

**DOKONANIA WSPÓŁCZESNEJ
MYŚLI EKONOMICZNEJ.
EGZEMPLIFIKACJA
POJĘCIA DOBROBYTU**

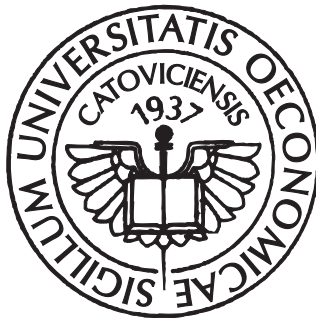
„Studia Ekonomiczne”

**ZESZYTY NAUKOWE
WYDZIAŁOWE**

**UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO
W KATOWICACH**

**DOKONANIA WSPÓŁCZESNEJ
MYŚLI EKONOMICZNEJ.
EGZEMPLIFIKACJA
POJĘCIA DOBROBYTU**

**Redaktorzy naukowci
Urszula Zagóra-Jonszta
Renata Pęciak**



Katowice 2012

Komitety Redakcyjne

Krystyna Lisiecka (przewodnicząca), Anna Lebda-Wyborna (sekretarz),
Florian Kuźnik, Maria Michałowska, Antoni Niederliński, Irena Pyka,
Stanisław Swadźba, Tadeusz Trzaskalik, Janusz Wywiat, Teresa Żabińska

Komitet Redakcyjny Wydziału Ekonomii

Stanisław Swadźba (redaktor naczelny), Teresa Kraśnicka, Maria Michałowska
Celina Olszak, Magdalena Tusińska (sekretarz)

Rada Programowa

Lorenzo Fattorini, Mario Glowik, Miloš Král, Bronisław Micherda,
Zdeněk Mikoláš, Marian Noga, Gwo-Hsiu Tzeng

Redaktor

Elżbieta Spadzińska-Żak

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2012

ISBN 978-83-7246-798-0

ISSN 2083-8611

Wersją pierwotną „Studiów Ekonomicznych” jest wersja papierowa

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości
bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej
techniki reprodukcji, wymaga pisemnej zgody Wydawcy

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU EKONOMICZNEGO W KATOWICACH

ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, tel. 32 257-76-30, fax 32 257-76-43
www.wydawnictwo.ue.katowice.pl, e-mail: wydawnictwo@ue.katowice.pl

SPIS TREŚCI

WSTĘP	9
 Andrzej Anszperger	
TURYSTYKA I DOBROBYT	11
Summary	20
 Tomasz Białowas	
HANDEL ZAGRANICZNY JAKO CZYNNIK WZROSTU GOSPODARCZEGO KRAJÓW NAJSŁABIEJ ROZWINIĘTYCH.....	22
Summary	30
 Bartosz Chorkowy	
WPŁYW INWESTOWANIA W RAMACH III FILARA SYSTEMU EMERYTALNEGO NA POZIOM DOBROBYTU POLSKIEGO SPOŁECZEŃSTWA	31
Summary	40
 Małgorzata Gasz	
EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA PŁACY MINIMALNEJ	41
Summary	49
 Katarzyna Kamińska	
ROLA DOBROBYTU W KSZTAŁTOWANIU ZACHOWAŃ WYBORCZYCH NA PRZYKŁADZIE REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC	50
Summary	58
 Beata Kasprzyk	
SUBIEKTYWNA OCENA JAKOŚCI ŻYCIA Z WYKORZYSTANIEM ANALIZY DISKRYMINACJI NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO.....	59
Summary	67
 Jolanta Kondratowicz-Pozorska	
ANALIZA JAKOŚCI ŻYCIA NA TERENACH WIEJSKICH WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO	68
Summary	77

Marek Kośny

POLARYZACJA EKONOMICZNA A WZROST GOSPODARCZY SPRZYJAJĄCY UBOGIM	78
Summary	89

Michał Kubiak

WPŁYW POLITYKI SPOŁECZNEJ NA WARUNKI ŻYCIA LUDZI STARYCH W POLSCE	90
Summary	100

Błażej Łyszczarz

ZNACZENIE SPRAWIEDLIWOŚCI W DYSTRYBUCJI OPIEKI ZDROWOTNEJ	101
Summary	109

Paweł Marszałek

CZY WSPÓŁCZESNE SYSTEMY PIENIĘŻNE SPRZYJAJĄ DOBROBYTOWI?	110
Summary	117

Sylwia Mrozowska

DEMOKRACJA I DOBROBYT Z PERSPEKTYWY UNII EUROPEJSKIEJ	118
Summary	126

Agnieszka Piekutowska

SKUTECZNOŚĆ MIĘDZYNARODOWEJ POMOCY W ZWALCZANIU UBÓSTWA W KRAJACH ROZWIJAJĄCYCH SIĘ	127
Summary	136

Ewa Polak

WSPÓŁCZESNE KRYTERIA STRATYFIKACJI SPOŁECZNEJ	137
Summary	145

Wojciech Przychodzeń

NIERÓWNOŚCI DOCHODOWE W POLSCE W OKRESIE TRANSFORMACJI JAKO WYZWANIE DLA POLITYKI SPOŁECZNEJ I GOSPODARCZEJ	147
Summary	156

Piotr Ptak

PAŃSTWO DOBROBYTU A STABILNOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH – PRZYKŁAD SZWECJI	157
Summary	167

Marek Ratajczak	
FINANSYZACJA I JEJ WPŁYW NA DOBROBYT SPOŁECZNY.....	168
Summary	175
 Anna Sobolewska-Bujwid	
FORA WYMIANY IDEI NARZĘDZIEM W BUDOWIE DOBROBYTU REGIONU.....	177
Summary	184
 Feliks Marek Stawarczyk	
SZWAJCARSKA DROGA DO DOBROBYTU.....	185
Summary	193
 Grzegorz Szczodrowski	
OCENA PRORODZINNYCH ROZWIĄZAŃ W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH Z PERSPEKTYWY TAX EXPENDITURES	194
Summary	204
 Rafał Nagaj, Piotr Szkudlarek	
REGULACJA NA RYNKACH SIECIOWYCH W POLSCE W KONTEKŚCIE EKONOMII DOBROBYTU.....	205
Summary	213
 Bogumiła Szopa	
POLITYKA DOCHODOWA NA PRZYKŁADZIE POLSKI.....	214
Summary	222
 Stanisław Szydło, Borys Makary	
ZMIANY DEMOGRAFICZNE I NIERÓWNOŚCI DOCHODOWE JAKO ZAGROŻENIE STABILNOŚCI SPOŁECZNEJ.....	223
Summary	234
 INFORMACJE O AUTORACH.....	 235

WSTĘP

Dobrobyt jest pojęciem obszernym i trudnym do jednoznacznego zdefiniowania. Z jednej strony dociekania dotyczą ukonstytuowania teorii i zakresu definicyjnego, z drugiej zaś środków osiągnięcia dobrobytu i praktycznej realizacji dobrostanu w wymiarze indywidualnym, ale również społecznym. Poprawa dobrobytu jest powszechnie kojarzona z poprawą jakości i warunków życia, jednak ściśle naukowe podejście nie jest jednoznaczne, a indywidualne postrzeganie dobrobytu, opis jednostkowego dobrobytu, dobrostanu czy życia dobrej jakości są jeszcze bardziej subiektywne. Trudność jest tym większa, że, jak zauważył Joseph Stiglitz: „w ocenie własnego dobrobytu liczy się jedynie opinia każdej jednostki”. Wysiłki podjęte w tym kierunku nie pozwalają na rozstrzygnięcie tych kwestii, uświadamiając trudności w tego rodzaju dociekania.

Co uznaje się więc za składnik konstytuujący dobrobyt? Jakie cechy czy warunki wpływają na zdolność osiągania dobrobytu i sprzyjają dobrobytowi? Jakie zagrożenia stoją na drodze jego realizacji? Czy udział jak największej liczby grup społecznych w podejmowaniu decyzji gospodarczych stanowi warunek konieczny, a jednocześnie wystarczający do realizowania dobrobytu społecznego?

Na gruncie praktycznym ekonomia dobrobytu próbuje wskazać warunki konieczne do sprawnego funkcjonowania systemu społecznego, sposoby organizowania efektywnej gospodarki, konstrukcję właściwego systemu podatkowego oraz systemu redystrybucji dochodów, a także określić metody optymalnego zróżnicowania dochodów i skuteczne instrumenty realizujące ideę dobrobytu.

Rozwarstwienie, polaryzacja czy marginalizacja społeczna to jedne z częstych zjawisk, które stanowią zagrożenie dla dobrobytu zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym. Zjawisko starzenia się społeczeństwa i wynikające z tego konsekwencje dla systemów ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia to kolejne kwestie, które znajdują swoje przełożenie na dobrobyt i jakość życia.

Dobrobyt staje się również wyzwaniem dla gospodarki globalnej, w której bogactwu krajów wysoko rozwiniętych przeciwstawia się ubóstwo krajów rozwijających się. Adam Smith twierdził, że społeczeństwo, którego przeważająca część jest głodna i nieszczęśliwa, z pewnością nie może być kwitnące i szczęśliwe. Ponad 200 lat później, w pierwszej dekadzie XXI wieku, ponad 1,2 mld ludzi na świecie żyje za mniej niż 1 dolara dziennie, ponad 800 mln ludzi jest niedożywionych, a ponad miliard ludzi nie ma dostępu do wody pitnej. Bieda i skrajne ubóstwo rozszerzają się, obejmując coraz więcej krajów i coraz

większą liczbę ludności, a postulaty znakomitych ekonomistów, jak Jeffrey Sachs, Amartya Sen czy David Landes, wydają się padać na jałowy grunt.

Ubóstwo, nierówności społeczne, czynniki demograficzne czy kulturowe stanowić mogą zagrożenie dla stabilności systemów społeczno-politycznych. W ostatnich latach szczególne znaczenie przypisuje się systemom finansowym generującym perturbacje na światowych rynkach finansowych. Pojawia się więc pytanie, na ile sprawny i stabilny system finansowy wpływa na dobrobyt jednostek i dobrobyt społeczny?

Wraz ze wszystkimi próbami egzemplifikacji wyłania się problem roli czy – bardziej – odpowiedzialności państwa w wymiarze makroekonomicznym względem obywateli, ale również w wymiarze globalnym – państw bogatych względem krajów rozwijających się. W odpowiedzi jedni rozwiązań poszukiwać będą w umacnianiu idei neoliberalnych, inni zaś wskazywać będą na konieczność wzmacniania państwa opiekuńczego i idei *welfare state*.

To jedynie niektóre dylematy, przed którymi stoi współczesna ekonomia i nad którymi pochylili się autorzy prac umieszczonych w niniejszym tomie. Wiele z tych dylematów nie znajduje jednoznacznego rozstrzygnięcia, a wiele z rozważanych kwestii rodzi nowe pytania. Próby przełożenia teorii na grunt praktyczny pokazują, jak szeroki obszar i różnorodną problematykę obejmuje pojęcie dobrobytu, do którego zmierzają współczesne społeczeństwa.

Renata Pęciak

TURYSTYKA I DOBROBYT

Wprowadzenie

Dobrobyt postrzegany jest zazwyczaj jako kategoria ekonomiczna, polityczna czy społeczna, zarówno w kontekście teoretycznym, jak i praktycznym.

Celem pracy jest ukazanie związku między turystyką i dobrobytem oraz udowodnienie, że rozwój turystyki wpływa (z nielicznymi wyjątkami) pozytywnie na wzrost dobrobytu, a także, że stopień rozwoju turystyki może być wyznacznikiem poziomu dobrobytu.

1. Turystyka a rozwój społeczno-ekonomiczny

Historycznie turystyka postrzegana była jako przyjemność, zwiedzanie świata, wypoczynek itd. i była przywilejem zamożnych. Współcześnie w Polsce często jeszcze traktowana jest tylko jako forma wypoczynku. Tymczasem turystyka staje się coraz ważniejszą częścią realnej gospodarki – „Dzisiaj autorytet, jakim jest World Travel and Tourism Council (WTTC) deklaruje, że turystyka jest na świecie największym przemysłem, przed samochodowym, stalowym, rolniczym i elektronicznym...”¹. W literaturze przedmiotu, szczególnie tak zwanej zachodniej, pojęcia *przemysł turystyczny* i *gospodarka turystyczna* używane są jako coś absolutnie oczywistego. Wydaje się, że rosnącą rangę turystyki doskonale oddaje angielski zwrot: *economic impact of tourism*, zawarty w tytułach wielu publikacji anglojęzycznych, w tym publikacji OECD².

