

Maciej Żukowski

*Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Katedra Pracy i Polityki Społecznej*

Wprowadzenie

Wstęp

Cele społeczne i gospodarcze są niekiedy traktowane jako przeciwstawne. Ekonomiści traktują często politykę społeczną jedynie jako element podziału wytworzonego produktu krajowego, jako obciążenie gospodarki, utrudnienie realizacji celów gospodarczych. Dla osób wyznających taki pogląd istnieje wybór: albo wyższa efektywność, albo realizacja celów polityki społecznej, np. równość czy sprawiedliwość.

Z kolei politycy społeczni są często bardzo nieufnie nastawieni do celów gospodarczych, np. do „absolutyzowania” wzrostu gospodarczego jako głównego celu polityki gospodarczej. Zdaniem zwolenników takiego podejścia, cele gospodarcze powinny być podporządkowane realizacji celów społecznych.

Forum w tym numerze naszego czasopisma jest właśnie poświęcone relacjom między celami gospodarczymi i społecznymi, między gospodarką a polityką społeczną.

Niniejsze wprowadzenie jest próbą wskazania, że nie musi być sprzeczności między celami gospodarczymi i społecznymi, że możliwe jest „uzgodnienie” funkcjonowania gospodarki i polityki społecznej. Punktem wyjścia jest nowoczesne ekonomiczne uzasadnienie polityki społecznej (pkt 1). Europejski Model Społeczny jest przykładem praktycznego łączenia celów społecznych i gospodarczych (pkt 2). Na tym tle dokonana jest wstępna ocena relacji celów społecznych i gospodarczych w Polsce (pkt 3). Liczymy, że głosy uczestników dyskusji będą rozwinięciem podniesionych tutaj kwestii.

Ekonomiczne uzasadnienie polityki społecznej

Przedstawiciele innych dyscyplin zarzucają niekiedy ekonomii „imperialistyczne” skłonności, wielu razi ekonomiczna analiza np. rodziny czy zdrowia. Tutaj oczywiście zakłada się, że ekonomiczny punkt widzenia jest tylko jednym z możliwych. Polityka społeczna jest zwłaszcza przedmiotem analiz (i uzasadnień) socjologicznych, politologicznych, prawnych. Jednak nie jest dobrze, że ekonomia stała się tą dziedziną, na gruncie której przede wszystkim polityka społeczna jest krytykowana, a wskazywaniem na niezbedność tej aktywności państwa zajmują się przedstawiciele innych dyscyplin. Punktem wyjścia niniejszych rozważań jest bowiem przekonanie, że z **ekonomiczną krytyką polityki społecznej najlepiej polemizować za pomocą argumentów ekonomicznych.**

Tradycyjne ekonomiczne uzasadnienie polityki społecznej to **niedoskonałości (nie-sprawności) mechanizmu rynkowego** (szeroka prezentacja tej argumentacji – por. Barr 1993). Państwo powinno dokonywać interwencji, w tym prowadzić politykę społeczną, wtedy, gdy rynek albo niedoskonałe, albo w ogóle nie rozwiąże danego problemu. Dla przykładu, bezrobocie to ryzyko w zasadzie „nieubezpieczalne”, zatem prywatne ubezpieczenia nie obejmą ryzyka bezrobocia i tylko państwo może wprowadzić np. zasiłki dla bezrobotnych. Podobnie, niemożliwe jest ubezpieczenie rynkowe na wypadek sytuacji pewnych czy takich, na które człowiek ma wpływ, dlatego rynek nie zaoferuje prywatnego ubezpieczenia zdrowotnego osób z chorobami wrodzonymi ani nie zabezpieczy kosztów opieki zdrowotnej związanej z ciążą. Rynek może zapewnić edukację, ale ze względu na występowanie pozytywnych efektów zewnętrznych edukacji, społecznie bardziej efektywne będzie zaangażowanie państwa, przynajmniej w formie finansowania edukacji.

Nowsze uzasadnienie wskazuje na to, że polityka społeczna jest zwłaszcza odpowiedzią na asymetrię informacji i nieefektywność prywatnego ubezpieczenia, a także mechanizmem **ubezpieczenia i rozłożenia konsumpcji w cyklu życia**. W tym sensie *welfare state* nie tylko działa jak Robin Hood, czyli nie ogranicza się do redystrybucji dochodów od bogatszych do uboższych, ale jest także „skarbonką”, dzięki której oszczędzamy, gdy pracujemy, jesteśmy zdrowi i młodzi, a z której finansujemy naszą konsumpcję, gdy jesteśmy bez pracy, chorzy czy starsi (Barr 2001).

Nowsze uzasadnienia traktują także politykę społeczną, a w każdym razie niektóre jej działy, jako **inwestycję w kapitał ludzki**. Kapitał ludzki to podstawa współczesnej „gospodarki opartej na wiedzy”. Kapitał ludzki kształtowany jest w szczególności przez edukację, ale również opiekę zdrowotną czy także dobrą politykę rodzinną. W tym sensie „potrzebujemy nowej polityki społecznej” (Esping-Andersen 2002).

Wszystkie powyższe uzasadnienia wskazują na niezbedność istnienia polityki społecznej. Konieczność polityki społecznej, i „starej”, i „nowej” można uzasadnić względami efektywności. Polityka społeczna nie jest zatem alternatywą dla efektywności, ale może ją wspierać. Przykładem praktycznej realizacji takiego podejścia jest Europejski Model Społeczny.

Europejski Model Społeczny – łączenie celów społecznych i gospodarczych

Biorąc pod uwagę **instytucje** (rozwiązania), nie ma jednego Europejskiego Modelu Społecznego. Wyróżnia się natomiast kilka modeli polityki społecznej (typów idealnych w rozumieniu Webera), z najbardziej znaną typologią *welfare regimes* Esping-Andersena (1990).

Wraz z postępowaniem integracji europejskiej, **rosło zróżnicowanie** polityki społecznej w ramach Wspólnoty. O ile bowiem początkowo Europejską Wspólnotę Gospodarczą tworzyły państwa modelu kontynentalnego (konserwatywnego, korporacyjnego), to kolejne rozszerzenia wprowadziły do Wspólnoty państwa z modelu liberalnego, śródziemnomorskiego i socjaldemokratycznego. Ostatnie rozszerzenie Unii z 2004 roku (m.in. o Polskę) ponownie zwiększyło instytucjonalne zróżnicowanie.

Są jednak dwa elementy, które uzasadniają używanie określenia „Europejski Model Społeczny”: wspólne wartości oraz rola państwa w ich urzeczywistnianiu (Golinowska 2002).

Wspólne wartości znajdują wyraz w podstawowych dokumentach. I tak np. w traktacie ustanawiającym konstytucję dla Europy w artykule I-3.3 („Cele Unii”) mowa jest o tym, że „Unia działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Unia wspiera postęp naukowo-techniczny. Zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka. Wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi” (Traktat... 2004).

Można przyjąć, że **Europejski Model Społeczny** to całość działań państwa i społeczeństwa, zmierzających do zapewnienia wszystkim obywatelom:

- zaspokojenia potrzeb materialnych,
- zagwarantowania partycypacji społecznej,
- wzmocnienia spójności społecznej (Witte 2004, s. 2).

Za wyróżnik Europejskiego Modelu Społecznego uznaje się właśnie łączenie celów gospodarczych i społecznych. Spójność społeczna jest celem, ale i środkiem rozwoju gospodarczego, który z kolei zapewnia bazę materialną Europejskiego Modelu Społecznego.

Wyróżnikiem Europejskiego Modelu Społecznego jest duża **rola państwa**. Przy różnicach rozwiązań, to jednak państwowe (publiczne) systemy odgrywają główną rolę w zakresie zabezpieczenia dochodów, m.in. na starość czy w opiece zdrowotnej. To jest na przykład druga wyraźna różnica między Europą a USA (obok większej spójności społecznej w Europie). Wydatki społeczne netto, obejmujące zarówno wydatki publiczne, jak i obowiązkowe prywatne, są na podobnym poziomie w krajach wysoko rozwiniętych (European Commission 2004b, s. 53). Wynosiły one w roku 2001 w relacji do PKB: 24,5% w USA, 24,4% w Danii, 22,3% we Włoszech.

Relacje celów społecznych i gospodarczych w Polsce

Podstawą Europejskiego Modelu Społecznego jest wysoki poziom życia, wynikający z osiągniętego poziomu rozwoju gospodarczego. Pod tym względem Polska wyraźnie odbiega od średniej unijnej. PKB na osobę według siły nabywczej wyniósł w Polsce w 2003 roku 46% średniej UE-25 (42% średniej UE-15). Niższy od Polski poziom PKB na osobę w rozszerzonej Unii ma tylko Łotwa (EUROSTAT 2004a).

Według *Strategii polityki społecznej* wydatki społeczne (bez edukacji) wyniosły w Polsce w roku 2003 23,9% PKB (*Strategia...* 2005, s. 11). Pod tym względem Polska jest znacznie bliższa średniej unijnej (w UE-15 w roku 2001 było to 27,5% PKB, European Commission 2004a) niż w zakresie poziomu PKB.

Struktura wydatków socjalnych w Polsce odbiega natomiast pod kilkoma względami od średniej UE-15 (*Strategia...* 2005, s. 12). Polska wydaje więcej na transfery dla osób biernych zawodowo, zwłaszcza na renty. Natomiast mniejsze są w Polsce wydatki na aktywną politykę rynku pracy, opiekę zdrowotną i świadczenia rodzinne, a także na skuteczną pomoc społeczną. Struktura wydatków wskazuje zatem na mniejszą w Polsce rolę aktywnej polityki społecznej, w tym „nowej polityki społecznej” jako inwestycji w kapitał ludzki.

Wyższy poziom rozwoju społecznego w Polsce w stosunku do poziomu PKB można zilustrować dwoma wskaźnikami.

Po pierwsze, zdecydowanie poprawiła się pozycja Polski w rankingu krajów świata według wskaźnika rozwoju społecznego (uwzględniającego, obok PKB, długość życia i edukację). W 2002 roku Polska zajmowała 38 pozycję, podczas gdy według PKB była to pozycja 51 (UNDP 2004).

Po drugie, stopa zagrożenia ubóstwem według unijnej definicji granicy ubóstwa na poziomie 60% dochodów w danym kraju, była w Polsce w roku 2001 równa średniej unijnej (15%). Bez świadczeń społecznych poziom ubóstwa w Polsce byłby najwyższy w rozszerzonej Unii Europejskiej, dochodząc do 50% (European Commission 2004a, s. 17).

Równocześnie występuje w Polsce negatywna tendencja **wzrostu zróżnicowań dochodowych**. Są one przy tym już wyższe niż średnio w UE (w roku 2001 współczynnik Giniego wyniósł w Polsce 30 przy średniej w UE-15 i UE-25 równej 28). Zwiększenie zróżnicowań dochodowych oznacza **osłabienie spójności społecznej**.

Polska to także **kraj bez pracy**. Wskaźnik zatrudnienia jest w Polsce najniższy w całej Unii Europejskiej (średnio w UE-25 pracowało w roku 2003 63,0% osób w wieku 15–65 lat, w Polsce 51,2%). Wynika to z dramatycznie wysokiego bezrobocia oraz bardzo dużej liczby osób biernych zawodowo. To drugie wynika zwłaszcza z dużej liczby rencistów i emerytów: w roku 2003 w UE-25 pracowało jeszcze 40,2% osób w wieku 55–65 lat, w Polsce: 26,9% (EUROSTAT 2004b).

W świetle powyższych ustaleń za słuszne uznać można wyeksponowanie w projekcie Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013 (NPR 2005) celów rozwojowych, w tym zwłaszcza wysokiego tempa **wzrostu gospodarczego**. Krytykowanie tego celu z pozycji polityki społecznej oraz przeciwstawianie celów gospodarczych i społecznych nie jest zasadne na

gruncie Europejskiego Modelu Społecznego. Wzrost gospodarczy stwarza warunki lepszego zaspokojenia potrzeb materialnych, umożliwia wzrost dochodów, zapewnia środki finansowe dla polityki społecznej, przyczynia się do stabilności społecznej i politycznej.

Wstępny projekt NPR wymienia integrację społeczną jako jeden z priorytetów strategicznych. Jednak w treści uwaga skupiona została przede wszystkim na ograniczaniu sfery skrajnego ubóstwa. Jest to niezwykle zawężone rozumienie integracji społecznej (w celu ograniczania wykluczenia społecznego) w stosunku do ujęcia w Europejskim Modelu Społecznym. W Unii Europejskiej przyjmuje się wielowymiarowe i względne rozumienie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Wykluczonym społecznie jest nie tylko ktoś żyjący w skrajnym ubóstwie, ale osoba, której dochody odbiegają od średniej w danym kraju oraz osoba niezdolna do normalnego uczestnictwa w życiu społecznym.

Zapobieganie pogłębianiu się różnicowań, zmniejszanie nierówności, wzmacnianie **spójności społecznej** – to podstawowe zadania państwa – jak wspomniano, w Europejskim Modelu Społecznym są to zarówno cele, jak i środki realizacji celów gospodarczych. Polityka społeczna powinna przy tym być **aktywna**: wspierać pracę jako główną metodę wzrostu dobrobytu oraz stwarzać powszechne szanse rozwoju i wykorzystania zdolności:

Aktywna polityka społeczna to przede wszystkim aktywna polityka rynku pracy (Kaźmierczak, Rymśa 2003). To właśnie w tej dziedzinie wyjątkowo dobrze widać spójność celów gospodarczych i społecznych. Wzrost zatrudnienia powinien być podstawowym priorytetem polskiej polityki gospodarczej i polityki społecznej.

Zakończenie

Cele społeczne i gospodarcze nie muszą stać w sprzeczności. Ostatecznym celem każdego nowoczesnego społeczeństwa jest zwiększenie dobrobytu. Jego realizacji służy zarówno wzrost gospodarczy, jak i wzrost spójności społecznej. Ani wzrost gospodarczy kosztem osłabienia spójności społecznej, ani promocja spójności społecznej bez wzrostu gospodarczego nie są dobrym rozwiązaniem.

W Polsce także celem jest wzrost dobrobytu, dla nadrobienia dystansu wobec bogatszych społeczeństw państw członkowskich Unii Europejskiej. Uzasadnionym priorytetem jest zatem wzrost gospodarczy i modernizacja gospodarki. Nie powinno się to jednak odbywać kosztem osłabienia spójności społecznej i wzrostu zakresu wykluczenia społecznego. Potrzebna jest zatem dobra polityka gospodarcza i dobra polityka społeczna.

Bibliografia

- Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1993.
 Barr N., *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press, Oxford 2001.
 Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 2000.
 Esping-Andersen G. i in., *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2002.

- European Commission, *The Social Situation in the European Union 2004*, European Commission, EUROSTAT, Luxembourg 2004a.
- European Commission, *Report of the High Level Group on the Future of Social Policy in an Enlarged European Union*, Directorate-General for Employment and Social Affairs, May 2004b.
- EUROSTAT, *GDP per capita in Purchasing Power Standards for EU, Candidate Countries and EFTA. Nowcast 2003*, „Statistics in Focus, Economy and Finance” 27/2004a, EUROSTAT (KS-NJ-04-027-EN-N).
- EUROSTAT, *European Labour Force Survey. Principal Results 2003*, „Statistics in Focus. Population and Social Conditions” 14/2004b, EUROSTAT (KS-NK-04-014-EN-N).
- Golinowska S., *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” nr 11–12/2002.
- Kaźmierczak T., Rymśza M. (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- NPR, *Wstępny projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 11 stycznia 2005 r.
- Strategia polityki społecznej 2007–2013. Wstępne propozycje Ministerstwa Polityki Społecznej*, Warszawa 2005.
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, tom 47, 16 grudnia 2004.
- UNDP, Human Development Report 2004, UNDP, <http://hdr.undp.org/reports/global/2004>.
- Witte L., *Europäisches Sozialmodell und Sozialer Zusammenhalt: Welche Rolle spielt, die EU?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Europäische Politik, grudzień 2004.

Ryszard Bugaj

Instytut Nauk Ekonomicznych PAN

Gospodarka i cele społeczne

Postulaty społeczne dotyczące zabezpieczenia socjalnego, dostarczania „dóbr społecznych”¹, zmniejszenia nierówności dochodowych itp. bardzo często traktowane są jako należące wyłącznie do sfery podziału. Wielu liberalnie zorientowanych ekonomistów i polityków przeciwstawia postulaty społeczne ekonomicznym postulatom gwarantującym efektywność. W tej perspektywie realizacja celów społecznych jawi się jako swego rodzaju koszt hamujący procesy wzrostowe w gospodarce. Tego punktu widzenia można jednak bronić tylko pod warunkiem akceptacji szeregu założeń, które trudno uznać za niesporne.

Daleko posunięte wątpliwości budzi już założenie traktujące mierzalny wskaźnik wzrostu jako cel podlegający maksymalizacji i utożsamiany z dobrobytem. Pomijając tu nawet kwestię, że formalne miary dochodu narodowego w zasadzie obejmują tylko aktywność gospodarczą o charakterze rynkowym², trzeba przypomnieć, że pozostaje kwestia stopnia nierównomierności dochodów, czasu pracy czy zanieczyszczenia środowiska. Wysoce kontrowersyjne jest także – przyjmowane na ogół milcząco – założenie, że stabilność polityczna i mobilność zawodowa są niezależne od tego, czy realizowane są cele społeczne. Po-

¹ Przez „dobra społeczne” rozumiem tu takie dobra, na które istnieje popyt prywatny (szczególnie usługi edukacyjne czy ochrony zdrowia), ale które w wielkim zakresie dostarczane są „bezpłatnie” ze względu na to, że ich absorpcja związana jest z efektami zewnętrznymi i/lub dlatego, że dzięki temu przeciwdziała się nierównościom i powiększa kapitał ludzki.

² Niektóre rezultaty aktywności ekonomicznej – np. konsumpcję żywności z własnej produkcji w gospodarstwach rolnych – dodaje się do dochodu narodowego wg szacunków instytucji statystycznych.

mija się tu także wpływ realizacji celów społecznych na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych.

Jednak ostatnie 2–3 dekady przyniosły rozwój wielu badań (w heterodoksyjnym nurcie ekonomii, a także w socjologii), które rzucają dodatkowe światło na związki gospodarki z celami społecznymi. Badania nad kapitałem społecznym co najmniej zmuszają do postawienia pytania, czy – ze wszech miar pożądana i sprzyjająca rozwojowi ekonomicznemu – kumulacja kapitału społecznego może się dokonywać, gdy gospodarka nie respektuje celów społecznych. Na to pytanie nie ma jednolitej odpowiedzi. Niektórzy badacze skłonni są sugerować, że indywidualistyczny system (nieomal omnipotentny rynek), redukujący do minimum postulat realizacji celów społecznych, nie musi podważać procesu kumulacji kapitału społecznego. Nie jest to jednak pogląd powszechnie akceptowany³.

Wydaje się, że związek kumulacji kapitału społecznego z realizacją celów społecznych zależy od typu wartości dominujących w danym społeczeństwie i w danym okresie. To prowadzi do innego ważnego stwierdzenia ekonomii instytucjonalnej – twierdzenia o „zależności od ścieżki rozwojowej”, czyli w istocie od historycznej tradycji. Upraszczając, można powiedzieć, że w społeczeństwach wyznających wartości solidaryistyczne realizacja celów społecznych warunkuje kumulację kapitału społecznego. Nie musi tak być w społeczeństwach o silnym etosie indywidualistycznym.

Z całą jednak pewnością deficyt kapitału społecznego zawsze stanowi poważne ograniczenie dla rozwoju gospodarczego. Ważne są trzy konsekwencje takiego deficytu: nasilony konflikt na poziomie „makropolitycznym”, wysoki poziom kosztów transakcyjnych odzwierciedlający niskie zaufanie do siebie uczestników procesów gospodarczych oraz wysokie koszty nadzoru w organizacjach formalnych, głównie przedsiębiorstwach (co w pewnym sensie można także interpretować jako konsekwencję wysokiego poziomu kosztów transakcyjnych).

Konflikt „makropolityczny” podważa spójność i klarowność polityki gospodarczej i musi prowadzić zarówno do protestów (strajków), jak też przyczyniać się do makroekonomicznej niestabilności. W takim przypadku sfera polityki staje się autonomicznym źródłem negatywnych szoków w gospodarce. Wydaje się, że zepchnięcie na margines realizacji celów społecznych może też prowadzić do zasadniczego przeorientowania zachowań gospodarstw domowych, niekorzystnego dla równowagi. W szczególności powstanie lub wzrost deficytu zabezpieczenia społecznego może przynieść reakcję w postaci ograniczenia bieżącego popytu i pobudzenia kumulacyjnego procesu recesyjnego. Wydaje się, że w ostatnich latach mieliśmy do czynienia z tym zjawiskiem w Japonii.

Wysoki poziom kosztów transakcyjnych to potencjalnie zarówno podwyższenie bieżących kosztów i niższa konkurencyjność gospodarki, jak też utrudnienie przekształceń struk-

³ Wg F. Fukuyamy (*Wielki wstrząs*, Politeia, Warszawa 2000) we współczesnym indywidualistycznym społeczeństwie amerykańskim poziom kapitału społecznego jest wysoki, a jego kumulacja nie jest hamowana, ale wg R. Putnama (*Bowling Alone: malejący społeczny kapitał Ameryki*, „ResPublika” 6/1996) następuje jego poważna erozja, choć autor nie wiąże tego procesu z mniejszym obecnie zakresem realizacji w gospodarce celów społecznych.

turalnych w gospodarce – szczególnie koncentracji organizacyjnej. W przedsiębiorstwach niski poziom zaufania na linii: dysponent – zarządca – wykonawca, sprzyja rozpowszechnieniu się zachowań „oportunistycznych”, które mogą być eliminowane tylko poprzez wzmożony nadzór, co także prowadzi do wzrostu kosztów.

Rugowanie celów społecznych z gospodarki – w takiej mierze, w jakiej znajduje to wyraz w wysokich nierównościach dochodowych i niewystarczającej podaży dóbr (usług) społecznych – może też łatwo prowadzić do zablokowania merytokratycznej selekcji kadr i ograniczenia mobilności społecznej. W tym przypadku dziedziczenie pozycji przez kolejne pokolenia (w poszczególnych grupach) musi negatywnie oddziaływać na przedsiębiorczość i innowacyjność.

Wszystkie te – wyżej przytoczone – argumenty składają się na ostrzeżenie przed rugowaniem celów społecznych z gospodarki. W szczególności, w długim okresie, następstwa takich przekształceń ustrojowych mogą w wielu krajach prowadzić do zablokowania rozwoju. Nie znaczy to jednak, że źródłem blokady nie może być ład ustrojowy, w którym gospodarka obciążona jest szczególnie rozbudowanymi zobowiązaniami w zakresie celów społecznych. Rozbudowany katalog celów społecznych nieuchronnie prowadzi zarówno do wysokiego poziomu obciążeń podatkowych, jak i – ze względu na redukcję nierówności – do ich silnie progresywnego charakteru. Może to bardzo negatywnie oddziaływać na motywację uczestników procesów gospodarczych, a w warunkach otwartości gospodarek pobudzać migrację szczególnie aktywnych jednostek (i kapitałów) oraz odpychać napływ zagranicznych inwestycji. Te zagrożenia, w warunkach ciągle postępujących procesów globalizacyjnych i swego rodzaju współzawodnictwa gospodarek narodowych o napływ inwestycji zagranicznych, są obecnie silniejsze niż kilka dekad wcześniej.

Nie wydaje się, by ład ustrojowy mógł być racjonalnie kształtowany na podstawie jednej abstrakcyjnej dyrektywy. Obecnie tą dominującą dyrektywą jest postulat neoliberalnej ekonomii rugowania celów społecznych z gospodarki, jednak nawet pobieżna obserwacja wskazuje, że nie wszystkie kraje zdecydowanie kroczą tą drogą, a zachowanie umiaru w „reformowaniu” i dostosowywanie programu reform do historycznej specyfiki i tradycji danego kraju stwarza dobre szanse na sukces⁴ – szczególnie jeżeli sukces definiujemy szerzej niż maksymalizacja stopy wzrostu PKB⁵.

Racjonalny „wybór” modelu ustrojowego oznacza więc jego dostosowanie do historycznych realiów rozumianych także jako dominujące społeczne wyobrażenia. To dostosowanie powinno być z pewnością dynamiczne, tzn. antycypować dynamikę przekształceń społecznej świadomości i obiektywnych uwarunkowań (np. udziału w zintegrowanym bloku krajów takim jak UE), ale w żadnym razie – jak wynika to choćby z przesłania

⁴ Jest rzeczą charakterystyczną, że w szeregu krajów utrzymuje się bardzo wysoki poziom „dys-trybucji budżetowej”, a rynki pracy nie zostały silnie zderegulowane, ale wzrost gospodarczy w tych krajach jest jednak zadowalający, a bezrobocie dość niskie.

⁵ Wielkość dobrobytu mierzona poziomem PKB na mieszkańca jest bardzo wysoka w Stanach Zjednoczonych, ale ten kraj jest notowany znacznie niżej, gdy ocena sporządzana jest na podstawie ONZ-owskich wskaźników dobrobytu uwzględniających szereg czynników jakości życia.

tw. **konsensusu waszyngtońskiego**, który propaguje jednolity dla wszystkich krajów liberalny zespół zaleceń dla polityki gospodarczej i przekształceń systemowych – nie może to oznaczać po prostu ignorowania historycznych uwarunkowań. Nawet wówczas – co może się zdarzyć – gdy parametry społecznej świadomości znajdują się w wyraźnej kolizji z zewnętrznymi uwarunkowaniami, ich ignorowanie może prawdopodobnie przynieść bardziej negatywne konsekwencje niż kolizje krajowego modelu z wymogami zewnętrznymi.

Generalnie biorąc, system demokratyczny powinien zapewnić spójność programu przekształceń ustrojowych ze społecznymi preferencjami. W praktyce jednak autonomia klasy politycznej i niesymetryczna reprezentacja poglądów różnych grup społecznych przesądza, że ta spójność nawet w długim okresie nie ma miejsca. W szczególności kontrola uprzywilejowanych grup nad opinią publiczną jest źródłem „**liberalnego skrzywienia**” programu przekształceń ustrojowych i polityki gospodarczej. Pojawia się ono szczególnie wtedy, gdy preferencje społeczne są silnie podzielone, a większościowa orientacja nie dominuje bardzo silnie. Istotne znaczenie mogą też mieć różne czynniki autonomicznie kształtujące strukturę sceny politycznej.

Janusz Dąbrowski

Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna w Warszawie

Niektóre cele społeczne na jesieni III Rzeczypospolitej

Pojęcie celów społecznych jest wyjątkowo nieostre, w dodatku można je rozważać w kilkunastu różnych kontekstach. Spróbujmy jednak potraktować je maksymalnie konkretnie, a więc określić je tu i teraz, w Polsce po wyborach 2005 roku, korzystając z dostępnych fragmentów propozycji okołowyborczych, które są pouczające, choć zapewne ulotne i mogą się zmienić zarówno po opublikowaniu exposè jak i w trakcie działań nowego rządu.

