lekceważenie spraw materialnych zagrażać może nie tylko demokracji, ale też sprawie wolności, czyli wartości najwyższej dla liberałów. Nasi liberałowie nie zawsze zdają się to rozumieć. Powinni więc zapoznawać się z naukami swoich teoretyków. F. Hayek pisał na ten temat następująco:

„Jednej rzeczy nowoczesna demokracja nie zniesie bez upadku, to konieczności znacznego obniżenia standardu życiowego w czasach pokoju, czy nawet przetrzasku niezmienności warunków ekonomicznych”⁹.

Miał on w pamięci doświadczenia republiki weimarskiej. Z kolei socjaldemokraci uważają, że wprowadzanie wolnego rynku na siłę może zagrażać demokracji, tym bardziej, że potrzeby akumulacji w naszej względnie rozwiniętej gospodarce wcale tego nie usprawiedliwiają¹⁰.

Sytuację materialną można tłumaczyć – przynajmniej częściowo – stosunek ludzi do rozumienia treści i funkcji demokracji w społeczeństwie oraz powody niezadowolenia z niej. Ludzie stosują inne kryteria, kiedy zgadzają się z opinią, że mamy już demokrację, a inne – kiedy twierdzą, że jest to zła demokracja. Kiedy mówią, że system jest demokratyczny, to mają na uwadze takie kryteria, jak: wolne wybory, odpowiedzialność rządu

przed parlamentem, ochronę mniejszości, możliwość zmiany rządu, przestrzeganie praw obywatelskich itp. Chodzi więc o kryteria **proceduralne**. Z kolei kwestie **substancjalne**, takie jak spadek wynagrodzeń czy ogólnie – niski standard materialny, zle działania systemu wymiaru sprawiedliwości, niski wzrost gospodarczy itp. przesądzają, że ludzie skłonni są mówić źle o demokracji¹¹.

Wreszcie kwestia pożądanego typu demokracji i ekonomicznych źródeł niezadowolenia z demokracji. Niezadowolenie to wiąże się z niezaspokojeniem potrzeb materialnych i powinno prowadzić do wniosku, że należy dbać o kwestie ekonomiczne dla dobra samej demokracji. Demokracjami są najczęściej kraje zasobne materialnie, a krajami niedemokratycznymi – na ogół kraje biedne. Mapy klasyfikujące kraje wysoko na skali bogactwa i na skali dojrzalej demokracji niewiele się różnią – twierdzi „The Economist”¹². Takie twierdzenie może być definiowane jako ekonomiczny determinizm. Dyskusja na zbliżone tematy trwa od ukazania się 35 lat temu publikacji S.M. Lipseta, w której rozwinięta została teza, że istnieje przyczynowy związek między rozwojem społeczno-ekonomicznym a demokracją. Dodajmy może, że tam, gdzie była demokracja, rozwój gospodarczy uczynił kraj bogatym, tam stały rozwój ekonomiczny sprzyjał stabilizacji demokracji. Dla dalszych rozważań ważniejsze jest stwierdzenie, że tam, gdzie demokracji nie było, szanse na jej pojawienie się rosły, gdy kraj był wyżej rozwinięty gospodarczo¹³. W teorii Lipseta mówi się nie o rozwoju ekonomicznym, lecz o rozwoju społeczno-ekonomicznym. **Sam rozwój ekonomiczny, jak wykazuje L. Diamond, opierając się na bardzo bogatym materiale empirycznym, nie wystarcza do rozwijania demokracji. Muszą być jednocześnie spełnione cztery inne warunki: odpowiednia polityczna kultura, struktura klasowa, odpowiednie stosunki na linii państwo-społeczeństwo i społeczeństwo obywatelskie**¹⁴.

⁷ *Standard Texts on the Social Market Economy*, W. Stutzel et al., eds. Stuttgart, G. Fischer.

⁸ O. Jacobi, *Demokracja socjalna jako perspektywa związków zawodowych w Europie*, Warszawa: F. Ebert Stiftung, Seria Eurokoleg nr 21, *Socjalna gospodarka rynkowa. Jak to robią Niemcy*, Fundacja F. Eberta, Warszawa, 1992; W. Narojek, *Socjalistyczne „welfare state”*, Warszawa 1991.

⁹ F. Hayek, *The Road to Serfdom*, University Chicago Press, Chicago 1944, s. 210.

¹⁰ T. Kowalik, *Is a Social Contract a utopia? w: Negotiations as a Way to Social Pact*, Conference organized by IPPiSS & F. Ebert Stiftung, Warszawa, 17-18 October 1994.

¹¹ S. Mainwaring, *Transitions to Democracy*, S. Mainwaring et al., eds., *Issues in Democratic Consolidation*, University of Notre Dame Press, Notre Dame 1992.

¹² *Democracy and Growth*, „The Economist” August 27th, 1994.

¹³ S.M. Lipset, *Political Man*, John Hopkins University Press, Baltimore 1960.

¹⁴ L. Diamond, *Economic Development and Democracy Reconsidered*, „American Behavioral Scientist” 1992, vo. 35, nr 4/5, March-June.

Przeciwko teorii modernizacji wystąpiło wielu uczonych. Przede wszystkim tzw. teoretycy zależności, którzy widzieli związek rozwoju ekonomicznego i demokracji w kategoriach negatywnych¹⁵. Z innych pozycji wystąpił przeciw tezie modernizacji S. P. Huntington, który dowodził, że wzrost politycznej partycypacji (demokracja) może sprzyjać populizmowi, jeśli nie towarzyszą temu odpowiednie zmiany instytucjonalne (wzmocnienie państwa), słowem – w pewnych fazach rozwoju demokracja (przez Huntingtona bardzo cennie) może wywierać negatywny wpływ na gospodarkę¹⁶.

Czy to ze względu na zagrożenie materialnego bytu ludzi, czy też z innych względów, już w 1992 r. aż 43% badanych zgadzało się ze zdaniem, że „nasza demokracja funkcjonuje źle i jak tak dalej pójdzie, to nie będzie w Polsce demokracji”¹⁷. Można się domyślać, że to niezadowolenie musi być w dużej części spowodowane czynnikiem politycznym, gdyż 72,1%, 75,3% i 80,4% badanych w latach 1992, 1993 i 1994 ma mniejsze lub większe zastrzeżenia do systemu politycznego, choć tylko 11,6% w 1994 r. chciałoby całkowicie go zmienić¹⁸. Na podstawie wyników badań można stwierdzić, że: **jest bardzo wiele zastrzeżeń do demokracji czy raczej infrastruktury demokracji (różnych instytucji politycznych), ale rzadko występuje przekonanie o konieczności całkowitej zmiany instytucji lub o braku w ogóle demokracji**. O tym, że elementarne zasady demokracji są przestrzegane, tzw. przeciętny obywatel nie ma większych wątpliwości. Problem w tym, że postępy w zakresie poszerzania demokracji takie wątpliwości już jednoznacznie budzą. Dylemat ten pomaga rozwiązać wprowadzenie rozróżnienia między pojęciami demokracji a demokracji.

3. Demokracja i demokratyzacja¹⁹

Od roku 1989 wybory mają charakter wolny i współzawodniczący, a w ich wyniku zaistniała możliwość zmiany rządów, co doprowadziło w 1993 r. do oddania władzy przez koalicję postsolidarnościową koalicji lewicowej o rodowodzie PRL-owskim. Spełnione są więc elementarne wymagania definicji demokracji, sformułowane przez J. Schumpetera, tzw. definicji proceduralnej, powszechnie aprobowanej na Zachodzie. Pisał on:

„Metoda demokratyczna to takie instytucjonalne rozwiązanie podejmowania decyzji politycznych, w którym jednostki otrzymują władzę decydowania z pomocą rywalizacyjnej walki o głosy wyborcze”¹⁹.

Mimo tej jakościowej zmiany systemu politycznego, jaka nastąpiła w 1989 r., nasila się krytyka istniejącej demokracji, a nawet pojawiają się głosy o braku demokracji w ogóle lub o takich jej szczątkach, których nie warto nazywać demokracją. Co ciekawe, głosy te pochodzą od wszystkich właściwie opcji światopoglądowych i politycznych, choć oczywiście w różnym nasileniu.

Szczególnie często tak właśnie uważają **fundamentalisti i radykałowie**, mieszczący się zwykle na prawicy (ale nie tylko), piszący o „recydywie PRL”, czy o potrzebie „dokończenia rewolucji”. Ich diagnoza jest prosta: nie mieliśmy do czynienia z żadną rewolucją, stary system nadal działa (choć w nieco zmienionej formie), nie odbyliśmy nawet „samoograniczającej się rewolucji”. Oprócz twierdzeń negujących jakościowy charakter dokonanej zmiany, w wypowiedziach tych można znaleźć wiele trafnych uwag o tym, jak dziedzictwo starego systemu sprzyja opóźnianiu zmian. Reprezentując odmianę manichejskiego myślenia i pisząc o haniebnym dziedzictwie komunistycznym czy też snując rozważania o jasnej przyszłości, wyraziciele takich poglądów zdają się zapominać o mozolnej pracy związanej z budową ładu demokratycznego w każdych warunkach. Z ich wypowiedzi odnosi się wrażenie, że takiej pracy można uniknąć, gdyby tylko odpowiednio wcześniej do-

¹⁵ B.O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, University of California, Berkeley, 1973.