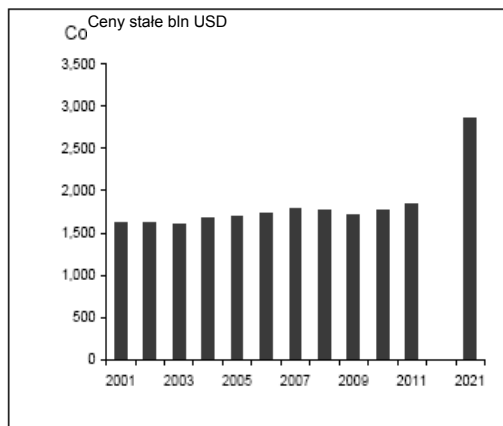
Znaczenie turystyki dla gospodarki przejawia się między innymi w:

- udziale w tworzeniu PKB,
- udziale w inwestycjach,
- udziale w zatrudnieniu,
- udziale w eksporcie,
- udziale we wpływach podatkowych.

¹ R. McIntosh: *Tourism, principles, practices, philosophies*. John Wiley, New York 1995, s. 4 (tłum. A.A.).

² OECD: *Centre for Entrepreneurship, SMEs, and local development, Economic impact of tourism*, www.oecd.org 2011

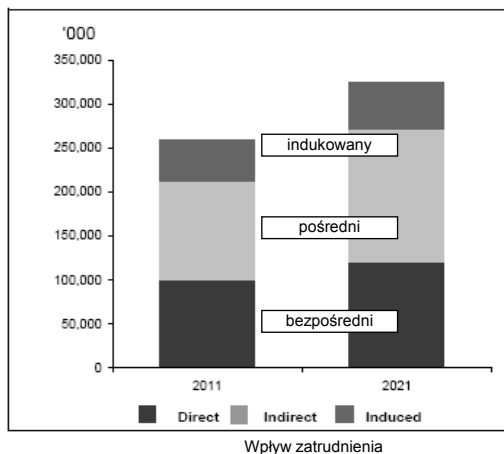
Bezpośredni udział turystyki w tworzeniu PKB w skali świata wynosi około 1,85 bln USD, szacunki na rok 2021 wynoszą 2,86 bln. Uwzględniając efekt mnożnikowy, cała gospodarka turystyczna wytworzy około 5,91 bln USD, co stanowić będzie 9,6% światowego PKB³.



Rys. 1. Udział turystyki w tworzeniu światowego PKB

Źródło: WTTC: *Travel and tourism economic impact 2011*.

Ogólny poziom zatrudnienia w turystyce w skali świata w 2011 roku sięga 258 mln osób, w 2021 wyniesie 323 mln. Szacuje się, że 9,7% czynnych zawodowo pracować będzie w gospodarce turystycznej, uwzględniając zatrudnienie bezpośrednie – przemysł turystyczny, jak i zatrudnienie pośrednie i indukowane.



Rys. 2. Zatrudnienie w turystyce w tys. osób

Źródło: Ibid.

³ WTTC: *Travel and tourism economic impact 2011*.

Turystyka jest poważnym źródłem wpływów dewizowych dla wielu gospodarek narodowych. Turyści międzynarodowi wydają rocznie ponad 900 mld USD. W Polsce w ostatnich latach jest to około 13 mld. Wartość inwestycji lokowanych w przemyśle turystycznym wyniosła w 15 państwach starej Unii 258 mld USD, a w skali całego świata 1,2 bln USD. Roczna dynamika przyrostu tych inwestycji waha się w okresie 1988-2009 w przedziale 8,2-10,0%, a więc jest wyraźnie wyższa niż dynamika światowego PKB.

Tabela 1

Kraje o najwyższych przychodach z turystyki

Przychody z turystyki międzynarodowej			
Kolejność		Miliardy USD	
		2007	2008
1	Stany Zjednoczone	96,7	110,1
2	Hiszpania	57,6	61,6
3	Francja	54,3	55,6
4	Włochy	42,7	45,7
5	Chiny	37,2	40,8
6	Niemcy	36,0	40,0
7	Wielka Brytania	38,6	36,0
8	Australia	22,3	24,7
9	Turcja	18,5	22,0
10	Austria	18,9	21,8

Źródło: *Tourism Highlights Edition 2009*, WTO, Madryt.

Turystykę możemy rozpatrywać jako przejaw aktywności ekonomicznej, społecznej (kulturowej) i oczywiście przestrzennej. Najkrócej definiując, turystą jest osoba przebywająca poza miejscem stałego pobytu nie w celach zarobkowych i krócej niż jeden rok. Rangę ekonomiczną – rozwojową turystyki rozpatrywać możemy zarówno w skali świata, poszczególnych kontynentów czy makroregionów (np. basen Adriatyku), poszczególnych gospodarek narodowych, regionów – województw w polskich realiach czy jeszcze mniejszych miejsc docelowych – destynacji turystycznych – miast, gmin, powiatów⁴. Na przykład w Toruniu turyści zostawiają – wydają kwotę bliską wpływom do budżetu miasta, czyli ponad 800 000 PLN w ostatnim roku. *Development by Tourism/Measuring a Country's Wealth, The tourism employees welfare fund,*

⁴ M. Derek: *Funkcja turystyczna – refleksja nad zagadnieniem i jej związek z dochodami gmin w Polsce*. W: L. Mazurkiweicz, A. Kowalczyk: *Spoločności lokalne a turystyka – aspekty społeczne, kulturowe i ekonomiczne*. Studia i Monografie, Akademia Wychowania Fizycznego im. Józefa Piłsudskiego w Warszawie, Warszawa 2008.

Tourism welfare and deindustrialization in small open economy, Economic impact of tourism – Ontario, The Economic Impact of Tourism of the Cambridge to przykładowe tytuły artykułów z czasopism zagranicznych, ukazujące dostarczanie w turystyce czynnika sprawczego rozwoju i podniesienia poziomu dobrobytu w skali makro i mikro.

2. Turystyka a poziom dobrobytu jednostki

Dobrobyt, jego poziom, możemy rozpatrywać na poziomie ogólnospołecznym, jak i pojedynczej osoby. Możemy rozpatrywać dobrobyt od strony materialnej – mierzalnej, jak i od strony niematerialnej, często subiektywnej i niemierzalnej. Turystyka spełnia (może spełniać) istotną rolę w zaspokajaniu potrzeb każdego człowieka. W literaturze wymienia się **funkcje turystyki** rozumiane jako pozytywne konsekwencje jej istnienia – uprawiania – korzystania z usług turystycznych. Rozpatrywać je można zarówno w odniesieniu do środowiska przyrodniczego, jak i do środowiska kulturowego, przede wszystkim do człowieka⁵. Można wyodrębnić między innymi następujące funkcje:

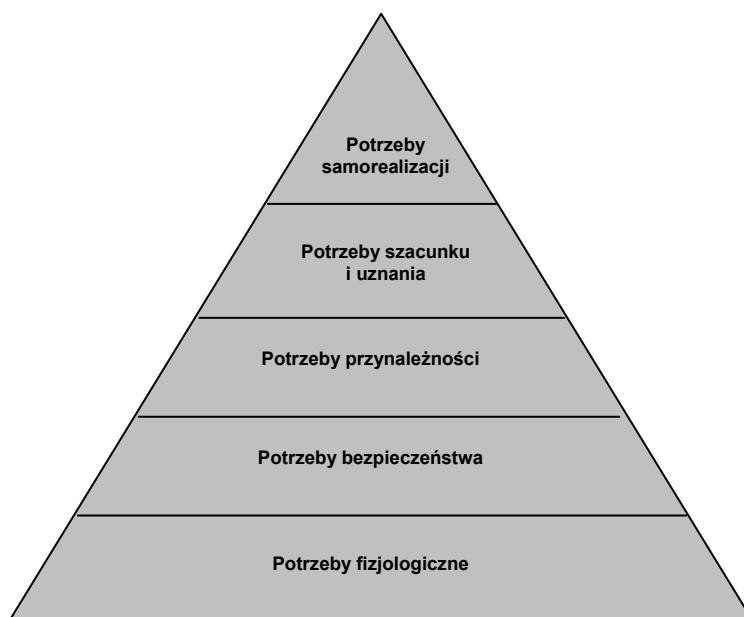
- zdrowotne,
- rekreacyjne
- wychowawcze,
- społeczne i kulturowe,
- kształceniowe.

Wszystkie funkcje skutkują w odniesieniu do jednostki efektami ekonomicznymi, ale i kulturowymi, emocjonalnymi itd. Łącząc funkcje turystyki z motywami wywołującymi aktywność turystyczną ludzi, jak na przykład:

- wypoczynek, rekreacja,
- zwiedzanie,
- uprawianie sportu,
- odwiedziny znajomych i rodziny,
- religia,
- zdrowie,
- wyjazdy służbowe,
- zakupy,
- prestiż,
- przynależność,

można podjąć próbę określenia, gdzie w piramidzie potrzeb Masłowa mieszczą się potrzeby zaspokajane przez turystykę.

⁵ W.W. Gaworecki: *Turystyka*. PWE, Warszawa 2006, rozdz.1.



Okazuje się, że dużą część tych potrzeb ulokujemy raczej w dolnych warstwach tej piramidy – zdrowie fizyczne i psychiczne, samorealizacja, rozwój emocjonalny, potrzeby edukacyjne. Czyli turystyka, pomijając aspekt ekonomiczny, pełni ważną rolę w zaspokajaniu naszych potrzeb⁶. Zatem jest sposobem – możliwością poprawy dobrobytu jednostki.

3. Dysfunkcje turystyki

Konsekwencje istnienia i rozwoju turystyki mogą być także negatywne, mówi się wtedy o dysfunkcjach turystyki. Te negatywne efekty mogą występować zarówno w odniesieniu do większych zbiorowości, jak i jednostki. Zanieczyszczenie środowiska naturalnego wynikające z używania większości środków transportu – emisja szkodliwych substancji – „wpisane jest” w istnienie turystyki, przemieszczanie się dziś już miliardów ludzi. Zanieczyszczenie wynika także z pozostawiania przez turystów w miejscach docelowych najróżnorodniejszych odpadów, np. butelek, papierów i innych opakowań. Używanie różnych środków chemicznych i zanieczyszczanie wód, niszczenie fauny i flory, zadeptywanie roślinności, płoszenie i wypieranie zwierzyny to kolejne przejawy negatywnych konsekwencji turystyki. Turystyka sprzyja rozpowszechnianiu się różnego typu chorób. Sprzyja również uniwersalizacji kultury, tworzeniu

⁶ R. Sharpley: *Tourism, Tourist & Society*. ELM Publications 1994, s. 96-126.

kultury „na pokaz” itd. Negatywne konsekwencje może wywoływać turystyka w sferze moralnej, etycznej. Klasycznymi przykładami są seksturystyka, turystyka aborcyjna, towarzyszące ruchowi turystycznemu wędrowni kieszonkowców, złodziei samochodów, występujące praktycznie na całym świecie wyrywanie torebek. Wreszcie za negatywny aspekt rozwoju turystyki uznać można zajmowanie coraz większych obszarów „pod” autostrady, parkingi i inne obiekty infrastruktury turystycznej.

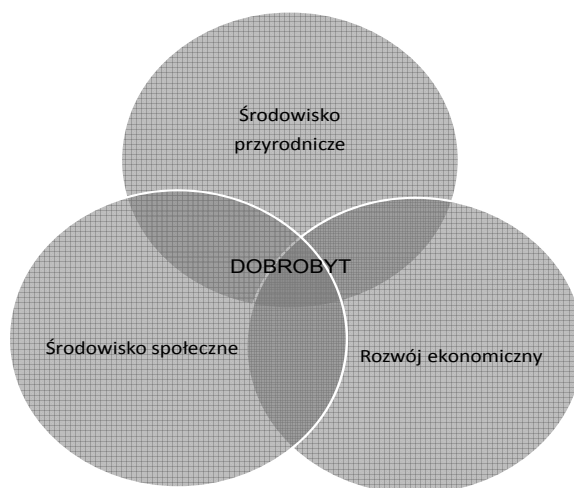
4. Rozwój zrównoważony w turystyce

W rozważaniach o dobrobycie i jego miernikach można stwierdzić pewne wewnętrzne sprzeczności. Zwiększając jeden z wymiarów – aspektów dobrobytu, często obniżamy inny jego aspekt. Zwiększając produkcję przemysłową, często doprowadzamy do degradacji środowiska przyrodniczego, zwiększając wydobywanie na przykład węgla, wywołujemy tak zwane szkody górnicze – obsuwanie się ulic, pękanie domów itp. Stosując jedną z najpowszechniejszych miar dobrobytu – PKB, musimy uzupełniając użyć *dobrobytu ekonomicznego netto*, aby – skrótowo rzecz ujmując – uwzględnić koszty uzyskania. Turystyka była jednym z pierwszych obszarów aktywności ekonomicznej i przestrzennej, w którym pojawił się problem ekologii – czyli rozwoju danej dziedziny gospodarki bez szkody dla środowiska naturalnego. Współcześnie rozwój zrównoważony traktuje się w turystyce jako standard obowiązujący na wszystkich poziomach tej gospodarki. Rozwój zrównoważony powinien kojarzyć ze sobą – uwzględniać równocześnie korzyści ekonomiczne – PKB, zatrudnienie itd. oraz korzyści społeczne⁷. Używa się często sformułowań: „lokalne społeczności”, „aktywizacja środowiska lokalnego”, „środowisko społeczno-kulturowe” z myślą o materialnych zabytkach kultury, ale także kultury ludowej, zwyczajach, pieśniach i innych, produktach regionalnych itd.