Nie ulega wątpliwości, że z dwu głównych partii politycznych, które w roku 2005 zdobyły większość parlamentarną, Platforma Obywatelska nie przedstawiła żadnego pozytywnego programu polityki społecznej, wręcz przeciwnie. Jej główne, a w zasadzie jedyne hasło, które można by rozważać jako zdefiniowanie programu gospodarczo-społecznego – czyli reforma podatkowa 3 x 15 – jest hasłem ultraliberalnym i prowadzi do rewolucji redystrybucyjnej i przesunięcia ogromnej części dochodu narodowego podzielonego od grup o niskich i średnich dochodach w ręce grup o dochodach najwyższych. Dotyczy to zarówno propozycji „obniżki” PIT, w wyniku której wzrosłyby obciążenia podatkowe najniżej i średnio uposażonych, jak i „obniżki” VAT, gdyż gołym okiem widać, że także na „obniżce” VAT najbardziej zyskałyby grupy o „luksusowym koszyku konsumpcyjnym”, natomiast najbardziej straciły najliczniejsze warstwy społeczeństwa, których koszyk zakupów składa się z dóbr pierwszej potrzeby. Tak więc można przyjąć, że koncepcja liberalna prowadzi do prostackiego przesunięcia redystrybucji DN na rzecz warstw uprzywilejowanych materialnie. Zarazem PO nie zaprezentowała ani spójnej koncepcji redukcji bezrobocia, ani naprawy źle funkcjonujących sfer społecznych, zaś jej program reformy służby zdrowia był nieczytelny.

Program PiS z kolei miał być lewicowy społecznie i solidarystyczny z nazwy, na którym wszyscy, a nie tylko najbogatsi, obywatele mieliby zyskać. Jednakże PiS wprawdzie nie zgodził się na skrajnie prostackie podatkowe propozycje PO, ale z drugiej strony wystąpił z pomysłem redukcji PIT o 8 punktów procentowych dla najbogatszych o rocznych dochodach powyżej 100 tys. zł, zaś zaledwie o jeden procent dla pozostałych 90% podatników, co trudno uznać za krok w celu zmniejszenia nierówności społecznych, o których wiele mówiono w przedwyborczej propagandzie tej partii. Jak widać, wzorem pseudolewicowych rządów Millera i Belki nadal dba się głównie o pomyślność elit finansowych, mimo że właśnie one najlepiej sobie dają radę bez pomocy państwa. Za dwa główne sposoby na zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki oraz zmniejszanie bezrobocia w programie PIS uznano budownictwo mieszkaniowe i zmniejszenie kosztów pracy.

O ile budownictwo mieszkaniowe, przy różnych ograniczeniach organizacyjnych i prawnych, z pewnością mogłoby stać się drogą do rozwoju gospodarczego, o tyle hasło obniżki kosztów pracy nie wydaje się racjonalnym rozwiązaniem.

Niestety w zglobalizowanym świecie najszybszą drogą do obniżki kosztów pracy byłyby likwidacja kodeksu pracy i zmniejszenie naszych płac do poziomu azjatyckiego, czyli poniżej polskiego minimum biologicznego. Hasło obniżki kosztów pracy jest jednak również nie do zaakceptowania w obecnie najbardziej popularnym wariantcie zmniejszania składek ZUS. Obniżenie składki ZUS płaconej przez pracownika lub zwolnienie pracodawców od jej płacenia musi przynieść pogłębianie się deficytu tej instytucji, a więc w efekcie długotrwałe zamrożenie poziomu wypłat rent i emerytur. Drugą możliwością zahamowania wzrostu kosztów pracy jest zamrożenie płac. Będzie ono jednak mało skuteczne w momencie zwiększania się dostępu polskich pracowników do unijnego rynku pracy, który w niektórych zawodach, np. informatycy, lekarze, pielęgniarki, stomatolodzy, wymusi u nas wzrost płac, który przeniesie się także na inne specjalności.

* * *

Niewątpliwie pierwszym i najważniejszym z celów społecznych w obecnej chwili w Polsce jest ograniczenie bezrobocia. Jest jednak kompletnym absurdem możliwość zlikwidowania go przez „niewidzialną rękę rynku” i zwiększenie liberalizmu, jak zwykł powtarzać architekt naszej reformy gospodarczej Leszek Balcerowicz. Przy obecnym poziomie dochodów Polaków popyt na towary i usługi nie tylko jest nasycony, ale nawet występują na rynku oznaki nadprodukcji w wielu asortymentach. Małe i średnie firmy oczywiście mogą na nim powstawać, ale odbywać się to będzie kosztem upadłości innych mniej wydajnych, zaś ogólna podaż i popyt nie ulegną zmianie. A zatem zdecydowana zmiana poziomu zatrudnienia wymaga pojawienia się na rynku dużych inwestycji, na przykład eksportowych lub infrastrukturalnych, także mieszkaniowych, które, działając mnożnikowo, zwiększą zatrudnienie i popyt. Inwestycje te mogą być stymulowane zarówno przez państwo (duży program budowy, modernizacji i remontów dróg, szlaków kolejowych, inwestycji w ochronę wód i środowiska, przy wykorzystaniu wspomaganie ze strony UE), jak i przez wielkie korporacje zagraniczne (inwestycje typu *greenfield*). Zachodzi jednak nie-

bezpieczeństwo, że w dobie globalizacji generowany popyt może skierować się w dużej mierze na towary konsumpcyjne z krajów azjatyckich, zwiększając deficyt handlowy.

Drugi co do ważności cel społeczny, to nadrobienie zaniedbań edukacyjnych i finansowe wzmocnienie sfery nauki. Umieszczam go na tej pozycji, chociaż jestem zdania, że jest on z pewnością równie ważny jak cel pierwszy i Unia Europejska stawia go właśnie na tym miejscu. Należy jednak pamiętać, że rozwinięte kraje unijne nie mają takiej sytuacji na rynku pracy, jak Polska, ani związanych z tym problemów społecznych.

W odróżnieniu od zwiększania konkurencyjności przez zwiększanie wyzysku pracowników, jest to jedyna akceptowalna droga. Myślę, że konieczne są dalsze reformy oświatowe, permanentna modernizacja szkół, maksymalne podwyższanie ich standardu i wyposażenia (mniejsze klasy), podnoszenie poziomu wykształcenia i dochodów nauczycieli oraz infrastruktury szkolnej (wyżywienia, opieki lekarskiej i stomatologicznej; świetlice, baseny, boiska sportowe, pracownie), rozwój kulturalny itp.

Podobny program powinien dotyczyć modernizacji szkół wyższych i jego realizacja ze względu na niż demograficzny jest perspektywicznie stosunkowo prosta. Sfera naukowa *sensu stricto* wymaga zdecydowanego zwiększenia dotacji państwowych i zarysowania planu dojścia do analogicznego lub nawet większego udziału wydatków na naukę w budżecie państwa, niż ma to miejsce w najbogatszych krajach Unii, Azji i Ameryki Północnej. Zwiększenie tego udziału ponad zagraniczne wskaźniki można uzasadnić wieloletnimi zapóźnieniami, do których dopuściły niekompetentne liberalne rządy okresu transformacji. Jest sprawą oczywistą, że nie można tego zrobić z roku na rok, gdyż sfera nauki nie jest przygotowana do finansowej fali tsunami, ale stopniowe wzmocnianie tej branży jest warunkiem przetrwania polskiej gospodarki we współczesnym świecie. Jedną z najlepszych i sprawdzonych w świecie dróg w tej dziedzinie jest przyznawanie „grantów” na projekty badawcze i wspomaganie przez państwo parków naukowo-technologicznych. Należy jednak pamiętać, że inwestycje w takich miejscach nie są sobie równe i fabryka lodówek nie powinna być traktowana na równi z laboratorium naukowo-badawczym.

Na trzecim miejscu umieściłbym reformę i modernizację służby zdrowia. Nieudolność w jej reformowaniu przez kilkanaście lat można by nazwać skandalem, gdyby nie fakt, że jest to najgorzej działający wielki system w Polsce i w dodatku totalnie skorumpowany, jak wynika ze wszystkich badań opinii publicznej. Większość licznych lobby działających w tej sferze dąży do zdobycia jak największego udziału w ogromnych wydatkach społeczeństwa na opiekę zdrowotną i niewątpliwie dąży do sprywatyzowania tej dziedziny, posługując się wszelkimi, często kryminalnymi, jak np. firmy farmaceutyczne, metodami, aby ten cel osiągnąć.

Jednakże z punktu widzenia najbardziej zamożnej i wpływowej części społeczeństwa cel ten nie jest już ważny, gdyż grupa ta ma zapewniony dostęp do istniejących już w kraju najlepszych przychodni i szpitali prywatnych, gdzie standard opieki nie odbiega od klinik na zachodzie Europy, a ponadto może się też leczyć za granicą. Tak więc reforma służby zdrowia powinna być przeprowadzona przede wszystkim w interesie pozostałej, niezmiernie licznej, lecz mniej zasobnej, części społeczeństwa. Powstaje pytanie, czy w wypadku wyłączenia z opłacania składki zdrowotnej najlepiej zarabiających podatników nie

powstanie zbyt wielka luka w zasobach budżetu na ten cel. Odpowiedź wymaga wiedzy specjalistycznej. Nie ulega jednak wątpliwości, że na różne sposoby usiłuje się wmówić społeczeństwu, często przy pomocy dyspozycyjnych mediów, że społeczna służba zdrowia jest przeżytkiem, który *ex definitione* nie zdał egzaminu w żadnym kraju. Nasze krajowe koncepcje reformatorskie wprawdzie dowodzą tego faktu, ale zarazem nikt nie chce w planach reformowania skorzystać z udanych rozwiązań np. krajów skandynawskich czy Kanady, natomiast miotamy się od ściany do ściany – od Kas Chorych do budżetu i z powrotem.

Kolejny i zarazem ostatni cel społeczny, to reforma systemu emerytalno-rentowego. Określam go jako ostatni, chociaż bez wątplenia istnieją jeszcze liczne cele szczegółowe warte rozważenia, choćby program budowy mieszkań dla niezamożnych lub dożywianie głodnych dzieci, nie chcę jednak zwiększać objętości tej wypowiedzi. W tej dziedzinie poza skandalicznymi rozwiązaniami wygenerowanymi przez skrajnie liberalnego ministra Hausnera, a mianowicie zamrożeniem wzrostu wypłat z tytułu rewaloryzacji, nie dokonano żadnych pozytywnych zmian, mimo że system jest niewydolny i podobnie skorumpowany jak system ochrony zdrowia. Panuje tu całkowity chaos, a reformy wymaga wszystko: system zaopatrzeniowy, czyli finansowanie emerytur i rent wojska, milicji itp. bez pobierania składki, system KRUS, czas pracy wymagany do uzyskania emerytury w różnych zawodach, weryfikacja rent itp., itd. Wydaje się jednak, że po uporządkowaniu zasiłania finansowego, restrukturyzacji ZUS i wydatnej obniżce kosztów funkcjonowania systemu oraz weryfikacji systemu wypłat deficyt tej sfery budżetu mógłby drastycznie spaść, a może nawet system mógłby się zbilansować.

Jak wiadomo, główną cechą charakterystyczną słusznych celów społecznych jest ich nadmiar w stosunku do możliwości finansowych. Jednak nie należy czekać na domknięcie się bilansu i od czegoś trzeba zacząć.

Marek Góra

Szkoła Główna Handlowa

Niedostatki koncepcji zwanej „Europejskim Modelem Społecznym”

Relacje między celami gospodarczymi i społecznymi były i są przedmiotem dyskusji i sporów w naukach społecznych. Przenosi się to na dyskusję publiczną prowadzącą do formułowania i realizacji programów politycznych. Jest dość oczywiste, że cele gospodarcze są celami społecznymi, jak również, że cele społeczne są celami gospodarczymi. Jednakże deklaracje dotyczące niesprzeczności czy wręcz zgodności tych celów rzadko przenoszą się na faktyczne współdziałanie ekonomistów i polityków społecznych mogące przybliżyć nas do zintegrowanego rozumienia obu typów celów. Zamiast deklarowania po raz kolejny potrzeby współdziałania, warto więc zastanowić się, jakie są źródła tej głęboko zakorzenionej rozbieżności myślenia ekonomii i polityki społecznej. W prezentowanym głosie w dyskusji na ten temat skupię się na kilku wybranych aspektach problemu.

Wydaje się, że różnica w postrzeganiu tych samych problemów punktu widzenia ekonomii i polityki społecznej ma jedno ze swoich źródeł w różnicy oceny relatywnej ważności celów dzisiejszych i jutrzejszych. W ekonomii silnie zinternalizowany jest fakt, że jutrzejszy produkt zależy od działań podjętych dzisiaj. Polityka społeczna, koncentrując się na zagadnieniach bieżących, w tym przede wszystkim na podziale już wytworzonego produktu, w mniejszym zakresie wystawiona jest na konieczność myślenia w kontekście wielookresowym. Nie znaczy to oczywiście, że ekonomiści mają z definicji większą niż politycy społeczni skłonność do myślenia perspektywicznego. Znaczą natomiast, że na co dzień ekonomiści są częściej wystawieni na konieczność takiego myślenia. Wytworzenie produktu wymaga bowiem działania *ex ante*, podczas gdy jego podział – działania *ex post*. Oczy-

wiecie podział dzisiejszego produktu jest jednym z czynników wpływających na jego jutrzejszą wielkość – o czym ekonomiści wiedzą, ale czasem zapominają. Równie oczywiste jest, że podział *ex post* przyszłego produktu zależeć będzie od jego wielkości – o czym politycy społeczni również wiedzą, ale w ferworze bieżących dyskusji z ekonomistami również często o tym zapominają.

W długim horyzoncie rozbieżność między oboma sposobami myślenia nie istnieje. Spójność społeczna jest jednym z czynników sprzyjających trwałemu wzrostowi gospodarczemu; z kolei wzrost gospodarczy, na który mają wpływ także inne czynniki, decyduje o środkach, jakie można przeznaczyć na osiągnięcie celów społecznych. Dążenie do uzyskania silnego i trwałego wzrostu gospodarczego jest celem społecznym; z kolei finansowanie celów społecznych przyspiesza wzrost gospodarczy. W długim okresie cele gospodarcze i społeczne są praktycznie tożsame.

Na bieżąco natomiast problem sprowadza się do ustalenia proporcji PKB przeznaczanej na realizację dzisiejszych celów społecznych, która będzie optymalna z punktu widzenia łącznej realizacji celów społecznych dziś i jutro¹. Ekonomiści mają tendencję do zaniżania oceny tej optymalnej proporcji (jutro jest ważniejsze). Politycy społeczni, odwrotnie, do jej zawyżania (dzisiaj jest ważniejsze). Podstawowe pytanie brzmi: jak ma się ukształtowana w jakimś kraju wartość tej proporcji do jej rzeczywistej optymalnej wartości oraz co wynika z istnienia różnicy między oboma wartościami. Określenie optymalnej proporcji nie jest łatwe. Do tego jej wartość możemy jedynie oszacować, co powoduje, że uzyskany wynik takiego oszacowania można łatwo podważyć. Dlatego nie dyskutuję tu o tym, jaka konkretnie powinna być relacja ważności realizacji celów społecznych realizowanych dziś i jutro. Zajmę się natomiast tym, jak to się stało, że obecnie obserwowana ocena tej proporcji – tak w Polsce, jak i w większości innych krajów EU wskazuje na wyraźną przewagę myślenia w kategoriach bieżących (podział) nad myśleniem w kategoriach rozwoju (wytwarzanie dóbr i usług).

Jakkolwiek intuicyjne myślenie zakłada liniowe zależności, to zależności te są w rzeczywistości nieliniowe. Znaczy to, że jeżeli analiza korzyści i kosztów prowadzi do uzasadnienia słuszności jakiegoś działania przy określonym poziomie zmiennych, to nie jest to podstawą do twierdzenia, że to samo działanie jest słuszne przy innym poziomie analizowanych zmiennych. W kontekście diskutowanego problemu dotyczy to na przykład analizy zasadności określonych działań polityki społecznej przy różnych poziomach wydatków dokonywanych przez społeczeństwo za pośrednictwem budżetu. Zwiększenie wydatków na wybrany, słuszny cel w sytuacji, gdy ogółem za pośrednictwem budżetu społeczeństwo wydaje 20% PKB, istotnie różni się od identycznego zwiększenia wydatków na ten sam słuszny cel wtedy, gdy te wydatki sięgają 50% PKB. Nie znaczy to, że ten przykładowy wydatek powinien być zredukowany. Znaczy natomiast, że decyzja w tym zakresie nie powinna opierać się wyłącznie na argumentach wypracowanych w czasach, gdy społeczeństwo było znacznie mniej obciążone finansowaniem wydatków rządu. Wydaje się jednak,

¹ Nie dyskutuję tu o sposobie definiowania tej proporcji, ponieważ nie o nią w tym tekście chodzi. Można ją zdefiniować na wiele sposobów.

że w dyskusji publicznej, a często także w dyskusji naukowej sprawa ta bywa bagatelizowana.

Koncepcja zwana „Europejskim Modelem Społecznym” (ESM) stanowi ważny punkt odniesienia w dyskusjach na temat polityki społecznej. Jest ona jednak stosowana trochę na wyrost. Obserwowane rozwiązania – *nota bene* niejednorodne w różnych krajach – są w trakcie tworzenia. Koncepcja ta ma charakter historyczny. W obecnej wersji model ten bardzo silnie skupiony jest na osiągnięciu pewnego, raczej wysokiego, poziomu wydatków na różnorodne cele społeczne. Obserwowana w tym modelu dominacja myślenia w kategoriach doraźnych jest wynikiem co najmniej dwóch przyczyn o charakterze historycznym. Pierwsza – to bardzo szybki – dzisiaj trudny już do wyobrażenia – wzrost gospodarczy powszechny w Europie w okresie dwóch–trzech dziesięcioleci po drugiej wojnie światowej. Dodatkowo okres ten charakteryzował się również znacznym przyrostem demograficznym, a więc także przyrostem podaży pracy, a więc zatrudnienia². Oba te czynniki powodowały, że łatwo było zwiększać bieżące wydatki ogóle, a w szczególności te finansujące cele społeczne, ponieważ miały one niezaprzeczalnie dobre uzasadnienie.

Dobrym przykładem ilustrującym wspomnianą tendencję było zwiększanie hojności systemów emerytalnych. Szczególną rolę odegrało tu obniżanie wieku emerytalnego, które z punktu widzenia wydatków jest tożsame ze zwiększeniem hojności świadczeń. Przy czym dokonywało się to wbrew ewidentnej tendencji do wydłużania się oczekiwanego dalszego trwania życia (w tym także oczekiwanego, wolnego od niepełnosprawności dalszego trwania życia) osób przechodzących na emeryturę. Podwyższanie wieku emerytalnego w proporcji odpowiedniej do wydłużającego się dalszego oczekiwanego czasu trwania życia byłoby zgodne z ideą systemu emerytalnego, jaką jest dostarczenie dochodu osobom, które same tego dochodu wypracować już nie mogą ze względu na podeszły wiek. Pierwotnie celem systemu było finansowanie ludzi w okresie niedołęznej starości, którzy bez wsparcia reszty społeczeństwa mieliby problemy z przeżyciem. W drugiej połowie XX w. celem tym stała się alokacja dochodu w cyklu życia. Ludzie przechodzący w Europie na emeryturę nie są niedołęznymi starcami, co nie byłoby niczym złym, gdyby nie koszt, jaki generuje to dla pracujących.

Korzystne okoliczności, czyli silny i trwały wzrost gospodarczy oraz znaczący przyrost demograficzny, przestały tworzyć materialne podstawy finansowania wielu celów, do których realizacji społeczeństwa krajów europejskich zdążyły przez kilka dziesięcioleci bardzo mocno przywyknąć. Dotyczy to w podobnym stopniu społeczeństw żyjących w demokracji od drugiej wojny światowej, jak i tych, które przeszły długi okres rządów totalitarnych. Próby ograniczania wydatków poprzez na przykład podnoszenie wieku emerytalnego budzą ogromne emocje prowadzące do upadku rządów, które podjęły ryzyko zaproponowania takiej zmiany. Politycy boją się więc dokonywać koniecznych dostosowań. Dodatkowo tego typu działanie byłoby głęboko sprzeczne z typowym sposobem uprawiania polityki polegającym na obiecywaniu większych wydatków, a nie ich ograniczaniem.

² Przyrost zatrudnienia był możliwy, ponieważ nie było wtedy jeszcze konieczności dodatkowego obciążania pracy, co powodowałoby bezrobocie.

Druga grupa przyczyn ukształtowania się sytuacji, w której bieżący podział jest tak silnie dyskontowany społecznie, związana jest z powszechnym w Europie finansowaniem dochodów budżetów z podatków pośrednich i quasi-podatków. Ich płacenie jest w daleko mniejszym stopniu niż podatki bezpośrednie dostrzegane i rozumiane przez społeczeństwo. Pojęcie „podatnik” kojarzone jest z płaceniem podatków bezpośrednich. Natomiast świadomość płacenia podatków przy każdym zakupie dóbr czy usług (w Europie typowo ok. 2/3 obciążenia podatkowego), jak również w trakcie pracy (pozapłacowe koszty pracy), jest nikła³.

Ukrycie obciążenia społeczeństwa kosztem finansowania wydatków rządu, w tym wydatków społecznych, umożliwiło zwiększenie ich do poziomu wyższego, niż byłoby to możliwe w przypadku finansowania tych wydatków z podatków bezpośrednich. Ludzie otrzymują szereg transferów społecznych w formie różnych dóbr i usług, które dostępne są bez konieczności bezpośredniego płacenia (w skrócie „za darmo”), natomiast w ograniczonym zakresie są świadomi płacenia za te dobra. Dlatego wysoko cenią otrzymywane transfery, a zapłacić za nie ma „państwo”. Tymczasem redystrybucja od bogatych do biednych, którą można usprawiedliwić obciążeniem bogatych, jest jedynie niewielką częścią redystrybucji dokonywanej za pośrednictwem systemu finansów publicznych. Innymi słowy, ludzie sami finansują transfery, które do nich trafiają. Nie jest to złe tak długo jednak, jak jest wynikiem świadomego wyboru społeczeństwa.

Sytuację komplikuje psychologiczny efekt różnego postrzegania otrzymywanych transferów i konieczności ich finansowania. Gdy obywatel otrzymuje transfer o wartości na przykład 100 zł, finansowany za pośrednictwem państwa, to ten obywatel traktuje to jako oczywistość, „obowiązek” państwa. Gdy ten sam obywatel musi pokryć koszty wydatków państwa o wysokości 100 zł, to konieczność zapłacenia tych 100 zł traktuje jako niesprawiedliwość. Nawet jeśli instytucje państwa odpowiedzialne za dokonanie transferu nie pobierały ani złotówki opłaty na pokrycie kosztu swojej usługi, to i tak osoba, która otrzymała transfer o wartości 100 zł i uczestniczyła jednocześnie w finansowaniu wydatków rządu w wysokości 100 zł będzie czuła się w pewnym stopniu oszukana.

Powyższy efekt jest bardzo mały w przypadku kwot rzędu przykładowych 100 zł. Efekt ten nasila się jednak i zaczyna powodować negatywne skutki, gdy skala wydatków rządu, których finansowanie spada na każdego obywatela jest znacznie większa, taka, jaką obserwujemy w większości krajów EU. – W wielu z nich klin podatkowy ma wartość zbliżoną do 50% PKB, a w niektórych z nich nawet przekracza tę proporcję⁴. Im wyższe obciążenie społeczeństwa finansowaniem wydatków dokonywanych za pośrednictwem budżetu i parabudżetów, tym droższe staje się zatrudnienie czynników produkcji i tym mniej opła-

³ W Polsce, dzięki reformie emerytalnej, część pozapłacowych kosztów pracy, a dokładniej składka emerytalna (19,52%) przestała być podatkiem. Stała się ona częścią indywidualnych oszczędności. Dzięki temu rosnąca część społeczeństwa ma świadomość, że finansowanie wydatków społecznych rządu spada na samo społeczeństwo.

⁴ Odnoszę się tu do szerokiej definicji klina podatkowego, która obejmuje wszystkie obciążenia społeczeństwa niezależnie od formy ich nakładania.

calne jest ich dostarczanie do procesu produkcji. Oba te efekty, tak popytowy, jak i podażowy, skutkują mniejszym zatrudnieniem czynników produkcji i mniejszą motywacją do podnoszenia ich produktywności.

Może się jednak pojawić pytanie, dlaczego destrukcyjna rola klina podatkowego relatywnie słabo przejawia się w krajach skandynawskich, gdzie jego wartość przybiera szczególnie duże rozmiary. Sytuacja krajów skandynawskich istotnie różni się w tym zakresie od sytuacji krajów kontynentalnej Europy. Różnica polega m.in. na tym, że skandynawskie rządy są tanie, czyli bardzo niewielka część wartości transferu znika w trakcie jego dokonywania, a także, że transfery są dobrze kierowane, tak ażeby rzeczywiście finansowały potrzeby społeczne, których ludzie najbardziej potrzebują. Dzięki temu społeczna szkodliwość wysokiego obciążenia ludzi jest zdecydowanie mniejsza niż w krajach kontynentalnej Europy.

Europejski Model Społeczny stanowi ważny punkt odniesienia dla polityki społecznej państw należących do Unii Europejskiej. Jest on w znacznej mierze tworem historycznym, zawierającym w sobie elementy powstałe w procesie europejskich doświadczeń zebranych w ciągu całego powojennego okresu. Doświadczenia te zbierane były w krajach demokratycznych na zachodzie i północy kontynentu. W pewnym stopniu paradoksalne wydawać się może, że podobny model społeczny wytworzył się w krajach, które w tym samym powojennym okresie przeszły doświadczenie kilku dziesięcioleci komunizmu. Paradoks jest pozorny. W obu bowiem wypadkach mamy do czynienia z ekspansją etatyzmu. W każdym z przypadków ekspansja ta podyktowana była odmiennymi przyczynami. W obu przypadkach doprowadziła jednak do upowszechnienia się i utrwalenia przekonania, że to instytucje państwa powinny odgrywać decydującą rolę w życiu społeczeństw.

