

*prof. dr hab. Michał Gabriel Woźniak*

Katedra Ekonomii Stosowanej  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## **Zewnętrzne uwarunkowania modernizacji polskiej gospodarki a spójność społeczno-ekonomiczna**

### WSTĘP

Modernizacja gospodarki jest pochodną autonomicznych decyzji podmiotów gospodarczych i strategicznego zarządzania rozwojem, które jest zadaniem priorytetowym w europejskiej polityce spójności społeczno-ekonomicznej i obowiązkiem każdego kraju członkowskiego UE. Aktualnie zarządzanie strategiczne rozwojem musi się odbywać w odniesieniu do celów wyznaczonych w strategii lizbońskiej oraz celów Narodowej Perspektywy Finansowej ustalonych na szczycie w Brukseli w grudniu 2005 roku. Obligatoryjne ukierunkowanie strategicznych celów modernizacji przez organy UE nie wyklucza respektowania specyfiki sytuacji gospodarczej jakiegokolwiek kraju członkowskiego; nadaje jednak tej modernizacji charakter imitacyjny pod kątem wskaźników spójności społeczno-ekonomicznej dekretowanych na europejskim poziomie zarządzania. Wymaga to uruchomienia instytucji, narzędzi i procedur integrujących zarządzanie modernizacją na różnych poziomach decyzyjnych, czyli wielopoziomowego zarządzania rozwojem społeczno-ekonomicznym [Bal-Woźniak, 2012b, s. 247–259]. Z takim zarządzaniem wiąże się nadzieję na lepsze zintegrowanie ekonomicznych i społecznych celów rozwojowych niż wynika to z mechanizmów wolnego rynku, ale także nadzieję na uniknięcie nadmiernej etatyzacji modernizacji, jak miało to miejsce w przypadku gospodarki centralnie planowanej.

W kontekście nabrzmiewających problemów finansów publicznych w skali globalnej i niezakończonych reformą międzynarodowego ładu finansowego (po upadku Lehman Brothers 15 września 2008 r.) pytania o zagrożenia dla modernizacji gospodarki ukierunkowanej na realizowanie europejskiego modelu spójności społeczno-ekonomicznej<sup>1</sup> wpływające ze współczesnego kryzysu finansowego wydają się mieć znaczenie fundamentalne. Nie jest przecież możliwe korzystanie z zasilania procesów modernizacyjnych poszczególnych regionów gospodarki Polski z funduszy pomocowych UE bez partycypacji w tym zasilaniu z budżetu narodowego.

---

<sup>1</sup> Na temat modeli spójności społeczno-ekonomicznej zob. [Woźniak, 2012, s. 13–54].

Odpowiedź na pytanie, w jakim kierunku mogą przebiegać procesy modernizacyjne w Polsce wiąże się nie tylko z identyfikacją ograniczeń zasilania tych procesów z funduszy UE wynikających z kryzysu w strefie euro i perspektywy jego przezwyciężenia oraz koniecznych reform systemowych całej UE. Kondycja gospodarki Polski, a także poszczególnych krajów członkowskich UE wiąże się z całokształtem zewnętrznych źródeł tendencji recesyjnych i ustaleniem warunków ich przezwyciężenia oraz czynników determinujących pole manewru roztropnej polityki gospodarczej. Polityka ta powinna respektować nie tylko warunki stabilności makroekonomicznej gospodarki krajowej, ale również dające się przewidzieć ograniczenia wyboru i możliwości przeprowadzenia niezbędnych reform funkcjonowania państwa odpowiadających wyzwaniom przyszłości i reform systemowych, które można byłoby zrealizować na poziomie całej UE. Jeśli tak nie będzie, może być narażona na fiasko w perspektywie długookresowej, a nawet w ramach danej perspektywy finansowej.

Skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom modernizacji dla spójności społeczno-ekonomicznej, które wynikają z aktualnego stanu finansów publicznych Polski i UE oraz problemów rozwojowych współczesnej gospodarki spowodowanych nierównowagą w skali globalnej wiąże się z rozumieniem teoretycznych i praktycznych jej problemów w powiązaniu z wyzwaniami konkurencji nowego typu opartej na poszukiwaniu synergicznych efektów szeroko rozumianych innowacji (technologicznych, produktowych, zarządczych, marketingowych, finansowych i innych). Jest ona następstwem globalizacji liberalizacji i rozwoju technologii informatyczno-telekomunikacyjnych. Należałoby w szczególności pamiętać o ostrzeżeniach płynących z dotychczasowych doświadczeń europejskiego mechanizmu rozwoju społeczno-ekonomicznego, który leży u podstaw problemów z odrabianiem dystansu rozwojowego krajów UE-15 do USA.

Problemów tych nie można diagnozować w oderwaniu od pułapek rozwoju poprzez globalizację, która rodzi wielorakie zagrożenia dla ludzkości, pomimo, że sprzyja podnoszeniu reżimów efektywności ekonomicznej na poziomie mikroekonomicznym.

## GLOBALNE ŹRÓDŁA NIESPÓJNOŚCI EKONOMICZNO-SPOŁECZNYCH

Ekonomiści są zgodni, że fundamentalne zagrożenia dla przebiegu procesów modernizacyjnych zorientowanych na spójność społeczno-ekonomiczną wiązać należy ze skutkami globalnego kryzysu finansowego i finansów publicznych w krajach UE. Jednak w podejściu zintegrowanym perspektywy europejskiej polityki spójności społeczno-ekonomicznej należy badać również w jej sprzężeniach z innymi wyzwaniami i zagrożeniami rozwojowymi wskazującymi na systemowy kryzys reguł kapitalizmu globalnego i czynnikami wewnętrznymi wynikającymi z przyjętego modelu tej polityki oraz koincydencjami rozwoju

poszczególnych sygnatariuszy UE skutkującymi we wszystkich sferach bytu ludzkiego (obok ekonomicznej, społecznej, politycznej także w sferze technologicznej, natury i biologii, konsumpcji, kapitału ludzkiego i aksjologicznej). W tej perspektywie analitycznej należy zwrócić uwagę na tendencje obserwowane w otoczeniu gospodarki krajowej i jej podmiotów oraz ich sprzężenia z procesami występującymi w sferze realnej i regulacji gospodarki krajowej – w tym przypadku Polski.

1. Gospodarki wszystkich państw stają się coraz bardziej otwarte i współzależne. GATT, a obecnie WTO upowszechniły już w 153 państwach te same standardy wymiany handlowej, znoszone są bariery handlowe i nasilają się procesy integracyjne w skali regionalnej, a w ślad za nimi przyjmowane są te same standardy polityki gospodarczej. Przy czym tendencje do nasilania się tej zależności od otoczenia międzynarodowego umacniają się niezależnie od przejściowych symptomów protekcjonistycznych wynikających ze skutków globalnego kryzysu finansowego.

Jest prawdą, że te zmiany instytucjonalne sprzyjają rozwojowi i modernizacji gospodarki i społeczeństwa, ale również tworzą mechanizmy międzynarodowej transmisji impulsów koniunkturalnych. Wszystkie kraje, zwłaszcza zaś małe i o średnim potencjale ekonomicznym odrabiające dystans rozwojowy, jak np. Polska, skazane są na umacnianie powiązań zewnętrznych za pomocą eksportu dóbr i usług, dzięki czemu powstają możliwości uzyskania efektów skali produkcji, poprawy jakości wytwarzanych dóbr i usług oraz wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw. W tych warunkach strategia proeksportowa staje się fundamentalnym warunkiem odrabiania dystansu rozwojowego. Dla jej realizacji niezbędna jest modernizacja gospodarki, która wymaga importu ukierunkowanego na dyfuzję technologii, zmiany struktury produkcji. Unowocześnienie konsumpcji staje się również funkcją rosnącego stopnia otwartości gospodarki. Dostrzega się w tym szansę na podniesienie jakości życia, ignorując przy tym znaczenie krajowego popytu w stabilizowaniu koniunktury, zwłaszcza zaś popytu konsumpcyjnego w równoważeniu finansów publicznych. Rezultatem tych procesów jest wypieranie polityki spójności społeczno-ekonomicznej na rzecz modernizacji opartej na czynnikach zewnętrznych.

