

Ludmiła Dziewięcka-Bokun

Uniwersytet Wrocławski

Jakie zmiany zaszły w Polsce w latach transformacji?

Wolny rynek, produkując liczne nierówności społeczne prowadzi do powstawania napięć społecznych, których kumulacja zagraża pokojowi społecznemu, stając się poważną przeszkodą w procesie przebudowy systemowej. Im silniejszy rynek, tym skuteczniej odrzaca niesprawnych ekonomicznie. Politycznie sytuacja taka jest trudna do utrzymania w systemach demokratycznych. Sfera działania praw obywatelskich stanowi część mechanizmu równoważącego wobec rynku i nakierowana jest na zachowanie wartości, które nie występują na rynku albo są nań obecne w ograniczonym wymiarze, jak np. bezpieczeństwo społeczne, pokój społeczny, zdrowie, sprawiedliwość, godność itp. Na dodatek społeczeństwa postsocjalistyczne, jak wykazują wyniki badań socjologicznych, charakteryzuje wyjątkowo duża skłonność do obwiniania państwa za głębokość kryzysu gospodarczego i od państwa domagają się ochrony przed jego skutkami. Jest to niewątpliwie rezultat doświadczenia wyniesionego z poprzedniego systemu, ale ma ono także swój aktualny kontekst polityczny.

W rzeczywistości Polski lat 90. *interesy społeczne spychane są na plan dalszy*. Niski poziom kompetencji reformatorów i wykonawców reform oraz polityczny klimat polskiej transformacji sprawiają, że *de facto* nie słychać publicznie znaczących obrońców ani interesów społecznych, ani interesów polityki społecznej. O ile jednak interesy społeczne znajdują sposób na ich artykułowanie i kanalizowanie w demokratyzowanym systemie, to poza systemem społecznym podjęte zostają decyzje o zmianie statusu takich dóbr publicznych, jak praca, zdrowie, edukacja, kultura, bezpieczeństwo socjalne, a nawet pokój społeczny. Wraz z decyzją o budowaniu gospodarki rynkowej dobrom tym nadano odgórnie status dóbr prywatnych, a uruchomione równocześnie procesy ich komercjalizacji sprawiają, że dostęp do nich regulowany jest w coraz szerszym zakresie przez rynek. Inaczej mówiąc decyzje determinujące żywotnie stan i kondycję społeczeństwa jako całości znalazły się poza systemem społecznym. Zmiany naruszające *status quo* wywołują opór społeczny, który przeszkadza procesom przebudowy. Trzeba więc niwelować negatywne skutki zmian przez wprowadzanie społecznych stabilizatorów. Te z kolei spowalniają tempo przemian. Przeciętny obywatel gubi się w rozróżnianiu tego, co jest elementem strategii, a co należy do taktyki. Tym bardziej że jest koncepcja rozwoju społecznego. Drzwi do manipulacji politycznej i demagogii są szeroko otwarte.

Źródłem bogactwa narodów jest praca. Praca jest też podstawową wartością, która zdeterminowała nowoczesne społeczeństwa w stopniu najwyższym. Polsce i Polakom – rządzoną i rządzącą – potrzebna jest praca. Praca jako wartość społeczna określa bowiem sens aktywności człowieka, wyznacza jego status społeczny, ekonomiczny, towarzyski. Bezrobocie strukturalne, którego w końcu roku 2003 doświadczało przeszło 18% ogółu dorosłych zdolnych i chętnych do pracy Polaków stanowi zagrożenie celów prze-

budowy ustrojowej. Przejście z systemu pełnego zatrudnienia do wolnego rynku pracy bez adekwatnej do zakresu przekształceń osłony, bez zasobów umożliwiających przetrwanie, bez perspektywy znaczącego zwiększenia zatrudnienia jest kwestią społeczną o największej sile generowania innych kwestii społecznych. Tymczasem wciąż mówi się o „tworzeniu warunków dla tworzenia miejsc pracy”, o „toczonych od dłuższego czasu negocjacjach”, o programach edukacyjnych, o zmniejszeniu podatków, liberalizacji kodeksu pracy, które mają wyzwolić prozatrudnieniową energię w kraju. Retoryka globalizacji stanowi łatwy pretekst dla ucieczki od podjęcia debaty publicznej na temat rzeczywistych przyczyn braku prozatrudnieniowej polityki rządu. Konieczność budowania gospodarki nowoczesnej, zdolnej do podjęcia wyzwania rynków międzynarodowych czy rynku globalnego wymaga wdrażania do gospodarki naukowej organizacji pracy, nowoczesnych technologii, restrukturyzacji istniejącego zatrudnienia powodujących bezzatrudnieniowy wzrost wydajności. Ze wszech miar zasadne jest więc pytanie o sposoby pobudzania promowania zatrudnienia. *Dyskryminacja pracy i rodzimej przedsiębiorczości trwa*. A przecież chodzi po prostu o politykę promowania zatrudnienia, która byłaby oparta na zasadzie prymatu aktywnej polityki tworzenia nowych miejsc pracy nad funkcją osłonową, czyli prymatu pracy nad bezrobociem, pierwszeństwa dochodu z pracy nad zasiłkiem, szkolenia nad bezrobociem i utrzymania aktywności społecznej zasiłkobiorców (prace społeczne na rzecz gminy). Problemem zasadniczej wagi jest więc dostateczna liczba miejsc pracy. Tu polityka stymulowania inwestycji, rozwoju małych przedsiębiorstw i zatrudnienia na własny rachunek, polityka współpracy gospodarczej z zagranicą, racjonalnej ochrony istniejących miejsc pracy, rozwoju budownictwa mieszkaniowego mogą być elementami programu realizacji prawa do pracy.

