

Trzy Polski: Potencjał i bariery integracji z Unią Europejską

EU-monitoring III

Zespół autorski:

Jerzy Hausner
Stefan Krajewski
Mirosława Marody
Jerzy Wilkin
Andrzej Wojtyna
Marek Zirk-Sadowski

A 99 - 06099



Publikacja została przygotowana i wydana
dzięki finansowemu wsparciu Unii Europejskiej

1999

Trzy Polski: Potencjał i bariery integracji z Unią Europejską

EU-*monitoring III*

Projekt finansowany przez Fundację Ericha Brosta
przy Fundacji im. Friedricha Eberta

Wydawca:
Fundacja Ericha Brosta przy Fundacji im. Friedricha Eberta
00-252 Warszawa, Podwale 11

ISBN 83-86088-57-5

© Friedrich-Ebert Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce

Redakcja:
Tomasz Jeziorański

Korekta:
Anna Szczepanik

Opracowanie graficzne:
Janusz Banaszewski

Druk:
"Gryf" s.c., ul. Dukatów 29
31-431 Kraków

Spis treści

Spis tabel	7
Wstęp	9

ROZDZIAŁ I:

Rok 1998 w perspektywie zdolności Polski do integracji europejskiej	15
1. Gospodarka	17
2. Rolnictwo	25
3. Prawo	37
4. Polityka	47
5. Społeczeństwo	61

ROZDZIAŁ II:

Restrukturyzacja sektorów problemowych	71
1. Podstawowe problemy polityki strukturalnej w okresie transformacji	73
2. Restrukturyzacja sektorów problemowych	78
3. Sektorowe programy restrukturyzacji	80
3.1. Górnictwo węgla kamiennego	80
3.2. Hutnictwo żelaza i stali	84
3.3. Elektroenergetyka	86
3.4. Ciężka synteza chemiczna	87
3.5. Sektor obronny	88
3.6. Przemysł okrętowy	90
3.7. Przemysł tekstylny	91
4. Przedsiębiorstwa z sektorów problemowych na tle restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw przemysłowych	95
4.1. Wprowadzenie	95
4.2. Restrukturyzacja majątkowa	98
4.3. Restrukturyzacja produkcji	105
4.4. Restrukturyzacja zatrudnienia	111
4.5. Sytuacja finansowa badanych przedsiębiorstw	115
4.6. Jednostki trwale rentowne i chronicznie deficytowe - analiza porównawcza	117
5. Podsumowanie	122

ROZDZIAŁ III:

Trzy Polski: Mechanizmy różnicowania społecznego	123
1. Nierówności dochodowe a wzrost gospodarczy	125
2. Dwie Polski?	128
3. Casus „Polski wiejskiej”	131
4. Trzy Polski: Różnicowanie układów instytucjonalnych	133
5. Życie z kapitału, z etatu, z zasiłku	140

6. Poziom dostosowań wewnętrznych	142
7. Poziom dostosowań systemowych	151
8. Systemowe konsekwencje hybrydalności systemu instytucjonalnego	154

ROZDZIAŁ IV:

Skracanie dystansu, bariery wzrostu	159
1. Skracanie dystansu	162
2. Bariery wzrostu	166
Bibliografia	173

Spis tabel

I/1. Podstawowe wskaźniki rozwojowe Polski w latach 1990-98	18
I/2. Stopa oszczędności oraz inwestycji w krajach Europy Środkowej w latach 1995 i 1997	19
I/3. Dynamika wymiany handlowej Polski w 1998 r. (w mln USD)	19
I/4. Saldo obrotów krajów Europy Środkowo-Wschodniej z UE	21
I/5. Jednostkowe koszty pracy według sektorów	21
I/6. Tendencje zmian w strukturze i charakterze gospodarstw rolnych w krajach należących do UE oraz w Polsce w okresie powojennym	31
I/7. Porównanie produkcji i dochodów rolniczych w Polsce i w Unii Europejskiej w ecu (Polska - 1996 r., UE - 1995 r.)	33
I/8. Syntetyczny Wskaźnik Wsparcia dla lat 1989-97	34
I/9. Struktura wsparcia dla rolnictwa w Polsce, OECD i UE	35
I/10. Zalecenia Komisji Europejskiej odnoszące się do porządku prawno-ustrojowego w Polsce i działania podjęte w 1998 r. w ich zakresie	38
I/11. Formalna zbieżność polskiego prawa z unijnym	46
I/12. Korupcja w krajach europejskich	60
I/13. Wskaźniki stanu zdrowia ludności Polski	61
I/14. Samobójstwa w Europie	62
I/15. Struktura wykształcenia ludności Polski	63
I/16. Dostęp do wyższego wykształcenia w zależności od poziomu wykształcenia rodziców w 1995 r.	64
I/17. Struktura zatrudnienia we wrześniu 1997 r.	65
I/18. Akceptacja dla różnych form protestu (w %)	66
I/19. Dynamika poziomu poparcia dla integracji Polski z UE	67
I/20. Dynamika opinii na temat pożądanego tempa integracji Polski z UE	69
I/21. Poparcie dla integracji z UE wśród elektoratów czterech największych ugrupowań politycznych (w %)	69
II/1. Skumulowana wartość zagranicznych inwestycji bezpośrednich	76
II/2. Kraje najczęściej inwestujące w Polsce	76
II/3. Rozmieszczenie inwestycji zagranicznych	76
II/4. Udział na rynku krajowym trzech najważniejszych produktów wytwarzanych przez badane firmy w 1990 r. (odpowiedzi w %)	96
II/5. Poziom techniczny aparatu produkcyjnego w porównaniu z innymi konkurencyjnymi firmami działającymi w Polsce w początkowym okresie transformacji (odpowiedzi w %)	97
II/6. Poziom techniczny aparatu produkcyjnego w porównaniu z firmami zachodnimi tej samej branży w początkowym okresie transformacji (odpowiedzi w %)	97
II/7. Skala wyprzedzania majątku w latach 1990-97 (% badanych przedsiębiorstw)	99
II/8. Kategorie majątku zredukowanego w latach 1990-97 (% badanych przedsiębiorstw)	99
II/9. Wskaźnik odnowienia aparatu produkcyjnego	100
II/10. Współczynnik zmienności i stopień wykorzystania mocy produkcyjnych (odpowiedzi w %)	103
II/11. Obecny poziom techniczny aparatu produkcyjnego badanych przedsiębiorstw w porównaniu z innymi firmami działającymi w Polsce (odpowiedzi w %)	104
II/12. Tempo wzrostu produkcji sprzedanej w cenach stałych (rok poprzedni = 100)	106

II/13.	Zmiana struktury asortymentowej produkcji między 1990 i 1997 r. (odpowiedzi w %)	106
II/14.	Najważniejsze działania z zakresu polityki produktowej podejmowane w latach 1990-97	108
II/15.	Rezultaty podejmowanych działań z zakresu polityki produktowej (odpowiedzi w %)	109
II/16.	Udział eksportu w produkcji sprzedanej w latach 1991-97 (w %)	110
II/17.	Rentowność produkcji eksportowej (odpowiedzi w %)	110
II/18.	Porównanie cen uzyskiwanych przez różnych eksporterów (odpowiedzi w %)	111
II/19.	Dynamika zatrudnienia (rok poprzedni=100)	111
II/20.	Narastanie deficytowości w latach 1990-97	115
II/21.	Ujemna rentowność sprzedaży w 1997 r. według kategorii przedsiębiorstw	116
II/22.	Udział firm z dodatnią i ujemną rentownością sprzedaży (w nawiasach podana jest liczba przedsiębiorstw zaliczanych do sektorów problemowych)	118
II/23.	Podstawowe wskaźniki ekonomiczne przedsiębiorstw z dodatnią i ujemną rentownością sprzedaży	119
II/24.	Trudności pojawiające się w początkowym okresie transformacji (odpowiedzi w %)	120
III/1.	Struktura ludności wiejskiej w Polsce w 1996 r. według struktury dochodów i kategorii społeczno-zawodowych	132
III/2.	Właściwości wyróżnionych układów instytucjonalnych	139
III/3.	Kierunki strategii dostosowawczych	143

Wstęp

Książka ta jest trzecim z kolei raportem przygotowanym w ramach projektu „EU-monitoring”, którego inicjatorem jest warszawskie Biuro Fundacji im. Friedricha Eberta. Dwa poprzednie to:

1. M. Belka, J. Hausner, L. J. Jasiński, M. Marody, M. Zirk-Sadowski: Polska transformacja w perspektywie integracji europejskiej, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1996.

2. J. Hausner, M. Marody, J. Wilkin, A. Wojtyna, M. Zirk-Sadowski: Przystąpienie czy integracja? Polska droga do Unii Europejskiej, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1998.

Celem projektu jest systematyczne mierzenie i ocenianie zdolności Polski do integracji europejskiej. Intencją inicjatorów i realizatorów projektu jest rzetelne, ale i krytyczne monitorowanie procesu integracji we wszystkich jego podstawowych wymiarach i obszarach, a w konsekwencji dostarczanie opinii publicznej informacji i argumentacji, które powinny pobudzać otwartą i żywą debatę. W naszym przekonaniu takiej debaty, a co za tym idzie i refleksji nad przebiegiem integracji nadal brakuje. Jak podkreślaliśmy to w poprzednim raporcie publiczna dyskusja o problemach integracji jest mialka, powierzchowna a politycy nie wychodzą poza schemat „politycznej poprawności”, która nakazuje bezrefleksyjny euro optymizm. Idzie nam o taką dyskusję, która pozwoliłaby określać i uzmysławiać nasze zasoby i ograniczenia, szanse i zagrożenia, gdyż dopiero na takiej podstawie można formułować i wdrażać strategię integracyjną. Chcemy więc, choćby w jakiejś mierze, przyczynić się do wyjścia poza schematy myślowe oparte o utrwalone mity, uprzedzenia i iluzje oraz sprawić by w tak bardzo potrzebnej debacie odwoływano się do faktów i dobrze zdefiniowanych interesów.

Przewodnim motywem zeszłorocznego raportu było podkreślanie - zazwyczaj niedostrzeganej - różnicy między przystąpieniem i integracją. Chodziło nam zwłaszcza o zwrócenie uwagi, że integracja - w znaczeniu otwartości gospodarki i intensywności przepływów towarów, kapitału i usług - dokonuje się już, a więc jeszcze przed formalnym przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Gospodarka jest już wystawiona na unijną konkurencję, sprostanie której wymaga skutecznej polityki strukturalnej. Takiej polityki nie zastąpią akcesyjne negocjacje i przedakcesyjne środki pomocowe. Akcentując znaczenie i równoległość działań proakcesyjnych i strukturalnych, zwracaliśmy jednocześnie uwagę na ich odmienność. Przystąpienie (akcesja) jest funkcją, konsekwencją działań formalnych, rutynowych, zo-

rientowanych na jednostronne adaptowanie do naszego systemu prawnego określonych standardów (acquis communautaire). Natomiast integracja (jako szeroko rozumiana konwergencja) wymaga działań zorientowanych na zmiany materialne i strukturalne, pobudzających rozwój i zdolności rozwojowe, a więc kreatywnych i realizowanych na podstawie partnerskich (nie jednostronnych) porozumień z krajami Unii i jej organami.

W tegorocznym raporcie doprecyzowujemy i rozwijamy nasze podejście do procesu integracji. Jeżeli rozumieć ją jako szeroko ujmowany i długotrwały proces konwergencji systemów gospodarczych, można wyróżnić trzy jej zasadnicze wymiary:

1. Harmonizację, czyli adaptację *acquis communautaire* do krajowego systemu prawnego.
2. Mikroekonomiczne dostosowanie strukturalne, określające zdolność sprostania konkurencji i korzystania z kooperacji.
3. Makroekonomiczną konwergencję nominalną, odnoszącą się przede wszystkim do „kryteriów Maastricht” dotyczących parametrów fiskalnych i monetarnych, których spełnienie warunkuje przynależność do Unii Ekonomicznej i Walutowej.

Proces integracji musi się dokonywać w każdym z tych obszarów, ale nie eliminuje to problemu sekwencji (strategii) działań podejmowanych w każdym z tych wymiarów konwergencji ekonomicznej. Przeciwnie złożoność całego procesu nakazuje działanie zgodne z przemyślaną strategią. Jest to konieczne także i dlatego, że pomiędzy działaniami ukierunkowanymi na osiągnięcie celu w każdym z tych wymiarów występują w krótkim i średnim okresie czasu wyraźne sprzeczności i szczególnie zależności. Niektóre z nich warto tu wyróżnić:

- zbyt szybka harmonizacja może być przeszkodą dla strukturalnego dostosowania;
- zbyt radykalna konwergencja nominalna może także blokować strukturalne dostosowanie;
- bez strukturalnego dostosowania korzyści z harmonizacji będą ograniczone a jej koszty wysokie;
- bez strukturalnego dostosowania szanse na pełną i trwałą konwergencję nominalną, a więc przynależność do bloku krajów stanowiących wewnętrzny trzon i centralny obszar Unii Europejskiej - będą nikłe.

Z powyższego zestawienia wynika węzłowe znaczenie strukturalnego dostosowania i polityki, która ma je zapewnić. W tym obszarze dostrzegamy też pod-

stawowe bariery integracji Polski z Unią Europejską i słabości jej integracyjnego przygotowania. Dlatego też koncentrujemy się w niniejszym raporcie na tej kwestii, aczkolwiek wymowa jego jest też taka, że trudności w zakresie polityki strukturalnej wynikają nie tylko z czynników ekonomicznych, lecz przede wszystkim politycznych i społecznych.

Rozwiązanie problemów strukturalnych, nawet w długim (powyżej 15 lat) okresie, jest warunkowane uzyskaniem dostępu do unijnych funduszy strukturalnych. Wielu polityków zdaje sobie z tego sprawę i systematycznie to podkreśla. Jednakże ubieganie się o te fundusze nie może przesłaniać problemu własnej polityki. Nawet największe środki zewnętrzne nie zapewnią strukturalnej zdolności konkurencyjnej, jeśli nie zostaną uruchomione zasoby wewnętrzne i usunięte wewnętrzne przeszkody strukturalnego dostosowania. Bez skutecznej polityki strukturalnej fundusze strukturalne niewiele pomogą: przyniosą doraźną ulgę, ale nie spowodują trwałych zmian. Często sygnalizowana kwestia zdolności do absorpcji środków funduszy przedakcesyjnych musi być przedstawiana właśnie w takim kontekście. Efektywnej absorpcji nie zapewni wyłącznie logistyczna sprawność (której zresztą wyraźnie brakuje), lecz zależy ona od skutecznej polityki strukturalnej, a więc i czynników instytucjonalno-politycznych, które ją warunkują.

Nasze podejście i rozumowanie wyraźnie kontrastuje z przekonaniem niektórych polityków i ekspertów, przekonanych, że najlepszym sposobem strukturalnego dostosowania jest zapewnienie Polsce możliwie najszybszego członkostwa w Unii. Proponowana przez nich strategia integracyjna polega na powiązaniu szybkiej harmonizacji z dostępem do środków pomocowych, co można uzyskać poprzez ciężką pracę legislacyjną i twardą dyplomację. Wówczas zmiany strukturalne zostaną wymuszone, przy jednoczesnej możliwości wykorzystania środków pomocowych jako dodatkowego stymulatora i osłony restrukturyzacji.

W naszym przekonaniu harmonizacja musi mieć swój realistyczny i zarazem mobilizujący kalendarz, lecz zasadnicze znaczenie ma wdrożenie w tak zdefiniowanym okresie przedakcesyjnym precyzyjnego programu polityki strukturalnej, którego realizacja nie może kolidować z wymogiem utrzymywania makroekonomicznej równowagi - stopniowego obniżania inflacji i ograniczania długu publicznego. Równocześnie Polska musi zabiegać i ma prawo oczekiwać uzyskiwania znaczącej pomocy strukturalnej (a nie tylko technicznej) jeszcze w okresie przedakcesyjnym. Chodzi o środki, które można przeznaczyć nie tylko na przygotowanie do akcesji, ale przede wszystkim na restrukturyzację i rozwój. Kładziemy więc nacisk raczej na politykę strukturalną niż na dyplomację, która ma nam zapewnić możliwie szybkie członkostwo i korzystne jego warunki (derogacje, pomoc finansowa).

EU-monitoring III różni się układem treści i sposobem przygotowania od poprzednich raportów. Po pierwsze, odeszliśmy od podziału na rozdziały dotyczące głównych obszarów naszej analizy - gospodarka, rolnictwo, prawo, polityka i społeczeństwo. Podział ten został zachowany tylko w pierwszym rozdziale, w którym staramy się przedstawić - przez pryzmat szeregu wskaźników - najważniejsze wydarzenia związane z integracją europejską Polski w 1998 r. Rozdział drugi poświęcony jest tematowi, który uznaliśmy za szczególnie ważny dla procesu integracji, a który był dotychczas marginalnie przez nas omawiany, a mianowicie - restrukturyzacji sektorów problemowych w przemyśle, takich jak: górnictwo węgla kamiennego, hutnictwo żelaza i stali, ciężka synteza chemiczna oraz przemysł: zbrojeniowy, stoczniowy i tekstylny. W rozdziale trzecim odnosimy się do kwestii segmentacji polskiego społeczeństwa, która dokonuje się w procesie transformacji systemowej. Podjęcie przez nas tego tematu jest między innymi następstwem dyskusji nad zeszerocznym raportem. Wielu wypowiadających się ekspertów podkreślało wówczas, że z punktu widzenia zdolności do integracji z Unią Europejską, Polski nie powinno się ujmować - w zakresie szeregu analizowanych przez nas zagadnień - jako spójnego układu. W wewnętrznych pęknięciach: regionalnych, sektorowych, własnościowych czy społecznych dostrzegano przeszkody w zbliżaniu się do Unii. Poszliśmy tym tropem, choć odrzucając najczęściej przywoływany w dyskusji schemat podziału na Polskę A i B. Problem jest bowiem bardziej złożony. Kierując się analizą układów instytucjonalnych, w których „umiejscowione” są różne grupy społeczne oraz przyjmowanych przez jednostki należące do tych kategorii „życiowych” strategii, wyróżniamy trzy Polski: żyjące odpowiednio z „kapitałów”, „etatów” i „zasilków”. Konsekwencje takiej segmentacji polskiego społeczeństwa wydają się nam tak istotne dla przebiegu i perspektyw procesu integracji, że chcąc to zasignalizować uczyniliśmy z tej kwestii oś raportu, co znajduje odzwierciedlenie także w jego tytule. Wreszcie rozdział czwarty stanowi obszernie podsumowanie, w którym staramy się w sposób wyważony scharakteryzować potencjał i bariery integracji europejskiej Polski, wykształcone w latach 90.

Przygotowując ten raport zrezygnowaliśmy w zasadzie z umieszczania w nim autorskich rozdziałów dotyczących określonego obszaru tematycznego. Wyjątkiem jest rozdział drugi przygotowany przez Stefana Krajewskiego. Postanowiliśmy bowiem, że w każdym kolejnym raporcie będziemy uwzględniać jakieś nowe i ważne dla procesu integracji zagadnienie, przedstawiając je obszernie i z dłuższej perspektywy. W ten sposób poszerzać będziemy zestaw analizowanych zagadnień i wskaźników stosowanych do monitorowania przebiegu integracji w danym roku.

Podstawą przygotowania pozostałych części raportu były opracowania studialne poszczególnych członków zespołu, a mianowicie:

Andrzej Wojtyna: Ekonomiczne aspekty integracji Polski z Unią Europejską - EU-monitorng III

Jerzy Wilkin: Problematyka rolnictwa i obszarów wiejskich - EU-monitorng III

Marek Zirk-Sadowski: Integracja prawa polskiego z prawem wspólnotowym w 1998 roku - EU-monitorng III

Mirosława Marody: Strategie działań społecznych a proces integracji z Unią Europejską - EU-monitorng III

Jerzy Hausner, Jarosław Górniak, Stanisław Mazur: Polityczny wymiar integracji europejskiej Polski - EU-monitorng III

Opracowania te zostaną także udostępnione zainteresowanym czytelnikom, między innymi jako referaty powielone przez Biuro Fundacji im. Friedricha Eberta w Warszawie. Staną się też podstawą eksperckich seminariów.

Redakcję raportu - w oparciu o wielokrotne i wielogodzinne dyskusje całego zespołu autorskiego - przygotowali Jerzy Hausner i Mirosława Marody.

Autorzy raportu chcieliby gorąco podziękować Panom Hermannowi Bünzowi, dyrektorowi Biura Fundacji im. Friedricha Eberta w Warszawie oraz ambasadorowi Rolfowi Timansowi, Szefowi Delegacji Komisji Europejskiej w Polsce, których poparci i pomocy zawdzięczamy możliwość przygotowania i opublikowania tego raportu.

31 maja 1999

Rozdział I

**ROK 1998 W PERSPEKTYWIE
ZDOLNOŚCI POLSKI
DO INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

Poniższa analiza zdolności integracyjnej Polski w 1998 r. dotyczy pięciu zasadniczych obszarów, które były także uwzględnione w naszych dotychczasowych raportach: gospodarki, rolnictwa, prawa, polityki i społeczeństwa.

1. Gospodarka

Tempo wzrostu PKB w 1997 r. wyniosło 6,9%. Były to jedne z najwyższych wskaźników spośród wszystkich krajów posocjalistycznych (wyższe tempo wzrostu miały tylko Estonia, Armenia i Gruzja). W 1998 r. nastąpiło odczuwalne zwolnienie tempa wzrostu, które wyniosło 4,8% (w kolejnych kwartałach wzrost wynosił: 6,4%, 5,3%, 4,9% oraz 2,9%). **Po 9 latach transformacji PKB w Polsce jest większy o ok. 17% niż w 1989 - ostatnim roku starego systemu** (tab. I/1).

Obniżenie tempa wzrostu niekorzystnie wpłynęło na poziom bezrobocia. Latem 1998 r. udało się stopę bezrobocia obniżyć do 9,5%, ale od września zaczęła ponownie rosnąć. W grudniu 1998 r. stopa bezrobocia wzrosła do 10,4%, czyli do poziomu z grudnia 1997 r. (10,5%), a liczba bezrobotnych ponownie przekroczyła 2 mln osób.

Długotrwałe utrzymanie wysokiego tempa wzrostu wymaga wysokiej stopy oszczędności. Porównywalne w skali międzynarodowej dane Banku Światowego za rok 1997 nie kształtują się dla Polski zbyt pomyślnie (tab. I/2).

Nie tylko nie udało się zwiększyć stopy oszczędności, ale w stosunku do roku 1995 doszło nawet do jej obniżenia o jeden punkt procentowy. **W 1998 r. tempo wzrostu inwestycji spadło, a stopa oszczędności przypuszczalnie obniżyła się.** Według wstępnych danych udział przyrostu oszczędności przeciętnego gospodarstwa domowego w dochodzie rozporządzalnym tegoż gospodarstwa wyniósł 3,5 % (5% w 1997 r.).

W 1998 r. podstawowe wskaźniki szczególnie istotne dla konwergencji nominalnej kształtowały się w Polsce korzystnie. Inflacja na koniec roku spadła do poziomu 8,6% (wobec przewidywanej 9,5%). Ocenia się, że deficyt budżetowy wyniósł 2,4% PKB. Jednocześnie oczekuje się, że dług publiczny obniży się do 41,7% PKB (46,2% w 1997 r.). Zwiększył się w stosunku do 1997 r. deficyt na rachunku bieżącym, który wyniósł na koniec 1998 r. 6,8 mld USD, czyli 4,5% PKB.

Wstępne dane za rok 1998 ogłoszone przez Ministerstwo Gospodarki (na podstawie dokumentów SAD) wskazują na deficyt handlowy w wysokości ponad 18 mld USD. Zmiany w dynamice obrotów handlu zagranicznego Polski w 1998 r. oraz salda wymiany przedstawia tabela I/3.

Tabela I/1

Wyszaczkónienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998		
										1990-100	1998-100
PKB (c. st. r. pop. = 100)	88.4	93.0	102.6	103.8	105.2	107.0	106.0	106.8	104.8	116.9 ^a	116.9 ^a
Spójzycie (r. pop. = 100)	88.3	107.5	103.5	104.8	103.9	103.2	107.2	106.1	104.2	130.8 ^a	130.8 ^a
Akum. brutto (r. pop. = 100)	75.2	79.9	87.0	112.8	109.0	124.1	119.5	120.8	114.1	131.4 ^a	131.4 ^a
Stopa bezrobocia (w %)	6.5	12.2	14.3	16.4	16.0	14.9	13.2	10.3	10.4	x	x
Inflacja (% PCI, rok/rok)	685.8	170.3	143.0	135.3	132.2	127.8	119.9	114.9	111.8	5.880.2 ^a	5.880.2 ^a
Przec. wyn. wg norm. netto (zi)	102.96	175.63	243.86	320.15	425.49	560.60	710.46	877.29	1.030.0	1.000.0	1.000.0
Przec. real emier. prac. (r. p. = 100)	84.9	114.5	93.5	97.1	102.9	103.3	102.5	106.2	103.6	105.8 ^a	105.8 ^a
Pr. sprz. przem. (r. pop. = 100)	75.8	92.0	102.8	106.4	112.1	109.7	108.3	111.5	104.7	118.6 ^a	118.6 ^a
Glob. prod. rolh. (r. pop. = 100)	97.8	98.4	87.3	106.8	90.7	110.7	100.7	99.8	106.6	96.5 ^a	96.5 ^a
Rentown. przeds. netto (w %)	45.5 ^b	-1.3	-1.5	-0.5	1.7	2.0	1.6	1.8	1.2	x	x
Saldo h. z. w tys. USD	4.794	-619	-2.726	-4.691	-4.329	-6.155	-12.697	-16.556	-19.408	x	x
Saldo budzetu (PKB = 100)	4.0	3.8	6.0	2.8	2.7	2.4	2.4	1.3	2.4	2.4	2.4

^a1989 = 100.

^bdane nie w pełni porównywalne z danymi lat następných.

Źródło: Biuletyn i Roczniki Statystyczne GUS z lat 1991-99.

Stopa oszczędności oraz inwestycji w krajach Europy Środkowej w latach 1995 i 1997

Tabela I/2

Kraj	Oszczędności	Oszczędności	Inwestycje	Inwestycje
	1996 (% PKB)	1997 (% PKB)	1996 (% PKB)	1997 (% PKB)
Bulgaria	25	17	21	14
Czechy	20	27	25	35
Polska	19	18	17	22
Rumunia	21	19	26	25
Słowacja	30	27	28	38
Słowenia	21	22	22	23
Węgry	21	26	23	27

Źródło: Knowledge (1998), State (1997).

Dynamika wymiany handlowej Polski w 1998 r. (w mln USD)

Tabela I/3

Wyszaczkónienie	Ekspart	1997=100	Import	1997=100	Saldo
Łącznie	28.229	109,6	47.054	111,2	-18.825
Kraje rozwinięte	20.758	116,7	35.270	113,4	-14.512
- w tym kraje UE	19.270	116,6	1.027	114,9	-11.758
Kraje rozwijające się	1.500	87,7	5.532	113,5	-4.032
Dawne KDL i ZSRR	5.971	95,5	6.252	98,8	-281
- w tym kraje CEFTA	2.026	116,6	2.974	112,1	-948

Źródło: GUS, według „Polish Capital and Money Markets”, April 1999, ING Barings.

Odmienne dane dotyczące wymiany handlowej przedstawia raport Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (Economic 1999). Wynika z nich, że w 1998 r. polski eksport zwiększył się tylko o 2,2%, podczas gdy w Czechach o 15,7%, w Węgrzech o 20,5%, w Słowenii o 8,1%, a w Estonii o 9,7%. Jednocześnie polski import wzrósł o 12,2%, podczas gdy Czech o 4,6%, Węgrów o 21%, Słowenii o 7,9%, a Estonii o 7,1%.

Wedle tego samego źródła Polska ma zdecydowanie najwyższe ujemne saldo (i to nawet po uwzględnieniu różnic w wielkości gospodarek); wyniosło ono -21.174 mln USD, podczas gdy w Czechach - 2.464 mln USD, na Węgrzech - 2.690 mln USD, w Słowenii - 1.049 mln USD, a w Estonii - 1.545 mln USD. Spadek

eksportu Polski do Rosji w sierpniu-październiku 1998 wyniósł -69,7% (w stosunku do tego samego okresu 1997 r.) i był podobny, jak na Węgrzech (-71,3%) i wyższy niż w Czechach (-51,3%) i Estonii (-47,2%). Ocenia się w omawianym raporcie, że tylko Węgry potrafiły skompensować poniesione straty wzrostem eksportu na inne rynki.

Powyższe dane wskazują, że w 1998 r. pogłębiły się jeszcze te negatywne tendencje, które obserwowano w roku poprzednim w polskich obrotach handlowych z UE (Mroczek, 1998):

- **poprawa koniunktury w krajach UE nie spowodowała silniejszego wzrostu importu**, a w niektórych krajach (m.in. w Niemczech) nastąpił nawet absolutny spadek jego wartości z krajów trzecich. Co gorsze jednak, dynamika importu UE z Polski była niższa w porównaniu z pozostałymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej. Może to sugerować, że inne kraje z naszego regionu lepiej wykorzystwały poprawę koniunktury w krajach Unii oraz, że polskie towary stają się mniej konkurencyjne na rynku UE w porównaniu z innymi krajami posocjalistycznymi;

- pogorszyło się saldo polskich obrotów handlowych. Wyniosło ono ok. 12,3 mld USD (wobec 9,7 mld USD w 1996 r.). Udział salda w obrotach stawia Polskę na najgorszej pozycji spośród krajów stowarzyszonych z UE (tab. I/4);

- nie doszło do większych zmian w strukturze rzeczowej polskiego eksportu do UE, te zaś, które zaszły w poszczególnych grupach towarowych wydają się w większym stopniu wynikać z uwarunkowań zewnętrznych niż ze strukturalnych zmian polskiej oferty eksportowej, która wolno reaguje na bodźce z zewnątrz;

- mimo relatywnie dużego i szybko rosnącego importu z UE, niski jest w nim udział produktów wysoko zaawansowanych technologicznie; stanowią one tylko 3,6% wartości importu z krajów Unii. Zdecydowanie niższy niż w innych krajach Europy Środkowej jest natomiast udział tej grupy produktów po stronie eksportu do UE.

Innym miernikiem charakteryzującym warunki konkurencji panujące na rynku UE jest relacja cen uzyskiwanych przez polskich eksporterów do cen otrzymywanych przez eksporterów z krajów członkowskich. **Okazuje się, że na rynku niemieckim ceny eksporterów z UE są nadal o średnio 80% wyższe od cen uzyskiwanych przez eksporterów z Polski. Lepsze od konkurentów z UE ceny udało się uzyskać tylko w eksporcie metali szlachetnych, natomiast podobne - tylko w grupach towarowych zdominowanych przez surowce i płytko przetworzone półwyroby.** Tak niekorzystne relacje cenowe są spowodowane przez różnice w jakości towarów oraz w czynnikach marketingowych (Marczewski 1998).

Saldo obrotów krajów Europy Środkowo-Wschodniej z UE

Tabela I/4

Kraj	Wartość w mln USD		Udział w obrotach (w %)	
	1996	1997	1996	1997
Bułgaria	10	281	0,2	6,3
Czechy	-5.361	-4.630	-17,8	-14,8
Estonia	-772	-964	-21,8	-22,1
Litwa	-474	-938	-14,6	-24,0
Łotwa	20	-269	0,7	-8,4
Polska	-9.658	-12.282	-23,7	-27,7
Rumunia	-1.077	-679	-10,5	-6,4
Słowacja	-734	-919	-7,8	-9,2
Słowenia	-1.406	-1.848	-11,5	-14,5
Węgry	-1.491	-2.258	-6,2	-7,9
Razem	-20.942	-24.506	-14,9	-16,0

Źródło: Mroczek (1998, s. 137).

Realne jednostkowe koszty pracy wzrosły w Polsce w 1998 r. o 1,4% (-3,8% w 1997), podczas gdy w Czechach o 2,9% (1,3%), na Węgrzech spadły o 3,0% (-7,9%), w Słowenii spadły o -0,2 (dla 1997 r. brak danych), w Estonii wzrosły o 7% (-8,6%). Bardziej szczegółowy obraz zmian w jednostkowych kosztach pracy wyłania się z danych tabeli I/5. W drugiej połowie 1998 r. zaznaczył się wyraźny wzrost kosztów jednostkowych w większości sektorów, co niewątpliwie odbije się niekorzystnie na poziomie zysków i zatrudnieniu.

Jednostkowe koszty pracy według sektorów (w %)

Tabela I/5

Sektor	1996	1997	I kw. 98	II kw. 98	III kw. 98	IV kw. 98
Przemysł przetwórczy	9,00	-3,71	-4,18	0,23	1,46	8,78
- żywność i napoje	13,53	3,34	-1,34	3,15	2,79	12,20
- sektor metalowy	15,74	-6,24	-6,71	-2,95	-3,68	-10,44
- produkty chemiczne	7,63	-4,31	4,55	-5,29	18,78	33,02
- przemysł lekki	0,79	-3,18	1,89	5,71	-2,87	8,09
- drzewny i papierniczy	9,64	-3,82	-2,44	-1,61	-3,41	10,21
Budownictwo	-6,80	-2,98	-11,74	-1,75	-4,35	-1,43

Źródło: ING Barings.

Związki prywatyzacji z budżetem można analizować bądź przez pryzmat relacji transakcji zrealizowanych do planowanych na dany rok, bądź też przez porównanie rzeczywistych wpływów do budżetu z przewidywanymi. W przypadku 1997 r. użycie tych wskaźników prowadziło do oceny niejednoznacznej. W odniesieniu do prywatyzacji średniej na 120 planowanych projektów zrealizowano 44 (w 1996 r. 24). Łączne dochody wyniosły natomiast 6 538 mln zł i były o 46,9% wyższe od założonych i o 74,3% wyższe niż w 1996 r. (realnie o 51,7%), aczkolwiek w przypadku prywatyzacji bezpośredniej dochody były niższe zarówno od zakładanych, jak i od dochodów uzyskanych w 1996 r. (odpowiednio 73,3% i 36,9%) (Sprawozdanie 1998, s. 132-133). Należy przy tym pamiętać, że tak wysokie ogólne dochody udało się uzyskać pomimo, że indeks giełdowy nie zwykował (co miało miejsce w 1996 r.) (Przełogi 1998, s. 53). W 1998 r. prywatyzacja przyniosła wprawdzie 7 mld zł dochodów, ale sprywatyzowano tylko 15 z zaplanowanych 26 firm.

W 1998 r. pogorszyły się zarówno wyniki finansowe, jak i wskaźniki ekonomiczno-finansowe przedsiębiorstw. Wynik finansowy brutto w sektorze przedsiębiorstw był o 32,2% mniejszy niż przed rokiem, bowiem zyski brutto wzrosły o 1,8%, a straty o 96,4%. Wynik netto był o blisko 60% gorszy (Biuletyn 1999). Natomiast korzystnym zjawiskiem była poprawa ściągальności zobowiązań¹.

Wystąpienie w 1998 r. w polskiej gospodarce szeregu niekorzystnych zjawisk, takich jak: spowolnienie tempa wzrostu, odwrócenie kilkuletniej tendencji spadku bezrobocia czy szybki wzrost ujemnego salda rachunku obrotów bieżących i bilansu handlowego wiąże się z kryzysem rosyjskim. Co do siły oddziaływania tego czynnika na polską gospodarkę nie ma wśród ekspertów zgody. Niewątpliwie jednak kryzys w Rosji wywarł niekorzystny wpływ na polską gospodarkę w czwartym kwartale 1998 r., a jego przesunięcie w czasie efekty są odczuwalne również w 1999 r.

Początkowo przeważał pogląd optymistyczny, potwierdzony w jakimś stopniu przez względnie spokojne zachowanie uczestników polskiego rynku walutowego i kapitałowego. W myśl tego poglądu, dzięki zdrowym fundamentom makroekonomicznym, w miarę dobrze rozwiniętym instytucjom rynkowym (niezależny bank centralny, nadzór bankowy, giełda) i perspektywie przystąpienia do Unii Europejskiej groźba wybuchu kryzysu walutowo-finansowego w Polsce jest niewielka. Pojawieniu się wypowiedziach niektórych przedstawicieli rządu zdecydowanie przesadnego optymizmu sprzyjał okres kampanii wyborczej do władz samorządowych (październik 1998). Formułowane były wtedy nawet opinie sugerujące, że zagrożenia i trudności, które dotknęły Rosję i inne kraje, Polski w ogóle nie dotyczą.

1. Szerzej piszemy na ten temat w nieco innym kontekście pod koniec tego rozdziału, w części dotyczącej polityki.

Stopniowo jednak oceny wpływu kryzysu rosyjskiego na kondycję polskiej gospodarki stawały się coraz wyraźniej pesymistyczne, sprzyjając pogarszaniu się nastrojów konsumentów i inwestorów.

Jeśli pominąć katastroficzny scenariusz, zgodnie z którym następuje wstrzymanie dostaw gazu ziemnego i innych surowców, to brak uzasadnienia dla jednostronnego koncentrowania się na konsekwencjach kryzysu rosyjskiego a pomijania czy niedoceniań skutków kryzysu azjatyckiego i spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego w Europie Zachodniej (przede wszystkim w Niemczech). Jesienią 1998 r. większość międzynarodowych instytucji finansowych dokonała daleko idącej rewizji w dół wskaźników makroekonomicznych na rok 1999, przewidując, że tempo wzrostu będzie niższe od wcześniej zakładanego o 0,3-0,5 punktu procentowego². Zróżnicować wpływ koniunktury w poszczególnych grupach krajów na sytuację gospodarczą w Polsce wykazują obliczenia, z których wynika, że eksport krajów Europy Środkowej do Rosji, Białorusi i Ukrainy musiałby zmniejszyć się aż o 30-50%, żeby tempo wzrostu PKB obniżyło się o 1 punkt proc. Taki sam spadek PKB wynikałby z obniżenia się popytu na nasz eksport w Europie Zachodniej już rzędu 2-5%. **Te dane pokazują - jak się wydaje we właściwym świetle i poręczach - wpływ kryzysu rosyjskiego na stan polskiej gospodarki w 1998 r.** Tym bardziej, że niezależnie od już obserwowanych i potencjalnych niekorzystnych skutków kryzysu w Rosji, warto też pamiętać o pewnych pozytywnych efektach, nawet jeśli miałyby to być przyszłowiowym czynnikami cnoty z konieczności:

- nie można wykluczyć, że kryzys w Rosji spowoduje w dłuższym okresie dalszy wzrost inwestycji bezpośrednich w Polsce. Taki korzystny scenariusz może wystąpić, jeśli inwestorzy zagraniczni będą nadal traktować Rosję jako duży potencjalny rynek zbytu, ale jednocześnie będą obawiać się niestabilności jej instytucji finansowych i reguł gry ekonomicznej;

- jeszcze 2-3 miesiące wcześniej jednym z najważniejszych problemów makroekonomicznych Polski był silny napływ kapitału portfelowego i wynikająca stąd silna presja na aprecjację złotego. Kryzys w Rosji był tym szokiem zewnętrznym, który bez dokonywania istotnych korekt w polityce ekonomicznej wyeliminował (przynajmniej okresowo) ten problem;

- od kilku lat gospodarka polska rozwija się w dosyć silnym tempie. Wskutek tego podmioty gospodarcze nie były zmuszone do dostosowywania się do niekorzystnych zmian w koniunkturze. Tym samym niski jest też ich poziom wiedzy o

2. Pogarszające się perspektywy gospodarki światowej znajdowały wyraz w kolejnych korektach prognoz na rok 1999 dokonywanych przez MFW. Tempo światowego PKB w 1999 r. było szacowane w maju 1998 r. na 3,7%, w październiku na 2,5%, natomiast w grudniu na 2,2%.

stopniu reakcji (elastyczności) jednych wielkości makroekonomicznych na zmiany innych. Chodzi w tym przypadku o tak podstawowe zależności, jak np. między tempem wzrostu a inflacją, bezrobociem, deficytem budżetowym i bilansem płatniczym.

Umiejętność działania na mało przejrzystym rynku rosyjskim i zdolność dostosowywania się do zmieniających się reguł gry może na dłuższą metę pomóc polskim przedsiębiorstwom nie tylko przetrwać kryzys, ale również zwiększyć swoje udziały rynkowe kosztem mniej doświadczonych eksporterów. Aby się to udało, konieczna byłaby jednak pomoc rządu dla eksporterów, której niestety nie uruchomiono.

Przedłużający się kryzys w Rosji i pogarszające się światowe perspektywy gospodarcze wywierają silny negatywny wpływ na oczekiwania przedsiębiorstw. Aby nie doszło do zbyt silnych, nieuzasadnionych warunkami makroekonomicznymi, zmian w nastrojach rynkowych, konieczne jest przede wszystkim utrzymanie stabilnych warunków makroekonomicznych. Należy unikać zbyt częstych zmian stóp procentowych oraz parametrów wpływających na kształtowanie się kursu walutowego, choć zarazem wydaje się, że Rada Polityki Pieniężnej mogła w 1998 r. obniżyć stopy procentowe jeszcze bardziej zdecydowanie. Niezbędne jest także wzmocnienie koordynacji polityki pieniężnej, kursowej i fiskalnej.

W gorszej niż dotychczas sytuacji zewnętrznej jeszcze bardziej istotne jest unikanie wysyłania przez Ministerstwo Finansów i Narodowy Bank Polski sprzecznych sygnałów dotyczących ocen, intencji oraz zamierzeń. Dotyczy to także relacji między Ministerstwem Finansów a Rządowym Centrum Studiów Strategicznych. Powstaje wrażenie, że często sztucznie i z powodów pozamerytorycznych wyolbrzymiane są różnice w ocenach. O ile w normalnych warunkach tego typu różnice opinii mogą mieć nawet korzystny wpływ na poziom debaty ekonomicznej, o tyle w czasie pogarszania się koniunktury mogą one niepotrzebnie zwiększać poziom niepewności.

W 1998 r., polityka gospodarcza daleka była od miana optymalnej; przy ogólnie właściwym poziomie restrykcyjności polityki makroekonomicznej, polityka pieniężna była za bardzo, a polityka fiskalna za mało restrykcyjna. Konieczne staje się więc pewne zacieśnienie, a w każdym razie utrzymanie restrykcyjności polityki fiskalnej, gdyż tylko to otwiera drogę dla przyszłych obniżek stóp procentowych bez ryzyka zwiększenia presji inflacyjnej.

Utrzymanie restrykcyjnego kursu polityki fiskalnej jest oczywiście nadzwyczaj trudne w warunkach równoległego realizowania kilku reform systemowych i spowolnienia tempa wzrostu. Teoretycznie, prowadzenie ambitnych reform systemowych powinno mieć pozytywny wpływ na ocenę sytuacji gospodarczej Polski

przez międzynarodowe rynki finansowe. Nie można jednak wykluczyć, że w pewnym momencie program reform może zostać przez nie uznany jako niemożliwy do realizacji bez skokowego wzrostu deficytu budżetowego, co może uruchomić działania spekulacyjne ukierunkowane na spadek kursu złotego.

Naszą analizę chcemy w tym punkcie uzupełnić kilkoma konkretnymi zaleceniami dotyczącymi prowadzenia polityki gospodarczej:

- z punktu widzenia public relations ważne byłoby skonstruowanie i ogłoszenie tzw. wskaźnika zagrożenia kryzysem walutowo-bankowym, szczególnie gdyby jego wysokość udało się ustalać wspólnie przez MF, NBP i RCSS;
- w świetle kryzysu w Rosji wskazane jest znaczące wzmocnienie działań świadczących o jednoznaczności aspiracji Polski do członkostwa w UE. Przykładem może być większe zaangażowanie się w dyskusję nad możliwością powiązania złotego z Europejskim Mechanizmem Kursowym (ERM-2);
- należy unikać pochopnych deklaracji i „wychodzenia przed orkiestrę” jeśli chodzi o kwestię liberalizacji krótkookresowych przepływów kapitałowych. W świetle ostatnich doświadczeń sprawa ta staje się ponownie przedmiotem poważnych kontrowersji wśród specjalistów i należałoby rozważyć możliwość renegocjacji zobowiązań wobec OECD i UE;
- **należałoby unikać podejmowania tych reform systemowych, które podnoszą silnie poziom niepewności i mogą odbić się niekorzystnie na nastrojach uczestników rynku, natomiast skoncentrować się na tych reformach, które mają duże znaczenie dla uniknięcia zagrożeń kryzysem.** Przykładem może być budowanie przejrzystych reguł gry między gospodarką i polityką, sektorem prywatnym i publicznym oraz między sektorem przedsiębiorstw a systemem bankowym.

2. Rolnictwo

W 1998 r. wystąpiły z dużym nasileniem zjawiska świadczące o generalnym kryzysie przyjętego w Polsce modelu rynkowej transformacji i rozwoju rolnictwa, co w szczególności dotyczy polityki państwa wobec rolnictwa i wsi.

Polityka wspierania rolnictwa w Polsce dokonuje się głównie kosztem konsumentów, przy stosunkowo niewielkim zaangażowaniu środków budżetowych. Obciążenie konsumenta przejawia się głównie w wyższych cenach produktów rolnych spowodowanych wysokimi cłami importowymi. Ochrona celna polskich producentów rolnych jest wyższa niż przeciętnie w Europie Środkowo-Wschodniej. W 1997 r. stawki celne na takie produkty jak wieprzowina i drób wynosiły 60%, na kukier 68%, na masło 40%, a na zboża 20%.

Wysokie cła nie zapobiegają jednak napływowi zagranicznych produktów rolnych i okresowemu obniżaniu cen krajowych. Dobrym tego przykładem jest sytuacja na rynku wieprzowiny w Polsce w 1998 i na początku 1999 r. Wysokie cła w Polsce i asymetryczne obniżki barier celnych między Polską a UE (w wyniku realizacji układu stowaryszeniowego) nie powstrzymały pogarszania się bilansu handlowego Polski z UE. Producenci unijni korzystają z wysokich subwencji eksportowych, z których nie korzystają polscy rolnicy. Słabość polskiego eksportu na rynki UE wynika też z niedostatecznie rozwiniętych instytucji marketingowych, niskiej jakości produktów rolnych oraz z różnego rodzaju jawnych i ukrytych restrykcji importowych stosowanych w UE. **Wysokie dodatnie saldo obrotów handlowych UE z Polską w znacznej mierze wynika z nierównowagi w zakresie handlu produktami rolnymi i żywnością.**

Skala towarowości produkcji rolnej w Polsce, a także inne formy powiązania gospodarstw z rynkiem wskazują, że, co prawda, jednostek produkcyjnych w rolnictwie (gospodarstw) mamy dużo, ale większość z nich nie jest w stanie funkcjonować na rynku, czyli efektywnie uczestniczyć w transakcjach towarowych i kapitałowych. Jednym z przykładów tego stanu jest fakt, iż **tylko niespełna 12% gospodarstw korzysta z kredytów bankowych, a ponad 80% kredytów zaciągniętych przez rolników to kredyty krótkoterminowe.** Polscy rolnicy są bardzo ostrożni w zaciąganiu kredytów i zdecydowanie preferują finansowanie zarówno działalności bieżącej, jak i inwestycyjnej ze środków własnych. Jest to m.in. efekt bardzo negatywnego doświadczenia związanego z korzystaniem z kredytów bankowych z początkiem lat 90. Wielu z rolników państwo wepchnęło w tzw. „pułapkę zadłużeniową” (gdy inflacja spowodowana polityką szoku powodowała lawinowy przyrost odsetek od kredytów zaciągniętych w latach 80.). Doświadczenie to było szczególnie bolesne, bowiem w tym samym czasie nastąpił silny spadek dochodów w rolnictwie, po bardzo wysokim ich wzroście w 1989 r.

W ostatnich latach liczba rolników zaciągających kredyty ponownie zaczęła rosnąć m.in. z powodu wysokiego subsydiowania oprocentowania kredytów obrotowych i inwestycyjnych przeznaczonych dla nich. Jednakże załamanie opłacalności produkcji rolnej w 1998 r., przy jednoczesnym ograniczeniu środków budżetowych na dopłaty do kredytów preferencyjnych, spowodowało, że część rolników ponownie ma kłopoty ze spłatą zobowiązań, co stało się jedną z przyczyn narastania wśród nich niezadowolenia i skłonności do protestu.

Równocześnie w 1998 r. trwały - składną bardzo opóźnione - przygotowania do wykorzystania funduszy przedakcesyjnych ukierunkowanych na restrukturyzację rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich. Efektem tych prac jest dokument

pt. Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, przygotowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Dokument ten ma być przyjęty przez rząd w połowie 1999 r. i stanowić podstawę wyboru priorytetów dla unijnego Programu Przedakcesyjnego Wspierania Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (SAPARD - Community Support for Pre-Accession Measures for Agriculture and Rural Development), zaproponowanego przez Komisję Europejską jako jeden z głównych instrumentów przedakcesyjnych. Polska ma szansę otrzymywać rocznie z tego programu ponad 100 mln euro począwszy od roku 2000.

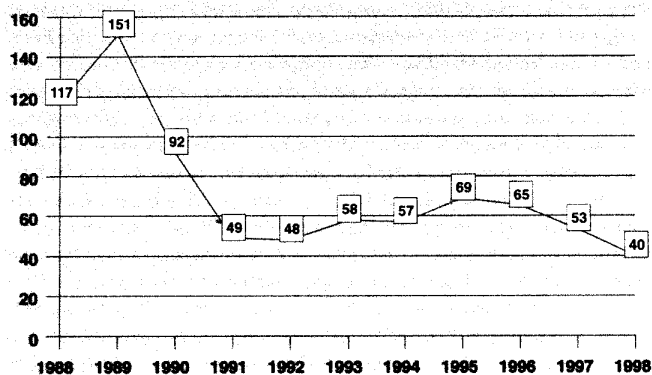
Jednocześnie trwają rozmowy z Bankiem Światowym w sprawie udzielenia Polsce pożyczki na rozwój obszarów wiejskich, która byłaby kontynuacją wcześniejszej pożyczki w ramach Rolniczego Kredytu Dostosowawczego ASAL-300 (Agricultural Sector Adjustment Loan). Głównym celem projektu Banku Światowego byłoby przyspieszenie procesu tworzenia pozarolniczych miejsc pracy na wsi, poprzez inwestowanie w infrastrukturę, rozwój kapitału ludzkiego (zwłaszcza zwiększenie dostępu do edukacji) oraz wspieranie rozwoju sektora prywatnego. Z pożyczki tej na rozwój obszarów wiejskich zamierza się przeznaczyć ok. 100 mln USD rocznie. **W tej sytuacji od roku 2000 może powstać wyjątkowo korzystna sytuacja dla przyspieszenia modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, dzięki połączeniu środków krajowych, funduszy przedakcesyjnych UE i pożyczki Banku Światowego. Poważnym problemem pozostaje jednak zdolność do efektywnej absorpcji tych środków, zarówno po stronie administracji publicznej (rządowej i samorządowej), jak i potencjalnych beneficjentów-inwestorów.**

W Polsce, od początku lat 90., struktura wspierania rolnictwa zawierała bardzo istotny element socjalny. Były nimi dopłaty do KRUS (Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego). Dopłaty te stanowiły około 65% wydatków budżetowych na rolnictwo w 1992 r. i wzrosły do ponad 75% tych wydatków w 1999 r. Gdyby odjąć dopłaty do KRUS, to udział wydatków w budżecie na rolnictwo sensu stricto kurczy się radykalnie i w latach 1997 i 1999 wynosi odpowiednio - 10,1% oraz zaledwie 2,3%. Niewątpliwie wobec skali problemu taki wskaźnik „aktywnego” wsparcia rolnictwa przez budżet jest zdecydowanie niewystarczający, ale można go zwiększyć jedynie kosztem wiejskich wydatków socjalnych, na co społeczne i polityczne reprezentacje rolników przystać nie chciały i nie chcą.

Druga połowa 1998 i początek 1999 r. przyniosły nasilenie protestów rolników przeciwko polityce rządu wobec rolnictwa. Wynikały one przede wszystkim z silnego spadku dochodów rolniczych (wykres I/1), co postawiło część gospodarstw, zwłaszcza wysokotowarowych, specjalizujących się w produkcji trzody w dramatycznej sytuacji.

Relacja dochodu rolniczego netto w przeliczeniu na pełnozatrudnionego do średniego wynagrodzenia netto w Polsce w latach 1988-98

Wykres I/1



Źródło: obliczenia Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, na podstawie danych gospodarstw rolnych prowadzących rachunkowość.

Wykres I/1 ilustruje zmiany tzw. parytetu dochodowego rolników w okresie ostatnich jedenastu lat. Jest to porównanie dochodów za pracę w rolnictwie do dochodów z pracy poza rolnictwem, w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego. Nie jest to więc porównanie dochodu rodziny chłopskiej do dochodu rodziny pracowniczej. Większość rodzin chłopskich utrzymuje się bowiem z kilku źródeł (produkcja rolna, praca zarobkowa poza rolnictwem, renty, emerytury, zasiłki socjalne itp.).

W 1998 r. blokady dróg, organizowane przez związki zawodowe rolników, przy zaskakująco wysokim poziomie poparcia społecznego (92% badanych przez OBOP stwierdziło, że protestujący rolnicy mają rację, a 71% winą za ten stan rzeczy obarczyło rząd, który nie dba o sprawy wsi i rolnictwa; por. także CBOS 1998g), zmusiły rząd do uruchomienia interwencyjnego skupu wieprzowiny i przygotowania całego pakietu działań doraźnych. W istocie, **rząd koalicji AWS-UW zrobił bardzo niewiele na rzecz rolnictwa i postępu na wsi. Również inne partie polityczne i związki rolnicze tak naprawdę - jeśli pominąć retorykę - nie mają realnych i kompleksowych koncepcji działań w tej dziedzinie.** Wysiłek organizacji zrzesza-

jących rolników zmierza przede wszystkim w kierunku nasilenia roszczeń wobec uchylającego się od odpowiedzialności państwa.