Strategia proeksportowa niepowiązana z umacnianiem krajowego popytu konsumpcyjnego staje się z czasem źródłem nierównowagi ekonomicznej i społecznej oraz nadmiernego uzależnienia gospodarki od zewnętrznych czynników koniunkturalnych. Uzależnienie to można w istotnym stopniu łagodzić poprzez tworzenie pola manewru do budowania potencjału popytu krajowych podmiotów gospodarczych. Można to osiągnąć poprzez instytucjonalizację rynku pracy sprzyjającą tworzeniu miejsc pracy i sprawiedliwym nierównościami społecznym opartym na rawlsowskich zasadach sprawiedliwości dystrybtywnej [Rawls, 1994] oraz wspieranie przez państwo inwestowania w wiedzę zdolną do działania w aktualnych i przewidywanych charakterystykach rynków pracy.

2. Liberalizacja rynków finansowych sprzyja pozyskiwaniu kapitału na cele inwestycyjne i konsumpcyjne, ułatwia napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a w ślad za nimi unowocześnienie zarządzania, struktury aparatu wytwórczego, zmiany w strukturze popytu na siłę roboczą. W powiązaniu z wirtualizacją gospodarki liberalizacja rynków finansowych prowadzi do finansjalizacji [Demiński, 2010], która wiąże się z ekskluzją procesów realnych. Towarzyszy im wprawdzie zjawisko wyłaniania się sektora technologii informacyjno-telekomunikacyjnych w gospodarce (ICT), lecz proces ten jest sprzężony z wypieraniem produkcji materialnej do krajów gorzej rozwiniętych. W rezultacie świat dzieli się na producentów nowych technologii i dostawców usług finansowych oraz ich odbiorców i producentów dóbr materialnych, przemysłowych i pochodzenia rolniczego. Oznacza to wyłanianie się nowego podziału świata na eksporterów dóbr materialnych i importerów oraz dostawców technologii czy też kapitału oraz krajów zależnych od tych dostawców.

Na tle różnic w produktywności tych sektorów, wydajności pracy i kosztów pracy pojawiają się nowe dywergencje rozwojowe związane z narastaniem regionalnych różnicowań wynagrodzeń, migracją kapitału ludzkiego do krajów najwyżej rozwiniętych, podziałem świata na wyspecjalizowanych eksporterów. Dywergencjom tym towarzyszą napięcia w równowadze finansów publicznych i bilansu płatniczego, przepływy finansowe związane z bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi (BIZ) i kosztownymi kredytami, które na mocy opinii agencji ratingowych oprocentowane są znacznie wyższymi odsetkami, niekiedy nawet kilkakrotnie niż kredyty udzielane krajom bogatym. Napięcia te wiążą się również z preferencjami fiskalnymi dla inwestorów zagranicznych i transferem zysków filii korporacji transnarodowych do spółek macierzystych, a tym samym unikaniem płacenia podatków w miejscu inwestowania. Zliberalizowane rynki finansowe sprzyjają również penetracji systemu finansowego przez kapitał spekulacyjny i upowszechnianiu się hazardowej gry obliczonej na nieprzewidywalne i głębokie wahania indeksów giełdowych, kursów walutowych, cen obligacji i innych papierów wartościowych, które stają się źródłem niestabilności także w sferze realnej gospodarki i finansów publicznych.

Mechanizm oddziaływania liberalizacji rynków finansowych i BIZ na zatrudnienie, produktywność, poziom płac, dyfuzję nowych technologii, wzrost konkurencyjności gospodarki nie jest jednoznaczny. Efekt netto zagranicznych przepływów finansowych, w tym BIZ, jest zależny nie tylko od inwestorów zagranicznych, którzy mają wpływ głównie na efekty bezpośrednie. Dużą rolę odgrywa tu sprawny nadzór finansowy, roztropna polityka monetarna, aktywność państwa i lokalnych podmiotów w zakresie tworzenia klimatu inwestycyjnego przyjaznego angażowaniu się podmiotów gospodarczych w dyfuzję innowacji w wyniku zapewnienia spójnych instytucji promujących: innowacje technologiczne, akumulowanie wiedzy, umacnianie kapitału intelektualnego regio-

nów, chroniących prawa własności, gwarantujących zyski z innowacji dla ich twórców.

Powiększająca się przewaga oszczędności nad inwestycjami krajów rozwijających się (grupy BIC – głównie Chin) jest natomiast wykorzystywana do pozbywania się kryzysu zadłużeniowego przez kraje bogate z nadzieją na zamortyzowanie zadłużenia zewnętrznego kryzysami walutowymi i inflacją, za które zapłacą kraje małe i mniej rozwinięte oraz wierzyciele lub (i) podatnicy.

Innowacje zliberalizowanych rynków finansowych wzmagają niepewność w zakresie powiązań między finansami i realną gospodarką. Rodzi to ryzyko nadmiernej finansjalizacji gospodarki i problemy z zarządzaniem nie tylko w sektorze finansowym, zwłaszcza w sytuacji wstrząsów finansowych. Bez wyjaśnienia tych powiązań działania na rzecz usprawnienia nadzoru finansowego mogą okazać się mało skuteczne dla zintegrowania tego nadzoru oraz polityki monetarnej i zarządzania ryzykiem finansowym ze sferą realną gospodarki i dostępnością funduszy publicznych.

3. Ogromny wzrost turbulencji procesów realnych i regulacyjnych, niezwykle przyspieszenie przepływów informacyjnych i procesów modernizacyjnych pozostają w sprzeczności z naturalną potrzebą bezpieczeństwa egzystencjalnego, rutynowych działań oraz powtarzalności zdarzeń i procesów niezbędnej do prognozowania przyszłości. Z tymi procesami wiążą się wielki wstrząs intelektualny i powszechnie niekontrolowany stres, który przekracza możliwości dostosowawcze zwykłych ludzi, a nawet całych grup społecznych, zwłaszcza bardziej przywiązanych do tradycji. Oznacza to pojawienie się ostrych konfliktów, gdyż nowe instytucje wyłaniające się wraz z tymi procesami, ze względu na swoją dynamikę i aksjologię, zderzając się z tradycyjnymi zwyczajami, obyczajami i wyznawanymi wartościami, rodzą koszty społeczne modernizacji, ambiwalentne odczucia i postawy – niekiedy graniczące ze schizofrenią grupową i społeczną. Dynamika, skala i przestrzeń tej modernizacji dzieją się, rzecz jasna, z różną intensywnością i selektywnością w poszczególnych gospodarkach krajowych z uwagi na specyfikę lokalnego jej kontekstu kulturowego, politycznego, ekonomicznego i technologicznego ukształtowanego w historycznym procesie rozwoju. W gospodarce rozwijającej się podlegającej tym niezwykle nasilonym turbulencjom pojawia się dylemat modernizacji inkluzyjnej czy ekskluzywnej, a tym samym stopniowanej czy szokowej, imitacyjnej czy adaptującej zewnętrzne wzorce do lokalnych uwarunkowań kulturowych, wykorzystującej kapitał społeczny wyrastający z tradycyjnych wartości czy zastępującej go siłą konkurencji, używaniem podmiotowości czy nierówności społecznych do wzmocnienia procesów modernizacyjnych.