¹⁶ S.M. Huntington, *Political Development and Political Decay*, w: *Political System and Change*, I. Kabashima and L.T. White III, eds., Princeton University Press, Princeton 1986.

¹⁷ *Společná akceptace ideí demokracie*, CBOS, Warszawa 1992.

¹⁸ *PGSS: 1992-1994*, red. B. Cichomski, Z. Sawiński, ISS UW Warszawa 1994.

¹⁹ J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper and Row, New York 1950, p. 269.

konano dekomunizacji i lustracji. Niezależnie od pewnych korzyści, jakie zastosowanie tej terapii mogłoby przynieść, nie ulega wątpliwości, że destabilizacyjny efekt zbyt szerokiego charakteru propozycji (tylko takie dają się określić jako fundamentalistyczne i radykalne) musiałyby pełnić funkcje także negatywne.

Odmienne opinie można znaleźć wśród przedstawicieli poglądów **reformatorskich i umiarkowanych**, sprzeciwiających się potrzebie nowej rewolucji. Diagnozy sytuacji są tu często bardzo ostre. A. Michnik pisze o „gangrenie demokracji” w warunkach „aksamitnej restauracji”, jakiej stale doświadczamy²⁰. M. Król z kolei przepowiada, że „demokracji w Polsce nie będzie, czy raczej będzie, jak zwykle wszystko w Polsce, demokracją niedorobioną”²¹. W tego typu głosach zdrowe zniecierpliwienie zmagają się z melancholią dnia codziennego i kończą się na ogół – tak odbieram te uwagi – szukaniem realistycznych propozycji, jak radzić sobie z wyzwaniem przed jakimś staje polska młoda demokracja.

Budowa demokracji jest na dobrej drodze – takie dość optymistyczne stanowisko zajmują przedstawiciele orientacji **socjaldemokratycznej** o rodowodzie PZPR-owskim. Zwycięstwo koalicji lewicowej nie jest żadną katastrofą, jak czasami wyrokują przedstawiciele orientacji radykalno-fundamentalistycznej czy umiarkowano-reformatorskiej, ale przeciwnie: jest jedynie przejawem spodziewanego przesunięcia nastrojów społecznych od liberalizmu do socjaldemokracji, które musiało nastąpić z powodu zaniedbania przez neoliberalistów spraw społecznych. Wyrazicielom tej orientacji chodzi, jak pisze J. J. Wiatr, o „łączenie dalekiej perspektywy demokratycznego socjalizmu z pragmatycznym rozwiązywaniem kwestii dnia dzisiejszego”²². Jest to orientacja, która bywa też określana jako „staro-nowa”²³, orientacja o wyraznie gradualistycznym programie, czyli też *de facto* umiarkowana.

Wspólnym mianownikiem dla tych odległych od siebie orientacji jest zgodna teza, że **jestemy dopiero w procesie demokracji** i upłyne sporo czasu, nim nastąpi osiągnięcie stanu tzw.

²⁰ A. Michnik, *Aksamitna restauracja*, „Gazeta Wyborcza” z 3-4 września 1994.

²¹ M. Król, *O demokracji w Polsce kilka uwag sceptycznych*, „Nowa RP”, kwiecień 1994, s. 7.

²² J. J. Wiatr, *Próba prognozy*, „Dziś”, lipiec 1994.

²³ A. Smolar, *Polska rewolucja*, „Gazeta Wyborcza” z 5-6 listopada 1994.

skonsolidowanej demokracji. W każdej z tych orientacji mamy do czynienia z odmiennymi wyobrażeniami o tym, jak dojrzała demokracja powinna wyglądać. Należy założyć, że ci co krytykują rodzącą się demokrację, mogą mieć na uwadze bardziej ambitne definicje demokracji niż te, które sprowadzają ją do okresowego wybierania nowych elit w demokratycznych wyborach, czyli silniej akcentują potrzebę większego uczestnictwa w rządzeniu. Takie oczekiwania są, jak się zdaje, raczej rzadkie, a mimo to krytyka demokracji jest coraz powszechniejsza. W tej sytuacji trzeba stwierdzić, że **mamy do czynienia z odmiennymi wyobrażeniami na ten temat, a mianowicie: co to jest lub jaka powinna być liberalna demokracja!** Wiadomo, że może ona występować w kilku formach, co powoduje, że ludzie nie zamierzają aprobować istniejącej aktualnie formy. Także okoliczności, które powodują osłabienie istniejącej już demokracji, podsuwają odmienne sposoby ich unikania. Wobec tego politycy, teoretycy i publicyści mają czasami skłonność do wyrażania wątpliwości, czy w ogóle mamy demokrację.

Wątpliwości te celnie ujął Pavel Campeanu proponując, aby zamiast demokracji mówić o demokratyzacji, i twierdząc, że: „my Wschodni Europejczycy mamy na razie tylko niedoskonałości systemu demokratycznego, a nie samą demokrację”²⁴. Koronnym argumentem, jaki przedstawia na rzecz swojej tezy, jest brak rządów prawa w Rumunii. Jest to powszechnie aprobowany sposób życia. Przestrzega przed pochopną konkluzją, że obalenie dyktatury (ta uwaga odnosi się głównie do rodzimej dla autora Rumunii) prowadzi automatycznie do ustanowienia demokracji.

Również wielu polskich autorów jest zdania, że znajdujemy się dopiero na etapie demokratyzacji. Obecny system nie zapewnia ani demokratycznej reprezentacji (istota demokracji liberalnej), ani też demokratycznego uczestnictwa (istota demokracji republikańskiej), jak dowodzą jego krytycy. Marcin Król pisze:

„Demokracja to, jak na razie, przede wszystkim ten smok, w którym chcemy i musimy iść na przyjęcie wydawane przez wspólnotę europejską, jeśli li-
czy my, że nas na to przyjęcie kiedyś wpuszczą”²⁵.

²⁴ P. Campeanu, *Between Democracy and Democratization*, „The ECEPP Bulletin”, October 1993.

²⁵ M. Król, *O demokracji w Polsce kilka uwag sceptycznych*, „Nowa RP”, kwiecień 1994.

W podobnych do przytoczonego głosach można znaleźć długą listę argumentów, że naszej demokracji wiele brakuje do takiej czy innej demokracji: zachodniej, liberalnej, republikańskiej, bezpośredniej, prawdziwej itp. – i wypadnie się z tymi argumentami zgodzić. Tym bardziej, że uprawiana przez obecną klasę polityczną demokracja i polityka są rzeczywiście często „nieprzejrzyste”, a nawet mogą budzić podejrzenia, że służą bardziej wąskim interesom grupowym niż społeczeństwu, gospodarce i państwu.

W takich wypowiedziach wyrażona jest nie tylko obawa o losy takiego czy innego ideału demokracji, ale i przekonanie, że sam ideał demokracji jest też obecnie zagrożony, a nawet, że „cezura roku 1989 stanie się wątpliwa”²⁶. Nie chodzi więc tylko o kwestionowanie takiej czy innej metody osiągania demokracji, ale o przekonanie, że to może być jej koniec. Nie podzielam takich pesymistycznych opinii, nie uwzględniają one bowiem już dokonanej zmiany jakościowej, którą dostrzega przeciętny obywatel, a także znacznych społecznych sił zainteresowanych umocnieniem demokracji.

Jaki typ demokracji mamy obecnie w Polsce? Określano go różnie, często tylko pośrednio. Zaraz po 1989 r. lansowano określenie „restauracja”, a przyjęta nazwa III Rzeczypospolitej sugerowała, że mamy do czynienia z dalszym ciągiem suwerennej i demokratycznej Polski przedwojennej. Nie pomogło to wcale określić prawdziwej natury naszej demokracji. Wiadomo też z jak wątpliwym rodzajem demokracji mieliśmy do czynienia po 1926 r., kiedy to kierownicy nawy państwowej jawnie kpili z samego pojęcia demokracji, z jej ludzi i instytucji demokratycznych (np. parlamentu). Niektórzy obserwatorzy ujawnili od razu swoje wątpliwości. Jan Szczępański przypomniał, że „restaurowany porządek musi być zharmonizowany ze zmienionym światem, a nie z dawną rzeczywistością”²⁷. Czyniono bowiem nieuprawnione założenie, że wystarczy usunąć przejawy dziedzictwa socjalizmu państwowego, a wtedy – niejako automatycznie – wyłoni się czysta demokracja rzekomo kiedyś istniejąca w Polsce. Pojawiły się nawet przesadne uwagi emigracyjnego publicysty, że Polską nadal rządzą dwie przedwojenne trumny (Dmowskiego i Piłsudskiego). Nie można

pozbyć się wrażenia, że dziedzictwo niePRL-wskiej przeszłości może być dodatkowym czynnikiem opóźniającym, a nie przyspieszającym nadejście nowoczesnej demokracji.