Wśród rolników postawa „ogładania się na państwo” jest również bardzo powszechna. Poza odziedziczonymi z poprzedniego ustroju nieefektywnymi strukturami gospodarczymi, słabością polskiego rolnictwa jest niski stopień zorganizowania się rolników na rzecz poprawy swojej sytuacji ekonomicznej. W załagowym stadium jest organizowanie grup producenckich

Jednym z zasadniczych czynników określających sytuację polskiego rolnictwa jest wysokie strukturalne bezrobocie. Udział wiejskich bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych wynosi ok. 35%, w niektórych miesiącach sięgając 45-46% (udział ludności wiejskiej w Polsce w ogólnej liczbie ludności wynosi 38%). **Największa skala bezrobocia na wsi występuje oczywiście w rodzinach nie posiadających gospodarstwa rolnego; wywodzi się z nich prawie 70% bezrobotnych na wsi, a stopa bezrobocia w gospodarstwach bezrolnych wynosiła w 1995 r. średnio 24,3%, przy bardzo dużym zróżnicowaniu międzyregionalnym:** od 42% w województwie suwalskim do 9,5% w woj. katowickim³. Poza bezrobociem jawnym (rejestrowanym) na wsi występuje w szerokiej skali także bezrobocie utajone, zwłaszcza w gospodarstwach chłopskich. Jego skalę szacuje się na ok. 900 tys. osób.

O kolosalnej skali potrzeb w zakresie tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich w Polsce do roku 2010 świadczy następujące wycieszenie: zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie do poziomu jaki występował w rolnictwie niemieckim w 1988 r. (w przeliczeniu na 100 ha użytków rolnych) oraz likwidacja bezrobocia utajonego i jawnego wymagałaby utworzenia na wsi w działach pozarolniczych około 2,8 mln miejsc pracy (Frenkl 1998, s. 29-30). W tym sensie można zasadnie mówić, że **rozwiązanie problemów polskiej wsi i rolnictwa to zadanie o skali europejskiej.**

W działalność rolniczą zaangażowane jest w jakiejś formie około 30% społeczeństwa polskiego. Zaangażowanie to przyjmuje jednak różną postać - od wyłączonej pracy w towarowym gospodarstwie rolnym, do pracy dorywczej w gospodarstwie, uprawiania niewielkich działek ziemi na własne potrzeby, czy hodowli zwierząt gospodarskich na niewielką skalę (w tym także w miastach).

„Tylko połowa ogólnej liczby osób zaliczanych w spisach do pracujących w rolnictwie indywidualnym utrzymuje się głównie z tej pracy lub jest zatrudniona w gospodarstwach produkujących głównie na rynek. W związku z tym odsetki obu grup w ogólnej liczbie pracujących były bardzo zbliżone i znacznie niższe niż odsetki ogółu pracujących w rol-

3. Dane dotyczące sytuacji demograficznej wsi polskiej pochodzą przede wszystkim z raportu Frenkla (1998).

nictwie, wynosząc odpowiednio około 12-13%. Dane te wskazują, że dystans jaki pod względem udziału rolnictwa w zatrudnieniu oddziela nas od krajów Unii Europejskiej jest w rzeczywistości mniejszy, niż można by sądzić na podstawie danych o ogólnej liczbie pracujących w rolnictwie, bowiem w krajach tych przejście rolników na emeryturę lub rentę z reguły eliminuje ich z kategorii pracujących w rolnictwie, podczas gdy u nas stanowią oni prawie połowę pracujących w rolnictwie” (Tamże).

Przez kilkadziesiąt lat powojennych warunki systemowe w Polsce nie sprzyjały definitywnemu wychodzeniu z rolnictwa i ze wsi. Po okresie intensywnej odbudowy i definitywnych migracji (1946-55) urbanizacja przestała nadążać za industrializacją, co sprzyjało rozwojowi migracji wahańdowej - zawodowej, ale nie przestrzennej, związanej ze zmianą miejsca zamieszkania. Bardzo ograniczony w Polsce zakres kolektywizacji i nacjonalizacji w rolnictwie nie spowodował „wypchnięcia” ludności rolniczej ze struktur typowych dla gospodarki chłopskiej. Przeciwnie, utrzymująca się przez długie lata groźba „uspołecznienia” rolnictwa skłaniała chłopów do przyjmowania pozycji obronnej, utrzymywania własności ziemi za wszelką cenę, co było także podstawą utrzymania znacznego zakresu niezależności ekonomicznej.

W krajach zachodnich „wypchnięcie takie” było rezultatem mechanizmu rynkowego i chłonności szybko rozwijających się działów nierolniczych (przemysłu, budownictwa, usług). W krajach socjalistycznych wypychają - ssąc rolę wzięto na siebie państwo, zabierając ziemię, ale i dając w miastach możliwości darmowego kształcenia, pracę oraz mieszkania.

W warunkach Polski Ludowej mechanizm rynkowy był wyłączony, a mechanizm gospodarki planowej niespójny i nieskuteczny. Nie mogąc (czy nie chcąc) wyeliminować gospodarki chłopskiej, władze nie tworzyły jednocześnie warunków dla jej rozwoju i nie umożliwiły gospodarstwom chłopskim przejścia przez proces modernizacji, specjalizacji i koncentracji. Struktura agrarna polskiego rolnictwa została zamrożona na całe dziesięciolecie, a gospodarstwo chłopskie funkcjonowało w sztucznych i autarkicznych warunkach.

Do tego należałoby jeszcze dodać skutki gospodarki niedoboru dla zainteresowania produkcją rolną, jako źródłem uzupełnienia niedostatecznej podaży artykułów rolnych i żywnościowych. Wysoki odsetek ludności mieszkającej na wsi, duża liczba indywidualnych gospodarstw rolnych, stosunkowo łatwy dostęp do niewielkich kawałków ziemi uprawnej oraz silne bodźce do szukania własnych źródeł zaopatrzenia w żywność - spowodowały, że społeczeństwo polskie wkroczyło w etap transformacji systemowej i przygotowań do integracji z UE z kilkoma milionami niewielkich, wielofunkcyjnych i niskodochodowych jednostek rolniczych (gospo-

darstw bądź działek rolnych), będących podstawą lub uzupełnieniem dochodów dla 25-30% gospodarstw domowych w kraju (głównie na wsi, ale i w sporym zakresie w mieście). Pierwsze lata transformacji jeszcze pogłębiły to zjawisko, ze względu na gwałtowny wzrost bezrobocia i powszechne zubożenie społeczeństwa.

Polskie społeczeństwo zostało więc w bardzo szerokim zakresie i w bardzo złożony sposób uwikłane w rozmaite formy działalności rolniczej. Nie dziwi to, zważywszy jego chłopski rodowód, ale zaskakuje skala i anachroniczność form tego uwikłania i jego trwałość. Struktury społeczno-gospodarcze, które umożliwiły przetrwanie dużej części społeczeństwa w okresie socjalizmu państwowego i w początkowym okresie transformacji stanowiły sprawny układ absorpcji perturbacji gospodarczych; były zwłaszcza buforem osłabiającym wzrost otwartego bezrobocia. Obecnie jednak coraz wyraźniej stają się istotnym problemem (czy utrudnieniem) w procesie adaptacji do struktur istniejących w Unii Europejskiej. Trzeba jednakże mocno podkreślić, że jest to utrudnieniem, ale nie absolutną barierą integracji.

Tendencje zmian w strukturze i charakterze gospodarstw rolnych w krajach należących do UE oraz w Polsce w okresie powojennym

Tabela I/6

Zagadnienie	UE	Polska
Liczba gospodarstw	szybki spadek	szybki wzrost po reformie rolnej, potem stabilizacja
Migracja z rolnictwa	wysoka i definitywna	po dekadzie 1946-55 niewielka i głównie wahańdowa
Koncentracja ziemi	szybka	stagnacja
Specjalizacja produkcji	wysoka	niska (wielokierunkowość)
Towarowość produkcji	wysoka	niska

Źródło: opracowanie własne.

Powyzsze tendencje utrzymały się także w latach 90., z tym, że zapoczątkowany został proces koncentracji ziemi w gospodarstwach prywatnych o powierzchni powyżej 15 ha, głównie dzięki dostępności ziemi z zasobów byłych państwowych gospodarstw rolnych.

Struktura polskiego rolnictwa jest bardzo złożona i sztywna, co nie sprzyja osiągnięciu wysokiej efektywności gospodarowania. Najczęściej jest ona charakteryzowana według obszaru gospodarstw, posiadanych lub użytkowanych gruntów rol-

nych. Jest to charakterystyka niekiedy przydatna, ale w coraz mniejszym stopniu odzwierciedla potencjał i możliwości rozwojowe. W Unii Europejskiej potencjał gospodarstw mierzy się rozmiarami produkcji rolnej, a dokładniej biorąc, rozmiarami nadwyżki ekonomicznej, jakie przynosi ta produkcja. W tym celu wprowadzono została kategoria Europejskiej Jednostki Produkcji Normatywnej (European Size Unit - ESU), odpowiadającej wartości nadwyżki bezpośredniej w wysokości 1200 ECU (w 1994 r.)⁴. W zależności od jej wielkości unijne gospodarstwa są dzielone na 9 klas i na 5 grup (bardzo małe - klasa I i II, małe - klasa III i IV, średnio-małe - klasa V i VI, średnio-duże - klasa VII, duże - klasa VIII i bardzo duże - IX klasa). Klasa I obejmuje gospodarstwa do 2 ESU, natomiast klasa IX - to gospodarstwa o rozmiarach powyżej 100 ESU.

W Polsce rachunkowość rolna jest bardzo słabo rozpowszechniona, co utrudnia obliczenia struktury gospodarstw według kryteriów stosowanych w UE. Badania takie zostały jednak podjęte⁵. Wynika z nich, że ok. 85-90% gospodarstw rolnych w Polsce mieściłoby się w grupie małych (do 8 ESU). Jedno z badanych gospodarstw o powierzchni 10,32 ha użytków rolnych i wielostronnej produkcji, miało poniżej 4 ESU i mieściło się, wg klasyfikacji unijnej, w grupie gospodarstw bardzo małych. W grupie gospodarstw małych, chociaż w IV klasie wielkości (6-8 ESU), znalazło się gospodarstwo typowo „badylarskie”: prowadzące szkółkę krzewów ozdobnych na obszarze 0,86 ha i produkcję pieczarek na powierzchni 800 m². W grupie gospodarstw bardzo dużych (powyżej 100 ESU) zmieściło się gospodarstwo niewielkie obszarowo (13 ha), ale bardzo intensywne i wyspecjalizowane, gdzie grunty przeznaczone są wyłącznie pod kukurydzę na ziarno, a głównym kierunkiem produkcji są jajka (ponad 78 tys. niosek). W świetle tych kryteriów rozmiaru gospodarstw, niżej od opisanego wcześniej gospodarstwa drobiarskiego znalazło się gospodarstwo posiadające aż 800 ha ziemi i 155 krów. Gospodarstwo to sklasyfikowano zostało jako duże (40-100 ESU).

Te przykłady ukazują, że kryterium klasyfikacji wielkości ekonomicznej gospodarstw w postaci obszaru gospodarstwa jest bardzo mylące. Zdecydowanie niewielkie rozmiary gospodarstw rolnych w Polsce liczone w ESU wynikają przede wszystkim z niskiej stosunkowo intensywności produkcji, niższych - w większości - cen produktów rolnych oraz z braku bezpośrednich subwencji, z których korzystają farmerzy w UE, a w stosunkowo niewielkim stopniu z obszaru, który w Polsce jest tradycyjnym parametrem oceny skali gospodarstwa rolnego.

4. Nadwyżka bezpośrednia równa się w przybliżeniu różnicy między wartością produkcji brutto gospodarstwa, powiększoną o ewentualne subwencje, a kosztami zmiennymi.

5. Przykładem są wyniki badań przedstawionych w artykule Józwiaka (1998).

O znaczeniu subwencji dla dochodów rolniczych oraz wynikających z nich różnic w sytuacji dochodowej rolników w Polsce i w UE informuje wydany niedawno raport Komisji Europejskiej o polskim rolnictwie. Znaleźć tam można zaskakujące zestawienie, oparte na danych rachunkowości rolnej w Polsce i w Unii (tab. I/7).

Porównanie produkcji i dochodów rolniczych w Polsce i w Unii Europejskiej w ecu (Polska - 1996 r., UE - 1995 r.)

Tabela I/7

Wyszczególnienie	Polska	UE
Obszar użytków rolnych w ha na 1 gospodarstwo	8,7	32,1
Produkcja globalna gospodarstwa	8.247	65.227
Dochód rolniczy gospodarstwa	2.506	17.414
Dochód rolniczy z wyłączeniem subsydiów	2.479	9.018
Dochód rolniczy na 1 ha uż. rolnych	288	542
Dochód rolniczy na 1 ha użytków z wyłączeniem subsydiów	285	281

Źródło: Agricultural (1998, s. 56).

Zestawienie powyższe wzbudziło kontrowersje. Przede wszystkim zaskakiwał relatywnie wysoki dochód rolniczy w polskich gospodarstwach w przeliczeniu na hektar użytków rolnych oraz jego bliskość do przeciętnego dochodu rolniczego UE, a także ogromna dochodowa waga unijnych subsydiów. Pamiętać jednak należy, iż przeciętne gospodarstwo rolne w próbie gospodarstw objętych badaniami Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nie jest w pełni reprezentatywne dla ogółu gospodarstw rolnych w Polsce. Gospodarstwa w próbie IERiGŻ są nieco większe obszarowo, bardziej intensywne i bardziej towarowe niż przeciętne gospodarstwo w kraju. Są one jednak dość reprezentatywne dla gospodarstw typowo rolniczych i nastawionych na produkcję towarową. Gospodarstwa reprezentowane w próbie IERiGŻ dostarczają około 80% produkcji rolnej w Polsce.

Zasadniczy wniosek, który nasuwa się z porównania zamieszczonego w tabeli I/7 jest następujący: relatywnie wysokie dochody farmerów w UE, w porównaniu z dochodami polskiego rolnika, są efektem przede wszystkim większych rozmiarów gospodarstwa (obszaru i produkcji rolnej) oraz dużych subsydiów dla rolnika unijnego. Stopień koncentracji zasobów i produkcji w polskich gospodarstwach rolnych jest bardzo niski. Dotyczy to nie tylko ziemi, ale i pozostałych zasobów oraz wielkości produkcji z gospodarstwa. Wyrazistym przykładem tej sytuacji jest przeciętna wielkość stada krów w Polsce i produkcja mleka w przeliczeniu na jedno gospodarstwo. W Polsce przeciętne stado krów wynosi 2,6 sztuki, a w Unii Europejskiej 22,3 sztuki. W Wielkiej Brytanii przeciętne stado krów wynosi ok. 70 sztuk, a w Holandii ponad 40. W całej UE jest ok. 1 mln producentów mleka, a w Polsce jest ich aż 1,3 mln (Seremak-Bulge 1998, s. 59). Takie rozproszenie produkcji nie tylko nie zapewnia odpowiedniej wydajności pracy i pożądanego poziomu dochodów producentom, ale też uniemożliwia zapewnienie wymaganych standardów jakościowych surowca i przetworów.

W rezultacie oddziaływania tych czynników - znacznie wyższej koncentracji produkcji oraz znacznie wyższych subsydiów - przeciętny dochód na jedno gospodarstwo rolne w UE był 7-krotnie wyższy niż w Polsce. W dochodzie farmera w UE aż 48% stanowią jednak subsydia.

Wspieranie rolników przez państwo, m.in. płatnościami bezpośrednimi i protekcjonizmem handlowym, znajduje odzwierciedlenie w Syntetycznym Wskaźniku Wsparcia (PSE - Producer Subsidy Equivalent) opracowanym przez OECD. Wskaźniki te dla Polski, UE i kilku krajów Europy Środkowej przedstawia tabela I/8.

Syntetyczny Wskaźnik Wsparcia* dla lat 1989-97

Tabela I/8

Kraj	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Polska	5	-15	1	20	15	20	19	23	22
Czechy	55	54	51	30	27	21	15	14	11
Estonia	80	72	57	-91	-30	-6	3	8	9
Litwa	78	71	-259	-113	-33	-10	5	12	18
Łotwa	83	77	83	-93	-38	9	8	4	8
Słowacja	56	57	44	39	35	31	25	19	25
Węgry	31	27	15	20	24	31	21	15	16
UE-12/15	40	47	47	47	49	48	49	43	42

* ujemne wskaźniki PSE można interpretować jako finansowy drenaż rolnictwa na rzecz reszty gospodarki i społeczeństwa, zwłaszcza konsumentów.

Źródło: Agricultural (1998, s. 27).

Jak widać, poszczególne kraje posocjalistyczne przyjęły odmienne strategie wspierania rolnictwa. W Polsce na początku lat 90. dość znacznie osłabiono wsparcie budżetowe oraz zliberalizowano handel produktami rolnymi. Rezultatem był silny spadek wskaźnika PSE do minus 15% (OECD szacowała ten spadek nawet na 20%). Od 1992 r. następuje powolna odbudowa systemu wsparcia dla rolnictwa i jego ochrony przed konkurencją zagraniczną, co znajduje odzwierciedlenie we wskaźniku PSE, kształtującym się na poziomie ok. 20%. Jest to obecnie jeden z wyższych wskaźników wśród krajów Europy Środkowej. Jednak w skumulowanym rachunku całej dekady wsparcie państwa dla rolnictwa należało do słabych.

Dodatkowo w Polsce i w UE struktura wspierania rolnictwa jest zdecydowanie odmienna. W Polsce najważniejszą jego formą jest ochrona rynku rolnego i podtrzymywanie cen produktów rolnych, zwłaszcza instrumentami polityki handlowej. W Unii Europejskiej coraz większe znaczenie mają płatności bezpośrednie (głównie kompensacyjne), będące rekompensatą za obniżające się ceny produktów rolnych, co jest z kolei rezultatem stopniowej liberalizacji rynku rolnego. W Polsce tego typu płatności praktycznie nie istnieją. Dlatego jednym z najważniejszych i najbardziej kontrowersyjnych elementów negocjacji Polski z UE będzie problem wprowadzenia płatności bezpośrednich w naszym rolnictwie po przyjęciu Polski do Unii.

Struktura wsparcia dla rolnictwa w Polsce, OECD i UE

Tabela I/9

Wyszczególnienie	Udział wspierania cen rolnych w PSE	Udział płatności bezpośrednich w PSE
	w %	
OECD	72	23
Unia Europejska	57	31
Polska	91	0

Źródło: Agricultural Policies (1998).

Struktura gospodarstw rolnych i produkcji rolnej ma duże znaczenie dla rozkładu korzyści z systemu wspierania rolnictwa. Jak dotąd, zarówno w UE jak i w Polsce korzyści te były największe dla gospodarstw wysokotowarowych, chociaż w przeliczeniu na gospodarstwo niewspółmiernie większe w UE niż w Polsce. Ta sytuacja uważana była powszechnie za niewłaściwą i niezasadną względami społeczeńsko-ekonomicznymi.

Grupa gospodarstw wysokotowarowych może stanowić zbiorowość potencjalnych beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej (CAP), w tej części, która dotyczy wspierania rynków. Ci rolnicy są też najaktywniejsi w organizowaniu protestów związanych z pogarszającą się opłacalnością produkcji rolnej w Polsce. **W 1998 r. indeks nożyc cen (produktów sprzedawanych do towarów i usług kupowanych) wyniósł 92,3%, co było najgorszą relacją cen rolnych do cen produktów nabywanych przez rolników od lat 1990-91. W badaniach koniunktury gospodarczej w rolnictwie, przeprowadzonych w październiku 1997 r., tylko 17,9% gospodarstw uznało, że osiąganie przez nich dochody umożliwiają zaspokojenie bieżących potrzeb rodziny i pozwalają na rozszerzenie produkcji rolnej. Odsetek gospodarstw mających dochody pozwalające na zaspokojenie potrzeb rodziny i rozwój gospodarstwa rośnię wraz ze wzrostem rozmiarów gospodarstwa i w grupie gospodarstw 15ha i więcej wynosi 38,2% (Zróżnicowanie 1998, s. 51).**

Słabość polskiego rolnictwa, poza wcześniej wymienionymi czynnikami, tkwi także w przeciętnie niskim wykształceniu ludności rolniczej. Złe wykształcenie utrudnia rolnikom korzystanie z najnowszych technologii i postępu biologicznego, zmniejsza zdolności adaptacji do zmieniających się warunków gospodarowania, ogranicza umiejętności zorganizowania się w celu ochrony własnych interesów innymi metodami niż zbiorowe akcje protestacyjne, zmniejsza szanse na znalezienie pracy poza rolnictwem, a także osłabia jego pozycję w ubieganiu się o środki pomocowe na wspieranie rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich z funduszy Unii Europejskiej.

Sytuację pogarsza zjawisko dziedziczenia niskiego poziomu kwalifikacji i małych aspiracji edukacyjnych w rodzinie, czemu bardzo sprzyjają dziś trudności w finansowaniu kształcenia dzieci. Nawet przy korzystaniu ze szkolnictwa publicznego niezbędne wydatki na kształcenie szybko bowiem w Polsce rosną.

Degradacja edukacyjna młodzieży z rodzin rolniczych, tak chłopskich, jak i PGR-owskich, jest nie tylko jednym z najwyższych kosztów transformacji. Obecne zaniedbania w tej sferze przez wiele lat odciskać będą negatywne piętno na rozwoju społeczno-gospodarczym i cywilizacyjnym nie tylko polskiej wsi, ale całego społeczeństwa. Stan ten jest tylko pochodną rażącej bezradności koncepcyjnej wszystkich bez wyjątku sił politycznych, partii chłopskich nie wyłączając. **Dlatego wszelkie koncepcje rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce muszą potraktować sprawę radykalnej poprawy stanu wykształcenia ludności wiejskiej jako bezwarunkowy priorytet. Poprawa stanu wiedzy i wykształcenia rolników i pozostałej ludności wiejskiej jest warunkiem poprawy w funkcjonowaniu innych sfer wsi i rolnictwa.**

Badania nad zróżnicowaniem produkcji towarowej w gospodarstwach rolnych w 1997 r. wykazały, że wartość produkcji rolnej w przeliczeniu na 1 pełnozatrudnionego w gospodarstwach użytkowanych przez osoby z wykształceniem wyższym lub policealnym była 6-krotnie wyższa niż w gospodarstwach prowadzonych przez osoby z wykształceniem podstawowym lub bez wykształcenia (odpowiednio 19.056 zł i 3.264 zł). Osoby lepiej wykształcone częściej prowadzą gospodarstwa większe obszarowo, a wydajność z hektara jest w nich dwukrotnie wyższa niż w gospodarstwach prowadzonych przez osoby z wykształceniem podstawowym i bez wykształcenia (odpowiednio 1.817 zł i 943 zł) (Zróżnicowanie 1998, s. 43).

Złożoność problemów strukturalnych i rozwojowych polskiej wsi i rolnictwa, a także znaczenie tej części gospodarki i społeczeństwa w Polsce, uzasadniają tezę, iż powinien to być problem numer 1 w przygotowywaniu strategii społeczno-gospodarczej kraju na najbliższych kilkanaście lat. **Sfera rozwoju wsi i rolnictwa musi być dziedziną szczególnie intensywnej aktywności władz publicznych, zwłaszcza rządu, którego w pewnych przedsięwzięciach nikt nie zastąpi.**

Trudność wypracowania koncepcji, a następnie realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich polega między innymi na tym, że jest to problematyka obejmująca prawie wszystkie dziedziny życia społecznego i gospodarczego. Polityka ta nie może być w gestii jednego resortu, bowiem dotyczy ona spraw regulowanych co najmniej przez kilka z nich. Nie ma, jak dotąd, w Polsce instytucji, która mogłaby skutecznie spełniać rolę animatora i koordynatora zintegrowanej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Dotychczas panowało przekonanie, że za rozwój wsi powinno odpowiadać przede wszystkim Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Tymczasem rolnictwo jest nadal bardzo ważną, ale stale zmniejszającą się częścią wiejskiej ekonomii. Większość ludzi mieszkających na wsi ma swe główne źródło utrzymania w działalności bądź dochodach pozarolniczych.

Problemów ludności wiejskiej, w tym zmniejszenia bezrobocia na wsi nie rozwiążą instrumenty polityki rolnej, zaś niepowodzenia w rozwoju obszarów wiejskich będą długo negatywnie ciążyły na rozwoju całej gospodarki i społeczeństwa.

3. Prawo

Kryteria polityczno-instytucjonalne określające demokratyczny porządek ustrojowy są traktowane przez organy UE i jej kraje członkowskie jako niezwykle ważny punkt oceny krajów ubiegających się o przyjęcie do Unii. Znaczenie tych

kryteriów dobrze obrazują przypadki Słowacji i Turcji, które są oficjalnie uznawane za kraje nie spełniające ich w pełni i dlatego nie mogą na razie liczyć na rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych. Zarówno Komisja jak i Parlament Europejski w swoich konkluzjach wielokrotnie podkreślały, że Polska kryteria te spełnia.

W kwestii ładu konstytucyjnego Komisja Europejska nie jest jednak wobec Polski całkowicie bezkrytyczna. W swojej opinii (avis) w sprawie przyjęcia Polski do UE, przedstawionej Parlamentowi Europejskiemu w lipcu 1997 r. zawarła kilka zaleceń odnoszących się do porządku prawno-ustrojowego. Zamieszczone w tabeli I/10 zestawienie informuje o treści tych zaleceń oraz - z drugiej strony - o działaniach podejmowanych w 1998 r. w ich przedmiocie.

Zalecenia Komisji Europejskiej odnoszące się do porządku prawno-ustrojowego w Polsce i działania podjęte w 1998 r. w ich zakresie

Tabela I/10

A. Walka z przestępczością i stan polskiego sądownictwa

Opinia Komisji Europejskiej	Co się zmieniło w 1998 r.
Głównym problemem polskiego sądownictwa są długie terminy rozpraw, zwłaszcza w sprawach cywilnych i gospodarczych oraz trudności z egzekwowaniem orzeczeń. Niskie wynagrodzenie sędziów powoduje ich przechodzenie do sektora prywatnego, co obniża jakość pracy sądownictwa	Nie podjęto działań prowadzących do skrócenia terminów rozpraw. Nie zwiększono skuteczności wymiaru sprawiedliwości w zakresie egzekwowania orzeczeń. Wynagrodzenie jest nadal niskie, ale ustanowiono dla sędziów odrębny system emerytalny, co jest znaczącym przywilejem
Policja nadal nie posiada wystarczających środków umożliwiających skuteczne zwalczanie rosnącej przestępczości, szczególnie zorganizowanej	Nie nastąpiły żadne istotne zmiany w wysokości nakładów na policję i nadal spada poziom wykrywalności przestępstw. Zaczęto wdrażać pewne elementy reformy policji: zwiększono liczbę funkcjonariuszy bezpośrednio zajmujących się sprawami operacyjnymi, zmniejszono obsadę zaplecza, wydzielono specjalne oddziały do walki z przestępczością zorganizowaną, wprowadzono instytucję świadka koronnego, zacieśniono współpracę z Interpołem

Należy kontynuować wysiłki mające na celu usprawnienie funkcjonowania sądownictwa oraz nasilić walkę przeciwko korupcji

Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało wstępny projekt reformy sądownictwa z gęstą siecią jednostek najniższego szczebla - sądów grodzkich. Sądy będą bliżej obywatela, staną się dla niego bardziej dostępne. Projekt zakłada także uproszczenie niektórych procedur oraz nową właściwość terytorialną sądów. Reforma ma wejść w życie po roku 2000.

Pojawiły się rozwiązania służące walce z korupcją (tzw. ustawa antykorupcyjna i rejestr korzyści). Trwają prace nad ustawą o pomocy publicznej

B. Uprawnienia urzędów skarbowych

Ustawa o kontroli skarbowej przyjęta w listopadzie 1996 r., umożliwiła organom podatkowym uzyskanie informacji od banków o stanie konta ich klientów bez jakiegokolwiek uprzedniej procedury

Ustawa z dnia 7 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o kontroli skarbowej i zmianie innych ustaw (Dz.U. z 1996 r. Nr 152, poz. 720) nie została zniewolizowana. Nadal dla uzyskania przez organ podatkowy informacji o stanie konta bankowego podatnika lub innych jego walorach w instytucjach finansowych wystarczy wszczęcie postępowania kontrolnego. Zdaniem wielu fachowców jest to naruszenie podstawowej zasady wolności obywatelskiej, która gwarantuje tajemnicę bankową

C. Wolność słowa

Dziennikarze podlegają postanowieniom art. 207 kodeksu karnego, zgodnie z którym wyszydzanie lub lżenie organów władzy państwowej podlega karze pozbawienia wolności do lat 8. Ponadto nie jest zapewniona ochrona źródeł informacji dziennikarzy, czego dowodem są wielokrotne przeszukiwanie prywatnych domów dociekliwych dziennikarzy. Dodatkowym źródłem niepokoju jest decyzja Sądu Najwyższego z roku 1995 nakazująca dziennikarzom ujawnienie źródeł informacji na żądanie sądu lub prokuratora

Nowy kodeks postępowania karnego stwierdza w art. 180 pkt 1, iż dziennikarz może odmówić identyfikacji swych informatorów, jeżeli osoby te zastrzegły nie ujawnianie swoich danych. Dziennikarz może też być przesłuchany na temat faktów objętych tajemnicą dziennikarską tylko wtedy, gdy to jest niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. Decyzje w tych sprawach podejmują sądy. Przyjęte rozwiązania nie odbiegają od sytuacji prawnej w większości państw europejskich

D. Prawo do sądu

W sprawach dotyczących dyscypliny w wojsku oraz w sprawach dyscyplinarnych w służbie cywilnej, a także lekarskich nie zostało zagwarantowane prawo odwołania się do sądu	Zasadniczo nic się w tej sprawie nie zmieniło
--	---

E. Społeczeństwo obywatelskie

Polskie prawo podatkowe nie zawiera jasnego określenia pojęcia organizacji niedochodowych i stowarzyszenia uzyskują ograniczone zwolnienia podatkowe	Prace legislacyjne nad ustawą regulującą zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych i ich współpracy z władzami publicznymi są powolne. Jednocześnie w ustawie o finansach publicznych zawarto art. 118, który stał się w praktyce barierą przekazywania przez organy samorządu terytorialnego organizacjom pozarządowym środków na ich działalność
--	--

F. Cywilna kontrola nad armią

Władze cywilne odnotowują okresowe problemy w związku z kontrolą armii	Nadal występują napięcia między prezydentem a rządem co do zakresu prerogatyw. Prezydent nie godzi się na uszczuplenie własnych uprawnień wynikających ze zwierzchnictwa nad sferą bezpieczeństwa i obronności. Z kolei Minister Obrony Narodowej zapowiada takie uszczuplenia, wyprowadzając to z zapisu Konstytucji, który mówi, że prezydent jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych RP w czasie pokoju sprawuje zwierzchnictwo za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej
--	--

G. Stosunek do mniejszości narodowych

Romowie (Cyganie) w Polsce są czasami ofiarami przemocy lub dyskryminacji. W wyniku nałożenia się kilku czynników socjologicznych oraz braku zainteresowania ze strony władz często żyją oni w trudnych warunkach (bez zatrudnienia, mieszkania, nauki, ochrony zdrowia)	Nie podjęto systemowych działań na rzecz poprawy warunków życia Romów, ale władze gmin w których dochodziło do przypadków przemocy wobec Romów podjęły działania profilaktyczne
--	---

H. Reprywatyzacja

Polska powinna zakończyć procedurę wypłacania rekompensat osobom, których majątek został zagrabiony przez nazistów bądź komunistów	Wciąż trwają dyskusje nad projektami ustawy reprywatyzacyjnej. Według wstępnych szacunków, do Ministerstwa Skarbu Państwa napłynęło około 170 tys. wniosków o zwrot mienia zagarniętego przez państwo z naruszeniem prawa
--	---

Źródło: opracowanie własne.

W analizowanym obszarze ważnym wydarzeniem 1998 r. było wejście w życie nowych kodyfikacji, a w szczególności kodeksu karnego (Dz.U. Nr 88, poz. 553). Nowe regulacje karne niewątpliwie zgodne z Europejską Kartą Praw Człowieka wprowadziły szereg zmian do polskiego prawa karnego. Do zasadniczych należy zaliczyć:

- rozstrzygnięcie problemów związanych z odpowiedzialnością za przestępstwa skutkowe, popełnione przez zaniechanie;
- podkreślenie zasady humanitaryzmu i poszanowania godności człowieka w stosowaniu kar i innych środków represji;
- zmianę w ujęciu winy nieumyślnej; oparcie jej o zasadę nieprzestrzegania reguł ostrożności, co oznacza wprowadzenie do prawa karnego pozaprawnych zasad i wzorów postępowania, jako reguł prawnej kwalifikacji czynów stanowiących podstawę odpowiedzialności karnej;
- obniżenie do lat 15-tu dolnej granicy wieku odpowiedzialności karnej nieletnich za niektóre najgroźniejsze kategorie przestępstw; z tym, że sąd nie może przekroczyć dwóch trzecich górnej granicy ustawowego zagrożenia karą za przestępstwo nieletniego oraz może jednocześnie zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary;
- usunięcie kary śmierci i dodanie dożywotniego pozbawienia wolności;
- znaczne zmodyfikowane kary ograniczenia wolności (jej skrócenie i silniejsze powiązanie ze środkami o charakterze probacyjnym);
- obniżenie dolnej granicy kary pozbawienia wolności do jednego miesiąca;
- nowe ujęcie dyrektyw sądowego wymiaru kary z wyekspozowaniem winy jako dyrektywy wiodącej; orzeczenie kary ponad rozmiar winy staje się w związku z tym niedopuszczalne;
- nałożenie obowiązku wzięcia pod uwagę przy wymierzaniu kary pozytywnych wyników mediacji albo ugody;

- uznanie kary pozbawienia wolności za „ultima ratio”, którą można orzec tylko wtedy, gdy inna kara lub środek karny nie może spełnić celów kary;
- znaczne poszerzenie podstaw nadzwyczajnego złagodzenia kary oraz możliwość odstąpienia od wymierzenia kary;
- poszerzenie granic stosowania wolnościowych środków związanych z poddaniem sprawcy próbie: warunkowego umorzenia postępowania karnego; warunkowego zawieszenia wykonywania orzeczonej kary, zarówno pozbawienia wolności, ograniczenia wolności oraz grzywny orzeczonej jako kara samoistna; warunkowego zwolnienia z odbycia reszty kary pozbawienia wolności oraz ograniczenia wolności.

Nowe kodyfikacje karne rozwiązały szereg problemów sygnalizowanych w opinii Komisji Europejskiej, przyczyniając się do lepszej ochrony praw człowieka w Polsce, których katalog wprowadziła w 1997 r. nowa Konstytucja. Mimo tych zalet, nowe regulacje karne wywołały bardzo ostry protest wielu polityków i prawników. Charakterystyczny był głos polityków partii pravicowych. Główny zarzut podnoszony w tej polemice dotyczył złagodzenia w nowym kodeksie karnym sankcji za niektóre przestępstwa. Przede wszystkim protestowano przeciwko zniesieniu kary śmierci i zastąpieniu jej karą dożywotniego więzienia, a po wejściu kodeksu w życie, przeciwko uwalnianiu z zakładów karnych sprawców przestępstw, którym skracano karę pozbawienia wolności w związku ze złagodzeniem sankcji za popełnione przez nich przestępstwa.

W tej sytuacji czterdziestu profesorów prawa karnego i kryminologii reprezentujących wszystkie polskie uniwersytety, zdecydowało się na opublikowanie oświadczenia, w którym zarzucili mediom i politykom dezinformowanie opinii publicznej co do skali przestępczości w Polsce oraz niewiedzę na temat skuteczności środków karnych w walce z przestępczością. W oświadczeniu podkreślono, że wprowadzenie nowego kodeksu karnego stało się przedmiotem gry politycznej i zostało wykorzystane do wytworzenia w społeczeństwie poczucia zagrożenia. Autorzy oświadczenia zdecydowanie poparli nowy kodeks karny, stwierdzając, że jest on aktem „nowoczesnym, uwzględniającym zarówno zdobycze nauki, jak i praktyki wymiaru sprawiedliwości oraz współczesne, powszechnie uznawane standardy panujące w tym względzie na świecie, a także specyficzne realia polskie” („Rzeczpospolita” 16 października 1998).

Wprowadzenie nowego kodeksu karnego ujawniło zatem wyraźne różnice w stopniu akceptowania nowej koncepcji praw człowieka, która została skonkretyzowana w kodeksie karnym. Polemika pomiędzy stronami dotyczyła podstawowych

wartości państwa prawa i ujawniła bardzo wyraźnie skłonność środowisk politycznych do instrumentalizacji prawa, czyli wykorzystywania go do celów politycznych i społecznych za cenę naruszania autonomicznych wartości kultury prawnej.

W roku 1998 miało miejsce szereg faktów i wydarzeń, które świadczą o osłabieniu przestrzegania zasady praworządności w zakresie stanowienia prawa. Jednym z tego przejawów było wielokrotne nowelizowanie aktów prawnych, przed ich wejściem w życie. Dotyczyło to zwłaszcza ustaw związanych z reformą administracji publicznej oraz opieki zdrowotnej, które uchwalane były w pośpiechu wynikającym z przyjętego kalendarza politycznego. Rzutowało to na jakość ustawodawstwa. Tym bardziej, że na wniosek klubów parlamentarnych AWS i UW w obecnej kadencji Sejmu zlikwidowano Komisję Prac Ustawodawczych, która stała dotąd na straży jakości ustaw i spójności systemu prawnego. Dzięki temu prace legislacyjne przebiegały szybciej⁶, ale ucierpiała jakość stanowionego prawa.

Częstą praktyką stało się (tylko wyjątkowo stosowane w przeszłości) przeprowadzanie drugiego czytania ustawy na forum komisji sejmowych a nie sesji plenarnej. I w tych przypadkach argumentem większości parlamentarnej była konieczność dotrzymania kalendarza politycznego. Kolejnym przejawem politycznej instrumentalizacji prawa, występującym często w pracach legislacyjnych związanych z reformą administracji publicznej, jest korygowanie rozwiązań ustrojowych przez ustawy kompetencyjne, co jest równoznaczne z niedopuszczalną swobodą ustawodawcy w zakresie kodyfikowania rangi aktów prawnych.

Nikły wpływ na jakość stanowionego prawa wywierają organy specjalnie do tego powołane Rada Legislacyjna przy Prezie Rady Ministrów oraz Krajowa Rada Sądownictwa (KRS). Rząd najczęściej w ogóle nie kieruje do nich projektów ustaw w celu zaopiniowania. W przypadku KRS, która jest organem konstytucyjnym i ma kompetencje w zakresie projektów aktów prawnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości, stanowi to poważne uchybienie mogące stanowić podstawę nawet do podważenia konstytucyjności danego aktu. Zwrócił na to publicznie uwagę prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego - Roman Hauser, w odniesieniu do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie wojewódzkim, które jego zdaniem bezwzględnie powinny zostać zaopiniowane przez KRS a nie zostały przez rząd do niej skierowane. W swojej precyzyjnie udokumentowanej wypowiedzi Prezes NSA stwierdził, że „stan naszej legislacji, a zatem niestety i prawa, ciągle się pogarsza” (Hauser 1998).

6. W pierwszym roku obecnej kadencji Sejmu uchwalono aż 71 ustaw, przy czym na doprowadzenie od pierwszego czytania do publikacji ustawy parlament potrzebował przeciętnie 88 dni, analogiczny wskaźnik dla parlamentu poprzedniej kadencji wynosił 276 dni (Pilczyński 1999).

Niska jakość ustawodawstwa wynika również z tego, że w obecnej kadencji parlamentu pogiębła się praktyka zgłaszania poselskich projektów ustaw. Na ogólną liczbę 284 projektów zaledwie 36% wniósł do Sejmu rząd, natomiast aż 61% posłowie (Pilczyński 1999), przy czym najaktywniejsi byli parlamentarzyści AWS. Wynika to między innymi ze znacznego polityczno-organizacyjnego zróżnicowania tego bloku wyborczego, w którym wciąż trwa walka o trwałą konstrukcję polityczną. Posłowie AWS (ale także UW) forsując własne projekty, zamiast przekonywać do nich rząd, chcą także świadomie omijać tzw. uzgodnienia międzyresortowe, a tym samym „niewygodne” ministerstwa (przede wszystkim ministerstwo finansów). Ich aktywność jest więc również przejawem braku zaufania do koalicyjnego partnera i metodą politycznego ogrywania go na gruncie legislacyjnym.

Takie postępowanie posłów rzutuje negatywnie na zgodność polskiego ustawodawstwa z prawem europejskim. Projekty rządowe są bowiem badane pod względem tej zgodności, natomiast poselskie nie. Często też posłowie forsując zmiany w projektach rządu, lekceważą jego stanowisko, podkreślając, że proponowane przez nich rozwiązania nie są zgodne z normami przyjętymi w krajach UE. Komisje sejmowe popierają aż 95% poprawek zgłaszanych w drugim czytaniu. Stąd projekty rządowe są czasami gruntownie zmieniane przez parlament (Pilczyński 1999). Znaczna część wnoszonych projektów, w tym zwłaszcza poselskich, nie odpowiada wymogom sejmowego regulaminu. Wnioskodawcy, między innymi, nie wskazują na: stan prawa w normowanej dziedzinie (1/2 projektów), różnice między projektowanym a dotychczasowym stanem prawnym (1/3), źródła finansowania dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa (1/3), stosunek proponowanej regulacji do prawa UE (1/5).

Najbardziej jaskrawym przejawem podważania praworządności w omawianym zakresie jest jednak praktyka uchwalania ustawy w warunkach równoczesnego zawierania politycznego porozumienia, które przewiduje jej poprawienie w Senacie albo nawet szybką nowelizację.

Po raz pierwszy większość parlamentarna postąpiła tak przy ustawie ustalającej liczbę nowych województw. Posłów przekonano do głosowania za wariantem 12 województw, obiecując, że Senat poprawi ten zapis na 15. Podobnie zdarzyło się z ustawą o Prokuraturii Generalnej. Ustawa została uchwalona głosami AWS i znacznej części opozycji wbrew stanowisku UW. Gdy ta zagroziła głosowaniem przeciwko projektowi budżetu, co mogłoby doprowadzić do rozwiązania przez prezydenta parlamentu, obiecano jej przyjęcie odpowiednich poprawek w Senacie. Gdy umówione poprawki Senatu w zasadniczych dla UW sprawach zostały odrzucone przez Sejm (także głosami koalicyjanta), w koalicji wybuchł konflikt, który rozładowano ustalając między innymi, że ustawa zostanie pilnie znowelizowana.

Trzeci przypadek dotyczył ustawy o Instytucji Pamięci Narodowej. Prezydent zawetował tę ustawę, która spotkała się w wieloma poważnymi zastrzeżeniami autorytetów prawniczych. Koalicja nie miała wystarczającej liczby głosów, aby odrzucić weto prezydenta, jednak chcąc odnieść prestiżowy sukces, AWS zawarła porozumienie z opozycyjnym PSL, które przewidywało w zamian za poparcie koalicji w głosowaniu - co się stało - szybką nowelizację ustawy, dającą PSL wpływ na personalną obsadę kierownictwa Instytutu.

Omówione przypadki naruszania zasady stanowienia „dobrego prawa” zdaniem niektórych autorytetów prawniczych są przejawem słabnięcia poszanowania dla powszechnie przyjętych w państwie praworządnym procedur legislacyjnych. Podkreślają to także posłowie współrządzącej UW, między innymi Irena Lipowicz:

„W III Rzeczpospolitej z szacunkiem dla prawa bywało różnie; tak jawnego pomiatania prawem nigdy jednak nie było. Rządowi T. Mazowieckiego Trybunał Konstytucyjny nie uchylił żadnego przepisu. Szybka erozja zaczęła się za rządów poprzedniej koalicji i postępuje w tempie przyspieszonym. Poprzednia koalicja czasem się jednak wstydzila pewnych działań, uciekała do gier zakulisowych. Teraz mamy już jawny i bezwstydy spektakl. Trudno więc - i to jest równie groźne - szacunku dla prawa wymagać od obywateli” („Polityka” 1994, nr 4).

W roku 1998 ujawniła się zatem w polskiej kulturze prawnej silna tendencja do instrumentalizacji prawa. Po raz pierwszy na dużą skalę ukazała się sprzeczność pomiędzy celami i wartościami autonomicznych instytucji prawnych, a doraźnymi celami politycznymi i społecznymi. Prawdopodobnie obserwujemy zjawisko wyprzedzania przez kulturę prawną rozwoju kultury i dyskursu politycznego, w którym autonomiczne instytucje prawne są traktowane tylko jako przeszkoda w osiągnięciu celów politycznych.

Oceniając stopień zintegrowania polskiego porządku prawnego z europejskim w sferze czterech wolności jednolitego rynku, podobnie jak w zeszłym roku, proponujemy odwołanie się do wskaźników formalnych. Rangę 0 przyznamy tym dziedzinom, które są tylko wymienione w harmonogramie prac integracyjnych. Rangę 1 przyznamy tym dziedzinom prawa, w ramach których został już przygotowany projekt stosownej regulacji prawnej, oceniony pozytywnie przez instytucje odpowiedzialne za integrację. Rangę 2 przyznamy dziedzinom, które zostały już uregulowane w stosownym akcie prawnym, zaś rangę 3 tym, które są uregulowane już co najmniej od trzech lat zgodnie z wymogami akcesyjnymi (okres taki, to naszym zdaniem minimalny czas potrzebny do „obudowania” aktu prawnego stosownym orzecznictwem sądowym). W skali od 0 do 3 będzie zatem oceniane zaawansowanie procesu integracji w dziedzinach wymienionych w art. 69 Układu.

Formalna zbieżność polskiego prawa z unijnym

Tabela I/11

Dziedzina prawa	1996	1997	1998
Prawo celne	1	2	2
Prawo spółek	3	3	3
Prawo autorskie	2	3	3
Prawo konkurencji	3	3	3
Prawo bankowe	1	2	2
Prawo dewizowe	2	2	2
Prawo podatkowe	3	3	3
Postępowanie podatkowe	1	2	2
Prawo pracy	2	2	2
Prawo transportowe	2	3	3
Prawo usług turystycznych	-	2	2

Źródło: opracowanie własne.

Wybrane regulacje reprezentują większość dziedzin prawa wymienionych w art. 69 Układu Stowarzyszeniowego. Wskaźniki dotyczą czysto formalnej oceny zaawansowania integracji w poszczególnych gałęziach prawa.

W roku 1998 rangi przyporządkowane poszczególnym dziedzinom nie uległy zmianie. Wśród 11 analizowanych przez nas dziedzin prawa 6 zostało uregulowanych przez nowe ustawy, które niedawno weszły w życie. Najczęściej nie są one jeszcze otoczone aktami wykonawczymi i orzecznictwem. Przy zazwyczaj bardzo krótkim *vacatio legis* stosowanie tych aktów prawnych będzie zatem bardzo utrudnione.

Jak wynika z naszych analiz, stosowanie prawa szczególnie przez organy administracji państwowej nie osiągnęło jeszcze wysokiego poziomu sprawności. Można zatem przewidywać w najbliższych latach swoisty kryzys działania przedstawionych aktów prawnych, którego złagodzenie będzie ściśle uzależnione od skali wydatków na kształcenie kadr oraz struktury organizacyjnej odpowiedzialnej za stosowanie prawa. Potwierdzeniem tej prognozy (zawartej w zeszłorocznym raporcie) jest ordynacja podatkowa, która zrodziła tak poważne kłopoty w praktyce jej stosowania, że na forum sejmowym padła propozycja jak najszybszego uchylecia szeregu jej postanowień i przywrócenia mocy obowiązującej tych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, które ta ustawa derogowała.

Jak stwierdziliśmy w raporcie ubiegłorocznym, w Polsce obserwujemy poważny kryzys w działaniu organów odpowiedzialnych za stosowanie prawa.

Rok 1998 nie przyniósł zasadniczego przełomu w tym zakresie, ale wiedza o tym problemie wśród polityków i prawników wydaje się obecnie pełniejsza.

Stosunkowo najdalej zaawansowane są prace nad reformą sądownictwa administracyjnego. W Polsce istnieje tylko jeden sąd administracyjny - Naczelny Sąd Administracyjny, który jest sądem kasacyjnym. Przysługuje do niego skarga od ostatecznych decyzji organów administracyjnych. Struktura sądownictwa administracyjnego jest zatem niezgodna z prawem europejskim, gdyż jest jednoinstancyjna. Sygnalizowaliśmy ten problem w poprzednich raportach. Istota reformy tego sądownictwa ma doprowadzić zatem do powstania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego.

Reforma sądownictwa powszechnego będzie bardzo trudna i kosztowna, gdyż w tej dziedzinie zaniedbania są bardzo poważne. W ciągu minionych 9 lat systematycznie zwiększano kompetencje sądów. W efekcie, w porównaniu z 1989 r., napływ spraw zwiększył się o 150% (w roku 1989 do sądów wpłynęło około 2 mln spraw, a w 1997 r. ponad 5 mln), a liczba etatów sędziowskich wzrosła w tym samym mniej więcej czasie tylko o 40%. Sądownictwu brakuje obecnie ponad 1 tys. sędziów.

Niedostateczna jest również baza lokalowa sądownictwa, które dysponuje obecnie ok. 900 tys. m². Jej niedobór szacuje się na ok. 550 tys. m². Około 70% dzisiejszej bazy lokalowej powstało jeszcze przed wojną, z tego 30% to obiekty zabytkowe - wymagające szybkich remontów.

Badania opinii publicznej wykazały w ostatnich miesiącach bardzo wyraźne pogorszenie się notowań sądów i prokuratury. Od marca do grudnia 1998 r. odsetek pozytywnych ocen pracy sądów spadł o 12 punktów procentowych, a prokuratury - o 9 punktów. Sądy i prokuratura są instytucjami publicznymi częściej ganionymi niż chwalonymi.

4. Polityka

Rok 1998 był szczególnie dla Polski ważny ze względu na uruchomienie trzech wielkich reform: organizacji terytorialnej kraju, opieki zdrowotnej oraz systemu emerytalnego. Wprowadzanie każdej z nich stanowi kompleksowe przedsięwzięcie i trudno sobie wyobrazić, aby mogło się to dokonać całkowicie bezkolizyjnie, zważywszy zwłaszcza na komasację tych reform w czasie. Jednak skala zakłóceń organizacyjnych i napięć społecznych, które ujawniły się na przełomie 1998 i 1999 r. w związku z wejściem tych reform w życie jest tak duża, że jednoznacznie wskazuje na niedopracowanie warstwy logistycznej poszczególnych reform i niedowład struktur odpowiedzialnych za ich wdrożenie.

Największe perturbacje wiążą się z wprowadzeniem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego i reformą opieki zdrowotnej. Odpowiednie regulacje ustawowe w tym zakresie zostały uchwalone z początkiem 1997 r. i ówczesny Sejm przewidział blisko dwuletnie *vacatio legis*, niezbędne na logistyczne przygotowanie reformy. Następnie w pierwszej połowie 1997 r. powołano w strukturze Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej urząd Pełnomocnika Rządu ds. Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego, który odpowiadał za całość tych przygotowań. Mimo to, reforma okazała się źle przygotowana właśnie od strony logistycznej. Zdaniem jednego z ekspertów w zakresie zdrowia publicznego - Włodarczyka - ważną przyczyną był „*brak koalicyjnego porozumienia co do jej kształtu. Takiego porozumienia nie osiągnięto w umowie koalicyjnej, nie ma go do tej pory, nawet w samym rządzie*” (StECKA 1998).

Do innych przyczyn niepowodzenia tej reformy należy zaliczyć:

- brak porozumienia ze środowiskami medycznymi co do kształtu reformy;
- poważne opóźnienia w przygotowaniu i wydawaniu aktów wykonawczych do ustawy;
- słabość kampanii wyjaśniająco-informacyjnej adresowanej do pacjentów;
- nieprzygotowanie odpowiedniej kadry menedżerskiej, mającej reformę wdrażać i obsadzanie stanowisk w kasach chorych według kryteriów politycznych;
- nieprzygotowanie odpowiednich rozwiązań dla wielu uzupełniających segmentów opieki zdrowotnej (pogotowie ratunkowe, kliniki uniwersyteckie, hospicja) warunkujących sprawne działanie segmentów podstawowych (opieka ambulatoryjna, szpitale powiatowe, szpitale specjalistyczne);
- uruchomienie reformy równocześnie z reformą administracyjno-samorządową, co sprawiło, że tworzone samorzady wojewódzkie i powiatowe nie mogą być faktycznie partnerami kas chorych oraz efektywnymi organami założycielskimi formalnie przejętych jednostek służby zdrowia.

Mniejsze trudności wiążą się z reformą organizacji terytorialnej kraju. Jednak także w tym przypadku ujawniły się słabości mechanizmu koordynacji działań rządu, prowadzące do niejasnego podziału kompetencji oraz odpowiedzialności osób i struktur organizacyjnych zajmujących się przygotowaniem i wdrożeniem reformy, jak również niewystarczającej współpracy między nimi. Centra decyzyjne w zakresie tego przedsięwzięcia ulokowane były zarówno w Kancelarii Prezesa RM jak i Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, jednocześnie kluczowe znaczenie dla tej reformy miały prace dotyczące decentralizacji finansów publicznych, prowadzone w Ministerstwie Finansów.

Podstawową słabością tej reformy jest skoncentrowanie się jej twórców na wątkach administracyjno-ustrojowych, przy zaniedbaniu zagadnień społeczno-gospodarczych, a zwłaszcza kwestii polityki rozwoju regionalnego. Konsekwencje tego zaniedbania to między innymi:

- brak powiązania zmian w centrum (rządzie) ze zmianami w organizacji terytorialnej państwa;
- niesprecyzowanie na poziomie centrum (rządu) mechanizmu koordynacji w zakresie polityki regionalnej (programowanie, alokacja środków, funkcje operacyjne, monitoring);
- **nikły poziom faktycznej decentralizacji finansów publicznych, w tym wyposażenia samorządu wojewódzkiego i powiatowego w środki własne, stanowiące podstawę samorządności i samodzielnego rozwoju.**

Szczególnie ta ostatnia kwestia może stać się szybko poważnym problemem. Na podstawie sygnałów prasowych i wypowiedzi ekspertów należy bowiem sądzić, że budżety pewnej części powiatów mogą się okazać zdecydowanie niewystarczające na wykonanie wszystkich przewidzianych funkcji i zadań publicznych, tak względem obywateli, jak i jednostek organizacyjnych.

