

Dr Barbara Siuta-Tokarska

Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Zarys wybranych problemów społeczno-gospodarczych Polski w okresie transformacji systemowej a polityka gospodarcza państwa

WPROWADZENIE

W związku z transformacją polskiej gospodarki z centralnie sterowanej na gospodarkę rynkową zarówno rządzący, jak i społeczeństwo oczekiwali zasadniczo pozytywnych zmian w zakresie funkcjonowania gospodarki i wyraźnej poprawy bytu ludności. W przemianach związanych z transformacją systemową upatrywano przyspieszonego rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego oraz zintensyfikowania wzrostu postępu technicznego i technologicznego.

Pierwsze efekty reform społeczno-gospodarczych wiązały się z silnie negatywnymi zjawiskami, jak np.: hiperinflacja, dewaluacja złotego, wysoka skala przeszacowania majątku, wielokrotny wzrost oprocentowania kredytów, a następnie drastyczny spadek produkcji (spowodowany m.in. restrykcyjną polityką dochodową i kredytową), wysokie bezrobocie, pogorszenie warunków życia dużej części ludności, czy wystąpienie ubóstwa [*Wielka encyklopedia PWN*, 2005, s. 553]. Postępująca prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych miała wyraźny oddźwięk dla gospodarki m.in. w odniesieniu do rynku pracy. Likwidacja, czy reorganizacja przedsiębiorstw wiązała się w sposób pośredni lub bezpośredni ze wzrastającą liczbą osób bezrobotnych [Siuta-Tokarska, Kotulska, 2010, s. 139]. Stopa bezrobocia w Polsce w 2003 r. wyniosła 20% [*Bezrobocie rejestrowane...*, 2009, s. 30, 75].

Polska z dniem 01.05.2004 r. przystąpiła do zrzeszenia państw, jakim jest Unia Europejska, w nadziei na głębsze powiązanie gospodarki krajowej z gospodarką krajów Europy Zachodniej. Otwarcie granic wiązało się m.in. ze swobodnym przepływem osób, co w sytuacji wysokiego poziomu bezrobocia stanowiło dla wielu obywateli Polski jedyne alternatywne rozwiązanie w obliczu braku pracy, godziwego utrzymania siebie i rodziny i innych konsekwencji o charakterze psychologiczno-bytowym.

Zasada swobodnego przepływu towarów i usług, czy swobodnego przepływu kapitału pomiędzy krajami UE w odniesieniu do polskiej gospodarki niosła i niesie ze sobą zarówno szanse, jak i zagrożenia. Powiązanie handlu zagra-

nicznego w decydującym stopniu z gospodarką krajów UE, przy generalnie ciągle występującym deficycie handlowym Polski i braku dywersyfikacji tych powiązań, przy uwzględnieniu globalnych problemów ekonomicznych, może stanowić poważny problem dla gospodarki krajowej, zaś współwystępująca globalizacja rynków finansowych w odniesieniu do przepływów kapitałowych wzmacnia ich zakres oddziaływania [Małecki (red.), 2007, s. 27–34].

Celem publikacji jest przede wszystkim zwrócenie uwagi na zasadnicze problemy społeczno-gospodarcze Polski w ostatnim dwudziestolecu (bez analizy ogólnej sytuacji i wskazania zmian pozytywnych) oraz na możliwości ich rozwiązania poprzez wykorzystanie tzw. metod twórczych. Szczególną uwagę poświęcono problemom powtarzającym się cyklicznie bądź permanentnie, jak np.:

- coroczne deficyty budżetowe państwa,
- niebezpiecznie narastający dług publiczny,
- utrzymujący się od wielu lat stosunkowo wysoki poziom bezrobocia i zubożenie społeczeństwa,
- jeden z najniższych wśród krajów UE poziom PKB *per capita* oraz
- inne problemy, jak np.: utrzymujące się od początku okresu transformacji ujemne saldo handlu zagranicznego, wyrażające się nadwyżką importu nad eksportem, względnie niski poziom innowacyjności i konkurencyjności gospodarki oraz przedsiębiorstw, a także niski poziom absorpcji funduszy z Unii Europejskiej.

Biorąc pod uwagę ww. problemy wysunięto hipotezę o niskiej skuteczności dotychczas prowadzonej polityki gospodarczej w Polsce i o konieczności zmian w tym zakresie. Podjęto także próbę wskazania kierunków pożądaných działań.

PROBLEM COROCZNYCH DEFICYTÓW BUDŻETOWYCH ORAZ NARASTAJĄCEGO DŁUGU PUBLICZNEGO

W tabeli 1 przedstawiono dane dotyczące dochodów, wydatków i sald budżetu państwa w Polsce w latach 1990–2009.

**Tabela 1. Dochody, wydatki i saldo budżetu państwa w Polsce w latach 1990–2009
(ceny bieżące w mln zł)**

Lata	Dochody budżetu państwa	Wydatki budżetu państwa	Saldo budżetu państwa
1	2	3	4
1990	19624	19380	+244
1991	21089	24186	-3097
1992	31278	38189	-6911
1993	45901	50243	-4342
1994	63125	68865	-5740
1995	83722	91170	-7448

1	2	3	4
1996	99675	108842	-9167
1997	119772	125675	-5903
1998	126560 ^a	139752	-13192
1999	125922	138401	-12479
2000	135701	151066	-15365
2001	140527	172885	-32358
2002	143520	182922	-39402
2003	152111	189154	-37043
2004	156281	197698	-41417
2005	179772	208133	-28361
2006	197640	222703	-25063
2007	236368	252234	-15956
2008	253547	277893	-24346
2009	274183	298028	-23845

Objaśnienie: a) od 1998 r. dochody z prywatyzacji nie stanowią bieżących dochodów budżetu państwa, a są źródłem finansowania deficytu budżetowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rocznik Statystyczny RP, 2006, s. 624–627; *Mały Rocznik...*, 2008, s. 428–430; *Mały Rocznik...*, 2009, s. 428–430; *Polska – wskaźniki...*, 2010, tabela: finanse publiczne].

Dochody budżetu państwa w zasadzie rosły corocznie w latach 1990–2009 (z wyjątkiem 1999 r.) z poziomu 19 624 mln zł w 1990 r. do poziomu 274 183 mln zł w 2009 r., podobnie jak wartość wydatków (z wyjątkiem 1999 r.) z poziomu 19 380 mln zł w 1990 r. do poziomu 298 028 mln zł w 2009 r. Szybszy wzrost wydatków budżetowych w relacji do dochodów skutkowało wzrostem deficytu budżetowego, który w analizowanych latach mieścił się w granicach od 3097 mln zł w 1991 r. do 41 417 mln zł w 2004 r.

Według polskiego prawa budżetowego ustawa budżetowa wymaga określenia sposobu pokrycia deficytu¹. Warto podkreślić, że wysoki poziom deficytu budżetowego wywołuje zazwyczaj inflację, dlatego finansowanie deficytu przez bank centralny² ma charakter proinflacyjny (prowadzi to do monetyzacji deficytu, tj. pokrywania go dodatkową emisją pieniądza). Jako najkorzystniejszy sposób pokrycia deficytu budżetowego określa się jego finansowanie przez pożycz-

¹ Według art. 113 ust. 2, *Ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych* deficyt budżetu państwa oraz inne pożyczkowe potrzeby budżetu państwa mogą być sfinansowane przychodami pochodzącymi z: 1) sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i zagranicznym, 2) kredytów zaciąganych w bankach krajowych i zagranicznych, 3) pożyczek, 4) prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, 5) kwot pochodzących ze spłat udzielonych kredytów i pożyczek, 6) nadwyżki budżetu państwa z lat ubiegłych, 7) nadwyżki budżetu środków europejskich, z zastrzeżeniem art. 118 ust. 4, 8) innych operacji finansowych.

² Według Konstytucji RP art. 220 ust. 2 „ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa”.

ki zaciągnięte na rynku kapitałowym (jednakże przy wzroście deficytu może przyczyniać się do wzrostu rynkowych stóp procentowych) [*Wielka encyklopedia...*, s. 568].

Biorąc pod uwagę teorie ekonomiczne dotyczące zagadnienia deficytu budżetowego należy wskazać na dwie zasadnicze koncepcje: ekonomii klasycznej i teorii J.M. Keynesa. W ujęciu ekonomii klasycznej deficyt budżetowy oceniany jest krytycznie, co jest zgodne z tradycyjną oceną, uznającą deficyt budżetowy za wyraz złego gospodarowania i błędnej polityki budżetowej, a także za niemoralne i nierozsądne postępowanie³ [*Wielka encyklopedia...*, s. 568]. Według teorii J.M. Keynesa występowanie deficytu budżetowego nie stwarza niebezpieczeństwa, a w sytuacji np. recesji, wydatki finansowane z budżetu, powodujące deficyt są pożądane i uzasadnione [Kosterna, 1995, s. 5; Ciak ([http](http://))]. Warto jednak zaznaczyć, że w latach 70. XX wieku polityka stabilizacyjna oparta na tej koncepcji okazała się być nieskuteczna, a narastanie procesów inflacyjnych, przyczyniło się do częściowej zmiany poglądów w tym zakresie [*Wielka encyklopedia...*, s. 568].