Oznaczać to może sytuację podnoszenia poziomu dobrobytu w różnych jego aspektach. Specyfika turystyki polega na tym, że zazwyczaj, podnosząc poziom dobrobytu jednostki, nie obniża poziomu dobrobytu innych, a często przyczynia się do jego podniesienia. Na przykład wyjazd na wczasy podnosi stopień zaspokojenia potrzeb osoby, która wyjeżdża, a jednocześnie poprzez stworzenie możliwości zwiększenia dochodu, zysku itd., zwiększa dobrobyt wszystkim świadczeniodawcom. Zyskuje też budżet miejscowości docelowej – z tzw. opłat klimatycznych. Cechy turystyki zrównoważonej to między innymi: – propagowanie zdrowego i społecznie użytecznego stylu życia, zbliżanie do siebie ludzi różnych narodowości,

⁷ W.F. Theobald: *Global Tourism*. Butterworth Heinemann, Oxford 1998, s. 173-180.

- przyczynianie się do zachowania zasobów przyrody oraz ochrony rdzennej kultury społeczności lokalnych,
- rozwój turystyki w regionach powinien się odbywać przy udziale ludności miejscowej, powinien kreować nowe dochody tej ludności,
- stymulowanie do zachowań proekologicznych⁸.



Rys. 4. Rozwój zrównoważony w turystyce

5. Turystyka miarą – wyznacznikiem dobrobytu

Powyższe zagadnienie rozpatrywać należy na dwóch płaszczyznach. Pierwsza to aktywność turystyczna jednostki, druga to zamożność na poziomie makro oraz zagospodarowanie turystyczne i podaż usług turystycznych. W obydwu kwestiach stwierdzić można dodatnią zależność. Analizując historię turystyki, stwierdzić możemy, że na przestrzeni wieków i współcześnie aktywność turystyczna jednostki w dużym stopniu zależy od jej pozycji społeczno-ekonomicznej. Sięgając starożytnego Rzymu, stwierdzamy, że to patrycjusze, czyli uprzywilejowana, wyższa warstwa społeczna budowała sobie wille poza murami i w okresie letnim wyjeżdżała – dzisiaj byśmy powiedzieli – na wakacje. Współczesne rozumienie terminu *turystyka* większość badaczy wywodzi od *grand tour*, czyli „wielkiej podróży”. Okres oświecenia to moda na podróże dookoła Europy młodych bogatych Francuzów, początkowo tylko do Anglii. Moda, którą przejęły i inne kraje, zaowocowała intensywnym rozwojem insty-

⁸ Za A. Niezgoda: *Rola samorządu lokalnego we wprowadzaniu turystyki zrównoważonej*. W: G. Golebski: *Turystyka w ujęciu globalnym i lokalnym* Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004.

tucji noclegowych i gastronomicznych. Tak zwane wyjazdy „do wód” zarówno za czasów Staszica, jak i obecnie dotyczą raczej bogatszych grup społecznych. Badania Instytutu Turystyki pokazują wyraźnie, że status społeczny determinuje aktywność turystyczną. W porównaniu z bogatszymi krajami UE aktywność turystyczna jest w Polsce bardzo niska.

Tabela 2

Uczestnictwo Polaków w wyjazdach turystycznych
(% populacji w wieku 15 i więcej lat)

	2008	2009	2010
Krajowe długookresowe	29	30	26
Krajowe krótkookresowe	20	21	22
Krajowe (ogółem)	41	41	39
Zagraniczne długookresowe	14	14	12
Zagraniczne krótkookresowe	4	3	3
Zagraniczne (ogółem)	17	16	14
Krajowe i zagraniczne ogółem	48	49	45

Źródło: *Krajowe i zagraniczne wyjazdy Polaków w 2010 roku*. Instytut Turystyki w Warszawie.

W długich wyjazdach uczestniczy na przykład około 70% Francuzów. W ostatnich latach mniej niż połowa Polaków powyżej 15. roku życia wyjechała na tak zwane wakacje. Bardzo duży wpływ na tę aktywność ma wykształcenie i miejsce zamieszkania. W 2010 roku różnica w poziomie aktywności – w wyjazdach długookresowych między osobami z podstawowym i wyższym wykształceniem sięgała 30 punktów procentowych. Niewiele mniejsza jest różnica w odsetku osób uczestniczących w długich wyjazdach, gdy kryterium jest miejsce zamieszkania. Wyjeżdża zaledwie 17% mieszkańców wsi, a aż – w porównaniu z tym – 44% mieszkańców bardzo dużych (na miarę Polski) miast.

Tabela 3

Uczestnictwo Polaków w krajowych wyjazdach długookresowych
według wykształcenia (w %)

	2008	2009	2010
Podstawowe	21,4	22,0	18,5
Zasadnicze zawodowe	19,3	19,5	16,5
Średnie	34,9	33,1	29,4
Wyższe	49,6	52,5	47,3

Źródło: Ibid.

Tabela 4

Uczestnictwo Polaków w krajowych wyjazdach długookresowych
według miejsca zamieszkania (%)

	2008	2009	2010
Wieś	18,4	18,4	17,0
Miasto do 20 tys. mieszkańców	24,6	28,2	24,5
Miasto 21-100 tys.	35,6	30,9	28,8
Miasto 101-500 tys.	36,2	37,0	33,2
Miasto ponad 500 tys.	49,1	54,7	44,4

Źródło: Ibid.

Na pytanie o powód niewyjeżdżania na urlop/wakacje około 50% Polaków odpowiada: „Ze względu na poziom zamożności nie stać mnie na wyjazd urlopowo-wakacyjny”⁹. A więc w subiektywnej ocenie aktywność turystyczna zależy od poziomu zamożności. Zależność między zamożnością a wydatkami na turystykę zauważamy także, analizując wydatki na turystykę międzynarodową.

Tabela 5

Wydatki na turystykę międzynarodową w przeliczeniu na jednego mieszkańca
w 2009 roku (wybrane kraje)

Lp.	Kraje	USD/per capita
1.	Niemcy	952
2.	Wielka Brytania	780
3.	Kanada	865
4.	Francja	625
5.	Rosja	189
6.	Chiny	41
	Świat	134

Źródło: *Tourism Highlights*. WTO, Madryt 2011.

W literaturze zachodniej¹⁰ podejmowane są próby uzupełnienia – według jednych, a zastąpienia – według innych popularnego HDI (*Human Development Index*). Pojawiają się takie wskaźniki jak *Human Tourism Index* i *International Human Tourism Index*. Pierwszy ma być wskaźnikiem rozwoju społecznego w odniesieniu do turystyki (przez turystykę) poprzez względny udział w międzynarodowym ruchu turystycznym i różnicę między wpływami z międzynarodowo-

⁹ *Uczestnictwo w turystyce*, Instytut Turystyki w Warszawie.

¹⁰ Głównie publikacje i badania – World Travel Tourism Council, World Economic Forum oraz Unia Europejska – Institute for Protection and Security Citizen.

wej turystyki i wydatkami na turystykę międzynarodową w relacji do PKB. Ma pokazać dystans dzielący najbogatszych i biednych – mając na uwadze gospodarki narodowe. Drugi ma pokazać poziom rozwoju społecznego w różnych obszarach aktywności turystycznej. Ma uzmysłowić wpływ turystyki na gospodarkę: popyt turystyczny, konsumpcję turystyczną¹¹, eksport i import w turystyce, wpływ turystyki na bilans handlowy i płatniczy, aktywność rozumianą jako podróże prywatne i biznesowe, liczbę wyjazdów i przyjazdów międzynarodowych.

Podsumowanie

Turystyka jest formą – przejawem aktywności społecznej, przestrzennej i ekonomicznej. Różnorodność motywów „bycia turystą” i bogactwo sposobów ich zaspokojenia pozwala traktować turystykę jako swoistą soczewkę, w której widzimy współczesnego człowieka. Coraz powszechniejszy staje się pogląd, że podróż stała się integralną częścią stylu życia¹² (K. Przeclawski pisze nawet o procesie „turystyfikacji”), jak też jednym z ważnych czynników rozwoju ekonomicznego miast, regionów, czy nawet krajów. Zatem stopień zaspokojenia potrzeb turystycznych i aktywność turystyczną jednostki (aspekt popytowy) z jednej strony, a możliwości ich zaspokojenia, czyli rozwój gospodarki turystycznej z drugiej strony (aspekt podażowy)¹³, można potraktować jako przejaw dobrobytu w odniesieniu do jednostki i do całej społeczności. Do realizacji tego celu należy zastosować adekwatne sposoby pomiaru tych zjawisk. W polskich realiach zacząć należy od rozszerzenia dotychczasowego „postrzegania” turystyki przez instytucje statystyczne. Nie bez znaczenia jest też fakt, że także w Polsce turystyka wydaje się jedną z najważniejszych dróg rozwoju lokalnego czy regionalnego dla wielu miast, gmin i w inny sposób wyodrębnionych systemów¹⁴.

TOURISM AND WELFARE

Summary

Tourism is a form-sign of social, spatial and economical activity. The variety of reasons, to be a tourist' and multiplicity of manner how to satisfy, permit to treat tourism like a specific lens in which we see modern man. More and more is common an opinion that travel became an integral part of

¹¹ Popyt dotyczy także zakupów inwestycyjnych w turystyce.

¹² K. Przeclawski: *Człowiek a turystyka. Zarys socjologii turystyki*. Albis, Kraków 1997, s. 13.

¹³ Aspekty popytowe i podażowe wyraźnie wyodrębnione zostały głównie w literaturze angielskiej, m.in. przez: S.L.J. Smith: *Tourism analysis. A handbook*. Longman, London 1989, cz. 2.

¹⁴ C.M. Hall: *Tourism and Politics*. John Wiley, Chichester 1996, s. 6.

people lifestyle and also became one of very important factor of economical development for cities, regions or even countries. Then degree of tourism needs'satisfaction and individual man tourism activity (demand aspect) in one side and ways of satisfy that is development of tourism economy in the other side (supply aspect) we can treat like a prosperity symptom with reference to individual person and also to whole community. For realization this aim one should apply adequate ways to measurement this phenomena. In Polish realia one should begin, to widen present perception of tourism, through statistic institution. Not without importance is also a fact, that also in Poland, tourism seems to be one of the important ways of local or regional development for many cities, parish or other separated systems.

HANDEL ZAGRANICZNY JAKO CZYNNIK WZROSTU GOSPODARCZEGO KRAJÓW NAJSŁABIEJ ROZWINIĘTYCH

Wprowadzenie

Grupa krajów najslabiej rozwiniętych (LDC – *Least Developed Countries*) reprezentuje najbiedniejszy obszar świata, a ich PNB *per capita* nie przekracza poziomu 750 USD. Zgodnie z najnowszymi danymi publikowanymi przez Organizację Narodów Zjednoczonych, zaliczono do niej 48 gospodarek, wśród których znalazły się 33 kraje z regionu Afryki, 14 z Azji i Pacyfiku i jeden z Ameryki Łacińskiej i Karaibów. Zamieszkuje je ponad 880 mln mieszkańców (około 12% światowej populacji). Ich potencjał gospodarczy jest jednak znikomym. Wytwarzają niecałe 2% globalnego PKB, a udział w światowym handlu towarowym jest mniejszy od 1%¹.

