

## **ROZDZIAŁ 6**

### **REFLEKSJE NAD SYSTEMEM GOSPODARCZYM POLSKI (W DWUDZIESTĄ ROCZNICĘ ROZPOCZĘCIA TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ)**

#### **Wprowadzenie**

W ciągu ostatnich 20 lat w Polsce zaszły istotne zmiany w systemie społeczno-gospodarczym. W wyniku rozpoczętej w 1989 r. transformacji systemowej Polska odeszła od systemu gospodarki centralnie-planowanej, wprowadzony został system gospodarki rynkowej. Przystąpienie Polski w dniu 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej (UE) można uznać za symboliczną datę zakończenia transformacji systemowej. UE uznała, że polska gospodarka ma już charakter rynkowy, demokratyczny i jest w stanie sprostać konkurencji na rynku europejskim (są to warunki wstąpienia do UE).

Celem niniejszego artykułu jest ocena obecnego systemu gospodarki rynkowej w Polsce (na tle innych krajów UE), a także ukazanie głównych czynników, które ukształtowały nowy system oraz jego perspektywy. Autor stawia tezę, że system gospodarczy Polski – wbrew panującej opinii – nie ma charakteru liberalnego. Polska jest jednym z najbardziej interwencjonistycznych krajów UE. Prezentując własne poglądy Autor przedstawia również wyniki badań opinii publicznej na temat zmian systemowych dokonanych w ostatnim dwudziestoleciu. Ta okrągła rocznica skłania do refleksji na ten temat.

#### **Transformacja systemowa polskiej gospodarki<sup>1</sup>**

Pojęcie *transformacja* oznacza proces przemiany, zmiana postaci, charakteru itp. czegoś lub czegoś; przeobrażenie, przekształcenie, metamorfoza. Stosowane jest w wielu dziedzinach nauk, także w ekonomii. W sensie ekonomicznym transformacja również oznacza zmianę. O transformacji systemowej mówimy gdy mamy do czynienia z całkowitym i kompleksowym przeobrażeniem systemu. Odnosi się to zarówno do ustroju politycznego jak i gospodarki. Z tego względu w skład transformacji systemowej będzie wchodzić transformacja ustrojowa i transformacja gospodarcza.

Większość autorów piszących na powyższy temat podobnie definiuje transformację. Transformacja ma dla nich zawsze charakter systemowy. Pojęcie transformacji dotyczy przebudowy jednego systemu na inny system, oznacza przemianę, zanik starego i narodziny nowego porządku, transformacja jest zmianą struktury systemu, uformowaniem i zorganizowa-

---

<sup>1</sup> Niniejszy punkt ma charakter wprowadzający do dalszych rozważań. Autor uznał, że w tym opracowaniu należałoby rozpocząć od omówienia istoty transformacji oraz jej celów. Literatura ekonomiczna na ten temat jest jednak bardzo obszerna. Cytowanie poglądów chociażby najbardziej znanych ekonomistów piszących o transformacji systemowej zajęłoby wiele miejsca i bardzo rozbudowało zamieszczoną na ostatnich stronach Bibliografię. Z tego względu autor jedynie wymieni ich nazwiska. Są to: M. Bałtowski, M. Miszewski, W. Trzeciakowski, D. Rosati, Z. Hockuba, A. Wojtyna, B. Fiedor, J. Wilkin, L. Balcerowicz, W. Wilczyński, H. Chołaj, M.G. Woźniak, G.W. Kołodko, M. Nasiłowski, J. Bekasik, A. Matysiak. Szerzej na ten temat (z przytoczeniem poglądów powyższych ekonomistów) autor pisze w swoich wcześniejszych opracowaniach (Swadźba, 2005, Swadźba 2007a).

niem systemu od nowa. Tak definiowana transformacja gospodarcza jest kategorią teorii systemów ekonomicznych lub kategorią polityki gospodarczej. Ponadto – w związku z coraz większą popularnością ekonomii instytucjonalnej – transformację traktuje się jako zmianę instytucjonalną. Transformacja gospodarcza jest przede wszystkim politycznie i ekonomicznie zdeterminowaną zmianą instytucjonalną. Jej rezultatem jest stworzenie jakościowo nowego ładu instytucjonalnego, nowego porządku czy ustroju gospodarczego.

W tym miejscu pisząc o transformacji mamy na myśli transformację, która dokonywała się w krajach Europy Środkowowschodniej (europejska transformacja postkomunistyczna), w tym również w Polsce (przykładowo, odmienny charakter ma chińska transformacja). Powyższa transformacja jest rozumiana jako przejście od gospodarki centralnie planowanej typu socjalistycznego do gospodarki rynkowej typu kapitalistycznego. Jest więc jak najbardziej transformacją systemową, gdyż oznacza odejście od jednego systemu i budowę całkowicie nowego systemu. Jest ona związana z wprowadzeniem mechanizmu rynkowego (gospodarki rynkowej), który zastępuje plan oraz demokratycznych przemian ustrojowych. Stąd, w uproszczeniu można powiedzieć: transformacja = rynek + demokratyzacja.

Transformacja nie może być utożsamiana z reformą. Transformacja systemu ekonomicznego jest procesem jakościowo odmiennym od reformy gospodarczej. Reforma gospodarcza wiąże się ze zmianami wariantów danego typu systemu gospodarczego, w przeciwieństwie do transformacji nie zmienia istoty systemu ekonomicznego. Transformacja jest procesem zmian fundamentów ustrojowych podczas gdy reformy koncentrują się na dostosowywaniu, naprawianiu i doskonaleniu istniejącego ustroju. W przypadku Polski z reformami mieliśmy do czynienia do przełomu lat 1989/1990, a następnie rozpoczyna się okres transformacji.

