

## CZĘŚĆ I

# NIESPÓJNOŚCI SPOŁECZNO-EKONOMICZNE CZASU TRANSFORMACJI

### 1. Geneza zjawiska

Od początku lat 90. ubiegłego wieku realizowany był w Polsce model szybkiej liberalizacji, oparty na regułach kapitalizmu globalnego. W jego ramach, wraz z rozpoczęciem procesu transformacji, realizowano kolejne programy reform systemowych. Ograniczono je do imitacji i dyfuzji wzorców modernizacji. Programów tych nie odnoszono do jasno określonej wizji zintegrowanego rozwoju<sup>1</sup>. Wobec fiaska centralnego planowania i wiary w „niewidzialną rękę rynku”, strategia rozwoju miała być produktem racjonalnych decyzji mikroekonomicznych podmiotów, które miał zagwarantować wolny rynek i demokratyczne państwo odpowiedzialne za jego wykreowanie i zewnętrzną oraz wewnętrzną równowagę ekonomiczną. Celem strategicznych wysiłków rządu pozostało jedynie:

- jak najszybsze stworzenie przestrzeni do działania mechanizmów rynkowych i demokratyczne państwo (deregulacja, denacjonalizacja, demonopolizacja, demokratyzacja),
- usunięcie odziedziczonego po gospodarce centralnie planowanej i ciągle krążącego widma kryzysu finansów publicznych i dbanie o stabilność makroekonomiczną,
- otwarcie rynków i przyjęcie z czasem europejskiego ładu instytucjonalnego, respektującego reguły spójności ekonomicznej i społecznej w wymiarze przestrzennym oraz rozwoju zrównoważonego w wymiarze międzypokoleniowym,
- zlikwidowanie w rozsądnym przedziale czasowym luki technologicznej i odrobienie dystansu rozwojowego dzięki realizacji reform systemowych.

Nacisk na liberalizację wywiedzioną z Konsensusu Waszyngtońskiego i ciągle krążące nad gospodarką Polski widmo kryzysu finansów publicznych spowodowały, że przez dekadę lat 90. na marginesie pozostawał problem spójności społecznej, zwłaszcza zaś nasilających się nierówności majątkowo-dochodowych, korupcji, warunków leczenia, wychowania i kształcenia, łączenia pracy z życiem rodzinnym, depopulacji i godnego starzenia się. W XXI wieku, do czasu akcesji do UE, marginalizowanie polityki społecznej dokonywało się pod pretekstem przewidywanych znacznych kosztów wejścia do UE, które musi ponieść budżet państwa. Również pierwsze lata członkostwa, obarczone wpła-

---

<sup>1</sup> Za wyjątkiem „Strategii dla Polski (1994–1997)” nie do końca zrealizowanej.

tami do budżetu UE (ok. 2 mld euro rocznie) i wkładem własnym (20–25%) do projektów dofinansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i spójności oraz odroczonymi korzyściami dofinansowania programów strukturalnych i spójności społecznej, uniemożliwiały rządowe działania w tym kierunku.

Do tego czasu problematykę spójności społeczno-ekonomicznej podejmowano jedynie w kontekście racjonalizacji wydatków społecznych. Działania te były motywowane nie tyle troską o ograniczenie problemów społecznych, lecz w celu ograniczenia zbyt wysokiego deficytu budżetowego i zagrożenia ze strony pułapki zadłużenia zagranicznego. Były one również, podobnie jak cały proces modernizacyjny, oderwane od wyzwań demograficznych, a na ołtarzu interesów politycznych zabrakło miejsca do modernizacji sfery budżetowej, respektującej racjonalnie odpowiedzialność wewnątrzpokoleniową i międzypokoleniową. Ten grzech zaniechania pozostaje nadal piętą achillesową modernizacji Polski.

Rezultatem marginalizowania kwestii spójności społeczno-ekonomicznej było znaczne obniżenie się jakości rozwoju społecznego, narastanie destrukcyjnych konfliktów i nierówności społecznych, prowadzących do rozległej sfery ubóstwa, przeradzającej się w zacofanie cywilizacyjne niektórych warstw społecznych i regionów.

Niektórzy eksperci zarzucali kolejnym ekipom rządowym nie tylko brak profesjonalnej powagi i lekceważące traktowanie kwestii spójności społecznej, ale również nadużywanie wulgarnie pojmowanego liberalnego porządku ekonomicznego<sup>2</sup> do forsowania stabilności finansowej państwa.

W rzeczywistości balansowanie blisko granicy pułapki zadłużenia zagranicznego, przy nadmiernej sztywności wydatków rządowych, nie pozostawiało liżącego się pola manewru na rzecz spójności społecznej. Problematyka ta mogła i musiała być podjęta dopiero po wejściu na ścieżkę wysokiego wzrostu gospodarczego i akcesji do UE. Akcesja do UE oznaczała włączenie Polski do realizacji jednej z ważniejszych polityk – polityki spójności w powiązaniu z budową innowacyjnej gospodarki za pomocą Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, wyprowadzonych ze wskaźników przyjętych w Strategii Lizbońskiej i dostosowanych do nich priorytetów w ramach otwartych metod koordynacji<sup>3</sup>. Wskaźniki spójności społeczno-ekonomicznej, założone w oryginalnej, jak również odnowionej w 2004 r. Strategii Lizbońskiej i przyjęte w kolejnej perspektywie finansowej jej realizacji na lata 2007–2013, są realizowane jedynie czę-

---

<sup>2</sup> Takie opinie wyrażali m.in. Z. Sadowski, T. Kowalik, S. Golinowska [w:] *Racjonalizacja finansów publicznych w Polsce*, Raport nr 50, Rada Strategii Społeczno-gospodarczej przy Radzie Ministrów, Warszawa 2004.