Pozycja krajów najslabiej rozwiniętych w gospodarce światowej pogarszała się od zakończenia II wojny aż do połowy lat 90. XX wieku. Poziom i dynamika PKB były niskie, a skala ubóstwa przytłaczająca. Realny PKB *per capita* w latach 1970-1994 grupy krajów LDC jako całości zmniejszał się². W 1970 roku PKB *per capita* krajów Trzeciego Świata stanowił zaledwie 2,5% PKB *per capita* krajów rozwiniętych i 45% krajów rozwijających się, natomiast w roku 1994 zmniejszył się odpowiednio do 1,4% i 22%³. Poprawa sytuacji nastąpiła w drugiej połowie lat 90. wraz z intensyfikacją procesu globalizacji gospodarki światowej. Osiągane stopy wzrostu PKB były wyższe od wzrostu światowego PKB, jak również krajów OECD. Szczególnie wysoka dynamika występowała w latach 2002-2007. Realny PKB krajów LDC rósł średniorocz-

¹ United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries: *Landlocked Developing Countries and the Small Island Developing States*, <http://www.unohrrls.org/en/ldc/25/>

² UNCTAD: *The Least Developed Countries Report 2010: Towards a New International Development Architecture for LDCs*. United Nations, New York and Geneva 2010, s. 9.

³ Ibid.

nie w tempie przekraczającym 7% i był to najwyższy wzrost od lat 70. XX wieku⁴.

Kraje LDC nie stanowią homogenicznej grupy pod względem tempa wzrostu PKB, otwartości handlowej i dynamiki eksportu. Od połowy lat 90. Senegal, Malawi, Benin i Gambia charakteryzowały się niską dynamiką wzrostu gospodarczego, Republika Środkowoafrykańska, Erytrea, Gwinea Bissau i Togo doświadczyły spadku PKB *per capita*. W przypadku Somalii i Demokratycznej Republiki Konga załamanie gospodarcze spowodowane było konfliktami zbrojnymi i wojnami domowymi. Silnej ekspansji doświadczyły natomiast kraje eksportujące ropę naftową (Sudan, Czad i Angola), jak również Mali, Burkina Faso, Mozambik, Tanzania, Etiopia, Rwanda i Uganda.

Spośród azjatyckich krajów najsłabiej rozwiniętych wysokie tempo wzrostu PKB uzyskały Kambodża, Bangladesz, Laos i Bhutan, co pozwoliło ograniczyć skalę ubóstwa. Skorzystały one na sąsiedztwie Chin, Indii i innych dynamicznie rozwijających się krajów Azji. Ze względu na konflikty militarne i niestabilność polityczną warunki życia pogorszyły się w Nepalu, Afganistanie i Myanmarze.

Szczególny przypadek w grupie LDC stanowią kraje położone na wyspach. Warunki klimatyczne i geograficzne determinują ich miejsce w międzynarodowym podziale pracy, a najszybciej rozwijającym się sektorem jest turystyka. Jednak kataklizmy naturalne (trzęsienia ziemi i fale tsunami) oraz niestabilność rządów skutecznie ograniczają możliwości ich rozwoju.

Jednym ze sposobów poprawy sytuacji gospodarczej krajów najsłabiej rozwiniętych jest zwiększenie aktywności eksportowej, która pozwala na efektywne powiększenie popytu całkowitego o popyt zagraniczny. Tego rodzaju koncepcja rozwoju gospodarczego z powodzeniem została zastosowana w wielu krajach rozwijających się i jest szeroko opisana w literaturze. Analizy empiryczne potwierdzają, że gospodarki bardziej zglobalizowane rozwijały się w okresie powojennym szybciej niż kraje względnie zamknięte gospodarczo.

Korzyści płynące z rozwoju eksportu różnią się między krajami w zależności od ich wyposażenia w czynniki produkcji, posiadaną przewagę z tytułu lokalizacji oraz możliwości uzyskania efektów skali i aglomeracji. W niektórych przypadkach zyski są spowodowane wzrostem zatrudnienia i produktywności na poziomie firm i sektorów, w innych pochodzą z szerszego finansowania infrastruktury publicznej i importu dóbr kapitałowych, jak również wiążą się z pozytywnymi zmianami w jakości usług publicznych i warunkach prowadzenia działalności gospodarczej. Najszybciej korzyści z wymiany pojawiają się w krajach posiadających dostęp do morza oraz w gospodarkach zasobnych w tanią siłę roboczą, jak Bangladesz, Senegal i Tanzania. Natomiast znacznie

⁴ Ibid., s. 3-4.

większe wyzwania stoją przed krajami pozbawionymi dostępu do morza i ubogimi w zasoby naturalne (Burundi, Malawi) oraz gospodarkami uzależnionymi od eksportu surowców mineralnych (Zambia, Timor).

Celem opracowania jest określenie, czy w świetle istniejących wyników badań empirycznych teza o pozytywnym wpływie eksportu na wzrost gospodarczy znajduje potwierdzenie w przypadku krajów najsłabiej rozwiniętych oraz próba identyfikacji czynników ograniczających skuteczność tej strategii rozwoju.

1. Teoretyczne zależności między rozwojem eksportu a wzrostem gospodarczym

Zyski z rozwoju wymiany handlowej dla gospodarki narodowej mogą wynikać, po pierwsze, z rosnącej konsumpcji większej ilości zróżnicowanych jakościowo produktów, po drugie, pojawia się możliwość importu dóbr, które przyczyniają się do wzrostu zaawansowania technologicznego gospodarki, po trzecie, konkurencja produktów importowanych może stanowić istotny bodziec do podnoszenia efektywności produkcji i poprawy jakości wyrobów krajowych wytwórców. Ponadto rozwój eksportu powoduje realokację zasobów do najbardziej produktywnych podmiotów i dziedzin gospodarowania, a z samym eksportem związane jest zdobywanie doświadczeń niezbędnych przy ekspansji na rynki zagraniczne⁵.

Jako pierwszy na pozytywną rolę handlu zagranicznego w procesie wzrostu gospodarczego zwrócił uwagę Adam Smith, a następnie koncepcję tę rozwinął i udoskonalił David Ricardo. Wskazał on, że handel pozwala na pogłębienie specjalizacji produkcji, a tym samym prowadzi do bardziej optymalnego wykorzystania posiadanych zasobów i czynników produkcji (pracy). Uwolnienie zasobów i zatrudnienie ich w charakteryzującej się wyższą produktywnością aktywności pozwala na wzrost skali produkcji, jak również na obniżenie przeciętnych kosztów jednostkowych.

W neoklasycznych modelach wzrostu gospodarczego źródłem wzrostu PKB w krótkim okresie jest akumulacja kapitału⁶. Inwestycje są finansowane krajowymi oszczędnościami, a zatem stopa krajowych oszczędności odgrywa kluczową rolę w procesie wzrostu gospodarczego. Ponieważ kolejne inwestycje charakteryzują się malejącą stopą zwrotu, dynamika PKB obniża się wraz

⁵ Szerzej na ten temat piszą: A. Harrison, A. Rodríguez-Clare: *Trade, Foreign Investment, and Policy for Developing Countries*. W: *Handbook of Development Economics*, Vol. 5. Red. D. Rodrik, M.R. Rosenzweig. North-Holland, Oxford and Amsterdam 2010, s. 4095; R. Nallari, B. Griffith: *Understanding Growth and Poverty: Theory, Policy, and Empirics*. The World Bank, Washington D.C. 2011, s. 185-187.

⁶ R.M. Solow: *A contribution to the theory of economic growth*. „Quarterly Journal of Economics” 1956, Vol. 70, No. 2, s. 65-94; T.W. Swan: *Economic Growth and Capital Accumulation*. „Economic Record” 1956, Vol. 32, s. 334-361.

ze wzrostem bogactwa narodowego. Handel zagraniczny w modelu Solowa wpływa na wzrost gospodarczy w sposób pośredni. Jak już podkreślano, wymiana handlowa jest ważnym bodźcem do poprawy efektywności gospodarowania, powoduje napływ nowej technologii i sprzyja podnoszeniu wydajności pracy. Zatem poprawia efektywność wykorzystania czynników produkcji – całkowitą produktywność czynników wytwórczych (TFP – *Total Factor Productivity*). Wyższy TFP staje się zasadniczym czynnikiem długookresowego wzrostu PKB i przekłada się na dodatkowe dochody. W rezultacie rośnie stopa oszczędności i inwestycji. W krajach rozwijających się, a w szczególności najslabiej rozwiniętych, charakteryzujących się niską stopą oszczędności i inwestycji, kluczowym czynnikiem wzrostu gospodarczego jest import technologii uwarunkowany stopniem otwartości handlowej. Ze względu jednak na występowanie niedoskonałości rynku polityka handlowa, jak podkreślają F. Rodrigues i D. Rodrik, nie ma wpływu na długookresową dynamikę wzrostu gospodarczego. Pozwala jednak na przyspieszenie tempa wzrostu w okresie dochodzenia do stanu równowagi stacjonarnej⁷.

Endogeniczne modele wzrostu gospodarczego, które pojawiły się w latach 80. i 90. wraz z pracami P. Romera, R. Lucasa oraz G. Grossmana i E. Helpmana, istotną rolę w procesie wzrostu przypisywały polityce fiskalnej i monetarnej, poziomowi wykształcenia, ale również polityce handlowej i powiązaniom z gospodarką światową⁸. W opublikowanym w 1995 roku artykule G. Grossman i E. Helpman szczególną uwagę zwrócili na występowanie tzw. efektów zewnętrznych (*spillovers*). Wiedza rozprzestrzenia się między firmami i krajami poprzez powiązania handlowe i inwestycyjne. Jest ona dobrem publicznym i powoduje wzrost możliwości produkcyjnych w całej gospodarce. Wzrost gospodarczy, będący rezultatem działania wymienionych czynników, przyczynia się do podniesienia poziomu dochodu *per capita*, a znany z neoklasycznych modeli efekt malejącej stopy przychodu nie występuje. Największe korzyści dla gospodarki narodowej powinna zatem przynieść liberalna polityka handlowa i brak barier regulacyjnych w przepływie kapitału⁹. G. Grossman i E. Helpman podkreślają, że liberalizacja handlu w trojaki sposób wpływa na wzrost krajowej produktywności¹⁰: 1) krajowe firmy uzyskują szerszy dostęp do wiedzy technologicznej, która przepływa wraz z towarami i usługami; 2) konkurencja

⁷ F. Rodríguez, D. Rodrik: *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence*. „NBER Macroeconomics Annual” 2000, Vol. 15.

⁸ P.M. Romer: *Increasing returns and long-run growth*. „Journal of Political Economy” 1986, Vol. 94, No. 4, s. 1002-1037; R.E. Lucas: *On the mechanics of economic development*. „Journal of Monetary Economics” 1988, Vol. 22, s. 3-42; G.M. Grossman, E. Helpman: *Trade, knowledge spillovers, and growth*. „European Economic Review” 1991, Vol. 35, No. 2/3, s. 517-526; G.M. Grossman, E. Helpman: *Innovation and Growth in the Global Economy*. The MIT Press, Cambridge and London 1991, s. 122-130.

⁹ R.E. Baldwin, R. Forslid: *Trade liberalisation and endogenous growth. A q-theory approach*. „Journal of International Economics” 2000, Vol. 50, Iss. 2, s. 497-517.

¹⁰ G.M. Grossman, E. Helpman: *Technology and Trade*. W: *Handbook of International Economics*. Vol. 3. Red. G.M. Grossman, K. Rogoff. North-Holland 1995, s. 1279-1337.

ze strony firm zagranicznych wpływa na optymalizację prac badawczo-rozwojowych. Gdy firma rozwija produkt przeznaczony tylko na rynek krajowy, musi wprowadzić nową w kraju technologię, kiedy jednak chce konkurować na rynkach zagranicznych, potrzebuje naprawdę innowacyjnych na skalę globalną rozwiązań; 3) poprzez geograficzne poszerzenie liczby potencjalnych konsumentów integracja międzynarodowa może wzmocnić motywację do podejmowania badań przemysłowych.

Teoretycy wskazują również na pewne problemy związane z adaptacją nowoczesnej technologii. Pojawia się pewien specyficzny rodzaj zagrożenia – pułapka ubóstwa¹¹. W krajach o bardzo niskim poziomie PKB *per capita* liberalna polityka handlowa i związane z nią pozytywne efekty w postaci napływu technologii nie prowadzą do wzrostu gospodarczego. Dzieje się tak, ponieważ zbyt niski poziom dochodu uniemożliwia wprowadzenie nowych rozwiązań technologicznych, co w sytuacji pogarszającego się salda bilansu płatniczego związanego z rosnącym importem prowadzi do stagnacji.