Istotą transformacji systemowej w Polsce było więc przejście od jednego do drugiego systemu. Jednak poszczególni ekonomiści różnie precyzują ten nowy system. Dla jednych jest to przejście od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej obejmujące zmianę ustroju politycznego oraz tworzenie rynkowych warunków funkcjonowania wszystkich podmiotów gospodarczych, dla innych jest to przejście od gospodarki niekapitalistycznej do kapitalistycznej czyli restytucja (restauracja) kapitalizmu (system kapitalistyczny istniał już bowiem wcześniej w Polsce).

Omawiając istotę transformacji systemowej należy również zająć się problemem celów transformacji. Jest to ważne, zwłaszcza kiedy transformację traktujemy jako kategorię polityki gospodarczej, reprezentujemy podejście normatywne. W tej kwestii nie ma już takiej zgodności wśród ekonomistów. Podawana w literaturze przedmiotu liczba celów jest duża i bardzo zróżnicowana. Czasami można mieć wątpliwości czy dany cel jest celem transformacji, warunkiem wstępnym transformacji czy też narzędziem osiągnięcia danego celu. Istnieje tutaj duży rozrzut stanowisk i interpretacji.

Nie rozwijając szerzej powyższej kwestii ograniczymy się do przedstawienia niektórych poglądów. Celem głównym transformacji jest nadanie systemowi gospodarczemu charakteru gospodarki rynkowej. Transformacja ma na celu uformowanie stabilnego, sprawnego mechanizmu koordynacji, który powinien umożliwić stabilizację makroekonomiczną, efektywność mikroekonomiczną, restrukturyzację gospodarki i wzrost gospodarczy. Transformacja nie jest więc celem samym w sobie. Z tego wynika, że celem transformacji jest nie tylko przejście do kapitalistycznej gospodarki rynkowej co wzrost jej konkurencyjności, efektywności itd., a więc tych czynników, które umożliwiają jej rozwój. To stwierdzenie jest chyba oczywiste. Transformacja rozpoczęła się właśnie z tego powodu, że wcześniejszy system nie przyczyniał się do realizacji tego celu.

Czy tak rozumiana transformacja już się zakończyła? Trzeba od razu stwierdzić, że odpowiedź nie jest prosta. Mamy tutaj do czynienia z procesem społeczno-ekonomicznym, a w takim wypadku trudno jednoznacznie określić jego początek i koniec.

Wątpliwości – chociaż nie tak duże – dotyczą już rozpoczęcia transformacji systemo-

wej. Dla większości jest to rok 1989 lub początek 1990. Wtedy to odbyły się obrady okrągłego stołu (kwiecień), pierwsze po wojnie częściowo demokratyczne wybory (czerwiec), powstał pierwszy niekomunistyczny rząd Tadeusza Mazowieckiego (wrzesień). To ostatnie wydarzenie doprowadziło do rozpoczęcia prac nad programem reform dla naszej gospodarki, których podjął się Leszek Balcerowicz (Plan Balcerowicza). Dla autora niniejszego opracowania symboliczną datą początku transformacji systemowej jest 1 styczeń 1990 roku (rozpoczęcie realizacji Planu Balcerowicza). Od tego dnia zaczęły obowiązywać nowe ustawy, które niewątpliwie zmieniły obraz naszej gospodarki.

A co z końcem transformacji? Tutaj już takiej zgodności nie ma. W tym względzie występują dwa poglądy. Dla jednych transformacja już się zakończyła. Zakończyła się wraz z wejściem Polski do UE, a więc 1 maja 2004 roku<sup>2</sup>. Powyższa data może być cezurą czasową polskiej transformacji. UE wyznaczyła warunki jakie kraje kandydujące do członkostwa muszą spełnić. Jednym z nich jest funkcjonowanie gospodarki rynkowej. Przystąpienie Polski do UE oznacza, że z dniem 15 krajów członkowskich w Polsce istnieje już gospodarka rynkowa, a więc cel transformacji systemowej został osiągnięty. Polska w wystarczającym stopniu odešla od wcześniejszego systemu gospodarki centralnie planowanej i występujący u nas system można nazwać gospodarką rynkową.

Jednak nie wszyscy zgadzają się z tym argumentem<sup>3</sup>. Uważają, że transformacja systemowa nie została jeszcze zakończona. Nie wszystkie zmiany instytucjonalne zostały zrealizowane, szereg instytucji rynkowych nie funkcjonuje najlepiej, nie są jeszcze w pełni rozwinięte, społeczeństwo nie w pełni utożsamia się z nowym systemem, jeszcze do niego nie dorosło. Z pewnością tak jest. Te zmiany wymagają czasu i okres 20 lat nie jest wystarczający. Do tego można by dodać wiele innych niedociągnięć procesu transformacji systemowej w Polsce.

Czy jednak z tego powodu powinniśmy dalej mówić o transformacji systemowej? Nie. Podstawowe zmiany systemowe zostały zrealizowane i możemy stwierdzić, że transformacja systemowa została zakończona. Oczywiście to nie oznacza zakończenia procesu przemian o charakterze systemowym. Będą one miały miejsce, tak samo jak zachodzą zmiany systemowe w krajach najwyżej rozwiniętych o ugruntowanej gospodarce rynkowej. Jednak na te zmiany nie należy już używać określenia transformacja systemowa. Właściwym określeniem będzie termin reforma czy dostosowanie, które to odnoszą się do procesu doskonalenia istniejącego już systemu.

Termin „transformacja systemowa” w dużym stopniu już się zużył. Nie należy go nadużywać. Data 1 maja 2004 roku ma z pewnością znaczenie symboliczne i trudno będzie znaleźć „lepszą” w przyszłości. Historia pokazuje, że dla procesów społecznych, ekonomicznych i politycznych najczęściej wyznacza się umowne daty ich rozpoczęcia i zakończenia, które mają właśnie taki charakter.

