

Urszula Płowiec

Wyższa Szkoła Ubezpieczeń i Bankowości w Warszawie

TRANSFORMACJA POLSKI A INTEGRACJA Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Od połowy 1989 r. dokonuje się w Polsce proces transformacji państwa (instytucji sektora publicznego), gospodarki i społeczeństwa w dwóch wzajemnie na siebie oddziałujących sferach. Jest to przechodzenie

- od dyktatury monopartii do swobód demokratycznych,
- od gospodarki nakazowo-rozdzielczej do rynkowej.

Zaawansowanie transformacji w tych sferach jest różne.

Dzięki przyzwoleniu (mniej lub bardziej świadomemu) społeczeństwa na zmianę ustroju polityczno-gospodarczego od połowy 1989 r. rozpoczął się proces zmiany charakteru państwa. Państwo uosabia władzę, która od czasów Monteskiusza dzielona jest na prawodawczą, sądowniczą i wykonawczą. Pojemność treści i wzajemne proporcje tych członów zależą od ustroju państwa, które jest instytucją formalną najistotniejszą dla kształtowania i rozwoju kraju.

Tworzenie i egzekwowanie prawa są słabą stroną polskiej państwowości. Mimo to osiągnięcia polskiego parlamentu są znaczne. Wśród nich trzeba wymienić zwłaszcza: uchwalenie aktów prawnych inicjujących zmiany ustrojowe od stycznia 1990 r. (Plan Balcerowicza, samorząd gminny), konstytucji z kwietnia 1997 r., która określiła Rzeczpospolitą jako państwo prawa¹, dostosowanie do niej ustaw i innych aktów prawnych, wdrażanie autonomicznych koncepcji niektórych zmian strukturalnych (np. systemu ubezpieczeń społecznych) oraz dostosowanie polskiego prawodawstwa do unijnego (w zasadzie w okresie od początku negocjacji akcesyjnych aż do uzyskania członkostwa w UE).

Kolejne składy parlamentu polskiego wykazały się niewątpliwie pracowitością. W kadencji 1997-2001 uchwalono 640 samych tylko ustaw (w poprzedniej 473)

¹ Trzeba dodać, że Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu i urząd Rzecznika Praw Obywatelskich zostały wprowadzone w 1986 roku.

[Winczorek 2001], a w okresie 2002-2005 aż 867 [Babski 2005; Walencik 2006]. W Dzienniku Ustaw za lata 1998-2005 opublikowano 15 391 pozycji. Jednakże wielość aktów prawnych niekoniecznie świadczy o dobrej ich jakości. Wprost przeciwnie. Wśród wad polskiego prawodawstwa wymienia się głównie nadmiar przepisów (powodujący ich nieznaną i nieprzeprzeganą), niestabilność i polityczną instrumentalizację.

Bez zasadniczych zmian systemu prawa nie udałooby się przekształcać rzeczywistości i budować demokracji, która – w porównaniu z poprzednio istniejącą dyktaturą partii – polega na samoograniczeniu władzy i ochronie obywateli przed jej arbitralnymi działaniami. Kraj był więc skazany na słabość rządów prawa i na wdrażanie postępu metodą prób i błędów, zwłaszcza że nie było teorii ani powszechnie zaakceptowanej strategii transformacji kraju.

Nawet przeszczepienie formalnych instytucji rozwiniętej gospodarki rynkowej i liberalnej demokracji do kraju, którego większość obywateli zachowała etos egalitaryzmu oraz rozbudowanej opieki państwa, nie jest wystarczającym warunkiem jego pomyślnego, niezakłóconego rozwoju (przykładem sytuacja w b. NRD). Jak podkreśla S. Pejovich, „gospodarka oparta na wolnym rynku i prywatnej własności nie jest jedynie alternatywną metodą alokacji zasobów, ale jest stylem życia, w którym każdy z osobna ponosi konsekwencje swoich decyzji” [Pejovich 2003].