Instytucje państwa mają do wypełnienia w życiu społeczeństw wiele istotnych zadań. W większości przypadków rola tych instytucji może być demokratycznie kształtowana. Nie w pełni dotyczy to jednak możliwości decydowania o tym, jaka jest pożądana skala obciążenia społeczeństwa kosztami wydatków dokonywanych za pośrednictwem budżetu i parabudżetów. Analiza tego, co może być nazywane Europejskim Modelem Społecznym, prowadzi do wniosku, że ignoruje on problem obciążenia społeczeństwa kosztem wydatków dokonywanych przez instytucje państwa. W unijnych zaleceniach wobec systemów społecznych kluczową rolę odgrywa tzw. adekwatność świadczeń mierzonych stopami zastąpienia. Tymczasem obciążenie czynników produkcji (głównie pracy) było i jest ignorowane. Adekwatność świadczeń, przy braku zainteresowania adekwatnością obciążenia społeczeństwa, to przyznanie, że ważna jest wysokość świadczeń niewymagających pracy, natomiast sama praca i jej wynagrodzenie jest bez znaczenia. W zamożnych krajach „starej Europy” prowadzi to do powstania tzw. błędnego koła dobrobytu bez konieczności pracowania. W krajach mniej zamożnych prowadzi natomiast do zaprzepaszczenia szans rozwojowych.

Historia jeszcze się nie „skończyła”. Jakkolwiek obciążenie społeczeństw europejskich kosztem finansowania wydatków dokonywanych za pośrednictwem różnego typu „wspólnej kasy” przybrało już bardzo duże rozmiary, to według dostępnych projekcji będzie dalej rosło. Wynika to z działania czynników demograficznych. Starzenie się ludności powo-

duje, że przybywa ludzi, którzy z różnych powodów wymagają wsparcia ze strony społeczeństwa. Nie chodzi tu jedynie o wypłaty emerytur, ale o znacznie szersze spektrum wydatków społecznych obejmujących finansowanie ochrony zdrowia, różnego rodzaju usług dla ludzi starszych itp. Co gorsza, mniejsza liczebność kolejnego pokolenia pracującego oznacza wolniejszy przyrost produktu koniecznego, aby finansować rosnące wydatki. W takiej sytuacji samo powstrzymanie się od podejmowania decyzji dotyczących dalszego zwiększania wydatków nie jest warunkiem wystarczającym faktycznego ograniczenia zwiększania się tych wydatków. Bardzo trudne działania są konieczne, aby chociaż powstrzymać wzrost obciążenia społeczeństwa. Ograniczenie tego obciążenia jest celem jeszcze bardziej ambitnym i trudnym do osiągnięcia.

Tak społeczeństwo, jak i politycy przywykli, że istnieje coś takiego, jak „państwo”, które może i powinno sfinansować bardzo wiele różnorodnych potrzeb społecznych. Ludzie oczekują więc, że dostaną różne rzeczy „za darmo”, politycy stają się rodzajem „wróżki”, która, wydając pieniądze z budżetu, może rozwiązać problemy społeczne. Tymczasem państwo rozumiane jako podmiot finansujący wydatki nie istnieje. Może ono co najwyżej zorganizować proces polegający na zabranii części wartości produktu wytworzonego przez społeczeństwo i przeznaczeniu go na wspólne cele. To może mieć głęboki sens, ale nie w każdym przypadku. Gdzieś jest granica sensownej skali udziału w PKB wydatków dokonywanych za pośrednictwem budżetu. Jej przekroczenie skutkuje spowolnieniem wzrostu produktu, co jest problemem tak gospodarczym, jak i społecznym. Wydaje się, że obserwowane trwale niskie tempo wzrostu gospodarczego w krajach UE przynajmniej w części jest z tym związane. Nowe kraje członkowskie mają zdecydowanie wyższe tempo wzrostu gospodarczego, co daje nadzieję na stopniowe zmniejszanie różnicy zamożności (może to być przybliżane wielkością PKB na głowę), jaka dzieli je od krajów „starej Europy”.

Warto w tym kontekście zastanowić się nad kilkoma problemami. Czy ważniejsza jest proporcja jakiegoś świadczenia w odniesieniu do polskiej płacy, czy w odniesieniu do średniej unijnej wartości analogicznego świadczenia? Prawdopodobnie jeszcze długo ta pierwsza proporcja będzie ważniejsza. Warto jednak dostrzec, że ta druga zaczęła też mieć jakieś znaczenie, a co ważne, znaczenie to będzie z roku na rok rosnąć. Warto sobie zadać jeszcze inne pytanie: co jest ważniejsze – procentowy wyraz proporcji wybranego świadczenia do średniej płacy w Polsce⁵ czy też wartość tego świadczenia wyrażona w złotych (nie dłużej w euro). Tu odpowiedź jest równie trudna. Swoje dochody i stan posiadania porównuje się z tym, co zarabiają i posiadają inni, ale do sklepu idzie się ze złotówkami. Zmniejszenie obciążenia społeczeństwa kosztami finansowania transferów jest tak samo ważnym celem społecznym, jak samo dokonywanie tych transferów, a pracujący są tak samo ważnymi członkami społeczeństwa, jak otrzymujący świadczenia.

Przed Polską stoi wiele wyzwań. Nie jest moim celem deprecjonowanie któregośkolwiek z nich. Jednak w moim przekonaniu tym, co w decydującym stopniu zdecyduje o losie Polski i Polaków w kolejnych dziesięcioleciach, będzie skuteczne, znaczne zmniejszenie luki,

⁵ W gruncie rzeczy lepszą miarą będzie tu odniesienie wysokości świadczeń do dominanty rozkładu płac.

jaka występuje w poziomie PKB na głowę w Polsce w porównaniu z unijną średnią. Sukces w tym zakresie zależy od przyrostu produktywności, który jest i będzie uwarunkowany dobrze przemyślanym formułowaniem i realizacją celów społecznych. Cele gospodarcze są wśród nich.

ESM, ignorując obciążenie społeczeństwa, jest istotnie ułomny i będzie z pewnością musiał być modernizowany w niedalekiej już przyszłości. W Polsce warto myśleć i działać w nowoczesny sposób z wyprzedzeniem. Dzięki temu będziemy mieli szanse rozwijać się szybciej niż reszta Europy. To właśnie przepaść dochodowa jest największym problemem Polski. Musimy rozwijać się szybko, bo inaczej wciąż będziemy biedni, ze szkodą dla nas samych i dla spójności samej Unii (duże różnice dochodowe spójność tę osłabiają). W tym celu przyrost produktywności jest absolutnie niezbędny. Jednym z głównych czynników, na które można w tym zakresie oddziaływać, jest wynagrodzenie czynników produkcji. Nie mogąc podnieść wynagrodzenia brutto (chodzi tu o najszersze rozumienie pojęcia brutto) – inaczej produktów nie dałoby się sprzedać, należy dążyć do zwiększenia wynagrodzenia netto. Jest to możliwe, o ile zmniejszy się wydatki, które trzeba finansować z różnicy między wynagrodzeniem brutto i netto. Jest to szczególnie ważne dla osób o relatywnie niższej produktywności, a więc także niższych dochodach.

Drugim, najważniejszym oprócz trwałego wzrostu celem gospodarczym i społecznym, jest istotne zmniejszenie skali bezrobocia. Będzie to możliwe, o ile uda się zmniejszyć rozmiary klina podatkowego. Jego znaczne rozmiary powodują, że jedno z bogactw, jakimi Polska dysponuje, czyli większy niż w innych krajach UE przyrost podaży pracy, zamiast przekładać się na wzrost zatrudnienia, przekłada się na wzrost bezrobocia. – Gdy praca jest droga, to jej się mało zatrudnia (kupuje). Dążenie do obniżenia kosztów pracy poprzez obniżanie płac byłoby trudne i na ogół bardzo niewłaściwe. Trudne, ale możliwe i celowe jest dążenie do zmniejszenia kosztów pracy dzięki zmniejszeniu rozmiarów klina podatkowego. Trwałe osiągnięcie tego celu będzie możliwe wtedy, gdy ograniczy się wydatki obciążające społeczeństwo. Wydaje się, że praca jest wartością na tyle podstawową, że inne cele – nie przestając być ważne i warte realizacji – odsuwają się na dalszy plan. Należy podkreślić, że zmniejszenie klina podatkowego nie wystarczy, aby rozwiązać problem bezrobocia i zapewnić trwały wzrost gospodarczy finansujący realizację celów społecznych. Jest to jednak warunek konieczny, bez spełnienia którego osiągnięcie tych celów może się okazać niemożliwe.

Wydatki społeczne mają bardzo dobre uzasadnienie, z którym trudno dyskutować. Kto tego próbuje, staje się „wrogiem publicznym”. Celem nie jest jednak ograniczenie wydatków społecznych, lecz umożliwienie ludziom świadomego decydowania o ich poziomie. Tak długo, jak społeczeństwo świadomie decyduje o poziomie wydatków dokonywanych za pośrednictwem wspólnej kasy, tak długo nie ma powodu, by ten wybór podważać. Można, co najwyżej, wyrażać swój pogląd, uczestnicząc w dyskusji dotyczącej tego wyboru. Problem pojawia się wtedy, gdy wybór poziomu wydatków dokonuje się (w pewnym stopniu) z wyłączeniem świadomego uczestnictwa społeczeństwa.

Elżbieta Kryńska

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Wysoki poziom zatrudnienia – cel polityki społecznej i polityki gospodarczej

Współczesne gospodarki rynkowe mają, jak wiadomo, charakter mieszany, z większym lub mniejszym udziałem państwa, jako trzeciego – obok gospodarstw domowych i przedsiębiorstw – podmiotu działającego na rynkach produktów i rynkach czynników produkcji. Pojęcie „państwa” – zgodnie z definicją encyklopedyczną – odnosi się do suwerennej organizacji politycznej społeczeństwa zamieszkującego terytorium o określonych granicach. Głównym składnikiem tej organizacji jest hierarchiczna władza publiczna, dysponująca aparatem przymusu i dążąca do monopolu w jego stosowaniu¹. Uprawnienia władzy publicznej sięgają – obok wielu innych dziedzin – sfery gospodarczej i społecznej, również w gospodarce rynkowej, opartej na wolnej przedsiębiorczości, gdzie decyzje gospodarstw domowych i przedsiębiorstw determinowane są głównie przez system cen, rynków, zysków, strat i innych parametrów ekonomicznych. Należy podkreślić, iż – niezależnie od skali udziału w rynkach – rola państwa jest zawsze znacząca, z co najmniej dwóch powodów: po pierwsze, tworzy ono reguły funkcjonowania gospodarki i sprawuje pieczę nad ich przestrzeganiem oraz – po drugie – dostarcza tzw. dóbr publicznych. Działa więc zarówno w sferze regulacji, jak i w sferze realnej. Działanie to odbywa się w imieniu i dla społeczeństwa, które dokonuje jego legitymizacji – zgodnie z regułami wyznaczonymi przez ustawę zasadniczą i ordynację wyborczą.

¹ [Http://encyklopedia.pwn.pl/55088_1.html](http://encyklopedia.pwn.pl/55088_1.html).

Literatura przedmiotu dostarcza mniej lub bardziej precyzyjnych określeń działalności państwa w sferze gospodarczej i społecznej, definiując pojęcia polityki gospodarczej i polityki społecznej. Określenia te przyjmują na ogół, iż częściami składowymi każdej z polityk jest formułowanie oraz wybór celów i instrumentów ich realizacji. Uzasadnieniem potrzeby wyboru celów jest ich wielość i niejednorodność z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb społeczeństw z jednej strony, a z drugiej – potrzeba uniknięcia lub zmniejszenia bieżących lub/i przewidywanych dysproporcji i nierównowag. Cele te nigdy nie dają się sprowadzić do wspólnego mianownika, tworząc wieloraką strukturę i odnosząc się do rozmaitych aspektów bytu gospodarczego i społecznego. Ta ich właściwość powoduje, iż między celami rozważanymi do realizacji mogą wystąpić różne interakcje: od identyczności i harmonii, poprzez neutralność, po nader często spotykaną w praktyce antynomię i wręcz sprzeczność. Z kolei wybory dokonywane w zakresie instrumentów realizacji polityk są (a przynajmniej powinny być) wyznaczane zgodnie z kryterium skuteczności oddziaływania na podmioty w gospodarce.

Postawmy jednak pytanie, czy warto poszukiwać i wytyczać wyraźną granicę między polityką społeczną i polityką gospodarczą w ogóle, a stawianymi i osiąganymi przez nie celami w szczególności? Otóż, chyba nie. Odpowiedź twierdząca zmuszałaby bowiem do kolejnego wyboru dotyczącego usytuowania jednej wobec drugiej w sensie ważności i znaczenia z przyjęciem hierarchii nadrzędności-podrzędności. Często rolę podrzędną przypisuje się wówczas raczej polityce społecznej w porównaniu do znaczenia polityki gospodarczej, co prowadzi do dalszych sporów i dyskusji. Polemiki takie – jakkolwiek miały i nadal mają miejsce – niewiele wnoszą do teorii i praktyki funkcjonowania współczesnych państw. To po pierwsze. Po drugie, współczesne gospodarki są skomplikowanymi, rozbudowanymi systemami składającymi się z silnie powiązanych ze sobą układów, których poszczególne elementy oddziałują na siebie w czasie i przestrzeni. Elementy społeczne i gospodarcze przenikają i determinują się nawzajem, tworząc wielowymiarowe konfiguracje sprzężeń, niepoddające się ścisłym definicjom ani w warunkach statycznych, ani – tym bardziej – dynamicznych. Po trzecie zaś – istnieją takie obszary (dziedziny), których nie da się z przyczyn merytorycznych i formalnych zaliczyć jednoznacznie do sfery społecznej lub gospodarczej. To powoduje, iż niemal każda świadoma działalność państwa w warunkach gospodarki rynkowej ma charakter polityki społeczno-gospodarczej.

Obszarem leżącym tak w sferze społecznej, jak i gospodarczej jest niewątpliwie zatrudnienie, spełniające w gospodarce i społeczeństwie dwie podstawowe funkcje. Funkcja gospodarcza zatrudnienia wynika z tego, iż jest ono podstawowym czynnikiem produkcji, determinującym istotnie wzrost gospodarczy i w konsekwencji – zmiany poziomu zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych społeczeństwa. Funkcja społeczna zatrudnienia wynika ze spełniania przez nie niezwykle ważnego zadania zaspokajania społecznych potrzeb uczestnictwa w procesie pracy. Praca jest bowiem istotnym środkiem samorealizacji jednostek, umożliwiającym im zaspokojenie aspiracji życiowych, osiągnięcie pozycji społecznej, nawiązywanie kontaktów międzyludzkich, wykorzystanie wiedzy i umiejętności zawodowych itp. Praca również – dostarczając środki utrzymania członkom gospodarstw domowych – jest wyrazem realizacji jednocześnie funkcji społecznej i gospodarczej zatrudnienia.

Wypełnianie przez zatrudnienie funkcji społecznych i gospodarczych łącznie, dzięki czemu jest ono traktowane jednocześnie jako cel i jako instrument rozwoju społeczno-gospodarczego, nazywane jest czasem dualizmem zatrudnienia. Próba ich rozdzielenia nie miałaby żadnego uzasadnienia merytorycznego. Dlatego też wysoki poziom zatrudnienia jest we współczesnych gospodarkach integralnym elementem składowym tak celów polityki ekonomicznej, jak i celów polityki społecznej. Dostrzeżono to w szczególności w Unii Europejskiej, gdzie:

- Na mocy traktatu amsterdamskiego² jednym z celów Unii stało się **promowanie zrównoważonego postępu gospodarczego i społecznego oraz trwałego, wysokiego poziomu zatrudnienia**. Tym samym wysoki poziom zatrudnienia został podniesiony do rangi kluczowego celu krajów Unii Europejskiej, równoważnego z takimi makroekonomicznymi celami, jak wzrost gospodarczy i stabilizacja.
- W Strategii Lizbońskiej³ zawarto nowy cel strategiczny dla UE na kolejną dekadę (do 2010 r.) – uczynienie z Unii **najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej, opartej na wiedzy gospodarki w świecie, zdolnej do zrównoważonego wzrostu z większą liczbą miejsc pracy oraz większą spójnością społeczną**. Strategia została zaprojektowana w celu umożliwienia UE odzyskania warunków pełnego zatrudnienia i wzmocnienia spójności społecznej i gospodarczej do 2010 r.
- Reforma Strategii Lizbońskiej z 2005 r. przewiduje skupienie wysiłków Unii Europejskiej na dwóch zasadniczych zadaniach – **zapewnieniu silniejszego, trwałego wzrostu oraz tworzeniu większej liczby lepszych miejsc pracy**.

Trzeba jednak w tym miejscu zauważyć, iż w gospodarce rynkowej poziom zatrudnienia właściwie nie zależy bezpośrednio od działań państwa, z wyjątkiem oczywiście tych dziedzin, gdzie pełni ono rolę pracodawcy, oferującego miejsca pracy niezbędne do wyprodukowania dóbr publicznych oraz w instytucjach będących jego własnością i warunkujących realizację przyjętych funkcji. O poziomie zatrudnienia decydują podmioty gospodarcze, oferujące określoną liczbę miejsc pracy. Możliwość kształtowania przez państwo zachowań pracodawców jest mocno ograniczona, co warto prześledzić w ujęciu teoretycznych nurtów ekonomicznych. Dwa z nich, stanowiące podstawę dalszych ewolucji dociekań teoretyków przedmiotu – nurt neoklasyczny i nurt keynesistowski – wyraźnie odmiennie traktują rolę państwa na rynku pracy w obszarze kształtowania poziomu zatrudnienia.

Naczelną ideą koncepcji funkcjonowania rynku pracy w nurcie neoklasycznym jest twierdzenie, iż w warunkach wolnorynkowej gospodarki występuje tendencja do ustalania się na rynku pracy równowagi, charakteryzującej się pełnym zatrudnieniem. Mechanizm prowadzący do takiej równowagi opiera się na zasadach postępowania na rynku pracy pracodawców i pracowników, zdeteminowanego stawkami płac realnych. Zmiany tychże zapewniają właśnie równowagę przy pełnym zatrudnieniu. Gdyby na rynku pracy powstała nadwyżka podaży pracy, to konkurencja między pracownikami spowodowałaby obniżkę

² Traktat amsterdamski podpisany został 2 października 1997 r., w życie wszedł 1 maja 1999 r.

³ Strategia Lizbońska przyjęta została na posiedzeniu („szczyście”) Rady Europejskiej w marcu 2000 r. w Lizbonie.

płac realnych, przy niższych płacach nastąpiłby wzrost popytu na pracę i spadek podaży pracy, aż do ustalenia się równowagi przy pełnym zatrudnieniu, a ewentualne bezrobocie miałoby wyłącznie charakter dobrowolny, wynikający z braku akceptacji przez bezrobotnego oferowanej stawki płacy. Zjawisko bezrobocia występujące w rzeczywistości tłumaczy się w tym nurcie ograniczeniami w działaniu swobodnych mechanizmów rynkowych na rynku pracy. Źródłem tych ograniczeń jest (między innymi) działalność państwa, prowadząca (np. poprzez ustalanie płacy minimalnej) do usztywniania płac od dołu czy (poprzez stosowanie zasiłków dla bezrobotnych) zmniejszająca konkurencję na podażowej stronie rynku pracy. Zdaniem neoklasyków zatem wszelka aktywna ingerencja państwa na rynku pracy jest niepożądana. Państwo powinno jedynie tworzyć warunki dla rozwoju mechanizmów rynkowych, usuwać ograniczenia w ich funkcjonowaniu oraz usprawniać działania rynku pracy, głównie poprzez rozwój urzędów pracy, usług pośrednictwa i poradnictwa zawodowego, poprawę informacji o podażowej i popytowej stronie rynku pracy, rozwój szkoleń zawodowych itp.

Ekonomia keynesistowska nie podziela przekonania neoklasyków o skutecznym działaniu mechanizmów ekonomicznych na rynku pracy. Keynesiści stoją na stanowisku, że w warunkach swobodnego działania mechanizmów rynkowych występuje tendencja do ustalania się nadwyżki globalnej podaży pracy nad globalnym popytem na pracę, oznaczająca istnienie bezrobocia. Przyczyn tej tendencji upatruje się w niewystarczającym popycie na towary, jaki kształtuje się w wolnorynkowej gospodarce. Gdy popyt na towary jest niewystarczający do zakupu całej wytworzonej produkcji, producenci zmuszeni są ją obniżyć, zmniejszając również popyt na pracę, niezbędną do jej wytworzenia. W rezultacie pojawia się bezrobocie, które ma dość trwały charakter i nie może być zlikwidowane w wyniku działania samoczynnych mechanizmów rynkowych, a w szczególności w wyniku obniżek płac realnych. Ma ono charakter przymusowy, bowiem nie zostałoby zlikwidowane nawet przy zaakceptowaniu przez bezrobotnych i pracowników niższych płac realnych.

Keynesiści wysuwają zatem postulat dotyczący konieczności aktywnej ingerencji państwa w procesy gospodarcze w celu zwiększenia zatrudnienia i redukcji bezrobocia. Skoro przyczyną bezrobocia jest niedostateczny popyt na towary (ustalający się w warunkach samoczynnych mechanizmów rynkowych), to zadaniem państwa winno być jego stymulowanie za pomocą instrumentów polityki fiskalnej i pieniężnej oraz generowania popytu dodatkowego w drodze wykorzystania wydatków publicznych. Działania te powinny w konsekwencji doprowadzić do zwiększenia popytu na pracę⁴.

Do nurtów tych nawiązują współczesne szkoły ekonomii, które charakteryzują się bądź skrajnie negatywnym stosunkiem do interwencji państwa w gospodarce, w tym na rynku pracy (np. nowa ekonomia klasyczna, ekonomia podażowa, neoliberalizm, teoria racjonalnych oczekiwań), bądź mają do niego stosunek umiarkowany (monetarizm, teoria wyboru publicznego), bądź raczej pozytywny (postkeynesizm). Tym nurtom współczesnej ekonomii odpowiadają modele gospodarki rynkowej, wśród których najbardziej skrajne to

⁴ Pełną prezentację i analizę dorobku teorii ekonomii w kwestii bezrobocia zawiera monografia E. Kwiatkowskiego, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne* (PWN, Warszawa 2002).

gospodarka interwencjonistyczna (regulowana) i gospodarka wolnorynkowa (samoregulacyjna). Oba te modele, nie występują w praktyce w postaci czystej, stąd spór między ich zwolennikami ma charakter raczej ideologiczny niż naukowy⁵. Spór ten toczy się oczywiście również w odniesieniu do rynku pracy jako jednego z obszarów oddziaływania i penetracji państwa.

Aktywność państwa na rynku pracy może mieć charakter makroekonomiczny, polegający na wykorzystaniu dla wzrostu zatrudnienia i ograniczania bezrobocia instrumentów polityki gospodarczej (głównie polityki budżetowej, pieniężnej oraz współpracy gospodarczej z zagranicą). W zależności od tego, która teoria jest podstawą jej prowadzenia, instrumenty te skierowane są albo na stymulowanie globalnego popytu na towary (w przypadku teorii keynesistowskiej), albo na stwarzanie producentom korzystniejszych ekonomicznych warunków rozwijania produkcji (w przypadku teorii neoklasycznej). Polityka makroekonomiczna państwa na rynku pracy ma na celu przede wszystkim wzrost zatrudnienia i ograniczenie bezrobocia charakterystycznego dla stanu jego nierównowagi. Jest przy tym najlepszą egzemplifikacją występowania silnych powiązań (sprzężeń) między polityką społeczną i gospodarczą⁶.

Przy w zasadzie stałym celu polityki państwa na rynku pracy realizowanej w ramach polityki makroekonomicznej, jakim jest wysoki poziom zatrudnienia, wybór dotyczy sposobów jego osiągnięcia. Wybór ten dokonywany jest w ramach poszczególnych krajowych polityk gospodarczych w sposób autonomiczny. Autonomię tę w gospodarkach rynkowych ogranicza jedynie uczestnictwo w ugrupowaniach integracyjnych, przewidujących prowadzenie ponadnarodowej polityki zatrudnienia. Z taką sytuacją mamy do czynienia w Unii Europejskiej, gdzie krajowe polityki zatrudnienia koordynowane są za pomocą sformułowanej podczas tzw. procesu luksemburskiego (1997) Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Koordynacji tej dokonuje się przede wszystkim za pomocą tzw. wytycznych w dziedzinie zatrudnienia. W ciągu kilku lat funkcjonowania Europejskiej Strategii Zatrudnienia zmienił się zarówno zakres wytycznych kierowanych do krajów członkowskich, jak i sposoby nadzorowania ich wdrażania⁷. Nie zmieniło się natomiast podejście do zatrudnienia jako celu tak polityki ekonomicznej, jak i społecznej oraz integralnego łączenia spełnianych przez nie funkcji. Posłużmy się tu jako przykładem najnowszym, opracowanym w lipcu 2005 r. „Pakiem zintegrowanych wytycznych” na lata 2005–2008⁸. Ma on służyć pobu-

⁵ A. Karpiński, *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych* (Ossolineum, Wrocław–Warszawa 1992).

⁶ Politykę makroekonomiczną w tym obszarze uzupełnia oczywiście drugi typ aktywności państwa na rynku pracy, mający charakter mikroekonomiczny. Obejmuje on tradycyjne instrumenty i pogramy polityki rynku pracy – aktywne (pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, szkolenia zawodowe, subsydiowanie zatrudnienia itp.) oraz pasywne (łagodzące skutki bezrobocia).

⁷ Zob. M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej* (Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004, s. 306–318).

⁸ „Pakiet zintegrowanych wytycznych” dla wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy na lata 2005–2008 zawiera 24 wytyczne: 6 makroekonomicznych, 10 mikroekonomicznych oraz 8 odnoszących się do zatrudnienia. Dostępny na stronach UE (<http://europa.eu.int>).

dzaniu wzrostu gospodarczego i tworzeniu nowych miejsc pracy w Europie. Pakiet ten określa kompleksową strategię polityki makroekonomicznej, mikroekonomicznej i w sferze zatrudnienia, która ma zaradzić słabemu wzrostowi gospodarczemu i niewystarczającej liczbie nowych miejsc pracy. Nowe zintegrowane wytyczne łączą dwa podstawowe instrumenty koordynacji polityki gospodarczej i zatrudnienia: ogólne wytyczne polityki gospodarczej oraz wytyczne dotyczące zatrudnienia. Ich połączenie prowadzić ma do prostszego, bardziej konkretnego i spójnego zarządzania gospodarką UE, głównie dzięki skoncentrowaniu się na zasadniczych działaniach, które mają służyć wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu nowych miejsc pracy.

Przykład zatrudnienia oraz określania i sposobów osiągnięcia nadrzędnego celu polityki zatrudnienia w państwach członkowskich Unii Europejskiej wskazuje, iż we współczesnych gospodarkach rozdzielanie celów gospodarczych i celów społecznych nie wydaje się uprawnione. Dominować powinno podejście zintegrowane, gwarantujące holistyczne ujęcie problemów społeczeństwa gospodarującego.