Po wyborach parlamentarnych w 1993 r. pojawiło się kolejne rozumienie „restauracji”, tym razem PRL-owski. Píše o niej A. Michnik następująco:

„Nie wolno jednak zapominać, że wprawdzie restauracje (to, co się dzieje w Polsce w 1994 r. definiuje on jako aksamitną restaurację – W.M.) nie przynoszą powrotu starego porządku, ale mogą przynieść gangrenę demokracji. Nie jest bowiem możliwy ani powrót komunizmu, ani też powrót „Solidarności”. Wkraczamy w nową epokę, w świat nowych konfliktów i nowych podziałów. Waleśa i Pawlak są znakami nostalgii za przeszłością bądź PRL-owską, bądź solidarystyczną. Kto dziś jest znakiem przyszłości?”²⁸.

Te głosy należy traktować jako sygnał, że na kształt demokracji w Polsce znaczny wpływ wywiera tyleż PRL-wska, co niePRL-wska przeszłość. Czy jest to wpływ większy niż problemy dnia dzisiejszego – to pytanie, na które trudno precyzyjnie odpowiedzieć, ale w każdym razie jest to kolejny argument na rzecz tezy, że daleko nam do skonsolidowanej demokracji. W tej sytuacji proponuję trzy ustalenia.

Po pierwsze, należy nazywać obecnie istniejącą w Polsce demokrację protodemokracją, tzn. systemem spełniającym elementarne wymagania demokracji. Te elementarne wymagania to m.in.: wolne wybory (niektórzy wolą określenie: rywalizacyjne wybory), rząd odpowiedzialny przed parlamentem, niezawisły system sprawiedliwości, względnie niezależne środki masowego przekazu itp. Nowy system nie spełnia natomiast pewnych warunków charakteryzujących dojrzałe społeczeństwo obywatelskie i nie ma jeszcze instytucjonalnej struktury trwałej demokracji. Jeśli chodzi o słabości systemu instytucjonalnego, to zwraca uwagę: niezbyt wysoka stabilność rządów, dość częste odbywanie przyspieszonych wyborów (niekoniecznie w Polsce), niedojrzały system partijny przejawiający się w działalności zbyt wielu i mało znaczących partii politycznych, słaba infrastruktura wymiaru sprawiedliwości (np. trzeba długo czekać na proces), nieokreślone relacje wzajemne między prezydentem a parlamentem (system prezydencki czy parlamentarno-gabinetowy), brak nowej konstytucji itp.

²⁶ P. Spiewak, *Roztrwoniony ideał*, „Życie Warszawy” z 4 września 1994.

²⁷ J. Szczępański, *Od komunizmu dokąd?*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 1992, nr 4.

²⁸ A. Michnik, *Aksamitna restauracja*, jw.

Bez wątpienia rację mają też ci, którzy zwracają uwagę na społeczeństwo, które nie charakteryzuje się jeszcze wysoką kulturą uczestnictwa. Na przykład niezbyt wysoka jest frekwencja w wyborach parlamentarnych czy lokalnych, a pamiętać trzeba, że „podstawą kulturową tej demokracji (liberalnej – W.M.) jest zasada suwerenności społeczeństwa obywatelskiego w państwie, realizowana przez powszechne, równe, bezpośrednie i tajne wybory parlamentarne i do samorządów terytorialnych”²⁹. Liczba i sposoby działania stowarzyszeń są skromne. Nie będzie żadnym nadużyciem stwierdzenie, że niespełnianych jest wiele różnych wymagań, jakie stawia się społeczeństwu otwartemu. Amerykańscy autorzy piszą:

[...] są to równocześnie systemy (polityczne systemy we wschodniej Europie – W.M.), w których ani publiczne postawy, ani sposoby polityki publicznej nie odzwierciedlają norm równych szans, tolerancji, publicznej odpowiedzialności, jakiej obywatele mogliby oczekiwać w ramach demokracji.³⁰

Jak wiadomo, wysoka kultura uczestnictwa stanowi gwarancję właściwej kontroli władzy państwa, twierdził de Tocqueville³¹, a takie same zalecenia formułowane są też obecnie przez S.M. Lipseta³².

Po drugie, należy uznać, że jesteśmy na etapie demokracji raczej niż demokracji, czyli zmiany systemu autorytarnego w system demokratyczny. Widzę dwie przesłanki takiego postawienia sprawy. Pierwszą jest zgoda co do tego, że obecny kształt demokracji budzi niezadowolenie i tylko przez długie i codzienne praktykowanie demokracji będą mogli ludzie wyrobić sobie przekonanie, która z form demokracji najbardziej im odpowiada. Drugą, ważniejszą przesłanką jest to, że umocnienie demokracji jest ciągłym dążeniem zarówno klasy politycznej, jak i społeczeństwa, choć trzeba przyznać, że może to być powierzchowne i deklaratywne. Rzecz w tym bowiem, że społeczeństwo obywatelskie jest raczej słabe. Jak pisze D. Ost:

... Jak dotąd niewiele grup społecznych zdołało utworzyć silne stowarzyszenia z wyraźnym programem, a zupełnie nigdzie nie udało się im wyrzec dominującego wpływu na życie polityczne. W Polsce nawet robotnicy przemysłowi nie mają porządnej organizacji, dobrze reprezentującej ich interesy. „Solidarność” rozpadła się na frakcje, a związki zawodowe niewiele mówią o interesach robotniczych *per se*.³³

Nawet jeśli nie można podzielać do końca pesymizmu autora w kwestii organizacji interesów robotniczych i innych, to przyznać trzeba, że budowa społeczeństwa obywatelskiego odbywa się niepokojąco powoli, a jest to czynnik ostatecznie rozstrzygający o zakotwiczeniu się demokracji. To, że nasza demokracja ma charakter przejściowy, nie budzi większych wątpliwości.

Po trzecie, istnieje potrzeba wprowadzenia rozróżnienia między procesami liberalizacji i demokratyzacji, a następnie widzenia tych procesów we wzajemnym powiązaniu. Uzasadnieniem takiego postawienia sprawy jest nie kwestionowany szerzej cel transformacji, jakim jest liberalna demokracja. Do nielicznych należy zaliczyć wypowiedzi na rzecz socjalizmu demokratycznego³⁴. Jest to zagadnienie, którego nie analizuję w tym miejscu i przechodzę od razu do czynników, których rezultatem działania jest demokratyzacja w Polsce.

A. Jest ona instytucjonalną odpowiedzią na zmiany systemu wartości i interesów społeczeństwa polskiego. Gdzieś od drugiej połowy lat sześćdziesiątych uprzednio występujące przyzwolenie na system (związane z masowym awansem społecznym) zaczyna szybko ustępować miejsca postrzeganiu go w kategoriach przeciwstawiania społeczeństwu, co prowadzi na początku lat osiemdziesiątych do najrozmaitszych form otwartego odrzucania systemu władzy („my – oni”). Trudno się więc dziwić, że obecnie społeczeństwo nie jest gotowe akceptować nowego wydania rewolucji od góry, systemu, który wyklucza szerokie warstwy społeczne (robotnicy, chłopci, inteligencja w sferze budżetowej) z możliwości korzystania z materialnych i niematerialnych efektów, które tak nie-

²⁹ W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, WSiP, Warszawa 1993.

³⁰ D.N. Nelson, S. Bentley, *The Comparative Politics of Eastern Europe*, „PS: Political Science & Politics” 1994, March, nr 1, vol. XXVII, s. 49.

³¹ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, PIW, Warszawa 1956.

³² S.M. Lipset, *Political Man...*, jw.

³³ D. Ost, *Polityka i interesy w postsocjalistycznej Europie. Od socjalistycznego korporacjonizmu do ...?* J. Hausner, P. Marciniak, (red.), Fundacja Praca Polska, Warszawa 1994, s. 217.

³⁴ J. J. Wiatr, *Zmierzch systemu. Historia a perspektywy demokratycznego socjalizmu w Europie Wschodniej*, KKF, Warszawa 1991.

również rozdzielały mechanizmy „wielkiej transformacji”. Równocześnie Polacy nie optują już dziś tak szeroko na rzecz demokracji bezpośredniej, a nawet są dane empiryczne świadczące, że stali się oni raczej apatyczni w sferze publicznej (o czym dalej). Nabywszy całkiem realistycznych wyobrażeń – przed i na początku transformacji nie były one realistyczne³⁵ – o szansach, jakie stwarza transformacja, Polacy wydają się optować na rzecz rozwiązań przetargowych i negocjacyjnych (model korporatystyczny). Są to rozwiązania stwarzające większe szanse dbałości o bezpośrednie interesy niż oferuje model kapitalizmu liberalnego, lansowany najczęściej przez klasę polityczną. Za rozwiązaniami negocjacyjnymi opowiada się ruch związkowy („Solidarność”, OPZZ). Oznacza to, że liberalno-konstruktywistyczne rozwiązania ogórnie nie spełniają ważnego warunku brzegowego: nie mają poparcia w bazie społecznej.