### **Czynniki kształtujące system gospodarczy Polski**

Transformacja systemowa była bez wątpienia głównym czynnikiem wpływającym na ukształtowanie się funkcjonującego obecnie w Polsce systemu gospodarczego. Jej charakter i przebieg zdecydowały o tym w jakim systemie gospodarczym żyjemy obecnie. Bez niej nie byłoby obecnej Polski, która jest członkiem UE i aktywnie uczestniczy w procesie integracji europejskiej, Polski, która należy do WTO, OECD, NATO i innych organizacji międzynarodowych, jest otwarta na świat i uczestniczy w procesie globalizacji. Transformacja systemo-

<sup>2</sup> Tak sądzi również autor niniejszego opracowania. (Swadźba, 2005; Swadźba 2007a)

<sup>3</sup> Odmienne poglądy reprezentują m.in.: M. Bałtowski i M. Miszewski, E. Mączyńska czy H. Chołaj (Swadźba, 2007a).

wa była wewnętrznym czynnikiem kształtującym system gospodarczy Polski. Oprócz niej możemy ponadto wymienić dwa inne główne czynniki zewnętrzne. Była to integracja europejska i globalizacja (Swadźba, 2007a, s. 113-114).

Proces globalizacji miał wpływ na kształtowanie się systemu gospodarczego Polski od samego początku transformacji. Te dwa procesy występowały w tym samym czasie i nakładały się na siebie. Polska transformacja musiała uwzględnić wymogi globalizującej się gospodarki. Polska stanęła przed potężnymi wyzwaniami globalizacji. Otwierając się na świat Polska poddana została zarówno pozytywnym, jak i negatywnym skutkom globalizacji. W proces polskiej transformacji zaangażowali się jej główni aktorzy: organizacje międzynarodowe i korporacje transnarodowe. W pewnym stopniu narzucono nam pewne rozwiązania, które w efekcie zdecydowały o obecnym kształcie systemu gospodarczego Polski<sup>4</sup>.

Drugim czynnikiem zewnętrznym, z pewnością jeszcze ważniejszym, była europejska integracja gospodarcza. Transformacja systemowa w Polsce polegała nie tylko na dostosowaniu naszej gospodarki do gospodarki rynkowej. Prawie od samego początku wiadomo było o jaką gospodarkę chodzi. Była to gospodarka europejska (Unii Europejskiej). Dążenie do członkostwa Polski w strukturach europejskich spowodowało, że konieczne było dostosowanie naszej gospodarki do jej wymogów. Polska transformacja systemowa była „ciągniona” przez transformację do warunków funkcjonowania gospodarki w UE. Integracja europejska odegrała istotną rolę w kształtowaniu polskiego systemu gospodarczego poprzez ocenianie stanu zaawansowania reform i dostosowań do członkostwa, wyznaczanie kierunków zmian i ich dynamiki, narzucenie przyjęcia niektórych instytucji, a także w włączeniu Polski w procesy globalizacji gospodarki światowej. Z punktu widzenia dzisiejszych czasów można stwierdzić, że pewne zmiany o charakterze systemowym zaszły szybko w Polsce tylko dlatego, że chciano jak najwcześniej przystąpić do UE<sup>5</sup>.

### **System gospodarczy Polski a system unijny**

Polska wstępując do UE zgodziła się na ograniczenie swojej suwerenności. Odnosi się to również do systemu gospodarczego, który musi być zbieżny z systemem unijnym. Obecnie nasz system gospodarczy nie może odbiegać od występujących tam obligatoryjnych rozwiązań (jak wiadomo, wraz z rozwojem procesów integracyjnych, ich pogłębianiem, przechodzeniem na coraz wyższy szczebel integracji, ich zakres zwiększa się). W efekcie mamy do czynienia z konwergencją systemową. Krajowe systemy gospodarcze są coraz bardziej podobne do siebie. Rośnie liczba cech uniwersalnych (ponadnarodowych), a maleje liczba cech specyficznych (narodowych) systemów gospodarczych krajów członkowskich. Ten proces jest dodatkowo wzmacniany przez globalizację.

Konwergencja systemowa w krajach UE nie oznacza jednak całkowitej likwidacji różnic narodowych (cech specyficznych krajowych systemów gospodarczych). Różnice narodowe (modelowe) były, są i prawdopodobnie jeszcze długo pozostaną. Z tego względu w Unii Europejskiej dopuszczalne jest występowanie wielu specyficznych rozwiązań systemowych.

Unia Europejska to obecnie 27 krajów, a więc 27 krajowych systemów gospodarczych. Polska powinna korzystać z tego bogactwa, przejmować dobre wzory oraz uczyć się na błędach. Nie musimy przejmować jednego z nich. Każdy z krajowych systemów gospodarczych oprócz pozytywnych elementów ma swoje negatywne strony. Odnosi się to zarówno do Szwecji ze swoim – pozornie bardzo atrakcyjnym – modelem państwa dobrobytu, jak i do krajów będących na niższym poziomie rozwoju, które później przyłączyły się do UE, a mia-

<sup>4</sup> Problematyka ta jest bardzo obszerna i jej szersze przedstawienie wykraczałoby poza przyjęte ramy artykułu. Była ona podejmowana w wielu opracowaniach. Autor na ten temat również szerzej pisał i prezentował swój własny pogląd (Swadźba, 2007a, s. 137-142).

<sup>5</sup> Również na ten temat szerzej pisał autor (Swadźba, 2007a, s. 130-137).

nowicie Irlandii, Grecji, Portugalii i Hiszpanii. Także czerpać możemy z doświadczeń „nowych” państw, które w tym samym czasie co Polska przystąpiły do UE.

W tym kontekście należałoby stwierdzić, że przystąpienie Polski do UE nie oznacza, że dalsze rozważania na temat modelu gospodarczego Polski straciły sens. Dyskusja na ten temat nie powinna być zamknięta.

Przystąpienie Polski do UE jest związane z przejściem wielu istniejących tam rozwiązań systemowych, które – jak wspomniano – mają charakter obligatoryjny. Ich liczba z pewnością jeszcze się zwiększy<sup>6</sup>. Są to wyznaczniki systemu gospodarczego Unii Europejskiej. Oprócz nich istnieją elementy specyficzne, odmienne dla każdego kraju, które różnicują krajowe systemy gospodarcze. W tym zakresie Polska ma możliwość wyboru i dyskusja na ten temat ma sens. Do tego Polska powinna dodać własne cechy, cechy wynikające z charakteru narodowego, uwarunkowań historycznych itp., jednak tylko te, które będą pozytywnie wpływać na długofalowy rozwój gospodarczy (Swadźba, 2007a).