Merytoryczne i organizacyjne niedopracowanie reformy administracyjnej w zakresie jej związków z polityką rozwoju regionalnego może doprowadzić do szybkiego wystąpienia partykularnych nacisków i politycznej presji samorządów wojewódzkich. Trzeba się przy tym także liczyć z inicjatywami legislacyjnymi, zmierzającymi do zagwarantowania niektórym regionom specjalnych warunków rozwoju (np. regionalnych ulg podatkowych). Szereg tego rodzaju propozycji zawiera przygotowywany przez posłów z województw południowych projekt ustawy dotyczącej specjalnego traktowania ziem górskich. Takie inicjatywy legislacyjne, które mogą prowadzić do naruszenia równowagi finansów publicznych i autonomizacji regionalnej, będzie trudno powstrzymywać, jeżeli rząd nie będzie dysponował jasną i społecznie akceptowaną koncepcją polityki rozwoju regionalnego, a jednocześnie nie zostaną stworzone instytucjonalne oraz finansowe warunki jej prowadzenia.

Zasadność wskazanych zagrożeń potwierdza wypowiedź Ministra Wiesława Walendziaka - wówczas Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a zarazem jednego z najbardziej wpływowych polityków AWS. W artykule pod znamienym tytułem „*Republika Centrum atakuje*” stwierdził on między innymi:

(...) „bez ograniczenia i rozparcelowania rozmaitych centralnych agencji i funduszy, bez wcielenia w życie nowoczesnej struktury rządu cała dotychczasowa reforma ustrojowa

wa może zacząć przypominać rozwierające się nożyce, zamieniając się w karykaturę pierwotnego projektu. Państwo z rozbudowanym samorządem, pozbawionym odpowiedzialności i pieniędzy z jednej strony, a manifestującym desinteressment wobec spraw lokalnych centrum, które wcale nie wyzbyło się „nienależnych” mu kompetencji z drugiej, to państwo źle urządzone, państwo korupcyjnych struktur i absurdalnie wysokich stałych kosztów wszelkiego rodzaju administracji” („Rzeczpospolita” 4 stycznia 1999).

Również wzbudzająca obecnie najmniej emocji i krytyk reforma emerytalna może zostać poważnie zagrożona, a to z powodu nie przygotowania w odpowiednim czasie ZUS-u do przyjęcia nowych zadań związanych z ewidencją i transferem składek ubezpieczeniowych, obejmujących także ubezpieczenie zdrowotne. Aby im sprostać, ZUS powinien być do końca I kwartału 1999 r. uruchomić kompleksowy system informatyczny działający w skali nie mającej jak dotąd w Polsce precedensu. Tymczasem jeszcze w maju system taki nie był w pełni gotowy i właściwie przetestowany.

Ewidencyjnym przykładem niesprawności aparatu państwa jest realizacja rządowego programu budowy autostrad przyjętego przez Radę Ministrów w lipcu 1993 r. Przewiduje on oddanie do użytku do 2010 r. 2.600 km autostrad. W pierwszym etapie (lata 1993-96) miały być zakończone prace przy budowie trzech odcinków: A4 Kraków - Katowice oraz Golnice - Opole i A1 Łódź - Częstochowa. Tymczasem do końca 1997 r. uporano się jedynie z 61-kilometrowym odcinkiem Kraków - Katowice, tak wykonany, że nieustannie podlega modernizacji.

Przyczyną opóźnień w realizacji programu jest - jak wynika z ustaleń NIK - m.in. opieszałość w wydawaniu aktów wykonawczych do ustawy o autostradach płatnych. Zajęło to aż 30 miesięcy od wejścia tej ustawy w życie. Przewlekłe prowadzone są postępowania lokalizacyjne, za co odpowiada Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad. Utworzono ją dopiero w 5 miesięcy po wejściu w życie ustawy, tyle bowiem czasu zajęło nadanie jej statutu w trybie rozporządzenia prezesa Rady Ministrów.

Pierwsze dwie umowy koncesyjne na budowę i eksploatację odcinków autostrad płatnych Minister Transportu i Gospodarki Morskiej zawarł we wrześniu 1997 r. Kontrola NIK wykazała, iż obie zawierają klauzule o możliwości bezwarunkowego ich rozwiązania w przypadku nie uzgodnienia tzw. zamknięć finansowych. Minister, godząc się w umowie z Autostradą Wielkopolską SA na uruchomienie mechanizmu finansowego wsparcia dla zapewnienia „terminowych płatności brakujących kwot do pełnego finansowania kosztów eksploatacyjnych oraz wszystkich mających zastosowanie podatków oraz obsługi zadłużenia przekroczył dyspozycje ustawy, która ogranicza takie wsparcie jedynie do kosztów budowy autostrady” (Kontrola 1998). Wyjściem z

sytuacji będzie zapewne „doprowadzenie” do wygaśnięcia umowy, aby całą procedurę przetargową można było zacząć od początku. Jednocześnie wielu ekspertów zwraca uwagę na wadliwość samych założeń programu rządowego, który przewiduje je zbudowanie zaplanowanych autostrad bez większego udziału finansowego państwa, co nie będzie możliwe.

Doświadczenia wskazują jednocześnie, że administracja publiczna jest w dalszym ciągu inwestorem bardzo nieefektywnym. Świadczą o tym wyniki kontroli NIK, dotyczące inwestycji centralnych (Raport 1997):

- spośród skontrolowanych 32 inwestycji finansowanych z budżetu państwa połowa nie była prawidłowo przygotowana do realizacji;
- żadnej inwestycji nie ukończono w założonym czasie; bywało, że zamiast 60 miesięcy prace ciągnęły się czterokrotnie dłużej;
- w kilku przypadkach przyznane środki przekazano na inne cele, m.in. na finansowanie bieżącej działalności eksploatacyjnej lub na zakupy dla potrzeb innej budowy. Łącznie niezgodnie z przeznaczeniem wydano tylko w 1996 r. 4,5% całej kwoty dotacji na inwestycje centralne;
- przy realizacji inwestycji nie przestrzegano procedur przetargowych, wymaganych przez ustawę o zamówieniach publicznych. Wykonanie robót i dostawy urządzeń zlecano często w trybie zamówienia z wolnej ręki, zamiast prowadzenia postępowań umożliwiających wybór najkorzystniejszych ofert oraz bez zawarcia stosownych umów.

Kolejnym ważnym obszarem analizy sprawności administracji publicznej jest ściągalność podatków. W 1997 r. o ponad 41% zwiększyły się zaległości wszystkich podmiotów wobec budżetu państwa z tytułu VAT i akcyzy. Według raportu NIK jest to między innymi skutek zalegania z VAT przez przemysł węglowy; jego długi z tytułu VAT wzrosły w 1997 r. aż o jedną trzecią.

Nastąpiła natomiast relatywna poprawa w zakresie ściągalności podatków bezpośrednich. Z danych MF wynika, że w 1997 r. zaległości osób fizycznych w podatku dochodowym zwiększyły się tylko o 5,3%, a zaległości firm o 10,7%. Na koniec tego roku długi firm wobec fiskusa z tytułu podatku dochodowego stanowiły 8,5% łącznych wpływów budżetowych z tego źródła, podczas gdy rok wcześniej 10,4%, a na koniec 1995 r. ponad 15%. Maleje również udział zaległości z tytułu podatku od dochodów osobistych w łącznych wpływach z tego źródła. Na koniec 1997 r. było to 3,9%, rok wcześniej 4,3%, a na koniec 1995 r. 4,4%. W 1998 r. nastąpiła poprawa ściągalności podatków bezpośrednich; zaległości w podatku dochodowym od osób prawnych zmniejszyły się o ponad 22%, z nawiązką wyrównując wzrost zaległości w podatku VAT i akcyzy.

W sumie, o ile na koniec 1997 r. zaległości podatkowe stanowiły 6% łącznych wpływów budżetu z podatków za ten rok, to w 1998 r. około 4,8%. To oznacza, że długi wobec budżetu maleją. Częściowo wynika to jednak z procedur oddłużeniowych.

Równocześnie trzeba pamiętać, że zobowiązania wymagalne budżetu państwa (głównie z tytułu dostaw towarów i usług do jednostek budżetowych) stanowiły kwotę o połowę większą, niż suma zaległości podatkowych. Rzeczywisty stan gospodarki budżetowej jest w rzeczywistości znacznie gorszy niż wynika to z kolejnych ustaw budżetowych.

Problemem związanym z sprawnością administracji publicznej jest także niezadawalające funkcjonowanie systemu zamówień publicznych. Kontrola NIK wykazała, że zarówno w przypadku administracji samorządowej jak i rządowej powszechne są naganne praktyki polegające na podziale zamówienia na części w celu zaniżenia jego wartości, co pozwala uniknąć stosowania procedur określonych przez ustawę o zamówieniach publicznych. Niejednokrotnie udziela się zamówień z wolnej ręki, chociaż nie zachodzi żadna z okoliczności umożliwiająca zastosowanie takiego trybu, albo też udziela się z wolnej ręki zamówień dodatkowych, których wartość przekraczała 15% uprzedniego zamówienia. Zdarza się także, że nie zgłasza się do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o przetargach o wartości powyżej 20 tys. ecu. Stwierdzone nieprawidłowości w dużym stopniu wynikały z braku odpowiednio wykwalifikowanych i przygotowanych pracowników, a także słabości nadzoru, który powinien zapewnić Urząd Zamówień Publicznych.

Ogólną sprawność administracji publicznej wiąże się w świecie z istnieniem niepolitycznego korpusu urzędniczego, określanego mianem służby cywilnej. Prace nad ustawą uruchamiającą tworzenie takiej służby podjęto w Polsce na początku lat 90. i zakończono w 1996 r. uchwaleniem stosownej ustawy. Koalicja rządowa ukształtowana po wyborach parlamentarnych z jesieni 1997 r. faktycznie zablokowała jej działanie. Przygotowana i uchwalona pod koniec 1998 r. nowelizacja ustawy o służbie cywilnej wprowadziła, między innymi, następujące zmiany:

- nabór do służby cywilnej będzie „otwarty, publiczny i konkurencyjny”, a stanowiska kierownicze w urzędach będą obsadzone w drodze konkursów. Stanowi to próbę pogodzenia zasad stabilności i praktycznej nieusuwalności urzędników z zasadą kontraktu menedżerskiego;

- korpus służby cywilnej będzie składał się z dwóch grup: pracowników i urzędników. Pracownikiem służby cywilnej mógłby zostać każdy obywatel polski, nie karanany i o nieposzlakowanej opinii, jeśli wykaże się odpowiednimi kwalifikacjami;

- przyjęcie do grona urzędników może się natomiast ubiegać - w drodze postępowania kwalifikacyjnego - tylko pracownik służby cywilnej, po odbyciu służby przygotowawczej zakończonej oceną komisji egzaminacyjnej (taka służba nie obowiązywałaby absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej) i z co najmniej dwuletnim stażem pracy w służbie cywilnej;

- zamiast dotychczasowych czterech kategorii urzędników ustanowiono dwie: A dla osób z wykształceniem magisterskim i B dla osób z wykształceniem co najmniej średnim;

- postępowanie kwalifikacyjne prowadzić będzie - nie jak dotychczas komisja, lecz - szef służby cywilnej, przy pomocy profesjonalnych egzaminatorów, pod nadzorem premiera;

- szefa służby cywilnej powołuje teraz premier na pięcioletnią kadencję.

Uchwalona przez parlament nowa ustawa o służbie cywilnej spotkała się z licznymi zastrzeżeniami opozycyjnych polityków, a Prezydent skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego. Biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności jest pewne, że utworzenie służby cywilnej oddala się w czasie, zaś atmosfera politycznego konfliktu wokół ustawy źle wróży stabilności uchwalonych rozwiązań i przyszłości tej służby w ogóle, mimo, że Konstytucja z 1997 r. stanowi w art.153, że „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”.

Problemy związane z wprowadzeniem ustawy o służbie cywilnej wiążą się z drugim istotnym czynnikiem oddziaływującym na proces przygotowywania i wdrażania wspomnianych wcześniej reform. Czynnikiem tym są pewne cechy polskiego systemu politycznego. Ogólnie i formalnie polski system partyjny można określić jako „wielopartyjny umiarkowanie spolaryzowany” (Sartori 1976). Występuje w nim stosunkowo niewielka liczba partii zdolnych do wywierania rzeczywistego wpływu na politykę państwa, partie antysystemowe są zmarginalizowane, pojawiają się różne formy współpracy międzypartyjnej (rządy koalicyjne), na ogół przestrzegane są demokratyczne reguły w grze międzypartyjnej. Generalnie można stwierdzić, że system taki tworzy przesłanki dla stabilności państwa i skuteczności podejmowanych przez nie działań.

Ten ogólny opis nie oddaje jednak dwóch zasadniczych cech polskiego systemu politycznego, będących podstawowym czynnikiem ograniczającym jego stabilność i skuteczność. Pierwsza wynika z faktu, iż dwa największe ugrupowania polityczne (SLD i AWS) stanowią w istocie konglomeraty partyjno-związkowe, które różnią się wewnętrznie (niekiedy w sposób dość zasadniczy) w ocenie ważności

podstawowych celów politycznych. Dlatego nadal jednym z podstawowych problemów polskiego systemu politycznego jest utrzymanie spójności w obrębie rządzących ugrupowań politycznych, roszadzanych od wewnątrz przez programowe i personalne spory. Szczególnie wyraźnie daje to o sobie znać w przypadku AWS, zarówno ze względu na młodość tego ugrupowania i na liczbę oraz różnorodność wchodzących weni partii i organizacji politycznych.

Druga specyficzna cecha polskiego systemu politycznego ma swe źródła w historycznych podziałach, tworzących między ugrupowaniami „posolidarnościowymi” i „pokomunistycznymi” barierę nie do pokonania, przede wszystkim dla ich działaczy, a w znacznie mniejszym stopniu dla potencjalnych elektoratów. Wymusza to koalicje między ugrupowaniami o podobnych „korzeniach” - PRL-owskich (SLD, PSL) lub Solidarnościowych (ZChN, UW) - lecz zasadniczo różniącymi się przestrzeganiem kierunków i metod polityki państwa.

Widać to wyraźnie na przykładzie obecnej koalicji, w której AWS akcentuje przede wszystkim kwestie związane z obszarem polityki społecznej (model państwa socjalistycznego), podczas gdy UW koncentruje się na stabilności finansowej państwa (model neoliberalny). **Odmienność priorytetów powoduje wewnętrzne napięcia w koalicji oraz poważnie utrudnia wypracowanie jednolitej linii polityki państwa.**

Ze względu na te dwie cechy, **podstawowym narzędziem utrzymywania rządzącego obozu w równowadze staje się polityka kadrowa, co w wielu przypadkach ma dewastujące konsekwencje dla realizacji politycznych celów.** Najlepszym przykładem są tu problemy związane z realizacją polityki integracyjnej.

W wymiarze instytucjonalnym polski model działań integracyjnych podobny jest do rozwiązań przyjętych we Francji i Wielkiej Brytanii. Jego istotą jest rozdzielenie podstawowych kompetencji w obszarze polityki integracyjnej między MSZ a inny organ centralny powołany dla potrzeb przygotowania i obsługi procesu integracji, którym - w polskim przypadku - jest Komitet Integracji Europejskiej (KIE) i podległy mu urząd (UKIE). Podobnie jak w Wielkiej Brytanii, formalnie silna pozycja premiera - przewodniczącego Komitetu miała zapewnić sprawność mechanizmu koordynacji polityki integracyjnej.

Jednak w 1998 r., ze względu na ustalenia wewnątrz koalicji AWS-UW, obowiązki przewodniczącego KIE powierzono nie premierowi, lecz członkowi Rady Ministrów, reprezentującemu kręgi określane mianem eurosceptycznych (ZChN). Doprowadziło to natychmiast do zaostreżenia konfliktu na linii MSZ - KIE. Ryszard Czarnecki przeprowadził w UKIE na przełomie 1997 i 1998 r. szeroko zakrojone zmiany personalne, w wyniku których odeszło wielu fachowców, zastąpionych

osobami nie przygotowanymi do wykonywania zadań związanych z polityką integracyjną, za to należących do kręgów związanych z rządzącą koalicją. W rezultacie sprawność działania UKIE wyraźnie spadła, czego spektakularnym przejawem stało pozbawienie Polski 34 mln ecu z rocznej kwoty Funduszu Phare.

Dotatkowo działania koordynacyjne zostały skomplikowane w pierwszej połowie 1998 r. przez usytuowanie nowomianowanego głównego negocjatora Polski z UE (w randze Pełnomocnika Rządu d/s Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej) w Kancelarii Premiera, a więc poza strukturami i KIE, i MSZ. Równocześnie w czerwcu 1998 r. w Ministerstwie Finansów powołano Pełnomocnika Rządu d/s Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej, mającego za zadanie weryfikować projekty zgłaszane przez poszczególne resorty od strony zapewnienia im krajowego współfinansowania.

Niekonsekwentne rozwiązania organizacyjne oraz konflikty personalno-polityczne między partiami koalicyjnymi, doprowadziły do faktycznego odwołania szefa KIE - dla utrzymania parytetu polityczno-personalnego odwołany został też zastępca reprezentujący drugiego koalicjanta. Obaj politycy zostali przeniesieni do Kancelarii Premiera, tworząc tam kolejne ogniwa działań politycznych o całkowicie niejasnych kompetencjach i zadaniach. Natomiast funkcję przewodniczącego KIE objął premier (jak było to w czasie rządów poprzedniej koalicji), który jednak w tej roli przez bardzo długi okres nie zdołał mianować sekretarza Komitetu. Przez wiele miesięcy utrzymywana była na tym stanowisku osoba, która „pełniąc obowiązki” złożyła rezygnację i faktycznie pozostawała przez cały ten czas na urlopie.

Jest sprawą oczywistą, że wszystkie te rozszady personalne i zmiany organizacyjne przyczyniają się najwyżej do chwilowego wyciszenia konfliktów w tonie rządzącej koalicji, ale kosztem skuteczności realizowanej polityki integracyjnej. Rozwój sytuacji zmierza więc w kierunku albo całkowitej likwidacji UKIE, albo ograniczenia jego zadań do prowadzenia polityki informacyjnej oraz programowania wykorzystania środków przedakcesyjnych. To drugie rozwiązanie wydaje się jednak słabo uzasadnione zważywszy na krytyczną ocenę działań i propozycji UKIE w tych dwóch zakresach.

W listopadzie 1998 r. w UKIE przygotowano projekt dokumentu pt. „Integracja Polski z Unią Europejską. Program informowania społeczeństwa”. Wątpliwość wzbudza już podstawowa teza dokumentu, zgodnie z którą, działania rządu mają zasadniczo polegać na bezstronnym przekazywaniu neutralnej informacji a nie przekonywaniu społeczeństwa. **W rządowej koncepcji informacyjnej integracja jawi się jako przedsięwzięcie techniczno-organizacyjne, a nie polityczne. Tymczasem jak staraliśmy się wykazać w poprzednim raporcie integracja Pol-**

ski z Unią Europejską jest wyborem politycznym i może dokonać się tylko wówczas, gdy państwo uzna ją za swój priorytet polityczny i przekona do tego większość społeczeństwa. Zdecydowany na integrację europejską rząd powinien więc zarówno informować jak i przekonywać.

W zakresie efektywności wykorzystania przez Polskę środków programu Phare na przestrzeni ostatnich lat można mówić o pewnym postępie. Jednak nie jest on równomierny i zadowalający. Znajduje to odzwierciedlenie w raporcie NIK poświęconym temu zagadnieniu. Krytyka została skierowana przede wszystkim pod adresem administracji rządowej, krajowych koordynatorów poszczególnych programów oraz firm korzystających z unijnej pomocy.

Kontrola NIK przeprowadzona u 39 beneficjentów wykazała, że ponad połowa firm wykonujących zadania finansowane ze środków Phare robiła to nieefektywnie i niezgodnie z warunkami kontraktu. Najgorzej oceniono poziom usług doradczych; NIK oszacował koszt nieprzypadnych nikomu opracowań na 2,9 mln ecu. Zdecydowanie negatywnie raport ocenia nadzór nad wykorzystaniem środków pomocowych sprawowany (do końca 1996 r.) przez pełnomocnika rządu d/s integracji europejskiej, a następnie przez UKIE (Kontrola NIK 1998). W rezultacie w odniesieniu do środków przyznanych Polsce w latach 1990-96 zakontraktowano tylko 86% funduszy, a wykorzystano jedynie 64%. Najstąbiej wykorzystana jest pomoc unijna w transporcie, ochronie środowiska, rolnictwie oraz turystyce. Niezwykle pozytywnie wyróżnia się natomiast realizacja programu „odbudowa”, przez który Komisja Europejska wspomagała gminy dotknięte wielką powodzią latem 1997 r. Sukces tego programu jest związany ze zdecentralizowanym mechanizmem alokacji środków (przyjętym na zasadzie wyjątku).

Utrzymanie spójności wewnątrzpartyjnej przez neutralizowanie konfliktów dzięki obsadzeniu stanowisk publicznych działaczami partyjnymi dotyczy nie tylko sfery administracji rządowej i samorządowej, ale także gospodarczej. W radach nadzorczych wszystkich (ok. 1 tys.) spółek z dominującym udziałem państwa zasiada obecnie 4-5 tys. osób, o których powołaniu decydują układy polityczne. Ocenia się, że koalicja AWS-UW w ciągu pierwszych miesięcy funkcjonowania dokonała wymiany 70-80% składu członków rad nadzorczych, kierując się kluczem wyraźnie politycznym (Mojkowski, Pokojka 1999). W ślad za tym poszły zmiany w wielu zarządach spółek, co niewątpliwie destabilizowało ich struktury zarządcze i w jakiejś mierze rzutowało na odnotowane w 1998 r. pogorszenie wyników finansowych.

Spółki sektora publicznego dysponują wciąż ogromnym kapitałem. Roczne przychody 100 największych (do których należą między innymi: Petrochemia Płock, Polskie Sieci Energetyczne, TP SA, CPN, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownic-

two) wynoszą 52 mld, a zyski netto przekraczają 1,5 mld USD. Kontrola personalna takich podmiotów staje się zatem instrumentem politycznego kontrolowania znacznej części krajowego kapitału finansowego.

Politycy tracą więc motywację do kontynuowania programu prywatyzacji spółek publicznych. Wprost przeciwnie można dostrzec ich wykorzystywanie do poszerzania właścicielskiej domeny państwa. Spółki publiczne wchodzą bowiem w kapitałowe powiązania z firmami prywatnymi; tym łatwiej, że wiele z nich to faktyczni monopolisci i nawet jeżeli ich działalność przynosi straty, to jest jawnie lub ukrycie subsydiowana przez budżet. Instrumentem poszerzania politycznej strefy wpływów staje się ponadto układ powiązań handlowych spółek Skarbu Państwa z firmami prywatnymi, bowiem zapewnienie sobie dostaw dla nich jest bardzo intratne (Mojkowski, Pokojka 1999).

Konflikty wewnątrzpartyjne i wewnątrzkoalicyjne, a także walka polityczna między koalicją i opozycją - wszystko to zamiast konsolidować demokratyczny mechanizm władzy, wyzwała postawy i zachowania, które stanowią zagrożenie dla świeżo uformowanego ładu politycznego. Taki charakter należy z całą pewnością przypisać niektórym akcjom protestacyjnym oraz organizacjom je inspirującym. Świeżym i dobrym przykładem może być działalność związku zawodowego rolników „Samoobrona” i wciąż rosnące poparcie społeczne dla akcji protestacyjnych, jako metody walki o interesy grupowe.

Niezdolność (lub ograniczona zdolność) polskich partii politycznych do artikulowania oczekiwań i preferencji społecznych powoduje, że coraz częściej rolę taką przejmują różnego rodzaju zawiązywane ad hoc komitety, związki i stowarzyszenia. Zjawisko to w równym stopniu dotyczy partii rządzące, jak opozycyjne, co wyraźnie świadczy o braku społecznej wiary w zdolność do reprezentowania potrzeb i interesów obywateli przez istniejące partie. **Dominujący w Polsce sposób sprawowania władzy i mechanizm walki politycznej wyzwalają siły destrukcji, stwarzając szereg zagrożeń dla sprawnego funkcjonowania państwa w wymiarze społecznym, politycznym i ekonomicznym.**

W wymiarze społecznym chodzi przede wszystkim o wysoki poziom napięć społecznych, bardzo niski stopień akceptacji działań rządu oraz brak zrozumienia i poparcia dla przedsięwzięć ukierunkowanych na modernizację państwa i reformy społeczne. Jednocześnie pozademokratyczne formy wyrażania preferencji i interesów przez duże grupy społeczne blokują sprawne funkcjonowanie państwa.

W wymiarze politycznym zwraca uwagę przesuwanie się ośrodka władzy politycznej w państwie poza ramy konstytucyjnego rządu. Narusza to zasadę „rządów odpowiedzialnych”, podważa zaufania do mechanizmów charakterystycznych dla demokratycznego państwa prawa oraz prowadzi do upadku autorytetu państwa.

Wreszcie, w wymiarze ekonomicznym owocuje to chaotycznym podejmowaniem decyzji, służących zaspokojeniu roszczeń silnych i zrewoltowanych grup społecznych, bez przestrzegania procedur dialogu społecznego, co sprzyja naruszeniu dyscypliny finansowej i stabilności finansowej państwa.

Występowanie takich przejawów destrukcji państwa wywołuje liczne reperkusje w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Jednym z ważniejszych jest korupcja, z zasady towarzysząca wzrostowi dyskrecjonalnej i niekontrolowanej władzy biurokracji oraz zawężaniu faktycznego zakresu odpowiedzialności polityków wobec obywateli.

Najpotężniejsze międzynarodowe organizacje gospodarcze coraz więcej uwagi poświęcają zjawisku korupcji, widząc w nim znaczącą barierę wzrostu gospodarczego. Grupa ekspertów powołana przez Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i OECD zdefiniowała korupcję jako *wykorzystywanie władzy publicznej dla osobistych korzyści*, niezależnie od tego, kto (polityk czy biznesmen) jest inicjatorem korupcyjnej praktyki. W ich opinii, możliwie najszerzej ujmując problem następująca formuła: $C = M + D - A$, co oznacza, iż korupcja (C - corruption) pojawia się z reguły tam, gdzie mamy do czynienia z monopolem (M - monopoly) i uznaniowością (D - discretion) oraz równoczesnym brakiem odpowiedzialności (A - accountability). Ale występowaniu korupcji sprzyjają inne schorzenia, takie jak: brak stabilności politycznej, wszechwładza biurokracji, niesprawny system legislacyjny czy źle działający wymiar sprawiedliwości.

Podglebie korupcji stanowią więc nadmierne uprawnienia władzy publicznej oraz szeroki zakres uznaniowości w działaniu jej administracji. Do najbardziej korupcyjnych obszarów należy sfera umów zawieranych przez organy władzy publicznej z biznesem.

Prawną podstawę eliminowania korupcji w Polsce stanowi uchwalona w sierpniu 1997 r. ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Określa ona, że pracownicy administracji rządowej oraz częściowo administracji samorządowej w okresie zajmowania stanowisk publicznych mają ograniczoną możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. Nie wolno im m.in. zasiadać w zarządach lub radach nadzorczych spółek prawa handlowego. Ustawa zakazuje też wykonywania jakichkolwiek zajęć w spółkach, które mogłyby wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Osoby pełniące funkcje publiczne są zobowiązane składać oświadczenia majątkowe. Omawiana ustawa wprowadziła również rejestr korzyści, do którego takie osoby (także parlamentarzyści) powinni zgłaszać informacje o wszelkich korzyściach uzyskanych z tytułu pełnienia funkcji - darowiznie (której wartość prze-

kracza 50% najniższego wynagrodzenia), materialnym wsparciu działalności publicznej zainteresowanego, wyjazdach krajowych lub zagranicznych nie związanych z pracą, jeżeli zainteresowani ich nie opłacili. Rejestr korzyści jest jawny i corocznie publikowany (Grabowska 1998).

Obszar szczególnie narażony na korupcję stanowi pomoc publiczna. Dlatego od dawna postulowane jest uchwalenie ustawy, która regulowałaby jej stosowanie. Prace nad projektem trwały od kilku lat i choć w 1997 r. został on formalnie przyjęty przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów. Rząd jednak bardzo zwlekał ze skierowaniem go do parlamentu. Ustawa jest potrzebna również i po to, aby wzmocnić pozycję i oddziaływanie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który - zdaniem wielu ekspertów - staje się coraz mniej skuteczny w zwalczaniu praktyk monopolistycznych, zwłaszcza wielkich przedsiębiorstw sektora publicznego.

Dostępne cząstkowe dane krajowe (np. o liczbie wszczynanych przez prokuraturę postępowań o łapownictwo) nie dają klarownego i obiektywnego obrazu skali korupcji w Polsce. Za wiarygodny uznawany jest powszechnie doroczny ranking „Transparency International”. Jego wymowa jest dla Polski niekorzystna; jest ona odnotowywana jako kraj o rosnącej skali korupcji. Więcej szczegółów na ten temat zawiera tabela I/12.

Według raportu NIK korupcja występuje ze szczególnym nasileniem w przypadku: przyznawania kontyngentów celnych, stosowania ulg podatkowych dla przedsiębiorstw, odpraw celnych, zakupów sprzętu medycznego przez jednostki publicznej służby zdrowia, także prywatyzacji (w tym obszarze nastąpiła jednak wyraźna poprawa). W kontekście niskiej skuteczności walki z korupcją, przedstawiciele NIK systematycznie sygnalizują zagrożenie wiążące się ze sponsorowaniem policji (Andziak 1997). Obszarem korupcyjnej patologii jest też nadal system zamówień publicznych.

Korupcyjne mechanizmy występujące w Polsce nie różnią się od opisanych przez ekspertów międzynarodowych organizacji gospodarczych. W 1995 r. kancelaria prawna JURIS dokonała przeglądu 22 wybranych ustaw, dotyczących gospodarki. W tych ustawach aż 116 artykułów dotyczy udzielenia władzy wykonawczej uprawnień do stanowienia prawa i upoważnień do wydawania aktów administracyjnych. Łącznie artykuły te ustanawiały aż 161 takich uprawnień, spośród których 118 - w mniejszym lub większym stopniu - dotyczyło wprowadzania regulacji kształtujących prawa i obowiązki obywateli, a więc dawało władzy wykonawczej możliwość prawotwórstwa. Od tego czasu niewiele się w praktyce zmieniło, mimo uchwalenia nowej Konstytucji.

Korupcja w krajach europejskich^a

Tabela I/12

1998 ranga	Kraj	1998 wskaznik	1997 wskaznik I ranga	1996 wskaznik
1	Dania	10,0	9,94 - 1	9,33
2	Finlandia	9,6	9,48 - 2	-
3	Szwecja	9,5	9,35 - 3	-
7	Holandia	9,0	9,03 - 6	-
8	Norwegia	9,0	8,92 - 7	-
9	Szwajcaria	8,9	8,61 - 11	-
11	Luksemburg	8,7	8,61 - 10	-
12	Wlk. Brytania	8,7	8,22 - 14	-
13	Irlandia	8,2	8,28 - 12	-
14	Niemcy	7,9	8,23 - 13	-
16	Austria	7,5	7,61 - 18	-
20	Francja	6,7	6,66 - 20	-
21	Portugalia	6,5	6,97 - 19	-
23	Hiszpania	6,1	5,90 - 24	-
25	Estonia	5,7	-	-
27	Belgia	5,4	5,25 - 26	-
32	Węgry	5,0	5,18 - 28	4,86
35	Grecja	4,9	5,35 - 25	-
36	Czechy	4,8	5,20 - 27	5,37
38	Włochy	4,6	5,03 - 30	-
39	Polska	4,6	5,08 - 29	5,57
40	Rosja	2,4	2,27 - 49	2,58

^a w tabeli pominięto dane dla krajów pozaeuropejskich.

Opis: 10,0 - bez łapówki załatwi się wszystko; 0,0 - bez łapówki nie załatwi się niczego.

Źródło: Kołodko (1999, s. 159), Walat („Polityka” 1999, nr 6).

W zeszłorocznym raporcie stwierdziliśmy: (...) „proces artykulacji interesów przebiega w dużym stopniu poza systemem partyjnym, wewnątrz rozgałęzionych struktur państwa oraz na styku tych struktur ze związkami zawodowymi i (w mniejszym stopniu) organizacji przedsiębiorców i pracodawców. Większość partii koncentruje swoją działalność nie na oddziaływaniu na określone grupy społeczne i jawnym reprezentowaniu ich interesów, ale na ukrytym dążeniu do kontrolowania i penetrowania ważnych ogniw aparatu państwa. Dzięki temu uzyskują środki materialne na swoją działalność, a zarazem rozbudowują strefy wpły-

wów politycznych. Cały ten mechanizm prowadzi do ukrytej polityzacji decyzji administracyjnych, zwłaszcza gospodarczych”.

Tegoroczna analiza zmusza do powtórzenia tej konkluzji. Mechanizmy w niej opisane nie tylko nie zostały bowiem w 1998 r. wygaszone, ale wyraźnie wzmocniły się.

5. Społeczeństwo

Opisując zmiany, jakie w ostatnich latach zaszły w polskim społeczeństwie rozpatrywanym pod względem kapitału ludzkiego⁷, należałoby przede wszystkim zwrócić uwagę na utrzymywanie się pozytywnych trendów w obszarze wskaźników charakteryzujących stan zdrowia ludności Polski (tab. I/13). Między rokiem 1995 a 1997 wskaźnik przeciętnego dalszego trwania życia wzrósł o 1 rok dla mężczyzn i o pół roku dla kobiet. Odnotowano również dalsze obniżanie się współczynnika umieralności niemowląt, który zazwyczaj traktowany jest jako syntetyczny wskaźnik zdrowia całego społeczeństwa.

Wskaźniki stanu zdrowia ludności Polski

Tabela I/13

Wskaźnik	1990	1995	1997
Przeciętne dalsze trwanie życia:			
- mężczyzn	66,3	67,6	68,5
- kobiet	75,3	76,4	77,0
Współczynnik umieralności niemowląt ^a	19,3	13,6	10,5
Odsetek ludności w wieku 65 lat i więcej	10,2	11,2	11,7
Samobójstwa zakończone śmiercią ^b	13,0	14,2	14,5

^a na 1000 urodzeń żywych.

^b na 100 000 ludności.

Źródło: Rocznik (1998).

Wydużeniu się długości życia towarzyszy obniżenie się współczynników reprodukcji. W 1997 r. współczynnik dzietności wynosił 1,508 i był o blisko 0,5 punktu niższy niż w roku 1990. Łącznym następstwem obu tych procesów jest zwiększanie

7. Pojęcie kapitału ludzkiego jest zazwyczaj definiowane jako „zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia i energii vitalnej zawarty w danym społeczeństwie/narodzie” (Domański 1997, s. 1). Wartość kapitału ludzkiego mierzy się, podobnie jak innych kapitałów, metodami kosztowymi i/lub dochodowymi. Najczęściej jednak używanymi wskaźnikami jest poziom skolaryzacji i stan zdrowia społeczeństwa.

się procentowego udziału ludzi starszych w społeczeństwie. Ich odsetek wzrósł z 10,2% w roku 1990 do 11,5 w 1997. Jest to nadal mniej niż wynosi udział ludzi starszych w większości krajów Unii Europejskiej⁸, ale wystarczająco dużo, by zasadnie mówić o zarysowującym się procesie starzenia się społeczeństwa polskiego.

Innym miernikiem, który wprawdzie nie odnosi się bezpośrednio do stanu zdrowia ludności, to może być traktowany jako wskaźnik jej vitalności i energii oraz niskich napięć społecznych - jest liczba samobójstw. Liczba samobójstw analizowana jest przez socjologów jako wskaźnik stopnia dezintegracji społecznej. W Polsce liczba ta niestety rośnie od 1990 roku, co obrazują częściowo dane w tabelach I/13 i I/14.

Samobójstwa w Europie*

Tabela I/14

Kraj	Koniec lat 80.	Połowa lat 90.
Austria	24,4	22,5
Belgia	22,3	19,5
Dania	27,9	22,4
Francja	21,9	21,5
Grecja	3,9	3,5
Hiszpania	6,5	7,2
Holandia	11,0	10,3
Irlandia	6,9	10,0
Portugalia	8,0	7,8
RFN	17,6	15,7
Szwecja	18,3	15,8
W. Brytania	8,7	7,6
Włochy	8,2	8,1
Polska	12,2	14,6
Czechy	17,7	18,8
Węgry	41,3	36,1
ZSRR/ Rosja	19,1	43,7

* statystyczna kategoria „ogółem” jest wynikiem uśrednienia wskaźników płciowych, z reguły 2-3-krotnie wyższych dla mężczyzn. Jedynie w Polsce i w Rosji różnica ta jest znacznie większa, bo 5,5-krotna.

Źródło: Rocznik (1991, 1997).

8. W większości krajów UE odsetek ten oscyluje wokół 15-16%. Najwyższy jest w Szwecji (17,4% w roku 1994) i we Włoszech (17,1 w 1997 r.), najbardziej zbliżony do polskiego w Irlandii (11,5% w roku 1996) (Rocznik 1998).

Tabela pokazuje, że w Polsce oraz innych krajach posocjalistycznych (poza Węgrami) natężenie samobójstw rośnie, zapewne proporcjonalnie do natężenia frustracji społecznej. **Prawdziwie dramatyczny jest jednak nie tylko sam ok. 20-procentowy wzrost liczby samobójstw w okresie transformacji systemowej, lecz również fakt (w tab. I/14 niewidoczny, ale dający o sobie znać w pogłębionych statystykach), iż największa dynamika tego zjawiska występuje w najmłodszych grupach wiekowych: do 14 lat (wzrost liczby samobójstw w latach 1990-96 o 260%) i do 20 lat (wzrost ponad 2-krotny).** W społecznych przekrojach widać, że do grup o najwyższym ryzyku śmierci samobójczej zaliczają się bezrobotni oraz mieszkańcy wsi i małych miasteczek (Jarosz 1997).

Wskaźniki skolaryzacji, drugi podstawowy typ miernika charakteryzującego poziom kapitału ludzkiego, od dłuższego już czasu wykazują w Polsce tendencje wzrostowe. Jednak podstawową cechą polskiego systemu edukacyjnego było zdominowanie kształcenia na poziomie ponadpodstawowym przez szkoły zawodowe. Na początku lat 90. prawie połowa (45,9%) absolwentów szkół podstawowych kontynuowała naukę w zasadniczych szkołach zawodowych, niespełna zaś jedna czwarta (22,8%) szła do liceów ogólnokształcących. Jeszcze w roku szkolnym 1995/96 najczęściej ośmioklasistów (36,1%) po ukończeniu szkoły podstawowej poszło do zawodówek. Dane dla roku szkolnego 1998/99 pokazują po raz pierwszy zmianę proporcji. Licea ogólnokształcące wybrało 32,8% ośmioklasistów, a szkoły zawodowe 31,7%. Naukę na szkole podstawowej zakończyło 3,5% uczniów, podczas gdy w 1991 r. odsetek ten wynosił jeszcze 5,7% (Staszewski 1999).

Omawiane procesy znajdują odzwierciedlenie w zmieniającej się powoli strukturze wykształcenia ludności Polski, co pokazują dane w tabeli I/15.

Struktura wykształcenia ludności Polski

Tabela I/15

Rodzaj wykształcenia	Odsetek ludności w wieku 15 lat i więcej	
	1995	1997
Podstawowe i niepełne podstawowe	40,0	35,7
Zasadnicze zawodowe	25,9	27,1
Średnie ogólnokształcące	7,1	7,3
Policealne i średnie techniczne	20,1	22,1
Wyższe	6,8	7,7

Źródło: Rocznik (1996, 1998).

Między rokiem 1995 a 1997, w skali całego społeczeństwa o 1% wzrósł odsetek ludzi z wykształceniem wyższym, o 4% zaś spadł odsetek ludzi z wykształceniem podstawowym. Nadal jednak blisko 2/3 społeczeństwa polskiego ma wykształcenie poniżej średniego (62,8%), podczas gdy dla krajów Unii Europejskiej zbiorczy odsetek osób z wykształceniem poniżej średniego wynosi 42% (Eurostat 1997).

Trzeba zaś przy tym dodatkowo pamiętać, że społeczne zróżnicowanie dostępu do wykształcenia występujące w Polsce jest jednym z najwyższych w Europie, co obrazuje tabela I/16.

Dostęp do wyższego wykształcenia w zależności od poziomu wykształcenia rodziców* w 1995 r.

Tabela I/16

Kraj	Poziom wykształcenia rodziców dzieci osiągających wyższe wykształcenie		
	podstawowe	średnie	wyższe
	w % dzieci osiągających wyższe wykształcenie		
UE	17	26	48
Belgia	26	44	61
Dania	12	13	30
Finlandia	8	12	37
Francja	22	35	68
Grecja	10	28	53
Hiszpania	22	49	63
Holandia	16	26	43
Irlandia	12	30	54
Polska	5	21	59
Portugalia	20	51	73
Szwecja	15	25	55
Włochy	17	46	61

* w przypadku Polski - poziom wykształcenia ojca u respondentów z próby reprezentatywnej; w przypadku danych Unesco - poziom wykształcenia ojca w próbie studentów.

Źródło: Polski (1996) (obliczenia: B. Cichomski), Unescostat: <http://unescostat.unesco.org/blank.htm>

Niespełna 5% respondentów, których ojcowie mają (lub mieli) wykształcenie podstawowe osiąga dziś w Polsce poziom wykształcenia wyższego. Zaledwie 2% studentów to mieszkańcy wsi i miasteczek do 20 tysięcy mieszkańców.

Wśród dorosłych Polaków doksztalać się ogółem 14%, a na wsi jedynie 1% ludności (UNDP).

Procesy transformacji w niewielkim stopniu wpłynęły na zmianę struktury zatrudnienia w poszczególnych sektorach gospodarki. Rok 1997 (tab. I/17) niczym nie różni się pod tym względem od roku 1995. W dodatku, jeśli od ogółu zatrudnionych w sektorze III odjąć pracowników sfery budżetowej, to okazuje się, iż społeczeństwo polskie pozostaje nadal społeczeństwem przemysłowym ze znaczną domieszką agrarnego. Biorąc zaś pod uwagę strukturę wykształcenia, perspektywa osiągnięcia stadium społeczeństwa informatycznego wydaje się w tym układzie dość odległa.

Struktura zatrudnienia we wrześniu 1997 r.

Tabela I/17

Pracujący	w tys.	w %
Ogółem	16.294,5	100,0
- sektor publiczny	5.426,5	33,3
- sektor prywatny	10.868,0	66,7
w tym:		
- zatrudnieni na podstawie stosunku pracy	10.599,8	65,1
- pracujący w indywidualnych gospodarstwach rolnych	4.073,6	25,0
- pozostali pracodawcy i pracujący na własny rachunek	1.621,1	9,9
Sektor I (rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo)	4.365,2	26,8
Sektor II (przemysł i budownictwo)	4.708,8	28,9
Sektor III (handel, usługi, administracja, edukacja, ochrona zdrowia, wojsko, policja, wymiar sprawiedliwości itp.)	7.220,5	44,3
- administracja publiczna i obrona narodowa	431,8	2,7
- jednostki edukacji	902,1	5,5
- jednostki ochrony zdrowia	1.029,2	6,3

Źródło: Rocznik (1998), obliczenia własne.

We wrześniu 1998 r. w porównaniu z analogicznym okresem roku 1997 zbiorowość pracujących powiększyła się o 128 tys. osób (tj. o 0,8%). Jest przy tym istotne, że analiza zmian, jakie w tym okresie zaszły, pokazuje, iż przyrost ten nie rozkładał się równomiernie: podczas gdy liczba pracowników w sektorze publicznym spadła o 165 tys., liczba pracowników najemnych w sektorze prywatnym wzrosła o 465 tys. Towarzyszył temu wzrost udziału pracujących w sektorze II i III oraz spadek odsetka pracujących w sektorze rolnym (z 21,2% do 19,6%) (Aktywność 1998).

Rok 1998 charakteryzował się wzrostem napięć i protestów społecznych związanych z wprowadzaniem reformy terytorialnej i sytuacją ekonomiczną

poszczególnych grup zawodowych (rolnicy, anestezjologzy, górnicy, przemysł zbrojeniowy). Charakterystyczną cechą protestów, zwłaszcza rolniczych, jest ich radykalizacja i przyjmowanie form, które uderzają w interesy innych obywateli (blokady dróg i przejść granicznych, wysypywanie importowanego ziarna). Jednocześnie protesty spotykają się z dość wyrozumiałym stosunkiem opinii publicznej. Więcej szczegółów na ten temat w tabeli I/18.

Akceptacja dla różnych form protestu (w %)

Tabela I/18

Formy protestu	Akceptuje		Nie akceptuje		Trudno powiedzieć
	zdecydowanie	raczej	raczej	zdecydowanie	
Zbieranie podpisów pod petycjami i protestami	35	39	16	6	4
Rozlepianie plakatów	22	38	26	10	4
Demonstracje uliczne	11	32	33	18	5
Strajki	11	32	31	21	5
Odmowa płacenia należności (np. podatków, czynszów)	6	15	37	35	8
Blokowanie dróg	6	14	35	40	4
Okupowanie lub blokowanie dostępu do miejsc, w których ma się zacząć budowa czegoś	6	13	39	34	8
Pikietowanie urzędów, blokowanie dostępu do nich	5	20	36	33	6
Okupowanie budynków publicznych	5	15	39	37	4
Strajk głodowy, „głodówka”	5	12	34	44	6
Okupowanie hal dworców kolejowych przez bezdomnych	4	11	36	41	8
Blokowanie torów kolejowych	3	8	33	53	3

Źródło: obliczenia własne na podstawie badań CBOS z sierpnia 1998 r. N=1082.

Dane zamieszczone w tabeli I/18 nie dają jednak pełnego obrazu stosunku społeczeństwa do różnych form protestu. Są to bowiem dane zebrane niejako in abstracto. Gdy podobne pytania zyskują konkretny społeczno-ekonomiczny kontekst okazuje się, że nawet radykalne protesty cieszą się znacznie większym, a niekiedy wręcz zdecydowanym poparciem. Oznacza to, że w społecznym odzuciu treść poniekąd usprawiedliwia formę protestu.

Nasze dodatkowe obliczenia potwierdzają prawdy obserwowane gołym okiem: mianowicie najsilniejszym radykalizmem charakteryzują się dziś w Polsce rolnicy oraz ucząca się młodzież (wykres I/2) (Hausner i in. 1999).

Chociaż protesty różnych grup społecznych bywają uciążliwe, to nie są czymś niezwykłym w społeczeństwach demokratycznych. Jednak w sytuacji, gdy formy protestów naruszają ład prawny, ich organizatorzy i uczestnicy powinni być gotowi do poniesienia konsekwencji swoich działań. Takiej gotowości w Polsce nie ma, a po stronie państwa zauważalna jest historycznie uwarunkowane ograniczenie w sferze egzekucji prawa (niezależnie od tego, która opcja jest u władzy). Zaniechanie ścigania i karania przypadków naruszenia prawa w trakcie protestów społecznych prowadzi w konsekwencji do obniżenia ocen jakości rządzenia, co jest istotnym elementem legitymizacji władzy. To z kolei może zwrócić utrudniać egzekwowanie prawa.

Rok 1998 przyniósł wyraźne obniżenie poziomu poparcia społecznego dla integracji z Unią Europejską. W porównaniu z punktem szczytowym sięgającym w 1996 r. 80%, w sierpniu 1998 r. swoje poparcie dla integracji deklarowało już tylko 63% badanych, co oznacza jego spadek o blisko 1/4 w ciągu właściwie zaledwie 2 lat (tab. I/19).

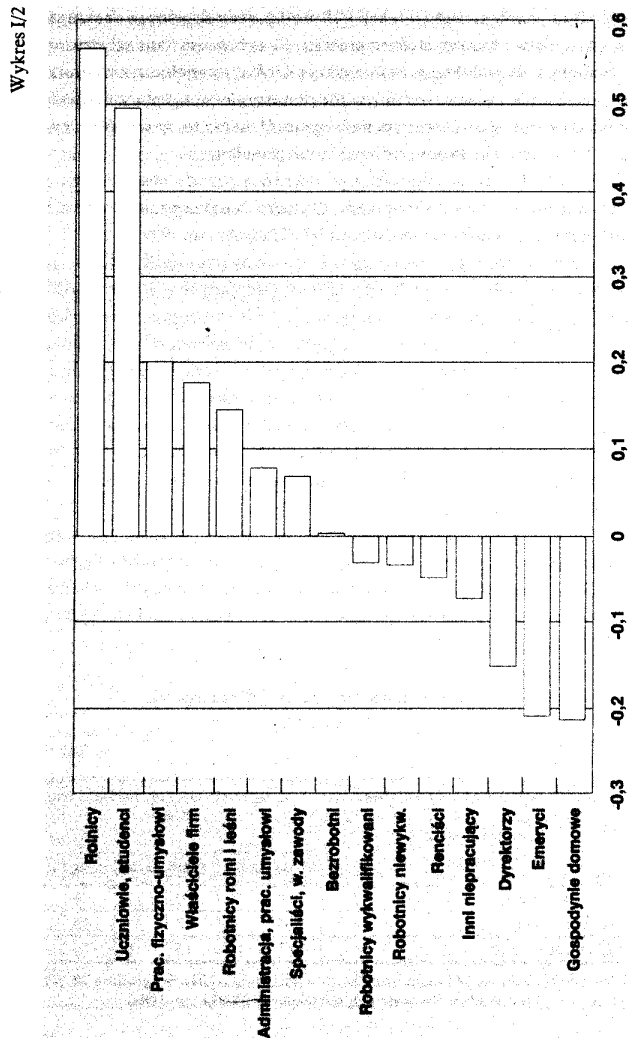
Dynamika poziomu poparcia dla integracji
Polski z UE

Tabela I/19

Gdyby w Polsce odbyło się referendum w sprawie przystąpienia do UE, to czy głosował(a)by Pan(i):	Wskazania według latowej kadencji (w %)					
	VI '94	V '95	V '96	IV '97	V '98	VIII '98
Za przystąpieniem	77	72	80	72	66	63
Przeciw przystąpieniu	6	9	7	11	19	19
Trudno powiedzieć	17	19	13	18	15	18

Źródło: CBOS: Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (103), 3-8 grudnia '98, reprezentatywna próba losowo-adresowa dorosłych mieszkańców Polski (N=1086).

Średnia wartość skali radykalizmu według grup zawodowych



Z kolejnego zestawienia wyników odpowiedzi na pytanie zadawane regularnie w badaniach OBOP wynika, że mamy do czynienia ze zjawiskiem osłabienia entuzjazmu dla szybkiej integracji na rzecz procesu spokojnego, rozważnego i ostrożnego.

Dynamika opinii na temat pożądanego tempa integracji Polski z UE

Tabela I/20

Trwa dyskusja na temat wejścia do UE. Czy Polska:	Wskazania według terminów badań (w %)				
	I '97	V '97	II '98	VI '98	IX '98
Powinna starać się o jak najszybsze wejście do Unii	34	31	29	24	25
Powinna starać się o przyjęcie, bez pośpiechu	54	51	53	56	60
W ogóle nie powinna starać się o przyjęcie	3	6	7	9	8
Trudno powiedzieć	9	12	11	11	7

Źródło: Polacy o integracji z Unią Europejską, OBOP, wrzesień 1998.

Podobny charakter mają wyniki sondażu przeprowadzonego przez CBOS w grudniu 1998 r. W raporcie z tych badań znajdujemy tabelę prezentującą poparcie dla integracji z Unią Europejską wśród potencjalnych elektoratów największych ugrupowań politycznych.

Poparcie dla integracji z UE wśród elektoratów czterech największych ugrupowań politycznych (w %)

Tabela I/21

Elektorat ugrupowań	Gdyby obecnie odbywało się referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, to głosowałbyś:		
	za przystąpieniem	przeciw przystąpieniu	trudno powiedzieć
UW	82	12	6
AWS	74	14	12
SLD	73	19	8
PSL	51	36	13

Źródło: CBOS: Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (103), 3-8 grudnia '98, reprezentatywna próba losowo-adresowa dorosłych mieszkańców Polski (N=1086).

Pod względem okazywanego poparcia dla integracji elektorat PSL wyraźnie odbiega od pozostałych trzech ugrupowań, choć nawet wśród zwolenników tego ugrupowania połowę stanowią zwolennicy integracji. Najwięcej zwolenników integracji spotykamy tradycyjnie wśród potencjalnych wyborców Unii Wolności. AWS i SLD różnią się nieznacznie, przy czym wśród zwolenników SLD jest nieco więcej przeciwników integracji, a wśród elektoratu AWS więcej niezdecydowanych.

Porównując wyniki analiz dotyczących stosunku elektoratu poszczególnych ugrupowań politycznych do integracji europejskiej w 1998 r. w relacji do lat wcześniejszych, widać, że bardziej pronijny stał się elektorat AWS. W zeszłorocznym raporcie (Hausner i in. 1998, s. 130) wyrażaliśmy wątpliwość, czy polityka niewątpliwie proeuropejsko nastawionego kierownictwa AWS i współkreowanego przez nią rządu znajdzie zrozumienie i poparcie bardziej eurowstrzeźmiwego elektoratu tego ugrupowania. Po roku można powiedzieć, że żaden zasadniczy rozdźwięk w tej sprawie nie nastąpił. Przeciwnie: elektorat zbliżył się do elity AWS. Można więc uznać, że postawie eurooptymistycznej sprzyja fakt sprawowania władzy, a eurosceptycznej opozycyjność, co potwierdzały przykład PSL.

Sumując ten wątek analizy podkreślamy, że poparcie dla Unii Europejskiej ma dwa wyraźne wymiary: stratyfikacyjny i ideologiczny. Zróżnicowanie społeczne jest czynnikiem, który wyjaśnia w pewnym stopniu różnice w tym poparci, gdyż wiąże się z różnym postrzeganiem szans i zagrożeń związanych z integracją przez grupy społeczne o różnym poziomie przygotowania do konkurowania na europejskim wspólnym rynku. Na stosunku do Unii odbija się też po prostu ocena sytuacji gospodarczej w kraju, zadowolenie z jakości rządów i jego polityki. Dokonuje się to przez pryzmat oceny sytuacji ekonomicznej swojej rodziny. Grupy najmocniej dotknięte najsilniej negatywnymi skutkami nowego ustroju gospodarczego (rolnicy, robotnicy) zaczynają najsilniej zmieniać swoje pierwotne pozytywne postawy wobec integracji.

Rozdział II

RESTRUKTURYZACJA SEKTORÓW PROBLEMOWYCH

1. Podstawowe problemy polityki strukturalnej w okresie transformacji

Każda gospodarka charakteryzuje się właściwą dla niej strukturą. Wyraża się to w:

- udziale różnych sekcji i działów w tworzeniu produktu krajowego;
- wykorzystaniu czynników produkcji w poszczególnych sekcjach i działach;
- udziale wyrobów o wysokim poziomie technicznym i dużej wartości dodanej w produkcie krajowym;
- udziale podmiotów o różnej wielkości (małe, średnie, duże) w tworzeniu produktu krajowego;
- udziale różnych form własności w tworzeniu produktu krajowego.