<sup>3</sup> Celem tej polityki jest promowanie harmonijnego rozwoju całego terytorium UE-27 poprzez działania umożliwiające tworzenie nowych miejsc pracy, rozwój gospodarki opartej na wiedzy, a dzięki temu zmniejszanie dysproporcji w poziomach rozwoju jej regionów i modernizację technologiczną. Dzięki tym działaniom oczekiwano wzmocnienia spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej poszczególnych krajów i całej wspólnoty, odrabiania dystansu rozwojowego i konwergencji z innymi regionami i krajami UE oraz stworzenia warunków infrastrukturalnych do funkcjonowania kreatywnej i innowacyjnej Europy zdolnej do odpowiedzi na wyzwania rozwojowe XXI wieku.

ściowo, zaś skutki przelewającego się kryzysu finansowego na sferę realną i finanse publiczne w całej UE rodzą znacznie większe obawy o zaniechanie realizacji dotychczasowego modelu koncepcji spójności społeczno-ekonomicznej i powstanie Europy dwóch prędkości, rozluźnienie tendencji integracyjnych, a nawet upadek strefy euro.

Fundamentalne znaczenie dla oceny i dalszego przebiegu procesów modernizacyjnych w Polsce w perspektywie 2050 roku ma wymiana pokoleń generacyjnych. Z wysokim prawdopodobieństwem można przyjąć, że do roku 2035 liczba ludności zmniejszy się w Polsce o ok. 2,2 mln osób<sup>4</sup>, a do roku 2060 dodatkowo aż o ok. 5,8 mln osób<sup>5</sup>. Spadkową tendencję liczby ludności wzmacnia dodatkowo emigracja zarobkowa, która w latach 2004–2010 jest szacowana na ok. 2,8 mln osób, głównie młodych, lepiej wyposażonych w kapitał ludzki, najbardziej przedsiębiorczych, aktywnych, skłonnych do ponoszenia ryzyka związanego ze zmianami. Ekspertki podkreślają przy tym, że emigracja zarobkowa ma w znacznym stopniu charakter trwały. Oznacza to, że aktywność modernizacyjna pozostających w kraju zasobów ludzkich będzie osłabiana dwoma kanałami, poprzez starzenie się społeczeństwa i emigrację zarobkową. W perspektywie do 2035 r. aż o ok. 3,8 mln zmniejszy się liczba osób w wieku produkcyjnym oraz zwiększy się liczba emerytów. W rezultacie tych niekorzystnych tendencji depopulacyjnych, liczba ludności w wieku poprodukcyjnym (powyżej 65 lat) będzie gwałtownie wzrastać i osiągnie poziom większy o ponad 10% niż liczba osób zatrudnionych w wieku produkcyjnym (15–64 lata) w 2060 r. W wyniku tego relacja ludności w wieku poprodukcyjnym do aktywnych zawodowo w wieku produkcyjnym przekroczy średnią dla UE-27 o ponad 40% w 2060 r. Ewentualne wydłużenie wieku emerytalnego, choć złagodzić może problemy niedostatku siły roboczej, nie będzie miało pozytywnego wpływu na przebieg procesów modernizacyjnych i potencjał rozwojowy polskiej gospodarki. Pokolenie seniorów nie jest w stanie odpowiadać na wyzwania modernizacyjne przyszłości, gdyż jest przede wszystkim nośnikiem dziedzictwa przeszłości. Nieuchronnie rosnący udział tego pokolenia w procesach decyzyjnych, spowodowany tendencjami demograficznymi, niesie w sobie ryzyko przeceniania znaczenia zachowań i postaw tradycjonalistycznych, które utrudniają modernizację – nie tyle w wymiarze technologicznym, co przede wszystkim instytucjonalną. Z procesem starzenia się społeczeństwa wiąże się również problem dostosowania priorytetów polityki do wyzwań przyszłości, unowocześnienie funkcjonowania administracji państwowej i zarządzania publicznego.

W kategoriach generacyjnych nośnikiem procesów modernizacyjnych jest młode pokolenie, zwłaszcza wchodzące w wiek produkcyjny. Modernizacja w kierunku gospodarki opartej na wiedzy wymaga odpowiedniego zasilania rynku pracy w pracowników posiadających kompetencje informacyjne i informatycz-

---

<sup>4</sup> *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Departament Badań Demograficznych, Warszawa 2009.

<sup>5</sup> *Ageing Report 2009: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*, "European Economy 2", Komisja Europejska 2009.

ne, umiejętności funkcjonowania w strukturach sieciowych, na rynku globalnym, w wielokulturowym środowisku, analityków systemowych. Tymczasem realizowane w Polsce kosztowne inwestycje w kapitał ludzki w znacznej części nie odpowiadają wymaganiom GOW i nie są dostosowane do efektywnego popytu na kapitał ludzki. Już tylko z tego powodu nie będą w części zasilać procesów modernizacyjnych. Ponadto emigracja zarobkowa przyniesie produkcyjne i popytowe efekty mnożnikowe dla zagranicy. Emigracja zarobkowa młodych kobiet będzie miała wpływ na dalsze obniżanie się prognoz demograficznych ludności Polski.

W drugą dekadę XXI w. Polska wchodzi z owocami modernizacji charakteryzującymi się niespójnościami ekonomicznymi i społecznymi w wymiarze ogólnokrajowym i przestrzennym. Szczegółowa egzemplifikacja i charakterystyka tych niespójności oraz ich źródeł była wielokrotnie podejmowana w literaturze, zwłaszcza z okazji 20 lat polskiej transformacji. Opinie w tych kwestiach nie są jednak formułowane w kontekście całościowej analizy skutków modernizacji we wszystkich wymiarach bytu ludzkiego. Nie pretendując do wyczerpującego naświetlenia tych skutków, do najważniejszych z nich należy zaliczyć wymienione poniżej.