Znacznie trudniejsze od stanowienia prawa okazało się jego egzekwowanie przez system sądowniczy i penitencjarny na skutek nieprzygotowania prawników do rozstrzygania problemów właściwych gospodarce rynkowej. Wprawdzie Naczelny Sąd Administracyjny, mający chronić prawa i wolności jednostki w zderzeniu z władzą, został utworzony już w 1980 r., ale był on tylko jeden i zakres przedmiotowy jego działania był ograniczony. Przełom nastąpił w sytuacji bliskiego członkostwa w Unii Europejskiej. Od 1 stycznia 2004 r. sądownictwo administracyjne jest dwuinstancyjne², tj. powstały wojewódzkie sądy administracyjne jako sądy pierwszej instancji i istnieje możliwość zaskarżenia aktów prawa miejscowego. Sądownictwo administracyjne przyczyniło się więc w sposób istotny do ochrony praw i wolności obywatelskich oraz państwa prawa³. Sądy w Polsce są jednak przytłoczone nadmiarem spraw. Ocenia się, że ok. 30% spraw to takie, którymi sądy w ogóle nie powinny się zajmować; organizacja pracy w sądownictwie jest niesprawna; między komornikami nie ma konkurencji ani cenowej, ani jakościowej; barierą przepływu informacji między sądami jest rozbudowana ochrona danych osobowych; egzekwowanie zapłaty od uchylających się od niej kontrahentów trwa przeciętnie 980 dni, podczas gdy w Estonii 150 dni, a w Holandii tylko 48 dni [Domagalski 2005; Siemaszko 2006].

² W roku 2004 orzekało w sądownictwie administracyjnym prawie 600 sędziów i asesorów; wniesiono ponad 151 tys. spraw.

³ Por. wywiad z prezesem NSA prof. J. Trzczańskim, „Rzeczpospolita” 2005 (z 6 grudnia).

Pomimo tej słabości sądownictwa środowisko prawników broni się przed napływem absolwentów wydziałów prawa wyższych uczelni⁴ oraz przed zmianą organizacji pracy. Sytuacja ta sprzyja rozpowszechnianiu się korupcji i bezkarności przestępców, a oni obniżają poziom bezpieczeństwa publicznego.

Chociaż wady sądownictwa odczuwane są przez społeczeństwo od lat, to jednak dotychczas w Parlamencie wola jego zmian była bardzo słaba (por. [Walencik 2005]).

Istotną rolę w umacnianiu rządów prawa pełni administracja publiczna. Na pozytywną ocenę zasługuje wprowadzenie fundamentalnej zmiany systemu administracyjnego kraju w 1990 r., tj. samorządu gminnego wyposażonego w osobowość prawną (DzU 1886 nr 16, poz. 94), a następnie od stycznia 1999 r. trójstopniowego podziału terytorialnego państwa na gminy, powiaty i województwa (DzU 1990 nr 96, poz. 603 oraz DzU 2001 nr 45, poz. 497), co utrwaliło samorządowo-rządowy charakter zarządzania, zbliżyło podział administracyjny Polski do istniejącego w krajach UE, a – co ważniejsze – przyczyniło się w sposób istotny do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego. Jego utrwalanie następuje dzięki realizacji postanowień Narodowego Planu Gospodarczego na lata 2004-2006 oraz przewidzianych w projekcie takiego planu na lata 2007-2013.

Skuteczność administracji wszelkich szczebli zależy jednak od zakresu decyzji podejmowanych przez władzę w tzw. szarej strefie polityki (a w Polsce jest ona relatywnie szersza niż w obrocie gospodarczym), od stopnia skoordynowania działań władz, od charakteru przyjmowanych kompromisów (wiele z nich to kompromisy nietwórcze), od adekwatności teorii uznawanej przez polityków do realiów społeczno-gospodarczych (na nieodpowiedniej teorii wyrasta zła polityka), od ukrywania indywidualnych czy grupowych interesów za tarczą teorii o wątpliwej wartości, a także od istnienia zdeterminowanego przywództwa politycznego [Kołodko 2004]. Władza wykonawcza w Polsce też jest słaba, ale okazała się wystarczająco sprawna, aby w miarę skutecznie realizować proces transformacji kraju. Przyjmuje się, że państwo odpowiada co najmniej za:

- bezpieczeństwo zewnętrzne,
- bezpieczeństwo wewnętrzne (w tym gospodarcze),
- bezpieczeństwo ekologiczne.