W tabeli 2 zaprezentowano dane dotyczące wartości długu publicznego i zadłużenia Skarbu Państwa w Polsce w latach 1994–2009.

Tabela 2. Dług publiczny i zadłużenie Skarbu Państwa w Polsce w latach 1994–2009

Lata	Państwowy dług publiczny w mld zł (wartość nominalna)	Zadłużenie Skarbu Państwa ogółem w mld zł	Krajowe zadłużenie Skarbu Państwa w mld zł	Zagraniczne zadłużenie Skarbu Państwa w mld zł	Koszty ogółem obsługi zadłużenia Skarbu Państwa w mld zł	Dług publiczny jako % PKB ⁴
1	2	3	4	5	6	7
1994		152,2	55,8	96,4	9,1	67,9
1995		167,3	66,2	101,1	14,1	54,6
1996		185,6	79,6	106,0	14,1	48,1
1997		221,6	104,1	117,5	16,2	47,2

³ Można wskazać cztery podstawowe negatywne skutki deficytów: przyspieszenie procesów inflacyjnych przez jego monetaryzację (wzrost podaży pieniądza), występowanie efektu wypychania (efekt ten sprowadza się do ograniczenia możliwości wydatkowych w sektorze prywatnym powodowanych zwiększeniem wydatków publicznych), negatywny wpływ na saldo obrotów bieżących w bilansie płatniczym w wyniku działania mechanizmu tzw. bliźniaczych deficytów (tzn. deficytu budżetowego i deficytu w obrotach bieżących), niebezpieczeństwo popadnięcia w tzw. pułapkę zadłużeniową w wyniku szybkiego narastania długu publicznego i kosztów jego obsługi.

⁴ W myśl Konstytucji RP art. 216 ust. 5 „nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”.

1	2	3	4	5	6	7
1998		237,4	121,2	116,2	17,8	43,2
1999		264,4	134,7	129,7	18,8	44,4
2000	280,5	266,8	146,0	120,8	18,0	40,9
2001	302,1	283,9	185,0	98,9	20,9	38,8
2002	352,4	327,9	219,3	108,6	24,0	43,6
2003	408,3	378,9	251,2	127,8	24,1	48,4
2004	431,4	402,9	291,7	111,2	22,7	46,7
2005	466,6	440,2	315,5	124,7	25,0	47,5
2006	506,3	478,5	352,3	126,2	27,8	47,8
2007	527,4	501,5	380,4	121,1	27,6	45,2
2008	597,8	569,9	420,2	149,7	25,1	47,0
2009	669,9	631,5	462,7	168,8	32,2	51,0

Objaśnienie: na państwowy dług publiczny składa się: dług sektora rządowego (Skarb Państwa + pozostały dług sektora rządowego) oraz dług sektora samorządowego (dług JST + pozostały dług sektora samorządowego).

Źródło: [Raport Roczny..., 1999, s. 13, 23; Raport Roczny..., 2000, s. 7, 13; Raport Roczny..., 2008, s. 65, 66, Zadłużenie Skarbu..., 2010, s. 1–8; Zadłużenie sektora finansów..., 2010, s. 1–3; SRK-Strategia Rozwoju Kraju..., 2010].

Według danych w tabeli 2 wartość długu publicznego w Polsce systematycznie rosła z 280,5 mld zł w 2000 r. do 669,9 mld zł w 2009 r.⁵, przy równoczesnym wzroście kosztów obsługi zadłużenia Skarbu Państwa z 9,1 mld zł w 1994 r. do 32,2 mld zł w 2009 r. Według kryterium z Maastricht (w myśl kryterium polityki fiskalnej) dług publiczny nie może przekroczyć 60% PKB [Bukowski, (http), s. 5]. W oparciu o Raport Instytutu Sobieskiego należy zauważyć, że zadłużenie Polski przy uwzględnieniu statystyki zadłużenia, które stanie się wymagalne w latach 2010–2043 wynosi około 200% PKB⁶ [Dobrowolski, 2009].

Można zatem, patrząc na sytuację finansów publicznych w ostatnim okresie w Grecji⁷ i groźby jej bankructwa, mieć wyraźne obawy co do dalszego zadłużania się państwa polskiego⁸, zarówno w ramach zadłużenia krajowego, jak i zagranicznego, a także biorąc pod uwagę analizy OECD [*Economic Survey of Poland*, 2010], czy MFW [Niedzielski, 2008] dotyczące stanu finansów publicznych w Polsce.

⁵ W 2010 r. wartość długu publicznego Polski wyniosła 748,5 mld zł.

⁶ Obecne księgowanie wykazujące wskaźnik długu do PKB na poziomie poniżej 50% wynika z faktu ujęcia zobowiązań w statystyce dopiero w roku wypłaty gotówki, a nie w momencie powstania zobowiązania.

⁷ Według stanu na maj 2010 r.

⁸ Patrz również: [Baj, *Nasze dzieci...*], *Za dwa lata grozi nam pułapka zadłużenia?* – rozmowa z J. Rostowskim – ministrem finansów, TVN 24 (stan na dzień 20.07.2009).

Warto również zauważyć, iż wartość deficytu budżetowego Polski za lata 2005–2009, wynoszącego łącznie 117,5 mld zł była niższa niż koszty ogółem obsługi zadłużenia Skarbu Państwa w tych latach (łącznie 137,7 mld zł).

Należy także podkreślić, że zagrożenie związane w popadnięciem w tzw. pułapkę zadłużenia⁹ dotyczy nie tylko przedsiębiorstw, czy osób fizycznych, ale także państw, czego przykładem w nie tak odległej historii były: Meksyk, Brazylia i inne kraje Ameryki Południowej, czy kraje afrykańskie [Tomaszek, (http)].

PROBLEM UTRZYMUJĄCEGO SIĘ OD LAT WYSOKIEGO POZIOMU BEZROBOCIA, ROZWARSTWIENIA I ZUBOŻENIA CZĘŚCI SPOŁECZEŃSTWA ORAZ NISKIEGO POZIOMU PKB *PER CAPITA*

W tabeli 3 przedstawiono dane dotyczące stopy bezrobocia i liczby osób bezrobotnych zarejestrowanych w Polsce w okresie 1990 – VI 2010.

Tabela 3. Stopa bezrobocia i liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w Polsce w okresie 1990 – VI 2010

Rok	Stopa bezrobocia rejestrowanego (w %)	Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych (w tys. osób)
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
1990	6,5	1126,1
1991	12,2	2155,6
1992	14,3	2509,3
1993	16,4	2889,6
1994	16,0	2838,0
1995	14,9	2628,8
1996	13,2	2359,5
1997	10,3	1826,4
1998	10,4	1831,4
1999	13,1	2349,8
2000	15,1	2702,6

⁹ „Określenie sytuacji podmiotu, który utracił zdolność spłacania w terminie i wynikającej z umów wysokości swojego długu wobec wierzycieli krajowych i zagranicznych. Najczęściej stosuje się to określenie do sytuacji państw słabo rozwiniętych gospodarczo, korzystających w przeszłości z kredytów zagranicznych dla finansowania inwestycji pobudzających wzrost gospodarczy. Przyjmuje się, że bezpieczny poziom zadłużenia państwa wobec zagranicy to taki, przy którym roczne spłaty długu (raty wraz z odsetkami) nie przekraczają 25% rocznej wartości eksportu. Wyjście z pułapki zadłużenia jest możliwe dzięki umorzeniu części długu przez wierzycieli oraz przeprowadzeniu restrukturyzacji pozostałej do spłacenia jego części”. Cyt. za: Biuro Obrotu Wierzytelnościami Expert, <http://animatex.w.interia.pl/index.html> (stan na dzień 18.08.2010).

<i>I</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
2001	17,5	3115,1
2002	20,0	3217,0
2003	20,0	3175,7
2004	19,0	2999,6
2005	17,6	2773,0
2006	14,8	2309,4
2007	11,2	1746,6
2008	9,5	1473,8
2009	11,9	1892,7
III 2010	12,9	2076,7
VI 2010	11,6	1843,9

Objaśnienie: według stanu na 31 XII w okresie 1990–2009.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Bezrobocie rejestrowane...*, 2009, s. 30, 75; *Bezrobotni oraz stopa bezrobocia...*, 2010, s. 1; *Bezrobocie rejestrowane...*, 2010, s. 13].

Stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce wahała się w granicach od 6,5% w 1990 r. do 20,0% w latach 2002–2003, zaś liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych wyniosła od 1126,1 tys. w 1990 r. do 3217,0 tys. w 2002 r. Począwszy od 2004 r. stopa bezrobocia w Polsce wyraźnie zmniejszyła się, na co wpływ miał fakt imigracji zarobkowej wielu Polaków. Szacuje się, iż obecnie poza granicami Polski w krajach UE może pracować do 2 mln Polaków¹⁰. Biorąc pod uwagę powyższe szacunki można przyjąć, że w przypadku gdyby Polska nie przystąpiła do struktur UE stopa bezrobocia byłaby znacznie wyższa. Warto również podkreślić, że wskaźnik zatrudnienia wynoszący 64,9%¹¹ w 2009 r. w Polsce jest jednym z najniższych wśród krajów UE [*Polska w Unii...*, 2010, s. 3]. Poważnym problemem jest również bardzo wysoki udział osób długotrwale bezrobotnych wśród ogółu zarejestrowanych¹², wynoszący 42,5% na koniec marca 2010 r. [*Bezrobocie rejestrowane I kw. 2010 r.*, 2010, s. 15] i związane z tym określone konsekwencje społeczne, ekonomiczne, polityczne, psychologiczne i inne¹³.

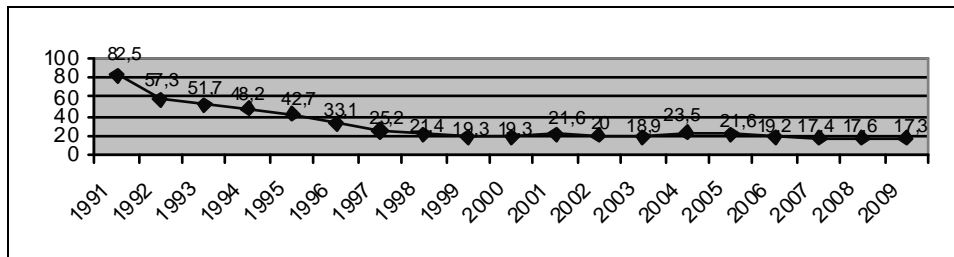
¹⁰ Według portalu www.polacy.gov.pl – wliczając w to szarą strefę. Według European Citizen Action Service liczba ta wynosi 1,2 mln., zaś według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w oparciu o rejestrację osób w 2006 r., liczba ta wyniosła 752 tys. Cyt. za: <http://bezrobocie.org.pl/x/411645>.

¹¹ Dotyczy osób w wieku 20–64 lat.

¹² Bezrobocie długotrwale należy traktować jako zjawisko patologiczne. Cyt. za: [Kucharska, (http), s. 66].

¹³ Bezrobocie uznawane jest za jedną z przyczyn wzrostu przestępstw takich, jak: zabójstwa, uszkodzenia ciała, bójki i pobicia. Istnieje również ścisła zależność między poziomem bezrobocia a liczbą samobójstw (samobójstwa osób bezrobotnych są dwukrotnie częstsze niż osób niebędących bezrobotnymi, według danych GUS liczba samobójstw w Polsce w 1989 r. wyniosła 3841,

Zależność pomiędzy bezrobociem a ubóstwem jest wyraźna. Wraz z rosnącą stopą bezrobocia w Polsce wzrastała także skala ubóstwa [Kiersztyn, 2008]. Na rys. 1 przedstawiono dane dotyczące wskaźnika ubóstwa w Polsce w latach 1991–2009.



Rysunek 1. Wskaźnik ubóstwa w Polsce w latach 1991–2009

Źródło: [Ubóstwo w Polsce, s. 1].

Analizując dotychczasową politykę społeczną w Polsce i biorąc pod uwagę wyzwania związane z przyszłością (Polska ma jeden z najniższych wśród krajów UE tzw. współczynnik dzietności [Krystyniak, 2005, s. 1335]¹⁴) można odnieść wrażenie o niskiej skuteczności polityki zatrudnienia, szczególnie w zakresie aktywnych form walki z bezrobociem [Postuła, 2001; Kaźmierczak, Rymśza, 2005, s. 3] i polityki przeciwdziałania ubóstwu oraz zagrożeniu ubóstwem (według danych GUS wskaźnik zagrożenia ubóstwem bez uwzględniania w dochodach transferów społecznych w latach 2006–2008 wyniósł średnio 46,7% [Roczne mierniki gospodarcze, 2010], Polska ma jeden z najwyższych wśród krajów UE tzw. stopień zagrożenia ubóstwem wśród dzieci i młodzieży [Ubóstwo w Polsce na tle..., 2010, s. 5] oraz jeden z najwyższych wśród krajów UE wskaźnik zagrożenia ubóstwem wśród osób pracujących, wynoszący 12%, przy 8% średniej UE¹⁵). Zjawiskiem powiązanim z ubóstwem jest tzw. rozwarstwienie społeczne (dla pomiaru nierównomiernego rozkładu dochodu w społeczeństwie wykorzystuje się m.in. tzw. współczynnik Giniego¹⁶). Polska należy

w 1994 r. – 6004, w 2008 r. – ponad 5600 osób). Bezrobocie zwiększa ryzyko uzależnienia od alkoholu i narkotyków. Według badań COBOS aż 54% rodzin objętych bezrobociem nie ma możliwości zaspokojenia swoich potrzeb poza żywnością, a 12% żyje na granicy nędzy, nie wspominając o dostępie do zasobów kultury, edukacji, czy poszerzania swoich kwalifikacji zawodowych. Cyt. za: [Czuma, Walczak, 2000, s. 11,12; Kucharska, (http), s. 69–73].

¹⁴ Według prognoz GUS do 2030 r. ludność Polski zmniejszy się o 2,6 mln osób, przy czym udział osób powyżej 65. roku życia w populacji wzrośnie do ok. 24% z 13,5% w 2008 r.

¹⁵ Dane za 2007 r.

¹⁶ Miara koncentracji rozkładu zmiennej losowej.

do krajów o wysokim poziomie nierówności dochodowych¹⁷ [*The Social Situation...*, 2010, s. 296], a według danych OECD za 2009 r. najbogatsi Polacy zarabiają 14 razy więcej od najbiedniejszych [Wróblewski, (http)].

Jako kolejny problem związany z funkcjonowaniem polskiej gospodarki należy wskazać na relatywnie niski poziom PKB *per capita* w porównaniu do innych krajów UE.

Podstawowym czynnikiem pobudzającym wzrost gospodarczy w krótkim okresie jest popyt konsumpcyjny i inwestycyjny, zarówno krajowy, jak i zagraniczny, a w długim okresie – dostateczna podaż i efektywność czynników wytwórczych [Czerwińska, (http), s. 1]. W literaturze przedmiotu wśród czynników mających wpływ na poziom wzrostu gospodarczego współczesnych gospodarek wymienia się [Kudrycka, (http), s. 1]: zasoby wiedzy i kapitału ludzkiego (przejście od *homo faber* do *homo doctus*), sprzyjająca aktywności gospodarczej i pomnażaniu zasobów wiedzy polityka ekonomiczna oraz przewaga początkowa, tj. osiągnięty już stopień rozwoju.

W odniesieniu do Polski należy wskazać, iż poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy (GOW) w porównaniu do innych krajów UE jest niekorzystny, także w porównaniu z krajami nowoprzyjętymi [Sulmicka, (http), s. 1; Piech, (http), s. 237]. W oparciu o tzw. wskaźnik KEI¹⁸ (odzwierciedla on ogólną sytuacją GOW) wynika, że Polska znajduje się wśród krajów, gdzie w latach 1995–2005 poziom ten uległ pogorszeniu z 1,98 w 1995 r. do 1,58 w 2005 r. [Basek, http, s. 100–101]. Ponadto kapitał ludzki jest niewykorzystany (wysoki poziom bezrobocia; współczynnik skolaryzacji na poziomie studiów wyższych jest niższy niż średnio w UE; tylko 5,5% osób w wieku 25–64 lat bierze udział w edukacji i szkoleniach, co klasyfikuje Polskę wśród krajów UE o najniższym poziomie uczestnictwa w kształceniu ustawicznym [Sulmicka, (http), s. 2]). W zakresie sprzyjającej aktywności gospodarczej polityce ekonomicznej, można uznać tę politykę za mało efektywną¹⁹ [*Doing Busi-*

¹⁷ Wskaźnik Giniego dla Polski w 2007 r. wyniósł powyżej 30 (wskaźnik mieści się w granicach od 0 do 100, gdzie 0 – wartość najbardziej pożądana, a 100 – największe rozwarstwienie). Polska plasuje się na 9. miejscu od końca wśród krajów UE; patrz również: [Wyznikiewicz, (http)].