2. Wnioski z badań empirycznych

Występowanie przewidywanych w teoriach wzrostu gospodarczego korzyści uzależnione jest od prowadzenia liberalnej polityki handlowej. Większość autorów przeprowadzonych badań empirycznych potwierdziła pozytywny związek między stopniem otwartości handlowej a wzrostem gospodarczym kraju w długim okresie¹². Jednym z najczęściej cytowanych opracowań jest opublikowany w 2004 roku artykuł D. Dollara i A. Kraaya¹³, w którym wykazali oni, że kraje o wysokiej otwartości handlowej (wysokim wskaźniku eksportu do PKB) charakteryzowały się zdecydowanie wyższą dynamiką wzrostu gospodarczego od krajów w mniejszym stopniu zglobalizowanych. Wynosiła ona w latach 80. odpowiednio 3,5% i 0,8%, a w latach 90. 5,0% i 1,4%. D. Dollar i A. Kraay zauważyli również, że wzrost otwartości handlowej jest szansą na wzrost gospodarczy i ograniczenie skali ubóstwa krajów LDC. Czy jednak rzeczywiście pozytywny wpływ wyższej otwartości handlowej na wzrost gospodarczy można generalizować na wszystkie grupy krajów, a w szczególności kraje najslabiej rozwinięte?

Odpowiedź na tak postawione pytanie w świetle dostępnych wyników badań empirycznych nie jest jednoznaczna. Analizy wpływu handlu zagranicz-

¹¹ S.N. Durlauf: *Nonergodic Economic Growth*. „Review of Economic Studies” 1993, Vol. 60, s. 349-366.

¹² Por. WTO: *Annual Report 1998*, s. 42-43. Przegląd prac empirycznych badających związki zachodzące między eksportem a wzrostem gospodarczym kraju znajduje się m.in. w: J.A. Giles, C.L. Williams: *Export-led growth: a survey of the empirical literature and some non-causality results*. Part 1. „Journal of International Trade and Economic Development” 2000, Vol. 9, No 3, s. 261-337; A. Harrison, A. Rodríguez-Clare: Op. cit., s. 4039-4214.

¹³ D. Dollar, A. Kraay: *Trade growth and poverty*. „Economic Journal” 2004, Vol. 114, s. F22-F49.

nego na wzrost gospodarczy przeprowadzane są według dwóch głównych metod. Pierwsza to międzysektorowe studia oparte na współczynnikach korelacji rang lub regresji bazującej na prostej metodzie najmniejszych kwadratów (OLS – *Ordinary Least Squares*). Im wyższy dodatni wskaźnik korelacji między stopą wzrostu eksportu a stopą wzrostu PKB, tym silniejsze potwierdzenie hipotezy o pozytywnym wpływie handlu na wzrost gospodarczy. Druga metoda, będąca analizą szeregów czasowych, pojawiła się w latach 80. XX wieku i wykorzystuje różne odmiany modelu wektorowej autoregresji. Testowane są zazwyczaj dwie hipotezy: 1) wzrost gospodarczy jest napędzany eksportem, 2) eksport jest napędzany wzrostem gospodarczym.

Pierwsze prace empiryczne badające wpływ wymiany handlowej na wzrost gospodarczy krajów najsłabiej rozwiniętych pojawiły się w latach 70. XX wieku (Kravis 1970, Voivodas 1973). Jednak dopiero lata 90. i przyspieszenie procesów globalizacji oraz wzrost dynamiki gospodarczej krajów LDC zaowocowały dużą liczbą publikacji. Na podstawie przeprowadzonych analiz można sformułować kilka zasadniczych wniosków.

Po pierwsze, w większości przeprowadzonych badań potwierdzono pozytywny wpływ eksportu na wzrost gospodarczy krajów LDC. Należy jednak podkreślić, że wyniki były zróżnicowane w zależności od przyjętej metody badawczej. Silniejszych dowodów na potwierdzenie hipotezy dostarczały mniej zaawansowane statystycznie i ekonometrycznie metody, co świadczy o niedostatecznym wyizolowaniu wpływu badanej zmiennej. Wraz z rozwojem zaawansowanych metod badawczych i powszechnego zastosowania komputerów, pozytywny wpływ eksportu na wzrost gospodarczy krajów LDC coraz częściej był kwestionowany¹⁴, a wśród krajów najsłabiej rozwiniętych zaczęto wyodrębniać mniejsze grupy. Najlepsze efekty (wzrost eksportu i PKB były w nich najwyższe) osiągnęły kraje, w których przeprowadzono reformy obejmujące liberalizację rynku¹⁵.

Po drugie, na dynamikę wzrostu gospodarczego istotny wpływ miał stopień dywersyfikacji struktury eksportu i poziom jego zaawansowania technologicznego¹⁶. Wpływ eksportu na wzrost PKB krajów LDC był wprost proporcjonalny do zróżnicowania struktury handlu i jego zaawansowania technologicznego, a zatem odwrotnie proporcjonalny do udziału w nim produktów podstawowych (surowców naturalnych i artykułów pochodzenia rolniczego).

¹⁴ Por. G.K. Helleiner: *Outward orientation, import instability and African economic growth: an empirical investigation*. W: *Theory and Reality in Development: Essays in Honour of Paul Streeton*. Red. S. Lall, F. Stewart, MacMillan. Hong Kong 1986, s. 139-153.

¹⁵ Kompleksowa analiza wpływu zmian w polityce handlowej na wzrost gospodarczy zawarta jest w pracy: J. Sachs, A.M. Werner: *Economic reform and process of global integration*. „Brookings Papers on Economic Activity” 1995, No. 1, s. 1-95.

¹⁶ S. Dodaro: *Comparative advantage, trade and growth: export-led growth revisited*. „World Development” 1991, Vol. 19, Iss. 9, s. 1153-1165; R.V.A. Sprout, J.H. Weaver: *Exports and economic growth in a simultaneous equation model*. „Journal of Developing Areas” 1993, Vol. 27, No. 3, s. 289-306.

Wyższy udział produktów przemysłowych osłabia również negatywny wpływ zmian cen na rynkach światowych. Spadek cen artykułów pochodzenia rolniczego powoduje pogorszenie *terms of trade* krajów je eksportujących, co może skutkować spowolnieniem lub nawet spadkiem PKB. Natomiast rosnący na rynkach światowych w latach 2002-2007 popyt na surowce mineralne i ropę naftową pozwolił na osiągnięcie wysokiej dynamiki gospodarczej w takich krajach jak Angola, Gwinea Równikowa, Czad i Sudan.

Po trzecie, uzyskane wyniki potwierdzają, że ekspansja eksportowa przyczynia się do wzrostu gospodarczego głównie poprzez poprawę produktywności eksportujących podmiotów, wzrost nakładów inwestycyjnych niezbędnych w warunkach rosnącej skali produkcji skierowanej na rynki zagraniczne oraz poprawę efektywności produkcji. Stanowi to potwierdzenie tezy postawionej przez M. Melitza o wyższej produktywności, którą charakteryzują się eksporterzy niż firmy produkujące tylko na potrzeby rynku krajowego¹⁷.

Po czwarte, istotnym czynnikiem sukcesu strategii wzrostu gospodarczego opartej na rozwoju eksportu jest struktura geograficzna wymiany handlowej. Szczególnie ważne są dynamika i rozmiary popytu na głównych rynkach eksportowych. Najwyższe tempo wzrostu PKB uzyskiwały te gospodarki, których eksport trafiał na rynki krajów rozwiniętych i przechodzących transformację.

3. Dlaczego eksport nie staje się źródłem wzrostu gospodarczego niektórych krajów LDC?

Jeden z najbardziej znanych ekspertów zajmujących się krajami najsłabiej rozwiniętymi, profesor Uniwersytetu Oxfordzkiego Paul Collier, wymienia cztery powody ubóstwa krajów najsłabiej rozwiniętych¹⁸. Po pierwsze, wyniszczające gospodarczo konflikty zbrojne i wojny domowe niweczą pozytywne rezultaty reform gospodarczych i zwiększają ryzyko prowadzenia działalności dla korporacji międzynarodowych.

Po drugie, wiele krajów wpada w pułapkę określaną w teorii ekonomii jako „choroba holenderska”. Nadwyżka handlowa, której źródłem jest eksport surowców naturalnych, może prowadzić do obniżenia wzrostu gospodarczego. Dzieje się tak w sytuacji, gdy następuje rozwój sektora eksportującego kosztem innych, bardziej wydajnych i zaawansowanych technologicznie obszarów. Ponadto powoduje aprecjację kursu walutowego, co w konsekwencji negatywnie wpływa na konkurencyjność wszystkich dziedzin krajowego eksportu.

¹⁷ M.J. Melitz: *The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity*. „Econometrica” 2003, Vol. 71, No. 6, s. 1695-1725.

¹⁸ P. Collier: *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford University Press, New York 2007.

Po trzecie, możliwości realizacji strategii proeksportowej są w wielu krajach najsłabiej rozwiniętych ograniczone ich położeniem geograficznym. Złej jakości lub nieistniejąca infrastruktura drogowa i lotnicza powodują, że oczywistą formą transportu jest droga morska. Niestety, wiele najbiedniejszych krajów nie ma dostępu do morza¹⁹. Sytuację dodatkowo pogarsza zła jakość infrastruktury w krajach sąsiadujących, co jest zasadniczym powodem wysokich kosztów transportu, a zatem również niskiej konkurencyjności eksportu na rynkach światowych. Przeprowadzone przez ekspertów Banku Światowego badania wykazały, że niskiej jakości infrastruktura może podnosić koszt wymiany handlowej o 40% w krajach posiadających dostęp do morza i o 60% w pozbawionych takiego dostępu²⁰. Ponadto kraje pozbawione dostępu do morza są uzależnione od rozmiarów popytu na rynkach krajów sąsiadujących. W przypadku sąsiadów krajów LDC PKB *per capita* jest niski, tak samo jak generowany przez nie popyt na import.

Po czwarte, nawet najlepiej rozwijająca się gospodarka może paść ofiarą nieudolnych rządów, a pozytywne efekty przeprowadzonych reform gospodarczych zaprzepaszczone.

Podsumowując, przyspieszenie procesu globalizacji gospodarki światowej, które nastąpiło w drugiej połowie lat 90., miało pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy krajów rozwijających się, jednak tylko nieliczne kraje najsłabiej rozwinięte, zazwyczaj obficie wyposażone w surowce naturalne i siłę roboczą, skorzystały na wzroście powiązań handlowych. Spowodowane to było głównie wewnętrznymi uwarunkowaniami politycznymi (konflikty militarne), ekonomicznymi (bardzo niski poziom PKB *per capita* ograniczający możliwość adaptacji nowoczesnej technologii), społecznymi i kulturowymi. Wydaje się zatem, że warunkiem powodzenia strategii wzrostu gospodarczego opartego na rozwoju eksportu w krajach LDC jest wsparcie organizacji międzynarodowych w postaci pomocy przeznaczonej na rozwój infrastruktury, wzrost wykształcenia i ograniczenie skali ubóstwa oraz reformy gospodarcze sprzyjające napływowi kapitału zagranicznego, liberalizacja gospodarki i stopniowe wprowadzanie demokratycznych reguł rządzenia państwem i stabilnego prawa.

¹⁹ Spośród 48 krajów najsłabiej rozwiniętych dostępu do morza nie posiada 16 krajów.

²⁰ N. Limão, A.J. Venables: *Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade*. „World Bank Economic Review” 2001, Vol. 15, No. 3, s. 452.

**FOREIGN TRADE AS AN ENGINE OF ECONOMIC GROWTH
OF THE LEAST DEVELOPED COUNTRIES**

Summary

The least developed countries represent the poorest part of the world economy with GDP per capita not exceeding 750 dollars. One of the ways for gaining higher economic growth and improving the living standards in less developed countries is promotion of exports. However in the case of the least developed countries it does not bring the expected results. It is caused mainly by political reasons, low quality infrastructure or structural problems.

WPŁYW INWESTOWANIA W RAMACH III FILARA SYSTEMU EMERYTALNEGO NA POZIOM DOBROBYTU POLSKIEGO SPOŁECZEŃSTWA

Wprowadzenie

Dobrobyt jest pojęciem, które w miarę rozwoju pozaekonomicznych nauk społecznych zaczęło obejmować swoim zakresem coraz szersze wymiary egzystencji człowieka. Definicja dobrobytu oprócz elementów dochodowych, to jest poziomu dochodu pieniężnego, stopnia zamożności materialnej, zawiera również pozadochodowe czynniki (styl życia, jakość życia), które powodują, że życie człowieka staje się lepsze¹. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że jednym z najistotniejszych czynników warunkujących poziom osiąganego dobrobytu jest sytuacja finansowa człowieka². Sytuacja ta często ulega zmianie, co ściśle związane jest z wynagrodzeniem otrzymywanym za wykonywaną pracę oraz z wiekiem człowieka. To właśnie okres starości jest czasem, w którym istnieje duże prawdopodobieństwo zmniejszenia wysokości uzyskiwanych dochodów. Wiąże się to z osiąganiem wieku emerytalnego i przechodzeniem na emeryturę. Każdy człowiek dąży do tego, aby pracując, zapewnić sobie godne życie w okresie starości, gdy z przyczyn naturalnych nie będzie zdolny do pracy, a tym samym pozbawiony zostanie możliwości zarobkowania. To godne życie ma zapewnić system zabezpieczenia emerytalnego.