Mirosław Książkowski

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Polityka społeczna a polityka gospodarcza. Kilka refleksji

Dyskusja na temat wzajemnych relacji polityki społecznej i gospodarczej towarzyszy polityce społecznej już od momentu jej narodzin, tj. od lat 80. XIX wieku. W kolejnych okresach różne opcje ideologiczne dominowały w tej dyskusji, w ostatnich latach zdecydowaną przewagę uzyskali w niej zwolennicy opcji liberalnych. Upraszczając, według nich działalność socjalna państwa osłabia efektywność gospodarowania, zmniejsza wkład pracy jednostki, ogranicza środki na inwestycje produkcyjne, sprzyja postawom bierności i roszczeniowości, ogranicza zakres wolności indywidualnej. Do tych „tradycyjnych” zarzutów wobec polityki społecznej doszły ostatnio obawy związane z procesami globalizacji. W dużym uproszczeniu można je sprowadzić do następującego scenariusza: wysokie wydatki socjalne w połączeniu z wysokim poziomem płac na tyle pogarszają pozycję konkurencyjną tych krajów, w których państwa są nadmiernie „opiekuńcze”, że wkrótce duża część miejsc pracy przeniesie się do krajów, w których koszty pracy są zdecydowanie niższe, m.in. z powodu słabego rozwoju polityki społecznej.

Poniżej formułuję kilka refleksji na ten temat, w odpowiedzi na zaproszenie „Problemy Polityki Społecznej”.

1. Odpowiadając na krytykę zaangażowania państwa w prowadzenie działalności socjalnej, zwraca się najczęściej uwagę na istnienie sprzężenia zwrotnego między gospodarką a polityką społeczną. W tym kontekście podkreśla się, że działania podejmowane w ramach polityki społecznej warunkują wzrost gospodarczy, stabilizują popyt konsumpcyjny,

ułatwiają przemiany strukturalne w gospodarce, zwiększają kwalifikacje i mobilność pracobiorców, polepszają stan ich zdrowia, wpływają na zwiększenie wskaźnika aktywności zawodowej kobiet i osób niepełnosprawnych. Jednakże, moim zdaniem, ta argumentacja nie podważa głównego zarzutu, jaki stawia się obecnie polityce społecznej, a mianowicie, że osłabia ona funkcjonowanie mechanizmów rynkowych. Z pewnością krytycy polityki społecznej wyolbrzymiają skalę tego ujemnego wpływu, koncentrując uwagę opinii publicznej na zachowaniach o charakterze patologicznym, które w rzeczywistości stanowią jedynie margines. Ale wpływ ten realnie istnieje, a jego kwestionowanie byłoby w praktyce jednoznaczne z negatywną oceną dotychczasowych osiągnięć w sferze socjalnej. Nie można bowiem z jednej strony podkreślać z dumą – mówiąc np. o osiągnięciach polityki społecznej w krajach skandynawskich – że udało się w stosunkowo wysokim stopniu uniezależnić zaspokajanie ważnych potrzeb ludności od praw rynkowych, a z drugiej strony negować, że nie odbiło się to w żaden istotny sposób na funkcjonowaniu tegoż rynku.

Te zależności stały się jeszcze bardziej widoczne w miarę postępu procesu globalizacji gospodarki. Widać wyraźnie, że wysokie koszty pracy w krajach rozwiniętych (znaczna ich część stanowią koszty socjalne) stymulują decyzje o przenoszeniu coraz to nowych przedsięwzięć lub stanowisk pracy do krajów rozwijających się, w których koszty pracy są zdecydowanie niższe.

2. Jak dotychczas, brakuje przekonujących dowodów na to, że rozbudowana polityka społeczna spowalnia w sposób znaczący tempo wzrostu gospodarczego. Znane mi badania empiryczne w tym zakresie nie potwierdziły istnienia wyraźnych korelacji (zarówno negatywnych, jak i pozytywnych) między stopniem rozbudowy polityki społecznej a tempem wzrostu gospodarczego. Niezależnie jednak od tych badań jest wyraźnie widoczne, że jak do tej pory dwie przeciwstawne strategie polityki społecznej – jedna oparta o pozostawienie dużej swobody działania sił rynkowych, druga zakładająca istotną rolę państwa w procesie zaspokajania podstawowych potrzeb obywateli – doprowadziły do osiągnięcia zbliżonego poziomu PKB na głowę mieszkańca. Mogłoby to świadczyć o podobnej skuteczności różnych strategii rozwojowych w generowaniu wysokiego poziomu PKB *per capita*.

3. Jeżeli jednak spojrzymy na procesy rozwoju nie tylko pod kątem poziomu PKB, ale także pod kątem realizacji takich wartości, jak równość, bezpieczeństwo socjalne, dobrobyt społeczny czy spójność społeczna, widać wyraźnie, że poziom rozwoju społecznego jest bardzo silnie skorelowany z rozmiarami zaangażowania władz publicznych w rozwiązywanie problemów socjalnych. Innymi słowy, obie konkurujące ze sobą strategie rozwoju społeczno-gospodarczego doprowadziły do porównywalnego, wysokiego poziomu dobrobytu, przy czym w krajach stosujących strategię „rynkową” towarzyszyło temu utrzymywanie się znacznego zakresu ubóstwa i nierówności społecznych. Strategia „etatystyczna” skutkowała równie wysokim poziomem dobrobytu przy o wiele bardziej wyrównanym poziomie zaspokojenia potrzeb i niewielkich rozmiarach ubóstwa. Obecnie, wraz z pogłębianiem się procesów globalizacji, konkurencja między krajami wysoko rozwiniętymi schodzi na

plan dalszy, a coraz większego znaczenia nabiera konkurencja między tymi krajami a krajami rozwijającymi się. Jeżeli prawdą jest – jak twierdzą zwolennicy opcji liberalnych – że im niższe koszty pracy, tym większa szansa przetrwania w zglobalizowanej gospodarce, czeka nas „wyścig do dna” (*race to the bottom*), w którym obniżenie socjalnych kosztów pracy będzie konieczne. Jednak trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że w takim wyścigu żaden kraj wysoko rozwinięty nie ma szans wygrania z krajami rozwijającymi się. Widać to coraz wyraźniej na przykładzie USA, gdzie relatywnie niewysokie socjalne koszty pracy nie są wystarczającą przeszkodą przed przenoszeniem całych przedsiębiorstw i coraz większej liczby pojedynczych stanowisk pracy do krajów o niskich kosztach pracy.

W tym kontekście wiele się mówi o tzw. dumpingu socjalnym, pod którym to pojęciem rozumie się przede wszystkim celowe zaniżanie standardów socjalnych przez niektóre kraje dla wzmocnienia ich pozycji konkurencyjnej. Obrońcy polityki społecznej pocieszają się, konstatuując z ulgą, że taki klasyczny dumping socjalny nie ma jeszcze miejsca w gospodarce światowej. Tak jest rzeczywiście, a standardy socjalne w większości przypadków są stosunkowo mocno odporne na próby ich obniżenia. Moim zdaniem, sam „wyścig do dna” trwa już jednak w najlepsze. Jego wynikiem jest przenoszenie coraz większej liczby miejsc pracy do krajów o niskich kosztach pracy i wykonywanie coraz większej liczby prac w krajach wysoko rozwiniętych przez tańszą cudzoziemską siłę roboczą. Obywatele Polski w wyścigu tym od dawna uczestniczą, czego najbardziej spektakularnym przykładem stał się ostatnio „polski hydraulik”. Jak sądzę, wyścig ten doprowadzi – raczej prędzej niż później – do wyeliminowania obywateli krajów wysoko rozwiniętych z wykonywania wszystkich tych rodzajów prac, które będą mogły być wykonywane przez obywateli rozwijającego się świata.

Jest oczywiste, że jedną z istotnych przyczyn tego stanu rzeczy są wysokie socjalne koszty pracy w krajach rozwiniętych. Jak sądzę, mimo tego nie można liczyć na to, że obniżenie socjalnych kosztów pracy spowoduje zachowanie tego typu miejsc pracy przez obywateli „rozwinętego” świata. Niemniej jednak w krótkiej perspektywie różnorodne strategie obniżania kosztów pracy będą z pewnością realizowane i nawet jeśli nie doprowadzą do znaczącego obniżenia poziomu ochrony socjalnej, ułatwią rozpowszechnianie się przekonania o szkodliwości polityki społecznej dla możliwości osiągnięcia wzrostu gospodarczego, a przynajmniej uniemożliwią jakąkolwiek rozbudowę sfery socjalnej.

Innymi słowy, jeżeli podstawą przyszłej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego będzie założenie, że wzrost gospodarczy w krajach wysoko rozwiniętych – a bardziej realistycznie zachowanie dotychczasowego poziomu dobrobytu tych krajów w globalizującej się gospodarce – wymagać będzie zwiększenia roli mechanizmów rynkowych, znaczna część polityki społecznej, pewnie z wyjątkiem sfery edukacji, będzie uważana za utrudniającą osiągnięcie tegoż wzrostu, a więc w tej strategii występuje wyraźna sprzeczność między polityką społeczną a polityką gospodarczą.

Jak sądzę, powyższy scenariusz, mimo że obecnie wydaje się mieć największe poparcie, w dłuższej perspektywie nie będzie realizowany. Kraje wysoko rozwinięte będą musiały pogodzić się z utratą znacznej liczby miejsc pracy. Przetrwanie tych krajów w globalizującej się gospodarce będzie zależało od umiejętności skoncentrowania się na

wytwarzaniu tych towarów i usług, które nie będą mogły być wytwarzane gdzie indziej lub nie będą mogły być świadczone przez napływową siłę roboczą. W tym scenariuszu polityka społeczna jest niezbędnym warunkiem wzrostu gospodarczego, bowiem społeczność zdolna do sprośtania nowym wymaganiom musi jako całość być znacznie lepiej wykształcona i zintegrowana, co będzie niemożliwe do osiągnięcia w tych krajach, gdzie znaczny odsetek obywateli żyje w ubóstwie, poziom bezpieczeństwa socjalnego jest niski a różnicowania standardu życia są duże.

Jak sądzę, rozbudowane strategie polityki społecznej mogą przetrwać tylko wówczas, jeżeli nakłady na cele socjalne będą traktowane jako niezbędne dla możliwości osiągnięcia wzrostu gospodarczego. Z drugiej strony wysoki poziom świadczeń i usług socjalnych może być sfinansowany jedynie dzięki zwiększonej wydajności pracy wszystkich zatrudnionych. Takiego poziomu wydajności nie sposób współcześnie osiągnąć przy wykonywaniu prac niskokwalifikowanych. Obywatele krajów rozwiniętych, wykonujący obecnie tego typu prace, będą musieli podwyższyć kwalifikacje lub pozostać bez pracy, przechodząc na utrzymanie państwa, rodziny lub organizacji charytatywnych.

Podsumowując, wszędzie tam, gdzie kraje wysoko rozwinięte konkurować będą pomiędzy sobą lub z krajami rozwijającymi się za pomocą strategii obniżania kosztów pracy, rozbudowana polityka społeczna będzie zasadnie traktowana jako sprzeczna z celami rozwoju gospodarczego. Natomiast tam, gdzie ta konkurencja sprowadzi się do rywalizacji w wytwarzaniu produktów wysokoprzetworzonych lub świadczeniu usług wymagających znacznego poziomu kompetencji, rozbudowana polityka społeczna będzie uważana za niezbędną dla możliwości osiągnięcia wzrostu gospodarczego.

Anna Kurowska

*Institut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski
Szkoła Główna Handlowa*

Cele polityki społecznej a cele polityki gospodarczej na przykładzie NPR 2007–2013

Wstęp

We wstępie do swojego artykułu, profesor M. Żukowski pisze, że „cele społeczne i gospodarcze są niekiedy traktowane jako przeciwstawne”. Zanim przejdę do zasadniczej części mojego głosu w dyskusji, jakim jest krytyka operacjonalizacji wybranych celów społecznych w projekcie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013 (wersja z czerwca 2005), chciałabym dokonać konfrontacji spotykanych w polskiej literaturze przedmiotu określeń tego, jakie są główne cele polityki gospodarczej i polityki społecznej.

W literaturze polskiej istnieje wiele definicji polityki gospodarczej i podawane są różne zestawy celów i funkcji, jakie ona spełnia. Integrując dwie ogólne definicje proponowane przez B. Winiarskiego (2004, s. 16) i H. Ćwiklińskiego (2000, s. 22), można powiedzieć, że polityka gospodarcza to ustalanie celów danego systemu gospodarczego i ich realizacji poprzez świadome oddziaływanie władz państwowych¹ na gospodarkę narodową – na jej dy-

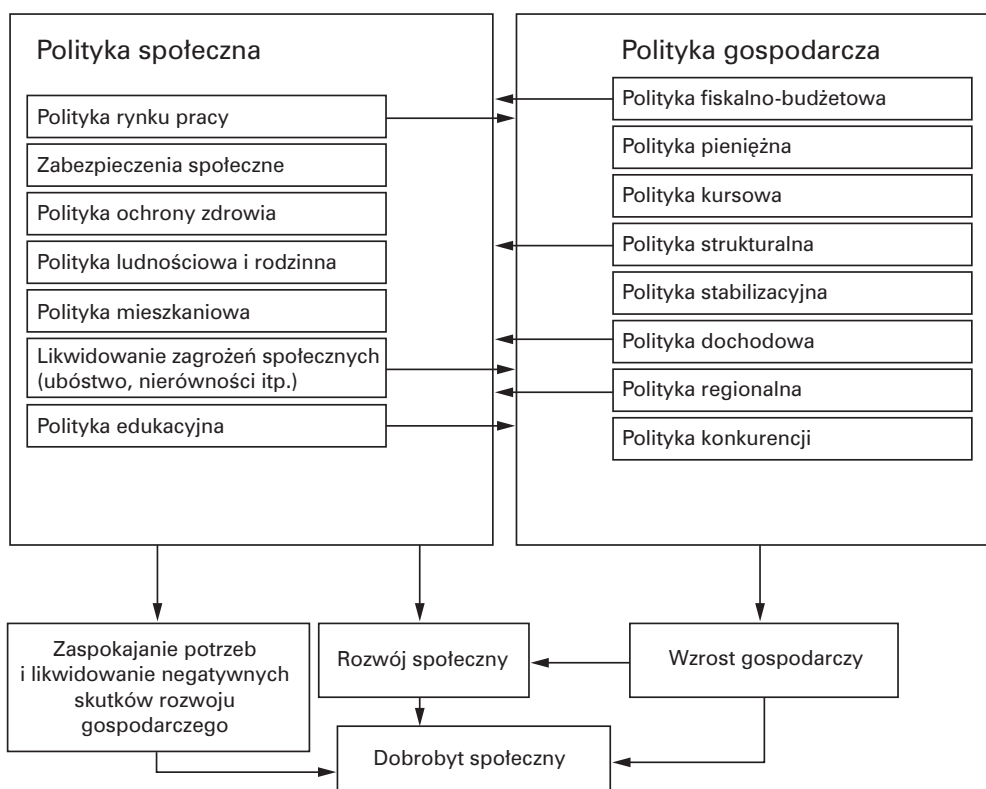
¹ Oczywiście w definicji tej ograniczamy się do pojęcia polityki gospodarczej jako polityki państwa. Definicja ta nie uwzględnia faktu, że organizacje ponadnarodowe, jak na przykład Unia Europejska, też prowadzą politykę gospodarczą. W niniejszym tekście koncentruję się jednak na polityce

namikę, strukturę i funkcjonowanie, na stosunki ekonomiczne w państwie i na jego relacje z zagranicą, w oparciu o metody wypracowane na gruncie nauk ekonomicznych. Jakie są główne (strategiczne) cele polityki gospodarczej w państwie kapitalistycznym? B. Winiarski dzieli je na: cele ekonomiczne, społeczne, ekologiczne i obronno-militarne. W związku z ograniczeniem tematu niniejszego artykułu do związków polityki gospodarczej z polityką społeczną, skoncentruję się jedynie na dwóch pierwszych typach. Cele ekonomiczne B. Winiarski wiąże z „pomnażaniem bogactwa kraju i powiększaniem materialnych podstaw dobrobytu społecznego” (2004, s. 66). Dobrobyt zaś w jego rozumieniu oznacza „zaspokajanie na wysokim poziomie biologicznych i społecznych potrzeb ludności”. Dalej B. Winiarski stwierdza, że: „Osiągnięcie i powiększanie dobrobytu wymaga zapewnienia wzrostu dochodu narodowego w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wzrost gospodarczy staje się więc jednym z podstawowych kierunków polityki ekonomicznej na dalszą metę” (tamże). Wśród celów społecznych B. Winiarski wymienia przede wszystkim podział (redystrybucję) podziału dochodu narodowego oraz dostarczanie przez państwo różnego rodzaju dóbr publicznych, jak: bezpłatne nauczanie, opieka zdrowotna, dostęp do kultury itp. – czyli szeroko rozumiane funkcje opiekuńcze państwa. Czy jednak rzeczywiście jednym z głównych celów polityki gospodarczej jest spełnianie przez państwo opiekuńczych funkcji wobec społeczeństwa?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy zastanowić się nad przesłankami, jakie kryją się za prowadzeniem przez państwo tego rodzaju działalności. Istnieją dwie podstawowe możliwości w tym zakresie. Jeśli przyjmiemy, że intencją prowadzenia przez państwo opiekuńczych funkcji, jest niwelowanie negatywnych skutków, jakie niesie ze sobą gospodarka wolnorynkowa i realizowany w jej zakresie wzrost gospodarczy, jak również zaspokajanie tych potrzeb społecznych, które nie są i nie mogą być w ramach gospodarki wolnorynkowej realizowane, to jest to cel strategiczny, który jednoznacznie możemy przypisać polityce społecznej. Cytując A. Kurzynowskiego: „Elementy polityki społecznej jako działalności państwowej i innych podmiotów pozapaństwowych są znane od wielu wieków. Początki polityki społecznej wywodzą się głównie z działalności charytatywnej, w tym kościołów i gmin na rzecz ubogich oraz bezdomnych.(...) W miarę rozwoju gospodarczego i społecznego zaczęły się pojawiać nowe zjawiska, takie jak bezrobocie, wrastająca liczba osób niepełnosprawnych, uzależnienie od narkotyków, zwiększające się ubóstwo miejskie i wiejskie.(...) wspomniane zjawiska, będące wynikiem rozwoju spowodowały konieczność uruchomienia przez państwo polityki wobec zagrożeń społecznych. Rozwój społeczeństw i nowe jego wyzwania spowodowały konieczność zajęcia się przez państwo, jego instytucje i inne podmioty, sprawami oświaty, ochrony zdrowia, budownictwa mieszkaniowego” (Kurzynowski 2000, s. 16). Możemy jednak również przyjąć, że funkcje redystrybucyjne i niektóre inne funkcje opiekuńcze państwa są niezbędne do wpływania (głównie pobudzania) wzrostu gospodarczego (likwidowanie drastycznych nierówności dochodowych zapobiega między innymi wybuchom niezadowolenia społecznego i destabilizacji systemu społeczno-gospodarczego, inwestowanie w edukację sprzyja rozwojowi kapitału ludzkiego itp.). Tego rodzaju rozumowanie po-

gospodarczej i polityce społecznej państwa, aczkolwiek oczywiste jest, że z perspektywy polskiej obie polityki są ściśle związane z polityką Unii Europejskiej.

zwala zaliczyć znaczną część funkcji opiekuńczych państwa do realizacji celów polityki gospodarczej. Potraktować je wówczas można jako cele operacyjne polityki gospodarczej². Należy jednak pamiętać, że głównym (strategicznym) celem polityki gospodarczej jest sprzyjanie wzrostowi gospodarczemu, który uznawany jest często za wystarczający czynnik powiększania dobrobytu społecznego. Istotne jest jednak to, że wspomniane podejście do opiekuńczych funkcji państwa, jako czynników wpływających pozytywnie na wzrost gospodarczy a jednocześnie będących swego rodzaju „celami samymi w sobie”, pozwala integrować cele (operacyjne) polityki gospodarczej z celami (strategicznymi) polityki społecznej. W tym kontekście bardzo istotny jest rozwój „nowej polityki społecznej”, o której wspomniał profesor M. Żukowski. Jak pisał między innymi A. Kurzynowski: „Współczesna polityka społeczna powinna przede wszystkim tworzyć warunki zapewniające zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy, a nie jedynie odgrywać bierną rolę w likwidowaniu negatywnych skutków tego rozwoju” (tamże). Oczywiście nie tylko polityka społeczna może służyć realizacji celów gospodarczych, ale również różne „polityki” gospodarcze mogą wpływać na realizację celów polityki społecznej. Nie rozwijając szerzej tego wątku, chciałabym jedynie zobrazować możliwe oddziaływania na poniższym schemacie.



Źródło: opracowanie własne.

² W niniejszej pracy rozróżniam cele strategiczne (główne) oraz cele operacyjne. Relacja między nimi jest następująca. Cele operacyjne służą realizacji celów strategicznych. Dla przykładu: z perspektywy polityki gospodarczej celem strategicznym jest wzrost gospodarczy, zaś celem operacyjnym jest zwiększenie zatrudnienia w celu wykorzystania potencjału produkcyjnego gospodarki. Jednocześnie likwidacja bezrobocia jest celem strategicznym polityki społecznej.

Jaki wniosek wynika z tych zależności? W moim przekonaniu przede wszystkim taki, że realizacja celów polityki gospodarczej i społecznej, w zakresie, w jakim się one pokrywają (nieważne, czy cel strategiczny polityki społecznej pokrywa się z celem operacyjnym polityki gospodarczej czy na odwrót), odpowiednie instytucje rządowe jak również te na szczeblu lokalnym powinny ze sobą w tym zakresie ściśle współpracować.

Jedną z pozytywnych prób integrowania celów polityki społecznej z celami polityki gospodarczej oraz popularyzowania koncepcji rozwoju widzianego nie tylko przez pryzmat tempa wzrostu PKB, jest projekt Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013, o którym wspominał profesor M. Żukowski. Jednakże, aby celom społecznym nadać równorzędną wagę co celom gospodarczym, należy je równie precyzyjnie definiować, nadawać im wymierny charakter, tak by można było równie skrupulatnie badać ich realizację. Myślę zresztą, że jedną z przyczyn „macoszego” traktowania polityki społecznej przez politykę gospodarczą jest to, że dla ekonomistów cele społeczne wydają się być zbyt „miękkie” i niewymierne³. Gdy zaś przychodzi moment dzielenia środków finansowych między zadania obu polityk, wygrywają te, których realizację można kontrolować, mierzyć. W Narodowym Planie Rozwoju 2007–2013 dokonano próby kwantyfikacji (szerzej operacjonalizacji) celów za pomocą wskaźników. Jednak uczyniono to w sposób daleko niewystarczający i budzący kontrowersje.

Operacjonalizacja celów w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2007–2013

Podstawowa struktura celów NPR wygląda następująco: pierwszy poziom, to „misja”, drugi poziom – „cele strategiczne”, trzeci poziom – „priorytety strategiczne”, poziom czwarty – „przedsięwzięcia i działania”. Mimo iż w planie zaprezentowano macierzowo powiązanie różnych przedsięwzięć i działań z różnymi priorytetami strategicznymi, grupując je w 24 kierunki, każde przedsięwzięcie czy działanie przyporządkowane jest pierwotnie do jednego tylko priorytetu. Jego wpływ na realizację pozostałych jest raczej traktowany jako dodatkowy, uboczny.

W obecnej wersji NPR zaproponowano wskaźniki jedynie dla poziomów I i II. W odróżnieniu od poprzedniej wersji (ze stycznia 2005) zrezygnowano z propozycji wskaźników dla poziomu III. W poprzedniej wersji były one bardzo niedoskonałe, jednak całkowita rezygnacja ze wskaźników tego poziomu jest, w moim przekonaniu, krokiem wstecz⁴.

³ W odróżnieniu od wskaźników ekonomicznych i ich systemów, które poparte są ekonomicznymi teoriami wyjaśniającymi zależności między zmiennymi i zyskały po II wojnie światowej ogromną popularność, wskaźniki społeczne są nadal niedoceniane w środowisku polityków społecznych. Oczywiście, częściowo wynika to z faktu, iż nadal brakuje spójnych teorii społecznych wyjaśniających zależności między nimi.

⁴ Pojawiły się natomiast w NPR propozycje wskaźników dla programów operacyjnych, jednak ponieważ powiązanie strukturalne programów operacyjnych z priorytetami strategicznymi jest mgliste, nie mogą one zastąpić wskaźników dla III poziomu.

Poziom I, czyli misja NPR

Cytując NPR: „Misją Narodowego Planu Rozwoju jest podniesienie jakości życia obywateli w Polsce. Miarą tego będzie wskaźnik rozwoju społecznego (HDI – Human Development Index)⁵.” Warto zauważyć, że brak jest w NPR definicji tego, czym jest w rozumieniu planu „jakość życia”, a przypomnieć należy, że pojęcie to stanowi przedmiot rozległych i mających bogatą tradycję badań. Podobnie jak w przypadku wskaźników społecznych istnieje wiele definicji „jakości życia”, istotne jest więc, by autorzy planu sprecyzowali, co mają na myśli. Wobec braku definicji tego pojęcia w NPR, jedyne, co pozostaje, to uznanie, że skoro HDI ma być miarą jakości życia, to na tę jakość muszą się składać elementy, z których zbudowany jest HDI, czyli: poziom zdrowotności społeczeństwa (wskaźnik: przeciętne trwanie życia), poziom wykształcenia (wskaźniki: odsetek dorosłych umiejących czytać i pisać, odsetek uczących się na różnych szczeblach systemu edukacji) oraz poziom życia (*decent standard of living*, wskaźnik: średni dochód *per capita* w dolarach według parytetu siły nabywczej) [UNDP 2005]. Byłaby to jednak niezwykle zawężająca definicja, nieuwzględniająca jednego z podstawowych elementów składających się na pojęcie jakości życia, jakim jest subiektywna ocena własnego życia przez obywateli. Tym bowiem przeważnie w literaturze przedmiotu różni się pojęcie **jakości życia** od pojęć **poziomu życia** czy **warunków życia (bytu)**, że powinno uwzględniać subiektywne oceny ludzi⁶. Istnieją ponadto pewne zastrzeżenia co do stosowania HDI w porównaniach zmian w rozwoju społecznym (czy zgodnie z terminologią NPR: w zmianach jakości życia) w Polsce na przestrzeni kilku lat⁷. Po pierwsze dotyczą one elementów wchodzących w skład HDI:

1. Oczekiwane trwanie życia, jest co prawda uznanym wskaźnikiem ogólnej zdrowotności społeczeństwa, ale przede wszystkim w stosunku krajów rozwijających się. Obecnie w krajach rozwiniętych propaguje się koncepcję tzw. oczekiwanego trwania życia w dobrym zdrowiu, jako że długie życie, lecz obciążone wieloma chorobami cywilizacyjnymi, nie jest uważane za przejaw wysokiej jakości życia.

⁵ W przypisie zaznacza się, że HDI towarzyszą uzupełniające wskaźniki rozwoju społecznego – GDI, GEM, HPI, oraz wskaźnik rozwoju społecznego obszarów wiejskich. Nie wiadomo jednak, jaką rolę mają odegrać te towarzyszące wskaźniki.