¹⁸ W oparciu o metodologię KAM (*Knowledge Assessment Methodology*) grupa ekspertów Banku Światowego wprowadziła nowy sposób ujednoczenia zmiennych, czego efektem było otrzymanie zmiennych w skali 0–10 (przy standardowej normalizacji jest 0–1). Tak przygotowane dane posłużyły m.in. do zaprezentowania ogólnej sytuacji wykorzystania wiedzy w gospodarce za pomocą wskaźnika KEI (*Knowledge Economy Index* – wskaźnik rozwoju wiedzy).

¹⁹ Według raportu Banku Światowego i IFC pt.: „Doing Business 2009” Polska zajęła 76. miejsce na 181 państw świata w syntetycznym rankingu łatwości prowadzenia działalności gospodarczej. Najgorsze wyniki dotyczyły: rozpoczynania działalności gospodarczej, formalności związanych z uzyskaniem pozwolenia na budowę, „łatwości” płacenia podatków, długiego czasu dochodzenia należności z umów oraz procesu rejestracji nieruchomości.

ness, 2009], zaś w zakresie pomnażania zasobów wiedzy polityka ta wydaje się być także ograniczona (nakłady na B&R w 2008 r. wyniosły 0,61% PKB, gdy średnia UE wyniosła 1,9% PKB [SRK, 2010, s. 1]; struktura B&R w ponad 60% pochodzi z budżetu państwa, a w UE – w ok. 35% [Sulmicka, (http), s. 3]; udział wyrobów wysokiej techniki w polskim eksporcie stanowi zaledwie ok. 5% [Rocznik..., 2009, s. 472]).

W tabeli 4 przedstawiono dane dotyczące wartości PKB oraz PKB *per capita* w Polsce w latach 1990–2008.

Tabela 4. Wartość PKB oraz PKB *per capita* w Polsce w latach 1990–2008 (ceny bieżące, PPS)

Rok	PKB (w mld USD)	PKB <i>per capita</i> , (w USD)	PKB <i>per capita</i> EU-27=100%
1990	227,8	5991	–
1991	219,4	5756	–
1992	230,2	6031	–
1993	244,1	6385	–
1994	262,4	6859	–
1995	286,4	7483	43
1996	310,9	8120	45
1997	339,7	8871	47
1998	362,5	9468	48
1999	382,6	9996	49
2000	404,3	10568	48
2001	418,9	10952	48
2002	442,1	11563	48
2003	457,7	11983	49
2004	496,8	13012	51
2005	526,1	13786	51
2006	561,1	14715	52
2007	621,7	16312	54
2008	659,2	17294	56

Źródło: [Factbook..., 2010; tabela: Size of GDP, GDP *per capita*; GDP *per capita* in Purchasing Power Standards (PPS)].

Wartość PKB w Polsce sukcesywnie rosła z 227,8 mld USD w 1990 r. do 659,2 mld USD w 2008 r.²⁰, co miało swoje odzwierciedlenie we wzroście go-

²⁰ Jest to na poziomie porównywalnym z PKB Holandii, wynoszącym 675,1 mld USD w 2008 r., przy liczbie ludności tego kraju wynoszącej 16,4 mln osób. Dla porównania wartość PKB Czech w 2008 r. wyniosła 256,9 mld USD, tj. 2,5-krotnie mniej niż w Polsce, przy liczbie ludności wynoszącej 10,3 mln osób, a w Hiszpanii wartość PKB w 2008 r. wyniosła 1434,2 mld USD, tj. 2,2-krotnie więcej niż w Polsce (liczba ludności Hiszpanii – 44,3 mln osób).

spodarczym oraz wzroście wartości PKB *per capita*, wynoszącym 5591 USD w 1990 r. oraz 17 294 USD w 2008 r.

Warto jednak zauważyć, że wartość PKB *per capita* w Polsce jest jedną z najniższych w krajach UE-27. Wyjątek odnotowano w 2009 r., co związane jest niewątpliwie z kryzysem ekonomicznym, wyrażającym się m.in. ujemnym wzrostem PKB w wielu krajach UE i rosnącym poziomem bezrobocia, a co za tym idzie – także z ograniczeniem dochodów gospodarstw domowych.

INNE WYBRANE PROBLEMY GOSPODARKI POLSKI

Wśród pozostałych problemów związanych z funkcjonowaniem gospodarki Polski należy wskazać m.in. na utrzymujące się permanentnie ujemne saldo bilansu handlowego. Jeszcze w 1990 r. w wymianie handlowej Polska odnotowała nadwyżkę, wynoszącą 4,8 mld USD, a od 1991 r. odnotowuje się deficyt wymiany handlowej [Wołodkiewicz-Donimirski, 1994, s. 1]. W 2008 r. jego wartość wyniosła 38,6 mld USD [*Polska 2009...*, 2009, s. 21]. Większościowy udział w wymianie handlowej Polski mają podmioty z udziałem kapitału zagranicznego (ok. 60% w eksporcie i w imporcie w latach 2004–2008) co oznacza, że podmioty te w sposób znaczący decydują o obrotach handlowych całego kraju. Sytuacja taka niesie za sobą określone szanse, jak i zagrożenia, np. związane z możliwością uzależnienia kapitałowego i podejmowanych decyzji w zależności od tzw. spółek matek.

Przyczyn narastającego deficytu handlowego jest wiele²¹, niemniej jednak skuteczna polityka proeksportowa wydaje się być jednym z podstawowych środków zaradczych [Rosiek, ([http](http://)); *Polska 2009...*, 2009].

²¹ W początkowym okresie transformacji jako przyczyny deficytu handlowego Polski wskazywano na: problemy o charakterze strukturalnym, brak synchronizacji koniunktury w Polsce i w krajach zachodnich (co powodowało dodatkowe trudności ze zbytem towarów na rynkach tych krajów) i inne przyczyny. „Polskie towary nie były dostosowane pod względem struktury popytu na głównych rynkach zewnętrznych (malejąca tendencja eksportu), jak i na rynku wewnętrznym (wzrost importu) [...] Polskie towary nie były wystarczająco konkurencyjne w stosunku do towarów innych państw”. Cyt. za: [Wołodkiewicz-Donimirski, 1994, s. 4]. Jako pośrednie przyczyny deficytu handlowego wymienia się także zbyt miękką politykę fiskalną i brak właściwej koordynacji między polityką fiskalną i pieniężną.

„Polityka fiskalna prowadząca do deficytu budżetowego owocuje albo krótkookresowym wzrostem produktu krajowego (jeśli występują niewykorzystane zdolności produkcyjne), albo wzrostem cen, albo – najczęściej – wzrostem cen i krótkookresowym wzrostem produktu krajowego, co stwarza dodatkowe zapotrzebowanie na pieniądź. Ten dodatkowy popyt, łącznie ze wzrostem oprocentowania rządowych papierów dłużnych, wywołuje wzrost stopy procentowej, co powoduje napływ kapitału spekulacyjnego, a tym samym aprecjację złotego. Wzrost wartości krajowej waluty względem innych walut czyni droższymi nasze wyroby na rynkach zagranicznych

Kolejnym problemem gospodarki Polski, powiązany częściowo z wymianą handlową, jest niski poziom innowacyjności samej gospodarki, jak i przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa innowacyjne stanowią w Polsce niespełna 25% wszystkich przedsiębiorstw²², podczas gdy średnia dla UE wynosi około 40% [Science..., 2009]. W strukturze produkcji sprzedanej w sekcji przetwórstwo przemysłowe w Polsce wciąż dominuje niski i średnioniski poziom techniki (w latach 1995–2008 ich łączny udział mieścił się w granicach 72,3%–68,9% [Rocznik..., 2004, s. 393; Rocznik..., 2007, s. 472–473, Rocznik..., 2009, s. 472–473]). Także poziom konkurencyjności gospodarki Polski wskazuje na odległe miejsca rankingowe Polski na tle innych krajów UE (w oparciu o GCI, IMD²³ i inne).

Jako ważny problem polskiej gospodarki w kontekście przynależności do struktur UE należy wskazać na stosunkowo niski poziom absorpcji środków unijnych. Pomimo faktu, że Polska znajduje się w czołówce beneficjentów budżetu UE wśród państw przyjętych do Wspólnoty w 2004 r. i później, to jednak absorpcja unijnych funduszy w Polsce wciąż znajduje się na poziomie poniżej unijnej średniej²⁴. I tak np. stopień dotychczasowego zaawansowania w wykorzystaniu funduszy europejskich na lata 2007–2013 w ramach polityki spójności należy określić jako bardzo niski²⁵ [Kwieciński, 2009].

