

R A P O R T Y C A S E
C A S E R E P O R T S

*Centrum Analiz
Społeczno-Ekonomicznych*



*Center for Social
and Economic Research*

Praca zbiorowa pod redakcją

Jacka Kochanowicza

Ekonomia polityczna

konsolidacji reform

Warszawa, 1999

nr 29

Prezentowane w serii „Raporty CASE” stanowiska merytoryczne wyrażają poglądy Autorów i niekoniecznie są zbieżne z oficjalnym stanowiskiem CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Publikacja została przygotowana w ramach projektu "Sustaining Growth through Reform Consolidation" nr 181-A-00-97-00322 finansowanego przez Amerykańską Agencję do Spraw Rozwoju Międzynarodowego (USAID) i Fundację CASE.

DTP: CeDeWu – Centrum Doradztwa i Wydawnictw "Multi-Press" Sp. z o.o.

Opracowanie graficzne – Agnieszka Natalia Bury

© CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu i postaci bez pisemnej zgody autora i wydawcy.

ISSN 1506-1647 ISBN 83-7178-180-6

Wydawca:

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

ul. Sienkiewicza 12, 00-944 Warszawa

tel.: (48 22) 622 66 27, 828 61 33

fax (48 22) 828 60 69

e-mail: case@case.com.pl

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1. Jacek Kochanowicz – Ekonomia polityczna konsolidacji reform	9
1.1. Wstęp	9
1.2. Cele reform	10
1.2.1. Tendencje zewnętrzne	10
1.2.2. Konsens waszyngtoński i doświadczenia latynoamerykańskie	10
1.2.3. Źródła wewnętrzne	11
1.2.4. Reformy rynkowe a problematyka społeczna	12
1.2.5. Funkcje neoliberalizmu	12
1.3. Gospodarcza rola państwa	13
1.3.1. Ustroje gospodarcze	13
1.3.2. Ustrój gospodarczy a ustrój polityczny	15
1.4. Sekwencja i tempo reform	15
1.4.1. Reforma w warunkach demokracji politycznej	15
1.4.2. Terapia szokowa i gradualizm	16
1.4.3. Prywatyzacja i restrukturyzacja	16
1.4.4. Sektor usług publicznych	17
1.4.5. Państwo jako podmiot i jako przedmiot reform	18
1.4.6. Wydolność reformatorska maszynierii państwa	19
1.4.7. Koalicje redystrybucyjne, grupy interesów, korupcja	20
1.5. Rezultaty	21
1.5.1. Porównania międzynarodowe	21
1.5.2. Znaczenie polityki reform i dziedzictwa instytucjonalnego	22
1.6. Grupy społeczne i aktorzy zbiorowi	23
1.6.1. Klasy średnie	23
1.6.2. De-industrializacja	25
1.6.3. Ubóstwo i wykluczenie społeczne	25
1.6.4. Podziały społeczne a ideologie polityczne	26
1.6.5. Strategie perswazyjne	27
1.7. Zakończenie: konsolidacja procesu reform	27
Bibliografia	30
Rozdział 2. Mirosława Marody – Społeczne warunki konsolidacji reform ekonomicznych w Polsce	37
2.1. Wymiar instytucjonalny	37
2.2. Wymiar postaw	39
2.2.1. Postawy wobec "rynkowych reguł gry"	40
2.2.2. Postawy wobec dalszych reform rynkowych	41
2.3. Wymiar behawioralny	42
2.3.1. Poziom opracowywania i promowania reform	43
2.3.2. Poziom działań grup strategicznych dla reform prorynkowych	44
2.3.3. Poziom ideologii społecznych	44
Bibliografia	50

Rozdział 3. Janusz T. Hryniewicz – Stosunek aktorów zbiorowych do rozwoju gospodarczego i reform ekonomicznych	.51
3.1. Wprowadzenie	.51
3.2. Specyfika działania politycznych i ekonomicznych grup interesu	.52
3.3. Postawy i interesy w polskim społeczeństwie oraz stosunek do działań proreformatorskich	.53
3.4. Cechy mobilizacji społecznej a reformy prorynkowe i rozwój gospodarczy	.54
3.5. Grupy interesu w Polsce i ich znaczenie dla przebiegu wybranych zjawisk gospodarczych	.55
3.6. Konsolidacja instytucji rynkowych jako efekt stabilności politycznej społeczeństwa	.57
3.7. Możliwości przewidywania decyzyjnych skutków działalności grup interesu	.59
3.8. Jaki jest faktyczny potencjał zorganizowanego oporu przeciwko reformom i jakie są szanse jego materializacji	.60
3.9. Informacje niezbędne dla przygotowania reform i potrzebne badania naukowe	.61
3.10. Marketing reform	.61
Aneks	.63
Rozdział 4. Béla Greskovits – Konsolidacja reform ekonomicznych: doświadczenia węgierskie i wskazówki dla Polski	.65
4.1. Wstęp	.65
4.2. 1989–1998: dziesięć lat społecznej cierpliwości	.66
4.2.1. Beneficjenci	.66
4.2.2. Cierpliwi przegrani	.67
4.2.3. Ograniczenia	.69
4.3. Cztery lata "biegu ku kapitalizmowi" (1994–1998)	.69
4.3.1. Nowe międzynarodowe zobowiązanie polityczne i ekonomiczne	.70
4.3.2. (Zre)centralizowana prywatyzacja oraz restrukturyzacja przedsiębiorstw państwowych i banków	.70
4.3.3. Polityka przyspieszonych reform w latach 1995-1998	.71
4.3.4. Nieudane próby "zgrania" polityki i udane "przedstawienie jednego aktora"	.72
4.3.5. Konsolidacja systemu politycznego i budowa koalicji wokół prywatyzacji	.74
4.4. Konsolidacja – tak, ale jakiej demokracji i jakiego kapitalizmu?	.75
4.5. Wnioski i wskazówki dla innych krajów, zwłaszcza dla Polski	.77
Bibliografia	.81
Rozdział 5. Urszula Żuławska - Perspektywy reform w Polsce na tle doświadczeń krajów Ameryki Łacińskiej	.83
5.1. Finansowanie i charakter wzrostu gospodarczego	.84
5.2. Zmiana systemu ekonomicznego	.85
5.3. Rynek pracy	.86
5.4. Dysproporcje w podziale dochodów	.87
5.5. Spadek zaufania do instytucji państwa	.87
5.6. Spadek zaufania do instytucji demokratycznych i partii politycznych	.88
5.7. Podsumowanie	.90
Bibliografia	.91

Janusz Tadeusz Hryniewicz

Dr hab., Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego

Specjalista w zakresie socjologii gospodarczej, ostatnio zajmuje się rozwojem gospodarczym badanym z perspektywy gmin i regionów. Niedawne publikacje: wspólnie z B. Jałowieckim i A. Mync, *Ruchliwość pracowników naukowych w latach 1994–1996*, EUROREG – M. Swianiewicz, Warszawa 1997; wspólnie z B. Jałowieckim, *System polityczny a rozwój gospodarczy*, EUROREG – M. Swianiewicz, Warszawa 1997; *Psychologiczny kontekst funkcjonowania organizacji gospodarczych w Polsce*, *Przegląd Organizacji*, nr 7–8/1998; *Polityka i gospodarka. Analiza wzajemnych zależności*, *Przegląd Organizacji*, nr 12/1998.

Jacek Kochanowicz

Profesor historii gospodarczej, Wydział Nauk Ekonomicznych UW

Specjalista w zakresie historii społeczno-gospodarczej Europy Środkowo-Wschodniej, ostatnio zajmuje się problematyką transformacji w perspektywie historyczno-porównawczej. Niedawne publikacje: *The Market Meets Its Match: Restructuring the Economies of Eastern Europe*, współautorzy Alice Amsden i Lance Taylor, Harvard University Press 1994; *Incomplete Demise: Reflections on the Welfare State in Poland after Communism*, "Social Research" 1997; *Znękany Lewiatan. Państwo wobec gospodarki w Polsce schyłku lat dziewięćdziesiątych w świetle badań porównawczych*, [w:] J. Kochanowicz i in., *Ustrojowa wizja gospodarki polskiej*, Warszawa 1997; *Modernization from Above: the End of the Road?* "Studia Historiae Oeconomica" 1998.

Mirosława Marody

Profesor psychologii społecznej w Instytucie Socjologii UW

Kierownik Centrum Studiów Politycznych w Międzywydziałowym Instytucie Studiów Społecznych UW, ostatnio zajmuje się problematyką psycho-kulturowych czynników zmiany społecznej w Polsce oraz problematyką integracji europejskiej. Ostatnio opublikowała: *Oswajanie rzeczywistości. Między realnym socjalizmem a realną demokracją* (redaktor i współautor), Warszawa: ISS UW, 1996; *Religion – for or against democracy?*, *Polish Sociological Review*, 1997; *Przystąpienie czy integracja? Polska droga do Unii Europejskiej*, *EU-monitoring II* (wraz z: J.Hausner, J.Wilkin, A.Wojtyła, M.Zirk-Sadowski). Warszawa: Friedrich Ebert Stiftung, 1998; *Trzy Polski: Potencjał i bariery integracji z Unią Europejską*, *EU-monitoring III* (wraz z: J.Hausner). Warszawa: Friedrich Ebert Stiftung, 1999. *O pewnych osobliwościach polskiej klasy politycznej*, [w:] *Psychologia rozumienia zjawisk społecznych*, B.Wojciszke, M.Jarymowicz (red.), Warszawa, Łódź: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1999.

Urszula Żuławska

Kierownik Zakładu Rozwoju Gospodarczego w Instytucie Krajów Rozwijających się UW

Wicedyrektor Instytutu Finansów przy WSUB. Specjalizuje się w problematyce gospodarczej krajów Ameryki Łacińskiej. W latach 1981–1984 odbyła studia doktoranckie w UNAM – Meksyk, pracując równocześnie jako asystentka w Centrum Badań Azji i Afryki El Colegio de Mexico. Wykładała na uniwersytetach w Sao Paulo (Brazylia), San Juan (Puerto Rico), Atzacapotzako (Meksyk), Madrycie (Hiszpania).

Wstęp

Przedmiotem raportu jest oddziaływanie sił społecznych i politycznych na proces reform, zmierzających do wprowadzenia w Polsce gospodarki rynkowej. Raport stawia pytanie o konsolidację procesu reform. Konsolidacja rozumiana jest jako stan, w którym proces tworzenia gospodarki rynkowej ma względnie nieodwracalny charakter wskutek tego, że dostatecznie duża część społeczeństwa uznaje reguły gry rynkowej za obowiązujące i prawomocne, że porządek rynkowy uważany jest przez ludzi za dający większe możliwości realizacji indywidualnych planów życiowych aniżeli inne, możliwe do pomyślenia ustroje gospodarcze, oraz że w przypadku niepowodzenia ludzie nie starają się zmieniać reguł gry, lecz raczej powtórnie próbują realizować swoje plany życiowe w ich ramach.

Raport składa się z części zasadniczej, przygotowanej przez Jacka Kochanowicza, oraz czterech opracowań szczegółowych – dwóch poświęconych Polsce i dwóch porównawczych. Mirosława Marody analizuje społeczne postrzeganie procesu reform rynkowych. Janusz Hryniewicz prezentuje stosunek aktorów zbiorowych do rozwoju gospodarczego. Béla Greskovits analizuje przyczyny sukcesu reform węgierskich oraz słabe strony krystalizującego się systemu ekonomicznego i społecznego. Urszula Zuławska tłumaczy powody wyboru neoliberalnej strategii reform stabilizacyjnych w Ameryce Łacińskiej w latach 70. (Chile) i 80. (liczne inne państwa) i pokazuje różne polityczne strategie wprowadzania niepopularnych pakietów zmian.

Jacek Kochanowicz syntetyzuje studia szczegółowe oraz inne liczne opracowania. Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że w Polsce przyjęto neoliberalny wzorzec transformacji, odrzucając koncepcje "trzeciej drogi". Pomimo znacznych kosztów społecznych, do których należą bezrobocie, ubóstwo, wzrost patologii społecznej oraz koszty psychologiczne, związane z koniecznością przestawienia się na nowy sposób życia, transformacja jest w Polsce – podobnie jak i w innych krajach środkowo-europejskich – akceptowana. Nie spełniły się prognozy, ostrzegające przed załamaniem procesu reform, lub przed załamaniem ustroju demokratycznego. Nie pojawiły się też ideologie i ruchy społeczne, kwestionujące w zasadniczy sposób kapitalizm. Polska nie tylko znajduje się w fazie konsolidacji instytucji gospodarki rynkowej, ale konsolidacja ta jest już poważnie zaawansowana.

Przyczyny akceptacji transformacji do gospodarki rynkowej są następujące. Po pierwsze, dzięki dziedzictwu historycznemu Polska – podobnie jak pozostałe kraje środkowo-europejskie – była względnie dobrze przygotowana do reform rynkowych. Kraje te, w przeciwieństwie do Rosji, Europy Wschodniej i części Bałkanów od kilkuset lat znajdowały się w bliskich kontaktach z Zachodem, co pozwoliło im przyswoić wiele instytucji kulturalnych i prawnych, korzystnych z punktu widzenia rozwoju kapitalizmu. Także i w okresie komunistycznym ich związki z Zachodem (zwłaszcza w przypadku Polski, Węgier i Słowenii) nie zostały całkiem przerwane. Istotnym czynnikiem zbliżenia do kapitalizmu były podejmowane od lat 50. próby urynkowienia, jak również tolerancja sektora drobnych przedsiębiorstw oraz indywidualnych kontaktów gospodarczych z Zachodem. W rezultacie zarówno elity tych krajów, jak i część ich społeczeństw były gotowe na przyjęcie wyzwania radykalnych reform ekonomicznych początku lat 90.

Po drugie, akceptacja przemian w kierunku kapitalizmu miała swoje przyczyny ideologiczne i poznawcze. W świecie nie istnieją dziś żadne inne niż kapitalizm propozycje organizacji życia gospodarczego, a debata jaka się toczy, dotyczy co najwyżej kwestii, związanych z wariantami kapitalizmu i sposobami, w jakie ma on współistnieć z systemem politycznym i tradycją kulturową. Ponieważ nie istnieje żadna ideologiczna alternatywa dla rynku jako mechanizmu regulacji życia gospodarczego, to bardzo trudno go nie akceptować, jeśli nie z entuzjazmem, to z konieczności.

Po trzecie, przyczyną akceptacji jest atrakcyjność społeczeństwa konsumpcyjnego. Masowa konsumpcja, w tym dóbr trwałych, jest dziś dostępna na całym świecie dla stosunkowo szerokich grup ludności i nie budzi wątpliwości, że jest ona do pomyślenia jedynie w połączeniu z gospodarką rynkową. Atrakcyjność ta jest stale podtrzymywana przez media i reklamę, najpoważniejsze siły kształtujące struktury poznawcze ludzi, a zwłaszcza młodego pokolenia. W Polsce działanie tego czynnika jest wzmacniane relatywnym sukcesem w zakresie wzrostu gospodarczego, który sprawia, że atrakcje społeczeństwa konsumpcyjnego są bezpośrednio odczuwane przez liczącą się grupę ludności.

Po czwarte, akceptację przemian ułatwił ich stopniowy charakter. Część zwolenników neoliberalnego programu

transformacji argumentowała za koniecznością zmian jak najszybszych – "terapii szokowej". W rzeczywistości te szybkie zmiany dokonały się tylko w pewnych – choć niezmiernie istotnych – dziedzinach, przede wszystkim tych, które wiązały się z uzyskaniem równowagi makroekonomicznej. Zmiany instytucjonalne, a w szczególności własnościowe, następują z rozmaitych powodów znacznie wolniej. Stopniowość transformacji miała korzystne skutki społeczne w sensie ułatwienia intelektualnej i psychologicznej akceptacji przemian, na nauczenie się i internalizację nowych reguł, na przestawienie indywidualnych strategii życiowych.

Po piąte, czynnikiem ułatwiającym adaptację był powolny i niekompletny rozpad (czy też demontaż) komunistycznego państwa opiekuńczego. Dotyczy to zarówno jego instytucji formalnych, takich jak system ochrony zdrowia czy system edukacyjny, jak i nieformalnych, a ściślej – wbudowanych w funkcjonowanie zakładów pracy. Występujące po dziś subsydiowanie, na ogół w formie ukrytej, działania poszczególnych mało efektywnych przedsiębiorstw lub wręcz sektorów (rolnictwo, przemysł węglowy, przemysł zbrojeniowy), z punktu widzenia ściśle ekonomicznego fatalne, stanowi jednak swego rodzaju politykę społeczną, będącą – być może – ceną spokoju społecznego. Zarazem, ma negatywne skutki długofalowe wskutek umacniania grup rozszarpeniowych.

Przebudowę systemu gospodarczego umacnia demokratyczny charakter procesu transformacji. Poszczególne rozwiązania instytucjonalno-prawne, jak i ważniejsze konkretne decyzje z zakresu polityki gospodarczej, są przedmiotem debaty publicznej oraz gry politycznej. Wprawdzie proces ich wprowadzania niejednokrotnie się przeciąga, a osiągnięte rozwiązania (nieuchronnie wynik kompromisu) bywają niespójne, jednak demokratyczny charakter wprowadzanych reform legitymizuje je w oczach opinii publicznej.

Pomyślny przebieg transformacji wzmacnia grupy, które na niej zyskują, lub spodziewają się zyskać, i które skłonne są ją wspierać. Dotyczy to przede wszystkim "klas średnich". Wielkie znaczenie ma to, że do tej grupy wspierającej należy większość środowisk opiniotwórczych, od środowisk akademickich, poprzez ekspertów i dziennikarzy, po specjalistów pracujących dla firm reklamowych. Znaczenie ma demograficzna wymiana pokoleń. Nostalgia za bezpieczeństwem późnego komunizmu wyrażana jest raczej przez ludzi niemłodych. Zarazem, zarówno potencjał mobilizacji politycznej, jak i zdolności artykulacji interesów i ideologii przez grupy zdecydowanie niechętnie przemianom są ograniczone.

Akceptacja porządku rynkowego ma jednak charakter warunkowy. Zarówno poszczególne jednostki, jak i zbiorowi aktorzy znacznie chętniej akceptują reguły rynkowe wówczas, gdy odnoszą się do cudzej, a nie własnej działalności. Liczne grupy domagają się traktowania wyjątkowego, uzasadniając to rzekomo szczególnie ważną rolą społeczną, przeszłymi zasługami, czy też trudną sytuacją. Te grupy, które dysponują wysokim potencjałem mobilizacyjnym i organizacyj-

nym (w szczególności niektóre związki zawodowe i stowarzyszenia profesjonalne) są w stanie skutecznie wpływać w pożądanym przez siebie sposób na proces zmian legislacyjnych i politykę rządu, co czyni proces przebudowy instytucji gospodarczych powolnym i niekompletnym. Skłonność polityków rządowych do kupowania spokoju społecznego umacnia przeświadczenie o skuteczności takiego postępowania.

Kształtujący się w Polsce system gospodarczy odbiega daleko od neoliberalnego ideału. Rola sektora publicznego jest w nim nadal bardzo duża. Znaczny jest zakres korupcji, nie tylko osłabiającej skuteczność działania państwa, ale i delegitymizujący zarówno samo państwo, jak i partie polityczne i procedury demokratyczne. Słabe są mechanizmy innowacyjne oraz tendencje do "czyszczenia" gospodarki z przedsiębiorstw i gałęzi schyłkowych oraz nieefektywnych. Procesy modernizacyjne są powierzchowne, silniej dotyczą konsumpcji aniżeli struktur wytwarzania, a zwłaszcza struktur organizacyjnych. Poziom redystrybucji produktu narodowego jest wysoki, a zarazem dokonuje się on w myśl mało klarownych reguł i niekoniecznie w sposób, który sprzyja podwyższaniu sprawności gospodarki. Redystrybucja po części polega na wykorzystywaniu mechanizmu politycznego do uzyskiwania przez przedsiębiorstwa lub grupy społeczne renty (*rent seeking*), po części ma charakter nie wyartykułowanej polityki społecznej. System ten określić można mianem "słabego państwa redystrybucyjnego". Posługuje się ono retoryką neoliberalną, a w bardzo niewielkim stopniu jest w stanie realizować funkcje prorozwojowe. Trudno też powiedzieć, na ile będzie w stanie skutecznie kontynuować późno rozpoczęty proces reform sektora usług publicznych. Struktura wydatków budżetu budzi wątpliwości ze względu na to, że przeznaczanie środków na podtrzymywanie upadających gałęzi oznacza rezygnację z inwestycji publicznych w dziedziny, ważne ze względu na ich potencjał wzrostowy, do których należy w szczególności infrastruktura, badania naukowe oraz inwestycje w kapitał ludzki. Niedostateczna sieć transportowa, ograniczony potencjał innowacyjny oraz niski poziom wykształcenia mogą stać się równie poważnymi barierami wzrostu, jak błędna polityka makroekonomiczna i wadliwe relacje między państwem i biznesem.

Poważnym zagrożeniem dla stabilnego rozwoju gospodarczego są zróżnicowania społeczne, a w szczególności zróżnicowania w zakresie wyposażenia w kapitał kulturowy. Wykluczenie znacznej części ludności z udziału w grze rynkowej, jak i z szans na skorzystanie z modernizacji oraz udziału w masowej konsumpcji, łatwo przekłada się co najmniej na znaczny zakres patologii społecznej, a w niesprzyjających warunkach (np. dłuższej recesji) przeradzać się może także w silne napięcia społeczne i polityczne.

Wspomniane czynniki negatywne nie odwrócą zapewne procesu reform rynkowych, ani też osiągniętego poziomu ich konsolidacji. Mogą jednak spowodować utrzymywanie się we względnie długim okresie systemu o małej skłonności do wzrostu.

Jacek Kochanowicz

Rozdział I.

Ekonomia polityczna konsolidacji reform

I.1. Wstęp

Przedmiotem tego opracowania jest oddziaływanie sił politycznych na proces reform, zmierzających do wprowadzenia w Polsce gospodarki rynkowej. Pytaniem podstawowym jest pytanie o konsolidację procesu reform. Jest to pytanie, na ile proces tworzenia gospodarki rynkowej ma względnie (to jest w danych warunkach zewnętrznych) nieodwracalny charakter w tym sensie, że reguły gry gospodarki rynkowej uznawane są przez większość członków społeczeństwa za obowiązujące i prawomocne, że porządek rynkowy uważany jest przez nich za dający większe możliwości realizacji indywidualnych planów życiowych aniżeli inne, możliwe do pomyślenia ustroje gospodarcze, oraz że w przypadku niepowodzenia ludzie nie starają się zmieniać reguł gry, lecz raczej powtórnie próbują szczęścia w ich ramach. Termin "konsolidacja" używany był pierwotnie w stosunku do ustroju politycznego, następnie rozszerzono jego znaczenie na ustrój gospodarczy [Przeworski, 1991, s. 26; Linz i Stepan, 1996, s. 6 i nast.; Haggard i Kaufman, 1995, s. 309–334]. Schematycznie rzecz ujmując, konsolidacja jest drugą fazą procesu tworzenia nowego ustroju, pierwszą można określić terminem inicjacja procesu reform. Odpowiada ona temu, co Leslie Holmes określa mianem "wczesny postkomunizm" [Holmes, 1997, s. 331]. Konsolidacja jest procesem w tym sensie, że można mówić o jej mniejszym lub większym stanie zaawansowania, czy wręcz o jej zakończeniu. Proces konsolidacji następuje co najmniej na dwu płaszczyznach: na poziomie formalnych instytucji, oraz na poziomie odczuć, postaw, wartości zachowań jednostek, przy czym szczególnie ważne są tu sposoby postrzegania przez jednostki stojących przed nimi wyborów i ich sposoby reakcji, zarówno uświadamianych, jak i zrutynizowanych lub odruchowych [North, 1994; Marody w niniejszym opracowaniu].

Przemiany w krajach postkomunistycznych określa się trudno przetłumaczalnym mianem *transition*, lub też określa jako "transformację". W pierwszym przypadku przy-

muje się, że chodzi o proces przejścia od gospodarki narkowej do rynkowej, oraz od systemu niedemokratycznego do demokratycznego. W drugim przyjmuje się, że kierunek procesu nie jest jednoznacznie określony. W tekście niniejszym używany jest drugi z tych terminów, zakłada się bowiem, że w istocie proces ten jest w znacznej mierze niezdeterminowany. Na jego kształt oddziałuje wiele uwarunkowań: procesy zewnętrzne zachodzące w świecie, stan wyjściowy gospodarki i społeczeństwa, wizje pożądanego kształtu zmian, formułowane przez poszczególnych aktorów owych procesów, układ sił społecznych, gra polityczna, itp., itd. Zbudowanie precyzyjnego modelu owych oddziaływań, a nawet zadawalające wyspecyfikowanie czynników przemian wydaje się przekraczać jak dotąd możliwości nauk społecznych, pozostajemy więc zazwyczaj w sferze interpretacji [Popper, 1961]. Opracowanie skupia się na społeczno-politycznych oraz ideologicznych uwarunkowaniach procesu przemian pokomunistycznych, branych pod uwagę w tej mierze, w jakiej wpływają na przekształcenia systemu gospodarczego. Pierwsze wiążą się z interesami poszczególnych grup, a także aktorów społecznych, i ich zorganizowanym wpływem na życie publiczne. Drugie – ze sposobem artykulacji interesów lub przekonania. Metodologicznym założeniem jest, że nie da się owych płaszczyzn odseparować, bowiem interesy nie istnieją ani nie oddziałują na rzeczywistość społeczną same przez się, lecz artykułowane są w sposób mniej lub bardziej spójny w postaci poglądów na pożądaną przez dany podmiot kształt instytucji, czy też charakter polityki gospodarczej.

Osobnym powodem brania pod uwagę idei jest ich wpływ na konstruowane przez ludzi instytucje, właśnie zaś konstruowanie nowego ładu instytucjonalnego jest jednym z zasadniczych elementów procesu transformacji [North, 1994]. Termin "ideologia" używany jest w tym opracowaniu w tradycyjny, właściwy socjologii sposób na oznaczenie mniej lub bardziej luźnych zespołów przekonań, łączących zdania wartościujące i zdania o rzeczywistości, a spełniających zarazem funkcję perswazji. Ważna jest tu zatem owa funkcja, bez względu na to, czy składające się na ową ide-

ologię zdania o rzeczywistości (w tym teorie naukowe) uznać należy za prawdziwe czy też fałszywe.

Proces transformacji traktowany jest jako w znacznej mierze niezdeterminowany i otwarty, i rzecz jasna nie ma sensu mówić o jego celu w ogóle, w oderwaniu od poszczególnych aktorów procesu przemian. W pełni uzasadnione jest natomiast mówienie o celach, jakie sobie stawiają ci poszczególni aktorzy. W szczególności istotne są cele, stawiane przez grupy wpływowe, czyli przez elity społeczne, zwłaszcza przez polityków (dysponujących władzą) i intelektualistów (oddziałujących na kształt opinii publicznej). Tak rozumiane pytanie o cele jest istotne, bowiem pozwala zrelatywizować problem skuteczności reform. W przypadku Polski – podobnie jak i innych krajów środkowo-europejskich – stawianym przez elity polityczne i opiniotwórcze celem było i nadal pozostaje ustanowienie ustroju demokratycznego oraz gospodarki rynkowej. Cele te starano się osiągać drogą zmian prawnych, powołujących nowe instytucje (reguły gry), drogą bieżących posunięć politycznych, wspierających te zmiany i neutralizujących przeciwstawne tendencje, oraz drogą kierowanej do szerszych kręgów społecznych perswazji.

1.2. Cele reform

Za przyjęciem przez elity polityczne budowy gospodarki rynkowej jako celu kryje się przekonanie, że system rynkowy, o stosunkowo niewielkiej roli interwencji państwa, daje większe, aniżeli inne systemy, możliwości kreowania dobrobytu społecznego – większe szanse wzrostu gospodarczego oraz rozwiązania problemów społecznych. Skróceniowo określić można to podejście mianem neoliberalnej drogi transformacji pokomunistycznej. Przyjęcie takiej koncepcji było wynikiem zarówno oddziaływania procesów zewnętrznych, zachodzących poza Polską, jak i doświadczeń lokalnych.

1.2.1. Tendencje zewnętrzne

Do narastania przekonań o wyższości instytucji rynkowych przyczyniły się doświadczenia, zebrane w latach 70. i 80. w krajach najwyżej rozwiniętych i w Trzecim Świecie. W tych pierwszych latach 70. to okres stagflacji oraz narastania kryzysu państwa opiekuńczego. Odpowiedzią na to były zalecenia redukcji państwa opiekuńczego, częściowego przekształcenia instytucji zabezpieczeń społecznych w ubezpieczenia indywidualne oraz wprowadzenia rozwiązań quasi-rynkowych i menedżerskich do instytucji usług publicznych. Symboliczne znaczenie miały postacie

Ronalda Reagana i Margaret Thatcher. Każde z nich tego rodzaju program uczyniło głównym elementem swego wizerunku politycznego. W Trzecim Świecie szczególnie znaczenie miały wydarzenia zachodzące w Ameryce Łacińskiej. Zadłużenie oraz inflacja, narastające dramatycznie w latach 70. i 80., postrzegane było jako efekt stosowanej przez te kraje od lat 30. etatystycznej strategii industrializacji opartej o substytucję importu.

Tym zmianom w gospodarce towarzyszyły zmiany w teorii. Od Wielkiego Kryzysu po lata 70. dominowało przekonanie, że w gospodarkach wysoko rozwiniętych mechanizmy rynkowe powinny być wspomagane daleko idącą interwencją państwa, mającą cele antycykliczne, pro wzrostowe oraz redystrybucyjne. W krajach słabo rozwiniętych natomiast państwo powinno wziąć na siebie funkcję przedsiębiorcy. W latach 70. nastąpiło odejście od tych sposobów myślenia, związane z rozwojem ekonomii podaży, monetaryzmu i teorii racjonalnych oczekiwań. Prowadziły one do wniosku, że wiele posunięć interwencyjnych ma charakter jałowy, lub wręcz szkodliwy. Przekonania takie wzmocnione były rozwijającą się równolegle teorią praw własności, uzasadniającą alokacyjną sprawność rozwiązań instytucjonalnych, opartych na dobrze zdefiniowanych uprawnieniach w zakresie dyspozycji zasobami (a więc własności prywatnej), oraz ekonomicznymi analizami instytucji publicznych. Te ostatnie, nie negując ułomności rynku, zwracały uwagę na ułomności państwa – na to, że państwo nie tyle działa w interesie publicznym, ile stanowi zespół instytucji, pozwalających politykom i urzędnikom na maksymalizację ich korzyści.

Nastąpił też kryzys dwu alternatywnych – wobec głównego nurtu kierunków interpretacji gospodarek słabo rozwiniętych – teorii zależności oraz tzw. *developmental economics* [Hirschman, 1981]. Oba te podejścia traktowały gospodarki słabo rozwinięte jako systemowo specyficzne, wymagające szczególnych kategorii badawczych, oraz szczególnego podejścia w zakresie polityki gospodarczej. Lata 70. przyniosły narastanie przekonania, że zarówno w zakresie kategorii pojęciowych, jak i – przede wszystkim – zaleceń co do właściwej polityki gospodarczej – różnice między krajami wyżej i mniej rozwiniętymi nie uzasadniają jakiegokolwiek odmiennego podejścia. Przeciwnie, wszędzie właściwie należy postępować w podobny sposób.

1.2.2. Konsens waszyngtoński i doświadczenie latynoamerykańskie

W odniesieniu do krajów słabiej rozwiniętych, a zwłaszcza Ameryki Łacińskiej to nowe podejście doczekało się kodyfikacji pod nazwą "konsensu waszyngtońskiego" [Williamson, 1992, 1993]. Składał się na niego następujący zestaw zaleceń:

1. Przywrócenie dyscypliny fiskalnej.
2. Redukcja dotacji budżetowych, przy nadaniu roli priorytetowej w ramach wydatków państwa opiece zdrowotnej oraz edukacji.
3. Reforma podatkowa zmierzająca do rozszerzenia bazy i zmniejszenia krańcowej stopy opodatkowania.
4. Pozostawienie rynkowi wyznaczania wysokości stopy procentowej.
5. Pozostawienie rynkowi wyznaczania kursów walut.
6. Liberalizacja obrotów towarowych z zagranicą (ale bez konieczności liberalizacji obrotów kapitałowych).
7. Zniesienie ograniczeń dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych.
8. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych.
9. Deregulacja działalności gospodarczej.
10. Ochrona praw własności.

Pomimo daleko posuniętych odmienności Ameryki Łacińskiej oraz krajów pokomunistycznych, doświadczenie tej pierwszej ma duże znaczenie dla przebiegu reform pokomunistycznych, jak i dla sposobu analizowania ich problematyki. Reformy rynkowe, przeprowadzane w latach 70. i 80. w Ameryce Łacińskiej, poprzedzały bezpośrednio to, co miało nastąpić w Europie Wschodniej i krajach powstałych z rozpadu Związku Radzieckiego. Doświadczenie latynoamerykańskie wykształciło wielu ekspertów, zwłaszcza związanych z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Bankiem Światowym, którzy następnie analizowali sytuację w krajach reformujących się i służyli jako doradcy – tworząc reształ swoistą, zawodową grupę interesu. Ameryka Łacińska dostarczyła też ram odniesienia, służących zestawieniom i porównaniom, które stanowiły następnie przedmiot licznych publikacji i dyskusji [zob. np. Nelson et al., 1994; Linz i Stepan, 1996; Greskovits, 1998].

Neoliberalny paradygmat transformacji zinstytucjonalizowany został poprzez działanie instytucji międzynarodowych, zwłaszcza Międzynarodowego Funduszu Walutowego, a także Banku Światowego, Klubu Paryskiego i Klubu Londyńskiego. Instytucje te uzależniały swoją pomoc, a w szczególności akceptację restrukturyzacji zadłużenia zagranicznego, od przyjęcia przez kraje pokomunistyczne programów stabilizacyjnych, odpowiadających podejściu neoliberalnemu [por. Nelson i Eglinton, 1993].

1.2.3. Źródła wewnętrzne

Na Zachodzie u progu transformacji często wyrażane było przekonanie, że zarówno tak pojęty model docelowy, jak i ścieżka dochodzenia zostały krajom pokomunistycznym narzucone z góry, że były obce ich doświadczeniu historycznemu nie tylko ze względu na kilkadziesiąt lat komunizmu, ale i z racji wcześniejszego słabego rozwoju kapitalizmu. W odniesieniu do Polski przekonanie to było do-

datkowo wzmocnione odmienną wizją przemian, jaka wyłaniała się zarówno z programu Solidarności w 1980–81 roku, jak i z koncepcji strony solidarnościowej podczas rozmów Okrągłego Stołu w 1989 r. Owa wizja miała raczej charakter "trzeciej drogi", czy też jakiegoś wariantu socjalizmu rynkowego [Modzelewski, 1993]. Akcentowała pluralizm form własności, przyjmowała silną rolę związków zawodowych oraz samorządów pracowniczych. Rynek miał być w znacznej mierze regulowany, a państwo miało zachować wiele elementów państwa opiekuńczego. Zachodni, a także lokalni sceptycy wyrażali obawy, że realizacja koncepcji bliższej neoliberalizmowi może spowodować skutki negatywne – załamanie gospodarki nie przygotowanej do konkurencji, załamanie poziomu życia i masowe protesty, załamanie nieskonsolidowanego systemu gospodarczego [zob. Greskovits, 1998 – na temat pesymistycznych prognoz].

Tego rodzaju pogląd o wyłącznie zewnętrznych źródłach intelektualnych transformacji jest nietrafny. W rzeczywistości, także i wewnątrz kraju u progu okresu pokomunistycznego, szeroko rozpowszechnione było przekonanie o konieczności reform prowadzących do kapitalizmu i gospodarki rynkowej. Przekonanie to miało kilka źródeł. Jednym z nich był rozwój rodzimej myśli liberalnej w latach 80. Zwłaszcza w środowiskach liberałów gdańskich i krakowskich ukształtował się pogląd, że ruch na rzecz praw obywatelskich i wolności politycznej sam nie zmieni ustroju komunistycznego. Konieczne są zmiany postaw gospodarczych, a przede wszystkim rozwijanie wolnej przedsiębiorczości – skądinąd możliwe w warunkach osłabionego autorytaryzmu komunistycznego [Szacki, 1994]. Innym istotnym nurtem myślowym były rozważania nad reformowalnością gospodarki socjalistycznej, prowadzone przez zawodowych ekonomistów, z których wielu dobrze znało ekonomię głównego nurtu. Stopniowo porzucali oni przeświadczenia o realizowalności tzw. modelu socjalizmu rynkowego [por. Balcerowicz, 1993; Brus i Łaski, 1989; Kornai, 1986]. Wraz z popularyzacją nurtu szkoły praw własności, widoczną wyraźnie w połowie lat 80., prowadziło to do przekonania o niezbędności prywatyzacji dla realizacji sprawnie działającego systemu gospodarczego [Strzelecki, 1984]. Do szerszych środowisk opinio-twórczych myśl neoliberalna trafiała w latach 80. drogą samizdatowych publikacji zarówno autorów krajowych, jak i takich klasyków tego podejścia, jak Friedrich Hayek i Milton Friedman – którym poświęcono wówczas także i oficjalnie publikowane monografie [Belka, 1986; Sadurski, 1980].

Rynkowe reformy gospodarki miały także w latach 80. swych zwolenników w sferach władzy [por. Baka, 1999]. Zmiany w roku 1982, jak na warunki "realnego socjalizmu", były daleko idące. Zainteresowanie nimi nasiliło się w drugiej połowie dekady – w warunkach gorbaczowowskiej odwilży – zarówno ze względu na przekonania o nie-

sprawności panującego systemu, jak i na osobiste nadzieje osób o talencie przedsiębiorczym na redefinicję swej własnej pozycji – na przekucie "kapitału politycznego" w "kapitał ekonomiczny" [Staniszki, 1991; Eyal, Szelenyi i Townsley, 1998]. Powołanie prywatnego przedsiębiorcy Mieczysława Wilczka w skład rządu Rakowskiego miało pod tym względem charakter symboliczny. Ludzie o jego temperamencie w trakcie negocjacji Okrągłego Stołu reprezentowali niekiedy opcję bardziej rynkową, aniżeli strona opozycyjna.

1.2.4. Reformy rynkowe a problematyka społeczna

Pośród kontrowersji, jakie budzi neoliberalna koncepcja transformacji, szczególną rolę odgrywają problemy społeczne: bezrobocie i ubóstwo. Krytycy zarzucają podejściu neoliberalnemu nasilenie tych problemów. Krytyka ta oparta jest na przeświadczeniu, że działanie rynku samo przez się zawsze wywołuje narastanie różnicowań społecznych, w szczególności różnicowań dochodów i majątku. W tej perspektywie akceptacja rynku jako mechanizmu sprzyjającego efektywności powiązana jest więc z przekonaniem, że zawsze niezbędna jest daleko posunięta korekcyjna (zwłaszcza redystrybucyjna) polityka państwa. Pociągają to za sobą argumenty za utrzymywaniem rozbudowanych funkcji społecznych państwa. Zwolennicy stanowiska neoliberalnego dowodzą natomiast, że źródłem wielu problemów społecznych jest raczej właśnie niedoskonałość rynku, zwłaszcza rynku pracy. Bardziej elastyczny rynek pracy i niższe koszty siły roboczej prowadzić będą do redukcji bezrobocia, a tym samym zmniejszać problemy społeczne. W tej mierze, w jakiej nie da się ich tą drogą rozwiązać, niezbędny jest jednak pewien minimalny zakres pomocy państwa. Charakterystyczna jest różnica metaforyki, używanej przez przeciwników i zwolenników transformacji neoliberalnej. Podczas gdy pierwsi przywiązani są do koncepcji państwa opiekuńczego, *welfare state*, dostarczającego znacznego zakresu usług, przekraczających zabezpieczenie przed przeciwnościami losu – drudzy wolą mówić o *social safety net*, siatce bezpieczeństwa, rozpiętej jedynie dla ochrony tych, którzy ewidentnie nie są w stanie poradzić sobie na rynku. Z punktu widzenia neoliberalistów, szerzej rozbudowane państwo opiekuńcze jest kosztowne, zniechęca do inwestowania, tym samym osłabiając możliwości wzrostu oraz zmniejsza konkurencyjność międzynarodową gospodarki. Jeśli idzie o postawy ludzi, wywołuje syndrom uzależnienia. Chodzi tymczasem o wyrabianie w nich postaw wiary we własne możliwości, określanej trudno przetłumaczalnym terminem *empowerment*.

Program neoliberalny nie polega jednak na całkowitym, czy też radykalnym wycofaniu się państwa z funkcji społecznych, a raczej na sprowadzeniu tej roli do poziomu uznane-

go za niezbędne minimum. Polega więc na daleko posuniętym ograniczeniu transferów w ten sposób, by były adresowane wyłącznie do osób rzeczywiście potrzebujących [na temat trudności – zob. Sen, 1995], na zastąpieniu części ubezpieczeń społecznych ubezpieczeniami indywidualnymi, regulowanymi przez państwo i wspartymi pewnymi gwarancjami państwa, na wprowadzaniu rozwiązań menedżerskich i quasi-rynkowych do instytucji, dostarczających usług publicznych, na wprowadzaniu procedur, wymuszających zarówno na dawcach, jak i biorcach usług publicznych odpowiedzialność (*accountability*), itp.

1.2.5. Funkcje neoliberalizmu

Neoliberalizm odgrywa dwie istotne funkcje. Jedną z nich jest funkcja techniczna – dostarcza ona mianowicie zbioru wskazówek, co należy uczynić dla przebudowy ustroju gospodarczego. Drugą jest funkcja perswazyjna, lub ideologiczna – polega ona na mobilizacji społecznej na rzecz budowy gospodarki rynkowej i na osłabianiu i neutralizowaniu postaw przeciwnych. Ta druga rola jest istotna ze względu na to, że żaden inny projekt społeczny nie uzyskał w latach 90. podobnej mocy perswazyjnej.

Słabość artykulacji propozycji alternatywnych wobec neoliberalnego wzorca transformacji nie ulega wątpliwości. Kilka takich propozycji zgłaszano, żadna z nich nie została jednak do końca wyartykułowana. Najważniejsze propozycje alternatywne można sprowadzić do trzech modeli: (a) "trzecia droga", (b) społeczna nauka Kościoła, (c) "państwo rozwojowe" (*developmental state*). Pierwsza z tych propozycji, którą można też nazwać projektem socjaldemokratycznym, polegać miała na łączeniu gospodarki rynkowej z elementami państwa opiekuńczego, redystrybucją dochodów i partycypacją pracowniczą. Reprezentowały ją m. in. środowiska skupione wokół Unii Pracy i pisma Przegląd Społeczny [Kowalik, 1999; Modzelewski, 1993]. Program ten nie wyszedł nigdy poza sferę postulatów oraz krytyki społecznych skutków transformacji rynkowej. W szczególności, środowiska lewicowe nie zdołały stworzyć instytucji badawczych typu *think tanks*, zdolnych do przedstawienia ich propozycji programowych w postaci zoperacjonalizowanych projektów rozwiązań systemowych i polityki gospodarczej. Tymczasem grupy bliższe orientacji neoliberalnej stworzyły instytucje niezależne, stanowiące ośrodki myśli i ekspertyz – CASE, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Instytut Spraw Publicznych, Centrum Adama Smitha. Orientacja ta uzyskała również poparcie wpływowych gazet i czasopism, wymienić można Gazetę Wyborczą (mam tu na myśli takich publicystów, jak Ernest Skalski czy Danuta Zagrodzka), Wprost, Politykę, czy Przegląd Polityczny. W jeszcze mniejszym stopniu, niż jest to w przypadku lewicy, mówić można o skonkretyzowaniu postulatów społecznej nauki Kościoła,

wywodzących się z postulatu godności osoby ludzkiej i wyrażonych w wielu encyklikach papieża, poczynając od *Resurrectionis* Leona XIII. Społeczna nauka Kościoła jest wykładana na uczelniach katolickich, nie ma jednak prób przełożenia jej na język praktyki, podobnie jak nie powstały w Polsce liczące się ugrupowania chrześcijańsko-demokratyczne. Nie był wreszcie nigdy brany pod uwagę poważnie jakiś wariant państwa rozwojowego, wzorowany na modelu azjatyckim.

Brak alternatywnych w stosunku do neoliberalnego programów transformacji jest wynikiem stanu świadomości społecznej, przekraczającego granice krajów pokomunistycznych. Polega on na odrzuceniu wielkich projektów ideologicznych lewicy i na przyjęciu – przynajmniej w krajach objętych kulturą Zachodu – że demokratyczny kapitalizm jest jedyną powszechnie akceptowalną perspektywą stosownego porządku społecznego. Najgłośniejszym przejawem, a zarazem symbolem przekonania jest głośna książka Francisa Fukuyamy, w której postawił on tezę o kresie wielkich debat ideologicznych [Fukuyama, 1996]. Zgodnie z tym stanem świadomości, jeśli w ogóle istnieje wybór typu ustroju gospodarczego, może on co najwyżej dotyczyć jakiegoś wariantu ustroju kapitalistycznego. Na istnienie pewnej liczby takich wariantów zwracał przed laty uwagę w głośniejszej książce Michel Albert (1994), który spopularyzował zarazem rozróżnienie między "modelem nadreńskim" i "modelem anglosaskim". Pierwszy z nich zawiera znaczną dozę elementów solidaryzmu społecznego, drugi zaś jest silnie indywidualistyczny. Zwolennicy neoliberalnego podejścia do transformacji są jednak krytyczni także i wobec nadreńskiej wersji kapitalizmu dowodząc, że wskutek wysokich kosztów zabezpieczenia społecznego oraz małej elastyczności rynku pracy jest on mniej – od wersji anglosaskiej – efektywny, co jest szczególnie niekorzystne w warunkach globalizacji, ponieważ osłabia konkurencyjność danej gospodarki. Tym bardziej nie powinno się go zalecać krajom pokomunistycznym, które po pierwsze są zbyt ubogie na to, by móc pozwolić sobie na rozbudowane państwo opiekuńcze, po drugie zaś mają wiele do nadrobienia.

W ostatnich latach paradygmat neoliberalny poddany został umiarkowanej krytyce. W odniesieniu do najwyższej rozwiniętych krajów europejskich przejawem tej krytyki jest postulat Trzeciej Drogi Tony Blair'a, swoisty kompromis między neoliberalizmem a socjaldemokracją. Trzecia Droga jest tu rozumiana nieco odmiennie, niż w przypadku referowanych wyżej poglądów na transformację pokomunistyczną, i w największym skrócie sprowadza się do hasła "gospodarka rynkowa – tak, społeczeństwo rynkowe – nie". Życzliwi krytycy wskazują, że ta nowa odmiana trzeciej drogi jest raczej hasłem politycznym, aniżeli spójnym projektem intelektualnym [Faux, 1999; Ryan, 1999; Roman, 1999; Salvati, 1999]. Sam fakt jej pojawienia się jest jednak symptomatyczny. W odniesieniu do krajów słabiej rozwiniętych i pokomunistycznych krytyka ta – charakte-

rystyczne, że wychodząca z kręgów Banku Światowego, postrzeganego do niedawna jako swego rodzaju bastion neoliberalizmu – formułowana jest pod hasłami "konsensu post-waszyngtońskiego" i *Comprehensive Development Framework* [Stiglitz, 1998; Wolfensohn, 1999]. Zawiera ona postulaty rozszerzenia listy celów rozwojowych poza makroekonomię na kwestie strukturalne i społeczne oraz wzmocnienia regulacyjnych funkcji państwa [na temat rozszerzenia celów, por. też Sen, 1997]. Konieczność wzmocnienia państwa, jednak przy nacisku na ograniczoność jego zadań, postulował już wcześniej raport Banku Światowego z 1997 r. [World Bank, 1997]. Wspomniana krytyka nie stanowi więc frontalnego ataku na neoliberalizm, podtrzymuje w szczególności postulaty neoliberalne związane z makroekonomią i prywatyzacją, jest jednak złagodzeniem i uzupełnieniem tego paradygmatu.

W Polsce w sferze retorycznej, a do pewnego stopnia także i praktycznej, zwolennicy neoliberalnego podejścia do transformacji pokomunistycznej odnieśli w debacie zwycięstwo. Kolejne rządy RP deklarowały wolę kontynuowania reform, zgodnych w zasadniczych zrębach z podejściem neoliberalnym, zwłaszcza zaś wolę utrzymywania równowagi makroekonomicznej. Odstępstwa od tej ścieżki tłumaczone były raczej szczególnymi okolicznościami natury politycznej, aniżeli brakiem zasadniczej zgody co do kierunku reform.

1.3. Gospodarcza rola państwa

Transformacja jest swoistym, społecznie realizowanym procesem wyboru ustroju gospodarczego; zasadniczą kwestią jest w tym procesie określenie roli państwa. Wybór ten jest zarazem procesem naśladowczym. Dokonuje się w krajach opóźnionych gospodarczo i cywilizacyjnie, które w znacznej mierze korzystają z wzorców, dostarczanych przez kraje wyżej rozwinięte. Wybór ten jest wreszcie w znacznym stopniu uwarunkowany – choć nie w pełni zdeterminowany – ustrojem politycznym.

1.3.1. Ustroje gospodarcze

Oczywistym wnioskiem, wynikającym z neoliberalnego modelu transformacji, jest konieczność zmniejszenia roli państwa. Jest to, po pierwsze, postulat wycofania się państwa z działalności produkcyjnej, po drugie, postulat ograniczenia zakresu usług, zwłaszcza socjalnych, oferowanych przez państwo, po trzecie, zmniejszenie zakresu regulacji życia gospodarczego, po czwarte, ograniczenia (lub wręcz zaniechania) interwencji w procesy rynkowe, po piąte wreszcie, ograniczenia (zaniechania) polityki sektorowej. Finansowym odbiciem realizacji tego rodzaju zaleceń byłoby zmniejszenie z jednej strony udziału wydatków państwa

w produkcji narodowym, z drugiej zaś strony zmniejszenie stopy opodatkowania.

Byłoby przesadą stwierdzenie, że ideałem neoliberalistów jest dziewiętnastowieczne państwo-nocny stróż, którego funkcje ograniczały się do gwarancji bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego oraz ochrony praw własności. Tego rodzaju program głoszą wspólnie jedynie skrajni libertarianie. Neoliberalowie rozszerzają zadania ekonomiczne współczesnego państwa na kilka istotnych dziedzin. Należy do nich co najmniej polityka makroekonomiczna (zwłaszcza pieniężna), zabezpieczenie społeczne dla tych, którzy "wypadną z rynku", oraz dbałość o inwestycje w kapitał ludzki. Państwo neoliberalne powinno być jednak niewielkie, ale za to silne i sprawne, *mean and lean*.

Zanim zarysujemy odpowiedź na pytanie, na ile można się spodziewać realizacji takiego programu przemian roli państwa w krajach pokomunistycznych, należy zatrzymać się nad innymi modelami roli państwa, jakie ukształtowały się w XX w. [Kochanowicz, 1997; Block, 1994]. Można w tym miejscu pominąć system gospodarki nakazowo-rozdzielczej czy ustrój "socjalizmu rynkowego", podobnie jak dysfunkcjonalne kleptokracje Trzeciego Świata, ponieważ nikt nie traktuje ich jako liczącej się, atrakcyjnej alternatywy dla krajów pokomunistycznych [por. Evans, 1992; Evans, 1995 na temat "państwa łupieżczego"]. Na rozważenie zasługują natomiast, ze względu na swą doniosłość, dwa modele, które określić można mianem "państwa redystrybucyjnego" (lub opiekuńczego) oraz "państwa rozwojowego".

Pierwszy typ ukształtował się w Europie Zachodniej po drugiej wojnie światowej i polega na współistnieniu regulacji rynkowej w sferze wytwórczości, ze skierowaną do wszystkich grup społecznych redystrybucją dochodu narodowego poprzez programy edukacji, ochrony zdrowia, dostępu do mieszkań, opieki nad dziećmi, emerytalne, ochrony przed bezrobociem itd. System ten ma zróżnicowane źródła ideologiczne – liberalne, socjalistyczne i chrześcijańsko-demokratyczne [Esping-Andersen, 1990]. Jego ideologicznym uzasadnieniem są wywodzące się z katolicyzmu idee sprawiedliwości społecznej i solidaryzmu, idea praw społecznych, jako rozszerzenie praw obywatelskich oraz dążenie do zachowania spójności społecznej. Historycznie, wykształcanie jego związane było z rozwojem demokracji masowej. Z ogólnie znanych względów system ten znajduje się obecnie w stanie kryzysu [Offe, 1993] i poddawany jest krytyce, nie wydaje się jednak, by w przewidywalnej przyszłości miał ulec czemuś więcej, aniżeli ewolucyjnej modyfikacji. Zwolennicy transformacji neoliberalnej są generalnie niechętni temu modelowi, tym bardziej uważają, że jest on nieodpowiedni dla krajów pokomunistycznych, które muszą przeznaczać znaczne środki na modernizację swych gospodarek. W rzeczywistości,

wbrew neoliberalnej retoryce, Polska – podobnie jak i inne kraje środkowoeuropejskie – utrzymuje wysoki poziom redystrybucji dochodów.

Państwo rozwojowe z kolei w najczystszej postaci ukształtowało się w krajach Azji Wschodniej (zwłaszcza w Korei Płd. i na Tajwanie) w latach 60. i 70., swoje antecendencje ma w Japonii okresu Meiji, Rosji lat 1890., czy Turcji lat 30. Najogólniej scharakteryzować je można jako zespół instytucji, mający spowodować "ucieczkę z peryferii" poprzez aktywne wspieranie prywatnego przemysłu w rekonstrukcji technologicznej i ekspansji na rynki światowe, przy jednoczesnym zapewnieniu szerokim grupom ludności korzyści ze wzrostu gospodarczego [Haggard, 1990; Amsden, 1989; Wade, 1990; Evans, 1995]. Ocena tego modelu jest przedmiotem daleko idącej kontrowersji. Wielu ekonomistów głównego nurtu skłonna jest negować znaczenie sektorowej polityki państwa, podkreślając raczej połączenie szczęśliwego zbiegu okoliczności z właściwą polityką makroekonomiczną – pogląd ten nie jest jednak podzielany przez obrońców skuteczności "wybierania zwycięzców" [zob. World Bank, 1993; Amsden, 1994; Fishlow i in., 1994]. Nową falę debaty wywołał kryzys finansowy 1998 r. [Wade i Veneroso, 1998a, 1998b; Furman i Stiglitz, 1998]. Formułowana jest opinia, że kryzys ten wiązać można z silną rolą państwa, mającą prowadzić do "kapitalizmu koleistów" (*cronies' capitalism*), a w rezultacie – do swoistego miękkiego finansowania błędnych projektów inwestycyjnych. Z drugiej strony jednak dowodzi się, że źródła kryzysu tkwią w wysokiej stopie oszczędności społeczeństw azjatyckich, na którą nakłada się niedostateczna kontrola rynku finansowego przez państwo. Dowodzi się zarazem, że niedawny kryzys finansowy – niezależnie od jego źródeł – nie dezawuuje wcześniejszych osiągnięć pro wzrostowej i proeksportowej polityki państwa [Stiglitz, 1998].