⁶ Zob. Słaby (1990, s. 25). Przykładowe definicje. Warunki życia (bytu) to całokształt obiektywnych warunków, o charakterze infrastrukturalnym, w jakich żyje społeczeństwo. Wiązą się one głównie z kondycją materialną, zabezpieczeniem egzystencjalnym i środowiskowym życia jednostek. Poziom życia to stopień zaspokojenia potrzeb wynikający z konsumpcji wytworzonych przez człowieka dóbr materialnych i usług. Poziom życia stanowi jedynie opis stopnia zaspokojenia potrzeb za pomocą opisu obiektywnego, natomiast ocena subiektywna stopnia zaspokojenia potrzeb stanowi podstawę oceny jakości życia (za: Słaby 2004). Wielu wybitnych zachodnich badaczy „jakości życia” podkreśla, że na „jakość życia” składa się całokształt ludzkich doświadczeń. „Jakość życia” powinna być mierzona zarówno za pomocą wskaźników obiektywnych, jak i subiektywnych (Hagerty 2001).

⁷ Chciałabym podkreślić, że oceniam HDI jedynie z punktu widzenia jego przydatności jako wskaźnika „jakości życia” w Narodowym Planie Rozwoju, nie zaś jako wskaźnika rozwoju społecznego, służącego do porównań międzynarodowych.

2. W Polsce analfabetyzm nie jest już problemem. A więc odsetek umiejących czytać i pisać staje się bezużytecznym elementem wskaźnika.
3. Odsetek osób uczących się (*combined gross enrolment ratio*) jest niestety raczej wskaźnikiem nakładów niż efektów. Nie odzwierciedla tak naprawdę jakości wykształcenia polskiego społeczeństwa⁸.
4. Ostatnim elementem HDI jest PKB *per capita* z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej, który jest z pewnością lepszą miarą od czystego PKB. Pytanie jednak, po co stosować HDI, skoro pozostałe elementy w kontekście NPR są wątpliwe? Można by wykorzystać sam PKB *per capita* z PPP oraz oddzielnie, lepszy wskaźnik edukacji i trafniejszy wskaźnik poziomu zdrowia w społeczeństwie⁹.

Ponadto, problematyczne jest, z metodologicznego punktu widzenia, wykorzystywanie HDI do porównań w czasie, ponieważ jego konstrukcja opiera się na wartościach minimalnych i maksymalnych osiąganych przez odpowiednie kraje w danym roku¹⁰. HDI wykorzystuje się więc raczej do porównań międzynarodowych i to w danym punkcie w czasie. Nie wiadomo tak naprawdę, jak interpretować np. stopę wzrostu tego wskaźnika. Dana stopa wzrostu dla niskich wartości HDI ma inne znaczenie niż w przypadku wysokich jego wartości.

W 2001 w czasopiśmie „Social Indicators Research”, ukazał się obszerny artykuł autorstwa 9 wybitnych znawców wskaźników społecznych w kontekście pomiaru jakości życia, którzy dokonali analizy porównawczej 22 wskaźników jakości życia, pod kontem ich użyteczności w *national policy* (Hagerty 2001). Metodą delficką wybrano 14 kryteriów, które powinien spełniać dobry wskaźnik, dla każdego z kryteriów możliwe było uzyskanie 1,2 lub 3 punktów w zależności od stopnia spełnienia danego kryterium. We wspomnianym zestawieniu HDI uzyskał bardzo słabą, przedostatnią pozycję. Na pierwszym miejscu *ex aequo* znalazły się z kolei takie wskaźniki, jak: Veenhoven's Happy Life – Expectancy Scale i Cummins Comprehensive Quality of life Scale (ComQol). Myślę, że ComQol mógłby być interesującą propozycją do rozważenia z perspektywy NPR.¹¹ Omówienie tego

⁸ Istnieją lepsze miary oceny poziomu wykształcenia społeczeństwa, jak na przykład: wyniki Programme for International Student Assessment (PISA) prowadzonego przez OECD, szczególnie że program ten realizowany jest co trzy lata, a najbliższym rokiem przeprowadzenia testów jest rok 2006, czyli tuż przed uruchomieniem Planu byłyby dane bazowe (odniesienia) dla Planu.

⁹ Taki podział byłby ponadto o tyle uzasadniony, że w dalszej części opisu tego, co jest misją Planu, szczególny nacisk położony jest właśnie na podnoszenie PKB *per capita* do poziomu 2/3 średniej Unii. Czytając kolejne zdania z podpunktu „Misja”, mam wrażenie, że ostatecznie pojęcie rozwoju zostaje utożsamione z pojęciem wzrostu PKB *per capita*.

¹⁰ Można oczywiście przyjąć za stałe wybrane wartości minimalne i maksymalne z jednego roku, lecz wówczas istnieje teoretyczna przynajmniej możliwość, że wartość wskaźnika przekroczy 1. Można też przyjąć takie wartości minimalne i maksymalne, że uniemożliwią one przekroczenie przez indeks 1. Tylko pozostaje pytanie, jak merytorycznie uzasadnić wybór takich czy innych wartości skrajnych.

¹¹ Wskaźnik ten zawiera podwskaźniki dla siedmiu dziedzin „jakości życia”: dobrobyt materialny, zdrowie, wydajność (*productivity*), bliskość (*intimacy*), bezpieczeństwo, wspólnota i dobrobyt emocjonalny. Na każdą z dziedzin składają się trzy miary obiektywne i dwie subiektywne. Wszystkie

wskaźnika jest tematem na oddzielny artykuł, warto jednak zauważyć, że wymaga on przeprowadzenia specjalnych badań, ponieważ dane do konstruowania wskaźnika nie są dostępne w rutynowo publikowanych statystykach w Polsce. Ten problem dotyczy jednak praktycznie wszystkich wskaźników uwzględniających subiektywny wymiar „jakości życia”. Jeśli twórcy NPR z założenia wykluczają możliwość przeprowadzenia badań mających na celu dostarczenie danych do wskaźników wykorzystywanych w Planie, wówczas konieczna jest rezygnacja z subiektywnych wskaźników. W takiej sytuacji odpowiednia byłaby modyfikacja terminologiczna misji Planu i wprowadzenie w miejsce: „jakości życia”, pojęcia „poziomu życia” lub „warunków bytowych”. Nie ma sensu stawiać sobie zbyt szerokich celów, jeśli nie ma się zamiaru lub nie ma jak kontrolować ich realizacji.

Poziom II, czyli cele strategiczne

Dwa pierwsze cele („utrzymanie gospodarki na ścieżce wysokiego wzrostu gospodarczego”, „wzmocnienie konkurencyjności regionów i przedsiębiorstw oraz wzrost zatrudnienia”) mają charakter czysto ekonomiczny, podobnie jak proponowane w ich przypadku wskaźniki, tak więc nie są tematem mojego zainteresowania. Interesujący jest natomiast ze społecznego punktu widzenia, cel trzeci czyli: „podniesienie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej”¹².

Spójność społeczna jest rozumiana jako „zmniejszenie różnicowań w wykorzystaniu zasobów ludzkich między poszczególnymi regionami”. Wraz z tą definicją podana jest miara spójności społecznej, jaką ma być stopa zatrudnienia. Jednak w zestawie wskaźników realizacji celu trzeciego proponowanym w NPR stopy zatrudnienia nie ma, jest natomiast wskaźnik zróżnicowania stopy bezrobocia, który stanowi różnicę między podregionem (NUTS III) o najwyższej stopie bezrobocia a regionem o najniższej stopie bezrobocia¹³. Co więcej, w tabeli wskaźników realizacji celów Strategii Lizbońskiej, zamieszczonej na końcu NPR, do której zresztą autorzy się odnoszą, definiując pojęcie spójności społecznej, przy celu spójność społeczna znajdują się jeszcze inne wskaźniki, mianowicie: stopa

miary obiektywne można do siebie dodawać. Z dwóch subiektywnych miar dla każdej dziedziny, jedna jest miarą satysfakcji (siedmiostopniowa skala), a druga miarą ważności danej dziedziny (pięciostopniowa). Oba subiektywne elementy mnoży się przez siebie, i w ten sposób uzyskuje miarę subiektywnego poczucia dobrobytu dla danej dziedziny Cummins zapewnia, że pokrywają one 83% opisów dziedzin „jakości życia” proponowanych w 32 analizowanych przez niego badaniach. ComQol nie jest osadzony w jakiejś całościowej teorii, ale autor wskaźnika dostarcza wielu teoretycznych argumentów dla jego poparcia.

¹² Przy formułowaniu celu trzeciego autorzy co prawda nie podają definicji spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej, jednak definicje tych pojęć znaleźć można w podpunkcie 108 NPR, który odnosi się do wcześniejszego opisu zasad i celów Strategii Lizbońskiej. NPR, jak twierdzą jego autorzy, ma być „polskim wydaniem odnowionej Strategii Lizbońskiej”, tak więc można by przyjąć, że definicje te są tym samym adekwatne do celów NPR.

¹³ Na marginesie warto dodać, że różnica między najwyższą i najniższą wartością w rozkładzie nazywana jest rozstępem i jest to najsłabsza miara zróżnicowania. Wydaje mi się, że lepszą miarą zróżnicowania byłby w tym przypadku np. współczynnik zmienności.

bezrobocia długookresowego 12 miesięcy i więcej (w %) oraz zagrożenie ubóstwem po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych (w %). Te z kolei odpowiadają bardziej opisowi, który towarzyszy celowi trzeciemu i w którym jako problemy do przezwyciężenia podaje się, obok wysokiego bezrobocia, pogłębiające się i poszerzające ubóstwo, masowe wykluczenie społeczne, dezintegrację społeczną, marginalizację wielu wspólnot lokalnych. Ogromne jest więc zamieszanie wokół miar spójności społecznej w NPR, co powoduje, że tak naprawdę nie wiadomo co ma ona oznaczać i jak właściwie należy ją mierzyć.

Podsumowanie

Integracja celów i realizacji polityki gospodarczej oraz polityki społecznej jest możliwa, szczególnie w kontekście tzw. nowej polityki społecznej. Do tego, w moim przekonaniu, niezbędne jest jednak precyzyjne definiowanie celów społecznych, i wszędzie tam, gdzie się da, kwantyfikowanie ich za pomocą odpowiednich wskaźników. Próby takiej kwantyfikacji dokonano między innymi w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2007–2013, jednak istnieje wiele zastrzeżeń w stosunku do proponowanych wskaźników. Problemami do rozwiązania są: odnalezienie lepszego wskaźnika dla „jakości życia”, której podniesienie jest misją planu, uporządkowanie wskaźników dla celu „spójność społeczna”, a także zaproponowanie całego zestawu wskaźników dla wszystkich priorytetów strategicznych.

Bibliografia

- Ćwikliński H., *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000.
- Hagerty M.R., Cummins R.A., Ferriss A.L., Land K., Michalos A.C., Peterson M., Sharpe A., Sirgy J., Vogel J., *Quality of Life Indexes for National Policy Review and Agenda for Research*, „Social Indicators Research” nr 55/2001.
- UNDP, *Human Development Report*, UNDP, New York 2005.
- Kurzynowski A. (red.), *Polityka społeczna*, SGH, Warszawa 2000.
- Słaby T., *Poziom życia, jakość życia*, „Wiadomości Statystyczne” nr 6/1990.
- Słaby T., *Poziom i jakość życia*, (w:) T. Panek, A. Szulc (red.), *Statystyka Społeczna*, SGH, Warszawa 2004.
- Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 2004.

Witold Nieciński

*Emerytowany profesor
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku*

Godzenie celów społecznych i gospodarczych a rozwiązania ustrojowe

*Większość moich znajomych pracuje ciężiej, niż powinni, po to, żeby zarobić więcej pieniędzy,
niż im naprawdę potrzeba, żeby kupować rzeczy, których naprawdę nie potrzebują*
Amos Oz

*W materii urządzeń społecznych pole możliwości jest o wiele szersze,
niż wyobrażają sobie ludzie żyjący w danym społeczeństwie*
Alexis de Tocqueville

Czy między celami społecznymi i gospodarczymi musi istnieć sprzeczność? W pełni zgadzając się z tezą zawartą w zaproszeniu do dyskusji, że jest możliwe zniesienie tej sprzeczności, widzę wielkie przeszkody pogodzenia tych celów, tkwiące zarówno w rozwiązaniach ustrojowych (model gospodarki, charakter i rola państwa), jak i w postawach i zachowaniach społecznych.

Dotyczy to szczególnie nowej fazy, w jaką wstępuje kapitalizm (przyspieszenie postępu technologicznego, rosnąca rola wiedzy w gospodarce, nasilenie procesu globalizacji i wzrostu konkurencyjności), a także w związanych z tym przemianach społecznych (wzrost indywidualizmu, konsumpcjonizm, kultura masowa, osłabienie więzi).

Przemiany w życiu jednostek i społeczeństwa

Sposób życia społeczeństw rozwiniętych przy rosnącym poziomie dobrobytu i dostatku ich znacznej części nabiera, pod wpływem nowych technik przekazu, niepokojących cech konsumpcjonizmu, masowej płytkiej kultury i depolityzacji, podcinającej podstawy demokracji. Te zjawiska w miarę przekształcania się społeczeństw w informatyczne rozwijają się gwałtownie w sposób przyspieszony. Tworzy się nowa kultura masowa, kształtowana głównie przez telewizję i reklamę. Wszystko to wraz z pogonią za konsumpcją, eliminowaniem zainteresowań sprawami kultury, rodzi obojętność dla polityki i instytucji demokratycznych, negatywnie oddziałuje na spójność społeczeństwa oraz kształtuje świadomość, postawy i zachowania uczestników współczesnej cywilizacji.

Ta pogoń za dobrami i rozrywką o coraz niższej wartości prowadzi do walki o dochody, dzieli ludzi i tworzy wyznaczniki ich statusu społecznego. Rozrywka, z czynnej, w coraz większej mierze staje się biernym odbiorem popularnych przekazów i wypiera inne zainteresowania i zajęcia z życia przeważającej liczby ludzi. Ludzie poszukują swojej tożsamości w aktach konsumpcji oraz w błahych przekazach masowej kultury. Wszystko to razem tworzy i upowszechnia nowe sposoby patrzenia na otaczającą rzeczywistość i nowe cele życia milionów „konsumentów” niezdolnych do racjonalnych wyborów, pozostających poza zasięgiem wartościowych i wychowujących treści.

Demokratyczne państwo, odpowiedzialne za wykształcenie i wychowanie społeczeństwa, za kształtowanie „kapitału ludzkiego” i „kapitału społecznego”, nie może zostać obojętne wobec działania i treści wielkich, prywatnych mediów (kapitalistycznych), winno czuwać nad „ładem medialnym”. Oznacza to nie tylko potrzebę prawnej regulacji przez państwo, we współdziałaniu z instytucjami społecznymi, warunków ich funkcjonowania i odpowiedzialności, ale także zapewnienia warunków działania mediów publicznych (niezależnych od władzy politycznej), dla których reklama nie może stanowić ich ważnego źródła dochodów w przeciwieństwie do mediów komercyjnych, gdzie jest ona głównym źródłem ich utrzymania i zysków. Niestety, współczesne kapitalistyczne państwa liberalno-demokratyczne tę „bitwę” o media publiczne częściej przegrywają, niż odnoszą w niej sukcesy.

„Nosicielem” kultury masowej jest „człowiek masowy”. Nie jest to jednak „szary człowiek” w sensie, o jakim pisał Ortega y Gasset – pełen lęku, gotów, w warunkach rozchwiania struktur społecznych i politycznych, do buntu przeciw cywilizacji i w „ucieczce od wolności” (E. Fromm) do poparcia radykalnych ruchów dających mu pewność jego miejsca w systemie podporządkowania. Człowiek masowy epoki konsumpcjonizmu i informatyzacji – członek klas średnich i klasy pracujących – aprobejuje kapitalizm i cywilizację dającą mu wzorce zachowań, wartości życiowych i dążeń, a także iluzoryczne poczucie wolności oraz oczekiwania, że w tym systemie uzyskuje szanse poprawy swego położenia. Pociąga to za sobą spadek jego zainteresowania zagadnieniami społecznymi i depolityzację, a także rezygnację z wszelkiej myśli o zmianie systemu. Podstawowym problemem cywilizacji współczesnej jest zatem pytanie, jak zahamować i odwrócić tendencje konsumpcjonizmu i kultury masowej, jak wyrwać jednostkę i społeczeństwa z ich bezosobowych, anonimowych mechanizmów.

Współczesny kapitalizm posiadał umiejętność łagodzenia napięć i pozyskiwania poparcia klas średnich, czyli podstawowego składnika struktury społeczeństw kapitalistycznych, a także umiejętność budzenia oczekiwań ludzi pracy, zaprzęgając ich do wyścigu o poprawę indywidualnego losu, spychając przy tym na dół hierarchii grupy mniej zaradnych oraz skazanych na korzystanie z pomocy. W skali masowej, działając przez „uwiedzenie”, perswazję i reklamę, wywołuje zachowania potrzebne mu dla swego funkcjonowania. Stworzył wolność konsumpcji, jest jednak ona nie dla wszystkich otwarta. Powstaje podział na pełnych (posiadających dostateczne dochody i oszczędności) i „ułamnych” konsumentów – ludzi o niższych dochodach, ze sfery niedostatku, biedy, marginesu oraz innych potrzebujących wsparcia.

Ten kapitalizm konsumpcjonizmu i kultury masowej potrzebuje nie obywateli, a atomizowanych konsumentów. Potrzebuje jednostek szukających poprawy swego położenia i lepszej przyszłości w indywidualnych staraniach i zabiegach preferujących interes osobisty przed grupowym czy ogólnospołecznym. A zatem oczekuje aprobaty systemu, rosnącego indywidualizmu i osłabienia poczucia wspólnotowości. Sprzyja temu, postępujący w wyniku upowszechniania takich postaw i zachowań, rozkład więzi społecznych (grupowych i klasowych). Pożądanymi cechami w życiu zbiorowym stają się: indywidualizm, atomizacja i depolityzacja. Skutkiem jest rezygnacja z rzeczywistych zainteresowań społeczno-politycznych i chęci wywierania wpływu na struktury i sprawowanie władzy, a zatem osłabienie demokracji. Wyrwanie jednostek z poczucia wspólnoty i rozbitcie solidarności grupowej, jak uczy doświadczenie, mogą przybrać masowy charakter.

Współczesne, zindywidualizowane i oparte na konkurencji jednostek społeczeństwa kapitalistyczne stają się w rosnącej mierze – co opisał Ulrich Beck – społeczeństwami ryzyka, powszechnej niepewności i lęku, od których nie można się oderwać, a kumulującymi się przede wszystkim w warstwach niższych w hierarchii społeczeństw. W tym procesie jednostka „wyzwala się” z instytucji społecznych, traci powiązania z innymi i szuka szans poprawy swego losu poza klasą i warstwą, jej położenie zostaje „sprywatyzowane”, zanika poczucie więzi klasowych i warstwowych. W tych warunkach objawy kryzysu społecznego: niedostatek, bieda, a przede wszystkim bezrobocie jawią się jako zjawiska jednostkowe, poza stosunkami ustrojowymi, a nierówności społeczne nabierają cech przypadków indywidualnych, a nie społecznych. Naturalnie nie zanikają różne więzi między ludźmi, ale nie mają one charakteru klasowo-warstwowego, a łączą jedynie wąskie lub szersze grupy różnego typu, powiązane wspólnymi dążeniami i interesami.

Zagadnienia polityczne, jako sfera konfliktów o wartości i rozwiązania ustrojowe, zanikają w życiu codziennym konsumenta i odbiorcy przekazów kultury masowej. Celem jest postrzeganie ich przez odbiorcę i czytelnika jako wydarzeń jednostkowych, a nie jako elementów zagadnień ogólnospołecznych, jakie winny budzić głębsze zainteresowanie. Osiąga się w ten sposób pożądaný skutek – rosnącą obojętność wobec spraw publicznych, odwracanie się od polityki i niechęć do uczestniczenia w instytucjach życia zbiorowego. Oznacza to spadek „kapitału społecznego” w sensie, jaki mu nadał R. Putnam, to jest zdolności i chęci samoorganizacji oraz gotowości do aktywności obywatelskiej, czynnego i dobrowolnego uczestnictwa w sieci instytucji i różnego rodzaju organizacji i stowarzyszeń społecznych, w tym także w związkach zawodowych.

Klasy średnie i ludzie pracy nie będą skłonni wycofać swego poparcia dla kapitalizmu dopóki zapewnia on im możliwe do aprobaty warunki życia i wolności (zakres której w społeczeństwach konsumpcjonizmu i kultury masowej jest znacznie mniejszy, niż się pozoruje, i dopóki rodzi oczekiwania poprawy lub utrzymania osiągniętego poziomu. Radykalne pogorszenie tych warunków może tym poparciem zachwiać. W związku z tym słusznie zauważa Witold Morawski, że poparcie udzielane tendencjom neoliberalnym i odchodzeniu od zasad państwa opiekuńczego (*welfare state*) przez część klas średnich, klasy pracujących i klasę niższą jest z ich strony złą kalkulacją własnych interesów.

Równocześnie wśród grup przegranych, zawiedzionych i sfrustrowanych rodzi się „bunt” w postaci radykalnych ruchów, przeważnie awanturniczych, odrzucających ład demokratyczny i gotowych do aprobaty autorytaryzmu czy dyktatury.

W związku z tymi przemianami wyłaniają się pytania, co można i należałoby przedsięwziąć, aby stworzyć warunki sprzyjające odrodzeniu więzi społecznych i nauczania ludzi rozsądnego konsumowania, a także dążeń do innych, wyższych wartości, do większej samodzielności w kierowaniu własnym życiem i uczynienia ich aktywnymi uczestnikami wspólnoty.

Na te pytania nie można znaleźć odpowiedzi bez rozważenia problemów istoty władzy, systemów politycznego i gospodarczego oraz mechanizmów kształtujących ład społeczny.

Czy „naprawa” współczesnego kapitalizmu?

Szukając odpowiedzi na te pytania, trzeba rozważyć, czy współczesny kapitalizm zmieni się, czy przybierze inne formy, a nawet czy przetrwa? Nie można przecież zakładać niezmienności systemów gospodarczych i politycznych, trwałości podstaw ładu społecznego, ulegały one i będą ulegać z pewnością w przyszłości ewolucyjnym przekształceniom.

Nie ma na te pytania jednej odpowiedzi. Kapitalizm nie wydaje się być dla wielu ustrojem przyszłości. Zwolennicy wolnego rynku widzą dalszy, zwycięski i triumfalny pochód kapitalizmu, inni, bardziej krytyczni obserwatorzy i teoretycy – wzrost sprzeczności i konfliktów, których nie będzie on w stanie przezwyciężyć, a nawet niektórzy wróżą mu załamanie. Wszystkie krytyczne analizy i uwagi zawierają jedynie ostrzeżenie, że bez podjęcia zasadniczych kroków „naprawy” grozi kapitalizmowi upadek, nie wskazując, jak go ratować. Uciekają one od problemów ustrojowych: charakteru państwa, roli i miejsca klasy kapitalistów, unikają zagadnień własności i władzy. Wszystkie wydają się być mglistymi marzeniami oderwanymi od twardej i rozpaczliwej rzeczywistości położenia milionów i miliardów ludzi, pozbawionych dziś przyszłości. Są wobec niej bezradne i nie wychodzą poza przekonanie, jak trafnie to ujął Jerzy Szacki, że „trzeba coś zmienić”.

Do obozu krytyków, ale i obrońców kapitalizmu, należy włączyć koncepcję nowej trzeciej drogi, przedstawionej w deklaracji Blaira–Schrödera (czerwiec 1999), nowej – bowiem nie chodzi tu już o przeciwstawienie kapitalizmowi socjalizmu i szukanie pośrednich między nimi rozwiązań, co było cechą „starej” trzeciej drogi, a o nadanie nowej postaci kapitalizmowi. Nowa trzecia droga akceptuje tendencje współczesnego kapitalizmu i globalizacji, a swój cel ogranicza do zagwarantowania minimum osłony grupom ludności

niezdolnym do zapewnienia sobie podstaw egzystencji. W nowy sposób ujmuje ona hasła równości i ochrony słabszych: państwo ma naprawiać defekty rynku, ograniczać interwencjonizm, pobudzać zaradność i przedsiębiorczość obywateli, sprzyjać własności prywatnej. Ta nowa socjaldemokracja zakłada, że sprawując władzę, poradzi sobie lepiej z narastającymi trudnościami niż rządy prawicowe, wykorzystując w sposób mądrzejszy zasadnicze zalecenia neoliberalistów.

Jeśli mimo wszystkich konfliktów, sprzeczności i zagrożeń kapitalizm jako megasystem, w różnych jego postaciach, miałby przetrwać, musiałby udowodnić społeczeństwu, że równoległe do osiągnięć gospodarczych nie stracił zalet socjalnych, że jest w stanie zapewnić powszechny dostatek, demokrację, a obywatelom poczucie wolności. Nie można naturalnie wykluczyć, że kapitalizm dla własnego dobra i oczywiście pod naciskiem społeczeństw może okazać się zdolny do podjęcia kroków samonaprawy i poszukiwania kompromisu społecznego.

Taki zreformowany kapitalizm wymagałby – jak to określił Zdzisław Sadowski – pomyslnego rozwiązania pięciu problemów: skutecznej troski o zachowanie środowiska naturalnego, pokonania różnicowań społecznych i nędzy, ograniczenia zużycia energii, przedstawienia produkcji na pokojową oraz radykalnego przekształcenia struktury konsumpcji. Tymczasem brakuje do tego woli politycznej i gotowości podjęcia rozumnych działań zapewniających podstawy trwałego i zrównoważonego rozwoju. Takie możliwości istnieją jednak, jak na to wskazuje dynamizm wzrostu – co podkreśla Tadeusz Kowalik – w krajach o najwyższym poziomie bezpieczeństwa społecznego i wysokiej stopie redystrybucji (Dania, Holandia, Szwecja, Finlandia) i – co charakterystyczne – o rozbudowanych i aktywnych związkach zawodowych.