Zewnętrzne bezpieczeństwo militarne zostało wzmocnione dzięki członkostwu w NATO (1999) i wymuszonemu przez nie modernizowaniu funkcjonowania i wyposażenia armii.

Bezpieczeństwo wewnętrzne, rozumiane jako bezpieczeństwo życia i mienia obywateli, jest słabe przede wszystkim ze względu na słabość tworzenia i egzekucji prawa, brak środków finansowych oraz niski (choć rosnący) poziom wykształcenia kadr

⁴ Dopiero na podstawie ustawy z 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw, zliberalizowano dostęp do adwokatury, radcostwa oraz do notariatu (DzU nr 163, poz. 1361).

odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i ich wyposażenie. Jednakże przygotowania do członkostwa w Unii, współpraca z jej służbami w ramach III filaru i jej wsparcie finansowe przyczyniają się do poprawy metod i skuteczności działania.

Bezpieczeństwo ekologiczne Polski jest niskie (na osiągnięcie poziomu UE potrzebne są nakłady ok. 40 mld euro), chociaż uległo znacznej poprawie (w okresie 1990-2002 spadła niemal dwukrotnie całkowita emisja dwutlenku siarki, ponadczterokrotnie emisja pyłów ze źródeł stacjonarnych, wycofano z użycia benzynę ołowiową).

Bezpieczeństwo gospodarcze (oprócz energetycznego) – państwo zapewniło przede wszystkim dzięki decyzjom o transformowaniu gospodarki oraz o członkostwie w UE.

Było ono możliwe dzięki zaakceptowaniu kryteriów kopenhaskich, tj. tego szczególnego systemu gospodarki rynkowej, jaki funkcjonuje w UE. Charakteryzuje się on współdziałaniem władz międzynarodowych, państwowych i regionalnych oraz rynku towarów, usług i czynników produkcji (kapitału, pracy i wiedzy).

Charakterystyczną cechą transformacji gospodarczej krajów Europy Środkowej (w tym Polski) było odgórne, centralne wprowadzenie nowych reguł gry, tj. prywatnej własności, wolnych cen i swobody działalności gospodarczej. Ponadto założono *implicite*, że spowoduje to automatycznie uruchomienie mechanizmów rozwoju. Obecnie jest bezsporne, że było to wąskie, techniczne podejście do transformacji, nie uwzględniające wystarczająco jej kulturowo-społecznych aspektów. Dzięki tej technicznej adaptacji możliwa stała się jednak racjonalna alokacja zasobów, co jest dużym osiągnięciem.

W Polsce zaczęły działać rynki. Po piętnastu latach transformacji ich jakość jest zróżnicowana i są one, chociaż w różnym stopniu, ułomne.

Najmniej ułomny jest rynek produktów przemysłowych, w dużej mierze dzięki liberalizowaniu wymiany z krajami UE w okresie 1995-1999 i inkorporowaniu do prawodawstwa polskiego dyrektyw unijnych dotyczących norm i standardów technicznych, a także postanowień dotyczących ochrony konkurencji (ograniczanie zmonopolizowanych przedsiębiorstw, nadużywania pozycji dominującej, monopolu przedsiębiorstw publicznych i pomocy państwa).

Rolnictwo i rynek artykułów rolnych objęte są wspólną polityką rolną Unii, mającą w przeważającej mierze charakter nierynkowy. Jej celem jest bowiem nie tyle utrzymanie produkcji rolnej na odpowiednim poziomie, ile zachowanie dochodów rolników we właściwej wysokości, zachowanie krajobrazu oraz ochrona środowiska. Znaczenie deformacji tego rynku jest tym większe, im wyższy jest udział ludności rolniczej w społeczeństwie. Ocenia się, że w Polsce mieszka na wsi ok. 27% ludności, w tym 19% stanowi ludność rolnicza.

Rynki usług, zarówno w całej UE, jak i w Polsce, są mniej zliberalizowane niż rynek produktów przemysłowych. Pierwsza, ograniczona fala ich liberalizacji nastąpiła dzięki wprowadzeniu jednolitego rynku europejskiego (od połowy 1987 r. do końca 1992 r.), a druga dzięki realizowaniu postanowień Strategii Lizbońskiej z

marca 2000 roku. W konsekwencji w końcowej fazie realizacji znajduje się europejski rynek usług finansowych, postępuje zgodnie z zasadą TPA (*third party access*) liberalizacja wszelkiego rodzaju działalności sieciowych, tj. usług pocztowo-telekomunikacyjnych, transportu lotniczego, kolejowego i drogowego, a także dostaw energii elektrycznej i gazu.