4. Zróżnicowana zdolność do oszczędzania oraz akumulacji kapitału fizycznego i ludzkiego pozostaje nadal podstawową strukturalną przyczyną niespójności ekonomicznych współczesnej modernizacji [Cichy, 2008] i zróżnicowania dynamiki PKB. Leży ona u podstaw narastania przestrzennych różnic rozwojo-

wych w skali międzynarodowej i regionalnej przy współwystępowaniu procesów dywergencji i konwergencji ekonomicznych między krajami wysoko i nisko rozwiniętymi, a zwłaszcza ubogimi. Przejście do modernizacji opartej na nowych innowacjach nie może się odbywać skokowo ani w krótkim okresie, gdyż wymaga spójnego ekonomicznie rozwoju umożliwiającego wprawdzie utworzenie systemowych warunków jednorodnej logiki działania mechanizmów, instrumentów, procedur i instytucji ukierunkowanych na efektywność ekonomiczną.

Blokada innowacyjna odziedziczona po gospodarce centralnie planowanej obserwowana w Polsce została umocniona w wyniku wyeliminowania etatystycznych mechanizmów akumulacji oraz istniejących wielu innych trudnych do przezwyciężenia barier [Bał-Woźniak, 2012a]. Doświadczenie pokazuje, że dopiero na gruncie synergii wysokiego PKB *per capita* i wysokich dochodów powiązanych z wydajnością pracy możliwe jest stworzenie warunków modernizacji opartej na konkurencji stymulowanej innowacjami. Do tego potrzebne jest usunięcie luki technologicznej i edukacyjnej oraz wysoki udział wydatków B+R w PKB (około 3% PKB). Wobec trudności w przezwyciężeniu tych barier, braku sprawnego systemu innowacyjności gospodarki krajowej i ciągłych problemów z równowagą makroekonomiczną wyłania się potrzeba nacisku w polityce gospodarczej na instrumenty skutecznej dyfuzji innowacji i dostosowania ich do potrzeb gospodarki krajowej [Firszt, 2012]. Imitacyjny charakter modernizacji opartej na zewnętrznych transferach technologii możliwych dzięki preferencyjnej polityce wobec kapitału zagranicznego pozostaje w sprzeczności z celami zintegrowanego rozwoju i systemowymi kryteriami spójności społeczno-ekonomicznej wymagającymi harmonizowania efektywności mikroekonomicznej ze sprawliwymi nierównościami społeczno-ekonomicznymi w wymiarze przestrzennym.

5. Wielki wstrząs wywołany synergią skutków procesów właściwych dla nowych charakterystyk współczesnej modernizacji uruchomił czynniki sprzyjające dywergencji dochodów, ograniczaniu zakresu polityki społecznej i nowe procesy ekskluzji społecznej wyłączające z aktywności modernizacyjnej środowiska zorientowane na tradycyjne wartości, rosnące rzesze bezrobotnych i żyjących w ubóstwie, rodziny wielodzietne o niskich dochodach. Procesy te są naturalną konsekwencją nasilającej się konkurencji i ograniczania funkcji redystrybucyjnych państwa w wyniku upowszechniania się zasad kapitalizmu globalnego wyprowadzonych z neoliberalizmu. Następstwem tego jest tendencja do zmniejszania obciążeń podatkowych w celu poprawy klimatu inwestycyjnego, zwłaszcza zaś napływu BIZ.

Innym czynnikiem poprawiającym konkurencyjność zgodnie z doktryną neoliberalną są niskie koszty pracy, które w krajach rozwijających się z uwagi na słabe wyposażenie w kapitał intelektualny przesądają o atrakcyjności inwestycyjnej. Należy przy tym podkreślić, że tendencja ta ma miejsce w warunkach wzrostu wydajności pracy i sytuacja ta ulega utrwaleniu. Te procesy dywergencji dochodów ograniczają popyt konsumpcyjny, który do czasu może być wzmacniany

konsumpcją na kredyt i redukcją oszczędności. Rachunek za życie na koszt przyszłości nie może być jednak anulowany i wcześniej czy później musi być okupiony wstrząsem popytowym, który ograniczy również wpływy do budżetu państwa.

6. Przyszła struktura popytu światowego znajdzie się pod presją niekompatybilności generacyjno-demograficznych [Zacher, 2010, s. 326–339]. Prognozy demograficzne wskazują, że będą one polegały na współlistnieniu naturalnej piramidy demograficznej w krajach ubogich i odwróconej w cywilizacji euroatlantycznej. W powiązaniu ze wzrostem liczby ludności globu (do ponad 9 mld w 2050 r.) sprzyjać to będzie utrwalaniu się zjawiska głodu i ubóstwa tam, gdzie występowały one dotychczas i problemom finansowym systemów emerytalnych. Tendencje do przedłużania życia i starzenia się społeczeństw nie pozostaną bez negatywnego wpływu na równowagę finansów publicznych, osłabianie się innowacyjności gospodarek, starzejących się społeczeństw i zmiany w strukturze popytu wymagające m.in. rozwoju usług społecznych w znacznej części współfinansowanych przez państwo. Niekompatybilności te pogłębiać będzie globalizacja liberalizacji, która umożliwi emigrację młodych i wykształconych. Nie zahamują ich osiągnięcia w zakresie nanotechnologii i sztucznej inteligencji. W efekcie w dającej się prognozować przyszłości pogłębiać się będą związane z tymi niekompatybilnościami ekonomiczne, społeczne i ekologiczno-zasobowe problemy.

Istotnym czynnikiem determinującym światowy popyt i jego strukturę będzie dalszy dynamiczny wzrost gospodarczy i rozwój klasy średniej w ubogich do niedawna społeczeństwach Chin, Indii, Brazylii (BIC) i Indonezji. W powiązaniu z rosnącą liczbą ludności świata stworzy to silną presję na wzrost cen zbóż i bardziej luksusowych produktów, takich jak: mięso, cukier, mleko. Presję na wzrost cen żywności wywierać będzie również wzrastający udział biopaliw w rosnącym zapotrzebowaniu na energię oraz wzrost cen energii w wyniku rosnącego popytu szybko rozwijających się krajów BIC i kurczącego się areалу ziem uprawnych. Interesy koncernów nie respektują faktu, że produkcja biopaliw pozostaje w sprzeczności z problemem głodu i prowadzi do generalnego wzrostu cen. Produkcja roślin genetycznie zmodyfikowanych hamowana jest przez system patentowy i opór przed tymi uprawami w wielu krajach z powodu niewyjaśnionych do końca skutków rozpowszechniania się tych upraw dla fauny i flory oraz kondycji biologicznej przyszłych pokoleń.

Swoistym rysem współczesnej ekskluzji wyłączającej jest również ekskluzja wyższych wartości duchowych i zastępowanie ich aksjologią zorganizowaną wokół korzyści własnej policzalnej w kategoriach rynkowych. Jest nim także ekskluzja paternalistycznych funkcji państwa powiązana z minimalizacją wszelkich jego funkcji, która nie przynosi jednak oczekiwanych efektów w postaci równowagi finansów publicznych.

