

Jerzy Zdański

Modernizacja polityczna w Polsce po 1989 roku – uwarunkowania przemian

Modernizację definiuje się z reguły jako procesy przemian w sferach: społecznej, gospodarczej i politycznej, z widocznym przyspieszeniem tempa zmian i pojawieniem się ich wyników, zarówno w jakości, jak i ilości¹.

Analiza procesu transformacji systemowej w Polsce po 1989 r. pozwala zauważyć, obok jej oczywistych mankamentów, istotne efekty modernizacji: funkcjonujące w strukturach międzynarodowych demokratyczne państwo ze swobodą zrzeszania się i prowadzenia działalności politycznej, przestrzegające praw człowieka i obywatela, z wolnymi wyborami, z nowym systemem prawa, nowymi instytucjami i urzędami, z kluczowymi zmianami w zakresie systemu gospodarczego.

Na wstępie warto wskazać sytuację, w okolicznościach której podjęto zmiany 1989 r. i późniejsze. Ukształtowały ją konsekwencje strat potencjału ludzkiego i dorobku materialnego z okresu II wojny światowej oraz okupacji hitlerowskiej i sowieckiej, a dopełniła trwająca prawie pół wieku okupacja Polski przez Związek Sowiecki – decydenta w sprawie modernizacji PRL, które niosły gospodarczy upadek i polityczną niewolę².

Na początku zmian w Polsce szczególną rolę, zwłaszcza w sferze świadomości społecznej, odegrał wybór Karola Wojtyły na papieża. Jego pierwsza pielgrzymka do Ojczyzny zelektryzowała społeczeństwo.

W 1989 r. podjęto trzecią w dwudziestym wieku próbę modernizacji Polski. W tym szerokim, wieloaspektowym i wieloletnim procesie niemożliwym wydaje się wskazać wszystkie determinanty zmiany, toteż uwaga skupiona zostanie na

¹ Por. M. Kuniński, *Modernizacja w PRL i III RP – nowe wizje czy stare utopie*, [w:] *Drogi do nowoczesności. Idea modernizacji w polskiej myśli politycznej*, Kraków 2006, s. 175.

² Por. J. Kleczkowski, M. Szuldrzycki, *Wstęp*, [w:] *Drogi do nowoczesności...*, s. 9 oraz M. Kuniński, *ibidem*, s. 176–192.

wybranych, jednak nieprzypadkowych wyznacznikach. Z uwagi na ich usytuowanie względem miejsca zachodzącej zmiany można wskazać zewnętrzny – europejski, globalny ich charakter, lub wewnętrzny – rodzimy. Analiza czynników warunkujących unowocześnianie upoważnia do wskazania na ich charakter konstruktywny lub destruktywny, względem założonej i realizowanej modernizacji, oraz jej ciągłość i ewolucyjność.

Wobec wielości zmian i niemożliwości przedstawienia wszystkich ich zakresów, w niniejszym artykule zostały podkreślone w większości przekształcenia dotyczące początku transformacji.

U źródła zmian końca lat 80. w Polsce znalazł się splot wypadków zewnętrznych, w tym przesilenie polityczne w Związku Sowieckim i w państwach satelickich. Towarzyszyło temu zaniechanie strategii ustępstw Zachodu wobec wpływów – coraz bardziej niewydolnego ekonomicznie w wielu zakresach – Związku Sowieckiego. Wrzenie społeczne, nasilające się stopniowo w 1989 r. w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, stanowiło silną determinantę dodającą energii i odwagi w budowaniu wizji i tworzeniu skali modernizacji w Polsce. Także formowaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego towarzyszyła zewnętrzna lawina zmian w państwach orbitujących wokół Związku Sowieckiego. Tak szerokie i dogłębne zmiany doprowadziły do dezintegracji bloku polityczno-wojskowego kierowanego przez Związek Sowiecki i stały się początkiem dla realnych modernizacji systemów wewnątrz tych państw. W drugiej połowie 1991 r. ZSRR uległ rozpadowi, pociągając za sobą kolejne, niezwykle wyraziste zmiany.