B. Demokracja jest rezultatem załamania się etatystycznej gospodarki niedoborów ze względu na podporządkowanie jej celom autorytarnego systemu politycznego³⁶. Autonomizacja gospodarki wobec polityki miała prowadzić – według reformatorów – do udanej tym razem modernizacji, mającej społeczne poparcie. Okazało się ono warunkowe, o czym świadczą wyniki wyborów parlamentarnych, w których większość odrzuciła w 1993 r. stosowane metody osiągania celów modernizacji. Szansa na rozwiązanie tej kwadratury koła pojawia się tylko przez wejście na trwałą ścieżkę wzrostu gospodarczego, który sprzyjać będzie zaspokajaniu potrzeb materialnych społeczeństwa i wytworzeniu się szerokich warstw nowych klas średnich, a z nimi trwalszej bazy społecznej popierającej demokrację liberalną. Ten drugi warunek nie może być szybko spełniony. Jest to dodatkowy argument, aby obecnie mówić o demokracji, a nie demokracji. Ponieważ odwoływanie się do instytucji demokratycznych jest czasami jedynym dla społeczeństwa sposobem zadbania o własne interesy i wartości, można uznać, że warunkiem powodzenia reformy systemowej jest demo-

kratyzacja. Trzeba też zauważyć, że jeśli demokracja jest definiowana jako sposób zapewnienia dóbr materialnych (tak definiują demokrację nie tylko przeciętni ludzie, ale czasami i liberałowie³⁷), to demokracja może się opóźnić, będzie bowiem powstawało wrażenie, że demokracja jest tylko odświeżonym hasłem. Demokrację ceni się dopiero wtedy, jak mi się wydaje, gdy pozwala ona równocześnie przybliżać wzniosłe ideały i pomagać osiągać cele praktyczne.

C. Jest wreszcie demokracja produktem zmian zachodzących w otoczeniu zewnętrznym Polski. Z jednej strony, presji świata zachodniego na państwa realnego socjalizmu, które nie były zdolne dotrzymać kroku wyzwaniom cywilizacji naukowo-technicznej. Pewną rolę odegrały także procesy rozkładowe w całym obozie socjalistycznym, a zwłaszcza decyzje Gorbaczowa o reformie systemu. Z drugiej strony, ważnym czynnikiem demokracji jest obecnie wewnętrzna chęć dostosowywania się do oczekiwań, jakie świat zachodni formułuje jako warunki przyjęcia Polski do różnych instytucji międzynarodowych. Spełnienie tych warunków jest niezbędne, aby reforma systemowa mogła się udać. Demokracja jest bowiem, co interesująco pokazuje S. Huntington, powodowana przez elementy demonstracji, kuli śnieżkowej, dyfuzji, efektu domina itp.³⁸

4. Czy demokracja jest potrzebna?

Polacy dość często nie widzą potrzeby realizacji ideału demokratycznego. Aż 44% badanych zgodziło się w 1992 r., że „nie ma w gruncie rzeczy znaczenia, czy rząd jest demokratyczny, czy nie”. W tym samym badaniu 36% respondentów zgodziło się ze zdaniem, że „niekiedy rządy niedemokratyczne mogą być bardziej po-

³⁵ W. Morawski, *Modele reformy a zmiana systemowa w Polsce*, w: *Zmierzch socjalizmu państwowego*, PWN, Warszawa 1994.

³⁶ J. Kornai, *The Socialist System. The Political Economy of Communism*, Princeton University Press, Princeton 1992.

³⁷ *Rzeczpospolita dla każdego*, z J. Kuroniem rozmawia J. Lewandowski, „Poli-tyka” z 25 czerwca 1994.

³⁸ S.P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman and London 1991.

żądane niż rządy demokratyczne³⁹. Obecnie takie wyniki badań nie zaskakują, a można nawet powiedzieć, że wolność i udział w ważnych decyzjach na szczeblu centralnym, należące do głównych wartości przed 1989 r., przestały być nimi kilka lat później.

Przypomnijmy, że ideał „wolnego społeczeństwa” był najważniejszym ideałem dla załóg przemysłowych, a drugim co do popularności w opiniach ogółu Polaków w latach osiemdziesiątych (po społeczeństwie sprawiedliwym, a przed społeczeństwem bogatym, społeczeństwem opartym na przyjaźni i solidarności, zapewniającym bezpieczeństwo osobiste, społeczeństwem pomocy społecznej⁴⁰). Kiedy Polacy uzyskali możliwości korzystania z wolności, stali się mniej zainteresowani wolnością słowa czy zwiększeniem wpływu na działalność rządu. Natomiast wzrosło znaczenie takich wartości, jak utrzymanie prawa i porządku czy zahamowanie wzrostu cen. Wartości liberalno-demokratyczne tracą na znaczeniu w porównaniu z wartościami o charakterze socjalnym czy instytucjonalnej efektywności⁴¹.

Czy ludzie wyrażają negatywne opinie o demokracji są przeciw demokracji w ogóle, czy jest to raczej chwilowy nastrój społeczny? Czy niskie frekwencje w wyborach parlamentarnych i innych, świadczące o braku rozwiniętej kultury uczestnictwa, muszą być zawsze wypowiedziami przeciw demokracji, a może świadczą tylko o bierności, czyli akceptacji pozycji uprzedmiotowienia (choć jeszcze niedawno szeroko rozbrzmiewało hasło upodmiotowienia)? To pytania, które prowadzą do dwóch innych sposobów uzasadniania, że demokracja jest potrzebna w Polsce lub nie. W obu sposobach na plan pierwszy wysuwają się aspekty polityczne i ekonomiczne. Pierwszy przypisałbym orientacji neoliberalnej, a drugi wiązałbym z orientacją socjaldemokratyczną.

W orientacji neoliberalnej nie widać wobec demokracji – poza znaczącymi wyjątkami – wrogości. Raczej nawet przeciwnie; do recept zalecanego porządku politycznego nieodmiennie należą: de-

mokratyczne państwo prawa i demokracja parlamentarna. Pojawiają się jednak dodatkowe warunki, które powinny być spełnione, aby w praktyce istniała demokracja. Zasadne jest natomiast podejrzenie, że demokracja staje się dla neoliberalistów sprawą drugoplanową, a czasami wręcz kłopotliwym balastem. **Dzieje się tak dlatego, że demokracja nie jest czymś samodzielnym w polskim paradygmacie neoliberalnym. Jest w nim tylko derywacją gospodarki. Demokracja – owszem, ale jaka, kiedy i ile – to ma już określać gospodarka.**

Wyróżniam dwa warianty neoliberalnego podejścia do demokracji. Pierwszy wariant przybrał formę **imperatywu sekwencji**. Chodzi o tezę, że istnieje konieczność powtórzenia sekwencji znanej z Zachodu: najpierw budowa gospodarki wolnorynkowej, a dopiero w drugiej kolejności wprowadzanie demokracji. Najlepiej wyraził to L. Balcerowicz:

„Demokracja nie jest substytutem kapitalizmu w gospodarce. Przez demokrację w polityce nie można samo przez się osiągnąć postępu gospodarczego... Kraje Zachodu stały się bogate nie dlatego, że były demokratyczne, tylko dlatego, że były kapitalistyczne”⁴².

Rzeczywiście, demokracja polityczna w dzisiejszym tego słowa znaczeniu pojawia się dopiero pod koniec XIX w., niczym „sos do sałaty”, czyli jako dodatek do zbudowanego już wcześniej wolnego rynku i liberalnego państwa⁴³. Gdyby przeszłość miała być wzorem do naśladowania, to trzeba byłoby zgodzić się, że pewne instytucje demokratyczne pojawiają się dopiero w określonej fazie rozwoju gospodarki kapitalistycznej. Gdy pojawiają się wcześniej, to powodować mogą, jak np. w naszej transformacji, znaczne napięcia⁴⁴.

W związku z powyższym twierdzeniem należy zauważyć, że demokracja nie musi być definiowana wyłącznie w kategoriach praw wyborczych czy rządów większości, jak to się najczęściej dzieje. Na przykład M. Weber podkreślał funkcjonalność demokracji dla powstania kapitalizmu, wymieniając jako warunki jego pow-

³⁹ Społeczna akceptacja idei demokracji, CBOS, listopad 1992.

⁴⁰ Cichomski, Morawski, *Czy zjemy w sprawiedliwym społeczeństwie, Polska*, Kyoto 1992.

⁴¹ Siemienińska, *Political Materialist-Postmaterialist Values and Their Determinants in Poland in Cross-National Perspective*, „International Review of Sociology”, Rome 1988; ISJP, 1991; PGSS, 1992-1994, jw.

⁴² L. Balcerowicz, *Demokracja nie zastąpi kapitalizmu*, „Polityka” z 10 października 1992.

⁴³ Macpherson, *The Real World of Democracy*, 1966.