POLITYKA GOSPODARCZA W POLSCE A MOŻLIWOŚCI ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH

Przez politykę gospodarczą rozumie się oddziaływanie państwa na przebieg procesów gospodarczych. Obejmuje ona politykę makroekonomiczną, służącą utrzymaniu lub przywróceniu równowagi wewnętrznej i zewnętrznej w gospodarce oraz politykę mikroekonomiczną, ukierunkowaną na celowe zmiany zarówno w strukturze gałęziowej gospodarki, jak i w strukturze dochodów, a także na zachowania się poszczególnych grup podmiotów gospodarczych [Wielka encyklopedia PWN, 2004, s. 320].

i obniża koszty importu. Efektem końcowym jest deficyt w handlu zagranicznym, zbliżony rozmiarami do deficytu budżetowego”. Cyt. za: [Maciejka, (http)].

²² Według danych na koniec 2006 r.

²³ GCI – *Global Competitiveness Index*, opracowany przez Światowe Forum Ekonomiczne, Raport IMD – „World Competitiveness Yearbook”, opracowany przez International Institute for Management Development.

²⁴ Osiągając wraz z Czechami 3. pozycję od końca wśród 27 państw członkowskich. Cyt. za: *Polska w czołówce beneficjentów budżetu UE: w zeszłym roku dostaliśmy 7,8 mld Euro*, Cytowane za: PAP, www.gazetaprawna.pl – artykuł z 27.06.2008.

²⁵ Na koniec 2008 r. podpisane umowy stanowiły zaledwie 3,24% dostępnej alokacji na lata 2007–2013, a refundacje wydatków beneficjentów wyniosły zaledwie około 0,3%.

Oprócz tradycyjnych funkcji państwa, jak np. zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego – współcześnie we wszystkich niemal krajach kapitalistycznych państwo podejmuje także działania korygowania niedostatków mechanizmów rynkowych pod kątem [Winiarski, 2006, s. 31–32]:

- „podnoszenia efektywności gospodarki w skali ogólnospołecznej,
- ograniczania nadmiernych nierówności w podziale produktu społecznego,
- stabilizowania gospodarki, tj. zapobiegania wahaniom poziomu działalności gospodarczej, zatrudnienia i inwestycji oraz zapewnienia zrównoważonego rozwoju”.

W zależności od kryterium własności środków produkcji i sposobu ich regulacji (uwzględniając rolę państwa) można teoretycznie wskazać na cztery podstawowe modele systemów ekonomicznych [Winiarski, 2006, s. 29]:

- indywidualistyczno-kompetytywny, związany z kapitalizmem rynkowym,
- indywidualistyczno-planowy, związany z gospodarką kapitalistyczną regulowaną przez centralne planowanie państwowe,
- kolektywistyczno-planowy, dotyczący realnego socjalizmu, tj. gospodarki zarządzanej centralnie oraz
- kolektywistyczno-kompetytywny, związany z tzw. socjalizmem rynkowym.

W przypadku Polski w latach 80. XX wieku mówiło się o tzw. systemie hybrydowym, a pewne jego elementy utrzymywały się także w latach późniejszych. Obecnie system ekonomiczny w Polsce jest w znaczącym stopniu zbliżony do gospodarek Europy Zachodniej, o tzw. kapitalizmie mieszanym²⁶.

Warto podkreślić, że wśród ekonomistów nie ma zgody, co do „głębokości” aktywności państwa w ramach polityki gospodarczej (począwszy od poglądów o nieskuteczności polityki ekonomicznej państwa aż po opinie o koniecznej aktywnej roli państwa w tym zakresie²⁷) i stopnia jej skuteczności.

Można jednak przyjąć, iż o skuteczności prowadzonej polityki gospodarczej państwa należy mówić w kontekście oceny co najmniej czterech podstawowych kryteriów: efektywności alokacyjnej, podziału dochodu narodowego między grupy społeczne, stabilności gospodarki (stopnia wahań cyklicznych), a także

²⁶ Szerzej na ten temat: [Winiarski, 2006, s. 28–30].

²⁷ Po II wojnie światowej dominował pogląd, że państwo powinno prowadzić aktywną politykę makroekonomiczną, jednakże pogląd ten został poddany krytyce na przełomie lat 60. i 70. Najbardziej sceptyczne poglądy charakteryzują przedstawiciele szkoły neoklasycznej, gdzie zgodnie z tezą J.T. Sargenta i N. Wallace’a tylko nieantycypowane, przypadkowe zmiany w polityce gospodarczej wywierają wpływ na zachowanie zmiennych realnych w gospodarce (produkcji, zatrudnienia), przy założeniu o racjonalnym charakterze oczekiwań podmiotów gospodarczych. Według monetarystów polityka makroekonomiczna może wywierać w krótkim okresie istotny wpływ na gospodarkę, ale ze względu na występujący stopień niepewności może ona wzmocnić zamiast ograniczyć amplitudę wahań cyklicznych. W ostatnich latach wyraźnie zarysowuje się pogląd, iż polityka gospodarcza powinna być oparta na stabilnych regułach, a nie na doraźnych działaniach uznaniowych. Cyt. za: [Wielka encyklopedia..., 2004, s. 321; Dach, 2008, s. 13].

wpływu na długookresowe tempo wzrostu gospodarczego [*Wielka encyklopedia...*, 2004, s. 320].

Na jakość prowadzonej polityki gospodarczej mają wpływ określone uwarunkowania oraz przyjęte cele tej polityki i ich konsekwentna realizacja. Wśród uwarunkowań polityki gospodarczej państwa można wskazać na uwarunkowania [Winiarski, 2006, s. 52]: ustrojowo-systemowe (w tym ustrój społeczno-gospodarczy, struktury państwowo-administracyjne i społeczne, rozwiązania systemowe), zewnętrzne (międzynarodowa sytuacja polityczna, przynależność do międzynarodowych ugrupowań i organizacji politycznych, wojskowych, gospodarczych, koniunktura międzynarodowa) i wewnętrzne (stan i struktura zasobów narodowych, zagospodarowanie przestrzenne kraju, stosunki narodowościowe, wewnętrzna sytuacja polityczna, układ sił politycznych, stosunek społeczeństwa do władzy). Natomiast wśród celów polityki wyodrębnia się cele [Winiarski, 2006, s. 6]: generalne i systemowo-polityczne (w tym: suwerenność narodowa, sprawiedliwość, postęp społeczny, prawa człowieka), ekonomiczne (pomnażanie bogactwa kraju i wzrost dobrobytu poprzez efektywne wykorzystanie zasobów, wzrost gospodarczy, przemiany strukturalne, wzrost przedsiębiorczości, czy wzrost udziału w międzynarodowym podziale pracy), społeczne (sprawiedliwy podział dochodu, gwarancje zatrudnienia, szanse awansu, dostęp do edukacji i kultury, zabezpieczenie społeczne i ochrony zdrowia), ekologiczne (ochrona środowiska naturalnego, rekultywacja terenów zniszczonych) i obronno-militarne (rozbudowa gałęzi gospodarki o znaczeniu obronnym, zapewnienie niezbędnych rezerw produktów strategicznych).

W przypadku polityki gospodarczej w Polsce, szczególnie w pierwszym okresie jej transformacji, znaczący wpływ na jej realizację miały uwarunkowania zewnętrzne, w tym udzielone wsparcie ze strony Międzynarodowego Funduszu Walutowego, wyrażające się m.in. utworzeniem funduszu stabilizacyjnego dla gospodarki polskiej w wysokości 1 mld USD, jak i pomocy ze strony Banku Światowego oraz związane z tym zobowiązania²⁸. Obecnie znaczący wpływ na tworzenie i realizację polityki gospodarczej w Polsce ma przystąpienie Polski do struktur Unii Europejskiej i sformułowana w ramach UE strategia lizbońska.