Zmieniająca się sytuacja polityczna wewnątrz „bloku wschodniego” nie pozostała bez wpływu na decyzje państwa i wydarzenia z 28 grudnia 1998 r., gdy sejm przyjął pakiet 10 ustaw przygotowanych przez Leszka Balcerowicza – ministra finansów. Udało się je przeforsować, mimo iż większość w sejmie stanowili posłowie z PZPR, a prezydent posiadał proweniencję komunistyczną. Zmiany miały na celu uzdrowienie finansów państwa, wprowadzenie wolnego rynku i stabilizację makroekonomiczną. Tak przełomowy zakres zmian dyktowała przede wszystkim groźba całkowitego załamania gospodarki i kilkusetprocentowa inflacja.

Zapoczątkowanie tak istotnych przemian możliwe było jedynie przy bardzo silnym poparciu społecznym i powszechnej nadziei na rychłą poprawę i przy szerokim przeświadczeniu, że Polska zaczyna stawać się państwem suwerennym i demokratycznym.

Ogromną rolę w narodzinach zmian odegrała „Solidarność”, która wprawdzie w 1989 r. nie była już tak masowym ruchem społecznym jak przed stanem wojennym, ale posiadała istotny głos. Związek miał przez szereg lat swoich parlamentarzystów i tysiące działaczy z silną mocą opiniotwórczą i decyzyjną na

różnych stanowiskach. Polski zwrot w kierunku zmian ekonomiczno-gospodarczych dokonał się pod egidą „Solidarności”. Doszło jednak w pewnym sensie do nadużycia związkowego mandatu, gdyż efekty pozostawały w niezgodzie z solidarnościową wstępną wizją zmian, którą zweryfikowały twarde realia rynku i liberalny kierunek przekształceń.

Najistotniejszą rolę w procesie modernizacji odegrało państwo, które stało się aktywnym konstruktorem zmian, traktującym zmniejszenie dystansu do Europy i świata jako modernizacyjny imperatyw.

Niestety, w uproszczeniu przyjmowano, że istnieje jeden powszechnie obowiązujący model demokracji i gospodarki rynkowej. Na pierwszym planie stawiano nie politykę, lecz gospodarkę, gdyż powszechnie sądzono, że demokracja jest łatwiejsza do zbudowania od kapitalizmu. Zakładano, że osiągnięcie celu zrealizuje się samo przez się i automatycznie sprawi, że Polska zacznie doganiać najbardziej rozwinięte kraje. Nie było szerszej dyskusji o modelu gospodarki rynkowej, o typie kapitalizmu, jaki miał powstać w Polsce, o polityce przemysłowej państwa³.

Jednak proces przebudowy gospodarki posiadał znamiona gry politycznej, w której bardzo ważne znaczenie miały decyzje partii politycznych i koalicji rządowych, a także zabiegi powiązanych z nimi różnych zainteresowanych grup. W sposób zdecydowany, na jakość zmian wpływał również brak kultury politycznej. Słabość partii i instytucji dawała władzom oraz elitom bardzo szerokie pole manewru. Celna wydaje się obserwacja Leszka Balcerowicza, który twierdził, że nie było żadnej polityki, czyli poszukiwania kompromisów, porozumienia, rozładowania konfliktów. Rządy mogły podejmować decyzje poza kontrolą opinii publicznej. Często operowano argumentem konieczności lub warunków stawianych przez zachodnich partnerów. Elity miały niezwykle poczucie wolności wynikające z ówczesnej próżni politycznej⁴.

Projekty reform nie były wynikiem szerokiego dialogu społecznego, czy procesu uzgadniania interesów różnych grup społecznych lub konfrontacji sił politycznych, ale skutkiem woluntarystycznej polityki wąskich elit modernizacyjnych, którym doradzali zachodni specjaliści⁵. Społeczeństwo polskie przez szereg lat było jedynie obiektem zabiegów modernizacyjnych elit, a nie podmiotem zmian. Nie było też jej znaczącą determinantą, może oprócz udziału w referendum na rzecz przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. W założeniach społeczeństwo miało być odpowiednim kontekstem demokracji i kapitalizmu, miało

³ Por. Z. Krasnodębski, *Modernizacja po polsku*, [w:] *Drogi do nowoczesności...*, s. 197–198.

⁴ L. Balcerowicz, *Socjalizm, kapitalizm, demokracja. Szkice z przełomu epok*, Warszawa 1997, s. 165.