Najbardziej brzemienna w społeczne skutki jest *utrata statusu dóbr publicznych przez takie dobra, jak edukacja, zdrowie, kultura* i ich żywiołowa komercjalizacja i prywatyzacja. Z kolei nowe problemy socjalne w Polsce powstają na tle postępującego zróżnicowania dochodów, tj. wzrostu liczebności dochodów skrajnych – bardzo niskich i bardzo wysokich. Zwiększenie zróżnicowań dochodowych jest zamierzone i należy do pakietu zmian systemowych. Duże zróżnicowania dochodów wymagają zarówno koncepcji wyrównywania nadmiernych różnic, jak i tworzenia rozwiązań i instytucji socjalnych hamujących wzrost ubóstwa i marginalizacji grup społecznych, a także wspomagających tych, którzy żyją w niedostatku. Ich brak prowadzi do kumulacji konfliktów pomiędzy grupami społecznymi i pomiędzy różnorodnymi grupami społecznymi a państwem, utożsamianym z rządem. Protestujący nie są w stanie podjąć bezpośredniej konkurencji z grupami interesów lub ośrodkami decydującymi o podziale dóbr, gdyż brakuje im odpowiednich atutów, takich jak władza, organizacja, dostęp do środków informacji itp., niezbędnych do zapewnienia minimum powodzenia w tej walce. Przykładem są strajki nauczycieli, pielęgniarek i rolników. Na dodatek o słabych nie ma się kto upomnieć. Związki zawodowe bronią pracy tych, którzy ją mają, a nie tych którzy jej nie mają.

Upowszechnianie twierdzenia o rzekomej sprzeczności pomiędzy zasadami należącej jakoby do dwóch różnych światów, tj. konkurencyjności i solidarności jest zabiegiem fałszującym rzeczywistość nowoczesnych systemów demokratycznych, zabiegiem jedno-

znacznie faworyzującym pozycje zwolenników doktryny liberalnej. Pomiędzy dwoma światami, do których należą konkurencyjność i solidarność, zachodzi komunikacja, która zakłada możliwość znalezienia określonego sposobu współlistnienia obu kategorii. Systemy gospodarki mieszanej i społecznej gospodarki rynkowej są dowodem wypracowania takich reguł współlistnienia. Właśnie obrona systemu opartego na konkurencji przed generowanymi przez ten system negatywnymi skutkami społecznymi wymaga obecności systemu neutralizującego te skutki. Rywalizacja o klientów, o rynki, o dostęp do informacji, do władzy itp. wiąże się z ryzykiem przegranej. Przezorność, zabezpieczenie przed skutkami ryzyka wypadnięcia z „gry” wymaga solidarnego przygotowania się „graczy”. Rynek bowiem zmienia wiele, nie zmienia jednak dążenia ludzi do lepszego życia.

Konkurencyjność jest techniką uzyskiwania wyższej efektywności ekonomicznej. Solidarność jest zasadą powiększania efektywności społecznej. Oba rodzaje efektywności są wzajemnie zależne. Realizacja zasady konkurencyjności wymaga tworzenia warunków swobodnego działania, ochrony prawa własności. Zasada ta ma jednak charakter instrumentalny; jej urzeczywistnianie ma się przyczyniać do wyższej efektywności gospodarczej. A jeżeli tak, to zasada solidarności, odnosząca się do solidarnej współpracy dla dobra wspólnego, obejmuje tworzenie warunków wyższej efektywności i eliminowanie procesów, które temu przeszkadzają. Niezadowolenie społeczne w postaci strajków stanowi realne zagrożenie dla swobody gospodarowania, podraża koszty produkcji o cenę czasu i szkód wyrządzonych rewoltą społeczną, a to oznacza pogarszanie warunków konkurencyjności.