Opinie, co do jakości i skuteczności realizowanej polityki gospodarczej w Polsce w okresie jej transformacji są dość zróżnicowane. W literaturze przedmiotu można wskazać na wiele krytycznych opinii, wyrażonych zarówno przez ekonomistów, jak i historyków najnowszej historii gospodarczej Polski. Według niektórych autorów transformacja ustrojowa w Polsce przebiegała w zasadzie pod hasłem „najlepszą polityką gospodarczą jest jej brak” [Koziar, 2009, s. 7]. Niewątpliwie jednak jedną z przyczyn ograniczenia wagi polityki gospodarczej w Polsce był brak powszechnie akceptowanej i spójnej jej koncepcji,

²⁸ Porozumienie z MFW było również podstawą do uruchomienia kredytów rozwojowych Banku Światowego na rozwój eksportu przemysłowego i rolno-spożywczego.

niejasne zasady podejmowania decyzji przy świadomości konieczności dostosowania reguł funkcjonowania gospodarki do tych występujących w krajach wysoko rozwiniętych [Chmielak, ([http](#)), s. 1]. Polityka gospodarcza w Polsce od początku w aspekcie praktycznym miała charakter liberalny, a kierunki zmian w systemie były w określonym stopniu związane z oczekiwaniami partnerów zewnętrznych i instytucji międzynarodowych. Brak było natomiast wyraźnych działań na rzecz poprawy warunków rozwoju gospodarczego w sposób trwały – występowały natomiast trudności w tym rozwoju w postaci narastającego zadłużenia zewnętrznego i wewnętrznego, niskiej konkurencyjności polskich produktów i usług na światowym rynku, czemu sprzyjały liberalizacja w handlu zagranicznym i utrzymywanie stanu aprecjacji złotego w sposób względnie trwały [Chmielak, ([http](#)), s. 1].

Biorąc pod uwagę realizowaną politykę gospodarczą Polski okresu transformacji w świetle wskazanych wcześniej problemów społeczno-gospodarczych, ich cykliczności, permanentności i narastania (np. deficyty, zadłużenie) można wysunąć stwierdzenie, że polityka ta nie przyniosła spodziewanych efektów, a jej skuteczność była na niskim poziomie (uwzględniając ww. cztery podstawowe kryteria skuteczności polityki gospodarczej). Polityka ta ponadto nie była i nie jest gwarantem bezpieczeństwa w kontekście globalnych powiązań finansowo-kapitałowych, w tym działań spekulacyjnych, szczególnie w okresach wzmożonego ryzyka, jak np. kryzysy ekonomiczne²⁹.

Przy założeniu pilnej potrzeby dokonania zmian w polityce gospodarczej Polski w kontekście przedstawionych problemów społeczno-gospodarczych i pogłębiającej się dysproporcji między wynikami i wskaźnikami gospodarczymi Polski na tle krajów Unii Europejskiej w długim okresie należy przyjąć za słuszne podejmowanie decyzji ekonomiczno-społecznych w oparciu o opracowywanie wieloletnich planów strategicznych rozwoju gospodarczego kraju [Kozia, 2009, s. 59–60]. Należy jednak podkreślić, że dotychczas polski system zarządzania strategicznego charakteryzował się³⁰ „wieloma słabościami i mankamentami, związanymi m.in. z nieefektywnością podsystemu programowania oraz z nierozwiniętym podsystemem wdrażania dokumentów strategicznych” [Bieńkowska, 2008, s. 2], co w konsekwencji skutkowało nieefektywnością prowadzonej polityki rozwoju, zarówno w horyzoncie średnio-, jak i długookresowym³¹ [Bieńkowska, 2008, s. 2].

²⁹ Patrz również: [Antczak, 2009; Andrzejewski, 2009; Rybiński, 2010].

³⁰ Według danych na koniec 2007 r. w Polsce obowiązywały 192 dokumenty o charakterze strategicznym, w tym 8 długookresowych, 20 strategii sektorowych i 154 inne dokumenty strategiczne (np. programy wieloletnie, plany itp.).

³¹ Na niski stopień efektywności wdrażania dokumentów programowych i brak ich koordynacji wskazują wyniki przeglądu MRR z 2007 r., w których wykazano, że na 406 dokumentów stra-

Istnieją dwa podstawowe sposoby realizacji strategii gospodarczej, tj. podejście rezultatywne, polegające na wyznaczaniu wyniku, która ma być osiągnięta i tzw. podejście procesowe, polegające na skoncentrowaniu się na tworzeniu jak najlepszych sposobów dojścia do rozwiązania problemu przez podjęcie działań dla właściwego zorganizowania procesów gospodarczych. Przykładem tego drugiego podejścia może być realizowana w Niemczech po II wojnie światowej polityka gospodarcza przez Ludwika Erharda, autora niemieckiego „cudu gospodarczego” [Piech, 2003, s. 229–230], określana mianem społecznej gospodarki rynkowej [Wesołowski, (http), s. 1]. Koncepcja ta towarzyszyła także tworzeniu Konstytucji RP z 1997 r., gdzie w art. 20 czytamy: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Doświadczenia 20 lat transformacji dowodzą jednak, że „polityka ta nie poszła w kierunku tworzenia zrębów solidarności społecznej” [Sadowski, 2007, s. 1], a hasło społecznej gospodarki rynkowej w ujęciu praktycznym „poszło do lamusa”. Warto jednak podkreślić, że wielu polskich ekonomistów właśnie tę drogę widzi dla Polski jako „warunek konieczny dalszego rozwoju gospodarczego oraz zachowania równowagi społecznej” [Maciaszek, 2010, s. 11; Sadowski, 2007, s. 6].

Jeżeli natomiast spojrzeć na sposoby i możliwości dochodzenia do rozwiązań istniejących i pogłębiających się dotychczasowych problemów społeczno-gospodarczych w Polsce, niezależnie od tworzenia podstawowych kierunków rozwoju gospodarki narodowej, to wydaje się, że działania w tym zakresie powinny zmierzać w stronę działań twórczych (nowych rozwiązań), względnie w określonych przypadkach opierać się na doświadczeniach innych krajów, z uwzględnieniem turbulencji współczesnego otoczenia³².

Można przyjąć, że z uwagi na odmienne na ogół uwarunkowania i dużą złożoność zjawisk ekonomicznych lepiej jest stosować działania wymagające kreatywności i dostosowania rozwiązań do innych warunków, czy też opracować je przy wykorzystaniu metod twórczych (heurystycznych), niż np. stosować algorytmy rozwiązań [Piech, 2003, s. 230–231]. Warto bowiem pamiętać, że w rzeczywistości gospodarczej nie ma rozwiązań uniwersalnych, które miałyby takie same efekty i zastosowanie w różnych warunkach.

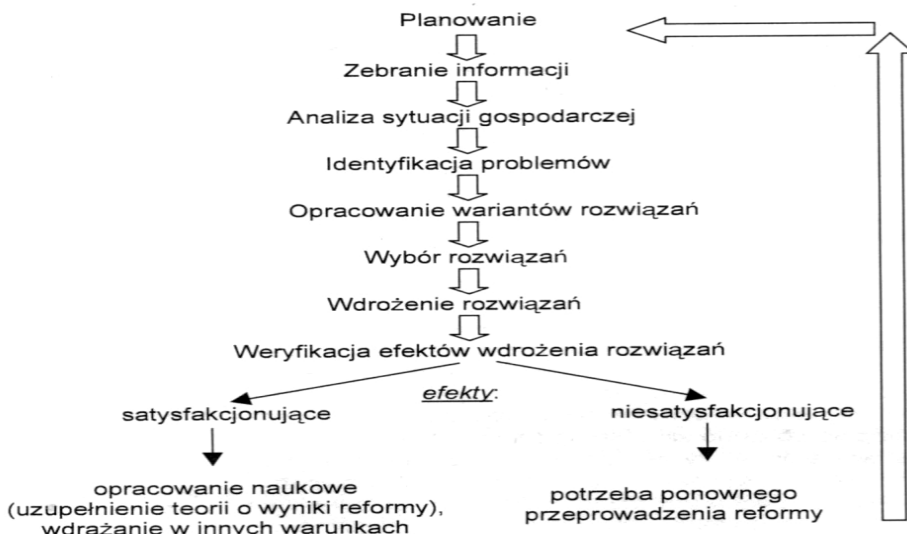
Traktując politykę gospodarczą jako proces rozwiązywania problemów na poziomie państwa, czy jego części należy ją realizować w oparciu o określone procedury rozwiązywania problemów gospodarczych. Na rys. 2 zaprezentowano

tegicznych przyjętych przez Radę Ministrów aż 146 straciło ważność, a 140 okazało się być nieprzydatne i zostały uchylone. Cyt. za: [Bieńkowska, 2008, s. 2].

³² W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa zasadnicze podejścia do rozwiązywania problemów: metodyczne, w tym algorytmiczne i heurystyczne oraz *ad hoc*.

schemat procedury rozwiązywania problemów, oparty na doświadczeniach i poglądach teoretyków oraz praktyków zarządzania.

Warto również wspomnieć, że wśród szeroko znanych twórczych metod heurystycznych rozwiązywania problemów, nazywanych tradycyjnymi można wskazać [Piech, (http), s. 1–11; Antoszkiewicz, 1990, s. 103–290]: burzę mózgów, metodę Gordona, metodę delficką, metodę morfologiczną, techniki CER-MA, czy rozkład Pareto.



Rysunek 2. Schemat procedury rozwiązywania problemów gospodarczych

Źródło: [Piech, 2003, s. 233].