Państwo rozwojowe jako wzorzec transformacji nie był nigdy poważanie brany pod uwagę przez zwolenników transformacji neoliberalnej [por. Lipowski i Kulig, 1992; Amsden et al., 1994, na temat stosowalności tego modelu w warunkach transformacji]. Powody po temu są zapewne następujące: autorytarny charakter ustroju politycznego krajów, które go wprowadzały w życie, odmienne tradycje kulturowe, które być może są warunkiem jego funkcjonowania, nacjonalizm jako legitymizująca ideologia, i *last but not least* – zasadnicza nieufność ekonomistów o orientacji neoliberalnej co do możliwości spełniania pozytywnych funkcji prorozwojowych przez państwo drogą polityki sektorowej. Generalnie powątpiewają oni w możliwość wyboru przez aparat urzędniczy właściwych kierunków inwestowania oraz w zdolność oparcia się tego aparatu presji przemysłowych grup interesów – zwłaszcza w warunkach słabego państwa pokomunistycznego. Podobnie jednak, jak się rzecz ma z instytucjami państwa

opiekuńczego, odrzucenie polityki sektorowej jest w warunkach pokomunistycznych bardziej retoryczne, niż realne. W rzeczywistości jest ona prowadzona. Przykładem jest prywatyzacja kapitałowa, gdzie państwo – działając poprzez wyspecjalizowane agendy (Ministerstwo Prywatyzacji, a potem Skarbu) – dokonuje w gruncie rzeczy "wyboru zwycięzców", *picking the winners*. Innym przykładem była przeprowadzana polityka oddłużania przedsiębiorstw. Ma wreszcie taki charakter niezbyt szczęśliwa ekonomicznie, ale być może nieuchronna społecznie, polityka podtrzymywania umiających przedsiębiorstw.

Przywołując przykład Azji, warto jeszcze zwrócić uwagę, że odmienność przyjętej w krajach pokomunistycznych doktryny transformacji od modelu azjatyckiego nie ogranicza się do odrzucenia (bardziej w deklaracjach, niż w praktyce) sektorowej polityki państwa. Inna, istotna różnica polega na odmiennej koncepcji źródeł postępu technicznego i innowacji. W krajach azjatyckich proces ten dokonywał się przede wszystkim przez własne prace rozwojowe, prawda, że polegające w znacznej mierze na kopiowaniu technologii wcześniej opanowanych gdzie indziej. W krajach pokomunistycznych głównym źródłem dopływu nowych technologii mają być korporacje zagraniczne.

1.3.2. Ustrój gospodarczy a ustrój polityczny

Można dopatrywać się związków, aczkolwiek o stosunkowo luźnym charakterze, pomiędzy ustrojem gospodarczym a politycznym. Ustroje gospodarcze poklasyfikować można wedle względnego znaczenia państwa i rynku w decyzjach gospodarczych. Ustroje polityczne z kolei wedle zakresu legalnego wpływu ludności na decyzje władz drogą procedur demokratycznych. Dla uproszczenia wywodu, zależności między nimi przedstawiamy w tabeli I. Wiersze odpowiadają systemom politycznym, kolumny systemom gospodarczym. Pola zaciemnione przedstawiają najbardziej prawdopodobne, z logicznego punktu widzenia, kombinacje ustroju politycznego i gospodarczego. Poszczególne pola tabeli zawierają przykłady historyczne, najbliższe danej kombinacji ustrojowej.

Analiza tych przypadków historycznych prowadzi do przekonania, że realizacja państwa liberalnego zarówno w jego postaci tradycyjnej ("państwo nocny stróż"), jak i nowoczesnej ("państwo neoliberalne") jest mało prawdopodobne w warunkach demokracji masowej i swoistego rynku partii politycznych. Nowoczesna demokracja dostarcza zorganizowanym grupom społecznym możliwości wpływu na kształt instytucji gospodarczych. Najkrócej mówiąc, grupy postrzegające rynek jako zagrożenie dla swoich interesów, będą korzystać z możliwości ograniczenia jego działania, czy wręcz do tworzenia instytucji wyłączających pewne sfery życia gospodarczego spod działania rynku. Proces ten jest zazwyczaj bardzo złożony i różno-

kierunkowy, zależy nie tylko od obiektywnego stanu rzeczy, lecz od sposobu ich postrzegania, jak i od doświadczeń społecznych, związanych z funkcjonowaniem zarówno rynku, jak i instytucji nierynkowych. Rozczarowanie działaniem jednych skłaniać może do entuzjazmu wobec drugich, co powodować może swego rodzaju oscylację okresów większej i mniejszej interwencji państwa [Hirschman, 1982]. W dłuższej perspektywie ustabilizowanie się jakiejś wersji państwa neoliberalnego w Europie Środkowej wydaje się mało prawdopodobne. Spodziewać się raczej można względnej trwałości mało skutecznego państwa redystrybucyjnego, prowadzącego zarazem mało skoordynowaną politykę sektorową pod wpływem bieżących nacisków politycznych.

1.4. Sekwencja i tempo reform

1.4.1. Reforma w warunkach demokracji politycznej

Gospodarka rynkowa tworzona jest w krajach środkowej Europy w warunkach demokracji politycznej typu masowego. Od strony teoretycznej, wzajemne związki między ustrojem i gospodarką, a w szczególności demokracją a rynkiem, są przedmiotem sporów, dalekich od rozstrzygnięcia [Schumpeter, 1995; Przeworski, 1991; Przeworski i Limongi, 1993]. Historycznie, zapoczątkowanie kapitalizmu w warunkach demokratycznych jest zjawiskiem rzadkim, jeśli nie bezprecedensowym. Pierwsze etapy kapitalizmu i uprzemysłowienia – wraz z towarzyszącymi im bolesnymi procesami społecznymi ("pierwotna akumulacja", rozpad społeczeństwa tradycyjnego, masowe przemieszczenia ludności, itd.) poprzedzały wykształcenie się demokracji o charakterze masowym [Rueschemeyer, Stephens i Stephens, 1992]. W krajach dziś najwyżej rozwiniętych spontaniczne wykształcenie się kapitalizmu (o czym można mówić już od XIV wieku), a następnie wczesne fazy uprzemysłowienia następowały w warunkach absolutyzmu lub demokracji cenzusowej (o bardzo ograniczonym zakresie prawa wyborczego), zanim wykształciło się masowe społeczeństwo miejskie. W niektórych krajach Ameryki Łacińskiej, gdzie w pierwszej połowie XX wieku nastąpiło uprzemysłowienie, odbywało się ono wprawdzie niekiedy w warunkach formalnie obowiązującej demokracji o masowym charakterze, w rzeczywistości jednak ograniczonej do sektora miejskiego i dalekiej od pełnej konsolidacji. W chwilach napięć społecznych instytucje demokratyczne wykorzystywane były przez populistów lub przez skrajną lewicę, co niejednokrotnie doprowadzało do załamywania się porządku politycznego. Z kolei reformy rynkowe lat 70. i 80. zapoczątkowywane

były niekiedy przez reżimy autorytarne, a dopiero później następowało przejście do demokracji. Szczególnie pouczającym, czystym przypadkiem takiej sekwencji jest Chile. W krajach Azji Wschodniej ("tygrysy") uprzemysłowienie dokonywało się po drugiej wojnie światowej w warunkach autorytaryzmu, który dopiero w latach 80., po osiągnięciu względnie wysokiego poziomu życia, zaczął ustępować demokracji.

Tymczasem kraje pokomunistyczne – a zwłaszcza kraje Europy Środkowo-Wschodniej – weszły w okres transformacji w warunkach wysoko rozwiniętego społeczeństwa masowego (miejskiego), o znacznie rozbudzonych aspiracjach w zakresie konsumpcji indywidualnej i w zakresie zabezpieczenia społecznego, wprowadzając jednocześnie podstawowe instytucje demokratyczne: masowe prawo wyborcze, wielopartyjność, swobodę tworzenia organizacji społecznych i politycznych, swobodę działania środków masowego przekazu, ochronę praw obywatelskich.

Wielu obserwatorów wczesnego etapu transformacji formułowało w tych warunkach pesymistyczne prognozy. Uznawano, że początek procesu transformacji musi być bolesny ze względu na konieczne zmiany strukturalne, nieuchronne pojawienie się bezrobocia i wymóg zmiany postaw jednostek na znacznie bardziej aktywne [Przeworski, 1991; Dahrendorf, 1991; omówienie i analiza – Greskovits, 1998]. Wyrażano wobec tego obawy, że kontynuacja procesu reform w warunkach demokracji może doprowadzić albo do ich zaniechania, albo do załamania się porządku demokratycznego. W przypadku krajów Europy Środkowej, w tym Polski, obawy te nie sprawdziły się, a przynajmniej nie w pełni. Instytucje demokratyczne nie załamały się, a reformy rynkowe są kontynuowane, choć w wolniejszym tempie, aniżeli zakładano na początku procesu transformacji. Interpretacja tego zwolnienia będzie przedmiotem analizy w następnych częściach opracowania. W tym miejscu należy jednak poświęcić nieco uwagi proponowanemu tempu reform.

1.4.2. Terapia szokowa i gradualizm

Zgodnie z koncepcją, opracowaną przez Leszka Balcerowicza i jego współpracowników w latach 1989–1990, reformy należało wprowadzać możliwie szybko. Przedstawiano na rzecz tego wysokiego tempa argumenty o charakterze ekonomicznym i politycznym [Balcerowicz, 1995a, 1995b]. Podejście takie określano mianem "terapii szokowej". Z ekonomicznego punktu widzenia argumentowano, że szybkie wprowadzenie reform pozwoli także na stosunkowo szybkie uzyskanie pozytywnych efektów w postaci wzrostu gospodarczego, minimalizując zarazem bolesny okres dostosowań strukturalnych. Towarzyszyły temu argumenty natury politycznej, uznawano mianowicie, że największe szanse powodzenia daje przeprowadzenie bolesnych reform w okresie tuż po zmianie ustroju po-

litycznego, co pozwoli na wykorzystanie chwilowo wysokiego poparcia dla nowych władz. Sytuację taką określano mianem "polityki nadzwyczajnej". Innymi słowy, architekci transformacji obawiali się, że jej bezpośrednie przykre skutki doprowadzić mogą do konsolidacji sił niechętnych zmianom rynkowym czy to ze względu na zagrożenie interesów, czy z racji ideologicznych, trzeba więc działać wyprzedzająco. Zapewne istotnym choć nie wypowiedzianym argumentem za szybkim tempem zmian w roku 1990 była obecność na arenie politycznej ZSRR (a na terenie Polski i b. NRD oddziałów radzieckich) – należało osiągnąć jak najwięcej, stwarzając fakty dokonane, w warunkach pomyślnej koniunktury politycznej, co do trwałości której nie było przecież stuprocentowych gwarancji.

W początkowych latach transformacji pomiędzy zwolennikami szybkich przemian a ich przeciwnikami, oraz sceptykami, toczył się żywy spór [por. Kołodko, 1999]. Argumenty o charakterze merytorycznym przemieszane były – i są – z retoryką polityczną, a spór o tempo przemian nakłada się na debatę o ich celach. Część przeciwników nie zgadzała się nie tylko z tempem przemian, ale i z ich zakresem, a zwłaszcza z radykalizmem zmian rynkowych. Spór ten miał charakter nie tylko sporu o metody, ale i o zasadnicze wartości. Wyrażane były obawy, dotyczące skutków społecznych daleko idącego urynkowania siły roboczej, redukcji funkcji społecznych państwa, a w konsekwencji negatywnych skutków dla trwałości rodzin. Obawiano się także krótko- i długofalowych skutków otwarcia gospodarki na zagranicę, ostrzegając przed możliwością ruiny wielu przedsiębiorstw oraz utraty suwerenności.

W odniesieniu do samego tempa przemian, wątpliwości wysuwali instytucjonalści i ekonomiści ewolucyjni [Poznański, 1996]. Zwracano mianowicie uwagę, że warunkiem powodzenia gospodarki rynkowej jest infrastruktura instytucjonalna ("reguły gry" w języku D. C. Northa), na którą składają się zarówno instytucje formalne, jak i nieformalne. Proces ich powstawania z natury rzeczy jest powolny i ewolucyjny, szybka zmiana nie jest zatem po prostu możliwa.

W rzeczywistości szybko wprowadzono reformy tylko w odniesieniu do kilku aspektów życia gospodarczego: sytuacji makroekonomicznej, małej prywatyzacji oraz deregulacji życia gospodarczego. Weszły one w ciąg pierwszych miesięcy 1990 r. Ważnym skutkiem tych zmian było szybkie powstawanie sektora drobnej przedsiębiorczości. Wolniej, choć w miarę prędko nastąpiły też podstawowe zmiany prawne, pozwalające na wykształcanie się rynku kapitałowego: prawo o obrocie papierami wartościowymi i powstanie giełdy oraz zmiany podstaw prawnych bankowości.

1.4.3. Prywatyzacja i restrukturyzacja

Bez porównania wolniej postępował natomiast, mający kluczowe znaczenie dla przemian ustrojowych, proces prywatyzacji, po dziś dzień daleki od zakończenia. Jak się

wydaje, ten stosunkowo powolny proces był także stosunkowo nierówny – więcej prywatyzowano w okresach rządów koalicji, w skład których wchodziła UW, aniżeli wówczas, gdy u władzy pozostawało SLD. Proces ten jednak został przynajmniej zapoczątkowany już u progu lat 90., udało się również wypracować z sukcesem szereg procedur ("ścieżek") prywatyzacyjnych, możliwych do zastosowania odpowiednio w przypadku przedsiębiorstw różnych typów i wielkości.

Było wiele przyczyn powolnego przeprowadzania prywatyzacji. Na pierwszym miejscu należy wymienić trudności w mobilizacji kapitału. Możliwości wewnętrzne ogranicza niski poziom PKB na głowę i niski poziom oszczędności, możliwości zewnętrzne – relatywnie niska atrakcyjność lokat; jedne i drugie – słabo wykształcone instytucje rynku kapitałowego. Poważną barierą jest niedorozwój infrastruktury, zwłaszcza sieci transportu. Inną istotną przyczyną, zwłaszcza w początkowym okresie, były obawy ze strony załóg pracowniczych, przekształcane w realny opór dzięki silnej pozycji związków zawodowych i samorządów pracowniczych. Paradoksalnie, owa silna rola reprezentacji pracowniczej mogła zarazem odgrywać pozytywną rolę w tych przypadkach, w których po długim procesie negocjacji udawało się dojść do porozumienia: zinstytucjonalizowana zgoda załóg legitymizowała bowiem proces zmian własności.

Obawy załóg pracowniczych związane były nie tylko z prywatyzacją, ale także z restrukturyzacją (która może następować także i niezależnie od prywatyzacji), mającą na celu wzrost efektywności. Były one o tyle uzasadnione, że restrukturyzacja z dużym prawdopodobieństwem pociągać mogła za sobą zwolnienia. Ponadto, niezależnie od zwolnień, restrukturyzacja pociągała za sobą redukcję rozmaitych funkcji socjalnych, charakterystycznych dla zakładów pracy w gospodarce realnego socjalizmu. Można wręcz powiedzieć, że – obok takich instytucji, jak powszechnie dostępna opieka medyczna, edukacja, subsydiowane mieszkania, czy państwowy system emerytalny – pełne zatrudnienie, gwarantujące niemal każdemu zdolnemu do pracy minimum dochodu – było elementem swoistego, komunistycznego państwa opiekuńczego [Narojek, 1991; Kochanowicz, 1997]. Jakość usług, jakich dostarczały jego instytucje w schyłkowych fazach dawnego ustroju, jak i ich postępująca wówczas erozja, nie wymagały komentarza. Dostarczało jednak pewnego minimum bezpieczeństwa, szczególnie istotnego we wczesnych fazach transformacji, dla ludzi pozbawionych możliwości szybkiego przestawienia się na zachowania bardziej rynkowe. Wielu zatem zainteresowanych było trwałością tych rozwiązań.

Czynnikami opóźniającym były także długie spory, dotyczące wyboru ścieżek prywatyzacji i ich prawnej budowy. Charakterystyczne są tu losy prywatyzacji powszechnej: początkowo traktowano ją jako możliwość (w warunkach braku kapitału) bardzo atrakcyjną, potem jednak (być

może wskutek obserwacji doświadczeń czeskich, a zwłaszcza rosyjskich) narastać zaczęły wątpliwości co do jej zalet ze względu na to, że daje ona bardzo słabe gwarancje rzeczywistej kontroli właścicielskiej.

Charakterystyczną cechą prywatyzacji w Polsce (w odróżnieniu od analogicznych procesów dokonujących się w krajach byłego Związku Radzieckiego) jest prowadzenie jej w starannie opracowanych ramach prawnych. Owa staranność prawna wynika zapewne z relatywnie silnych tradycji prawniczych, jak i z nieuchronnej polityzacji tego procesu. Pozytywnym skutkiem tego jest wysoki stopień legitymizacji zmian własnościowych w oczach opinii publicznej.

I.4.4. Sektor usług publicznych

W niewielkim, czy wręcz prawie żadnym stopniu nie został natomiast zreformowany sektor usług publicznych, do którego należy zaliczyć służbę zdrowia, system edukacji, a w pewnym sensie także i system emerytalny. Wyjątkiem jest wcześniej zreformowany sektor badań naukowych (poprzez powołanie Komitetu Badań Naukowych w 1991 r.), zmianie finansowania towarzyszył jednak spadek realnych nakładów państwa. W pozostałych wymienionych dziedzinach reformy zaczęto wprowadzać dopiero w końcu lat 90., wobec czego trudno jeszcze oceniać ich skuteczność i efektywność [omówienie tych reform: Kolarska-Bobińska, 1999]. W szczególności ocena nowego systemu emerytalnego możliwa będzie najwcześniej po kilkunastu latach, gdy fundusze emerytalne rozpoczną płacenie świadczeń. Zanim te reformy zapoczątkowano, to zarówno w zakresie edukacji, jak i opieki zdrowotnej nastąpiły już daleko posunięte zmiany. Składa się na nie spadek realnych nakładów państwa, wzrost kosztów związany z u rynkowieniem nakładów, prawne dopuszczenie komercjalizacji części usług zdrowotnych i edukacyjnych oraz rozrost "szarej sfery" w działaniu sektora publicznego.

Stosunkowo prosta, w porównaniu z innymi, była reforma systemu emerytalnego. Opisy jej przebiegu wskazują, jak wiele oporu i tu trzeba było pokonać, i w jak znacznym stopniu sukces był tu dziełem zbiegu przypadków, polegających między innymi na osobistym zaangażowaniu nieprzejętych indywidualności [Nelson, 1998; Golinowska i Hausner, 1998; Szumlicz, 1999]. Zmiany te o tyle jednak były prostsze od innych reform, że po pierwsze, nie naruszały istotnych interesów klientów systemu – dzisiejszych emerytów. Po drugie, dostawca usług – biurokracja ZUS – nawet jeśli czuła się zagrożona zmianami, to nie dysponowała siłą polityczną dostatecznie znaczną, by zablokować reformy. Po trzecie, z punktu widzenia ekip rządowych powodzenie w zapoczątkowaniu reformy emerytalnej było cennym punktem w oczach opinii publicznej, który można było uzyskać kosztem znacznie mniejszym, niż w przypadku innych reform (zarówno koalicja SLD-PSL, jak i AWS-UW po-

pierała tę reformę). Po czwarte, swoiste lobby na rzecz reformy stanowili eksperci, zwłaszcza ekonomiczni [Golinowska i Hausner, 1998]. Po piąte, szybko potężnym sojusznikiem stały się firmy ubezpieczeniowe.

Odmienne przedstawia się kwestia stosunku do reform w przypadku służby zdrowia i systemu edukacji. W obu mamy tu do czynienia z armiami zatrudnionych, którzy nie bez racji mogą się obawiać, że reformy o częściowo rynkowym charakterze mogą naruszyć ich interesy [na temat nieufności lobbies nauczycielskich zob. Zahorska, 1999, s. 160 i nast.; środowisk medycznych – Włodarczyk, 1999, s. 74]. Mogą się tego obawiać pracownicy o niewielkich realnych kwalifikacjach, dla których może zabraknąć miejsca w systemie, w który wbudowana jest stała ocena jakości pracy. Mogą się tego również obawiać pracownicy o kwalifikacjach wysokich, lecz uzyskujący znaczne dochody dzięki zajęciu półlegalnych nisz w ramach istniejącego systemu. Z drugiej strony, także i oczekiwania klientów systemu (pacjentów i ich rodzin, uczniów, studentów i ich rodziców) nie są do końca jasne: na ile wolą korzystać z usług marnych, ale tanich, na ile zaś gotowi są pogodzić się z częściową odpłatnością świadczeń w zamian za poprawę ich jakości. Występuje też asymetria w zakresie zdolności wpływania na kształt opieki zdrowotnej. Liczni, ale rozproszeni potencjalni i aktualni pacjenci mają znacznie mniej możliwości określenia charakteru reform, aniżeli dobrze zorganizowani pracownicy służby zdrowia, zdolni do wpływania na to, jak postąpi administracja Ministerstwa Zdrowia. W tej sytuacji trudno się dziwić kolejnym rzadom, że odkładały na później reformy trudne i niepopularne.

Zachodzą dwie jeszcze, ale bardzo istotne okoliczności, opóźniające reformy sektora usług publicznych. Jedną z nich jest wydolność reformatorska państwa. Będzie ona przedmiotem analizy kolejnych punktów. Drugą jest brak dobrych wzorców, z których dałoby się skorzystać. W odniesieniu do polityki makroekonomicznej, prawnej konstrukcji przedsiębiorstw, czy też organizacji rynku kapitałowego istnieje na świecie szereg sprawdzonych wzorców, które można adaptować do lokalnych warunków. Podobnie jest w pewnej mierze z systemami emerytalnymi, jak o tym świadczy fascynacja rozwiązaniem chilijskim. Tymczasem usługi społeczne, a zwłaszcza opieka zdrowotna są z ogólnie znanych powodów (starzenie się ludności, wzrastające oczekiwania, wysokie koszty) w stanie kryzysu instytucjonalnego także i w krajach wysoko rozwiniętych i nie ma w gruncie rzeczy dobrych wzorców, po które można by sięgnąć.

1.4.5. Państwo jako podmiot i jako przedmiot reform

Tempo reform określane było przez szereg czynników, jednym z których jest wydolność reformatorska państwa. Konieczne jest w tym miejscu kilka uwag, precyzujących

samo pojęcie państwa. Stanowi ono oczywiście bardzo złożony zespół instytucji, których los w okresie transformacji jest dość szczególny – państwo jest bowiem podmiotem (wręcz demiurgiem) przemian, będąc zarazem jednym z najważniejszych przedmiotów tych przemian. Z punktu widzenia prowadzonych tu rozważań konieczne jest przeprowadzenie rozróżnień poszczególnych instytucji państwa i określenie roli, jaką odgrywają one w procesie reform. Można w ramach tych instytucji wyróżnić:

1. System polityczny, tj. istniejące na mocy konstytucji organy przedstawicielskie oraz ugrupowania polityczne. System ten istnieje przede wszystkim na poziomie centralnym, ma jednak swoje odpowiedniki także na poziomie lokalnym.

2. Administrację państwa – aparat wykonawczy szczebla centralnego i lokalnego. Określany bywa w literaturze mianem "maszyny państwa" (*state machinery*).

3. Sądownictwo.

4. Aparat przymusu – wojsko, policja, więzienia, itp. Stanowi on na tyle szczególny element maszyny państwa ze względu na zadania, do których jest powołany, jak i sposób organizacji i działania, że zasługuje na wyodrębnienie. W pewnym sensie segment ten stanowi istotę państwa, jeśli przyjąć weberowską definicję państwa jako zalegalizowanego przymusu.

5. Państwowe przedsiębiorstwa, zakłady wytwórcze, zakłady użyteczności publicznej, itp. W tej kategorii mieszczą się również analogiczne jednostki gospodarki komunalnej.

6. Sektor usług publicznych: szkolnictwo, ośrodki badawcze, ochrona zdrowia, zabezpieczenie społeczne, itp. Zajmowaliśmy się nimi w poprzedniej części opracowania.

Reformy instytucji wymienionych w pkt. 4, 5, i 6 istotne są ze względu na ich skuteczność i efektywność działania, przede wszystkim ze względu na to, że działanie ich pociąga za sobą ogromne koszty. Reformy instytucji wymienionych w pkt. 6 są ponadto bardzo istotne ze względu na utrzymanie spójności społecznej oraz na legitymizację państwa. Są to bowiem instytucje, odpowiadające na podstawowe potrzeby, z których działaniem ludzie spotykają się każdego dnia. Z kolei reformy instytucji wymienionych w trzech pierwszych punktach istotne są nie tylko, i nawet nie tyle ze względu na koszty, jakie się wiąże z ich funkcjonowaniem, ile ze względu na postrzeganie, odbiór i legitymizację państwa. Z punktu widzenia całości prowadzonych reform największe znaczenie ma to, co się dzieje z instytucjami wymienionymi w punkcie 1 i 2: w sferze politycznej i w ramach maszyny państwa. Te dwie grupy instytucji są bowiem zasadniczym motorem przemian zachodzących w pozostałych sferach państwa. W następnym punkcie skoncentrujemy się na maszynie państwa, a więc na instytucjach wymienionych w punkcie drugim. Konieczne jest jednak kilka słów na temat sfery

politycznej, ponieważ to ona określa kierunek przemian w pozostałych dziedzinach.

Zmiany tej sfery wiązały się oczywiście ze zmianą ustroju politycznego, czego formalnym wyrazem była nowelizacja konstytucji, a następnie wprowadzenie konstytucji nowej, oraz pochodne zmiany dotyczące funkcjonowania ustroju politycznego. Nie ma potrzeby powtarzania tu rzeczy ogólnie znanych, wystarczy powiedzieć, że w politycznym ustroju Polski stosunkowo silną rolę pełni parlament i że podział władz nie jest tak silnie zarysowany, jak na przykład w USA. Nietrudno też dostrzec ewolucję systemu partyjnego Polski od bardzo dużej fragmentaryzacji po wyborach 1991 r. (29 partii w parlamencie) po względną konsolidację kilku wielkich bloków partyjnych. Na tle pozostałych krajów postkomunistycznych system partyjny wydaje się względnie dobrze wykształcony, choć oczywiście budzi on wiele wątpliwości specjalistów. Zwraca się w szczególności uwagę na mankamenty partii politycznych, jako reprezentantów zasadniczych grup społecznych oraz na stosunkowo słaby rozwój "społeczeństwa obywatelskiego" – to znaczy organizacji pozarządowych, zwłaszcza stowarzyszeń – które w krajach wysoko rozwiniętych i o długich tradycjach demokracji (zwłaszcza na poziomie lokalnym) stanowią zaplecze i uzupełnienie organizacji o ściśle politycznym charakterze. Polityków cechuje amatorstwo, wielu znalazło się w parlamencie bez wcześniejszego terminowania na niższych szczeblach władzy. Procedury parlamentarne mniej dopracowane, niż w demokracjach o długiej tradycji. W spontanicznej ewolucji faktycznie funkcjonującego ustroju politycznego dadzą się też zauważyć wysoce niepokojące tendencje, zmniejszające odporność państwa na grę interesów, osłabiające je i powodujące jego delegitymizację (zob. pkt. I.4.7).

Z tych względów trudno jest, w odniesieniu do instytucji politycznych, jednoznacznie odpowiedzieć na postawione na wstępie tego opracowania pytanie o "konsolidację demokracji". Z jednej strony bowiem nic nie wskazuje na to, by instytucje demokratyczne były zagrożone, a zarazem stopień rozwoju i stabilności tych instytucji jest znacznie wyższy niż w krajach położonych bardziej na wschód. Z drugiej jednak, nie ulega wątpliwości dystans od wysoko rozwiniętych krajów Zachodu.

I.4.6. Wydolność reformatorska maszyny państwa

Stan sfery politycznej pozostaje jednak, w znacznej mierze, poza możliwościami oddziaływania reformatorów – to bowiem właśnie owa sfera (parlament, partie polityczne) jest głównym podmiotem przemian. Odmienne rzecz przedstawia się z maszyną państwa, czyli administracją państwową, odgrywającą zarazem bardzo ważną rolę zarówno w bieżącym zarządzaniu państwem, jak i w proce-

sie reform [Kochanowicz, 1994]. Administracja państwowa jest swego rodzaju "filtrem" decyzji politycznych i procesu legislacyjnego. Jej zadaniem jest gromadzenie informacji, przygotowywanie propozycji legislacyjnych od strony technicznej, wprowadzanie ich w życie, itd. Jakość administracji – zarówno pod względem kompetencji merytorycznych, jak i moralnych, w sensie bezstronności politycznej i odporności na korupcję – mają znaczenie zasadnicze z punktu widzenia jakości bieżącego administrowania państwem, jak i z punktu widzenia długofalowych reform. W nowoczesnych państwach sposób skonstruowania maszyny, czy też biurokracji państwowej jest zatem przedmiotem znacznej uwagi.

Klasyczne sformułowanie modelu nowożytnej biurokracji zostało sformułowane przez Maxa Webera (1978). W tym modelu biurokracja działa w oparciu o reguły prawne i dokumentację pisaną, urzędnicy rekrutowani i promowani są w oparciu o kryteria merytoryczne (konkursy) i ściśle sformułowane kryteria formalne, a praca dla państwa jest ich jedynym źródłem dochodu. Weber uważał, że proces biurokratyzacji – tj. proces wzrostu znaczenia tego rodzaju hierarchicznych organizacji i to zarówno w ramach państwa, jak i wielkich firm – jest nieuchronnym składnikiem procesu modernizacji społecznej. Nowoczesnym odpowiednikiem tego modelu jest w ustabilizowanych krajach demokratycznych apolityczna służba cywilna (*civil service*), do której wchodzi się na drodze konkursu i która zapewnia ciągłość działania instytucji państwowych mimo zmiany ekip politycznych. Stosuje się szereg technik ekonomicznych i psychospołecznych, mających zapewnić wysoki poziom merytoryczny i moralny aparatu biurokratycznego. Należy do nich ustalanie płac i gratyfikacji służby cywilnej na poziomie konkurencyjnym z sektorem prywatnym, nieusuwalność ze służby, budowanie *esprit de corps*, etc. Służba cywilna nie jest wolna od patologii (nadmierny elitaryzm, swoista alienacja społeczna czy "mandarynizm"), zapewnia jednak stosunkowo sprawny i skuteczny system administracyjny [Crozier, 1967; Bourdieu, 1989; Suleiman, 1974].

Kraje pokomunistyczne u progu transformacji dysponowały systemami administracyjnymi, które budowane były według całkowicie odmiennych zasad. Aparat państwowy i partia przenikały się wzajemnie. Nie było jasnych reguł prawnych. Sprawność merytoryczna i organizacyjna, zwłaszcza na wyższych szczeblach, była istotnym czynnikiem promocji, jednak podstawowe znaczenie miała lojalność polityczna. Biurokracja sama współtworzyła reguły swego działania. Po zmianie ustroju nie podjęto próby całościowej przebudowy aparatu administracyjnego państwa, a efektywnie działająca służba cywilna nie powstała po dziś dzień. Miały miejsce jedynie reformy i zmiany cząstkowe, oraz przemiany o charakterze spontanicznym. Najważniejsze z tych reform cząstkowych to:

– przebudowa struktury organów centralnych zgodnie z wymogami gospodarki rynkowej,

– wzmocnienie kadrowe szczególnie istotnych z punktu widzenia procesu reform gospodarczych ministerstw finansów i prywatyzacji,

– powołanie Krajowej Szkoły Administracji Państwowej (jej absolwenci nie stworzyli jednak reformatorskiej "masy krytycznej" w ramach administracji państwowej).

Nie podjęto więc reform całościowych, w najlepszym razie tworząc "enklawy efektywności" (*pockets of efficiency*) w dziedzinach priorytetowych z punktu widzenia transformacji neoliberalnej. Reformom cząstkowym towarzyszyły spontaniczne procesy, z których szczególnie ważne to odpływ wysoko kwalifikowanych pracowników do sektora prywatnego oraz zmiany kadrowe na wyższych szczeblach administracji, związane ze zmianami rządów.

Trudno jednoznacznie odpowiedzieć, dlaczego zaniedbano gruntownej reformy służby państwowej. Można jedynie wysuwać przypuszczenia. Na początku okresu transformacji panowało przekonanie, że dla istniejących kadr administracyjnych nie ma alternatywy, nie należy więc ich zrażać radykalnymi posunięciami. Jedynym resorsem, w którym przeprowadzono weryfikację kadr, był w związku z tym UOP. Po wykrystalizowaniu się nowego układu partyjnego najwyraźniej pojawiło się natomiast nie wypowiedziane głośno przeświadczenie, że istniejący system jest dogodny ze względu na możliwości, jakie oferuje w zakresie rozdawnictwa posad. Przyczyną o odrębnym charakterze była ograniczoność środków. Priorytetem wszystkich kolejnych rządów była polityka antyinflacyjna, ograniczająca dostępność środków, pozwalających realizować ambitne reformy. Wreszcie, ideologiczny klimat neoliberalny skłaniał raczej do redukcji rozmiarów państwa, aniżeli do inwestowania w jego jakość. Nie znaczy to, że w rzeczywistości nie przesuwano środków na finansowanie administracji państwowej – miało to jednak raczej charakter interwencyjnych podwyżek płac, aniżeli całościowych posunięć.

W rezultacie aparat administracyjny państwa jest słabej jakości i z trudem przychodzi mu sprostać wymaganiom, jakie stawiają ambitne reformy. Dobrego przykładu dostarcza tu sposób przygotowania reformy emerytalnej. Powodzenie prac nad tą reformą wydaje się być rezultatem ogromnego zaangażowania, talentów negocjacyjnych oraz osobistego autorytetu ministra pracy w połowie lat 90., Andrzeja Bączkowskiego, a później także i zaangażowania w ten projekt jego następcy na stanowisku pełnomocnika do spraw reformy systemu zabezpieczenia społecznego – oraz sposobu skonstruowania zespołu, który reformę przygotowywał. Nie robiła tego komórka zawodowej administracji, lecz specjalnie, ad hoc przygotowany zespół wysoko kwalifikowanych specjalistów, kierowanych przez ekonomistę z Banku Światowego, znającego jednak świetnie realia polskie i obdarzonego talentem organizacyjnym i negocjacyjnym. Ten udany przykład reformy wskazuje jednak zarazem na słabość i brak przygotowania admini-

stracji zawodowej. Pozostaje też w wyraźnym kontraście z reformą systemu ochrony zdrowia, stworzoną przez zawodową administrację – i najwyraźniej przygotowaną, przynajmniej w szczegółach, znacznie słabiej.

1.4.7. Koalicje redystrybucyjne, grupy interesów, korupcja

Oczekiwania zgłaszane wobec reformatorskiej i bieżącej polityki państwa muszą brać pod uwagę stopień jego autonomii (w ramach struktur demokratycznych), albo – innymi słowy – stopień, w jakim podlega ono penetracji zewnętrznych w stosunku do niego interesów, wywierany w celu odniesienia przez konkretne grupy lub jednostki korzyści, kosztem innych uczestników życia gospodarczego. Zwolennicy polityki etatystycznej dowodzą, że możliwe jest takie skonstruowanie instytucji państwa, które zapewni mu znaczny stopień autonomii wobec interesów zewnętrznych, a więc że państwo może zachowywać się zgodnie z modelem *benevolent despot*. Neoliberalowie są wobec takiego stanowiska sceptyczni, rozwijana przez nich teoria wyboru publicznego dodatkowo dostarcza argumentów na rzecz tezy o zasadniczej niedoskonałości państwa jako narzędzia decyzji ekonomicznych.

Wpływ grup interesów lub jednostek na decyzje podejmowane przez państwo – zarówno decyzje władz ustawodawczych, jak i wykonawczych, a w skrajnych przypadkach sądowniczych – rozciągać się może od presji politycznej, poprzez wspieranie koalicji redystrybucyjnych podczas wyborów i w parlamentach, przez zalegalizowany lub faktyczny lobbying, po leżącą poza granicami prawa korupcję. Nauki polityczne posługują się rozróżnieniem "silne państwo – słabe państwo" (*strong state – weak state*), lub też pojęciem "miękkiego państwa" dla wyodrębnienia sytuacji, w których rzeczywista władza leży poza oficjalnymi strukturami państwa [Myrdal, 1968; Migdal, 1988]. Wprowadza się również pojęcie "państwa łupieżczego" (*predatory state*), lub "kleptokracji" na oznaczenie reżimów, w których kraj i gospodarka traktowane są przez rządzące elity – a raczej kliki – przede wszystkim jako źródło zagarnianych nielegalnie korzyści, podlegających zwykle częściowemu transferowi za granicę [Evans, 1993]. W analizach korupcji wskazuje się na dwa jej typy: "zwykłą" korupcję, czyli łapówkarstwo polityków i urzędników, czerpiących korzyści w zamian za udzielone komuś, a umożliwione sprawowaniem władzy usługi, oraz korupcję polityczną, polegającą na udzielaniu tego typu usług w zamian za materialne, organizacyjne czy inne poparcie danego ugrupowania politycznego czy danej kandydatury. Zjawiskiem osobnym, często całkowicie legalnym (USA, kraje Ameryki Łacińskiej, do pewnego stopnia Francja), lecz łatwo prowadzącym do patologii jest "system podziału łupów" (*spoils system*), polegający na rozdawnic-

twie posad w sektorze publicznym przez zwycięskie partie polityczne.

Większość tych zjawisk i pojęć trudno poddaje się pomiarowi i w znacznej mierze zdani jesteśmy na konieczność polegania na intuicji oraz obserwacjach jednostkowych. Tym niemniej bez wielkiego ryzyka wskazać można na pewne wysoce niepokojące tendencje w zakresie ewolucji faktycznie funkcjonującego systemu politycznego, które mogą powodować utrwalanie się syndromu słabego państwa, stwarzając zarazem niekorzystne warunki zarówno dla skuteczności dalszych reform, jak i dla wzrostu gospodarczego.

Pierwszą z nich jest utrzymująca się, a nawet wzrastająca polityzacja sektora publicznego. "Przywódcy partyjni rozdają w nagrodę za wierną służbę wszelkiego rodzaju urzędy: w partiach, gazetach, towarzystwach, ubezpieczalniach, gminach i państwach. We wszelkich walkach partyjnych chodzi nie tylko o cele rzeczowe, lecz przede wszystkim o patronat nad urzędami". To spostrzeżenie Maxa Webera sprzed osiemdziesięciu lat [Weber, 1998, s. 66] pozostaje może wyostrzoną, ale aktualną charakterystyką dzisiejszej rzeczywistości polskiej. Skłonności tego rodzaju wystąpiły wyraźnie w okresie sprawowania władzy przez koalicję SLD-PSL, zjawisko to było przedmiotem krytyki AWS w okresie kampanii wyborczej, a depolityzacja gospodarki jednym z głównych haseł wyborczych. Po dojściu do władzy tymczasem AWS przyjął jednak tę samą linię postępowania, co jego poprzednicy [Śmolar, 1999; Jankowski, 1999; Hausner i in., 1999, s. 56]. Przejawia się to w obsadzaniu stanowisk w zarządach i radach nadzorczych przedsiębiorstw państwowych, w zarządach kas chorych oraz w zarządach funduszy pozabudżetowych. Stanowiska te są często opłacane w sposób nie pozostający w żadnej rozsądnej proporcji do sukcesów kierowanych instytucji. Tendencja ta nie tylko powoduje obejmowanie stanowisk przez ludzi w oczywisty sposób niekompetentnych (vide przypadek ZUS), ale i oznacza w praktyce przekazanie pod kontrolę partii politycznych znacznej części środków publicznych [Staniszki, 1999]. Na krótką metę jednak możliwość rozdawania posad jest korzystna dla każdej z partii, co tłumaczy niechęć poszczególnych ugrupowań do stworzenia apolitycznej służby cywilnej, jak i do konsekwentnej prywatyzacji wielkich przedsiębiorstw państwowych. Podcięłoby to istotne możliwości umacniania władzy. Drugą niepokojącą tendencją jest patologia instytucji samorządu lokalnego. Najbardziej widocznym jej przejawem jest przyznawanie bardzo wysokich uposażeń członkom władz samorządowych (radni, członkowie zarządów). Innym – sterowanie przetargami na kontrakty tak, by przypadły zaprzyjaźnionym firmom.

Oba te zjawiska mają co najmniej dwie negatywne konsekwencje. Pierwsza z nich, to obniżanie skuteczności i efektywności działania przedsiębiorstw państwowych i instytucji publicznych wskutek tego, że zarządzane są przez ludzi niekompetentnych, środki są marnotrawione, a część ich wycieka w sposób półlegalny lub nielegalny do

kieszeni prywatnych lub funduszy wyborczych partii politycznych. Druga, być może poważniejsza konsekwencją, to delegitymizowanie państwa i instytucji demokratycznych, w szczególności partii politycznych.

Trzecią niepokojącą tendencją jest presja, wywierana przez zorganizowanych aktorów zbiorowych – zwłaszcza branżowe związki zawodowe – na kształt prowadzonej przez państwo polityki oraz na kształt tworzących się instytucji. Działając poprzez partie polityczne, a często w porozumieniu z rządami wielkich przedsiębiorstw państwowych, aktorzy ci mniej lub bardziej świadomie zmierzają do realizacji jakiegoś wariantu systemu korporacyjnego. Działania te są bardzo poważnym obciążeniem finansów państwa (wymuszają bowiem jawne lub ukryte dotacje) oraz opóźniają restrukturyzację technologicznie zacofanych i nieefektywnych sektorów gospodarki – w szczególności górnictwa, hutnictwa, ciężkiej syntezy chemicznej i obronnego [por. Hausner i in., 1999]. Są także niekorzystne z punktu widzenia ewolucji ustroju politycznego, bowiem znaczna siła instytucji korporacyjnych, służących obronie interesów określonej grupy zawodowej, *ipso facto* osłabia instytucje demokracji przedstawicielskiej.

Czwartą wreszcie, groźną tendencją jest korupcja. Artykuły prasowe formułują niekiedy radykalne sądy na temat stopnia penetracji instytucji państwa czy to przez grupy, wywodzące się z dawnej nomenklatury, czy to przez biznes, czasem w dodatku powiązany ze strukturami przestępczymi. Nie znamy jednak zakresu tego zjawiska – niedawny raport NIK np. dowodzi, iż wyobrażenia społeczne na ten temat są przesadzone. Korupcja tego rodzaju występuje także w ustabilizowanych, rozwiniętych demokracjach. Powoduje szereg negatywnych skutków, zasługuje na potępienie moralne i represję karną – nie narusza jednak zasadniczej stabilności ich systemów gospodarczych i społecznych. Czy zakres takich zjawisk w Polsce przekracza tę granicę? Na tle innych państw Polska jest postrzegana jako kraj stosunkowo wysokiej i rosnącej korupcji [Hausner i in., 1999, s. 60]. Mimo wszystko wydaje się, że nadal występuje różnica jakościowa między Polską i pozostałymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej z jednej strony, a krajami byłego ZSRR – zwłaszcza Rosją i Ukrainą – z drugiej, gdzie sposób działania państwa w tych krajach zbliża się do modelu państwa łupieżczego.

1.5. Rezultaty

1.5.1. Porównania międzynarodowe

Według dość powszechnie wyrażanych na świecie opinii, transformacja polska przyniosła sukces. Oceny te wywołane są utrzymaniem się w Polsce dodatniej,

a w pewnym okresie stosunkowo wysokiej stopy wzrostu, stabilnością instytucji demokratycznych, brakiem poważniejszych kryzysów politycznych i wysokimi standardami w zakresie przestrzegania praw obywatelskich. Jest to szczególnie uderzające w porównaniu z większością krajów pokomunistycznych, które wyłoniły się z rozpadu Związku Radzieckiego, jak i w porównaniu z krajami bałkańskimi. Polska nie jest jednak wyjątkiem, podobnie przedstawia się także sytuacja w pozostałych krajach środkowo-europejskich, do których zaliczamy tu Czechy, Słowację, Słowenię i Węgry. Nieco gorzej, ale również względnie dobrze przedstawia się sytuacja w krajach bałtyckich [por. Niżnik, 1993].

Kraje te charakteryzują się stosunkowo najwyższym poziomem PKB na mieszkańca pośród krajów pokomunistycznych (tabela 2). Stosunkowo szybko wyszły one również z recesji, charakteryzującej pierwszą fazę transformacji (tabela 3). Plasują się w czołówce pod względem przeciętnie osiąganego w okresie transformacji wzrostu (tabela 4), choć – poza przypadkiem Polski – odpowiednie liczby nie tyle są imponujące w przypadku krajów środkowo-europejskich, ile są tragicznie niskie w przypadku wielu pozostałych. Kraje te przodują także pod względem osiągnięć w zakresie kontroli inflacji (tabela 5).

Także związane z transformacją niekorzystne skutki społeczne występują w Europie Środkowej w stopniu mniej dotkliwym, aniżeli w pozostałych krajach pokomunistycznych. Nierówności dochodowe są w tych krajach najniższe i zbliżone poziomem do średniej krajów OECD (tabela 6), a luka ubóstwa najpińsza (tabela 7). Neoliberalny program transformacji daleki jest jednak od realizacji, bowiem rola państwa w gospodarkach tych krajów (mierzona udziałem wydatków państwa w PKB) nadal jest wysoka.

1.5.2. Znaczenie polityki reform i dziedzictwa instytucjonalnego

Duże podobieństwo dotychczasowych rezultatów transformacji w całym regionie krajów Europy Środkowej, a do pewnego stopnia także w krajach bałtyckich nasuwa przypuszczenie, że – oprócz trafnej polityki państwa – znaczną rolę odgrywać muszą też głębsze, historycznie ukształtowane czynniki instytucjonalne. Chodzi o takie czynniki, które – po pierwsze – czyniły pojawienie się jakichś wariantów polityki neoliberalnej (lub zbliżonej) bardziej realnym. Po drugie, o okoliczności sprawiające, że polityka taka mogła być w dłuższym okresie w sposób względnie stabilny realizowana. Po trzecie, czynniki sprawiające, że spotykała się ona z odpowiednią reakcją społeczną, to znaczy że wywoływała ona raczej postawy aktywności i przedsiębiorczości, aniżeli bierności lub oporu [Rychard, 1994].

Na postawione tu pytanie nie sposób odpowiedzieć inaczej, aniżeli w sposób hipotetyczny. Najkrócej rzecz ujmując, odpowiedź ta sprowadza się do stwierdzenia, że kraje Europy Środkowej (a do pewnego stopnia także i kraje bałtyckie) zarówno w okresie przedkomunistycznym, jak i komunistycznym zachowały znacznie silniejsze związki z Zachodem, aniżeli obszary odpowiadające byłemu ZSRR i większości Bałkanów – a więc znacznie silniejsze związki z tym regionem świata, w którym od późnego średniowiecza kształtował się kapitalizm, jako złożony system nie tylko gospodarczy, ale i kulturalny. Zarówno w przeszłości, jak i współcześnie duże znaczenie ma tu geograficzna bliskość, ułatwiająca kontakty i sprawiająca, że Europa Środkowo-Wschodnia była ważna dla Zachodu.

Kapitalizm jest wytworem Europy Zachodniej [Jones, 1981; Braudel, 1993], a liczne i dawno wytworzone instytucje społeczne Zachodu stanowiły warunki jego funkcjonowania. Ani dłuższa dyskusja nad tym zagadnieniem, ani też sporządzenie wyczerpującej listy tego rodzaju warunków nie jest w tym miejscu możliwe. Co najwyżej, tytułem przykładów, wymienić można takie instytucje, jak prawo rzymskie (a szerzej – pojęcie własności prywatnej i jej ochrony), poznawczy stosunek do rzeczywistości oparty o zasadę krytycyzmu, idea suwerenności jednostki ludzkiej, której załączki można znaleźć w myśli chrześcijańskiej, czy jak idea ograniczenia władzy przez prawo, obecna już w średniowieczu, a od wieku XVII rozwinięta i wzmocniona przez liberalizm.

Europa Środkowa znajdowała się pod wpływem tych idei i instytucji co najmniej od początków chrześcijaństwa, podczas gdy Bałkany, Rosja i Europa Wschodnia przyjęły tymczasem chrześcijaństwo z Bizancjum. Znaczna część Bałkanów znajdowała się przez długi czas, aż po schyłek XIX w., pod panowaniem tureckim. Tymczasem tzw. kolonizacja na prawie niemieckim przyniosła Europie Środkowej w XIII w. zachodnie rozwiązania prawno-instytucjonalne (prawo miejskie) i technologiczne. W XVI w. silne były intelektualne wpływy włoskie, a w XVIII francuskie. Wojny napoleońskie spowodowały wprowadzenie na części tych terytoriów opartego na prawie rzymskim Kodeksu Napoleona. W XIX w. znaczna część tego regionu – z wyjątkiem Królestwa Polskiego – była pod panowaniem austriackim, które – mimo relatywnego zacofania gospodarczego Austrii i podległych jej terytoriów – także przyniosło nowoczesne rozwiązania prawne i administracyjne typu zachodniego. W rezultacie, pod względem rozwiązań instytucjonalno-prawnych, a także w trudniej uchwytnych kwestiach kultury i obyczajowości różnice między Europą Środkową a Zachodnią były raczej różnicami stopnia, aniżeli jakości. Europa Środkowa zatem, pomimo dystansu i zacofania gospodarczego i swoistej "peryferyjności" kształtowała się w kręgu kultury sprzyjającej kapitalizmowi.

Także w okresie komunistycznym bezpośrednio i pośrednio związki z Zachodem były w krajach tego regionu

znacznie silniejsze, niż na innych obszarach panowania ustroju komunistycznego. Okres pełnej izolacji, związany ze stalinizmem, był względnie krótki – w przypadku Polski były to lata 1949–1956, nieco dłużej na Węgrzech ze względu na represje po 1956 r. Nieco odmiennie przedstawiała się sytuacja w Czechosłowacji ze względu na regres po 1968 r., z drugiej jednak strony w okresie tym nastąpiło całkowite odrzucenie ideologii marksistowskiej. Także w Polsce i na Węgrzech nastąpiło w praktyce w latach 70. milczące odrzucenie ideologii marksistowsko-leninowskiej (w Polsce rozwodnionej już w latach 60. ideami "polskiej drogi do socjalizmu" i małej stabilizacji) na rzecz ideologii, będącej połączeniem łagodnego nacjonalizmu i technokratycznej modernizacji. Polacy i Węgrzy względnie swobodnie podróżowali do krajów Zachodu. Liczni fachowcy (w tym ekonomiści) przeszli przez staże w uczelniach zachodnich lub instytucjach międzynarodowych. Wiele osób o niższym poziomie wykształcenia spędzało też długie okresy jako półlegalni pracownicy w USA czy w Niemczech, poznając właściwą gospodarce rynkowej dyscyplinę i organizację pracy. W Polsce i na Węgrzech znaczna część tworzącej się w okresie komunizmu swojej klasy średniej miała nastawienie prozachodnie, jeśli nie w sensie politycznym, to w znaczeniu cywilizacyjnym. Dotyczy to nie tylko starej i nowej inteligencji, ale i istotnych odłamów "nomenklatury", zwłaszcza menadżerów przedsiębiorstw państwowych, a także działaczy młodzieżowych, określanych mianem "ulicy Ordynackiej". Prozachodnie sympatie tych grup społecznych (dominujących w Polsce w latach 70.) dotyczyły raczej kwestii konsumpcji, technologii i zarządzania, aniżeli praw obywatelskich, tym niemniej miały one – w istniejących warunkach – także pozytywne skutki modernizacyjne. Długotrwałe, silne związki z kulturą Zachodu miały całkiem konkretne skutki dla instytucjonalnych ram życia gospodarczego i dla wprowadzanych później reform. Prawo cywilne w Polsce wywodzi się z Kodeksu Napoleona i tradycji prawa rzymskiego; to ostatnie było wykładane w polskich uczelniach nawet w okresie stalinowskim. Kodeks cywilny obowiązywał w okresie komunistycznym. U progu transformacji Polska, w przeciwieństwie do krajów byłego ZSRR, dysponowała wykształconym systemem prawnym, wymagającym jedynie modyfikacji, jak również dysponowała kadrą niezłe przygotowanych prawników.

Polska i Węgry w okresie postalinowskim niemal cały czas (choć z różnym nasileniem) wprowadzały elementy mechanizmów rynkowych do gospodarki upaństwowionej, tolerując jednocześnie znaczny (i rozszerzający się) zakres gospodarki prywatnej. Zarazem niespełnione oczekiwania, związane z tymi reformami, skłaniały do przekonania o konieczności bardziej radykalnych zmian ustrojowych [Kornai, 1986]. Wreszcie, oba te kraje utrzymywały silne związki z Zachodem poprzez liczną emigrację. Na wczesnych etapach transformacji zaowocowało to dużym udziałem doradców polskiego (czy węgierskiego) pochodzenia, znających dobrze zarówno zachodnie rozwiązania,

jak i kulturę, język i problemy kraju, w którym doradzali. Obecnie nietrudno wskazać na przykłady Polaków, którzy wrócili z emigracji i zgromadzone doświadczenie wykorzystują, odgrywając wybitną rolę w biznesie.

Powyższe obserwacje skłaniają do stwierdzenia, że Polska – podobnie jak i inne kraje Europy Środkowej – wchodziła w okres transformacji względnie dobrze wyposażona w instytucje i kapitał kulturowy. Była w stanie w stosunkowo krótkim czasie wyłonić grupę prorynkowych reformatorów, zdolnych do zaproponowania konkretnych propozycji przemian. Wprowadzana przez nich polityka gospodarcza mogła zadziałać ze względu na istniejącą strukturę instytucjonalno-prawną oraz ze względu na pozytywną reakcję części aktorów społecznych. Wzmacniane to było wyraźnym w krajach Zachodu, a zwłaszcza Unii Europejskiej, zainteresowaniem przebiegiem zmian w Europie Środkowo-Wschodniej, co owocowało przyjazną polityką wizową, uruchamianiem programów pomocowych, inwestycjami, itd.

I.6. Grupy społeczne i aktorzy zbiorowi

Transformacja ustroju gospodarczego jest procesem społecznym, a nie technicznym, w tym sensie, że nie polega wyłącznie na konstruowaniu zespołu instytucji przez państwo, lecz wiąże się z działaniem rozmaitych aktorów indywidualnych i społecznych, realizujących swoje interesy i wizje. W toku transformacji następują zarazem zmiany społeczne – pojawiają się nowi aktorzy, a dotychczas istniejący redefiniują swój charakter. W analizowanej tu perspektywie kilku–kilkunastu lat, w skutek zmian społecznych i wskutek zmian w nastawieniu różnych segmentów opinii publicznej pojawiają się, i pojawiać będą zarówno postawy sprzyjające, jak i niechętnie zmianom rynkowym. Najogólniej, przyjmuje się, że zmianom tego rodzaju powinno sprzyjać wyłanianie się "klas średnich", to jest grup dysponujących jakimiś formami kapitału – ekonomicznego lub kulturowego – który pozwala im w sposób względnie bezpieczny i z korzyścią dla siebie funkcjonować w gospodarce rynkowej. Natomiast silna polaryzacja społeczna, a zwłaszcza znaczny udział ludzi ubogich, a zarazem pozbawionych kapitału kulturowego, potencjalnie nie sprzyja reformom rynkowym. Ludzie tacy najprawdopodobniej będą postrzegać swe szanse na rynku jako niewielkie, i wywierać presję polityczną na rzecz jego ograniczenia. Takie ogólne stwierdzenie ma jednak niewielką wartość predykcyjną ze względu na niejednoznaczność wymienionych tu kategorii społecznych.