Nieuchronny w opisanych wyżej warunkach wstrząs popytowy ogranicza bazę podatkową, a tym samym usztywnia wydatki publiczne. Próba przywracania równowagi makroekonomicznej poprzez interwencjonizm monetarystyczny

rozkłada jedynie w czasie koszty przerzucania tej nierównowagi na całe społeczeństwo. Rząd działający pod presją niesprawnych rynków finansowych jest skłonny uprawiać interwencjonizm monetarystyczny w imię interesów najbardziej wpływowych jej uczestników, którymi są menedżerowie tych rynków i finansowani przez nich eksperci. Taka polityka jest również rezultatem spóźnionych reform fiskalnych i potrzeby uchylenia się od odpowiedzialności politycznej oraz przerzucenia rozwiązania tych problemów na czasy oczekiwanej lepszej koniunktury, a jeśli ta nie nadejdzie na podmioty zagraniczne. Umożliwią to manipulacje kursami walutowymi i zawoalowane narzędzia protekcjonizmu ekonomicznego. Wszystkie te zamiary transferu za granicę kosztów równoważenia finansów publicznych i napięć w bilansach instytucji rynków finansowych krajów najbogatszych miałyby umożliwić trwająca nadal finansjalizacja gospodarki za pomocą wypraktykowanych już i nowych innowacji finansowych.

W świetle wskazanych potrzeb podmiotów decydujących o przyszłym kształcie międzynarodowego ładu finansowego należy oczekiwać kontynuowania tendencji deregulacyjnych, obwarowanych jednakże wystandaryzowanymi regułami. Tego typu rozwiązania standaryzacyjne uważane są za korzystne przez duże podmioty z punktu widzenia operacji transgranicznych z uwagi na ich przewagi konkurencyjne i realne możliwości oddziaływania na nowe reguły rynków finansowych. Małe podmioty, które są potencjalnymi znaczącymi importerami usług finansowych, wolą zwykle wykorzystywać model standardowego nadzoru, gdyż odbierają konieczne zmiany jako przynoszące straty. Rozwiązania korzystne w skali globalnej umożliwiające wzrost globalnej wydajności systemu finansowego nie muszą przecież przynosić korzyści w skali lokalnej.

Niezależnie od sprzeczności interesów politycznych, społeczności gospodarek krajowych i wielkiego biznesu naprawa struktury instytucjonalnej nadzorów finansowych jest niezbędna z uwagi na zagrażające spójności społecznej tendencje do podporządkowywania sfery produkcji interesom menedżerów kapitału finansowego. W czasach globalizacji liberalizacji rynków finansowych nadzory nie poświęcały wystarczającej uwagi dla zachowania równowagi kontroli nad płynnością, badaniu dopasowania aktywów w czasie (*liquidity mismatch ladders*), zezwalając na innowacje finansowe umożliwiające nieprzejrzyste przerzucanie ryzyka transakcji finansowych (sekurytyzacja). Globalne standardy w dziedzinie sprawozdawczości finansowej i rachunkowości mogłyby sprzyjać przywracaniu równowagi na rynkach finansowych. Aby jednak sprzyjały rozwojowi w sferze realnej gospodarki, muszą zapewnić nie tylko zaufanie do swoich działań. Nadzór ten musi również być odpowiednio elastyczny, by zezwolić na innowacje finansowe oraz zdolny do reakcji na wymagania użytkowników systemu finansowego [Davies, Green, 2010, s. 289–306].

Zdominowane neoliberalną ideologią rządy nie dostrzegają, że dobra wspólnego nie można osiągnąć jedynie poprzez codzienne wysiłki prywatnych graczy, zwłaszcza że muszą oni funkcjonować w kleszczach światopoglądu finan-



sowego [Demiński, 2011], sprzyjającego uprawianiu hazardu moralnego i użytkowaniu „zwierzęcych instynktów” [Acerlof, Mihm, 2010]. W poszukiwaniu dobra wspólnego pomóc im może zintegrowanie funkcji i obszarów celów nadzoru finansowego, polityki monetarnej, zarządzania rynkami finansowymi z celami realizowanymi w sferze realnej i w sektorze publicznym. Tego zadania nie mogą się wyrzekać parlamenty w imię wygodnych dla interesów politycznych i korporacji finansowych ideologii państwa minimalnego, które nie musi użytkować już złożonych narzędzi harmonizowania równowagi ekonomicznej i społecznej.

### PROCESY DOSTOSOWAWCZE W UNII EUROPEJSKIEJ

Wobec opisanych wyżej wyzwań i zagrożeń globalnych rozwoju postulowany jest w UE nowy program polityki spójności wraz ze szczegółowymi rozwiązaniami na lata 2014–2020. Miałby on być przyjęty w 2013 roku. Niestety, stale rosnące deficyty finansów publicznych wielu sygnatariuszy strefy euro, a także pozostałych państw członkowskich UE, mogą zagrozić realizacji założeń postulowanego programu polityki spójności społeczno-ekonomicznej. Zwraca uwagę również to, że Piąty Raport Kohezyjny Komisji Europejskiej z listopada 2011 roku zawiera kompleksowe, lecz zbyt szerokie, niespójne wewnętrznie i nieopryrządowane ostatecznie finansowo [A *budget...*, 2011] oczekiwania wobec polityki spójności<sup>2</sup>. Próby powołania Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji (EMS), który ma zagwarantować wspólną kontrolę nad polityką budżetową państw strefy euro są kontrowersyjne z punktu widzenia celów polityki spójności społeczno-ekonomicznej. Gdyby się powiodły, oznaczałoby to wzrost ryzyka marginalizowania budżetu UE i polityki spójności oraz zmianę struktury wydatków Unii dla ratowania upadających banków kosztem ograniczania wsparcia dla regionów biedniejszych i produkcji rolnej.

Aksesja do UE otwarła dodatkowe możliwości przepływu towarów, kapitału i pracy oraz koordynowania polityki społeczno-ekonomicznej (strategia lizbońska) i zasilania finansowego tej polityki na zasadach subsydiarności, umożliwiającego unowocześnienie infrastruktury i uzyskiwanie efektów mnożnikowych we wzroście PKB. Sygnatariusze strefy euro zobligowani są ponadto do koordynowania polityki pieniężnej i respektowania kryteriów stabilności monetarnej i fiskalnej tej polityki (kryteria z Maastricht). Pojawiają się też koncepcje

---

<sup>2</sup> Są one skoncentrowane na: 1. wdrożeniu strategii Europa 2020; 2. wzroście konkurencyjności całej UE; 3. zwiększeniu spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej z naciskiem na rozwój w wymiarze regionalnym w celu lepszego wykorzystania potencjału regionów; 4. zwiększeniu poziomu makroekonomicznej stabilności; 5. zasadniczej poprawie jakości interwencji publicznej; 6. bardziej rygorystycznemu respektowaniu wyzwań globalnych wynikających ze zmian klimatycznych [Europa 2020..., 2010].

unii fiskalnej, która miałaby być drogą do uratowania strefy euro przed rozpadem i wyjścia z kryzysu finansów publicznych całej UE. Niektórzy próbują wykorzystać widmo wyolbrzymianych konsekwencji upadku strefy euro z powodu niezwykle trudnego do przezwyciężenia kryzysu finansów publicznych w Grecji, Włoszech, Hiszpanii, Portugalii i innych krajach tej strefy i skutków tego kryzysu dla wszystkich sygnatariuszy UE do wymuszenia *de facto*, choć jeszcze wbrew *de iure* unii politycznej pod przewodnictwem Niemiec i Francji.