## **2. Nieracjonalne i niesprawiedliwe państwo**

Pomimo przejęcia w maju 2004 r. przez Polskę *acquire communautaire* UE, podmioty gospodarcze funkcjonują w otoczeniu instytucjonalnym obciążonym nadal pokomunistycznym balastem reguł myślenia i działania, tolerującym rozmaite przywileje dla wybranych grup pracowniczych, politycznych i biznesowych. W środowisku społecznym, zdominowanym przez nierównouprawnione i dysponujące zróżnicowaną siłą przebicia grupy interesów, liberalizacja jest narażona na jej wykorzystywanie w celu dodawania nowych przywilejów.

Modernizacja w kierunku państwa demokratycznego, w zderzeniu z odziedziczonymi po socjalizmie specyficznymi i powszechnymi praktykami oportunistycznymi, skutkuje nieracjonalnym i niesprawiedliwym państwem, w którym politycy zainteresowani są budowaniem rynku politycznego, bez względu na koszty w zakresie kapitału społecznego. Brak polityki ukierunkowanej na spójność społeczno-ekonomiczną jest podstawową przyczyną spadku zaufania do polityków. Dramatycznie narastający upadek zaufania społecznego, odnotowywany przez socjologów, uniemożliwia formowanie się społeczeństwa obywatelskiego i ułatwia upowszechnianie się pogoni za rentą. Na takim targowisku politycznym nie ma miejsca na poważny dialog społeczny. Uniemożliwia go również specyficzna interpretacja wolności od odpowiedzialności informacyjnej świata mediów, dla których przecież przekaz medialny jest towarem i dlatego musi przynosić zysk. Korporacje medialne selekcjonując, przetwarzając i hierarchizując informacje wytwarzają opinie, przekonania i popyt na taki rodzaj wartości, które mogą pomnażać zyski. W takim świecie informacja i publiczna debata stają się funkcją władzy pieniądza, tyranii przeciętności, czyli tzw. opinii

publicznej i marketingu politycznego ubezwłasnowolniającego obywatela. Bardziej sprawiedliwe państwo, skłonne do respektowania racjonalnych zasad odpowiedzialności wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej oraz nieszkodzące konkurencyjności gospodarki i przedsiębiorstw, może być w tym mechanizmie funkcjonowania demokracji jedynie produktem permanentnie wysokiego ryzyka utraty władzy. Dlatego klasa rządząca bardziej preferuje strategię walki z opozycją, niż wymagającą wyobraźni, wiedzy i odpowiedzialności strategię modernizacji gospodarki.

### **3. Zbiurokratyzowana, oparta na europocentrycznym myśleniu modernizacja**

Lansowany przez UE zbiurokratyzowany model modernizacji, jeśli przetrwa, stanie się wówczas jedną z najpoważniejszych barier budowy innowacyjnej i kreatywnej gospodarki i społeczeństwa. Niezwykle rozbudowane ustawodawstwo UE nie usprawiedliwia skrajnej niestabilności przepisów w Polsce, która hamuje dynamikę przedsiębiorczości i kanalizuje ją na przetargi o wygodną zmianę legislacyjną oraz sprzyja splataniu się interesów politycznych i grup lobbujących. Zarządzanie oparte na przepisie, standardzie, procedurze generuje zbyt wysokie koszty transakcyjne budowania spójności społeczno-ekonomicznej. W warunkach upadku kapitału społecznego, odwoływanie się do czasochłonnych, otwartych metod koordynacji nie gwarantuje rzeczywistego uczestnictwa społecznego, natomiast bardziej prowadzi do ćwiczenia się w umiejętnościach tworzenia grup lobbystycznych i w umiejętności sprawnego poruszania się w gąszczu przepisów i procedur. W rezultacie, koszty odgórnych programów spójnościowych mogą być zbyt wysokie, a zakładane efekty nie muszą być osiągnięte. Należy również podkreślić, że skuteczność biurokratycznych procedur spójnościowych dramatycznie spada w warunkach narastania ryzyka i niepewności zagrożeń rozwojowych i ujawniania się procesów kryzysowych.

Nie można budować trwałej konkurencyjności i środowiska sprzyjającego realizowaniu własnej korzyści poprzez działania na rzecz klientów i dobra wspólnego za pomocą działań powiększających efektywność mikroekonomiczną w oderwaniu od samoodpowiedzialności. Ta krótkowzroczna strategia szkodzi długookresowej efektywności ekonomicznej i spójności społecznej. Bywa ona uzasadniana przewrotnie oporem przed kontrolowanym prawem porządkiem konkurencyjnym, zaś w istocie swjej uniemożliwia wyposażenie państwa w efektywne narzędzia walki z korupcją. W jej wyniku wymuszane są unormowania ogólnokrajowe czy nawet wewnątrzorganizacyjne, umożliwiające uznaniowość, niesprzyjające transparentności prawa i zwykle niesłużące wprowadzaniu standardów jakości życia, pracy, służby publicznej czy ochrony wartości aksjologicznych, umacniających podmiotowość i godność jednostek i grup społecznych sprawdzonych doświadczeniem historycznym.

#### 4. Pogłębianie się dysproporcji w rozwoju regionów

Proces transformacji ustrojowej w Polsce doprowadził do pogłębienia dysproporcji w rozwoju regionów. Proces ten ugruntował tradycyjne dysproporcje w wyniku kryzysu niżej rozwiniętych regionów Wschodniej Polski (składających się z rozległych terenów wiejskich, małych i średnich miast, zdominowanych przez upadające zakłady przemysłowe) oraz rozwoju regionów, które cechuje zróżnicowana struktura gospodarki, rozwinięta infrastruktura transportowa, dobrze rozwinięta sieć instytucji otoczenia biznesu, dobre wyposażenie w kapitał ludzki i przedsiębiorcze postawy oraz wyższe, niż przeciętne, pracowniczego koszty utrzymania i wynagrodzenia.