I.6.1. Klasy średnie

Socjologowie nie są w pełni zgodni co do sposobu pojmowania pojęcia klas średnich. Dotyczy to także prze-

mian, zachodzących obecnie w Polsce [Domański, 1994; Domański, 1996; Drozdowski, 1998; Kurczewski, 1988; Kurczewski i Jakubowska-Branicka, 1994; Mokrzycki, 1994]. Historycznie, grupy te były znacznie słabiej rozwinięte, aniżeli na zachodzie Europy ze względu na zacofanie gospodarcze, a później komunizm – choć ten ostatni wytworzył swoisty odpowiednik klas średnich [Kurczewski, 1988]. Grupy, które najczęściej zalicza się w Polsce do klas średnich, to drobni i średni przedsiębiorcy, tawarowi rolnicy, robotnicy wysoko wykwalifikowani, menedżerowie, profesjonalści pracujący na własny rachunek. Drobni i średni przedsiębiorcy są przedstawicielami tzw. "starych" klas średnich [Jasiecki, 1996]. W polskich warunkach bardzo drobny biznes działa często w oparciu o oszczędności rodzinne, a nie o kredyt bankowy, "śmiertelność" tych przedsiębiorstw jest bardzo wysoka, a poziom życia, jaki zapewniają, jest skromny. Wysoka, przekraczająca 2 mln liczba tych najdrobniejszych przedsiębiorstw jest do pewnego stopnia złudna, ponieważ wiele osób rejestruje działalność gospodarczą ze względu na brak możliwości innego zatrudnienia, a nie z zamiaru zostania przedsiębiorcą [Drozdowski, 1998, s. 96]. Ogromny wzrost liczby drobnych przedsiębiorstw – zwłaszcza w zakresie usług – który nastąpił wkrótce po zapoczątkowaniu procesu transformacji, miał wielkie znaczenie dla poprawy ogólnej jakości życia. Zarazem jednak rozwojowy potencjał wielu z tych przedsiębiorstw jest ograniczony, a wiele z nich ma efemeryczny charakter, ponieważ trudno im będzie wytrzymać konkurencję wchodzących na polski rynek dużych korporacji (np. supermarketów). Zapewne niektóre z tych przedsiębiorstw znajdują nisze rozwojowe, inne skorzystają z możliwości, jakie daje franchising – dużo jednak upadnie. Ogólnie, tendencje znane z krajów wyżej rozwiniętych pozwalają przypuszczać, że składające się z drobnych wytwórców i kupców stare klasy średnie nie mają przed sobą wielkiej przyszłości. Można też wątpić, na ile są zainteresowane konsekwentną liberalizacją gospodarczą. Powtarzające się w Polsce żądania koncesjonowania działalności supermarketów pozwalają raczej sądzić, że grupa ta zainteresowana jest interwencją państwa na rynku.

Podobnie rzecz ma się w przypadku rolników wysoko towarowych. Spośród ponad 2 mln gospodarstw rolnych w Polsce zapewne nie więcej niż kilkaset tysięcy ma nowoczesny, zorientowany na rynek charakter. Przedstawiciele tej grupy dysponują również znacznie wyższym aniżeli reszta wsi kapitałem kulturowym – w postaci wykształcenia i społecznym – w postaci sieci powiązań i organizacji politycznych. Grupa ta wielokrotnie demonstrowała swoje obawy przed pełnym urynkowaniem i w skuteczny sposób – nie bez sięgania po przykłady Unii Europejskiej, której skądinąd się obawia – domaga się daleko posuniętej regulacji rynku rolnego. Jest ona ponadto niezłe zorganizowana.

Budzi kontrowersje zaliczanie robotników wysoko wykwalifikowanych do klas średnich. Przemawia za tym ich

wykształcenie (często średnie techniczne), pewna niezależność ekonomiczna dzięki posiadanym kwalifikacjom, wreszcie styl konsumpcji, zbliżony do klas średnich. Z drugiej strony, w społeczeństwie polskim ciągle silne jest różnicowanie pomiędzy pracownikami "fizycznymi" i "umysłowymi", a zatem do postrzegania robotników jako grupy o swojej kulturze i aspiracjach. Nie sposób jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie o stosunek tej grupy do reform rynkowych, zdaje się to zależeć nie tylko od kwalifikacji, ale i od miejsca zamieszkania, szans na znalezienie lepszego zatrudnienia, czy też typu zakładu, w jakim pracują.

Inteligencja – do której zalicza się zwykle osoby z wykształceniem powyżej średniego – ma ciągle w Europie Środkowej szczególny status, związany z przypisywaną jej w XIX i pierwszej połowie XX w. misją cywilizacyjną i narodotwórczą. Statystycznie, nie jest to liczna grupa, ciągle jeszcze głównie zatrudniona przez państwo, jako nauczyciele, lekarze i pracownicy administracyjni. Najbliższa sektorowi prywatnemu jest inteligencja techniczna. Osoby, utrzymujące się z pracy w sektorze publicznym tracą ekonomicznie na transformacji, zarazem jednak inteligencja w badaniach opinii publicznej silnie popiera transformację w jej najogólniejszym wymiarze. Gdy jednak dochodzi do oceny sytuacji konkretnych, a zwłaszcza do oceny instytucji, stanowiących źródło utrzymania, postawy są bardziej zróżnicowane – jak na to wskazuje niechętny przez długi czas stosunek nauczycieli i pracowników służby zdrowia do reform ich instytucji, jak również na wywierane przez te grupy naciski na państwo.

Wymienić wreszcie trzeba nowo powstające kategorie społeczne, związane z wyłanianiem się nowoczesnego sektora wielkich przedsiębiorstw – menedżerów i niezależnych konsultantów (prawników, doradców w zakresie księgowości, zarządzania czy informatyki, itp.). Są oni klasycznymi reprezentantami "nowych klas średnich", lub też *class of knowledge*. Liczni wywodzą się spośród inteligencji (wielu opuściło świat akademicki), niektórzy to Polacy, którzy powrócili z Zachodu. Wzrastający udział w tej grupie mają absolwenci wyższych uczelni, którzy zakończyli (lub wręcz odbyli) studia już po upadku komunizmu. Stylem życia i aspiracjami nie różnią się od swych odpowiedników z Zachodu (określanych nie tak dawno temu mianem *yuppies*). Nie ulega wątpliwości, że kontynuacja procesu reform, podobnie jak integracja z Europą Zachodnią, postrzegane są przez nich jako osobście dla nich korzystne i warte zatem poparcia. Nie jest to wprawdzie grupa liczna, jest jednak wzorotwórcza.

Trudno jest przedstawić szacunki dotyczące liczebności wymienionych wyżej grup, ponieważ badania socjologiczne koncentrują się raczej na autoocenach, aniżeli na próbach statystycznej rekonstrukcji struktury społecznej. W prowadzonych w 1993 r. badaniach ponad 50 proc. respondentów określała się jako należących do klas średnich – liczba ta wydaje się wysoka, jest jednak znacznie niższa,

niż analogiczne liczby z badań, prowadzonych w 1990 i 1991 r. [Kurczewski, 1994].

Co do przyszłości, można się spodziewać zmniejszenia się względnego znaczenia "starej", tradycyjnej klasy średniej i relatywnego wzrostu nowoczesnej *class of knowledge*. W Polsce udział ludzi z wyższym wykształceniem jest znacznie mniejszy, aniżeli na Zachodzie; będzie to się jednak zmieniać wskutek wzrostu liczby studentów. Najwyraźniej, edukacja postrzegana jest jako droga do powodzenia życiowego, czego dowodem jest popularność płatnych studiów. Trzeba jednak pamiętać, że ten wzrost liczby studentów dokonuje się w warunkach realnego spadku głównego źródła finansowania szkolnictwa wyższego, to jest nakładów publicznych. Analogicznemu wzrostowi liczby studentów w Europie Zachodniej w latach 60. i 70. towarzyszył wzrost wielkości nakładów publicznych.

W sumie więc klasy średnie stanowią grupę o heterogenicznym charakterze i naiwnością byłoby spodziewać się jednolitych reakcji politycznych. Członkowie tych klas obecni są we wszystkich liczących się partiach politycznych (choć inteligencja skłonna jest popierać raczej Unię Wolności i Sojusz Lewicy Demokratycznej, aniżeli bardziej tradycjonalistycznie i religijnie nastawioną prawicę). W sferze deklaracji, poparcie dla reform rynkowych jest silnie pozytywnie skorelowane z poziomem wykształcenia. W praktyce życia politycznego da się natomiast dostrzec tendencje tworzenia grup nacisku, broniących interesów grupowych.

1.6.2. De-industrializacja

Socjalistyczne uprzemysłowienie od samego początku charakteryzowało się nadmiernym inwestowaniem w gałęzie przemysłu o schyłkowym charakterze. Także i późniejszemu rozwojowi gospodarczemu, zwłaszcza począwszy od lat 70., towarzyszyło narastanie luki technologicznej w stosunku do Zachodu. Otwarcie gospodarki i zniesienie "miękkiego finansowania" ujawniły nieefektywność wielu przedsiębiorstw, zmuszając je do ograniczania, czy wręcz zaprzestawiania tradycyjnej produkcji – lub też do poszukiwania możliwości kontynuowania w jakiejś formie miękkiego finansowania. Zjawiska te były pogłębione recesją transformacyjną (pozostawiamy na boku pytanie, czy odstępstwa od neoliberalnego modelu transformacji nie mogły ograniczyć tego zjawiska). W sektorze wydobywczym (zwłaszcza w górnictwie węglowym) analogiczne znaczenie ma wyczerpywanie się opłacalnych w wydobywaniu złóż minerałów.

Rezultatem tych zjawisk jest bardzo poważne zagrożenie dla załóg pracowniczych. Jest ono szczególnie istotne w miejscowościach, gdzie znaczna część ludności utrzymuje się z pracy w dużym, a nieefektywnym przedsiębiorstwie państwowym. Ludność ta z reguły ma niewielkie możliwości poszukiwania innych źródeł dochodu ze

względu na brak przygotowania kulturowego i kwalifikacji, często ze względu na wiek, w przypadku kobiet ze względu na dyskryminację, wreszcie ze względu na mało elastyczny rynek mieszkaniowy. Spadające dochody poprzez efekt mnożnikowy przenoszą się w takich miejscowościach na inne działy gospodarki. Niskie zarobki, groźba utraty zatrudnienia, wreszcie bezrobocie stanowią potencjalne źródło napięć politycznych [Szczepański, 1995]. Powstaje pytanie, na ile kumulacja nastrojów niezadowolenia i frustracji w opisanych środowiskach może zagrozić reformom rynkowym. Potencjał mobilizacji politycznej tych grup pozostaje sprawą otwartą. Spodziewać się można, że głosować będą raczej na programy o charakterze redystrybucyjnym. Dysponują sprawnymi organizacyjnie związkami zawodowymi, które są w stanie zarówno interweniować w proces parlamentarny, jak i organizować spektakularne akcje protestacyjne [Ekiert i Kubik, 1997].

1.6.3. Ubóstwo i wykluczenie społeczne

We wszystkich krajach pokomunistycznych transformacja spowodowała – jak to już wcześniej było wspomniane (punkt 1.4.1) pojawienie się (lub ujawnienie się) różnicowań dochodowych oraz ubóstwa [Golinowska, 1996; Golinowska, 1997; Milanović, 1998; World Bank, 1995]. Jeśli przez ubogich rozumieć osoby, których dzienny dochód (liczony według parytetu siły nabywczej) nie przekracza 4 dolarów, to "luka ubóstwa" wynosiła w Polsce w 1996 r. 20 proc. [Milanović, 1998, s. 68]. Jest to wysoka liczba, także w porównaniu z innymi krajami Europy Środkowej (choć znacznie niższa aniżeli analogiczne wielkości dla Rosji lub Ukrainy). Zarazem ubóstwo to jest stosunkowo płytkie – to znaczny najbiedniejszy spośród ubogich nie znajdują się wiele poniżej linii ubóstwa. Ubóstwo dotyka przede wszystkim rodziny wielodzietne, rodziny wiejskie oraz bezrobotnych. Ludzie ci z oczywistych względów nie są nastawieni pozytywnie do rynkowych reform. Zarazem jednak ich potencjał mobilizacji politycznej nie wydaje się zbyt wielki – można jednak spodziewać się, że o ile głosują, będą raczej popierać programy wyborcze oferujące redystrybucję dochodów.

Stosunkowo rozległe ubóstwo stwarza natomiast zagrożenie innego rodzaju – jest to zagrożenie wytwarzania się reprodukcją podklasy społecznej [Bauman, 1998; Tarkowska, 1998; Grotowska-Leder, 1998; Warzywoda-Kruszyńska i Grotowska-Leder, 1993–1996; Warzywoda-Kruszyńska, 1998]. Ludzie ubodzy są gorzej wykształceni, czy też dysponują gorszym kapitałem kulturowym, są też stosunkowo bardziej bierni w odniesieniu do swego losu, aniżeli inne grupy społeczne. Tego rodzaju zespół postaw z wielkim prawdopodobieństwem przekazują kolejnym generacjom. Zjawisko podklasy dobrze jest znane ze Stanów Zjednoczonych (gdzie geneza jego jest specyficzna, wiąże się bowiem z historią czarnej ludności). Na mniejszą

skalę pojawia się ono także w krajach Europy Zachodniej [Dahrendorf, 1988]. W obu tych przypadkach nie zagraża stabilności społecznej (jeśli pominąć kilkukrotne fale poważnych zamieszek w czarnych gettach w USA). Stwarza jednak poważne zagrożenie rozprzestrzeniania się rozmaitego rodzaju patologii społecznych, a zwłaszcza przestępczości. Najprawdopodobniej zjawisko to nie ominie Polski – choć trzeba pamiętać, że są w Europie Zachodniej kraje (np. Austria) gdzie praktycznie ono nie występuje.

W Polsce marginalizacji spodziewać się można na terenach dotkniętych masowym bezrobociem oraz na obszarach wiejskich. Ludność wiejska w niewielkim stopniu korzysta z pozytywnych aspektów procesu transformacji, a razem obszary wiejskie są w drastycznym stopniu upośledzone pod względem infrastruktury technicznej i społecznej – dróg i transportu, dostępu do szkolnictwa średniego i wyższego [Gorlach, 1995; Gorlach, 1998]. Potencjał możliwości mobilizacji politycznej ludności wiejskiej jest sprawą otwartą, niedawna fala blokad dróg wskazuje jednak, że nie należy go lekceważyć. Jak się wydaje, były one organizowane raczej przez wysoko towarowych rolników, nie trudno sobie jednak wyobrazić okresowe koalicje różnych grup ludności wiejskiej, należy się też spodziewać głosowania tej ludności na ugrupowania, obiecujące protekcję rynku rolnego.

1.6.4. Podziały społeczne a ideologie polityczne

Polska okresu transformacji jest obszarem nasilających się zróżnicowań społecznych – choć, na ile da się to powiedzieć na podstawie wrywkowych badań, nie są to podziały tak drastyczne, jak to ma miejsce w krajach byłego ZSRR. Statystycznie uchwytne zróżnicowania dochodowe odpowiadają przeciętnemu poziomowi krajów OECD [Milanović, 1998]. Oznacza to oczywiście znacznie bardziej dolegliwe ubóstwo ze względu na kilkukrotnie niższy poziom PKB na jednego mieszkańca. Zarazem najprawdopodobniej nie występuje w Polsce (ani w pozostałych krajach Europy Środkowej) ten stopień koncentracji własności, co w krajach Zachodu. Niższy historycznie poziom rozwoju oraz krótka historia kapitalizmu nie pozwoliły na zakumulowanie wielkich fortun [por. Rubinstein, 1980]. Operując skrótem myślowym powiedzieć można, że dominującą pośród nowych elit strategią jest raczej zajmowanie wysoko dochodowych pozycji menedżerskich, aniżeli akumulacja fortun [Eyal, Szelényi i Townsley, 1998].

Wydaje się, że bardzo istotnym, choć statystycznie znacznie trudniej od dochodowego uchwytym elementem zróżnicowań społecznych jest rozkład kapitału kulturowego, na który składa się zarówno formalne wykształcenie, jak i kompetencje rozmaitego rodzaju, nabyte w toku socjalizacji [Bourdieu, 1986]. Tego rodzaju zróżnicowania istniały oczywiście w okresie komunistycznym, ich konsekwencje społeczne były jednak łagodzone przez egalitarny

działanie systemu gospodarczego, zwłaszcza zaś przez pełne zatrudnienie. Różnice te pogłębiają się dramatycznie w okresie transformacji i przekładają na szanse powodzenia jednostek na rynku. Jest to pogłębiane częściową komercjalizacją wykształcenia, jak i wzrastającym znaczeniem umiejętności posługiwania się komputerami, dostępnej dla zamożniejszych warstw ludności. W przeciwieństwie do procesów modernizacji w zakresie wykształcenia, jakie zachodziły w Europie Zachodniej i w Azji Wschodniej w latach 60. i 70., wzrostowi znaczenia wykształcenia nie towarzyszy w Polsce – ani w ogóle w krajach pokomunistycznych – aktywna polityka państwa w tym zakresie. Przeciwnie, realna wartość nakładów publicznych na te cele jest ustabilizowana lub spada. Nie należy wobec tego spodziewać się zmniejszania się różnicowań w wyposażeniu kulturowym, przekładających się na różnice ekonomiczne.

Liczne badania socjologiczne wskazują, że występuje znaczna korelacja między stosunkiem do reform rynkowych a położeniem społecznym [Gortat, 1995]. Ludzie o niższym wykształceniu, o niższych dochodach, czy zamieszkujący obszary cywilizacyjnie zacofane są nieufni wobec reform rynkowych, wykazując zarazem sympatie dla rozwiązań etatystycznych i redystrybucyjnych. Są też bardziej sceptyczni wobec otwarcia gospodarki i wobec integracji z Europą Zachodnią, a zarazem podatni na ideologie tradycjonalistyczne i nacjonalistyczne [Sosnowska, 1997].

Te zróżnicowania w poglądach są jednak osłabiane poprzez fakt, że zasadnicze, wyartykułowane otwarcie podziały ideowe nie pokrywają się w Polsce ściśle z kwestiami reform rynkowych i ich skutków. Polska rzeczywistość nie odpowiada prostemu modelowi, w którym prawica jest bardziej skłonna popierać wolny rynek, a lewica interwencję, prawica otwartość gospodarki, a lewica autarkię. Termin "lewica" w Polsce używany jest przede wszystkim (choć nie wyłącznie) dla określenia sukcesorów PZPR, czyli SLD, "prawica" natomiast dla oznaczenia ruchu, który historycznie wywodzi się z opozycji wobec PZPR i komunizmu. Zasadniczą ośią sporu między tymi orientacjami nie jest więc stosunek do reform rynkowych, lecz do przeszłości – ocena przeszłości PRL i jej moralnych skutków. Doniosłą rolę odgrywają także dwie inne kwestie o światopoglądowym charakterze: stosunek do roli wartości religijnych i Kościoła katolickiego w życiu publicznym oraz stosunek do tożsamości narodowej [Grabowska i Szawiel, 1993; Wesołowski, 1995]. Liczące się ugrupowania prawicowe (AWS) podkreślają swoje związki z religią i Kościołem oraz znaczenie specyficznie narodowych wartości i tradycji, wyrażając zarazem niepokój o ich los w świecie, podlegającym procesom globalizacji. Lewica deklaruje przywiązanie do oddzielenia państwa od Kościoła, a w procesach globalizacji nie widzi zagrożeń dla narodowej kultury. W sprawie reform rynkowych oba te wielkie ugrupowania przejawiają pewnego rodzaju ambiwalen-

cję. W zasadzie oba głoszą, i z większą czy mniejszą konsekwencją, realizują program reform rynkowych. Oba razem uzależnione są od masowego elektoratu, którego część czuje się zagrożona reformami, oraz od grup interesów, zainteresowanych uzyskaniem przywilejów. W rezultacie oba wielkie ugrupowania prezentują programy, w których hasła reform rynkowych starają się łączyć z obietnicami polityki wrażliwej społecznie.

Pomijając libertariańską, ale mającą marginesowe znaczenie Unię Polityki Realnej, jedynym ugrupowaniem, głoszącym konsekwentnie program reform zbliżonych do modelu neoliberalnego, jest Unia Wolności, której elektorat stanowi część scharakteryzowanych wyżej klas średnich (grupy te stanowią również ważną część elektoratu SLD). Dodać można, że głosząc program prorynkowy i starając się go realizować, Unia Wolności znacznie mniej uwagi – być może ze względów taktycznych – przywiązuje do innych elementów tradycyjnego programu liberalizmu europejskiego, takich np. jak separacja państwa i Kościoła, czy równouprawnienie kobiet.

Powyższe uwagi dotyczyły tych ugrupowań, które funkcjonują w ramach parlamentu. W Polsce da się oprócz tego dostrzec inne ugrupowania i ruchy społeczne o trwałym, lub efemerycznym charakterze, które oddziałują na nastroje społeczne, a w pośredni sposób na układ sił politycznych i dynamikę reform. Niektóre z nich można by określić mianem populistycznych, gdyby nie to, że termin ten jest nadużywany, a zatem niejasny, a ponadto niesie silne negatywne skojarzenia emocjonalne. Należą do tych ruchów Samoobrona Rolników Indywidualnych pod przewodnictwem Andrzeja Leppera. Innym przykładem są słuchacze Radia Maryja. Nie ma tu miejsca na analizę tego zjawiska, powiedzieć można tylko tyle, że rekrutuje się on spośród osób o stosunkowo niskim wykształceniu, najwyraźniej zagubionych w szybko zmieniającym się świecie, którym radio to oferuje poczucie wspólnoty.

I.6.5. Strategie perswazyjne

Analiza struktury społecznej, jak i prądów ideologicznych dostrzegalnych w Polsce, mogłaby skłaniać do wniosku, że potencjał poparcia dla reform rynkowych jest stosunkowo niewielki i można by zadać pytanie, dlaczego w ogóle takie poparcie otrzymują. Próbę odpowiedzi na to pytanie pozostawimy do ostatniej, podsumowującej części niniejszego opracowania. Jak się zdaje, elity reformatorskie są jednak świadome chwiejności poparcia dla reform prorynkowych, sięgają wobec tego po kilka strategii perswazyjnych.

1. Przyszłe korzyści. Klasyką z nich jest dowodzenie, że dziś prowadzona polityka dyscypliny ekonomicznej jest warunkiem koniecznym przyszłego wzrostu, a zatem przyszłego dobrobytu.

2. Relatywny sukces. Kilka lat stosunkowo wysokie

stopy wzrostu i porównanie z krajami stosującymi mniej konsekwentną politykę modernizacji jest argumentem na rzecz tezy, że prorynkowa transformacja "sprawdza się".

3. Modernizacja przez integrację. Nie tylko dowodzi się, że przyszła integracja z Unią Europejską przyniesie gospodarce polskiej korzyści, ale przede wszystkim używa się argumentu, że wewnętrzna dyscyplina ekonomiczna jest nie do uniknięcia, ponieważ takie są wymagania Unii Europejskiej.

Ostatni argument jest do pewnego stopnia paradoksalny. Integracja z Unią Europejską traktowana jest jako jeden z bardzo ważnych celów polityki reform rynkowych, mimo iż wariant silnie regulowanego kapitalizmu, charakterystyczny dla Europy Zachodniej, odbiega od modelu anglosaskiego, znacznie bliższemu ideałowi transformacji neoliberalnej. Zarazem jednak perspektywa integracji z Unią wymusza zmiany instytucjonalne, a zwłaszcza dyscyplinę w zakresie polityki makroekonomicznej, w polskich warunkach korzystne z punktu widzenia transformacji rynkowej. Stanowi zarazem dobry argument w debatach wewnętrznych, przynajmniej tak długo, jak perspektywa unifikacji cieszy się poparciem.

I.7. Zakończenie: konsolidacja procesu reform

Pomimo znacznych kosztów społecznych transformacji, do których należą zarówno statystycznie mierzalne bezrobocie, ubóstwo, czy wzrost przestępczości, jak i trudniej uchwytne koszty psychologiczne związane z koniecznością przestawienia się na nowy sposób życia, jak i ze względną depryacją, transformacja jest w Polsce – podobnie jak i w innych krajach środkowo-europejskich – akceptowana. Nie spełniły się kasandryczne prognozy, ostrzegające przed załamaniem procesu reform, lub przed załamaniem ustroju demokratycznego. Nie pojawiły się ideologie lub ruchy społeczne, kwestionujące w sposób zasadniczy kapitalizm. Choć optymizm neoliberalistów był przesadny, jeśli idzie o tempo reform, to okazuje się, że mieli oni rację sądząc, że zmiany zostaną zaakceptowane. W tym sensie mówić można, że Polska nie tylko znajduje się w fazie konsolidacji instytucji gospodarki rynkowej, ale że konsolidacja ta jest już poważnie zaawansowana. Jeśli starać się szukać momentu, o którym można mówić jako o punkcie, dzielącym fazę inicjacji od fazy konsolidacji, to należałoby jako taką datę graniczną przyjąć rok 1994, to wówczas bowiem sondażowe badania socjologiczne notowały znaczące zmiany postaw wobec rynku i kapitalizmu [Marody, 1996; Marody w niniejszym tomie]. Pozostaje jednak pytanie, na ile można spodziewać się dalszych postępów tego procesu konsolidacji, jak i na ile liczyć można na długofalowy wzrost.

W przeprowadzonej analizie staraliśmy się wykazać, że dzięki dziedzictwu historycznemu Polska – podobnie jak pozostałe kraje środkowo-europejskie – była względnie dobrze przygotowana do reform rynkowych. Aczkolwiek przesadą byłoby stwierdzenie o "powrocie do kapitalizmu" – był on przed 1939 r. słabo rozwinięty i naznaczony etatyzmem – to jednak między krajami środkowo-europejskimi a pozostałymi krajami, które wyszły z komunizmu, zachodzą głębokie różnice pod względem kulturowego i instytucjonalnego przygotowania do kapitalizmu.

Akceptacja przemian ustrojowych wynika jednak także i z innych przyczyn. Pierwsza z nich ma charakter poznawczy, lub ideologiczny i polega na tym, że nie istnieją dziś żadne inne niż kapitalizm propozycje organizacji życia gospodarczego. Debata, jaka się na świecie toczy, dotyczy więc co najwyżej kwestii, związanych z wariantami kapitalizmu i sposobami, w jaki ma on współistnieć z systemem politycznym i tradycją kulturową. Skoro dla rynku, co najwyżej podlegającego jakiejś regulacji, nie ma alternatywy – nie sposób go nie zaakceptować, jeśli nie z entuzjazmem, to z konieczności. Druga przyczyna, to atrakcyjność społeczeństwa konsumpcyjnego. Masowa konsumpcja, w tym dóbr trwałych, jest dziś dostępna na całym świecie (nawet w Trzecim Świecie) dla stosunkowo szerokich grup ludności, a nikt zdaje się nie mieć wątpliwości, że jest ona do pomysłenia jedynie w połączeniu z gospodarką rynkową. Atrakcyjność ta jest stale podtrzymywana przez media i reklamę, najpoważniejsze być może siły kształtującą strukturę poznawczą ludzi, a zwłaszcza młodego pokolenia. W Polsce działaniem tego czynnika jest wzmocnienie relatywnym sukcesem w zakresie wzrostu gospodarczego, który sprawia, że atrakcje społeczeństwa konsumpcyjnego są bezpośrednio odczuwane przez liczące się grupy ludności. Świadczy o tym nie tylko potoczna obserwacja, ale i statystyka zakupu samochodów i konsumpcyjnych dóbr trwałego użytku. Otwartym pozostaje oczywiście pytanie, czy to nastawienie konsumpcyjne nie jest do pewnego stopnia niekorzystne dla długofalowych tendencji wzrostu ze względu na osłabianie skłonności do oszczędzania oraz ze względu na wpływ, jaki wywiera na bilans płatniczy.

Czynnikiem, który ułatwił akceptację przemian, był ich stopniowy charakter. Część zwolenników neoliberalnego programu transformacji argumentowała za koniecznością zmian jak najszybszych – "terapii szokowej". W rzeczywistości te szybkie zmiany dokonały się tylko w pewnych – choć niezmiernie istotnych – dziedzinach, przede wszystkim tych, które wiązały się z uzyskaniem równowagi makroekonomicznej. Zmiany instytucjonalne, a w szczególności własnościowe, następują z rozmaitych powodów znacznie wolniej. Problem, czy ze ściśle ekonomicznego punktu widzenia ma to skutki negatywne – to znaczy, czy osiągnięta stopa wzrostu jest niższa, niż ta, którą dałoby się osiągnąć w przypadku bardziej radykalnych przemian – jest trudny do jednoznacznego rozstrzygnięcia. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można natomiast twierdzić, że stop-

niowość transformacji miała korzystne skutki społeczne w sensie ułatwienia intelektualnej i psychologicznej akceptacji przemian. Stopniowość pozwalała na "odczarowanie" nowego systemu, na nauczenie się i internalizację nowych reguł, na przestawienie indywidualnych strategii życiowych.

Adaptację do nowych warunków ułatwił powolny i niekompletny rozpad (czy też demontaż) komunistycznego państwa opiekuńczego. Dotyczy to zarówno jego instytucji formalnych, takich jak system ochrony zdrowia czy system edukacyjny, jak i nieformalnych, a ściślej – wbudowanych w funkcjonowanie zakładów pracy. Występujące po dziś subsydiowanie, na ogół w formie ukrytej, działania poszczególnych mało efektywnych przedsiębiorstw lub wręcz sektorów (rolnictwo, przemysł węglowy, przemysł zbrojeniowy), z punktu widzenia ściśle ekonomicznego fatalne, jest jednak zarazem swego rodzaju polityką społeczną, będącą – być może – ceną spokoju społecznego. Zarazem, ma negatywne skutki długofalowe wskutek umacniania grup roszczeniowych.

Przebudowa odbywa się w Polsce w warunkach demokratycznych. Oznacza to, że poszczególne rozwiązania instytucjonalno-prawne, jak i ważniejsze konkretne decyzje z zakresu polityki gospodarczej, są przedmiotem debaty publicznej (bywa, że nie pozbawionej demagogii) oraz gry politycznej, tak iż proces ich wprowadzania przeciąga się niejednokrotnie ponad wszelką rozsądną granicę, i że – jako wynik każdorazowego układu sił i kompromisu – są często niespójne i skażone błędami legislacyjnymi, nie mówiąc o tym, że bywają odległe od pierwotnych zamierzeń projektodawców. Demokratyczny charakter wprowadzanych reform ma jednak tę wielką zaletę, że je legitymizuje w oczach opinii publicznej.

Transformacja stwarza też grupy, które na niej zyskują, lub spodziewają się zyskać, i które skłonne są ją wspierać. Dotyczy to przede wszystkim "klas średnich", przy wszystkich zastrzeżeniach, jakie można mieć do tego pojęcia, i pomimo faktu, że część z nich wspiera rynek wybiórczo. Wielkie znaczenie ma jednak to, że do tej grupy wspierającej należy większość środowisk opiniotwórczych, od środowisk akademickich, poprzez ekspertów i dziennikarzy, po – mających być może większe znaczenie – specjalistów pracujących dla firm reklamowych. Niebagatelne znaczenie ma też demograficzna wymiana pokoleń. Nostalgia za bezpieczeństwem późnego komunizmu wyrażana jest raczej przez ludzi niemłodych. Najmłodsze pokolenie, wchodzące w dorosłe życie, formowało się już w okresie pokomunistycznym, gdy – zwłaszcza w ciągu drugiego pięciolecia upływającej dekady – gospodarka rynkowa traktowana była jako coś oczywistego.

Akceptacja porządku rynkowego ma jednak charakter w pewnym sensie warunkowy. Zarówno poszczególne jednostki, jak i zbiorowi aktorzy znacznie chętniej akceptują reguły rynkowe wówczas, gdy odnoszą się do cudzej, a nie własnej działalności. Najrozmaitsze grupy domagają się traktowania wyjątkowego, uzasadniając to na rozmaite sposoby

– rzekomo szczególnie ważną rolę społeczną, przeszłymi zasługami, czy też trudną sytuacją społeczną. Te grupy, które dysponują wysokim potencjałem mobilizacyjnym i organizacyjnym (w szczególności niektóre związki zawodowe i stowarzyszenia profesjonalne) są w stanie skutecznie wpływać w pożądaną przez siebie sposób na proces zmian legislacyjnych i politykę rządu. Skłonność polityków rządowych do kupowania spokoju społecznego umacnia przeświadczenie o skuteczności takiego postępowania.

System gospodarczy, jaki się w Polsce kształtuje, odbiega też daleko od neoliberalnego ideału. Rola sektora publicznego jest w nim nadal bardzo duża. Występuje znaczna korupcja polityczna i indywidualna, pośrednio delegitymizuje to państwo i proces reform. Słabe są z jednej strony mechanizmy innowacyjne, a z drugiej tendencje do "czyszczenia" gospodarki z przedsiębiorstw i gałęzi schyłkowych i nieefektywnych. Procesy modernizacyjne są powierchowne, silniej dotyczą konsumpcji aniżeli struktur wytwarzania, a zwłaszcza struktur organizacyjnych. Poziom redystrybucji produktu narodowego jest stosunkowo wysoki, a zarazem dokonuje się on w myśl mało klarownych reguł i niekoniecznie w sposób, który sprzyja podwyższaniu sprawności gospodarki. Po części redystrybucja ta polega na wykorzystywaniu mechanizmu politycznego do uzyskiwania przez przedsiębiorstwa lub grupy społeczne renty (*rent seeking*), po części ma charakter nie wyartykułowanej polityki społecznej. Być może z pewną tylko dozą przesady określić ten system można mianem "słabego państwa redystrybucyjnego", które co najwyżej posługuje się retoryką neoliberalną, a w bardzo niewielkim stopniu jest w stanie realizować funkcje prorozwojowe.

Ekonomiści o orientacji neoliberalnej poddają zazwyczaj wysoki udział wydatków państwa w produkcji narodowej krytyce ze względu na potencjalne możliwości inflacji lub na "wypychanie" inwestycji prywatnych. Nie negując tych negatywnych skutków, dodać można, że i struktura wydatków budżetu budzi wątpliwości ze względu na to, że przeznaczanie środków na podtrzymywanie upadających gałęzi oznacza rezygnację z inwestycji publicznych w dziedziny ważne ze względu na ich potencjał wzrostowy. Należy do nich w szczególności infrastruktura, badania naukowe oraz inwestycje w kapitał ludzki. Niewystarczająca sieć transportowa, ograniczony potencjał innowacyjny oraz niski poziom wykształcenia mogą stać się równie poważnymi barierami wzrostu, jak błędna polityka makroekonomiczna i wadliwe relacje między państwem i biznesem.

Poważnym zagrożeniem dla stabilnego rozwoju gospodarczego są wreszcie różnicowania społeczne, a w szczególności różnicowania w zakresie wyposażenia w kapitał kulturowy. Wykluczenie znacznej części ludności z udziału w grze rynkowej, jak i z szans na skorzystanie z modernizacji oraz udziału w masowej konsumpcji, łatwo przekłada się co najmniej na znaczny zakres patologii społecznej, a w niesprzyjających warunkach (np. dłuższej recesji) przeradzać się może także w silne napięcia społeczne i polityczne.

Wspomniane czynniki negatywne nie odwrócą zapewne procesu reform rynkowych, ani też osiągniętego poziomu ich konsolidacji. Mogą jednak spowodować utrzymywanie się we względnie długim okresie systemu o małej skłonności do wzrostu.

Bibliografia

Albert, Michel (1994). "Kapitalizm kontra kapitalizm". Kraków: Signum.

Amsden, Alice (ed.) (1994). "The World Bank's The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy". *World Development*, vol. 22, no 4, April 1994, ss. 615–670.

Amsden, Alice, Jacek Kochanowicz and Lance Taylor (1994). "The Market Meets Its Match: Restructuring the Economies of Eastern Europe". Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994.

Amsden, Alice (1989). "Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization". New York and Oxford: Oxford University Press.

Baka, Władysław (1999). "U źródeł wielkiej transformacji". Warszawa: Oficyna Naukowa.

Balcerowicz, Leszek (1995a). "Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku". Kraków: Znak.

Balcerowicz, Leszek (1995b). "Socialism, Capitalism, Transformation". Budapest-London-New York: Central European University Press, 1995.

Balcerowicz, Leszek (1993). *Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej*. Warszawa: SGH.

Bauman, Zygmunt (1998). "Zbędni, niechciani, odtrąceni – czyli o biednych w zamożnym świecie". *Kultura i Społeczeństwo*, t. XLII, no 2.

Belka, Marek (1986). "Doktryna ekonomiczno-społeczna Milтона Friedmana". Warszawa: PWN.

Block, Fred (1994). "The Roles of the State in the Economy". [w:] Neil J. Smelser and Richard Swedberg (eds.): *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press; New York: Russell Sage Foundation.

Bobińska-Kolarska, Lena (red.) (1999). "Druga fala polskich reform". Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Bourdieu, Pierre (1989). "La noblesse d'Etat". Paris: Editions de Minuit.

Bourdieu, Pierre (1986) [1983]. "The Forms of Capital". [w:] John Richardson (ed.): *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.

Braudel, Fernand (1993). "Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm XV-XVIII". [w:] Warszawa 1992: PIW, t. 1–3.

Brus, Włodzimierz, Kazimierz Łaski (1989). "From Marx to the Market. Socialism in Search of an Economic System". Oxford: Clarendon Press.

Crozier, Michael (1967). "Biurokracja. Anatomia zjawiska". Warszawa: PWE.

Dahrendorf, Ralf (1988). "The Modern Social Conflict: An Essay on the Politics of Liberty". New York: Weidenfeld and Nicolson.

Dahrendorf, Ralf (1991). "Rozważania nad rewolucją w Europie". Warszawa: Niezależna Oficyna Wydawnicza.

Domański, Henryk (1994). "Społeczeństwa klasy średniej". Warszawa: IFiS PAN.

Domański, Henryk (1996). "Na progu konwergencji. Stratyfikacja społeczna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej". Warszawa: IFiS PAN.

Drozdowski, Rafał (1998). "Kontrowersje wokół klasy średniej w Polsce lat 90...". *Kultura i Społeczeństwo*, t. XLII, nr 1.

Ekiert, Grzegorz, Jan Kubik (1997). "Protesty społeczne w nowych demokracjach: Polska, Słowacja, Węgry i Niemcy Wschodnie (1989–1994)". *Studia Socjologiczne* nr 4.

Esping-Andersen, Gosta (1990). "The Three Worlds of Welfare Capitalism". Princeton: Princeton University Press.

Evans, Peter B. (1995). "Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation". Princeton: Princeton University Press.

Evans, Peter (1992). "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change". [w:] Stephen Haggard and Robert R. Kaufman: "The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State". Princeton: Princeton University Press.

Eyal, Gil, Iván Széleányi, Eleanor Townsley (1998). "Making Capitalism without Capitalists: The New Ruling Elites in Eastern Europe". London i New York: Verso.

Faux, Jeff (1999). "Lost on the Third Way". *Dissent*. Spring.

Fishlow, Albert i in. (1994). "Lessons from the East Asian Experience". Washington, D.C.: Overseas Development Council.

Fukuyama, Francis (1996). "Koniec historii". Poznań: Zysk i S-ka.

Furman, Jason i Joseph E. Stiglitz (1998). "Economic Crises. Evidence and Insights from East Asia". "Brookings Papers on Economic Activity" No. 2.

Golinowska, Stanisława (red.) (1996). "Polska bieda. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie". Warszawa: IPISS.

Golinowska, Stanisława (red.) (1997). "Polska bieda II. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie". Warszawa: IPISS.

Golinowska, Stanisława i Jerzy Hausner (1998). "Ekonomia polityczna reformy emerytalnej". Warszawa: CASE. Raporty CASE nr 15.

Gorlach, Krzysztof (1995). "Sytuacja materialna a polityczność kwestii chłopskiej". "Studia Socjologiczne" nr 1–2.

Gorlach, Krzysztof. (1998). "Zmierzch klasy chłopskiej". "Studia Socjologiczne" nr 1.

Gortat, Rodziława (1995). "Obraz społeczeństwa polskiego". [w:] Włodzimierz Wesołowski (red.), *Świat elity politycznej*. Warszawa: IFiS.

Grabowska, Mirosława i Tadeusz Szawiel (1993). "Anatomia sceny politycznej". Warszawa: IS UW.

- Greskovits, Béla (1998). "The Political Economy of Protest and Patience: East European and Latin American Transformation Comapred". Budapest: Central European University Press.
- Grotowska-Leder, Jolanta (1998). "Trwałość statusu biednego. Temporalne aspekty biedy". *Kultura i Społeczeństwo*, t. XLII, nr 2.
- Haggard, Stephan, Robert R. Kaufman (1995). "The Political Economy of Democratic Transitions". Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan (1990). "Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries". Ithaca and London: Cornell University Press.
- Hausner, Jerzy i in. (1999). "Trzy Polski: potencjał i bariery integracji z Unią Europejską". EU monitoring II. Warszawa: Fundacja Ericha Brosta przy Fundacji im. Friedricha Eberta.
- Hirschman, Albert O. (1982). "Shifting Involvements: Private Interest and Public Action". Princeton: Princeton University Press.
- Hirschman, Albert O. (1981). "The Rise and Decline of Development Economics". [w:] "Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond". New York: Cambridge University Press.
- Holmes, Leslie (1997). "Post-Communism. An Introduction". Cambridge: Polity Press.
- Jankowski, Maciej (1999). "Nasze samobójstwo". [Rozmowa z Jarosławem Kurskim]. "Gazeta Wyborcza", 18–19 września.
- Jasiecki, Krzysztof (1996). "Przedsiębiorcy jako "aktor transformacji". "Studia Socjologiczne" nr 1.
- Jones, E.L. (1981). "The European Miracle: Environments, Economies and Geopolitics in the History of Europe and Asia". Cambridge: Cambridge University Press.
- Kochanowicz, Jacek (1997). "Incomplete Demise: Reflections on the Welfare State in Poland after Communism". "Social Research", vol. 64, no. 4 (Winter), p. 1477–1501.
- Kochanowicz, Jacek, T. Kowalik, A. Koźmiński, W. Morawski, J. Staniszkis, J. Wilkin (1997). "Ustrojowa wizja gospodarki polskiej". Warszawa: Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych.
- Kochanowicz, Jacek (1994). "Reforming Weak States and Deficient Bureaucracies". [w:] Joan Nelson et al.: "Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe". New Brunswick (USA) and Oxford (UK): Transaction Publishers.
- Kochanowicz, Jacek (1997). "Znękany Lewiatan. Państwo wobec gospodarki w Polsce schyłku lat dziewięćdziesiątych w świetle badań porównawczych". [w:] J. Kochanowicz, T. Kowalik, A. Koźmiński, W. Morawski, J. Staniszkis, J. Wilkin. "Ustrojowa wizja gospodarki polskiej". Warszawa: Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, s. 5–34.
- Kolarska-Bobińska, Lena (red.) (1999). "Druga fala polskich reform". Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kołodko, Grzegorz (1999). "Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji". Warszawa: Poltext.
- Kornai, Janos (1986). "The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes, and Reality". "The Journal of Economic Literature", vol. XXIV, December, no 4, p. 1687–1737.
- Kowalik, Tadeusz (1999). "Jaką cywilizację Polacy tworzą?" [w:] "Indywidualizm a kolektywizm", Warszawa IFiS.
- Kurczewski, Jacek i Iwona Jakubowska-Branicka (red.) (1994). "Biznes i klasy średnie w Polsce. Studia nad etosem". Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Kurczewski, Jacek (1988). "Co to jest klasa średnia w Polsce". "Więź" nr 2.
- Kurczewski, Jacek (1994). "Poland's Seven Middle Classes". "Social Research", summer.
- Linz, Juan L. i Alfred Stepan (1996). "Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe". Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Lipowski, Adam, Jan Kulig (1992). "Państwo czy rynek? Wokół 'cudu gospodarczego' w Korei Południowej". Warszawa: Poltext.
- Marody, Mirosława (1996). "Między realnym socjalizmem a realną demokracją". [w:] M. Marody (red.), "Oswajanie rzeczywistości. Między realnym socjalizmem a realną demokracją", Warszawa: ISS.
- Migdal, Joel S. (1988). "Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World". Princeton: Princeton University Press.
- Milanović, Branko (1998). "Income, Inequality, and Poverty During the Transition from Planned to Market Economy". Washington, D.C.: The World Bank.
- Modzelewski, Karol (1993). "Dokąd od komunizmu?" Warszawa: BGW.
- Mokrzycki, Edmund (1993). "Nowa klasa średnia". "Przegląd Polityczny" nr 21/22.
- Mokrzycki, Edmund (1994). "Nowa klasa średnia". "Studia Socjologiczne" nr 1.
- Myrdal, Gunnar (1968). "Asian Drama: An Inquiry Into the Poverty of Nations". New York: Twentieth Century Fund.
- Narajek, Winicjusz (1991). "Socialistyczne 'Welfare State'". Warszawa: PWN.
- Nelson, Joan et al. (1994). "Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe". New Brunswick (USA) and Oxford (UK): Transaction Publishers.
- Nelson, Joan, Stephanie J. Eglinton (1993). "Global Goals, Contentious Means: Issues of Multiple Aid Conditionality". Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- Nelson, Joan (1998). "The Politics of Pension and Health Care Delivery Reforms in Hungary and Poland". Budapest: Collegium Budapest. Discussion Paper Series. Discussion Paper No. 52.

- North, Douglas C. (1990). "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- North, Douglas C. (1994). "Economic Performance through Time". "The American Economic Review", vol. 84, No 3, June.
- Offe, Claus (1993). "Contradictions of the Welfare State". Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Popper, Karl R. (1961). "The Poverty of Historicism". London: Routledge and Kegan Paul.
- Poznański, Kazimierz Z. (1996). "Poland's Protracted Transition: Institutional Change and Economic Growth in 1970–1994". Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, Fernando Limongi (1993). "Political Regimes and Economic Growth". "Journal of Economic Perspectives" vol. 7, no 3, s. 51–69.
- Przeworski, Adam (1991). "Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America". Cambridge: Cambridge University Press.
- Roman, Joël (1999). "The Search for a French Way". "Dissent". Spring.
- Rubinstein, W. D. (ed.) (1980). "Wealth and the Wealthy in the Modern World". New York: St. Martin's Press.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens i John D. Stephens (1992). "Capitalist Development and Democracy". Chicago: Chicago University Press.
- Ryan, Alan (1999). "Britain: Recycling the Third Way". "Dissent". Spring.
- Rychard, Andrzej (1994). "Reform, Adaptation, and Breakthrough". Warszawa: IFiS.
- Sadurski, Wojciech (1980). "Neoliberalny system wartości politycznych". Warszawa: PWN.
- Salvati, Michele (1999). "A View from Italy". "Dissent". Spring.
- Schumpeter, Joseph A. (1995). "Kapitalizm, socjalizm, demokracja". Warszawa: PWN.
- Sen, Amartya (1995). "The Political Economy of Targeting". [w:] "Dominique van de Walle and Kimberly Nead, eds.: Public Spending and the Poor: Theory and Evidence". Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Skotnicka-Ilasiewicz, Elżbieta (1995). "Polska w Europie". [w:] Włodzimierz Wesołowski (red.), "Świat elity politycznej". Warszawa: IFiS.
- Sosnowska, Anna (1997). "Tu, Tam – pomieszanie". "Studia Socjologiczne" nr 4.
- Smolar, Aleksander (1999). [Rozmowa z Jarosławem Kurskim] "Państwo grzesznych moralistów". "Gazeta Wyborcza" 25–26 września.
- Staniszki, Jadwiga (1991). "The Dynamics of the Breakthrough in Eastern Europe: The Polish Experience". Berkeley-Los Angeles-Oxford: University of California Press.
- Staniszki, Jadwiga (1999). "Czy straciliśmy 10 lat wolności" [rozmowa z Jadwigą Staniszki]. "Nasz Dziennik", 11–12 września.
- Stiglitz, Joseph D. (1996). "The Role of Government in Economic Development. Paper presented at Annual Bank Conference on Development Economics". Washington: World Bank, April, mps.
- Stiglitz, Joseph E. (1998). "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus". WIDER Annual Lectures 2. Helsinki, UNU World Institute for Development Economics Research.
- Stiglitz, Joseph E. et al. (1989). "The Economic Role of the State". (ed.) Arnold Heertje. Basil Blackwell.
- Strzelecki, Jerzy (1984). "Teoria praw własności. Pojęcia i twierdzenia. Uwagi o zastosowaniu do analizy gospodarki socjalistycznej". Warszawa: Instytut Rozwoju gospodarczego, mps. powielany.
- Suleiman, Ezra N. (1974). "Politics, Power and Bureaucracy in France. The Administrative Elite". Princeton: Princeton University Press.
- Szacki, Jerzy (1994). "Liberalizm po komunizmie". Kraków: Znak; Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Szczepański, Marek (1995). "Region katastroficzny wobec wyzwań cywilizacyjnych. Przypadek Górnego Śląska". "Studia Socjologiczne" nr 1–2.
- Szumlicz, Tadeusz (1999). "Reforma zabezpieczenia emerytalno-rentowego" [w:] Lena Bobińska-Kolarska (red.). 1999. Druga fala polskich reform. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Tarkowska, Elżbieta (1998). "Ubóstwo w dawnych PGR-ach. W poszukiwaniu dawnych źródeł nowej biedy". "Kultura i Społeczeństwo", t. XLII, nr. 2.
- UN Commision for Europe (1997). "Economic Survey of Europe in 1996–1997". New York-Geneva: Uniyted Nations Commission for Europe.
- Wade, Robert i Frank Veneroso (1998a). "The Asian Crisis. The High Debt Model Versus the Wall Street-Treasury-IMF Complex". "New Left Review" No. 228.
- Wade, Robert i Frank Veneroso (1998b). "The Gathering World Slump and the Battle Over Capital Controls". "New Left Review" No. 231.
- Wade, Robert (1990). "Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization". Princeton: Princeton University Press.
- Warzywoda-Kruszyńska, Wielisława i Jolanta Grotowska-Leder (1993–1996). "Concentration of Poverty in Polish Large Cities: the Example of Łódź". "East Central Europe – l'Europe du Centre-Est", vol. 20–23.
- Warzywoda-Kruszyńska, Wielisława (1998). "Wielkomięscy biedni – formująca się underclass? Przypadek klientów pomocy społecznej". "Kultura i Społeczeństwo", t. XLII, nr 2.
- Weber, Max (1978). "Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology". Edited by Guenther Ruth and Claus Wittich. Berkeley: University of California Press.
- Weber, Max (1998). "Polityka jako zawód i powołanie". Kraków: Znak; Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.

Williamson, John (1990). "What Washington Means by Policy Reform". [w:] John Williamson (ed.): *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?* Washington, DC: Institute for International Economics.

Williamson, John (1993). "Democracy and the 'Washington Consensus'". *World Development*, Vol. 21, No 8.

Włodarczyk, Cezary (1999). "Reforma opieki zdrowotnej". [w:] Lena Bobińska-Kolarska (red.). 1999. *Druża fala polskich reform*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Wolfensohn, James D. (1999). "The New Development Approach and the Transition Economies". Interview with World Bank President James D. Wolfensohn, "Transition", Vol. 10, No. 3.

World Bank (1993). "The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy". Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (1995). "Understanding Poverty in Poland". A World Bank Country Study, Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (1997). "World Development Report 1997: The State in the Changing World". Oxford: Oxford University Press.

World Bank (1998). "World Development Report 1998/99: Knowledge for Development". Oxford: Oxford University Press.

World Bank (1998). "World Development Report 1998/99: Knowledge for Development". Oxford: Oxford University Press.

Zahorska, Marta (1999). "Zmiany w oświacie – koncepcje i uwarunkowania". [w:] Lena Bobińska-Kolarska (red.). *Druża fala polskich reform*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Tabela 1. Systemy gospodarcze i polityczne

SYSTEM POLITYCZNY					
	Demokracja masowa	Demokracja ograniczona	Autorytaryzm	Autokracja	Totalitaryzm
SYSTEM GOSPODARCZY	Państwo nocny stróż	USA pocz. XX w.	Wielka Brytania w XIX w.		Rosja 1860-80
	Państwo neoliberalne	USA dziś?		Chile Pinocheta	
	Państwo redystrybucyjne	Europa Zachodnia po II wojnie		Singapur	
	Państwo rozwojowe			Azja Wschodnia lata 60., Turcja lata 30.	Rosja 1890 r., Iran Szacha
	Socjalizm rynkowy			Węgry po 1968 r., Polska po 1982 r.	
	System nakazowo-rozdzielczy				ZSRR lata 30., Europa Wschodnia 1949-56
	Państwo łupieżcze	Rosja po 1991 r.			

Tabela 2. Kraje postkomunistyczne według PKB na mieszkańca (PPP, 1997)

Kraj	USD	Kraj	USD
Słowenia	12 520	Bulgaria	3 860
Czechy	11 380	Łotwa	3 650
Słowacja	7 850	Uzbekistan	2 450
Węgry	7 000	Armenia	2 280
Polska	6 380	Ukraina	2 170
Estonia	5 010	Kyrgystan	2 040
Białoruś	4 840	Gruzja	1 980
Litwa	4 510	Azerbejdżan	1 520
Rumunia	4 290	Turkmenistan	1 410
Rosja	4 190	Tadżykistan	930
Kazachstan	3 920		

Źródło: World Bank 1998, tab. I.

Tabela 3. Kraje pokomunistyczne według stopnia spadku produkcji

Kraj	Indeks	Kraj	Indeks
Turkmenistan	97,1	Albania	60,4
Polska	82,2	Rosja	56,6
Węgry	81,9	Kyrgistan	53,2
Uzbekistan	80,5	Macedonia	52,9
Słowenia	79,9	Łotwa	51,0
Czechy	78,5	Kazachstan	49,0
Słowacja	75,0	Armenia	45,7
Rumunia	75,0	Ukraina	41,6
Bułgaria	73,3	Litwa	37,2
Chorwacja	65,4	Azerbejdżan	36,9
Estonia	63,2	Tadżykistan	33,2
Białoruś	61,5	Gruzja	17,2

Źródło: UN Commission for Europe 1997, s. 225

Tabela 4. Kraje pokomunistyczne według średniorocznego tempa wzrostu w latach 1990-97

Kraj	Stopa wzrostu	Kraj	Stopa wzrostu
Polska	3,9	Białoruś	-6,5
Albania	1,8	Rosja	-9,0
Słowacja	0,4	Turkmenistan	-9,6
Rumunia	0,0	Kazachstan	-10,5
Węgry	-0,4	Łotwa	-10,7
Mongolia	-0,6	Kyrgistan	-12,3
Czechy	-1,0	Ukraina	-13,6
Bułgaria	-3,5	Azerbejdżan	-15,1
Uzbekistan	-3,5	Tadżykistan	-16,4
Estonia	-4,3	Armenia	-21,2
Litwa	-4,5	Gruzja	-26,2

Źródło: World Bank, 1998

Tabela 5. Kraje pokomunistyczne według średniorocznej inflacji w latach 1990-97

Kraj	Deflator	Kraj	Deflator
Słowacja	12,7	Chorwacja	218,1
Czechy	17,7	Kyrgistan	256,2
Węgry	22,5	Moldowa	307,7
Polska	29,5	Rosja	394,0
Słowenia	32,1	Tadżykistan	394,3
Albania	58,1	Azerbejdżan	447,8
Bułgaria	79,8	Uzbekistan	546,5
Mongolia	89,3	Białoruś	564,8
Estonia	92,1	Kazachstan	604,9
Łotwa	112,0	Ukraina	800,5
Rumunia	124,5	Armenia	860,5
Litwa	139,9	Turkmenistan	1074,2
Macedonia	149,4	Gruzja	2279,5

Źródło: World Bank, 1998

Tabela 6. Wzrost nierówności dochodowych w krajach pokomunistycznych

Region i kraj	Współczynnik Gini'ego	
	1987–88	1993–95
Europa Środkowa		
Czechy	19	27
Węgry	21	23
Polska	26	28
Słowacja	20	19
Słowenia	22	25
Kraje bałtyckie		
Estonia	23	35
Łotwa	23	31
Litwa	23	37
Europa Wschodnia		
Białoruś	23	28
Mołdowa	24	36
Rosja	24	48
Ukraina	23	47
Balkany		
Bułgaria	23	34
Rumunia	23	29
Azja		
Kazachstan	26	33
Kyrgistan	26	55
Turkmenistan	26	36
Uzbekistan	28	33

Źródło: Milanović 1998, s.41

Tabela 7. Wzrost luki ubóstwa w krajach pokomunistycznych

Kraj	Luka ubóstwa	
	1987–88	1993–95
Ukraina	2	63
Słowenia	0	<1
Słowacja	0	<1
Rosja	2	50
Rumunia	6	59
Polska	6	20
Mołdawia	2	66
Litwa	1	30
Łotwa	1	22
Węgry	1	4
Estonia	1	37
Czechy	0	<1
Bułgaria	2	15
Białoruś	1	22

Źródło: Milanović, 1998, s.68

Mirosława Marody

Rozdział 2.