W Polsce system ten został zreformowany i od 1 stycznia 1999 roku funkcjonuje jako system o charakterze mieszanym (repartycyjno-kapitałowym). Opiera się on na trzech filarach:

- I filar – emerytura ze zreformowanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- II filar – rachunki emerytalne w Otwartych Funduszach Emerytalnych,

¹ E. Aksman: *Redystrybucja dochodów i jej wpływ na dobrobyt społeczny w Polsce w latach 1995-2007*. WUW, Warszawa 2010, s. 138-139.

² *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej*. Red. J. Staręga-Pasiek. IRSS, Warszawa 2007, s. 51.

- III filar – środki pochodzące z dobrowolnego inwestowania oszczędności w zestaw produktów emerytalnych dostosowanych do indywidualnych potrzeb ubezpieczonych.

Niestety, wyniki badań skuteczności nowego polskiego systemu emerytalnego (I i II filar) wskazują, że przejście na emeryturę będzie się wiązało z koniecznością dość znacznego ograniczenia wydatków (stopa zastąpienia względem ostatniego wynagrodzenia będzie się kształtować na poziomie nieprzekraczającym 50%). W konsekwencji oznaczać to będzie obniżenie dotychczasowego poziomu życia. Skutecznym instrumentem pozwalającym na przeciwdziałanie temu zjawisku i tym samym zachowanie dotychczasowego poziomu życia jest inwestowanie części dochodów w instrumenty należące do III filara systemu emerytalnego, na przykład Ubezpieczeniowe Fundusze Kapitałowe. Wiąże się to jednocześnie z ograniczeniem bieżącej konsumpcji. Celem opracowania jest ukazanie efektywności wybranych instrumentów dostępnych w dobrowolnej części polskiego systemu emerytalnego.

1. Fundusze inwestycyjne – ich efektywność i strategie inwestowania

Podstawę funkcjonowania instrumentów III filara systemu emerytalnego w Polsce stanowią fundusze inwestycyjne. Definiowane są one jako osoba prawna, której wyłącznym przedmiotem działalności jest lokowanie środków pieniężnych zebranych w drodze publicznego, a w przypadkach określonych w ustawie również niepublicznego, proponowania nabycia jednostek uczestnictwa albo certyfikatów inwestycyjnych w określone w ustawie papiery wartościowe, instrumenty rynku pieniężnego i inne prawa majątkowe³.

Wielkość zgromadzonego przez uczestników III filara kapitału przeznaczonego na okres starości uzależniona jest od efektywności funduszy inwestycyjnych, od osiąganych przez nie stóp zwrotu. Oczywistym jest, że im stopa zwrotu funduszy inwestycyjnych będzie wyższa, tym większy kapitał będzie pozostawał do dyspozycji oszczędzających. W zależności od przyjętej strategii lokowania środków w różne typy funduszy inwestycyjnych stopa zwrotu ulega zmianie. Można tu wyróżnić trzy główne rodzaje strategii:

- strategia bezpieczna,
- strategia zrównoważona,
- strategia agresywna.

Strategia bezpieczna występuje wtedy, gdy uczestnik systemu jest zainteresowany przede wszystkim ochroną swojego kapitału. Lokuje on w tym przypadku swoje środki w fundusze należące do grupy funduszy papierów

³ Ustawa o funduszach inwestycyjnych z dnia 27 maja 2004 r. Dz.U. z 2004 r., nr 146, poz. 1546, art. 3, pkt 1.

dłużnych lub rynku pieniężnego. Jednocześnie będzie to oznaczało dla uczestnika uzyskiwanie relatywnie zdecydowanie mniejszych stóp zwrotu, nieznacznie przekraczających poziom inflacji.

Strategia zrównoważona polega na inwestowaniu środków w fundusze hybrydowe. Umożliwia to z jednej strony uzyskiwanie wyższych niż w przypadku funduszy papierów dłużnych czy też rynku pieniężnego stóp zwrotu, ale niższych niż w przypadku funduszy akcyjnych. Z drugiej strony ryzyko inwestycji kształtuje się na umiarkowanym poziomie (niższym niż w przypadku funduszy akcyjnych, ale wyższym niż w przypadku funduszy bezpiecznych).

Największym ryzykiem inwestycyjnym obarczona jest strategia agresywna. Wynika to z faktu inwestowania przez uczestnika środków w fundusze akcyjne, które są ściśle powiązane z rynkiem akcyjnym i tym samym najbardziej narażone na cykliczne wahania giełdowe. Z drugiej strony strategia ta pozwala na osiąganie potencjalnie stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału znacznie przewyższającej oprocentowanie lokat bankowych czy też inwestowania w fundusze papierów dłużnych lub zrównoważonych.

W celu ukazania różnic w poszczególnych strategiach inwestycyjnych w opracowaniu dokonano analizy stóp zwrotu funduszy inwestycyjnych oferowanych przez sześć największych pod względem sumy aktywów Towarzystw Funduszy Inwestycyjnych w Polsce. Do tej grupy Towarzystw należą Aviva Investors Poland TFI SA, BZ WBK AIB TFI SA, ING TFI SA, Pioneer Pekao TFI SA, PKO TFI SA oraz Union Investment TFI SA. Ich udział w rynku w roku 2010 wynosił 56,97%⁴.

W analizie ograniczono się do funduszy rynku krajowego. Wynika to z faktu, że pomimo coraz większej popularności wśród polskich inwestorów funduszy zagranicznych, nadal około 75% aktywów ulokowanych jest w funduszach polskich.

Grupę funduszy cechujących się dużym ryzykiem inwestycyjnym stanowią fundusze akcyjne. Stopy zwrotu sześciu wybranych funduszy akcji rynku polskiego zarządzanych przez Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych o największym udziale w rynku funduszy w Polsce (według stanu na 31.12.2010 roku) prezentuje tabela 1. Cechą charakterystyczną funduszy akcyjnych jest duża zmienność stóp zwrotu przez nie osiągniętych. Z jednej strony są fundusze, które w analizowanym okresie ostatnich 9 lat⁵ uzyskały znaczącą stopę zwrotu. Najwyższą stopę zwrotu osiągnęły Aviva FIO Subfundusz Polskich Akcji – 232,49%, Arka BZ WBK Akcji FIO – 207,52% oraz UniFundusze FIO Subfundusz UniKorona Akcje – 187,60%. Na uwagę zasługuje fakt bardzo niskiej stopy zwrotu osiągniętej przez najstarsze i największe (15,5%

⁴ Raport dotyczący sytuacji finansowej towarzystw funduszy inwestycyjnych w 2010 r., www.knf.gov.pl

⁵ Analizę przeprowadzono za okres od 20 września 2002 r. do 19 września 2011 r. Okres ten wynika z różnego czasu funkcjonowania analizowanych funduszy.

udziału w rynku w 2010 r.)⁶ Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych w Polsce, to jest Pioneer Pekao TFI. Fundusz akcji tego towarzystwa osiągnął stopę zwrotu na poziomie zaledwie 22,69% w analizowanym okresie, co w porównaniu z innymi funduszami tego typu jest wynikiem bardzo słabym. Przyczyn tak niskiej stopy zwrotu należy upatrywać w znaczącej wielkości funduszu i wynikającej z tego małej elastyczności zarządzania środkami w ramach tego funduszu.

Tabela 1

Stopy zwrotu funduszy akcji rynku polskiego

Nazwa funduszu	Bieżący rok	1 rok	3 lata	Od 20.09.2002
Arka BZ WBK Akcji FIO	-27,37%	-21,79%	-17,19%	207,52%
Aviva FIO Sub. Polskich Akcji	-22,79%	-14,26%	0,22%	232,49%
ING Subfundusz Akcji	-21,84%	-14,65%	-7,44%	114,77%
Pioneer FIO Sub. Akcji Polskich	-39,82%	-37,41%	-38,43%	22,69%
PKO Akcji FIO	-21,31%	-14,80%	-26,82%	49,85%
UniFundusze FIO Sub. UniKorona Akcje	-17,65%	-9,69%	9,50%	187,60%

Kolejną grupę funduszy stanowią fundusze zrównoważone, zwane też hybrydowymi. Cechują się one ryzykiem na poziomie umiarkowanym przy jednocześnie znaczącej stopie zwrotu, jednakże niższej niż w przypadku funduszy akcyjnych. Wśród badanych funduszy najwyższe stopy zwrotu w analizowanym okresie uzyskały BZ WBK Zrównoważony FIO – 127,47% oraz UniFundusze FIO Subfundusz UniKorona Zrównoważony 122,51%. Bardzo niską stopę zwrotu w okresie objętym analizą uzyskał Pioneer FIO Subfundusz Zrównoważony – 9,74%. Biorąc pod uwagę inflację, inwestorzy, którzy ulokowali swoje środki w jednostki uczestnictwa tego funduszu, w ujęciu realnym ponieśli stratę.

Ujemną stopę zwrotu osiągnął fundusz Aviva FIO Subfundusz Zrównoważony. Jest to spowodowane jednak tym, że fundusz ten notowany jest od 1 stycznia 2007 roku, co w związku z kryzysem finansowym na świecie uniemożliwiło mu osiągnięcie korzystniejszej stopy zwrotu. Należy tu jednak zwrócić uwagę na to, że biorąc pod uwagę stopę zwrotu z ostatnich trzech lat, fundusz ten uzyskał stopę zwrotu na poziomie 8,13%, co jest jednym z najlepszych wyników w tej grupie funduszy. Stopy zwrotu sześciu wybranych funduszy zrównoważonych zarządzanych przez Towarzystwa Funduszy Inwestycyj-

⁶ Raport roczny za 2010 r. opracowany przez Izbę Zarządzających Funduszami i Aktywami, www.izfa.pl

nych o największym udziale w rynku funduszy w Polsce (według stanu na 31.12.2010 roku) prezentuje tabela 2.

Tabela 2

Stopy zwrotu funduszy zrównoważonych

Nazwa funduszu	Bieżący rok	1 rok	3 lata	Od 20.09.2002
Arka BZ WBK Zrównoważony FIO	-17,88%	-13,86%	-11,83%	127,47%
Aviva FIO Sub. Zrównoważony (od 01.01.2007 r.)	-13,38%	-8,03%	8,13%	-5,65%
ING Subfundusz Zrównoważony	-11,18%	-6,95%	4,19%	79,53%
Pioneer FIO Sub. Zrównoważony	-30,96%	-29,27%	-27,27%	9,74%
PKO Zrównoważony FIO	-13,07%	-9,00%	-12,96%	41,96%
UniFundusze FIO Sub. UniKorona Zrównoważony	-8,44%	-4,16%	15,37%	122,51%

Funduszami o niewielkim poziomie ryzyka inwestycyjnego są fundusze papierów dłużnych. W okresie objętym analizą fundusze te przyniosły stopy zwrotu na poziomie 50-70%. Funduszami należącymi do tej grupy, cechującymi się najwyższą stopą zwrotu, są UniFundusze FIO Subfundusz UniKorona Pieniężny, Aviva FIO Subfundusz Obligacji oraz Arka BZ WBK Obligacji FIO. Osiągnęły one stopy zwrotu w wysokości odpowiednio: 72,74%, 67,68% oraz 67,26%. Charakterystyczne dla tej grupy funduszy jest to, że wszystkie analizowane fundusze osiągnęły dodatnią stopę zwrotu (około 20%) za okres ostatnich trzech lat, w przeciwieństwie do funduszy akcji czy też funduszy hybrydowych. Interesującym aspektem jest stopa zwrotu osiągnięta przez fundusz Pioneer FIO Subfundusz Obligacji, który w analizowanym okresie osiągnął stopę zwrotu trzykrotnie wyższą niż fundusz akcji zarządzany przez to Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych. Stopy zwrotu sześciu wybranych funduszy papierów dłużnych zarządzanych przez Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych o największym udziale w rynku funduszy w Polsce (według stanu na 31.12.2010 roku) prezentuje tabela 3.