Z badań konwergencji regionalnej wynika, że Polska jest krajem o silnej stabilności rozkładu względnego PKB na mieszkańca, zarówno dla województw, jak również podregionów. Tendencji tej towarzyszy względne zubożenie województw i ich podregionów będących dużymi miastami. Jedynym obserwowalnym w Polsce wzorcem konwergencji jest konwergencja klubów na poziomie NUTS 2 oraz NUTS 3, czyli upodabnianie się osobno najbogatszych i najbiedniejszych regionów<sup>6</sup>.

Syntetyczną miarą stopnia realizacji celu strategicznego jest szybkość zmniejszania dysproporcji na poziomie krajowym i regionalnym w poziomie PKB p.c. Obecnie wskaźnik ten wynosi ok. 50% poziomu przeciętnego UE-25. Realizacja celów NSRO<sup>7</sup> ma podnieść ten wskaźnik do poziomu 2/3 średniej UE. Utrzymanie takiego tempa konwergencji realnej umożliwiłoby osiągnięcie przeciętnego dla UE poziomu rozwoju w ciągu jednego pokolenia.

Globalny kryzys finansowy, którego skutki znajdują odzwierciedlenie w spowolnieniu przeciętnego tempa wzrostu PKB przynajmniej w latach 2009–2010, wzroście bezrobocia i pogorszeniu kondycji budżetów państwa i samorządowych, pogorszył jednak warunki realizacji założeń NSRO w latach 2009–2013. Będzie to miało wysoce negatywny wpływ na utrzymywanie się wysokich regionalnych zróżnicowań w wyposażeniu w kapitał intelektualny. Rozwój zasobów tego kapitału i spójna z wymaganiami GOW jego struktura decyduje o atrakcyjności inwestycyjnej regionu, a tym samym o powodzeniu wysiłków w zakresie podnoszenia ich konkurencyjności.

Powstaje pytanie, czy możliwe jest przerwanie błędnego koła ubóstwa w regionach, gdzie słabość wewnętrznego potencjału regionu rodzi wysokie ryzyko efektywnego wykorzystania napływającej pomocy zewnętrznej. Stąd wyłania się potrzeba identyfikacji pierwotnych przyczyn lokalizacji działalności gospodarczej, czynników umożliwiających rozwój i sprzyjających stagnacji, zdolności do budowania potencjału konkurencyjnego.

---

<sup>6</sup> P. Wójcik, *Wzorce konwergencji regionalnej w Polsce* [w:] *Polska w gospodarce światowej – szanse i zagrożenia rozwoju*, VIII Kongres Ekonomistów Polskich, 29–30 listopada, Warszawa 2007 (wersja elektroniczna).

<sup>7</sup> *Narodowa Strategia Spójności. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, maj.

Zdaniem ekspertów Banku Światowego nie ma powodów, aby oczekiwać wyrównywania się wzrostu gospodarczego z uwagi na wpływ wyposażenia regionu w kapitał intelektualny na korzyści skali, które przesądzają o postępującej koncentracji przestrzennej działalności gospodarczej. Z tego powodu polityka regionalna powinna być ukierunkowana na konwergencję standardu życia, a nie na poziom PKB p.c.<sup>8</sup>

## **5. Zapaść rozwojowa obszarów wiejskich**

Narastanie luki rozwojowej i cywilizacyjnej obszarów wiejskich wiąże się z brakiem warunków do rozprzestrzeniania się zdobyczy biotechnologii, rewolucji informatyczno-telekomunikacyjnej i nowych technologii upraw rolnych w małoobszarowych gospodarstwach rolnych. Te jednak pozbawione są bodźców do modernizacji przez oddzielny system emerytalny i podatkowy rolników oraz socjalny pakiet dofinansowania gospodarstw rolnych z funduszy UE. Gminy wiejskie nie uczestniczą w tych procesach modernizacyjnych, gdyż nie dysponują bazą podatkową umożliwiającą wspomaganie rozwoju rolnictwa. Te rozwiązania finansowego wspomaganie poziomu życia rolników najbardziej utrudniają konwergencję w zakresie wydajności pracy do gospodarek wysoko rozwiniętych. W rolnictwie szybki wzrost wydajności pracy jest możliwy dzięki kolejnym fazom zielonej rewolucji. Skokowy wzrost plonów jest możliwy dzięki nowym metodom nawożenia, inżynierii genetycznej, lepiej dopasowanych do klimatu odmian roślin, czy mechanizacji i uprzemysłowieniu produkcji w rolnictwie. Tymczasem istnieje w Polsce olbrzymia liczba małych gospodarstw rolnych (ok. 1,8 mln), które pełnią jedynie zastępczą wobec państwa funkcję socjalną. Utrzymywanie tej grupy gospodarstw rolnych, w zderzeniu z kryzysem żywnościowym i energetycznym świata, zagraża również zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i wymaga modernizacji w kierunku produkcji zdrowej żywności, która mogłaby się okazać interesującą odpowiedzią w kierunku zintegrowanego rozwoju.

## **6. Trwałe i okresowo nasilające się zadłużenie sektora publicznego**

Dług publiczny rośnie w bardzo szybkim tempie i zagraża przekroczeniem dopuszczalnych przez kryteria z Maastricht progów. Kolejne rządy w pogoni za głosami wyborców odsuwały lub opóźniały konieczne reformy fiskalne i sektora finansów publicznych, zaś kiedy je podejmowano, czyniono to najczęściej bez należytego respektowania specyfiki koincydencji czasoprzestrzennych uwarunkowań lub pod presją bieżących problemów i z potrzeby maksymalizowania głosów wyborczych. Najczęściej nie liczone się z faktem, że redukcja wydatków rządowych nie pozostaje bez wpływu na jakość usług publicznych, w tym zwłaszcza pogorszenie warunków rozwoju kapitału ludzkiego. Środki z fundu-

---

<sup>8</sup> *World Development Report 2009: Reshaping Economy Geography*, The World Bank, Waszyngton 2009.