Społeczne warunki konsolidacji reform ekonomicznych w Polsce

Termin "konsolidacja" wprowadzony został do badań transformacji ustrojowej, mającej miejsce w krajach postkomunistycznych, na określenie przede wszystkim przemian politycznych, związanych z umacnianiem się systemu demokratycznego. "Demokracja jest skonsolidowana" – pisał Adam Przeworski – "gdy w danych warunkach ekonomiczno-politycznych, polityczny system instytucji staje się "jedyną grą w mieście", gdy nikt nie potrafi sobie wyobrazić działania poza [kręgiem] demokratycznych instytucji, gdy jedyne co ci, którzy przegrywają, chcą zrobić, to spróbować raz jeszcze, w ramach tych samych instytucji, w których właśnie przegrali..." (1991, s.26; podkr. MM) [1]. Bardzo szybko jednakże określenia "konsolidacja" zaczęto używać także w odniesieniu do przemian ekonomicznych. W obu przypadkach, jego wprowadzaniu patronowało przekonanie, iż proces transformacji ustrojowej, by być efektywnym, nie powinien ograniczać się jedynie do skopiowania systemu instytucji charakterystycznych dla zachodnich demokracji rynkowych, lecz musi być związany z głęboką przebudową nawyków społecznych. Bowiem, jak to dobitnie sformułował Claus Offe, "instytucje 'skopiowane' i przeniesione, którym brakuje infrastruktury moralnej i kulturowej, na jakiej może się oprzeć instytucja 'oryginalna', mogą przynieść bardzo różne wyniki, nierzadko sprzeczne z oczekiwaniami" (1995, s. 29).

Przedmiotem niniejszego opracowania są warunki konsolidacji reform ekonomicznych w Polsce, analizowane z punktu widzenia procesów mających miejsce na poziomie mikro. Interesować mnie zatem będzie nie tyle stopień zaawansowania samej przebudowy instytucjonalnej – choć zdaniem wielu autorów, gospodarce polskiej daleko jeszcze do gospodarki rynkowej również na poziomie makro – co rozpowszechnione nawyki działania podstawowych aktorów społecznych. Parafrazując stwierdzenie Linza i Stepana odnoszone do demokracji, można bowiem powiedzieć, że wraz z postępem konsolidacji,

gospodarka rynkowa powinna stawać się "zrutynizowaną i głęboko zinternalizowaną częścią życia społecznego, instytucjonalnego, a nawet psychologicznego, zaś jej reguły – podstawowym czynnikiem branym przez [jednostki] pod uwagę w kalkulacjach mających na celu osiągnięcie sukcesu" (1996, s.5). Tym samym, pytanie o warunki konsolidacji reform ekonomicznych będzie tu traktowane jako pytanie o to, czy i na ile istniejące wartości, postawy i interesy znaczących grup społecznych zorientowane są na istnienie gospodarki rynkowej, sprzyjając tym samym jej umacnianiu.

Analizując proces konsolidacji zmian systemowych wyróżnia się zazwyczaj trzy wymiary: wymiar instytucjonalny, wymiar postaw oraz wymiar zachowań. Przyjmijmy to jako punkt wyjścia także do analizy mikrospołecznych uwarunkowań konsolidacji reform ekonomicznych.

2.1. Wymiar instytucjonalny

W wymiarze instytucjonalnym pytanie o stopień konsolidacji reform ekonomicznych oznacza w gruncie rzeczy pytanie o to, czy gospodarka rynkowa jest "jedyną grą w mieście". Nie podejmując się odpowiedzi na to pytanie w odniesieniu do wymiaru makroekonomicznego, można jedynie wskazać, że w zależności od przyjętych kryteriów, wypada ona różnie [Mueller, 1996; Morawski W., 1998]. Niezależnie jednak od tego, jak – z punktu widzenia obiektywnych wskaźników – wypadłaby ocena stopnia zaawansowania przemian rynkowych na poziomie makrostrukturalnym, dla wyjaśniania i przewidywania zachowań społecznych znacznie ważniejsza jest odpowiedź na pytanie, jak są one postrzegane.

W przeciwieństwie do przemian politycznych, których stopień zaawansowania od lat oceniany jest przez więk-

[1] Gwoli ścisłości należy wspomnieć, że autorstwo określenia "jedyna gra w mieście" należy do Giuseppe di Palma (1990). Por. Linz i Stepan (1996).

szość badanych negatywnie [2], oceny przemian gospodarczych zmieniły się na przestrzeni ostatnich 6 lat diametralnie (tabela 1). O ile w kwietniu 1993 roku 18% badanych było zdania że polska gospodarka jest bliższa gospodarce rynkowej, a 39% uważało, że bardziej przypomina gospodarkę socjalistyczną, o tyle w maju 1998 roku pierwszą opinię akceptowało 39% badanych, 32% sytuowało gospodarkę polską w pół drogi między kapitalistyczną i socjalistyczną i tylko dla 17% była ona bliższa socjalistycznej [CBOS, 1998/78].

Jak sugerują wyniki wcześniejszych badań [Marody, 1996a], zmiana ta nastąpiła gdzieś około roku 1994. Co więcej, można stwierdzić, iż towarzyszyło jej dość zasadnicze przekształcenie sposobu postrzegania wyłaniającego się systemu ekonomicznego, znajdujące swój wyraz przede wszystkim w postępującym urealnieniu treści związanych z pojęciem kapitalizmu i socjalizmu. W 1991 roku, u progu zmian systemowych, socjalizm i kapitalizm postrzegane były jako systemy ekonomiczne całkowicie sobie przeciwstawne, z wyraźnie zaznaczoną przewagą systemu kapitalistycznego. Przykładowo, korupcję i łapownictwo kojarzyło tylko z kapitalizmem 5% badanych, tylko z socjalizmem 62%, zaś 7% traktowało ją jako cechę wspólną obu systemów, podczas gdy taka cecha jak zysk, uznawana była za specyficzną tylko dla kapitalizmu przez 60% badanych, tylko dla socjalizmu przez 5% badanych, zaś za cechę wspólną obu systemów uznawało ją 7%. W 1994 roku gwałtownie wzrasta odsetek tych, którzy tę samą cechę przypisują jednocześnie obu systemom gospodarczym – w przypadku korupcji i łapownictwa czyni tak 67%, zaś w przypadku zysku – 40% badanych [Marody, 1996b].

Ogólnie rzecz biorąc, to przejście od idealistycznych, czy też "idealnych" definicji rzeczywistości społecznej do bardziej realistycznego jej ujmowania przejawiało się na dwa podstawowe sposoby. Po pierwsze, zwiększyła się liczba określeń – zarówno pozytywnych, jak i negatywnych – które kojarzone były z obu systemami ekonomicznymi. Po drugie, zmalała liczba wskazań cech negatywnych jako właściwych jedynie gospodarce socjalistycznej oraz liczba wskazań cech pozytywnych jako charakterystycznych wyłącznie dla gospodarki kapitalistycznej. Pojęcie gospodarki kapitalistycznej nadal częściej niż pojęcie gospodarki socjalistycznej związane było z określeniami o pozytywnej konotacji, tym niemniej różnice między postrzeganiem obu typów ulegały znaczącemu wyrównaniu. Miejsce czarno-białych, silnie ze sobą skonstrastowanych wizji obu systemów gospodarczych, zajął bardziej wywa-

żony obraz, w którym obu systemom przypisuje się zarówno pewne wady, jak i zalety.

Można byłoby zatem oczekiwać, iż temu urealnieniu wyobrażeń związanych z pojęciem gospodarki kapitalistycznej towarzyszyć będzie wzrost negatywnych ocen całego procesu przemian systemowych, rozmiągającego się przecieź drastycznie z wyidealizowanymi oczekiwaniami, jakie w początkach okresu transformacji wiązano z odchodzeniem od gospodarki realnego socjalizmu. Tak jednak nie jest. Wręcz przeciwnie, przeglądając wyniki badań opinii społecznej stwierdzić można, iż od dłuższego już czasu rośnie odsetek ankietowanych oceniających jednoznacznie pozytywnie zmiany dokonujące się w Polsce po 1989 roku. Od 1994 roku liczba badanych, którzy uważają, iż zmiany te przyniosły ludziom więcej korzyści niż strat, podwoiła się i w maju 1998 roku wynosiła 32%. O 5% niższy był odsetek osób akceptujących opinię, iż zmiany te przyniosły więcej strat niż korzyści (tabela 2). Istotne jest przy tym to, że pozytywny stosunek do zmian dokonujących się po roku 1989 jest uwarunkowany przede wszystkim korzystnym odbiorem przemian związanych z transformacją gospodarczą kraju. W 1998 roku 61% badanych było zdania, że od 1989 roku w polskiej gospodarce zmieniło się na lepsze, zaś akceptacja tej opinii wzrosła znacząco od 1991 roku, kiedy to wynosiła 39% [CBOS, 1998/92].

Jest oczywiste, iż ogólna ocena dokonujących się w Polsce zmian jest jakoś powiązana z oceną indywidualnych korzyści i strat, będących następstwem zastąpienia jednego systemu społeczno-gospodarczego przez drugi. Patrząc z tej perspektywy [3], dla blisko połowy badanych (45%) III Rzeczpospolita jawi się jako lepsza do życia niż Polska realnego socjalizmu. Jednakże ta ostatnia stanowi wspomnienie lepszego życia dla niewiele mniejszej grupy badanych (42%). Tak jak należałoby tego oczekiwać, nostalgia za PRL wiąże się z częstszą akceptacją przekonania, że zmiany zachodzące w Polsce po 1989 roku przyniosły ludziom więcej strat niż korzyści, podobnie jak przeświadczenie, iż lepszym krajem do życia jest Polska obecna, współwystępuje z przekonaniem, iż transformacja przyniosła ludziom więcej korzyści niż strat.

Warto jednak podkreślić, że w każdej z podgrup różnie oceniających swe indywidualne korzyści z transformacji, pojawiają się znaczące, 10-procentowe frakcje osób, które odmiennie oceniają zyski społeczeństwa jako całości. I tak, spośród osób, dla których krajem lepszym do życia była Polska sprzed 1989 roku, 11% jest przekonanych, że zmiany zachodzące od roku 1989 przyniosły ludziom więcej korzyści niż strat. I odwrotnie – spośród

[2] W 1998 r. 35% badanych było zdania, że system polityczny w Polsce jest bliżej systemu niedemokratycznego, a tylko 21%, że bliżej systemu demokratycznego [CBOS, 1998/78].

[3] Treść pytania: Czy dla ludzi takich jak Pan(i) krajem lepszym do życia: a/ była Polska przed 1989 rokiem; b/ jest Polska obecnie; c/ trudno powiedzieć [CBOS, 1998/92].

osób, dla których lepszym krajem do życia jest obecna Polska, 10% jest zdania, że zmiany te przyniosły więcej strat niż korzyści. Te rozbieżności między ocenami indywidualnych i społecznych zysków z transformacji sugerują, iż jej efekty są przez badanych rozpatrywane w kategoriach nie tylko bezpośrednich następstw ekonomicznych, dotyczących badanego czy jego najbliższe otoczenie.

Widać to szczególnie wyraźnie, gdy porównuje się oceny społecznych i indywidualnych następstw przekształceń własnościowych (tabela 3). Okazuje się wtedy, że prywatyzacja jest oceniana jako szczególnie korzystna dla polskiej gospodarki przez 40% respondentów, mimo że za korzystną dla siebie osobiście uznaje ją jedynie 25% badanych, za korzystną zaś dla pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw – 29%. Ponieważ wydaje się mało prawdopodobne, by badani byli niechętni korzystnym przemianom na poziomie całej gospodarki, należy uznać, iż 15-procentowa przewaga tych, którzy pozytywnie oceniają skutki prywatyzacji dla całej gospodarki, choć uznają je za niekorzystne lub co najmniej ambiwalentne dla siebie osobiście, wskazuje na istnienie znaczących grup ludności, które skłonne byłyby popierać reformy rynkowe nawet, jeżeli same nie odnoszą z nich bezpośrednich korzyści.

Jakie cechy społeczno-demograficzne sprzyjają poparciowi dla reform i związanych z nimi przeobrażeń? Przede wszystkim wykształcenie – w przypadku wszystkich omawianych dotąd pytań różnica między odpowiedziami osób z wykształceniem podstawowym i zasadniczym zawodowym, a tych z wykształceniem średnim lub wyższym jest różnicą skokową. Przykładowo, prywatyzację jako korzystną dla polskiej gospodarki ocenia 69% badanych z wyższym wykształceniem i 26% badanych z wykształceniem podstawowym. Drugim czynnikiem bardzo silnie dającym o sobie znać jest wiek. Tu z kolei granica wydaje się przebiegać między osobami do 45 lat, bardziej pozytywnie nastawionymi do przemian – dotyczy to zwłaszcza ludzi bardzo młodych, w tym uczniów i studentów – i tymi powyżej 45 lat, którzy częściej niż w całej próbie wybierają odpowiedzi negatywne. Wreszcie trzecim, istotnym czynnikiem jest zawód – tu wyraźnie wybijają się rolnicy i robotnicy niewykwalifikowani jako grupy szczególnie niechętnie nastawione do przemian.

W 1998 roku, swe życie w Polsce sprzed 1989 roku jako lepsze, relatywnie częściej wspominali – co wydaje się oczywiste – ludzie z niskim wykształceniem, z niskimi dochodami, zamieszkali na wsi oraz oceniający własne warunki materialne jako złe, ale także – co już jest mniej oczywiste – kobiety i ludzie w sile wieku (45–54 lata). Czynnikiem silnie różnicującym było wykształcenie – połowa badanych z wykształceniem podstawowym (54%) i zasadniczym zawodowym (50%) wyrażała nostalgię za PRL, podczas gdy wśród osób z wykształceniem wyższym odpowiedzi takiej udzielało 16%. Spośród grup zawodowych szczególnie wyróżniali się robotnicy niewykwalifiko-

wani (63%) oraz rolnicy (66%) wyrażając tego typu postawę trzykrotnie częściej niż pracujący na własny rachunek (21%), a prawie pięciokrotnie częściej niż kadra kierownicza (14%) [CBOS, 1998/92].

Przytaczane dotąd dane pokazują, iż w wymiarze instytucjonalnym gospodarka polska jest przez większą część ludności postrzegana jako nosząca znamiona gospodarki kapitalistycznej, nawet jeżeli nie jest to w pełni dojrzała odmiana tego typu. Dane te sugerują również, że aczkolwiek poparcie dla reform ekonomicznych jest dość wyraźnie związane z położeniem "klasowym" jednostek oraz z bezpośrednimi korzyściami odnoszonymi w wyniku przechodzenia do gospodarki rynkowej, to jednak stosunek do przekształceń rynkowych wydaje się mieć bardziej złożony charakter i być uwarunkowany również czynnikami odmiennymi od prostego "interesu klasowego". Co więcej, należy oczekiwać, że rozbieżności między oceną korzyści na poziomie całej gospodarki oraz korzyści osobistych związane są nie tyle z "idealizmem" części społeczeństwa polskiego, pragnącego nastania kapitalizmu nawet wbrew własnym interesom, co z rozdzieleniem ocen i wyborów jednostkowych od tych, dotyczących całego systemu. By się o tym przekonać, należy bliżej przyjrzeć się postawom wobec tych zasad i wzorów jednostkowego działania, które wydają się bądź charakterystyczne, bądź szczególnie ważne dla podtrzymywania gospodarki rynkowej.

2.2. Wymiar postaw

W wymiarze postaw należy wyróżnić dwa zasadnicze obszary, które wydają się szczególnie istotne ze względu na mikrospołeczne uwarunkowania procesu konsolidacji reform rynkowych. Pierwszy z nich to postawy wobec ogólnych "reguł gry" zakładanych przez sprawnie funkcjonującą gospodarkę rynkową w odniesieniu do jednostek. Zaliczyć do nich można postawy wobec pracy, wobec zasad wynagradzania, wobec zróżnicowania społecznego etc. Drugi istotny obszar to postawy wobec konkretnych dalszych reform, niezbędnych do konsolidacji gospodarki rynkowej. Chodzi tu przede wszystkim o poparcie dla prywatyzacji, jak również dla reform mających na celu rozmontowanie pozostałego po realnym socjalizmie, specyficznego wydania *welfare state*.

Wyodrębnienie tych dwu obszarów związane jest z dwiema specyficznymi cechami wprowadzanych w ostatnim dziesięcioleciu reform społeczno-ekonomicznych, na które zwracają uwagę badacze transformacji systemowej. Pierwszą z nich jest utrzymywanie się w całym okresie przekształceń systemowych dwu odrębnych logik pozyskiwania dochodów przez ludność. Jak pisze Marek Ziółkowski: "Część społeczeństwa wynagradzana jest zgodnie z logiką wyrównawczo-opiekuńczą. Dotyczy to

nie tylko emerytów, ale wszystkich pracowników sfery budżetowej [4]. Inna część uzyskuje dochody zgodnie z logiką rynkowo-indywidualistyczno-osiągnięciową. Za tę samą w zasadzie pracę w różnych instytucjach można otrzymać zasadniczo różniące się wynagrodzenie (...)" (1994, s.48). Drugim istotnym czynnikiem jest powolność i niekompletność procesu rozmontowywania socjalistycznego *welfare state*. Niektórzy autorzy [Kochanowicz, 1997] upatrują w tym podstawową przyczynę faktu, iż społeczeństwo polskie przyjęło relatywnie spokojnie i bez większych oporów te instytucjonalne reformy, które zmierzały do wprowadzenia gospodarki rynkowej.

2.2.1. Postawy wobec "rynkowych reguł gry"

Wspominałam wcześniej, iż dla prawie 40% badanych gospodarka polska jawi się jako bliska gospodarce kapitalistycznej. Jest jednak rzeczą istotną, że gospodarka polska jawi się jako "bardziej rynkowa" przede wszystkim rolnikom, robotnikom wykwalifikowanym, emerytom oraz osobom z wykształceniem podstawowym, a więc przedstawicielom tych grup, które – jak wynika z wcześniej przytaczanych wskaźników – częściej niż inne mają negatywny stosunek do zmian, jakie zaszły po roku 1989 i częściej niż inne pozostają poza oddziaływaniem procesów i mechanizmów charakterystycznych dla gospodarki rynkowej. Odwrotnie rzecz się ma z prywatyzacją. Znacznie częściej za korzystną dla polskiej gospodarki uznają ją pracownicy zatrudnieni w sektorze prywatnym (54%) niż ci, zatrudnieni w sektorze państwowym (36%) [CBOS, 1998/97]. Wyniki te sugerują, iż bezpośrednie włączenie w procesy rynkowe może mieć moc "odczarowującą" rynek jako coś obcego i zagrażającego.

Niewątpliwie moc taką ma przeszłe dziesięć lat gromadzenia nowych doświadczeń, widać bowiem wyraźnie jak zmieniają się postawy wobec wielu istotnych dla gospodarki rynkowej kwestii. Przede wszystkim badania wykazują zmianę stosunku Polaków do ludzi bogatych i do bogactwa [Marody, 1996b]. To ostatnie coraz częściej postrzegane jest jako rezultat wysokich kwalifikacji i ciężkiej pracy. Praca stanowi obecnie dominującą formę aktywności w autoportrecie Polaków, znacznie częściej też – w porównaniu z końcem lat 80. – podkreśla się jej znaczenie w życiu społeczeństwa polskiego. Zmiany te wyraźnie wiążą się z poziomem wykształcenia – im wyższe wykształcenie mają badani, tym częściej wskazują na pracę przy opisie swego środowiska społecznego, tym rzadziej zaś wymieniają zdobywanie pieniędzy jako pod-

stawową formę aktywności społecznej [CBOS, 1998/131].

Symptomatyczny jest również wzrost znaczenia aspiracji zawodowych w trakcie ostatnich dziesięciu lat. W końcu lat 80. aspiracje związane z pracą, podobnie jak aspiracje związane z wykształceniem, znajdowały się na końcu listy celów wymienianych przez badanych. W 1998 roku wspominała o nich już jedna trzecia badanych, zaś w kategorii uczniów i studentów nawet 80% badanych [CBOS, 1998/131]. Prawie powszechne jest także przekonanie, że należy wysoko wynagradzać tych, którzy dobrze pracują, aby w przyszłości osiągnąć w Polsce dobrobyt, aprobowane przez 84% badanych [5]. Większość badanych akceptuje również opinię, że aby rozwijała się nasza gospodarka, energiczni przedsiębiorcy muszą dobrze zarabiać (64%). Relatywnie najczęściej odrzucają ją robotnicy niewykwalifikowani i rolnicy, jednakże we wszystkich grupach społecznych aprobatą tej opinii przeważa nad odrzuceniem [CBOS, 1998/81].

Wreszcie, w całym okresie przekształceń systemowych utrzymuje się silne poparcie dla merytokratycznych zasad wynagradzania, takich jak te odwołujące się do wykształcenia, indywidualnego wysiłku i odpowiedzialności, przy wyraźnie niższym ekspozowaniu zasad poza merytokratycznych, uwzględniających takie czynniki jak wielkość rodziny czy staż pracy. Jedynym wyjątkiem w tej prawidłowości jest znaczenie przypisywane "ciężkim warunkom pracy" jako pozamerytokratycznej podstawie do oczekiwania wyższych wynagrodzeń (tabela 4). Co więcej, w przypadku zasad merytokratycznych widać wyraźnie, że są one coraz częściej postrzegane jako czynniki w rzeczywistości wpływające na zarobki pracowników. Innymi słowy, mimo iż rozpiętość między postulowanym a rzeczywistym wpływem czynników merytokratycznych wciąż jest znacząca, to jednak respondenci coraz częściej dostrzegają przestrzeganie "rynkowych reguł gry" w codziennej praktyce [Morawski P., 1998].

Wydawałoby się więc, że następstwem zarówno wszystkich tych zmian, jak również szerokiej aprobaty dla możliwości uzyskiwania wysokich zarobków z pracy, będzie akceptacja nierówności dochodów. Tak jednak nie jest. Wysoki egalitaryzm w sferze ekonomicznej deklaruje ponad połowa badanych (56%). Jego zwolennikami są przede wszystkim osoby zajmujące niskie pozycje społeczne, stosunkowo najsłabiej popierają go osoby z wyższym wykształceniem i kadra kierownicza. Jednakże postawy egalitarne dominują we wszystkich grupach społeczno-zawodowych i demograficznych, przy czym w ciągu ostatnich lat obserwować można narastanie dezapro-

[4] W dużej mierze także pracowników przedsiębiorstw będących nadal, w takiej czy innej postaci, własnością państwa.

[5] Pytanie to ma jednakże niską moc wskaźnikową, ponieważ przy braku dodatkowych kryteriów określenie "dobrze pracują" zbyt łatwo może być przez badanych odnoszone do ich własnej pozycji na rynku.

baty dla nierówności dochodów. Między rokiem 1994 i 1998 o 10% zmalała akceptacja opinii, iż duże różnice dochodów są niezbędne, aby w Polsce zapanował dobrobyt (z 32% do 22%) oraz akceptacja opinii, iż nierówności dochodów są niezbędne dla postępu gospodarczego (z 43% do 34%) [CBOS, 1998/81].

Analizując postawy wobec ogólnych "reguł gry" zakładanych przez sprawnie funkcjonującą gospodarkę rynkową w odniesieniu do jednostek, odnosi się wrażenie, że w społecznym odczuciu czym innym jest akceptacja możliwości uzyskiwania wysokich dochodów z pracy przez poszczególne jednostki, czym innym zaś aprobatą powstających w ten sposób nierówności społecznych jako naturalnego – w tym sensie, że nieuniknionego – elementu ładu społecznego. Te ostatnie stanowią, jak się wydaje, podstawowe źródło poczucia zagrożenia, deklarowanego znacznie częściej niż należałoby oczekiwać na podstawie odpowiedzi badanych dotyczących subiektywnej oceny materialnych warunków życia (tabela 5, 6).

2.2.2. Postawy wobec dalszych reform rynkowych

Postawy wobec reform prowadzących do rozmontowania pozostałości socjalistycznego *welfare state* różnią się w zależności od tego, czy pytamy ogólnie o stosunek do prywatyzacji polskiej gospodarki, czy też o wycofywanie się państwa z bardziej konkretnych obszarów działalności ekonomicznej. Stosunek do przemian własnościowych – zarówno do prywatyzacji, jak i reprivatyzacji – jest przychylny. Prawie połowa badanych (48%) zalicza ochronę własności prywatnej do najważniejszych praw obywatelskich (tabela 7). Jak wspominałam wcześniej, w 1998 roku jedynie 21% badanych uważało prywatyzację za niekorzystną dla polskiej gospodarki (tabela 3). Od 1992 roku jedynie co piąty respondent uważa, iż zmiany w kierunku sprywatyzowania polskiej gospodarki przebiegają zbyt szybko, co trzeci zaś jest zdania, że przebiegają zbyt wolno [CBOS, 1998/97]. Nie ma też większych przeszkód, by przynajmniej część prywatyzacji odbywała się z udziałem kapitału zagranicznego. Od trzech lat ponad połowa badanych (62% w 1998 r.) uważa obecność kapitału zagranicznego za korzystną dla polskiej gospodarki [CBOS, 1998/79].

Zwiększa się również znaczenie argumentów *stricto* ekonomicznych, jako przemawiających za kontynuacją reform własnościowych. W przypadku reprivatyzacji przejawia się to spadkiem liczby osób uznających ją za konieczną ze względów moralnych (z 62 do 49%) i wzrostem tych, którzy podzielają przekonanie o wypływających z niej korzyściach dla polskiej gospodarki (z 31 do 43%) [CBOS, 1998/9]. Natomiast w przypadku prywatyzacji znajduje to wyraz przede wszystkim w relatywnie niskim (około 20%) poparciu tych form interwencjonizmu

państwowego, które polegają na subwencjonowaniu nierentownych przedsiębiorstw państwowych w celu utrzymania istniejących miejsc pracy [CBOS, 1998/91/70/110].

Jednakże przywiązanie Polaków do interwencjonizmu państwowego jest nadal bardzo silne we wszystkich tych dziedzinach, które związane są z podstawowymi formami usług społecznych. Zarówno w bezpośrednich pytaniach o dofinansowanie przez państwo (tabela 8), jak i w pytaniu o konieczność ograniczenia wydatków państwowych, obszarami najbardziej chronionymi przez respondentów są służba zdrowia, szkolnictwo i nauka oraz emerytury i renty (tabela 9) [CBOS, 1998/91/70].

Tego typu postawy nie są niczym szczególnym we współczesnych społeczeństwach i nie oznaczają bynajmniej jednoznacznie pozytywnej oceny instytucjonalnego wymiaru *welfare state*. W Polsce stosunkowo najlepiej oceniany jest system szkolnictwa – 54% respondentów uważa go za raczej dobry. Tym niemniej badani dostrzegają potrzebę przeprowadzenia reformy systemu oświaty. Akceptacja częściowej odpłatności za naukę rośnie wraz z poziomem kształcenia, którego dotyczy. Całkowicie bezpłatnych studiów domagają się przede wszystkim badani o najniższym statusie.

Postawy wobec reformy ubezpieczeń społecznych są zróżnicowane. Prawie jedna trzecia badanych (31%) oczekuje jej z nadzieją, tyle samo z niepewnością, a jedna piąta (20%) z niepokojem. W pierwszej grupie dominują ludzie młodzi, dobrze wykształceni, wysoko wykwalifikowani i relatywnie zamożni. Niepokój najczęściej deklarują robotnicy niewykwalifikowani (44%). Spośród respondentów, którzy są przekonani, że reforma dotyczy ich osobiście, większość (60%) wyraża gotowość oszczędzania na dodatkową emeryturę w towarzystwie ubezpieczeniowym lub w pracowniczym programie emerytalnym, jednakże niemal jedna czwarta (23%) nie zamierza opłacać składek na dodatkową emeryturę [CBOS, 1998/115/121].

Społeczne skutki reformy postrzegane są jako zróżnicowane w zależności od tego, kogo dotyczą, jednakże nawet w przypadku obecnych emerytów jedynie 18% badanych uważa, że nowy system będzie dla nich niekorzystny. W odniesieniu do ludzi młodych, którzy dopiero zaczynają pracę, dominują opinie, że będzie on korzystny (69%). Co więcej, połowa respondentów (51%) jest zdania, że reforma systemu emerytalnego będzie korzystna dla rozwoju polskiej gospodarki. Trzeba jednak dodać, iż we wszystkich odpowiedziach dotyczących społeczno-ekonomicznych skutków reformy, od 25% do 33% badanych nie miało sprecyzowanego zdania, co sugeruje, że wraz z ujawnianiem się rzeczywistych następstw reformy, postawy wobec niej mogą się znacząco zmienić [CBOS, 1998/115].

Najgorzej oceniane jest funkcjonowanie państwowej służby zdrowia. Ponad połowa respondentów (57%) jest zdania, że nie funkcjonuje ona sprawnie, przy czym do jej

najczęściej wymienianych wad zaliczają to, że lekarze nie poświęcają pacjentom dużo uwagi (62%), złe warunki leczenia (56%) oraz nierówność szans w otrzymaniu pomocy medycznej (53%). Z roku na rok, spada również odsetek respondentów CBOS-u (w 1998 roku 46%) przekonanych, że państwowa służba zdrowia zapewnia bezpłatne leczenie [CBOS, 1998/56]. Blisko jedna trzecia osób (28%), które na pół roku przed badaniem korzystały z państwowych usług medycznych, stwierdziła, że musiała w związku z tym ponieść dodatkowe koszty, przy czym przy dużym zróżnicowaniu deklarowanych sum (od 10 zł do 8000 zł), koszty te wynosiły średnio 243 zł [CBOS, 1998/59].

Trudno się zatem dziwić, że prywatne usługi medyczne zbierają znacznie wyższe oceny niż usługi państwowe, lepiej jest także oceniana ich dostępność. Jednakże ceny tych usług sprawiają, że tylko niewielu Polaków (7%) byłoby stać na długotrwałe leczenie prywatne [CBOS, 1998/50]. Stąd też raczej oczekuje się od państwa usprawnienia służby zdrowia, przy czym większość ankietowanych (71%) uważa, że rząd nie stara się dostatecznie o to, by służba zdrowia dobrze funkcjonowała. Jednakże stosunek do akcji protestacyjnych pracowników służby zdrowia jest ambiwalentny – w marcu 1998 roku, kiedy brak było w zasadzie strajków i demonstracji, prawie tyle samo ankietowanych je popierało (35%), co potępiało (34%), przy czym potępieniu protestów sprzyjały negatywne oceny służby zdrowia [CBOS, 1998/56].

Pomoc społeczna jest instytucją, z której świadczeń korzystała jedna czwarta Polaków, zaś ponad 60% zetknięto się jakoś z jej działalnością. Niemal powszechna jest zgoda, że korzystanie z takiej pomocy jest czymś naturalnym i może przydarzyć się każdemu (89%). Przeważa jednocześnie opinia, że pomoc społeczna powinna być udzielana jedynie ludziom najuboższym. Niesienia pomocy oczekujemy najczęściej od rządu i powołanych do tego organizacji i instytucji państwowych (77%) oraz od władz lokalnych, samorządowych (53%), choć trzeba od razu dodać, że oceny uczciwości i rzetelności zawodowej pracowników socjalnych są dość niskie w porównaniu z ocenami innych zawodów [CBOS, 1998/26].

Reasumując, na podstawie badań opinii społecznej można jedynie stwierdzić, że Polacy widzą konieczność reformy służby zdrowia, oświaty, pomocy społecznej, oraz kontynuacji prywatyzacji i wycofywania się z interwencjonizmu państwowego, jednakże woleliby, żeby koszty tych reform pokrywane były "z kieszeni" państwa. Widać też wyraźnie, że im bardziej odległa – w czasie lub swych bezpośrednich skutkach – od codziennego doświadczenia przeciętnego Polaka jest dana reforma, tym większe dla niej przyzwolenie.

2.3. Wymiar behavioralny

Opierając się jedynie na ustaleniach z badań opinii społecznej – zarówno tych dotyczących stosunku do przekształceń systemowych, jak i tych pokazujących zmiany w postawach i wartościach związanych z działaniami ekonomicznymi jednostek oraz w ogólnych postawach wobec konkretnych reform – można byłoby dojść do wniosku, iż proces konsolidacji gospodarki rynkowej nie powinien napotykać na większy opór. Wniosek tego typu stałby jednak w całkowitej sprzeczności z działaniami obserwowanymi w rzeczywistości. Oczywiście istnienie owej sprzeczności nie oznacza, iż postawy i wartości deklarowane w badaniach są nieprawdziwe czy też zdiagnozowane w nietrafny sposób. Oznacza raczej, iż racjonalność rynkowa z poziomu makro, poziomu przekształceń systemowych, nie musi w jednoznaczny sposób determinować racjonalności na poziomie mikro, poziomie działań jednostkowych. Jest to zrozumiałe, bowiem jednostki nie grają w grę o umacnianie gospodarki rynkowej, grają w grę o umacnianie swej własnej pozycji na rynku.

Można zatem powiedzieć, że aczkolwiek rynek jest przez znaczącą większość społeczeństwa postrzegany jako "najlepsza gra w mieście", to niekoniecznie musi stać się "jedyną grą" w rozgrywce jednostek o pozycję społeczną. Udział jednostek w grze ekonomicznej jest bowiem wyznaczany przez interesy, jednakże interesy będące wypadkową nie tyle obiektywnych cech położenia społecznego, co bardziej lub mniej trafnie rozpoznawanych zasobów, możliwości działania, zagrożeń, a także zwykłej determinacji lub niechęci do ryzyka. To właśnie tego typu czynniki wpływają na wybór strategii działania postrzeganych jako najbardziej korzystne z punktu widzenia jednostkowych interesów i stanowiących wsparcie lub przeszkodę w procesie konsolidacji gospodarki rynkowej.

Jednocześnie – i jest to drugie zastrzeżenie, jakie należy brać pod uwagę przy próbie określenia źródeł i form społecznego oporu – pamiętać należy, że proces wprowadzania reform sektora publicznego jest procesem złożonym społecznie, w tym sensie, że angażującym trzy duże grupy uczestników: po pierwsze, "reformatorów", czyli tych, którzy reformy opracowują i "sprzedają"; po drugie, "reformowanych", czyli tych, którzy są bezpośrednio zaangażowani w funkcjonowanie reformowanych instytucji; po trzecie wreszcie, "społeczeństwo", czyli wszystkich tych, którzy są bądź potencjalnymi czy też aktualnymi klientami reformowanych sektorów, bądź też na których określone reformy mają wpływ bardziej pośredni (jak ma to miejsce w przypadku kontynuacji procesów prywatyzacji). Każda z tych trzech ogólnych kategorii jest w odmienny sposób zaangażowana w procesy reform i dysponuje odmiennymi możliwościami wpływania na ich

przebieg. Stąd też, należy oddzielnie rozważać trzy podstawowe poziomy, na jakich pojawić się mogą działania i zjawiska opóźniające procesy wdrażania reform, a tym samym i konsolidacji gospodarki rynkowej.

2.3.1. Poziom opracowywania i promowania reform

Na podstawie doświadczeń związanych z opracowywaniem i wdrażaniem dotychczasowych reform można wskazać na trzy najczęściej powtarzające się na tym poziomie typy błędów [6].

Pierwszy błąd polega na ignorowaniu faktu, iż każda reforma naruszając *status quo*, wywołuje tym samym poczucie zagrożenia, zmianę układu sił społecznych oraz kontrreakcje grup strategicznych dla danego obszaru. Nie mam zamiaru tu sugerować, że osoby i agencje rządowe, odpowiedzialne za przygotowywanie reform, nie są świadome tych potencjalnych efektów. Już raczej odnosi się wrażenie, iż są nimi tak sparaliżowane, iż wolą o nich nie myśleć – na zasadzie "jakoś to będzie" – do momentu, kiedy protesty i opór społeczny narastają w sposób, którego już dłużej ignorować nie można. W efekcie okazują się całkowicie nieprzygotowane do radzenia sobie z nimi. Brak stanowczego działania jedynie pogłębia wrażenie pełnej bezradności, co sprzyja nakręcaniu spirali żądań społecznych.

Błąd drugi polega na trzymaniu się "solidarnościowej" formuły marketingowej reform, która daje się zamknąć w stwierdzeniu "wszyscy na tym skorzystamy". Stwierdzenie to już na wejściu dyskredytuje reformy i ich autorów, gdyż praktyka bardzo szybko ukazuje jego rozmiąkanie się z realiami. Bliższym prawdzie – przynajmniej tej zakładanej w reformie – a jednocześnie znacznie lepszym socjotechnicznie, gdyż wskazującym premiowany kierunek działań, byłoby stwierdzenie, iż "skorzystają na tym ci, którzy przestaną oglądać się na państwo, a zaczną działać zgodnie z mechanizmami rynkowymi". Formuła "solidarnościowa" ma dodatkowo jeszcze i ten efekt, iż zwiększa spójność grup strategicznych i legitymizuje ich roszczenia.

Związany jest z tym błąd trzeci, polegający na ograniczeniu sposobów promowania reform do informacji biurokratyczno-instytucjonalnej, niewątpliwie potrzebnej, jednakże nie najlepiej przyswajanej przez adresatów. Podstawową barierą w rozumieniu tego typu informacji jest sam język. Według badań CBOS (1998/29), dotyczą-

cych rozumienia terminów używanych w środkach masowego przekazu, prawie połowa respondentów (49%) nie rozumiała blisko połowy z 25 słów, których znajomość testowano. Były wśród nich takie terminy jak budżet państwa (46% poprawnych wskazań), reprivatyzacja (46%) oraz liberalizacja (50%). W czerwcu 1998 roku ponad połowa Polaków (54%) nadal nie wiedziała, jakie zmiany wprowadzi reforma systemu emerytalnego, orientację w tym względzie deklarował niespełna co trzeci badany (30%), 5% nie słyszało o mających nastąpić zmianach, a 10% nie słyszała i nie była nimi zainteresowana [CBOS, 1998/115].

Znacznie jednak istotniejszym deficytem informacji biurokratyczno-instytucjonalnej jest to, że nie przekłada się ona bezpośrednio na wzory działań prorynkowych, stymulowaniu których reformy mają – między innymi – służyć. Dla kształtu reformy służby zdrowia ważne jest oczywiście by pacjent (i lekarz) wiedział, że aby dostać się do specjalisty potrzebuje skierowania od lekarza podstawowego kontaktu, jednakże zasada ta sama w sobie przyczynić się może jedynie do wzrostu kolejek przed gabinetami LPK. Równie ważne, jeśli nie ważniejsze, jest by pacjent wiedział, czego może wymagać od leczącego go lekarza i w jaki sposób ma egzekwować swe uprawnienia, którą to wiedzę trudno jest propagować wyłącznie w języku regulaminów i przepisów. Przełożenie takich rynkowych terminów jak "efektywność", "odpowiedzialność", "konkurencja", "kompetencje" etc. na serię krótkich filmów pokazujących relacje między "wzorcowym" pacjentem i lekarzem oraz następstwa lekceważenia przez tego ostatniego rynkowych reguł gry miałyby tu znacznie silniejsze oddziaływanie wzorotwórcze. By nie wspomnieć o tym, że czyniłoby z "usługobiorcy" potencjalnego współpracownika "reformatorów", wymuszającego w ich imieniu podnoszenie poziomu usług, czy to medycznych czy oświatowych.

Należy tu wspomnieć, iż w przypadku niektórych reform sektora publicznego, takich np. jak reforma ubezpieczeń społecznych, brak tego typu oddziaływań wzorotwórczych może mieć bardzo poważne, choć oddalone w czasie konsekwencje dla budżetu państwa. Jeśli bowiem spośród osób, które są przekonane, że reforma dotyczy ich osobiście, tylko 60% wyrażało gotowość oszczędzania na dodatkową emeryturę (w grupie robotników niewykwalifikowanych tylko 39%), to w perspektywie kilkudziesięciu lat przekładać się to może na konieczność znacznego zwiększenia wydatków państwa na opiekę społeczną.

[6] Pomijam tu błędy "merytoryczne" związane z wyborem z pomiędzy różnych wersji konkretnych rozwiązań reformy, takich np. jak wybór pomiędzy oddaniem zarządzania służbą zdrowia samorządom lub kasom chorych oraz błędy "techniczne" związane z rozpoczęciem reformy bez odpowiedniego dopracowania poszczególnych jej elementów, czego najlepszą ilustracją był bałagan w służbie zdrowia w pierwszych miesiącach jej reformy. Rozważanie tych kwestii wykracza poza zakres tego opracowania.

2.3.2. Poziom działań grup strategicznych dla reform prorynkowych

Na tym poziomie pytanie o powodzenie reform jest równoznaczne z pytaniem, czy i na ile istniejące wartości, postawy i interesy poszczególnych grup społecznych, strategicznych z punktu widzenia określonych przekształceń instytucjonalnych, zorientowane są na istnienie gospodarki rynkowej, sprzyjając tym samym jej umacnianiu. Badania socjologiczne nie pozostawiają w tym względzie większych wątpliwości. Jak pisze A.Rychard, "system instytucjonalny 'ogładany' przez respondentów w skali 'makro' wywołuje, mówiąc najogólniej, odpowiedzi bardziej 'prorynkowe', podczas gdy pytania o osobiste, angażujące interesy, strategię i wybory powodują raczej oceny bardziej wstrzemięźliwe, gdzie co prawda rynek jest dobry, ale dla bezpieczeństwa dobrze jest też mieć wsparcie w strukturach nierynkowych" (1998, s.191). To, co jest charakterystyczne dla owych strategii i wyborów, to fakt, iż w długim i niekompletnym procesie rozmontowywania *welfare state* ludzie mieli dosyć czasu by wypracować takie wzory adaptacji, które A.Rychard określa jako "rynek z państwowym wspomaganiami".

Należy zatem oczekiwać, że aktywność jednostek należących do grup strategicznych z punktu widzenia powodzenia reform sektora publicznego, będzie nakierowana – przynajmniej w pierwszym okresie wdrażania reform – przede wszystkim na podtrzymanie owego "państwowego wspomaganie". Opór przybierać tu będzie w pierwszym rzędzie postać bezpośredniego protestu. Z formą tą stykamy się najczęściej przy okazji prywatyzowania większych zakładów oraz przy restrukturalizacji całych gałęzi przemysłowych (górnictwo, przemysł zbrojeniowy etc.), jednakże jak pokazują pierwsze miesiące wdrażania reformy służby zdrowia, jest on coraz częściej stosowany w sektorze usługowym i z dużym prawdopodobieństwem można się go spodziewać również w przypadku reformy oświaty. Celem protestów jest bądź odwołanie likwidacji konkretnego zakładu, bądź wynegocjowanie lepszych warunków – wyższej płacy czy odpraw, udziału w akcjach, wcześniejszego przechodzenia na emeryturę – dla pracowników przekształcanych obszarów.

O ile w przypadku prywatyzacji pojedynczych zakładów protesty mają małą moc oddziaływania, o tyle ich skuteczność w przypadku restrukturalizacji całych gałęzi przemysłowych oraz sektorów usług publicznych, a także rolnictwa związana jest nie tylko z tym, że w grę wchodzi duże grupy społeczne, których opór – jak pokazały to np. protesty rolników – może paraliżować funkcjonowanie całego państwa. Równie istotnym czynnikiem jest tu fakt, iż roszczenia tych grup zawodowych do po-

mocy państwa mają legitymizację społeczną, tzn. są postrzegane jako uprawnione ze względu na ciężkie warunki pracy, lub na zapotrzebowanie społeczne (por. tabele 4, 8, 9). Oznacza to, że państwo nie może sobie pozwolić ani na próby tłumienia ich siłą, ani na próby ich "przeczekania".

Prywatyzacja i restrukturyzacja są procesami, w wypadku których bezpośrednim celem jest zmiana formy własności lub całkowita likwidacja nierentownych przedsiębiorstw i można powiedzieć, że niezależnie od tego, jak wiele państwo (społeczeństwo) musiałoby za to zapłacić, z chwilą osiągnięcia celu problem urynkowienia przestaje istnieć [7]. To samo dotyczy reformy ubezpieczeń społecznych, choć w jej przypadku – jak wspominałam – problem ten może powrócić za kilkadziesiąt lat, kiedy to wiek emerytalny osiągną osoby, które obecnie nie korzystają z dodatkowych możliwości ubezpieczenia. Odmienne sprawa przedstawia się w przypadku reformy służby zdrowia oraz oświaty. Reforma instytucjonalna i nawet zaspokojenie – słusznym skądinąd – żądań pracowników tych dwu sfer nie rozwiązuje problemu ich urynkowienia. Bowiem niezależnie od protestów, opór wobec reform przybierać tu będzie także formę działań, które co prawda nie blokują przemian instytucjonalnych związanych z reformą, jednakże skutecznie wypaczają jej idee. Potężnym motywem jest tu lęk przed koniecznością poddania się weryfikacji rynkowej u dużych grup zawodowych, które jak dotąd zagwarantowane miały bezpieczeństwo socjalne (co prawda na niskim poziomie) i możliwość dorabiania do państwowej posady.

Bez uruchomienia mechanizmu konkurencji, do czego m.in. niezbędny byłby potężny zastrzyk finansowy, który sprawiłby, że byłoby o co konkurować, próba urynkowienia służby zdrowia oraz oświaty skończy się na kolejnej fali działań dostosowawczych, które mogą doprowadzić do całkowitego załamania się obu tych obszarów usług publicznych. Widać to na przykładzie wcześniejszej o pięć lat reformy czeskiej służby zdrowia.

2.3.3. Poziom ideologii społecznych

Analizując formy oporu tzw. społeczeństwa, czyli w rozważanym tu przypadku wszystkich tych, którzy są bądź potencjalnymi czy też aktualnymi klientami reformowanych sektorów, bądź też na których określone zmiany instytucjonalne mają wpływ bardziej pośredni, należy przede wszystkim odrzucić jako zbyt mało prawdopodobną możliwość bezpośrednich protestów. Jednocześnie jednak należy pamiętać, iż reformy stwarzają okazję do zbijania kapitału politycznego poprzez plasowanie się

[7] Przynajmniej jako problem państwa. Staje się problemem nowych właścicieli lub jednostek wkraczających z odprawami na rynek.

w pozycji obrońców interesów społecznych nie tylko przez ugrupowania opozycyjne, ale i poszczególnych polityków, także takich, którzy należą do partii rządzących. Zarówno ciągnący się miesiącami przypadek prywatyzacji Tormięsu, jak i protesty rolników stanowią znakomitą ilustrację wykorzystywania niezadowolenia konkretnych grup społecznych przez polityków lub partie, które nie brały bezpośredniego udziału w organizacji protestów.

Stąd też najbardziej prawdopodobną formą oporu społecznego wobec procesów konsolidacji gospodarki rynkowej będzie przenoszenie politycznego poparcia na partie i polityków, którzy w swych wystąpieniach i programach odwoływać się będą nawet nie do interesów konkretnych grup społecznych, gdyż te są wciąż zbyt zawiłane, lecz do tych postaw i wartości, których zagrożenie grozi naruszeniem legitymizacyjnych podstaw transformacji systemowej. Na podstawie wcześniej analizowanych danych, wskazać można na dwa takie wątki, które kanalizować mogą polityczne niezadowolenie społeczne oraz wokół których mogą krystalizować się ideologie społeczne.

Pierwszym z nich jest problem równości. Wspominałam wcześniej, że społeczeństwo polskie cechuje się dużym nasileniem postaw egalitarnych, przejawiających się przede wszystkim w bardzo zdecydowanym odrzuceniu przez wszystkie grupy zawodowo-dochodowe nadmiernego zróżnicowania materialnego, zdaniem badanych, występującego obecnie w Polsce. Drugim wątkiem jest problem sprawiedliwości społecznej, rzadziej badany w sposób bezpośredni, jednakże pojawiający się przy okazji odpowiedzi na różne pytania. Przykładowo, między rokiem 1997 a rokiem 1998 o 11% (z 60% do 71%) wzrosła akceptacja opinii, że prywatyzując polską gospodarkę rząd powinien przede wszystkim kierować się tym, aby nikt przy tym nie został skrzywdzony [CBOS, 1998/97]. Odwołania do sprawiedliwości odnajdujemy w żądaniach wszystkich właściwie protestujących grup zawodowych.

Łatwo można sobie wyobrazić, w jaki sposób te dwie wartości mogą zostać wykorzystane do konstruowania populistycznej, antyrynkowej w swych skutkach, ideologii społecznej. Zresztą, nie trzeba tu nawet uciekać się do wyobraźni, gdyż dyskurs polityczny obfituje w przykłady wypowiedzi i programów politycznych, eksponujących hasła równości i sprawiedliwości. Przy przewidywanym w najbliższych latach spowolnieniu tempa wzrostu gospodarczego, hasła te mogą znaleźć znacznie szersze poparcie społeczne niż było to dotychczas.

Należy jednak bardzo mocno podkreślić, że – choć wydaje się to paradoksalne – te same hasła mogą być również wykorzystywane do budowania poparcia dla re-

form niezbędnych do kontynuowania procesu konsolidacji gospodarki rynkowej. Możliwość tę widać wyraźnie, gdy przechodzi się od samych haseł do treści z nimi związanych, innymi słowy, gdy analizuje się znaczenia związane z pojęciem równości i sprawiedliwości.

Polski egalitaryzm ma bowiem to do siebie, że współwystępuje z równie silnym poparciem wysokich zarobków dla tych, którzy dobrze pracują i dla energicznych przedsiębiorców oraz z całkiem znaczącym (choć ostatnio spadającym) poparciem dla opinii o niezbędności zróżnicowania dochodów dla rozwoju gospodarczego [CBOS, 1998/81]. O wysokim poparciem dla merytokracyjnych zasad wynagradzania wspominałam wcześniej (por. tabela 4), warto tu jednak przypomnieć, iż różnica między postulowanym a postrzeganym wpływem czynników merytokracyjnych na zarobki jest, w opinii badanych, nadal bardzo wysoka.

Co więcej, podczas gdy społeczeństwo polskie nie różni się prawie od amerykańskiego jeśli idzie o poparcie dla zasad merytokracyjnych, to fundamentalna różnica dzieli oba kraje jeśli idzie o poparcie opinii dotyczącej równości szans życiowych. Tylko 25,7% badanych w Polsce w 1991 roku i 22,1% w 1997 roku akceptowało stwierdzenie, że ludzie w Polsce mają jednakowe, równe możliwości osiągnięcia sukcesu w życiu, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych analogiczny wskaźnik zyskał w 1991 roku poparcie aż 66,2% [Morawski P., 1998]. Należy tu wspomnieć, że w 1991 roku decylowy wskaźnik rzeczywistego zróżnicowania dochodowego wynosił dla Polski 2,86 [8], podczas gdy dla Stanów Zjednoczonych – 5,6 [Rutkowski, 1998].

Dane te i im podobne sugerują, że pojęcia równości i sprawiedliwości są przez badanych wiązane raczej z występowaniem – choć może należałoby powiedzieć, z brakiem występowania – jasnych kryteriów wynagradzania i wyrównywania szans życiowych niż z charakterystycznym dla populistycznej wersji egalitaryzmu żądaniem likwidacji nierówności na drodze redystrybucji czy ograniczenia najwyższych dochodów. Jak zwracał już na to w 1994 roku uwagę M. Ziółkowski, "(...) ludzie głoszący hasła proegalitarne domagają się nie tyle zrównania dochodów, ile stosowania tych samych kryteriów ich zróżnicowania. Sprowadza to postulat równości (*equality*) w znacznej mierze do postulatu słuszności (*equity*)" [Ziółkowski i in. 1994; s.48].

Jest oczywiste, że zarówno równość w rozumieniu ujednolicenia kryteriów wynagradzania, jak i sprawiedliwość w rozumieniu *fairness* [Rawls, 1994] mogą być doskonale wykorzystywane w budowaniu poparcia dla procesu konsolidacji gospodarki rynkowej i dla niezbędnych reform sektora publicznego. Pod warunkiem jednakże, iż

[8] Dla roku 1995 wynosił już 3,4.

Sam proces wdrażania reform nie staje w jawnej sprzeczności z powyższymi wartościami.

Z tego punktu widzenia, szczególnie istotne znaczenie może mieć proces wdrażania reformy służby zdrowia. Związana jest ona ze szczególnie cenionym zasobem jednostkowym – zdrowiem, równość w dostępie do ochrony którego traktowana jest nie jako zdobycz socjalna, lecz niezbywalne prawo jednostek. Lęk przed chorobą w rodzinie zajmuje pierwsze miejsce na liście obaw i lęków Polaków, zaraz po nim plasuje się obawa o pogorszenie sytuacji materialnej rodziny [CBOS, 1998/87]. Wszelkie –

rzeczywiste lub urojone – sygnały nierówności dostępu do opieki zdrowotnej będą zatem owo poczucie zagrożenia wzmacniać i intensyfikować przekonanie o niesprawiedliwości i braku równości.

Błędy popełnione przy wdrażaniu reformy służby zdrowia – m.in. rażąca dysproporcja zarobków lekarzy i pracowników kas chorych, brak uzgodnionych wcześniej standardów leczenia oraz podział szpitali na "lepsze" i "gorsze", co prowadzić może do przekonania o nierówności dostępu do świadczeń zdrowotnych – mogą mieć skutki wykraczające poza samą reformę.