### **Cechy charakterystyczne systemu gospodarczego Polski**

Dotychczasowy proces integracji – jak już stwierdziliśmy – nie doprowadził do ujednolicenia krajowych systemów gospodarczych państw członkowskich. Czym zatem różni się polski system gospodarczy od systemów gospodarczych innych państw członkowskich? W jakim stopniu odbiega – jeżeli tak można stwierdzić – od preferowanego modelu unijnego, czy tzw. średniej unijnej?

Cechą charakterystyczną systemu gospodarczego Polski jest przede wszystkim występowanie instytucjonalnych pozostałości wcześniejszego systemu. Możemy tutaj wymienić system własności, który charakteryzuje się ciągle dużym udziałem sektora państwowego (największy w UE), zachowania rynkowe ciągle jeszcze podobne do wcześniejszego systemu, duża rola państwa w znaczeniu negatywnym, nadmierna skłonność do regulowania gospodarki przez władze państwowe (przeregulowanie gospodarki), biurokracja, upolitycznienie działalności gospodarczej, niedostatek mechanizmów rynkowych wynikający z nieobecności wielu instytucji gwarantujących rządy praw, brak szacunku dla prawa, jego niedostateczna przejrzystość, słabość instytucji społeczeństwa obywatelskiego itp. (Swadźba, 2006a; Swadźba, 2007a).

Powyższe cechy systemu gospodarczego Polski mają przełożenie na miejsce Polski w wielu rankingach. Pokazują one, że nasz system znacznie odbiega od systemów gospodarczych większości państw członkowskich UE. Polska plasuje się w nich zdecydowanie poniżej przeciętnej, a więc – tak w uproszczeniu można stwierdzić – znacznie odbiega od modelu unijnego. W dalszej części przyjrzymy się kilku wybranym rankingom. Pokazują one jaki jest poziom liberalizmu (wolności gospodarczej), czy interwencjonizmu (poziom i charakter regulacji państwowej).

The Heritage Foundation, począwszy od 1995 roku, publikuje tzw. wskaźnik wolności gospodarczej (the Index of Economic Freedom). Ostatni ranking (2008) obejmuje 157 krajów ([www.heritage.org/Index/countries.cfm](http://www.heritage.org/Index/countries.cfm)). Każdemu z nich przyporządkowano wskaźnik, który jest konstruowany na podstawie zmiennych pogrupowanych w 10 obszarach. Są to: wolność biznesu, wolność handlu, wolność podatkowa, rozmiary rządu, wolność dot. pieniądza, wolność inwestowania, wolność finansowa, prawa własności, wolność od korupcji i wolność na rynku pracy. Wskaźnik wolności gospodarczej każdego kraju jest średnią z 10 wyników z poszczególnych obszarów. Przyjmuje on wartość od 0 (minimalny poziom) do 100 (maksymalny poziom). Ze względu na zakres wolności gospodarczej kraje podzielono na: represjo-

<sup>6</sup> Na wzrost ten może mieć wpływ poszerzenie Unii Walutowo-Gospodarczej i wprowadzenie wspólnej waluty w nowych krajach, pogłębienie procesów integracyjnych w nowych dziedzinach, takich chociażby jak system podatkowy, funkcjonowanie rynku pracy, sfera świadczeń socjalnych itp.

nowane (0-49,9), raczej niewolne (50-59,9), umiarkowanie wolne (60-69,9), raczej wolne (70-79,9) i wolne (80-100). Punkty jakie otrzymują poszczególne kraje oparte są na opiniach ekspertów i danych statystycznych.

Polska w tym rankingu, z wynikiem 59,5 (a więc znalazła się w grupie „raczej niewolne”!), zajęła 83 miejsce, ostatnie wśród krajów członkowskich UE. Warto dodać, że jeszcze w 2005 roku za Polską znajdowały się 2 kraje UE (Rumunia i Grecja), a w 2000 roku aż 6 krajów (Bułgaria, Rumunia, Słowacja, Francja, Słowenia i Malta). Nie jest więc upoważnione stwierdzenie, że Polska jest krajem liberalnym. Jest krajem najmniej liberalnym z całej UE. W tym miejscu warto dodać, że najwyższym poziomem wolności gospodarczej z krajów UE cechuje się Irlandia, która zajęła trzecie miejsce w rankingu (82,4). Na drugim miejscu znalazła się Wielka Brytania (79,5). Wysokim poziomem liberalizacji gospodarki cechują się również kraje skandynawskie: Dania (79,2), Finlandia (74,8) i Szwecja (70,4). Średnia dla UE (27) wyniosła 69,49 ([www.heritage.org/Index/countries.cfm](http://www.heritage.org/Index/countries.cfm)).

Jeszcze dłuższą historię ma wskaźnik Wolności Gospodarczej Świata (Economic Freedom of the World – EFW) związany z Instytutem Fräsera i wybitnym ekonomistą, laureatem Nagrody Nobla, Miltonem Friedmanem. EFW mierzy zgodność instytucji i polityki rządowej z wolnością gospodarczą na podstawie (obecnie) 44 komponentów. Podstawowymi wskaźnikami wolności gospodarczej są: możliwość wolnego wyboru, dobrowolna wymiana koordynowana przez rynki, wolność wejścia i konkurencji na rynkach oraz ochrona własności prywatnej (Gwartney, Lawson, Horton, 2008, s. 3).