Brak strategii rozwoju społecznego jest najpoważniejszym mankamentem pakietu reform podjętych w latach 90. w Polsce. W środowisku polityków społecznych panuje zgodna opinia, że główną słabością strategii rozwoju kraju wszystkich ugrupowań politycznych jest *brak lub jedynie marginalne traktowanie koncepcji rozwoju społecznego*. Kategoria „społeczna gospodarka rynkowa” w Polsce lat 90. pełni funkcję substytutu nieistniejącego całościowego projektu nowego ustroju, który z transformacji miał się dopiero wyłonić. Niedocenianie w ostatnim dziesięcioleciu możliwości polityki społecznej w realizacji zadań transformacji ustrojowej przywodzi na myśl czas transformacji socjalistycznej w Polsce, kiedy m.in. wiara w samoczynne rozwiązywanie się problemów społecznych w gospodarce planowej doprowadziła do zablokowania rozwoju społecznego i do upadku systemu. Zniewolenie mentalne odziedziczone po poprzednim systemie wyraża traktowanie polityki społecznej jako kosztownego i pozbawionego realnego desygnatu obszaru aktywności państwa, *ergo* obszaru zbędnego w warunkach gospodarki rynkowej. Brak systemowego podejścia i do współczesnych kwestii społecznych, i do całokształtu problematyki społecznej doby transformacji sprawia, że deklarowane i wpisane w Konstytucję RP zasady sprawiedliwości, równości szans, solidarności, dobra wspólnego nie są w działaniach władzy realizowane, czemu sprzyja biurokratyzacja administracji państwowej i fasadowe traktowanie doradztwa naukowego.

Zagrożenie utraty społecznej tożsamości reform socjalnych jest większe, gdy reformy te stanowią jedną z części politycznego, realizowanego od góry projektu całościowej przebudowy ustroju państwa. Nadrabianie zaległości historycznych – budowanie kapitalizmu

i przywracanie „sprawiedliwości dziejowej” w postaci reprivatyzacji, dokonuje się za cenę utraty bezpieczeństwa i spokoju społecznego, za cenę spadku zdrowotnej, moralnej, kulturowej i intelektualnej kondycji Polaków. Mamy groźny kryzys w oświacie, ochronie zdrowia, kulturze, mieszkalnictwie i innych dziedzinach decydujących o jakości kapitału ludzkiego. *Jakość kapitału ludzkiego – ta miara wszech miar – przegrywa w konkurencji ze wskaźnikami wzrostu ekonomicznego.* Dzieje się to w czasie, kiedy laureatem Nagrody Nobla w roku 1998 w dziedzinie ekonomii został Amartya K. Sen od lat dowodzący ekonomicznej konieczności przyporządkowania rozwoju ekonomicznego potrzebom rozwoju społecznego.

W szczególnie wrażliwym na eksperyment obszarze społecznym jasne określenie celu przemian powinno stanowić punkt wyjścia dla sformułowania idei przewodnich systemu polityki społecznej kolejnego stulecia. Równie ważne jak określenie celu przemian wydaje się wskazanie, czego za cenę samoubezwłasnowolnienia reforma naruszyć nie może. Zdrowie, edukację, pracę, bezpieczeństwo socjalne, kulturę oddajemy we władanie rynkowi. Niepokój budzi brak wskazania podstawowych skutków społecznych przeprowadzanych zmian, a to oznacza brak spójnej ze społecznie akceptowanym systemem wartości koncepcji dzielenia się odpowiedzialnością za stan i kondycję społeczeństwa polskiego na przełomie tysiącleci.

Świadomość ścisłej więzi wolności i bezpieczeństwa socjalnego rozwija się wolno i nierównomiernie wśród Polaków podlegających różnorodnym turbulencjom czasu transformacji. Jedną z przyczyn, dla których nie stała się ona czynnikiem determinującym wyraźnie oblicze polityki społecznej czasu obecnej przebudowy, jest utrzymujący się stereotyp mniejszej wagi tego, co socjalne czy społeczne, w porównaniu z tym, co „wolnościowe”, czyli polityczne.