⁴⁴ C. Offe, *Capitalism by Democratic Design? Economic Institutions, Actors and Attitudes: East-Central Europe in Transition*, eds. G. Lengyel, C. Offe, J. Tholen, University of Economic Sciences, Budapest 1992.

stania: uprzednie ukształtowanie się takich instytucji, jak obywatelstwo, przewidywalne prawo, niedualistyczna etyka ekonomiczna i biurokratyczne państwo⁴⁵. Obecnie instytucje te są najczęściej traktowane jako elementy składowe tradycji liberalnej, ale w przeszłości bywało często inaczej. Wystarczy zapoznać się z książką de Tocqueville'a o demokracji w Ameryce, która powstała wcześniej nim pojawiło się powszechnie dziś używane pojęcie demokracji i praw politycznych⁴⁶.

Drugi wariant neoliberalnego myślenia w Polsce kieruje uwagę na **falszywość ideologii uspołecznienia**. D. Tuskowi demokracja kojarzy się ze „skłonnością do wyrażania się we władzę tłumem”⁴⁷. Jest to raczej słaby argument przeciw demokracji, łatwo bowiem znaleźć patologie każdej doktryny (nie tylko demokratycznej), nie wyłączając doktryny liberalnej. Wiadomo, że Pinochet i Franco bywają skrytymi, a czasami nawet otwartymi bohaterami niektórych polskich neoliberalów. Poważniejszy argument przedstawia J. Lewandowski, który zwraca uwagę na utopijność czy nawet zbędność idei społeczeństwa obywatelskiego jako korekty „złego rynku”. Stanowisko to uzasadnia następująco:

„To rynek zbudował masowego konsumenta; tym masowym konsumentem nie był fabrykant, tylko pracownik pracujący w fabrykanta [...] ponownie propozycji permanentnej rewolucji obywatelskiej jako pchnięcia reform nie jest dobre dla Polski. Dlatego, że konczy się na rozmowie z najlepiej zorganizowanymi, czyli ze związkami zawodowymi”⁴⁸.

Nie można substytutownie traktować takich wartości, jak konsumpcja i społeczne uczestnictwo. Konsumpcja nie zawsze może być widziana jako czynnik emancypacji, gdyż w dojrzałych demokracjach (społeczeństwach masowych) często bywa czynnikiem manipulacji i podporządkowania, a więc czymś przeciwnym demokracji⁴⁹. Co do drugiego argumentu: dlaczego w polskim kapi-

⁴⁵ R. Collins, *Weberian Sociological Theory*, 1986; L. Balcerowicz, *Najpierw demokracja, potem kapitalizm*, „Gazeta Wyborcza” z 30-31 stycznia 1993.

⁴⁶ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, jw.

⁴⁷ *Nie udawajmy obrońców ludu*, A. Bikont, E. Milewicz rozmawiają z D. Tuskiem, wiceprzewodniczącym Unii Wolności, „Gazeta Wyborcza” z 12-13 listopada 1994.

⁴⁸ *Rzeczpospolita dla każdego*, z J. Kurońem rozmawia J. Lewandowski, „Polityka” z 25 czerwca 1994.

⁴⁹ C.W. Mills, *Power, Politics and People*, Oxford University Press, New York 1963.

talizmie nie miałyby być miejsca na rozmowy ze związkami zawodowymi? Przecież uznawanie prawa robotników do organizowania się w związki zawodowe, a następnie prawa tych ostatnich do prowadzenia rokowań z pracodawcami, należą do konwencjonalnych rozwiązań instytucjonalnych w zachodniej demokracji, którą nasi liberałowie chcą naśladować. Wystarczy zapoznać się z Kartą Socjalną Wspólnot Europejskich.

Socjaldemokraci silniej jeszcze niż neoliberalowie podkreślają współzależności rynku (gospodarki) i demokracji. Nie rezygnując z postulatu autonomizacji gospodarki wobec polityki, wyraźnie widzą granice tej autonomizacji. **Demokracja jest dla nich nie tyle derywacją gospodarki, jak to najczęściej bywa w opeji neoliberalnej, ale i warunkiem osiągnięcia celów gospodarczych, a ponadto jest celem samym w sobie, który warto osiągnąć.** Ten sposób myślenia najpełniej występuje w manifestcie J. Kurońa: *Rzeczpospolita dla każdego*. Już sam tytuł jest wymownym nawiązaniem do hasła „Solidarności” z 1981 r. J. Kuroń zmodyfikował swoje poglądy pod wpływem negatywnych doświadczeń związanych z transformacją. Píše on:

„Kłeska „Solidarności” nastąpiła dlatego, że władze państwowe, miast stanąć na czele masowego ruchu przebudowy, działały ponad społeczeństwem. Ponad jego głowami realizowano program statystyczno-technokratyczny, co spychało większość w rozczenną lewicowość [...] Jedynym możliwym sposobem przezwyciężenia sprzeczności między twardymi wymogami budowy gospodarki rynkowej a roszczeniami społecznymi jest uspołecznienie tego procesu. Można to osiągnąć tylko w warunkach demokracji i tylko wówczas, jeśli będziemy budować społeczną gospodarkę rynkową”⁵⁰.

To jest niewątpliwie krytyka filozofii zmiany skokowej (zwanej terapią szokową). Jest to też krytyka gotowości do osiągania celów gospodarczych za cenę demokracji, widoczna w wypowiedziach niektórych prominentnych neoliberalów. Chętnie przywołują oni jako pozytywne przykłady tzw. azjatyckie tygrysy, które długo nie troszczyły się o demokrację. J. Kuroń jest przekonany o wielości dróg, jakie wiodą do gospodarki rynkowej i demokracji. Dowodzi, że jedyną drogą wzajemnych porozumień i dialogu między społecznymi partnerami można znaleźć realistyczne podejście do

⁵⁰ J. Kuroń, *Rzeczpospolita dla każdego. Myśli o programie działania*, „Życie Gospodarcze” z 22 maja 1994.

problemów, jakie przynosi transformacja. Jest to propozycja zawierania paktów społecznych, których zwolennikiem stał się J. Kuroń już jako minister pracy (autor „Paktu o przedsiębiorstwie”).

Jest to opcja alternatywna wobec oficjalnej linii lansowanej przez kolejne rządy postsolidarnościowe (w dwóch spośród nich J. Kuroń był zresztą ministrem), którą określić należy jako neoliberalną. W odróżnieniu od neoliberalów, którzy są na ogół przeciwni idei współczesności, jest to opcja na zwiększenie społecznego uczestnictwa (u J. Kurońa bardziej na samorządność terytorialną niż pracowniczą) i przyspieszenie budowy społeczeństwa obywatelskiego. Opcja ta miała swoich orędowników już wcześniej, zarówno wśród teoretyków wywodzących się z „Solidarności” (T. Kowalik⁵¹), jak i spoza niej. Jest ona zbieżna z propozycją budowania „gospodarki negocjacyjnej”, pozwalającej unikać zarówno żywiołowej przetargowości charakterystycznej dla gospodarki centralnie planowanej, jak i pluralistycznego modelu zachodniego, w którym regulacja konfliktu oparta jest jedynie na rozwiązaniach proceduralnych⁵². Propozycja o zbliżonej treści została praktycznie zoperacjonalizowana w „Strategii dla Polski”. Chodzi o formułę neokorporacjonistyczną: komisja trójstronna na szczęblu centralnym i układy zbiorowe na szczęblach mezo (region i branża), a także na szczęblu mikro (przedsiębiorstwo przemysłowe). Jest to pouczająca lekcja na temat rozwiązań instytucjonalnych, zrodzona pod wpływem negatywnych doświadczeń pierwszych lat transformacji: J. Kuroń, polityk z koalicji liberalnych, staje się bliski G. Kołodce, przynajmniej teoretycznie – politykowi koalicji lewicowej. Czyżby miała to być zapowiedź socjalliberalnej hybrydy?

Eksponując dwa rodzaje odpowiedzi na pytanie, czy demokracja jest w Polsce potrzebna, stwierdzam, że obserwujemy ewolucję w samym podejściu do kwestii demokracji. **O ile w latach osiemdziesiątych przekonanie o potrzebie demokracji nie dzieliło (nie mogło dzielić ludzi „Solidarności”, istniał bowiem**

wspólny wróg – system autorytarny), to obecnie jest inaczej: sposób realizacji demokracji – wcześniej czy później, przedstawicielska demokracja czy bezpośrednia; także czy inne formy rządów, prezydenckie czy parlamentarno-gabinetowe itp. – zaczyna dzielić społeczeństwo. Choć można takie dyskusje uznać za jeden z przejawów demokracji w praktyce, nakazuje to jednak zastanawiać się, dlaczego podziały są takie, a nie inne. Dotyczy to treści demokracji: o ile „Solidarność” była w swoim głównym nurcie socjaldemokratyczna (choć pojęcie socjalizmu nie było właściwie używane wśród jej działaczy), to obecnie na scenie politycznej istnieją – oprócz nurtu chłopskiego – co najmniej dwie silne orientacje. Przez pewien czas silniejszą pozycję zajmowała orientacja neoliberalna, a obecnie równie silna wydaje się być orientacja socjaldemokratyczna.