W rankingu Wolności Gospodarczej Świata z 2008 roku (dotyczy 2006 roku), w którym uwzględniono 141 krajów, Polska zajęła 69 miejsce (6,78 punktu) w ogóle, a wśród krajów UE 25 miejsce (przed Rumunią i Słowenią). W tym rankingu można uzyskać od 0 (brak wolności gospodarczej) do 10 punktów (maksymalny poziom wolności gospodarczej). Średnia dla UE(27) wynosiła 7,35. Najlepiej z krajów UE wypadła Wielka Brytania (8,07), która zajęła 5 miejsce oraz Irlandia, która znalazła się na 10 miejscu (7,80). Unijne kraje skandynawskie zajęły następujące miejsca: Dania – 13 (7,78), Finlandia – 14 (7,69), a Szwecja 33 – (7,35) (Gwartney, Lawson, Horton, 2008). Powyższy ranking również nie świadczy o liberalizmie polskiej gospodarki.

Do podobnych wniosków możemy dojść analizując wyniki badań nad poziomem regulacji rynku produktów (Product Market Regulation – PMR) przeprowadzonych w krajach OECD w latach 1998 – 2003 (Conway, Janod, Nicoletti, 2005). Wskaźniki te zostały opracowane przez OECD w celu przedstawienia wpływu różnego rodzaju regulacji państwowych na funkcjonowanie gospodarki i jej konkurencyjność. Zostały one opracowane na podstawie szczegółowej analizy występujących w poszczególnych krajach rozporządzeń dotyczących regulacji gospodarki przez państwo w ponad 100 dziedzinach, wykorzystano dane OECD i inne źródła. Skala PMR wynosi od 0 do 6. Im wyższy poziom wskaźnika tym większy stopień regulacji państwowej, bardziej restrykcyjne otoczenie działalności gospodarczej i niższy poziom wolności gospodarczej. Kraje dzieli się na trzy grupy, a mianowicie: relatywnie liberalne, będące pośrodku oraz relatywnie restrykcyjne<sup>7</sup>.

W powyższych badaniach również Polska otrzymała 2,8 punktu. Również bardzo dobrze wypadły w tym rankingu Wielka Brytania (pierwsze miejsce – 0,9) i Irlandia (drugie miejsce – 1,1) oraz kraje skandynawskie, które należą do najmniej „przeregulowanych” krajów UE (Dania zajęła ex aequo 2-3 miejsce, Szwecja z wynikiem 1,2 4 miejsce, a Finlandia z rezultatem 1,3 ex aequo z Luksemburgiem 5-6 miejsce). W badaniach tych uwzględniono jedynie 19 krajów członkowskich OECD należących do UE. Średnia dla tych krajów wynosiła 1,5. Polski wynik był najgorszy wśród powyższych krajów. Niższy wskaźnik (mniejszy stopień regulacji) przypisano nawet Turcji i Meksykowi. To również nie jest argument na

<sup>7</sup> Szczegóły dotyczące metody badawczej zawarte są w cytowanym opracowaniu.

rzecz wysokiego poziomu liberalizacji polskiej gospodarki. Wskaźniki te to tzw. ogólne wskaźniki PMR. Badania te pokazują również poziom regulacji rynków w odniesieniu do regulacji administracyjnej i ekonomicznej, a także w podziale na PMR częściowe (kontrola państwa, bariery dla przedsiębiorczości, bariery dla handlu i inwestycji). Nie ma tutaj jednak większych różnic w porównaniu z wskaźnikiem ogólnym PMR (Conway, Janod, Nicoletti, 2005).

Interesujące są również wyniki rankingu Grupy Banku Światowego pt. *Doing Business*. W tym rankingu poszczególne gospodarki klasyfikowane są według kryterium „łatwości robienia biznesu”. W raporcie z 2009 r. uwzględniono 181 państw. Pierwsze miejsce oznacza najmniej utrudnień, a więc największą „łatwość robienia biznesu”, ostatnie miejsce (181) to najwięcej przeszkód. W rankingu tym wyróżniono dziesięć obszarów. Są to: rozpoczynanie biznesu, zezwolenia budowlane, zatrudnianie pracowników, rejestracja własności, otrzymywanie kredytu, ochrona inwestorów, płacenie podatków, handel zagraniczny, wspieranie kontraktów oraz zamykanie biznesu. W każdym z nich (na podstawie wielu wskaźników) dokonano odrębnej klasyfikacji (*Doing ...*).

W powyższym rankingu (łączy wynik) Polska zajęła 76 miejsce. Z krajów UE gorzej wypadła tylko Grecja (96 miejsce). Nie uwzględniono tutaj Cypru i Malty. Najwyżej z krajów UE uplasowały się: Dania (5), Wielka Brytania (6), Irlandia (7), Finlandia (14) i Szwecja (14). Są to więc te same kraje. Zmieniła się tylko ich kolejność. Polska najgorzej wypadła w zakresie uzyskiwania zezwoleń budowlanych, rozpoczynania biznesu oraz płacenia podatków, a najlepiej w zakresie uzyskiwania kredytu, ochrony inwestorów oraz handlu zagranicznego (*Doing ...*).

Oceny systemów gospodarczych dokonano również w pracy „Analiza porównawcza poziomu liberalizacji systemów gospodarczych krajów członkowskich Unii Europejskiej” (Swadźba, 2006b). Przedstawiono w nim ranking krajów członkowskich UE według stopnia liberalizacji na podstawie oceny następujących elementów: system własności, porządek konkurencji, bezpośrednie i pośrednie narzędzia oddziaływania państwa na sferę produkcji, redystrybucja a sfera produkcji, regulacje rynku pracy wpływające na sferę produkcji oraz system finansowy. Uwzględniono w nim również agregatywne mierniki wolności gospodarczej. Na tej podstawie dokonano podziału krajów członkowskich UE (25) na 3 grupy, a mianowicie: I. Kraje najbardziej liberalne (7 krajów), II. Kraje charakteryzujące się przeciętnym poziomem liberalizmu/interwencjonizmu (12 krajów), III. Kraje najbardziej interwencjonistyczne (6 krajów). Polska zajęła 23 miejsce (przed Grecją i Francją), a więc znowu okazała się być jednym z najmniej liberalnych krajów. Pierwsze miejsce zajęła Wielka Brytania, a trzecia była Irlandia. Z krajów skandynawskich najbardziej liberalna okazała się ponownie Dania (zajęła w tym rankingu 2 miejsce), a następnie Finlandia (piąta pozycja) i Szwecja (uplasowała się na dziesiątym miejscu) (Swadźba, 2006b, s. 123-125).