Tabela 1. Ocena zaawansowania przemian w polskiej gospodarce

Polska gospodarka jest obecnie:	Wskazania respondentów wg terminów badań:		
	IV '93	IX '96	V '98
Bliżej gospodarki socjalistycznej	39	25	17
W połowie drogi	25	33	32
Bliżej gospodarki rynkowej	18	28	39
Trudno powiedzieć	18	14	12

Źródło: CBOS, 1998/78

Tabela 2. Ogólna ocena przemian systemowych

Czy zmiany zachodzące w Polsce od roku 1989 przyniosły ludziom więcej strat czy korzyści?	Wskazania respondentów według terminów badań		
	X '94	VII '97	V '98
Więcej korzyści niż strat	15	25	32
Tyle samo strat, co korzyści	32	40	31
Więcej strat niż korzyści	42	22	27
Trudno powiedzieć	10	13	10

Źródło: CBOS, 1998/92

Tabela 3. Ocena prywatyzacji w terminach korzyści

Czy Pana(i) zdaniem, prywatyzacja jest:	Aspekt oceny:		
	dla polskiej gospodarki	dla Pana(i) osobiście	dla pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw
Korzystna	40	25	29
W takim samym stopniu korzystna, co niekorzystna	29	27	19
Niekorzystna	21	32	35
Trudno powiedzieć	10	16	17

Źródło: CBOS, 1998/97

Tabela 4. Postulowany i postrzegany wpływ merytokratycznych i poza merytokratycznych czynników na zarobki pracowników*

Czynniki	Wpływ postulowany		Wpływ postrzegany	
	1991	1997	1991	1997
Czynniki merytokratyczne:				
Wykształcenie	47,6	54,9	14,7	28,2
Osobisty wysiłek	71,7	69,7	12,8	19,5
Odpowiedzialność	65,7	65,0	16,1	22,4
Czynniki poza merytokratyczne:				
Złe warunki pracy	57,0	60,0	13,1	14,8
Wielkość rodziny	26,2	22,3	12,0	10,6
Staż	37,6	41,1	16,2	19,6

Źródło: PGSS 1991, 1997

*) odsetek odpowiedzi "wielki wpływ"

Tabela 5. Ocena warunków życia

Jak ocenia Pan(i) obecne warunki materialne swojego gosp. domowego. Czy są one:	Wskazania respondentów wg terminów badań										
	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
Dobre	12	10	15	11	11	14	17	19	23	26	29
Średnie	47	50	49	49	43	48	42	49	44	47	44
Złe	41	39	36	40	46	37	41	32	33	27	27

Źródło: CBOS, 1998/95

Tabela 6. Subiektywne poczucie zagrożenia biedą

Które z poniższych twierdzeń wybrałby Pan(i) jako najbardziej zgodne z obecną sytuacją finansową w Pan(i)a gospodarstwie domowym?	Wskazania respondentów według terminów badań	
	I '97	V '98
Jestem spokojny, że finansowo damy sobie radę	11	15
Nie boję się biedy, chociaż martwię się, że nasza sytuacja materialna może się pogorszyć	39	38
Obawiam się biedy, chociaż sądzę, że jakoś sobie poradzimy	37	33
Boję się biedy i nie wiem jak sobie poradzimy	12	13

Źródło: CBOS, 1998/87; w tabeli pominięto odpowiedzi "trudno powiedzieć"

Tabela 7. Stosunek do własności prywatnej

Która z poniższych opinii jest najbliższa Pana(i) poglądom?	% odpowiedzi
Ochrona własności prywatnej należy do najważniejszych praw obywatelskich	48
Jest wiele praw obywatelskich znacznie ważniejszych od ochrony własności prywatnej	35
Trudno powiedzieć	17

Źródło: CBOS, 1998/9

Tabela 8. Stosunek do interwencjonizmu państwowego

Czy dla zapobieżenia wzrostowi cen państwo powinno dofinansowywać, dopłacać do:	Wskazania respondentów wg terminów badań								
	Tak			I tak i nie			Nie		
	94	97	98	94	97	98	94	97	98
Służby zdrowia	92	89	85	3	5	5	3	5	5
Budownictwa mieszkaniowego	74	79	75	20	8	9	10	9	10
Prod. energii elektrycznej	70	72	64	8	10	12	15	12	17
Podstawowych produktów żywn.	64	63	59	11	12	11	20	20	25
Banków i zakładów ubezpiecz.	28	26	31	12	13	11	49	50	48

Źródło: CBOS, 1998/91

Tabela 9. Gotowość do ograniczenia wydatków państwa

Obszary ^{*)}	Tak, znacznie	Tak, ale w niewielkim stopniu	Raczej nie	Zdecydowanie nie
Administracja publiczna	49	31	10	4
Dopłaty i ulgi do nierentownych przedsiębiorstw państwowych dla utrzymania ich produkcji i zatrudnienia	44	25	14	9
Kultura i sztuka	8	30	35	22
Dopłaty do produkcji rolnej i ulgi dla rolników	7	21	36	30
Łączność i transport (w tym drogi)	6	23	40	26
Budownictwo mieszkaniowe	4	15	43	34
Zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki rodzinne, losowe itp.	4	20	43	29
Likwidacja skutków powodzi	2	7	36	51
Szkolnictwo i nauka	2	6	35	54
Ochrona zdrowia	2	5	31	59
Emerytury i renty	1	6	38	52

Źródło: CBOS, 1998/70

*) Gdyby Sejm uchwalił obniżenie podatków i trzeba byłoby ograniczyć wydatki państwa, to na jakie cele przede wszystkim zmniejszył(a)by Pan(i) wydatki? Czy ograniczył(a)by Pan(i) wydatki na:

Bibliografia

- CBOS (1998/9). Społeczny stosunek do reprivatyzacji. Komunikat z badań nr 9.
- CBOS (1998/26). Opinie o pomocy społecznej. Komunikat z badań nr 26.
- CBOS (1998/29). O znajomości terminów używanych w środkach masowego przekazu. Komunikat z badań nr 29.
- CBOS (1998/50). Opinie o dostępie do usług medycznych. Komunikat z badań nr 50.
- CBOS (1998/56). Ocena funkcjonowania państwowej i prywatnej służby zdrowia. Komunikat z badań nr 56.
- CBOS (1998/59). Korzystanie z usług medycznych i opłaty nieformalne. Komunikat z badań nr 59.
- CBOS (1998/70). Opinie o podatkach. Komunikat z badań nr 70.
- CBOS (1998/78). Społeczna ocena demokracji. Komunikat z badań nr 78.
- CBOS (1998/81). Stosunek Polaków do nierówności dochodów i opieki socjalnej państwa. Komunikat z badań nr 81.
- CBOS (1998/87). Polskie rodziny – poczucie bezpieczeństwa materialnego i zagrożenia biedą. Komunikat z badań nr 87.
- CBOS (1998/91). Opinie o interwencjonizmie państwowym. Komunikat z badań nr 91.
- CBOS (1998/92). Oceny transformacji od 1989 roku. Komunikat z badań nr 92.
- CBOS (1998/97). Ocena tempa i skutków prywatyzacji polskiej gospodarki. Komunikat z badań nr 97.
- CBOS (1998/110). Opinie o programach restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa. Komunikat z badań nr 110.
- CBOS (1998/115). Opinie o reformie ubezpieczeń społecznych. Komunikat z badań nr 115.
- CBOS (1998/121). Gotowość uczestnictwa w drugim i trzecim filarze ubezpieczeń społecznych – Oczekiwania pod adresem kapitałowych funduszy emerytalnych. Komunikat z badań nr 121.
- CBOS (1998/131). Autoportret i obraz środowiska społecznego Polaków w latach '88 i '98. Komunikat z badań nr 131.
- Cichomski, B., Morawski P., (1996), *Polski Generalny Sondaż Społeczny 1992–1995*. Warszawa: ISS UW
- di Palma G., (1990). *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley: University of California Press.
- Kochanowicz, J., (1997). *Incomplete Demise: Reflections on the Welfare State in Poland after Communism*, *Social Research*, vol. 64, no. 4, s.1445–1469.
- Linz, J.J., Stepan A., (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Marody, M., (1996a). *Między realnym socjalizmem a realną demokracją*, w: *Oswajanie rzeczywistości. Między realnym socjalizmem a realną demokracją*, M.Marody (red.). Warszawa: ISS UW, s. 273–285
- Marody, M., (1996b). *Jak daleko stąd, jak blisko...do kapitalizmu*, w: *Oswajanie rzeczywistości. Między realnym socjalizmem a realną demokracją*, M.Marody (red.). Warszawa: ISS UW, s.9–41.
- Morawski, P., (1998). *Merytokratyczne postrzeganie szans życiowych w latach dziewięćdziesiątych*, maszynopis
- Morawski, W., (1998). *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo, gospodarka, polityka*. Warszawa: PWN.
- Mueller, J., (1996). *Democracy, Capitalism and the End of Transition*, w: *Postcommunism: Four Perspectives*, M.Mandelbaum (ed.), New York: A Council on Foreign Relations Book, s. 102–167.
- Offe, C., (1995). *Projektowanie instytucji w krajach Europy Wschodniej w okresie przemian*, w: *Narodziny demokratycznych instytucji*, J.Hausner (red.), Warszawa, Kraków, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Fundacja "Polska Praca".
- Przeworski, A., (1991). *Democracy and Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Rawls, J., (1994). *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rutkowski, J.J., (1998). *Welfare and the Labor Market in Poland. Social Policy during Economic Transition*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Rychard, A., (1998). *Aktorzy społeczni i instytucje: strategie adaptacji*, w: *Polacy '95*, W.Adamski (red.). Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Ziółkowski, M., Pawłowska B., Drozdowski R., (1994). *Jednostka wobec władzy*, Poznań: Wydawnictwo Nakom.

Janusz T. Hryniewicz

Rozdział 3.

Stosunek aktorów zbiorowych do rozwoju gospodarczego i reform ekonomicznych

3.1. Wprowadzenie

Celem opracowania jest zaprezentowanie stosunku aktorów zbiorowych wobec działań sprzyjających rozwojowi gospodarczemu i wdrażaniu reform mających na celu ugruntowanie podstawowych instytucji gospodarki rynkowej w Polsce. Stosunek aktorów zbiorowych wobec reform i instytucji ekonomicznych jest realizowany poprzez grupy interesu albo ruchy społeczne. Grupy interesu i ruchy społeczne są efektem w miarę masowego zaistnienia przekonania o tym, że jakieś problemy społeczne są ważne dla danych osób i że powinny one być zbiorowo rozwiązane w określony sposób. Istotą grup interesu i ruchów społecznych jest dążenie do realizacji określonej wizji świata, kraju, instytucji czy organizacji. Dążenie do urzędzenia świata po własnej myśli łączy się na ogół z kształtowaniem instytucji i norm społecznych. Może to polegać również na dążeniu do określonego ukształtowania stosunków społecznych, które pozwalają danej grupie na poprawę własnej sytuacji życiowej. Możemy przyjąć, że interes grupowy oznacza taki stan rzeczy, który jest przez daną grupę uważany za pożądany lub co najmniej możliwy do zaakceptowania.

Pojęcie ruchu społecznego jest niezwykle popularne w naukach społecznych i w publicystyce. Pojęciem tym określa się tak od siebie odległe merytorycznie zjawiska jak np. ruch wyzwolenia kobiet i ruch państw niezaangażowanych, czy ruch ekologiczny. Dla celów dalszych analiz przyjmijmy, że ruch społeczny odnosi się do raczej luźno zorganizowanej kolektywnej akcji, o nieinstytucjonalnym charakterze, podejmowanej dla osiągnięcia jakichś celów. Ruchy społeczne wyróżnia od grup interesu bardziej spontaniczny i często emocjonalny charakter i względna niezależność od instytucji administracyjnych i politycznych. Sposób organizacji ruchu społecznego jest dość płynny i nieokreślony. Na ogół mamy tu do czynienia z brakiem zinstytucjonalizowanego członkostwa, odmiennie niż np. w partiach politycznych.

Grupy interesu mają relatywnie bardziej sformalizowany charakter i przybierają na ogół postać partii, stowa-

rzyszeń, związków zawodowych itp. Grupy interesu stawiają sobie za cel wywieranie nacisku na procesy decyzyjne po to, aby uzyskać korzystne rozstrzygnięcia dla swoich członków albo szerszych zbiorowości, np. wyborców, klas społecznych, wspólnot terytorialnych itp. Grupy interesu rzadziej niż ruchy społeczne odwołują się do opinii publicznej i z reguły uzasadniają swoje roszczenia przez odwołanie się do argumentów ekonomicznych albo politycznych. Warto wspomnieć o importowanym z USA pojęciu lobby, które bywa często i niesłusznie mylone z pojęciem grupy interesu, polskim tłumaczeniem tego terminu jest "grupa nacisku". Lobby albo grupa nacisku jest to zarejestrowana przy Kongresie USA grupa, której celem statutowym jest reprezentowanie interesów jakiejś grupy społecznej, np. rolników, producentów albo regionu, czy wreszcie innego państwa. Jest to zatem organizacja formalna. W europejskich parlamentach nie ma odpowiednika lobby i z tego względu dla opisu europejskich stosunków politycznych lepiej jest używać terminu "grupa interesu". Grupy interesu są na ogół wkomponowane w system gospodarczy i polityczno-administracyjny danego społeczeństwa. Natomiast ruchy społeczne tworzą się na ogół poza sferą instytucjonalną. Można przyjąć, że ruchy społeczne są zbiorową reakcją na wyobcowanie instytucji politycznych i administracyjnych ze zbiorowości, w ramach której instytucje te funkcjonują. Interesy zbiorowe mogą przybierać charakter ekonomiczny, polityczny albo kulturowy. Ekonomiczne ruchy społeczne i grupy interesu nastawione są na uzyskanie korzystnych rozstrzygnięć w zakresie dostępu do zasobów ekonomicznych. Interesy polityczne wiążą się ze zdobyciem władzy – najczęściej ich podmiotem są partie polityczne. Interesy kulturowe nakierowane są na zrealizowanie wartości etycznych albo religijnych.

Pojęcie grupa interesu w tym opracowaniu oznacza organizację formalną lub nieformalną o politycznym albo ekonomicznym – na ogół – charakterze, dążącą do realizacji interesów własnych członków lub szerszych zbiorowości przez wywieranie nacisku na instytucje władzy i oddziaływanie na opinię publiczną. Przykładem mogą być

partie polityczne, związki zawodowe, stowarzyszenia ekologiczne, religijne, wędkarskie, myśliwskie itp.

3.2. Specyfika działania politycznych i ekonomicznych grup interesu

Sposób działania grup interesu jest wyznaczany przez strukturę instytucjonalno-prawną danego społeczeństwa. Struktura instytucjonalno-prawna może być opisana za pomocą dwu przeciwstawnych modeli.

Pierwszy z nich to model społeczeństwa demokratycznego o trwale ustalonej równowadze niezależnych od siebie trzech rodzajów władzy: legislacyjnej, wykonawczej i sądowniczej. W modelu tym niezależności wzajemnej trzech rodzajów władzy towarzyszy oddzielenie gospodarki od administracji i polityki. Grupy interesu mogą wykorzystywać wszystkie te instytucje nie zakłócając logiki ich funkcjonowania i rozdzielności kompetencji. Np. sądy mogą być wykorzystywane do interpretacji prawa i uchylania aktów legislacyjnych, ale nie do ich stanowienia. Z kolei władze wykonawcze nie mogą rościć sobie uprawnień do interpretacji prawa.

Drugi model analityczny odnosi się do społeczeństw o totalitarnym lub autokratycznym systemie rządów. Mamy tu do czynienia z brakiem równowagi między instytucjami władzy. Władza sądownicza i ustawodawcza są na ogół podporządkowane władzy wykonawczej. Władza wykonawcza z kolei, jest trwale zdominowana przez stałe tę samą grupę interesu. Taki model rządów może współistnieć z gospodarką formalnie prywatną. Jednak w każdym przypadku grupa dominująca dąży do jej podporządkowania. Dążenia takie są na ogół skuteczne ponieważ nie funkcjonują instytucje ani grupy interesu, które mogłyby takie dążenia mitygować.

Zamierzone efekty obu tych modeli cechują się wyraźną odmiennością. Od modelu autokratycznego oczekuje się efektywności wynikającej z szybkiego wdrażania projektów i decyzji sformułowanych na poziomie dominującej grupy interesu i podporządkowanej jej władzy wykonawczej. Od modelu demokratycznego oczekuje się ukształtowania stanu dynamicznej równowagi między grupami interesu. Stan taki polega na tym, że podstawą społecznej samoorganizacji mogą się stać dowolne interesy. Zapewnia to elastyczność systemu, chociaż konieczne innowacje są dopiero wtedy rozważane, gdy uzyskają względnie szerokie poparcie.

Podstawą dalszych analiz będzie opis funkcjonowania grup interesu w społeczeństwie demokratycznym. Relacje między rozlicznymi grupami interesu, ruchami społecznymi i państwem dadzą się sprowadzić do dwu rodzajów dążeń. Uzyskania statusu monopolu dla siebie i narzucenia przymusu konkurencji i/lub ograniczenia autonomii

działania wszystkim pozostałym grupom. Sukcesy na tym polu uzyskuje się poprzez różnego typu regulacje i dlatego wszystkie grupy dążą do wpływu na ośrodki władzy wyposażone w kompetencje do ustalania przepisów. Przykładem skuteczności tego typu działań mogą być np. ograniczenia dostępu do wykonywania zawodu adwokackiego, albo takie same ograniczenia dostępu do świadczenia usług audytorskich, karty branżowe, bariery celne na artykuły i usługi itp.

Narzucenie przymusu konkurencji i/lub ograniczenia autonomii służy do uzyskania przez grupę korzyści wynikających ze zmuszenia innych do obniżania kosztów i ułatwiania warunków dostępu do dóbr, usług, albo uzyskania trwałej dominacji nad grupami uznanymi za konkurentów, przeciwników itp. Przykładem mogą być ustawy antytrustowe i antymonopolowe, regulacje prawne inicjowane przez stowarzyszenia konsumentów, nacisk związków zawodowych na uchwalanie korzystnych kodeksów pracy ograniczających autonomię pracodawcy. W tym sensie działalność większości grup interesu sprzyja: etatyzmowi, centralizacji oraz neglizowaniu znaczenia rynkowych reguł alokacji i dystrybucji oraz inflacji.

Znaczenie grup interesu w państwie opisywał już Monteskiusz 200 lat temu. Badaczem grup interesu był również Marks i jego kontynuatorzy. Zwrócili oni uwagę na fakt, że w zasadzie o funkcjonowaniu społeczeństwa przesądza dynamika konfliktu między dwoma grupami interesu, tj. kapitałem i pracą. Im większa mobilizacja społeczna wokół dwu głównych antagonistów, tym większe szanse na zmianę rynkowych zasad alokacji i dystrybucji na inne ogólnie regulowane. Im większe prawdopodobieństwo konsolidacji dużych grup ludności wokół jednej linii podziału społecznego, tym większe szanse destrukcji instytucji gospodarczych i politycznych.

Analiza trajektorii rozwojowych społeczeństw przemysłowych dostarczała wiele argumentów na rzecz trafności takiej diagnozy. W każdym razie, dla wielu polityków i naukowców bezsporne było, że przetrwanie instytucji rynkowych i demokratycznych zależy od tego czy uda się wkomponować klasy ludowe (tj. robotników i chłopów) w te instytucje.

Dlaczego opisane wyżej zjawiska nie doprowadziły do całkowitego podporządkowania gospodarki państwu i do zniszczenia rynkowych mechanizmów alokacji i dystrybucji? Stało się tak w znacznym stopniu za sprawą innowacji polityczno-ekonomicznych, które doprowadziły do powstania *Welfare State*. Ugruntowanie się tych instytucji było równoznaczne z wyraźnym rozmyciem się konfliktu klasowego ponieważ przedstawiciele klas ludowych zaczęli podzielać inne interesy niż tylko klasowe. W efekcie okazało się, że w Zachodniej Europie i USA grup interesu jest na tyle dużo, że ich sprzeczne dążenia równoważą się wzajemnie. Duża ilość grup interesu sprzyja przynależności obywateli do zrzeczeń o różnych albo nawet sprzecz-

nych interesach. np. do związku zawodowego i stowarzyszenia konsumenckiego, ekologicznego, przemysłowego. Daje to daleko idącą segmentację interesów i powoduje, że żaden z nich nie jest w stanie uzyskać pozycji dominującej. Prowadzi to do dwu następujących praw ogólnych. Im większa ilość grup interesu tym wyższy poziom dynamicznej równowagi, tym większe upowszechnienie rynkowych zasad alokacji, dystrybucji i konkurencji.

Im mniej grup interesu, tym większe szanse:

1) zdobycia dominacji przez jedną z nich, albo

2) zawiązania dominującej koalicji,

i tym większe szanse na:

1) wyeliminowanie rynkowych zasad alokacji, dystrybucji i konkurencji,

2) koncentrację, scentralizowanie władzy państwowej i zamknięcie gospodarki,

3) zaistnienie presji inflacyjnej.

Polska specyfika tych procesów polega na małej ilości grup interesu i na zdominowaniu ekonomicznych grup interesu przez związki zawodowe i zlanie się związków zawodowych i partii politycznych w polityczno-ekonomiczne grupy interesu. Logika funkcjonowania tych ugrupowań jest w zasadzie nieprzewidywalna i tylko osobiste relacje w elitach zarządzających decydują o tym czy na plan pierwszy wysuwają się cele związkowe, czy cele związane z realizowaniem misji narodowego przywództwa.

Wróćmy raz jeszcze do dwu modeli rozwiązań instytucjonalno-prawnych. Jakie jest ich znaczenie z punktu widzenia wdrażania reform i rozwoju gospodarczego? Model demokratyczny zapewnia poparcie społeczne dla projektów, które wyłoniły się w efekcie procesów społecznej samoorganizacji, ale jest znacznie wolniejszy w działaniu. Model autokratyczny jest znacznie szybszy i bardziej konsekwentny. W związku z tym rodzi się pytanie czy nie byłoby dobrze połączyć zalet obu tych modeli i skojarzyć szybkość działania ze społecznym poparciem. Niestety oczekiwanie takie jest absolutnie bezpodstawne. Oba te modele, jeżeli mają być skuteczne, muszą zachować właściwą sobie logikę rozwiązań instytucjonalnych i ich praktyczną realizację. Demokratyzowanie modelu autokratycznego prowadzi nieuchronnie do anarchii i wymknięcia się instytucji gospodarczych spod kontroli. Dzieje się tak dlatego, że wzrasta znaczenie konkurencyjnych, wobec dotychczasowej elity, grup interesu. Następuje licytacja roszczeń mająca na celu uzyskanie społecznego poparcia. Roszczenia te i działania na rzecz ich realizacji nie mogą być ani ograniczone, ani kontrolowane ponieważ brakuje ram instytucjonalno-prawnych w postaci wybieranej legislatury i niezależnych sądów konstytucyjnych.

Z kolei w społeczeństwach opartych o model demokratyczny rodzą się pokusy uzyskania popularności drogą

zmniejszenia znaczenia uniwersalnych i bezosobowych norm na rzecz bardziej ludzkiego traktowania pokrzywdzonych albo dowartościowania ekonomicznego grup aktualnie czegoś potrzebujących. Taki sposób postępowania nieuchronnie prowadzi do destrukcji kluczowych dla demokracji rozwiązań polegających na separacji gospodarki od polityki i władzy politycznej od sądowej. Efektem takiego stanu rzeczy jest anarchia polegająca na zniszczeniu parametrów regulujących sposób formułowania roszczeń określających granice, których nie można przekroczyć dążąc do ich realizacji. Efektem takiej anarchizacji jest niestabilność i nieprzewidywalność efektów wdrażanych projektów i podejmowanych decyzji.

W Polsce mamy do czynienia z dość wyraźną rozbieżnością praktyki i wymogów funkcjonowania modelu demokratycznego. I tak np. jeżeli minister rolnictwa dokonuje prawnej kwalifikacji zachowań zakłócających ruch drogowy, albo jeżeli minister oświaty zawieszona wykonanie decyzji rektora wyższej uczelni o odebraniu dyplomu magisterskiego [Gazeta Wyborcza, 27.02.1999 r.] w efekcie orzeczenia sądu o popełnieniu plagiatu, to mamy do czynienia z zakłóceniem równowagi opisanego wyżej trójpodziału władzy. Równie wyraźnie rysują się rozbieżności między wymogiem rozdzielenia gospodarki od polityki a faktycznym stanem rzeczy. I tak np. w Polsce mamy tylko 30% prywatnych banków, z kolei udział przedsiębiorstw prywatnych w gospodarce wynosi około 60%. Polskie przedsiębiorstwa z racji braku własnych środków są uzależnione od kredytów i tym samym od banków. Na tej podstawie możemy przewidywać, że prawdopodobieństwo tego, że przeciętne polskie przedsiębiorstwo operuje w warunkach gospodarki prywatnej w pełni niezależnej od wpływu państwa wynosi tylko około 20%.

3.3. Postawy i interesy w polskim społeczeństwie oraz stosunek do działań proreformatorskich

Kolejny fragment opracowania poświęcony jest próbie określenia najważniejszych tendencji w zakresie samoorganizowania się polskiego społeczeństwa i popierania różnych grup interesu. Oczywiście jest, że ludzie tworzą takie grupy, które najlepiej odzwierciedlają ich interesy i orientacje osobowościowe. Zobaczmy zatem na jakie grupy interesu jest największe zapotrzebowanie. Podstawą dalszych analiz będą wyniki badań, które prowadziliśmy wspólnie z Bohdanem Jałowieckim [1] na podstawie wyni-

[1] Zob. J. Hryniewicz, B. Jałowiecki, System polityczny a rozwój gospodarczy, wyd. M. Swianiewicz-Euroreg, Warszawa 1997.

ków Polskiego Generalnego Sondażu Społecznego zrealizowanego w 1995 r.

Dla stosunkowo największej liczby Polaków najważniejsze są te interesy, które są wyprowadzone lub dadzą się uzasadnić w oparciu o ideę narodową. Na drugim miejscu postawić należy interesy związane z realizacją równości społecznej, a na trzecim interesy wyprowadzone ze światopoglądu katolickiego. Dominujący typ osobowości politycznej określić możemy mianem egalitarno-nacjonalistycznego. Egalitarny nacjonalizm jest zjawiskiem dość silnie utrwalonym w polskiej kulturze politycznej, od co najmniej XVII wieku. Współcześnie w miejsce szlacheckiej "złotej wolności" wszedł egalitaryzm. Nacjonalizm jest czynnikiem utrwalającym kolektywistyczne orientacje współczesnych Polaków. Kategoria narodu jest wartością autoteliczną o względnie dużym znaczeniu. Prymat idei narodowej zakłada, że wszelkie różnice indywidualne, a zwłaszcza rywalizacja i konkurencja prowadząca do nierównych nagród, są zjawiskami w oczywisty sposób rozbijającym wspólnotę krwi i ziemi. Grupy głoszące naturalną równość "dzieci tej samej ojczyzny" przyciągają osoby niepewne swoich kompetencji i umiejętności sprostania konkurencji rynkowej. W naturalny sposób ludzie tacy wolą, aby dystrybucja środków zaspokojenia potrzeb odbywała się stosownie do przynależności grupowej, a nie indywidualnych zasług, bo te są trudne do osiągnięcia i niepewne. Na gruncie takiej kultury politycznej oferta współpracy wszystkich ze wszystkimi jest znacznie lepiej uzasadniona, bardziej zrozumiała i bardziej atrakcyjna niż propozycje rywalizacji czy konkurencji. Wszystko to prowadzi do prymatu alokacji solidarystycznej nad efektywnościową, której efektem jest presja inflacyjna i ograniczenie przepływu kapitału do bardziej efektywnych zastosowań. Relatywnie silny kolektywizm prowadzi do trwałego niedostosowania do instytucji gospodarczych i politycznych opartych o rywalizację i indywidualny sukces. Projekty indywidualistyczne, rynkowe i konkurencyjne w małym stopniu mogą liczyć na poparcie motywowane osobistymi korzyściami. Nieprzystosowanie do instytucji rynkowych sprawia, że takie projekty są odbierane, jako kolejne zagrożenia pogłębiające frustrację, tym bardziej, że ich efekty są niepewne i oddalone czasowo. Na znacznie większe poparcie mogą liczyć projekty, które uzasadniane będą przez odwołanie się do korzyści wspólnych, narodowych.

Integracja społeczna dokonuje się w warunkach religijnego kolektywizmu co może sprawiać, że obecny kształt instytucji społecznych i interesów posiada w znacznej mierze sakralną podbudowę. Jeżeli tak, to jest on dość głęboko zinternalizowany i wkomponowany w system emocjonalny osobowości, który z kolei jest bardzo mało elastyczny i słabo podatny na zmiany. W jaki sposób wpływa to na stosunek do działań reformatorskich? Opisana wyżej integracja społeczna ma w znacznej mierze konserwatywny i antyinnovacyjny charakter. W każdym razie

mało prawdopodobne jest, aby tego typu układ społeczny sam z siebie generował zmiany. Raczej jest on nastawiony na zewnętrzną recepcję nowych idei i programów. Z tym jednak, że wdrażane one będą wtedy, kiedy dysfunkcjonalność dotychczasowych rozwiązań będzie dość daleko zaawansowana i dolegliwa.

3.4. Cechy mobilizacji społecznej a reformy prorynkowe i rozwój gospodarczy

Pod pojęciem mobilizacji społecznej rozumiem tu wszelkie zjawiska polegające na samoorganizacji zmierzającej do tworzenia grup interesu i ruchów społecznych oraz usiłowania mające na celu uzyskanie zbiorowego poparcia dla ich celów. Związek mobilizacji społecznej z reformami prorynkowymi i rozwojem gospodarczym ma niejednoznaczny charakter. Z analizy dominujących interesów wynika, że im większy zakres mobilizacji społecznej, tym bardziej prawdopodobne, że będzie miała ona nastawienie skierowane przeciwko reformom prorynkowym.

Z drugiej jednak strony, uczestnictwo w procesach mobilizacji społecznej kształtuje osobowości ludzkie w kierunku zgodnym z wymogami rozwoju gospodarczego. W społecznościach, w których stowarzyszenia dobrowolne są chętnie tworzone, łatwiej jest o przewyższenie atomizacji klanowej i braku zaufania do ludzi spoza rodziny. Względnie powszechne uczestnictwo ludzi w różnego typu zorganizowanych formach działalności zbiorowej, sprzyja nabywaniu przekonania, że inni też mogą kierować się normami moralnymi bardziej zobiektywizowanymi niż partykularne normy nakazujące dbałość, głównie o własną rodzinę. Prowadzi to do zmniejszenia niepewności i obaw związanych z inwestowaniem własnych pieniędzy i energii w różnego typu, indywidualne i zbiorowe, przedsięwzięcia gospodarcze. Grupy interesu są źródłem nowych idei, innowacji i usprawnień życia zbiorowego. Konkurując ze sobą ideami i innowacjami grupy te tworzą w danej społeczności specyficzną atmosferę współzawodnictwa i nacisku na wdrażanie innowacji.

Podstawą strukturalizacji społecznej są w Polsce grupy rodzinno-koleżeńskie. Oznacza to, że identyfikacja z tymi grupami prowadzi do przejęcia wzorów tej grupy i solidarność z nimi jest uznawana za podstawowy imperatyw kształtujący zachowania jednostek. Prowadzi to do swojej mikrogrupowej atomizacji społecznej, polegającej na wzajemnym wyobcowaniu poszczególnych mikrogrup i braku więzi łączących mikrogrupy ze społeczeństwem. Segmentacja społeczeństwa na izolowane mikrogrupy wywiera określony wpływ na strukturę osobowości ich członków. Ich uczestnicy uczą się tego, że w każdym frag-

mencie własnej aktywności należy oczekiwać bliskich i emocjonalnych związków z innymi ludźmi. Ludzie ukształtowani w tego typu grupach oczekują od innych raczej psychicznego poparcia niż dyskusji i nowych idei. Poglądy odmienne od opinii innych członków grupy są traktowane jako czynnik zagrażający potrzebom związanym z uczestnictwem grupowym i podważają sens grupowego uczestnictwa. Kooperacja z innymi ludźmi, nie należącymi do grupy własnej, musi być poprzedzona spersonalizowaniem relacji i nasyceniem ich osobistymi, emocjonalnymi związkami. Tworzenie wspólnot ponadrodzinnych, a zwłaszcza względnie trwałych grup interesu, jest utrudnione i wymaga przezwyciężenia dużych barier psychicznych. Natężenie procesów mobilizacyjnych jest niskie. Przejawem tego jest mała ilość ponadrodzinnych ugrupowań oraz mała ilość osób w nich uczestniczących.

Opisane wcześniej psychiczne ograniczenia utrudniająca samoorganizację społeczną rzutują dość wyraźnie na ukierunkowanie powstających grup interesu. Duże koszty psychiczne związane ze współdziałaniem z innymi ludźmi powodują, że wysiłek taki jest podejmowany w zasadzie tylko wtedy, gdy dolegliwości są tak duże, że nie mogą być dłużej tolerowane. Wspólnota poczucia dolegliwości, krzywdy albo deprivacji musi skłaniać do formułowania obronnych celów dla wspólnej działalności. Dlatego powstające grupy interesu mają na ogół obronny i roszczeniowy charakter. Ocena taka dotyczy w większym stopniu ugrupowań ogólnokrajowych niż lokalnych.

Mobilizacja ogólnokrajowa jest bardziej podatna na roszczeniowy charakter, ponieważ państwo jest dysponentem zasobów o znacznej wartości i udział w nich daje wyraźne korzyści. Roszczeniowy charakter grup ogólnokrajowych jest wzmacniany wymogami pragmatycznymi. Mobilizacja stosunkowo dużej liczby uczestników rozproszonych terytorialnie jest łatwiejsza wtedy gdy operuje się prostymi hasłami szybkiej naprawy konkretnej krzywdy i konstruuje więź grupową w oparciu o emocjonalne apele do wspólnoty pokrzywdzonych.

Mobilizacja społeczna na poziomie lokalnym, gminnym i powiatowym nie daje szans na uzyskanie tak dużych nagród i z tej racji musi być w znacznie większym stopniu nastawiona na uzyskanie nagród w efekcie samodzielnie zaprojektowanych i wdrożonych innowacji. Z badań nad gospodarką gmin wynika, że mobilizacja społeczna jest obok edukacji najważniejszym czynnikiem sprawczym dla nabywania postaw i zachowań sprzyjających rozwojowi gospodarstwu w społecznościach lokalnych [2].

Orientacje osobowościowe dominujące w polskim społeczeństwie sprawiają, że grupy roszczeniowe powstają znacznie częściej niż grupy nastawione na wytworzenie nowych wartości. Im większy zakres i liczebność

mobilizacji tym bardziej prawdopodobne jest jej roszczeniowe i obronne nastawienie.

Differentia specifica polskiej mobilizacji społecznej polega na tym, że wiodącą i dominującą rolę pełnią w tym procesie partie polityczne. Tak jest w gminach, gdzie innych niepolitycznych grup interesu jest drastycznie mało. Tak też jest na poziomie państwa, albowiem dwie największe centrale związkowe wchodziły w skład ugrupowań pełniących funkcje partii politycznych. Powoduje to, że sposób realizowania interesów zbiorowych przejawia się w postaci partyjnych strategii skoncentrowanych na rywalizacji o władzę państwową. W naturalny sposób utrwała się przekonanie, że sprawy ważne dla danej grupy powinny być załatwiane na poziomie państwa, a nie gminy, czy przedsiębiorstwa. Sprzyja to koncentracji i centralizacji władzy państwowej i w ten sposób przeciwdziała wdrażaniu reform obliczonych na: zaniechanie angażowania państwa w konflikt przemysłowy na poziomie przedsiębiorstwa oraz na zmiany mające na celu autonomię lokalną i regionalną.

Z przeprowadzonych analiz wynikają następujące wnioski. Procesy mobilizacji społecznej na poziomie lokalnym i ogólnokrajowym cechują się nieco odmienną logiką i konsekwencjami. Lokalna mobilizacja społeczna na ogół sprzyja rozwojowi lokalnemu. Ogólnokrajowa mobilizacja cechuje się na ogół roszczeniowym charakterem. Antyrozwojowe oddziaływanie ogólnokrajowej mobilizacji społecznej jest tym większe im:

- 1) mniej jest w danym społeczeństwie grup interesu,
- 2) bardziej zakłócona jest równowaga między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowną,
- 3) większy jest związek między sferą polityczną i gospodarczą.

3.5. Grupy interesu w Polsce i ich znaczenie dla przebiegu wybranych zjawisk gospodarczych

Znaczenie grup interesu dla funkcjonowania społeczeństwa, w tym także gospodarki, jest funkcją trzech czynników: liczebności grupy interesu, masowości ewentualnego poparcia dla jej celów i stopnia w jakim dana grupa kontroluje źródła niepewności ważne dla funkcjonowania innych grup i jednostek. I tak np. w Polsce Ludowej duże znaczenie mieli górnicy, ponieważ kontrolowali produkcję energii, której ciągle brakowało. Obecnie na skutek likwidacji gospodarki niedoboru układ grup w gospodarce jest bardziej zrównoważony.

[2] Na podst. J. Hryniewicz, Przesłanki rozwoju gospodarczego gmin, "Ekonomista" nr 6/96.

W społeczeństwie demokratycznym największe znaczenie mają partie polityczne ponieważ są źródłem programów realizowanych przez instytucje legislacyjne i wykonawcze.

Jakie są możliwości przewidywania stosunku partii politycznych do reform ekonomicznych?

Przewidywania takie opierają się na dość oczywistym założeniu, że władze partyjne ukierunkowują działalność partyjną w taki sposób, aby była ona zgodna z podstawowymi oczekiwaniami elektoratu. Sąd taki potwierdzają wyniki cytowanych dalej badań nad klasą średnią i politycznymi elitami miasta i regionu. Dysponując wiedzą o postawach członków związków, partii i ich elektoratów nie możemy co prawda przewidzieć, że za tydzień albo dwa rolnicy zablokują Warszawę, ale możemy przewidywać jakie grupy interesu mogą potencjalnie coś takiego zrealizować, a jakie na pewno nie. I tak, z dotychczasowych badań nad stosunkiem do wymogów funkcjonowania gospodarki rynkowej wynika, że członkowie dwu największych związków zawodowych nie różnią się znacząco od reszty społeczeństwa. Elektoraty partii politycznych takich jak AWS, SLD i PSL również nie wyróżniają się znacząco od siebie ani od reszty społeczeństwa w tym zakresie. Wyjątek stanowi elektorat UW, który wyróżnia się z reszty społeczeństwa swoim prorozwojowym i prorynkowym nastawieniem (zob. tabela 2, Aneks). Analiza mobilizacji społecznej w gminach i interesów elektoratu wykazuje, że w zasadzie można mówić o dwu centrach konsolidacji interesów prorozwojowych i proreformatorskich. Pierwszy, wyraźnie wykrystalizowany wokół UW i drugi znacznie bardziej amorficzny i mniej konsekwentny wokół SLD [3]. PSL i ROP konsolidują interesy antyrozwojowe. Związek AWS z omawianą problematyką jest nieistotny statystycznie. Prorozwojowa i proreformatorska konsolidacja interesów ma i będzie mieć charakter mniejszościowy dość wyraźnie przeciwstawny oczekiwaniom większości społeczeństwa.

W każdym społeczeństwie przemysłowym, wśród niepolitycznych grup interesu, relatywnie największe znaczenie posiadają związki zawodowe, pracodawcy oraz tzw. branżowe grupy interesu. Te ostatnio rzadko występują w postaci trwałych ugrupowań. Ich działalność ma charakter doraźny. Mogą one skupiać zarówno związkowców, jak i pracodawców, jak np. górnictwo albo przemysł zbrojeniowy. Uważa się, że działalność związków zawodowych ma proinflacyjny charakter. Nie brak jednak przykładów mówiących o tym, że aktywność związków zawodowych zmusza pracodawców do poszukiwania źródeł wydajności pracy niwelujących wpływ

podwyżek płac na rentowność. Nie zawsze jednak takie poszukiwania są możliwe i skuteczne.

Innymi trwale ugruntowanymi grupami interesu są: ugrupowania rolnicze i wiejskie, terytorialne, zawodowe i ad hoc powstające ugrupowania nakierowane na rozwiązanie doraźnych problemów np. obrony województwa, albo uzyskania statusu miasta powiatowego. Warto zauważyć, że w Polsce nie ma w zasadzie partii politycznych, poza PSL, które by miały wyraźnie klasowy charakter.

Nowowytoloną, znaczącą grupą interesu są elity samorządowe. Znaczenie tej grupy wydatnie wzrosło w efekcie rozszerzenia samorządu lokalnego na powiaty i województwa. Jakie jest znaczenie elit samorządowych z punktu widzenia efektywności gospodarczej?

W myśl proreformatorskich założeń przesłankami sukcesu reform samorządowych w dziedzinie gospodarczej miało być rozszerzenie zakresu konkurencji politycznej na większe jednostki terytorialne oraz decentralizacja władzy. Oczekiwano, że rywalizacja politycznych grup interesu w samorządzie powinna prowadzić do wzajemnej kontroli grup o odmiennych opcjach politycznych. Czyhanie na błędy przeciwników i informowanie o nich społeczności lokalnych miało spowodować zaistnienie obawy przed przyszłą klęską wyborczą i powstrzymanie się lokalnych elit samorządowych przed szafowaniem pieniędzem publicznym na wynagrodzenia własne i wyposażenie lokalowe. Rywalizacja programów miała zapewnić innowacyjność i wzrost efektywności gospodarowania. Z kolei przybliżenie uprawnień decyzyjnych do miejsc, gdzie powstają szanse i zagrożenia oraz konkurencja polityczna miały prowadzić do zmniejszania kosztów, wzrostu wydajności i jakości usług.

Pierwsze doświadczenia po rozszerzeniu instytucji samorządowych na poziom powiatowy i wojewódzki dowodzą, że w nowych instytucjach samorządowych mamy do czynienia z dramatycznym wzrostem kosztów, głównie dzięki niekontrolowanemu wzrostowi wynagrodzeń. Skłoniło to niektórych polityków centralnych do podjęcia inicjatyw ustawodawczych na rzecz ich zmniejszenia [Gazeta Wyborcza, 6 marca 1999 r.]. Oznacza to, że klasyczny mechanizm konkurencji politycznej i kontrolnej roli kartki wyborczej w znacznej części powiatów i województw nie funkcjonuje wystarczająco efektywnie. Jest wysoce prawdopodobne, że pewne sukcesy gospodarcze gmin, jakie można było zabserwować do 1988 r., są w głównej mierze efektem zbliżenia uprawnień decyzyjnych do "miejsc problemowych", a nie efektem korzystnych następstw konkurencji politycznej.

Stało się tak dlatego, że opisana wcześniej familiocentryczność przeciwdziałała identyfikacji z ponadrodzinnymi

[3] Na podst. J. Hryniewicz, Polityczne grupy interesu w procesach mobilizacji społecznej związanej z rozwojem gospodarczym w gminie, "Ekonomista" nr 5-6/98.

grupami interesu, których i tak jest bardzo mało. W społecznościach dominują relacje osobiste, które są silniejsze niż więzi wynikające z przynależności do politycznych grup interesu. Ponieważ poziom samoorganizacji jest bardzo mały osoby wybrane do samorządu nie odczuwają wyraźnej presji społecznej na rzecz określonych rozstrzygnięć. W tej sytuacji konkurencja polityczna sprowadza się do następujących co kilka lat rytuałów wyborczych, po których wyraźnie zanika.

Konkurencja polityczna byłaby większa gdyby radni silniej identyfikowali się z własnymi partiami politycznymi niż z rodzinami, środowiskiem sąsiedzkim, mieszkańcami w ogóle itp. Niespełnienie się gospodarczych oczekiwań wobec reform samorządowych nie wynika z błędów w ich wdrażaniu, ale z niesprzyjającego otoczenia kulturowego.

Stosunek władz samorządowych do mechanizmów rynkowych jest dość specyficzny i na ogół antykonkurencyjny, czego przykładem mogą być uchwały niektórych władz gminnych mówiące o tym, że do przetargów dopuszcza się tylko firmy działające na terenie danej gminy. Innym potencjalnym źródłem inflacjonistycznej roli samorządów może się stać nacisk na kreowanie kredytów. Z analiz poprzedzających reformę powiatową wynikało, że tylko około 200 powiatów posiada wystarczające źródła finansowania własnej działalności. Oznacza to, że około 30% powiatów zwróci się z roszczeniem do budżetu państwa albo do banków o kredyt, którego spłata jest mało prawdopodobna.

Ugrupowaniami z pogranicza ruchów społecznych i grup interesu są grupy religijno-narodowe. Przykładem może być Radio Maryja, które posiada reprezentację sejmową i jest w stanie zmobilizować setki tysięcy zwolenników. Od strony gospodarczej ugrupowania te cechuje prymat dystrybucyjnie pojmowanej sprawiedliwości społecz-

nej nad porządkiem formalnym i stosunkami własności. Przykładem tego może być udział tego ugrupowania w niedopuszczeniu właściciela na teren fabryki "Tormięś", albo udział w okupacji dworca centralnego w Warszawie przez bezdomnych.

Lektura tabeli I skłania do konstatacji, że kolektywna płaszczyzna polskiego systemu politycznego jest dość ułomna i niepełna. Sąd taki wynika z braku wyraźnie wykształconych grup interesu, o względnie dużym potencjale mobilizacyjnym, nastawionych na redukcję cen, kosztów i poprawę jakości, np. stowarzyszeń konsumentów. Nawet związki zawodowe zrzeszające ludność, której dochody w największym stopniu obciążone są wydatkami na żywność unikają wchodzenia w dyskusje na temat jej cen i jakości. Dominującą rolę odgrywają grupy interesu reprezentujące krótkofalowe interesy producentów i dawców usług. Nic więc dziwnego, że dominuje tendencja do unikania konkurencji, uzyskania państwowych gwarancji i dotacji dająca w efekcie presję inflacyjną i antyinnowacyjność.

3.6. Konsolidacja instytucji rynkowych jako efekt stabilności politycznej społeczeństwa

Stabilność polityczna jest szczególnym przypadkiem stabilności społecznej i jest na ogół łączona z trwałością rządu lub trwałością realizowanego programu, który może być realizowany przez różne rządy w warunkach braku poważnych perturbacji i gwałtownych sprzeczności społecznych. Wynika stąd, że stabilność polityczna jest

Tabela 1. Typowe grupy interesu i oczekiwane efekty gospodarcze ich działalności

Grupy interesu	Roszczeniowość	Stosunek do konkurencji	Ilościowy zakres potencjalnego poparcia politycznego	Potencjalne efekty inflacyjne
związki zawodowe	duża	negatywny	duży	duże
stowarzyszenia pracodawców	brak	negatywny	bardzo mały	brak
partie polityczne	zależnie od partii i jej programu (np. PSL – duża, UW - brak)	zależnie od partii i jej programu (np. PSL - negatywny, UW - pozytywny)	prorynkowe - mały, nierynkowe - dość duży	zależnie od partii i jej programu (np. PSL – duża, UW - brak)
stowarzyszenia zawodowe	zróżnicowany	zróżnicowany	bardzo mały	zróżnicowane i bardzo małe
branżowe grupy interesu	raczej duża	negatywny	sektor państwowy bardzo duży, sektor prywatny bardzo mały	dość duże
grupy narodowo-katolickie	intensywna, ale ilościowo mało znacząca	nie dotyczy	względnie duży	małe
ugrupowania rolnicze	bardzo duża	negatywny	duży	bardzo duże
elity samorządowe (prognoza)	dość duża	zróżnicowany, częściowo negatywny	potencjalnie bardzo duży	mogą być dość duże

kategorią modelową identyfikującą pożądany stan stosunków politycznych. Większość badaczy łączy ów pożądany kształt stosunków politycznych z brakiem konfliktów i zamieszek.

Stabilność polityczna jest to szczególnie sposób funkcjonowania sfery politycznej społeczeństwa polegający na tym, że zachowania grup o sprzecznych lub rozbieżnych interesach są mniej więcej przewidywalne, spory są tożzone na gruncie instytucjonalnym i nie prowadzą do kwestionowania fundamentalnych zasad, na których opiera się funkcjonowanie instytucji rynkowych i demokratycznych. Wśród determinant stabilizacji systemu politycznego wyróżnione zostaną czynniki wewnętrzne i zewnętrzne.

Do najważniejszych czynników zewnętrznych należą interesy ekonomiczne.

Wewnętrzne czynniki stabilności politycznej wyznaczone są przez stopień wzajemnego dopasowania kolektywnej i indywidualnej płaszczyzny systemu politycznego. Płaszczyznę kolektywną tworzą grupy interesu. Płaszczyznę indywidualną tworzą członkowie społeczeństwa posiadający prawa obywatelskie, których interesy są artykułowane przez różnego typu grupy interesów.

Im więcej jest w danym społeczeństwie zorganizowanych grup interesu tym bardziej jest prawdopodobne, że rozliczne interesy członków społeczeństwa znajdą swoje odzwierciedlenie w celach realizowanych przez te grupy interesu. Dość ważną charakterystyką grup interesu jest ich liczebność i skład społeczny. Im większa jest liczebność każdej z tych grup tym większe jest prawdopodobieństwo, że cele realizowane przez tę grupę są odzwierciedleniem interesów większej zbiorowości niż jedna rodzina. System polityczny spełniający te wymogi jest w miarę przewidywalny. W takim systemie politycznym cele i programy działania grup interesu dość dobrze odtwarzają zróżnicowanie interesów społeczeństwa. Istniejące instytucje umożliwiają artykulację interesów i dają możliwości odwoływania się do dowolnych władz i opinii publicznej na rzecz ich realizacji. Interesy i cele grupowe są jawne i można z nich wydedukować przyszłe zachowania zbiorowe. Możliwa jest artykulacja i realizacja potrzeb społecznych bez odwoływania się do rebelianckich zachowań zbiorowych i bez dokonywania gwałtownych przemian w funkcjonowaniu instytucji władzy i relacjach intergrupowych.

Wkład czynników zewnętrznych w stabilność polityczną zależy od tego, jaki jest stopień rozbieżności interesów i celów politycznych i ekonomicznych grup interesu. Grupy polityczne i ekonomiczne mogą się łączyć w bloki interesów, np. partie, związki zawodowe, spółdzielnie działkowe itp. Im bardziej grupy interesu koncentrują się po dwu stronach barykady i im więcej proble-

mów spornych między dwoma przeciwstawnymi blokami interesów, tym większe zagrożenie dla stabilności politycznej. Np. w Irlandii Północnej mamy do czynienia z nałożeniem się na siebie interesów ekonomicznych, religijnych, odmiennych wizji historii kraju i tożsamości kulturowej. Zagrożenie stabilności społecznej jest wzmacniane wtedy, gdy co najmniej jeden z owych bloków interesu kontestuje i dąży do usunięcia podstawowych instytucji rynkowych i demokratycznych.

Gotowość grup interesu do koncentracji po przeciwnych stronach barykady zależy w znacznym stopniu od zapotrzebowania na taki podział werbalizowanego na indywidualnej płaszczyźnie systemu politycznego. Uważa się, że zapotrzebowanie na taki typ zachowania reprezentacji politycznej zależy od klasowego zróżnicowania interesów jednostkowych. Z tabeli 2 zawartej w aneksie wynika, że wtedy kiedy znany jest wpływ wykształcenia i zadowolenia na postawy egalitarne i etatystyczne, informacje o tym do jakiej klasy kto należy są bez znaczenia. Co oznacza bardzo słaby wpływ przynależności klasowej na postrzeganie własnych interesów ekonomicznych w polskim społeczeństwie.

Odnosić zatem należy, że czynniki zewnętrzne nie skłaniają grup interesu do lokowania się po dwu stronach barykady. Zewnętrzne czynniki działają raczej na rzecz stabilizacji niż destabilizacji politycznej.

Zobaczmy teraz jak wygląda poziom dopasowania płaszczyzn systemu politycznego.

Niestety z uwagi na rozliczne ograniczenia zmuszony jestem do ograniczenia się do obserwacji stosunków między miejskimi i regionalnymi elitami politycznymi a klasą średnią. Do klasy średniej zaliczam osoby legitymujące się co najmniej średnim wykształceniem.

Podstawą dalszych analiz będą wyniki badań, które prowadziliśmy wspólnie z Bohdanem Jałowieckim nad klasą średnią Ciechanowa, Gdańska i Leszna w 1996 r.

W celu sprawdzenia stopnia zgodności lub niezgodności interesów między klasą średnią a regionalnymi i miejskimi elitami politycznymi analizie poddaliśmy 45 zmiennych mierzących: stopień zgodności postrzegania interesów ogólnokrajowych oraz postulatów pod adresem polityki finansowej, regionalnej, priorytetów dla polityki realizowanej przez władze wojewódzkie i postulowaną relacją między władzami wojewódzkimi a centralnymi. Okazało się, że spośród 45 zmiennych mierzących interesy klasy średniej i elity politycznej tylko dwa problemy, czyli 5%, wykazały istnienie różnic między nimi [4].

Oznacza to daleko idącą zgodność między interesami klasy średniej a interesami elity politycznej w badanych miastach. Interesy klasy średniej wobec kraju, województwa i polityki gospodarczej są przez elitę polityczną od-

[4] Na podst. J. Hryniewicz, B. Jałowiecki System polityczny a rozwój gospodarczy, M. Swianiewicz-EUROREG, Warszawa 1997, s. 84-86.

tworzane w sposób prawie że doskonały. W efekcie wszelkie domniemania alienacji interesów klasy średniej i elity politycznej na poziomie wojewódzkim okazały się zupełnie pozbawione podstaw. Na tej podstawie możemy oczekiwać, że podobne mechanizmy regulują dopasowanie celów elit rządzących ogólnokrajowymi grupami interesu a ich członkami i zwolennikami.

Konkludując dotychczasowe rozważania stwierdzić należy, że w środowisku klasy średniej mamy do czynienia z bardzo dobrym dopasowaniem kolektywnej i indywidualnej płaszczyzny systemu politycznego. Niestety poza polem obserwacji pozostają klasy ludowe. Z całą pewnością ich interesy nie są tak doskonale odtwarzane na poziomie elit politycznych. W każdym razie badana klasa średnia stanowiąca około 40% społeczeństwa jest grupą wyraźnie stabilizującą system polityczny.

Z przeprowadzonych analiz wynika dość jednoznacznie, że dominujące w polskim społeczeństwie relacje między grupami interesu i znaczącą częścią społeczeństwa oraz czynniki różnicowania interesów działają w większym stopniu na rzecz stabilizacji niż destabilizacji politycznej.

Pamiętać jednak należy, że jest to stabilizacja społeczna i polityczna cechująca się:

- 1) dominacją nierynkowych postaw indywidualnych i celów większości ogólnokrajowych grup interesu,
- 2) słabo wykształconym trójpodziałem władzy,
- 3) małą rozdzielnością polityki od gospodarki.

Oznacza to, że stabilizuje się układ instytucjonalny niezupełnie zgodny z modelem demokratycznego, rynkowego społeczeństwa. Jak na razie układ ten cechują wyraźne, ale liczebnie ograniczone, tendencje anarchiczne, które mogą wywoływać zapotrzebowanie na autorytarny system polityczny. Jest niezwykle istotne, że stabilność ta została odnotowana w 1996 r., a więc w trakcie przemian spowodowanych wcześniej wdrożonymi reformami. Oznacza to znaczną odporność dużej części społeczeństwa na dokonujące się przemiany społeczne i ekonomiczne. Wynika stąd, że wdrażanie dalszych reform nie powinno spowodować znacząco większych perturbacji w środowisku klasy średniej od tych, które zaistniały do tej pory. Można przyjąć, że istnieje, mimo opisanych wcześniej przeszkód, znaczący ilościowo zakres tolerancji społecznej dla pogłębienia przemian gospodarczych. W tej sytuacji powodzenie we wdrażaniu dalszych projektów reformatorskich zależy wyłącznie od klasy politycznej, jej konsekwencji oraz woli wdrażania i gotowości ich obrony. Oceny tej nie mogą zmienić spektakularne, ale liczebnie ograniczone wystąpienia rolników w lutym '99.