W każdym kraju następują zmiany struktury gospodarczej i dokonuje się jej ewolucja. Zmiany te mogą się dokonywać albo pod dominującym wpływem mechanizmów rynkowych, albo też mogą być poddane świadomemu oddziaływaniu państwa. Gdy występuje podejście drugie, to mówimy, że państwo prowadzi określoną politykę strukturalną. **Polityka strukturalna polega na pobudzaniu przez organa władzy publicznej zmian strukturalnych w gospodarce w celu zapewnienia wysokiego tempa jej wzrostu i podnoszenia międzynarodowej konkurencyjności, poprzez wykorzystywanie mechanizmów rynkowych.**

Władza publiczna może wpływać na zmiany strukturalne podejmując różne działania:

- **defensywne**, polegające na ograniczaniu wpływu mechanizmów rynkowych oraz na osłabieniu następstw działania rynku. Przejawia się to w osłanianiu i bronienu niektórych sektorów lub poszczególnych przedsiębiorstw. Stosowane są wówczas takie instrumenty jak m.in.: dotacje i subwencje, wysokie cła, ograniczenia pozataryfowe (np. limitowanie importu), umarzanie lub odraczanie zobowiązań przedsiębiorstw wobec państwa, zamiana wierzycelności na udziały;

- **ofensywne**, mające na celu osiągnięcie zamierzonych zmian poprzez korygowanie zjawisk i tendencji wywołanych przez mechanizmy rynkowe. Najbardziej wyraziście przejawia się to w dążeniu do wspierania sektorów wysokiej szansy (przyszłościowych). Instrumentami polityki ofensywnej są: ulgi podatkowe z tytułu działalności inwestycyjnej, przyspieszona amortyzacja, subsydiowanie eksportu, stosowanie preferencyjnych stawek celnych dla dóbr inwestycyjnych, wspieranie ze środków budżetowych wybranych kierunków działalności badawczo-rozwojowej;

• **dostosowawcze**, nastawione na umacnianie pozytywnie ocenianych mechanizmów rynkowych i likwidowanie przeszkód utrudniających działanie takich mechanizmów. Jest to potrzebne wtedy, gdy rynek sam nie może wyzwolić się z krepujących go więzów lub zapobiec narastającym zniekształceniom. Podejmuje się wówczas takie przedsięwzięcia, jak np. prywatyzacja majątku państwowego, deregulacja zmniejszająca skrępowanie gospodarki więzami administracyjnymi, zapobieganie monopolizacji, subwencjonowanie działań dostosowawczych na rynku pracy.

Zależnie od tego, które z tych podejść przeważa (dominuje), można mówić o polityce aktywnej (przewaga podejścia defensywnego lub ofensywnego) albo pasywnej (podejście dostosowawcze).

W pierwszej fazie transformacji (lata 1990-93) poglądy teoretyczne i działania władz publicznych zdominowane były przez koncepcje liberalno-rynkowe. Realizowano wtedy politykę pasywną (dostosowawczą). Uważano, że reszka oczyszcza gospodarkę z przestarzałego majątku i przestarzałych wyrobów. Główną rolę odgrywała polityka makroekonomiczna: regulowanie stóp procentowych, kursu walutowego i stóp opodatkowania, liberalizacja handlu zagranicznego, ograniczenie dotacji i subsydiów.

Polityka ta nie dała takich rezultatów jakich oczekiwano. Spadek produkcji objął wiele dziedzin, które w polskich realiach uchodziły za względnie nowoczesne (np. przemysł elektroniczny). Nie wzrosła znacząco produkcja wyrobów, które cechował wysoki poziom techniczny. Niedostateczna zdolność adaptacyjna spowodowała, że nad większością przedsiębiorstw państwowych zawisła groźba bankructwa. Rynek był jeszcze zbyt słaby (zwłaszcza rynek kapitałowy i rynek pracy), aby sprostać wyzwaniom. Głównym osiągnięciem w zakresie zmian strukturalnych był rozwój eksportu (w odpowiedzi na spadek popytu w kraju) i jego reorientacja za zachód.

W 1993 r. nastąpił zwrot w kierunku aktywnej polityki strukturalnej. Przeważało wyraźnie podejście defensywne. Próby działań ofensywnych nie dostały poważnego wsparcia finansowego i nie osiągnęły zadowalającej skuteczności.

Brak konsekwencji w prowadzeniu polityki ofensywnej nie może być oceniony jednoznacznie negatywnie. Zasadność prowadzenia takiej polityki dyskutowana jest i często podważana przez ekonomistów w wielu krajach. Krytycy wskazują, że dotychczasowe doświadczenia potwierdzają, iż próby zastąpienia rynku decyzjami administracyjnymi wyznaczającymi kierunki zmian struktury gospodarczej z reguły kończą się niepowodzeniem i marnowaniem publicznych środków.

Specyficzną cechą prowadzonej w Polsce polityki strukturalnej jest wyraźne jednostronne jej nakierowanie na rozwiązywanie trudności na jakie napotkały w latach 90. tzw. sektory problemowe. Do problemowych zalicza się te sektory w przypadku których:

- występują dysproporcje pomiędzy popytem i podażą;
- majątek produkcyjny jest przestarzały i wymaga dużych nakładów na modernizację;
- pozycja konkurencyjna na rynku jest słaba i pogarsza się;
- występują i nasilają się trudności finansowe;
- zaangażowane są poważne zasoby pracy, a w związku z tym zmiany tych zasobów wpływają na stan krajowego lub regionalnego rynku pracy.

W Polsce do sektorów problemowych zaliczyć można m.in.: górnictwo węglowe, hutnictwo żelaza oraz przemysł: stoczniowy, tekstylny, obronny, paliwowy, energetyczny, ciężkiej syntezy chemicznej.

Dla wielu sektorów problemowych opracowane zostały programy restrukturyzacji (niekiedy kilka wersji). W programach tych na ogół prawidłowo sformułowano cele i główne zadania (dostosowanie podaży do popytu, zmniejszenie kosztów i wzrost wydajności, poprawa pozycji konkurencyjnej na rynkach międzynarodowych). Ich podstawowymi słabościami były: roszczeniowość, brak finansowego zabezpieczenia zadań, przeznaczanie części środków na podtrzymywanie egzystencji deficytowych przedsiębiorstw (zamiast na ich restrukturyzację). W fazie aplikacyjnej brakowało zaś konsekwencji realizacyjnej.

Jedną z głównych przyczyn utrudniających skuteczne przeprowadzenie niezbędnych zmian strukturalnych jest zbyt powolne tempo prywatyzacji, zwłaszcza przemysłu ciężkiego, części górnictwa oraz infrastruktury technicznej, czyli sektorów, które stwarzają najpoważniejsze problemy strukturalne. Chociaż procesami prywatyzacji objęto w Polsce około 2/3 liczby przedsiębiorstw państwowych, to ich majątek stanowi zaledwie około 1/3 wartości całego majątku przedsiębiorstw, które przed transformacją były własnością państwa. Na wejście w posiadanie po godzinnych cenach dużej części tych pozostałych przedsiębiorstw państwowych brakuje inwestorów.

Ze względu na szczupłość kapitału krajowego, przeprowadzenie poważnych zmian strukturalnych wymagałoby kilkakrotnie większego, niż ma to faktycznie miejsce, napływu do Polski inwestycji bezpośrednich.

W ostatnich 9 latach wartość zagranicznych inwestycji bezpośrednich szybko rosła (tab. II/1). Ponad połowa z nich ulokowana została w przedsiębiorstwach produkcyjnych (tab. II/2). Najwięcej kapitału napłynęło z Niemiec i USA (tab. II/3).

Skumulowana wartość zagranicznych inwestycji bezpośrednich

Tabela II/1

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (prognoza)
mld USD	0,1	0,32	1,41	2,83	4,32	6,83	14,03	20,59	30,65	41,65

Źródło: PAIZ.

Kraje najwięcej inwestujące w Polsce

Tabela II/2

	Niemcy	USA	Francja	Włochy
mld USD	5,1	4,9	2,4	2,0

Źródło: PAIZ.

Rozmieszczenie inwestycji zagranicznych

Tabela II/3

	Produkcja	Pośrednictwo finansowe	Handel	Budownictwo
mld USD	5,1	4,9	2,4	2,0

Źródło: PAIZ.

Relatywnie mały dopływ środków zagranicznych zmusza do szczególnej uwagi w wydatkowaniu środków publicznych (budżetowych) na wspieranie zmian strukturalnych w sektorach problemowych. Pierwszym czułym miejscem jest wybór sektorów i kryteria takiego wyboru. Z tego punktu widzenia trudno mówić o jakiejś spójnej strategii.

Przemysł tekstylny i państwowe rolnictwo w praktyce pozbawiono osłony państwa i wystawiono na działanie wolnej gry sił rynkowych, do czego te dziedziny nie były przygotowane (zwłaszcza w przypadku PGR-ów). Doprowadziło to w latach 1990-93 do upadku bądź likwidacji prawie wszystkich PGR-ów i przesunięcia

większości zatrudnionych tam pracowników do grona bezrobotnych, utrzymujących się z zasiłku lub ze świadczeń uzyskiwanych w ramach opieki społecznej. Przez zaniechanie i liczenie, że restrukturyzacja „sama się zrobi” powstał trudny i bolesny problem ekonomiczno-społeczny, a w konsekwencji także polityczny, który trzeba będzie rozwiązywać latami.

Jeszcze teraz, u schyłku dekady, w regionach o dużym niegdyś nasyceniu państwowym rolnictwem (generalnie tereny tzw. Ziemi Odzyskanych) stopa bezrobocia rejestrowanego osiąga wskaźniki nawet blisko 2-krotnie wyższe od przeciętnej krajowej, zaś przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto kształtuje się tam o ok. 15% poniżej średniej krajowej.

Nieco inaczej pobięły sprawy w miastach żyjących uprzednio z przemysłu tekstylnego. Dobrym przykładem może być region łódzki. Jeszcze niedawno o obliczu Łodzi stanowiły wielkie przedsiębiorstwa tekstylne zatrudniające po kilka tysięcy osób, a wśród nich symbolami były „Poltex” i „Uniontex”. Obecnie duże fabryki tekstylne zatrudniają nie więcej niż około tysiąca osób.

Chociaż przez kilka lat państwo przeznaczało pewne środki finansowe na pomoc dla tego przemysłu, nie były one na tyle duże by wyrzucić znaczący wpływ na losy przedsiębiorstw wytwarzających tekstylii. Jednocześnie mieszkańcy województwa łódzkiego pokazali, że własna inicjatywa, aktywność i determinacja to - w sprzyjających warunkach, które niewątpliwie tworzą duże skupiska ludzkie (a które nie istnieją w warunkach wiejskich czy małomiasteczkowych) - skuteczne metody w walce o przetrwanie.

Symbolem przemian strukturalnych zachodzących w tym regionie stały się największe w Polsce (a być może i w Europie) bazyry w Tuszynie, Rzgowie i Głuchowie, dające zatrudnienie w sumie około 100 tys. osób. Było to możliwe m.in. dlatego, że natura przemysłu tekstylnego umożliwia wytwarzanie w małych, wręcz kilkuosobowych firmach i w krótkich seriach. Restrukturyzacja zogniskowana wokół handlu bazarowego nie jest jednak tym modelem, o jaki chodzić powinno krajowi aspirującego do grona rozwiniętych państw Europy.

Inny przykład to górnictwo węgla kamiennego, które uzyskało bez wątpienia największe wsparcie ze strony państwa. Mimo, że zostało ono kilkakrotnie odłużone, nadal nie reguluje zobowiązań. Procedury upadłościowe nie są uruchamiane i wypłaca się wysokie wynagrodzenia (przeciętne w tej branży jest ono od lat dwukrotnie wyższe niż średnia krajowa). Nie ma zwolnień grupowych, a odpłaty dla odchodzących z zawodu są bardzo wysokie. I mimo takich preferencji rok 1998 nie przyniósł widocznych sukcesów restrukturyzacyjnych. Główne problemy sektora wciąż czekają na rozwiązanie.

W polskiej polityce strukturalnej zarówno roku 1998 jak i lat poprzednich zaniedbane zostały aspekty regionalne i innowacyjne, traktowane w Unii Europejskiej jako szczególnie ważne.

Podstawową przyczyną słabości polityki innowacyjnej są od lat zbyt niskie nakłady na naukę i badania (ok. 0,5% PKB, podczas gdy w Unii kilkakrotnie więcej). Spowodowało to upadek i likwidację poważnej części placówek zajmujących się działalnością innowacyjną. Część tych placówek, które przetrwały, przestała zajmować się ambitnymi tematami badawczymi, skupiając uwagę na drobnych tematach oraz na świadczeniu usług i prowadzeniu działalności produkcyjnej. Placówki badawcze są niedoinwestowane, a pracownicy źle wynagradzani.

Ciągle niedostateczne są powiązania sfery B + R z gospodarką Państwo nie zachęca odpowiednimi narzędziami podmiotów gospodarczych do ponoszenia kosztów zlecenia poważnych programów badawczych polskim placówkom. Nolens volens, przedsiębiorstwa, gdy się zdecydują, korzystają z zagranicznych rozwiązań, adaptując je do polskich warunków.

Widocznym wyrazem słabości polityki regionalnej jest z brak efektywnego układu instytucjonalnego jej prowadzenia i odpowiednich funduszy. Równocześnie nie ma też właściwych warunków umożliwiających efektywne wykorzystanie środków pomocowych. Brakuje kadr dysponujących wiedzą i doświadczeniem umożliwiającym przygotowanie odpowiednich ofert i projektów oraz instytucji zapewniających sprawne i efektywne zarządzanie tymi środkami.

Prowadzona dotychczas polityka strukturalna nie zdołała poprawić pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki. Znaczna część wyrobów jest ciągle przestarzała i niedbale wykonana, wobec czego trudno je sprzedać, szczególnie za granicą. Istniejące zasoby są nadmiernie angażowane w sektorach, które nie mają szans w konkurencji (przynajmniej w najbliższych latach), jak np. przemysł włókienniczy, obronny, górnictwo węgla kamiennego.

2. Restrukturyzacja sektorów problemowych

Przechodząc od uwag generalnych do szczegółowych, skupimy uwagę na wspomnianych wcześniej sektorach problemowych. Wszystkie one w chwili rozpoczęcia transformacji charakteryzowała duża koncentracja, ekstensywny metody produkcji, brak bariery popytu, przestarzałość techniczno-technologiczna, wysoka jednostkowa kosztochłonność oraz niska jakość produkcji. Dodac trzeba też takie cechy, jak: nadmierne zatrudnienie, brak rozpoznania rynku i umiejętności w tym zakresie, czy przesadna rola organizacji związkowych. Trzeba też podkreślić,

że do tego generalnego schematu stosunkowo najmniej pasował przemysł tekstylny, w którym już w latach 80. pojawiły się elementy konkurencji i zanikały ceny administrowane.

Nowe rozwiązania systemowe wprowadzone w latach 1989-90 radykalnie zmieniły warunki funkcjonowania przedsiębiorstw i ich sytuację. Przede wszystkim szybko pojawiła się bariera popytu - kluczowy element gospodarki rynkowej, całkowicie nieznaną w gospodarce centralnie planowanej.

Ale mimo narastających trudności ze sprzedażą, wiele przedsiębiorstw osiągnęło w 1990 r. wysoką stopę rentowności (kilkadziesiąt procent). Było to spowodowane możliwością relatywnie znacznego podnoszenia cen oraz jednorazowym wykorzystaniem w produkcji tanich zapasów materiałowych, nadmiernie gromadzonych w epoce gospodarki niedoboru, a także zlikwidowaniem administracyjnych ograniczeń w korzystaniu ze środków dewizowych przedsiębiorstw, przeliczonych według nowego, zdecydowanie przestrzelonego (tj. nadmiernie niskiego), kursu złotego. W wielu przedsiębiorstwach dopiero w latach 1991-92 nastąpiła finansowa katastrofa, spotęgowana załamaniem rynków wschodnich.

Narastające przekonanie, że restrykcyjna polityka monetarna nie ulegnie złagodzeniu zaczęło popychać przedsiębiorstwa ku restrukturyzacji. W początkowym okresie przybierała ona postać najprostsza - wyprzedaży majątku socjalnego i produkcyjnego, łatwych zmian w strukturze produkcji, tworzenia sieci sprzedaży i zaczątków marketingu, wyprowadzania z przedsiębiorstw jednostek obsługi i zaplecza, wreszcie drobnych inwestycji modernizacyjno-adaptacyjnych.

Działania restrukturyzacyjne miały w tym czasie (1990-92) nikłe wsparcie rządu, w którym przeważał pogląd, że „rynkowa twórcza destrukcja” najlepiej dokona restrukturyzacji. Nie prowadził on polityki strukturalnej, uznając, że byłoby to zbędne, a nawet niewłaściwe. Dopiero bardzo trudna sytuacja dużej części przedsiębiorstw w 1992 r. i groźba trwałego wyeliminowania z rynku znacznej części jednostek (na koniec 1992 r. zyskowność przedsiębiorstw państwowych była już ujemna) wpłynęła na zmianę stanowiska rządu. Zaczęto nerwowo przygotowywać państwowe programy restrukturyzacji niektórych sektorów problemowych, aby szybko dostosować je do nowych warunków.

W latach 1992-93 rząd starał się wyznaczyć te dziedziny przemysłu, które mają dla gospodarki charakter strategiczny. Nie było przy tym jasnych kryteriów ich wyodrębniania, choć w toczących się dyskusjach podkreślano znaczenie bezpieczeństwa obronnego i energetycznego. W dokumentach rządowych pojawiały się zapewnienia, że przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu i sektory strategiczne będą mogły liczyć na większe zainteresowanie państwa, ale w czym to zainteresowanie miało być przejawiać mówiono znacznie mniej.

Zaczęły się też pojawiać wykazy przedsiębiorstw i sektorów o szczególnym znaczeniu (sektory strategiczne), które jednak były nieustannie weryfikowane i zmieniane. Widoczny był brak koncepcji i koordynacji tych prac. Ostatnią listę firm o znaczeniu strategicznym sporządzono w połowie 1998 r. Znalazło się na niej już tylko 45 firm, które „posiadają, rzeczywiste, niekwestionowane znaczenie dla gospodarki państwa”. Poprzednia lista, zatwierdzona we wrześniu 1997 r., a więc tuż przed odejściem od władzy koalicji SLD-PSL, zawierała wykaz 400 takich firm.

Na obecnej liście dominują firmy zbrojeniowe oraz takie kolosy jak: Polskie Sieci Elektroenergetyczne, Nafta Polska, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo. Wśród banków pozostały tylko dwa: PKO BP i Bank Gospodarstwa Krajowego. Z listy usunięto spółki węglowe i elektrownie.

3. Sektorowe programy restrukturyzacji

3.1. Górnictwo węgla kamiennego

Sektor górnictwa węgla kamiennego wyjściowo obejmował około 70 kopalni zlokalizowanych głównie na Górnym Śląsku i Zagłębiu. Kilka kopalni o małym wydobyciu istniało w okolicy Wałbrzycha i jedna na wschodzie kraju (Bogdanka w okolicy Łącznej). Wydobycie wynosiło 193 mln t w 1988 r. i 148 mln t w 1990 r., a zatrudniano ponad 400 tys. osób. Nadmierne wydobycie na początku lat 90. szacowano wówczas na około 80 mln t, a nadmierne zatrudnienie na ok. 250 tys. osób.

Rządowe programy restrukturyzacji tej branży próbowano realizować od 1993 r. Trudno jednak o ocenę czegoś, co miało aż tak wiele postaci. Sam fakt częstych zmian wskazuje, że kolejne programy były złe, a bodaj czy nie najgorszym w skutkach był program pierwszy, polegający na całkowitym usamodzielnieniu kopalni i zmuszeniu ich do konkurowania na rynkach światowych. Reformatorski postulat lat 80. - obliczony przede wszystkim na osłabienie antyreformatorskiego lobby kierującego górnictwem - zrealizowany bez wyobraźni w zupełnie innej epoce musiał się okazać ekonomicznym nieporozumieniem o dalekosiężnych i destrukcyjnych skutkach.

Po 10 latach transformacji nadal wydobycie i zatrudnienie są za duże, a koszty za wysokie. Proces likwidowania nierentownych kopalni jest przewlekły, środki finansowe w zbyt małym stopniu przeznaczane na restrukturyzację, a w zbyt dużym na podtrzymywanie deficytowego wydobycia i zbędnego zatrudnienia. Restrukturyzacja jest słabo powiązana z polityką regionalną oraz z prywatyzacją, której w odniesieniu do górnictwa de facto w ogóle nie było i nie ma.

W latach 1990-97 zatrudnienie w górnictwie zmniejszyło się o ok. 170 tys. osób, wydajność wzrosła o 53%, średnie dzienne wydobycie z jednej ściany zwiększyło się o 119%. Nie było jednak oczekiwanego spadku wydobycia (1990 - 148 mln t, 1997 - 137 mln t) i pogorszyła się kondycja finansowa kopalni. Ujemny wynik finansowy netto wzrósł z ok. 42 mln zł w 1990 r. do ponad 1,8 mld w roku 1997.

Ostatni program rządowy (z czerwca 1998 r.) obejmuje lata 1998-2002. Podobnie jak programy poprzednie cele formułuje on prawidłowo. O problemach i konsekwencjach integracji z UE nie ma w nim (podobnie jak w poprzednich) jednakże ani słowa. Nie przewiduje też ten program rzeczywistej otwartości rynku; ceny mają być niby wolne, ale ... kształtowane poniżej importowych. Obniżenie kosztów ma być przede wszystkim następstwem zmniejszenia zatrudnienia (o 105 tys. osób) oraz zdolności produkcyjnych do ok. 112 mln t rocznie w 2002 r. Eksport ma być obniżony i ustabilizowany na poziomie ok. 10 mln t po 2007 r. (pod warunkiem opłacalności).

Nie przewiduje się zwolnień grupowych na ogólnych warunkach, poza kopalniami całkowicie likwidowanymi. Większość pracowników ma odejść z przyczyn naturalnych, korzystając z 5-letnich urlopów. Pakiet socjalny przewiduje bardzo silne bodźce do odchodzenia z kopalni. Aż trudno uwierzyć, że w ramach jednego kraju może być tak preferowana jedna grupa zawodowa i to skupiona w regionie o względnie niskim bezrobociu (ok. 10% w najgorszym okresie), podczas gdy są w kraju grupy zawodowe liczniejsze i znajdujące się w znacznie gorszej sytuacji, które nie uzyskują żadnego wsparcia.

Obowiązujący program restrukturyzacji górnictwa jest niedostatecznie (choćby lepiej niż poprzednie) powiązany z polityką regionalną, tworzeniem miejsc pracy poza górnictwem, działaniami władz lokalnych. Są w nim natomiast zachęty do wchodzenia spółek węglowych w działalność pozawydobyczą. Program przewiduje utrzymanie skrajnie hierarchicznych struktur organizacyjnych i określa status Państwowej Agencji Restrukturyzacji Górnictwa jako podmiotu nadzorującego reformę górnictwa i odpowiedzialnego za politykę kadrową (z prawem do powoływania i odwoływania członków zarządów spółek węglowych i kopalni-spółek). Nie ma w projekcie jasnej koncepcji prywatyzacji. Ale jest propozycja prowadząca do uwłaszczania zarządów spółek węglowych na kopalnianym majątku.

Program przewiduje przede wszystkim powszechnie oddłużenie, które ma objąć dominującą część zobowiązań głównych i odsetek. Przewiduje się, że górnictwo uzyska zdolność do regulowania zobowiązań po 2010 r. Finansowanie reformy obciąży głównie budżet. Wsparcie zewnętrzne w latach 1998-2002 ma wynieść ok. 7,2 mld zł, z czego 1,5 mld na likwidację kopalni, 4,5 mld na restrukturyzację zatrudnienia, ok. 170 mln na usuwanie szkód górniczych oraz 1 mld na refundację dodat-

ków do emerytur wypłacanych przez ZUS w formie ekwiwalentu za deputat węglo-
wy. W latach 1998-2002 nakłady inwestycyjne mają wynieść ok. 6 mld zł, z czego 5,5
mld zł mają stanowić środki własne (pochodzące wyłącznie z amortyzacji, ponie-
waż spółki nie generują zysku), a resztę środki budżetowe i w niewielkim zakresie -
bankowe.

Efektom reformy ma być spadek kosztu wydobycia węgla ze 154 zł/t w 1998 r.
do 120 zł/t w 2002 r., głównie dzięki obniżeniu udziału kosztów wynagrodzeń w ko-
sztach z ok. 53 do ok. 47%. Od 2001 r. przewiduje się osiągnięcie dodatniego wyniku
finansowego netto.

Informacje dotyczące wyników osiągniętych w górnictwie w 1998 r. wska-
zują, że można mówić o sukcesie programu restrukturyzacji w jednej tylko dziedzi-
nie, tzn. spadku zatrudnienia. Po pierwszym kwartale 1999 r. zatrudnienie wynosi-
ło 194 tys. osób i obniżało się znacznie szybciej niż pierwotnie przewidywano, głów-
nie dzięki uruchomieniu skutecznej motywacji finansowej. Spadło też wydobycie
do 112 mln t. Jednak było to następstwem obniżenia popytu. W kraju sprzedano
83,3 mln t, a za granicą ponad 27 mln t. Do każdej eksportowanej tony trzeba było
dopłacić kilkadziesiąt złotych. Koszt jednej tony sprzedanego węgla wzrósł w 1998 r.
do 145,8 zł (w 1997 - 125 zł). Spadła natomiast cena węgla. W następstwie tych zmian
do każdej tony wydobytego węgla trzeba było dopłacić w 1998 r. 33, podczas gdy w
1997 r. 5,5 zł. Wzrosły też zobowiązania górnictwa, do 15,2 mld zł w pierwszych
miesiącach 1999 r. („Rzeczpospolita” 17 marca 1999).

Pewne światło na szanse realizacji programu restrukturyzacji sektora węgla
kamiennego rzuca kwestia likwidacji branżowych przywilejów emerytalnych, zwią-
zanych przede wszystkim z uprawnieniem do wcześniejszej emerytury. Nowy sys-
tem emerytalny je całkowicie znosi, przewidując ustanowienie emerytur pomosto-
wych w przypadku zawodów i stanowisk pracy, które wymagają sprawności traco-
nych znacznie przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Rząd nie przedstawił par-
lamentowi projektu rozwiązania tego zagadnienia, ponieważ w innych ustawach
przewidział stosunkowo długie okresy wygaszania dotychczasowych uprzywilejowa-
nych rozwiązań. Przeciwko zniesieniu dotychczasowych rozwiązań wystąpili gór-
nicy, podejmując strajk okupacyjny. Choć w strajku uczestniczyli przedstawiciele
różnych związków zawodowych, rząd - pod naciskiem Mariana Krzaklewskiego -
podjął bezpośrednie negocjacje tylko z reprezentantami Solidarności. Minister Pracy
i Polityki Społecznej (Longin Komotowski) podpisał z nimi w imieniu rządu poro-
zumienie zapewniające górnikom utrzymanie ich dotychczasowych przywilejów
(zachowanie dotychczasowych reguł przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz
zagwarantowanie ich realnej wysokości na dotychczasowym poziomie zbliżonym

do poziomu wynagrodzenia), co ma zostać zapisane w przygotowywanej ustawie o
emeryturach pomostowych.

Stworzony został w ten sposób niebezpieczny precedens polegający na spe-
cjalnym potraktowaniu jednej z grup zawodowych. Problemem nie jest przy tym to,
że górnikom ma być zapewniona emerytura pomostowa w ogóle, bo to było oczywi-
stą intencją projektowanej ustawy, lecz to, że takie zobowiązanie rząd przyjął w
odrębnym trybie, czyli poza negocjacjami z przedstawicielstwem wszystkich zain-
teresowanych grup. Górnikom zapewniono przy tym zachowanie realnego pozio-
mu świadczenia, a jednocześnie nie określono w zawartym porozumieniu skąd bę-
dzie pochodzić dodatkowa składka na sfinansowanie pomostowej emerytury. Nale-
ży więc domniemywać, że w konsekwencji składką tą zostaną obciążeni podatnicy,
a nie po prostu pracodawcy i zainteresowani pracownicy, jak być powinno, zgodnie z
założeniami reformy. Tylko w tym drugim przypadku możliwe jest uzgodnienie po-
ziomu pomostowego świadczenia na poziomie około 60% wynagrodzenia (co i tak
stanowiłoby wysoką stopę zastąpienia), a jednocześnie stworzenie bodźców dla pra-
codawców do ograniczania liczby stanowisk dających uprawnienie do wcześniejs-
zej emerytury, co było także intencją autorów programu reformy emerytalnej.

Konsekwentne wprowadzenie w górnictwie nowych ogólnych rozwiązań
emerytalnych stałoby się dodatkowym czynnikiem jego restrukturyzacji. Dotych-
czas bowiem szczególne uprawnienia emerytalne górników były gwarantowane,
pomimo, że dyrekcje kopalń nie przekazywały w ogóle bądź przekazywały do ZUS
tylko częściowo obowiązkową składkę ubezpieczenia społecznego. Mogły w ten spo-
sób łatwiej, mimo zadłużenia i bieżących strat, utrzymywać wysoki poziom wynag-
rodzeń. W tej sytuacji interesy dyrekcji kopalń i górników były zbieżne. Wraz z
wprowadzeniem indywidualnej ewidencji przebiegu ubezpieczenia, podziału obo-
wiązkowej składki na część płaconą przez pracodawcę oraz przez pracownika oraz
ściślej (aktuarialnej) zależności między wysokością ewidencjonowanych (faktycz-
nie przekazanych) składek oraz indywidualnego świadczenia interesy dyrekcji i pra-
cowników w tej dziedzinie stają się konfliktowe. W żadnym przypadku dla górnika
nie jest teraz obojętne - czy, kiedy i w jakiej wysokości pracodawca przekaże skła-
dkę od jego wynagrodzenia? Zwłaszcza jeżeli jednocześnie wcześniejsza emerytura
ma mieć odrębne źródło finansowania i rzeczywiście stanowić świadczenie pomo-
stowe, czyli wypłacane w okresie do uzyskania pełnego wieku emerytalnego.

Wiele przesłanek wskazuje na to, że ten fakt uzmysłowili sobie w ostatniej
fazie prac legislacyjnych nad reformą emerytalną dyrektorzy kopalń i prezesi
spółek węglowych, i to oni zachęcili górników do strajku. Oficjalnie strajkujący gór-
nicy żądali zapewnienia uprawnienia do wcześniejszej emerytury, czego nikt nie

kwestionował. Natomiast ich główny postulat - na szczęście zgłoszony już po przyjęciu przez Sejm ostatniej ustawy reformującej dotychczasowy system emerytalny - dotyczył jej zablokowania w Senacie. Gdyby tak się stało, zablokowana zostałaby też reforma. W rezultacie mogłoby być jak dotąd - dyrekcje kopalń windowałyby płace a nie płaćły składek ubezpieczeniowych, nie bacząc na efektywność swych przedsiębiorstw. Restrukturyzacja kopalń pozostałaby tylko programem, którego kolejne wersje przyjmują regularnie kolejne rządy. Niestety ustępstwo rządu zdominowanego przez AWS i sterowanego przez przewodniczącego Solidarności w kwestii emerytur górniczych nie zapowiada, że tym razem będzie inaczej.

3.2. Hutnictwo żelaza i stali

W sektorze hutnictwa żelaza i stali działają 24 huty - matki i 8 hut - córek. Produkcja stali surowej wynosiła w 1988 r. 16,9 mln t, a w 1990 r. 13,6 mln t, zaś zatrudnienie w 1989 r. - 144 tys. osób. Nadmiar potencjału szacowano na ponad 7 mln t, a zatrudnienia - na ok. 100 tys. osób. Zużycie maszyn i urządzeń sięgało 80%. Przeszarżałe technologie, niska wydajność pracy i wysokie koszty spowodowały, że w latach 1992-93 sektor uzyskiwał ujemny wynik finansowy.

Horyzont czasowy programu, który powstał w 1992 r. i był później kilkakrotnie korygowany sięga 2002 r. Jako cel nadrzędny restrukturyzacji przyjęto osiągnięcie międzynarodowej konkurencyjności w warunkach umożliwiających uzyskanie satysfakcjonującej efektywności i przy zapewnieniu właściwej ochrony środowiska. Wśród celów operacyjnych założono: obniżenie zdolności produkcyjnych do 12,3 mln t stali (bez sprywatyzowanej Huty Lucchini 11,7 mln t); zmniejszenie zatrudnienia do 43,5 tys. osób; przeprowadzenie poważnych zmian technologicznych (m.in. wzrost udziału ciągłego odlewania stali z 7,7% do 75%); zwiększenie udziału wyrobów przetworzonych; oddzielenie działalności socjalnej i ubocznej od produkcyjnej; pogłębienie specjalizacji hut oraz stworzenie ścisłych więzi organizacyjnych między Hutą Katowice a Hutą Sendzimira.

Cele te należy ocenić na ogół jako prawidłowo sformułowane, ale ich realizacja przebiega wolniej niż zakładano. Zatrudnienie spadło o ok. 40 %, zdolność produkcyjną zredukowano o 30% w stali surowej i tylko o 7% w wyrobach walcowanych. Zrealizowano lub rozpoczęto inwestycje w kwocie ponad 2 mld USD (cały program przewidywał na lata 1992-2002 nakłady inwestycyjne rządu 3,6 mld USD).

Wobec coraz trudniejszej sytuacji finansowej hut, istnieje niebezpieczeństwo, że program inwestycyjny nie zostanie zrealizowany. Chyba, że uda się poz-

ścić inwestorów strategicznych biorących udział w prywatyzacji hut lub zaangażować budżet państwa (uzyskanie prawa do wykorzystania środków z prywatyzacji zakładów hutniczych, zapewnienie gwarancji budżetowych dla kredytów, rozszerzenie inwestycyjnych ulg podatkowych) i przedłużyć okres ochrony celnej. W praktyce rozwiązanie drugie wydaje się bardziej realne, choć zarazem trudne - ze względu na negocjacje z UE.

Zmniejszenie aktywności gospodarczej w 1998 r. i na początku roku 1999 wywarło silny niekorzystny wpływ na sytuację w hutnictwie żelaza i stali. Produkcja stali spadła do ok. 10 mln t (w 1997 r. wynosiła 11,6 mln). W czwartym kwartale 1998 r. część hut ograniczyła produkcję nawet o 1/3. W drugiej połowie 1998 r. popyt na stal i wyroby hutnicze spadł o około 20% i nasiliła się konkurencja taniej stali z Ukrainy, Rosji oraz Dalekiego Wschodu. Załamały się ceny na rynku polskim.

Realizacja programu restrukturyzacji przemysłu hutniczego jest przykładem braku konsekwencji polityki strukturalnej. Rząd przyjmował program jeszcze w 1992 r. mając świadomość, że Polska w umowie stowarzyszeniowej zobowiązała się do stopniowego znoszenia ceł w obrotach w krajami UE, tak aby najpóźniej usunąć tę przeszkodę do 1999 r. Pomimo wysokiego wzrostu gospodarczego program restrukturyzacji był realizowany tylko częściowo. W szczególności nie przeprowadzono zasadniczych zmian w zarządzaniu hutami oraz nie obniżono w oczekiwanym stopniu nadmiernego zatrudnienia. Zakres prywatyzacji był minimalny. Zmarnowano czas, głównie spierając się o utworzenie krajowego holdingu hutniczego. Komisja Europejska zażądała w 1998 r. wywiązania się Polski z zobowiązań dotyczących otwarcia rynku. W odpowiedzi rząd zabiegał o przedłużenie terminu znoszenia ceł, argumentując to potrzebą ochrony rynku krajowego w okresie realizacji programu restrukturyzacji. Program ten pospiesznie weryfikowano i aktualizowano, godząc się na rozwiązania postulowane przez ekspertów KE, aby uzyskać jej aprobatę i wsparcie rządu 30 mln euro na osłony socjalne dla zwalnianych pracowników. Udało się w końcu uzgodnić, że w 1998 r. Polska utrzyma 6% cło na wyroby stalowe, a w 1999 r. 3%. Jednocześnie przez 5 lat restrukturyzowane huty będą mogły uzyskiwać pomoc państwa. Wątpliwe jednak, aby dodatkowe czas i środki zostały efektywnie wykorzystane. Przede wszystkim dlatego, że rząd mimo wielu zapewnień nie potrafił w 1998 r. przyspieszyć prywatyzacji. W szczególności niepowodzeniem zakończyły się długotrwałe rozmowy z inwestorami strategicznymi dla dwóch najważniejszych hut: Katowice i Sendzimira. Przyczyniła się do tego ich rywalizacja, której rząd nie potrafił powstrzymać.

3.3. Elektroenergetyka

Dominującymi surowcami w tym sektorze jest węgiel kamienny i brunatny. Poziom zainstalowanej mocy energetycznej rządu 33 tys. MW i obecnie przekracza o kilkanaście procent zapotrzebowanie. Przewiduje się jednak, że do 2010 r. zużycie energii wzrośnie o ok. 50%, co wymaga przyrostu mocy, a więc podjęcia ogromnego wysiłku inwestycyjnego.

Zużycie wyposażenia technicznego wynosiło na przełomie lat 80. i 90. ok. 55%, a w szczególności złym stanie były sieci przesyłowe, pochodzące w dużej części z epoki elektryfikacji kraju w latach 50. Przerosty zatrudnienia na początku lat 90. szacowano na ok. 30%. Mimo wysokich kosztów sektor był jednak rentowny. Ceny regulował rząd, a ich poziom był różnicowany zależnie od kategorii odbiorców (poza kosztów - dla ludności).

Głównie cele programu restrukturyzacji sformułowane zostały w końcu 1995 r. w „Założeniach polityki energetycznej Polski do 2010 r.”. Są to: bezpieczeństwo dostaw energii, stworzenie warunków umożliwiających kształtowanie cen energii na poziomie uzasadnionym społecznie (przede wszystkim w następstwie stworzenia konkurencyjnych mechanizmów rynkowych zapewniających równowagę interesów odbiorców i dostawców energii), minimalizacja szkodliwości dla środowiska oraz integracja sektora ze strukturami energetycznymi Unii Europejskiej.

Dla zrealizowania tych celów niezbędne są przede wszystkim: komercjalizacja i prywatyzacja, restrukturyzacja organizacyjna i techniczna, urynkowienie cen energii, zwiększenie mocy produkcyjnych, wprowadzenie standardów ekologicznych stosowanych przez Unię Europejską, dywersyfikacja źródeł zasilania energetycznego, pozyskanie kapitału zewnętrznego, tworzenie konkurencyjnej struktury rynku w energetyce i zapobieganie powstawaniu monopolu.

W latach 1992-96 skomercjalizowano większość przedsiębiorstw sektora. Jednak aż do 1995 r. żadna z jednoosobowych spółek Skarbu Państwa nie została sprywatyzowana. Proces modernizacji przebiegał powoli, a jedyna nowa elektrownia (Opole) nie została ukończona z braku źródeł finansowania.

Modernizacja i rozbudowa potencjału sektora wymaga ogromnych nakładów. W latach 1992-96 przeznaczono na to około 9,5 mld zł. Niezbędne potrzeby do 2010 szacuje się na około 90 mld zł. Same przedsiębiorstwa nie mają żadnych możliwości wygospodarowania tak dużych środków własnych. Uzyskanie kredytów wiąże się z gwarancjami rządowymi, które mogą objąć tylko niewielką część kwot potrzebnych na inwestycje.

Środki na inwestycje muszą więc pochodzić głównie od inwestorów zagranicznych, nabywających akcje i udziały prywatyzowanych przedsiębiorstw energ-

tycznych. Szybka prywatyzacja przy pomocy kapitału zagranicznego jest więc i tu niezbędnym warunkiem przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji. W programie prywatyzacji sektora przyjętym w 1998 r. przewiduje się, że już w 1999 r. sprywatyzowanych będzie dziewięć elektrowni i elektrociepłowni oraz pięć przedsiębiorstw zajmujących się dystrybucją energii. Pozostałe 42 przedsiębiorstwa sprywatyzowane zostaną do 2002 r. (po kilkanaście rocznie). Realność tych zamierzeń wydaje się jednak niewielka.

3.4. Ciężka synteza chemiczna

Przemysł ciężkiej syntezy chemicznej ma charakter kooperacyjno-zaopatrzeniowy dla wielkotonażowej produkcji: nawozów sztucznych, produktów organicznych i petrochemicznych, produktów nieorganicznych, smoły, benzolu, przetworów siarki. Obejmuje około 40% sprzedaży całego przemysłu chemicznego. U progu transformacji sektor ten posiadał znacznie zdekapitalizowany majątek i nowoczesne technologie. Zatrudniał około 40 tys. osób i w porównaniu z producentami zachodnioeuropejskimi wytwarzał po względnie niskich kosztach (robocizna i energia). W jego przypadku można przewidywać wzrost popytu krajowego i eksportu. Na razie niedobór mocy produkcyjnych powoduje, że Polska importuje znaczące ilości tworzyw, wyrobów z tworzyw sztucznych i innych produktów chemicznych (w 1993 r. za 972 mln USD, a w roku 1995 już prawie za 2 mld USD, podczas gdy produkcja całego sektora w 1995 r. kształtowała się na poziomie około 2,6 mld USD). Dla części wyrobów występują trwałe nadwyżki zdolności produkcyjnych (np. dla nawozów fosforowych). Sektor osiąga dodatni wynik finansowy brutto i netto.

W programie restrukturyzacyjnym stwierdza się: że generalnym celem restrukturyzacji sektora (...) „jest zwiększenie jego konkurencyjności w obliczu perspektywy integracji z Unią Europejską oraz zaspokojenie rosnących potrzeb rynku wewnętrznego (budownictwo, rolnictwo, przemysł), przy spełnieniu coraz ostrzejszych wymagań ekologicznych”. Osiągnięcie tego celu jest możliwe poprzez rozbudowę i unowocześnienie podsektora organiczno-petrochemicznego i modernizację pozostałych podsektorów.

Tak sformułowany cel generalny nie budzi zastrzeżeń. Jednak szczegółowe zadania nie są w pełni powiązane z celem generalnym, jednostronnie eksponując potrzebę modernizacji i rozbudowy; stanowią cokolwiek hasłowe zapisy, które niewiele mówią o tym jakie działania rzeczywiście zostaną podjęte. Zbyt krótki jest horyzont programu, zwłaszcza, że przewiduje się duże przedsięwzięcia inwestycyjne o długim okresie realizacji. Nie ma harmonogramów realizacyjnych nawet naj-

bardziej podstawowych zadań, jak budowa Kompleksu Rafineryjno-Petrochemicznego „Południe”.

Przedstawiona koncepcja prywatyzacji ma charakter bardzo ogólny; pokazuje wachlarz możliwości, ale nie zawiera konkretnych propozycji, tylko hasła w stylu trzeba preferować prywatyzację kapitałową i pośrednie układy własnościowo-organizacyjne (alianse strategiczne i ugrupowania kapitałowe). Można odnieść wrażenie, że niezła w ostatnich latach sytuacja finansowa sektora osłabia zainteresowanie szybką prywatyzacją. Jest raczej zachętą do tworzenia silnych grup holdingowych, które zapewnią konsolidację działań restrukturyzacyjnych i umocnienie pozycji rynkowej.

Wśród źródeł finansowania programu nie wymienia się wkładu kapitałowego inwestorów zagranicznych. To sugeruje, że nie jest przewidziana aż do 2005 r. prywatyzacja z udziałem tych inwestorów. Dużą rolę mają natomiast odegrać zagraniczne kredyty.

Trudno ocenić skutki realizacji programu „Wielka synteza chemiczna”, gdyż nie ma wystarczających informacji o działaniach podjętych w jego ramach. Trwają już jednak prace nad jego nową wersją.

3.5. Sektor obronny

Sektor obronny tworzy 31 przedsiębiorstw. W wyniku rozpadu Układu Warszawskiego, zmiany doktryny obronnej, zmniejszania potencjału militarnego, ograniczania środków finansowych na obronę i reorientacji techniczno-sprzętowej na uzbrojenie i wyposażenie spójne ze stosowanymi w NATO - sektor jest od początku transformacji silnie zdestabilizowany, a przestarzały aparat produkcyjny i niski poziom techniczny wyrobów - zaciemnia perspektywy jego rozwoju. W warunkach pokoju jego moce produkcyjne są za duże, ale trzeba pamiętać, że produkcja dla potrzeb armii to jedynie ok. 20% całej sprzedaży. Pozostała część przeznaczana jest na rynek cywilny.

W przyjętym przez rząd w 1996 r. programie restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego i lotniczego na lata 1996-2010 wytyczono następujące cele:

- określenie modelu sektora skorelowanego z systemem obronnym;
- wskazanie optymalnych, ze względu na potrzeby i możliwości, kierunków restrukturyzacji;
- opracowanie strategii wdrażania przyjętego modelu, uwzględniającej uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, a zwłaszcza program zmian strukturalnych Wojska Polskiego.

Realizacja programu podzielona została na dwa okresy. W latach 1996-98 miała nastąpić stabilizacja ekonomiczna oraz powstać warunki pozwalające zrealizować strategiczne cele w systemie obronnym. W latach 1999-2010 miało dojść do unowocześnienia sektora, m.in. w następstwie realizacji strategicznych programów rządowych. Miano także doprowadzić do koncentracji i konwersji produkcji specjalnej na cywilną, do oddłużenia oraz zmian organizacyjnych.

Źródła finansowania wskazane w programie to:

- Fundusz Restrukturyzacji Przemysłu Obronnego i Lotniczego (FRON), w którym w latach 1997-2000 miały być gromadzone środki pochodzące z podatku dochodowego i zysków przedsiębiorstw sektora;
- środki własne przedsiębiorstw;
- fundusz programowania mobilizacji gospodarki, przeznaczony na dotowanie kosztów utrzymania zdolności produkcyjnych, czasowo nieczynnych, ale niezbędnych w okresie mobilizacji i zagrożenia;
- kredyty bankowe;
- środki Komitetu Badań Naukowych;
- środki na inwestycje centralne;
- zagraniczne fundusze pomocowe (EFSAL, Phare), przeznaczone głównie na wspieranie programów konwersji.

Cele i zadania programu układają się w spójną całość. Podstawowe wątpliwości budzi zbyt krótki horyzont pierwszego podokresu, który już się skończył, a żaden jego cel nie został osiągnięty, co w ogóle podważa realność programu. W programie brakuje także jednego istotnego elementu, bez którego rozwiązanie głównych problemów wydaje się niemożliwe. Nie została mianowicie uwzględniona prywatyzacja, która może w praktyce stanowić niezastąpione źródło dopływu kapitałów niezbędnych do przeprowadzenia restrukturyzacji technicznej. Ta słabość programu jest obecnie korygowana. Na początku 1999 r. przygotowany został projekt prywatyzacji sektora, zakładający szybkie zmiany własnościowe w kilku przedsiębiorstwach osiągających względnie dobre wyniki finansowe i mogących wzbudzić zainteresowanie inwestorów, także zagranicznych.

Sektor obronny znajduje się nadal w bardzo trudnej sytuacji finansowej i coraz pilniej wymaga przeprowadzenia modernizacji technicznej. Brakuje jednak zamówień, a wskutek tego - środków na modernizację. Nie ma zaś zamówień, ponieważ nie ma koncepcji ulokowania tego sektora na mapie gospodarczej kraju, a jednocześnie nakłady na uzbrojenie polskiej armii są bardzo niskie.

3.6. Przemysł okrętowy

Kolejny sektor problemowy to przemysł okrętowy, grupujący stocznie produkcyjne i remontowe. Główną rolę odgrywały w nim trzy stocznie: Szczecińska, Gdańska oraz Gdynia. Potencjał produkcyjny sektora jest od dawna za duży; w 1991 r. moce wytwórcze trzech wymienionych dużych stocznii wykorzystane były średnio w czwartej części (w tym Szczecińskiej w 38%).

Wydajność pracy w 1990 r. była znacznie niższa niż w Korei, Japonii i Europie Zachodniej i obniżała się już od wielu lat (między 1975 a 1990 r. spadła - licząc w jednostkach naturalnych - o 43%) w związku ze spadkiem zamówień i utrzymaniem wysokiego zatrudnienia (ponad 24 tys. osób w 1990). Potencjał techniczny stoczni jest przestarzały i wymaga pilnej modernizacji. Od początku lat 90. wynik finansowy netto był ujemny i rosło zadłużenie. Przyczyną pogorszenia była m.in. utrata zamówień z ZSRR.

Nie było i nie ma rządowego programu restrukturyzacji sektora stoczniowego, a jedynie opracowane w 1991 r. „Studium restrukturyzacji przemysłu okrętowego”. Przyjęto w nim, że wytyczając kierunki działania sektora należy w maksymalnym stopniu uwzględnić programy restrukturyzacji opracowane przez stocznie. Niestety tylko Stocznia Szczecińska S.A. miała kompleksowy program restrukturyzacji, który zaczęła realizować. Pozostałe dwie duże stocznie programy wprawdzie opracowały, ale nie podjęły ich realizacji.

Podstawowym celem restrukturyzacji przyjętym w Studium było „osiągnięcie wzrostu wydajności pracy do poziomu uzyskiwanego w stoczniach zachodnioeuropejskich oraz ograniczenie wzrostu zatrudnienia, przy koniecznej jego restrukturyzacji”. Zmiany w tym zakresie miały umożliwić wzrost konkurencyjności polskich stocznii na światowym rynku statków.

Zadania operacyjne proponowane w Studium obejmują:

- restrukturyzację organizacyjną, polegającą na utworzeniu trzech zdywersyfikowanych firm o charakterze holdingowym (w oparciu o trzy duże stocznie). W praktyce powstały tylko dwie grupy: wokół Stocznii Szczecińskiej i Gdyniejskiej;
- restrukturyzację finansową wykorzystującą możliwość oddłużenia. Z tej możliwości skorzystały wszystkie stocznie;
- restrukturyzację własnościową, związaną przede wszystkim z procesami oddłużeniowymi. Najpoważniejsze zmiany w tym zakresie wprowadziła Stocznia Szczecińska.

W Studium przedstawiono też koncepcję pomocy państwa dla przedsiębiorstw tego sektora. Z decyzjami co do metod i narzędzi wspomagania przemysłu okrętowego rząd długo zwlekał. Dopiero w końcu 1995 r. przedstawił narzędzia jakie zamierza stosować wobec sektora okrętowego, ale dotychczas skończyło się na deklaracjach. Można więc uznać, że niewątpliwym sukces, jaki w latach 90. odniosła Stocznia Szczecińska jest przede wszystkim skutkiem dobrego zarządzania i umiejętności tworzenia korzystnej atmosfery integrującej załogę i mobilizującej ją do działań i wyrzeczeń.

W Stoczni Gdynia z pewnym opóźnieniem także zrozumiano od czego naprawdę zależą jej przyszłe losy. Uświadomienie tego jak należy postępować nie przyszło zbyt późno. Dobre zarządzanie spowodowało, że wyniki ekonomiczne w ostatnich dwóch latach wyraźnie się poprawiły, zwiększył się też portfel zamówień.

Porazka Stocznii Gdańskiej jest następstwem złego zarządzania i przekonania, że nadzieje pomoc z zewnątrz, która uchroni przed upadkiem. Pomimo politycznego poparcia i pomocy finansowej nie zdołano uniknąć ogłoszenia upadłości. Nie powiodły się trwające kilka lat próby korzystnego sprzedania Stocznii Gdańskiej inwestorom zagranicznym, m.in. dlatego, że nie znalazły aprobaty załogi. Z tego samego powodu nie udało się przejście Stocznii Gdańskiej przez Stocznnię Szczecińską.

Ostatecznie Stocznnię Gdańską kupiła za 115 mln zł Trójmiejska Korporacja Stoczniowa (Stocznia Gdynia i EVIP Progress SA). Część terenów Stocznii Gdańskiej (około 70 ha) przeznaczona została do sprzedaży. Przewiduje się, że powstanie tu centrum finansowo-usługowo-handlowe oraz osiedle mieszkaniowe. W pozostałej części kontynuowana będzie budowa statków oraz produkcja konstrukcji stalowych.

3.7. Przemysł tekstylny

W przemyśle tekstylnym wyróżniamy sektor produkcji tkanin i odzieży. W 1989 r. w produkcji tkanin zatrudnionych było 321 tys. osób. Sektor wytwarzał ponad 1 mln km bieżących tkanin. W sektorze odzieżowym pracowało 180 tys. osób, a produkcja w 1989 r. wyniosła ok. 70 mln sztuk okryć i ubiorów z tkanin.

W roku 1992 zatrudnienie w pierwszym sektorze zmniejszyło się o ok. 40%, a produkcja o 2/3, co oznacza, że wydajność zmniejszyła się o 43%. W dalszych latach (do 1997 r.) produkcja tkanin obniżyła się już nieznacznie (o ok. 4%), a zatrudnienie aż o 1/3 - do ok. 119 tys. osób. Sektor osiągnął dodatnie wskaźniki rentowności tylko w latach 1996-97, bowiem w okresie transformacji jednostkowa wydajność spadała.

W sektorze odzieżowym w latach 1989-92 zatrudnienie wzrosło do 279 tys. osób (o 55%), a produkcja spadła do poziomu ok. 57 mln sztuk odzieży, czyli o 18%. Jednostkowa wydajność obniżyła się zatem o ok. 48%. Później produkcję odzieży odbudowano do poziomu wyższego niż przed transformacją (ponad 100 mln sztuk), praktycznie przy stabilizacji zatrudnienia na poziomie ok. 185 tys. osób. Wydajność wzrosła zatem do poziomu znacznie (ok. 40%) wyższego niż przed transformacją.

W ślad za spadającą produkcją w wyniku obniżenia popytu krajowego, wzrostu importu oraz spadku eksportu do krajów byłego ZSRR - obniżyła się jednak rentowność przemysłu włókienniczego. Aparat produkcyjny tego przemysłu był w znacznym stopniu (w ok. 60%) zużyty. Sektor odzieżowy, którego sytuacja finansowa była nieco lepsza, a rentowność dodatnia dysponował nowszym wyposażeniem, zużyty w ok. 40%. Pozwalała to uzyskiwać lepszą wydajność i jakość wyrobów.