W Polsce – jednakże – nadal zmonopolizowane są w znacznej mierze rynki usług telekomunikacyjnych (choć miały być zliberalizowane do 1 stycznia 2003 r.), przewozów kolejowych (liberalizacja ma nastąpić do 1 stycznia 2007 r.), usług pocztowych (termin liberalizacji upływa 1 stycznia 2008 r.) oraz dostaw energii (liberalizacja ma nastąpić do połowy 2007 r.).

Omawiane tu urynkowienie dotyczy tzw. usług materialnych, wchodzących w zakres zainteresowań Unii Europejskiej. Druga ich część, tzw. usługi niematerialne, a więc np. zdrowotne, edukacyjne, ubezpieczeniowe i inne, pozostają w gestii poszczególnych krajów i są przedmiotem ostrych sporów co do sposobu ich traktowania, tj. jako usług publicznych (finansowanych czy współfinansowanych przez państwo) czy jako usług komercyjnych.

Bardzo niedoskonały i głęboko nie zrównoważony jest w Polsce rynek pracy. Przede wszystkim charakteryzuje go wysoka stopa bezrobocia. Wzrost PKB w latach 2003-2004-2005 (odpowiednio 3,8, 5,4 oraz 3,2%) miał – w zasadzie – charakter bezzatrudnieniowy. Stopa bezrobocia na koniec grudnia 2005 r. była znacznie niższa niż w poprzednich latach, ale wyniosła ok. 17,6%, co oznacza, że bez pracy pozostawało 2,8 mln osób, w tym aż 50,2% stanowili długotrwale bezrobotni (tj. ponad 12 miesięcy). Dłuższe utrzymywanie się takiej sytuacji prowadzi do niebezpiecznego zjawiska społecznego wykluczenia, zwłaszcza że na koniec 2005 r. prawa do zasiłku było pozbawionych 86,5% bezrobotnych. Poziom bezrobocia w Polsce jest najwyższy spośród wszystkich krajów UE-25. Spowodowane jest to, z jednej strony, wchodzeniem na rynek pracy roczników wyżu demograficznego z przełomu lat 70. i 80., z drugiej zaś tym, że tworzenie miejsc pracy było w całym okresie dotychczasowej transformacji kraju traktowane jako produkt uboczny wzrostu gospodarki. Nie było autonomicznego, skutecznego programu redukowania bezrobocia. Pesymistyczną ocenę rynku pracy pogłębia niska aktywność zawodowa ludności (w 2004 r. wynosiła ona 51,7%) oraz wysokie bezrobocie młodzieży (37,3% w 2004 r.).

Pozytywnym rysem rynku pracy jest wzrost poziomu wykształcenia społeczeństwa. W okresie 1988-2002 w grupie wiekowej ponad 15 lat udział osób z wykształceniem średnim, policealnym i wyższym wzrósł z 31,2 do 42,8%, w tym osób z wykształceniem wyższym z 6,5 do 10,2%.

Członkostwo Polski w UE w nieznacznym stopniu przyczyniło się do poprawy sytuacji na rynku pracy, ponieważ tylko trzy kraje, tj. Wielka Brytania, Dania i Szwecja, zliberalizowały dostęp do swoich rynków od daty akcesu Polski do UE. Pozostałe kraje zastosowały tzw. formułę 2+3+2.

Obecnie wśród przyczyn trudności ograniczenia bezrobocia w Polsce trzeba wymienić też wysokie obciążenie płac podatkami i paropodatkami (tzw. klin podatkowy).

Rynek kapitałowy w Polsce jest młody, w znacznej mierze dopiero się kształtuje. Obejmuje on rynek nieruchomości (rolnych, produkcyjnych pozarolnych, mieszkaniowych) oraz rynek kapitałów finansowych (pieniężnych i innych papierów wartościowych).