Wspomniane wcześniej tendencje anarchiczne są efektem orientacji osobowościowych i sposobów funkcjonowania administracji polegających na zawieszaniu lub uchylaniu formalnych zasad alokacji albo dystrybucji w odpowiedzi na doraźne "krzywdy" różnych zbiorowości. Takie uchylanie trwałych wyznaczników zachowań sprzyja

neurotyzacji społeczeństwa. Jest ona wynikiem niepewności i nieprzewidywalności możliwości sposobów zaspokajania podstawowych potrzeb. Efektem masowej neurotyzacji jest nie tylko agresywność kolejnych wystąpień zbiorowych na rzecz likwidacji bezosobowych mechanizmów rynkowych, ale także apatia, niechęć do samoorganizacji społecznej i podatność na spiskowo-paranoidalne objaśnienia rzeczywistości społecznej.

3.7. Możliwości przewidywania decyzyjnych skutków działalności grup interesu

Istnieje, w naukach społecznych dość dobrze uzasadniony pogląd, że decyzje dowolnych organów władzy są efektem relacji między grupami interesu. Trafne przewidywanie dynamiki tych relacji jest zatem przedsięwzięciem o nieocenionych korzyściach heurystycznych. Niestety bardzo często zdarza się, że logika, którą posługują się decydenci różni się z logiką funkcjonowania demokratycznego modelu społeczeństwa. W takiej sytuacji nawet najlepsze modele predykcyjne zawodzą z uwagi na niemożność przewidywania delikatnych relacji psychologicznych między decydentami a ich otoczeniem w danym miejscu i czasie.

Weźmy za przykład przedsiębiorstwo państwowe "COTEX" w Płocku. Od września '99 jedna część załogi nie wpuszcza na teren zakładu innej części i trwa to już 6 miesięcy. W sporze uczestniczyli: minister i dwaj wojewodowie, którym podlega policja. Nie spowodowało to zmiany stanu rzeczy polegającego na tym, że podstawowe prawa obywatelskie kilkusetosobowej zbiorowości są systematycznie gwałcone.

Największą moc sprawczą z punktu widzenia wdrażania reform prorynkowych mają partie polityczne, związki zawodowe, stowarzyszenia pracodawców i menedżerów. Dwa ostatnie ugrupowania mają minimalną moc mobilizacyjną. Podstawowe pytania brzmią: od czego zależy to, że dana grupa (związek zawodowy) przeprowadza antyreformatorską mobilizację? Od czego i jakich interesów zależy kształt konkretnych regulacji? Za punkt wyjścia weźmy pierwsze z tych pytań. Na tak postawione pytanie nie możemy trafnie odpowiedzieć odwołując się do postaw członków grupy i jej przywódców. Wynika to z ogólnej prawidłowości mówiącej o tym, że cele grupy nie są kongruentnym odwzorowaniem celów jej członków. Dynamika dużych sformalizowanych struktur jest efektem kalkulacji dokonywanej przez przywódców w ramach dość dużej liczby możliwości potencjalnie akceptowanych przez znaczącą część członków grupy. Akcje związkowe są realizowane także z powodów służących podtrzymaniu więzi grupowej i z tego względu mogą być przeprowadzane w reakcji na mało istotne posunięcia rządowe.

Najważniejsze jednak dla przewidywania akcji związkowych są wnioski wynikające z opisu osobliwości polskiej mobilizacji społecznej. Koncentracja i centralizacja oraz "wypchnięcie związków" z sektora prywatnego do państwowego powoduje, że przywódcy związkowi i im podobni przywódcy klasowi czy branżowi prowadzą grę na poziomie państwowym. Nie dlatego, że tak wolą, ale dlatego, że koncentracja i centralizacja państwa sprawia, że tylko takie pole gry zapewnia jej skuteczność. Z tego względu posunięcia przywódców muszą być efektem ich stosunków z członkami elity politycznej na poziomie rządu i parlamentu. Są to na ogół osobiste relacje, których kształt zależy często od cech osobowości, nastroju, od oczekiwań co do zachowań innych grup i innych przypadkowych okoliczności. W tej sytuacji przewidywanie zachowań grup interesu i partii politycznych jest niemożliwe z uwagi na niemożność zebrania wystarczającej ilości informacji o stycznościach, ich klimacie, oczekiwaniach itp.

Przejdźmy teraz do odpowiedzi na drugie pytanie. Dotyczy ono uściślenia przewidywania zachowań całej klasy politycznej. I tak np. "Gazeta Wyborcza" z 20 października doniosła, że były wysoki urzędnik Ministerstwa Finansów udziela porad na temat luk w przepisach podatkowych, we wprowadzaniu których sam uczestniczył. Nasuwa się tu pytanie czy nie jest tak, że przepisy te były tak zrobione, aby potem można było zarabiać doradzając jak je obchodzić? Jeżeli tak, to czy interesy grupy doradców podatkowych czy indywidualne interesy danego urzędnika zdecydowały o kształcie przepisów? Nie można także wykluczyć, że nie chodzi tu o żadne interesy, ale o przypadek i zwykłe niedopatrzanie. W oparciu o metody naukowe nastawione na klasyfikowanie i analizowanie powtarzalnych zjawisk i ujmowanie ich w prawa statystyczne albo przyczynowe przypadki takie są poza zasięgiem poznania z uwagi na ich jednostkowość i niepowtarzalność przyczyn dających podobne skutki. Z powodu oczywistych ograniczeń zjawiska takie – podobnie jak korupcja – nie poddają się naukowej analizie.

Nie oznacza to jednak, że niemożliwe jest badanie tendencji i struktury zależności między grupami interesu. Badania takie mogą służyć m.in. diagnozie grup interesu, ich celów, zakresu poparcia oraz przewidywaniu tendencji i kierunków, w jakich zmierza układ złożony z grup interesu, instytucji administracyjnych i opinii publicznej z właściwymi jej interesami.

Z przeprowadzonych tu analiz wynika, że polskie społeczeństwo jest dość ustabilizowane politycznie, ale jest to stabilizacja dość słabo spełniająca wymogi modelu demokratyczno-rynkowego, którą cechuje niski poziom konsolidacji trójpodziału władzy. Dotychczasowe obserwacje dowodzą, że klasa polityczna bardziej identyfikuje się z interesami swojego zaplecza politycznego niż z wymogami funkcjonowania modelu demokratycznego. Z kolei instytucje sądowe są skłonne kierować się logiką właściwą dla instytucji politycznych, co wyraża się w gotowości do zastępowania kodeksów karnych wynikami badania

opinii publicznej. Stwarza to trwałe tendencje anarchiczne i rebelianckie. Przedłużanie takiego stanu rzeczy powinno doprowadzić do zmniejszenia poziomu stabilizacji politycznej. Wynika stąd, że konsolidacja reform gospodarczych to również konsolidacja sądów, administracji i zmiana nastawienia klasy politycznej.

W ten sposób dochodzimy do problemu, który wprowadził do nauki Nicolo Macchiavelli, a mianowicie relacji między polityką a moralnością. Funkcjonowanie tak gospodarki jak i polityki jest niemożliwe bez przestrzegania podstawowych zasad etycznych. Takie wymogi jak punktualność, przestrzeganie umów, wywiązywanie się z uzgodnień są kluczowe dla obu tych sfer działalności i w żaden sposób nie dadzą się zadekretować czy skodyfikować. Obserwacje życia codziennego dowodzą, że istnieją dość wyraźne różnice indywidualne i międzykulturowe w przestrzeganiu norm etycznych. Badania nad korupcją w różnych krajach sugerują, że jedni urzędnicy biorą łapówki bo mało zarabiają, inni zarabiają mniej i nie biorą. W efekcie jedne gospodarki są bardziej, a inne mniej efektywne. W dziedzinie polityki jedną z ważniejszych norm etycznych wydaje się być prymat lojalności wobec państwa nad wszelkimi innymi identyfikacjami społecznymi. Polityka jest nie tylko grą o władzę, ale także grą o zrealizowanie misji zbiorowej, czyli dążeniem do urzędzenia świata według długotrwałych interesów narodowych.

3.8. Jaki jest faktyczny potencjał zorganizowanego oporu przeciwko reformom i jakie są szanse jego materializacji

Wiedzy użytecznej dla przewidywania zachowań grup interesu dostarcza uogólnienie klasycznych badań Saylesa w środowisku przemysłowym. Grupy pracownicze da się podzielić na dwa rodzaje. Grupy apatyczno-erracyjne cechuje nieprzewidywalność, agresywność i zapotrzebowanie na silne demagogiczne przywództwo. Natomiast grupy strategiczno-konserwatywne cechuje racjonalność i zapotrzebowanie na przywództwo realizujące instrukcje grupowe. Pierwszy rodzaj grup jest paralelny do związków i partii chłopskich, partii "X" oraz związków zrzeszających robotników o niskich kwalifikacjach albo o pozycji zagrożonej. Komunikacja między przywództwem a członkami musi mieć tu charakter emocjonalny, ponieważ racjonalny dyskurs jest niezrozumiały i odbierany jako próba manipulacji. Język roszczeń gwarantuje zachowanie więzi grupowej i aprobatę dla przywództwa. Grupy strategiczno-konserwatywne są bardziej przewidywalne w swoich reakcjach i podatne na racjonalną argumentację. Zachowanie grup apatyczno-erracyjnych jest gwałtowne i destrukcyjne np. blokady itp., ale może się kończyć brakiem jakichkolwiek efektów, bo często wystarczy sama demonstracja krzywdy. Zachowanie

grup drugiego typu jest raczej nastawione na rokowania, a agresywne akcje masowe są ostatecznością.

Czy są jakieś okoliczności przeciwdziałające materializacji zorganizowanego oporu przeciwko reformom prorynkowym? Są takie okoliczności i wynikają one ze struktury i pozycji w państwie związków zawodowych i innych podobnych im grup zorganizowanych. Związki zawodowe zmagają się z państwem scentralizowanym. Aby były skuteczne muszą podjąć akcje również w skali państwa, albo niewiele mniejszej. Segmentacja związków na branże i terytoria (np. Solidarność) sprawia, że dość trudno jest uzgodnić interesy różnych branż wobec konkretnej sprawy. Co prawda konsolidacja wokół tego, że się czegoś nie chce jest łatwiejsza, ale nie do końca. W tego typu działaniach ogólnokrajowa mobilizacja musi być oparta o więź emocjonalną i dlatego musi się szybko wyczerpać niezależnie od tego czy cele zostaną osiągnięte czy też nie. Ponadto ludzie słabo przystosowani do demokracji i gospodarki rynkowej o nastawieniu apatyczno-erratyicznym mają trudności z wyartykułowaniem własnych interesów w taki sposób, aby uzgodnić je z innymi i podjąć współdziałanie. Nie mają oni też wystarczającego potencjału psychicznego do tego, aby utrzymać długofalową strukturę zorganizowaną. Dowodem na to jest rozpad partii X. Potencjał oporu przeciwko reformom prorynkowym jest względnie duży, ale szanse jego materializacji są o wiele mniejsze. Czynniki strukturalne i psychologiczne powodują, że szanse materializacji zorganizowanego oporu przeciwko reformom ekonomicznym są znacznie mniejsze niżby to wynikało z analizy postaw i interesów indywidualnych. Ośrodki proreformatorskie, lepiej zorganizowane, mają znaczną przewagę pod warunkiem jednak, że podstawowe instytucje demokratyczne nie ulegną destrukcji, a społeczeństwo anarchizacji.

Ważnym czynnikiem wspierającym niektóre reformy prorynkowe jest działalność stowarzyszeń konsumenckich. Niestety polskie stowarzyszenia konsumenckie nie posiadają wystarczającej mocy sprawczej w tym zakresie.

3.9. Informacje niezbędne dla przygotowania reform i potrzebne badania naukowe

Z zaprezentowanych tu uwag wynika, że studia nad elitami władzy mają ograniczone walory wyjaśniające. Podobnie rzecz ma się ze studiami nad postawami i interesami związkowców i elektoratów partyjnych. Z badań takich raczej nie uzyska się wiele więcej od tego, co do tej pory wiadomo o tym kto jest przeciw, a kto za reformami prorynkowymi. Pewne perspektywy poznawcze mogą dać badania kontynuujące wątki podjęte przez R. Saylesa nad strategiami grupowymi i typami przywództwa. Ten

rodzaj badań powinien być realizowany na poziomie ogólnokrajowym, co znakomicie podnosi koszty.

Największe znaczenie poznawcze i heurystyczne wydaje się mieć eksplorowanie wysuniętego wcześniej wniosku mówiącego o tym, że "układ społeczny nastawiony jest na zewnętrzną recepcję nowych idei i programów. Z tym jednak, że wdrażane one będą wtedy, kiedy dysfunkcjonalność dotychczasowych rozwiązań będzie dość daleko zaawansowana i dolegliwa". Należałoby podjąć studia nad tym, kiedy mamy do czynienia z takim stanem dolegliwości, że konieczność wdrożenia reform staje się akceptowalna. W tym celu można by sięgnąć do dorobku badań nad tzw. satysfakcją konsumenta. Jedno z takich badań prowadzono w USA, objęto nim produkty i usługi 200 firm (poczty, restauracje, telekomunikację, banki, domy towarowe itp.) oraz 16 tys. populację ich klientów. Polskie badania tej problematyki mogłyby się koncentrować wokół aktualnie reformowanych sektorów i rodzajów działalności. Efektem tych badań powinna być stratyfikacja branż, produktów czy usług, wskazująca na poziom społecznie odczuwanych defektów i błędów w ich świadczeniu i dostarczaniu klientom. Podobne studia można by przeprowadzić w odniesieniu do usług świadczonych lub administrowanych przez administrację publiczną: gminy, powiaty, województwa etc.

Drugi rodzaj badań powinien być nastawiony na prognozę efektów proponowanych działań reformatorskich. Do tego typu analiz wyjątkowo dobrze nadaje się reforma podatkowa. W pierwszym etapie należy określić jakie cele mają być dzięki niej zrealizowane. Jeżeli ma to być np. wzrost miejsc pracy, należy obliczyć faktyczną sumę pieniędzy pozostającą w przedsiębiorstwach w efekcie zmian wielkości podatków. W drugim etapie należałoby przeprowadzić szeroki sondaż w przedsiębiorstwach państwowych i prywatnych i ocenić czy ta suma, która przypadnie danemu przedsiębiorstwu spowoduje przyrost miejsc pracy, jeżeli tak to ilu, a jeżeli nie – to ile potrzeba.

3.10. Marketing reform

Z powodów oczywistych pominię tu uwagi o roli mass mediów w propagandzie, jej częstotliwości, zrozumiałości itp. Z przeprowadzonych analiz wynika niezbicie, że poparcie dla reform prorynkowych i antyinflacyjnych jest mniejszociowe i długo takim pozostanie. Nie ma takiej propagandy, która by to znacząco zmieniła. Pamiętać bowiem należy, że każda zmiana jest sprzeczna z tymi interesami i postawami, które za nimi postępują. Skuteczna propaganda powinna prowadzić do zmiany tych postaw. Jest to jednak niemożliwe. Z badań psychologicznych wynika, że szybka zmiana kierunku postawy, niezależnie od stosowa-

nych technik oddziaływania jest niemożliwa. Co najwyżej, można ewentualnie zwiększyć natężenie poparcia albo dezaprobaty wobec danego obiektu. Dążyć należy raczej do mobilizacji interesów niesprzecznych z ogólnym kierunkiem proponowanej zmiany.

Neutralizowanie negatywnego stosunku ogólnokrajowych grup interesu powinno polegać na oddziaływaniu na przywódców tych ugrupowań. Jest to zabieg skuteczniejszy niż próby zmian postaw szerokich odłamów społeczeństwa. Jest dość prawdopodobne, że racjonalna argumentacja dotrze do związkowców "strategiczno-konserwatywnych", natomiast grupy o charakterze "apatyczno-erratywnym" niezależnie od wszelkich usiłowań i tak będą przeciwne zmianom. Z tym jednak, że ich emocjonalność i nieumiejętność powiązania celów z zachowaniami sprawia, że gwałtowne, agresywne akcje mogą skończyć się niezależnie od tego czy roszczenia zostaną zrealizowane czy nie. Na korzyść działań reformatorskich działa również postępująca legitymizacja kapitalizmu. Jakkolwiek dominują interesy nierynkowe, to spada gotowość do

uczestnictwa w ich zorganizowanej kontestacji czego przykładem może być np. stosunek do prywatyzacji.

Należy także uporządkować zasady funkcjonowania grup interesu i ruchów społecznych. Codzienne obserwacje dowodzą, że mamy tu do czynienia z daleko posuniętą anarchizacją. Nazbyt często mała grupa pokrzywdzonych narzuca swoją opinię o wiele większej grupie zadowolonych tylko dlatego, że dotarła do stolicy pod gmach centralnego urzędu. Urzędnicy centralni nie powinni się czuć zmuszani do poważnych rokowań z tego typu zbiegowiskami. Egzekwować należy przepisy o legalności strajków, manifestacji i sposobów ich przebiegu. Zdarza się nazbyt często, że manifestacje przeradzają się w bandyckie napady na funkcjonariuszy państwa połączone z wymierzaniem im publicznej chłosty. Prokuratury i sądy powinny w takich przypadkach działać stosownie do kodeksowej wagi tego typu przestępstw. Lokalni realizatorzy projektów kreowanych przez władze państwowe powinni czuć, że państwo poczuwa się do odpowiedzialności nie tylko za zredagowanie projektu, ale także za jego wdrożenie.

Aneks

Tabela 2. Interesy ekonomiczne osób głoszących w 1993 r. na Unię Demokratyczną i Kongres Liberalno-Demokratyczny na podstawie wyników PGSS 95, w %.

Przedmiot obserwacji	Różnice dochodów są o wiele za duże	Rząd powinien zmniejszać różnice dochodów (tak+zdec. tak)	Rząd powinien zapewnić każdemu pracę (tak+zdec. tak)	Ograniczyć przywóz zagraniczn. towarów	Polska zyska na zjednoczeniu się z UE
Cała populacja, bez UD i KLD	59,0	77,7	89,7	67,0	39,1
Osoby głoszące na UD i KLD	39,1	51,3	63,5	42,1	66,4

N=1603

Źródło: J. Hryniewicz: Polityczne grupy interesu w procesach mobilizacji społecznej związanej z rozwojem gospodarczym w gminie, "Ekonomista" nr 5-6/98, s.742

Tabela 3. Współczynniki regresji obrazujące związek: przynależności klasowej [5], stratyfikacyjnych mierników pozycji społecznej, oraz zadowolenia ze stopy życiowej i stosunków politycznych z interesami ekonomicznymi [6]

1. Różnice dochodów są zbyt duże= $0,061$ niezadowolenie z pozycji społecznej $-0,081$ ilość lat nauki $-0,082$ dochód per capita w gosp.domowym $-0,072$ zadowolenie z pozycji społecznej $-0,063$ poczucie dostatku; % wariacji= $4,3\%$
2. Rząd powinien zapewnić każdemu pracę= $-0,155$ poziom wykształcenia $-0,156$ ilość lat nauki $+0,068$ braki finansowe – dochód per capita w gosp. dom. $+0,056$ niezadowolenie polityczne; % wariacji= $10,0\%$
3. Rząd powinien zmniejszać różnice dochodów= $-0,235$ poziom wykształcenia $+0,098$ niezadowolenie $-0,068$ dochód w gosp.dom. per capita; %wariacji= $10,5\%$
4. Rząd powinien zapewnić minimum dochodów= $-0,225$ poziom wykształcenia $-0,073$ poczucie dostatku $+0,053$ bezrobotni; % wariacji= $6,1\%$
5. Należy ograniczać przywóz zagranicznych towarów= $-0,123$ poziom wyksz. $-0,092$ dochód per capita w gosp.dom. $+0,101$ chłop $-0,076$ zadowolenie z pozycji społecznej $+0,057$ poczucie braków;% wariacji= $5,2\%$
6. Przeciw socjalizmowi= $0,142$ ilość lat nauki $+0,092$ dochód w rodzinie per capita; % wariacji= $2,6\%$
7. Należy raczej zjednoczyć się z UE niż zachować niezależność= $0,083$ ilość lat nauki $-0,116$ chłop. $+0,072$ zadowolenie z pozycji społecznej $+0,063$ poziom wykształcenia; % wariacji= $4,8\%$
8. Najważniejszy cel polityki to zahamowanie wzrostu cen = $-0,077$ poziom wyksz. $+0,068$ braki finansowe $+0,58$ robotnik; % wariacji= $2,0\%$

Źródło: J. Hryniewicz, B. Jałowiecki, System polityczny a rozwój gospodarczy, M. Swianiewicz-EUROREG, Warszawa 1997, s. 40-43

Béla Greskovits

Rozdział 4.

Konsolidacja reform ekonomicznych: Węgierskie Doświadczenia węgierskie i wskazówki dla Polski [1]

4.1. Wstęp

"Przejsie dokąd?", "Transition to what?" – okazuje się, że Węgry mają odpowiedź na to główne pytanie badań nad transformacją. System społeczny Węgier 1998 roku jest demokratycznym kapitalizmem. Z perspektywy historii tego kraju, ten punkt dojścia jest sukcesem. Między 1989 a 1998 rokiem Węgry doświadczyły najdłuższego i najbardziej demokratycznego okresu w swojej historii po I wojnie światowej, a jednocześnie najbardziej radykalnej liberalizacji ekonomicznej w swojej całej dotychczasowej historii.

Jak ocenić obecną sytuację Węgier w kontekście ogólnych zmian ekonomicznych i politycznych w posocjalistycznej Europie Wschodniej? Perspektywa regionalna wskazuje, że gdy chodzi o zerwanie z państwowym socjalizmem i budowę demokracji rynkowej, Węgry – razem z kilkoma innymi krajami, w tym Polską – są przykładem maksimum tego, co posocjalistyczne kraje mogły osiągnąć między 1989 a 1998 rokiem. W tym sensie, żaden inny kraj nie miał większych niż Węgry sukcesów, a większość pozostałych krajów regionu zmagala się – pokojowo lub dramatycznie – z formowaniem tożsamości narodowej lub budową nowego, suwerennego państwa, co często dominowało w procesie transformacji lub nawet przeszkadzało demokratyzacji i wprowadzaniu reform ekonomicznych. Innym czynnikiem sukcesu Węgier – podobnie jak Polski, ale w większym jeszcze stopniu – były bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Atrakcyjność Węgier dla zagranicznych inwestorów wynikała z kilku okoliczności: strategii obsługi długu zagranicznego, polityki makroekonomicznej i prywatyzacyjnej, oczekiwań zagranicznych inwestorów i kredytodawców. W efekcie, ogromny przyływ kapitału miał zasadnicze znaczenie dla kształtu węgierskiego kapitalizmu. O ile wszędzie w Europie Wschodniej, na nową strukturę własności składają się właścicie-

le zagraniczni, "narodowi kapitaliści" i, w coraz mniejszym stopniu, załogi pracownicze, o tyle proporcje tych typów właścicieli są bardzo zróżnicowane. W większości krajów regionu brakuje zagranicznych inwestorów, a krajowi kapitaliści, często o nieznanym pochodzeniu, umiejętnościach i stosowanych metodach, stanowią ogromną większość i są wpływową grupą. Na przeciwnym krańcu skali znajduje się była NRD, gdzie cała elita gospodarcza jest "zagraniczna": pochodzi z zachodnich Niemiec lub innych krajów Zachodu. Na tej skali Węgry 1997 roku, z jedną trzecią swojej sprywatyzowanej w dużym stopniu gospodarki w rękach zagranicznych właścicieli [Hegymenet, 1998, 163] są najbliższe byłej NRD i jednocześnie najdalej od przeciwnemu modelowi reprezentowanemu przez wschodnie "narodowe kapitalizmy". Ta pozycja na skali decyduje o specyficzności przypadku węgierskiego i jest wskaźnikiem zarówno ryzyka podjętego przez ten kraj, jak i zagrożeń, których on uniknął.

Gdzie znajduje się sekret węgierskiego sukcesu? Myślę, że zarówno w przeszłości, jak i w teraźniejszości: Węgry zawdzięczają swój sukces zarówno korzystnemu dziedzictwu socjalizmu, jak i sposobom rozwiązywania konfliktów między kapitalistycznymi i demokratycznymi wymiarami transformacji. Dlatego w drugiej części opracowania postawię pytanie: jak polityka prowadzona według demokratycznych reguł gry wpłynęła na wyniki kapitalistycznej transformacji? Biorąc pod uwagę, że rodzaj współoddziaływania między polityką a gospodarką był kształtowany również przez zagrożenia i szanse stwarzane przez otoczenie międzynarodowe, czynniki zewnętrzne odegrają poważną rolę w moim wyjaśnieniu. Moja analiza dotyczy całego okresu transformacji, jednak w części trzeciej przyjrę się dokładniej sytuacji z drugiej części omawianej dekady i polityce konsolidacji reform ekonomicznych. Część czwarta jest poświęcona ocenie politycznych i ekonomicznych kosztów i dokuźliwych efek-

[1] Tłumaczenie Anna Sosnowska

tów ubocznych węgierskiej drogi do wolności. Wreszcie, przedstawię wnioski i wskazówki dla Polski.

4.2. 1989–1998: dziesięć lat społecznej cierpliwości

Wprowadzanie zmian rynkowych było trudne na Węgrzech w ciągu całej dekady. Z jednej strony, trudności makroekonomiczne, związane z niekorzystnymi warunkami wyjściowymi, załamanie rynków radzieckich i niepowodzenia polityki ekonomicznej stanowiły nieustanne wyzwanie dla polityków. Z drugiej strony, polityczne i społeczne dziedzictwo socjalizmu, a także reguły, instytucje i konflikty charakterystyczne dla demokracji miały ogromny wpływ na przebieg transformacji i umocniły przekonanie, że przyjęcie kapitalizmu po upadku socjalizmu jest wspólnym projektem politycznym [Kornai, 1988]. Dlatego najlepszą drogą do zrozumienia w jaki sposób i jakim kosztem Węgry stały się społeczeństwem rynkowym jest próba odpowiedzi na pytanie: jak kraj zdołał równoważyć polityczne i ekonomiczne wymiary zmiany społecznej.

Przypomnijmy, że początkowo większość obserwatorów była sceptyczna co do możliwości wprowadzenia demokratycznego kapitalizmu po państwowym socjalizmie. Opracowywano scenariusze posocjalistycznej destabilizacji i rozpadu z ogromną uwagą, której nigdy nie poświęcono tworzeniu scenariuszy upadku socjalizmu. Te czarne przewidywania były często sprzeczne ze sobą, lecz ani te sprzeczności, ani zawarta w nich krytyka nie były przedmiotem analizy. Po pierwsze, wielu liberalnych ekonomistów i specjalistów gospodarczych niepokoiło się, że opóźnienia lub zastoje we wprowadzaniu radykalnych reform ekonomicznych mogą prowadzić do politycznej i ekonomicznej destabilizacji, a nawet do zwrotu ku nowym formom populistycznego autorytaryzmu. Po drugie, na lewicy nauk społecznych i sceny politycznej, wysuwano argumenty przeciwne: to właśnie przesadny liberalizm ekonomiczny stanowi główne zagrożenie dla wolności i demokracji. Po trzecie, wielu historyków i politologów uważało, że polityczne, kulturalne i społeczne dziedzictwo państwowego socjalizmu ma niemal wyłącznie negatywny charakter oraz że może stać się zasadniczą przeszkodą dla powstania nowego systemu społecznego. W końcu, obawiano się, że demokracja przyszła "zbyt wcześnie" i że konkurencja na scenie politycznej pozbawi aparat państwowy siły przeprowadzenia radykalnych reform.

W przeciwieństwie do tych ostatnich opinii uważam, że zarówno wiele ważnych elementów dziedzictwa socjalistycznego, jak i sama demokracja przyczyniły się raczej do stabilności niż destabilizacji w początkowym okresie węgierskiej transformacji. Stało się tak na trzy

sposoby: (1) poprzez wykreowanie beneficjentów reform, którzy poparli reformy (lub przynajmniej nie przeciwstawiali się im), (2) dzięki cierpliwości "przegranych", którzy dali proreformatorskim politykom stosunkowo długookresowy kredyt zaufania i (3) dzięki odziedziczonym po socjalizmie wewnętrznym i zewnętrznym ograniczeniom wobec nieodpowiedzialnego ekonomicznego awanturnictwa.

4.2.1. Beneficjenci

Po pierwsze, węgierski socjalizm stworzył elitom gospodarczym – których postawa była istotna dla przyjęcia się i przetrwania demokratycznego kapitalizmu – szanse stania się beneficjentami prywatyzacji. Dlatego właśnie kapitalizm "opłacał się" im, a demokracja była akceptowalna. Ogólnie – elity nie były zainteresowane utrudnianiem procesu transformacji [Ost, 1992]. Odwołuję się tu do dobrze udokumentowanej empirycznie tezy, że ostatnie gabinety socjalistyczne na Węgrzech pozostawiły prawną i instytucjonalną infrastrukturę (przepisy regulujące komercjalizację i prywatyzację firm państwowych), która pomogła najsprawniejszym menedżerom przekształcić się w liczących się członków powstającej elity kapitalistycznej [Urbán, 1991]. Również inne elementy ich "kapitału społecznego" wzmocniły ich konkurencyjność wobec krajowych rywali – drobnych przedsiębiorców prywatnych i innych kandydatów na kapitalistów oraz ułatwiły im sojusz z przybyszami z zewnątrz: zagranicznymi inwestorami. Umiejętności odziedziczone po zreformowanym węgierskim socjalizmie były następujące: doświadczenie "państwowych przedsiębiorców" w mieszanych formalno-niefORMALNYCH, rynkowo-państwowych przedsięwzięciach, organizacjach i instytucjach, których zadaniem było podtrzymywanie działalności ekonomicznej [Róna-Tas, 1997; Stark and Bruszt, 1998, 128]. Innym zasobem była ich znajomość rynków zagranicznych, logiki inwestycji, kontraktów licencyjnych, współpracy z przedsiębiorstwami zagranicznymi i joint ventures. Wszystkie te przedsięwzięcia stały się popularne w latach 80. i fakt ten wyjaśnia wyjątkową otwartość węgierskich rządów przedsiębiorstw wobec zagranicznego kapitału, a zwłaszcza wobec powiązań i współpracy z zagranicznymi inwestorami. W rezultacie, do tworzącej się elity gospodarczej weszli bardziej umiarkowani i mniej "nienasycony" przedsiębiorcy krajowi, których strategie były przychylniejsze prywatyzacji niż strategie aktorów innych wschodnioeuropejskich "narodowych kapitalizmów". W percepcji węgierskich przedsiębiorców, prywatyzacja nie była grą o sumie zerowej, przynajmniej nie do takiego stopnia jak w odbiorze tych poprzednich. Po drugie, w przeciwieństwie do innych krajów, na Węgrzech lat 1989–1990, nie nastąpił rozkład aparatu państwowego

[zobacz także Murrell, 1996]. Najbardziej wpływowe grupy węgierskiej elity administracyjnej – biurokracja aparatu wykonawczego i finansowego – były w stosunkowo dobrej formie, a ich pozycja na tyle dogodna, że były w stanie przeforsować zmiany administracyjne konieczne do przeprowadzenia reform rynkowych. Do tej ostatniej sprawy wrócić później.

4.2.2. Cierpliwi przegrani

Inne elementy dziedzictwa socjalistycznego przyczyniły się do przyjęcia postawy ogromnej cierpliwości przez "przegranych" transformacji. Uważam, że to właśnie taka postawa przegranych zadecydowała o przebiegu węgierskiej transformacji. Różniła się ona bardzo od negatywnych reakcji społecznych wobec pierwszej fali radykalnych działań antykrzysowych i dostosowawczych pod koniec lat 70. i na początku 80. w wielu krajach Trzeciego Świata [2]. Obawy przed takim rozwojem sytuacji były często wyrażane wobec Europy Wschodniej przez polityków, analityków, a także przedstawicieli nauk społecznych. Jednak obawy te nie brały pod uwagę dwóch ważnych czynników. Po pierwsze, że "bunt przeciwko MFW" w Ameryce Łacińskiej zwykle skierowane były również przeciwko autorytarnym reżimom i sygnalizowały zwrot ku demokracji raczej niż ku dyktaturze [3]. Po drugie, lekceważoną okolicznością był fakt, że posocjalistyczne społeczeństwa różnią się od rewolucyjnie nastawionych społeczeństw Trzeciego Świata pod wieloma względami – strukturalnymi, kulturowymi i instytucjonalnymi. Społeczeństwa "Wschodu" okazały się sceną politycznej cierpliwości nawet w krytycznych sytuacjach, które na "Południu" prowadziłyby najprawdopodobniej do wybuchu protestów politycznych. Innymi słowy, dziedzictwo socjalizmu miało – częściowo – efekt demobilizacyjny, a w konsekwencji, politycznie stabilizujący. Wyjaśnienie, że socjalizm pozostawił po sobie społeczeństwa charakteryzujące się brakiem strukturalnych, kulturowych i instytucjonalnych warunków dla zbiorowych aktów przemocy wydaje się wyjątkowo właściwe w przypadku Węgier. Następujące elementy dziedzictwa i jego konsekwencji zasługują na szczególną uwagę.

Kiedy rozpoczęto zmiany, większość populacji na Węgrzech dysponowała ciągle stosunkowo dużymi rezerwa-

mi sił przetrwania ciężkich czasów. Chociaż ich zasoby były skromne w kategoriach absolutnych, to jednak nie pochłonęła ich hiperinflacja czy konfiskata przymusowych oszczędności, która miałaby wspomóc "monetarnego kacza" [4]. W tym sensie fakt, że aparat państwowy nie "rozpadł się" i nie stracił kontroli nad swoimi makroekonomicznymi funkcjami był kolejnym pozytywnym elementem dziedzictwa socjalizmu. W konsekwencji, nie mieliśmy do czynienia z ogromnym zróżnicowaniem dochodów i powstaniem obszarów ubóstwa w rozmiarze charakterystycznym dla Trzeciego Świata, tzn. skoncentrowanej w przeludnionych i podatnych na polityczne wybuchy populacjach wielkich miast. Okoliczność ta osłabiła niebezpieczeństwo masowych akcji społecznych z użyciem siły. Nawet gdyby ubóstwo i nierówność gwałtownie wzrosły w ciągu ostatniej dekady, pozostałyby znacznie poniżej standardów Trzeciego Świata, zarówno w swoim rozmiarze, jak i koncentracji. Upraszczając, Budapeszt nie stał się jeszcze Limą, Sao Paulo czy Dżakartą. Na ten stan rzeczy mogą mieć wpływ również czynniki kulturowe, takie jak znacznie wyższy poziom wykształcenia lub specyficzne elementy węgierskiej pamięci zbiorowej: doświadczenie, że jak miało to miejsce w 1956 roku i później, przemoc rewolucyjna przynosi ze sobą straszliwy kontrrewolucyjny odwet.

Strukturalne elementy dziedzictwa, takie jak cechy demograficzne, także miały z całą pewnością znaczenie. Społeczeństwo węgierskie jest starsze i mniej zurbanizowane niż większość buntujących się społeczeństw Trzeciego Świata. Ludzie starsi w ogóle, a emeryci w szczególności nie mogli strajkować lub protestować, nawet jeśli czuli się skrzywdzeni. To samo dotyczy zwykle żyjących w rozproszeniu członków społeczności wiejskich. Kiedy upadły socjalistyczne przedsiębiorstwa w miastach, zbyteczna siła robocza wróciła do wiosek i innych niewielkich ośrodków, i pozostała tam przyczyniając się do tworzenia się "niesz ubóstwa wiejskiego": ekonomicznie upadłych i zmarginalizowanych regionów pozbawionych jakiegokolwiek infrastruktury publicznej i miejsc pracy, a także szans i środków organizacji zbiorowego protestu. W konsekwencji duże grupy społeczne, jak ubodzy, emeryci i znaczna część ludności wiejskiej musiały pogodzić się z niedogodnościami swojego położenia ekonomicznego. Jeśli przypisywali je przebiegowi transformacji gospodarczej, mogli wyrazić niezadowolone

[2] Często pierwszą reakcją na kryzys i przystosowaniem w Ameryce Łacińskiej i w innych krajach Trzeciego Świata były gwałtowne, masowe i angażujące użycie siły protesty: protesty głodowe, strajki generalne i polityczne, starcia z użyciem siły i eskalacja działań partyzanckich, których wynikiem bywało ogłoszenie stanu wyjątkowego i wojennego lub przeciwnie - odwrót od reform ekonomicznych, wymiana kluczowych ministrów, odwołanie rządu lub powrót do rządów cywilnych [Walton and Seddon, 1994].

[3] Gwałtowne buntury ekonomiczne przestały być problemem pod koniec lat 80. W tym sensie okazało się, że nowe latynoamerykańskie demokracje są bardziej odporne na kryzysy niż stare reżimy militarne.

[4] W sposób oczywisty Polska, gdzie zmiany były poprzedzone galopującą inflacją, miała pod tym względem mniej szczęścia, co częściowo wyjaśnia dlaczego polskie społeczeństwo było częściowo mniej cierpliwe niż węgierskie.

najwyżej głosując przeciwko rządowi przeprowadzającym reformę [5].

Protesty pracownicze, działania polityczne klas niższych i niższych-średnich z czasów Kádára również nie miały większego wpływu na kształt węgierskiej polityki w okresie transformacji. Początkowo mogły uzyskać taki wpływ, jako że ich potencjalni organizatorzy – była komunistyczna Narodowa Federacja Węgierskich Związków Zawodowych (MSZOSZ) i jej polityczni sojusznicy – doświadczyli zarówno spadku liczby członków, jak i problemów z własną wiarygodnością. Utrata wiarygodności związana była z ich dziedzictwem socjalistycznym: bezpośrednim związkiem z partią komunistyczną. Prawdą jest również, że kilka nowych związków zawodowych, które były społecznie wiarygodne, wśród nich Liga Demokratycznych Związków Zawodowych – podobna do Solidarności w Polsce – poparła początkowo reformy. Później jednak, recesja transformacyjna [Kornai, 1994] – spadek stopy życiowej, utrata pewności zatrudnienia związana z gwałtownie rosnącym bezrobociem – ochłodziła buntownicze nastawienia pracowników. Jeszcze jeden czynnik instytucjonalny, także pochodzący częściowo z socjalistycznej przeszłości Węgier – tradycja współpracy związków zawodowych i zarządów – mógł przyczynić się do postawy większości związków, nastawionej raczej na współpracę niż konfrontację [6].

Wreszcie, w różnych formach i w różnym stopniu, wszystkie grupy społeczne, w tym robotnicy, ubodzy, ludzie starsi i ludność wiejska dysponowali alternatywą wobec protestu: działaniami nieformalnymi. Postępując zgodnie z kulturowymi i behawioralnymi normami pozostawionymi przez socjalizm, np. że prawo nie ma znaczenia, a okradanie państwa jest moralnie dozwolone, jedna trzecia ludności Węgier (w tym nie tylko ubodzy) "przeszła" do czarnej lub szarej strefy, kolejnego dziedzictwa socjalizmu, także ożywionego przez kryzys i degradację społeczną. Legalne, choć nieformalne formy działalności ekonomicznej również mogły mieć pozytywny, stabilizujący wpływ, przynajmniej w krótkim okresie [Sik, 1994] [7].

Tak czy inaczej, zamiast protestować bezpośrednio i z użyciem siły, Węgrzy pozostali cierpliwi i albo wybrali drogę nieformalną, albo, gdy było to jeszcze możliwe, za pośrednictwem pracodawców wymogli na państwie interwencyjne działania ochronne. Te spośród napięć społecznych, które jeszcze nie wygasły, zostały zneutralizowane albo przez działania rządu nastawione na tworzenie podziałów w obrębie grupy przegranych poprzez częściowe rekompensaty, albo poprzez demokratyczne instytucje polityczne. Oba demokratyczne gabinety na Węgrzech hojnie stosowały "wyprzedzające" częściowe rekompensaty: począwszy od ustępstw politycznych wobec związków zawodowych do emerytur, pensji, świadczeń społecznych z wyraźnym adresem politycznym. Uważam jednak, że ważniejszy od tej strategii rządu był fakt, że demokracja zinstytucjonalizowała "głosowanie przeciw" i stało się ono popularną formą ekspresji kryzysu ekonomicznego, popularniejszą (i mniej kosztowną) niż rozruchy, strajki czy demonstracje z użyciem siły. Węgrzy woleli zazwyczaj "głosować przeciw" i zgłaszać swoje żądania poprzez instytucje demokratyczne, aniżeli podejmować bardziej radykalne działania. Tak więc, system demokratyczny przyczynił się do sukcesu gospodarczej transformacji, stanowiąc wentyl bezpieczeństwa dla napięć społecznych.

Przedstawiona wyżej charakterystyczna dynamika polityczna – przechodzenie od długich okresów politycznej cierpliwości do protestu i odwetu, ale tylko w czasie i w formie wyborów – jest jednym z kluczowych punktów polityki węgierskiej okresu transformacji ekonomicznej. Z jednej strony, niezwykła cierpliwość społeczna i demokratyczne nastawienie zapewniło demokratycznym reformatorskim gabinetom długoterminowy kredyt zaufania i daleki horyzont czasowy dla wprowadzania trudnych reform [8]. Z drugiej strony, obawy polityków przed "głosowaniem przeciw" były ciągle żywe, głównie – ale nie tylko – w okresach przedwyborczych, co częściowo wyjaśnia dlaczego reformy były czasami opóźniane, "rozwadniane" lub utraciły swój radykalizm w inny sposób. Wreszcie, fakt, że niezadowolenie społeczne było

[5] Protesty wiejskie miały jednak miejsce na Węgrzech: jeden zorganizowany przez Partię Chłopską, następny w 1997 roku przez nowoutworzone stowarzyszenie dobrze prosperujących producentów rolnych. Gdy chodzi o polskich chłopów, mam świadomość, że byli oni – lub przynajmniej ich reprezentanci polityczni – mniej cierpliwi niż węgierska ludność wiejska. Oczywiście rozproszenie geograficzne nie jest samo w sobie czynnikiem decydującym, a dopiero w interakcji z innymi, organizacyjnymi i kulturowymi, czynnikami mobilizacji nabiera takiego charakteru. Interesujące jest też pytanie, do jakiego stopnia polityka wcześniejszych emerytur, a więc gwałtowny wzrost liczby emerytów w społeczeństwie, szeroko stosowana w Polsce jako środek rozwiązywania problemów zatrudnienia i konfliktów społecznych, mogła przyczynić się do utrzymania atmosfery społecznej cierpliwości w czasie polskiej transformacji.

[6] Ta sprawa wygląda nieco inaczej w Polsce, gdzie środowiska pracownicze są bardziej skłonne do protestów. Jednak, według dostępnych danych, aktywność strajkowa w Polsce nie osiągnęła poziomu krytycznego i nie sparaliżowała gospodarki, a intensywność strajków spadła w ciągu ostatniej dekady [Ekiert i Kubik, 1996].

[7] Kolejne podobieństwo między Polską i Węgrami: dane pokazują wysoki stopień informalizacji gospodarki.

[8] Głównie z powodów polityczno-instytucjonalnych – początkowy brak minimalnego "prognozy" wyborczego dla partii ubiegających się o reprezentację parlamentarną – proces polityczny w Polsce był bardziej "gorączkowy", a politycy otrzymali o wiele mniejszy kredyt zaufania niż na Węgrzech [Balcerowicz, 1995]. Po wprowadzeniu "prognozy", sytuacja polska stała się bardziej podobna do węgierskiej.

wyrażane głównie w formie demokratycznej, przyczyniło się nie tylko do sukcesu transformacji, ale również do stabilizacji głównych instytucji i aktorów demokracji, np. partii politycznych.

Czy protest wyrażony przez głosowanie był skuteczny? Czy elektoraty były w stanie radykalnie zmienić przebieg transformacji? Czy ciężka sytuacja ekonomiczna społeczeństwa węgierskiego polepszyła się w ciągu minionej dekady? Moja odpowiedź jest raczej negatywna. Przede wszystkim, Węgrzy początkowo odrzucili reformy ekonomiczne zagrażające ich bezpośrednim interesom tylko po to, żeby stać się świadkami ich wdrażania pod innym partyjnym sztandarem. Na Węgrzech były to najpierw sztandary chadecji, potem postkomunistycznych socjalistów, potem liberałów, a ostatnio – centroprawicy i liberałów [9].

4.2.3. Ograniczenia

Uważam, że zasadnicza linia transformacji mogła się utrzymać częściowo ze względu na zewnętrzne i wewnętrzne ograniczenia pozostawione przez socjalizm. Zwłaszcza we wczesnym okresie węgierskiej transformacji, gospodarka wpłynęła na politykę głównie poprzez ograniczenia wynikające ze złej kondycji tej pierwszej. Chociaż Węgry rozpoczęły transformację ze stosunkowo mniej wyniszczoną gospodarką niż większość innych krajów postkomunistycznych, jej makroekonomiczna sytuacja w 1991, 1992 i 1993 roku nie pozwalała na jakiegokolwiek populistyczne lub socjaldemokratyczne odchylenia od głównego nurtu polityki stabilizacji i dostosowania strukturalnego. Od początku, oddziaływanie wewnętrznych ograniczeń makroekonomicznych było wzmocnione przez ograniczenia zewnętrzne: międzynarodowe "reguły gry", których politycy węgierscy przestrzegali w coraz większym stopniu w ciągu lat 90. Pamiętając o wszystkim, co zostało tu powiedziane, przyjrzyjmy się teraz bliżej procesowi współoddziaływania polityki i rządowych strategii ekonomicznych w okresie konsolidacji demokratycznego kapitalizmu na Węgrzech.

4.3. Cztery lata "biegu ku kapitalizmowi" (1994–1998)

W debatach nt. ekonomii politycznej strategii reformatorskich sformułowano pewną, zasługującą na uwagę, odpowiedź na pytanie: dlaczego w warunkach demokratycznych występuje różnica między dynamiką polityczną inicjowania reform, a tą charakterystyczną dla dalszych faz transformacji systemowej [10]. W ramach tego podejścia uważa się, że dalszej transformacji ekonomicznej mogą przeszkadzać rosnące trudności, a nawet poważniejsze wyzwania polityczne niż te początkowe, związane z odchodzeniem od starego systemu [11]. W szczególności uważa się, że w fazie konsolidacji, tempo reform ma tendencję do spadku, a ich wprowadzenie i zastosowanie wymaga nowych strategii rządowych. Te ostatnie miałyby polegać na odejściu od stylu i retoryki "narzucania" do stylu i retoryki "współdziałania" [12], oznaczającego negocjacje i współpracę z wieloma aktorami politycznymi i biurokratycznymi, a także różnymi grupami społecznymi.

Spróbujmy przetestować te założenia na przypadku węgierskim – zwłaszcza politykę gospodarczą w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji wielkich przedsiębiorstw państwowych i sektora bankowego, strategię handlu zagranicznego oraz reformę budżetu państwa – w okresie rządu Gyulai Horna, którego podstawą była większościowa koalicja postkomunistycznej Węgierskiej Partii Socjalistycznej (MSZP) i liberalnego Sojuszu Wolnych Demokratów (SZDSZ) w latach 1994–1998.

Zacznijmy od tego, że we wszystkich wymienionych wyżej sferach, okres konsolidacji (zwłaszcza w latach 1995–1998) przyniósł raczej przyspieszenie niż zwolnienie tempa reform ekonomicznych [Kornai, 1995a]. Po drugie, chociaż sprzeciw polityczny wzmocnił się po zainicjowaniu 12 marca 1995 roku węgierskiej wersji "planu Balcerowicza", tj. pakietu stabilizacyjnego i przystosowawczego Ministra Finansów Lajosa Bokrosa, nie był jednak na tyle silny, żeby zagrozić jego wprowadzeniu [13]. Po trzecie, chociaż rząd próbował kilkakrotnie zastosować strategię "współdzia-

[9] Wydaje się, że podobnie przebiegało to w Polsce, gdzie nie tylko centroprawicowe i liberalne, ale i postkomunistyczne partie i koalicje rządowe wprowadziły prorynkowe reformy ekonomiczne.

[10] Moje streszczenie oparte jest na: Nelson, 1994: 13–18.

[11] Może się tak stać z następujących powodów: (1) Koszty społeczne transformacji gwałtownie rosną po wprowadzeniu pierwszych reform, a na ich wymierne zyski trzeba długo czekać. Reformatorzy mogą spotkać się z opozycją przegranych, a nie mogą jeszcze liczyć na poparcie beneficjentów. (2) Dalsze etapy reformy – takie jak reformy sektora finansowego, prywatyzacja i restrukturyzacja wielkich przedsiębiorstw państwowych, liberalizacja rynku pracy i reformy opiekuńczych funkcji państwa – są administracyjnie bardziej skomplikowane i wymagają większych przygotowań legislacyjnych i instytucjonalnych niż np. cięcia dotacji, liberalizacja cen czy liberalizacja handlu zagranicznego. (3) Wreszcie, kontekst polityczny również się zmienia: po czasach "polityki nadzwyczajnej" [Balcerowicz, 1995, 311] przychodzi okres "polityki zwyczajnej", którą charakteryzuje spadek skłonności do poświęceń i konsolidacja sfery politycznej, tzn. tworzy się "szerszy wachlarz bardziej energicznie egzekwowanych interesów" [Nelson, 1994, 15].

[12] Terminy te używane są przez Hausnera (1993).

[13] Powtarzane interwencje Sądu Konstytucyjnego, który zaskarżył wiele decyzji Bokrosa (choć nie wszystkie i nie te najważniejsze) stanowiły dla niego i jego ludzi większe zagrożenie.

łania", opracowując pakt społeczno-ekonomiczne czy organizując konsultacje i negocjacje zarówno polityczne, jak i biurokratyczne, większość tych prób (choć nie wszystkie) nie powiodła się, a faktyczny styl wprowadzenia reform miał zazwyczaj charakter "narzucania".

Musimy tu odpowiedzieć na kilka pytań: jak i dlaczego transformacja mogła ulec przyspieszeniu i dlaczego stało się to w opisanych wyżej warunkach politycznych i biurokratycznych? Wykazuję poniżej, że tempo transformacji w latach 1995–1998 mogło ulec przyspieszeniu, a reformy przebiegały zadowalająco z powodu zarówno pozytywnych, jak i negatywnych elementów politycznego spadku po rządzie Józsefa Antalla. W tym sensie należy podkreślić raczej ciągłość polityki pierwszego i drugiego gabinetu aniżeli zmianę [14].

4.3.1. Nowe międzynarodowe zobowiązanie polityczne i ekonomiczne

Po pierwsze, kontynuując starania reżimu Kádára, a jednocześnie do maksimum wykorzystując nową sytuację, rząd Antalla podjął ważne polityczne zobowiązania wspomagające reintegrację Węgier z gospodarką światową i stwarzając coraz konkretniejsze warunki dla powrotu kraju do Zachodu, a w szczególności do Europy. Gdy chodzi o politykę zagraniczną i dyplomację ekonomiczną, w okresie tego gabinetu podpisano porozumienie o stowarzyszeniu z Unią Europejską (grudzień 1991 roku), stworzono CEFTA'ę z krajami Grupy Wyszehradzkiej (początek 1993 roku), utrzymano i wzmocniono członkostwo Węgier w Banku Światowym, FW, WTO i GATT, zgłoszono Węgry do członkostwa w NATO i Unii Europejskiej. Zakończono w ten sposób proces odejścia od socjalizmu, zwiększono koszty ewentualnych odstępstw od wybranej linii i przygotowano warunki dla dalszych elementów integracji, takich jak przystąpienie Węgier do OECD na wiosnę 1995 roku, czy przyszły sukces w zbliżeniu z NATO i Unią Europejską. W Polsce wszystkie te działania przebiegały według podobnego schematu.

Jednak największą różnicą między polską a węgierską strategią integracyjną była odmiennosc w podejściu do długu za-

granicznego: rząd Antalla opowiedział się przeciwko zgłaszaniu postulatów przełożenia lub umorzenia długu [15]. Tą decyzją można wyjaśnić wiele z późniejszych różnic między węgierskimi i polskimi sposobami radzenia sobie z prywatyzacją i inwestycjami zagranicznymi, a w konsekwencji ze zmianami w strukturze własności i kształtem tworzącego się kapitalizmu. Z jednej strony, Węgry były od początku w wysokim stopniu uzależnione od wpływów walutowych z prywatyzacji, co wiązało się ze strategią intensywnej sprzedaży własności państwowej obcokrajowcom. Węgry nie mogły sobie pozwolić ani na celowe opóźnianie prywatyzacji, ani na prywatyzację powszechną (bezpłatne rozdawnictwo własności) lub prywatyzację z preferencjami dla załóg. Polska zastosowała dwie ostatnie formy prywatyzacji w szerszym zakresie. Z drugiej strony, węgierskie podejście do obsługi długu zagranicznego wyjaśnia częściowo dlaczego zagraniczni inwestorzy mogli mieć bardziej pozytywny obraz Węgier niż Polski oraz dlaczego Węgry mogły od początku liczyć na o wiele większy przyływ kapitału [16]. Sprzedaż walutowa nie była jednak łatwa: po pierwsze, nastąpił intensywny proces "spontanicznej prywatyzacji", po drugie, węgierskie przedsiębiorstwa państwowe musiały zmagać się z zadłużeniem, a sektor bankowy z niepewnymi kredytami na początku lat 90. Wszystko to postawiło przed rządem Antalla trudne zadanie odzyskania kontroli nad spontanicznie przebiegającymi procesami i poprawy kondycji finansowej zarówno przedsiębiorstw państwowych, jak i sektora bankowego. Uważam, co uzasadnię poniżej, że wiele spośród ważnych reform administracyjnych i instytucjonalnych oraz zmian strukturalnych wprowadzonych w latach 1990–1994 utworowało drogę późniejszemu przyspieszonemu urynkowieniu.

4.3.2. (Zre)centralizowana prywatyzacja oraz restrukturyzacja przedsiębiorstw państwowych i banków

Po pierwsze, na samym początku swojego urzędowania, gabinet Antalla (zre)centralizował proces prywatyzacji poprzez podporządkowanie Państwowej Agencji Prywatyzacji (PAP) [18] rządowi.

[14] W tej sprawie, moja interpretacja różni się od interpretacji Jánosa Kornai, który przedstawia przebieg transformacji jako kontynuację ekonomicznego gradualizmu od późnego reżimu Kádára do rządu Antalla, a podkreśla aspekt zerwania między tym ostatnim a radykalizmem rządu Horn'a (Kornai 1995a). Zgadzam się z jego podładem, że reformy uległy przyspieszeniu w okresie Horn'a, ale pokreślam że to przyspieszenie jest konsekwencją środków podjętych w okresie Antalla.

[15] Niewątpliwie, Węgry miały małe szanse pójścia polską drogą restrukturyzacji swoich długów z powodu niewielkiego znaczenia kraju dla Zachodu. Węgry nie podejmowały jednak nawet żadnych prób umorzenia długu.

[16] Podobny pogląd wyraża: Brada, 1996, 78.

[17] "Złe" długi wymuszone przez niewypłacalność dłużników, system ubezpieczeń społecznych i niepewne kredyty w sektorze bankowym pomnożyły negatywny efekt: opóźniły zmianę strukturalną, opóźniły rezultaty podjętych środków stabilizacji makroekonomicznej oraz stały się przeszkodą zarówno dla finansowej stabilności jak i prywatyzacji w sektorze przedsiębiorstw i banków.

[18] Te działania spotkały się z ostrą krytyką za ich etatystyczny i centralistyczny charakter, a także dlatego, że spodziewano się, że opóźnią prywatyzację. Jednak z perspektywy minionej dekady, rozpatrując przypadek węgierski w kontekście regionalnym, myślę, że to posunięcie było rozsądne: mądrze było narzucić kontrolę państwa nad "spontanicznością" oraz przeciwstawić możliwości państwa tendencjom utraty kontroli, jak to miało miejsce w wielu innych krajach Wschodu.