szy UE nie zostały wykorzystane jako stymulator naprawy finansów publicznych i w znacznej części zostały zmarnowane na nieproduktywne cele lub inwestycje publiczne, których nie będzie można utrzymywać w przyszłości. Obecny rząd nie ma wizji spójnej reformy finansów publicznych, respektującej odpowiedzialność wewnątrzpokoleniową i międzypokoleniową. Zamiast niej oferuje działania doraźne, obliczone na nadejście lepszej koniunktury. Aby utrzymać władzę toleruje się chory system emerytalny, publicznej ochrony zdrowia i socjalny, które pozostają w sprzeczności ze spójnością ekonomiczną i nie realizują celów spójności społecznej. Powoduje to gwałtowne narastanie zadłużenia sektora publicznego, narastanie ryzyka utraty zdolności państwa do obsługi tego zadłużenia, wzrost kosztów rozwoju i spowolnienie wzrostu gospodarczego, a wszystko to bez efektów po stronie spójności społecznej i w jaskrawej sprzeczności z wymaganiami efektywności ekonomicznej. Grozi to zahamowaniem modernizacji technologicznej, w konsekwencji pogorszenia się konkurencyjności gospodarki i klimatu inwestycyjnego.

Istnieją powody by sądzić, że nie tylko z uwagi na instytucjonalne czynniki utrwalające istnienie niesprawiedliwego i nieracjonalnego państwa, sprzyjający niespójności społecznej, pogarszający się stan finansów publicznych będzie miał charakter chroniczny. Starzejące się społeczeństwo nie jest zainteresowane reformami racjonalizującymi transfery społeczne. Obniżona na wiele lat dynamika gospodarcza w następstwie skutków kryzysu z lat 2008–2010, otwarcie zachodnioeuropejskich gospodarek na przepływy siły roboczej, nasilająca się konkurencja na rynkach międzynarodowych w wyniku wzrostu potęgi gospodarczej Chin i Indii, ograniczą siłę przetargową związków zawodowych i możliwości państwa w zakresie działań na rzecz wyjścia z zapaści służby zdrowia. Podnoszeniu jakości kapitału ludzkiego nie sprzyja nie tylko wzrost ubóstwa, ale również zły stan finansów publicznych.

## **7. Słaby rozwój sektora nowych technologii**

Wraz z postępami prywatyzacji następował wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych, poprzez napływ kapitału zagranicznego do polskich przedsiębiorstw, głównie tych prywatyzowanych, ale i on nie spełnił do końca oczekiwań, jakie pokładano w tych inwestycjach. Nie nastąpił bowiem napływ „know-how” i nowoczesnych technologii w takim zakresie, by ich wpływ był znaczący w odniesieniu do podstawowego miernika stanu gospodarki, tj. PKB. Także struktura geograficzna napływu BIZ do Polski nie spowodowała rozwoju regionów słabiej rozwiniętych, czy zacofanych, a jedynie kumulowała się w dużych metropoliach.

Z danych GUS wynika, że w latach 1995–2007 udział wyrobów wysokiej techniki w eksporcie wzrósł zaledwie o 1,9% z bardzo niskiej bazy 2,3% i osiągnął 18% poziomu UE-15. W podobnej skali miał miejsce wzrost udziału importu, jednakże z bazy wynoszącej 9%. Fluktuacje tych wskaźników w analizowanym okresie wskazują ponadto na brak wyraźnego trendu, zatem nie można wykluczyć,

że ta mizerna poprawa nie ma trwałego charakteru. Pozytywne zasadniczo tendencje w zmianach struktury branżowej przemysłu nie prowadzą do ogólnego trendu wzrostowego w zakresie produkcji dóbr o wysokim „nasyconiu” wiedzą. W sektorze przemysłowym modernizacja technologiczna odbywa się przede wszystkim w obrębie produkcji dóbr standardowych i ogranicza się do poprawy jakości i wydajności, bez istotnego rozwoju nowych dziedzin przemysłu. W ostatnim dziesięcioleciu struktura branżowa przemysłu uległa niewielkim zmianom, które sprowadzały się głównie do nieznacznego spadku udziału dóbr o najniższym poziomie zaawansowania technologicznego na rzecz artykułów zaliczanych do średnio-niskiej techniki. Natomiast udział wyrobów wysokiej techniki jest ciągle bardzo niski i wzrósł w analogicznym okresie jedynie o 1,3% z poziomu 3,3%.

Jeżeli przyjąć omawiane wskaźniki za odzwierciedlenie konwergencji technologicznej należy zauważyć, że realizowany w Polsce proces doganiania jest nieskuteczny i stanowi typowy przykład pościgu za ruchomym celem. Do podobnych wniosków prowadzi analiza wielu innych wskaźników odnoszących się do rozwoju technologicznego, jak np. niepokojąco niskiego i spadającego poniżej progu krytycznego wskaźnika finansowania budżetowego B+R (ok. 0,6% PKB) i struktury jego wydatkowania, aktywności patentowej czy monitorowanego przez UE ogólnego poziomu innowacyjności gospodarki.

## 8. Zacofanie sektora energii

Główną przyczyną zacofania energetyki w Polsce jest utrzymywanie państwowej kontroli nad wszystkimi jej branżami. Rządowe plany jej rozwoju do 2030 roku nie przewidują zasadniczej zmiany, ani w zakresie rodzaju zużywanych nośników energii, ani w zakresie likwidacji monopolu państwa i uspołecznienia sektora. Jak dotychczas regulacje energetyczne mają charakter wybitnie polityczny. Podporządkowanie Urzędu Regulacji Energetyki Ministerstwu Gospodarki sprawia, że regulator musi wykonywać polecenia władz i nie jest w stanie zabiegać o uczciwe zasady konkurencji, ani też uchronić polityki energetycznej przed skutkami *rent seeking*. W rządowym dokumencie *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, przyjętym uchwałą Rady Ministrów z 10 listopada 2009 roku<sup>9</sup>, deklaruje się wprawdzie, że „interwencjonizm państwa musi mieć ograniczony charakter”. W rzeczywistości postuluje się węglowy model energetyki sterowany przez władze centralne. Taki model energetyczny uniemożliwia zrealizowanie przez Polskę celów pakietu energetyczno-klimatycznego, przyjętego przez UE.