Zwolennicy odgórnego przyspieszania procesów integracyjnych abstrahują od oczywistości, że nie można wyeliminować gry interesów politycznych i biurokratycznych na mocy aktów wiary. Racjonalizacji funkcjonowania państwa nie musi zagwarantować przekazywanie jego kompetencji na poziom struktur ponadnarodowych, wzmocnienie instytucji wspólnotowych, czy nawet akcesja do unii fiskalnej otwartej dla wszystkich sygnatariuszy UE. Nie ma takich gwarancji, że tego typu zamierzenia reformatorskie staną się faktem, pomimo że koszty rozmontowania strefy euro byłyby odstraszaingly wysokie<sup>3</sup>. Jest natomiast pewne, że zestandaryzowana polityka fiskalna nie będzie respektować specyfiki wewnętrznych uwarunkowań wzrostu gospodarczego poszczególnych krajów członkowskich i z tego powodu może skutkować niepożądanymi konsekwencjami dla wzrostu gospodarczego, a tym samym równowagi finansów publicznych dla krajów o znacznie niższym PKB od jego poziomu przeciętnego dla całej UE. Chociaż dystans Polski do przeciętnej dla UE-27 mierzony za pomocą PKB liczonego według parytetu siły nabywczej zmniejszył się po akcesji o 13% do 2011 roku, to jednak pod tym względem mamy jeszcze do odrobienia 38%, zaś w wydajności pracy 35% [MRR, 2011].

W słusznych dążeniach do umacniania instytucji wspólnotowych nie wolno nagradzać kultury nieodpowiedzialności poprzez interpretowanie zasady solidarności i subsydiarności w sposób niesłużący harmonizowaniu spójności społecznej z efektywnością ekonomiczną i roztropnością decyzji biznesowych. Godziłoby to w kapitał społeczny. Nie wolno przecież zapominać, że kapitał społeczny i jakość kapitału ludzkiego determinują: ład instytucjonalny, rolę państwa w gospodarce, ład informacyjny, wewnętrzne i zewnętrzne reguły współpracy, rywalizacji, zasady podziału dochodów i interpretowania solidarności, respektowanie bądź ignorowanie podmiotowości obywateli, różnych grup społecznych w egzekwowaniu wypełniania funkcji przez organa władzy państwowej i samorządowej, siłę bądź słabość społeczeństwa obywatelskiego, a tym samym funkcjonowanie sceny politycznej i realizowanie przez państwo celów społecznych, politycznych i ekonomicznych (inicjowanie i wspomaganie rozwoju infrastruktury, usług społecznych, przedsiębiorczości).

---

<sup>3</sup> Wedle prognoz ING rozpad wspólnej waluty miałby spowodować spadek europejskiego PKB o 9%, a polskiego o 6,7%.

Pierwotnych źródeł kryzysu finansów publicznych strefy euro należy szukać w trudnościach koordynacji w sposób demokratyczny heterogenicznych, wielokulturowych organizmów o zróżnicowanym potencjale ekonomicznym z dominacją interesów politycznych i biurokratycznych. W wyniku tego powstawały możliwości uchylania się od odpowiedzialności za nieprzestrzeganie reguł zdrowych finansów publicznych i przyzwalanie w imię interesów politycznych na narastanie niekontrolowanego długu publicznego. Problemy ze znalezieniem konsensusu i ostateczny scenariusz rozwiązania tych problemów oraz wynikające z ewentualnej zmiany porządku prawnego w UE będą miały ogromny wpływ na kierunki dalszych reform systemowych w Polsce. Dopóki nie zostanie ostatecznie uzgodniony scenariusz tych reform niemożliwe jest określenie jego konsekwencji dla zmian instytucjonalnych w Polsce.

#### ZAPOWIEDZI REFORM W POLSCE NA LATA 2012–2015

Realne zagrożenie dla spowolnienia procesów modernizacyjnych w Polsce stwarzać może przyjęcie paktu fiskalnego postulowanego dla krajów strefy euro, a także innych sygnatariuszy UE. Przyjęcie tego paktu wiąże się z konsekwentnym egzekwowaniem tzw. zasady warunkowości makroekonomicznej, która oznaczałaby rozciągnięcie restrykcji fiskalnych także na fundusze strukturalne, kierowane na rozwój obszarów wiejskich i rybołówstwa. Wzrost gospodarczy jest przecież zasilany z tych funduszy w ok. 2%, nie licząc efektów mnożnikowych. Polska może mieć poważne problemy ze spełnieniem warunków fiskalnych zasilania finansowego modernizacji gospodarki ze środków finansowych pochodzących z UE. Wobec tych zagrożeń oraz związanego z nimi wysokiego ryzyka obniżenia wiarygodności kredytowej Polski przez agencje ratingowe zapowiedziane zostało odsunięcie wysiłków na rzecz akcesji do Europejskiej Unii Monetarnej na czas bliżej niesprecyzowany. W exposé premiera Tuska zapowiedziane zostało:

- stopniowe wydłużanie wieku emerytalnego do 67 lat o trzy miesiące co roku oraz do 55 lat dla funkcjonariuszy służb mundurowych wchodzących do zawodu,
- powrót do wyższej o 2% składki rentowej płaconej przez pracodawcę, która ma zmniejszyć corocznie deficyt systemu emerytalnego o 6–7 mld zł,
- czasowe przejście od procentowej waloryzacji rent na kwotową, co ma otworzyć perspektywę ograniczenia zróżnicowania tych świadczeń i uzyskania oszczędności budżetowych,
- ograniczenie przywilejów emerytalnych w górnictwie dla pracowników niepracujących bezpośrednio pod ziemią,
- stopniowa likwidacja KRUS i obejmowanie rolników powszechnym systemem emerytalnym i podatkowym oraz koniecznością prowadzenia rachunkowości.

Zapowiedzi te nie zamykają problemu dostosowania systemu emerytalnego do wymogów modernizacji ukierunkowanej na spójność społeczno-ekonomiczną. Potrzebny jest do tego przede wszystkim konsensus społeczny, rzetelny i pełny rachunek stopnia zbilansowania systemu emerytalnego, ale również kosztów i korzyści zewnętrznych tych reform. Wiązać się one mogą nie tylko ze zmniejszeniem obciążenia budżetu centralnego z tytułu dofinansowania systemu emerytalnego, czy reakcjami agencji ratingowych wpływającymi na koszty emisji obligacji, kształtowaniem się kursu waluty krajowej czy napływem BIZ. W związku z tym wszystkie te zamierzenia reformatorskie wpływać będą na podażowe i popytowe czynniki wzrostu gospodarczego. W komentarzach liberalnie zorientowanych pomija się często negatywne skutki postulowanych reform po stronie krajowego popytu, na rynku pracy młodego pokolenia. Ujawnią się one w postaci zwiększonych kosztów pracy w warunkach presji na wzrost bezrobocia, rosnącej skali emigracji osób dobrze wyposażonych w kapitał ludzki, presji społecznej na politykę socjalną z uwagi na generowanie przez zamierzone reformy wzrostu ryzyka rosnącego bezrobocia. Jeśli na to nałożą się również skutki kryzysu finansów publicznych w strefie euro i wynikające z nich utrwalenie się tendencji stagnacyjnych oraz redukcje w transferach finansowych z UE gospodarka Polski utraci dotychczasową względnie wysoką dynamikę PKB, a państwo możliwości realizowania priorytetów na rzecz spójności społeczno-ekonomicznej. Nie pozwoli na to kryzys finansów publicznych.