Dla przemysłu tekstylnego nie został opracowany rządowy program restrukturyzacji. Przedsiębiorstwa nie uzyskały więc wsparcia państwa i w walce o przetrwanie na rynku musiały liczyć przede wszystkim na siebie. Procesy restrukturyzacji przebiegały odmiennie w produkcji tkanin i odzieży, inne były też skutki podejmowanych działań.

W szczególnie trudnej sytuacji znalazły się przedsiębiorstwa wytwarzające tkaniny, gdzie produkcja skupiona była w wielkich, mało elastycznych, nieefektywnych zakładach - jednostkach bardzo trudnych do prywatyzacji. W przemyśle odzieżowym sprywatyzowano natomiast szybko znaczną część produkcji. Powstało też wiele nowych prywatnych przedsiębiorstw. Stworzyło to silną konkurencję i ułatwiło gromadzenie środków na inwestycje.

Trudną do przezwyciężenia barierą rozwoju przemysłu tekstylnego, a zwłaszcza produkcji tkanin, jest brak środków finansowych na inwestycje modernizacyjne umożliwiające obniżenie kosztów i poprawę jakości. W latach 1992-96 zainwestowano w tym sektorze 700 mln USD. Według szacunku Polskiej Izby Przemysłu Tekstylnego potrzeba jeszcze około 2 mld USD, aby zapobiec pogarszaniu pozycji konkurencyjnej. Uzyskanie takich środków nie jest jednak możliwe, przy niskiej rentowności, niewielkiej zdolności kredytowej, małym zainteresowaniu inwestorów zewnętrznych i braku pomocy państwa.

Szukając możliwości wzrostu sprzedaży przemysł tekstylny (głównie odzieżowy) zwiększa eksport. Jego dynamika między 1991 a 1997 r. była bardzo wysoka (ok. 500%) i wyprzedzała znacznie przeciętną krajową. Przemysł tekstylny jest też cym po przemyśle elektromaszynowym i metalowym polskim eksporterem.

W 1998 r. nastąpiło poważne pogorszenie. Produkcja tkanin znów zmniejszyła się o ok. 10%, a przędzy nawet więcej. O ponad 9% zmniejszyło się zatrudnienie

nie. Po 2 latach zyskowych rentowność ponownie okazała się ujemna. Co gorsze, krótkookresowe prognozy przewidują zwiększenie skali zwolnień pracowniczych, wzrost zapasów, pogorszenie płynności finansowej i wzrost udziału kosztów w produkcji sprzedanej. Możliwy jest spadek zatrudnienia o 25-30%. Wszystko to razem skłoniło wreszcie rząd do podjęcia prac nad opracowaniem programu restrukturyzacji przemysłu tekstylnego. Trudno obecnie przewidzieć jego treść. Po latach zaniechań trudno jednak wyobrazić sobie taką koncepcję, która nie przewidywałaby skutecznej walki z nieuczciwą konkurencją zagraniczną, względnie łatwego dostępu do dużych kredytów inwestycyjnych i obrotowych, włączenia się państwa do odzyskania rynku rosyjskiego dla wymiany barterowej oraz przyspieszenia likwidacji przedsiębiorstw najsłabszych, które są źródłem dumpingu wewnętrznego.

Z punktu widzenia relacji między potencjałem produkcyjnym a rozmiarami popytu krajowego sektory problemowe podzielić można na dwie grupy, w pierwszej lokując te, w których potencjał okazał się po 1989 r. nadmierny (czarne górnictwo i hutnictwo, przemysł okrętowy, obronny, przemysł włókienniczy), zaś w drugiej te, które wymagają rozbudowy potencjału, ponieważ nie mogą zaspokoić popytu obecnego lub przewidywanego w najbliższych latach (elektroenergetyka, wielka synteza chemiczna).

W pierwszej grupie najważniejsze stało się ograniczanie mocy produkcyjnych i przeprowadzanie restrukturyzacji (w tym modernizacji technicznej) umożliwiającej uzyskanie trwałej konkurencyjności w obrębie zmniejszonego potencjału. W drugiej - obok restrukturyzacji i modernizacji dotychczasowego potencjału - potrzebne jest zwiększenie zdolności wytwórczej. W obu grupach głównym nośnikiem restrukturyzacji muszą więc być bardzo kosztowne inwestycje.

Skala potrzeb inwestycyjnych obu grup przekracza wielokrotnie ich obecne i przewidywane w najbliższych latach wewnętrzne zdolności akumulacyjne. Teoretycznie możliwe są trzy źródła wspomagania inwestycyjnego: prywatyzacyjne, zagraniczne i budżetowe. W praktyce jest wątpliwe by można było liczyć na środki budżetowe. Kluczowe zatem pytanie brzmi: czy dwa pozostałe źródła wystarczą do postawienia tych sektorów na zdrowych nogach?

Na powodzeniu restrukturyzacji sektorów problemowych w Polsce zależy także Unii Europejskiej. W jej obrębie zdołano już uporządkować podstawowe sprawy dotyczące tych sektorów. Potencjał produkcyjny dostosowany został do rozmiarów popytu, przy czym często stosuje się uzgodnienia pomiędzy poszczególnymi kraja-

mi lub wręcz przydziela się im kontyngenty produkcji. Przeprowadzono też restrukturyzację techniczną i organizacyjną umożliwiającą osiąganie trwałej rentowności.

Unia Europejska oczekuje, że Polska jeszcze przed akcesją dokona skutecznej restrukturyzacji sektorów problemowych, tak, aby mogły one stać się integralną częścią wspólnego rynku. Wywiera przede wszystkim presję na obniżenie potencjału tych sektorów, które dysponują obecnie jego nadwyżką (np. węgiel, stal), aby uniknąć niebezpieczeństwa destabilizacji swoich rynków na skutek dużych dostaw względnie tanich polskich wyrobów, sprzedawanych po zaniżonych (dumpingowych) cenach.

Oceniając cały okres transformacji przez pryzmat restrukturyzacji omawianych sektorów można sformułować 10 następujących zasadniczych tez:

1. Wszystkie sektorowe programy restrukturyzacji zostały opracowane zbyt późno; niektóre dopiero wtedy, gdy sytuacja dramatycznie się pogorszyła, choć od początku było oczywiste, że w wielu dziedzinach wystąpią poważne trudności. Ta opieszałość obciąża wszystkie kolejne rządy i rządowe koalicje.

2. Nie są znane kryteria, dla których rządy decydowały się na tworzenie programów w pewnych sektorach, a w innych nie. Z pewnością kryterium takim nie była ich strategiczna pozycja, gdyż pojęcie to w ogóle nie zostało gdziekolwiek zdefiniowane. Nie było też preferowane kryterium bezpieczeństwa obronnego czy energetycznego, gdyż w tych sektorach programy opracowano później niż w wielu innych i bynajmniej nie potraktowano ich priorytetowo. Preferencje dla górnictwa świadczą raczej o stosowaniu tradycyjnych kryteriów politycznych niż gospodarczych.

3. Kolejne rządy pomijały problem restrukturyzacji państwowej własności w rolnictwie, choć dobry program w porę podjęty mógł zapobiec degradacji ekonomicznej i społecznej setek tysięcy ludzi i umocnić tę część rolnictwa, która miała szansę na konkurencyjną pozycję wobec rolnictwa UE.

4. Trafnej na ogół charakterystyce celów strategicznych (konkurencyjność na rynku krajowym i międzynarodowym, efektywność, dbałość o środowisko naturalne) towarzyszą z reguły mało sformułowane cele operacyjne, co świadczy o słabości kompromisów budowanych wokół tych programów.

5. W górnictwie węgla kamiennego, hutnictwie i elektroenergetyce preferuje się tworzenie i umacnianie struktur monopolistycznych oraz przerzucanie na odbiorców skutków braku efektywności.

6. Brak kompleksowości w postrzeganiu przyczyn trudności sektorów. Diagnostyczna wybiórczość sprawia, że nie dostrzega się np. braku efektywnego nadzoru

właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa, czy słabości instrumentów polityki gospodarczej stosowanych przez rząd jako przyczyny trudności sektorów.

7. Szczegółowym zapisom dotyczącym zamierzeń technicznych, rynkowych, finansowych nie towarzyszą instrumenty i wykazy niezbędnych działań aplikacyjnych, nie mówiąc już o kalendarzach realizacyjnych.

8. Wszystkim programom brakuje realizmu w ocenie możliwości realizacyjnych i źródeł finansowego zabezpieczenia przewidywanych przedsięwzięć.

9. W większości przypadków nie dostrzega się (poza hasłowymi sformułowaniami), że tylko prywatyzacja lub/i bezpośrednio inwestycje zagraniczne dają możliwości zgromadzenia dużych środków finansowych na restrukturyzację.

10. W programach na ogół nie nawiązuje się do perspektywy integracji Polski z UE, co w dziwnym świetle stawia nie tylko te programy, ale i polską politykę integracyjną.

Stąd, trudno się dziwić, że programy miały ograniczony wpływ na restrukturyzację przedsiębiorstw. Jednocześnie środki budżetowe wydawane były często na podtrzymanie dotychczasowych, nieefektywnych struktur.

4. Przedsiębiorstwa z sektorów problemowych na tle restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw przemysłowych

4.1. Wprowadzenie

Do analizy procesów restrukturyzacyjnych i sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw zaliczanych do sektorów problemowych (które dla skrótowości nazywać będziemy także przedsiębiorstwami problemowymi) wykorzystane zostały wyniki badań empirycznych prowadzonych przez Instytut Nauk Ekonomicznych PAN¹.

Programem badawczym objęte zostały przede wszystkim przedsiębiorstwa przemysłowe dysponujące na początku lat 90. dużym potencjałem (mierzoną wartością majątku i liczbą zatrudnionych). Intencją zespołu badawczego był taki dobór próby, aby zawierała ona pary przedsiębiorstw charakteryzujące się tym, że na początku 1990 r. były własnością państwa i prowadziły działalność w tym samym segmencie rynku, a zarazem miały podobne takie cechy, jak i potencjał i poziom tech-

1. Projekt badawczy KBN realizowany na wniosek Ministra Skarbu Państwa (PBZ-001-09) „Procesy restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw”. Kierownikiem projektu jest prof. dr hab. Urszula Grzełowska, a sekretarzem doc. dr hab. Elżbieta Mączyńska.

niczny, warunki na rynku, powiązania z zagranicą oraz sytuacja finansowa. Zasadnicza różnica miała polegać na tym, że jedno z przedsiębiorstw do 1997 r. zostało sprywatyzowane, a drugie pozostało własnością publiczną.

Mimo technicznych trudności, większość spośród 200 objętych badaniami przedsiębiorstw zdołano zestawić w takie pary. Uzyskano też wyraźną zbieżność cech przedsiębiorstw sprywatyzowanych (zbiór S liczący 111 firm), a tymi, które utrzymały status własności publicznej. Do tych ostatnich zaliczono przedsiębiorstwa państwowe, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (JSSP) oraz te, które włączono do Programu NFI, ale w których nie zaszły dalsze zmiany w strukturze własności (zbiór P - 89 przedsiębiorstw).

Wśród 200 przedsiębiorstw, w których zebrano obszerny materiał statystyczny (obejmujący lata 1990-97) oraz przeprowadzono szczegółowe badania ankietowe, 58 należało do sektorów problemowych (przemysł tekstylny, okrętowy, zbrojeniowy oraz ciężka synteza chemiczna), w tym 35 nadal stanowiło własność publiczną (symbol P), a 23 zostały w czasie badań sprywatyzowane (Sp).

Pozycja finansowa badanych przedsiębiorstw była w 1990 r. względnie dobra. Wskaźnik rentowności obrotu brutto dla całej badanej próby wynosił 22,2% (w tym dla przedsiębiorstw Sp - 21,8%, a dla przedsiębiorstw problemowych - 25,7%). Ponad 60% badanych przedsiębiorstw miała udział w rynku krajowym przekraczający 10%. Generalną charakterystykę badanych firm zawierają tabele II/4-6.

Udział na rynku krajowym trzech najważniejszych produktów wytwarzanych przez badane firmy w 1990 r. (odpowiedzi w %)

Tabela II/4

Udział na rynku krajowym	Rodzaje przedsiębiorstw			Sektory problemowe		
	Ogółem	P	S	Ogółem	Pp	Sp
do 10%	34,4	31,5	39,5	36,4	32,1	43,9
10-20%	15,9	17,1	14,8	20,5	25,0	12,5
20-40%	21,2	20,0	22,2	22,7	17,9	31,0
40-60%	7,9	8,6	7,4	6,8	10,7	0,0
pow. 60%	20,6	22,8	16,1	13,6	14,3	12,6
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

Poziom techniczny aparatu produkcyjnego w porównaniu z innymi konkurencyjnymi firmami działającymi w Polsce w początkowym okresie transformacji (odpowiedzi w %)

Tabela II/5

Poziom techniczny	Rodzaje przedsiębiorstw			Sektory problemowe		
	Ogółem	P	S	Ogółem	Pp	Sp
Był najwyższy w branży	9,4	11,6	7,5	5,4	8,8	0,0
Był wyższy niż w przeciętnych firmach krajowych	30,2	30,2	30,2	30,4	29,4	31,8
Był nieco niższy niż w przeciętnych firmach krajowych	16,1	10,5	20,8	14,3	11,8	18,2
Był dużo niższy niż w przeciętnych firmach krajowych	5,7	3,5	7,6	1,8	2,9	0,0
Był na zbliżonym poziomie	31,3	37,2	26,4	39,3	35,3	45,5
Trudno dokonać oceny	7,3	7,0	7,5	8,8	11,8	4,5
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

Poziom techniczny aparatu produkcyjnego w porównaniu z firmami zachodnimi tej samej branży w początkowym okresie transformacji (odpowiedzi w %)

Tabela II/6

Poziom techniczny	Rodzaje przedsiębiorstw			Sektory problemowe		
	Ogółem	P	S	Ogółem	Pp	Sp
Dorównywał czołowym firmom światowym	1,6	0,0	2,8	3,5	0,0	8,7
Dorównywał przeciętnym firmom światowym	17,7	25,6	11,3	19,3	20,6	17,4
Był nieco niższy niż w przeciętnych firmach światowych	28,1	26,7	29,2	24,6	32,4	13,0
Był dużo niższy niż w przeciętnych firmach światowych	37,0	33,7	39,7	33,3	26,5	43,5
Trudno dokonać oceny	15,6	14,0	17,0	19,3	20,5	17,4
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

Z przedstawionych informacji wynika, że w początkowym okresie transformacji sytuacja finansowa, pozycja rynkowa i techniczna przedsiębiorstw zaliczanych do sektorów problemowych była zbliżona do przeciętnej, a więc teoretycznie miały one podobne możliwości restrukturyzacji i adaptacji do wymogów gospodarki rynkowej oraz zbliżone szanse prywatyzacji.

4.2. Restrukturyzacja majątkowa

Zgromadzony materiał wskazuje, że badane przedsiębiorstwa podjęły wiele działań restrukturyzacyjnych. Ich efektem jest obserwowana od 1994 r. poprawa kondycji ekonomicznej w obu zbiorach przedsiębiorstw. Ich wysiłki restrukturyzacyjne poddamy analizie według kryteriów: majątkowego, produktowego, zatrudnieniowego oraz finansowego.

Zachodzące w latach 1990-98 zmiany w majątku badanych przedsiębiorstw były następstwem pozbywania się części aktywów, likwidacji elementów zużytych fizycznie oraz inwestowania w majątek trwały. Dane zebrane w tabeli II/7 świadczą, że przedsiębiorstwa zbiorów P i S sprzedały lub nieodpłatnie przekazały podobne części majątku, choć w zbiorze S proces ten (zwłaszcza przed prywatyzacją) przebiegał szybciej. Nie było jednak wielu przypadków radykalnego zmniejszenia majątku, zaledwie ok. 8% przedsiębiorstw zbioru P i 14% zbioru S pozbyło się więcej niż trzeciej części swego majątku (głównie w formie sprzedaży, bardzo rzadko w formie nieodpłatnego przekazania). W przedsiębiorstwach problemowych majątku trwałego pozbywano się w tempie nieco wolniejszym, choć trudno je uznać za ślamazarne.

Zaskakujące jest, że analiza finansowo-majątkowa wskazuje, iż większej części majątku pozbywały się przedsiębiorstwa, które obecnie mają najgorszą kondycję finansową. Wygląda na to, że uruchomiona została taka oto spirala. Najpierw w odpowiedzi na terapię szokową początku lat 90. i zduszenie popytu - następowała duża redukcja majątku dla ratowania kondycji ekonomiczno-finansowej. Przychodziła chwilowa poprawa, po której - w następstwie redukcji majątku - następował duży zwrotny spadek produkcji i pogorszenie wyników finansowych. Rozpoczął się kolejny ruch po spirali i likwidacja części majątku. Część firm do dziś nie może wyrwać się z tej spirali, uruchomionej zbyt silnym impulsem w latach 1990-91.

Skala wyprzedazy majątku w latach 1990-97 (% badanych przedsiębiorstw)

Tabela II/7

Skala redukcji	Rodzaje przedsiębiorstw			Sektory problemowe		
	Ogółem	P	S	Ogółem	Pp	Sz
do 5%	58,8	55,0	62,2	66,1	55,9	81,9
6-15%	19,4	21,2	17,8	14,2	20,9	4,5
16-30%	13,5	17,5	10,0	12,5	17,6	4,5
31-50%	5,4	2,5	7,8	5,4	2,8	9,1
powyżej 50%	2,9	3,8	2,2	1,8	2,8	0,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

Z tabeli II/8 wynika, że bardzo podobna część (ok. 22%) przedsiębiorstw P i S pozbywała się wyodrębnionych części majątku produkcyjnego, zbędnych zapasów (62-66%) oraz obiektów socjalno-usługowych (61-69%). W przedsiębiorstwach państwowych częściej pozbywano się natomiast gruntu, budynków i budowli produkcyjnych oraz maszyn i urządzeń.

Kategorie majątku zredukowanego w latach 1990-97 (% badanych przedsiębiorstw)

Tabela II/8

Wyścagóónienie	Rodzaje przedsiębiorstw			Sektory problemowe		
	Ogółem	P	S	Ogółem	Pp	Sz
Wyodrębnione części majątku produkcyjnego	20,9	21,6	20,4	19,0	20,0	17,4
Grunty	43,5	53,4	35,0	46,6	54,3	34,8
Budynki i budowle produkcyjne	30,4	42,0	20,0	44,8	54,3	30,4
Obiekty socjalno-usługowe	64,9	69,3	61,2	72,4	74,3	69,6
Maszyny i urządzenia	64,9	73,9	57,3	82,8	88,6	73,9
Zbędne zapasy materiałów	63,9	65,9	62,1	60,3	65,7	52,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

Przedsiębiorstwa z sektorów problemowych w większym stopniu pozbywały się maszyn i urządzeń. W grupie tej około połowa respondentów wskazywała, iż główną przyczyną pozbywania się majątku był spadek popytu. Podobne odpowiedzi uzyskaliśmy dla całej badanej próby: ponad połowa przedsiębiorstw państwowych i jedna czwarta sprywatyzowanych wskazywała, że majątek nie jest potrzebny ze względu na obniżony popyt.

Możliwość przeprowadzenia prawdziwej restrukturyzacji majątku stwarzają jednak tylko inwestycje. Przedstawione w tabeli II/9 wskaźniki odnowienia aparatu produkcyjnego pokazują jaki był w analizowanym okresie wysiłek inwestycyjny poszczególnych grup przedsiębiorstw².

Wskaźnik odnowienia aparatu produkcyjnego*

Tabela II.9

Rodzaje przedsiębiorstw	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
P-Sektor publiczny	1,45	1,26	0,94	0,96	0,82	0,88	0,72	1,32
S-Sektor prywatny	2,46	1,43	1,47	1,70	1,34	2,44	2,41	2,80
K1-Inwestor strategiczny zagraniczny	2,28	2,12	2,32	2,46	1,76	2,86	3,29	3,48
K2-Inwestor strategiczny krajowy	2,91	1,18	1,21	1,46	0,97	1,48	1,87	2,39
K3-Spółki giełdowe	2,07	1,50	0,85	1,35	0,99	1,77	2,14	3,24
K4-Spółki pracownicze	2,84	1,44	0,98	1,22	1,81	4,42	2,40	2,59
K5-NFI	0,88	0,49	0,77	0,83	0,96	0,83	0,81	1,29
K6-Spółki wierzycielskie	1,90	0,85	0,50	0,89	0,37	0,94	0,75	0,76
K7-Pp/JSSP	1,92	1,94	1,22	1,20	0,76	0,89	0,59	1,44
Sektory problemowe	1,18	0,22	0,55	0,71	0,78	0,70	0,80	0,93
Sektor publiczny (Pp)	1,47	0,26	0,71	0,84	0,88	0,69	0,69	0,78
Sektor prywatny (Sp)	0,64	0,15	0,29	0,51	0,62	0,71	0,97	1,18

* relacja nakładów inwestycyjnych do amortyzacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

W większości przypadków wyższe wskaźniki osiągały przedsiębiorstwa sprywatyzowane, choć na początku lat 90. różnice były względnie małe. Nastąpił wówczas spadek aktywności inwestycyjnej we wszystkich grupach przedsiębiorstw. W miarę wychodzenia z recesji, wzrostu popytu i poprawiania się sytuacji finansowej

2. W dalszym tekście i w tabelach przy analizie przedsiębiorstw podzielonych na 7 grup według struktury kapitału będą wykorzystywane symbole przyjęte w tabeli II/9.

powstały korzystne warunki do inwestowania bardziej intensywnego. Z możliwości tych w znacznie większym stopniu korzystały przedsiębiorstwa zbioru S niż P. Zwłaszcza spółki z udziałem kapitału zagranicznego oraz spółki pracownicze miały wysokie i najbardziej stabilne wydatki inwestycyjne.

Silna pozycja tych ostatnich jest pewnym zaskoczeniem i przeczy stereotypom o przejadaniu majątku przez załogi firm o „społeczniom” systemie zarządzania. To fałszywa teza tym bardziej, że spółki pracownicze charakteryzują również bardzo umiarkowane tempo wzrostu wynagrodzeń.

Niska zdolność do inwestowania występowała w sektorze publicznym. Poprawa, której symptomy wystąpiły w 1997 r. może być jednak krótkotrwała ze względu na pogorszenie sytuacji w gospodarce w 1998 r. Szczególne niskimi nakładami inwestycyjnymi charakteryzowały się zbioru K5 (NFI) oraz K6 (spółki wierzycielskie). W każdym z nich tylko w jednym roku nakłady inwestycyjne kształtowały się powyżej wartości amortyzacji. W konsekwencji musi tam następować zmniejszanie potencjału (także z powodu pozbywania się części majątku), a zapewne i pogorszenie pozycji konkurencyjnej.

Eventualne przypuszczenie, że te właśnie przedsiębiorstwa świadomie ograniczają potencjał i inwestują głównie w te jego części, które mają w przyszłości stanowić trzon zmniejszonego majątku nie znajduje potwierdzenia w informacjach uzyskanych w trakcie badań. Bardziej uzasadnione są następujące hipotezy:

- pierwsza, że w NFI znalazło się wiele przedsiębiorstw, które nie zdołały samodzielnie zgromadzić środków na inwestycje. Wejście do NFI traktowane było przez te przedsiębiorstwa między innymi jako potencjalne ułatwienie dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji. Te oczekiwania na ogół nie potwierdziły się;

- druga, że w zbiorze K6 nakłady inwestycyjne były niskie zarówno przed powołaniem spółek wierzycielskich, jak i po ich powstaniu. Postępowanie naprawcze umożliwiło przedłużenie czasu istnienia tych spółek, ale nie doprowadziło do rozwiązania problemów grozących wyeliminowaniem z rynku.

Niepokojąco niska była aktywność inwestycyjna przedsiębiorstw problemowych. Od 1991 r. nakłady inwestycyjne były tam znacznie niższe od wielkości amortyzacji, co wskazuje na postępującą degradację tej grupy przedsiębiorstw. Pozytywnym objawem jest wzrastający wskaźnik odnowienia aparatu produkcyjnego w zbiorze Sp (sprywatyzowane przedsiębiorstwa problemowe).

Między poszczególnymi zbiorami przedsiębiorstw wystąpiły poważne różnice w strukturze inwestycji realizowanych w ostatnich latach. W zbiorach grupu-

jących przedsiębiorstwa państwowe (zarówno ogółem, jak i w sektorach problemowych) dużą rolę odgrywały inwestycje odtworzeniowe, natomiast w zbiorach przedsiębiorstw sprywatyzowanych - wyraźnie więcej było nakładów na tworzenie nowych mocy produkcyjnych, co świadczy, że przedsiębiorstwa te bardziej nastawiają się na wzrost produkcji i umacnianie pozycji na rynku.

W polityce inwestycyjnej firm S preferowane są nakłady na tworzenie nowej sieci dystrybucji (kilkakrotnie wyższy udział tych nakładów w całych wydatkach inwestycyjnych w porównaniu z P). Przywiązywanie dużej wagi do tworzenia dobrej sieci dystrybucji trzeba uznać za trafny kierunek restrukturyzacji, sprzyjający osiągnięciu wysokiej efektywności.

Brak środków finansowych był główną przyczyną uniemożliwiającą wzrost inwestycji w 81% przedsiębiorstw zbioru P i 60% zbioru S. Gorsza sytuacja finansowa zbioru P w porównaniu z S tylko częściowo tłumaczy różnice w aktywności inwestycyjnej występującej między obu zbiorami. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę także politykę płac prowadzoną w obu zbiorach przedsiębiorstw. Wskazuje to, że przedsiębiorstwa państwowe - mimo złych wyników finansowych - starały się zapewnić swoim pracownikom względnie wysokie wynagrodzenia. Inwestycje takim priorytetem dla nich nie były. W zbiorze S potrzeby wzrostu wynagrodzeń i inwestycji traktowane były bardziej równorzędnie.

Te różnice w hierarchii potrzeb płacowych i inwestycyjnych stanowiły ważny czynnik wyznaczający kierunek i efektywność restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych i sprywatyzowanych. W interpretacji tego zjawiska trzeba być jednak ostrożnym i brać pod uwagę bardzo w Polsce ważny aspekt związkowy. A - jak wiadomo - w przedsiębiorstwach P siła związków jest większa niż w firmach S, gdzie często organizacji związkowych w ogóle nie ma.

Sprawdzeniem i odzwierciedleniem zaangażowania inwestycyjnego jest struktura wiekowa wyposażenia technicznego. Niskie nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach problemowych sprawiły, że struktura wiekowa aparatu produkcyjnego jest tam bardzo niekorzystna. Zaledwie 10-procentowy jest udział wyposażenia nowego, eksploatowanego krócej niż 5 lat, przy ponad 50-procentowym udziale majątku starego, eksploatowanego dłużej niż 15 lat.

W całej badanej próbie można zaobserwować duże różnice w tempie wymiany aparatu produkcyjnego. Zbiór P ma znacznie mniejszy udział wyposażenia eksploatowanego mniej niż 5 lat (14,2%) niż zbiór S (26,3%). Wśród przedsiębiorstw sprywatyzowanych najwyższym udziałem nowego wyposażenia (poniżej 5 lat) charakteryzują się spółki pracownicze (33%) i spółki z przewagą kapitałową inwestorów zagranicznych (30,9%).

Majątku starego, eksploatowanego dłużej niż 15 lat jest więcej w zbiorze P (49,4%) niż w zbiorze S (38,6%). Częściowo wynika to z różnic w nakładach inwestycyjnych ponoszonych w ostatnich latach, ale jest także świadectwem, że część przedsiębiorstw nie chce lub nie może pozbyć się starego majątku. Ich produkcja będzie więc coraz bardziej kosztowna i przestarzała, popyt na nią - coraz słabszy, a majątek w coraz większym stopniu - zbędny. To kolejna spirala nieefektywności występująca w części przedsiębiorstw. Najszybsza eliminacja z rynku grozi spółkom wieżycielskim, w których zaledwie 8,5% majątku ma mniej niż 5 lat i blisko 2/3 - powyżej 15 lat.

Majątek produkcyjny lepiej wykorzystywany jest w zbiorze S niż P. Dotyczy to zarówno całej badanej próby, jak i przedsiębiorstw problemowych. Świadczy o tym informacje dotyczące współczynnika zmienności oraz wykorzystania maszyn i urządzeń na pierwszej zmianie (tab. II/10).

Współczynnik zmienności i stopień wykorzystania mocy produkcyjnych (odpowiedzi w %)

Tabela II/10

Wyszczególnienie	Rodzaje przedsiębiorstw			Sektory problemowe		
	Ogółem	P	S	Ogółem	Pp	Sp
I. Współczynnik zmienności						
niepełna 1 zmiana	3,5	4,8	2,9	13,0	20,0	0
1 zmiana	22,2	27,1	19,3	39,1	46,7	25,0
2 zmiany	49,5	41,8	55,1	34,8	20,0	62,5
3 zmiany	23,7	26,3	20,7	13,1	13,3	12,5
4 zmiany	1,1	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
II. Stopień wykorzystania mocy produkcyjnych						
do 50%	15,4	15,6	13,4	12,6	17,6	4,5
51-70%	28,3	36,2	20,2	30,5	32,2	27,2
71-90%	40,9	36,2	44,2	44,4	38,5	54,6
powyżej 91%	15,4	12,0	22,2	12,5	11,7	13,7
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

Dokonana dla 1998 r. ocena poziomu technicznego aparatu produkcyjnego (tab. II/11) świadczy, że w okresie minionych lat (dane dla 1990 r. - por. tab. II/5) nastąpiły znaczne zmiany pozycji technicznej poszczególnych zbiorów przedsiębiorstw.

W stosunku do poziomu technicznego reprezentowanego przez innych producentów działających w danym segmencie rynku podniósł się wyraźnie poziom techniczny przedsiębiorstw w zbiorze S oraz Sp. Obecnie w zbiorze S jest ponad dwukrotnie więcej firm mających najwyższą technikę w danym segmencie rynku i o połowę mniej tych, które mają technikę najgorszą. W zbiorze Sp wzrósł znacznie udział firm o wyższym niż przeciętne i najwyższym w branży poziomie technicznym.

Obecny poziom techniczny aparatu produkcyjnego badanych przedsiębiorstw w porównaniu z innymi firmami działającymi w Polsce (odpowiedzi w %)

Tabela II/11

Poziom techniczny	Rodzaje przedsiębiorstw			Sektory problemowe		
	Ogółem	P	S	Ogółem	Pp	Sp
Najwyższy w branży	12,0	5,8	17,0	4,5	1,9	9,5
Wyższy niż w przeciętnych firmach krajowych	39,1	34,9	42,5	34,5	32,4	38,1
Niższy niż w przeciętnych firmach krajowych	10,8	10,5	11,3	14,5	17,6	9,5
Dużo niższy niż w przeciętnych firmach krajowych	4,7	5,8	3,8	2,8	4,0	0,0
Poziom zbliżony do krajowego	26,6	37,2	17,9	38,2	38,2	38,1
Trudno ocenić	6,8	5,8	7,5	5,5	5,9	4,8
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiety.

Obniżył się natomiast techniczny poziom zbioru P głównie ze względu na zmiany w przedziałach krańcowych. O połowę obniżył się udział firm o technice najwyższej i wzrósł udział firm o technice najgorszej. Ta tendencja jest jeszcze wyraźniejsza w grupie przedsiębiorstw państwowych w sektorach problemowych (Pp).

Najbardziej niekorzystne zmiany zaszły w zbiorze K6, który ma obecnie najsłabszą pozycję techniczną.

4.3. Restrukturyzacja produkcji

Analizy restrukturyzacji produkcji dokonamy w 4 przekrojach: jej wielkości, jakości i nowoczesności produktów, zmian w strukturze asortymentowej oraz udziału i opłacalności eksportu.

W tabeli II/12 przedstawione jest tempo wzrostu produkcji sprzedanej w cenach stałych w poszczególnych latach od 1992 do 1997 r. Największy spadek produkcji notujemy w obu zbiorach firm zaliczanych do sektorów problemowych. W zbiorze S co roku następował wzrost produkcji, w zbiorze P dodatkowo tempo wystąpiło tylko w latach 1995-96. Największą różnicę między obu zbiorami odnotowano w 1992 r., a więc w najtrudniejszym okresie transformacji. W następnych latach różnice nie przekroczyły 10% i były dosyć ustabilizowane. Tak więc załamanie poziomu produkcji wystąpiło wyraźniej w zbiorze P i to już w początkowym okresie transformacji, gdy gospodarka znajdowała się w recesji.

Biorąc pod uwagę kryterium kapitałowe należy stwierdzić, że w trudnym roku 1992 udało się utrzymać bardzo wysoką dynamikę produkcji w zbiorze K1 i wysoką w K2 (czyli w przedsiębiorstwach, które później zastały sprywatyzowane kapitałowo), a największy spadek wystąpił w K6.

W badanych przedsiębiorstwach wprowadzano w ostatnich latach zarówno innowacje produktowe, jak i procesowe. Nie ma podstaw, aby uznać, że któryś z tych rodzajów innowacji był wyraźnie bardziej preferowany w skali całej próby. Uwzględniając podział całej próby na przedsiębiorstwa państwowe i sprywatyzowane, należy wskazać, że w obu tych zbiorach zainteresowanie innowacjami produktowymi było bardzo podobne, natomiast innowacje procesowe były wyraźnie bardziej preferowane w przedsiębiorstwach sprywatyzowanych.

Jednak wpływ tych innowacji na strukturę asortymentową był w większości przedsiębiorstw niewielki. Mniej więcej 2/3 przedsiębiorstw zbiorów P i S uznało, że struktura asortymentowa nie uległa poważnej zmianie lub zmiany były nieznaczne. W sektorach problemowych odsetek ten był jeszcze wyższy i sięgał 3/4 (por. tab. II/13). W całej badanej próbie tylko w kilku przypadkach część produkcji wykroczyła poza tradycyjny profil branży, a zaledwie w dwóch firmach (1%) nastąpiło przebranżowienie, tzn. dzięki innowacjom większość wyrobów wykracza obecnie poza profil branży.

Tempo wzrostu produkcji sprzedanej w cenach stałych
(rok poprzedni = 100)

Tabela II/12

Kategorie przedsiębiorstw	1992	1993	1994	1995	1996	1997 1991
Przemysł ogółem	102,8	106,4	112,1	109,7	108,3	149,4*
P	90,5	98,6	98,7	10,2	102,5	93,3
S	120,8	104,2	104,1	110,2	111,3	100,3
K1	159,8	117,7	105,3	113,0	111,4	99,3
K2	114,8	99,5	100,3	113,2	111,1	96,6
K3	98,9	97,7	105,4	113,8	107,3	108,8
K4	96,4	96,4	106,7	110,6	104,3	100,8
K5	85,4	99,9	100,3	99,9	101,7	94,2
K6	81,6	89,5	105,1	108,9	118,3	92,1
K7	98,2	100,6	94,7	99,9	102,5	94,5
Sektory problemowe	84,5	84,2	93,8	83,4	92,3	91,2
Pp	83,5	83,1	91,7	93,0	92,8	89,8
Sp	86,0	85,1	95,8	93,5	91,5	91,8

* rok 1990 = 100.

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet oraz Rocznika (1998, s. 361).

Zmiana struktury asortymentowej produkcji między 1990 i 1997r.
(odpowiedzi w %)

Tabela II/13

Wyszczególnienie	Rodzaje przedsiębiorstw			Sektory problemowe		
	Ogółem	P	S	Ogółem	Pp	Sp
Bez poważnych zmian	31,1	28,2	33,3	29,1	21,2	40,9
Nieznaczne zmiany	35,2	38,8	32,4	47,3	51,5	40,9
Istotne zmiany	29,6	30,6	28,8	23,6	27,3	18,2
Część produkcji firmy wykracza poza profil branżowy	3,1	1,2	4,6	0,0	0,0	0,0
Nastąpiło przebranżowienie*	1,0	1,2	0,9	0,0	0,0	0,0
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* większość produkowanych wyrobów wykracza poza profil branżowy.

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

Nie są to wyniki napawające optymizmem zważywszy, że na początku lat 90. poziom nowoczesności produkcji był niski, a dostosowanie do potrzeb rynku niezadowalające. Jeśli poważne zmiany asortymentowe objęły w okresie kilku lat zaledwie 30% przedsiębiorstw, to zasadny jest wniosek, że proces restrukturyzacji produktowej powinien być przyspieszony.

Za najważniejsze działania w zakresie kształtowania asortymentowej struktury sprzedaży (podawane w ankiecie na pierwszym miejscu) uznano: rozszerzenie oferty produktowej, poprawę jakości, zakup nowych maszyn i urządzeń, zorganizowanie własnej sieci dystrybucji, rozwój promocji i reklamy.

Najwyraźniejsza różnica między całą badaną próbą a firmami z sektorów problemowych polega na eksponowaniu przez te ostatnie działań zmierzających do obniżki kosztów jednostkowych (co było prawdopodobnie następstwem dużego spadku wolumenu produkcji i związanego z tym jednostkowego wzrostu kosztów stałych). Przyjęte strategie pozwalały względnie szybko i przy umiarkowanych nakładach osiągnąć pewne korzyści, zwłaszcza na rynku krajowym. Nie mogło to jednak gwarantować ani znaczniejszej poprawy pozycji konkurencyjnej w długim okresie, ani radykalnej zmiany poziomu nowoczesności wyrobów.

Znikomy odsetek firm traktował zwiększenie nakładów na badania i rozwój jako działania priorytetowe. W większości przypadków nastąpił w tym zakresie regres, który w długim okresie może utrudnić czy wręcz uniemożliwić osiągnięcie radykalnej poprawy pozycji technicznej i rynkowej firm. Analiza prowadzona była przecież w dużych przedsiębiorstwach, a więc tam, gdzie są największe możliwości i najlepsze warunki, aby osiągnąć sukcesy w oparciu o własne zaplecze B + R. Niestety jest to raczej - zwłaszcza w firmach państwowych - dziedzina zapomniana.

Chociaż przedsięwzięcia podejmowane przez przedsiębiorstwa państwowe i sprywatyzowane, a także zaliczane do sektorów problemowych były bardzo podobne z punktu widzenia formy i zasięgu oddziaływania, to ich rezultaty były zróżnicowane. Większą skuteczność osiągnęły przedsiębiorstwa sprywatyzowane, bardzo nisko oceniły rezultaty podejmowanych działań przedsiębiorstwa z sektorów problemowych. Więcej szczegółów zawiera tabela II/15.

Zdecydowanie pozytywne rezultaty osiągnęło tylko kilkanaście procent przedsiębiorstw państwowych i blisko połowa sprywatyzowanych, natomiast nie było odczuwalnych rezultatów bądź też uznano, że sytuacja wręcz pogorszyła się w 25,6% zbioru P i 12,1% zbioru S. Najwyższa skuteczność (co najmniej 50%) wystąpiła w zbiorach K1, K2, K4, a najniższa w K6, K7, K5. Blisko połowa firm rentownych uważa, że działania z zakresu polityki produktowej odniosły pozytywny skutek. Wśród firm nierentownych przekonanie takie podzieliło zaledwie 11,4% respondentów.

Najważniejsze działania z zakresu polityki produktowej podejmowane
w latach 1990-97

Tabela II/14

Rodzaje podejmowanych działań	Odszetek firm podejmujących określone działania (w %)					
	Rodzaje przedsiębiorstw			Sektory problemowe		
	Ogółem	P	S	Ogółem	Pp	Sp
Rozszerzenie oferty produktowej	29,5	32,9	26,7	21,8	29,4	23,5
Zwiększenie nakładów na badania	1,1	2,4	0,0	1,8	2,9	0,0
Obniżenie kosztów jednostkowych produkcji	9,3	11,0	7,9	14,5	14,7	14,3
Poprawa jakości wyrobów	23,0	26,8	19,8	21,8	26,5	14,3
Zdobycie certyfikatu jakości (np. ISO 9000)	3,8	3,7	4,0	1,8	3,0	0,3
Rozwinięcie promocji i reklamy	5,5	4,9	5,9	5,5	2,9	9,5
Wprowadzenie monitoringu kosztów	1,6	1,2	2,0	1,8	0,0	4,8
Ograniczenie asortymentu produkcji	1,1	1,2	1,0	0,0	0,0	0,0
Zakup nowych technologii	3,8	0,0	6,9	0,0	0,0	0,0
Zakup nowych maszyn i urządzeń	12,0	11,0	12,9	16,5	14,7	19,0
Porozumienia z dostawcami w zakresie jakości i parametrów technicznych	0,5	1,2	1,0	0,0	0,0	0,0
Porozumienia z odbiorcami w zakresie cen i warunków obsługi	0,5	3,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Zorganizowanie własnej sieci dystrybucji	7,2	0,0	9,9	14,5	5,9	14,3
Inne	1,1	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

Trudno o całkowicie obiektywną ocenę przyczyn tak dużych różnic skuteczności działań podejmowanych w sferze polityki produktowej. Nie mamy pełnych informacji o wielkości ponoszonych nakładów; możemy jedynie zakładać, że w przedsiębiorstwach wykazujących się większą skutecznością - były one wyższe. Nie możemy też wywodzić znaczenia jakości zarządzania i obranych kierunków działań dla skuteczności polityki produktowej, choć wiemy, że są to czynniki o niebagatelnym znaczeniu.

Rezultaty podejmowanych działań z zakresu polityki produktowej
(odpowiedzi w %)

Tabela II/15

Rezultaty podejmowanych działań	Rodzaje przedsiębiorstw			Sektory problemowe		
	Ogółem	P	S	Ogółem	Pp	Sp
Zdecydowanie pozytywny skutek	32,0	16,3	44,4	18,2	18,2	18,2
Umiarkowana poprawa pozycji firmy	50,0	58,1	43,5	56,4	54,5	59,1
Brak odczuwalnych rezultatów	13,4	18,6	9,3	18,2	18,2	18,2
Pogorszenie sytuacji	4,6	7,0	2,8	7,2	9,1	4,5
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

Względnie wysoka jakość zarządzania osiągnięta została m.in. dzięki umiejętności doboru menedżerów, stworzeniu silniejszej motywacji, systemowi decyzyjnemu opartemu o właściwie dobrane kryteria i rzetelne informacje. Różnice w kierunkach działań polegały przede wszystkim na tym, że przedsiębiorstwa sprywatyzowane częściej nastawiały się na: ponoszenie większych nakładów na badania i rozwój, zakup nowych technologii, organizowanie własnej sieci dystrybucji i rozwijanie promocji. Dbano więc szczególnie o zapewnienie dopływu nowych rozwiązań technicznych oraz o dotarcie z wyrobami do potencjalnych odbiorców.

Zaskakująco źle przedstawiają się rezultaty restrukturyzacji mierzonej udziałem eksportu w sprzedaży ogółem. W całym zbiorze udział ten spadł (por. tab. II/16). Co jednak może szczególnie zdumiewać, to fakt, że proeksportowość bynajmniej nie odróżnia pozytywnie firm prywatnych od publicznych.

Oczywiście, 70-80% wszystkich firm deklaruje zainteresowanie zwiększeniem eksportu widząc w nim szanse zwiększenia produkcji, zmniejszenia bariery popytu oraz przyczynienia się do obniżki jednostkowych kosztów stałych. Ale zarazem, gdy popatrzeć nie na ankietowe deklaracje, ale na fakty widać, że tylko w nielicznych przedsiębiorstwach eksport zapewnia wyższą rentowność niż sprzedaż w kraju. Spróbowałismy przyjrzeć się tej zaskakującej rzeczywistości bliżej. Wyniki zawiera tabela II/17.

Udział eksportu w produkcji sprzedanej w latach 1991-97 (w %)

Tabela II/16

Rodzaje przedsiębiorstw	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	Przemysł ogółem	19,2	19,3	18,9	19,1	19,1	18,8
P	18,8	16,7	17,8	15,8	16,5	17,1	17,4
S	19,5	21,5	19,8	21,8	21,2	20,2	19,5
K1	19,6	22,0	22,0	24,3	26,4	25,9	14,3
K2	21,3	28,9	20,5	22,5	21,3	17,9	18,5
K3	24,3	22,9	24,3	26,9	23,8	22,6	21,6
K4	9,3	7,9	8,5	9,7	10,0	13,4	9,9
K5	13,3	16,1	16,31	14,6	16,6	16,7	16,7
K6	27,1	21,4	19,2	19,9	15,4	13,5	15,8
K7	21,3	17,2	20,0	17,4	17,7	18,7	19,1
Sektory problemowe	28,9	29,6	28,6	27,8	24,5	21,1	19,4
Pp	23,9	20,9	21,3	19,7	18,5	19,4	18,4
Sp	36,6	43,2	40,1	40,2	33,6	23,7	20,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

Okazuje się, że nie ma dużych różnic w ocenach rentowności eksportu ani w całej badanej zbiorowości, ani w zbiorach P i S, ani w firmach problemowych, przy czym większy odsetek przedsiębiorstw z sektorów problemowych (24,5%) niż z całej próby (15,6%) ocenia, iż produkcja eksportowa realizowana w ostatnich latach zapewnia znacznie niższą rentowność niż sprzedaż na rynkach krajowych. Tej zaskakującej ocenie przyjrzelśmy się bliżej w tabeli II/18, ale niestety nie została ona zweryfikowana negatywnie.

Rentowność produkcji eksportowej (odpowiedzi w %)

Tabela II/17

Rentowność produkcji eksportowej	Rodzaje przedsiębiorstw			Sektory problemowe		
	Razem	P	S	Ogółem	Pp	Sp
Wyższa niż produkcja sprzedawana w kraju	10,0	9,7	10,3	6,1	10,0	0,0
Raczej wyższa	13,1	12,5	13,6	14,3	16,7	10,5
Zbliżona	33,8	37,5	30,7	24,5	20,0	31,6
Nieco niższa	27,5	22,2	31,8	30,6	26,6	36,8
Znacznie niższa	15,6	18,1	13,6	24,5	26,7	21,1
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

Porównanie cen uzyskiwanych przez różnych eksporterów (odpowiedzi w %)

Tabela II/18

Ceny uzyskiwane przez badaną firmę na rynkach zagranicznych	Rodzaje przedsiębiorstw			Sektory problemowe		
	Ogółem	P	S	Ogółem	Pp	Sp
Zbliżone do cen uzyskiwanych przez innych eksporterów na tych rynkach	59,1	63,5	55,6	58,0	65,5	47,6
Wyższe	3,7	4,1	3,3	6,0	6,9	4,8
Niższe	6,7	5,4	7,8	14,0	10,3	19,0
Trudno określić	30,5	27,0	33,3	22,0	17,3	28,6
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

4.4. Restrukturyzacja zatrudnienia

W zdecydowanej większości przedsiębiorstw występowały podobne przyczyny skłaniające do restrukturyzacji zatrudnienia: przerosty odziedziczone po poprzednich latach, zwiększone kryzysem produkcji oraz niedostosowania zawodo-

Dynamika zatrudnienia (rok poprzedni = 100)

Tabela II/19

Rodzaje przedsiębiorstw	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Przemysł ogółem	94,1	95,8	97,6	99,1	103,0	100,8	100,1
P	90,5	88,9	92,8	94,3	93,5	93,7	90,1
S	87,7	90,9	96,5	98,3	99,6	98,2	96,5
K1	86,8	93,9	97,3	100,3	102,0	98,2	96,4
K2	86,5	90,7	95,0	100,5	98,1	101,5	96,7
K3	89,4	91,1	97,0	98,1	105,1	99,2	97,9
K4	92,9	93,9	94,9	96,7	101,2	100,4	101,3
K5	91,4	89,4	96,0	96,6	93,9	94,1	89,6
K6	83,5	82,8	93,3	90,2	91,0	89,3	83,4
K7	90,8	88,5	91,1	93,3	92,2	93,9	93,8
Sektory problemowe	86,6	87,9	94,1	96,9	93,7	91,6	88,4
Pp	85,1	86,3	92,7	95,8	93,4	92,2	87,5
Sp	89,1	90,5	96,4	98,5	4,1	90,8	89,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

wo-kwalifikacyjne. Z tego powodu w początkowym okresie transformacji w badanych firmach zatrudnienie obniżyło się generalnie daleko bardziej niż w przemyśle ogółem. Pokazuje to tabela II/19.

Jak widać, choć z roku na rok tempo spadku w zbiorach S i P wydaje się podobne, w rachunku skumulowanym ujawnia się różnica zgoła ogromna i o zupełnie nieoczekiwanym charakterze: w ciągu 7 lat transformacji zatrudnienie w zbiorze S spadło o niespełna 30%, a w zbiorze P o prawie 45%. Interesujące jest porównanie danych obrazujących redukcję zatrudnienia z danymi dotyczącymi wielkości produkcji. Otóż trudno dopatrzeć się jakiegokolwiek korelacji między tymi dwoma przekrojami restrukturyzacji. W całym zbiorze P spadek zatrudnienia o 45% wiąże się ze spadkiem produkcji o 15%, zaś w zbiorze S spadkowi zatrudnienia o 30% towarzyszy wzrost produkcji o ponad 60%. Bardziej zrównoważone są te relacje w przedsiębiorstwach problemowych.

W większości przedsiębiorstw zatrudnienie spadało przede wszystkim na skutek naturalnych ubytków oraz indywidualnych zwolnień pracowników. Do zwolnień grupowych doszło w nieco ponad 1/3 przedsiębiorstw - częściej w firmach P (ok. 47%) niż S (ok. 28%). Mniejszy zakres zwolnień grupowych w zbiorze S był możliwy, ponieważ miał tam miejsce wzrost produkcji oraz przed prywatyzacją inwestorzy często zobowiązywali się, że zaniechają zwolnień grupowych.

W prawie połowie przedsiębiorstw, w których zastosowano zwolnienia grupowe objęły one do 20% stanu zatrudnienia (po ok. 44% firm w zbiorach - P i S), a w ponad jednej trzeciej przedsiębiorstw zwolniono więcej niż 40% zatrudnionych. Tylko w kilku przedsiębiorstwach państwowych, przy próbach dokonania zwolnień grupowych pracownicy zgłaszali propozycje alternatywne. Wskazuje to, że zwolnienia grupowe albo odbierano jako konieczne, albo przyjmowano z bierną rezygnacją. Zjawisko jest ciekawe zważywszy, że objawiło się w przedsiębiorstwach dużych, gdzie z reguły istniały silne organizacje związkowe i (przynajmniej w części) samorządy pracownicze.

Jako optymalny oceniła swój poziom zatrudnienia mniej niż połowa przedsiębiorstw (41,6% P, 46,5% S, 41,4% w firmach problemowych). W około połowie badanych przedsiębiorstw (52,8% P, 48,1% S i 50,0% w sektorach problemowych) stwierdzono, że zatrudnienie jest nadmierne, głównie ze względów społecznych. Ale w ok. 1/4 przedsiębiorstw (23,4% P, 29,7% S) nie przeprowadzono zwolnień grupowych uznając, że w oczekiwaniu szybkiego wzrostu produkcji warto przejściowo utrzymać nadmiar pracowników. Oceny te przedstawione były w połowie 1998 r. przy widocznych już symptomach dekoniunktury.

Część przedsiębiorstw, które postrzegają swe zatrudnienie jako nadmierne dokonało zwolnień grupowych, ale nie ma środków finansowych na odpłatność dla

zwalnianych pracowników (17,4% P, 10,0% S). W tej części zbioru S, w której zatrudnienie jest nadmierne, 16% przedsiębiorstw nie może zwolnić pracowników ze względu na zobowiązania podjęte przez inwestorów strategicznych przed prywatyzacją. To utrudnia efektywną restrukturyzację w zbiorach K1 i K2.

Zaledwie w 5,5% badanych przedsiębiorstwach występują - najczęściej niewielkie - niedobory zatrudnienia. Ich przyczyną jest z reguły brak chętnych do pracy o odpowiednich kwalifikacjach, zwłaszcza wtedy, gdy oferowane jest względnie niskie wynagrodzenie. Sytuacje takie występują zazwyczaj w dużych miastach i dotyczą m.in. specjalistów z zakresu marketingu i informatyki oraz szwaczek, spawaczy i monterów.

W większości przedsiębiorstw podjęto działania zmierzające do stworzenia warunków umożliwiających lepsze wykorzystanie zasobów pracy. Znacznie wzrosła liczba szkolonych pracowników (w ok. 60% przedsiębiorstw P i S oraz w ok. 46% firm problemowych). Poprawiła się również dyscyplina pracy. Zmiany te wystąpiły w większości przedsiębiorstw. Jednak w bardzo wielu przedsiębiorstwach nie podjęto szkoleń zwiększających kwalifikacje i dostosowujących pracowników do nowych warunków ani też nie osiągnięto wyraźnej poprawy w sferze dyscypliny pracy.

Konieczność włożenia wysiłku w podnoszenie kwalifikacji czy zintensyfikowania pracy pracownik musi nie tylko rozumieć, ale także chcieć tego, być tym osobiście zainteresowany. Tymczasem okazuje się, że w większości badanych przedsiębiorstw nie dokonano jeszcze zasadniczych zmian systemów wynagradzania (64,2% P, 44,6% S i 66,1% firm z sektorów problemowych). Część firm nie dostrzega potrzeby zmian, uważając, że dotychczasowy system płac jest dobry, część jednak nie chce lub nie potrafi oraz nie może ich wprowadzić, bo nie ma pieniędzy albo sensownej koncepcji. Rezygnują więc z naprawiania elementarnego narzędzia podnoszenia efektywności, trwając w ekonomicznym dryfie.

Tam, gdzie system wynagrodzeń został zmieniony, uzależniono część wynagrodzeń od zysku i wielkości produkcji, zwiększając udział części ruchomej. Wprowadzono wartościowanie pracy, a także dokonano zmian relacji między- i wewnątrzgrupowych. Dokonując takich zmian eksponowano następujące uzasadnienia: wyrównywanie inflacji (77,2% badanych przedsiębiorstw), indywidualne efekty pracy (68,4%), podniesienie kwalifikacji (33,2%) oraz wzrost dyspozycyjności (26,9%).

W wyniku przemian płacowych - w ostatnich latach - poprawiła się pozycja płacowa czołowych menedżerów (członków zarządu, dyrektorów) oraz służb marketingowych, zaś najmniej odczuli zmiany na korzyść pracownicy administracji oraz bezpośrednio produkcyjni (ich sytuacja uległa niekiedy bezwzględnie pogorszeniu).

Do korzystnych zmian zaliczyć należy wzrost rozpiętości między najniższymi a najwyższymi wynagrodzeniami w przedsiębiorstwach, aczkolwiek odnotowaliśmy przypadki rozpiętości nawet 30-krotnych, co nie wydaje się ani uzasadnione, ani na dłuższą metę opłacalne. Z badań socjologicznych od dawna wiadomo, że ludzi mniej frustruje fakt otrzymywania płacy niskiej, a bardziej - poczucie niesprawiedliwości, której nadmierne rozpiętości są ważnym symptomem.