W ramach wysiłków UE na rzecz uporządkowania rynku energii w zgodzie z wymaganiami zrównoważonego rozwoju, Polski rząd koncentruje się na wytargowaniu preferencji na rzecz opóźnienia procesów modernizacyjnych. Doprowadzić to może do konieczności płacenia w przyszłości wysokich kar za

---

<sup>9</sup> *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.

nieprzestrzeganie standardów pakietu energetyczno-klimatycznego oraz wymusi wydatkowanie ogromnych środków na zakup niezbędnych uprawnień do emisji zanieczyszczeń do atmosfery. Ostateczną konsekwencją dalszych zaniedbań w szybkim przeprowadzaniu modernizacji sektora będzie nieuchronny wzrost kosztów energii elektrycznej dla krajowych odbiorców i spadek konkurencyjności ich produkcji, wzrost bezrobocia i uruchomienie kolejnego źródła zapaści finansów publicznych.

## **9. Niska aktywność zawodowa ludności**

Żaden z krajów przechodzących transformację, które weszły do UE, nie miał tak złych wskaźników na rynku pracy, jak Polska. Obok pozytywnych tendencji na rynku pracy w Polsce po akcesji do UE występują nadal różnorodne zjawiska negatywne. Polskę wyróżnia, wśród krajów UE-27, niski współczynnik aktywności zawodowej i najwyższy współczynnik ruchu zatrudnionych. Miała ona przed wybuchem globalnego kryzysu finansowego w 2008 r. gorszy wskaźnik zatrudnienia nawet od Bułgarii i Rumunii, który wynosił 57%. Liczba biernych zawodowo w latach 2001–2007 wzrosła o ponad 1,1 mln osób<sup>10</sup>. Wysoka emigracja zarobkowa, która po akcesji do UE spowodowała ubytek na rynku pracy ok. 2,8 mln osób, głównie młodych, dobrze wyposażonych w kapitał ludzki, chociaż obniżyła wskaźniki bezrobocia, to jednak pogarsza stan zasobów kapitału ludzkiego, które przecież kształtują oblicze modernizacji gospodarki. Pomimo tak licznej emigracji zarobkowej, wzrasta systematycznie odsetek osób bezrobotnych legitymujących się dyplomami akademickimi.

Na koniec 2010 r. bezrobocie osób z wyższym wykształceniem wynosiło 10,5%, podczas gdy w 2000 r. tylko 2,6%. Ponadto Polska pozostaje nadal krajem o wysokim zróżnicowaniu regionalnym bezrobocia. Niespójności na rynku pracy pozostają ciągle pod wpływem barier przedsiębiorczości, bezzatrudnieniowego charakteru wzrostu gospodarczego, opartego głównie na szybkim wzroście wydajności pracy, polityce państwa sprzyjającej dezaktywacji zawodowej (płaca minimalna nie odbiegająca istotnie od poziomu zasiłków dla bezrobotnych, oferta edukacyjna niedostosowana do potrzeb rynku pracy, brak racjonalnej polityki migracyjnej).

## **10. Dysproporcje pomiędzy wzrostem produktywności pracy a wynagrodzeniami**

W publicystyce ekonomicznej podkreśla się jako sukces polskiej gospodarki 80% wzrost realnego PKB w latach 1989–2009. Należy jednak zauważyć, że w przeliczeniu na głowę, według PPP, wzrost ten wynosi zaledwie 13% w relacji do przeciętnej UE-15. Rezultatem tej niewysokiej przecież dynamiki rozwojowej gospodarki jest wynoszący 53% PKB na pracującego i trzy razy

---

<sup>10</sup> *Aktywność Ekonomiczna Ludności Polski*, GUS, Warszawa 2008, s. 44.

niższe godzinowe wynagrodzenie niż w UE-15<sup>11</sup>. Wzrost wynagrodzeń nie towarzyszył dobrym wynikom finansowym firm zlokalizowanych na terenie Polski. W latach 2000–2007 zyski przedsiębiorstw w sektorze prywatnym wzrosły o 26%, podczas gdy jednostkowy koszt pracy uległ obniżeniu o 15%<sup>12</sup>. Pod względem produktywności pracy Polska uplasowała się w 2007 r. dopiero na 23. miejscu w UE-27. Polskę charakteryzował również niski wskaźnik zatrudnienia, liczony według definicji UE i wynosił w 2007 r. jedynie 57%, podczas gdy w UE-15 był o 8,7 pkt proc. wyższy.

## 11. Paradoks rosnących dochodów i rozszerzania się sfery ubóstwa

Polska należy do najbiedniejszych krajów UE-27<sup>13</sup>. Praca zawodowa w Polsce nie chroni przed ubóstwem<sup>14</sup>. Mniejsze niż przeciętne wynagrodzenie ma 2/3 pracowników. Aż 26% dzieci i 13% dorosłych zagrożonych jest ubóstwem.

W latach w 1990–2004 wskaźnik Giniego, jako przeciętna miara stopnia koncentracji dochodów (nierówności dochodowych), wzrósł o ponad 10% do poziomu 36%, a obecnie jest zbliżony do przeciętnego w OECD. Uśredniona miara nierówności dochodowych niewiele jednak wyjaśnia. Zgodnie z danymi opublikowanymi w 2008 r. przez Eurostat, Polska zajmuje drugie miejsce w UE (po Portugalii) pod względem rozpiętości płac. W Polsce różnica w dochodach między najbogatszymi, a ubogimi jest większa niż średnio w UE.