Po drugie, w okresie od końca 1991 do 1994 roku, rząd Antalla podjął kontrowersyjne kroki mające doprowadzić najpierw do "twórczej destrukcji", a później dopiero opracować politykę strukturalną państwa wobec nowych wyzwań. W grudniu 1991 roku rząd wprowadził przepisy dotyczące instytucji finansowych, które "przybliżyły politykę węgierską do stosowanej przez Unię Europejską. Było to pierwsze w regionie poważne ustawodawstwo dotyczące banków; ujawniło ono wiele z napięć nieuniknionych w warunkach restrukturyzacji i recesji" [Csaba, 1995, 224]. Kolejno wprowadzano przepisy dotyczące rachunkowości, utrudniające firmom pokrywanie strat przez fikcyjne dochody, jak miało to dotąd miejsce. W rezultacie, zarówno banki, jak i przedsiębiorstwa państwowe stały się bardziej zainteresowane ściąganiem należności od swoich dłużników [Jelentések az alagutbol, 1994, 74–5]. Instytucjonalnym narzędziem ściągania długów stały się surowe przepisy dotyczące bankructw, które między kwietniem 1992 a grudniem 1993 roku przyniosły 16 000 bankructw, liczbę nie znaną dotąd w żadnym z krajów regionu. Niektórzy spośród analityków uważają, że zespolone i szybkie wprowadzenie tych trzech grup przepisów było "wybrykiem", a nie "twórczą destrukcją" [Stark-Bruszt, 1998, 131], zwłaszcza ze względu na niekorzystny *timing* (ograniczenia dla budżetów firm pojawiły się dokładnie w momencie załamania się rynków wschodnich) oraz ze względu na efekt domina bankructw: dobre firmy stały się niewypłacalne, gdy ich dłużnicy zbankrutowali [Jelentések, 1994, 35] [19]. Począwszy od 1992 roku wspomagane procesy zmiany strukturalnej były kształtowane i ograniczane przez dwa inne zestawy środków polityki restrukturyzacyjnej: w latach 1992–1994 kilka pakietów konsolidujących sektor bankowy oraz konsolidujących i reorganizujących wiele przedsiębiorstw państwowych (w tym 14 wielkich firm, a do 1994 r., 55 innych przedsiębiorstw; później ta liczba gwałtownie wzrosła). Zwłaszcza w latach 1993–1994, w ramach szerokiego publicznego "programu inwestycyjnego", rząd udzielił poręczenia największym bankom, wymagając jednocześnie czyszczenia bilansów i wprowadzenia kluczowych, usprawniających zmian w ich organi-

zacji, strukturze finansowej i strategiach rynkowych. Zadłużone przedsiębiorstwa państwowe musiały z kolei uzgodnić plany reorganizacji z bankami-wierzycielami i innymi wierzycielami – towarzystwami ubezpieczeniowymi i urzędami skarbowymi. W zamian otrzymały umorzenie długów i nowe zastrzyki kapitału pochodzące z dochodów z prywatyzacji [20] (tabela 1).

Podsumowując trzeba powiedzieć, że pozytywny rezultat połączenia opisanych wyżej środków był następujący: wyczyszczenie bilansów i poprawiona kapitalizacja uczyniły węgierskie przedsiębiorstwa państwowe i banki bardziej atrakcyjnymi dla strategicznych inwestorów zagranicznych. Był to kolejny efekt polityki strukturalnej rządu Antalla, który (choć wzbudzał obawy krajowych przedsiębiorstw) pozytywnie wpłynął na intensyfikację nowych inwestycji zagranicznych. Zarówno recesja towarzysząca fali bankructw w 1992–1993 roku, jak i wzmocnienie ograniczeń budżetowych węgierskich banków spowodowały, że przedsiębiorstwa węgierskie musiały wycofać się ze swoich tradycyjnych rynków zarówno na Węgrzech, jak i za granicą [21]. "Pustki" te zostały szybko wypełnione przez nowo zdobyte rynki, duże inwestycje zagranicznych firm międzynarodowych zorientowanych na eksport i przez intensywne działanie dużych i małych zagranicznych banków na rynku węgierskim. Wszystko to skłania do uznania polityki rządu Antalla za "inwestycję" w prywatyzację i finansową restrukturyzację przeprowadzoną w okresie rządów Horna [22].

4.3.3. Polityka przyspieszonych reform w latach 1995–1998

Kolejny trzeci zespół elementów zastanych miał charakter negatywny: rząd Antalla sam poniósł znaczne koszty ekonomiczne i polityczne podjętych przez siebie środków (takie jak gwałtownie rosnące bezrobocie, obniżenie dochodów państwa, wzrost wydatków publicznych i spadek eksportu), jednakże pozostawił też swoim następcom sytu-

[19] Chociaż te twierdzenia nie są pozbawione racji, a polityka strukturalna rządu Antalla faktycznie zawierała element "śmiercionośny", zastanawiam się, czy lepsze wyjście było w ogóle dostępne, zwłaszcza w warunkach węgierskich. Myślę, że czeskie próby rozwiązania tego problemu (Stark i Bruszt, 1998, uznają je za szczęśliwsze i nazywają restrukturyzacją przez "zgrupowania opiniodawcze") nie było ani lepsze, ani możliwe w węgierskich warunkach wysokiego zadłużenia i niestabilności makroekonomicznej.

[20] Programy konsolidacji banków i reorganizacji firm spotkały się z ostrą i zasłużoną krytyką za ich wysokie koszty, interwencję państwa w protekcyjnym stylu "ręcznego sterowania" oraz stosowania hazardu finansowego i moralnego.

[21] Do końca 1991 roku, rząd Antalla zakończył liberalizację handlu bezpośrednio zarządzając jej najtrudniejszą fazą. Wystawił najbardziej wrażliwe sektory węgierskiej gospodarki na konkurencję z towarami importowanymi. Bankructwa miały szczególnie niekorzystny wpływ na proeksportowe gałęzie węgierskiej gospodarki. Utrata rynków zewnętrznych nie była oczywiście prostą konsekwencją prowadzonej polityki; najważniejszym czynnikiem był upadek gospodarki radzieckiej w latach 1992–93. Ciężkie warunki dla węgierskich firm wynikały z jednoczesności tych procesów.

[22] W tym sensie uważam, że wykonanie zadania ekonomicznej i politycznej konsolidacji nie może być przypisane tylko drugiemu demokratycznemu rządowi Węgier. Powiedziałbym raczej, że okresy rozpoczęcia i konsolidowania ekonomicznej i politycznej transformacji utworzyły most łączący działania obu rządów. To właśnie dlatego polityka węgierskiej transformacji była częściowo różna (w obu okresach, lecz zwłaszcza w okresie rządu Horna) od oczekiwań ekonomii politycznej reform.

ację bliską finansowego załamania. Kolejna faza konsolidacji kapitalizmu, podobnie jak w okresie tuż po upadku socjalizmu, rozpoczęła się na Węgrzech w warunkach kryzysu ekonomicznego. Stracono dziewięć miesięcy na rywalizację między premierem Gyulą Hornem a jego głównym "wykonawcą", ministrem finansów László Békesim [Greskovits, 1998b], zanim – pod naciskiem słabnącej wewnętrznej i zewnętrznej równowagi ekonomicznej kraju oraz rosnącego odpływu kapitału i nacisku zewnętrznego, podjęto zdecydowane działania: Békesi podał się do dymisji, a nowy minister finansów Lajos Bokros wprowadził radykalny pakiet stabilizacyjny i dostosowawczy 12 marca 1995 roku (tabela 2 – załącznik).

Bokros opowiadał się za stałym, szybkim i zrównoważonym wzrostem opartym przede wszystkim na eksporcie i wewnętrznych oszczędnościach [Bokros, 1996, 825]. Jego pakiet zawierał mieszankę środków stabilizacyjnych, w tym dewaluację, powiązanie forinta z walutami, oraz podatki na towary importowane. Pakiet ten był również próbą utrzymania stabilności makroekonomicznej, uniknięcia recesji oraz wsparcia wzrostu poprzez głęboką restrukturyzację PKB, zmniejszenie wydatków konsumpcyjnych, a zwiększenie inwestycji i eksportu [23]. Szczególną cechą pakietu Bokrosa było skupienie na wydatkach budżetowych, gdzie restrukturyzacja oznaczała drastyczne cięcia, a także strategiczny atak na wynagrodzenia, wydatki socjane i inwestycje publiczne.

Tak więc, koszty społeczne i krótkookresowe koszty ekonomiczne były nie mniej spektakularne niż efekty wprowadzenia pakietu. Ogólnie rzecz biorąc, zmienił on na zawsze oczekiwania społeczeństwa węgierskiego i "rozrzutnej biurokracji".

Jak zastosowano ten pakiet i jak to się stało, że był on politycznie możliwy? Na moją odpowiedź na te pytania składają się charakterystyka cech politycznego stylu w okresie rządów Horna i identyfikacja ogólniejszych politycznych czynników przyspieszenia zmiany systemowej.

4.3.4. Nieudane próby "zgrania" polityki i udane "przedstawienie jednego aktora"

Rząd Horna próbował różnych rozwiązań taktycznych i stosował różne style uprawiania polityki – od strategii ne-

goci do strategii narzucania – w wielu dziedzinach: od dostosowawczej polityki monetarnej i reform instytucjonalnych do prywatyzacji. W typowy dla siebie sposób, administracja Horna zaczęła od negocjacji, poniosła porażkę i zastosowała bardziej "narzucające" środki: presję raczej niż perswazję, improwizację raczej niż przygotowanie, jednostkowe podejmowanie decyzji raczej niż instytucjonalne kompromisy. Wtedy też strategia "narzucania" stała się dominująca, jako że strategii negocjacji nie przyniosły sukcesu, a w atmosferze powracającego kryzysu premier dał wolną rękę i zdecydowane poparcie polityczne kilku głównym politykom. Co więcej, zastosowanie strategii narzucania było możliwe również dlatego, że protesty społeczne przeciwko tym metodom i ich następstwom były albo umiarkowane, albo nieskuteczne [24]. Tę zmianę w stylu politycznym rządu Horna można zaobserwować na przykładzie nieudanego Paktu Społeczno-Ekonomicznego w 1994–1995, stylu wprowadzenia pakietu Bokrosa, głównych strategii prywatyzacyjnych oraz decyzji legislacyjnych dotyczących wykorzystania nieoczekiwane dużych dochodów z prywatyzacji pod koniec 1995 roku.

Początkowo rząd Horna robił wrażenie skłonnego do negocjacji i współpracy raczej niż nacisku: zgodnie z przyrzeczeniami wyborczymi koalicji, natychmiast po utworzeniu nowego gabinetu, rozpoczęto szeroko zakrojone negocjacje z głównymi związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, w ramach trzystronnego forum – Komitetu Uzgodniania Interesów. Celem negocjacji było stworzenie Paktu Społeczno-Ekonomicznego dotyczącego strategii transformacji na następne trzy lata. Strony negocjacji miały zawrzeć porozumienie co do głównych środków stabilizacyjnych, reformy budżetu państwa, zasad prywatyzacji, zakresu i sposobów dalszej liberalizacji rynku pracy, spadku płac realnych i kompensacji z tego tytułu. Większość uczestników i niektórzy obserwatorzy pokreślali takie czynniki jak brak długofalowej strategii rządowej czy upór związków zawodowych i brak akceptacji krótkofalowych strat w zamian za długofalowe zyski [Hethy, 1996] [25]. Tak więc, negocjacje okazały się niemożliwe, a otwarte "naciski" ciągle wydawały się możliwym sposobem przeforsowania zmian stabilizacyjnych i przystosowawczych, i tak właśnie się stało.

Plan stabilizacyjny Bokrosa uniknął negocjacji i konsultacji. Pakiet został przygotowany przez Bokrosa i kilku innych ekonomistów "w sekrecie" i został przedstawiony partiom

[23] W swojej wymowie, program Bokrosa podobny był do strategii popieranej przez Jánosa Kornai (1995b).

[24] Przyczyny leżą częściowo w "starych" czynnikach politycznej cierpliwości wspomnianych w części 2. Inny element wyjaśnienia jest związany z okresem konsolidacji: gospodarcze i społeczne zmiany strukturalne wynikające z wybranego przebiegu transformacji, widoczne coraz wyraźniej w połowie lat 90. utrudniły jeszcze przegranej organizacji działań zbiorowych (zobacz część 4).

[25] Uważam, że po części, Pakt nie miał być podpisany, ponieważ wzmocniłby on kapitał polityczny dwóch głównych rywali premiera, Békesiego i Sándora Nagya, przewodniczącego największych związków zawodowych MSZOSZ. Békesi zainwestował w sukces: aktywnie uczestniczył w negocjacjach i był gotowy do ustępstw polegających na "zmiękczaniu" i opóźnianiu niektórych z jego propozycji dostosowawczych. Podobnie Nagy był bardziej umiarkowany niż inni szefowie związków: w zasadzie nie przeciwstawiał się spadkowi płac realnych pod warunkiem ustępstw w sprawach organizacyjnych i politycznych. Uważa się, że Horn nie sprzyjał tak naprawdę porozumieniu tych dwóch polityków. To raczej upadek paktu upoważnił premiera do działania według własnego planu politycznego [Kóhegyi, 1995].

koalicyjnym i parlamentowi ze zdecydowanym poparciem premiera; był to jeden z ważniejszych powodów prawie jednogłośnie przyjęcia go przez partie koalicji, która miała przytłaczającą parlamentarną większość dwóch trzecich. Podczas wprowadzania swojego programu, Bokros również wolał bezpośredni nacisk i narzucanie niż przekonywanie i współpracę z innymi ośrodkami administracyjnymi. Myślę, że ten styl polityczny wynikał głównie z logiki samego programu. Jego wyjściowy pakiet przedstawił plany całościowej racjonalizacji sektora publicznego, które dałyby "sygnał do odwrotu" państwa i umożliwiły w ten sposób znaczne oszczędności. Plany te nie mogły być przygotowane bez czasochłonnej negocjacji i bez koordynacji. Bokros opowiadał się za metodą prób i błędów raczej niż przygotowania i negocjacji [26]. Drastycznie obciął wydatki w wielu dziedzinach budżetu, a na podwyżki płac zgodził się tylko w zamian za obniżenie zatrudnienia. Nic dziwnego więc, że ta strategia pozbawiła Bokrosa poparcia wśród administracji. Jednak pakiet Bokrosa miał szansę dać początek przełomu w najważniejszych dziedzinach.

Podobnie jak w przypadku planów stabilizacji makroekonomicznej i reform fiskalnych, prywatyzacja została zainicjowana w stylu konsultacyjnym i negocjacyjnym. Negocjacje w tej dziedzinie miały na celu złagodzenie konfliktów zarówno wewnątrz, jak i wokół administracji państwowej w następujących dziedzinach: (1) kto powinien kontrolować prywatyzację – minister finansów czy inne ciała, takie jak Agencja Własności Państwowej i ministrowie branżowi; (2) które grupy interesu i partie polityczne mają uzyskać dostęp (i w jakim zakresie) do instytucji zarządzających przebiegiem prywatyzacji (związki zawodowe wykazały wielką aktywność w tej debacie); (3) jakie strategie są właściwe: te które maksymalizują dochody czy te które stwarzają więcej miejsc pracy lub dają preferencje węgierskim właścicielom i w końcu (4) jak prywatyzacja powinna być (re)organizowana i opracowana prawnie. W 1994 roku minister finansów László Békesi próbował, początkowo z sukcesem, rozszerzyć swój wpływ na legislację, strategię prywatyzacji, jej przebieg, rządowe agendy i dochody z tego tytułu [Sárközy, 1996]. Jednak według niektórych obserwatorów, czasochłonne – administracyjne i legislacyjne – przygotowania ministra finansów do przejęcia kontroli nad prywatyzacją, mogły same w sobie być jednym z czynników zwolnienia tempa prywatyzacji w 1994 r., co mu później zarzucano. W rezultacie około 1994 roku premier osobiście anulował jeden

z wielkich kontraktów prywatyzacyjnych, zdymisjonował człowieka Bekesiego odpowiedzialnego za prywatyzację i mianował swojego bliskiego, politycznego i osobistego, współpracownika Tamása Suchmana na stanowisko ministra prywatyzacji bez teki.

Chociaż nikt początkowo nie wierzył, że zdeklarowany socjalista Tamás Suchman zostanie bohaterem wyprzedzały węgierskiej własności państwowej, to właśnie pod jego kierownictwem prywatyzacja uległa ogromnemu przyspieszeniu [27]. Pojawiły się dochody forintowe i walutowe (tabela 3 – załącznik). Suchman przeprowadził "Blitzkrieg" w swojej dziedzinie z podobnie kontrowersyjnym sukcesem, jak Bokros w dziedzinie finansów publicznych. Jego własnym kryterium sukcesu była wielkość i tempo sprzedaży własności publicznej, co wiązało się często z szybkimi decyzjami pomijającymi konsultacje czy negocjacje; miał przy tym pełne poparcie premiera. Dlatego w sensie stylu politycznego, było to "przedstawienie jednego aktora", bez większego szacunku dla zinstytucjonalizowanych procedur i kontroli, co ujawniło się później w wielkim skandalu korupcyjnym w 1996 roku.

Dlatego w 1995 roku paradoksalnie, wbrew oczekiwaniom większości, wyzwaniem dla polityki stabilizacyjnej Bokrosa stało się nie jej niepowodzenie, lecz nieoczekiwany, ogromny przyływ dochodów z tytułu prywatyzacji. Szacunki na temat dochodów mówią o sumie od 260 do 400 miliardów forintów. W opinii Bokrosa, podzielanej przez SZDSZ i większość specjalistów, dodatkowe dochody należało przeznaczyć na spłatę długu zagranicznego. Premier Horn był jednak zdania, że przynajmniej część dochodów powinna sfinansować tworzenie infrastruktury, reorganizację firm i inne projekty rozwojowe. Socjaliści, największa partia w parlamencie, zdziwieni rozmiarem dochodów [28], nie byli w stanie przedstawić alternatywnego planu ani też działać w spójny i zorganizowany sposób. W końcu, 60 posłów socjalistycznych w sojuszu z SZDSZ i opozycją, głosowało przeciwko Hornowi i opowiedziało się za szybkimi decyzjami legislacyjnymi raczej niż negocjacjami z różnymi "rozzrutnymi" grupami interesu [29].

Rząd Horna miał dwa inne pakiety, które ogólnie były uważane przez specjalistów za sukces: pierwszy z nich to prywatyzacja sektora bankowego w bardzo szybkim tempie i dość dużym zakresie. W jego efekcie, do 1998 roku węgierski system bankowy stał się w 75% prywatny i – odzwierciedlając zarówno skutki prywatyzacji, jak i duży

[26] Na jego decyzję mogło wpłynąć niepowodzenie wcześniejszych prób reformy finansów publicznych. Zawsze kiedy zadania opracowania reformy i racjonalizacji planów były kierowane do ministrów branży, której miała dotyczyć reforma, nie kończyły się one sukcesem.

[27] Sam Suchman wyjaśnia swoje przywiązanie do szybkich decyzji i metod używając prawdziwie lewicowych ideologicznych kategorii. Powiedział: "Musimy prywatyzować w szybkim tempie nie dlatego, że państwo nie jest odpowiednim lub sprawnym właścicielem, ale dlatego, że w tym momencie brakuje mu zasobów finansowych do restrukturyzacji swoich firm". Powiedział również: "Zrobię wszystko, żeby uniknąć sytuacji, w której ktoś, pod pozorem braku dochodów z prywatyzacji, stworzy nowy program" [Kocsis, 1996, 55–6].

[28] Proszę zauważyć, że ta suma stanowi od 1/4 do 1/3 ogólnych dochodów z prywatyzacji uzyskanych w latach 1990–97.

[29] Negocjacje można było uniknąć, ponieważ nie było rozsądnych programów wydania tych nieoczekiwanych dochodów. Inne wyjaśnienie mówi, że było zbyt wiele konkurencyjnych potrzeb lub, że parlamentarzyści byli pod wpływem szoku spowodowanego brakiem zewnętrznej równowagi kraju.

udział kapitału zagranicznego w bankowości – jego dwie trzecie znalazły się w rękach zagranicznych właścicieli [30]. Kolejny i ostatni wspomniany tu sukces to zapoczątkowanie reformy emerytalnej. Przebieg i okoliczności polityczne tej reformy są szczegółowo opisane w studium porównawczym Joan Nelson (1998), więc powiem tu tylko, że przebudowując system emerytalny, rząd Horna naprawdę wierny był taktyce konsultacji, negocjacji i budowaniu sojuszu politycznego i administracyjnego.

Wróć na koniec do mojego wcześniejszego pytania o polityczne czynniki przyspieszenia reformy w latach 1995–1998. Myślę, że obok ważnych reform przygotowawczych i kluczowych nowych zobowiązań politycznych podjętych przez rząd Antalla, przynajmniej dwa inne czynniki charakterystyczne dla okresu rządów Horna odegrały ważną rolę. Pierwszy z nich to konsolidacja zarówno politycznych, jak i państwowych instytucji w ciągu drugiej fazy węgierskiej transformacji. Drugim czynnikiem była taktyka budowy koalicji przyjęta przez rząd Horna przy okazji prywatyzacji.

4.3.5. Konsolidacja systemu politycznego i budowa koalicji wokół prywatyzacji

Pozytywny wpływ konsolidacji systemu politycznego i demokratycznych instytucji na przebieg węgierskiej transformacji został przekonująco przedstawiony przez Haggarda, Kaufmana i Shugarta (1998). Dlatego przedstawię tylko dwa aspekty tej zależności. Pierwszy z nich związany jest z faktem, że do połowy lat 90., ważniejsze węgierskie partie polityczne w pełni dostosowały się do ograniczeń i szans oferowanych przez węgierską sytuację ekonomiczną, zobowiązania ekonomiczne kraju (zarówno te stare, jak i nowe, zarówno w programach wyborczych, jak i koalicyjnych). Rząd Horna mógł liczyć na ten konsensus. Partie polityczne wołały

zbierać głosy niezadowolonych niż poważnie proponować lub wprowadzać rozwiązania zaspokajające krótkoterminowe interesy "przegranych" grup społecznych. Partie całego politycznego spektrum Węgier, od prawicy do lewicy, udowodniły, że są w stanie rządzić i budować większościowe koalicje legislacyjne raczej niż składać obietnice na wyrost, czy przeciwstawiać się obranej drodze międzynarodowej integracji. Partie były nawet w stanie budować sojusze wokół konkretnych spraw, przekraczając granice podziału między rządem a opozycją w zbieżnych punktach poglądów na politykę i gospodarkę [31].

Po drugie, transformacja ekonomiczna była ważnym elementem nowo tworzącej się struktury administracyjnej. Dzięki długiej tradycji względnego otwarcia Węgier (którego źródłem, paradoksalnie, było w nie najmniejszym stopniu ogromne zadłużenie zewnętrzne, a jego rezultatem – szybkie wstąpienie do MFW i Banku Światowego), twórcy węgierskiej polityki, podobnie jak administracja finansowa, włączyli się w międzynarodową sieć powiązań profesjonalnych, politycznych i finansowych. Było to źródłem nabywania umiejętności (kontaktowania się z rządem i programami MFW i Banku Światowego, negocjowania z zagranicznymi kredytodawcami [32] i inwestorami) bardziej potrzebnych w momencie zmian niż kiedykolwiek wcześniej. Administracja nadzorująca reformy nie straciła na transformacji ekonomicznej, lecz przeciwnie – umocniła swoje wpływy w sferze politycznej. Do połowy lat 90. ich władza zinstytucjonalizowała się również jako dominacja ministerstwa finansów i Węgierskiego Banku Narodowego nad innymi konkurującymi o władzę ośrodkami administracyjnymi, a Ministra Finansów – nad "rozrzutnymi" ministerstwami. Poparta przez konsensus większości ekonomistów co do tego, "co trzeba zrobić", biurokracja reformatorska stała się adwokatem szybkiego przejścia do kapitalizmu i zdecydowanych kroków w trudnych ekonomicznie momentach.

[30] Jak powiedziałem wyżej, kosztowna konsolidacja banków i ich wierzycieli w okresie rządu Antalla była ważnym warunkiem tego sukcesu. Wcześniejsze próby prywatyzacji upadły głównie z powodu niepewnej kondycji finansowej banków. Jednak ten wielki udział właścicieli zagranicznych w sektorze bankowym jest niespotykany w Europie. Istnieją tylko trzy inne kraje – Belgia (45%), Luksemburg (60%) i Wielka Brytania (91%) – gdzie zagraniczni właściciele posiadali około i ponad 50% w 1990 [Torekeny stabilizacio 1997, 103]. Ta niezwykła cecha węgierskiego kapitalizmu, ryzyko i szansa oferowana przez zagranicznych właścicieli banków – której towarzyszy 100% zagranicznej własności w sektorze ubezpieczeń – jest ciągle niedostatecznie skonceptualizowana. Mimo to, pierwsze analizy mówią o intensywnych inwestycjach i usprawnieniach usług finansowych.

[31] Nie dotyczy to komunistycznej Partii Robotniczej i rasistowskiej, skrajnie prawicowej Partii Węgierskiej Sprawiedliwości i Życia, które przed 1998 r. nie były jednak w stanie zdobyć znaczącego poparcia politycznego. Nawet jednak i Partia Chłopska, którą określa się zwykle w węgierskim dyskursie politycznym jako "populistyczną" i która użyła agresywnej retoryki i zdołał zmobilizować sprzeciw wobec polityce rządu Horna, przyjęła w swoim programie wiele sugestii *Washington consensus*. Partia ta prowadziła w 1998 roku kampanię pod umiarkowanymi hasłami gospodarczymi. Jako nowy członek obecnego rządu węgierskiego, uważam, że partia ta albo okaże się "populistyczna w stylu 'ugryź i zmień się'" albo opuści koalicję. Termin ten został stworzony przez Paula Drakea, charakteryzującego liderów latynoamerykańskich, którzy prowadzą populistyczną kampanię, żeby zaraz po wyborach zwrócić się ku polityce prorynkowej [Drake 1991, 36]. Populizm ekonomiczny był więc "psem, który nie szczeka" na Węgrzech. Podobne zjawisko w polskim kontekście wskazał Leszek Balcerowicz (1995, 300).

[32] Te umiejętności mogły wyposażać krajowych biurokratów w zdolności odsuwania zewnętrznych aktorów [Csaba, 1995] lub tworzenia programów reform ze znacznym udziałem krajowych specjalistów. Greskovits (1998) zauważa, że węgierscy, polscy i czechosłowaccy *policy makers* byli bardziej niezależni w formułowaniu strategii niż ich koledzy z mniej zintegrowanej z Zachodem Rumunii, Bułgarii, czy też krajów bałtyckich.

Dane z tabel 1 i 3 wskazują na jeszcze jeden czynnik przyspieszenia prywatyzacji. Stosując różnorodne metody (od kuponów kompensacyjnych przez tanie kredyty na rozpoczęcie działalności i bezpośrednią sprzedaż za forinty lub obce waluty aż do "przerzutu" znacznej części dochodów z prywatyzacji na reorganizację firm), premier Horn zbudował największą możliwą koalicję beneficjentów swojej polityki [33]. Interes wielu aktorów ekonomicznych – od zwolenników rządu Antalla (posiadaczy bonów reprivatyzacyjnych) do krajowych i zagranicznych inwestorów i firm przeznaczonych do prywatyzacji, oczekujących wykupu długów lub kapitału na reorganizację – stał się bezpośrednio zależny od szybkiej prywatyzacji i pochodzących z niej wpływów. Między innymi dlatego właśnie prywatyzacja mogła ulec przyspieszeniu.

4.4. Konsolidacja – tak, ale jakiej demokracji i jakiego kapitalizmu?

Na przekór pesymistycznym oczekiwaniom, węgierska demokracja przetrwała recesję transformacyjną, a także przyczyniła się do sukcesu transformacji ekonomicznej. Kryzys pozostawił jednak po sobie wiele politycznych szkód. Demokracja mogła zakorzenić się na Węgrzech tylko kosztem jej niektórych jakościowych aspektów, takich jak reprezentatywność, inkluzywność i zdolność do zapewnienia i ochrony wolności obywatelskich. Nowemu systemowi politycznemu Węgrów ciągle brakuje wielu ważnych elementów, charakterystycznych dla w pełni rozwiniętych demokracji typu zachodniego.

W ciągu minionej dekady, oczywiste było, że – z powodu dramatycznej sytuacji ekonomicznej pozostawionej przez socjalizm, pogorszonej jeszcze przez recesję transformacyjną – tworzący się system nie będzie w stanie zaspokoić nawet najbardziej zasadnych wymagań dotyczących standardu życia i bezpieczeństwa socjalnego wielkich grup społecznych. Należą do nich przede wszystkim niższa i niższa-średnia klasa robotnicza. Dlatego głównym dylematem, przed którym stanął system polityczny była polityczna reprezentacja milionów ludzi zepchniętych przez kryzys i proces transformacji na margines. Gdyby ich żądania otrzymały bezpośrednią, silną reprezentację polityczną i stały się głównymi problemami transformacji, otworzyłyby drogę do ekonomicznego chaosu i populistycznej demokracji o nikłej szansie na przetrwanie. Z drugiej strony, jeśli główne instytucje demokratyczne i kapitalizm miały zakorzenić się przy

trudnych warunkach ekonomicznych, system polityczny musiał wyłączyć z dyskursu politycznego zasadne, ale niemożliwe do zaspokojenia żądania ekonomiczne i uznać je za kwestie niepolityczne. W tym sensie, mówiąc z niewielką przesadą, tworząca się węgierska demokracja musiała działać na demokratycznej zasadzie politycznej integracji, a jednocześnie na autorytarnej zasadzie politycznego wyłączenia. Odniosła sukces w obu dziedzinach i skonsolidowała się jako demokracja o silnych cechach wyłączenia [34]. Jest to cena, którą węgierscy demokraci zapłacili za budowę kapitalizmu po socjalizmie w demokratycznych warunkach. Gdy chodzi o instytucjonalne i organizacyjne konsekwencje tej logiki politycznej, wspomnę tu tylko o dwóch z nich: (1) zupełny brak zarówno obywatelskich organizacji reprezentujących różne grupy "przegranych", jak i, innych niż głosowanie w wyborach, kanałów obywatelskiej kontroli polityki państwa; (2) podczas gdy elity postkomunistycznych związków zawodowych miały pewien udział we władzy i użyły swoich kontaktów z elitami politycznymi, żeby pokonać konkurencyjne organizacje obywatelskie i nowe niekomunistyczne związki zawodowe, szeregowi pracownicy zostali zostawieni sami sobie, bez reprezentacji politycznej. Zwycięstwo postkomunistycznych związków w połączeniu z recesją transformacyjną przyniosło osłabienie lub zanik wszystkich nowych związków zawodowych: Sojuszu Robotniczego Solidarność, Ligi Demokratycznych Związków Zawodowych i Rad Robotniczych. W oparciu o te fakty i na podstawie koncepcji Acunay i Smitha (1994) opracowanej dla warunków latynoamerykańskich, klasyfikuję demokrację węgierską jako "dualną demokrację". Stabilność systemu opiera się w tej demokracji na sojuszu elity politycznej i państwowej ze strategicznie ważną mniejszością, stanowiącą potencjalną opozycję wobec polityki ekonomicznej, a celem tego sojuszu jest wyłączenie "większości pozostałych aktorów społecznych poprzez dezartykulizację i neutralizację ich zdolności do podjęcia działań zbiorowych" [Acuna i Smith, 1994, 47; Greskovits, 1998, r. 9]. W rezultacie, znaczna część społeczeństwa węgierskiego jest ciągle zmarginalizowana ekonomicznie i pozbawiona reprezentacji politycznej. Co więcej, ci, którzy są zmarginalizowani ekonomicznie i zasadniczo niereprezentowani politycznie są "przegranymi" również gdy chodzi o zapewnienie im praw człowieka i obywatela oraz ich ochronę.

Czy to nowe społeczeństwo rynkowe jest trwałe? Czy ta "równowaga na niskim poziomie", równowaga między niepełną demokracją i tworzącą się gospodarką rynkową jest stabilna? Jak długo utrzyma się napięcie między integracyjnymi a wyłączającymi i antydemokratycznymi cechami

[33] Zobacz Sielitski, (1998): doskonała i szczegółowa analiza organizowania i działania koalicji pokomunistycznych socjalistów na Węgrzech, w Polsce i w Słowacji oraz interakcji między budową koalicji społecznej z zewnętrznymi ograniczeniami.

[34] Węgierska demokracja jest do pewnego stopnia "niedemokratyczna" nie tylko w sensie napięcia między jej wyłączającymi i włączającymi wyznacznikami. Żeby użyć słynnej koncepcji Guillermo O'Donnella i Phillippea Schmittera (1986), Węgry reprezentują przypadek budowania demokracji przy "użyciu niedemokratycznych środków", zwłaszcza przez pakiety elit. Zobacz także Greskovits (1998b): główne etapy węgierskiej transformacji.

systemu politycznego? Czy ekonomiczna transformacja może postępować w atmosferze społecznej cierpliwości przez następną dekadę? Są to wielkie pytania, a moje odpowiedzi mają charakter doraźnych tylko sugestii.

Węgierski demokratyczny kapitalizm wydaje się skonsolidowany w tym sensie, że chociaż ciągle toczy się debata na temat jego szczegółowych rozwiązań, nie pojawiają się poważne sprzeciwy ani wobec jego demokratycznego ani kapitalistycznego wymiaru. Co więcej, jak pokreśliłem to wyżej, miniona dekada przyniosła kluczowe międzynarodowe zobowiązania polityczne, które podniosły znacznie koszty porzucenia obranej drogi. Dlatego też, najprawdopodobniej nowy system przetrwa w pośredniej postaci, tak jak jest to teraz: bez większego zagrożenia przewrotem autorytarnym, ale także bez automatycznych gwarancji rozwoju w kierunku demokracji lepszego rodzaju. Z jednej strony, elity reformatorskie nie muszą sięgać po autorytarne środki, żeby bronić swoich interesów, ponieważ zgodnie z ich wolą wyniki transformacji nie spotykają się z efektywnym sprzeciwem społeczeństwa. Z drugiej jednak strony, z podobnych powodów, elity nie przewidują silniejszych społecznych nacisków w stronę rozszerzenia włączającej funkcji demokracji czy liberalizmu. Dlatego politycy ponoszą tu wielką odpowiedzialność.

Opieram powyższe hipotezy na obserwacji ekonomicznych i społecznych zmian strukturalnych wynikających z reform transformacyjnych wprowadzonych w ciągu ostatniej dekady i przyspieszonej prywatyzacji w ciągu czterech lat "pośpiesznego biegu" ku kapitalizmowi. Krótko mówiąc, uważam, że zmiany strukturalne wywołane przez wybraną drogę transformacji jeszcze bardziej osłabiły szanse zbiorowego działania "przeigranych", zwłaszcza dużych grup pracowników i innych grup o niskich dochodach. Myślę, że w warunkach węgierskich następujące zmiany zasługują na szczególną uwagę.

Jednym z najwyraźniej widocznych procesów dostosowawczych jest gwałtownie rosnący udział zatrudnienia w nieprzemysłowym sektorze prywatnym i nagły spadek przeciętnej wielkości przedsiębiorstw [35]. Jeden z wymiarów tego procesu – powstanie setek tysięcy małych lub średnich firm i ich rosnący udział w dochodach i zatrudnieniu [Laki, 1997] – można zaobserwować nie tylko na Węgrzech, ale także wszędzie w Europie Wschodniej. Węgierską specyfiką jest jednak, że mamy jednocześnie do czynienia z gwałtownym wzrostem rozmiarów działania lokalnych oddziałów wielkich korporacji międzynarodowych, które zdominowały już do dzisiaj wiele ważnych sektorów gospodarki [zobacz Törékény stabilizáció, 1997; Hegymenet, 1998: szczegóły nt. sektora międzynarodowych firm eksportowych na Węgrzech]. Oba te typy przedsiębiorstw wolą formy zatrudnienia z ograniczeniami dla instytucjonal-

nej reprezentacji interesów lub zbiorowych protestów (opis węgierskich stosunków pracy w Ladó 1996 i Ellingstad 1997). Po pierwsze, około jedna trzecia węgierskich zatrudnionych, głównie ci zatrudnieni w publicznym lub półpublicznym przemyśle i usługach, jest objęta umowami zbiorowymi. Mniej więcej kolejna jedna trzecia – w tym zatrudnieni w międzynarodowych korporacjach – ma indywidualne kontrakty, a większość pozostałych zatrudnionych, w tym migranci, nie mają żadnych umów: są zatrudniani i zwalniani według niejasnych reguł przez małe firmy (głównie nieformalne). Obecność i działalność związków zawodowych w firmach i wśród pracowników podlega następującym zasadom: dwie trzecie węgierskiej siły roboczej nie jest (lub przynajmniej nie bezpośrednio) reprezentowana przez związki. Właściwie nie ma związków w sektorach zdominowanych albo przez małe i średnie firmy, albo przez międzynarodowe korporacje. Nawet tam jednak gdzie związki działają, są one przeważnie milczące. Dzieje się tak, chociaż elity związkowe są aktywne i głośne nawet w partiach politycznych, frakcjach parlamentarnych, w korporacyjnym forum trójstronnym i w wielu ważnych ośrodkach decydujących o zasadach redystrybucji, np. samorządowych ciałach funduszy emerytalnych i opieki zdrowotnej. Połączenie dualnej demokracji z intensywną strukturalną zmianą ekonomiczną przyniosło dualny system stosunków pracy i reprezentacji pracowników. Gdy chodzi o warunki pracy zatrudnionych na "marginesach" gospodarki w małych i średnich firmach jasne jest, że brak zbiorowej reprezentacji i kontroli państwa. Ich ogólna bezbronność pozwala utrzymywać pracodawcom niski poziom stabilności zatrudnienia, akordowy system pracy, utrudnienia w prowadzeniu negocjacji zbiorowych, a często także autorytarne stosunki w miejscu pracy lub nawet bezpośrednie nadużycia. Jak pokazuje przypadek Chile, kraju o najbardziej zaawansowanej w Ameryce Łacińskiej reformie neoliberalnej, taki niefortunny, anomizujący stan rzeczy może się przedłużać. Może się tak stać dlatego, że strategiczne sektory eksportowe gospodarki – w Chile 8–10 konglomeratów, zorientowanych na eksport i włączonych w międzynarodowy obieg – traktują niskie koszty i "elastyczność" siły roboczej (zatrudnionej na niepewnych warunkach w krajowych półformalnych małych i średnich firmach) za główny czynnik ich konkurencyjności międzynarodowej [Diaz, 1993]. Wniosek z chilijskiego doświadczenia umacniania dualnej gospodarki jest następujący: spójna, bardziej zintegrowana (międzynarodowo) i efektywna gospodarka kapitalistyczna nie prowadzi automatycznie do polepszenia warunków pracy i życia. Może wręcz prowadzić do sytuacji przeciwnej, wtedy gdy większa spójność i międzynarodowa konkurencyjność gospodarki danego kraju osiągnana jest częściowo kosztem dużych grup pracowniczych.

[35] Zobacz Pontusson (1995): prezentacja negatywnego wpływu podobnych procesów na sytuację pracowników w Europie Zachodniej.

W tym sensie, wewnętrzna spójność i integracja gospodarki węgierskiej najwyraźniej nie osiągnęła jeszcze standardów chilijskich. Na przykład, kontakty pomiędzy międzynarodowymi korporacjami dominującymi w sektorach eksportowych a firmami węgierskimi (w tym małymi i średnimi) produkującymi w większym niż te poprzednie stopniu na rynek krajowy są bardzo słabe, a współpraca między nimi – jeszcze słabsza. Najmocniejsi, w większości zagraniczni aktyrzy węgierskiego kapitalizmu funkcjonują – w ekonomicznym i politycznym sensie – na zasadach "off-shore". Działają z dala od pozostałych, głównie w bardziej rozwiniętych regionach Transdanubii czy Budapesztu, korzystają ze zwolnień podatkowych, niższych cen nieruchomości i innych udogodnień stwarzanych przez centralne i lokalne rządy. Zamiast nabywać czynniki produkcji od firm krajowych, zwykle kupują obce: ich dostawcami są albo firmy za granicą, albo zagraniczne firmy z filiami usytuowanymi blisko węgierskich konsumentów, a więc bez kontaktu z miejscowymi firmami. Przedsiębiorstwa te mają własne stowarzyszenia, a żadne z nich ani nie należy do węgierskich organizacji pracodawców, ani nie uczestniczy w krajowych trójstronnych ciałach korporacyjnych i ich negocjacjach. Prawdopodobnie są w stanie zgłaszać ośrodkom rządowym swoje preferencje co do polityki ekonomicznej, ale nie korzystają z mniej lub bardziej sformalizowanych i widocznych kanałów uzgadniania interesów. Są prawie wyłącznie zorientowane na eksport, dlatego to nie warunki węgierskie, lecz rynki eksportowe decydują o ich decyzjach inwestycyjnych, strategiach i wynikach produkcyjnych i handlowych. W konsekwencji, są one przeważnie niezależne od rządowych strategii kształtujących krajowe warunki ekonomiczne, czy to w czasie recesji czy ekspansji. Ich niezależność przyniosła dobre wyniki w latach 1995–1996, kiedy pomimo recesyjnych impulsów stabilizacyjnego i przystosowawczego planu Bokrosa, firmy międzynarodowe ukończyły swe wielkie projekty inwestycyjne [Töréspontok, 1996]. Co jednak nastąpi w sytuacji przeciwnej, jak utrzymać równowagę węgierskiej gospodarki w przypadku większej recesji za granicą? Sytuacja taka mogłaby wywołać naprawdę wielkie problemy, biorąc pod uwagę fakt, że węgierski sektor eksportowy stał się bardziej skoncentrowany, a więc bardziej podatny na wahnięcia niż był przedtem. Jego część najbardziej strategiczna – przemysł przetwórczy – to w zasadzie dziesięć firm i dziesięć produktów. Uporanie się z efektami recesji zagranicznej wydaje się dziś, bardziej niż kiedykolwiek przedtem, poza możliwościami węgierskiej polityki gospodarczej.

Moje końcowe wnioski mają charakter odpowiedzi na pytanie czy politycy innych krajów, zwłaszcza Polski, mogą nauczyć się czegoś z doświadczenia węgierskiego.

4.5. Wnioski i wskazówki dla innych krajów, zwłaszcza dla Polski

(1) W okresie do 1998 roku węgierski system społeczny stał się demokratycznym kapitalizmem, co jest sukcesem zarówno w perspektywie historii kraju, jak i w porównaniu z wieloma innymi krajami w posocjalistycznej Europie Wschodniej. Ten sukces jest wynikiem współdziałania wielu czynników.

(2) Jednym z czynników jest nic innego jak "cnota braku"[36]: w przeciwieństwie do wielu innych krajów posocjalistycznych ani problem formowania się tożsamości narodowej (pokojowo czy z użyciem przemocy), ani konieczność budowy nowego, niezależnego państwa nie stanowiły istotnych problemów węgierskiej transformacji. Dlatego nie zdominowały, a tym bardziej nie kolidowały z reformami ekonomicznymi i politycznymi [37].

(3) Innym ważnym czynnikiem był fakt, że nawet jeśli gospodarka węgierska nie zawsze działała o wiele lepiej niż inne gospodarki narodowe, była niemal stale postrzegana przez aktorów międzynarodowego kapitału i rynków finansowych jako potencjalny sukces. Na tyle na ile miało to znaczenie, węgierski sukces może być częściowo przypisany "sile oczekiwań co do odnalezienia swojej drogi" za granicą [38].

(4) Trzeci zbiór pomyślnych czynników jest następujący: Węgry odziedziczyły stosunkowo korzystną spuściznę po socjalizmie państwowym; jednym z jej elementów był fakt, że aparat państwowy nie rozpadł się do czasu przyspieszenia transformacji. Inne elementy przyczyniły się do stabilności raczej niż destabilizacji w pierwszym okresie węgierskiej transformacji. Stało się to na trzy sposoby: poprzez wykreowanie beneficjentów, którzy poparli transformację (lub przynajmniej nie sprzeciwiali się jej); dzięki cierpliwości "przegranych", którzy udzielili politykom przeprowadzającym reformę długookresowego kredytu zaufania potrzebnego do wprowadzenia zmian ekonomicznych; dzięki odziedziczonym po socjalizmie wewnętrznym i zewnętrznym ograniczeniom dla nieodpowiedzialnego ekonomicznego awanturnictwa.

(5) Te lub podobne elementy dziedzictwa odegrały też rolę w wielu innych krajach Północno-Zachodniej Europy Wschodniej. Uważam jednak, że właśnie na Węgrzech ich pozytywne skutki były najsilniejsze i dlatego polityczna dynamika transformacji była najbardziej korzystna. Patrząc z lotu ptaka, Węgry i Polska wydają się być podobne do siebie: ich dziedzictwa nie były niekorzystne, a ich wyniki należą do

[36] Wyrażenie to jest używane w innym kontekście przez: Grant (1998).

[37] Zobacz: Bunce (1998).

[38] Oczywiście także innym, częściowo wewnętrznym, politycznym i ekonomicznym czynnikiem, które omawiam gdzie indziej. Pożyczyłem to wyrażenie od Fedorowicza (1997).

najlepszych spośród tych możliwych do osiągnięcia przez kraje Wschodu. Oba kraje mają mniej lub bardziej ustabilizowane, rozwijające się gospodarki, zintegrowane z rynkiem międzynarodowym i w pełni stabilne systemy polityczne z kilkoma udanymi, prawidłowo przeprowadzonymi wyborami i innymi demokratycznymi instytucjami na swoim koncie. Prawa obywatelskie są, ogólnie rzecz biorąc, przestrzegane w obu krajach. Węgry i Polska, z jedną dziesiątą populacji całego postsocjalistycznego Wschodu, zdołały uzyskać około połowy zarówno bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jak i instytucjonalnych kredytów udzielonych całemu regionowi.

(6) W oczywisty sposób, sukces nie jest prostą konsekwencją dziedzictwa i warunków wyjściowych: wybór strategii politycznych i ciągłe balansowanie między demokratycznymi i kapitalistycznymi aspektami transformacji były bardzo ważnymi czynnikami różnicującymi Węgry i Polskę. W szczególności, Węgry opowiedziały się za zdyscyplinowaną obsługą długu, podczas gdy Polska wybrała możliwość umorzenia długów lub przełożenia ich spłaty. Wybór, dokonany przez Węgry, dramatycznie podniósł stopień ich uzależnienia od sukcesu integracji z systemem międzynarodowym, w tym od orientacji proeksportowej, a także stopień zależności od walutowych wpływów z prywatyzacji, bezpośrednich inwestycji zagranicznych i integracji finansowej. W konsekwencji, także ze względu na mniejszy rozmiar gospodarki narodowej – Węgry są lepiej zintegrowane z systemem międzynarodowym niż Polska, ze wszystkimi tego korzyściami i zagrożeniami.

(7) W pierwszym kroku, Węgry drastycznie – i częściowo bezmyślnie – obniżyły swe zdolności ekonomiczne, następnie zainwestowały ogromne sumy w restrukturyzację, a wreszcie sprzedały zarówno przedsiębiorstwa państwowe, jak i banki, głównie zagranicznym właścicielom. W rezultacie, zbliżyły się najbardziej ze wszystkich krajów regionu (znacznie bardziej niż Polska) do sytuacji byleż NRD, gdzie cała elita biznesowa pochodzi z "zagranicy". Jednocześnie, Węgry odeszły najdalej – znacznie dalej niż Polska – od przeciwnego biegunu reprezentowanego przez wschodnie "kapitalizmu narodowe". Tak więc Węgry i Polska na początku drugiej dekady demokratycznego kapitalizmu stanęły wobec raczej różnych struktur możliwości i zagrożeń: ryzykiem Węgier jest ich znacząca zależność od zagranicznych kapitalistów i globalnego systemu międzynarodowego, podczas gdy Polska ciągle jest bardziej zależna od swoich kapitalistów narodowych i od własności państwowej.

(8) Proces wiodący do powyższych rezultatów uległ na Węgrzech przyspieszeniu w okresie drugiego demokratycznego gabinetu. Polityka konsolidacji reform okazała się

w mniejszym stopniu nastawiona na konsultacje, negocjacje i radzenie sobie z protestami politycznymi, a bardziej "narzucająca" i nastawiona na szybkie decyzje. Ważną lekcją dla innych krajów, między innymi dla Polski, jest to, że jeśli konsultacje i kompromisy upadają, strategie narzucania i bezpośredniego nacisku mogą stanowić możliwą, choć społecznie bolesną, drogę umacniania przełomu w polityce stabilizacyjnej i dostosowawczej. Metody "narzucania" będą skuteczne zwłaszcza jeśli presja zewnętrzna jest silna, jeśli wprowadzone środki są dobrze przygotowane przez poprzednią administrację, a wpływowe interesy społeczne są zaspokojone i zagwarantowane, między innymi poprzez tolerancję rządu wobec niepohamowanego dążenia do zysku i renty, jak stało się to na Węgrzech.

(9) Kolejna wskazówka jest następująca: prywatyzacja – również ta przeprowadzona w węgierskim stylu, tj. wyprzedaż na rzecz cudzoziemców – jest bardzo kosztowna. Możemy powiedzieć, że – w średnim i długim okresie – dochody z prywatyzacji jako takiej są równe zeru. Na Węgrzech, w samonapędzającym się procesie, dochody z prywatyzacji wydano głównie na (dalszą) prywatyzację: albo na przygotowywanie firm i banków do prywatyzacji (poprzez restrukturyzację, reorganizację czy wyprzedaż), albo na wspieranie prywatyzacji (poprzez zwrot majątku i tanie kredyty), albo – w końcu – na przyciąganie zagranicznych inwestorów poprzez stosowanie jednej z powyższych metod lub przyspieszoną spłatę długu, co utrzymywało ich zaufanie i zainteresowanie.

(10) Politycznym rezultatem węgierskiej drogi do kapitalizmu jest odporność tamtejszej demokracji na kryzysy, ale również jej konsolidacja w formie dualnej, "wyłączającej" demokracji o słabej zdolności zapewnienia równości i skutecznej ochrony praw człowieka i obywatela. "Przegranii" węgierskiej transformacji ekonomicznej są przegrani również w sensie politycznym: są oni słabo reprezentowani, a ich prawa nie są skutecznie chronione przez proces demokratyczny. Tak więc, system demokratyczno-kapitalistyczny na Węgrzech ma Janusowe oblicze, pomimo iż jest stabilny. Jego konsolidacja przyniosła również wytworzenie się sprzecznych ze sobą i dualistycznych cech w sferze politycznej, ekonomicznej i społecznej.

(11) W przewidywalnej przyszłości, głównym zagrożeniem Węgier jest ich dualizm gospodarczy i społecznych i brak "odporności", związane z (a) wybraną strategią proeksportową, która opiera się na bardzo różnych od reszty przedsiębiorstw koncernach międzynarodowych i charakteryzuje się koncentracją eksportu kilku zaledwie produktów, pochodzących z kilku firm, z kilku tylko regionów oraz silną zależnością od importowanych materiałów; (b) istnieniem

[39] Zobacz: Schamis (1998). Jest to oryginalne opodejście do problemu dążenia do uzyskania renty w kontekście neoliberalnych transformacji w Ameryce Łacińskiej.

[40] Zobacz: Brada, 1996, s. 71 (podobny argument nt. byleż NRD) i Hayri i McDermott, 1998 (nt. Czech).

wielkiego, ale w większości nieformalnego sektora małych i średnich firm; (c) dualistycznym systemem politycznym i stosunkami pracy.

(12) Główna lekcja dla węgierskich polityków i aparatu państwowego jest następująca: trzeba jeszcze wiele "zdemokratyzować" w węgierskiej demokracji, a jeszcze więcej jest do zrobienia – również przez węgierski rząd – dla bardziej spójnej, zintegrowanej gospodarki i społeczeństwa. Sprawna, zintegrowana i dynamiczna gospodarka nie przyniesie automatycznie demokracji, zapewniającej więcej równości i wolności. Korekcyjna i włączająca funkcja systemu politycznego nie może być zastąpio-

na przez działania czysto ekonomiczne. Istnieje autonomiczne zapotrzebowanie na instytucje politycznej inkluzywności oraz na mechanizmy podziału korzyści, gdy się takie pojawiają.

(13) Na koniec, główna lekcja dla innych krajów, w tym Polski, które nie podjęły tak daleko idących zobowiązań jak Węgry: trzeba poważnie myśleć o *trade-offs* między ryzykiem podjętym przez ten kraj, a ryzykiem, którego on uniknął. Proporcje między pierwszym a drugim mogą okazać się zarówno pozytywne, jak i negatywne. Póki co, trudno jest przewidzieć jaka będzie faktyczna sytuacja.

Tabela 1. Umożenie długów i kapitał akcyjny przekazany bankom i przedsiębiorstwom państwowym oraz "złe" długi w latach 1992–1997 na Węgrzech

Rok	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Razem
Umożenie długów i kapitał akcyjny przekazany bankom	104	129,5	24	12	15,9	b.d.	285,7
Wydatki na reorganizację firm, inwestycje i opłaty gwarancyjne (w forintach)	14,5	17,3	15,0	21,1	34,9	46,6	149,4
Jako % dochodów z prywatyzacji	11,3	44,8	38,9	4,8	34,9	14,4	13,7
Niepewne kredyty udzielone przez banki (w forintach)	173,0	549,0	534,0	435,0	398,0	b.d.	b.d.
Jako % ogólnych wydatków	7,6	28,5	21,3	15,0	12,8	b.d.	b.d.