Być może prawdę tę lepiej przyswoili menedżerowi form prywatnych, bowiem wśród przedsiębiorstw, w których rozpiętości okazały się najmniejsze (do 5-krotności płacy najniższej) było 28% przedsiębiorstw ze zbioru S i 17% P (oraz 16,0% z firm problemowych). Natomiast w grupie o rozpiętościach największych (powyżej 20-krotności) znalazło się niespełna 2% zbioru S i ponad 3% P (oraz 4,0% firm problemowych).

Rozpiętości najmniejsze występowały najczęściej w spółkach pracowniczych, a największe w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego.

Szczególną grupą pracowniczą są menedżerowie. Po 1989 r. nastąpiły w niej istotne zmiany. Wymieniono w tym czasie około 90% członków zarządów (dyrektorów). Proces ten objął w nieco większym stopniu zbiór P niż S. Szczególne nasilenie zmian wystąpiło na przełomie 1997 i 1998 r., co sygnalizuje związek tych zmian nie tyle z merytoryczną oceną pracy menedżerów, ile ze zmianami politycznymi i stanowi wyraz znaczącego kulturowego niedostosowania Polski do integracji z krajami UE. Zbyt krótki okres nie pozwala jeszcze na ustalenie wpływu tej fali zmian kadrowych na działalność przedsiębiorstw.

Obecni członkowie zarządów (dyrektorzy) to w 70-90% ludzie w wieku 40-60 lat. Dopiero o szczybel niżej w strukturach zarządczych pojawia się kilkunasto-procentowa grupa 30-40-latków, których część zdobywała wykształcenie po 1989 r.

Ogromna większość członków zarządu (dyrektorów) ma wykształcenie wyższe. Pewne różnice między obu zbiorami dotyczą rodzaju wykształcenia. Największy odsetek prezesów/dyrektorów z wykształceniem technicznym znajduje się w firmach z sektorów problemowych (62,1%). Także w zbiorze P jest większy udział osób o wykształceniu technicznym niż w S (prezesi 59,6% w P, 49,6% w S; pierwsi zastępcy: 48,3% w P, 33,3% w S). Dane te wskazują, że w przedsiębiorstwach sprywatyzowanych w większym stopniu oderwano się od starych kryteriów doboru kadr kierowniczych, zgodnie z którymi preferowano wykształcenie techniczne, uznając prymat produkcji.

Nietypowa w stosunku do tego obrazu i trudna do jednoznacznej interpretacji jest sytuacja w zbiorze K6 (spółki wierzycielskie). W zbiorze tym jest wyraźnie najwyższy udział ekonomistów i prawników wśród prezesów i wiceprezesów, a mimo to sytuacja tych firm jest bardzo trudna i grozi eliminacją z rynku. Być może ekono-

mistów i prawników powoływano tam jako ostatnią deskę ratunku; na rzecz takiej hipotezy świadczyłby fakt, że w ciągu ostatniego roku poprzedzającego badania, w zbiorze K6 wymieniono ponad 40% prezesów zarządów, wyprzedzając pod tym względem wszystkie inne zbiory.

Większość prezesów i ich zastępców pracuje w swoich firmach przynajmniej kilkanaście lat. Kontynuowany jest więc model kariery zawodowej w ramach jednego przedsiębiorstwa, tak charakterystyczny dla poprzedniego systemu. Najbardziej wyłamują się z tego schematu spółki sprywatyzowane kapitałowo, gdzie wielu prezesów przyszło z zewnątrz po prywatyzacji oraz spółki z większościowym udziałem własności publicznej (zwłaszcza wierzycielskie), w których wyniki skłoniły zapewne wierzycieli do obsadzania stanowisk kierowniczych swoimi przedstawicielami.

4.5. Sytuacja finansowa badanych przedsiębiorstw

Analiza sytuacji finansowej badanych przedsiębiorstw wskazuje wyraźnie, że wraz z postępującym procesem urynkowania gospodarki dokonuje się coraz większe zróżnicowanie kondycji ekonomicznej nie tylko między różnymi zbiorami (państwowe-sprywatyzowane bądź sprywatyzowane różnymi metodami), ale także wewnątrz każdej z grup. Obok przedsiębiorstw osiągających dobre wyniki ekonomiczne w badanej próbie z roku na rok zwiększa się liczba przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą ze stratą. Zjawisko to pokazuje tabela II/20.

Narastanie deficytowości w latach 1990-97

Tabela II/20

Rok	Liczba przedsiębiorstw z ujemną rentownością			
	sprzedaży	oparciu	na działalności	obrotu netto
1990	1 (1)*	2 (2)	4 (3)	10 (6)
1991	25 (15)	31 (20)	49 (26)	69 (34)
1992	32 (16)	37 (23)	58 (31)	73 (34)
1993	33 (12)	35 (14)	49 (19)	74 (29)
1994	49 (17)	36 (13)	50 (18)	51 (14)
1995	77 (34)	42 (23)	50 (26)	50 (20)
1996	73 (31)	60 (26)	68 (31)	50 (26)
1997	85 (37)	50 (25)	63 (30)	61 (26)

* w nawiasach liczba przedsiębiorstw z sektorów problemowych.

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiety.

Duża liczba przedsiębiorstw z ujemnymi wskaźnikami rentowności netto w całym sektorze przedsiębiorstw w latach 1991-93, to następstwo: „terapii szokowej”, przedwczesnej liberalizacji handlu zagranicznego, nadmiernie restrykcyjnej polityki fiskalnej oraz załamania się handlu ze Wschodem. Liczba nierentownych przedsiębiorstw rośnie w badanym zbiorze, mimo iż wskaźniki ekonomiczne dla całego zbioru (i poszczególnych, wyodrębnionych podzbiorów) od kilku lat są coraz lepsze. Szczególnie dużo, bo 29% nierentownych firm znajduje się w sektorach problemowych. Niepokojąca jest wysoka liczba przedsiębiorstw wykazujących ujemną rentowność sprzedaży w 1997 r.

Wśród 85 przedsiębiorstw, w których w 1997 r. przychody ze sprzedaży były mniejsze od kosztów było 39 firm sprywatyzowanych oraz 46 reprezentujących własność publiczną. Wśród firm nierentownych niski był natomiast udział spółek pracowniczych (15,8%) oraz - dużo wyższy! - giełdowych (23,5%). Duży odsetek firm deficytowych wśród sprywatyzowanych z udziałem inwestora zagranicznego można tłumaczyć tym, że bieżąca rentowność nie była istotnym czynnikiem brany przez inwestorów pod uwagę przy nabyciu firmy. Atutem ważniejszym mógł być rozległy polski rynek zbytu, możliwość opłacalnej produkcji eksportowej, perspektywa ekspansji na rynki wschodnie. Szczegóły zawierają tabele II/21-23.

Ujemna rentowność sprzedaży w 1997 r. według kategorii przedsiębiorstw

Tabela II/21

Wyszczególnienie	Przedsiębiorstwa					
	Razem	z ujemną rentownością sprzedaży		sektorów problemowych		
		liczba	w %	liczba	w tym z ujemną rent. sprzedaży	
				liczba	w %	
Ogółem	200	85	42,5	58	37	63,8
P	89	46	51,7	35	24	68,6
S	111	39	35,1	23	13	56,5
K1	38	16	42,1	3	2	66,7
K2	23	9	39,1	7	4	57,1
K3	17	4	23,5	5	3	60,0
K4	19	3	15,8	3	2	66,7
K5	40	20	50,0	15	9	60,0
K6	22	12	54,5	9	8	88,9
K7	41	21	51,2	16	9	56,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

4.6. Jednostki trwale rentowne i chronicznie deficytowe - analiza porównawcza

Często przy analizie kondycji finansowej przedsiębiorstw należących do różnych branż podkreśla się, że wskaźniki rentowności sprzedaży należy wykorzystywać z dużą ostrożnością. Na ich poziom wpływa nie tylko zakres i skuteczność działań podejmowanych przez firmy, ale także czynniki związane ze strukturą rynku i stopniem jego zmonopolizowania. Można spotkać branże, w których wysokie zyski utrzymują się przez dłuższy okres m.in. z powodu występowania barier wejścia, różnic w poziomie stosowanych technologii lub czynników naturalnych wpływających na poziom kosztów, jak i branże w których zyski są bardziej zrównoważone.

Jeżeli jednak firma przez dłuższy czas generuje straty na działalności podstawowej, a ratuje finanse działalnością uboczną, stawia to pod znakiem zapytania celowość dalszego jej funkcjonowania w macierzystej branży. Gdy takich przedsiębiorstw jest więcej, pilne staje się zidentyfikowanie przyczyn zjawiska oraz określenie perspektywy funkcjonowania firm.

W badanej przez nas próbie 200 przedsiębiorstw znalazły się zarówno firmy, które przez cały badany okres (lata 1990-97) osiągały dodatnią rentowność sprzedaży jak i nierentowne - trwale i przejściowo. Wśród firm trwale rentownych (72-36% badanej próby) 24 pozostają wciąż własnością publiczną, a 48 sprywatyzowano. Az 47 przedsiębiorstw (czyli 23,5%) uzyskiwało ujemny wynik na sprzedaży przez okres co najmniej 4 lat (a często 5-6-letni i dłuższy). W grupie tej znalazły się 23 firmy stanowiące własność publiczną i 24 sprywatyzowane.

W pozostałych 81 przedsiębiorstwach (40,5%) pracowano ze zmienną rentownością sprzedaży, z tym, że w 34 przedsiębiorstwach ujemny wynik na sprzedaży odnotowano tylko raz przez 8 lat objętych analizą, w 28 przedsiębiorstwach zdarzyło się to w badanym okresie dwukrotnie, a w pozostałych 19 przedsiębiorstwach ujemne wyniki na sprzedaży zdarzyły się trzykrotnie. Szczegóły w tabeli II/22.

Widać, że najlepszą kondycję mają spółki pracownicze (57,9% znalazło się w pierwszej grupie i tylko 5,3% w drugiej), zblizoną - spółki giełdowe, a nieco gorszą spółki z większościowym udziałem własności publicznej.

Analiza przekroju branżowego nasuwa wniosek, że w dominującej liczbie przypadków w ramach czterocyfrowych kodów numerycznych EKD znalazły się zarówno przedsiębiorstwa wykazujące cały czas rentowność dodatnią, jak i te, w których przeważały ujemne wyniki sprzedaży. Tylko w nielicznych klasach EKD znalazły się wyłącznie przedsiębiorstwa zaliczane do pierwszej grupy. Są to: producenci olejów i tłuszczów, pasz dla zwierząt, kakao, czekolady, wyrobów konstrukcyjnych i stolarki budowlanej, produkcji wyrobów z tworzyw sztucznych, a także firmy wydawnicze.

Udział firm z dodatnią i ujemną rentownością sprzedaży
(w nawiasach podana jest liczba przedsiębiorstw zaliczanych
do sektorów problemowych)

Tabela II/22

Klasyfikacja branżowa	Liczba firm	Podział przedsiębiorstw z rentownością sprzedaży:			
		dodatnią przez cały czas badania		ujemną przez co najmniej 4 lata	
		liczba	w %	liczba	w %
Ogółem	200	72 (9)	36,0	47 (17)	23,5
P	89	24 (5)	27,0	23 (12)	25,8
S	111	48 (4)	43,2	24 (5)	21,6
K1	38	16	42,1	8 (2)	21,1
K2	23	11 (2)	47,8	3 (1)	13,0
K3	17	9 (2)	52,9	1	5,9
K4	19	11	57,9	1	5,3
K5	40	10 (2)	25,0	9 (2)	22,5
K6	22	2	9,1	12 (7)	54,5
K7	41	14 (3)	34,1	12 (5)	29,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

Jeszcze mniej przykładów można podać dla rodzajów działalności, których prowadzenie wiązało się z trwałą nierentownością sprzedaży. W tej grupie znaleźli się producenci: materiałów włókienniczych i gotowych artykułów włókienniczych, z wyjątkiem odzieży, producenci pojazdów mechanicznych i narzędzi mechanicznych.

W charakterystyce kapitałowej, własnościowej czy branżowej firm zaliczanych do obu krańcowych grup (trwale rentowne i chronicznie nierentowne) trudno dostrzec wyjaśnienie ich kondycji finansowej. Czynnikiem polaryzującym nie było zastane zróżnicowanie na wejściu, tj. w 1989/90 r., gdyż wówczas pozycja rynkowa zarówno przedsiębiorstw osiągających przez cały badany okres dodatnią rentowność sprzedaży jak i takich, w których przez co najmniej 4 lata rentowność sprzedaży była ujemna - była w gruncie rzeczy bardzo podobna.

Podstawowe wskaźniki ekonomiczne przedsiębiorstw
z dodatnią i ujemną rentownością sprzedaży*

Tabela II/23

Wyszczególnienie		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Rentowność sprzedaży (w %)	A	28,2	23,6	19,9	16,7	14,1	10,0	9,4	7,6
	B	19,7	3,6	-8,9	-12,3	-24,9	-29,9	-25,3	-35,7
Rentowność operacyjna (w %)	A	23,9	17,8	14,7	13,5	12,1	8,3	6,9	6,2
	B	17,3	1,9	-8,8	-8,3	-18,2	-10,8	-15,0	-16,3
Płynność bieżąca (III stopnia)	A	2,16	2,14	2,32	2,35	2,82	3,07	2,87	2,65
	B	1,53	1,20	1,15	0,91	0,87	0,94	1,13	1,12
Dynamika produkcji, w cenach stałych (r. pop. = 100)	A	-	100	119,1	107,4	107,6	107,8	118,7	101,7
	B	-	100	79,1	94,7	86,9	100,7	98,6	87,5
Udział eksportu w produkcji sprzedanej (w %)	A	100	19,0	15,8	14,0	15,2	17,4	15,0	16,1
	B	100	17,8	20,1	22,9	23,2	21,7	19,7	18,8
Dynamika zatrudnienia (r. pop. = 100)	A	100	92,7	94,4	97,1	99,8	101,7	101,1	99,9
	B	100	84,0	85,0	90,5	91,6	87,1	87,2	82,1
Przeciętna płaca (w zł)	A	123	195	324	481	715	920	1196	1451
	B	106	172	249	346	464	628	794	1042
Przeciętna płaca (r. pop. = 100)	A	100	17,26	164,0	151,3	150,0	132,4	130,3	121,8
	B	100	166	147	137	137	148	129	132

* A - firmy osiągające przez cały badany okres dodatnią rentowność sprzedaży.

B - firmy, w których przez co najmniej 4 lata rentowność sprzedaży była ujemna.

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

Wszystkie przedsiębiorstwa od 1990 r. zaczęły działać w innych, znacznie trudniejszych uwarunkowaniach zewnętrznych. Okazuje się, że trudności z jakimi spotkały się one w początkowym okresie transformacji były podobne, chociaż podawane są w nieco innej kolejności: malejący popyt krajowy, utrata rynków byłej RWPG, niemożność ściągnięcia należności, rosnące ceny dóbr zaopatrzeniowych oraz rosnące obciążenia podatkowe i pułapka kredytowa.

Dane wskazują, że chociaż w obu grupach przedsiębiorstw malejący popyt krajowy wymieniony został na pierwszym miejscu, w rzeczywistości czynnik ten uderzył znacznie mocniej w przedsiębiorstwa grupy B (a należy pamiętać, że w grupie tej znajduje się wiele firm z sektorów problemowych). Świadczą o tym dane dotyczące dynamiki produkcji sprzedanej w cenach stałych oraz zatrudnienia.

**Trudności pojawiające się w początkowym okresie transformacji
(odpowiedzi w %)**

Tabela II/24

Wycieczki	A	B
Malejący popyt krajowy na produkty firmy	29,8	33,1
Niemożność ściągnięcia należności	21,0	10,3
Rosnące ceny towarów zaopatrzeniowych	14,0	15,4
Wzrastający import konkurencyjny	12,2	2,6
Utrata rynków RWPG	8,7	18,0
Wzrastające obciążenia podatkowe	7,0	10,3
Malejący eksport na Zachód	1,7	2,6
Kredyt długoterminowy ściągnięty przed 1990 r.	1,7	5,1
Inne	3,9	2,6
Ogółem	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet.

Przedsiębiorstwa chronicznie deficytowe po „szoku” z 1990 r. już w zasadzie nie zdołały się podnieść. W błyskawicznym tempie pogłębiał się ich deficyt na sprzedaży, podczas gdy wolumen produkcji w przedsiębiorstwach trwale rentownych rósł już od 1992, a zatrudnienie - od 1995 r.

Przeprowadzona analiza uzasadnia sformułowanie następujących wniosków odnoszących się do przedsiębiorstw sektorów problemowych:

1. W 1990 r. sytuacja przedsiębiorstw z sektorów problemowych mierzona rentownością, poziomem technicznym czy pozycją na rynku wewnętrznym była zbliżona do przeciętnej w przemyśle polskim.
2. Produkcja w sektorach problemowych spadała szybciej niż przeciętnie w przemyśle, przy czym wyraźniej w przedsiębiorstwach publicznych.
3. Podobnie jak w całym przemyśle, także w przedsiębiorstwach sektorów problemowych zmniejszono majątek produkcyjny i socjalny oraz zatrudnienie. Procentowy ubytek majątku i zatrudnienia był w tych przedsiębiorstwach zbliżony do tego, jaki wystąpił w całym przemyśle. Biorąc pod uwagę, że produkcja w sektorach problemowych spadała szybciej niż przeciętnie w przemyśle, uzasadnione było oczekiwanie, że szybciej niż przeciętnie zmniejszy się także potencjał produkcyjny.

4. W sektorach problemowych aparat produkcyjny był gorzej wykorzystywany niż przeciętnie w przemyśle (uwzględniając współczynnik zmienności oraz wykorzystanie maszyn i urządzeń na pierwszej zmianie). Oznacza to, że redukcja mocy produkcyjnych była niedostateczna.

5. W latach 1990-97 inwestycje w przedsiębiorstwach sektorów problemowych kształtowały się na niskim poziomie. Tylko w 1990 r. wskaźnik odnowienia aparatu produkcyjnego (nakłady inwestycyjne do amortyzacji) był wyższy od jedności. Wskaźnik ten prawie każdego roku poza 1996 był w przedsiębiorstwach problemowych niższy niż przeciętny w przemyśle.

6. Między 1990 a 1998 r. pogorszyła się pozycja przedsiębiorstw sektorów problemowych na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych. Na rynku krajowym wzrósł udział importu, który - w stosunku do wyrobów krajowych - ma względnie wysoką jakość i niskie ceny. W 1990 r. 13,6% badanych przedsiębiorstw z sektorów problemowych miało ponad 60% udziału w rynku krajowym. W 1998 r. przedsiębiorstw takich było już tylko 4,8%.

7. W latach 1990-98 zmniejszał się udział eksportu w produkcji sprzedanej przedsiębiorstw sektorów problemowych (tempo spadku eksportu było większe niż tempo spadku sprzedaży ogółem).

8. O słabej pozycji konkurencyjnej badanych przedsiębiorstw przesądzały dwie główne przyczyny:

- zbyt powolne unowocześnianie i poprawianie jakości wyrobów;
- niedostateczna skuteczność działań prowadzących do obniżenia kosztów, których wysoki poziom uniemożliwia efektywną konkurencję na rynkach zagranicznych. Dlatego w większości przedsiębiorstw rentowność sprzedaży za granicą była gorsza niż sprzedaży w kraju.

9. W 1997 r. udział firm o ujemnej rentowności sprzedaży był w sektorach problemowych wyraźnie większy niż w pozostałych sektorach. W 1990 r. różnic takich nie było, a poziom rentowności był w sektorach problemowych tylko nieco wyższy niż przeciętny w przemyśle.

10. Na podstawie uzyskanych w przedsiębiorstwach danych można wnioskować, że w przedsiębiorstwach problemowych podejmowane są liczne działania restrukturyzacyjne w wielu ważnych dziedzinach działalności. Zasięg tych działań (ilość objętych nimi przedsiębiorstw, problemy, które próbuje się rozwiązać) jest prawdopodobnie nie mniejszy (a może wręcz większy) niż w innych sektorach. Jednak skuteczność podejmowanych przez nie działań jest wyraźnie mniejsza. O niskiej skuteczności swoich działań jest także przekonana kadra kierownicza.

5. Podsumowanie

W Polsce dokonuje się proces restrukturyzacji sektorów problemowych, ale jego tempo jest słabe a zakres niedostateczny. Restrukturyzacja wymuszana jest przede wszystkim na skutek zmian warunków rynkowych, a tym zwłaszcza zmian popytu krajowego.

Na początku lat 90. przeważała restrukturyzacja płytka, polegająca na wyzbywaniu się zbędnego majątku i przerostów zatrudnienia. Realizowano wtedy politykę pasywną (dostosowawczą), nastawioną na wzmocnienie rynkowego przymusu.

W 1993 r. nastąpił zwrot w kierunku polityki aktywnej z dominacją podejścia defensywnego, umożliwiającego osłanianie poszczególnych sektorów lub konkretnych przedsiębiorstw. Zarazem restrukturyzacja w wielu konkretnych przedsiębiorstwach nabierała charakteru głębokiego, opartego na wymianie majątku produkcyjnego, unowocześnianiu wyrobów, marketingu, zmianach zarządzania.

W procesie restrukturyzacji główną rolę odgrywały działania podejmowane samodzielnie przez przedsiębiorstwa. Rządowe programy restrukturyzacji sektorów problemowych opracowano zbyt późno, ich skuteczność była niewielka, brakowało konsekwencji w fazie realizacji. Znaczna część środków finansowych wyodrębnionych w budżecie na restrukturyzację została w praktyce przeznaczona na podtrzymywanie nieefektywnej produkcji i przerostów zatrudnienia. Niedostatecznie uwzględniono w programach perspektywę integracji z Unią Europejską.

Rozdział III

TRZY POLSKI: MECHANIZMY ZRÓŻNICOWANIA SPOŁECZNEGO

Rozpatrywany przez pryzmat wskaźników systemowych rok 1998 jawi się jako okres, w którym podtrzymane było działanie mechanizmów i procesów owocujących dalszym - choć słabnącym - wzrostem gospodarczym. Zarazem był to okres narastania niezadowolenia i konfliktów społecznych, wzrostu postaw roszczeniowych i radykalizacji form protestu. Zjawiska te ogniskowały się wokół problemu nierówności dochodów.

1. Nierówności dochodowe a wzrost gospodarczy

Pogłębiające się zróżnicowanie dochodów jest zjawiskiem, które - w świetle danych z badań opinii publicznej - budzi zdecydowany sprzeciw społeczeństwa polskiego. **Znacząca większość (82%) uważa, że zróżnicowanie zarobków w naszym kraju jest zbyt duże oraz że zbyt duże są różnice między biednymi i bogatymi (88%). Niemal 3/4 (71%) wyraża opinię, że obowiązkiem państwa powinno być przeciwdziałanie zbyt dużym rozpiętościom zarobkowym.** Wysoki egalitaryzm reprezentują przede wszystkim osoby z grup najmniej uposażonych, lecz - co ciekawe - postawy egalitarne dominują we wszystkich grupach społecznych (CBOS 1998b).

Wbrew pozorom jednak dane te nie poddają się jednoznacznej interpretacji, gdyż jednocześnie większość badanych (64%) uważa, że dla rozwoju polskiej gospodarki konieczne jest by energiczni przedsiębiorcy uzyskiwali wysokie dochody, a jedynie 27% odrzuca opinię, że nierówności dochodów są niezbędne dla postępu gospodarczego¹. Także teza, że duże różnice dochodów są konieczne, aby w Polsce zapanował dobrobyt budzi sprzeciw - w tym kontekście jedynie - u 43% respondentów (CBOS 1998b). Część komentatorów zwraca także uwagę na fakt, iż grupy społeczne uczestniczące w protestach bynajmniej nie należą do najmniej uposażonych, a przedmiotem ich żądań jest nie tyle wyrównywanie nierówności społecznych, co „wyjęcie” własnej grupy spod efektywnościowej presji zwłaszcza tych mechanizmów, które regulują rynek pracy.

Co więcej, zdaniem wielu ekonomistów, realnie występujące w Polsce nierówności dochodowe - mimo iż systematycznie wzrastają od początku transformacji - nie są aż tak duże jak można byłoby oczekiwać, uwzględniając skalę zmian, jakie zaszły w całym tym okresie. J. Rutkowski (1998), autor jednego z bardziej wszechstronnych opracowań na temat rynku pracy i polityki społecznej, uważa

1. Akceptuje tę opinię 34% badanych, 23% wybiera odpowiedź „i tak i nie”, a 16% „trudno powiedzieć”.

wręcz, że właściwe pytanie dotyczy nie tego, dlaczego nierówności wzrosły, ale dlaczego wzrosły w tak niewielkim stopniu. Analizując dane z lat 1990-95, wskazuje on następujące czynniki osłabiające tendencje do pogłębiania się różnicowań dochodowych w tym okresie:

- duża szara strefa, stwarzająca możliwości zatrudnienia dla osób, które w przeciwnym przypadku stałyby się bezrobotne;
- struktura polskiego bezrobocia (większość bezrobotnych to młodociani i kobiety);
- presja konkurencyjna hamująca wzrost płac w sektorze prywatnym oraz egalitarystyczna presja związków zawodowych prowadząca do wzrostu płac w sektorze publicznym;
- relatywnie skuteczna sieć zabezpieczeń społecznych pomagająca wielu rodzinom uniknąć ubóstwa;
- silne (w porównaniu z innymi gospodarkami przechodzącymi transformację) instytucje państwowe - rządy prawa, skuteczny system regulacji oraz demokratyczna kontrola nad procesami gospodarczymi ograniczająca korrupcję i możliwość uzyskiwania tzw. nienależnych dochodów.

Pomińmy na razie problem, na ile czynniki te zachowały swoje znaczenie w końcu dekady, a zwróćmy uwagę na ogólną ocenę poziomu nierówności. Zdaniem Rutkowskiego (a nie jest on w swej opinii odosobniony), Polska pozostaje krajem o względnie egalitarnej strukturze dochodów, zaś różnica między rzeczywistą sytuacją a jej społeczną percepcją wynikać może z tego, że **oceniający większą wagę przywiązują do zmian w dysparytecie dochodów niż do dysparytetu jako takiego**. Poza tym, w społeczeństwie zaszły bardzo duże zmiany w stylu życia, które w opiniach potocznych są często utożsamiane ze zmianami w nierówności dochodów.

Większość specjalistów ocenia jednak dotychczasowe zmiany w strukturze dochodów bardziej pesymistycznie, podkreślając, iż doprowadziły one w krótkim czasie do zbyt dużego wzrostu nierówności i zakresu ubóstwa (Podział 1998). Niektórzy autorzy twierdzą wręcz, że Polska na tle krajów Europy Środkowej - tzn. Czech, Słowacji, Węgier i Niemiec Wschodnich - charakteryzowała się w 1995 r. najniższym poziomem dochodów dyspozycyjnych w gospodarstwach domowych, przy najwyższej ich rozpiętości. Innymi słowy, na tle krajów Europy Środkowej Polska realizowała, zdaniem wielu autorów, najbardziej elitarny model podziału.

Należy przy tym pamiętać, że proces narastania rozpiętości dochodów a także bogactwa trwa nadal i nie jest łatwo przewidzieć, kiedy i na jakim poziomie się ustabilizuje. Najświeższe dane pokazują, że również w 1997 r. „biedni” biednieli

a „zamożni” umacniali swą pozycję w podziale dochodów, aczkolwiek proces ten przebiegał w poszczególnych grupach społeczno-ekonomicznych w różnym tempie (Deniszczuk 1998). Można oczekiwać, że spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego w drugiej połowie 1998 i w 1999 r. przyczyni się do dalszego wzmocnienia rozpiętości dochodów.

Trwające od początku okresu transformacji pogłębianie się zróżnicowań dochodowych w społeczeństwie polskim jest zazwyczaj traktowane przez komentatorów jako nieunikniony koszt urynkowienia gospodarki. Problem ten analizowany jest najczęściej w kontekście dyskusji o polityce społecznej, aczkolwiek jest to także istotny czynnik oddziaływania na tempo wzrostu gospodarczego². Okazuje się bowiem, że czynniki czysto ekonomiczne wyjaśniają tylko mniej więcej w połowie obserwowane w świecie zróżnicowania procesów wzrostowych. Przy ich pomocy nie można jednak wyjaśnić dlaczego na przykład kraje o stosunkowo korzystnych warunkach wyjściowych nie wykorzystują posiadanego potencjału wzrostowego. Uwzględnienie zmiennych polityczno-ekonomicznych - w tym także różnic w poziomie nierówności społecznych - pozwala znacznie lepiej zrozumieć występujące w skali międzynarodowej różnice w tempie wzrostu.

Analizy danych pochodzących z szerokiej próby krajów rozwiniętych i rozwijających się w okresie powojennym pozwalają na wyróżnienie czterech kanałów polityczno-ekonomicznych, poprzez które większa rozpiętość dochodów prowadzi do niższego tempa wzrostu (Alesina 1998).

Pierwszy z nich to **kanał podatkowo-redystrybucyjny**. W mało egalitarnym społeczeństwie pogorszenie się sytuacji dochodowej większości jego członków prowadzi (w wyniku wyborów lub innych działań politycznych) do zastosowania polityki redystrybucyjnej, która wymaga wprowadzania podatków zakłócających rynkową alokację zasobów, co znajdzie odbicie w spowolnieniu wzrostu.

Drugi **kanał akcentuje wpływ nierównomiernego podziału dochodów na stabilność polityczną**. Przyjmuje się, iż wzrost dysproporcji dochodowych zwiększa napięcia społeczne, co obniża zaufanie inwestorów i tym samym prowadzi do spowolnienia wzrostu.

Trzeci kanał podkreśla **znaczenie wykształcenia**. W krajach o znacznych różnicach dochodowych i słabo rozwiniętych rynkach finansowych tylko niewielka część ludności dysponuje zasobami pozwalającymi inwestować w zdobywanie wykształcenia. Jeśli wykształcenie wywołuje korzystne efekty zewnętrzne, to mniejszy dostęp do niego będzie osłabiał tempo wzrostu w tych krajach.

2. Szerzej na ten temat: Wojtyna (1999).

Wreszcie czwarty kanał określa wpływ nierówności w dochodach na wyższy poziom rozrodności poprzez trudniejszy dostęp kobiet do systemu edukacji.

Pomijając na razie pytanie, w jakim stopniu ustalenia te odnoszą się do Polski (i innych krajów posocjalistycznych), zwróćmy jedynie uwagę, iż wszystkie akcentują znaczenie mikroekonomicznych strategii rozwijanych przez jednostki i grupy społeczne dla procesów wzrostu. **Oznacza to, że analizując szanse na integrację Polski z Unią Europejską, nie należy ograniczać się do wskaźników makroekonomicznych, lecz trzeba również przyrzeć się bliżej strategiom działania**, dominującym w społeczeństwie. Będą one bowiem warunkować zarówno kształt wyłaniających się obecnie zróżnicowań społecznych, jak i przebieg przyszłych procesów integracyjnych, które zaowocować mogą bądź rzeczywistą integracją społeczeństwa polskiego ze „społeczeństwem europejskim”, bądź też jego marginalizacją w obrębie europejskiej wspólnoty.

Interesować nas będą zwłaszcza te wzory działań społecznych, które związane są z umacnianiem bądź poprawą pozycji ekonomicznej jednostek, gdyż to przyszy udział w europejskiej wspólnocie ekonomicznej będzie miał decydujące znaczenie dla powodzenia procesu integracji społecznej. Będziemy się koncentrować na wydobyciu przede wszystkim czynników odpowiedzialnych za różnicowanie się strategii działania, a tym samym również różnicowanie się ukrytych za nimi interesów społecznych.

2. Dwie Polski?

Najbardziej chyba popularnym określeniem wykorzystywanym w ostatnich latach przez publicystów i naukowców do opisu wyłaniających się zróżnicowań społecznych jest wyrażenie - „dwie Polski”. Pojawiło się w początkach lat 90. i początkowo służyło głównie do opisu różnic w postawach wobec transformacji systemowej oraz w działaniach społeczeństwa polskiego w nowym układzie instytucjonalnym. Rozmawianie leżące u jego podstaw było dość proste i można je przedstawić w sposób następujący: wprowadzane przez państwo reformy instytucjonalne zmieniły warunki brzegowe działań indywidualnych. **W procesie transformacji zaczęli „wygrywać” ci, którzy - z racji wykształcenia, kwalifikacji, przedsiębiorczości, ogólnego dynamizmu życiowego i wieku - okazali się najbardziej przygotowani do włączenia się w gospodarkę rynkową.** A że wygrywali, skłonni byli silnie po-

3. Przez termin strategii działania rozumieć będziemy za Crozierem i Friedbergiem: *zasadę wywnioskowaną ex post z prawidłowości przejawiających się w empirycznie obserwowalnych zachowaniach* (1982, s. 59).

pierać reformy rynkowe, których dopełnienie mogło tylko umocnić ich pozycję w społeczeństwie. Natomiast to głównie ludzie bez wykształcenia, ludzie bez żadnych kwalifikacji, osoby starsze, o naturalnie mniejszej zdolności adaptacyjnej, ludzie obciążeni dużymi rodzinami i wegetujący w zapóźnionych cywilizacyjnie wsiach pasa wschodniego, a więc wszyscy ci, **których zasoby społeczne uległy kompletnej dewaluacji w nowych warunkach instytucjonalnych, marzą o powrocie na garnuszek państwa i negatywnie oceniają przebieg transformacji.**

Tak rozumiany podział na „dwie Polski” pozwalał uchwycić różnice zarysowujące się w wymiarze interesów społecznych i postaw warunkowanych przez te interesy. Z drugiej strony, oddawał realny fakt pogłębiających się zróżnicowań w wymiarze ekonomicznym. Z czasem, określenie „dwie Polski” zaczęło być wykorzystywane do opisu nie tylko różnic w wymiarze materialnym i związanych z nimi postaw, ale i różnic we wszelkich innych postawach i wartościach. Mogliśmy zatem czytać o „Polsce Solidarności” i „Polsce postkomunistów” (Hall 1996), „Polsce oświeconej” i „Polsce Ciemnogrodu” (Bogucka 1998), by nie wspomnieć już o podziale na „prawdziwych” i „nieprawdziwych/polskojęzycznych” Polaków. Innymi słowy, określenie „dwie Polski” zaczęło coraz częściej wykraczać poza czystą konstatację procesu różnicowania „wypłat” społecznych, związanego z umacnianiem się gospodarki rynkowej, wprowadzając w to miejsce obraz społeczeństwa kulturowo podzielonego na dwie, jeśli nie zwalczające się, to wrogie frakcje.

Jednak nawet gdyby ograniczyć stosowanie określenia „dwie Polski” - czy zamiennie z nim używanego podziału na „wygranych” i „przegrychych” - do obszaru postaw i działań stricte ekonomicznych, to jego obecna użyteczność poznawcza jest ograniczona z co najmniej trzech powodów. Po pierwsze, **określenie to wytwarza obraz ostrego spolaryzowania społecznego w sferze postaw, podczas gdy w rzeczywistości mamy raczej do czynienia ze statystycznymi zależnościami niż z jednoznacznymi przeciwieństwami.** Porównując różne wskaźniki poparcia dla przekształceń ustrojowych, można stwierdzić, że aczkolwiek poparcie to jest odmienne w zależności od wykształcenia, zawodu, miejsca zamieszkania czy dochodów, to jednak w każdej grupie społecznej odnaleźć można zarówno przeciwników, jak i zwolenników wprowadzanych reform. Szczególnie wyraźnie widać to w przypadku oceny zmian w gospodarce. Nawet wśród osób o najniższych (poniżej 200 zł) dochodach miesięcznych odsetek odpowiedzi „zmieniło się na lepsze” (44%) przeważa nad odsetkiem odpowiedzi „zmieniło się na gorsze” (38%) (CBOS 1998d).

Po drugie, leżące u podstaw podziału na „dwie Polski” - pozornie poprawne - **rozumowanie wiążące negatywne postawy wobec transformacji z tymi cechami położenia społecznego, które przynoszą niższe „wypłaty” w warunkach go-**

spodarki rynkowej ma jednak tę zasadniczą wadę, że niezbyt przystaje do zjawisk i działań obserwowanych przez nas w praktyce. To nie robotnicy rolni z byłych PGR-ów blokują drogi czy zatrzymują transporty zboża. Protestujące załogi dużych zakładów przemysłowych trudno byłoby uznać za pozbawione kwalifikacji i bezradne. Nie sposób też odmówić wykształcenia i wysokich kompetencji strajkującym nauczycielom czy lekarzom. Innymi słowy, protestują nie ci, którym wiedzie się najgorzej i którzy z obiektywnego punktu widzenia najwięcej tracą na wprowadzaniu gospodarki rynkowej, lecz ci, którzy już to z racji wykształcenia i kwalifikacji, już to ze względu na potencjalne korzyści związane z położeniem społecznym powinni z zapalem - lub przynajmniej bez większego oporu - witać przekształcenia rynkowe.

Po trzecie wreszcie, **podział na „wygranych” i „przegryanych” pozostawia poza klasyfikacją** - w zależności od użytych wskaźników - **od dwóch trzecich do czterech piątych społeczeństwa polskiego**. W początkach lat 90. można go było traktować jako zapowiedź takich zmian w kondycji psycho-ekonomicznej Polaków, które doprowadzą do wykrystalizowania się nowych podziałów społecznych. Obecnie jednak, gdy widać już, że występujące w praktyce działania i podziały w niewielkim tylko stopniu dadzą się przezeń objaśnić, służy on głównie jako intelektualne placebo, wprowadzając pozory wiedzy o funkcjonowaniu społeczeństwa i jego podstawowych problemach. Do utrzymywania się jego popularności dodatkowo przyczynia się również to, iż umożliwia on osobom go używającym uplasowanie się po stronie tej „lepszego Polski” - niezależnie od tego, w jaki sposób owa „lepszość” jest definiowana.

Pojawiają się też próby wprowadzenia bardziej precyzyjnych rozróżnień. Na przykład, w badaniach CBOS-u (Milczarek 1997) wyodrębniono 6 kategorii przystosowania do nowych warunków instytucjonalnych - „wygranych” (5%), „stabilnych” (38%), „dynamicznych” (6%), „rozczerowanych” (13%), „przegrywających” (16%) oraz „przegryanych” (15%). W innym badaniu (Rychard 1998) zaproponowano z kolei podział na 4 kategorie: „wygrywających wygranych” (21,7%), „wygrywających przegranych” (22,7%), „przegrywających wygranych” (7,4) oraz „przegrywających przegranych” (20,0%)⁴.

Podstawową wadą tego typu klasyfikacji jest trzymanie się sfery świadomości, czyli wykorzystywanie subiektywnych odczuć badanych. W rezultacie można dojść do wniosku, że wygrywają ci, którzy wierzą, że wygrają, przegrywają zaś ci, którzy uważają, że przegrali. Nie negując motywacyjnego znaczenia czynników psychologicznych (Marody 1996a), należy stwierdzić, iż wiedza o subiektywnych od-

4. Odsetki nie sumują się do 100, ponieważ pominięto kombinacje z „trudno powiedzieć”.

czuciach badanych osób w niewielkim tylko stopniu przekłada się na wiedzę o ich działaniach, zaś nawet najbardziej rzetelna ocena osiągniętego standardu materialnego nic nie mówi o strategiach działania, które do takich a nie innych efektów doprowadziły.

3. Casus „Polski wiejskiej”

Wszystkie wyżej wymienione problemy związane z użyciem podziału na dwie Polski dają o sobie wyraźnie znać, gdy próbuje się analizować przemiany, jakie w okresie transformacji zachodzą na polskiej wsi. Ludność wiejska, a zwłaszcza pracownicy byłych PGR-ów, jest w analizach przeobrażeń transformacyjnych traktowana jako „wielki przegrany”, zarówno ze względu na wysokość osiąganych dochodów, jak na skalę bezrobocia i postawy wyrażane w badaniach opinii publicznej⁵.

Szczegółowe analizy składu ludności wiejskiej⁶ pokazują jednak znaczącą jej zróżnicowanie. Można bowiem wyodrębnić przynajmniej trzy duże grupy, charakteryzujące się dość wyraźnie odmiennymi cechami zawodowymi, strukturą dochodów, możliwościami rozwojowymi oraz strategiami działania. Do pierwszej, nazwanej umownie **rolnicy-farmerzy**, zaliczyć można tych rolników i ich rodziny, dla których produkcja rolna jest głównym źródłem dochodów, praca w gospodarstwie rolnym absorbuje większość siły roboczej rodzin, zaś same gospodarstwa są silnie powiązane z rynkiem a ich szanse rozwojowe zależą od umiejętności radzenia sobie na konkurencyjnym rynku.

Drugą grupę stanowi **wielozawodowa ludność chłopska** wykorzystująca gospodarowanie w rolnictwie jako uzupełniające źródło dochodów i samozaopatrzenia oraz korzystająca w szerokim zakresie z dochodów pochodzących spoza rolnictwa (zarówno z dochodów z pracy, jak ze świadczeń). Wielozawodowość oraz korzystanie z różnych źródeł dochodów, a jednocześnie znacząca rola samozaopatrzenia powoduje, że sytuacja materialna tej grupy ludności wiejskiej jest na ogół bardzo skromna, ale dość stabilna i stosunkowo mało wrażliwa na perturbacje płynące z rynku.

Wreszcie do trzeciej grupy możemy zaliczyć **wiejską ludność bezrolną** (posiadającą ewentualnie działki rolne), utrzymującą się z dochodów nierolniczych i nie powiązaną z funkcjonowaniem rynku rolnego. Ludność ta jest silnie uzależniona od rynku pracy na obszarach wiejskich oraz od form i zakresu polityki socjalnej

5. O spadku parytetu dochodów rolniczych w latach 1989-99 pisaliśmy szerzej w rozdziale I.

6. W części tej wykorzystano fragmenty opracowania J. Wilkina (1999).

państwa. Dużą część tej grupy (40%) stanowią emeryci, renciści i osoby korzystające z zasiłków dla bezrobotnych oraz z opieki społecznej. Nieco ponad połowa ludności bezrolnej to rodziny pracownicze, utrzymujące się z pracy poza rolnictwem. W latach 90. odsetek ludności z gospodarstw pracowniczych w grupie wiejskiej ludności bezrolnej spadł z ponad 70% do około 52%, ze względu na szybki wzrost bezrobocia wśród tej kategorii ludności. Natomiast prawie podwoił się odsetek ludności korzystającej głównie ze świadczeń (renty, emerytury, zasiłki).

Struktura ludności wiejskiej w Polsce w 1996 r. według struktury dochodów i kategorii społeczno-zawodowych

Tabela III/1

Wyszczególnienie	Liczba osób
Ludność wiejska	14,7 mln
Główne kategorie społeczno-ekonomiczne ludności wiejskiej:	
- rolnicy-farmerzy (wraz z rodzinami)	1,6-1,8 mln
- wielozawodowa ludność chłopska	5,5-6,0 mln
- bezrolna ludność wiejska	7,2 mln

Źródło: obliczenia J. Wilkina na podstawie danych Powszechnego Spisu Rolnego 1996.

W polskim rolnictwie funkcjonuje 3,1 mln działek i gospodarstw rolnych, w tym 2 mln gospodarstw indywidualnych (a więc o powierzchni ponad 1 ha, przy średniej wielkości gospodarstwa 7,8 ha). W latach 90. nastąpiły dość istotne przekształcenia strukturalne, które nie są zauważalne na poziomie wielkości średnich. Trwa powolna obszarowa i produkcyjna polaryzacja gospodarstw. W latach 1987-97 wzrosła o 17% liczba gospodarstw najmniejszych, w przedziale 1-2 ha (wzrosł także areał zajmowany przez te gospodarstwa). Są to w zdecydowanej większości typowe gospodarstwa pomocnicze, samozaopatrzeniowe i socjalne. Takich gospodarstw jest w Polsce ok. 440 tys.

Jedną z wielu przyczyn zwiększenia liczby gospodarstw bardzo małych mogą być przepisy regulujące przyznawanie zasiłków dla bezrobotnych. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, za bezrobotnego, mającego prawo do zasiłku dla bezrobotnych z tytułu utraty pracy i niemożności podjęcia innej, uznaje się m.in. osoby, które posiadają gospodarstwa rolne nie przekraczające obszaru 2 ha przeliczeniowych.

Równocześnie zmniejszała się liczba i areał gospodarstw średnich (do 15 ha) i wydatnie wzrosła liczba (i znaczenie) gospodarstw dużych. Obecnie ponad

35% użytków rolnych znajduje się w gospodarstwach o powierzchni ponad 15 ha. Od 1998 r. odsetek ziemi w takich gospodarstwach prawie się podwoił (Zróżnicowanie 1998, s. 17). Pojawił się też sektor prywatnych gospodarstw bardzo dużych (powyżej 100 ha), wykorzystujących stale najemną siłę roboczą. Takich gospodarstw jest ok. 6.700, czyli zaledwie 0,3% ich ogólnej liczby, ale zarazem gospodarstwa te użytkują już 7,5% użytków rolnych. Nastąpiło więc wydatne przyspieszenie koncentracji ziemi, mimo, że tempo spadku liczby gospodarstw jest niewielkie, a średnia powierzchnia gospodarstw wzrasta wolno.

Ostatni Spis Rolny dostarczył też bardzo interesujących danych na temat struktury gospodarstw rolnych od strony ich towarowości. Za gospodarstwa produkujące głównie na rynek (gospodarstwa komercyjne) uznano te, w których wartość produkcji towarowej w roku 1995/96 wynosiła więcej niż 2.500 zł. Stosując to kryterium (a próg jest bardzo niski) oszacowano, że 45,9% gospodarstw indywidualnych uznać można za jednostki produkujące głównie na rynek. Jak widać więc, większość gospodarstw indywidualnych w Polsce, to gospodarstwa produkujące wyłącznie lub głównie na własne potrzeby. Gdyby próg towarowości podnieść do 5.000 zł, odsetek gospodarstw produkujących głównie na rynek zmniejszyłby się do 33% (ok. 660 tys. gospodarstw). I to jest zdaniem wielu ekspertów w przybliżeniu zbiór gospodarstw, które w nowych warunkach ekonomicznych mogą zastąpić na miano farm (komercyjnych gospodarstw rolnych).

Jest oczywiste, że stopień „bycia przegrany” w przypadku tych ostatnich, które po wejściu Polski do Unii Europejskiej mogą stać się głównym beneficjentem funduszy Wspólnej Polityki Rolnej (CAP), jest czymś znacząco różnym w swych behavioralnych następstwach od „bycia przegrany” w odczuciu byłych pracowników PGR. Jest też zrozumiałe, że strategie działań wypracowane przez te dwie przykładowe grupy ludności wiejskiej różnić się będą od siebie ze względu na odmienne układy instytucjonalne, na które są one zorientowane.

4. Trzy Polski: Zróżnicowanie układów instytucjonalnych

W społeczeństwach o utrwalonej gospodarce rynkowej strategii działania są pochodną zasobów społecznych analizowanych w kategoriach kapitału: ekonomicznego (pieniądze), kulturowego (wykształcenie) i społecznego (koneksje i powiązania), z którym jednostka wkracza na rynek (Bourdieu 1986, s. 117-142). Z drugiej strony, strategie zależą od usytuowania w ramach określonych układów instytucjonalnych (sektor produkcji przemysłowej, usługi, wolny zawód etc.) poddanych oddziaływaniu mechanizmów rynkowych. To właśnie mechanizmy rynkowe wy-

znacząc zarówno wartość poszczególnych typów kapitału, jak i ich alokację oraz „wycenę” konkretnego typu działań. Natomiast specyfiką społeczeństw posocjalistycznych jest to, że reguły gry ekonomicznej są w nich wyznaczane nie tylko przez rynek. Niezależnie od stopnia zaawansowania reform rynkowych, we wszystkich tych społeczeństwach nadal istnieją duże enklawy własności publicznej, której zasady funkcjonowania - przynajmniej w tym ich aspekcie jaki wiąże się ze zdobywaniem przez ludność dochodów z pracy - ulegały jedynie częściowym zmianom w okresie ostatnich dziesięciu lat.

Na konsekwencje tego faktu dla zachowań jednostkowych zwracano uwagę już w początkach lat 90. (Ziółkowski i in. 1994), wskazując na istnienie dwu odrębnych logik pozyskiwania dochodów przez ludność: wyrównawczo-opiekunicznej (emeryci, sfera budżetowa⁷) oraz rynkowo-indywidualistycznej, co powodowało, że za tę samą w zasadzie pracę w różnych instytucjach ludzie otrzymywali zasadniczo odmienne wynagrodzenie. Z dzisiejszej perspektywy widać, że nie była to cecha przejściowa, związana z „ówczesną fazą transformacji”, lecz do pewnego stopnia utrwalona cecha systemu ekonomicznego, wyzwalająca różnego typu wzorce dostawcze na poziomie działań jednostkowych (Rychard 1998).

Właśnie ze względu na utrzymującą się instytucjonalną hybrydalność, częściowo nowego, częściowo starego systemu społeczno-gospodarczego, usytuowanie w jego obrębie jednostek będzie wywierać szczególnie wpływ na podejmowane działania. **Logika pozyskiwania dochodu charakterystyczna dla danego układu instytucjonalnego powinna różnicować zarówno wybór strategii działania postrzeganych jako najbardziej racjonalne, jak i specyficznych celów, na jakie są one zorientowane**⁸. Udział jednostek w grze ekonomicznej jest bowiem wyznaczany przez interesy, które są warunkowane nie tylko przez obiektywne cechy położenia społecznego (jak stosunek do własności, poziom wykształcenia czy typ kwalifikacji), ale także przez bardziej lub mniej trafne rozpoznanie zasobów instytucjonalnych, możliwości działania oraz zagrożenia wynikające z funkcjonowania w ramach określonego układu instytucjonalnego, jak też przez przekonania na temat stopnia negocjowalności obowiązujących w nim reguł.

Tak więc, biorąc za punkt wyjścia różnice w logice „wypłat” oferowanych przez różnego typu instytucje, należałoby wyróżnić nie dwie, lecz co najmniej „trzy Polski”, charakteryzujące się odmiennymi sposobami pozyskiwania dochodów. W

7. W dużej mierze także pracownicy przedsiębiorstw będących nadal, w takiej czy innej postaci, własnością państwa.

8. Ogólny cel indywidualnych działań ekonomicznych jest oczywiście taki sam we wszystkich układach instytucjonalnych - poprawa materialnej pozycji jednostki.

pierwszej, tworzonej przez sektor **instytucji prywatnych**, podstawą pozyskiwania dochodu są indywidualnie lokowane kapitały (ekonomiczne, kulturowe, społeczne), wyceniane zgodnie z zasadami rynkowymi. W drugiej, obejmującej sektor **instytucji publicznych**, dochód jednostki zależy bardziej od rodzaju etatu niż od wykonywanej przez nią faktycznie pracy. Polska trzecia czerpie swe dochody z **instytucji zabezpieczenia społecznego**, w których podstawą wypłat jest spełnienie przez jednostkę formalnych kryteriów uprawniających do pobierania danego typu świadczeń.

Zwróćmy uwagę, że otrzymane w ten sposób kategorie - które dalej określać będziemy jako Polskę „kapitałową”, Polskę „etatową” i Polskę „zasilkową” - są różnicowane wewnątrznie, zarówno jeśli idzie o wykształcenie, jak i dochód czy rodzaj wykonywanej pracy osób do nich zaliczanych. Tym co łączy poszczególne grupy wchodzące w skład określonej „Polski” jest jednolita w obrębie całej kategorii „logika” pozyskiwania dochodów, związana z podstawowymi cechami danego systemu instytucji i wynikające stąd uszeregowanie potencjalnych strategii działania jako mniej lub bardziej racjonalnych z uwagi na dany kontekst instytucjonalny. Niezależnie bowiem od tego, do jakiego segmentu danej kategorii należy jednostka, logika funkcjonowania właściwego dla tej kategorii systemu instytucji w podobny sposób kształtuje jej widzenie tego, co się „optaca” a co nie.

W przypadku **Polski „kapitałowej”** owa logika jest wyznaczana przez mechanizmy rynkowe, a co za tym idzie, **głównym celem jednostki staje się „sprzedanie” swych zasobów** (dotyczy to zarówno dóbr stricte materialnych, jak i wykształcenia, ogólnych kwalifikacji, szczegółowych kompetencji) **za możliwie najwyższą cenę**. By ten cel osiągnąć, musi się ona nauczyć dwu podstawowych zasad gospodarki rynkowej. Po pierwsze, że zasoby, jakimi rozporządza stają się towarami nie wtedy, gdy spełniają one jakies obiektywne warunki, ale gdy znajdują kupca. I po drugie, że wartość danego zasobu jest wciąż od nowa weryfikowana przez pojawianie się na rynku nowych ludzi, oferujących lepszy „towar” za taką samą lub nawet niższą cenę. Konsekwencją przyjęcia tych zasad jest, z jednej strony, podporządkowanie indywidualnych strategii działania regułom konkurencji merytokratycznej, z drugiej zaś, zorientowanie ich na „kupca”, który w roli pracodawcy wyznacza kryteria „zasług”, w roli zaś klienta wpływa na zakres i jakość wytwarzanych czy oferowanych towarów i usług.

Same zasady porządkujące działanie tak instytucji, jak i jednostek przynależących do Polski „kapitałowej”, nie podlegają negocjacji, gdyż wynikają z natury bezosobowych mechanizmów ekonomicznych. Obiektem swoistych oddziaływań perswazyjnych stać się jednak może relacja łącząca właściciela „towaru” z poten-

cialnym jego „kupcem” - na rynku pracy przybierająca postać negocjacji dotyczących wysokości wynagrodzenia, na rynku dóbr natomiast, przekonywania o szczególnych (zazwyczaj symbolicznych) zaletach danego towaru. W obu wypadkach to, co decyduje o swoistej przewadze w negocjacjach zależy od ogólnej pozycji - czy to instytucji, czy też jednostki - na rynku.