O znaczeniu metod heurystycznych dla polityki gospodarczej mogą świadczyć elementy je łączące, tj. twórcze podejście do rozwiązania problemu, dostateczność otrzymania wyniku zadowalającego – niekoniecznie optymalnego, potencjalna możliwość łączenia podejścia jakościowego i ilościowego, a także traktowanie z zasady podmiotów jako obiektów unikalnych [Piech, 2003, s. 234]. Ocenia się, że spośród licznych metod heurystycznych dla potrzeb polityki gospodarczej można z całą pewnością wykorzystać metodę delficką³³

³³ Metodę delficką stosuje się do różnorodnych aspektów prognozowania i planowania, przy czym wymaga ona udzielenia pisemnych odpowiedzi na zadane pytania przez co najmniej: 20 wysoko wykwalifikowanych ekspertów. Proces przebiegu badań w tej metodzie obejmuje m.in.: przygotowane precyzyjnych i neutralnych pytań, definicji problemu, wydanie zleceń, odbiór odpowiedzi i ich analizę, powtórkę badań w oparciu o wyniki analizy badań pierwotnych oraz obróbkę statystyczną.

oraz burzę mózgów³⁴, a pewne nadzieje można wiązać m.in. z metodą morfologiczną³⁵ i z rozkładem Pareto³⁶ [Piech, (http)].

PODSUMOWANIE

Gospodarka Polski po blisko 20 latach transformacji wykazuje zarówno cykliczne, jak i permanentne problemy, z których za najbardziej palące należy uznać potrzebę zmian w zakresie finansów publicznych, związaną z narastaniem długu publicznego i deficytu budżetowego, a także sytuacji na rynku pracy, powiązanej z ubóstwem i rozwarstwieniem dochodów w społeczeństwie.

W rekomendacjach raportów międzynarodowych (np. OECD, BS, czy MFW) wskazuje się na konieczność reform strukturalnych związanych z polityką fiskalną i zmian w odniesieniu do rynku pracy, a także dopasowanie systemu edukacji do potrzeb tego rynku, jak również na konieczność zwiększenia nakładów na B&R i stworzenie sieci powiązań między przedsiębiorstwami a uczelniami [*Economic Survey...*, 2010]. W odniesieniu do przedsiębiorstw wskazuje się na potrzebę utworzenia odrębnej agencji ds. promocji eksportu (permanentny deficyt w handlu zagranicznym Polski), jak również usprawnienie mechanizmów wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Jako zasadniczą przyczynę pogłębiania się, czy też cyklicznego powtarzania tych samych problemów społeczno-gospodarczych należy wskazać politykę gospodarczą państwa i jej niską skuteczność.

Z uwagi na poważną sytuację, zarówno w odniesieniu do uwarunkowań zewnętrznych, tj. związaną z globalnym kryzysem, jak i wewnętrznych (wielu ekonomistów jest zdania, że w Polsce mamy do czynienia z kryzysem finansów publicznych, a sami politycy mówią nawet o kryzysie całego państwa)

³⁴ Metoda burzy mózgów polega na zbieraniu informacji w wybranym zespole osób w dwóch etapach: etap I polega na zachęceniu osób uczestniczących do swobodnego zgłaszania pomysłów i wymiany poglądów z zastrzeżeniem braku krytycyzmu, przy czym wszystkie pomysły są zapisywane, zaś w etapie II ekspert nieuczestniczący w etapie I ocenia pomysły. W metodzie tej obowiązują trzy zasady: odraczania oceny, założenie rodzenia jakości przez ilość oraz budowania na pomysłach innych.

³⁵ Metoda morfologiczna polega na analizie wszystkich rozwiązań danego problemu. Tworzone są tzw. iloczyny morfologiczne, będące kombinacjami wszystkich wariantów cech, które charakteryzują problem. Można dokonać selekcji pomysłów, chociaż brak jest uniwersalnego sposobu selekcji wariantów rozwiązań, co jest zasadniczą wadą tej metody.

³⁶ Metoda „rozkładu Pareto” polega na zastosowaniu w wielu dziedzinach odkrytej przez włoskiego ekonomistę zależności 20/80 (80% całkowitego majątku kraju znajduje się w rękach zaledwie 20% społeczeństwa). Tego rodzaju proporcje można odnieść m.in. do przychodów przedsiębiorstwa, zużycia maszyn i urządzeń, efektywności pracy itp.

należy podjąć pilne działania sanacyjne dla uzdrowienia polskiej gospodarki w postaci:

1. Zmiany dotychczasowej całkowicie liberalnej polityki gospodarczej na politykę gospodarczą, opartą o pragmatyczne zasady zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Wskazać należy również na społeczną gospodarkę rynkową jako warunek dla właściwego rozwoju gospodarczego.

2. Tego rodzaju polityka powinna być realizowana na podstawie szczegółowo i merytorycznie opracowanych programów działania, jak również opracowanych wieloletnich planów strategicznych, z koniecznością ich konsekwentnego wdrażania, niezależnie od opcji politycznej partii rządzącej.

3. Uzdrowienie polskiej gospodarki winno być rozpoczęte od wyeliminowania deficytów budżetowych, sukcesywnego zmniejszania zadłużenia publicznego oraz zmian w zakresie handlu zagranicznego na rzecz ograniczania, a w dalszej perspektywie eliminowania deficytu handlowego. Są to co prawda najtrudniejsze przedsięwzięcia, jednak możliwe do zrealizowania poprzez odpowiednią synchronizację polityki pieniężnej, fiskalnej i proeksportowej.

4. W polityce państwa i w zakresie stanowionego prawa należy zabezpieczyć interes narodowy i funkcjonowanie podmiotów gospodarczych w Polsce przed nadużyciami ze strony międzynarodowych instytucji, prowadzących działania spekulacyjne (skuteczny nadzór finansowy, z uwzględnieniem rynku kapitałowego i bankowego).

5. W rozwiązywaniu bieżących problemów gospodarczych (także tych permanentnych i cyklicznych) i opracowywaniu programów w tym zakresie należy wykorzystywać właściwe metody heurystyczne (np. poprzez powołanie odpowiednich zespołów eksperckich, złożonych z naukowców i praktyków o dużym doświadczeniu zawodowym, przy uwzględnieniu różnych alternatywnych rozwiązań, w tym wypracowanych i stosowanych działań w Polsce międzywojennej w latach 1926–1939).

LITERATURA

- Antoszkiewicz J., 1990, *Metody heurystyczne. Twórcze rozwiązywanie problemów*, PWE, Warszawa.
- Baj L., *Nasze dzieci nie udźwigną tego długu* – rozmowa z Janem Rutkowskim z Banku Światowego, www.wyborcza.biz (stan na dzień 10.11.2009).
- Basek M., *Metodologia KAM w oszacowaniu wiedzy gospodarek UE- analiza porównawcza*, http://www.statsoft.pl/czytelnia/artykuly/metodologia_KAM.pdf
- Bezrobocie rejestrowane I–IV kwartał 2008 r.*, 2009, GUS, Warszawa.
- Bezrobocie rejestrowane I kwartał 2010 r.*, 2010, GUS, Warszawa.
- Bezrobotni oraz stopa bezrobocia wg województw, podregionów i powiatów (stan w końcu czerwca 2010 r.)*, 2010, GUS, Warszawa, s. 1.