Zródła:

(1) Fordulat és folytonosság 1995, 98

(2) Fordulat és folytonosság 1995, 96 i Torésponok 1996, 90. Głównymi beneficjentami byli: Magyar Hitel Bank, Kereskedelmi Bank, Budapest Bank, Takarekbank, Mezobank, Dunabank, Agrobank, Iparbankház. Sektor bankowy dostał nawet więcej. Nawet po wprowadzeniu programu konsolidacyjnego w 1994, kilka banków ciągle dostawało zastrzyki kapitałowe

(3) Przyznane dla Budapest Bank na początku 1995 [Torésponok 1996, 91] i w 1996 dla Magyar Hitelbank, Konzumbank, Magyar Befektetési és Fejlesztési Bank Rt w latach 1995-96 [Törékeny stabilizáció 1997, 96-7]

(4) Hegyemenet 1998, 150

(5) Fordulat és folytonosság 1995, 98 i Törékeny Stabilizáció 1997, 96

Tabela 2. Makroekonomiczne i społeczne wskaźniki przed i po wprowadzeniu pakietu Bokrosa

Rok	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Deficyt budżetowy jako udział w GDP (%)	0,0	-4,9	-7,0	-5,7	-7,5	-5,4	-2,3	-4,1
Rachunek obrotów bieżących (% jako udział w GDP)	0,4	0,8	-2,9	-9,6	-9,4	-5,7	-3,7	-2,0
Wskaźnik wzrostu GDP (% poprzedni rok=100)	-3,5	-11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,0
Indeks cen artykułów konsumpcyjnych (% poprzedni rok=100)	29,0	35,0	23,0	22,5	18,8	28,2	23,6	18,3
Place realne (% poprzedni rok=100)	-3,5	-7,0	-1,4	-3,9	7,2	-12,2	-5,4	4,9

Źródła: Törékeny stabilizáció 1997, ss. 8, 11, 17, 18, 22 i Hegyemenet 1998, 11-22

Tabela 3. Dochody budżetowe z prywatyzacji (w forintach) i bezpośrednie inwestycje zagraniczne (w USD) na Węgrzech w latach 1990–1997

Forma dochodów	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Razem
w forintach	0,14	4,81	17,55	27,61	25,71	25,71	25,09	108,78	235,40
Wymiana zagraniczna (w forintach)	0,53	24,61	110,67	10,95	10,95	412,05	77,50	208,39	885,65
Ogólnie	0,67	29,42	128,22	38,56	36,6	437,76	102,59	317,17	1091,05
Kupony kompensacyjne	b.d.	b.d.	2,26	14,56	64,2	18,48	41,63	22,66	163,79
Kredyty na rozpoczęcie działalności (E-loans)	b.d.	1,01	9,07	21,72	29,27	3,92	2,44	0,30	67,73
Kredyty zagraniczne i inne	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	16,84	b.d.	5,16	3,80	25,80
Dywidendy	b.d.	0,93	7,41	5,41	7,80	13,81	8,15	5,77	49,28
Ogólne dochody w cenach bieżących	0,67	31,36	146,96	80,25	154,77	473,97	159,97	349,70	1397,65
Ogólne dochody w cenach z 1997	3,0	105,4	401,3	178,9	290,3	693,4	189,4	349,7	2211,4
FDI (w USD)	1200 (1989-90)	1614	1641	2481	1320	4570	2040	2107	16973

Źródło: Hegymenet 1998, s.148 i 48 oraz Törékeny stabilizáció 1997, s. 20

Bibliografia

- Acuna, H. C., and Smith, C. W. (1994). "The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform". [w:] William C. Smith, Carlos H. Acuna, and Eduardo Gamarra eds., *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*. New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers.
- Balcerowicz, Leszek (1995). "Socialism, Capitalism, Transformation". Budapest, London, New York: Central European University Press.
- Bokros, L. (1996) "A leendő pénzügyminiszter huszonöt pontja. Bokros Lajos szakmai cselekvési programjának alapvonalai" (The twenty-five points of the would-be MoF. Outline of Lajos Bokros's Professional Program for Action). Kurtán S, Sándor P. and Vass L., eds., *Magyarország Politikai Évkönyve 1996*. 825-9.
- Brada, J. (1996). "Privatization is transition-or is it?". *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 10. No. 2. Spring: 67-86.
- Bunce, V. (1998). "The place of place in Transitions to Democracy". Mimeo, forthcoming in *Post-Soviet Affairs*.
- Csaba, L. (1995). "Hungary and the IMF: The Experience of a Cordial Discord". *Journal of Comparative Economics* 20. 211-234.
- Díaz, A. (1993). "Restructuring and the New Working Classes in Chile: Trends in Waged Employment, Informality and Poverty, 1973-1990." Discussion Paper 47. UN Research Institute for Social Development. Geneva, Switzerland.
- Ekiert, G., and Kubik, J. (1996), "Strategies of Collective Protest in Democratizing Societies: Hungary, Poland and Slovakia since 1989". Paper presented at the 10th International Conference of Europeanists, Chicago, March 14-16. (mimeo).
- Ellingstad, M. (1997). "The Maquiladora Syndrome: Central European Prospects". *Europe-Asia Studies*. Vol. 49, No. 1, 1997: 7-21.
- Federowicz, M. (1997). "The Power of Path-finding Expectations". Presented at the IV. ESF-workshop: Institution Building in the Transformation of Central and Eastern European Societies. Budapest: 1997, dec. 5-7, (mimeo).
- Grant, B. (1998). "The virtue of lack. Russian elites in transformation". Lecture presented in The Institute for European Studies. Cornell University. October 1998.
- Greskovits, B. (1998a). "The Political Economy of Protest and Patience". Budapest: Central European University Press.
- Greskovits, B. (1998b). "Brothers-in-Arms or Rivals in Politics. Top Politicians and Top Policy Makers in the Hungarian Transformation". Presented at the workshop on "The Political Economy of Public Finance and Welfare State Reform in Post Socialist Countries" organized by Collegium Budapest on March 27-28, in Budapest. mimeo.
- Haggard, S., Kaufman, R., and Shugart, M. (1998). "Politics, Institutions and Macroeconomic Adjustment: Hungarian Fiscal Policy Making in Comparative Perspective". Presented at the workshop on "The Political Economy of Public Finance and Welfare State Reform in Post Socialist Countries" organized by Collegium Budapest on March 27-28, in Budapest. mimeo.
- Hausner, J. (1993). "Imperative vs. Interactive Strategy of Systemic Change in Central and Eastern Europe." Paper presented at the workshop Institutionalizing democratic transition, Radziejowice, Poland, November 16-17.
- Hayri, A., and McDermott, G. A. (1998). "The Network Properties of Corporate Governance and Industrial Restructuring: A Post-Socialist Lesson". *Industrial and Corporate Change*. Vol. 7, Nr. 1, 1998.
- Héthy, L. (1996). "Negotiated Social Peace: An Attempt to reach a Social and Economic Agreement in Hungary". Attila Ágh, and Gabriella Ilonszki, eds., *Parliaments and Organized Interests: the Second Steps*. Hungarian Centre for Democracy Studies. Budapest, 147-58.
- Kocsis, Gy. (1996). "És ha nyerünk?" (And, what, if we win?), *Tallózó*, January 11. 1996: 55-7).
- Kornai, J. (1998). "From Socialism to Capitalism: What is meant by the 'Change of the System?'" London: The Social Market Foundation, Centre for Post-Collectivist Studies, June.
- Kornai, J. (1995a). "Négy jellegzetesség: A magyar fejlődés politikai gazdaságtani megközelítésben." (For Characteristics: Hungarian Development in a Political Economy approach.) *Discussion Papers* 19. Budapest: Collegium Budapest/Institute for Advanced Study.
- Kornai, J. (1995b). "Lasting Growth as the Top Priority. Macroeconomic Tensions and Government Economic Policy in Hungary". *Acta Oeconomica*, 47, 1/2: 1-38.
- Kornai, János (1994). "Transformational Recession: the Main Causes." *Journal of Comparative Economics* 19, no. 1.
- Kohegyi, K. (1995). "Több szerep keres egy szerzőt (Several Roles in Search of an Author)", Budapest, March 1995. mimeo.
- Ladó, M. (1996) "Continuity and Changes in Tripartism in Hungary". [w:] Ágh Attila és Ilonszki Gabriella, szerk. *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*. Budapest: Hungarian Center for Democracy Studies: 158-172.
- Laki, M. (1997). "Impacts of the Socialist Heritage. Small Private Entrepreneurship Before and After Socialism in Hungary." Presented at the IV. ESF-workshop: Institution Building in the Transformation of Central and Eastern European Societies. Budapest: 1997, dec. 5-7, (mimeo).
- Murrell, P. (1996). "How Far Has the Transition Progressed?" *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 10. No. 2. Spring: 25-44.
- Nelson, J. (1998). "Re-orienting complex institutions: Pension and Health-Care Reforms in Hungary and Poland". Paper presented at the workshop on "The Political Econo-

my of Public Finance and Welfare State Reform in Post Socialist Countries". mimeo.

Nelson, J. M., ed. (1994). *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*. New Brunswick, U.S.A., and Oxford, U.K.: Transaction Publishers.

O'Donnell, G., and Schmitter, P. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, London: John Hopkins University Press.

Ost, David (1992). "Labour and Societal Transition." *Problems of Communism*. 5-6: 48-51.

Pontusson, J. (1995) "Explaining the Decline of European Social Democracy: the Role of Structural Economic Change". *World Politics* no. 47: 495-533.

Róna-Tas, Á. (1997). "Social Engineering and Historical Legacies: Privatization and the Business Elite in Hungary and the Czech Republic" in Crawford, Beverly and Arend Lijphart, eds., *Liberalization and Leninist Legacies: Comparative Perspectives on Democratic Transitions*. Research Series, No. 96. University of California at Berkeley, 1997: 126-141.

Sárközy, T (1996). "A hatékonyabb kormányzásért" (For a more efficient governance), Magveto. Budapest.

Schamis, H. (1998). "Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America" mimeo. forthcoming in *World Politics* in 1998.

Silitski, V. (1998). *Constraints and Coalitions: Politics of Economic Reform in Central and Eastern Europe After the*

Return of the Left. PhD Dissertation written at Central European University Budapest, and Rutgers University, New Brunswick, N.J. USA. (Unpublished manuscript).

Sik, E. (1994). "From the Multicolored to the Black and White Economy: The Hungarian Second Economy and the Transformation." *International Journal of Urban and Regional Research* 18: 46-70.

Stark, D., and Bruszt, L. (1998). *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*. Cambridge University Press.

Urbán, L. (1991). "Why Was the Hungarian Transition Exceptionally Peaceful?" in Szoboszlai, György szerk., *Democracy and political transformation*. Budapest: Hungarian Political Science Association: 303-9.

Walton, J., and Seddon, D. (1994). *Free Markets & Food Riots. The Politics of Global Adjustment*. Oxford. U.K. and Cambridge, U.S.A.: Blackwell.

Jelentések az alagútból (1994). Pénzügykutató Részvénytársaság. Budapest.

Fordulat és folytonosság (1995). Pénzügykutató Részvénytársaság. Budapest.

Töréspontok (1996). Pénzügykutató Részvénytársaság. Budapest.

Törékeny stabilizáció (1997). Pénzügykutató Részvénytársaság. Budapest.

Hegymenet (1998). Pénzügykutató Részvénytársaság. Budapest.

Urszula Żuławska

Rozdział 5.

Perspektywy reform w Polsce na tle doświadczeń krajów Ameryki Łacińskiej

Ze względu na poziom rozwoju gospodarczego, charakter struktur gospodarczych i kierunek ich ewolucji, a zwłaszcza prowadzoną politykę gospodarczą kraje Ameryki Łacińskiej dostarczają interesującego materiału do studiów nad perspektywami reform liberalnych w krajach mniej zaawansowanych gospodarczo, takich jak Polska.

Kierunek liberalny dominuje w krajach Ameryki Łacińskiej od kryzysu zadłużeniowego lat 80., jedynie Chile dość konsekwentne [1] reformy gospodarcze w tym kierunku rozpoczęło niemal dziesięć lat wcześniej, po zamachu stanu i przejściu władzy przez gen. Pinocheta w 1973 roku. Dysponuje więc ono dłuższym doświadczeniem, trzeba jednak pamiętać, że przez co najmniej dziesięć pierwszych lat reform nie musiano zabiegać o społeczne przyzwolenie na nie, dysponując przymusem bezpośrednim.

Zmiana orientacji gospodarczej spowodowana była wyczerpaniem się powszechnego w regionie od Wielkiego Kryzysu modelu wzrostu, którego głównym elementem by-

ła industrializacja przez substytucję importu. Przez kilka dziesięcioleci model ten przynosił większości krajów szybki wzrost gospodarczy (por. tabela 1 i 2). Jednakże petryfikacja polityki gospodarczej, a w ślad za nią niedostosowanie do bieżących warunków gospodarowania, będące efektem ubocznym rosnącej i nieelastycznej bezpośredniej interwencji państwa w gospodarkę (państwo jako podmiot gospodarujący), a także wzrastającej jego roli regulacyjnej spowodowały zmniejszenie efektywności gospodarowania i narastanie dysproporcji rozwojowych. Usilne dążenie do utrzymania modelu wzrostu, korzystnego tak dla elit biurokratycznych, jak i krajowych przedsiębiorców (rozbudowany sektor państwowy, protekcjonizm, subsydia, a przede wszystkim polityka taniej siły roboczej i zaniżonych kosztów produkcji) doprowadziło do czasowego przesunięcia napięć i objawów nierównowagi z rynku wewnętrznego do sfery kontaktów gospodarczych z zagranicą. Brak równowagi zewnętrznej wzmagany był przez zaniedbania w zakresie po-

Tabela 1. Tempo wzrostu PKB (realnie, średnio rocznie)

	1970-1980	1980-1982	1982-1990	1990-1996	1997	1998
Ameryka Łacińska	5,6	-0,3	1,1	2,9	5,5	2,5
Argentyna	2,8	-4,5	-0,7	5,6	8,4	4,5
Brazylia	8,7	-1,5	1,6	3,0	3,0	0,7
Chile	2,5	-3,9	3,0	8,0	6,9	4,3
Meksyk	6,7	4,0	1,9	2,9	7,3	4,4

Źródło: CEPAL, "Anuario Estadístico de America Latina y el Caribe", różne lata

Tabela 2. Tempo wzrostu PKB *per capita* (realnie, średnio rocznie)

	1970-1980	1980-1982	1982-1990	1990-1996	1997
Ameryka Łacińska	3,0	-2,5	-0,9	1,1	3,6
Argentyna	1,1	-5,9	-2,1	4,2	7,0
Brazylia	6,1	-3,6	-0,4	1,6	1,7
Chile	0,9	-5,3	1,4	6,3	5,4
Meksyk	3,6	1,6	-0,2	1,0	5,5

Źródło: CEPAL, ibid

[1] Wyjątek stanowią lata 1981–1983, gdy załamanie gospodarcze zmusiło władze chilijskie do zwiększenia interwencji państwa w gospodarkę.

lityki proeksportowej przy równoczesnym częstym wykonywaniu kursu walutowego jako narzędzia polityki stabilizacyjnej [2]. Konsekwencją takiej polityki gospodarczej był wybuch w 1982 roku kryzysu zadłużeniowego.

Tak więc dopiero głęboki kryzys gospodarczy doprowadził do swoistego cudu, podobnego zresztą w pewnej mierze do zaistniałego w 1989 roku w Europie Środkowej, gdy rządzące elity zrezygnowały z części swych przywilejów, w tym gospodarczych, umożliwiając zmianę nieefektywnego systemu gospodarczego. W obu przypadkach miały to sobie powetować zajęciem korzystnych pozycji w nowym, bardziej rynkowym systemie gospodarczym. Dla społeczeństwa uciążliwość wprowadzania reform była wyjątkowo duża, gdyż koszty reform ponoszone były w czasie załamania gospodarczego i przy zmniejszającej się stopie życiowej. Toteż oczekiwano od nich przede wszystkim jeśli nie natychmiastowej, to w okresie kilku lat, poprawy warunków bytu.

Różna była taktyka wprowadzania zasadniczych reform. W niektórych krajach decydowano się na radykałe posunięcia, wprowadzanie reform nim opozycja względem nich okrzepnie. Robiono to zazwyczaj przy okazji planów stabilizacyjnych, a jako klasyczny przykład może tu posłużyć Pakt Solidarności Gospodarczej wprowadzony w Meksyku w grudniu 1987 roku. Propaganda wyeksponowała antyinflacyjną część programu oraz mechanizm porozumienia pomiędzy pracownikami, przedsiębiorcami i administracją państwową zawartego celem wyeliminowania spirali inflacyjnej. W Pakcie przemyciono jednak równocześnie natychmiastowe otwarcie gospodarki. Konieczność liberalizacji kontaktów zewnętrznych i program stopniowego jej wprowadzania dyskutowano już od dłuższego czasu, idea ta nie znajdowała jednak wystarczającej akceptacji w świecie przedsiębiorców. Do Paktu wprowadzono go w mniej korzystnej z punktu widzenia gospodarki formie, jako posunięcie jednorazowe, nie pozostawiające czasu na dostosowania. W innych krajach wprowadzenie reform wymagało często poważnych zmian w systemie prawnym. Tak było w przypadku Brazylii, gdzie przeprowadzenie prywatyzacji poprzedzone musiało być zmianą ustawy zasadniczej. Dlatego też prywatyzacja w Brazylii w porównaniu z innymi krajami regionu jest znacznie opóźniona.

Wydaje się, że liberalne reformy gospodarcze zagrożone mogą być głównie (1) brakiem wyraźnych postępów makroekonomicznych (za mały wzrost gospodarczy, niewy-

starczająca akumulacja, brak stabilności wewnętrznej i zewnętrznej), jak też (2) brakiem przełożenia wzrostu gospodarczego na poprawę warunków życia ludności (czyli tzw. skapywania efektów wzrostu). Reakcje społeczne na bieżące koszty społeczne (3), wynikające z załamania gospodarczego, ale i z przebudowy systemu gospodarczego, w znacznej mierze zdają się zależeć od przewidywań na przyszłość, od wiary w poprawę sytuacji w niedługiej przyszłości. Równocześnie ogromne znaczenie dla konsolidacji reform ma zaufanie (4) do reformowanych instytucji, a brak umocnień w sferze instytucjonalnej i postępu w budowie społeczeństwa obywatelskiego nie wróży niczego dobrego także dla przemian gospodarczych.

5.1. Finansowanie i charakter wzrostu gospodarczego

W tradycyjnym modelu latynoamerykańskim przeważająca część inwestycji finansowana była bądź to bezpośrednio przez państwo, bądź też z funduszy (krajowych lub zagranicznych) kanalizowanych przez państwowe instytucje rozwojowe do sektora prywatnego. Bezpośrednia interwencja państwa w gospodarkę w większości przypadków nie była konkurencyjna względem działalności sektora prywatnego, a przeciwnie, wspomagała ją. Dostarczała po niskich cenach energii, półfabrykatów, wyrobów przemysłu ciężkiego. Państwo tworzyło też zasadnicze zręby infrastruktury gospodarczej. Hamulcem działalności sektora prywatnego znacznie częściej niż interwencja bezpośrednia była działalność regulacyjna, nadmiernie rozbudowana, zbiurokratyzowana i skorumpowana.

Znaczny udział państwa w tworzeniu akumulacji pozwalał na utrzymywanie relatywnie wysokiego tempa wzrostu przy niskim poziomie oszczędności prywatnych, a co gorsze dla nowego systemu, przy braku wykształcenia nawyków i mechanizmów pozwalających na mobilizację oszczędności, zwłaszcza w sektorze gospodarstw domowych. Założenie, iż w warunkach liberalizacji gospodarki i wzrostu PKB inwestycje państwowe zastąpione zostaną inwestycjami finansowanymi ze źródeł prywatnych nie w pełni spełniło się. Poważnym uzupełnieniem niedoboru oszczędności krajowych

Tabela 3. Stopa inwestycji i zewnętrzne finansowanie inwestycji w Ameryce Łacińskiej (% PKB)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Stopa inwestycji brutto	28,9	20,3	19,6	21,0	21,8	22,6	24,0	22,6	23,2	24,6
- w tym: finansowanie zewnętrzne	3,7	0,3	0,2	1,6	2,9	3,8	3,9	2,8	3,0	4,8

Źródło: CEPAL, "Estudio económico de América Latina y el Caribe" różne lata

[2] Rekordzistą w zakresie stałego kursu był Meksyk, gdzie od 1954 do 1976 roku kurs peso do dolara USA wynosił niezmiennie 12,5.

okazały się natomiast w niektórych krajach wielorakie w formie inwestycji zagraniczne.

W przypadku poszczególnych krajów udział inwestycji zagranicznych w finansowaniu rozwoju był znacznie istotniejszy: przekraczał 12 punktów procentowych PKB w Chile na przełomie lat 70. i 80. (co stanowiło około 2/3 całości inwestycji w owym czasie), by ustabilizować się na poziomie 7–8% PKB w latach późniejszych; w Meksyku w przededniu kryzysu 1994 roku przekraczał 8% PKB, co stanowiło około 40% całości inwestycji.

Napływ kapitałów zahamowany został w 1995 roku w wyniku kryzysu meksykańskiego, lecz już w 1996 roku jego rozmiary powróciły do poprzednich rozmiarów. Kryzys azjatycki 1997 roku, jak też późniejsze wydarzenia, zwłaszcza kolejne nawroty trudności płatniczych i finansowych w Brazylii, każe zwrócić uwagę na niestabilność tego źródła finansowania wzrostu. Problem nie ogranicza się zresztą do kwestii finansowych – wydaje się, że nie tylko małe i otwarte gospodarki krajów Ameryki Łacińskiej, o płytkim rynku i dalekiej od doskonałości strukturze instytucjonalnej stały się szczególnie podatne na negatywne bodźce pochodzące z rynku światowego.

Jak się okazuje liberalizacja gospodarek, w znacznej mierze polegająca na ich raptownym otwarciu po latach protekcjonizmu, przy równoczesnym powszechnym stosowaniu sztywnego kursu walutowego jako kotwicy stabilizacyjnej doprowadziła do stworzenia systemu gospodarczego, w którym strukturalny brak równowagi w obrotach bieżących z zagranicą równoważony być musi napływem kapitału zagranicznego. Toteż w wyniku kryzysu azjatyckiego to właśnie Ameryka Łacińska traci najwięcej z impetu rozwojowego. Przyczyn jest kilka: utrata części rynków zbytu w Azji, ale także pogorszenie konkurencyjności eksportu latynoamerykańskiego względem wschodnioazjatyckiego, jak też reakcje światowych centrów finansowych, polegające na wycofywaniu środków zaangażowanych na nowych rynkach finansowych. Z końcem dekady tempo wzrostu PKB w wielu krajach Ameryki Południowej jest znów negatywne, a meksykańskiemu systemowi finansowemu grozi nowe załamanie.

W tej sytuacji nasuwa się pytanie, czy społeczeństwa, które przez lata ponosiły ofiary łudzone nadzieją na "skapywanie" rezultatów wzrostu gospodarczego nadal wykazywać się będą cierpliwością w okresie pogorszenia koniunktury. W podobnej sytuacji znalazło się Chile na początku lat 80., gdy system gospodarczy utworzony w wyniku pierwszej fali liberalizacji okazał się zupełnie nieodporny na wstrząsy zewnętrzne – koniecznym okazało się wówczas przywrócenie interwencjonizmu, a niezadowolone społeczne i próby przeciwstawiania się reżimowi militarnemu zmusiły władze do przywrócenia represji, niekoniecznie łagodniejszych niż w okresie zamachu stanu.

5.2. Zmiana systemu ekonomicznego

Od Wielkiego Kryzysu do kryzysu zadłużeniowego państwo latynoamerykańskie nigdy nie negowało swej roli w stymulowaniu – i odpowiedzialności za – wzrost gospodarczy, przyjmowało też na siebie funkcje opiekuńcze. Zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, kluczowe w tej samej epoce w krajach wysoko rozwiniętych, nie stanowiło w Ameryce Łacińskiej zasadniczego problemu. W dominującym w krajach Ameryki Łacińskiej do lat 80. modelu gospodarczym państwo kontrolowało i subsydiowało ceny podstawowych artykułów i usług konsumpcyjnych, finansowało szkolnictwo na wszystkich poziomach, natomiast opiekę lekarską i świadczenia emerytalne gwarantowało jedynie osobom posiadającym stałe zatrudnienie. Funkcje opiekuńcze łączyły się w ten sposób z redystrybucyjnymi, aczkolwiek region i tak charakteryzował się większymi niż inne części świata dysproporcjami w podziale dochodów.

Kryzys zadłużeniowy wymusił zmianę systemu ekonomicznego. Państwo wycofało się nie tylko z bezpośredniego zaangażowania w gospodarkę, rezygnując z roli inwestora i przeprowadzając na masową skalę prywatyzację, lecz także zminimalizowało swe funkcje opiekuńcze. Mała efektywność, a ogromne – głównie ze względu na korupcję – koszty tych działań stanowiły znakomite uzasadnienie ideologiczne dla poczynań, które bezpośrednio przyczyniały się do ratowania finansów publicznych. Wobec słabego wewnętrznego sektora prywatnego uzależniły jednak one w znacznej mierze wzrost gospodarczy od czynników zewnętrznych, takich jak inwestycje zagraniczne, o których była już mowa. Dostosowania, zwłaszcza instytucjonalne, często nie nadążają za owymi przemianami. Na przykład system bankowy, nie dysponujący ani wystarczającą liczbą fachowców, ani odpowiednimi procedurami i doświadczeniem, zazwyczaj nie jest w stanie uchronić gospodarki przed nadmierną ekspansją kredytową w okresach lepszej prosperity. Negatywnych przykładów w tym zakresie dostarczają doświadczenia Chile z 1981 roku i Meksyku z 1994 roku. Zachowanie przez państwo funkcji regulacyjnych, choć w zakresie ograniczonym w porównaniu ze stanem z przed reformy, okazało się konieczne.

Podobnie przedstawia się problem kontroli kontaktów finansowych z zagranicą w dobie globalizacji. Na początku lat 90. kraje Ameryki Łacińskiej ogarnęła euforia w związku z napływem kapitałów zagranicznych. Była ona tym silniejsza, iż następowała po latach odcięcia od zewnętrznych źródeł finansowania rozwoju. Gwałtowny wzrost napływu kapitału z zagranicy groził jednak powrotem inflacji. Najwięksi importerzy kapitału przekonawszy się, iż koszty klasycznej polityki sterylizacyjnej są zbyt wysokie nie zawahali się więc przed wprowadzeniem regulacji ograniczających swobodę przepływu kapitałów z zagranicy. W przypadku Brazy-

lii były to podatki od napływu kapitału z zagranicy oraz od zysków od owego kapitału. W Chile wprowadzono natomiast obowiązek rocznych 20, a następnie 30% nieoprotentowanych depozytów od transferowanego do kraju kapitału. Zwłaszcza rozwiązanie chilijskie, korzystnie wpływające na strukturę kapitałów, było szeroko propagowane w regionie. Gdy w 1998 roku w związku z perturbacjami w gospodarce światowej znacznie pogorszyła się równowaga płatnicza Chile, wymogi depozytowe najpierw ograniczono, a następnie zniesiono. Elastyczna regulacja okazała się więc ważnym elementem równoważenia gospodarki, w ostatecznym rozrachunku znacznie istotniejszym dla utrzymywania aktywności gospodarczej niż doktrynalne rozwiązania stosowane w Meksyku w 1994 roku czy w Argentynie w ramach tzw. planu wymiennalności.

Tempo wzrostu gospodarczego nie było w latach 90. w Ameryce Łacińskiej złe. W wielu przypadkach w połowie lat 90. można nawet mówić o przegrzaniu koniunktury. Do 1997 roku wydawało się, że trend wzrostowy nie jest zagrożony, a szybkość z jaką przynajmniej pozornie z trudnościami spowodowanymi przez kryzys roku 1994 uporał się Meksyk wzmagająca jeszcze owo przekonanie. Słabość systemu, w którym – jak to dziś przyznają organizacje międzynarodowe – dostosowania instytucjonalne nie nadążają za tempem liberalizacji i deregulacji, daje o sobie znać dopiero w okresie silnych zaburzeń w gospodarce światowej.

Masy społeczne poparły (a przynajmniej nie oponowały przeciwko) te reformy, które bezpośrednio pozytywnie oddziaływały na poziom ich życia. W latach 80. (a w Argentynie do roku 1991, w Brazylii do 1994 roku) obok załamania gospodarczego i malejącego zatrudnienia główną przyczyną obniżania się stopy życiowej ludności była inflacja. Pracownicy najemni w znikomym stopniu mogli chronić się przed jej skutkami. Toteż sukcesy w zwalczaniu inflacji odbierane były wyjątkowo pozytywnie przez masy. Na ustabilizowaniu cen i wzroście PKB kończy się jednak w zasadzie lista pozytywnych efektów zmian systemu gospodarczego.

Dla przytłaczającej większości społeczeństwa Ameryki Łacińskiej podstawowym, a często jedynym źródłem utrzymania są dochody z pracy. Są one tym istotniejsze, iż konsumpcja finansowana ze źródeł publicznych oraz świadczenia socjalne uległy w ostatnim piętnastoleciu ograniczeniu. Toteż sytuacja na rynku pracy, perspektywy uzyskania pracy, jej stabilność, jak i poziom wynagrodzenia za pracę stanowią główne źródło społecznej oceny realizowanych reform. Mimo opisanego wzrostu produktu sytuacja na rynku pracy nie wydaje się być zadawalająca.

5.3. Rynek pracy

Możliwość znalezienia pracy, a co z tym związane uzyskania odpowiednich kwalifikacji, ma większe niż w przeszłości znaczenie dla kształtowania poziomu życia ludności, a to za sprawą ograniczenia konsumpcji finansowanej ze środków publicznych oraz ograniczenia świadczeń społecznych. W przeszłości udostępnianie szkolnictwa stanowiło jeden z głównych nurtów populistycznej polityki. Najwyraźniejszym tego przykładem było "uspokajanie" społeczeństwa Meksyku po zamieszkach 1968 roku. W powszechnym przekonaniu uzyskanie wykształcenia zapewniało wówczas dostęp do lepiej płatnych miejsc pracy, tak w sektorze państwowym, jak i w prywatnym. Toteż w następnej dekadzie ogromne wydatki rządowe zapewniły – niestety kosztem jakości nauczania – powszechny dostęp do szkolnictwa na każdym szczeblu i nieomal niezależnie od miejsca zamieszkania [3]. Podobnie w pozostałych krajach regionu, kształcenie stało się jednym z podstawowych obowiązków państwa. W czasie kryzysu wydatki na szkolnictwo zostały poważnie ograniczone, jego jakość uległa dalszemu pogorszeniu, dostępność szkolnictwa zmalała. W Chile, gdzie reforma zaszła najdalej, nauka nawet w państwowych wyższych uczelniach jest odpłatna. Wprowadzony system pożyczek komercyjnych na studia wobec wysokiej realnej stopy procentowej nie pozwala na szersze wykorzystywanie go. Stwarza to zasadniczo nierówne szanse. Wprawdzie (badania CEPAL- "Panorama social de America Latina 1997") w ciągu ostatnich 25 lat średni okres kształcenia młodzieży w Ameryce Łacińskiej zwiększył się średnio o 3 lata, jednakże biorąc pod uwagę zwiększenie wymagań rynku pracy w tym czasie, jedynie 1/2 młodzieży zamieszkałej w miastach i 1/4 zamieszkałej na wsi udaje się zdobyć wyższe wykształcenie niż ich rodzicom, a przez to poprawić swoje szanse na rynku pracy. W dodatku swoje szanse poprawiają zazwyczaj dzieci rodziców bardziej wykształconych (ponad 14 lat nauki), rzadko pochodzące z rodzin mniej wykształconych. Jest to wynikiem przede wszystkim możliwości sprostanania kosztom utrzymania młodzieży w czasie nauki. Obecnie to dzieci tej części pokolenia powojennego, która skorzystała z szansy zdobycia wykształcenia pod patronatem opiekuńczego państwa, są uprzywilejowane. Następuje "dziedziczenie" miejsca na rynku pracy. "Tłumaczy to (cytuje za studium CEPAL) rosnącą rozbieżność pomiędzy osiągnięciami makroekonomicznymi a poczuciem niezadowolenia z perspektyw kształtowania się przyszłego poziomu życia, która to uwidacznia się w badaniach ankietowych w róż-

[3] Prymitywne szkoły podstawowe powstały nawet w najodleglejszych wioskach sierry, a uczelnie wyższe we wszystkich stolicach stanów i większych miastach. Uniwersytet Narodowy stał się największą wyższą uczelnią świata, kształcąc łącznie ponad 300 tysięcy studentów rocznie. Osiągnięcie tego stanu w ciągu jednej kadencji prezydenckiej (1970–76) odbiło się silnie na jakości kształcenia, jednakże aspiracje społeczne w zakresie zdobywania wykształcenia zostały czasowo zaspokojone. Próba wprowadzenia odpłatności za nauczanie na tym uniwersytecie w III 1999 roku doprowadziła do strajku, który jak na razie (XI 99) nie został zakończony.

nych krajach". Szacuje się, że po to by w przyszłości zapewnić utrzymanie rodzinie należy obecnie zdobyć wykształcenie co najmniej na poziomie 12 lat nauki, a na tak długie kształcenie potomstwa stać rodziny o co najmniej średnich dochodach.

Nie mniej ważnym elementem kształtującym sytuację na rynku pracy jest brak miejsc pracy. Niewysoki poziom akumulacji, niski udział inwestycji pracochłonnych, wysokie nasycenie kapitałem (a co za tym idzie niewiele miejsc pracy, za to dla specjalistów) zwłaszcza nowych przedsięwzięć inicjowanych przez kapitał zagraniczny, często w branżach surowcowych, prowadzi do zwiększania bezrobocia. W latach kryzysu zmniejszył się realny poziom płac i to do mniej niż 50%. W okresie wzrostu gospodarczego wymuszony przez otwarcie gospodarek i konkurencję międzynarodową wzrost produktywności pracy był szybszy, niż wzrost akumulacji, zahamował więc tworzenie nowych miejsc pracy. Obroną społeczeństwa przed brakiem źródła utrzymania jest rozszerzanie sektora nieformalnego. Jego rozmiary, stale rosnące, są co najmniej niepokojące i oddalają gospodarki latynoamerykańskie od "normalności" [4].

Szybki wzrost gospodarczy w połowie lat 90. wydawał się zapowiadać powolne łagodzenie napięć na rynku pracy. W latach 1996 i 1997 bezrobocie nieznacznie zmniejszyło się. Niestety efekty kryzysu azjatyckiego i kolejnych nawrotów trudności gospodarczych w Brazylii bardzo szybko dały się odczuć na rynku pracy. Załamanie gospodarki brazylijskiej jest szczególnie groźne, gdyż kraj ten jest głównym regionalnym partnerem handlowym dla wszystkich krajów Ameryki Południowej.

5.4. Dysproporcje w podziale dochodów

Ogromne rozwarstwienie w dochodach ludności charakteryzowało gospodarki latynoamerykańskie od dziesięcioleci, a polityki redystrybucyjne okazywały się prawie zawsze nieskuteczne. Ostatnie doświadczenia krajów Ameryki Łacińskiej nie wskazują też na możliwość zmniejszenia się dysproporcji w podziale dochodów w racjonalnym okresie w wyniku procesów rynkowych. Nierówność podziału wzrasta głównie przez wzrost bezrobocia, ale także przez mechanizm indeksowania płac ex post, podczas gdy dochody z kapitału indeksowane są ex ante. W przeciwieństwie do okresu industrializacji przez substitucję importu, gdy producenci zainteresowani byli wzrostem dochodów potencjalnych nabywców ich produktów, prowadzący głównie ekspansję eksportową obecni producenci korzyści uzyskują dzięki obniżaniu kosztów produk-

cji, w tym kosztów płacowych.

Zwiększanie dysproporcji dochodowych dotyczy zarówno krajów, gdzie coraz mniejsza część społeczeństwa żyje poniżej linii ubóstwa (Chile – 20%; Panama – 30% w 1996 roku), jak i takich, gdzie udział tej grupy zwiększa się (Brazylia – ponad 40%; Honduras – 73%, Ameryka Łacińska średnio 39%). Zgoda na biedę i dysproporcje jest jednak większa w krajach, gdzie występują one tradycyjnie, jak Brazylia, niż w krajach szczytujących się do niedawna równomiernym podziałem dochodów (Argentyna, Chile).

Zmiany w podziale dochodów stwarzają naturalną bazę społeczną dla ruchów i ugrupowań lewicowych, toteż utrata znaczenia tych ugrupowań na scenie politycznej – o czym nieco dalej – musi być zjawiskiem przejściowym.

5.5. Spadek zaufania do instytucji państwa

W systemach politycznych krajów Ameryki Łacińskiej – pomiędzy licznymi okresami dyktatur wojskowych – dominuje system prezydencki, z ograniczoną rolą władzy ustawodawczej. Toteż instytucja państwa postrzegana jest poprzez pryzmat kolejnych administracji, ich poczynań i osiągnięć. Szereg posunięć mających na celu uzdrowienie gospodarek, a zwłaszcza finansów publicznych, poderwało zaufanie do instytucji państwa, wycofującego się ze swych funkcji opiekuńczych w czasach wyjątkowo trudnych dla większości społeczeństwa. O ograniczeniu konsumpcji zbiorowej i świadczeń społecznych była już mowa.

Mimo iż korupcja należy raczej do tradycji w regionie, procesy prywatyzacyjne w powszechnej opinii oceniane są jako obciążone wyjątkowymi nadużyciami. Do ich negatywnej oceny przyczynił się także brak programów w rodzaju powszechnej prywatyzacji, pozwalających na choćby symboliczne włączenie do procesu szerszych mas. Negatywna ocena nie pociąga jednak za sobą akcji protestacyjnych – poza przypadkami gdy w grę wchodzi ochrona miejsc pracy (np. przypadek kopalń rud metali kolorowych Cananea w Meksyku).

Poważniejsze mogą być konsekwencje niepowodzeń nowych, propagowanych przez państwo w ramach reform instytucji. Dotyczy to przede wszystkim zabezpieczeń emerytalnych. Wzorcowy system chilijski, naśladowany nie tylko w Ameryce Łacińskiej, po szesnastu latach funkcjonowania okazuje się sukcesem bardzo wątpliwym. Trudno wprawdzie przecenić jego rolę w formowaniu chilijskiego rynku finansowego, nie spełnia on jednak, jak się okazuje, swego

[4] Szacuje się, że w Brazylii w 1997 roku ponad 25% zatrudnionych pracowało bez karty pracy, a dalsze 23% jako pracujący na własny rachunek, a więc także poza normami prawa pracy. Ich zarobki były o około 20% mniejsze niż zatrudnionych formalnie [Pierre Salama, 1998].

zasadniczego celu, jakim jest zapewnienie zabezpieczenia na starość. Mała rentowność funduszy emerytalnych powoduje, iż w wielu wypadkach emerytury nie osiągają nawet gwarantowanego przez państwo, głodowego poziomu (około 100 USD miesięcznie) [5]. Zjawisko to jest na tyle nowe, iż nie znalazło wyraźnego odbicia w programach politycznych ani nie spowodowało zorganizowanych protestów. Inaczej rzecz ma się z reformą systemu argentyńskiego, gdzie wstępna zamiana zobowiązań państwa względem emerytów na dwudziestoletnie obligacje skarbowe (nawet denominowane w dolarach) wzbudza systematyczne protesty.

Osobny problem stanowi bezpieczeństwo mieszkańców regionu. Narastające dysproporcje w podziale dochodów przy równoczesnym osłabieniu instytucji przymusu bezpośredniego i braku społecznych narzędzi zapobiegania przestępczości prowadzi do jej bardzo szybkiego wzrostu. W dodatku w wielu krajach działają gangi handlarzy narkotykami, które wprawdzie tylko okazjonalnie burzą lokalny porządek, są jednak znakomitą kuźnią kadr i kreatorem miejsc pracy dla świata przestępczego. Struktury oficjalne okazują się całkowicie niezdolne do opanowania sytuacji [6]. Bogatsze grupy społeczne próbują bronić swoich interesów przez zatrudnianie prywatnej ochrony, co w praktyce jest mało skuteczne, pogłębia natomiast podziały w społeczeństwie i ogranicza zasięg władzy państwowej.

5.6. Spadek zaufania do instytucji demokratycznych i partii politycznych

Mechanizmy demokratyczne w rzeczywistości latynoamerykańskiej nie są zbyt głęboko osadzone. Niewiele jest krajów, w których nie przyzwyczajono się do zmian ekip rządzących w wyniku zamachów stanu. Należą do nich Meksyk, Kostaryka, a przez wiele lat, do 1973 roku, także Chile. Nawet w tych krajach wybory sprowadzają się często do czczej formalności. Klasycznym przykładem jest Meksyk, gdzie władzę nieprzerwanie od lat 30. sprawuje jedna Partia Zinstytucjonalizowanej Rewolucji i tylko raz, w 1988 kandydatowi z jej ramienia na prezydenta republiki faktycznie zagrażał kandydat opozycji. Walka polityczna, o ile miała miejsce, rozgrywała się pomiędzy frakcjami wewnątrz aktywny partyjnego i tam też zapadają decyzje o kierunkach

i tempie przemian. Dla zwykłego obywatela demokracja sprowadza się do kwestii procedury.

Demokratyczne procedury zmiany ekip rządzących przywrócone zostały w latach 80. w większości krajów regionu. Nastąpiło to nie w wyniku nacisku wewnętrznego, jakim były działania grup partyzanckich czy partii politycznych funkcjonujących zazwyczaj w ukryciu, czy też akcje często legalnych choć ograniczanych związków zawodowych, a w wyniku presji zewnętrznej – nacisku instytucji międzynarodowych, dysponujących biczem w postaci zadłużenia zagranicznego. Po latach dyktatury partie polityczne nie dysponowały strukturami organizacyjnymi, a jedynie grupami zwolenników. Lata 90. stały się więc przede wszystkim sprawdzianem organizacyjnym dla owych ugrupowań. Odradzający się ruch partyjny cierpi na "niedowład lewej nogi", by nawiązać do nomenklatury Lecha Wałęsy. Przez kilka dziesięcioleci w Ameryce Łacińskiej aktywne były ugrupowania lewicowe o orientacji promoskiewskiej. Nie brak było jednak także ugrupowań skrajnych, o orientacji prochińskiej, trockistowskiej, ruchów narodowych czy lewicy katolickiej. Partie te starały się pozyskać i reprezentować szerokie masy społeczeństwa, a więc uboższą jego część, ale także robotników (w miejscowej hierarchii zbliżających się do klasy średniej) i część inteligencji. Większość z owych ugrupowań w ostatnich dziesięcioleciach utraciła zewnętrzne wsparcie, aczkolwiek i wcześniej było ono raczej ideologiczne niż materialne. Najpoważniejszym ciosem dla owych partii był rozpad systemu socjalistycznego w Europie, nie bez znaczenia pozostały jednak także zmiany w Chinach, jak też usztywnienie pozycji Kościoła Katolickiego. Łącznie zjawiska te poderwały zaufanie nie tylko do konkretnych partii, ale także do proponowanych przez te ugrupowania rozwiązań. Wziąwszy pod uwagę, iż w Ameryce Łacińskiej brak w zasadzie poważnych ugrupowań typu socjaldemokratycznego, jak też bazy społecznej dla takowych, panorama lewej i centrolewicowej części sceny politycznej przedstawia się nader uboga, zwłaszcza wzięwszy pod uwagę zwiększający się odsetek ludności żyjącej w biedzie. Ta część społeczeństwa w zasadzie pozbawiona jest swej reprezentacji, mimo np. spektakularnego wzrostu wpływów partii komunistycznej (sic!) w środowiskach akademickich Chile.

Zdaniem niektórych chilijskich działaczy społecznych pociąga to za sobą zagrożenie, iż ewentualne ruchy mas społecznych spowodowane np. niezadowolaniem z sytuacji gospodarczej – niestety coraz bardziej prawdopodobne w związku z konsekwencjami kryzysu finansowego – nie będą kontrolowane przez żadną organizację, a przez to ich

[5] Konieczność wypłacania różnicy z budżetu państwa z czasem może stworzyć zagrożenie nawet dla stabilnego dotychczas budżetu.

[6] Szczególnie widoczne jest to w Santiago de Chile, gdzie nastąpił swoisty podział terytoriów: dzielnice biedy utworzone przez administrację Pinocheta drogą wysiedleń z centrum miasta są niedostępne dla przedstawicieli prawa – poza zwartymi formacjami militarnymi. Pozostałe części miasta, strzeżone przez wyjątkowo liczną i ostentacyjnie uzbrojoną policję, pozostałość z czasów reżimu wojskowego, są znacznie spokojniejsze, stanowią jednak terytorium wypadów grup przestępczych z dzielnic biedy.

efekty mogą być jeszcze poważniejsze.

Inną konsekwencją pustki na lewicy jest wyjątkowa nośność haseł populistycznych, w okresach przedwyborczych przywłaszczanych przez różne partie. Warto przypomnieć, iż populizm w Ameryce Łacińskiej bynajmniej nie ma konotacji negatywnej. Cardoso w czasie pierwszej kampanii prezydenckiej, a w Argentynie Menem używali haseł populistycznych, które zarzucili po objęciu swych urzędów. Społeczeństwa nie wydają się jednak zbyt pamiętliwe, skoro Cardoso bez większych trudności uzyskał ponowny wybór na urząd prezydencki, a społeczeństwo zaczyna wyrażać swe niezadowolenie dopiero po trzecim nawrocie kryzysu finansowego.

Mechanizmy demokratyczne więcej miejsca zdają się znajdować w organizacjach związkowych, które mając wyraźnie określone cele nie stronią także, co zresztą należy do latynoamerykańskiej tradycji, od działań politycznych. Demokratyzacja związków zawodowych najwyraźniej zaznacza się w Meksyku, gdzie do niedawna system związkowy był jednym z filarów systemu politycznego w praktyce jednopartyjnego.

W ostatnich latach dokonano wyboru szeregu urzędników przy zastosowaniu mechanizmów demokratycznych, ich funkcjonowanie w niektórych wypadkach nadzorowane było przez międzynarodowych obserwatorów. Brak niestety pełniejszych badań opinii publicznej, którymi weryfikować by można wyniki wyborów, a także kształtowanie poparcia dla polityków już po objęciu urzędów. Mamy jednak do czynienia z kilkoma ciekawymi zjawiskami:

– Ekwador – kraj, gdzie bez wątplenia mechanizmy demokratyczne nie są głęboko zakorzenione, a wyniki wyborów często zależą od akcji agitacyjnych – w 1997 roku zamiast tradycyjnej drogi puczu uruchomiono nowatorską procedurę parlamentarną, by usunąć wyjątkowo skorumpowanego prezydenta Bukarama. Nawet jeżeli alternatywna administracja nie była zbyt efektywna, to samo zastosowanie rodzaju "impeachmentu" zamiast tradycyjnego zamachu stanu stanowi novum nie tylko w skali kraju, lecz i regionu.

– Meksyk – Carlos Salinas de Gortari, były prezydent kraju, autor programu stabilizacyjnego będącego jednym z większych sukcesów w tym zakresie w regionie, po zakończeniu kadencji skazany został na banicję, a jego brat osądzony za nadużycia. W powszechnej opinii Salinas sfałszował wybory, doprowadził do zwiększenia korupcji i nepotyzmu, wreszcie prowadząc w drugiej połowie kadencji wyjątkowo niefortunną politykę gospodarczą doprowadził do kryzysu finansowego, który wybuchł w kilka dni po przejęciu władzy przez jego następcę. Mechanizmy demokratyczne w Meksyku nie były wystarczająco silne, by wyrazić niezadowolenie ze sposobu sprawowania władzy w czasie

trwania kadencji Salinas'a, kroki przeciwko prezydentowi podjęto dopiero po zmianie ekipy rządzącej. Poparcie dla opozycji znalazło swój wyraz w czasie przeprowadzonych po raz pierwszy w historii (6.07.1997) wyborach na gubernatora Dystryktu Federalnego. Urząd ten objął główny kandydat opozycji w wyborach prezydenckich 1988 i 1994 roku Cuauhtémoc Cárdenas (jak na ironię, syn twórcy potęgi i skuteczności rządzącej PRI, Lázaro Cárdenasa ...).

– Sprawa sądu nad gen. Pinochetem postawiła (pośrednio, gdyż jego immunitet opiera się na specyficznym prawodawstwie chilijskim) na porządku dziennym zagadnienie odpowiedzialności członków junt, którzy dopuścili się zbrodni czy też na nie zezwolili. Ceną przyzwolenia na przeprowadzenie pierwszych po latach dyktatur wyborów było zazwyczaj zapewnienie im nietykalności. Po latach kolejne ekipy nie tylko nie uważają obietnic swych poprzedników za wiążące, lecz nawet przeciwnie, czują się zobowiązane do ścigania zbrodniarzy. Sprawa Pinocheta zaktywizowała domagających się osądzenia odpowiedzialnych za zbrodnie. Wyłania się jednak pytanie, czy demokratycznie wybrane władze dysponują wystarczającymi siłami by przeciwstawić się zorganizowanemu oporowi, w dodatku zazwyczaj byłych wojskowych, dysponujących wciąż wpływami w owym środowisku. Doświadczenia Argentyny z lat 80. wskazują, iż jest to wysoce ryzykowne, a efekt tak niepewny i groźący – w przypadku konieczności wycofania się rządu – kompromitacją autorytetu państwa.

Na marginesie sprawy Pinocheta ujawnia się też inna kwestia – wydaje się, że wielu Chilijczyków, nawet nie mających wątpliwości co do winy byłego dyktatora, woli, by Pinochet umknął sprawiedliwości, skoro nie można jej uregulować na gruncie zmanipulowanego prawa chilijskiego, niż by "wewnętrzne sprawy chilijskie" załatwiane miały być przez sądy największego niegdyś imperium kolonialnego na wniosek adwokatów z byłej metropolii. Być może sprawa Pinocheta nasili starania o przywrócenie normalności prawu chilijskiemu, tymczasem jednak wzmacnia poczucie dyskomfortu wśród tych mieszkańców regionu, którzy niezależność kraju przedkładają nad sprawiedliwość [7].

Państwo latynoamerykańskie zdaje się także zawodzić w swej funkcji narodotwórczej. Szczególnie wyraźny jest tu przykład Meksyku, gdzie państwo od ponad półwiecza z powodzeniem posługiwało się etosem Rewolucji Meksykańskiej w tym właśnie celu. Obecnie szybka integracja gospodarcza pociąga za sobą niebezpieczne skutki pozaekonomiczne. Powstanie w Chiapas jest tylko jednym z przejawów dezintegracji kraju i oporu społecznego, zapewne zresztą stymulowanego. W praktyce kraj został podzielony – część północna, znajdująca się pod rosnącym wpływem Stanów Zjednoczonych, odnotowuje nie tylko wzrost produkcji i za-

[7] Podobnie w 1982 roku w czasie wojny o Malwin/Falklandy zachowywali się uchodźcy argentyńscy, np. zamawiając msze w intencji wojska, które zmusiło ich do emigracji z kraju...

trudnienia, a w ślad za tym podniesienie stopy życiowej ludności. Zmienia się także infrastruktura, unowocześniają mechanizmy gospodarcze. Natomiast część południowa, nawet jeżeli nie biednie bezwzględnie, to jej opóźnienie w rozwoju gospodarczym w porównaniu z centralnymi i północnymi regionami kraju wzrasta. Konflikt w sferze kulturowej jest jeszcze bardziej widoczny. W wielu środowiskach w chiapańskich partyzantach upatruje się obrońców meksykańskości przeciwko rządowi centralnemu, który porzucił wartości narodowe podporządkowując kraj, zdaniem wielu, niezbyt kochanemu północnemu sąsiadowi. Część południowa kraju zawsze dostarczała smutku centrum przez brak dyscypliny i postawę roszczeniową, dziś jest jednak niezbędna dla dobrobytu części północnej, gdyż to właśnie na południu znajdują się główne zasoby ropy naftowej.

5.7. Posumowanie

Porównując doświadczenia Ameryki Łacińskiej w przebudowywaniu systemu gospodarczego z sytuacją środkowoeuropejską można wysnuć następujące wnioski:

– Szybki wzrost gospodarczy, będący w zasadzie celem reform, staje się też warunkiem ich konsolidacji. Przy zachowaniu kierunku liberalnego, implikującego globaliza-

cję, wyjątkowo wskazana wydaje się w owym kontekście polityka spełniająca rolę sita: przepuszczająca pozytywne bodźce rozwojowe płynące z systemu światowego, a równocześnie ograniczająca oddziaływanie bodźców negatywnych. Innymi słowy doświadczenia latynoamerykańskie przemawiają za utrzymaniem regulacyjnej roli państwa. W Ameryce Łacińskiej nie brak negatywnych przykładów skutków nadmiernej czy nazbyt szybkiej deregulacji.

– Społeczeństwa okazują się zdolne do ponoszenia ogromnych ofiar na rzecz przebudowy systemu gospodarczego, a słabość politycznej lewicy wyraźnie nie sprzyja formułowaniu sprzeciwu – nie należy jednak zapewne sądzić, iż sytuacja taka może być utrzymywana w nieskończoność. Warto tu pamiętać o doświadczeniach z czasów Rewolucji Meksykańskiej. Systematyczne obniżanie zaufania do instytucji państwa i partii politycznych oraz słabość mechanizmów demokratycznych każą pamiętać, iż proces zmian jest odwracalny.

– Dotychczasowa polityka gospodarcza koncentrowała się na zagadnieniach związanych z szeroko rozumianym rynkiem kapitałowym, tymczasem dla społeczeństwa zasadnicze znaczenie ma sytuacja – bieżąca, jak też perspektywiczna – na rynku pracy. Dla złagodzenia napięć społecznych, zwłaszcza w okresie dekonjunkury, konieczne jest poświęcenie większej uwagi temu właśnie fragmentowi rynku.

Bibliografia

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). "Balance preliminar de la economía latinoamericana" różne lata
CEPAL. "Estudio económico de América Latina y el Caribe" różne lata.

CEPAL. "Impacto de la crisis asiática en América Latina" (1998).

CEPAL. "Panorama Social de América Latina" (1996, 1997, 1998).

CEPAL. "Proyecciones latinoamericanas 1998–1999" materiał wewnętrzny CEPAL.

Cordonnier, Ch.(1997). "Le Mexique face aux défis de l'ALENA" w: *Problems d'Amerique latin* , octobre-decembre.

Couffignal, G. (1997). "La fin de l'exception mexicaine: les election du 6 juillet 1997" w: *Problems d'Amerique latin*, octobre-decembr.

Ffrench-Davies R., Griffith-Jones S., (1995). "Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina" México.

Salama, P. (1998). "Des nouvelles causes de la pauvreté en Amerique latin". [w:] *Problems d'Amerique latin* , avril-juin.

Vidal, D. (1998). "Le Brasil apres la reelecion de F.H. Cardoso" w *Problems d'Amerique latin*, octobre-decembre.

World Bank (1999). "Global Economic Prospects and the Developing Countries 1998/1999" Washington.

R A P O R T Y C A S E  C A S E R E P O R T S

- 10 S. Wellisz: Some Aspects of Trade Between Poland and the European Union
-
- 11 Praca zbiorowa pod redakcją M. Dąbrowskiego: Stan i perspektywy reform gospodarczych w Polsce
-
- 12 J. Chmiel: Statystyka wejścia przedsiębiorstw do gałęzi. Problemy pomiaru i wyniki badań
-
- 13 K. Kloc: Szara strefa w Polsce w okresie transformacji
-
- 15 S. Golinowska, J. Hausner: Ekonomia polityczna reformy emerytalnej
-
- 16 M. Dąbrowski: Disinflation, Monetary Policy and Fiscal Constraints. Experience of the Economies in Transition
-
- 17 Praca zbiorowa pod redakcją A. Cylwika: Szanse i zagrożenia dla przemysłu polskiego wskutek stowarzyszenia Polski z Unią Europejską
-
- 18 B. Błaszczyk, R. Woodward (eds.): Privatization and Company Restructuring in Poland
-
- 19 M. Gorzelak: Medium Term Fiscal Projection for Selected Countries in Transition: the Czech Republic, Hungary, Poland and Romania. The Government Side
-
- 20 Z. Vajda: The Macroeconomic Implications of a Pension Reform
-
- 21 Praca zbiorowa pod redakcją G. Gorzelaka: Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo
-
- 22 Deregulacja monopolii naturalnych na przykładzie rynku telekomunikacyjnego (Praca zbiorowa)
-
- 23 S. Kawalec: Banking Sector Systemic Risk in Selected Central European Countries
-
- 24 J. Chmiel: Problemy statystycznego pomiaru i analiza tendencji rozwojowych sektora prywatnych przedsiębiorstw w Polsce w latach 1990–1998
-
- 25 Praca zbiorowa pod redakcją R. Woodwada: Otoczenie instytucjonalne małych i średnich przedsiębiorstw
-
- 26 M. Dąbrowski: Macroeconomic and Fiscal Challenges Facing Central European Countries during the EU Accession Process
-
- 27 Praca zbiorowa pod redakcją B. Błaszczyk i A. Cylwika: Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji
-
- 28 B. Liberda: Determinanty oszczędzania w Polsce
-
- 29 Praca zbiorowa pod redakcją J. Kochanowicza: Ekonomia polityczna konsolidacji reform
-