Charakterystyczna dla Polski „zasiłkowej” logika pozyskiwania dochodów sprowadza się do **spełnienia formalnych kryteriów uprawniających do otrzymania określonych świadczeń**. Ze względu na różny rodzaj „zabezpieczeń” oferowanych przez współczesne społeczeństwo, treść tych kryteriów w przypadku specyficznych świadczeń może być różna. Jednak we wszystkich przypadkach u ich podstaw leży niemożność pozyskiwania przez jednostkę dochodu poprzez pracę. Bycie poza rynkiem pracy oznacza, z jednej strony, stan czasowej (bezrobotni, osoby chore) lub trwałej (emeryci i renciści) bierności zawodowej, z drugiej zaś jest związane z przynależnością do najniższych grup dochodowych, co powoduje mniej lub bardziej stałe uzależnienie od instytucji opieki społecznej.

Zaliczenie emerytów do kategorii określonej jako Polska „zasiłkowa” może być odbierane jako deprecjonujące - przeszły - wysiłek i dokonania tej grupy społecznej. Jeśli jednak wziąć pod uwagę, że u podstaw dochodów drugiej Polski leży rozzerwanie związku między wysokością świadczeń a pracą, to uznaniowość dotychczasowych świadczeń emerytalnych, całkowicie oderwana od wysiłku i dokonań poszczególnych osób i odzierająca ich z godności poprzez odbieranie poczucia, że sami zapracowali na swoje utrzymanie na starość (Solska 1999), usprawiedliwia taki zabieg klasyfikacyjny.

Uzależnienie dochodów od formalnych kryteriów nie jest równoznaczne z wyłącznie pasywnym dostosowywaniem się do wymogów instytucjonalnych. Wręcz przeciwnie, w przypadku wielu świadczeń (zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki chorobowe, zasiłki opieki społecznej etc.) uruchamiać może całkiem znaczącą aktywność jednostek, zorientowaną na utrzymanie statusu „świadczeniobiorcy” poprzez formalne spełnienie wymogów instytucjonalnych. Na samą treść kryteriów leżących u podstaw owych wymogów sami „świadczeniobiorcy” mają niewielki wpływ, co jednak nie znaczy, iż są one kształtowane całkowicie poza oddziaływaniem sił społecznych. Z jednej strony, stają się one przedmiotem przetargów różnych grup zawodowych, starających się wynegocjować z „państwem” jak najlepsze warunki uprawniające do przyszłych świadczeń, jak ma to miejsce w przypadku przywilejów emerytalnych i rentowych, z drugiej zaś strony, zapotrzebowanie na pewne typy świadczeń - takie jak zasiłki dla bezrobotnych czy różne formy pomocy społecznej - jest produktem ogólnej dynamiki społecznej i jako takie może stać się „towarem” politycznym.

Między tymi dwiema Polskami mieści się trzecia, wymykająca się na razie systematycznym analizom, być może z uwagi na zatarte niekiedy granice z Polską „kapitałową”. Próbując odtworzyć charakterystyczną dla Polski „etatowej” logikę pozyskiwania dochodów musimy pamiętać, iż fundamentalną cechą właściwego jej systemu instytucji jest nie tylko to, iż stanowią one własność publiczną⁹, lecz także a może nawet przede wszystkim to, że podstawowe zasady ich funkcjonowania zostały ukształtowane w ramach państwa socjalistycznego i przez ostatnie dziesięć lat - z różnych powodów - ulegały jedynie powierzchownym zmianom. Między innymi utrzymała się specyficzna dla gospodarki nakazowej praktyka wiążąca dochody z miejscem w siatce etatów lub zajmowaniem pozycji, o obejmowaniu których decydują przede wszystkim względy formalne (posiadanie określonych kwalifikacji potwierdzone dyplomem ukończenia określonego typu szkoły, przejście określonych procesów kwalifikacyjno-szkoleniowych) oraz polityczne (członkostwo lub powiązanie z ugrupowaniem politycznym będącym w danym momencie u władzy).

„Etatowy” system pozyskiwania dochodów ma dwie istotne cechy różniące go od systemu „kapitałowego”. Po pierwsze, **ekonomiczne „wartościowanie” poszczególnych stanowisk pracy regulowane jest nie przez rynek, lecz przez instytucję i legitymizowane przez wskazywanie nie na kryteria merytokratyczne, ale społeczno-ideologiczne** (Marody 1996b). Jak pokazuje praktyka te właśnie kryteria stanowią przedmiot negocjacji, nacisków i żądań społecznych.

Po drugie, znosząc czy też osłabiając oddziaływanie kryteriów merytokratycznych¹⁰, **system „etatystyczny” likwiduje rynkowe sprzężenie zwrotne między funkcjonariuszem instytucji a odbiorcami wytwarzanych przez niego towarów lub usług, co wywala pracownika od konieczności dostosowywania swych działań do wymagań środowiska zewnętrznego**, ale czyni także bardziej zależnym od nieformalnych powiązań w obrębie samej instytucji. Zmiany w sposobie funkcjonowania całej instytucji i zatrudnionych w niej osób stają się w tym układzie pochodną wytworzonych w jej ramach układów interesów, oddziaływania zaś zewnętrzne, naruszające te interesy, automatycznie wywołują solidaryzm grupowy.

9. Warto pamiętać, iż własność publiczna, w tym państwowa, istnieje nie tylko w społeczeństwach posocjalistycznych, lecz również w społeczeństwach o utrwalonej gospodarce rynkowej.
10. Całkowite zniesienie kryteriów merytokratycznych nie było możliwe także i w realnym socjalizmie, chociażby ze względu na konieczność dopasowania kwalifikacji leżących u podstaw danego etatu do wymagań technologicznych. Stąd stałe pęknięcie w dyskursie politycznym tamtego okresu, będące następstwem nieusuwalnej rozbieżności między prestiżem danej pozycji określonym na podstawie porządku ideologicznego (klasa robotnicza jako „awangarda narodu”) a tym wynikającym z porządku technologicznego (wysoki prestiż nisko opłacanych zawodów inteligentkich) (Giza 1991).

Tabela III/2, w której zestawiamy cechy różnicujące trzy opisane układy instytucjonalne w ich podstawowych wymiarach, zawiera również wskazania na zasadnicze różnice wyznaczanych przez nie strategii działania. I tak, dla Polski „kapitałowej” - co zgodne jest z logiką mechanizmów rynkowych - taką strategią konstytuują działania podporządkowane zasadzie maksymalizacji zysku poprzez indywidualne osiągnięcia. Zakładają one intensywne wykorzystanie jednostkowych „kapitałów” przy podejmowaniu aktywności ekonomicznej. Koszty tej aktywności u samych swych podstaw obciążone są ryzykiem „nietrafionych inwestycji”, obejmujących zarówno inwestowanie kapitału ekonomicznego, jak inwestowanie takich zasobów jak kwalifikacje i kompetencje, a także czas potrzebny na ich nabycie i rozwijanie. Jednocześnie, zasada wiążąca potencjalne zyski z indywidualnymi osiągnięciami sprawia, iż niepowodzenia w grze ekonomicznej przekładają się w sposób bezpośredni na poczucie własnej wartości jednostki. Przy czym, niepowodzeniem w warunkach konkurencji merytokratycznej jest nie tylko całkowite „wypadnięcie z gry”, ale i osiągnięcie mniejszych zysków, niższej pozycji, mniejszego dochodu, niż konkurenci o podobnych zasobach.

Strategie cechujące Polskę „etatową” wydają się być podporządkowane maksymalizacji bezpieczeństwa, gdyż biorą w nawias charakterystyczną dla instytucji rynkowych zasadę konkurencji, opierając się na kolektywnej obronie stanowisk pracy oraz żądaniu podniesienia poziomu dochodów całej grupy lub odpowiednich jej kategorii zawodowych. Nie znaczy to, że pracowników sektora publicznego cechuje jakaś szczególna solidarność i że w ogóle nie konkurują oni ze sobą. Konkurencja ta dotyczy jednak przede wszystkim dostępu do określonych etatów i w tym sensie podlega innym regułom niż konkurencja rynkowa, gdyż obejmuje nie tylko kryteria merytokratyczne, lecz także pewne kryteria formalne (np. staż pracy), jak również umiejscowienie jednostki w sieci powiązań politycznych oraz w sieci znajomości.

System instytucjonalny, który wiąże dochody z etatami a nie z indywidualnymi osiągnięciami jednostki wyzwala ją od konieczności nieustannego weryfikowania własnych kwalifikacji i kompetencji przez konkurencję merytokratyczną, zapewniając tym samym większe poczucie bezpieczeństwa w wymiarze zarówno ekonomicznym, jak i psychologicznym. Innymi słowy, ponieważ nie ma podziału na etaty dobrych i złych lekarzy, nauczycieli, górników, stoczniowców, radnych czy ministrów, pozycja jednostki i jej poczucie wartości zależy przede wszystkim od prestiżu danego zawodu, a nie od tego, jak sobie w nim radzi. **Systemowym kosztom tego typu układu są relatywnie niższe płace.** Dlatego punkt ciężkości strategii ekonomicznych przesuwa się na różne odmiany strategii kolektywnych,

których celem jest wpływanie na polityczne decyzje państwa, wyznaczające ekonomiczną wartość etatów oraz samo ich istnienie.

Właściwości wyróżnionych układów instytucjonalnych

Tabela III/2

Właściwości	Polska „kapitałowa”	Polska „etatowa”	Polska „zasilkowa”
Zasoby instytucjonalne	pozycje rynkowe	etaty	zasilki
Zasoby indywidualne	kapitał w każdej postaci: symbolicznej, materialnej, kwalifikacji, kompetencji	zobiektywizowane kryteria leżące u podstaw siatki płac: wykształcenie, staż pracy, typ stanowiska (kierownicze lub nie) oraz kryteria polityczno-społeczne (związek z partią u władzy, przynależność do grup chronionych)	różnego rodzaju „deficyty społeczne” (starszy wiek, niezdolność do pracy, brak rudymenarnych kwalifikacji, alkoholizm), które uniemożliwiają znalezienie pracy
Podstawa pozyskiwania dochodu	indywidualne osiągnięcia	pozycja w siatce etatów	spełnienie formalnych kryteriów uprawniających do świadczeń
Rodzaj waloryzacji	rynkowa, wsparta o kryteria merytokratyczne	polityczna, wsparta o kryteria słusznosciowe	polityczna, wsparta o kryteria słusznosciowe
Naczelna zasada leżąca u podstaw jednostkowego działania	maksymalizacja zysku	maksymalizacja bezpieczeństwa	zapewnienie przetrwania
Podstawowy typ kosztów ponoszonych przez jednostkę	zwiększone ryzyko	niższe dochody	niski prestiż społeczny

Źródło: opracowanie własne.

Ten podstawowy typ strategii nie wyklucza indywidualnych zabiegów mających na celu umacnianie i poprawę statusu materialnego jednostki. Zasadniczym wzorem działania staje się tu przywłaszczanie korzyści i możliwości związanych z

konkretną pozycją przez „prywatyzację” części przypisanych do niej zasobów instytucjonalnych oraz opartą na osobistych a nie instytucjonalnych relacjach, wymianę dóbr i usług z potencjalnymi ich nabywcami. Pamiętać przy tym należy, iż wymiana tego typu może mieć zarówno charakter komercyjny (towar lub usługa za pieniądze), jak i polegać na zaciąganiu różnego typu zobowiązań, podlegających odroczonej „spłacie” w przyszłości.

Wreszcie, jeśli idzie o **Polskę na zasiłku**, to wydawać by się mogło, iż właściwy jej układ instytucjonalny, którego istota sprowadza się do wypłacania określonego typu świadczeń, wyklucza możliwość stosowania jakichkolwiek strategii poza przedstawieniem odpowiedniego zestawu dokumentów uprawniających do uzyskania danego świadczenia. Jednak w większości przypadków - wyłączając emerytury i część rent nie mających charakteru tymczasowego - pozyskiwanie dochodów z instytucji pomocy społecznej jest ograniczone w czasie i obwarowane dodatkowymi warunkami (np. koniecznością zgłaszania się do urzędu zatrudnienia przez bezrobotnych) oraz nie zapewnia wystarczających środków na życie. Należy przy tym pamiętać, że cechą różniącą Polskę „na zasiłku” od pozostałych dwóch układów instytucjonalnych jest również specyficzny rodzaj „zasobów”, leżący u podstaw pozyskiwania dochodów. Sprowadza się on do różnych deficytów społecznych, znacznie ograniczających możliwości pozyskiwania dodatkowych dochodów.

Wszystko to podporządkowuje strategię jednostek zasadzie przetrwania.

Składają się na nie zabiegi mające na celu odnawianie uprawnień, obejmujące również wszelkie formy wyłudzenia świadczeń, a także dodatkowe działania podtrzymujące funkcjonowanie jednostek w skrajnie niekorzystnych warunkach materialnych, takie jak podejmowanie dorywczych prac, drobny handel, hodowla czy uprawa roli na własny użytek, w tym także działania wykraczające poza granice prawa¹¹. **Podstawowym kosztem związanym ze strategiami przetrwania jest utrwalenie niskiego statusu społecznego i związany z tym niski prestiż społeczny.**

5. Życie z kapitału, z etatu, z zasiłku

Grupy społeczne, które składają się na wyodrębnione przez nas trzy Polski, w żadnych badaniach nie są traktowane łącznie. Niemniej, w najobszerniejszych treściowo komunikatach CBOS-u można odnaleźć kategorie, które choć nie są tożsame z wyżej opisanymi, to stanowią pewne ich modelowe przybliżenie. Są to kate-

11. Strategie podporządkowane zasadzie przetrwania nie wykluczają oczywiście marzeń o lepszym życiu. Pojęcie strategii odnosi się jednak do regularności obserwowanych w działaniu, a tym samym abstrahuje od subiektywnych doznań i przekonań.

gorie: „pracujący na własny rachunek”¹², „zatrudnieni w sferze budżetowej” oraz „osoby o dochodach na głowę w rodzinie poniżej 200 zł”. Pakiet wskaźników charakteryzujących te grupy zawiera tabela III/3.

Dane w tabeli III/3 potwierdzają istnienie systematycznych różnic w postawach i strategiach działania wyodrębnionych grup. Część z nich ma charakter „liniowy” i odzwierciedla przede wszystkim zróżnicowanie dochodowe, jak np. różnice w deklaracjach zamiaru przeznaczania części zarobków na dodatkowe składki, by mieć wyższą emeryturę, czy obawy przed obniżeniem poziomu życia. Część jednak w bardziej bezpośredni sposób wiąże się z zakładanymi wyżej różnicami strategii dostosowawczych. I tak, uderzająco częste w relacji do całej próby jest wybieranie przez pracujących na własny rachunek bardziej intensywnej pracy jako strategii na wyjście z kłopotów materialnych.

Zwraca również uwagę fakt, iż pracownicy sfery budżetowej znacznie rzadziej niż osoby z najniższej grupy dochodowej, ale także rzadziej niż pracujący na własny rachunek, traktują bezrobocie jako bardzo poważne zagrożenie dla naszego kraju, a jednocześnie relatywnie wielu z nich obawia się utraty pracy dla siebie lub kogoś z rodziny. Widać też, że kategoria ta wyjątkowo często usiłuje poprawić swą sytuację materialną przez dodatkową pracę oraz inwestuje w dzieci więcej nawet niż pracujący na własny rachunek. Znaczące jest również relatywnie niskie w tej grupie poparcie dla opinii, iż „prawa należy przestrzegać bezwzględnie w każdej sytuacji”¹³.

Wśród badanych z najniższej grupy dochodowej zwraca uwagę przede wszystkim to, że stosunkowo rzadko uciekają się oni do poprawiania własnej sytuacji materialnej przez bardziej intensywną pracę czy podejmowanie pracy dodatkowej, znacznie częściej natomiast, niż ma to miejsce w całej próbie, korzystają z pomocy rodziny oraz z zapomóg. Pamiętając to, co wcześniej powiedzieliśmy o problemach ze znalezieniem pracy przez osoby należące do Polski „na zasiłku”, wydaje się to oczywiste, jednakże można z tym rozkładem odpowiedzi wiązać i głębsze znaczenie, obejmujące także ogólny stosunek do pracy. Jak bowiem zauważa Doliński (1995), choć nie wszyscy i nie zawsze mają możliwość zażegnania swych finansowych kłopotów przez dodatkową pracę, to także nie wszyscy i nie zawsze mogą liczyć na pomoc krewnych. Zwłaszcza krewnych znajdujących się w podobnie niekorzystnej sytuacji finansowej, co prawdopodobnie ma miejsce w przypadku tej grupy społecznej. Zwraca także uwagę, dramatycznie niski w porównaniu z pozostałymi grupami

12. W klasyfikacji CBOS-u nie obejmuje ona rolników.

13. Jeszcze wyraźniej widać to w przypadku rolników, spośród których uznanie dla cytowanej opinii zgłosiło 44%.

(choć heroicznie wysoki biorąc pod uwagę poziom dochodu) odsetek badanych deklarujących inwestowanie w dodatkowe kształcenie dzieci, gdyż ma on bezpośrednio przełożenie na procesy dziedziczenia najniższego statusu społecznego.

Szczególnie istotne wydają się również różnice w odpowiedziach na pytania o stosunek do przekształceń systemowych u badanych pracujących na własny rachunek oraz zatrudnionych w sferze budżetowej. Mimo, że w obu poparcie dla przekształceń systemowych jest wyższe niż w całej próbie, to jednak wśród pracowników „budżetówki” jest ono systematycznie niższe o mniej więcej 10 punktów procentowych. „Budżetówkę” cechuje większa rezerwa wobec reform systemowych (zwłaszcza tych związanych z prywatyzacją), co może okazać się szczególnie ważne przy okazji reform służby zdrowia oraz oświaty.

Zastanawiając się nad głównymi społecznymi aktorami procesu transformacji, niektórzy socjologowie zwracają uwagę na fakt, że od połowy lat 90. obserwujemy **słabnięcie procesu odgórnie sterowanych przemian instytucjonalnych, a jednocześnie ożywienie aktywności społeczeństwa** (Rychard 1998). Ta ostatnia nie przybiera jednak form oddziaływania politycznego ani nie realizuje się poprzez zbiorowe ruchy społeczne. Sprowadza się raczej do procesów dostosowawczych, u podłoża których leży coraz lepsze rozpoznawanie zarówno własnych interesów, jak i reguł rządzących funkcjonującym w Polsce łańcem instytucjonalnym.

Jak jednak staraliśmy się wykazać w dotychczasowej analizie, jest to łańcuch specyficzny w tym sensie, iż wchodzące w jego skład instytucje tworzą trzy odrębne układy różniące się wewnętrzną logiką oferowanych wypłat społecznych. Jednocześnie, sam fakt wielości dostępnych strategii stwarza dodatkowe możliwości pozyskiwania dochodów, które mogą być wykorzystywane przez jednostki. Stąd, akceptując tezę o nasileniu procesów dostosowawczych, należy podkreślić, iż przebiegają one na dwu odrębnych - choć dość silnie ze sobą powiązanych w ramach jednostkowych działań - poziomach. Pierwszy wyznaczany jest przez wewnętrzną logikę danego układu instytucjonalnego, drugi - przez fakt hybrydalności funkcjonującego systemu instytucjonalnego.

6. Poziom dostosowań wewnętrznych

Używanie określenia „trzy Polski” ma podkreślać fakt, że osoby należące do każdego z wyróżnionych dużych segmentów społecznych żyją w gruncie rzeczy w odmiennych rzeczywistościach ekonomicznych, w postępowaniu posługują się inną racjonalnością, mają różne problemy i inaczej próbują je rozwiązywać. Ale każda z tych 3 kategorii jest również zróżnicowana wewnętrznie,

Kierunki strategii dostosowawczych

Tabela III/3

Wskaźniki*	Pracujący na własny rachunek	Pracujący w sferze budżetowej	Dochód na głowę poniżej 200 zł
	% odpowiedzi		
Wskaźniki postaw wobec transformacji systemowej:			
- dla takich jak ja krajem lepszym do życia jest Polska obecnie (45%)	65	54	24
- zmiany zachodzące w Polsce po roku 1989 przyniosły ludziom więcej korzyści (32%)	49	38	20
- od 1989 r. w gospodarce zmieniło się na lepsze (61%)	86	71	44
- prywatyzacja jest dla polskiej gospodarki korzystna (40%)	62	47	22
Wskaźniki lęku:			
- obawa przed obniżeniem się poziomu życia (58%)	39	47	72
- obawa utraty pracy przez siebie lub kogoś z rodziny (50%)	35	46	65
- bezrobocie stanowi bardzo poważne zagrożenie (51%)	42	37	66
Sposoby poprawy własnej sytuacji materialnej:			
- biorę dodatkową pracę (29%)	31	42	26
- więcej, intensywniej pracuję (41%)	77	54	40
- korzystam z pomocy rodziny (31%)	18	26	42
- korzystam z pomocy instytucji (zapomoga itp.) (7%)	0	4	16
Strategie na przyszłość:			
- inwestowanie w dodatkowe zajęcia dla dzieci (42%)	55	62	23
- przeznaczenie części zarobków na dodatkową składkę emerytalną (60%)	70	65	54
- Prawa należy przestrzegać bezwzględnie w każdej sytuacji (47%)	51	46	49
- Głosowałoby za przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (63%)	82	73	54

* odsetki w nawiasach to częstotliwość danej odpowiedzi w całej próbie.

Źródło: CBOS (1998adefhijk).

co oznacza, iż w ramach tej samej zasadniczej logiki działania funkcjonować mogą różne strategie dostosowawcze, wykorzystujące już bardziej konkretne cechy usytuowania instytucjonalnego.

Stosunkowo najbardziej jednolita wydaje się być Polska „kapitałowa”. **Podstawową dla niej strategią poprawy własnej sytuacji materialnej jest bardziej intensywna praca.** Deklaruje ją 71% zatrudnionych w sektorze prywatnym i 77% pracujących na własny rachunek, przy średniej dla populacji 41% (CBOS 1998f). Obie te podgrupy inwestują dużo w dodatkowe kształcenie dzieci (51% pracujących w sektorze prywatnym, 55% pracujących na własny rachunek), przy czym najczęściej opłacanymi zajęciami - podobnie zresztą jak w całej badanej populacji - jest nauka języków obcych (odpowiednio 42 i 46%) (CBOS 1998k). Równie często (69-70%) obie podgrupy deklarują chęć przeznaczenia części swoich zarobków na dodatkowe składki emerytalne (CBOS 1998h).

Wreszcie, w równie silnym stopniu deklarują postawę legalizmu prawnego; 65% akceptuje opinię, iż „lepiej jest, żeby rząd przestrzegał prawa, nawet opóźniając rozwiązanie problemu” (średnia dla całej próby 59%), a 51-52% (47% w całej próbie) akceptuje opinię, iż „prawa należy przestrzegać bezwzględnie w każdej sytuacji” (CBOS 1998j).

Ta jednolitość odpowiedzi sygnalizujących kierunki indywidualnych strategii jest tym bardziej uderzająca, że Polska „kapitałowa” nosi wyraźne znamiona zróżnicowania wewnętrznego. Mimo, że w dyskursie publicznym pojęcie rynku stało się niemal tożsame z osiąganiem wysokich dochodów, to analizy ekonomiczne dobitnie pokazują, że zróżnicowanie zarobków w obrębie sektora prywatnego jest znacząco większe niż w sektorze publicznym (Rutkowski 1998). **W porównaniu z sektorem państwowym sektor prywatny rzeczywiście płaci znacznie więcej wysoko wykwalifikowanym specjalistom, oferując zarazem dość mierne wynagrodzenia pracownikom o niskich kwalifikacjach, których z reguły jest dużo wśród zatrudnionych.** Ta sytuacja znajduje odbicie w ocenach dochodów samych pracowników sektora prywatnego: 26% ocenia je jako wyższe, 33% jako takie same, a 37% jako niższe niż przeciętne dochody rodzin w Polsce¹⁴ (CBOS 1998c).

Na podstawie wrywkowych danych można powiedzieć, że **dla znaczącej części Polski „kapitałowej” podstawowym problemem jest nadal praktyczne opանowanie reguł gry rynkowej.** Szczególnie trudne wydaje się uchwycenie znaczenia, jakie dla „waloryzacji” wykonywanej pracy, zwłaszcza w firmach zagranicznych, ma rozróżnienie konkretnych umiejętności (skills) i ogólnych kompetencji

14. Ta ostatnia ocena dominuje w odpowiedziach respondentów należących do wszystkich sektorów.

(competence). Jak pokazuje raport agencji doradztwa personalnego Korn/Ferry International (1996), we wszystkich krajach posocjalistycznych nawet osobom na najwyższych stanowiskach menedżerskich często brakuje silnej motywacji, zorientowania na wyniki i jakości pracy, a także uczciwości, umiejętności negocjowania i pracy zespołowej oraz zdolności przywódczych¹⁵.

Ten sam typ danych sugeruje, iż **część strategii dostosowawczych w sektorze prywatnym może być pochodną wciąż jeszcze niestabilizowanego rynku pracy.** Wedle raportu The Economist Intelligence Unit¹⁶, wschodnioeuropejscy specjaliści zmieniają pracodawców przeciętnie co pół roku, co spowodowane jest przede wszystkim niedostatkami pracowników o odpowiednich kwalifikacjach i podkupowaniem ich przez konkurujące ze sobą firmy. Warto zauważyć, że utrzymanie się tego wzoru działania w przyszłości, mogłoby zaowocować znaczącym odpływem kadry specjalistów o najwyższych kwalifikacjach z chwilą przyjęcia Polski do Unii Europejskiej.

Jak wspominaliśmy wcześniej, strategie dostosowawcze cechujące Polskę „zasiłkową” mają głównie charakter pasywny i koncentrują się na zabiegach, których celem jest uzyskanie i/lub podtrzymanie formalnych uprawnień do określonych świadczeń. Swoistym paradoksem procesu przechodzenia do gospodarki rynkowej w Polsce był gwałtowny wzrost obciążenia budżetu państwa wydatkami socjalnymi - z 39,9% w 1989, do 51,5% w roku 1995 (Rutkowski 1998, s. 8). Przyczyniło się do tego głównie zwiększenie wydatków na świadczenia emerytalne, związane, z jednej strony, ze wzrostem liczby emerytów, między innymi wywołanym przechodzeniem na wcześniejsze emerytury pracowników restrukturyzowanych gałęzi przemysłu, z drugiej natomiast, waloryzacji samych świadczeń emerytalnych. Począwszy od 1994 r. przeciętne miesięczne świadczenie emerytalno-rentowe (pracownicze) netto wzrastało realnie o kilka procent rocznie, w tym w 1997 r. o 6,2%, a w 1998 - o 3,6% w stosunku do poprzedniego roku (Biuletyn 1999, s. 25).

Na pierwszy rzut oka, podstawowym dla Polski „zasiłkowej” podziałem jest rozróżnienie na emerytów oraz - bezrobotnych i ludzi o bardzo niskim dochodzie. Przemawiałyby za tym fakt, iż kategoria emerytów jest na trwałe uzależniona od świadczeń państwa, podczas gdy dzisiejsi bezrobotni mogą jutro znaleźć pracę, a ludzie biedni podwyższyć swój standard materialny. Również dostępne strategie

15. Wedle relacji jednej z osób zatrudnionych na wysokim stanowisku w firmie zagranicznej, najbardziej szokującym dla niej zarzutem sformułowanym przez kierownictwo w trakcie okresowej oceny pracowników było to, że „za dużo sama pracuje”, gdyż od kogoś, kto kieruje pracą innych ludzi wymaga się przede wszystkim, by umiał rozdzielać zadania między podległych mu pracowników i egzekwować ich wykonanie, a nie, by „myślał i pracował za nich”.
16. Za omówieniem z dodatku Praca „Gazety Wyborczej” (15 lutego 1999).

dostosowawcze są w obu przypadkach odmienne: ze względu na wiek i związane z tym pogarszanie się zdrowia emeryci mają znacznie mniejsze możliwości stosowania strategii aktywnych niż dwie pozostałe podgrupy. Potwierdzają to różnice w odpowiedziach dotyczących deklaracji podejmowania dodatkowej pracy (11% emeryci, 25% bezrobotni, 26% osoby o dochodach poniżej 200 zł na głowę w rodzinie) (CBOS 1998f).

Powyższe rozróżnienie jest jednak mylące, co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, zależność emerytów od polityki społecznej państwa jest konsekwencją obecnie dominującego systemu emerytalnego i co prawda trwać będzie jeszcze długo, lecz powinna się sukcesywnie zmniejszać wraz z obejmowaniem kolejnych roczników przez zreformowany system ubezpieczeń społecznych. Po drugie, skądinąd wiadomo, że zarówno wśród bezrobotnych, jak i osób o najniższym dochodzie na głowę w rodzinie, występuje wiele czynników sprzyjających utrwalaniu „osiągniętego” statusu, a tym samym również utrwalaniu zależności od państwa. Tak więc, biorąc pod uwagę nie tyle obecne położenie konkretnych osób, lecz strukturalnie zdefiniowane kategorie ludności, analiza strategii dostosowawczych Polski „na zasiłku” powinna wychodzić od jej podziału na tych, którzy w dłuższej lub krótszej perspektywie czasowej mają szanse na finansowe usamodzielnienie się oraz na tych, którzy stanowiąc będą trwałe obciążenie państwa.

Patrząc z tego punktu widzenia, najważniejszym problemem staje się odpowiedź na pytanie o czynniki sprzyjające kształtowaniu się kategorii osób trwale uzależnionych od finansowej pomocy państwa. Dotychczasowe analizy problemu biedy pokazują, że kategoria ludzi biednych, aczkolwiek znacząca liczbowo¹⁷, jest kategorią „płytką” w tym sensie, że średni dochód ludzi biednych nie jest znacząco niższy od przyjmowanej w oszacowaniach międzynarodowych granicy ubóstwa równej 120 USD przeliczanych wedle parytetu siły nabywczej (w warunkach cenowych 1998 r. w Polsce była to równowartość ok. 260 zł). Podnosi to prawdopodobieństwo, że wzrost ekonomiczny przyczynić się będzie do zmniejszania ich liczby (Understanding 1995). Jednak ograniczanie się do danych uśrednionych maskuje istnienie znaczących różnic między ludźmi biednymi, różnic sprowadzających się do podziału na „czasowo” i „trwale” biednych (Rutkowski 1998).

Dla czasowo biednych: „*bieda jest efektem przejściowego załamania dochodu. Ich dochody znajdują się blisko linii ubóstwa i w związku z tym przekraczają omi granice biedy tam i z powrotem z dużą częstotliwością, ale generalnie ich zdolność uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i całego społeczeństwa nie jest zakłócona w poważny sposób*”.

17. W 1996 r., w zależności od przyjętych wskaźników wielkość tej kategorii wynosiła od 46,7% (według kryterium minimum socjalnego) do 14% (według kryterium połowy przeciętnych wydatków gospodarstw domowych) (Golinowska 1997, s. 124-147, Tarkowska 1998).

Natomiast: „*trwale biedni różnią się od reszty społeczeństwa nie tylko poziomem dochodu, lecz również wartością swych kwalifikacji, zwanych w tym kontekście kapitałem ludzkim („human capital”), postawą wobec pracy, aspiracjami i preferencjami. Ich bieda ma tendencje do stawiania się długotrwałą, czasami trwałą, a nawet przekazywaną międzypokoleniowo, ze względu na brak zdolności pełnego uczestniczenia w życiu ekonomicznym*” (Rutkowski 1998, s. 62-63).

Zbiorowość trwale ubogich szacowano w 1997 r. na nieco ponad 4% populacji¹⁸. Na podstawie badań koncentrujących się na analizie gospodarstw znajdujących się poniżej linii ubóstwa (Grotowska-Leder 1998, s. 53-72, Rutkowski 1998, Ochocki, Szukielojć-Bieńkuńska 1996, s. 13-21) można stwierdzić, że rodziny trwale biedne są częściej rodzinami ludzi relatywnie młodych (w reprodukcyjnej fazie życia), obciążonych większą liczbą dzieci, o niskim wykształceniu, bardzo często na granicy funkcjonalnego analfabetyzmu, co sprawia, że są w stanie wykonywać tylko proste fizyczne zajęcia.

Udziałem ponad 3/5 gospodarstw trwale biednych jest bezrobocie. W sierpniu 1998 r. zbiorowość bezrobotnych długotrwale, tzn. poszukujących pracy przez okres dłuższy niż rok liczyła 652 tys. osób. Jej udział w ogólnej liczbie bezrobotnych wynosił 36,5%, wobec 39,2% rok wcześniej. Odsetek długotrwale bezrobotnych był najwyższy wśród bezrobotnych powyżej 45 lat (41,4%). Jednak i w najmłodszej grupie wiekowej (do 24 lat) udział długotrwale bezrobotnych przekraczał 1/4 całej kategorii (26,4%). Długotrwale bezrobotni legitymowali się głównie wykształceniem zasadniczym zawodowym (41,9%) oraz podstawowym (30%) (Aktywność 1998).

Trwała bieda łączy się bardzo często z nadużywaniem alkoholu, co również nie podnosi szans na znalezienie pracy. Wedle szacunków Państwowej Agencji Zapobiegania Problemom Alkoholowym, podczas gdy w obrębie całej dorosłej populacji regularnie nadużywa alkoholu 5%, to wśród bezrobotnych 25-30% jest alkoholikami, zaś pozostałe 65-70% regularnie nadużywa alkoholu (Rutkowski 1998). Związki przyczynowo-skutkowe są tu zapewne obustronne.

Wspominaliśmy wcześniej, że modelowym przykładem Polski „na zasiłku” są dawni pracownicy Państwowych Gospodarstw Rolnych. Ale - jak wykazują badania socjologiczne - także w dużych miastach powstają obszary o wysokiej koncentracji ludzi trwale biednych, bezrobotnych, bez szans na pracę ze względu na brak kwalifikacji i na stałe zależnych od pomocy społecznej. Badania gospodarstw

18. Odsetek ten może być jednak wyższy, gdyż liczbę osób żyjących poniżej minimum biologicznego szacuje się na około 2 mln osób, co stanowiłoby około 5% populacji (informacja podana przez Annę Szukielojć-Bieńkuńską na konferencji poświęconej prawom dziecka, Warszawa, 8 marca 1999).

będących klientami opieki społecznej pokazują, że wykluczenie ze środowiska pracy wyraża się nie tylko w braku zatrudnienia, ale i w braku kontaktów z ludźmi, którzy pracują (Warzywoda-Kruszyńska 1998, s. 35-52). Sprzyja to znalezieniu się na trwałe poza strukturą zawodową oraz utrwaleniu bezrobocia i ubóstwa, a także odcina od nieformalnych kanałów wymiany informacji i doświadczeń będących udziałem ludzi w pełni włączonych w życie społeczne. **Cechy te odpowiadają prawie dokładnie kategorii „podklasy”,** pojęcia opisującego syndrom marginalizacji społecznej w społeczeństwach wysoko uprzemysłowionych.

Jedną z charakterystycznych cech „podklasy”, tak jak jest ona definiowana w literaturze przedmiotu (Dahrendorf 1993, Warzywoda-Kruszyńska 1998), jest podejmowanie pracy, nawet jeżeli okazuje się ona dostępna. Otóż z obserwacji osób badających rynek pracy w Polsce wynika, że ludzie, którzy rzeczywiście chcą pracować i aktywnie poszukują pracy - stanowią jedynie 40% klientów urzędów pracy, 20% to osoby, które można by skłonić do podjęcia pracy przy pomocy różnego typu działań dyscyplinujących, a pozostałe 40% klientów zainteresowanych jest tylko socjalnymi uprawnieniami bezrobotnego (Henzler 1996). Podejmowanie dorywczajnych prac jest jedynie sposobem na ich odnawianie.

Polskę „etatową” wyróżnia częste stosowanie strategii kolektywnych, przy czym podstawowy wzór owych strategii, wykorzystywany przez wszystkie grupy należące do tego segmentu, związany jest z wymuszaniem transferu zasobów społecznych, administrowanych bądź bezpośrednio przez państwo, bądź przez jego agendy administracyjno-polityczne lub instytucje będące jego własnością.

Ta podstawowa strategia dostosowawcza przybiera przede wszystkim formę bezpośredniego transferu, uruchamianego przez państwo bądź w efekcie protestów zainteresowanych grup, bądź w celu niedopuszczenia do takich protestów. Mamy z tym do czynienia przede wszystkim w rolnictwie oraz w przedsiębiorstwach przemysłu ciężkiego, poddawanych prywatyzacji czy restrukturyzacji. Podstawowym zasobem tych grup jest zdolność mobilizacji dużych liczebnie grup ludzi, których determinacja w trakcie protestów może poważnie zakłócić funkcjonowanie państwa.

Uznanie rolników (którzy nawet w okresie gospodarki centralnie planowanej pozostawali jedną w RWPG enklawą prywatnej własności i jako tacy traktowani byli jako pozostałość systemu kapitalistycznego) **za grupę, dla której podstawą strategii dostosowawczych jest pewien rodzaj symbiozy z państwem, może budzić szczególne zdziwienie.** Jednak za tego typu zaszerogowaniem przemawiają dwa istotne argumenty.

Po pierwsze, **przetrwanie prywatnej formy własności nie uchroniło rolników przed regułami gry właściwymi dla gospodarki realnego socjalizmu - rozdzielnictwem, „miękkim finansowaniem” i rynkiem producenta.** Widać to wyraźnie, gdy analizuje się argumenty pojawiające się przy okazji protestów rolniczych. Powtarzające się w nich uzasadnienie protestów sprowadza się do stwierdzenia, *„przebież inwestowaliśmy i rozwijaliśmy produkcję, a teraz banki chcą nas puścić z torbami”.* Zaś podstawowy element rachunku ekonomicznego - do stwierdzenia niekorzystnej relacji między kosztami produkcji a cenami zbytu.

Widać to również, gdy analizuje się dane z badań opinii społecznej. **Rolnicy są grupą, która mimo znacznie lepszego obycia z gospodarką rynkową najsilniej popiera gospodarke centralnie sterowaną** - 34% badanych z tej kategorii (przy średniej dla całej próby równej 22%) akceptowało twierdzenie, iż *„lepiej jest, gdy państwo rozpoznaje potrzeby (społeczne), a następnie zobowiązuje przedsiębiorstwa do produkowania tego, co potrzebne”* (CBOS 1998/1). To również rolnicy najczęściej popierają interwencje państwa na rynku konsumenta - 61% badanych z tej grupy akceptuje opinię, iż *„ceny podstawowych artykułów żywnościowych powinny być ustalone przez państwo, podczas gdy nawet w grupie o najniższych dochodach w rodzinie odsetek ten wynosi 52%.*

Po drugie, ogólna wiedza o subwencjonowaniu rolnictwa przez państwo w rynkowych przecięciach gospodarkach krajów Unii Europejskiej również nie sprzyja rozwojowi rynkowych wzorów działania. Umocnia raczej przekonanie o „krzywdzie” polskiego rolnika, który nie tylko nie jest przez państwo dofinansowywany, ale jeszcze wystawiany na nierówną konkurencję z rolnikami zachodnimi. Umocnia to również przekonanie o szczególnej pozycji rolników w ramach społecznego podziału pracy, leżące u podstaw roszczeń wobec państwa a zarazem stanowiące ich legitymizację.

Oczywiście ogólna kategoria „rolnicy” jest także wewnętrznie zróżnicowana i obejmuje zarówno wysokodochodowe gospodarstwa towarowe, zatrudniające pracowników i kierujące się racjonalnością rynkową, jak i gospodarstwa, których produkcja nie wystarcza nawet na utrzymanie ich właścicieli, zmuszonych korzystać z opieki społecznej. Jednak, jak wynika z danych (Wilkin 1999) - 85-90% polskich gospodarstw rolnych mieści się w grupie gospodarstw o małym potencjale ekonomicznym¹⁹, co wzmacnia ich uzależnienie od pomocy państwa.

Istnienie powiązania między społeczno-polityczną siłą grupy zawodowej a wysokością transferów przez nią otrzymywanych szczególnie dobrze ilustruje górnictwo węgla kamiennego, o czym szeroko piszemy w rozdziale II.

19. Dla porównania, kategoria ta obejmuje 31,1% gospodarstw w krajach Unii Europejskiej.

Z nieco odmienną formą bezpośredniego transferu zasobów społecznych mamy do czynienia w przypadku tej kategorii, którą można określić jako „klasę administracyjno-polityczną”. Obejmuje ona nie tylko funkcjonariuszy wykonawczego aparatu władzy, lecz również składy organów ustawo- i uchwałodawczych - począwszy od parlamentu, przez sejmiki wojewódzkie, do wybieranych w wyborach samorządowych radnych powiatowych i gminnych oraz - stanowiących zaplecze polityczne tych organów - kierownictw partii i ugrupowań politycznych. **Bezpośredni transfer zasobów społecznych przybiera tu przede wszystkim postać tworzenia wysoko płatnych stanowisk obsadzanych wedle klucza politycznego** - klasycznym przykładem są stanowiska w radach nadzorczych i zarządach spółek Skarbu Państwa. Dokonuje się również poprzez decyzje dotyczące wysokości uposażeń, podejmowane przez samych zainteresowanych.

Ogólnie rzecz biorąc, **wszystkie te odmiany bezpośrednich transferów dadzą się podciągnąć pod znane ekonomistom zjawisko pogoni za rentą, czyli wykorzystywania w działaniach ekonomicznych mechanizmów politycznych w celu przechwycenia korzyści**. Tak rozumiana „renta” nie musi być ograniczona do wspierania jedynie osób pracujących. Jedną z jej form, specyficzną dla okresu transformacji, jest udostępnianie po korzystnych cenach akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw, inną - przywileje emerytalne. Te ostatnie „renty” występują we wszystkich krajach, jednak w Polsce obejmują więcej osób niż gdziekolwiek indziej w Europie (Tomes 1999).

Drugą formą są pośrednie transfery zasobów społecznych, przyjmujące przede wszystkim postać zadłużania przedsiębiorstw państwowych. Strategię tę wykorzystują zarówno przedsiębiorstwa produkcyjne - rekordzistą są tu spółki węglowe, jak i zakłady budżetowe - placówki służby zdrowia i oświaty. O skali tego zjawiska pisaliśmy w rozdziale I. Tu warto zwrócić uwagę na fakt, iż jedną z jego bezpośrednich przyczyn jest nieskuteczność negocjacyjnego systemu kształtowania wynagrodzeń w ramach tzw. Komisji Trójstronnej. W 1997 r. aż 1.008 przedsiębiorstw publicznych podniosło płace powyżej uzgodnionego w komisji.

Grupowe odmiany charakterystycznych dla Polski „przy państwie” wzorów działania, nie powinny przesłaniać istnienia wspólnej dla całego układu nadrzędnej logiki, ujednocniającej strategię dostosowawczą poszczególnych grup. Widać ją szczególnie wyraźnie zwłaszcza wtedy, gdy analizuje się zbiorowe wystąpienia tych grup. Wspólną bowiem ich cechą jest odwoływanie się do pojęcia sprawiedliwości. Jednakże nie chodzi tu o ogólnie rozumianą sprawiedliwość społeczną, najbliższą dążeniu do zrównania szans życiowych wszystkich obywateli, lecz o sprawiedliwość polegającą na uwzględnieniu specyfiki tej konkretnej grupy społecznej, która

się na nią powołuje. Owa „specyfika” oznaczać może przeszłe zasługi (Stocznia Gdańska, Ursus czy górnictwo), społeczną niezbędność (nauczyciele, lekarze czy kolejarze), a nawet swego rodzaju „społeczną zubożość”, związaną z przemianami cywilizacyjnymi, równowazoną jednak zasługami dla podtrzymania tożsamości narodowej (rolnicy).

Ta „etatystyczna” wersja zasady merytokracji różni się od swego pierwowzoru przede wszystkim tym, iż waloryzacja zasług jest w niej przedmiotem przetargów politycznych a nie mechanizmów rynkowych. Tym samym, materialny status jednostek jest w jej przypadku uzależniony przede wszystkim od strategii kolektywnych, u podstaw których leżą racje moralne, a nie od działań indywidualnych skoncentrowanych na podnoszeniu „rynkowej wartości” danej jednostki. Znajduje to swoje odbicie w gotowości do uczestniczenia w różnych formach protestu społecznego. Jak pokazują analizy (Pełczyńska-Nałęcz 1998, s. 219-275), „kontestatorzy”, a więc osoby deklarujące faktyczny udział w różnych formach protestu, należą do grup lepiej wykształconych, lepiej sytuowanych i bardziej zadowolonych z dotychczasowych przemian. *Ich aktywność najczęściej nie jest wynikiem frustracji, lecz pochodną większych kompetencji i lepszej bazy organizacyjnej, które to zasoby są wykorzystywane w celu walki o własne interesy* (Tamże, s. 256).

7. Poziom dostosowań systemowych

Wspominaliśmy wcześniej, iż ze względu na odmienny typ racjonalności trzy Polski stanowią trzy odrębne, ale wewnętrznie zróżnicowane światy, w czym innym dopatrujące się sensowności działań i mające odmienne problemy. Jednak ta odrębność nie tylko nie wyklucza wzajemnego przenikania się, lecz wręcz zachęca do wykorzystywania możliwości stwarzanych przez odmienny system instytucjonalny. Mamy tu do czynienia ze wszystkimi możliwymi kierunkami ekspansji.

Część z nich stanowi przykład swoistego uniwersalizmu ekonomicznego, gdyż występuje również w ustabilizowanych gospodarkach rynkowych i jest dość dobrze opisana w literaturze światowej. Należy do nich niewątpliwie zjawisko pogoni za rentą jako element strategii instytucji stricte rynkowych, wykorzystujących w swych działaniach różne formy mechanizmów politycznych do maksymalizowania korzyści. **Jeśli można tu mówić o jakiejś polskiej specyfice, to wyrażałaby się ona swoistym brakiem przygotowania elit politycznych do radzenia sobie ze zjawiskiem pogoni za rentą**, o czym świadczyć może przykład tzw. „afery żelatynowej”.

Z drugiej jednak strony, istnieje wiele danych sugerujących aktywne wykorzystywanie przez członków klasy politycznej tego ich podstawowego zasobu, jakim jest wpływ na decyzje dotyczące alokacji publicznych pieniędzy. Niezależnie od tego, czy decyzje te dotyczą prywatyzacji jednego z największych banków, czy rozstrzygnięcia przetargu o pomalowanie siedziby gminy, osoby zaangażowane w proces decyzyjny mogą wykorzystywać swą pozycję do negocjacji typu „coś za coś”, przy czym negocjowane „wypłaty” obejmować mogą bardzo szeroki zakres korzyści - od bezpośrednich „wyrazów wdzięczności” w postaci łapówki, przez zamówienia dla zaprzyjaźnionej firmy prywatnej, która odwdzięczy się zatrudnieniem danej osoby po zakończeniu przez nią służby publicznej, aż po obietnice wsparcia kampanii wyborczej partii, do której należy decydujący.

Równie banalne z tego punktu widzenia wydawać się może **przenikanie Polski „na zasiłku” do Polski „kapitałowej”**, przybierające przede wszystkim formę podejmowania różnego typu dorywczych prac w prywatnych firmach, a także formę indywidualnej działalności quasi-rynkowej w postaci drobnego handlu. **Istotną cechą tego typu działań jest fakt, iż przyczyniają się one do rozwoju obszaru szarej strefy**, jak również do wzrostu zachowań, u podstaw których leży łamanie norm i przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie całego społeczeństwa (państwo, przygraniczny handel przemysłowy etc.).

Jednak znów należy pamiętać, że są to zjawiska pojawiające się we wszystkich gospodarkach rynkowych i zasięg ich występowania w Polsce chyba niczym szczególnym się nie wyróżnia. Wedle szacunków GUS²⁰ w szarej strefie gospodarki pracuje w Polsce na stałe lub dorywczo około 2 mln osób. W porównaniu do innych krajów Europy Zachodniej, Polska ze swoimi 15,2% PKB wytwarzanymi w szarej strefie zajmuje miejsce między Szwajcarią, gdzie wskaźnik ten wynosi 3%, a Grecją (30% PKB).

Obok tych dobrze opisanych form przenikania się strategii charakterystycznych dla odrębnych układów instytucjonalnych, występują także formy jeśli nie zupełnie nowe, to w każdym razie mniej znane. Jedną z nich jest **rynkowa eksploatacja reguł rządzących instytucjami pomocy społecznej, przybierająca postać zakładania fikcyjnych przedsiębiorstw, które czerpią zyski jedynie z zasiłków chorobowych**. Oczywiście warunkiem powodzenia tego typu działań jest zapewnienie sobie współpracy lekarza, czy to prywatnego, czy to zatrudnionego na etacie państwowym. Z danych ZUS wynika, że średnia liczba dni absencji chorobowej na 1 ubezpieczonego wzrosła z 16,7 w 1995 do 19,9 w roku 1998, odpowiadająca zaś temu wysokość wypłat z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych podwoiła się - z 3 do

20. Za notatką w „Polityce” 1999, nr 4.

6,6 mld zł, przy czym szczególnie często chorują osoby prowadzące drobną działalność gospodarczą - ponad dwukrotnie częściej niż osoby zatrudnione w sektorze państwowym (Walewski 1999). Podobną strategię - wykorzystując ostatnio do podbudowywania swej pozycji materialnej wysocy funkcjonariusze instytucji państwowych, nagminnie zapadający na zdrowiu w przeddzień odwołania z intratnych stanowisk.

Z kolei, jako swoisty przejaw **etatyżacji statusu osób zaliczonych przez nas do Polski „na zasiłku” traktować można obserwowany ostatnio gwałtowny przyrost liczby bezrobotnych**. W pierwszych miesiącach 1999 r. stopa bezrobocia wzrosła do 11,4%, co wedle Krajowego Urzędu Pracy spowodowane zostało rejestrowaniem się osób niepracujących w celu uzyskania stemplu w książeczce zdrowia, niezbędnego ze względu na rozpoczynającą się reformę ubezpieczeń zdrowotnych²¹. **Podobny charakter ma gwałtowny wzrost liczby rencistów wśród osób kończących pracę**. Uzyskanie statusu osoby niepełnosprawnej stanowi wisiącą nad głowami rentę asekuracyjną na wypadek problemów ze znalezieniem pracy, pośrednio natomiast świadczy o szerzącej się wśród członków komisji lekarskich korupcji (Solska 1999).

Szczególnie interesującą formą korzystania przez pracowników sektora publicznego z możliwości stwarzanych przez rynek jest ich swoisty „leasing”²². Jednostki pozostające na etacie w instytucji publicznej, jednocześnie wynajmują się do pracy w innego typu instytucjach, najczęściej rynkowych i za rynkową cenę. Prekursorami takiej strategii łączenia pracy w instytucji publicznej ze świadczeniem usług danego typu w firmie komercyjnej są niewątpliwie lekarze, którzy jeszcze w czasach realnego socjalizmu dzielili swój czas między pracę w szpitalu, dyżury w pogotowiu i przyjmowanie pacjentów w spółdzielni lekarskiej lub prywatnym gabinecie. Jednak po 1989 r. dołączyli do nich tłumnie nauczyciele akademicki²³, których jest stosunkowo mało, w zestawieniu z popytem wytwarzanym na rynku pracy przez gwałtownie rosnącą liczbę prywatnych ośrodków, oferujących różnego typu kształcenie.

Swoistą formę leasingu uprawiają również nauczyciele szkolni, udzielający uczniom korepetycji oraz urzędnicy ministerialni wynajmowani przez prywatne firmy do prowadzenia szkoleń w zakresie przepisów i rozporządzeń wydawanych przez macierzyste instytucje. Tu największe pole do popisu stwarzają podatki, a ministerialni eksperci od dawna z tych możliwości korzystają.

21. Za notatką z rubryki „Tydzień w kraju” („Polityka” 1999, nr 10).

22. Określenie autorstwa prof. Kazimierza Doktora.

23. Jak stwierdził Minister Edukacji Narodowej Mirosław Handke w telewizyjnym programie „Kropka nad i” - zatrudnionych profesorów jest obecnie dwa razy więcej niż żyjących, co oznacza, że każdy ma przeciętnie dwa etaty.

Charakterystyczną cechą wszystkich tych działań jest to, iż **jednostki wkraczając na rynek wspomagane są przez zasoby instytucji publicznych**. Zasoby różnego typu - takie jak dostęp do drogiego wyposażenia państwowej kliniki, prestiż wynikający z zatrudnienia w dobrej uczelni czy specyficzne połączenie dostępu do wiedzy ważnej dla potencjalnego klienta z wpływem na decyzje go dotyczące. Zasobem jest również możliwość bardziej ulgowego potraktowania wymagań związanych z zajmowanym etatem, gdyż spełnianie ich nie stanowi podstawy wyliczania dochodów, jakie się dzięki niemu osiąga. Nie bez znaczenia jest także swoiste ubezpieczenie przed ryzykiem, stwarzane przez fakt zatrudnienia w instytucji państwowej.

Natomiast **wykorzystywanie reguł rynkowych przez instytucje państwowe przyjmując postać komercjalizacji usług, które z założenia powinny być przez te instytucje świadczone bezpłatnie**. Dotyczy to przede wszystkim otwierania odpłatnych (wieczorowych bądź zaocznych) studiów przez uczelnie państwowe, a także wszelkiego typu fundacji, cegielek i innych eufemistycznie określanymi form pobierania pieniędzy przez publiczną, nominalnie bezpłatną służbę zdrowia. Pozostawiając na boku pytanie, czy instytucje te byłyby w ogóle w stanie funkcjonować bez tego rodzaju wsparcia finansowego, zwróćmy jedynie uwagę na fakt, iż wszystkie te formy komercjalizacji wiążą się z wykorzystywaniem mechanizmu rynkowego w warunkach nadwyżki popytu nad podażą.

8. Systemowe konsekwencje hybrydalności systemu instytucjonalnego

Rozpatrzenie konsekwencji, jakie wyłaniające się wzory strategii dostosowawczych mogą mieć dla systemowego poziomu życia społecznego, trzeba poprzedzić refleksją nieco ogólniejszą. Trzy układy instytucjonalne - sektor prywatny, państwowy i sektor instytucji zabezpieczeń społecznych - nie są niczym specyficznym polskim. Występują one również w zachodnich, ustabilizowanych społeczeństwach rynkowo-demokratycznych. Pojawia się zatem pytanie, na ile uzasadnione jest doszukiwanie się specyficznych konsekwencji systemowych w fakcie istnienia w Polsce trzech odrębnych układów instytucjonalnych, odmiennie modelujących wzory działań społecznych?