⁵ Por. A. Smolar, *Radykałowie u władzy II*, „Gazeta Wyborcza”, 8 września 2006.

stać się pluralistyczne, indywidualistyczne, refleksyjne, otwarte, tolerancyjne, laickie⁶.

Ważną determinantą zmian stała się moralność elit władzy i tzw. ludzi biznesu. Tuż po 1989 r. Polacy zachłyszeli się modernizacją, a hasła cywilizacyjnego awansu cieszyły Polaków, ale później, gdy przyszło płacić dotkliwe koszty, pojawiła się krytyka, kierowana zarówno z lewicy – podkreślającej niszczenie dorobku PRL, jak i z prawicy, widzącej w modernizacji silną i bezrefleksyjną adaptację obcych standardów na grunt polski. Reformy okazały się kosztowne społecznie, czego dowodem było pogorszenie się poziomu życia. Koszty transformacji nie były rozłożone równomiernie, a beneficjentem nowego systemu stał się m.in. przodujący w budowaniu podstaw kapitalizmu establishment polityczny, silnie zakorzeniony w byłych strukturach PZPR. O zmianie w zakresach makro- i mikro- w wielu aspektach życia gospodarczego i społecznego decydowały więc związki między strukturami władzy a sferą gospodarczą oraz stare i nowe powiązania korupcyjne umożliwiające dzięki lukom prawnym kolosalne dochody. W sposób znaczący pomogło w tym „uwłaszczenie nomenklatury” oraz późniejsza polityka „grubej kreski”. Natomiast pracownicy, często dawna ostoja „Solidarności”, w nowych warunkach doświadczali redukcji zatrudnienia czy upadku swych przedsiębiorstw⁷.

Nie udało się przez szereg lat stworzyć sprawnie działających prawnych i instytucjonalnych ograniczeń dla nadużyć i przestępczości zorganizowanej, aby zmiana przebiegała w trosce o interes narodowy i społeczny. Zabiegami modernizacyjnym w kształtowaniu zmiany były też podjęte kroki prawne dotyczące lustracji czy powołania IPN.

W sferze polityki modernizacja miała charakter ewolucyjny. W dniu 29 grudnia 1989 r. sejm znowelizował konstytucję państwa, a gdy po rozwiązaniu się 27 stycznia 1990 r. główny partner Okrągłego Stołu – PZPR przestał istnieć, działacze „Solidarności” przeszli do kolejnych zmian. Rząd Tadeusza Mazowieckiego realizował strategię stopniowych przeobrażeń. Modernizacja polityczna na mocy postanowień sejmu w dniu 8 listopada 1989 r. objęła: rozwiązanie PRON, ORMO, przejęcie przez państwo majątku po PZPR, a w 1990 r. likwidację SB i cenzury.

Politykę rządu T. Mazowieckiego determinował proces jednoczenia Niemiec, przy świadomości, że tzw. plan Kohla pomija milczeniem uznanie zachodniej granicy. Te wydarzenia wpłynęły m.in. na decyzje o pozostawieniu na terenie Polski wojsk sowieckich czy powstaniu tzw. Trójkąta Wyszehradzkiego.

⁶ Por. Z. Krasnodębski, *Modernizacja po polsku*, [w:] *Drogi do nowoczesności...*, s. 201.

⁷ Por. B. Gaziński, *Transformacja*, [w:] *Podstawowe kategorie polityki*, red. S. Opara, D. Radzińska-Szczepaniak, A. Żukowski, Olsztyn 2005, s. 192–193.

Uwaga rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego skupiła się na strategicznej sprawie – uczestnictwie Polski w strukturach europejskich, co zaowocowało złożeniem memorandum w Radzie Europy (styczeń 1990 r.) i EWG (kwiecień 1990 r.) i zapoczątkowało proces wchodzenia Polski do struktur europejskich.