Powstanie rynku nieruchomości, w tym produkcyjnych pozarolnych, było możliwe dzięki wprowadzeniu w pierwszej połowie lat 90. fundamentalnych ustaw o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (DzU 1990 nr 51, poz. 298), o utworzeniu urzędu Ministerstwa Przekształceń Własnościowych (DzU 1990 nr 51, poz. 299) oraz dzięki zastąpieniu ustawy prywatyzacyjnej (obowiązywała do 8.04.1997) ustawą o komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych (DzU 1996 nr 116, poz. 561). Od początku tworzenia rynku nieruchomości wyłączono z niego podmioty uznane za szczególnie istotne dla gospodarki (kopalnie węgla, zakłady wytwarzania oraz przesyłu i zbytu energii elektrycznej i ciepłej, przedsiębiorstwa produkujące uzbrojenie lub sprzęt wojskowy), które mogły być przekształcane na podstawie odrębnej ustawy (DzU 1993 nr 16, poz. 693; w sprawie aktualnej listy przedsiębiorstw wyłączonych por. DzU 2005 nr 132, poz. 108; DzU 2005 nr 260, poz. 2174). Z czasem lista ta uległa zmianie.

Proces prywatyzacji w Polsce obfitował w liczne patologie. Głoszone przez ruch społeczny „Solidarność” hasła „3S”, tj. samodzielność, samorządność i samofinansowanie, w sytuacji słabości nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez państwo i niedokapitalizowania przedsiębiorstw, zostały wykorzystane przez kierujących przedsiębiorstwami członków partii komunistycznej. Na obrzeżu przedsiębiorstw państwowych powstały liczne spółki, do których aport przedsiębiorstw państwowych był wyceniany zazwyczaj bardzo nisko, a osób prywatnych – nadmiernie wysoko. Zachętą do ich tworzenia były korzyści podatkowe (nie musiały one płacić dywidendy jak przedsiębiorstwa państwowe i nie obowiązywał ich podatek od ponadnormatywnych wynagrodzeń) oraz możliwość wyjścia spod systemu państwowej kontroli cen. Spółki te, określane najczęściej jako nomenklaturowe, zainicjowały proces urynkowania gospodarki, ale równocześnie alienację ich uczestników ze społeczeństwa i alienację rekrutującej się z tego środowiska „klasy politycznej”.

W momencie rozpoczynania prywatyzacji w 1990 r. istniało w Polsce ponad 8,4 tys. przedsiębiorstw państwowych. W ciągu 14 lat zlikwidowano co piąte, a co czwarte zostało sprywatyzowane. Na koniec 2004 r. nadal istniało 1306 przedsiębiorstw państwowych, a ponadto Skarb Państwa był głównym właścicielem lub współwłaścicielem 1,8 tys. firm i co dziesiąty pracownik zatrudniony w gospodarce ma etat w firmie z udziałem Skarbu Państwa. W ocenie większości ekonomistów Skarb Państwa nie jest efektywnym menedżerem i interesy państwa nie są w

nich należycie zabezpieczone. Zwłaszcza w spółkach z mniejszościowym udziałem (w połowie 2004 r. było ich 763) Skarb Państwa niewiele miał korzyści. Wypłaty dywidendy były niewielkie, a wpływ na te firmy był ograniczony. Stwarzało to natomiast setkom działaczy partyjnych możliwość pracy w radach nadzorczych. Dlatego też Skarb Państwa chce pozbyć się tych udziałów.

W okresie 1990-2005 wpływy z prywatyzacji, licząc w cenach nominalnych, wyniosły ok. 90 mld zł. Powoli wysycha jednak to źródło dochodów. Rynek indywidualnej prywatnej własności ziemi, budynków i lokali rozwija się od początku transformacji, zwłaszcza dzięki powstaniu licznych agencji obrotu nieruchomości. Przeszkodą w jego rozwoju, oprócz ubóstwa obywateli, jest trudność uporządkowania praw własnościowych na skutek szerokiego zakresu istnienia prawa wieczystego użytkowania gruntu zamiast prawa własności, niewydolności sądów, oraz braku planów przestrzennego zagospodarowania kraju.