Obecność na scenie politycznej socjaldemokratycznej orientacji jest trwała. Nie dzieje się to wyłącznie za sprawą ludzi związanych z „Solidarnością”, który to nurt reprezentuje Unia Pracy. Od wygrania wyborów jesienią 1993 r. ożywiła swoją działalność polityczna socjaldemokracja o rodowodzie postPZPR-wskim. Swoje powodzenie zawdzięcza ona w dużym stopniu praktykom neoliberalnym! Chodzi zwłaszcza o terapię szokową, która została przez Polaków odrzucona przy pierwszej nadążającej się okazji. Jak wiadomo, program ten nigdy nie był poddany osądowi demokracjotwórcy, co więcej: obietnice „okrągłego stołu” szły w innym kierunku. Jeśli chodzi o plan Balcerowicza, to „żaden wolny, niekontraktowy parlament nie przyjąłby tego planu”⁵³. Czyli najważniejsza decyzja po zmianie systemu politycznego w 1989 r. została podjęta w sposób *de facto* niedemokratyczny (a raczej tylko formalnie przez parlament kontraktowy). Sam Autor planu zdawał sobie doskonale sprawę z tego, pisząc: „normalna demokracja [...] nie lubi decyzji niepopularnych”⁵⁴.

Socjaldemokracja jest niezbędnym elementem sceny politycznej. Jej funkcjonowanie nie mogło odbywać się dłużej pod dyktan-

⁵¹ T. Kowalik, *W stronę umowy społecznej*, „Przegląd Społeczny” 1992, nr 1; T. Kowalik, *Od „mojej zupy” do władzy i własności*, „Życie Gospodarcze” z 11 września 1994.

⁵² W. Morawski, *Od polityki nacisków do mechanizmu negocjacji*, „Przegląd Społeczny” 1992, nr 3.

⁵³ Skończył się wiek XX: w pięć lat po upadku komunizmu dyskutują, „Więź”, 1994, 8(430), Warszawa 1994.

⁵⁴ L. Balcerowicz, *Demokracja nie zastąpi kapitalizmu*, „Polityka” z 10 października 1992.

do doktrynalnego projektu neoliberalów, formułującego słuszne postulaty budowy gospodarki rynkowej i państwa rządów prawa, ale równocześnie lekceważącego różne społeczne interesy, nastroje, a nawet – co ciekawsze – doświadczenia krajów zachodnich. Chodzi zwłaszcza o doświadczenia tzw. kapitalizmu nadreńskiego, o partego na solidaryzmie, a więc preferującego budowę stosunków zaufania między różnymi siłami społecznymi⁵⁵. Na Zachodzie tego rodzaju oferta wyszła m.in. od samych sił liberalnych (socjalna gospodarka rynkowa). W Polsce zaś pojawiła się ona pod naporem oddolnym lub też sił socjaldemokratycznych, stających na czele niezadowolonych. Pojawienie się na scenie politycznej sił socjaldemokratycznych jest jednak dla neoliberalów zapowiedzią budowy socjalistycznego etatyzmu. Takie – rzekomo – mają być prawa demokracji, jak postrzegają sytuację bardziej dogmatyczni spośród nich. Mówi D. Tusk:

[...] wolę kapitalizm i wolność bez demokracji niż socjalizm z woli wyborców. Demokracja to procedura najskuteczniejszej zabezpieczająca wolność, ale wolności nie daje. Jestem w stanie wyobrazić sobie demokratyczne pełne uzależnienie obywatela od władzy [...] W Polsce doraźna większość wybrana w wyborach parlamentarnych może przez demokratyczną legitymizację egzekwować rzeczy, które stanowią zagrożenie dla kraju⁵⁶.

Z krystalizacją tych dwóch nurtów łączy się odmienne widzenie roli demokracji w zmianie społecznej. Rozwijany wcześniej w „Solidarności” ewolucyjny paradygmat zmiany społecznej zdrzysł się bowiem z konstruktywistycznym paradygmatem neoliberalnym, który wydawał się nowej klasie politycznej koniecznością w warunkach zmiany systemowej. Niektórzy dowodzą, że liberalowie nie mogli uniknąć grzechu konstruktywizmu. Takie stanowisko zajął w swojej analizie polskiego liberalizmu J. Szacki⁵⁷. Jeszcze chętniej tak sprawę widzą sami liberalowie⁵⁸. Stanowiska tego nie podzielają jednak liczni wyraziciele „ewolucjonistycznej teorii zmiany ekonomicznej”, powołujący się na Kayeka, Burke’a czy Schumpetera i dowodzący, że ograniczenia informa-

cyjne („wiedza praktyczna”) i inne nakazują sceptycyzm wobec konstruktywistycznego podejścia jako zbyt optymistycznego, gdy chodzi o ocenę możliwości wiedzy teoretycznej czy działania radykalnego⁵⁹.

Moje własne zdanie jest następujące. W Polsce początki demokracji nie są w żadnym razie rozwinięciem liberalizmu, jak to było na Zachodzie. Nie są też odgórnym dziełem klasy politycznej, ale w decydującym stopniu – przy pewnym udziale inteligencji i klasy politycznej – dziełem masowego zrywu społeczeństwa. Widać to lepiej z zagranczy niż w Polsce⁶⁰. Jeśli uwzględnić, że zryw ten trwał co najmniej 9 lat oraz miał wpływ na elity starego reżimu i opozycję, zwiększało to pole możliwości rozwiązań gradualistycznych. Efektem ewolucyjnej zbieżności sił oddolnych i odgórných – określanej jako porozumienie elit – stały się reformy ekonomiczne za rządów M. Rakowskiego, przede wszystkim „okrągły stół”, wybory w czerwcu 1989 r., wejście do rządów T. Mazowieckiego przedstawicieli byłego reżimu, powołanie gen. W. Jaruzelskiego na prezydenta itp. Ten kierunek został właściwie zaprzeczony przez przyjęcie paradygmatu liberalno-konstruktywistycznego wypracowanego *ad hoc* na przełomie lat 1989-1990. Przy czym paradygmat ten pojawił się nagle, nie był dobrze przemyślany i dlatego przychodzi się z niego, w ten czy inny sposób, obecnie wycofywać. J. Gedroyc z tej okazji mówi wprost o nieprzygotowaniu klasy rządzącej: „Opozycja żyła walką z reżimem bez najmniejszej próby myślenia o przyszłości”⁶¹.

Pamiętajmy, że w budowie ewolucyjnego paradygmatu zmiany wykorzystane zostały liczne zasadyładu demokratycznego, co po- legało na tym, że:

⁵⁵ P. Murrell, *Conservative Political Philosophy and the Strategy of Economic Transition*, East European Politics and Societies, Winter 1992, vol. 6 No. 1; K. Poznański, *Restructuring of Property Rights in Poland: A Study in Evolutionary Economics*, East European Politics and Societies, Fall 1993, vol. 7, No. 3.

⁵⁶ S. P. Huntington, *Will More Countries Become Democratic?*, Political Science Quarterly 1984, 99 (Summer), s. 193-218; R. Laba, *Roots of Solidarity*, Princeton University Press, Princeton 1991.

⁶¹ *Labędzi śpiew*, z J. Gedroyciem rozmawia Ewa Berberyusz, „Rzeczpospolita” z 19-20 listopada 1994.

⁵⁵ M. Albert, *Kapitalizm kontra kapitalizm*, Signum, Kraków 1994.

⁵⁶ Nie udawajmy obrońców ludu, „Gazeta Wyborcza” z 12 listopada 1994.

⁵⁷ J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*, Kraków 1994.

⁵⁸ *Liberalizm po komunizmie*, D. Pilar, J. Lewandowski, J. Szacki, D. Tusk, Dyskusja, „Przegląd Polityczny” 1994, nr 25.

- * **po pierwsze**, reprezentacje stron zdążające do zawierania umów politycznych miały społeczne poparcie, a gotowość ludzi do uczestnictwa była wysoka. Reprezentacje ruchów społecznych były dopiero w fazie formowania się, co sprawiało, że organizacje te nie były oligarchiczne. Szerokie było społeczne poparcie dla wylaniających się alternatyw wobec państwa partyjnego. W „Solidarności” można było wyróżnić, oprócz nurtów: robotniczo-rewindykacyjnego i narodowo-niepodległościowego, dość silny nurt **demokratyczno-liberalny**, szczególnie bliski inteligencji, dla którego kwestie demokracji miały znaczenie strategiczne;
- * **po drugie**, wypracowywanie i zawieranie umów społecznych odbywało się często z udziałem samych zainteresowanych. Demokracja rozumiana była często dosłownie jako demokracja bezpośrednia (samorządne przedsiębiorstwo jako główne hasło „samorządnej Rzeczypospolitej”). Sprzyjało to realizacji różnych ideałów demokracji i społecznej sprawiedliwości bezpośrednio na dole;
- * **po trzecie**, żywiołowy przetarg między coraz lepiej zorganizowanymi stronami przydawał dość abstrakcyjnej idei zmiany ewolucyjnej znamion praktyczności. Trudno byłoby oczywiście mówić o znamionach zmiany systemowej. Przetargi ukryte, półjawne i jawne były tyleż efektem rozkładającej się gospodarki centralnie planowanej, co świadczyły o otwartym i systematycznym uwzględnianiu reprezentacji interesów oddolnych związków zawodowych i samorządów załóg w procesach decyzji. Biurokratyczna, wertykalna koordynacja była tym sposobem uzupełniana o elementy koordynacji poziomej (na tle decentralizacji) i koordynacji przez siły społeczne. Czasami interpretowano te zjawiska w kategoriach „socialistycznego korporacjonizmu”⁶². Niewątpliwie mieliśmy do czynienia z przetargiem, ale nie miał on przecież charakteru formalnoprawnego, co różni go zasadniczo od współczesnego korporacjonizmu. W Polsce był to przejaw siły branż i związanych z nimi interesów różnych typów biurokracji gospodar-

⁶² Od *socialistycznego korporacjonizmu*..., J. Hausner i P. Marciniak, red., *Praca Polska*, Warszawa 1994.

czej, partyjnej, państwowej, związkowej i innej (ograniczony pluralizm), a z drugiej strony – paternalizmu państwa socjalistycznego, które chciało kupować pokój społeczny. Nie był to więc przejaw działań występujących w ładzie prawnym, gdyż istotą systemu było incydentalne podejmowanie decyzji przez państwo partyjne.