W latach 1990–2008 relacja między skrajnymi grupami decylowymi wzrosła z 5,3 do 11,9<sup>15</sup>. W 2005 r. poniżej minimum socjalnego na osobę żyło aż 60% społeczeństwa (92,7% pracowników w rodzinach co najmniej 5-osobowych, 90,6% – w 4-osobowych, 76% – w 3-osobowych, 49% – w 2-osobowych i 16,5% – w gospodarstwach 1-osobowych)<sup>16</sup>. Skrajne ubóstwo jest przede wszystkim stygmatem rodzin wielodzietnych i zjawiskiem wiejskim. Obejmuje ono 18,5% mieszkańców wsi i 8% mieszkańców miast<sup>17</sup>. Minimum egzystencji nie osiągała

---

<sup>11</sup> M. Kabaj, *Społeczno-gospodarcze wyzwania przyszłości – w kierunku modelu kapitalizmu partycypacyjnego* [w:] J. Kleer, A.P. Wierzbicki, B. Galwas, L. Kuźnicki (red.), *Wyzwania przyszłości – szanse i zagrożenia*, PAN Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2010, s. 88.

<sup>12</sup> E. Polak, *Problem ubóstwa a polityka kształtowania dochodów w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej – wybrane aspekty* [w:] M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej*, Zeszyt nr 18, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, s. 98–111.

<sup>13</sup> *Raport na temat ubóstwa w krajach UE*, Komisja Europejska 2008.

<sup>14</sup> Minimum egzystencji ustalone od 1994 roku przez IPiSS uwzględnia jedynie potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia. Minimum socjalne liczone przez IPiSS od 1981 r. uwzględnia środki wystarczające nie tylko do reprodukcji sił witalnych człowieka na każdym etapie jego biologicznego rozwoju, ale i do wychowania potomstwa oraz uczestnictwa w życiu społecznym. Poniżej minimum socjalnego pojawia się zagrożenie ubóstwem.

<sup>15</sup> M. Kabaj, *Społeczno-gospodarcze wyzwania...*, op. cit., s. 95.

<sup>16</sup> Z. Jacukowicz, *Analiza minimalnego wynagrodzenia za pracę*, IPiSS, Warszawa 2007.

<sup>17</sup> *Warunki życia ludności w 2004 r.*, GUS, Warszawa 2006, s. 103.

blisko połowa rodzin mających czworo lub więcej dzieci, co piąta rodzina z trojgiem i co dziesiąta mająca dwoje dzieci.

Skutki globalnego kryzysu finansowego, obserwowane w postaci znacznego spadku dynamiki PKB, wzrostu bezrobocia, presji na obniżenie kosztów siły roboczej oraz narastanie deficytu budżetowego i długu publicznego pozwalają sądzić, że w kolejnych latach paradoks rozszerzania i pogłębiania się sfery ubóstwa przy rosnących dochodach umocni się.

Przeciętny dochód na osobę w 20% rodzin najzamożniejszych był aż 6,6 razy większy niż w 20% rodzin najniższej sytuacji. Analogiczny wskaźnik w UE wynosił 4,9<sup>18</sup>. Tylko 10% zatrudnionych mogło sobie pozwolić na dostatni poziom życia i oszczędności. Jednocześnie wynagrodzenia członków zarządu dużych prywatnych firm w Polsce, po uwzględnieniu różnic ich siły nabywczej, są wyższe niż w bogatych Niemczech.

## **12. Wysoka koncentracja wynagrodzeń w niskich przedziałach**

Cechą charakterystyczną dyspersji wynagrodzeń w Polsce jest bardzo duża koncentracja wynagrodzeń w niskich przedziałach zarobkowych, poczynając od minimalnego wynagrodzenia, aż do kwoty mieszczącej się w granicach 70–80% płacy przeciętnej. Zaledwie po czterech latach transformacji stosunek wielkości dochodów najbogatszych i najbiedniejszych dziesięciu procent społeczeństwa w Polsce wynosił 8,9 (w 1991 r. – 4,8), podczas gdy w Japonii 4,5, a w Czechach 5,2. Prawie 65% zatrudnionych otrzymywało wynagrodzenie nieprzekraczające średniej płacy, a 16,5% zatrudnionych zarabowało poniżej minimum socjalnego na osobę. W 2008 r. aż 17,6% ludności było zagrożonych ubóstwem relatywnym, czyli uzyskiwało dochody poniżej 50% średnich ekwiwalentnych.

Według Raportu Komisji Europejskiej z 2008 r. na temat problemu ubóstwa w krajach członkowskich, Polska jest jednym z najbiedniejszych krajów Wspólnoty. Aż 26% polskich dzieci żyje w biedzie. W rodzinach, gdzie przynajmniej jedna osoba pracuje zawodowo, 22% dzieci jest zagrożonych ubóstwem, pomimo korzystania ze świadczeń społecznych. Dotyczy ono 13% pracujących dorosłych. Polskę charakteryzował również niski wskaźnik zatrudnienia. Komisja Europejska podkreśla, że praca zawodowa w Polsce nie chroni przed ubóstwem.

## **13. Rozwierające się nożyce ubóstwa i wydatków rządowych na politykę społeczną**

Pomimo starzenia się polskiego społeczeństwa i wzrostu obszarów biedy, w latach 1996–2006 udział wydatków społecznych w PKB zmniejszył się z 33,5% do 15,5%. Na koniec tego okresu średnio w UE-27 wskaźnik ten wynosił 27,2% (w tym: w Szwecji – 32%, we Francji – 31,5%, w Danii – 30,1%, w Niemczech – 29,4%, w Estonii – 12,5%, na Łotwie – 12,4%)<sup>19</sup>. Nie ma to jednak istotnego

<sup>18</sup> E. Polak, *Problem ubóstwa...*, op. cit., s. 103-104.