### WNIOSKI NA PRZYSZŁOŚĆ

Zapanowanie nad żywiołem modernizacji i zorientowanie jej na spójność społeczno-ekonomiczną jest problemem niezmiernie skomplikowanym w warunkach kryzysu finansów publicznych, który dotyka całą UE. Nie wystarczają przecież słuszne priorytety strategii lizbońskiej. Do ich realizacji potrzebne są skuteczne narzędzia i procedury oraz instytucje wzmacniające innowacyjność podmiotów gospodarczych i wyśrubowanych przez konkurencję nowego typu reżimów efektywności ekonomicznej. Powiązanie tych kryteriów z wymaganiami spójności społecznej wymaga zmian w zakresie jakości kapitału ludzkiego i odbudowy kapitału społecznego. Ludzie muszą nie tylko umieć stosować kryteria racjonalności ekonomicznej w podejmowaniu decyzji, ale również chcieć, móc i potrafić stosować kryteria odpowiedzialności wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej. Osiąganie takich kompetencji wymaga czasu i nacisku w programach edukacyjnych i polityki społeczno-ekonomicznej rządów na uczenie się myślenia holistycznego, korzystania z wiedzy interdyscyplinarnej i stosowania podejścia zintegrowanego. Tylko w takim podejściu możliwa jest percepcja całej złożoności bytu ludzkiego, znaczenia sprzężeń międzysferycznych dla

wzrostu jakości życia i wzajemnych powiązań wyborów konsumpcyjnych i strategii modernizacyjnych przedsiębiorstw i rządów.

Ekonomiści muszą z pokorą patrzeć na osiągnięcia metodologiczne nauk ekonomicznych i rezultaty badawcze z tej metodologii wpływające. Celem ludzkiej egzystencji nie jest przecież racjonalność ekonomiczna, rozumiana jako minimalizowanie nakładów dla uzyskania zakładanego celu lub maksymalizowanie szansy realizacji celu przy danych nakładach. Racjonalność ekonomiczna jest jedynie środkiem do podnoszenia jakości życia możliwie największej liczby ludzi. Obserwowany współcześnie imperializm ekonomiczny jest przejawem mieszania środków z celami i próbą redukcji bytu ludzkiego do wymiaru ekonomicznego. Człowiek jest jednak bytem wielosferycznym.

W holistycznym podejściu rozwój oznacza realizowanie potencjału ludzkiego życia. Atrakcyjność tak rozumianego rozwoju odnosi się do całej złożoności bytu ludzkiego. Dla właściwej oceny rezultatów modernizacji, tak rozumiana funkcja celu, powinna w praktyce podlegać kwantyfikacji. Należy mieć na uwadze, że jest to postulat maksymalistyczny i stąd mało realistyczny, analogicznie jak postulat maksymalizowania jakiegokolwiek korzyści własnej.

Ekonomistów interesuje przede wszystkim modernizacja sfery realnej gospodarki, a w związku z tym mechanizmów regulacji gospodarki, jednak ekonomista nie może rozpatrywać tych aspektów modernizacji jako samoistnych celów. Sprawność systemu ekonomicznego jest potrzebna nie tylko po to, aby optymalnie wykorzystać potencjał ludzkiego życia, lecz przede wszystkim po to, aby harmonizować rozwój we wszystkich sferach bytu ludzkiego. Aksjologiczny dramat neoliberalizmu leżącego u podstaw modernizacji opartej na rozwoju poprzez globalizację polega nie na tym, że jego egoizm i ideologia zmierzają do uobecnienia kryteriów efektywności ekonomicznej w stopniu najwyższym, lecz na tym, że myli się tu środki z celami i przez to pozbawia człowieka jego podmiotowości [Kołodko, 2010, s. 82–84]<sup>4</sup>. Zachowania racjonalne ekonomicznie są zasadne, jednakże w odniesieniu do środków realizacji autonomicznych celów wielowymiarowego bytu ludzkiego. Racjonalizowanie celów podlega przede wszystkim kryteriom słuszności. Dopiero słuszne cele z punktu widzenia wielowymiarowego rozwoju jednostki ludzkiej mogą być realizowane wedle kryteriów racjonalności ekonomicznej. Upowszechnianie instytucji wypierających inne wartości niż korzyść własna, policzalna w kategoriach rynkowych, jest sprzeczne z naturą ludzką i jest próbą uczynienia człowieka jednowymiarowym, płaskim bytem, którego zachowania można łatwo przewidywać.

Brak orientacji na wiedzę interdyscyplinarną i upowszechnienie umiejętności do holistycznego myślenia nie pozwala na ukierunkowanie modernizacji na spójność społeczno-ekonomiczną. Nie ma bowiem takich podmiotów, które

---

<sup>4</sup> Szeroką argumentację za i przeciw modernizacji opartej na globalizacji zob. [Flejterski, Wahl, 2003, s. 180–230].

byłyby dostatecznie umotywowane w skutecznym realizowaniu tak ukierunkowanej modernizacji za pomocą programów formułowanych na poziomie UE i przekładanych na krajowe strategie rozwoju. W tej zbiurokratyzowanej procedurze liczą się przede wszystkim interesy biurokratyczne i polityczne. Z tego powodu potencjał modernizacyjny nie może być należycie wykorzystywany dla realizowania celów w zakresie spójności społeczno-ekonomicznej. Z tego powodu fundamentalną kwestią pozostaje modernizacja kapitału ludzkiego.

Innym warunkiem postępu w rozwiązywaniu problemów niespójności społeczno-ekonomicznej jest nie tylko efektywność alokacyjna, ale przede wszystkim efektywność adaptacyjna, definiowana jako elastyczność struktury instytucjonalnej, wyrażająca się w długofalowej zdolności społeczeństwa do tworzenia takich instytucji (norm postępowania, form współpracy i postaw), które sprzyjają włączeniu do procesów modernizacyjnych jak największej liczby podmiotów gospodarujących i szybszemu wzrostowi produktywności czynników wytwórczych krajów doganiających, niż wysoko rozwiniętych [North, 2005, s. 187]. Podejście do innowacyjności oparte na modelu dyfuzyjno-polaryzacyjnym, choć jest lepiej dostosowane do wyzwań konkurencji opartej na innowacjach, może stać się źródłem formowania się Europy dwóch prędkości. Kopiowanie wzorców norm ukierunkowanych na efektywność ekonomiczną z krajów wyżej rozwiniętych nie oznacza jeszcze stworzenia ogółu liberalnych warunków pomyślnego rozwoju i konwergencji, zwłaszcza w obszarze spójności efektywności ekonomicznej z normami sprawiedliwości. Skuteczne normy formalne wymagają podstawy w postaci norm nieformalnych. Te zaś zwykle opierają się na specyficznych uwarunkowaniach kulturowych i schematach świadomości, które nie muszą harmonizować z logiką efektywności ekonomicznej, a nawet mogą pozostawać w opozycji do tej logiki. Nowe, spójne z logiką efektywności ekonomicznej normy nieformalne, nie mogą jednak powstać z dnia na dzień, gdyż są wynikiem spontanicznej ewolucji.

Nie ulega wątpliwości, że spójność społeczno-ekonomiczną należy oprzeć na nowej umowie społecznej, która powinna być wyprowadzona z zasad ukierunkowanych na eliminację oportunistów, wystarczająco twardego zewnętrznego wspomagania finansowego, zorientowanego podmiotowo, a nie instytucjonalnie, sprzyjającego odbudowie kapitału społecznego, wzmacniającego przedsiębiorczość i eliminującego syndrom wyuczony bezradności. Polityka społeczna niegodząca w efektywność ekonomiczną wymaga nowych metod identyfikacji nierówności, które powinny respektować psychologiczne osiągnięcia badawcze w tym obszarze. Istotne wydaje się tu wyodrębnienie przynajmniej dwóch klas nierówności społecznych, tj. frustrujących, które spychają ludzi w kierunku syndromu wyuczony bezradności i aktywizujących, czyli mobilizujących do poszukiwania sposobów rozwiązywania własnych problemów egzystencjalnych.