Wraz ze zmianą systemu politycznego pojawia się paradygmat liberalno-konstruktywistyczny. To, co było dotychczas zalecaną przez ruch „Solidarności” bojowością, radykalizmem, czy postawą roszczeniową – i oceniane pozytywnie – zostaje z dnia na dzień nazwane populizmem i oceniane negatywnie. Wystąpił dodatkowy powód, aby używać tego pojęcia: łatwiej jest atakować populizm niż samą demokrację. Ale w końcu i jej też się dostało. Na poziomie praktycznym argumentacja brzmi: nie ma co zachęcać ludzi do współdecydowania (przez związki zawodowe, samorządy załóg itp.), gdyż stworzy to tylko dodatkowe platformy roszczeń, zwane czasem „trójkątem bermudzkim”. Słowem, nie uspołecznienie, ale na odwrót: **depolityzacja** społeczeństwa miała być warunkiem zmiany systemowej.

Różne są oceny tej strategii. Według neoliberalów była to optymalna strategia, pozwoliła bowiem na osiąganie celów reformy systemowej⁶³. Jest to stanowisko, które można podzielić, jeśli porównywać pewne sukcesy naszej transformacji ze sposobami jej przeprowadzenia w niektórych pozostałych krajach (Rosja, Ukraina itp.). Zdaniem innych, była to zbyt kosztowna strategia, jeśli np. porównamy to, co osiągnęliśmy z Czechami. Trzeba zgodzić się z neoliberalami, że zapewniała ona w praktyce przestrzeganie proceduralnego rozumienia demokracji: ochrony praw i wolności obywateli, choć wcale nie redukowała państwa do „państwa minimalnego”, jak to oni głosili. Do kuriozalnych zaliczyłbym jednak pozytywną samocenę tej strategii z perspektywy dbałości o sprawę socjalne.

„Otóż nie zawsze umieliśmy przeciwstawić się partykularnym interesom i do-
rażnym rozwiązaniom. Jeśli ocieraliśmy się o różne grzechy konstruktywizmu,
etatyzmu, ulegaliśmy tęsknotom socjalno-opiekunczym”⁶⁴.

⁶³ L. Balcerowicz, *800 dni. Szok kontrolowany*, 1992.

⁶⁴ *Liberalizm po komunizmie*, D. Filar, J. Lewandowski, J. Szacki, D. Tusk, „Przegląd Polityczny” 1994, nr 25.

Spółeczeństwo eliminując z parlamentu partię o nazwie liberalna, gotowe było zgodzić się więc z oceną jednego z solidarnościowych premierów, że w świadomości społecznej nastąpiło utożsamienie liberała z aferalem. Jest to opinia często krzywdząca, ale taka właśnie jest ocena liberalizmu w Polsce. Według Gedroycia:

„Liberalizm dosłownie pojęty jest koncepcją krzywdzącą. Mało humanitarna i mało skuteczna, bo prowadzi do dzikiego kapitalizmu. Czyli do wynaturzeń, bo do fortun opartych na mętnych interesach. Jak u nas”⁶⁶.

Sami neoliberalowie przyznają, że „pojęcie liberał nie zrobiło pozytywnej kariery w naszym kraju”⁶⁶. Świadczy to, że w obozie neoliberalnym można usłyszeć opinie samokrytyczne.

Dla socjaldemokratów strategia liberalno-konstruktywistyczna była od początku błędna. Jej realizację mogły rozpocząć tylko elity polityczne, które straciły więc ze społeczeństwem. Zdaniem K. Modzelewskiego, mogło się to stać w wyniku stanu wojennego i innych czynników, które sprawiły, że przywódcy ruchu masowego upodobnili się do przywódców partii kadrowej⁶⁷. Socjaldemokraci dowodzą, że to nie masy są zwycięzcami w procesie transformacji, a raczej różnego rodzaju elity. Świadczą o tym dane o gwałtownym wzroście nierówności społecznych w ostatnich latach. Dowodzą oni, że nie masy w Środkowo-Wschodniej Europie zagrażają stabilizacji ekonomicznej czy reformie. Występuje brak odpowiedniej samoorganizacji mas i silnych związków zawodowych, a partie polityczne nie są bezpośrednim przedłużeniem ich interesów (w większości krajów postsojalistycznych). Słowem, to raczej klasa polityczna sprzymierzona z kierownikami z państwowego sektora gospodarki, zdolna jest stale osłabiać rząd w jego roli mediatora między różnymi grupami interesów.

Nowa klasa polityczna zapewniła sobie rzeczywiście uprzywilejowaną pozycję w procesach decyzyjnych kosztem gospodarki i społeczeństwa jako całości i można powiedzieć, że taka już jest natura liberalnych oligarchii w świecie. W wielu wypowie-

dziach oskarżenia te idą jednak jeszcze dalej: klasa polityczna widziana jest jako wąskoegoistyczna, nie myśląca w kategoriach dobra publicznego, a nawet świadomie to dobro niszcząca. Jak pisze E. Comisso:

„Politycznie, brak dobrze artykułujących interesy masowe organizacji może mieć równie niekorzystne konsekwencje. Zamiast zorganizowanych instytucji obywatelskich z jasnym poczuciem własnych interesów, znajdujemy wiele zmienne elektoraty na politycznej scenie zdominowanej przez zasiadające elity i wąskie lobbies. W rezultacie politycy w obliczu zbliżających się wyborów walczą o głosy ze źle określonych grup wyborców za pomocą obiecywania im więcej niż mogą zrealizować, a w momencie, gdy znajdują się u władzy, czynią koncepcje wobec wąskich interesów względnie dobrze zorganizowanych i będących dostatecznie blisko rządu, aby wyegzekwować je od niego”⁶⁸.

W podobnym duchu wypowiadają się niektórzy autorzy charakteryzując polskie elity polityczne. Na przykład A. Z. Kamiński i J. Kurczewska przedstawiają polskie elity polityczne jako „instytucjonalnych nomadów”, którzy „przejmują lub tworzą instytucje dla jej wykorzystania, wykorzystują ją, a następnie porzucają. Nie inwestują w nie, ani nie traktują jako dobra strategicznego”⁶⁹.

W dyskusji na łamach „Więzi” powiedziano:

„Demokracja, stanowiąc niesłuszne prawo, otwiera drogę przemocy. Politycy odwołując się do lęków, niechęci i instynktów, walczą tylko o uznanie określonej grupy wyborców. Prawie nikt z polityków, którzy ubiegają się o publiczną aprobatę, nie sygnalizuje, że jest gotów przyjąć odpowiedzialność za całość, jakkolwiek rozumianą”⁷⁰.

Moja ocena strategii liberalno-konstruktywistycznej nie jest jednoznacznie krytyczna. W ramach strategii terapii szokowej L. Balcerowicz trafnie ocenił, jak się wydaje, możliwości osiągnięcia celów zwanych stabilizacją gospodarki. Gdyby nie skorzystał z olbrzymiego zaufania społecznego, jakim cieszył się rząd T. Mazowieckiego, mógłby być później oskarżany o niewykorzysta-

⁶⁶ E. Comisso, S. Dubb, J. McGigue, *The Illusion of Populism in Latin America and East-Central Europe*, Elving Blind, ed. G. Szaboszlai, „Yearbook” 1992, Budapest, s. 53.

⁶⁸ A. Z. Kamiński, J. Kurczewska, *Institutional Transformations in Poland: The Rise of Nomadic Political Elites*, M. Alestalo et al., *The Transformation of Europe*, 1994, s. 149.

⁷⁰ *Skończył się wiek XX. W pięć lat po upadku komunizmu* dyskutują: A. Friszke, J. Jankowiak, A. Waśko, W. Wiecezorek i J. Wocial, „Więź” 1994, nr 8.

⁶⁶ *Łabędzi śpiew*, z J. Gedroyciem rozmawia E. Berberysz, „Rzeczpospolita” z 19-20 listopada 1994.