Determinantą ówczesnych zmian była również defensywa postkomunistów. Spowodowała ona, że po rezygnacji Wojciecha Jaruzelskiego parlament znówelizował odpowiednio Konstytucję i uchwalił ustawę, na mocy której nowego prezydenta obywatele mieli wybierać w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Odejście Wojciecha Jaruzelskiego zakończyło wstępny okres transformacji w Polsce, chociaż obradował parlament wybrany na podstawie ustaleń Okrągłego Stołu. Przemiany zaszły tak daleko, że nie było już potrzeby gwaranta o komunistycznej proweniencji we wchodzeniu w modernizację ustrojową⁸. Silne piętno na zmianie w polskim życiu politycznym odegrał również fakt dezintegracji obozu postsolidarnościowego i jej forma.

Ważną determinantę modernizacji politycznej stanowiła postawa Kościoła katolickiego, posiadającego na tle krajów postkomunistycznych szczególnie, uzasadniony historycznie autorytet społeczny. W wolnej Polsce kler katolicki, mimo że nie uczestniczył bezpośrednio w życiu politycznym, wielokrotnie – poprzez postawę i zaangażowanie hierarchów oraz zwykłych księży – kształtował światopogląd wiernych i wpływał na ich wybory. Interwencją Kościoła w życie publiczne było m.in. poparcie dla starań dotyczących wstąpienia Polski do grona krajów Unii Europejskiej. Kształtowaniu opinii publicznej przez szereg lat służyły liczne katolickie środki masowego przekazu.

Wraz ze zmianą naszego położenia międzynarodowego silnej modernizacji uległa polityka zagraniczna Polski w regionie. Zmiana wynikała z kluczowego dla naszego kraju zjednoczenia Niemiec i rozpadu ZSRR. Powstanie niepodległych państw – Ukrainy, Białorusi i Litwy – państwo polskie przyjęło z zadowoleniem i nawiązało stosunki dyplomatyczne z nowymi sąsiadami. Strategicznym partnerem III RP stała się Ukraina. Stąd inicjowanie przez polską dyplomację zbliżania Ukrainy ku Europie. Stosunki z Czechosłowacją, a po podziale (1993 r.) z republikami Czeską i Słowacką były poprawne. Dzięki zniesieniu cenzury możliwe stały się szerokie debaty nad przeszłością, np. stosunkami polsko-ukraińskimi czy polsko-żydowskimi i ich weryfikacja.

Nie doszło do modernizacji w polityce polskiej wobec Rosji. Stosunki zagraniczne na tej linii przez szereg lat układały się niekorzystnie. Nie zmienił tego również akces Polski do NATO, a następnie do Unii Europejskiej.

Liczne podmioty: polska dyplomacja, elity polityczne i opinia publiczna już u progu transformacji opowiadały się za zmianą stosunków politycznych z Za-

⁸ Por. A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski*, Warszawa 2005, s. 403.

chodem i Stanami Zjednoczonymi. Tak więc, obok spraw gospodarczych, państwo koncentrowano się wokół integracji Polski z zachodnimi strukturami – NATO i Unią Europejską. Zainicjowane przez Tadeusza Mazowieckiego działania czekały na otwarcie się obu struktur na nowych członków. Główną determinantę hamującą otwarcie stanowiła obawa Stanów Zjednoczonych oraz Europy przed konsekwencjami takich zmian. W sprawie akcesji do NATO przez kilka lat zarówno Stany Zjednoczone oraz ich sojusznicy nie podejmowali oczekiwanych przez Polskę decyzji w obawie przed reakcją Rosji. Formalne wnioski o przyjęcie do NATO, Polska, Czechy i Węgry złożyć mogły dopiero w kwietniu 1996 r.; w grudniu 1997 r. parafowano protokoły akcesyjne i ostatecznie 12 marca 1999 r. Polska stała się pełnoprawnym członkiem NATO. Determinantę tej, jakże ważnej strategicznie modernizacji, stanowiły przede wszystkim wydarzenia w Rosji związane z antydemokratycznymi tendencjami Borysa Jelcyna, wojną w Czeczenii i licznymi antyzachodnimi wypowiedziami rosyjskich polityków⁹.

Z kolei akces Polski do Unii Europejskiej determinował opór państw członkowskich, poważne zmiany zachodzące wewnątrz Unii oraz długotrwałe i pracochłonne procesy dostosowawcze prawa polskiego do ustawodawstwa unijnego. Na drodze tejże modernizacji warto wyliczyć wydarzenia: listopad 1998 r. – negocjacje, oficjalna zgoda państw na przyjęcie nowych członków – zjazd w Nicei – 8 grudnia 2000 r. oraz zakończenie procesu – 1 maja 2004 r. Trzeba też podkreślić pozytywną rolę liczących się w Unii Niemiec, wspierających Polskę w działaniach akcesyjnych, wykazujących wolę współpracy gospodarczej i – wobec historycznych zaszczytów – w ten sposób chcących legitymizować demokrację niemiecką wobec świata.