Zły stan sektora publicznego w całej UE może paradoksalnie przyczynić się do korzystnych zmian instytucjonalnych. Dla zminimalizowania ujemnych kon-

sekwencji przyjętego scenariusza działań dla uratowania strefy euro rząd Polski powinien szukać sposobów bycia podmiotem w rozwiązywaniu tych kwestii. Niestety politycy prowadzą grę pozorów godzącą w podmiotowość społeczeństwa obywatelskiego, a w ostatecznym rezultacie w spójność UE. W jej rezultacie poszkodowanymi mogą być wszystkie kraje członkowskie, w szczególności zaś te, które wierzą szczerze w intencje tej gry politycznej. Jeśli w wyniku tej gry wzrost zadłużenia publicznego nie zostanie powstrzymany w najbliższych latach, to kolejne rządy utracą szanse reform zorientowanych na spójność społeczno-ekonomiczną, gdyż będą zmuszone koncentrować się na prowadzeniu polityki oszczędności. Koncentrowanie się na koniecznej reformie systemu emerytalnego nie wystarczy, bo nie prowadzi do usprawnienia funkcji państwa.

Zmiany, które są proponowane na najbliższe cztery lata w polityce wobec sektora publicznego, choć celowe z punktu widzenia potrzeb budżetowych, nie mają istotnego znaczenia dla wzrostu gospodarczego. Do tego potrzebne są działania eliminujące instytucjonalne hamulce aktywności biznesowej ludzi i wzmacniające popyt najuboższych warstw społecznych w sposób niepodkopujący konkurencyjności przedsiębiorstw. Wiążą się one z odbiurokratyzowaniem gospodarki i uwolnieniem przedsiębiorstw od gorsetu procedur krępujących przedsiębiorczość i obciążających je dodatkowymi kosztami przeinstytucjonalizowania gospodarki, ciągłych zmian legislacyjnych sprzyjających dodatkowym kosztom transakcyjnym (kontroli, sprawozdawczości, mitręgi w rozmaitych urzędach związanej z przerzucaniem obowiązków administracji publicznej na interesariuszy, uznaniowych decyzji urzędników często wikłającymi w procedury odwoławcze). Można byłoby je łatwo ograniczyć poprzez likwidację urzędów, które realizują przede wszystkim interesy biurokratyczne lub cele polityczne, a nie cele społeczeństwa obywatelskiego i delegowanie uzasadnionych społecznie uprawnień do innych podmiotów administracji publicznej oraz wyrugowanie dublujących się procedur. Dotyczy to urzędów wojewódzkich, powiatów, struktur administracyjnych ubezpieczeń społecznych, instytucji zbierających podatki obciążonych obowiązkami wypływającymi z nieprzejrzystych, zbyt rozbudowanych procedur i sprawozdawczości finansowej. Efektywne rozwiązanie kwestii reformy administracji publicznej nie jest możliwe metodami bezinwestycyjnymi, jak sądzą niektórzy, gdyż wymaga to informatyzacji sektora publicznego i inwestycji uzdalniających obywateli do efektywnego korzystania z możliwości, jakie stwarza społeczeństwo informacyjne.

Nie stworzą również trwałych podstaw oddłużenia sektora publicznego i modernizacji gospodarki przeciwdziałającej zewnętrznym tendencjom recesyjnym reformy zwiększające ryzyko dostępu ludzi młodych i wykształconych do rynku pracy. Dla jego przezwyciężenia potrzebne są działania zorientowane na poprawę relacji między urzędami służb publicznych a biznesem i obywatelami, wzmocnienie popytu na krajową produkcję dóbr i usług metodami niepozostającymi w sprzeczności z *acquis communautaire* UE. Modernizacji ułatwiającej

absorpcję podaży wysoko kwalifikowanej siły roboczej na rynku krajowym sprzyjać może również wdrożenie wiarygodnej dla agencji ratingowych strategii konsolidacji finansów publicznych.

Zapowiedzi naprawy finansów publicznych przedstawione 17 listopada 2011 roku w exposé premiera Tuska są wprawdzie obiecujące, lecz nie należy ich przecież utożsamiać z przyszłymi działaniami. Na realizacji tych zapowiedzi zaciągną przecież reakcje na nie grup społecznych, biorących udział w konsultacjach społecznych komisji trójstronnej, opinii ekspertów, a także czynniki zewnętrzne, takie jak: ostateczny kształt konsensusu w sprawie przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego w strefie euro, reakcje agencji ratingowych na zawrota sytuacji krajów podobnie postrzeganych jak Polska, skutki ataków kapitału spekulacyjnego i wzrost ryzyka spadku dynamiki PKB w Polsce z przyczyn zewnętrznych i wewnętrznych. Należy mieć nadzieję, że skoro inne możliwości realizowania interesów politycznych wyczerpał kryzys zwycięży opeja rozsądnych reform systemu emerytalnego i ograniczenia nierównowagi finansów publicznych wedle rawlowskich zasad sprawiedliwości dystrybucyjnej [Rawls, 1971]. Na razie jednak na zintegrowany program polityki spójności społeczno-ekonomicznej politycy nie są przygotowani, a społeczeństwo polskie nie potrafi go wymusić. Widmo negatywnych konsekwencji rosnącego długu publicznego ciągle krąży nad Polską. Dalsze odkładanie modernizacji sektora publicznego i reform budżetowych na lepsze czasy dla gospodarki światowej byłoby przejawem nieodpowiedzialności polityków. Zagroziłaby ona ponownym ugrzęźnięciem w pułapce zadłużenia zewnętrznego i wewnętrznego, niweczącej dalszą modernizację Polski i obciążającej kosztami obsługi długów przekraczającymi możliwości ich spłaty przez starzejące się społeczeństwo i pozbawioną dobrego klimatu inwestycyjnego gospodarke.

Rynki oprzyrządowane regułami centralnej koordynacji strategicznej funkcjonujące w UE są narażone na niespójności instytucjonalne charakteryzujące się wzrostem natężenia niejednorodności logiki działania mechanizmów, instrumentów, procedur i instytucji [Morawski, 2010, s. 30; Woźniak, 2009, s. 651–665]. Niespójności instytucjonalnej sprzyjają również silne turbulencje związane z rewolucją informatyczno-telekomunikacyjną i globalizacją liberalizacji. Zbiurokratyzowane tworzenie instytucji może sprzyjać zarówno modernizacji i powiększaniu potencjału ogółu czynników wytwórczych i efektywności ich wykorzystania, jak i marnotrawstwu tych zasobów oraz podniesieniu kosztów rozwoju, zwłaszcza kosztów transakcyjnych [Williamson, 1998]. Instytucje te mogą ukierunkowywać aktywność podmiotów gospodarczych nie tylko do pogoni za nienależnymi korzyściami i korupcji rządów, mogą też być ukierunkowane na pobudzenie przedsiębiorczości, innowacyjności, elastyczności i szybkie procesy dostosowawcze. W obliczu tych sprzeczności mają miejsce kolejne adaptacje, które polegają na dodawaniu nowych instytucji.



W tej reinstytucjonalizacji zwykle przegrywają wyznawcy wartości tradycyjnych, odpowiedzialności międzypokoleniowej i solidarności społecznej, gdyż łatwo stają się przedmiotem użycia interesów biurokracji i biznesowych, czyli indywidualów zorientowanych na maksymalizowanie policzalnych w kategoriach rynkowych korzyści własnych. Efektem biurokratycznej reinstytucjonalizacji jest rozszerzenie kontroli przez wzmacnianie instytucji nadzoru nad każdym podmiotem gospodarującym. Wzmacnianiu tej kontroli sprzyja również wykorzystywanie osiągnięć nauk o zarządzaniu, psychologii, socjologii, a nawet ekonomii do marketingu ubezwłasnowolniającego konsumenta, infantylizującego obywatela, kreowania bodźców wzmacniających emocje, aby łatwo wpływać na doznania przyjemności i przykrości [Barber, 2009]. Tego typu kontroli sprzyja szczególnie rodzaj asymetrii konkurencyjności na rzecz interesów korporacji transnarodowych oraz dominacji interesów elit politycznych i biurokracji („oświeconych władców”).