## **Opinie polskiego społeczeństwa na temat systemu gospodarczego Polski**

Omawiając system gospodarczy Polski warto przyjrzeć się poglądom Polaków na zmiany tego systemu. Badania opinii społecznej na ten temat pokazują w jakim stopniu nowy system jest akceptowany, czy polskie społeczeństwo w większości opowiada się za nowym systemem i czy się z nim utożsamia. Te poglądy należy uwzględnić przy dokonywaniu jego oceny. Jest to zgodne z podejściem instytucjonalnym do systemu, gdzie system traktowany jest jako zespół wzajemnie ze sobą powiązanych instytucji, a także zespół utrwalonych, systematycznie powtarzających się zachowań ludzkich. W przypadku systemu gospodarki rynkowej są to zachowania racjonalne, rynkowe, a także nastawione na osiągnięcie zysku.

W tym miejscu wykorzystamy wyniki badań CBOS. Dwudziesta rocznica wydarzeń, które przyczyniły się do zmiany naszego systemu społeczno-gospodarczego skłoniła socjolo-

gów do podjęcia badań na ten temat. W związku z powyższym ukazało się kilka nowych raportów na ten temat.

Wyniki badań CBOS z lutego 2009 r. (Polacy o minionym ..., 2009) pokazują, że zdecydowana większość Polaków wyraża zadowolenie ze zmiany ustroju w naszym kraju. Na pytanie: „Czy z perspektywy czasu może Pan (i) powiedzieć, że warto było przed dwudziestu laty, w 1989 roku, zmieniać w Polsce ustrój czy też nie warto?”, aż 82% odpowiedziało, że warto. Jest to najwyższy z dotychczas notowanych poziom akceptacji przemian ustrojowych w Polsce. Tylko 8% odpowiedziało, że nie warto (10% udzieliło odpowiedzi: „Trudno powiedzieć”). Ostatnie pięć lat przyniosło bezprecedensowy wzrost liczby osób zadowolonych ze zmiany ustroju w naszym kraju<sup>8</sup>. W tych samych badaniach 80% respondentów stwierdziło, że są to zmiany na lepsze, a 9%, że są to zmiany na gorsze („Trudno powiedzieć” odpowiedziało 7%). Natomiast na pytanie o bilans korzyści i strat połowa respondentów (49% wskazań) wyraziło opinię, że koszty transformacji były wprawdzie duże, ale warte poniesienia (13% stwierdziło, że niezbyt duże, 18%, że o wiele za duże, a 19% nie miało własnego zdania)<sup>9</sup>.

Powyższych wyników nie można jednak bezpośrednio przełożyć na akceptację kierunku przemian i modelu polskiej gospodarki. Nie odpowiadają one na pytanie o szczegóły naszego systemu gospodarczego, a mianowicie jaka to ma być gospodarka rynkowa. Częściowo opinię polskiego społeczeństwa na ten temat pokazują wyniki innych badań CBOS.

Interesujące są wyniki badań dotyczące demokracji (Opinie o ..., 2009). Są one prowadzone od października 1992 r. Wtedy to 52% respondentów stwierdziło, że „demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów”. W kolejnych latach odsetek osób mających takie zdanie na ogół wzrastał (były jednak okresy spadku). W styczniu 2009 r. sądziło tak 68% ankietowanych (14% nie zgodziło się, a 18% nie miało własnego zdania). Można z tego wnioskować, że część społeczeństwa akceptuje zmiany w stronę gospodarki rynkowej, ale nie musi to być gospodarka demokratyczna. Należy dodać, że taka gospodarka jest standardem w kulturze zachodnioeuropejskiej.

Jeszcze mniejszy jest poziom akceptacji kapitalistycznej gospodarki wolnorynkowej. W 2006 r. na pytanie: „Czy zgadza się Pan(i) czy też nie zgadza ze stwierdzeniem, że gospodarka kapitalistyczna oparta na swobodnej, prywatnej przedsiębiorczości jest najlepszym systemem gospodarczym dla naszego kraju?” tylko 35% respondentów odpowiedziało twierdząco (przeczącej odpowiedzi udzieliło 34% badanych). Warto dodać, że we wcześniejszych badaniach (marzec 2000 r.) za taką gospodarką odpowiedziało się 41%, a przeciw było 29% ankietowanych (Polacy o gospodarce ..., 2006). Jak widać, stwierdzenie „gospodarka wolnorynkowa” budzi większy sprzeciw niż „gospodarka rynkowa”. Prawdopodobnie opinia na ten temat nie uległa większej zmianie.

Jaki wobec tego preferowany jest model gospodarki rynkowej w Polsce? Częściowo na ten temat udzielają odpowiedzi wyniki badań na temat społeczno-politycznych postaw Polaków z 2007 r. (Społeczno-polityczne ..., 2007). Postawiono w nich trzy pytania, które mogą nam być przydatne. Chodziło w nich o akceptację pewnych stwierdzeń. Ze stwierdzeniem „Należy prywatyzować powoli i tylko niektóre przedsiębiorstwa państwowe” w okresie

---

<sup>8</sup> Na powyższe pytanie „Warto” odpowiedziało: 60% respondentów w marcu 1994 r., 75% w październiku 1995 r. (najwyższy wcześniejszy poziom), 70% w maju 1997 r., 56 % w maju 2001 r. (najniższy poziom), 65% w maju 2004 r. (poprzednie badania). (Polacy o minionym ..., 2009).