Ten „nowy” kapitalizm, aby zyskać szerokie poparcie społeczeństw, musiałby dążyć do głębokiej przebudowy państwa, nie naruszając przy tym zasad demokracji i wolności osobistej i dbając o niedopuszczenie do zbyt znacznych różnicowań w położeniu różnych grup ludności. Niezbędna byłaby „kontrola” państwa, tak aby nienaruszona była równowaga pomiędzy wzrostem gospodarczym a bezpieczeństwem społecznym. Z tego punktu widzenia ustępstwa nowej socjaldemokracji mogą okazać się zbyt daleko idące. Taki zwrot byłby możliwy jedynie, gdyby znalazł on oparcie w szerokim ruchu społecznym aprobującym kapitalizm, ale dążącym do zmian jego modelu. Decydujące znaczenie dla narodzenia się takiego ruchu miałyby utrzymanie wysokiego poziomu powszechnego dostatku i bezpieczeństwa socjalnego, rozwoju całej sfery społecznej (edukacja, kultura, ochrona pracy i zdrowia), a także wzmocnienie wspólnotowych postaw i zachowań oraz pobudzenie aktywności obywatelskiej i politycznej. Jest kwestią wątpliwą, a co najmniej dyskusyjną, czy we współczesnych społeczeństwach masowej kultury, konsumpcjonizmu i spadku aktywności mógłby wyłonić się dostatecznie silny ruch polityczny skierowany przeciw wynaturzeniu systemu, przeciw rozszerzaniu się niesprawiedliwości, rosnącym różnicowaniom, niedostatkowi i biedzie, czy znalazłby dostateczne poparcie i sojuszników dla przeprowadzenia tak zasadniczych reform?

Wydaje się, że tego typu przemiana współczesnego kapitalizmu byłaby możliwa jedynie w ograniczonej przestrzeni i w ograniczonym czasie – w sferze krajów wysokorozwi-

niętych i zamożnych oraz w kilku krajach półperyferyjnych, które zdołałyby do tej grupy dołączyć, grupy odgradzonej od reszty świata murem obronnym na kształt rzymskich *limes*. Istniejące i pogłębiające się nieuchronnie zróżnicowania wewnątrz krajów rozwiniętych, skala rosnącej w nich biedy i marginalizacji oraz powiększające się różnice poziomów rozwoju między tym światem a światem zacofania i nędzy byłyby w długiej perspektywie nie do utrzymania. Taki układ nie mógłby wiecznie trwać, musiałoby dojść do zderzenia.

Mimo wielkiego sceptycyzmu (jaki podzielam) co do szans odnowy kapitalizmu w bliskiej przyszłości, należy się liczyć w dalszej, niemożliwej do przewidzenia, z wielką zmianą kulturową, z tym, że ludzie nie będą chcieli żyć nadal w stosunkach, jakie tworzy ten system, że w końcu się zbuntują i go odrzucą, że zwrócą się ku wartościom humanistycznym, ku potrzebie wspólnotowości, że zechcą poszukiwać nowych zasad organizacji życia zbiorowego, zapewniającego im cel i sens życia.

Dziś nie jesteśmy w stanie przewidzieć, jaki ład społeczny stworzą społeczeństwa w przyszłości. W każdym razie kapitalizm, mimo wszystkich zagrożeń, których nie należy lekceważyć, póki co ma dość sił żywotnych i nie należy go tak szybko kłaść do grobu.

Demokratyczny kapitalizm efektywnościowo-redystrybucyjny

Nowa klasa kapitalistów, większość elit i znaczna część klas średnich, a także klasy pracujących widzi przyszłość Polski w umacnianiu systemu kapitalizmu wolnorynkowego, gospodarki wysokiej efektywności i szybkiego tempa wzrostu, gospodarki wpisującej się w trend globalizacji dzięki postępom technologicznym i wydajności sektora prywatnego oraz konkurencyjności, a także w społeczeństwie kierującym się indywidualistycznym etosem i dążeniami do osiągnięć i sukcesów, w społeczeństwie współzawodnictwa, wolności wyboru i jednostkowej odpowiedzialności za pozycję na rynku i w życiu zbiorowym.

Wielu ludziom myślącym krytycznie wydaje się przeciwnie, że konieczne jest poszukiwanie innej formy kapitalistycznego ładu, który by zapewniał przewagę czynników integrujących społeczeństwo, bardziej sprawiedliwy podział efektów wzrostu gospodarczego, więcej równości i troski o wszystkich potrzebujących pomocy i bardziej pobudzał aktywność obywatelską, a zatem państwa o orientacji społecznej (o społecznych zobowiązaniach). Jak zwraca uwagę Wojciech Modzelewski, taka forma byłaby w istocie rodzajem państwa dobrobytu (*welfare state*).

Sądzę, że należy rozróżnić dwa typy państwa kierującego się względami społecznymi: „państwa opiekuńczego” i „państwa dobrobytu”. Celem państwa pierwszego typu jest działanie „korekcyjne” w stosunku do niezadowolającej skali ochrony i bezpieczeństwa społecznego (w istocie pasywnej polityki społecznej), a państwa drugiego typu – nie tylko i nie tyle udzielanie pomocy i opieki, ile oddziaływanie na struktury, rozwiązania systemowe i na społeczno-gospodarcze zapobiegające powstawaniu zagrożeń lub co najmniej minimalizujące tego rodzaju potrzeby (aktywna i „wyprzedzająca” polityka społeczna). To rozróżnienie nabiera szczególnego znaczenia wobec tendencji charakterystycznych dla współczesnego kapitalizmu.

Nie wystarczy, w moim przekonaniu, zachowanie państwa opiekuńczego, które ustępuje pod naciskiem tendencji neoliberalnych i w tej formie przechodzi do przeszłości, potrzeba więcej niż „opiekuńczości” ze strony państwa, potrzeba państwa zdolnego do kształtowania rzeczywistej ochrony świata pracy i innych grup wymagających pomocy.

Ten nowy system gruntownie „naprawionego” kapitalizmu, w nowej jego formie, tworzącej nową jakość, kapitalizmu, który byłby zdolny nie tylko do dostosowania się do ogólnych tendencji kontrolowanej globalizacji, postępu technicznego i informatyki, lecz także do pomnażania podstawowych wartości społecznych i kulturowych oraz do tworzenia korzystniejszych warunków dla egzystencji całego społeczeństwa i postępu społecznego – proponuję nazwać „demokratycznym kapitalizmem efektywnościowo-redystrybucyjnym”.

Taki układ nie naruszałby podstaw Unii Europejskiej, a w Unii spotkałby, wobec rosnących tendencji nadania jej bardziej społecznego modelu, pomyślniejsze warunki realizacji swoich zasad. Unia szuka swojej nowej tożsamości i zmierza w kierunku umocnienia, obok swych funkcji gospodarczych i politycznych, także swej funkcji socjalnej, wzmacniania spójności jej społeczeństw. Wyrazem tych tendencji są dyskusje nad konstytucją europejską.

Sądzę, że mimo zachodzących obecnie głębokich, negatywnych przemian społecznych, możliwe będzie istnienie i sprawne funkcjonowanie kapitalistycznego państwa o zobowiązaniach społecznych (czy może inaczej – społecznie wrażliwego), państwa gospodarki rynkowej, w której rynek jest w znacznej mierze podporządkowany celom społecznym, jest w określonym stopniu regulowany i nie stanowi jedyne regulatora gospodarki. Doświadczenia i trudności państw posocjalistycznych Europy Środkowej, nowych członków Unii Europejskiej, w procesie adaptacji wielu instytucji ochrony socjalnej w trakcie transformacji do nowych warunków – mogą się okazać przydatne w poszukiwaniu rozwiązań ustrojowych w tego typu państwie. Problem sprowadza się zatem do kwestii: ile rynku, ile państwa, jaki rynek, jakie państwo i ile bezpieczeństwa społecznego?

Państwo kapitalistyczne opiera się na połączeniu liberalnych ideałów wolności (w tym wolności gospodarczej) z procedurami demokratycznymi. Te dwa elementy stopiły się tak dalece, że dla opisanie rozwiązań ustrojowych większości takich państw używa się określenia: liberalno-demokratyczne. Ale współczesność przyniosła nowe wyzwania. Eliminacja praw socjalnych czy ich większe ograniczenie wydaje się niemożliwe, byłoby to polityczne samobójstwo. System liberalno-demokratyczny (wolny rynek i demokracja parlamentarna) nie jest w stanie zapewnić spójności społeczeństwa, stworzyć podstaw jego integracji i rozwoju zrównoważonego. Niezbędne jest zatem jego rozszerzenie o trzeci człon, oparcie kompromisu na porozumieniu kapitału i pracy, uwzględnianiu interesów zarówno kapitalistów, jak i ludzi pracy najemnej oraz wszystkich innych niemogących sobie zapewnić źródeł utrzymania z dochodów lub z niewystarczających dochodów z pracy.

Taką formę kapitalizmu efektywności gospodarczej i sprawiedliwości społecznej, umiarkowanych nierówności i rozsądnej opiekuńczości można określić jako ustrojowy kompromis demokratyczno-liberalny i socjalny. Taki kompromis ustrojowy zapewniłby układ, w którym rynek nie opanowałby państwa, państwo nie wyparłoby rynku, a aktywność obywatelska sprawowałaby kontrolę nad rynkiem i państwem; gospodarka nie byłaby wyłącz-

nie podporządkowana prywatnemu biznesowi, do sterowania nią byłoby przyciągnięte państwo i partnerzy społeczni; państwo rozporządzałoby wystarczającymi środkami usuwania ułomności rynku; demokratyczne uczestnictwo obywatelskie chroniłoby system przed przewagą zarówno rynku, jak i państwa. Ważnym elementem tego uczestnictwa (aktywności społecznej) winny być, jako istotny element demokracji, związki zawodowe (pozostające pod opieką państwa) oraz partycypacja pracownicza zgodnie z normą zawartą w zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej.

Taki system byłby w stanie wykorzystywać zasoby pracy społeczeństwa i zapewnić ją wszystkim chętnym do jej podjęcia oraz ograniczyć do minimum wykluczenie społeczne (marginalizację). Tworzyłby również warunki równoważenia interesów instytucji i organów państwa – służących całemu społeczeństwu, co znalazłoby swe odbicie w sferze usług społecznych i w finansach publicznych – z interesami podmiotów gospodarczych oraz ze zróżnicowanymi interesami różnych grup społecznych. Winien się on opierać na pluralizmie własności. Obok własności prywatnej i mieszanej własności państwowo-prywatnej, ze znacznym udziałem własności publicznej (szczególnie w systemie bankowym i w infrastrukturze technicznej: energetyka, komunikacja, łączność), jest miejsce i dla innej własności grupowej i społecznej (spółdzielczej, fundacji i sektora *non-profit*).

W tym typie ładu gospodarczo-społecznego i politycznego szczególnie ważne i odpowiedzialne funkcje przypadną systemowi redystrybucji. Jego zadaniem będzie, przede wszystkim za pomocą progresywnego podatku od dochodów osobistych ludności i racjonalnego podatku od zysków przedsiębiorstw, ustalenie równowagi między wymogami gospodarki, w sposób nieoddziałujący negatywnie na jej wzrost i efektywność, a społecznymi zadaniami państwa; tak aby podział zgromadzonych środków między różne cele, świadczenia socjalne i usługi społeczne rzeczywiście służył wspieraniu wzrostu gospodarczego, rozwojowi infrastruktury technicznej i społecznej, a przede wszystkim realizacji sprawiedliwości społecznej i większej równości. Istnieje bowiem, co podkreśla J. Stiglitz, możliwość równoczesnego wzrostu korzyści społecznych z utrzymaniem efektywności ekonomicznej.

Jedyną instytucją mogącą zapewnić równoważenie interesów i dążeń indywidualnych, jednostkowych oraz grupowych z dobrem wspólnym jest państwo demokratyczne społecznie wrażliwe. Zadanie to pełnić mogą jedynie władze publiczne przy sprawnej i efektywnej kontroli ze strony organów przedstawicielskich i przy należyтым funkcjonowaniu demokracji politycznej. Tylko w ramach takiego państwa osiągnięte być może ograniczenie, dzięki odpowiednio rozwiniętemu systemowi redystrybucji produktu społecznego, nadmiernych rozpiętości w położeniu różnych grup i warstw społecznych. Tylko system demokracji może zapewnić istnienie ładu prawnego i politycznego. Sprawdzeniem rzeczywistej społecznej orientacji państwa będzie zdolność jego instytucji do równoległego uwzględniania potrzeb – wzrostu ekonomicznego i potrzeb bezpieczeństwa społecznego, a także zapewnienia stabilizacji politycznej.

Ład efektywnościowo-dystrybucyjny, będący podstawą tego typu państwa, nie mógłby sprawnie funkcjonować bez podniesienia na wysoki poziom jakości „kapitału ludzkiego” (jego zasobu kwalifikacji, wiedzy i przygotowania do warunków technizacji i informatyza-

cji życia) i „kapitału społecznego” (jego zdolności i gotowości do dobrowolnego uczestnictwa w organizacjach społecznych i aktywności obywatelskiej).

Oprócz tak oczekiwanej gotowości do obywatelskiej aktywności trzeba widzieć indywidualistyczne zachowania: przedkładanie interesu jednostkowego ponad społeczny. Niezbędny jest z tego względu ze strony instytucji publicznych i państwa, a także i samego społeczeństwa, stały wysiłek wychowawczy. Nie należy się łudzić, że da się wychować społeczeństwo całkowicie wolne od egoizmu jednostek i grup, od niezadowolenia z panujących porządków, od rozgoryczenia. Nie uda się stworzyć społeczeństwa absolutnej sprawiedliwości oraz znieść różnicowań, krzywdy, niedostatku i biedy. Zadaniem państwa, przy współdziałaniu aktywnych grup obywateli, zawsze pozostać winno ograniczanie czy minimalizowanie tych zjawisk i pobudzanie społecznego uczestnictwa.

Nowa postać państwa dobrobytu?

Można sądzić, że istnieją szanse zniesienia sprzeczności między celami społecznymi a gospodarczymi w rozwoju i tworzenia nowej (lepszey) postaci państwa kompromisu ustrojowego i dobrobytu. Jednak istnieją także wielkie bariery i przeszkody w realizacji tego celu – gospodarcze, polityczne, niekorzystnych przemian w życiu społecznym. Tę szansę może wykorzystać odrodzona lewica społeczna, jeśli przekona, wobec grożącej katastrofy, i uzyska poparcie sił socjalliberalnego centrum, a może nawet i rozsądnej centroprawicy. Wspólnie te siły polityczne mogą znaleźć odpowiedź na pytanie, tak trafnie sformułowane przez R. Dahrendorfa: „Jak łączyć dobrobyt, demokrację i spójność społeczeństwa?”

Należy także pamiętać o utrzymywaniu się sił i tendencji radykalnych, usiłujących również zjednać ludzi pracy i klas niższych oraz wszystkich zawiedzionych i niezadowolonych. Powszechnie o takie tendencje oskarża się „populizm”. Do tego pojęcia należy odnosić się ostrożnie. Populizm, jeśli podnosi rzeczywiste problemy położenia klas i grup pokrzywdzonych, nie zasługuje na potępienie, przykładem mogą tu być „populistyczne” ruchy i partie Ameryki Łacińskiej (Brazylia, Wenezuela). Od tego trzeba odróżnić populizm posługujący się społeczną demagogią nawołującą do agresji, anarchicznego buntu oraz do autorytaryzmu i dyktatury.

Udaną próbę tworzenia podobnych państw opiekuńczych (czy państw dobrobytu) podjęły w innych pomyślnych warunkach historycznych (lata 50. do połowy lat 70. XX wieku) kraje Europy Zachodniej. Inicjatorami tego przedsięwzięcia byli socjaliści Szwecji, a także partie centroprawicy chrześcijańskiej i partia socjaldemokratyczna Federalnej Republiki Niemiec.

Aby osiągnąć tę nową postać państwa dobrobytu, niezbędna byłaby (jak to określają socjologowie) głęboka „zmiana społeczna”, całkowite przekształcenie systemu „urządzenia świata społecznego”, a przede wszystkim postaw i zachowań społeczeństwa.

Przyszłość jest otwarta, obecnie niepodobna przewidzieć, czym to się może skończyć, istnieje szansa stworzenia ładu efektywnościowo-dystrybucyjnego, ale możliwa jest również i przegrana takiego dążenia.

Antoni Rajkiewicz

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Mariaż gospodarki z polityką społeczną nadzieją przyszłego rozwoju

Póki żyje nadzieja nie warto umierać. Podtrzymujemy jej żywot, a zatem godzi się rozpatrzeć szanse i możliwości pomyślnego rozwoju naszego kraju. Zwięzłe wprowadzenie Macieja Żukowskiego do niniejszego Forum, mówiące o walorach mariażu celów społecznych i gospodarczych, można uznać za dobry punkt wyjścia do przedstawienia własnych poglądów na ów obszar nadziei.

Jestem z wykształcenia ekonomistą (ukończyłem studia ekonomiczne w 1948 r.), ale już prawie 60 lat zajmuję się polityką społeczną (a w jej ramach interesuje mnie szczególnie rynek pracy). Nierzadko określam siebie jako socjoekonomistę, a idąc śladem Galbraitha, ekonomię traktuję jako naukę społeczną. Bliski jest mi jego pogląd, że godne społeczeństwo (*the good society*) „musi cechować znaczny i niezawodny wzrost gospodarczy, znaczny i niezawodny przyrost produkcji i zatrudnienia z roku na rok” (Galbraith 1999, s. 27). Uważam, że owe godne społeczeństwo jest celem polityki społecznej, a wysoki i efektywny potencjał gospodarczy kraju, w którym ono bytuje, powinien być głównym celem polityki ekonomicznej. Są przy tym dziedziny i wartości wiążące obie polityki. Dodam tutaj, że w sposób stanowczy odrzucam poglądy, że słowo „społeczne” należy do takiej kategorii wyrażań, „które paraliżują myślenie” i że nie ma „żadnego jasnego logicznego kryterium wydzielenia „polityki społecznej” (Balcerowicz 1994, s. 95 i 105). W polemice z takimi twierdzeniami warto przytoczyć dość odległe w czasie, ale nadal aktualne i nader trafnie ujęte przez Stanisława Rychlińskiego (Rychliński 1976, s. 248–250) konotacje między polityką ekonomiczną i polityką społeczną. Píše on m.in., że polityka społeczna

rozciąga „opiekę nad siłami produkcyjnymi narodu, strzeże je przed wyniszczeniem, którym grozi rabunkowa gospodarka pracą ludzką kierująca się wyłącznie interesem osobistym przedsiębiorcy” (tamże, s. 249).

Dzisiaj, w sytuacji ciągle utrzymującego się wysokiego poziomu bezrobocia, głównym postulatem polityki społecznej staje się sprawa miejsc pracy, przede wszystkim dla młodzieży. Z jednej bowiem strony występuje wyraźne parcie na inwestycje w kapitał ludzki, kształtowany przez edukację i to coraz częściej opłacaną ze środków własnych, a z drugiej dekapitalizuje się zdobyta wiedza wskutek wysokiego bezrobocia. Tak więc, koniecznością staje się wspólny front zmagania o zwiększenie zatrudnienia. Trudno przy tym zgodzić się ze stwierdzeniem, że trzeba „nastawić się na trwały charakter wysokiego bezrobocia w Polsce” (Boni 1994), czy uznania, że o jego ograniczeniu decyduje np. obniżenie tzw. klina podatkowego (Wieczorek 2005).

Sprawę zatrudnienia czy zajęć zarobkowych dla młodych, wykształconych ludzi wysuwam na plan pierwszy, gdyż w moim przekonaniu praca, jako wartość społeczna i ekonomiczna zarazem, może i powinna stanowić najbardziej pożądane spoiwo polityki społecznej i ekonomicznej. Niestety, nie jest ona doceniana przez decydującą w Polsce formację neoliberalną. Choć nierzadko deklaruje ona swoje przywiązanie do społecznej nauki Kościoła katolickiego, która tak mocno akcentuje znaczenie pracy w życiu człowieka (*Praca w nauczaniu...* 2005), w swoich działaniach praktycznych marginalizuje jej znaczenie. Na czoło wysuwa rolę pieniądza i własności majątkowej. Można nawet powtórzyć za Galbraithem, że władza „spoczywa we własności kapitału”, a maksymalizacja osobistego zysku stanowi motywację cieszącą się powszechnym aplauzem (Galbraith 1999, s. 22–23). W Polsce własność prywatna i jej ochrona stała się dominującą kategorią ustrojową, zapisaną w obowiązującej konstytucji (art. 20, 21 i 64). Na dalszym miejscu znalazła się praca. To wymaga przesunięć przy okazji nowelizacji konstytucji, tym bardziej że w Unii Europejskiej preferencje w odniesieniu do pracy (a nawet pełnego zatrudnienia) stają się coraz bardziej wyraźne. Nie oznacza to oczywiście negowania zjawisk bogacenia się, tworzenia i pomnażania własności majątkowej, ale nie może ono odbywać się kosztem społeczeństwa. Efekty własnej inwencji i pracowitości należy szanować i chronić, ale nie wolno dopuszczać do nieokiełznanej i niezasłużonej opulencji niewielu kosztem ubóstwa licznych. Do państwa, rządzonego w sposób demokratyczny, należy czuwanie nad procesami wzrostu gospodarczego i redystrybucji, jego władzom przypada sterowanie strukturą ekspansji obcego kapitału i inwestycji, tak by wpływały one na przyrost miejsc pracy. Ich podaż powinien wyznaczać dopuszczalne granice leseferyzmu ekonomicznego. I wokół ich określenia konieczne jest budowanie konsensusu polityki gospodarczej i polityki społecznej.

Kończąc tę krótką wypowiedź, pragnę podkreślić, że w obecnym stanie naszego państwa i społeczeństwa za czynnik decydujący o pomyślnym rozwoju uznaję pracę jako ogniwo spinające gospodarkę z polityką społeczną.

Bibliografia

- Balcerowicz L., *O kilku sprawach społecznych*, (w:) *Polityka społeczna – efekt czy siła sprawcza rozwoju kraju*, Fundacja Batorego, Warszawa 1994.
- Boni M., *Program przeciwdziałania bezrobociu*, (w:) *Polityka społeczna – efekt czy siła sprawcza rozwoju kraju*, Fundacja Batorego, Warszawa 1994.
- Galbraith J.K., *Godne społeczeństwo. Program troski o ludzkość*, Bellona, Warszawa 1999.
- Rychliński S., *Polityka społeczna*, (w:) *Wybór pism*, PWN, Warszawa 1976.
- Praca w nauczaniu Jana Pawła II*, „Rynek Pracy”, numer specjalny, lipiec 2005.
- Wieczorek P., *Podaż miejsc pracy w Polsce*, „Wiadomości Statystyczne” nr 10/2005.

Mieczysław Rakowski

Emerytowany docent Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN

Polska transformacja a społeczna gospodarka rynkowa

Uwagi wstępne

W zaproszeniu organizatorów Forum do wypowiedzi nt. relacji pomiędzy celami ekonomicznymi a społecznymi stawia się 2 problemy:

- Ustosunkowanie się do występujących często poglądów o występowaniu sprzeczności pomiędzy tymi celami.
- Ocenę stopnia realizacji celów społecznych w Polsce.

Moim zdaniem cele ekonomiczne nie są bynajmniej jednoznaczne – nie muszą one polegać tylko na maksymalizacji krótkookresowych zysków właścicieli poszczególnych przedsiębiorstw czy koncernów, a mogą również polegać na maksymalizacji dochodów ogółu pracowników przedsiębiorstw, mogą także uwzględniać nie tylko krótki, ale również długi horyzont czasowy, mogą obejmować dodatnie lub ujemne efekty zewnętrzne wpływające na całokształt ich działalności, związane z infrastrukturą techniczną i ekologią w skali regionu, kraju i międzynarodowej. Te efekty zewnętrzne mogą również obejmować różne dziedziny infrastruktury społecznej, wpływające na wzrost efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw. A zatem, moim zdaniem, te różnorodne cele ekonomiczne zawsze zawierają w sobie składową społeczną, oddziałyującą na poziom dochodów i sposób życia różnych grup społecznych, nawet wówczas, kiedy głównym celem przedsiębiorców jest maksymalizacja ich bezpośrednich zysków, a tym bardziej, jeśli ten cel jest maksymalizowany w szerszym kontekście, czy to przez przedsiębiorców, czy przez państwo. Sprzeczności po-

między celami ekonomicznymi i społecznymi można się dopatrywać wówczas, kiedy np. ustalanie czasu pracy i jej warunków, płac, zabezpieczeń społecznych, mieszkalnictwa, infrastruktury społecznej itp. wykracza poza tak czy inaczej określone cele działalności przedsiębiorców i leży głównie w interesie innych grup społecznych, co jest najczęściej wynikiem walki tych grup o ich realizację. Im większy jest zakres realizacji w gospodarce tego typu celów, tym bardziej można ją nazwać w potocznym rozumieniu tego pojęcia, gospodarką o charakterze społecznym. W przypadku gospodarki kapitalistycznej nazywa się ją społeczną gospodarką rynkową.

Poniżej scharakteryzuje się zmiany zakresu tego typu gospodarki w toku transformacji ustrojowej w Polsce.

Pierwszy okres kapitalistycznej transformacji – lata 1990–1993

Schyłkowy okres PRL można określić jako gospodarkę nierynkową i niekapitalistyczną, zaspokajającą w sposób względnie egalitarny, ale na niskim poziomie, potrzeby dużej większości społeczeństwa. Ta większość została zniechęcona do upadającego ustroju PRL-u głębokim deficytem towarów konsumpcyjnych, hiperinflacją, ogólną niską sprawnością gospodarki i brakiem demokracji politycznej.

Dała się ona zafascynować odwrotnymi cechami (faktycznymi czy też idealizowanymi) istniejącymi na Zachodzie, a proponowanymi intensywnie przez krajowe i zagraniczne grupy, zainteresowane w korzystnej dla siebie zmianie ustroju społecznego w Polsce. Dlatego też ta większość uwierzyła, że otwarcie gospodarki na Zachód, usunięcie rządów PZPR, partii zależnej od ZSRR, wprowadzenie demokracji politycznej na bazie wielopartyjnych wyborów podniesie szybko ogólny poziom życia społeczeństwa i doprowadzi do tego, co obecnie nazywamy społeczną gospodarką rynkową.

Nowe władze przekonały również tę większość, że w tym celu warto się zgodzić na krótkotrwałą „terapię szokową”. Nie zdawała sobie ona sprawy ze szkodliwości dla niej ekonomiczno-społecznych skutków tej „terapii”, mającej w rzeczywistości na celu wprowadzenie ustroju kapitalistycznego w formie korzystnej tylko dla nieznacznej mniejszości społeczeństwa, co przed tą większością ukrywano.

Początkowe pozytywne zmiany, związane z przywróceniem równowagi rynkowej, jednak na znacznie obniżonym w stosunku do poprzedniego poziomu popytu (w wyniku dokonanego manewru cenowo-płacowego w warunkach dalszej długotrwałej inflacji), przy jednoczesnym wzbogaceniu oferty rynkowej dzięki wzmożonemu importowi deficytowych dóbr konsumpcyjnych (na bazie uzyskanej nadwyżki eksportowej przy ograniczeniu krajowego popytu na wyroby przemysłu środków produkcji) przesłoniły na początku tego okresu szeregowym pracownikom najemnym, a także większości chłopów, ujemne dla nich konsekwencje dokonywanych zasadniczych przemian ekonomiczno-społecznych.