W wyniku zmian Polska na arenie międzynarodowej uzyskała poczucie stabilności, bezpieczeństwa i partnerstwa. Modernizacja Polski po wstąpieniu do UE postępuje w szybkim tempie.

Jak już wspomniano, demontażowi struktur państwa socjalistycznego towarzyszyło zerwanie z systemem gospodarki socjalistycznej i otwarcie Polski na rynek światowy. W stosunkowo krótkim czasie, dzięki kapitałowi zagranicznemu, dotacjom unijnym, kapitałowi własnemu dokonano unowocześnienia przemysłu i rolnictwa. Na polepszenie sytuacji polskiej wsi wpływ miały przede wszystkim wymogi związane z przyjęciem w szeregi Unii Europejskiej, następnie dotacje unijne oraz przedsiębiorczość niektórych rolników.

Od strony prawnej zmianę determinowały akty, m.in.: ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (1990 r.), otwarcie giełdy w Warszawie (1991 r.), wprowadzenie podatku dochodowego od osób fizycznych (1992 r.), wprowadzenie powszechnego podatku od towarów i usług dla producentów i handlow-

⁹ Por. *ibidem*, s. 406.

ców – VAT (1993 r.), likwidacja PGR (1992 r.), ustawa o narodowych funduszach inwestycyjnych, czyli powszechnej prywatyzacji (1993 r.), denominacja złotego i wprowadzenie płynnego kursu walutowego – 1995¹⁰.

Otwarcie spowodowało napływ kapitałów i nowych technologii – na większą skalę widoczny od połowy lat 90. Zaczęło to przybliżać polską gospodarkę do poziomu krajów rozwiniętych. Wobec braku kapitałów własnych, istotny czynnik pobudzający rozwój stanowił kapitał obcy. Wraz z kapitałem pojawiły się nowe technologie oraz możliwości eksportu polskich produktów, w tym w oparciu o zachodnie marki. Mankamentem otwarcia stał się napływ tańszych towarów z UE, z krajów byłego ZSRR oraz z Azji.

Efekty modernizacji gospodarczej spowalniała konieczność ogromnych nakładów na cele socjalne przejęte z epoki PRL oraz nowe świadczenia, przede wszystkim zasiłki dla bezrobotnych, których liczba w latach 2002–2003 sięgnęła 20%. Rozwój i optymalną zmianę hamowały także ograniczone możliwości finansowe państwa, które przejęło zadłużenie zagraniczne po PRL, i tak zredukowane dzięki długotrwałym negocjacjom.

Determinantą rozwoju gospodarczego i poziomu życia Polaków była również inflacja, warunkująca utrzymanie wysokiego oprocentowania kredytów, wysokich podatków i szukania oszczędności w budżecie państwa.

Integracja III RP z Zachodem wpłynęła na otwarcie się naszego kraju. Wszystkie kraje europejskie zniosły obowiązek posiadania przez Polaków wiz, a wejście Polski w strefę Schengen przyniosło kolejne udogodnienia. Nastąpił transfer szeroko rozumianej kultury¹¹. Otwarcie na Europę umożliwiło realizację unijnych programów edukacyjnych. Europejska codzienność weszła do części polskich domów. Otwarcie spowodowało wzrost aspiracji nabywczych Polaków, uległ zmianie standard życia, chociaż w sąsiedztwie zmian pojawiła się marginalizacja społeczna dużych grup obywateli.

Modernizacja nie okazała się procesem prostym, a zmiany w Polsce po 1989 r. są tylko częściowym sukcesem. U genezy takiego stanu rzeczy leży między innymi brak szerokiej debaty publicznej. Tu należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że dyskusja o modernizacji nie stała się inspiracją dla poważnej i konkluzywnej debaty o stanie państwa – zabrakło w niej dobrej woli niektórych jej uczestników, skłonnych wiele potencjalnie istotnych głosów zmarginalizować jako niemieszczących się w modernizacyjnych dogmatach środowisk dominujących w latach 90.¹² Hasła powoływania do życia IV Rzeczypospolitej należy traktować

¹⁰ Por. *ibidem*, s. 407.