⁶⁸ *Stafeta liberałów i bunt mas*, „Rzeczpospolita” z 26-27 listopada 1994.

⁶⁷ K. Modzelewski, *Dokąd od komunizmu?*, Warszawa 1993.

nie szczególnie sprzyjających okoliczności, a nade wszystko silnego początkowo zaufania społeczeństwa do władzy. Niewykorzystanie szans jest zarzutem, który stale można formułować wobec polskich klas politycznych. Natomiast oczekiwanie, że w skokowy sposób można realizować zmiany systemowo-institutionalne, należy uznać za mało realistyczne (wypowiedzi samego L. Balcerowicza w tym zakresie były jednak raczej ostrożne!), a – co najważniejsze – zagrażające samym reformom, skutecznie bowiem zrażające do nich społeczeństwo. Czeski premier V. Klaus, neoliberal, przyznał, że cele reformy nie mogą być osiągnięte z dnia na dzień przez szokową terapię⁷¹. Koncesje socjalne są w Czechach stale udzielane (np. nie ma bezrobocia). Nakazuje to odróżniać retorykę od praktyki. Dowodzić bowiem można, że czescy neoliberałowie zawarli faktycznie ze społeczeństwem cichą umowę społeczną, choć odzegnują się od idei umów społecznych⁷². Nie kryje, że taki typ pragmatyzmu może budzić uznanie.

⁷¹ V. Klaus, *So far, so Good*, „The Economist” September 10th, 1994.

⁷² *The New Bohemians*, „The Economist” October 22th, 1994.

Nota o autorach

ZDZISŁAWA CZYŻOWSKA – prof. dr hab., Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa

STEFAN FELBUR – prof. dr hab., Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa

LESZEK GILEJKO – prof. dr hab., kierownik Katedry Socjologii w Szkole Głównej Handlowej, Warszawa

WITOLD JAKÓBIK – doc. dr hab., kierownik Zakładu Ekonomicznej i Politycznej Transformacji w Instytucie Studiów Politycznych PAN, profesor w Prywatnej Wyższej Szkole Biznesu i Administracji, Warszawa

MARIA JAROSZ – prof. dr hab., kierownik Zakładu Badań Przeszłości Własnościowych w Instytucie Studiów Politycznych PAN, Warszawa

JOANNA KOTOWICZ – prof. dr hab., kierownik Zakładu Mechanizmu Funkcjonowania i Procesów Rozwojowych w Instytucie Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa

WITOLD MORAWSKI – prof. dr hab., kierownik Zakładu Socjologii Pracy i Organizacji w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego

**PUBLIKACJE
FUNDACJI im. FRIEDRICHA EBERTA**

Rozwój regionalny w Polsce

Konferencja w Warszawie 30 września – 1 października
Warszawa 1994

Polsko-niemiecki traktat o dobrym sąsiedztwie – geneza i perspektywy
Der deutsch-polnische Nachbarschaftsvertrag – Genese und Perspektiven
Warszawa 1994

Anthony Levitas, Grażyna Gęsińska (red.)
Lokalne fundusze gwarancyjne
Warszawa 1994

Juliusz Gardawski, Leszek Gilejko, Tomasz Żukowski
Związki zawodowe w przedsiębiorstwach przemysłowych
Warszawa 1994

Marek Dąbrowski, Piotr Kozarzewski (red.)
Drugi rok reform gospodarczych w Rosji
Wnioski dla Polski i Europy Wschodniej
Warszawa 1994

Antoni Rajkiewicz (red.)
Spółeczeństwo polskie 1989-1993
Wybrane zagadnienia i dane z zakresu polityki społecznej
Warszawa 1994

Marian Kallas
Województwo w zmienionej strukturze terytorialno-administracyjnej Polski
Symposium w dniu 15 grudnia 1993 w Toruniu
Warszawa 1994

Witold Jakóbiak
Kontynuacja czy przełom? Dylematy transformacji ustrojowej
Warszawa 1994

Marek Bednarski, Jerzy Wratny
Prawne i ekonomiczne aspekty reprezentacji interesów pracowniczych w przedsiębiorstwach prywatyzowanych
Warszawa 1995

Andrzej Kidyba
Fundacje i stowarzyszenia. Zagadnienia podstawowe
Warszawa 1995

Victor A. Pestoff
Reforming Social Services in Central and Eastern Europe – an Eleven Nation Overview
Kraków 1995

**PUBLIKACJE
INSTYTUTU STUDIÓW POLITYCZNYCH
POLSKIEJ AKADEMII NAUK**

M. Chodorowski: *Ścieżka – rok 1981. Powstanie, struktura, działanie*
A. Czohara: *Stosunki państwo – Kościół. Belgia, Francja, Hiszpania, Włochy*
Dokumenty do dziejów PRL:

– Protokół obrad KC PPR w maju 1945 r.

– Aparat bezpieczeństwa w latach 1944–1956, część I: lata 1945–1947

– Główny Urząd Kontroli Prasy 1945–1949

– J. Krawczyk: *Pierwsza próba indoktrynacji. Działalność Ministerstwa Informacji i Propagandy w latach 1944–1947*

Dzieje polskiego podziemia na Białostocczyźnie (1939–1956)
Europa Środkowo-Wschodnia 1992

P. Frączak (red.): *Gorączka czasu przełomu. Dokumenty ugrupowań radykalnych 1989-1990*

A. Friszke (red.) *Warszawa nad Tamizą. Z dziejów polskiej emigracji politycznej po drugiej wojnie światowej*

J. Garlicki: *Spółeczeństwo przyszłości*

S. Gebethner, K. Jasiewicz (red.): *Dlaczego tak głosowano? Wybory prezydenckie '90*

I. Grabowska-Lipińska: *Strategia polityczna Chińskiej Republiki Ludowej wobec krajów Azji Południowo-Wschodniej w latach 1949-1976*

M. Grabowska, K. Pankowski, E. Wnuk-Lipiński (red.): *Spółeczne konsekwencje transformacji ustrojowej*

R. Grathoff, A. Kloskowska (ed.): *The Neighbourhood of Cultures*

F. Gross: *Federacje i konfederacje europejskie. Rodowód i wizje*

J. Hausner, T. Klementewicz (ed.): *The Protected Death – Agency of Real Socialism*

R. Holly (ed.): *Political Consciousness and Civic Education during the Transformation of the System*

R. Holly (red.): *Wartości polityczne w świadomości polskiej młodzieży*

W. Jakóbiak (red.): *Kontynuacja czy przełom? Dylematy transformacji ustrojowej*

M. Jarosz (red.): *Blaski i cienie spółek pracowniczych (także w wersji angielskiej)*

M. Jarosz (red.): *Spółki pracownicze (także w wersji angielskiej)*

M. Jarosz (red.): *Prywatyzacja polskiej gospodarki w ujęciu regionalnym*

J. Jaskiernia: *Stany Zjednoczone a proces integracji europejskiej*

M. Jaworski: *Współpraca regionalna państw bałtyckich w zakresie ochrony zasobów biologicznych Bałtyku*

Katyń. Dokumenty ludobójstwa (także w wersji angielskiej)

K. Kik: *Międzynarodówka Socjalistyczna 1951-1992*

T. Kisielewski: *Nowy konflikt globalny*

A. Małkiewicz: *Wybory czerwcowe 1989*

W. Materski: *Georgia rediviva. Republika Gruzńska w stosunkach międzynarodowych 1918-1921*

W. Narojek: *Perspektywy pluralizmu w upaństwowionym społeczeństwie*

K. Palecki (red.): *Elity polityczne w Polsce*

F. Pflüger, W. Lipscher (red.): *Od nienawiści do przyjaźni. O problemach polsko-niemieckiego sąsiedztwa*

Rocznik Polska-Niemiecki 1992; 1993; 1994

W. Roszkowski: *Land Reforms in East Central Europe after World War One*

R. Skarżyński: *Państwo i społeczna gospodarka rynkowa. Główne idee polityczne ordoliberalizmu*

J. Staniszkis (red.): *W poszukiwaniu paradygmatu transformacji*

M. T. Staszewski: *Państwo - Kościół w Europie Środkowo-Wschodniej*

J. Stefanowicz: *Polityka europejska V Republiki*

M. Szyszkowska (red.): *Człowiek jako obywatel*

M. Szyszkowska (red.): *Interpretacje polityki*

W. Śliwowska, M. Giżejewska, J. Ankudowicz (red.): *Tryptyk kazachstański*

J. Ślusarczyk: *Idea pokoju w europejskiej myśli politycznej do 1989 roku*

J. Tarkowski: *Socjologia świata polityki*

t. I - *Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym*

t. II - *Patroni i klienci*

J. Wasilewski (red.): *Konsolidacja elit politycznych w Polsce 1991-1993*

Z archiwów sowieckich

t. I - *Polscy jeńcy wojenni w ZSSR (1939-1941)*

t. II - *Armia Polska w ZSSR (1941-1942)*

t. III - *Konflikty polsko-sowieckie (1942-1944)*

t. IV - *Stalin a Powstanie Warszawskie*

t. V - *Powrót żołnierzy AK z sowieckich łagrów*