Do rozwoju rynków finansowych w Polsce przyczyniły się rozpoczęte w 1989 r. procesy przebudowy struktury własnościowej polskiej gospodarki. Formalnie ramy prawne dla rozwoju rynku kapitałowego zostały wprowadzone ustawą Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych (DzU 1991 nr 35, poz. 155), która była wielokrotnie nowelizowana (najnowsza nowelizacja to zastąpienie dotychczasowej ustawy trzema: Ustawą z 29.07.2005 o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, DzU 2005 nr 183, poz. 1537, Ustawą z 29.07.05 o obrocie instrumentami finansowymi, DzU 2005 nr 184, poz. 1538, Ustawą z 29.07.05 o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, DzU 2005 nr 184, poz. 1539), zwłaszcza w toku przygotowań do członkostwa w UE.

Polski rynek kapitałowy jest zdominowany przez giełdę papierów wartościowych, której właścicielem jest nadal państwo. Kierunki rozwoju tego rynku zostały określone w dokumencie „Agenda Warsaw City 2010” przyjętym przez Radę Ministrów w marcu 2004 roku. Założono w nim przede wszystkim zwiększenie rozmiarów tego rynku, w tym kapitalizacji do 2010 r. publicznego rynku akcji na poziomie minimum 50% PKB. W roku 2003 poziom kapitalizacji akcji notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych wynosił 20,9% PKB (w 2004 r. ponad 27%), natomiast całego rynku kapitałowego (tj. łącznie z akcjami notowanymi w Centralnej Tabeli Ofert (CTO), obligacjami skarbowymi i pozaskarbowymi papierami dłużnymi) 46,5% PKB [Janicka 2005].

Można zaryzykować twierdzenie, że dotychczas brakuje jasnej koncepcji alokacji kapitału w polskiej gospodarce i dostosowania rynku kapitałowego do potrzeb działających w niej podmiotów. W etapie integracji Polski z UE i postępującej globalizacji rynek kapitałowy – zwłaszcza w jego części finansowej – jest wysoce autonomiczny. Krajowe zasoby finansowe są niezwykle mobilne i mogą służyć rozwojowi zarówno Polski, jak i innych krajów. Zależy to od charakteru polityki gospodarczej Polski.

Rynki i instytucje finansowe w Polsce (banki, ubezpieczenia, fundusze emerytalne i inne, giełda) działają zgodnie z zasadami unijnymi, a ich funkcjonowanie jest usprawniane w myśl postanowień zawartych w Strategii Lizbońskiej, tj. planu akcji w zakresie usług finansowych FSAP (Financial Services Action Plan), który miał być zrealizowany do końca 2005 roku.

Po piętnastu latach transformacji kraju stan społeczeństwa charakteryzują najbardziej dwie grupy czynników. Z jednej strony nastąpiła

- wyraźna poprawa stanu zdrowia społeczeństwa; w okresie 1990-2003 śmiertelność niemowląt zmniejszyła się z 19,3 do 6,8 na 1000 żywych urodzeń, przeciętne trwanie życia kobiet wzrosło z 75,49 do 78,8 lat, a mężczyzn z 66,51 do 70,4 lat, m.in. na skutek znacznych wydatków gospodarstw domowych na zdrowie (szacuje się, że sięgają one 5,3% ogółu tych wydatków, co odpowiada 3,9% PKB) [Liberda 2005];
- wzrost zamożności mierzony ilością posiadanych dóbr materialnych (np. w latach 1990-2004 liczba łączy telefonicznych na 1000 mieszkańców wzrosła z 86,2 do 329, abonentów telefonii komórkowej do 605, a samochodów ze 138 do 288);
- zmniejszył się – zgodnie z oceną socjologów – zasięg biedy i ubóstwa; w marcu 2005 r. poniżej granicy niedostatku żyło w Polsce 23% gospodarstw, tj. o 7 punktów procentowych mniej niż w marcu 2000 r.) [Wyniki badania... 2005; Dryll 2005], jednakże w ocenie Banku Światowego dotyczącej lat nieco wcześniejszych (1998-2003) stopa bezwzględnego ubóstwa (2,15 USD dziennie na osobę) w Polsce wzrosła z 2 do 3%, a zagrożenie ubóstwem (poniżej 4,30 USD dziennie) wzrosło z 23 do 27%, co wiązało się przede wszystkim z wysoką i rosnącą stopą bezrobocia [Growth, Property... 2005; Radziwińska 2005];
- wzrósł poziom wykształcenia społeczeństwa w dużej mierze dzięki wzrostowi wydatków gospodarstw domowych na edukację; ocenia się, że na ten cel wydają one ok. 2% swoich dochodów, tj. ok. 1,5% PKB.