<sup>9</sup> Odmienne były wyniki badań przeprowadzonych w 2007 r. „Diagnoza społeczna 2007” (Czapiński, Panek, 2007, s. 224-226) gdzie na pytanie „Czy Pana (-i) zdaniem reformy w Polsce po 1989 r. udały się ogólnie, czy raczej nie udały?” tylko 10,4% respondentów stwierdziło, że udały się, a 40,1%, że nie udały się (prawie połowa nie potrafiła odpowiedzieć na to pytanie). Wydaje się, że tak niski odsetek odpowiedzi pozytywnych wynikał z nieco innego kontekstu badań w których pytano o wielu różnych innych spraw. Ponadto można domniemywać, że w ostatnich latach zmieniły się poglądy Polaków na ten temat.



wrzesień – październik 2007 r. zgodziło się 67% ankietowanych (w porównaniu z latami 90. XX wieku wskaźnik ten zwiększył się). Zdanie: „Państwo powinno zapewnić obywatelom wysoki poziom świadczeń społecznych, takich jak opieka zdrowotna, szkolnictwo itp.” uzyskało 83% akceptacji (w tym względzie poglądy Polaków nie zmieniły się wiele). Natomiast stwierdzenie: „Osoby dużo zarabiające powinny płacić wyższy procent podatku niż ci, którzy zarabiają mało” cieszyło się poparciem 67% respondentów (był to najniższy poziom w porównaniu ze wcześniejszymi badaniami). Z udzielonych odpowiedzi można wnioskować, że w Polsce preferowany jest: 1) system interwencjonistyczny, a nie liberalny<sup>10</sup>; 2) system opiekuńczy, 3) system w którym różnice dochodowe są niewielkie. Widoczna jest więc wyraźnie tęsknota za państwem, które powinno odgrywać dużą rolę, zarówno w sferze produkcji, jak i redystrybucji.

### Perspektywy systemu gospodarczego Polski

Mówiąc o perspektywach systemu gospodarczego Polski należy mieć na uwadze czynniki określające system gospodarczy. W przypadku Polski – abstrahując od transformacji systemowej, którą należy uznać za zamkniętą – podstawowymi determinantami jego ewolucji będą: uczestnictwo Polski w integracji europejskiej oraz proces globalizacji. Te dwa czynniki, podobnie jak w ostatnich dekadach, w dalszym ciągu będą oddziaływały na kształt polskiego systemu gospodarczego. Zakładając, że Polska będzie dalej uczestniczyć w tych procesach ich rola wydaje się być decydująca. Postępujący proces integracji, a zwłaszcza przystąpienie Polski do strefy euro spowoduje, że system gospodarczy Polski będzie coraz bardziej kompatybilny z systemem unijnym. Do coraz większej konwergencji systemowej przyczyni się również proces globalizacji. To wszystko nie oznacza, że nie będzie już różnic pomiędzy krajowymi systemami gospodarczymi. Różnice te pozostaną. Będą jednak – można się tego spodziewać – coraz mniejsze.

Jaki, wobec tego, powinien być system gospodarczy Polski? Bardziej liberalny, czy interwencjonistyczny? Mniej, czy bardziej opiekuńczy? A może to wszystko można pogodzić? Może da się stworzyć system łączący dobre elementy każdego z nich?

Jak najbardziej może to być system eklektyczny. Dla Autora nie ulega wątpliwości, że Polska powinna realizować model państwa liberalnego i opiekuńczego (solidarnego). To da się połączyć (Swadźba, 2008c). Należy jednak pamiętać, że to nie może doprowadzić do zmniejszenia efektywności ekonomicznej. Trzeba ponadto podkreślić, że taki model państwa nie stoi w sprzeczności z koncepcją spójności społeczno-ekonomicznej (zdolność systemu ekonomicznego do harmonizowania efektywności ekonomicznej i sprawiedliwości społecznej), którą Unia chce wcielać w życie. Jest on ucieleśnieniem tej koncepcji. Byłby więc zgodny z modelem unijnym.

Przykładem takiego systemu gospodarczego mogą być kraje skandynawskie UE: Dania, Finlandia i Szwecja. Ponadto od razu należy dodać, że wysoka jest ich sprawność przez którą rozumiemy skuteczność w osiąganiu celów społeczno-gospodarczych<sup>11</sup>. Ich systemy powinny więc być atrakcyjne dla nowych krajów członkowskich UE, zwłaszcza krajów post-socjalistycznych, które ciągle poszukują docelowego modelu gospodarczego. Odnosi się to również do Polski, która powinna korzystać z doświadczeń tych krajów. Na pewno nie może

<sup>10</sup> W tym miejscu warto dodać, że słowo liberalizm jest niezrozumiałe dla znacznej części Polaków. Ponad połowa (52%) nie ma jednoznacznych i konkretnych skojarzeń z tym określeniem. W badaniach z 2007 r. tylko 6% wskazań uzyskało stwierdzenie, że liberalizm to: „Wolny rynek, wolna konkurencja, kapitalizm, mniejsza rola państwa – w sensie pozytywnym i neutralnym (własność prywatna, przedsiębiorczość, prywatyzacja). (Społeczna percepcja ..., 2007)

<sup>11</sup> Kraje skandynawskie plasują się na pierwszych miejscach w rankingu sprawności systemów gospodarczych krajów członkowskich UE (Swadźba, 2008a; Swadźba 2008b)