<sup>19</sup> *Accounts of OECD Countries*, OECD, Paris 2007.

związku z redukcją nieproduktywnych wydatków rządowych. Nie funkcjonuje bowiem system efektywnej kontroli transferów publicznych. Z transferów na cele społeczne korzystają często nie ci, którzy tego potrzebują najbardziej, lecz ci, którzy wiedzą, jak je uzyskać i pracujący w szarej strefie.

Relatywnie bardziej niekorzystnie na tle UE przedstawia się sytuacja w zakresie wydatków publicznych na opiekę zdrowotną. Ich udział w PKB wynosił w Polsce w 2006 r. 3,9%, podczas gdy we Francji – 8,8%, Holandii – 8,1%, Wielkiej Brytanii – 8,1%, Niemczech – 7,8%. Fakt ten w znacznym stopniu wyjaśnia istniejącą zapaść publicznej służby zdrowia w Polsce, która jest niedoinwestowana, nie tylko z uwagi na niski poziom PKB p.c. Według informacji Eurostatu obciążenia fiskalne w Polsce stanowiły w 2004 r. około 33% PKB (UE-25 – 40%), a ubezpieczenia społeczne – 41,5% (UE-25 – 35%)<sup>20</sup>.

W 2008 r. wysokość zasiłku dla bezrobotnych wynosiła w Polsce 551,80 zł i stanowiła 18% średniego wynagrodzenia (w 2003 – 22,8%). W USA zasiłek wynosi 30%, a w UE 40% przeciętnego wynagrodzenia<sup>21</sup>. W 2007 r. tylko 14% bezrobotnych w Polsce pobierało zasiłek (80% w 1990 r.), podczas gdy w całej UE średnio 70% bezrobotnych.

#### **14. Nierespektowanie warunków płacy godziwej**

Komitet Niezależnych Ekspertów Rady Europy ustalił tzw. płacę godziwą, czyli taką minimalną płacę, która powinna wystarczać na utrzymanie czteroosobowej rodziny na poziomie minimum socjalnego. Zgodnie z zapisem art. 4 pkt 1 Europejskiej Karty Społecznej, nieratyfikowanym przez Polskę, odpowiada ona 68% płacy przeciętnej w danym kraju. W latach 1995–2007 relacja płacy minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia spadła z 41,2% do 34,8%. Obecnie kwestionowany jest przez organizacje pracodawców postulat zwiększenia płacy minimalnej do 50% przeciętnego wynagrodzenia, co jest zalecane przez regulacje obowiązujące kraje UE.

### *Streszczenie*

#### **Niespójności społeczno-ekonomiczne czasu transformacji**

Proces transformacji gospodarki Polski, realizowany od początku lat 90., nie prowadzi do modernizacji ukierunkowanej na spójność społeczno-ekonomiczną. U podstaw tego legły m.in. realizacja koncepcji polskiej transformacji wg modelu szybkiej liberalizacji, wywiedzionej z Konsensusu Waszyngtońskiego, przy jednoczesnym marginalizowaniu kwestii polityki społecznej. Znaczącą rolę odegrały także ograniczenia związane z odziedziczonymi po socjalizmie regułami myślenia i działania, które w zderzeniu z pro-

<sup>20</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [20.07.2008].

<sup>21</sup> *The Employment Imperative. Report on the World Social Situation 2007*, United Nations, New York 2007, s. 123.

cesami liberalizacyjnymi skutkowały nieracjonalnym i niesprawiedliwym państwem. Realizowana zaś od początku XXI w. modernizacja wg zbiurokratyzowanego modelu UE dodatkowo tworzy wysokie koszty transakcyjne spójności społeczno-ekonomicznej i uruchamia kolejne obszary pogoni za rentą korzyści. Możliwości państwa w zakresie dokończenia reform sektora publicznego, rozwoju sektora nowych technologii i unowocześniania sektora energii limitowane są ponadto trwałym i okresowo nasilającym się zadłużeniem sektora publicznego.

W tych warunkach proces transformacji ustrojowej w Polsce nie tylko utrwalił, ale także doprowadził do pogłębienia dysproporcji w rozwoju regionów. Towarzyszyło temu narastanie luki rozwojowej i cywilizacyjnej obszarów wiejskich. W całym kraju zaś uwidocznił się paradoks rozszerzania się i pogłębiania sfery ubóstwa przy rosnących dochodach. Jego przyczyny tkwią m.in. w niespójnościach rynku pracy, takich jak: niska aktywność zawodowa ludzi, narastające dysproporcje pomiędzy wzrostem produktywności pracy a wynagrodzeniami, wysoka koncentracja wynagrodzeń w niskich przedziałach zarobkowych, nierespektowanie warunków płacy godziwej, a także w systematycznym obniżaniu udziału wydatków społecznych w PKB.

## *Summary*

### **Socio-economic incohesion in transition period**

The transition of economy of Poland, which has been carried out since the 1990., does not drive to the modernization aimed at socio-economic cohesion. It is a result of e.g. idea of Polish transformation according to fast liberalization, led out from the Washington Consensus, together with social policy negligence at the same time. Essential issues in this was limitation related with rules of thinking and action, inherited from the socialism, which together with the crash with liberalization process brought irrationality and unfairness in state operation. Since the beginning of the 21st century the modernization has been implemented according the EU model, which is largely bureau bureaucratized. This model of modernization stimulates high transaction costs and establish the rent-seeking in a new areas. The possibilities of the state to finish the reforms of public sector, new technology sector development and modernization of energy sector are limited by the sustained and temporary growing public debt.

Under these circumstance, Polish transition not only persisted but led out to increasing regional inequalities. It was associated with development and civilization gap of rural areas. On the national level, the paradox of widening and growing the margin of poverty with increasing inequalities occurred. The causes of this paradox lies, e.g. in incoherence of labor market, which is reflected by low economic activity of labor force, growing disproportions between productivity improvement and salaries, high concentration of salaries at low level, lack of enhancement of just wages, and permanent decrease in rate of social spending in the GDP.