Tabela 3

Stopy zwrotu funduszy papierów dłużnych

Nazwa funduszu	Bieżący rok	1 rok	3 lata	Od 20.09.2002
Arka BZ WBK Obligacji FIO	3,72%	4,74%	19,03%	67,26%
Aviva FIO Sub. Obligacji	5,95%	4,50%	26,54%	67,68%
ING Subfundusz Obligacji	3,79%	3,33%	16,88%	52,26%
Pioneer FIO Sub. Obligacji Plus	4,32%	4,60%	19,14%	63,94%
PKO Obligacji FIO	4,63%	3,69%	23,80%	53,20%
UniFundusze FIO Sub. UniKorona Obligacje	4,57%	4,87%	28,18%	72,74%

Do najbezpieczniejszych funduszy inwestycyjnych należą fundusze rynku pieniężnego. Jednocześnie fundusze te uzyskują stopy zwrotu zbliżone do oprocentowania lokat bankowych lub nieznacznie je przekraczają. Najwyższą stopę zwrotu w analizowanym okresie wśród funduszy rynku pieniężnego uzyskał fundusz UniFundusze FIO Subfundusz UniKorona Pieniężny – 61,52%. Pozostałe fundusze z tej grupy osiągnęły stopy zwrotu na poziomie 47-50%. Stopy zwrotu sześciu wybranych funduszy rynku pieniężnego zarządzanych przez Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych o największym udziale w rynku funduszy w Polsce (według stanu na 31.12.2010 roku) prezentuje tabela 4.

Tabela 4

Stopy zwrotu funduszy rynku pieniężnego

Nazwa funduszu	Bieżący rok	1 rok	3 lata	Od 20.09.2002
Arka BZ WBK Ochrony Kapitału FIO	2,80%	4,05%	13,07%	47,47%
Aviva FIO Sub. Depozyt Plus	2,54%	3,66%	15,94%	50,80%
ING Subfundusz Gotówkowy	2,56%	3,47%	13,48%	47,15%
Pioneer FIO Sub. Pieniężny	3,09%	4,24%	12,81%	47,68%
PKO Rynku Pieniężnego FIO (od 21.04.2005 r.)	2,38%	3,33%	13,23%	26,36%
UniFundusze FIO Sub. UniKorona Pieniężny	3,81%	4,94%	20,20%	61,52%

2. Ubezpieczeniowe Fundusze Kapitałowe jako główny element III filara systemu emerytalnego w Polsce

Instrumentem pokrewnym w stosunku do funduszy inwestycyjnych są polisy ubezpieczeniowe z Ubezpieczeniowym Funduszem Kapitałowym (UFK). Polisy te łączą w sobie funkcję ochronną i inwestycyjną.

W zakresie ubezpieczeń na życie, jeżeli są związane z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, zakład ubezpieczeń jest obowiązany do określania lub zawarcia w umowie ubezpieczenia⁷:

- 1) wykazu oferowanych ubezpieczeniowych funduszy kapitałowych;
- 2) zasad ustalania wartości świadczeń oraz wartości wykupu ubezpieczenia, w tym również zasad umarzania jednostek ubezpieczeniowego funduszu kapitałowego i terminów ich zamiany na środki pieniężne i wypłaty świadczenia;

⁷ Ustawa o działalności ubezpieczeniowej z dnia 22 maja 2003 r., art. 13. Dz.U. z 2010 r., nr 11, poz. 66.

- 3) regulaminu lokowania środków ubezpieczeniowego funduszu kapitałowego obejmującego w szczególności charakterystykę aktywów wchodzących w skład tego funduszu, kryteria doboru aktywów oraz zasady ich dywersyfikacji i inne ograniczenia inwestycyjne;
- 4) zasad i terminów wyceny jednostek ubezpieczeniowego funduszu kapitałowego;
- 5) zasad ustalania wysokości kosztów oraz wszelkich innych obciążeń potrącanych ze składek ubezpieczeniowych lub z ubezpieczeniowego funduszu kapitałowego;
- 6) zasad alokacji składek ubezpieczeniowych w jednostki ubezpieczeniowego funduszu kapitałowego, w szczególności w zakresie określonym w punktach 4 i 5, oraz terminu zamiany składek na jednostki tego funduszu.

Ponadto w zakresie umów ubezpieczenia z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym zakład ubezpieczeń jest obowiązany do⁸:

- 1) dokonywania wyceny jednostek ubezpieczeniowego funduszu kapitałowego nie rzadziej niż raz w miesiącu;
- 2) ogłaszania w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim, niezwłocznie po jej ustaleniu, wartości jednostki ubezpieczeniowego funduszu kapitałowego;
- 3) sporządzania i publikowania rocznych i półrocznych sprawozdań ubezpieczeniowego funduszu kapitałowego.

W polisach inwestycyjnych funkcja ochronna ma jednak charakter drugorzędny. Typowe ubezpieczenia z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym są produktami, w których ochrona ubezpieczeniowa ograniczona jest do minimum, ale dzięki temu znaczna część składki jest przeznaczana na inwestycje. UFK są instrumentem funkcjonującym na podobnych zasadach co fundusze inwestycyjne. Ich cechą charakterystyczną jest suma ubezpieczenia, która powoduje, że jako polisy ubezpieczeniowe podlegają one ustawie o ubezpieczeniach. Pozwala to na konwersję środków pomiędzy funduszami różnych Towarzystw Funduszy Inwestycyjnych bez konieczności płacenia opłat manipulacyjnych. Ponadto do zalet UFK zaliczyć należy⁹ co następuje:

- świadczenia z polis ubezpieczeniowych, wypłacane uposażonym po śmierci ubezpieczonego, są zwolnione z podatku od spadków i darowizn;
- świadczenia z polis ubezpieczeniowych nie wchodzi też, w przeciwieństwie do środków na rachunkach inwestycyjnych, w skład masy spadkowej. Dzięki temu uposażeni otrzymują je w ciągu 30 dni od zgłoszenia w towarzystwie, nie muszą w tym celu prowadzić długotrwałego postępowania spadkowego;
- ochrona przed podatkiem od zysków kapitałowych, tzw. podatku Belki.

⁸ Ibid., art. 13.

⁹ Ubezpieczenie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym jako alternatywna forma oszczędzania: www.inwestycyjne.ubezpieczeniaonline.pl

Opodatkowaniu nie podlegają następujące świadczenia:

- wypłata kwoty zdefiniowanej jako „suma ubezpieczenia”,
- wypłata kwoty zdefiniowanej jako „suma wpłaconych składek”,
- zwrot sumy wpłaconych składek (rezygnacja z umowy w ciągu 30 dni),
- przeniesienie wartości jednostek między funduszami w ramach tej samej umowy ubezpieczenia.

Należy jednak podkreślić, że jeżeli dochodzi do wypłaty tzw. wartości polisy (czyli sumy wpłaconych składek powiększonej o zyski kapitałowe), wyprowadzony przez towarzystwo ubezpieczeniowe zysk podlega opodatkowaniu. Ubezpieczenie nie stanowi więc całkowitej ucieczki od „podatku Belki”.

- w przypadku ewentualnych egzekucji sądowych i komorniczych można zająć tylko 25% wartości tych polis (oprócz roszczeń alimentacyjnych) – pozostała część jest bezpieczna.

Polisy ubezpieczeniowe z Ubezpieczeniowym Funduszem Kapitałowym umożliwiają dokonanie wyboru strategii inwestowania środków ubezpieczonego. Aby dopasować produkt do potrzeb i oczekiwań klienta, przedstawiciele Towarzystw Ubezpieczeniowych przeprowadzają ankiety mające na celu określenie profilu inwestora. Po tak przeprowadzonej diagnozie w oparciu o wiedzę na temat aktualnej sytuacji na rynku finansowym proponują sposób alokacji środków ubezpieczonego. Ubezpieczony sam podejmuje decyzję co do rodzaju strategii inwestowania swoich środków. UFK umożliwia zmianę tej strategii w każdym momencie trwania umowy. Analiza efektywności strategii inwestycyjnych ukazuje, że zdecydowanie bardziej korzystną dla ubezpieczonego jest strategia elastyczna, dopasowująca się do aktualnej sytuacji na rynku. Tabela 6 przedstawia porównanie procentowej zmiany Warszawskiego Indeksu Giełdowego (WIG) ze stopą zwrotu strategii inwestycyjnej opartej na analizie średniej kroczącej w latach 1999-2010. Jak widać, strategia opierająca się na średniej kroczącej pozwala osiągać znaczące stopy zwrotu w okresach hossy oraz unikać strat wynikających z bessy na rynkach finansowych. Bardzo istotną i zarazem bardzo trudną kwestią jest ustalenie długości średniej kroczącej takiej, aby osiągnąć zadowalającą stopę zwrotu z kapitału. Im dłuższy okres zostanie przyjęty za bazowy, tym mniejsza podatność strategii na krótkotrwałe wahania na rynkach finansowych. Z drugiej strony dłuższy okres bazowy oznacza późniejszą reakcję na zmianę trendu na rynku. Z kolei im krótszy okres bazowy, tym szybsza jest reakcja na zmiany trendu na rynku, ale jednocześnie większa podatność strategii na krótkoterminowe wahania giełdowe.

Tabela 6

Stopy zwrotu przy zastosowaniu strategii inwestycyjnej
opartej na średniej kroczącej oraz procentowa zmiana indeksu WIG
w latach 1999-2010

Lata	Stopy zwrotu	
	WIG	średnie kroczące
1999	42,83%	44,93%
2000	-0,96%	22,22%
2001	-22,35%	-3,60%
2002	3,19%	10,52%
2003	43,52%	36,55%
2004	25,59%	34,23%
2005	33,29%	29,70%
2006	39,85%	37,82%
2007	10,93%	25,38%
2008	-50,79%	3,65%
2009	47,57%	57,18%
2010	18,77%	15,71%

Oszczędzanie w instrumentach należących do III filara systemu emerytalnego pozwoli co najmniej na zniwelowanie różnicy pomiędzy otrzymanym ostatnim wynagrodzeniem a świadczeniem uzyskanym z I i II filara systemu emerytalnego. Korzyści wynikające z oszczędzania w III filarze przedstawia następująca symulacja. Oszczędzając od 1999 roku 100 PLN miesięcznie (wartość urealniana co miesiąc jako % średniego wynagrodzenia w gospodarce) przy założeniu stopy zwrotu z kapitału 6% rocznie i uwzględnieniu kosztów uczestnictwa (opłaty administracyjne, opłaty za zarządzanie), można w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego (po 36 lat oszczędzania) zgromadzić około 206 tys. PLN. Biorąc pod uwagę średnią długość dalszego życia osoby w wieku 60 lat (247 miesięcy¹⁰), daje to kwotę w wysokości 835 PLN miesięcznie.

Należy zauważyć, że przedstawiona symulacja zakłada oszczędzanie realnie 100 PLN miesięcznie. Obecnie stawka minimalna w oferowanych przez Towarzystwa Ubezpieczeniowe polisach ubezpieczeniowych z UFK kształtuje się na poziomie 200-300 PLN. Z jednej strony oznacza to odkładanie większego kapitału i tym samym w perspektywie zgromadzenie większej ilości środków na starość. Z drugiej strony ta minimalna kwota stanowi skuteczną barierę uniemożliwiającą przystąpienie do tego typu programów uboższej części spo-

¹⁰ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 25 marca 2009 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn (M.P. z dnia 1 kwietnia 2009 r.).

leczeństwa, dla której ta kwota stanowi zbyt duże obciążenie dla budżetu domowego.

Podsumowanie

Oceniając efektywność wybranych instrumentów należących do III filara systemu emerytalnego w Polsce, należy zwrócić uwagę na znaczący potencjał tych produktów. Za ich pomocą można zgromadzić, poprzez systematyczne oszczędzanie, znaczący kapitał, który można skonsumować w okresie starości. Do uczestnika systemu należy podjęcie decyzji co do wyboru strategii inwestowania oraz stopnia aktywności zarządzania portfelem inwestycyjnym.

Przedstawiona w opracowaniu analiza stóp zwrotu ukazuje przewagę aktywnego zarządzania kapitałem nad zarządzaniem pasywnym. Jednakże należy pamiętać o tym, że aktywne zarządzanie wymaga znaczącej wiedzy na temat rynków finansowych.

Wybór właściwej, odpowiadającej profilowi inwestycyjnemu ubezpieczonego, strategii inwestycyjnej skutkuje osiągnięciem satysfakcjonującego poziomu stopy zwrotu z zainwestowanych środków. Umożliwi to zgromadzenie takiej wielkości kapitału, która w znaczący sposób wpłynie korzystnie na sytuację finansową ubezpieczonego w okresie emerytalnym, a tym samym na jego poziom dobrobytu.