- Bieńkowska E., 2008, *Odpowiedź ministra rozwoju regionalnego – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów na interpelację nr 6812 w sprawie dotychczasowego stopnia efektywności w realizacji obowiązujących strategii i programów sektorowych*, Sejm RP, Warszawa.
- Bukowski S.I., *The Maastricht Convergence Criteria and Economic Growth in the EMU*, <http://www.ec.unipg.it/DEFS/uploads/quad24.pdf>
- Chmielak A., *Założenia polityki trwałego i zrównoważonego rozwoju*, <http://mikro.unic.szczecin.pl/bp/pdf/28/2.pdf>
- Ciak J., *Charakterystyka deficytu budżetowego w Polsce oraz wybranych krajach obszaru euro w latach 1995–2006*, <http://ekonom.univ.gda.pl/mikro/konferencja/pdf> (stan na dzień 18.08.2010).
- Czerwińska E., *Zagadnienie wzrostu gospodarczego Polski w perspektywie przystąpienia do Unii Europejskiej*, Raport nr 120, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-120.htm#2> (stan na dzień 18.08.2010).
- Czuma J., Walczak R., *Bezrobocie a patologia społeczna*, „Problemy alkoholizmu” 2000, nr 1.
- Dach Z. (red.), 2008, *Państwo a rynek we współczesnej gospodarce. Wybrane problemy*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków.
- Dobrowolski P., 2009, *Wysokość długu publicznego Polski*, Raport Instytutu Sobieskiego nr 35.
- Economic Survey of Poland 2010, 2010, OECD.
- Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics*, 2010, OECD.
- Kaźmierczak T., Rymśza M., 2005, *Aktywna polityka społeczna. Stan obecny i szanse upowszechnienia koncepcji*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i opinie, nr 48.
- Kiersztyn A., 2008, *Czy bieda czyni złodzieja. Związki między bezrobociem, ubóstwem a przestępczością*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Kosterna U., 1995, *Deficyt budżetowy państwa i jego skutki ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Koziar J., 2009, *Nie ma gospodarki bez polityki gospodarczej państwa. Na marginesie „Sztafety” Melchiora Mańkowicza*, wydanie w formie cyfrowej, Wrocław.
- Krystyniak M., 2005, *Polityka Unii Europejskiej wobec legalnej imigracji zarobkowej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuro Analiz, Biuletyn nr 16(261).
- Kucharska Cz., *Bezrobocie jako skutek transformacji ustrojowej w Polsce*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. St. Staszica w Pile, <http://konferencja.21.edu.pl/3/tom/1/63.pdf> (stan na dzień 18.08.2010).
- Kudrycka I., *Czynniki kształtujące wzrost PKB w Polsce*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, http://ekonometria.wzr.pl/res/konferencje/300505/referaty/kudrycka_izabella.pdf (stan na dzień 18.08.2010).
- Kwieciński J., 2009, *Stan wykorzystania funduszy europejskich – raport*, Business Centre Club, Warszawa.
- Maciaszek Z., 2010, *Spoleczna gospodarka rynkowa szansą dla Polski?*, Zarządzanie Zmianami. Biuletyn POU nr 5(39).
- Macieja J., *Dlaczego Polska nie jest azjatyckim tygrysem?*, http://new-arch.rp.pl/artukul/124249_Zbyt_miekk_a_polityka_fiskalna.html (art. z 08.01.1997).

- Małecki W. (red.), 2007, *Globalizacja rynków finansowych – implikacje dla Polski*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Warszawa.
- Mały Rocznik Statystyczny 2008*, 2008, GUS, Warszawa.
- Mały Rocznik Statystyczny 2009*, 2009, GUS, Warszawa.
- Niedzielski B., *Polska zmienia się w gigantycznego pożyczkobiorcę*, Bankier.pl, Polski Portal Finansowy (stan na dzień 15.01.2008).
- Piech K., 2003, *Polityka gospodarcza – jej metodyka i polityki szczegółowe*, „Polityka Gospodarcza” nr 7–8.
- Piech K., *Rozwój gospodarek wiedzy w Europie Środkowo-Wschodniej w kontekście strategii lizbońskiej*, Instytut Wiedzy, http://www.instytut.info/images/stories/ksiazki/01_ue_sl_gow/r15.pdf (stan na dzień 18.08.2010).
- Piech K., „Tradycyjne” metody heurystyczne: przegląd i zastosowania, akson.sgh.waw.pl/~kpiech/text/2003-kzif-heurystyka1.pdf
- Polska w Unii Europejskiej*, GUS, Warszawa 2010.
- Polska – wskaźniki makroekonomiczne*, 2010, GUS, Warszawa.
- Postuła M., 2001, *W świecie bezrobocia*, „Nowe Życie Gospodarcze” nr 19.
- Prusek A., 2005, *Prywatyzacja polskiej gospodarki. Cele, programy i ocena jej rezultatów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Raport Roczny. Skarbowe Papiery Wartościowe*, 1999, Ministerstwo Finansów, Warszawa, s. 13, 23.
- Raport Roczny. Skarbowe Papiery Wartościowe*, 2000, Ministerstwo Finansów, Warszawa, s. 7, 13.
- Raport Roczny. Dług Publiczny*, 2008, Ministerstwo Finansów, Warszawa, s. 65, 66.
- Roczne mierniki gospodarcze. Część IV*, 2010, GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny Przemysłu*, 2004, GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny Przemysłu*, 2007, GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny Przemysłu*, 2009, GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny RP*, 2006, GUS, Warszawa.
- Rosiek J., *Dostosowania wolumenu i struktury handlu zagranicznego Polski do zmian koniunkturalnych na rynku Unii Europejskiej*, http://www.ae.katowice.pl/images/user/File/katedra_ekonomii/J.Rosiek-Dostosowania_wolumenu_i_struktury_handlu_zagranicznego_Polski_do_zmian_koniunkturalnych.pdf (stan na dzień 18.08.2010).
- Sadowski Z., 2007, *Przemiana systemowa a droga rozwoju Polski*, PTE, Warszawa http://www.pte.pl/pliki/2/11/Przemiana%20systemowa_ZS_opole.pdf
- Science, technology and innovation in Europe*, 2009, Eurostat, European Communities, Luxembourg.
- Siuta-Tokarska B., 2010, *Problemy modernizacji gospodarki Polski w dobie globalizacji, rozwoju BIZ i handlu zagranicznego [w:] Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
- Siuta-Tokarska B., Kotulska K., 2010, *Specyfika przedsiębiorstw własnościowych przedsiębiorstw państwowych w Polsce w latach 1990–2007*, Zeszyty Naukowe nr 836 pt.: *Prace z zakresu ekonomiki i organizacji przedsiębiorstw*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.

- Sulmicka M., *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015: Czy nadchodzą dobre czasy dla szkolnictwa i nauki?* http://www.e-mentor.edu.pl/arttykul_v2.php?numer=19&id=402 (stan na dzień 18.08.2010).
- The Social Situation in the European Union in 2009, 2010*, Eurostat.
- Tomaszek W., *Neokolonializm, czyli zniewolenie pieniądzem*, Zeszyty Problemowe Służba Życiu, PSOŻC, <http://www.pro-life.pl/index.php?a=articles&id=9&cr=3> (stan na dzień 18.08.2010).
- SRK- *Strategia Rozwoju Kraju. Podstawowe wskaźniki realizacji* (stan na lipiec 2010), GUS, Warszawa.
- Ubóstwo w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w świetle Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia –EU SILC 2008, 2010*, GUS, Departament Warunków Życia, Informacja sygnałna, Materiał na konferencję prasową w dniu 28 stycznia 2010 r., Warszawa.
- Ubóstwo w Polsce, Zasięg ubóstwa w Polsce w 2009 r. na podstawie wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, 2010, GUS Departament Warunków Życia, Warszawa.
- Wesołowski S., *Założenia i rozwój koncepcji społecznej gospodarki rynkowej w Niemczech*, http://pte.pl/pliki/2/11/Dr_St_Wesolowsk_Referat_na_konferencje_II.pdf
- Wielka encyklopedia PWN*, 2005, t. 27, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wielka encyklopedia PWN*, 2004, t. 21, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wielka encyklopedia PWN*, 2001, t. 4, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Winiarski B. (red.), 2006, *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wołodkiewicz-Donimirski, 1994, *Przyczyny narastającego deficytu w handlu zagranicznym Polski*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa.
- Wróblewski T., 2010, *Równać, ale w górę*, <http://www.forbes.pl/arttykuly/sekcje/rankingi-archiwalne/rownac--ale-w-gore,3462,1>
- Wyżnikiewicz B., *Ewolucja rozkładu dochodów w transformacji*, Konferencja jubileuszowa, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, <http://www.tep.org.pl/publications/show/61>
- Zadłużenie Skarbu Państwa nr 5/2010*, 2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa, s. 1–8.
- Zadłużenie sektora finansów publicznych – I kw. 2010 r.*, 2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa, s. 1–3.
- Za dwa lata grozi nam pułapka zadłużenia?* – rozmowa z J. Rostowskim – ministrem finansów, TVN 24 (stan na dzień 20.07.2009).

Streszczenie

W publikacji wyróżniono główne problemy społeczno-gospodarcze Polski występujące w kolejnych latach jej transformacji systemowej. Problemy te uwypuklono w oparciu o dane statystyczne, wskazując przede wszystkim na potrzebę pilnych zmian w zakresie finansów publicznych, rynku pracy oraz walki z ubóstwem i nadmiernym rozwarstwieniem dochodów społeczeństwa, a także na konieczne zmiany w polityce gospodarczej Polski, m.in. z zastosowaniem metod heurystycznych.

The Outline of Chosen Social and Economic Problems in Poland in Transformation Period and Government Economic Policy

Summary

The publication describes the main social and economic problems appearing in the consecutive years of the system transformation of the Polish economy. These problems have been enhanced taking into consideration the statistical data, pointing out above all the need of urgent changes in such areas as: public finances, labour market, as well as overcoming poverty and excessive stratification of income in the society and pointing out the need of urgent changes in economic policy in Poland with using the heuristic methods.