dorównać im jeżeli chodzi o poziom opiekuńczości (Swadźba, 2007b). Nie pozwala na to znacznie niższy poziom PKB per capita. Również nie powinna Polska naśladować kraje skandynawskie pod względem wielu innych cech charakterystycznych dla modelu skandynawskiego, które często są krytykowane, jak chociażby nadmierna ingerencja państwa w sferę rodziny, w tym sferę materialną, która powoduje brak zapobiegania o swoje sprawy i czekanie, aż pomoże państwo, a także nieumiejętność funkcjonowania na rynku. Te cechy modelu skandynawskiego, zwłaszcza szwedzkiego, nie są akceptowane w bardziej konserwatywnym społeczeństwie polskim. Również nie do przyjęcia byłyby tak wysokie podatki, niezbędne dla realizacji powyższego modelu. Te elementy modelu skandynawskiego wynikają ze specyficznych cech społeczno-kulturowych i nie są możliwe do przeniesienia na polski grunt. Nie jest więc możliwe bezpośrednie przeniesienie do Polski w całości skandynawskiego modelu państwa dobrobytu. To co jest możliwe, to przeniesienie do naszej gospodarki skandynawskiego poziomu wolności gospodarczej, liberalnej gospodarki, która zastąpiłaby nadmiernie przeregulowaną polską gospodarkę. Jest to możliwe w sytuacji gdy nasz kraj zajmuje jedno z ostatnich miejsc wśród krajów unijnych na różnych listach rankingowych wolności gospodarczej. Z pewnością Polska nie należy do krajów o wysokim poziomie opiekuńczości, równości społecznej, a więc – używając stosowanego w Polsce określenia – nie jest w pełni krajem solidarnym. Jednak Polska nie jest również – i to w większym stopniu – krajem liberalnym. Nie należy więc przeciwstawiać Polski solidarnej Polsce liberalnej, ale działać w kierunku ich jedności. Tak jest w przypadku krajów skandynawskich. Taka symbioza – jak widać – przynosi pozytywne skutki dla ich gospodarek (Swadźba, 2009).

### Podsumowanie

Powyższe rozważania nad systemem gospodarczym Polski w dwudziestą rocznicę rozpoczęcia transformacji systemowej pozwalają na wysunięcie następujących wniosków:

- Istotą polskiej transformacji systemowej było przejście od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej.
- Obecny system gospodarczy Polski ma już charakter rynkowy. Potwierdzeniem tego było przystąpienie Polski do UE.
- Okres transformacji systemowej należy więc uznać za zamknięty.
- Zakończenie transformacji systemowej nie oznacza zrealizowanie wszystkich jej zamierzeń. Szereg zmian instytucjonalnych nie zostało dokończonych. Konieczna jest ich finalizacja.
- Obecny system gospodarczy Polski jest daleki od modelu liberalnego. Jest to model interwencjonistyczny. Zakres wolności gospodarczej jest w Polsce relatywnie mały w porównaniu z innymi krajami UE.
- System gospodarczy Polski – podobnie jak każdy inny – będzie ewoluował. Kierunek ten będzie zgodny z tendencjami zachodzącymi w gospodarce światowej wyznaczonymi przez proces integracji i globalizacji.
- Polska powinna zmierzać w stronę modelu eklektycznego łączącego liberalizm gospodarczy i solidaryzm społeczny. Wzorem dla Polski – oczywiście w ograniczonym stopniu – mogą być kraje skandynawskie.

### BIBLIOGRAFIA:

1. Conway P., Janod V., Nicoletti G., Product Market Regulation in OECD countries: 1998 – 2003, Economic Department Working Paper No.419, 1 April 2005.

2. Czapiński J., Panek T. red., (2007), *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
3. *Doing Bussines 2009 report*, The World Bank Group, <http://www.doing-bussines.org/Economy-Rankings/>
4. Gwartney J., Lawson R., Norton S., *Economic Freedom of the Word: 2008 Annual Report*, Economic Freedom Network, [www.freetheworld.com](http://www.freetheworld.com)
5. *Opinie o funkcjonowaniu demokracji w Polsce (2009)*, Komunikat z badań BS/20/2009, CBOS, Warszawa, <http://www.cbos.pl>
6. *Polacy o gospodarce wolnorynkowej (2006)*, Komunikat z badań BS/94/2006, CBOS, Warszawa, <http://www.cbos.pl>
7. *Polacy o minionym dwudziestolecu (2009)*, Komunikat z badań BS/26/2009, CBOS, Warszawa, <http://www.cbos.pl>
8. *Społeczna percepcja konserwatyzmu i liberalizmu (2007)*, Komunikat z badań BS/121/2007, CBOS, Warszawa, <http://www.cbos.pl>
9. *Społeczno-polityczne postawy Polaków (2007)*, Komunikat z badań BS/189/2007, CBOS, Warszawa, <http://www.cbos.pl>
10. Swadźba S., (2005), *Transformacja systemowa polskiej gospodarki i jej efekty*, w: *Transformacja polskiej gospodarki, ocena kierunków i dynamiki zmian strukturalnych*, red. H. Ćwikliński, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
11. Swadźba S. (2006a), *System gospodarczy Polski na tle innych krajów Unii Europejskiej*, w: *Ekonomia. Kierunki badań*, II Forum AE Katowice, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice.
12. Swadźba S. red., (2006b), *Analiza porównawcza poziomu liberalizacji systemów gospodarczych krajów członkowskich Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
13. Swadźba S., (2007a), *Integracja i globalizacja a system gospodarczy. Konsekwencje dla Polski*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
14. Swadźba S. red., (2007b), *Analiza porównawcza poziomu opiekuńczości w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice.
15. Swadźba S. red., (2008a), *Sprawność systemów gospodarczych krajów Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice.
16. Swadźba S., (2008b), *Sprawność systemu gospodarczego Polski na tle innych krajów Unii Europejskiej*, w: *Ekonomia i Finanse – Współczesne problemy badawcze*, III Forum AE, Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego w Katowicach, Centrum Badań i Ekspertyz, Katowice.
17. Swadźba S., (2008c), *Liberalizm i opiekuńczość a sprawność systemów gospodarczych państw Unii Europejskiej*, w: *Polityka Unii Europejskiej*, red. D. Kopycińska, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
18. Swadźba S., (2009), *Modele rozwoju gospodarczego dla Polski – czy Polska może być solidarna i liberalna*, w: Noga M., Stawicka K. (red.): *Modele rozwoju gospodarczego dla Polski w dobie integracji europejskiej i globalizacji*, CedeWu.PL, Warszawa.
19. [www.heritage.org/Index/countries.cfm](http://www.heritage.org/Index/countries.cfm)