Przyspieszenie procesu usuwania tych asymetrii wymaga reinstytucjonalizacji państwa w kierunku wzmocnienia możliwości jego organów do egzekwowania odpowiedzialności wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej. Oznacza to wzmacnianie jego wpływów na różne aspekty bytu jednostki, podmiotów gospodarczych, organów władzy lokalnej, grup społecznych i całego społeczeństwa. Jednakże sposób realizacji tego celu zależy od systemu wartości, jaki leży u podstaw ładu instytucjonalnego gospodarki i społeczeństwa. Zmodernizowany technologiami informatyczno-telekomunikacyjnymi rynek polityczno-medialny nie sprzyja rozwijaniu umiejętności do zintegrowanego ujmowania celów, źródeł i barier procesów rozwojowych, nie przygotowuje należycie do respektowania odpowiedzialności wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej. Elity polityczne, biznesowe i świata medialnego są bardziej zainteresowane kreowaniem społeczeństwa spektaklu, obywateli wyzwolonych moralnie, uwolnionych od stresującego myślenia o przyszłości, niezdolnych do odpowiedzialności wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej niż upowszechnianiem poszukiwania odpowiedzi na paradoksy współczesnej modernizacji i wyzwania przyszłości. Usuwanie sprzeczności generowanych przez netokrację rodzi pytanie o takie umocnienie społeczeństwa obywatelskiego, które potrafiłoby wymusić reformy sceny politycznej i ładu informacyjnego sprzyjające umacnianiu się podmiotowości jednostki ludzkiej [Bard, Soderqvist, 2006]. Do tego niezbędna jest holistyczna modernizacja refleksyjna kapitału ludzkiego. Spontaniczne protesty społeczne niewiele tu zmieniają, gdyż świat pracy składający się przede wszystkim z prekariuszy traci coraz bardziej siłę przetargową w skutecznych działaniach na rzecz spójności społecznej.

Aktualnie wyłania się pilna potrzeba zintegrowania wszystkich grup społecznych i politycznych wokół ogólnonarodowej debaty, jak racjonalnie rozłożyć skutki kryzysu finansów publicznych, aby nie dopuścić do fiaska modernizacji zorientowanej na spójność społeczno-ekonomiczną.

## LITERATURA

- A Budget for Europe 2020 Part I and II, SEC(2011) 867–868 final*, 2011, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Committee and the Committee of the Regions, Brussels 29.06.2011, COM (2011) 500.
- Akerlof G.A., Shiller R.J., 2009, *Animal Spirits. How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey; edycja polska: *Zwierzęce instynkty. Czy ludzka psychika napędza globalną gospodarkę i jaki to ma wpływ na przemiany światowego kapitalizmu?*, Wydawnictwo studio Emka, Warszawa.
- Bal-Woźniak T., 2012a, *Blokada innowacyjna* [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011*, t. II: *Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, red. M.G. Woźniak, PWN Warszawa.
- Bal-Woźniak T., 2012b, *Wielopoziomowe zarządzanie innowacyjnością w oparciu o podejście podmiotowe* [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011, Transformacja. Modernizacja. Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, t. 3: *Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, red. M.G. Woźniak, PWN, Warszawa.
- Bal-Woźniak T., 2012c, *Innowacyjność w ujęciu podmiotowym. Uwarunkowania instytucjonalne*, PWE, Warszawa.
- Barber B.R., 2009, *Skonsumowani. Jak rynek psuje dzieci, infantylizuje dorosłych i połyka obywateli*, Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa; dane oryginału: *Consumed. How Markets Corrupt Children, Infantilize Adults, and Swallow Citizens Whole*, W.W. Norton, New York 2007.
- Bard A., Sooderqvist J., 2006, *Netokracja, Nowa elita władzy i życie po kapitalizmie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa; dane oryginału: *Nätokraterna – boken om det elektroniska klassamhället*, Book House Publishing Sweden AB, Stockholm 2000.
- Davies H., Green D., 2010, *Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego*, PWN, Warszawa; dane oryginału: *Global Financial Regulation*, Polity Press Ltd., Cambridge.
- Dembinski P.H., 2011, *Finanse po zawale. Od euforii finansowej do gospodarczego Ładu*, Studio EMKA, Warszawa; dane oryginału: *Finance serevante on finance trompeuse?* Desclee de Browuer, Paris 2008.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Komunikat Komisji, Bruksela 3.03.2010, KOM (2010) 2020.
- Firszt D. 2010, *Niwelacja luki technologicznej względem krajów rozwiniętych jako jeden z wymiarów modernizacji polskiej gospodarki* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja gospodarki Polski*, z. 16, red. M.G. Woźniak, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Flejterski S., Wahl P.T., 2003, *Ekonomia globalna. Synteza*, Difin, Warszawa.
- Kołodko G.W., 2010, *Świat na wyciągnięcie myśli*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- Morawski W., 2010, *Modernizacja procesem wielowymiarowym* [w:] *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*, red. W. Morawski, PWN, Warszawa.
- MRR, 2011, *Sytuacja makroekonomiczna i trendy rozwojowe w latach 2001–2010*, MRR, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa.

- North D.C., 2005, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton – Oxford.
- Rawls J., 1994, *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa; dane oryginału: *A theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London 1971.
- Uchwała nr 22/2009 Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie aktualizacji „Planu prywatyzacji na lata 2008–2011”.
- Williamson O.E., 1998, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa; dane oryginału: *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York 1998.
- World Bank, 2009, *Reshaping Economic Geography. World Development Report 2009*, Washington.
- Woźniak M.G., 2009, *Globalny kryzys a długookresowy rozwój zintegrowany w Polsce*, Biuletyn Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, „Przyszłość, Świat – Europa – Polska”, nr 1 (19).
- Woźniak M.G., 2012, *Teoretyczne i praktyczne kwestie budowy spójności społeczno-ekonomicznej dla gospodarki innowacyjnej* [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011. Transformacja. Modernizacja. Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, t. 3: *Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, red. M.G. Woźniak, PWN, Warszawa.
- Zacher L., 2010, *Niekompatybilności generacyjno-demograficzne w perspektywie przyszłości* [w:] *Wyzwania przyszłości – szanse i zagrożenia*, red. J. Kleer, A.P. Wierzbicki, B. Galwas, L. Kuźnicki, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, PAN, Warszawa.

### Streszczenie

Autor artykułu dowodzi, że współcześnie modernizacja gospodarki znajduje się pod rosnącą presją procesów zachodzących w gospodarce globalnej. Opisuując te procesy wskazuje na ich znaczenie w ewolucji modelu modernizacji UE i sprzężenia z wewnętrznymi uwarunkowaniami rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski. Wskazuje na negatywne konsekwencje imitacyjnego charakteru modernizacji dla spójności społecznej. W artykule przedstawione są również krótko i długookresowe zalecenia konieczne dla zorientowania modernizacji na spójność społeczno-ekonomiczną.

### External Conditions of Modernization of Polish Economy and Socio-Economic Cohesion

#### Summary

Author provides evidence that current modernization of an economy is under growing pressure of on-going processes in the global economy. Having described these processes, he emphasizes their meaning for evolution of model of modernization of the EU and their interdependences with internal conditions of socio-economic development of Poland. He stresses the negative outcomes of imitative character of modernization for socio-economic cohesion. The article consists of short-term and long-term recommendations, necessary to socio-economic cohesion oriented modernization.