A przemiany te w pierwszej swojej fazie, w przybliżeniu do 1993 r. polegały głównie na dążeniu do jak najszybszej kapitalistycznej prywatyzacji gospodarki kosztem nieprywatnej poprzez:

- ogromne obciążenie przedsiębiorstw państwowych spłatami zaciągniętych kredytów przy inflacyjnie wysokiej stopie oprocentowania, wysokimi podatkami i blokadą wzrostu produkcji (popiwiek),
- podział dużych przedsiębiorstw państwowych na szereg mniejszych, niemogących racjonalnie funkcjonować,
- wystawienie tych przedsiębiorstw na coraz bardziej niszczącą konkurencję zagraniczną na rynku krajowym w wyniku likwidacji monopolu handlu zagranicznego i przy stale i szybko obniżanej relacji tempa wzrostu kursu walut do tempa wzrostu cen krajowych, a zwłaszcza konsumpcyjnych cen detalicznych oraz przy systematycznej likwidacji dotacji,
- przymusową likwidację handlu państwowego na rzecz prywatnych sklepów, co ogromnie podniosło ich zyski kosztem dochodów przedsiębiorstw produkcyjnych,
- przymusową likwidację PGR-ów,
- likwidację dotacji do spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego dla pracowników i różnego rodzaju świadczeń przedsiębiorstw dla nich i ich rodzin.

Głównym uzasadnieniem tej działalności nowych władz było twierdzenie o absolutnej wyższości gospodarki wolnorynkowej (nienazywanej jeszcze kapitalistyczną, ponieważ pracownikom obiecywano powszechne uwłaszczenie), opierającej się na prywatnej własności, nieuznającej ingerencji państwa w działalność gospodarczą tych przedsiębiorstw, a w tym m.in. dotacji dla nich i co miało też usprawiedliwić dokonywaną brutalnymi metodami likwidację gospodarki nieprywatnej. Przemiany te doprowadziły w latach 1990–1993 do wielkiego spadku poziomu produkcji, a jeszcze bardziej do spadku realnego poziomu życia znacznej większości pracowników najemnych i chłopów i do 3-milionowego bezrobocia, przy niskich zasiłkach dla bezrobotnych, oraz do dużego wzrostu liczebności, a jeszcze bardziej dochodów prywatnych przedsiębiorców, pochodzących w wielkim stopniu ze spekulacji i wykupujących przeważnie za bezcen różne drobne i średnie przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielcze. Wielkich przedsiębiorstw nie byli oni jeszcze w stanie wykupić. Tak więc, chociaż proces kapitalistycznej transformacji nie był jeszcze dokończony ekonomicznie, to jego skutki bardzo boleśnie odczuła znaczna większość społeczeństwa, ta właśnie, która spodziewała się nadejścia korzystnej dla siebie „społecznej gospodarki rynkowej”. Stało się to możliwe dzięki ogromnemu osłabieniu pozycji ekonomicznej i siły politycznej klasy robotniczej.

Klasa ta, a zwłaszcza załogi wielkich przedsiębiorstw były nastawione kolektywistycznie i egalitarystycznie, co znalazło swój dobitny wyraz w 21 postulatach wysuniętych przez „Solidarność” w 1980 r. Dzięki temu „Solidarność” uzyskała ich ogromne poparcie, których to postulatów jednak, jak pokazała późniejsza praktyka, całkowicie się wyrzekła.

To osłabienie pozycji klasy robotniczej uzyskano przy pomocy presji wynikającej z masowego zamykania przedsiębiorstw państwowych i pojawienia się w związku z tym nieznanego przedtem wielkiego bezrobocia. Do tego dołączyła się prowadzona pod hasłem wolności związkowej polityka rozbijania jednolitych poprzednio związków branżowych na wiele konkurujących ze sobą związków (często typu cechowego) i w dużym stopniu skorumpowanych przez dyrekcje, co doprowadziło do gwałtownego spadku zaufania do nich

ze strony ich szeregowych członków i do radykalnego spadku ich liczby. W wyniku tego nastąpił również radykalny spadek wpływu związków na pomyślne wyniki rokowań odnośnie do zatrudnienia oraz warunków pracy i płacy z pracodawcami państwowymi, a jeszcze bardziej z coraz liczniejszymi prywatnymi, którzy najczęściej w ogóle nie dopuszczali i nadal nie dopuszczają do tworzenia związków zawodowych w swoich zakładach.

Została więc rozbita poprzednia jedność i siła działania robotników w PRL-u (a w tym zwłaszcza pracowników wielkich przedsiębiorstw), którzy zgodnie z zasadami ustrojowymi nie bali się utraty pracy, uważali się (i słusznie) za lekceważonych przez władze współwłaścicieli zakładów pracy i państwa i dlatego też buntowali się przeciwko tej władzy, doprowadzając do jej obalenia.

Natomiast w nowej, opisaną tu sytuacji, robotnicy nie potrafili się przeciwstawić szkodliwym dla nich zmianom ustrojowym, polegającym na ich całkowitym wywłaszczeniu z własności, która co najmniej formalnie, należała do nich.

Własność państwowych przedsiębiorstw przestała być według zasad, przyjętych w praktyce, a utrwalonych w konstytucji z 1997 r., własnością ogólnonarodową, a stała się własnością państwa, mogącego je sprzedać prywatnym właścicielom, w tym również zagranicznym, bez zgody pracowników, a obietnice powszechnego uwłaszczenia okazały się czczym frazesem. Nastąpiło praktycznie otwarte porzucenie przez nowe elity polityczne poprzednich zapewnień o reprezentacji robotniczych interesów na rzecz realnego reprezentowania interesów prywatnych właścicieli, w początkowym okresie głównie drobnych i średnich, czyli tzw. klasy średniej, których własność pochodziła w dużym stopniu ze spekulacji.

Robotnicy stali się znów wyzutymi z własności proletariuszami, o charakterystyce społecznej podobnej do tej, która cechowała ich w przedsocjalistycznej Polsce, a nawet gorszej, bo utracili oni (w każdym razie przejściowo) wiarę w swoją samodzielną rolę społeczną, głosząc np. na partię o programach całkowicie sprzecznych nawet z ich bieżącymi interesami.

Analiza przemian w tym okresie pozwoliła, moim zdaniem, uzasadnić dwa przyjęte na wstępie założenia:

- po pierwsze, że oddzielenie realizowanych celów ekonomicznych od społecznych jest sztuczne, gdyż stanowią one jedność,
- a po wtóre, że nie są one realizowane w interesie całego społeczeństwa, ale w interesie tych grup społecznych, które z tego osiągają wyraźną korzyść w połączeniu z lekceważeniem, a w omawianym tu okresie – z deptaniem interesów innych wielkich grup społecznych.

Nowe władze próbowały też uzasadnić dokonane przemiany twierdząc, że dopiero w dalszej perspektywie okażą się one korzystne dla całego społeczeństwa i że w ogóle były one nieuniknione w wyniku głębokich wad ekonomiczno-politycznych poprzedniego systemu. Jest to jednak twierdzenie bardzo mało przekonujące, ponieważ większość społeczeństwa nie może być zainteresowana w swoim długotrwałym ubożeniu, a o możliwości dokonania całkowicie odmiennych i szybkich przemian ekonomiczno-społecznych przy przechodzeniu od zacofania do nowoczesności i od gospodarki nierynkowej do rynkowej, a korzystnych dla ogromnej większości ludności, pokazuje dobitnie przykład przemian w wydobywających się z zacofania wielkich Chinach.

Pierwszy okres transformacji wykazał jednocześnie, że celem dokonanych przemian nie było bynajmniej dopomożenie całej gospodarce prywatnej, bo oprócz szeregowych pracowników, a zwłaszcza robotników, drugą wielką grupą społeczną, której położenie gwałtownie się pogorszyło, było drobne i średnie chłopstwo. Straciło ono dotacje do produktów rolnych, zawarte w cenach skupu, a wymuszane przez tę grupę na władzy PRL-u przez głęboki rynkowy deficyt żywności. Na skutek tego w 1988 r. średnie dochody chłopów na osobę były wyższe od średnich dochodów pracowników najemnych. Spadek popytu na żywność zubożałej większości ludności pozarolniczej zamienił ten deficyt w nadwyżkę nawet przy relatywnym spadku cen żywności w stosunku do ogólnego poziomu konsumpcyjnych cen detalicznych.

Likwidacja wielkich dotacji państwa do cen skupu doprowadziła do radykalnego spadku dochodów chłopów, który tylko w nikłym stopniu został skompensowany przez wzrost produkcji chłopskiej kosztem likwidacji produkcji PGR-ów, co wywołało też zapaść ekonomiczną i ogromne bezrobocie w dużej części Polski. Sytuację drobnego i średniego chłopstwa dodatkowo pogorszył powrót do ich gospodarstw ok. 1 mln wyrzuconych z pracy robotniko-chłopów, stanowiących tam zbędną siłę roboczą i obniżających w nich dodatkowo konsumpcję na osobę. Tak więc, chociaż dla tworzącej się i tworzonej przez nowe władze polityczne grupy większych i mniejszych właścicieli, zatrudniających pracowników najemnych, a także dla części osób pracujących na własny rachunek, nowy system ekonomiczno-społeczny przynosił ogromne korzyści, to po pierwsze, głęboka pauperyzacja większości społeczeństwa nie pozwalała na wzrost PKB, a co najważniejsze – ich własnych dochodów, a po wtóre – początkowo naiwne zaufanie większości społeczeństwa do nowych władz, forsujących wyraźnie szkodliwy dla nich system ekonomiczno-społeczny, gwałtownie się załamało, grożąc społecznym wybuchem.

Aby umocnić się ekonomicznie, a jednocześnie zapobiec temu wybuchowi, zastosowano nową politykę ekonomiczno-społeczną.

Wychodzenie z kryzysu w latach 1994–1998

To wychodzenie z kryzysu i zapobieżenie społecznemu wybuchowi dokonało się:

- **politycznie:** dzięki przejściu rządów przez dawnych działaczy PZPR, którym duża część społeczeństwa znów zufała, ponieważ obiecywali wprowadzenie kapitalizmu (czego już nie ukrywano) z tzw. ludzkim obliczem,
- **ekonomicznie drogą:** rozluźnienia restrykcji stosowanych wobec przedsiębiorstw państwowych, które doprowadzały je do bankructwa,
- szybkiego wzrostu roli kapitału zagranicznego w polskiej gospodarce, zarówno przez coraz większy import przy wygodnym dla importu kursie walutowym, jak też przez tani wykup przezeń dużej części potencjalnie niezłych, ale bankrutujących przedsiębiorstw i ich modernizację, głównie dla wzrostu sprzedaży ich wyrobów w Polsce.

Szybki wzrost importu zwiększył inwestycje i ułatwił wzrost produkcji i modernizację przedsiębiorstw, w tym również krajowych (w coraz większym stopniu sprywatyzowanych i prywatnych), w tym m.in. na bazie lepszego wykorzystania części dawnych mocy produk-

cyjnych. Znacznie szybszy wzrost importu od eksportu pociągał za sobą jednak coraz większy deficyt handlowy oraz bieżących płatności, stanowiący przesłankę dla późniejszego kryzysu.

Uzyskany wzrost gospodarczy z poprzedniego bardzo niskiego poziomu umożliwił przejściowe złagodzenie sprzeczności społecznych przez:

- przejściowe zmniejszenie bezrobocia o ponad 1 mln osób,
- umożliwienie przejścia ogromnej ilości potencjalnych bezrobotnych na przyspieszone, a nieco podniesione, emerytury i renty,
- zasilenie dochodów rodzin chłopskich z funduszu ubezpieczeń rolniczych, prawie w całości pokrywanych przez państwo,
- ogromny wzrost liczebności studentów (przeważnie na prywatnych płatnych studiach), co odpowiadało aspiracjom młodzieży i przejściowo zmniejszało wśród niej bezrobocie,
- uruchomienie działalności tzw. Komisji Trójstronnej związków zawodowych, przedsiębiorców i państwa, która ustalała pożądane relacje między wzrostem PKB a wzrostem średnich płac w kolejnych latach.

Można powiedzieć, że w pewnym krótkim okresie po 1993 r. realizowano w Polsce w pewnym stopniu i pod silnym naciskiem niezadowolonej większości społeczeństwa, zwrot w kierunku „społecznej gospodarki rynkowej”, chociaż, jak zaznaczono na wstępie, jest to pojęcie bardzo niejednoznaczne. Chociaż, jak wskazywano, każda gospodarka ma cechy społeczne, to jeśli w rynkowej gospodarce kapitalistycznej skala redystrybucji i partycypacji dochodów na korzyść niekapitalistycznych warstw jest duża, to nazywa się ją „społeczną gospodarką rynkową”. Taką nazwę nosi również, według konstytucji, ustroj społeczny w Polsce, chociaż obecna rzeczywistość jest tego zaprzeczeniem. Tęgo typu gospodarkę zaczęto wprowadzać po wojnie w Europie Zachodniej, w dużym stopniu pod wpływem politycznego oddziaływania ówczesnego ZSRR. Konsekwentnie nadal ją realizują państwa skandynawskie. Doświadczenie historyczne wykazało, że te nieduże państwa nie rozwijają się wolniej od dużych państw o małej skali redystrybucji i partycypacji, jednakże różnica w stosunkach społecznych na korzyść państw o „społecznej gospodarce rynkowej” jest ogromna.

Narastanie kryzysu w okresie 1998–2001

Wracając do sytuacji w Polsce, można stwierdzić, że mimo omówionego wyżej postępu, większość społeczeństwa, widząc narastające nadal rozwarstwienie dochodowe (pomiędzy 1990 r. a 2000 r. relacja dochodów górnego decyla do dolnego wzrosła z 5,3 aż do 12,8), a także zanik budownictwa mieszkaniowego dla pracowników, nie uznała, aby dokonany postęp gospodarczy odpowiadał jej interesom i w 1997 r. znów zagłosowała na partię, odwołując się do mocno już wyblakłego „etosu solidarnościowego”, obiecując oczywiście większy postęp ekonomiczny i społeczny. Partie te uczyniły to jednak w bardzo złym dla siebie momencie, bo Polska zaczęła wpełzać w kryzys ekonomiczny, przy którym liczba rejestrowanych bezrobotnych znów przekroczyła 3 mln osób.

Kryzys ten wiązał się z tym, że nie można było już użyć, jako siły napędzającej wzrost gospodarki, wzrostu deficytu handlowego, a trzeba było ten deficyt zmniejszać, podobnie

jak deficyt dewizowy w bilansie płatniczym. Dokonano tego, ograniczając zasilanie kredytowe gospodarki. Jednocześnie zgodnie z interesami importerów i zagranicznego kapitału nadal obniżano relację cen transakcyjnych i kursu walutowego do cen wewnętrznych, co doprowadziło do tego, że ogół przedsiębiorstw poniósł w 2001 r. straty, zamiast otrzymania zysków, mimo wzrostu PKB w tym okresie o 10%. Można przypuścić, że tak się stało również dlatego, że zagraniczne przedsiębiorstwa i banki, przy ich coraz większym udziale w najzyskowniejszych dziedzinach polskiej gospodarki, wyraźnie zaniżały swoje zyski, przerzucając je do swych oddziałów zagranicą.

Na skutek niewydolności gospodarki dochody budżetu nie rosły, a wzrastały jego obciążenia coraz większymi wydatkami nieproduktywnymi, związanymi z nadmiernym wzrostem liczby emerytów i rencistów, uciekających przed bezrobociem oraz dofinansowaniem części bieżących wpłat na emerytury, kierowanych na rzecz przyszłych funduszy emerytalnych (w wyniku realizacji tej „reformy”, średnia relacja emerytur do płac spadnie z obecnych ok. 2/3 do ok. połowy), co doprowadziło do trwałego dużego deficytu budżetowego.

Deficyt ten nie pozwalał na zaspokojenie, wzrastających wraz z postępem cywilizacji, wymogów ludności w zakresie lecznictwa, szkolnictwa i kultury. Jednostki budżetowe w ochronie zdrowia i oświacie coraz bardziej się zadłużały, a zakres odpłatnych usług i innych wydatków w tych dziedzinach coraz bardziej się rozszerzał, w sposób najczęściej niemożliwy do wykorzystania przez biedniejszą część ludności.

Szkodliwe dla możliwości rozwoju gospodarki Polski stosownie do jej własnych potrzeb było przyspieszenie pokrywania deficytu drogą masowej wyprzedaży majątku strategicznych dziedzin kapitałowi zagranicznemu (związanej z wieloma aferami korupcyjnymi na wielką skalę) oraz emitowanie obligacji Skarbu Państwa na rynku międzynarodowym, co czyniło i nadal czyni gospodarkę Polski coraz bardziej podporządkowaną interesom obcego kapitału, niedopuszczającego do samodzielnego rozwoju w Polsce nowoczesnych dziedzin o dużym udziale wartości dodanej i z własnym zapleczem naukowo-badawczym, chociaż szybko wzrastająca liczba absolwentów wyższych uczelni w pełni na to zezwala i co zmusza znaczną część wykształconych kadr do emigracji zarobkowej. Gospodarka Polski, o wadliwej strukturze produkcji, niezdażywszy się rozkręcić, znowu wpadła w kryzys, rozwarstwienie dochodowe i społeczne szybko wzrastało, a jedyną grupą zadowoloną z tej sytuacji była wąska warstwa właścicieli, zwłaszcza większych, ich obsługi i różnego typu spekulantów. Dojście do „społecznej gospodarki rynkowej”, niepowodującej względnie czy nawet bezwzględnie ubożenia przeważającej części ludności, niekorzystającej z dochodów typu kapitalistycznego, znów okazało się mirażem.

Ta niezadowolona większość, zatimizowana organizacyjnie (w przeciwieństwie do stanu z 1980 r.) i niewidząca żadnej ustrojowej alternatywy, znów zagłosowała za nową wizją „kapitalizmu z ludzką twarzą”, obiecywaną tym razem przez „postkomunistyczną” SLD, przypomniawszy sobie okres jej względnie pomyślnych rządów w latach 1994–1997, a także korzyści płynące z pełnego zatrudnienia i względnego egalitaryzmu w czasach PRL. Okazało się jeszcze dobitniej aniżeli poprzednio, że większości społeczeństwa nie interesują już dawne walki pomiędzy przywódcami „Solidarności” i PZPR, a oczekuje ona, w ra-

mach obiecywanego wzrostu gospodarczego, także zmiany istniejącego systemu w kierunku zapewniającym większą pomyślność również dla niej, a nie tylko dla nieznacznej mniejszości. I tu znów spotkał tę większość społeczeństwa srogi zawód.

Okres wychodzenia z kryzysu – lata 2002–2004

Okazało się, że pewne ożywienie gospodarki, stymulowane zwłaszcza w 2004 r. przez nieoczekiwane znaczne podniesienie kursu euro w stosunku do dolara i złotego (sprzeczne jednak z prowadzoną stale, a szkodliwą dla gospodarki i krajowych producentów polityką „wzmacniania złotego”) oraz wzrost cen węgla i metali pociągnęły za sobą gwałtowny wzrost eksportu, zasilającej go produkcji przemysłowej (i w mniejszym stopniu PKB) oraz ogromny wzrost, sięgający 60 mld zł, zysków ogółu przedsiębiorstw i banków tylko w jednym, 2004 roku (z czego ok. 40% przypadło zagranicznym firmom). Ten ogromny wzrost zysków nie został racjonalnie wykorzystany, nawet na wzrost inwestycji. W tychże latach 2001–2004 łączne dochody pracownicze w ogóle nie wzrosły, przy znacznym spadku liczby zatrudnionych.

Przedsiębiorcy dobrze wykorzystali (dla siebie) wiszącą nad pracownikami (wśród których coraz większy udział mieli absolwenci wyższych uczelni) groźbę wyrzucenia z pracy w razie żądania wyższych płac, przy wielkim i trwałym bezrobociu. Przy takiej polityce przedsiębiorców, której rząd SLD, a także partie opozycyjne faktycznie sprzyjały, zawieszając działalność Komisji Trójstronnej oraz obniżając podatki od zysków, rozwarstwienie dochodowe ludności, wg danych GUS-u, pomiędzy górnym i dolnym kwintylem w samym tylko 2004 r. wzrosło z 6,5 do ponad 7. To zróżnicowanie jest ok. 2 razy większe niż średnio w Unii Europejskiej, przy przeszło 2-krotnie niższych średnich dochodach. Wzrost rozwarstwienia dochodowego w całym okresie przywracania kapitalizmu spowodował, że udział ludności żyjącej poniżej minimum socjalnego wzrósł z 20% w 1988 r. do 59% w 2004 r. Oczywiście było to całkowicie sprzeczne z dążeniem do tworzenia społecznej gospodarki rynkowej. Te zjawiska, odczuwane coraz bardziej „na własnej skórze” przez większość społeczeństwa, zadały kłam wyborczym obietnicom SLD o prowadzeniu przez nią prospołecznej polityki, która okazała się dla tej większości antyspołeczną, nawet w warunkach gospodarczego wzrostu. Od prospołecznej gospodarki okazała się Polska dalej niż kiedykolwiek przedtem. Niezadowolenie społeczne zostało pogłębione na skutek ujawnienia przez politycznych konkurentów SLD uwikłania licznych jej działaczy w różnego rodzaju afery korupcyjne (które w początkowym okresie wdrażania kapitalizmu były przez wszystkie kolejne władze tolerowane, a nawet faktycznie akceptowane), co doprowadziło do jej klęski wyborczej w 2005 r. i do ponownego dojścia do władzy, skłóconych zresztą pomiędzy sobą, partii, na których czele stoją byli działacze „Solidarności”, niemający jednak nic wspólnego z głoszonymi w 1980 r. przez „Solidarność” hasłami egalitaryzmu i sprawiedliwości społecznej, wbrew niektórym obecnym obietnicom wyborczym.

Zdaje sobie z tego sprawę ogromna większość wyborców, która, nie mając istotnego zaufania do żadnej z konkurujących ze sobą partii, przerzuca szybko swoje głosy z jednych partii na inne, na te mianowicie, które składają chwilowo bardziej nęcące obietnice,

nie tyle z wiary w ich prawdziwość, ile w poszukiwaniu mniejszego zła. Skalę ogólnego rozczarowania do społecznego systemu społeczno-politycznego ilustruje najniższy udział w wyborach parlamentarnych w okresie transformacji (40,5%).

***Czego można realnie oczekiwać od kolejnych rządów skłóconej prawicy
w zakresie dążeń większości społeczeństwa
do „społecznej gospodarki rynkowej”?***

Przy nowym rządzie będzie najpewniej kontynuowana polityka łączenia mizernego wzrostu gospodarczego z rosnącym rozwarstwieniem społecznym, mimo odwrotnych obietnic części koalicji rządowej.

Twierdzenie o przyszłym mizernym wzroście gospodarczym można uzasadnić, po pierwsze, tym że udział inwestycji, tej głównej siły napędzającej wzrost gospodarczy, jest w Polsce, niski, wynosząc tylko 18% PKB, i jest niższy aniżeli w większości krajów Unii Europejskiej, bardziej od Polski rozwiniętych (udział inwestycji przedsiębiorstw polskich wynosi 13%), a zwłaszcza Hiszpanii, na którą powołuje się PiS. Dzieje się tak zarówno z powodu zbyt wielkiego udziału spożycia górnych warstw przy tak wielkim rozwarstwieniu dochodów ludności, zbyt niskiego kursu walut obcych do złotego, co utrudnia rozwój i obniża poważnie zyski przedsiębiorstw krajowych, a w tym zwłaszcza nienależących do obcego kapitału. Jak wpływa duży udział inwestycji na szybkie tempo wzrostu gospodarki mógł służyć w swoim czasie przykład Japonii, a obecnie Chin, gdzie przy udziale inwestycji w PKB ok. 50% tempo jego rocznego wzrostu wynosi ok. 9%.

Drugą przyczyną, która ograniczała i będzie ograniczać wzrost gospodarczy w Polsce, była i jest niedostatecznie nowoczesna struktura inwestycji, głównie za sprawą inwestorów zagranicznych, którzy nadają inwestycjom w Polsce, przy ich ogromnym, a nawet przeważającym udziale w kluczowych dziedzinach, charakter głównie nakładczy, co nie pozwala na efektywny, zyskowy i suwerenny rozwój Polski i niewiele tu poprawi pomoc Unii Europejskiej, skierowana głównie na inwestycje infrastrukturalne.

Trzecią przyczyną jest stała dominacja zasad, którymi kierują się i najpewniej nadal będą się kierować w Polsce przedsiębiorcy (jeśli nie napotkają silnego oporu pracowników), stosujący jako główny środek zwiększania swoich zysków obniżanie płac szeregowych pracowników. Dlatego też na drodze trwałego i szybkiego wzrostu produkcji i PKB wciąż staje bariera niskiego popytu większości społeczeństwa, powodująca okresowe kryzysy nadprodukcji, z trudem przewyżżane przez unowocześnianie struktury produkcji i postęp techniczny.

W kierunku takiego modelu rozwoju naszej słabej gospodarki pchają polskie elity również MFW i Bank Światowy, zalecając kolejnemu już rządowi, jako panaceum na wzrost PKB, na spadek bezrobocia i likwidację deficytu budżetu, wprowadzenie „wolnego” rynku pracy przez likwidację gwarantowanej płacy minimalnej, minimalizację świadczeń socjalnych, głównie przez maksymalną prywatyzację, a w tym również sfery ochrony zdrowia i oświaty, ograniczenie emerytur i rent i dalsze „wzmocnienie złotego”. Jest to kierunek bardzo wygodny dla kapitału zagranicznego, opanowującego Polskę i związanej z nim czę-

ści wielkiego kapitału krajowego, ale jest on sprzeczny z interesami szybkiego i racjonalnego rozwoju polskiej gospodarki, a tym bardziej z podstawowymi interesami większości społeczeństwa.

Dalszy kierunek przemian, który będzie najpewniej realizowany według wskazanych wyżej zasad, nie przyspieszy rozwoju Polski i nie przybliży, a oddali ją od modelu „społecznej gospodarki rynkowej”.

Możliwość przyspieszenia wzrostu gospodarczego i przechodzenia do „społecznej gospodarki rynkowej” w ramach odmiennej alternatywy rozwojowej

Nie rozwijając szerzej tego tematu, pragnę tylko wskazać, że taka możliwość wynika dość wyraźnie z dokonanej krytyki podstawowych cech obecnego ograniczonego wzrostu i skrzywionego społecznie rozwoju. Potrzebne i możliwe jest już na początku realizacji tej alternatywy zwiększenie udziału inwestycji w gospodarce i pobudzenie wzrostu produkcji krajowej przez ograniczenie nadmiernego spożycia zamożnych grup społecznych, obniżenie kursu złotego w stosunku do walut obcych, ograniczenie wypływu zysków przedsiębiorstw zagranicznych i skłonienie ich do racjonalniejszego charakteru ich inwestowania w Polsce, zgodnie z potrzebami unowocześnienia naszej gospodarki.