Z drugiej strony istnieje wyraźny brak zadowolenia znacznej części społeczeństwa z dokonanych zmian i niechęć do ich kontynuowania ze względu na wysokie bezrobocie, wysokie zróżnicowanie dochodów oraz brak (a co najmniej niedostatek) dbałości o spójność społeczną. Przyczyn tej sytuacji jest wiele, w tym:

- utopijne oczekiwanie egalitaryzmu związane z powstaniem ruchu „Solidarności”⁵;
- brak zaufania do państwa i do innych ludzi (w Polsce innym ufa 10% ludności, w Danii 70%, a średnio w UE 50%) [Czapiński 2005];

⁵ Znany angielski socjolog Ralf Dahrendorf w referacie wygłoszonym w marcu 2005 r. na Uniwersytecie Warszawskim uznał rosnące zróżnicowanie dochodów obecnych społeczeństw za ich cechę charakterystyczną, która nie musi być negatywna, jeśli istnieje otwartość pozycji społecznych (tj. realna możliwość przechodzenia od grupy do grupy społecznej), jeśli nikt nie może odmówić innym pełnego uczestnictwa w procesach społecznych i jeśli nikt nie jest całkowicie wykluczony ze społeczeństwa (tj. zepchnięty poniżej pewnego wspólnego poziomu) por. *Granice nierówności* [Dahrendorf 2005].

- przyzwyczajenie się do państwa słabego, do postaw roszczeniowych i na tym tle pasożytnictwo ludzi rzekomo niezdolnych do pracy;
- populizm polityków i nieposzanowanie prawa;
- uwłaszczenie byłej nomenklatury partyjnej i powstanie „klasy polityków” bez etosu pracy dla społeczeństwa;
- utożsamianie interesów partii z interesem państwa; rozwój korupcji, nepotyzmu (w 1996 r. Transparency International, która opracowuje ranking skorumpowania krajów z uwzględnieniem kilku jej przejawów, lokowała Polskę na 24 miejscu z oceną 5,6 punktu, a w 2005 r. spadliśmy na miejsca 70-76, z oceną 3,4 punktu [Kojder 2005]; Polska nie zaakceptowała też ONZ-owskiej konwencji antykorupcyjnej z 31.10.2003 r. [Stankiewicz 2005];
- programowa nieudolność „elit” rządzących i inne.

Na tym tle uczciwa praca przestaje być uważana przez znaczną część społeczeństwa za potencjalne źródło sukcesu życiowego, a tym samym występuje swego rodzaju etos cwaniactwa, destrukcji czy działań anarchicznych [Płowiec 2005].

Z dokonanych rozważań wynika, że – mimo znacznych trudności i niedociągnięć – umacniane jest państwo, gospodarka rynkowa i rozwija się społeczeństwo.

Dużą zasługę w tym postępie należy przypisać członkostwu Polski w Unii Europejskiej i wywieranej przez nią presji na usprawnianie funkcjonowania instytucji i gospodarki oraz pomocy technicznej i finansowej. Równocześnie jednak nie ulega wątpliwości, że dokonana transformacja ma charakter asymetryczny: osiągnięcia w zakresie reformowania przedsiębiorstw i rynków są znacznie szersze i głębsze aniżeli w reformowaniu władzy prawodawczej, sądowniczej, innych instytucji sektora publicznego [*Sektor publiczny...* 2005; Kleer, Karpiński, Owsiak 2005] i społeczeństwa.

W tej sytuacji, w celu utrzymania rozwoju kraju i jego przyspieszenia, konieczna jest – w tym etapie transformacji – przede wszystkim racjonalna rekonstrukcja sektora publicznego i społeczeństwa. Wymaga to nie tylko zmiany systemu edukacji i wychowywania (zwłaszcza młodzieży), lecz także świadomego tworzenia elit opinio- i wzorcotwórczych. Dotychczas jednak brakuje nawet mglistego obrazu modelu polskiego społeczeństwa przyszłości.