Specyfika polska to brak procedur oraz różnego szczebla instytucji negocjacji społecznych w określeniu zasadniczych wyborów społecznych, co powoduje, że wybory te dokonywane są pod naciskiem silnych bądź „głośnych” ugrupowań lobbystycznych i politycznych, obecnych ze swymi wpływami w parlamencie, często wbrew interesom ogólnospołecznym. Istniejący partnerzy socjalni, np. związki zawodowe, nie zawsze pojmują klarownie swą rolę, a ich podział nie sprzyja wypracowaniu jednoznacznego stanowiska. Ponadto ciągle jeszcze *organizowanie się cywilnego społeczeństwa nie ma właściwej dynamiki.* Organizacje konsumenckie, kobiece czy różnego rodzaju stowarzyszenia nie mają dostatecznego poparcia społecznego, by wносить wkład w procesy negocjacyjne. Z kolei rząd zadeklarowawszy demokrację nie może i nie jest w stanie narzucać swoich wyborów, także wówczas, gdy są one zgodne z interesem ogólnospołecznym. Słabość lub nieadekwatność systemu reprezentacji interesów społecznych oraz niedorozwój mechanizmów negocjacyjnych sprzyja przenoszeniu, wykształconego w poprzednim systemie, sposobu *postrzegania roli państwa w konflikcie i traktowaniu go „po staremu” – jako strony konfliktu,* co utrudnia jego przejście na pozycję bezstronnego arbitra czy najwyższego autorytetu w sporze o sposoby rozwiązywania starych i nowych kwestii społecznych.

Spółeczeństwa Polski i Europy Środkowo-Wschodniej potrzebują państwa, którego pełny zakres odpowiedzialności, w tym zwłaszcza za słabsze obszary społecznego byto-

wania, zostałyby dokładnie określony prawem. Podobnie należałoby ustalić zasady dzielenia się państwa odpowiedzialnością z innymi siłami społecznymi. Doświadczenia Polski z minionego 10-lecia dowodzą, że proces tworzenia stanu bezpieczeństwa socjalnego potrzebuje nowych więzi między państwem i społeczeństwem obywatelskim, połączenia państwowego i prywatnego działania dla rozwiązywania kwestii społecznych czy problemów podziału i dostępności do dóbr społecznych. Wynika to nie tylko z presji potrzeb społecznych czy presji dokumentowania społecznej sprawiedliwości lub postępu społecznego, ale też z potrzeby lepszego dostosowywania politycznych i administracyjnych struktur do całkowicie nowych żądań instytucjonalnych struktur i urzędów demokratycznych oraz procesów rozwoju gospodarczego. Ewidentna potrzeba przeformułowania zasady bezpośredniego zaangażowania państwa w rozwiązywanie kwestii socjalnych, powinna się dokonać nie jako skutek realizacji ideologicznie zdeterminowanego projektu politycznego, ale jako rezultat politycznego kompromisu wiedzy i doświadczenia.

Państwo w roli regulatora stosunków społecznych i najwyższego arbitra w rozwiązywaniu konfliktów społecznych w partnerskiej współpracy z pracującymi i z biznesem ma więcej możliwości zwiększenia efektywności w rozwiązywaniu kwestii społecznych. Partnerami państwa w prowadzeniu nowoczesnej polityki społecznej, mogą być: sektor prywatny i społeczności lokalne, działające poprzez władze samorządowe, organizacje społeczne i charytatywne, przez fundacje i organizacje typu *non-profit*. Cały ten nowy układ dopiero się tworzy i dlatego wymaga monitorowania z punktu widzenia celów, które powinien urzeczywistniać.

Czas głębokiej przebudowy ustroju ekonomiczno-politycznego w sposób obiektywny zmienia uwarunkowania polityki społecznej, a to znaczy, że wymusza procesy dostosowawcze zarówno jej metod, środków, jak i podmiotów. Procesom tym towarzyszy podwójna presja społeczna na utrzymanie dotychczasowej roli państwa w systemie gospodarczym: zarówno tracący, jak i zyskujący na systemowej transformacji domagają się bezpośredniej interwencji państwa w realne procesy restrukturyzowanej gospodarki. Bezpośredni beneficjenci chcą używać władzy, aparatu i zasobów państwa do otrzymania, obrony lub pomnażania swego kapitału. Przegrywający widzą w państwie protektora i gwaranta ich ekonomicznego i socjalnego bezpieczeństwa.

Ta podwójna presja, sprzeczna ze wstępnymi założeniami liberalnymi, w połączeniu z kryzysem budżetowym we wszystkich państwach postsocjalistycznych, poważnie ogranicza zdolności regulacyjne państwa. Sytuacja dla prowadzenia polityki społecznej przez państwo jest trudna także z uwagi na konieczność równoczesnego prowadzenia i przemian systemowych i działań stabilizujących istniejący układ, która jawi się jako ważna sprzeczność procesu transformacji. Zmiany naruszające *status quo* wywołują opór społeczny, który przeszkadza procesom przebudowy. Trzeba więc niwelować negatywne skutki zmian przez wprowadzanie społecznych stabilizatorów. Te z kolei spowalniają tempo przemian.