Jednocześnie należy zapewnić, aby przyrost dochodów gospodarki powodował równoległy wzrost dochodów pracowniczych, co umożliwiłoby trwałą wzrost gospodarki, bez hamujących go kryzysów nadprodukcji. Wejście na drogę zwiększonego udziału inwestycji w PKB i ich bardziej racjonalnego charakteru umożliwi już we wstępnej fazie przemian zarówno lepsze wykorzystanie i szybsze unowocześnienie posiadanego potencjału produkcyjnego, wykształconych już kadr, jak też szybszy rozwój dziedzin pracochłonnych, zaspokajających podstawowe potrzeby ludności i ogólny wzrost zatrudnienia. Powyższe propozycje stanowiłyby zapoczątkowanie systematycznie wzmacniającego się wzajemnie procesu szybszego wzrostu PKB, wzrostu udziału inwestycji, a w tym mieszkaniowych, przy nieco tylko wolniejszym tempie wzrostu łącznego spożycia, a przy zwiększeniu w nim udziału uboższych warstw społecznych, wzrostu zatrudnienia. Umożliwiłoby to wzrost dochodów budżetu i jego racjonalnych wydatków na infrastrukturę techniczną i społeczną, a spadku nieracjonalnych wydatków, wynikających, ogólnie mówiąc, z niskiej i wciąż spadającej w gospodarce relacji zatrudnionych do osób niepracujących i likwidacji ujemnych skutków tego deficytu. Takie kierunek rozwoju umożliwiłby realne i szybkie przezwycięzenie gospodarczego zacofania Polski, jej bardziej suwerenny rozwój w ramach zacieśniającej się współpracy międzynarodowej, w połączeniu z realnym zbliżaniem się do modelu „społecznej gospodarki rynkowej”. Ten model uwzględnia w dużym stopniu, w ramach systemu kapitalistycznego, również interesy różnych grup pracowniczych, stwarzając im realne warunki godnego poziomu życia dla nich i ich rodzin oraz jego stałej poprawy, w tym również poprzez zmniejszenie rozwarstwienia dochodowego do wielkości akceptowanych przez większość społeczeństwa.

Przejście do tego typu rozwoju okazało się możliwe w krajach skandynawskich, a częściowo również w innych krajach Europy Zachodniej. Jest ono możliwe również w Polsce,

przy odpowiednio silnym i zorganizowanym nacisku zainteresowanych tym mas ludowych, coraz bardziej wykształconych i świadomych swego położenia. Takiego silnego nacisku obecnie jeszcze w Polsce nie ma, ze względu na trwającą wciąż dezorientację społeczno-polityczną i brak odpowiednich organizacji. A że dążenia do tego typu społeczeństwa są w Polsce coraz silniejsze, świadczą chociażby składane obecnie przez różne partie przedwyborcze obietnice, praktycznie niemożliwe jednak do realizacji bez zasadniczej zmiany obecnego typu rozwoju ekonomiczno-społecznego.

Można wyrazić przekonanie, że już w niedalekiej przyszłości walka o zarysowany tu typ rozwoju się nasili, bo bez niego Polska nie będzie mogła się wydobyć z zacofania ekonomicznego i społecznego.

Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Cele gospodarcze jako cele społeczne

U podstaw podziału na cele społeczne i cele gospodarcze leży głębsze rozróżnienie na dwie względnie odrębne sfery rzeczywistości – społeczeństwo i gospodarkę. Na pierwszy rzut oka nie wydaje się ono uzasadnione. Jeżeli społeczeństwo obejmuje wszystkie kolektywne formy życia, a gospodarka tylko pewną ich część, to jest ona częścią społeczeństwa. Z tego wynikałoby, że w zbiorze celów społecznych można wyróżnić podzbiór celów społecznych, które mają charakter gospodarczy. Jest to paradoksalny wniosek, gdyż obie kategorie celów traktuje się tak, jakby były wyraźnie odrębne.

Jakie formy życia społecznego obejmuje gospodarka? Weźmy pierwszą z brzegu definicję „gospodarki narodowej” zamieszczoną w internetowej encyklopedii PWN: „całość zasobów oraz działalności prowadzonej w sferze produkcji, podziału, obiegu i konsumpcji w danym kraju”. Najpierw przyjrzyjmy się temu, co w tym samym źródle zalicza się do zasobów: „zasoby naturalne, ziemia (jej powierzchnia, atmosfera, wody, rośliny, minerały itp.), zasoby ludzkie (podaż pracy, wykształcenie, dyscyplina itp.), kapitał (maszyny, urządzenia, wyposażenie, budowle, infrastruktura), technologia i przedsiębiorczość”. W tej perspektywie trudno byłoby chyba odpowiedzieć na pytanie o to, co nie należy do ludzkich lub pozaludzkich zasobów, gdyż wyróżnione kategorie zdają się obejmować cały świat dostępny człowiekowi łącznie z nim samym.

Na podstawie encyklopedycznej definicji gospodarki narodowej możemy wyróżnić cztery zasadnicze formy kolektywnych działań o charakterze gospodarczym: produkcję, podział, obieg i konsumpcję. Produkcję definiuje się w tym samym źródle jako „proces przekształcania zasobów w dobra”, czyli w „produkty pracy ludzkiej lub usługi służące do bezpośredniego lub pośredniego zaspokajania potrzeb ludzkich”. Jak stąd wynika, dobra

obejmują wszystko co zaspokaja ludzkie potrzeby. Definicje pozostałych elementów – „podział dóbr materialnych” to „rozdzielanie produktów między jednostki i grupy społ. w celu zaspokojenia ich potrzeb”, a konsumpcja to „wydatki ponoszone przez gospodarstwa domowe na zakup dóbr i usług”. Ostatnia z tych definicji wydaje się zbyt wąska, ponieważ nie obejmuje konsumowania w znaczeniu zaspokajania potrzeb, chociaż można przyjąć, że sam fakt nabycia dobra lub usługi oznacza, że będą one użyte do zaspokojenia potrzeby. Konceptualnie należy jednak odróżnić fakt nabywania dóbr od zaspokajania potrzeb za ich pomocą, w mniejszym stopniu dotyczy to usług. Definicji „obiegu” w encyklopedii PWN nie znalazłem, ale zapewne chodziło o handel utożsamiany również z wymianą bezpośrednią lub pośrednią, czyli: „wyodrębniony, na zasadzie społ. podziału pracy, dział gospodarki nar., którego przedmiotem działania jest dokonywanie ruchu dóbr materialnych między podmiotami w sferze produkcji oraz ze sfery produkcji do sfery konsumpcji, za pomocą wymiany towarowej, realizowanej przez akty kupna–sprzedaży”.

Ten encyklopedyczny wgląd ukazuje nam, że gospodarka jest czymś fundamentalnym i żadne społeczeństwo bez zasobów i działań potrzebnych do produkowania, dzielenia, wymiany i konsumpcji dóbr i usług zaspokajających potrzeby jego członków nie mogłoby istnieć. Troska o stan tak rozumianej gospodarki jest więc zrozumiała, gdyż to od niej zależy poziom zaspokojenia potrzeb ludzi. Wyrazem tej troski jest polityka gospodarcza, czyli „świadome oddziaływanie władz państwowych na gospodarkę narodową – na jej dynamikę, strukturę i funkcjonowanie, na stosunki ekonomiczne w państwie oraz na jego relacje gospodarcze z zagranicą” (Winiarski 1999, s. 17). W określeniu „świadome oddziaływanie” kryje się założenie, że co najmniej wybrano cele tego oddziaływania i dobrano instrumenty ich realizacji na podstawie wiedzy o gospodarce, nie sprecyzowano jednak, o jakie cele chodzi, i wskazano jedynie przedmiot oddziaływania polityki gospodarczej. Wydaje się, że ostatecznym celem polityki gospodarczej, czyli podstawowym celem gospodarczym, jest dobrobyt, który w encyklopedii PWN zdefiniowano jako „stan wysokiego zaspokojenia potrzeb bytowych i kult. ludności”. Jeżeli wystarczająco szeroko potraktujemy kulturę, to obejmie to wszelkie ludzkie potrzeby, zarówno te, które mają naturalne pochodzenie, jak i te, których źródło leży w kulturze danej społeczności. Jeżeli dobrobyt jest celem ostatecznym, to pozostałe cele gospodarcze powinny być uznane za instrumentalne, a ich uzasadnienie opiera się na wykazywaniu związku między ich osiągnięciem, a osiągnięciem „stanu wysokiego zaspokojenia potrzeb” ludności.

Jak na tym tle wyglądają cele społeczne? Spróbujmy ich poszukać w definicjach polityki społecznej, czyli takiej polityki, która, na pierwszy rzut oka, powinna obejmować wszelkie cele społeczne (w tym gospodarcze). Jolanta Supińska uznała, że jej naczelne zadanie to „obrona człowieka przed niezaspokojeniem jego potrzeb, początkowo najbardziej elementarnych, niezbędnych dla fizycznego przetrwania, a następnie także potrzeb rozwojowych...” (Supińska 1991, s. 1). W podobnym duchu, ale nieco wcześniej, rzecz ujmował Wacław Szubert, polityka społeczna obejmuje „wszystkie zakresy działania, których bezpośrednim celem jest zaspokajanie ważnych potrzeb szerokich warstw ludności”, a jej podstawowy cel, to „zaspokajanie potrzeb ludzkich w tym szerokim zakresie, który decyduje o prosperowaniu jednostek, a przez to o prawidłowym rozwoju całego społeczeństwa”

(Szubert 1979, s. 36). Wydaje mi się oczywiste, że w świetle tych wypowiedzi nie ma żadnych istotnych różnic konceptualnych między polityką społeczną a polityką gospodarczą (przynajmniej na poziomie celów), gdyż „stan wysokiego zaspokojenia potrzeb bytowych i kult. ludności” oznacza zarówno skuteczną obronę przed niezaspokojeniem potrzeb elementarnych i rozwojowych, jak i zaspokojenie ważnych potrzeb szerokich warstw ludności. Można co prawda twierdzić, że cele społeczne dotyczą jedynie zaspokajania „ważnych” potrzeb, a cele gospodarcze – wszystkich potrzeb ludności, ale wtedy cele społeczne byłyby tylko jednym z rodzajów celów gospodarczych. Otrzymujemy więc dość paradoksalną odpowiedź na pytanie o relacje między celami społecznymi a celami gospodarczymi – jest to relacja tożsamości. Żeby uniknąć tego wniosku należałoby przyjąć inną koncepcję celów społecznych niż ta, która wynika z przytoczonych wypowiedzi na temat polityki społecznej jako takiej.

Zasadniczy problem polega na wskazaniu tych celów społecznych, które nie są społecznymi celami gospodarczymi, czyli nie dotyczą dążenia do dobrobytu, czyli wysokiego poziomu zaspokojenia potrzeb bytowych i kulturalnych (kulturowych) ludności. Ongiś na rewolucyjnych sztandarach wypisano trzy hasła: wolność, równość (sprawiedliwość) i braterstwo (solidarność). Wydaje się, że wolności, sprawiedliwości i solidarności nie da się sprowadzić do dobrobytu, ale jeżeli zaczniemy mówić o potrzebie wolności, potrzebie sprawiedliwości i potrzebie solidarności (trzy kategorie potrzeb kulturowych), to pojęcie dobrobytu obejmie je również. Można się zastanawiać, jakie dobra i usługi zaspokajają te potrzeby i czy podlegają one również produkcji, podziałowi, wymianie i konsumpcji, albo jak mierzyć poziom zaspokojenia tych potrzeb. Jeżeli przyjmiemy, że problemy te są do rozwiązania, znowu dochodzimy do niemocy konceptualnego odróżnienia celów społecznych od celów gospodarczych, chociaż uznanie, że wolność, sprawiedliwość czy solidarność to cele gospodarcze, wydaje się być bardzo dziwaczne. Jest tak prawdopodobnie z tego powodu, że przekraczamy w ten sposób dość dobrze ugruntowaną granicę między tym, co społeczne, a tym, co gospodarcze. Na podstawie definicji dotyczących gospodarki, dobrobytu i polityki społecznej nie dało się tej granicy wykryć, a zabieg z przyjęciem szerokiej koncepcji potrzeb kulturowych (niematerialnych) zamknął kolejną drogę do jej wyznaczenia. Spróbujmy podejść do sprawy inaczej.

Możemy zobaczyć istnienie wspomnianej granicy przyglądając się tematyce zielonych stron „Rzeczpospolitej”, które stanowią odrębny dział tego dziennika, pt. „Ekonomia i rynek” (co zresztą jest wskazówką, że gospodarcze = ekonomiczne i rynkowe). Dominują tematy z zakresu poszczególnych branż czy działów gospodarki i konkretnych firm, giełdy i rynków finansowych (cała strona poświęcona jest różnym cenom i kursom), poza tym mamy informacje o finansach publicznych, koniunkturze, prywatyzacji i zatrudnieniu. Innym źródłem na temat tego, co uznaje się za przynależne gospodarce są podręczniki ekonomii. Znajdziemy tam m.in. rozdziały dotyczące popytu i podaży, zachowań konsumentów i firm, rynków czynników (praca, ziemia, kapitał), konkurencji i monopolu, konsumpcji i inwestycji, cyklu koniunkturalnego, pieniądza i bankowości, wzrostu gospodarczego, bezrobocia, handlu międzynarodowego i roli państwa w gospodarce (Samuelson, Nordhaus 2004). Zainteresowania socjologów wydają się o wiele szersze, np. kultura i społeczeń-

stwo, interakcje społeczne i życie codzienne, zmiany społeczne, płęć i seksualność, rodzina, zdrowie i starzenie się, przestępczość i dewiacja, rasa i etniczność, stratyfikacja i nierówności, ubóstwo i polityka społeczna, praca i życie gospodarcze, organizacje, rządzenie i polityka, oświata, środki masowego przekazu, religia, procesy ludnościowe, wielkie miasta (Giddens 2004). Gdyby we wszystkich tych obszarach postawić przed społeczeństwem lub jego reprezentantami jakieś cele, to te związane z pracą i gospodarką byłyby jedynie niewielką częścią większego zbioru. W związku z tym nasuwa się pytanie, dlaczego tak dużą wagę przywiązuje się właśnie do nich?

Odpowiedź wydaje się banalna. Po pierwsze, wynikiem działania gospodarki są dobra i usługi zaspokajające wszystkie potrzeby oraz ich podział między ludzi, a więc osiągnięcie wszystkich celów (prywatnych) zależy właśnie od niej. Po drugie, gospodarka jest źródłem środków na funkcjonowanie społeczeństwa jako całości, czyli państwa, które jest mechanizmem do świadomego realizowania celów społecznych i wyrazem samoregulacji społeczeństwa. Ponadto, jednym z celów społecznych staje się dobre funkcjonowanie gospodarki, gdyż decyduje ono nie tylko o możliwościach realizacji celów prywatnych, ale również o możliwościach realizacji wszystkich innych celów społecznych (cele państwa). Byłby to więc uniwersalny, społeczny cel gospodarczy o charakterze instrumentalnym, tzn. jego osiągnięcie jest warunkiem osiągnięcia celów prywatnych i celów społecznych. Jest to uzasadnienie, dlaczego cele gospodarcze (instrumentalne wobec dobrego funkcjonowania gospodarki) powinny zajmować szczególne miejsce w polityce państwa. Pomijam kontrowersje dotyczące tego, na czym polega dobre funkcjonowanie gospodarki, jak je mierzyć i od czego ono zależy.

Komplikuje oczywistość tych konstatacji pogląd, który można sprowadzić do tego, że państwo szkodzi gospodarce, czyli ma negatywny wpływ na produkcję, podział, wymianę i konsumpcję łącznie. Jest to część teorii wyjaśniającej dobre i złe funkcjonowanie gospodarki. Jeżeli więc z jednej strony zakładamy, że celem państwa jest jej dobre funkcjonowanie, a z drugiej, że ono samo jej szkodzi, to popadamy w sprzeczność. Jej rozwiązaniem jest minimalizacja rozmiaru państwa (żeby szkodziło jak najmniej), ale za tym kryje się koszt niedostatecznej realizacji wielu pozagospodarczych celów społecznych. Łagodniejsza wersja krytyki państwa pod tym względem mówi, że za dużo państwa szkodzi gospodarce. Pojawia się więc zagadnienie optymalnego rozmiaru państwa, a w gruncie rzeczy – właściwej proporcji między realizowaniem wszystkich pozagospodarczych celów społecznych i osiągnięciem uniwersalnego celu gospodarczego. Przy założeniu, że państwo jest mechanizmem realizacji celów społecznych, a gospodarka jest mechanizmem realizacji celów prywatnych, teza o szkodliwości gospodarczej państwa jest niczym innym, jak stwierdzeniem, że cele prywatne mają za mało miejsca w porównaniu z celami społecznymi. Sprzeczność zachodzi jednak w obie strony, dlatego zbyt dużo miejsca dla celów prywatnych oznaczać może problem z poziomem osiągnięcia celów wspólnych. W dodatku, wiadomo przecież, że dobre funkcjonowanie gospodarki zależy od działań państwa, nie tylko w taki sposób, że im mniej państwa, tym lepiej się dzieje w gospodarce, tzn. cele gospodarcze mają również pozytywny charakter. Oznacza to, że państwo nadmiernie ograniczone również może zaszkodzić gospodarce. Powraca więc zagadnienie optymalnego

rozmiaru państwa, tym razem, jako kwestia właściwej proporcji między możliwością realizacji celów prywatnych a możliwością realizowania celów społecznych.

Wszystkie cele społeczne, w tym również te gospodarcze oraz proporcje między nimi generuje w każdym złożonym społeczeństwie system polityczny. W demokracji liczne i zróżnicowane grupy nacisku, media, *think tanki*, autorytety moralne, ruchy społeczne, partie opozycyjne itp. wciąż zgłaszają rozmaite postulaty w tym względzie i starają się wywrzeć wpływ na politykę. Dotyczą one zarówno poszczególnych społecznych celów pozagospodarczych, jak i społecznych celów gospodarczych oraz priorytetów w tej dziedzinie. Wynik może być postrzegany jako zbyt przechylony w jedną stronę – za dużo uwagi i środków poświęca się celom pozagospodarczym, a za mało gospodarczym; bądź w drugą – za dużo uwagi i środków poświęca się celom gospodarczym, a za mało pozagospodarczym. Jest to już jednak część debaty publicznej i nie wydaje mi się, aby ktokolwiek miał tu monopol na słusność. Zbyt gorliwym orędownikom pierwszego poglądu należy przypominać, że społeczne cele gospodarcze mają jedynie instrumentalny charakter wobec pozostałych celów społecznych, a gospodarka pozostawiona sama sobie służy głównie celom prywatnym tych, którzy mają najsilniejszą pozycję. Zbyt gorliwym wyznawcom poglądów drugiego rodzaju należy przypominać, że gospodarka i jej dobre funkcjonowanie ma fundamentalne znaczenie zarówno dla realizowania celów prywatnych, jak i celów wspólnych.

Bibliografia

- Giddens A., *Socjologia*, PWN, Warszawa 2004.
Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, t. 1 i 2, PWN, Warszawa 2004.
Supińska J., *Dylematy polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa 1991.
Szubert W., *Przedmiot, geneza i zakres socjalistycznej polityki społecznej*, (w:) A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*, PWE, Warszawa 1979.
Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 1999.

Julian Auleytner

*Uniwersytet Warszawski
Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP*

Strukturalizm czy personalizm

W. Nieciński w „Problemach Polityki Społecznej” (nr 6/2004) zamieścił tekst o modernizacji Polski w warunkach współczesnego kapitalizmu. Istotną zaletą jest intelektualne ożywienie, jakie ten tekst wywołuje, a czego wyrazem są inne głosy w dyskusji. Nie zgadzam się jednak z autorem zarówno co do metody analizy, jak i jej treści. Efektem dyskusji jest swoiste ciężenie na lewo większości dyskutantów. Główne akcenty tej centrolewicowej opcji dotyczą eksponowania sił sprawczych rozwoju społecznego, aktywnej roli państwa i egalitaryzmu społecznego.

Uderza mnie w diagnozach i propozycjach rozwiązań u wielu autorów brak odniesienia do jednostki, do pojedynczego człowieka, który realizuje swój indywidualny los w warunkach chaosu ustrojowego. O ile podejście strukturalne stanowi kontynuację myśli K. Krzeczowskiego, silnie zakorzenionej w naukowej tradycji nauki o polityce społecznej, to brak refleksji o jednostce odbiega z kolei od propozycji L. Krzywickiego, dostrzegającego subiektywną stronę kwestii społecznej.

Cała powojenna polityka społeczna w Europie Zachodniej wyciągnęła wnioski z okresu totalitaryzmu niemieckiego i uznała prawa (socjalne) człowieka jako standard wyznaczający działania państwa. Wyrazem uznania pierwszeństwa człowieka i grup przez niego tworzonych względem państwa była Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z grudnia 1948 r. Deklaracja ta – przyjęta przez wszystkie państwa wchodzące w skład ONZ – proponowała kreowanie nowego, powojennego ładu na zasadach personalistycznych, uwzględniających główną rolę jednostki w kreowaniu społeczności lokalnych. Państwo polskie pod 40-letnimi rządami komunistycznymi (z różnymi ich odcieniami) w praktyce nie uznało fi-

lozofii wpisanej w powyższą Deklarację i usiłowało „uszcześliwić” swoich obywateli, podporządkowując ich swojej woli. Ta totalitarna filozofia działania państwa musiała zawieść, w miarę jak wzrastał poziom wiedzy obywateli i zdobywane były doświadczenia innego niż nasz świata. Państwowa filozofia działania wytworzyła u większości obywateli postawy roszczeniowe. Szczególnie mocno artykułowały się one w trakcie masowych protestów w latach 1956, 1970, 1976 czy 1980 i były skierowane jako ruch roszczeniowy wobec państwa. Postawy te są współcześnie niezauważane w wielu dyskusjach o kondycji socjalnej Polaków, choć wyraźnie rzutują one nadal na wiele rozwiązań z polityki społecznej. Ich istotą jest indywidualne oczekiwanie od państwa na rozwiązanie jednostkowych trudności życiowych. Indywidualne oczekiwania łączą się w zbiorowe interesy, a te są powszechnie obecne w życiu zbiorowym i kontrastują wyraźnie z samozaradnością.

Personalistyczną filozofię działania wzmocniła praktykowana w UE zasada pomocniczości. Mądrze praktykowana przez państwo ma ona kapitalne znaczenie w kreowaniu ładu społecznego, decentralizując działania centrum i wyzwalać oddolne inicjatywy obywatelskie. Zasada ta była obca naszej praktyce życia zbiorowego w latach opisywanych przez profesora Niecińskiego. Dotychczas brakuje szerszej refleksji na rzecz jej znaczenia, a przecież stała ona w opozycji do tzw. zasady centralizmu demokratycznego (?), stosowanej z powodzeniem po II wojnie na naszym terytorium. Trzeba także zauważyć, że zasada subsydiarności była podstawą powodzenia powojennej socjalnej gospodarki rynkowej Niemiec.

Uderza mnie w tekście W. Niecińskiego ekscytacja stalinizmem okresu międzywojennego, kiedy się on rodził. W ówczesnej Polsce świeża była raczej pamięć o cudzie nad Wisłą i zwycięstwie socjalisty Piłsudskiego nad komunizmem rosyjskim. Stalinizm w Polsce budził obawy. Kontakty ze wschodnim sąsiadem w tamtym czasie nie były częste, co wynikało z historycznych doświadczeń wielu pokoleń. Doktryna Stalina nie zdobyła w Polsce zwolenników, jeśli nie liczyć utopistów spod znaku KPP. Również po wojnie pozostawała ona wyraźnie obca polskiej tożsamości narodowej.

W okresie międzywojennym Polacy kreowali własną politykę społeczną, opartą na prawach socjalnych, wpisanych w Konstytucję Marcową. Wiele z zapisów tamtego okresu zostało spożytkowanych 76 lat później w nowej Konstytucji. Przez wiele powojennych dekad pozytywnie ocenianie okresu międzywojennego było niemożliwe, zarówno z powodu działania cenzury (!), jak i kontroli ideologicznej.

Nie twierdzę, że okres międzywojenny to czas prosperity i rozwiązanych kwestii socjalnych. Pominięcie jednak tego okresu w analizie systemowej polskiej polityki społecznej uważam za błąd. Trzeba pamiętać, że po 1918 r. Polacy zaczęli pielęgnować swoją odrębność narodową, co bezpośrednio rzutowało na socjalny los wielu obywateli. Wielu z nich (chłopów i robotników) brało udział w walkach z Niemcami (powstanie wielkopolskie i śląskie), Rosjanami, Ukraińcami czy Litwinami (Litwa Środkowa od jesieni 1920). Nowa granica była wykuwana ogniem i mieczem, a także plebiscytami. O ile po II wojnie narzucano nam ustrój to po 1918 r. sami praktykowaliśmy wolność w warunkach biedy nieporównywalnie gorszej aniżeli późniejsza. Doświadczenia pokolenia międzywojennego są współcześnie niesłusznie zapominane, choć przecież pokolenie to budowało także

ustrój kapitalistyczny, walczyło z inflacją i bezrobociem, tworzyło podstawy pomocy społecznej. Z doświadczeń tych trzeba przypomnieć w szczególności ustawodawstwo socjalne, które było dowodem troski państwa o los jednostki, o wyrównywanie jego szans życiowych. Jest rzeczą interesującą, że dorobek przedwojennego IGS był przez wiele lat propagandowo wykorzystywany do pokazywania przedwojennych kwestii socjalnych, których ówczesny ustrój nie potrafił rozwiązać. Przecistawianie czasu międzywojennego nowemu ustrojowi miało na celu wskazać, że socjalizm jest jedynie słusznym i dobrym ustrojem dla ludzi. Współcześnie dorobek IGS lat międzywojennych postrzegamy jednak jako przyczynek do zrozumienia aktualnych problemów.

W moich pracach¹ zarysowałem trzy możliwe scenariusze dalszego rozwoju Polski. Wymieniałem scenariusz liberalny, oparty na *status quo*, neoliberalny, bazujący na socjalnej interwencji państwa i zmianie w układzie sił społecznych oraz scenariusz neosolidarności. Wszystkie one brały za punkt wyjścia podmiotową rolę jednostki i pomocniczą funkcję państwa. Uważam, że poglądy te, wykorzystane w pracach Komitetu Prognoz Polska 2000+ przy Prezydium PAN, są nadal aktualne i przedstawiają wizję społeczeństwa kreowanego oddolnie z inicjatywy jednostki, a nie odgórnie z przymusu państwowej biurokracji. Spojrzenie przez pryzmat jednostki wydaje mi się dziś bardziej przekonującą metodą aniżeli drażnienie rzeczywistości przez struktury.

¹ Np. J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego* (Warszawa 2004, s. 310–316).