¹¹ K. Szulborski, *Kultura*, [w]: *Podstawowe kategorie polityki*, s. 132–133.

¹² Por. J. Kleczkowski, M. Szuldrzycki, *op. cit.*, s. 7–11.

jako wyraz niezadowolenia pewnych grup ze skutków modernizacji w dotychczasowym kształcie.

Polska znajduje się nadal w fazie głębokiej przemiany. Spowolni ją zapewne światowy kryzys ekonomiczny. Procesy modernizacyjne, choć obciążone rozmaitymi ograniczeniami, były dotąd realizowane i stopniowo zmniejszały dystans dzielący nas od Zachodu.

Determinanty wewnętrzne zmian stanowiły m.in.: sytuacja wyjściowa – jako konsekwencja II wojny światowej i okupacji oraz spuścizny po PRL, zmieniające się oblicza nowego państwa i partii politycznych, zmiany w ustawodawstwie, głos „Solidarności”, postawa Kościoła katolickiego, zjawiska ekonomiczne i nastroje społeczne.

Z kolei rozpad bloku wschodniego, zjednoczenie Niemiec, zmiany w położeniu międzynarodowym Polski, globalna polityka Rosji, przystąpienie Polski do NATO i Unii Europejskiej, nasze otwarcie na rynki światowe i przyływ obcego kapitału oraz nowych technologii – traktować możemy jako determinanty zewnętrzne modernizacji.

Z perspektywy lat widać, jak dalece determinanty modernizacji politycznej w Polsce okresu przełomu 1989 r. były wielorakie, różne pod względem wagi i znaczenia, wykazujące charakter konstruktywny lub destruktywny, ewoluujące wewnętrznie i wzajemnie od siebie uzależnione.

Streszczenie

Modernizacja polityczna w Polsce po 1989 roku – uwarunkowania przemian

Artykuł podejmuje zagadnienie zewnętrznych i wewnętrznych czynników wpływających na proces modernizacji politycznej w III Rzeczypospolitej, z uwzględnieniem europeizacji jako istotnego i złożonego paradygmatu dla polityki reform w III RP.

Rozważania przeprowadzone zostały w odniesieniu do następujących zakresów zmian: ustrojowo-politycznych, ekonomiczno-gospodarczych i społecznych.

Wśród wewnętrznych determinant zmian wskazano i omówiono: sytuację wyjściową – jako konsekwencję II wojny światowej i okupacji oraz spuścizny po PRL, zmieniające się oblicza nowego państwa i partii politycznych, zmiany w ustawodawstwie, głos „Solidarności”, postawę Kościoła katolickiego, zjawiska ekonomiczne i nastroje społeczne.

Z kolei spośród determinant zewnętrznych uwagę skoncentrowano na: rozpadzie bloku wschodniego, zjednoczeniu Niemiec, zmianach w położeniu mię-

dzynarodowym Polski, globalną politykę Rosji, przystąpienie Polski do NATO i Unii Europejskiej, otwarcie Polski na rynki światowe i przyływ obcego kapitału oraz nowych technologii.

Summary

Political Modernization in Poland after 1989 – Dissertations on the Origin and the Factors of Transformation

This paper concerns the issue of the external and internal factors influencing the process of political modernization in Poland after 1989, including Europeanization as the very important and complex paradigm for the politics of reforms in Poland.

Dissertations that were carried out refer to the following scope of changes: political and system changes, economic and social changes.

Among the internal determinants of changes, the initial situation (as the consequence of the Second World War, the occupation and the legacy of the Communist era), the continual changes of the new country and political parties, the changes in legislation, the voice of Solidarity movement, the attitude of Catholic church, economic issues and public feeling, were pointed out and discussed

As far as the external determinants are concerned, the attention was focused on the demise of the Communist Bloc, the reunification of Germany, the change in the international position of Poland, the global politics of Russia, the Polish accession to NATO and to the European Union, the opening of Poland to world markets and the inflow of international capital and new technologies.