Odpowiedź na to pytanie musi brać pod uwagę różnice ścieżek rozwoju społecznego, z którymi mamy do czynienia w Polsce, a nawet ogólniej - w większości krajów posocjalistycznych oraz w krajach zachodnich. Ujmując rzecz najkrócej można powiedzieć, że o ile w krajach zachodnich instytucje publiczne, w tym także instytucje specyficzne dla państwa bezpieczeństwa socjalnego wyłoniły się relatywnie późno w dogłębnym „urynkowionym” środowisku instytucjonalnym, o tyle w

krajach posocjalistycznych mamy do czynienia z sekwencją odwrotną - z próbą wszczęcia instytucji rynkowych w „zetaetyzowane” środowisko instytucjonalne, przez długie lata kształtujące praktykę społeczną w realiach nierynkowych. **Przy formalnie identycznym układzie instytucji, odmiennosc dróg dojścia prowadzić może do odmiennych konsekwencji systemowych**. Trzeba tu zwrócić uwagę na kilka z nich szczególnie niebezpiecznych.

Po pierwsze, przenoszenie logiki charakterystycznej dla jednego układu instytucjonalnego, do układu odmiennego ma dewastujące skutki dla całego ładu instytucjonalnego. Patologizuje styk władzy politycznej i gospodarki, przyczyniając się do szerzenia się korupcji. Prowadzi to do instrumentalizacji prawa, ograniczając tym samym szanse na stabilizację rządów prawa. Przyczynia się też do braku przejrzystości relacji polityczno-ekonomicznych, co w połączeniu z łagodnymi ograniczeniami budżetowymi skłaniającymi do tzw. pokusy nadużycia (moral hazard) - i grozi destabilizacją ekonomiczną i społeczną.

Po drugie, zróżnicowanie strategii, będące pochodną trzech układów instytucjonalnych, jest nie tylko czynnikiem dezintegrującym społeczeństwo, lecz może także stać się główną przeszkodą w procesie konsolidacji gospodarki rynkowej. Sprzyja bowiem wytwarzaniu interesów podtrzymujących istniejące status quo, niezależnie od niskiej efektywności poszczególnych rozwiązań instytucjonalnych. Opóźnia tym samym procesy prywatyzacji i utrwala obecność sektora państwowego w systemie ekonomicznym. Opóźnia również rozwój instytucji wspomagających przejście do gospodarki rynkowej w takich obszarach jak rolnictwo.

Po trzecie, obserwowane procesy dostosowawcze odbywają się kosztem żywiołowego przywłaszczania zasobów publicznych. Warto bowiem przypomnieć, że logika działania właściwa każdemu układowi instytucjonalnemu ma specyficzne zyski i koszty. W ramach logiki rynkowej zyskiem są relatywnie wyższe dochody, kosztem zaś - relatywnie większe ryzyko. Logikę etatystyczną cechuje odwrotna zależność - we wszystkich gospodarkach rynkowych instytucje państwowe oferują swym pracownikom relatywnie niższe dochody niż mogliby osiągnąć na rynku, za to gwarantują im relatywnie wyższe bezpieczeństwo zatrudnienia. Wreszcie w przypadku instytucji pomocy społecznej, zysk w postaci określonych świadczeń²⁴ opłacany jest kosztami w postaci zmniejszonego prestiżu społecznego²⁵.

24. Oprócz samych świadczeń otrzymywanych przez jednostkę, szczególnym zyskiem może być to, iż nie musi ona pracować, co oczywiście nie dotyczy wszystkich klientów opieki społecznej.

25. Jest to dodatkowy argument przemawiający za zaliczeniem osób otrzymujących świadczenia emerytalne wedle dotychczasowych zasad do Polski „na zasiłku”. Niska pozycja społeczna i związany z nią niski prestiż polskich emerytów jest czymś zupełnie przeciwnym do pozycji i prestiżu emerytów w krajach zachodnich.

Charakterystyczne dla wszystkich działań wykorzystujących hybrydalność systemu instytucjonalnego jest dążenie do prywatyzacji zysków przy jednoczesnym upublicznianiu kosztów działalności²⁶. Innymi słowy, strategie dostosowawcze jednostek, zorientowane na podnoszenie ich materialnej pozycji, sprządzają się de facto do redystrybucji zasobów społecznych. Utrwała to istniejące nierówności oraz kreuje nowe, blokując jednocześnie produktywne wykorzystanie zasobów publicznych na działania podtrzymujące wzrost gospodarczy.

Po czwarte wreszcie, ponieważ zakres zarówno potencjalnych zysków, które można w ten sposób uzyskać, jak i ewentualnych kosztów, jakie udaje się przerzucić na państwo, wiąże się głównie z jednostkowym usytuowaniem w sieci indywidualnych powiązań, to **podstawowym społecznym następstwem upowszechniania się owych strategii dostosowawczych jest narastanie przekonania, iż system społeczny „faworyzuje”, czy też stwarza przywileje pewnym grupom ludzi, kosztem innych.**

Jak wynika z badań CBOS, między lutym 1997 a lutym 1999 r. znacząco wzrosła aprobatą opinii, że na sukces jednostki wpływ mają przede wszystkim znajomość i protekcja (z 74% do 90%), zamożność rodziców (z 68% do 87%), miejsce zamieszkania (z 63% do 76%), cwaniactwo i przebiegłość (z 53% do 71%), pochodzenie społeczne (z 44% do 57%) oraz poglądy polityczne (z 20% do 31%). Zmalało natomiast przekonanie o znaczeniu solidnej, rzetelnej pracy (z 87% do 78%)²⁷.

Przekonania tego typu mogą się rodzić niezależnie od materialnych rezultatów osiągniętych dzięki stosowanym strategiom dostosowawczym, a więc niezależnie od tego, czy jednostki zaliczają się do „wygranych” czy „przeigranych”. Wynikają bowiem z ogólnego poczucia braku sprawiedliwości systemu społecznego, definiowanej poprzez sposób „w jaki główne instytucje społeczne rozdzielają zasadnicze prawa i obowiązki oraz określają podział korzyści płynących ze społecznej kooperacji” (Rawles 1994, s. 17-18). Tym samym, **dające o sobie wyraźnie znać w społeczeństwie polskim niezadowolenie z narastania nierówności jest nie tyle wołaniem o zrównanie dochodów, co domaganiem się stosowania jednolitych kryteriów ich różnicowania.**

26. Charakterystyczna jest pod tym względem wypowiedź działacza samorządowego Marka Rasińskiego, który broniąc wysokich dochodów miejskich urzędników, w liście do „Gazety Wyborczej” stwierdza wprost „Może warto pozbyć się obudy i przyznać, że sprawowanie urzędu publicznego wiąże się także z kosztami, i albo osoby, których to dotyczy, otrzymają stosowne wynagrodzenie, z których te wydatki będą pokrywać sami (prezydent miasta), albo zostaną one pokryte z budżetu państwa (najwyżsi dostojnicy państwowi)” („Gazeta Stołeczna” 12 marca 1999, podk. nasze). Pikanterii tej argumentacji dodaje fakt, iż w poczet kosztów zaliczona została konieczność kupna smokingu, ze względu na częste zaproszenia na oficjalne przyjęcia.

27. Za „Gazeta Wyborcza” (25 marca 1999).

Zakwestionowanie bądź mechanizmów prowadzących do osiągnięcia zysków, bądź zasad rządzących udziałem w kosztach, bądź obu tych elementów jednocześnie, jest zatem równoznaczne z zakwestionowaniem zasady równości leżącej u podstaw tak rozumianej sprawiedliwości; zasady naczelnej dla systemu demokratycznego i legitymizującej jego istnienie.

Za hipotezę, iż mamy do czynienia z kwestionowaniem zasady równości przemawia przede wszystkim fakt, iż w 1997 r. tylko 22,1% badanych akceptowało opinię, że „ludzie w Polsce mają jednakowe, równe możliwości osiągnięcia sukcesu w życiu” (w 1991 r. opinię tę aprobowano 25,7%). Dodajmy, że w Stanach Zjednoczonych analogiczny wskaźnik w 1991 r. zyskał poparcie aż 66,2% respondentów (Morawski 1998). Działo się tak, mimo iż w połowie lat 90. decylowy wskaźnik rzeczywistego różnicowania dochodowego wynosił dla Polski 3,4, podczas gdy dla Stanów Zjednoczonych - 5,6. Świadczy to najlepiej o legitymizacyjnym (a tym samym delegitywizacyjnym) potencjale tego typu przekonań.

Rozdział IV

**SKRACANIE DYSTANSU,
BARIERY WZROSTU**

W naszych dotychczasowych analizach przyjmowaliśmy jako punkt wyjścia, rozróżnienie między przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej a procesem integracji. Ma ono u swych podstaw założenie, iż osiągnięcie formalnych standardów, jakie spełnić powinien każdy kraj ubiegający się o członkostwo w UE, nie musi oznaczać osiągnięcia przezeń faktycznej gotowości do uczestniczenia na równych prawach w życiu europejskiej wspólnoty. Przyjęcie Polski do Unii Europejskiej, mimo iż poprzedzone długotrwałym procesem akcesyjnym, będzie bowiem aktem jednostronnym, stanowiącym zwięźcenie działań polityków. Natomiast jego efekty, oceniane w terminach korzyści i strat zarówno dla poszczególnych grup społecznych, jak i dla całego społeczeństwa, zależeć będą od rozciągniętych w czasie, warunkujących się nawzajem działań społecznych, których przebieg zaowocować może bądź rzeczywistą integracją Polski z Unią Europejską, bądź jej marginalizacją w obrębie europejskiej wspólnoty.

W analizach procesów integracji europejskiej rozróżnieniu temu odpowiada, dające o sobie wyraźnie znać w ostatnim okresie, przesunięcie zainteresowania badaczy z konwergencji nominalnej w stronę konwergencji realnej. O ile treść pierwszego pojęcia stosunkowo precyzyjnie określają kryteria z Maastricht, o tyle konwergencja realna analizowana jest jako wielowymiarowy proces zmniejszania dystansu ekonomicznego, a co za tym idzie, kieruje ona uwagę badaczy na czynniki w dłuższym okresie czasu wyznaczające tempo wzrostu gospodarczego.

W odniesieniu do procesu akcesyjnego rolę porównywalną do kryteriów z Maastricht odgrywają kryteria kopenhaskie. Oceniając pod koniec 1998 r. postępy w dostosowywaniu się Polski do owych kryteriów Komisja Europejska stwierdza jednoznacznie, że *„Polska nadal spełnia kopenhaskie kryteria polityczne. Polska może być traktowana jako funkcjonująca gospodarka rynkowa i w niedługim czasie powinna być zdolna poradzić sobie z ciśnieniem konkurencyjności i siłami rynkowymi (działającymi) wewnątrz Unii, zakładając że wzmocni tempo ekonomicznej restrukturyzacji i będzie kontynuować obecną politykę handlową”* (Regular 1998, s. 47).

Przedmiotem ocen tego raportu są natomiast te mechanizmy i zjawiska, które wyznaczają tempo i zakres procesów integracyjnych. W niniejszym podsumowaniu koncentrujemy się w szczególności na syntetycznej ocenie potencjału i barier tego procesu, po upływie dziesięciu lat transformacji i w perspektywie coraz bliższego - choć nie do końca przesądzonego - członkostwa.

1. Skracanie dystansu

Od kilku lat gospodarka polska rozwija się w dosyć równym tempie przekraczającym 5% rocznie. Znajduje to swoje odbicie nie tylko w malejących wskaźnikach bezrobocia i inflacji, lecz również we wskaźnikach opisujących jakość życia społeczeństwa - wydłużaniu się przeciętnego dalszego trwania życia czy spadku śmiertelności niemowląt. Niewątpliwie, jednym z podstawowych czynników stabilizujących ten wzrost była kontynuacja twardej polityki makroekonomicznej przez zmieniające się - i to dość zasadniczo - ekipy rządowe. Umożliwiło to uniknięcie - jak dotąd - różnego typu „księżycowych” projektów powszechnego uwłaszczenia, a także pobudzało dynamiczny rozwój nowych przedsiębiorstw prywatnych, elastycznie reagujących na zmiany warunków ekonomicznych.

Jedną z najpoważniejszych zmian warunków gospodarowania przyniósł właśnie rok 1998, stając się przez to ważnym testem dla polskiej gospodarki. Światowy kryzys finansowy, a przede wszystkim kryzys w Rosji stworzyły silny zewnętrzny szok o największej skali w całym dotychczasowym okresie transformacji. Polska gospodarka potrafiła się do tej sytuacji dostosować i mimo obniżenia tempa wzrostu zachowała równowagę i dynamikę rozwojową. Przyczyniło się do tego niewątpliwie działanie bardzo dobrego systemu regulacji rynku kapitałowego i stosunkowo dobrego systemu nadzoru nad sektorem bankowym.

Są oczywiście sektory, które w związku z tym szokiem przeżywają ogromne trudności, a dotyczy to zwłaszcza tych, w których procesy urynkowania przebiegały najwolniej. Długie przetrzymywanie przedsiębiorstw w stadium komercjalizacji należy niewątpliwie uznać za jedną z porażek dotychczasowych przemian systemowych, tym większą, że jak usiłowaliśmy to pokazać w niniejszym opracowaniu, wpływa ona na tempo rozwoju gospodarczego także poprzez mechanizmy społeczno-polityczne.

Uruchomienie w 1999 r. trzech poważnych reform - systemu emerytalnego, służby zdrowia oraz systemu oświaty - prowadzić powinno do odwrócenia tych niekorzystnych tendencji i przyczynić się tym samym do przyspieszenia i utrwalenia wysokiego tempa wzrostu. Główne ryzyko z tym związane polega na skumulowaniu w czasie czterech (jeśli doliczyć reformę administracji) reform systemowych. Zanim pojawią się ich długookresowe korzyści, wystąpią krótkookresowe koszty budżetowe oraz efekty redystrybucyjne, które mogą prowadzić do utraty stabilności politycznej, co nawet jeśli trwać będzie relatywnie krótko, może powodować ograniczenie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Utrzymujące się od szeregu lat wysokie tempo wzrostu nie dotyczy rolnictwa, w którym mamy do czynienia z dużymi wahaniami tempa wzrostu. Spadki produkcji globalnej miały miejsce (por. tab. I/1) w latach 1990-91 i 1997, załamania w latach 1992 (-12,7%) oraz 1994 (-9,3%). Rok 1998 przyniósł dobre wyniki w produkcji globalnej, ale jednocześnie załamanie w handlu zagranicznym artykułami rolnospożywczymi w przypadku rynków wschodnich. **Wzrostowi produkcji towarzyszyło pogorszenie warunków ekonomicznych produkcji rolnej co sprawiło, że realne dochody rolnicze w grupie gospodarstw towarowych obniżyły się o około 20%, a tzw. parytet dochodów rolniczych spadł do 40% w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem poza rolnictwem.**

Mimo to nawet w rolnictwie zachodzą pewne zjawiska, świadczące o skracaniu dystansu wobec krajów UE. Powoli, ale jednak systematycznie wzrasta sektor gospodarstw dużych, wysokotowarowych, które po integracji Polski z UE mają największe szanse stać się konkurencyjne. Poprawia się efektywność wykorzystania zasobów produkcyjnych (nawozów, pestycydów, maszyn itp.). Odnotowano również postęp w niektórych obszarach infrastruktury na wsi, zwłaszcza w zakresie telefonizacji i zaopatrzenia w wodę.

Złożoność problemów strukturalnych i rozwojowych polskiej wsi i rolnictwa sprawia, że powinny one być pierwszoplanowym zagadnieniem strategii społeczno-gospodarczej kraju na najbliższych kilkanaście lat. Kwestia rozwoju wsi i rolnictwa musi być dziedziną szczególnie intensywnej aktywności władz publicznych, zwłaszcza rządu. Rok 1998 z pewnością nie był pod tym względem przełomowy. Górze wzięto fałszywe przekonanie, że sprawy rozwoju wsi i rolnictwa rozwiążą się same dzięki utrzymywaniu korzystnych tendencji makroekonomicznych.

Jednym z podstawowych czynników, które w wymiarze mikroekonomicznym kształtują strategię działania ludności wiejskiej jest niewątpliwie jej zatrważająco niski poziom wykształcenia. **Dla całości społeczeństwa polskiego lata 90. są okresem boomeru kształceniowego i szybkiego skracania przez najmłodsze pokolenia Polaków edukacyjnego dystansu do Europy. Na wsi mamy w tym czasie do czynienia z bardzo wyraźnym społeczno-edukacyjnym regresem.** Jednym z jego przyczyn jest zlekceważenie tej kwestii przez kolejne ekipy rządzące. Inną, nie mniej ważną jest pojawiająca się bariera materialna.

Znaczna bowiem część przyrostu odpowiednich wskaźników skolaryzacji dokonała się w ostatnich latach - zwłaszcza na poziomie szkolnictwa wyższego - dzięki prywatnym inwestycjom ludności w wykształcenie dzieci. Spośród 1,3 mln studentów, których mamy obecnie w Polsce, jedynie pół miliona stanowią słuchacze bezpłatnych studiów dziennych w państwowych uczelniach; pozostali płacą za wykształ-

cenie na studiach wieczorowych albo w wyższych szkołach niepaństwowych (Nowakowska 1999).

Na tego typu wydatki nie może sobie pozwolić większość rodzin o najniższych dochodach, w której to kategorii sytuuje się znaczny odsetek rodzin wiejskich. Młodzież ze wsi i małych miasteczek stanowi zaledwie 2% studentów szkół wyższych w Polsce, bowiem barierą w dostępie do edukacji stało się ubóstwo.

Ze zrozumiałych względów problem podziału dochodów i zakresu ubóstwa wywołuje wiele emocji, przy czym różnice ideologiczne utrudniają często uzgodnienie stanowisk w sprawie samych faktów. Pewne fakty wydają się jednak w miarę bezdyskusyjne. Przede wszystkim ten, że od 1990 r. rośnie systematycznie wskaźnik zróżnicowania społecznego mierzony współczynnikiem Giniego. Wciąż jednak plasuje on nas jeszcze wśród społeczeństw o średnim poziomie nierówności (biorąc pod uwagę odpowiednie wskaźniki dla krajów OECD) (Rutkowski 1998).

Problem nierówności ma swoje przełożenie na dwa różne, choć ściśle ze sobą powiązane obszary życia społecznego. Z jednej strony, utrzymywanie się relatywnie egalitarnej - w kategoriach porównywalnych z innymi krajami OECD¹ - struktury dochodów w Polsce może okazać się jedną z najważniejszych barier pokonywania dystansu, jeśli idzie o poziom dochodu narodowego, bowiem jest to związane z przerostem opiekuńczych funkcji państwa, które bynajmniej nie są inwestycją w szybsze, długofalowe tempo wzrostu. Z drugiej strony, znaczący wzrost nierówności społecznych w porównaniu z okresem sprzed 1989 r. - w percepcji społecznej tym większy, że towarzyszy mu podwyższenie udziału najbogatszych 10% społeczeństwa w dochodach ludności do poziomu charakteryzującego kraje o wysokim stopniu nierówności - prowadzić może do wzrostu napięć społecznych, zagrażających stabilizacji porządku demokratycznego w Polsce.

W kraju o bardzo nikłych tradycjach demokratycznych² do niewątpliwych sukcesów minionego dziesięciolecia zaliczyć należy relatywnie sprawne funkcjonowanie podstawowych instytucji porządku demokratycznego - przekazywanie władzy w procesie demokratycznych wyborów, utrzymywanie rządów prawa oraz stanowiącą najlepszy wskaźnik wolności słowa pełną swobodę narzekania, zarówno na kolejne rządy, jak i na niedostatek sprawiedliwości.

Mimo braku stosownych zapisów konstytucyjnych (nowa Konstytucja weszła w życie dopiero 17 października 1997), w Polsce zdołano - poprzez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Admini-

1. Rozkład dochodów w Polsce jest podobny jak w Niemczech, które są zaliczane do krajów o dosyć egalitarnej strukturze (Rutkowski 1998).

2. Jeśli nie liczyć - dość jednak odległych w czasie - tradycji demokracji szlacheckiej.

stracyjnego - implementować w praktyce sądowej europejską wizję państwa prawa. Proces transformacji prawa połączony był z jego harmonizacją z prawem wspólnotowym. Pozytywny przebieg rozpoczętego w 1998 r. przez polskich i unijnych negocjatorów „screeningu” (oceny) polskiego prawa pod kątem jego zgodności z prawem unijnym stanowi najlepsze świadectwo pokonania już znacznego dystansu w tym obszarze.

W szczególności, bardzo pozytywnie wypada ocena procesu integracji polskiego porządku prawnego z prawem wspólnotowym w zakresie czterech wolności jednolitego rynku. Wszystkie podstawowe obszary zostały uregulowane przez wydanie stosownych aktów prawnych już w 1997 r. Jednak w prawie polskim dominują ustawy, które niedawno weszły w życie i najczęściej nie są jeszcze otoczone aktami wykonawczymi oraz orzecznictwem.

Utrzymuje się również wysokie zintegrowanie polskiego porządku prawnego na poziomie jego autonomicznych wartości. Ich obecność w normach konstytucyjnych i nowych regulacjach prawa karnego oraz podobieństwo obu kultur prawnych pozwala rokować, że polski dyskurs prawny będzie prowadził do podobnych jak w Unii interpretacji tych samych lub podobnych tekstów prawnych. **W roku 1998 wystąpiły jednak poważne zakłócenia w procesie autonomizacji wartości prawnych w naszej kulturze, spowodowane próbami podporządkowania systemu prawnego wartościom pochodzącym ze sfery systemu politycznego.**

W rozdziale I opisywaliśmy zjawiska, w których ujawniła się bardzo wyraźnie skłonność środowisk politycznych do instrumentalizacji prawa, czyli wykorzystywania go do celów politycznych za cenę naruszania autonomicznych wartości kultury prawnej. Jest to bardzo niebezpieczna tendencja, która - o ile nie zostanie powstrzymana - w przyszłych latach może poważnie zakłócić w społeczeństwie polskim proces internalizacji wartości leżących u podstaw państwa prawa.

Równie niebezpieczna wydaje się tendencja lekceważenia przez ustawodawcę zasad procesu harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej w ostatnio uchwalonych ustawach. Coraz częstsze są też przypadki uchwalania ustaw wręcz sprzecznych z prawem Wspólnot. Utrzymanie się tego zjawiska już wkrótce przyczynić się może do krytycznej oceny gotowości Polski do uczestnictwa w strukturach Unii.

W dalszym ciągu występuje też poważny kryzys w działaniu organów odpowiedzialnych za stosowanie prawa. Niski poziom stosowania prawa jest główną przeszkodą w budowie realnego państwa prawa i harmonizowania polskiego porządku prawnego z europejskim. Dotyczy to szczególnie stosowania prawa przez administrację państwową, czego najlepszym wskaźnikiem jest liczba skarg obywatelskich uwzględnionych przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Rok 1998 był szczególnie ważny dla procesu integracji, ponieważ uruchomiono w nim formalne negocjacje akcesyjne. Faktycznie polegały one dotychczas na sprawdzaniu stopnia zgodności polskiego prawa z „*aquis communautaire*”. Sprawny i w sumie bezkonfliktowy przebieg „*screeningu*” jest dobrym symptomem i zasługuje na uznanie. Nie może to jednak przesłaniać ogólnej słabości mechanizmu koordynacji polityki integracyjnej rządu. Sprawiedliwa wydaje się tu opinia Antoniego Kuklińskiego, który odnosząc się przede wszystkim do koncepcji powierzenia funkcji przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej politykowi z ugrupowania wyraźnie eurosceptycznego, porównał ten zabieg do pomysłu zespawania w samochodzie pedału gazu i hamulca; wówczas można hamować na pozór efektywnie przyspieszając³. Ta metafora dobrze puentuje pewne osłabienie polityki integracyjnej w 1998 r.

Oceniając działania rządu w zakresie polityki integracyjnej należy równocześnie podkreślić, że w czerwcu 1998 r. przyjął on dokument pt. „Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej”, którego realizacja ma doprowadzić do osiągnięcia stanu gotowości do członkostwa pod koniec 2002 r. Określa on priorytety rządu i stanowi odpowiedź na zalecenia Komisji Europejskiej adresowane bezpośrednio do Polski oraz ogólnie do krajów ubiegających się o członkostwo, a zawarte między innymi w dokumencie Komisji Europejskiej pt. „Partnerstwo dla członkostwa”. Charakterystycznym Programu warto podkreślić, że zapowiada on podjęcie działań w wielu dziedzinach, które - jak dotąd - stanowią o słabości przygotowań Polski do integracji europejskiej (Monitor 1998):

- wprowadzenie przejrzystych procedur monitorowania pomocy publicznej;
- przestrzeganie zasad polityki antymonopolowej i wzmocnienie instytucji za nią odpowiedzialnych;
- wzmocnienie systemu zamówień publicznych;
- stworzenie służby cywilnej;
- wzmocnienie administracji publicznej i systemu egzekwowania prawa.

2. Bariery wzrostu

Patrząc przez pryzmat wskaźników dystansu można byłoby wysnuć wniosek, iż stopień konsolidacji systemu rynkowo-demokratycznego w Polsce osiągnął już taki poziom, przy którym nie trzeba obawiać się jego zasadniczego załamania. **W świetle przeprowadzonych analiz wniosek taki byłby jednak nadmiernie opty-**

3. Za Kucharczyk (1999).

mistyczny. Rok 1998 był bowiem niezmiernie ważny również i z tego względu, iż na skutek zbiegu różnych zdarzeń dość wyraziście obnażył niektóre strukturalne właściwości funkcjonującego systemu gospodarczo-politycznego, które w najbliższej przyszłości stać się mogą jedną z najistotniejszych barier wzrostu. Na trzy z nich chcielibyśmy zwrócić szczególną uwagę.

Pierwszą jest **utrzymująca się niejednorodność reguł gry ekonomicznej.** Opisany w rozdziale III podział na trzy Polski można również traktować jako społeczną konsekwencję procesu niedokończony - przynajmniej w wymiarze mikroekonomicznym - transformacji systemowej oraz utrzymującego się przerostu i deformacji opiekuńczych funkcji państwa, które są kontynuacją socjalistycznej spuścizny. Jeśli przyjąć, iż proces konsolidowania gospodarki rynkowej w Polsce, będący warunkiem trwałego wzrostu gospodarczego, zależy przede wszystkim od kontynuowania procesu prywatyzacji oraz wprowadzania mechanizmów rynkowych do instytucji, które ze względu na swój charakter powinny pozostać publicznymi - to wytworzone w okresie transformacji społeczne wzory działania mogą stanowić tu dużą przeszkodę. Mamy bowiem do czynienia ze swoistym sprzężeniem negatywnym - powodzenie reform instytucjonalnych, będące warunkiem ujednoczenia reguł gry ekonomicznej, zależy od siły oporu grup poddawanych urynkowieniu, ta ostatnia zaś jest wypadkową złożonego splotu interesów wytworzonych dzięki dotychczasowej niejednorodności reguł gry interesów, warunkiem realizacji których jest właśnie podtrzymywanie istnienia owej niejednorodności.

Najbardziej prawdopodobną formą oporu społecznego wobec procesów konsolidacji gospodarki rynkowej jest przenoszenie politycznego poparcia na partie i polityków, którzy w swych wystąpieniach i programach odwoływać się będą nawet nie do interesów konkretnych grup społecznych (gdzy te są wciąż zbyt zawiłane), lecz do tych wartości, których zagrożenie postrzegane jest jako naruszenie legitymizacyjnych podstaw transformacji systemowej. Dające o sobie wyraźnie znać **niezadowolone z narastania nierówności społecznych jest nie tyle wołaniem o zrównanie dochodów, co domaganiem się stosowania jednolitych kryteriów ich różnicowania.**

Brak jednolitego systemu reguł pozyskiwania dochodów, umożliwiające odwoływanie się do bardzo różnego typu „zasług” przez grupy zgłaszające swe rozszczenia oznacza, iż polityczne kanalizowanie niezadowolenia społecznego bardzo różnych odłamów społeczeństwa odbywać się może poprzez apele o przywrócenie sprawiedliwości społecznej.

Odwołania do sprawiedliwości odnajdujemy już dziś w żądaniach wszystkich właściwie protestujących grup zawodowych. Łatwo można sobie wyobrazić, że

żądania te mogą zostać wykorzystane do konstruowania populistycznej antyrynkowej ideologii społecznej. Zresztą, nie trzeba tu nawet uciekać się do wyobraźni, gdyż polski dyskurs polityczny obfituje w przykłady wypowiedzi i programów politycznych, eksponujących hasła równości i sprawiedliwości. Przy możliwym w najbliższych latach spowolnieniu tempa wzrostu gospodarczego, hasła te mogą znaleźć znacznie szersze poparcie, niż dotychczas.

Drugą istotną właściwością strukturalną, która stała się wyraźnie widoczna w roku 1998 jest **słabość instytucji państwowych**. Jednym z najważniejszych wniosków płynących z badań nad politycznymi uwarunkowaniami wzrostu jest wskazanie na znaczenie „jakości” instytucji dla wzrostu gospodarczego. Jak stwierdza jeden z autorów zajmujących się tą problematyką:

„Biurokratyczna skuteczność i jakość instytucji wpływają na wzrost z kilku powodów. Nieskuteczne i skorumpowane biurokracje wymagają długich i kosztownych (ze względu na łapówki) procedur przy otwieraniu nowych przedsiębiorstw, co może prowadzić do zredukowania inwestycji zagranicznych oraz wprowadzania inwestycji krajowych w sferę szarej ekonomii. Mało skuteczna biurokracja dostarcza również niskiego poziomu produkcyjnych dóbr publicznych dla danego poziomu opodatkowania. Zaś niska skuteczność egzekwowania prawa, zwłaszcza niska skuteczność przy egzekwowaniu (warunków) kontraktów czyni działalność inwestycyjną kosztowną, niepewną i ryzykowną zarówno dla krajowych, jak i (a może szczególnie) zagranicznych inwestorów” (Alesina 1998, s. 223).

Przytaczane w rozdziale I dane o nasileniu się korupcji w Polsce, najdobitniej świadczą o wzroście dyskrejonalnej i niekontrolowanej władzy biurokracji oraz zawężaniu faktycznego zakresu odpowiedzialności polityków wobec obywateli. Należy przy tym pamiętać, że **występowaniu korupcji sprzyjają takie właściwości strukturalne jak niesprawny system legislacyjny oraz niska efektywność wymiaru sprawiedliwości, które od kilku już lat są jedną z najbardziej znaczących cech funkcjonującego w Polsce ładu instytucjonalnego**.

Obszarem szczególnie narażonym na korupcję jest pomoc publiczna. Znaczenie jakości instytucji jest więc tym większe, im wyższy jest poziom wydatków konsumpcyjnych sektora publicznego. Najgorsza jest kombinacja dużego sektora publicznego ze słabymi instytucjami - kombinacja, która zdaje się cechować polski ład instytucjonalny. Co równie istotne, z prowadzonych ostatnio badań wynika też, że wysoki wskaźnik konsumpcji sektora rządowego nie prowadzi automatycznie do ograniczenia nierówności w dochodach; by cel taki osiągnąć niezbędne są sprawne instytucje (Commander i in. 1997).

Tymczasem o niskiej sprawności polskich instytucji świadczy chociażby niezadowolający sposób przygotowania trzech wielkich reform, które zaczęto

wdrażać w 1998 r. Trwałym elementem określającym poziom sprawności administracji państwowej jest brak kontroli nad wydawaniem środków finansowych przydzielanych przez budżet w ramach programów restrukturyzacji. Równie znaczący jest fakt nie uprania się jak dotąd przez polską administrację z uruchomieniem jakiegokolwiek kompleksowego krajowego systemu informatycznego. Kolejnym niepowodzeniem może się okazać informatyzacja ZUS, warunkująca sprawne wdrożenie reformy emerytalnej i zdrowotnej.

Kryzys instytucji administracji państwowej jawi się jednak jako jeszcze głębszy, gdy legalność ich decyzji analizujemy w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W dalszym ciągu (por. raport ubiegłoroczny) prawie w co trzeciej sprawie rozpoznawanej w 1998 r. Naczelny Sąd Administracyjny przyznawał rację skarżącym, a akty organów naczelnych, np. ministrów, były uchylane bądź unieważniane aż w 39%. Orzeczenia samorządowych kolegiów odwoławczych nie utrzymały się w NSA w 30%, skargi zaś na akty terenowych organów rządowych sąd uwzględnił w 37% (Zirk-Sadowski 1999).

Poprawa skuteczności działania administracji w niektórych obszarach (np. ściągalność niektórych podatków) jest tak nieznaczna, że nie zmienia negatywnej oceny całości. Warto przy tej okazji przypomnieć, że jak wynika z analiz porównawczych najważniejszym sposobem łagodzenia ograniczeń budżetowych w krajach o najszybszym tempie reform jest zadłużanie się przedsiębiorstw wobec budżetu państwa w formie niewywiązywania się z zobowiązań podatkowych, czego w zasadzie nie przewidywano na początku procesu transformacji (Schaffer 1998). Co więcej, miękkie ograniczenia budżetowe nie muszą wcale występować jedynie w sektorze przedsiębiorstw państwowych. W połączeniu z brakiem przejrzystości relacji polityczno-ekonomicznych, prowadzi to do intensyfikacji pokusy nadużycia (moral hazard) i grozi destabilizacją ekonomiczno-społeczną.

Ogólnie niska sprawność administracji publicznej już jest i będzie coraz silniejszą barierą procesu wzrostu gospodarczego, a w konsekwencji również procesu integracji. Nabiera to jeszcze większego znaczenia w połączeniu z trzecią strukturalną cechą funkcjonującego systemu gospodarczo-politycznego jaką jest **obniżająca się jakość polityki społeczno-ekonomicznej**. Zamiast konsekwentnie prowadzonej polityki strukturalnej, nasilają się skłonności do ochronnego subsydiowania szeregu branż i przedsiębiorstw. Doświadczenie ostatnich lat wskazuje jednak, że środki protekcyjne nie ułatwiają strukturalnego dostosowania. Rzeczywista restrukturyzacja jest wtedy nie tylko przesuwana, ale faktycznie blokowana. Można więc z pewnym uproszczeniem stwierdzić, że im więcej protekcji, tym mniej restrukturyzacji, a im mniej konsekwentna restrukturyzacja rynkowa, tym silniej

sze naciski społeczne i polityczne na stosowanie środków ochronnych. Tworzy to błędne koło, gdyż zaniechanie w odpowiednim czasie przedsięwzięć restrukturyzacyjnych prowadzi do wytworzenia warunków blokujących ich wszczęcie w następnym okresie. Środki ochronne, blokując rynkowe dostosowanie, prowadzą w konsekwencji do degeneracji i załamania chronionych sektorów, których głęboka restrukturyzacja, o ile jeszcze w ogóle możliwa, staje się niezwykle kosztowna.

Szczególne znaczenie ma to w przypadku rolnictwa, traktowanego dotychczas jako ten sektor narodowej ekonomii, który ze względu na swój „kapitalistyczny” charakter (dominacja prywatnej własności) nie wymaga specjalnych zabiegów ze strony państwa, i co najwyżej może stać się obiektem przetargowym w politycznych rozgrywkach partii chłopskich. Tymczasem rok 1998 dobitnie pokazał krótkowzroczność takiego nastawienia a jednocześnie zwrócił uwagę na potencjalne ogólnospołeczne koszty braku przemyślanej polityki wobec rejonów wiejskich.

Obniżanie się jakości polityki społeczno-ekonomicznej wydaje się być związane z tą właściwością polskiej sceny politycznej, jaką jest głęboki podział między ugrupowaniami posolidarnościowymi i komunistycznymi, który w ciągu ostatnich kilku lat pogłębiał się raczej niż zmniejszał. Niezależnie od mechanizmów sprawczych, nie sprzyja to realizacji strukturalnych przedsięwzięć rządu, coraz wyraźniej prowadząc do utrwalania się modelu państwa jako wyłącznie pola gry politycznej. Biorąc pod uwagę zasadniczą ciągłość polskiej polityki makroekonomicznej w ciągu całego okresu transformacji, można odnieść wrażenie, że gra ta nie dotyczy różnic programowych, lecz toczy się przede wszystkim o zyskanie przewagi nad ugrupowaniami przeciwnego obozu, mierzonej liczbą obsadzonych stanowisk. Niemniej, jej następstwa są nad wyraz konkretne, gdyż dominacja walki nad poszukiwaniem konsensusu prowadzi do osłabiania państwa i jego podstawowych instytucji oraz uniemożliwia realizację wszelkich dalekosiężnych celów politycznych.

Innymi słowy, podporządkowana zasadzie „kto nie z nami, ten przeciw nam” walka polityczna między ugrupowaniem rządzącym a opozycją, zamiast konsolidować demokratyczny mechanizm władzy wyzwała raczej postawy i zachowania, które mogą prowadzić do jego destrukcji. Jednym z narzędzi owej walki jest bowiem wspomniane już zjawisko politycznej instrumentalizacji prawa, które bardzo wyraźnie nasiliło się w 1998 r. **Przytoczone przez nas w rozdziale I przykłady wskazują na faktyczne podważanie - przez przynajmniej część klasy politycznej - zasady rządów prawa i zastępowanie jej zasadą „kto ma władzę, ten ma rację”.** Jest to zjawisko szczególnie niebezpieczne, gdyż w społeczeństwie polskim (a zapewne tak-

że w innych społeczeństwach posocjalistycznych) rewolucyjne, czyli słusznościowe rozumienie sprawiedliwości dominuje nad rozumieniem demokratycznym, czyli proceduralnym. Postępowanie polityków odzwierciedla ten stan, ale go zarazem pogłębia, osłabiając możliwości umacniania rządów prawa.

Tendencja do instrumentalizacji prawa nie jest zresztą podporządkowana osiągnięciu jakichś przemysłanych celów politycznych, lecz stanowi raczej następstwo dość chaotycznych reakcji na różnego typu naciski społeczne oraz narzędzie łagodzenia konfliktów wewnątrzpartyjnych. O nieistnieniu przemyślanej polityki świadczy chociażby brak konsekwencji w reagowaniu na wzrost postaw roszczeniowych i radykalizację form protestu, które w 1998 r. dały o sobie znać zwłaszcza w górnictwie i wśród rolników. Najgłośniejszą rzeczą ujmując, było to miotanie się między twardym egzekwowaniem prawa a negocjowaniem wszystkiego z wszystkimi nie tylko bez koncepcji, ale nawet bez zwykłej taktyki. Główna platforma rozwiązywania sporów zbiorowych, jakim jest Trójstronna Komisja do spraw Społeczno-Gospodarczych, funkcjonowała w 1998 r. gorzej niż uprzednio. Natomiast innego mechanizmu poza doraźnymi, słabo przygotowanymi negocjacjami nie potrafiono zaproponować.

Skoncentrowanie na celach, które są wykwitem bieżących nacisków i konfliktów - społecznych i politycznych a nie świadomej długofalowej polityki rozwojowej, owocuje skróceniem horyzontu czasowego uprawianej polityki. To z kolei wręcz uniemożliwia prowadzenie konsekwentnej polityki strukturalnej, która musi mieć dłuższą perspektywę, aby możliwe było utrzymanie wysokiego tempa wzrostu, które jest warunkiem rozwiązywania podstawowych problemów rodzących te konflikty.

Każda z omówionych własności strukturalnych dominującego w Polsce ładu instytucjonalnego sama z siebie wpływa hamująco na tempo wzrostu. Tymczasem to, z czym mamy obecnie do czynienia w Polsce, oznacza wzajemne powiązania i wzmacnianie się poszczególnych czynników. Zastąpienie polityki restrukturyzacji podejmowanymi ad hoc decyzjami, które służyć mają zaspokajaniu roszczeń co silniejszych grup społecznych, utrwała dotychczasową hybrydalność istniejącego ładu instytucjonalnego. To z kolei wzmacnia to strategię dostosowawcze ludności, prowadzące do „psucia” jakości instytucji i osłabienia organizmu państwowego. Tym samym tworzona jest podstawa do wysuwania dalszych roszczeń oraz do narastania potencjału delegitymizacyjnego, będącego następstwem utrzymywania się, skwapliwie przez poszczególne grupy społeczne wykorzystywanego, braku jednolitości i spójności reguł gry ekonomicznej.

Podstawowym następstwem owego negatywnego sprzężenia zwrotnego jest umacnianie się szeregu negatywnych zjawisk charakteryzujących funkcjonowanie systemu polityczno-gospodarczego w Polsce:

1. Partie polityczne przestają być społecznie postrzegane jako reprezentacje zorganizowanych grup interesu. Spada zaufanie do partii i większości polityków.

2. Artykulacja interesów grupowych jest w konsekwencji przejmowana przez różnorodne ad hoc tworzone ciała - komitety, stowarzyszenia, związki.

3. Ciała te starają się jawnie i niejawnie wywierać presję na rozgałęzione struktury państwa, formalnie i czasami faktycznie kontrolujące wciąż ogromny majątek Skarbu Państwa oraz potężne fundusze publiczne. Artykulacja interesów odbywa się więc zasadniczo na styku wielu słabo sformalizowanych organizacji i rozbudowanych struktur państwa.

4. W konsekwencji partie polityczne chcąc budować swoje zaplecze starają się przede wszystkim penetrować i kontrolować najważniejsze ogniwa aparatu państwa, czemu służą przede wszystkim polityczne nominacje urzędników nawet stosunkowo niskich szczebli.

5. W rezultacie jednak centrum władzy jest przesuwane poza rząd, który słabnie jako centrum rządzenia, wbrew zapisom Konstytucji. Opisywana przez nas szeroko w rozdziale I polityczna instrumentalizacja prawa jest tego wyrazistym przejawem, ale zarazem wzmacnia tę tendencję.

6. Odpowiedzialność polityków i reprezentowanych przez nie ugrupowań politycznych w takiej sytuacji się rozmywa i zanika.

7. Jednocześnie stopniowo zmienia swój charakter forma rządów. U początku transformacji pożądanym modelem był system quasi-prezydencki, następnie formalnie i faktycznie dokonywało się przestawienie zwrotnic w kierunku systemu gabinetowo-parlamentarnego. Dalsza ewolucja zmierza jednak w kierunku umacniania roli parlamentu kosztem rządu oraz wzrostu roli pozaparlamentarnych układów politycznych.

* * *

Obserwowane w ostatnich latach utrwalanie się tych zjawisk nakazuje zastanowić się, czy nie mamy do czynienia z momentem krytycznym w dziejach polskiej transformacji, momentem oznaczającym nie tyle „przedwczesną konsolidację” ładu polityczno-gospodarczego (Rychard 1998), co zasadnicze przesterowanie mechanizmów jego funkcjonowania w kierunku prowadzącym do zahamowania wzrostu gospodarczego, a tym samym również szans na owocną integrację z Unią Europejską.

Bibliografia

Agricultural [1998]: Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries - Poland, European Commission: Brussels

Agricultural Policies [1998]: Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 1998, OECD: Paris

Aktywność [1998]: Aktywność ekonomiczna ludności Polski w 1998 roku, GUS: Warszawa

Alesina, A. [1998]: The Political Economy of High and Low Growth. *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*. The World Bank: Washington D.C.

Andziak, R. [1997]: Policja, „Rzeczpospolita” (15 maja)

Biuletyn [1999]: Biuletyn Statystyczny, GUS: Warszawa (styczeń)

Bogucka, T. [1998]: W pralękach swoich pogrzebani. „Gazeta Wyborcza” (23-24 maja)

Bourdieu, P. [1986]: The Forms of Capital, w: J. G. Richardson (ed.) *Handbook of Theory and Research for Sociology of Education*, Greenwood Press: New York. Westport, Connecticut, London

CBOS [1998a]: Obawy i niepokoje Polaków, Komunikat z badań nr 41

CBOS [1998b]: Stosunek Polaków do nierówności dochodów i opieki socjalnej państwa, Komunikat z badań nr 81

CBOS [1998c]: Polskie rodziny - poczucie bezpieczeństwa materialnego i zagrożenia biedą, Komunikat z badań nr 87

CBOS [1998d]: Oceny transformacji od 1989 roku, Komunikat z badań nr 92

CBOS [1998e]: Ocena tempa i skutków prywatyzacji polskiej gospodarki, Komunikat z badań nr 97

CBOS [1998f]: Sposoby poprawy własnej sytuacji materialnej, Komunikat z badań nr 106

CBOS [1998g]: Opinie o protestach rolników, Komunikat z badań nr 120

CBOS [1998h]: Gotowość uczestnictwa w drugim i trzecim filarze ubezpieczeń społecznych - oczekiwania pod adresem kapitałowych funduszy emerytalnych, Komunikat z badań nr 121

- CBOS** [1998i]: Poziomoparcia dla integracji Polski z Unią Europejską, Komunikat z badań nr 124
- CBOS** [1998j]: Oczekiwania wobec prawa, Komunikat z badań nr 126
- CBOS** [1998k]: Wydatki rodziców na kształcenie dzieci w wieku szkolnym, Komunikat z badań nr 145
- CBOS** [1998l]: Państwo a rynek - poglądy Polaków po 13 latach, Komunikat z badań nr 149
- Crozier, M., E. Friedberg** [1982]: Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne: Warszawa
- Commander, S., H. Davoodi, U. Lee** [1997]: The Causes of Government and the Consequences for Growth and Well-Being, *Policy Research Working Paper* 1785, The World Bank: Washington D.C.
- Dahrendorf, R.** [1993]: Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności, Czytelnik: Warszawa
- Deniszczuk, L.** [1998]: Skłonność do oszczędzania w gospodarstwach domowych, Materiał na spotkanie dyskusyjne zorganizowane przez Radę Naukową PTE w dniu 27 października, PTE: Warszawa
- Doliński, D.** [1995]: Etyka produktywności. czy duch kapitalizmu krąży nad Polską? „Kolokwia Psychologiczne” nr 4
- Domański, S. R.** [1997]: *Kapitał ludzki. Stan i perspektywy*, wystąpienie przygotowane dla Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej (maszynopis)
- Economic** [1999]: Economic Survey of Europe, ECE UN: Geneva
- Eurostat** [1997]: Eurostat Yearbook '97, Office for Official Publications of the European Communities: Luxemburg
- Frenkl, I.** [1998]: Zatrudnienie na wsi i w rolnictwie oraz sytuacja demograficzno-zawodowa na wsi (maszynopis)
- Giza, A.** [1991]: Stosunki międzyludzkie i życie zbiorowe, w: M. Marody (red.) *Co nam zostało z tych lat... Społeczeństwo polskie u progu zmiany systemowej*, Aneks: Londyn
- Golinowska, S.** [1997]: Polityka społeczna państwa i jej oddziaływanie na wyrównywanie różnic społecznych, w: *Raport o rozwoju społecznym. Zmieniająca się rola państwa. Polska '97*, UNDP: Warszawa
- Grabowska, A.** [1998]: Jawny, ale tajny, „Rzeczpospolita” (6 stycznia)

- Grotowska-Leder, J.** [1998]: Trwałość statusu biednego: temporalne aspekty biedy, „Kultura i Społeczeństwo” nr 2
- Hall, A.** [1996]: Deklaracje i czyny, „Tygodnik Powszechny” nr 9
- Hauser, R.** [1998]: Niejasności reformy, „Rzeczpospolita” (8 lutego)
- Hausner, J., M. Marody, J. Wilkin, A. Wojtyna, M. Zirk-Sadowski** [1998]: Przystąpienie czy integracja? Polska droga do Unii Europejskiej, Fundacja im. Friedricha Eberta: Warszawa
- Hausner J., J. Górniak, St. Mazur** [1999]: Polityczny wymiar integracji europejskiej Polski - EU-monitoring III, *Zeszyty seminaryjne* nr 5, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie: Kraków
- Henzler, M.** [1996]: Zasiłek z szczykanami, „Polityka” nr 35
- Jarosz, M.** [1997]: Samobójstwa, PWN: Warszawa
- Józwiak, W., i in.** [1998]: Pomiar wielkości ekonomicznej gospodarstw rolniczych, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” nr 2-3
- Kołodko, G. W.** [1999]: Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji, Poltext: Warszawa
- Kontrola** [1998]: Kontrola realizacji ustawy o autostradach płatnych oraz rządowego programu budowy autostrad w Polsce, Raport NIK 175
- Kontrola NIK** [1998]: Kontrola NIK na temat wykorzystania pomocy Unii Europejskiej dla Polski, realizowanej ze środków Phare, raport 207
- Knowledge** [1998]: Knowledge for Development. World Development Report 1998-99, Oxford University Press: Oxford
- Kucharczyk, J.** [1999]: Porwanie Europy, „Rzeczpospolita” (4 marca)
- Marczewski, K.** [1998]: Kwestia konkurencyjności polskiego eksportu, *Zeszyty Towarzystwa Ekonomistów Polskich* nr 1 (kwiecień)
- Marody, M.** [1996a]: Psychologiczne nastawienia w zmieniającej się rzeczywistości, w: M. Marody (red.) *Oswajanie rzeczywistości. Między realnym socjalizmem a realną demokracją*, ISS: Warszawa
- Marody, M.** [1996b]: Społeczeństwo polskie w perspektywie integracji z Unią Europejską, w: M. Belka, J. Hausner, L. J. Jasiński, M. Marody, M. Zirk-Sadowski *Polska transformacja w perspektywie integracji europejskiej. EU-monitoring*, Fundacja im. Friedricha Eberta: Warszawa
- Milczarek, K.** [1997]: Przystosowani? O kondycji materialnej i psychospołecznej Polaków, w: M. Falkowska (red.) *O stylach życia Polaków*, CBOS: Warszawa

- Mojkowski, J., Pokojka M.** [1999]: Kraj Rad (nadzorczych), „Polityka” nr 9
- Monitor** [1998]: Monitor Integracji Europejskiej nr 19, Komitet Integracji Europejskiej: Warszawa
- Mroczek, W.** [1998]: Handel z europejskimi krajami rozwiniętymi, w: *Polski handel zagraniczny w 1997 r.*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego: Warszawa
- Nowakowska, E.** [1999]: Czesne niezgody, „Polityka” nr 20
- Ochocki, A., A. Szukielojć-Bińkuńska** [1996]: Pomiar ubóstwa w Polsce na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych, w: *Polska '96. Habitat a rozwój społeczny*, UNDP: Warszawa
- Pelczyńska-Nałęcz, K.** [1998]: Postawy i zachowania polityczne - tendencje zmian w latach 1988-1995, w: W. Adamski (red.) *Polacy '95. Aktorzy i klienci transformacji*, Wydawnictwo IFiS PAN: Warszawa
- Pilczyński, J.** [1999]: Ustawy do psucia, „Rzeczpospolita” (9 marca)
- Podział** [1998]: Podział dochodu i nierówności dochodowe. Fakty, tendencje, porównania. Raport nr 29, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów: Warszawa
- Polski** [1996]: Polski Generalny Sondaż Społeczny: struktura skumulowanych danych 1992-95, B. Cichomski, P. Morawski, Instytut Studiów Społecznych UW: Warszawa
- Przeglądy** [1998]: Przeglądy gospodarcze OECD 1997-1998. Polska, OECD: Paris (tłum. pol.)
- Raport** [1996]: Raport Korn/Ferry International. Menedżerowie Wschodu (opr. E. Czerkawska), „Gazeta Wyborcza” (19 sierpnia)
- Raport** [1997]: Raport NIK 120
- Rawles, J.** [1994]: Teoria sprawiedliwości, Wydawnictwo Naukowe PWN: Warszawa
- Regular** [1998]: Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession
- Rocznik** [1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999]: Rocznik Statystyczny, GUS: Warszawa
- Roczniki** [1991, 1997]: Roczniki Statystyki Międzynarodowej, GUS: Warszawa

- Rutkowski, J. J.** [1998]: Welfare and the Labor Market in Poland. Social Policy during Economic Transition, World Bank Technical Paper No. 417, The World Bank: Washington D.C.
- Rychard, A.** [1998]: Aktorzy społeczni i instytucje: strategie adaptacji, w: W. Adamski (red.) *Polacy '95. Aktorzy i klienci transformacji*, Wydawnictwo IFiS PAN: Warszawa
- Sartori, G.** [1976]: Parties and Party Systems: A Framework for Analysis, Vol. 1, Cambridge UP: Cambridge
- Seremak-Bulge, J.** [1998]: Szanse i zagrożenia rynku mleka wynikające z włączenia Polski do struktur Unii Europejskiej, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” nr 2-3
- Shaffer, M. A.** [1998]: Do Firms in Transition Economies Have Soft Budget Constraints? A Reconsideration of Concepts and Evidence, *Journal of Comparative Economics* nr 1
- Solska, J.** [1999]: Jak się buja emeryta, „Polityka” nr 10
- Sprawozdanie** [1998]: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1997 r. Omowienie, Minister Finansów: Warszawa
- Staszewski, W.** [1999]: Ogólniaki górą, „Gazeta Wyborcza” (5 lutego)
- State** [1997]: The State in a Changing World. World Development Report 1997, Oxford University Press: Oxford
- Stecka, M.** [1998]: Białe plamy w reformie, „Rzeczpospolita” (5 grudnia)
- Tarkowska, E.** [1998]: Past and Present Poverty in Poland: Gender Factor, Ethnic Issue and Underclass Formation (maszynopis)
- Tomes, I.** [1999]: Opór rodzi się z niewiedzy (rozmowa przeprowadzona przez J. Koral, I. Pur Rahnama), „Gazeta Wyborcza” (12 lutego)
- Understanding** [1995]: Understanding Poverty in Poland, The World Bank: Washington, D.C.
- Walat, T.** [1999]: Przejroczystość, „Polityka” nr 6
- Walewski, P.** [1999]: Chory do wglądu, „Polityka” nr 12
- Warzywoda-Kruszyńska, W.** [1998]: Wielkomięscy biedni - formująca się underclass? Przypadek klientów pomocy społecznej, „Kultura i Społeczeństwo” nr 2

Wilkin, J. [1999]: Problematyka rolnictwa i obszarów wiejskich - EU-monitoring III (maszynopis ekspertyzy przygotowanej w ramach EU-monitoring III), Fundacja im. Friedricha Eberta: Warszawa

Wojtyna, A. [1999]: Ekonomiczne aspekty integracji Polski z Unią Europejską - EU-monitoring III (maszynopis ekspertyzy przygotowanej w ramach EU-monitoring III), Fundacja im Friedricha Eberta: Warszawa

Ziółkowski, M., B. Pawłowska, R. Drozdowski [1994]: Jednostka wobec władzy, Wydawnictwo Nakom: Poznań

Zirk-Sadowski, M. [1999]: Integracja prawa polskiego z prawem wspólnotowym w 1998 roku - EU-monitoring III (maszynopis ekspertyzy przygotowanej w ramach EU-monitoring III), Fundacja im. Friedricha Eberta: Warszawa

Zróżnicowanie [1998]: Zróżnicowanie ekonomiczne gospodarstw 1996-97, GUS: Warszawa