Rekonstrukcja sektora publicznego oraz społeczeństwa – i to pilna – potrzebna jest tym bardziej, że obecnie w świecie dokonuje się nowy podział pracy przede wszystkim pod wpływem dwóch czynników: konkurencji ze strony Chin i Indii oraz przechodzenia od cywilizacji przemysłowej do informacyjnej. Aby sprostać tym wyzwaniom po jak najniższym koszcie społecznym, konieczne jest pełnienie przez państwo roli współorganizatora procesu przechodzenia do tej nowej cywilizacji. W tym celu potrzebne są: sprawnie działający sektor publiczny, elity i bardziej wykształcone społeczeństwo.

Literatura

- Babski D.J., *Nie opłaca się nie znać prawa*, „Rzeczpospolita” 2005 (z 29 marca).
- Czapiński J., *Poradź sobie i bez polityków*, „Rzeczpospolita” (Plus Minus)” 2005 (z 22-23 października).
- Domagalski M., *Prawo rezerwy wzrostu gospodarczego*, „Rzeczpospolita” 2005 (z 23 listopada).
- Dryl J., *Bieda w odwrocie?*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2005 (z 13 listopada).
- Diagnoza społeczna 2005 – wyniki badań*, „Rzeczpospolita” 2005 (z 17-18 września).
- Dahrendorf R., *Granice nierówności*, „Rzeczpospolita” (Plus Minus)” 2005 (z 4-5 września).
- Growth, Property and Inequality in Eastern Europe and the Former Soviet Union*, EBRD 2005.
- Janicka M., *Polski rynek kapitałowy – powiązanie, rozwój i perspektywy w strukturach jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej*, „Ekonomista” 2005 nr 5.
- Kleer J., Karpiński A., Owsiak S., *Spór o przyszłość sektora publicznego*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy prezydium PAN, Warszawa 2005.
- Kojder A., *Antykorupcyjny falstart*, „Rzeczpospolita” 2005 (z 20 listopada).
- Kołodko G., *Instytucje i polityka a wzrost gospodarczy*, „Ekonomista” 2004 nr 5.
- Liberda B., *Inwestycje w kapitał ludzki a stopa oszczędzania gospodarstw domowych w Polsce*, „Ekonomista” 2005 nr 4.
- Pejovich S., *Understanding the Transaction Costs of Transition: it's the Culture, Stupid*, „Review of Austrian Economics” 2003 (grudzień).
- Płowiec U., *Szanse i zagrożenia związane z rozwojem konkurencyjności polskiej gospodarki i społeczeństwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Globalizacja i integracja europejska*, red. J. Kotyński, PWE, Warszawa 2005.
- Radziwińska T., *Powiększa się czy maleje*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2005 (z 23 listopada).
- Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Siemaszko A., *Wywiad na tle raportu „Wymiar sprawiedliwości w Europie”*, „Rzeczpospolita” 2006 (z 17 i 21 stycznia).
- Stankiewicz A., *ONZ pomoże PiS*, „Rzeczpospolita” 2005 (z 26 października).
- Walencik I., *Dziennik Ustaw 2005 – rocznik chudszy od poprzednika*, „Rzeczpospolita” 2006 (z 2 stycznia).
- Walencik I., *Wady znane są od lat, ale nie ma woli zmian*, „Rzeczpospolita” 2005 (z 15 grudnia).
- Winczorek P., *Dorobek legislacyjny odchodzącego parlamentu*, „Rzeczpospolita” 2001 (z 15 października).

TRANSFORMATION PROCESS OF POLAND AND THE INTEGRATION WITH EUROPEAN UNION

Summary

After 15 years of transformation process of Poland in spite of numerous difficulties and failures – the Polish state, society and market economy are consolidated. It is partially the effect of the aspiration and then of the membership in the EU, especially due to its pressure on render the functioning of institutions and the economy more efficient, as well as due to its technical and financial assistance. The accomplished transformation is however asymmetric: achievements in the functioning of markets (except for labour) and enterprises are larger and deeper than in the functioning of legislative and judiciary authorities, other institutions of public sector and society. In order to prepare Poland to the global challenges related to the growing competition of Asian giants and to knowledge based economy it is necessary to reconstruct the public sector and the mentality of society.