INFLUENCE OF INVESTING IN THIRD PILLAR OF PENSION SYSTEM ON POLISH SOCIETY LIVING STANDARD

Summary

The aim of every working man is to ensure a decent level of life on retirement, as due to natural causes he or she will not be able to work and simultaneously will not be able to earn. Pension system should ensure such a decent life. Unfortunately in Poland the degree of the new pension system effectiveness (I and II pillars) as it is shown by conducted research, will be little. According to economic forecasts retirement will be connected with significant limitation of expenses (as a pension will be half the size of the last remuneration). Consequently it will lead to lowering the current life status. In order to avoid the above mentioned phenomenon it seems necessary to invest provisions in the third pillar – voluntary funds.

This article aims at showing effectiveness of tools offered by optional part of Polish pension system and establishing their influence on economic situation of society after reaching the retirement age. The focus is on investment funds and tightly connected with them insurance capital funds.

EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA PŁACY MINIMALNEJ

Wprowadzenie

Kategoria płacy minimalnej stosowana jest w ponad stu państwach na całym świecie. O ile przesłanki jej wprowadzenia nie budzą większych kontrowersji, o tyle postulat zwiększania poziomu wynagrodzenia minimalnego wywołuje dyskusje zarówno w kręgach ekonomistów, polityków, pracodawców, jak i przedstawicieli związków zawodowych. Celem opracowania jest analiza uwarunkowań dotyczących stosowania płacy minimalnej oraz próba zdefiniowania zasadniczej osi sporów wokół tematu płacy minimalnej. W pracy wykorzystano analizę danych statystycznych, krytyczną analizę poglądów oraz analizę opisową.

1. Istota płacy minimalnej

Koncepcja płacy minimalnej wpisuje się w ideę tzw. państwa dobrobytu (państwa opiekuńczego, państwa bezpieczeństwa socjalnego, ang. *welfare state*), zakładającą m.in. znaczącą ingerencję państwa w życie społeczne w celu zapewnienia obywatelom tzw. bezpieczeństwa socjalnego oraz rozwiązywania problemów społecznych poprzez stanowienie skutecznego prawodawstwa. Państwo dobrobytu bywa także utożsamiane ze współczesną wersją kapitalizmu przyjętą w wysoko rozwiniętych państwach, będącą wynikiem jego ewolucji dokonującej się pod wpływem nacisku politycznego pracowników, zorganizowanych w partie polityczne i związki zawodowe, jako reakcji na niebezpieczne warunki pracy czy skrajnie nierówny podział dochodu narodowego¹.

Płacę minimalną można rozpatrywać w wymiarze społecznym i ekonomicznym. Jako kategoria społeczna płaca minimalna (inaczej: płacowe minimum lub ustawowa płaca progowa) odnosi się do zagwarantowania określo-

¹ <http://www.nbportal.pl/pl/commonPages/EconomicsEntryDetails?entryId=179&pageId=608>

nym uczestnikom rynku pracy środków niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb. Jest także instrumentem polityki społecznej, którego zadaniem jest zapewnienie poziomu egzystencji umożliwiającego uczestnictwo w życiu danej zbiorowości, zapobieganie konfliktom płacowym w miejscu pracy oraz pauperyzacji i wykluczeniu społecznemu osób najmniej zarabiających². W wymiarze ekonomicznym płaca minimalna stanowi element polityki wynagrodzeń mającej przełożenie na poziom kosztów pracy i konkurencyjności przedsiębiorstw oraz funkcjonowanie rynku pracy. Celem stosowania minimalnego wynagrodzenia w ogólnym systemie płac jest także zapewnienie stabilności ekonomicznej oraz stworzenie warunków do rozwoju gospodarczego³.

Pojęcie płacy minimalnej odnosi się do kwoty mającej status formalny i określonej legislacyjnie, w stosunku do której pracownik ma roszczenia prawne w przypadku ich nieprzestrzegania. Jest to prawnie ustalony najniższy dopuszczalny poziom wynagrodzenia pieniężnego za pracę najemną, określony w postaci stawki lub minimalnego zarobku za pracę w obowiązującym wymiarze czasowym. Stanowi ekwiwalent pracy lekkiej, prostej, niewymagającej wysokich kwalifikacji, wykonywanej w warunkach nieuciążliwych i przy przeciętnej wydajności. W swej realnej wartości płaca minimalna wiąże się z minimum socjalnym⁴.

Zasadniczo poziom obowiązującej w danym kraju płacy minimalnej powinien odpowiadać jego możliwościom oraz warunkom ekonomicznym. Dlatego do najważniejszych kryteriów, jakie należy respektować przy ustalaniu wysokości płacy minimalnej, należeć powinny w szczególności: potrzeby pracowników i ich rodzin, ogólny koszt płac w kraju, koszty utrzymania i ich fluktuacja, świadczenia z tytułu ubezpieczeń społecznych, porównanie ze stopą życiową innych grup społecznych, czynniki natury gospodarczej łącznie z wymaganiami rozwoju gospodarczego, poziomem wydajności pracy i dążeniem do osiągnięcia i utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia⁵.

Obecnie idea minimalnego wynagrodzenia funkcjonuje w ponad 100 krajach na świecie, zarówno w państwach Europy, jak i wysoko uprzemysłowionych krajach pozaeuropejskich (Japonia, USA), wschodzących potęgach gospodarczych (Brazylia, Chiny) oraz krajach rozwijających się. Na poziomie światowego oraz krajowego porządku prawnego istnieje wiele aktów regulujących kwestie minimalnego wynagrodzenia⁶. Na gruncie prawodawstwa euro-

² Analiza związku między wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę a sytuacją na rynku pracy w latach 2003-2005. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych 2006 oraz B. Kłos: *Płaca minimalna w państwach członkowskich Unii Europejskiej*. Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, s. 1.

³ B. Kłos: Op. cit., s. 1.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid., s. 2.

⁶ Wśród najważniejszych wymienić należy: Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Konstytucję Międzynarodowej Organizacji Pracy, Deklarację Filadelfijską, Europejską Kartę Społeczną, Wspólnotową Kartę Pod-

pejskiego ogólne ramy odnoszące się do kwestii płacy minimalnej wyznaczają konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP). Zarówno wysokość płacy minimalnej, jak i metoda jest ustalania pozostają kwestią swobodnego wyboru w poszczególnych państwach. Wynagrodzenie minimalne może być zróżnicowane zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, czy też w odniesieniu do poszczególnych grup pracowników, a jego wysokość powinna podlegać aktualizacji w celu uwzględnienia zmian kosztów utrzymania oraz innych warunków ekonomicznych.

W opinii MOP do najważniejszych przesłanek stanowiących uzasadnienie dla stosowania pracy minimalnej należą: dążenie do likwidacji nadmiernej eksploatacji pracowników, walka z ubóstwem, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia, zapewnienie pracownikom równej płacy za równą pracę, zapobieganie konfliktom w pracy, eliminowanie pewnych form szkodliwej konkurencji oraz promowanie stabilności ekonomicznej, rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego.

W zakresie metody kształtowania wysokości płacy minimalnej nie istnieje jeden obowiązujący sposób jej obliczania. Najczęściej stosowanym kryterium jest minimum socjalne lub procentowa relacja płacy minimalnej do płacy przeciętnej. Według standardów OECD zaleca się, by miernikiem płacy minimalnej była mediana (wynagrodzenie środkowe) jako sposób bardziej obiektywny, słabiej reagujący na przesunięcia płac niskich i rozwarstwienie płac wysokich⁷. W praktyce metodologia ustalania wysokości płacy minimalnej jest mocno zróżnicowana w poszczególnych państwach (rodzaj stawki, zakres podmiotowy, metody waloryzowania, zróżnicowanie wysokości płacy ze względu na wiek), przy czym zwykle uwzględnia się przedstawione poniżej kryteria:

- Potrzeby pracownicze (koszty utrzymania określone na podstawie koszyka dóbr zapewniającego tzw. minimum socjalne lub wydatków najuboższych gospodarstw domowych);
- Odsetek płacy przeciętnej w kraju, w którym pracownicy żyją i pracują (przyjmuje się, że płaca minimalna nie powinna być znacząco niższa od przeciętnych dochodów osiąganych w danym kraju; często kształtuje się na poziomie bliskim 50% płacy przeciętnej);
- Dochody porównywalne (tzw. wskaźnik ogólny brany pod uwagę przy ustalaniu płacy minimalnej ustalany jest na podstawie serii porównań aktualnej sytuacji w zakresie wynagrodzeń w przekroju branżowym, regionalnym i struk-

stawowych Praw Socjalnych Pracowników, Konwencję nr 26 i Zalecenie nr 30 dotyczące ustanowienia metod ustalania płac minimalnych z 1928 r., Konwencję nr 131 oraz Zalecenie nr 135 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące ustalania płac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się z 1970 r.

⁷ B. Kłos: Op. cit., s. 2.

tury wynagrodzeń; istotne znaczenie ma tu liczba faktyczna pracowników otrzymujących najniższe wynagrodzenie)⁸.

Zasadnicze różnice w wysokości wynagrodzenia minimalnego w większym stopniu niż z metod jego ustalania wynikają jednak z poziomu zamożności poszczególnych państw. Generalnie można stwierdzić, że w krajach o wysokich płacach przeciętnych poziom wynagrodzenia minimalnego również jest relatywnie wysoki.

W potocznym rozumieniu często utożsamia się płacę minimalną z kategorią tzw. godziwego wynagrodzenia. Jest to jednak pojęcie szersze od płacy minimalnej. Według interpretacji zawartych w wysokiej rangi dokumentach międzynarodowych (m.in. Karcie Społecznej Rady Europy) pojęcie godziwego wynagrodzenia utożsamiane jest z płacą gwarantującą pracownikowi środki niezbędne do utrzymania, płacą równą za pracę równej wartości, wykluczającą jakkolwiek dyskryminację w ustalaniu wynagrodzenia (np. wiek czy niepełnosprawność), obejmuje również zakaz wyzysku (wymóg dodatkowego opłacania pracy wykonywanej w godzinach nadliczbowych)⁹. Godziwe utrzymanie wiąże się z koniecznością zaspokojenia potrzeb podstawowych według standardów adekwatnych do poziomu rozwoju gospodarczego oraz poziomu ogólnego dobrobytu w danym kraju. Skala tych potrzeb jest mocno zróżnicowana w skali świata, a poziom płacy minimalnej jest zwykle wyższy w krajach bogatszych.

Według polskiego porządku prawnego zawarte w kodeksie pracy uregulowania w zakresie płacy minimalnej stanowią wyraz zasady godziwego wynagrodzenia, które powinno być adekwatne do rodzaju pracy, jej ilości i jakości oraz kwalifikacji pracownika. Intencją ustawodawcy jest tu chęć zabezpieczenia pracowników przed wypłacaniem wynagrodzenia poniżej tzw. minimum egzystencji.

2. Płaca minimalna w krajach Unii Europejskiej

W Unii Europejskiej systemy minimalnego wynagrodzenia uregulowane na poziomie rządowym funkcjonują w 20 spośród 27 państw członkowskich (Belgia, Bułgaria, Czechy, Estonia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry i Wielka Brytania). W pozostałych krajach (Austria, Cypr, Dania, Finlandia, Niemcy, Szwecja, Włochy) wysokość płacy minimalnej (*minimum wage*) regulowana jest jedynie w poszczególnych sektorach gospodarki, ustalana w drodze porozumień między związkami zawodowymi

⁸ Zob. J. Jacukowicz: *Zróżnicowanie płac w Polsce, w krajach Unii Europejskiej i USA*. IPiSS, Warszawa 2000, s. 109-114.

⁹ <http://www.wynagrodzenia.pl>

i organizacjami pracodawców w formie branżowych układów zbiorowych pracy lub specjalnie w tym celu utworzonych komisji do spraw wynagrodzeń. Wysokość płacy minimalnej nie podlega harmonizacji na poziomie unijnym, a zasady jej ustalania bazują zasadniczo na konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy w tym zakresie.

W Polsce wynagrodzenie minimalne funkcjonuje od 1956 roku. Obowiązek ustanowienia płacy minimalnej wynika z art. 65, ust. 4 Konstytucji RP. Aktualne regulacje prawne wyznaczające tryb i sposób jej określania zawiera ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę¹⁰, zgodnie z którą jej wysokość podlega corocznym negocjacjom w ramach Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych (tzw. Komisja Trójstronna).

Zgodnie z zapisami ustawy poziom płacy minimalnej zmienia się corocznie w sposób automatyczny stosownie do zmian wskaźnika inflacji, a także na mocy nowelizacji ustawy z 2005 roku o 2/3 realnego wzrostu PKB. Z płacą minimalną powiązana jest wysokość 27 innych świadczeń, m.in. dodatku za pracę w godzinach nocnych. W Polsce odsetek pracowników otrzymujących płacę minimalną nie przekracza poziomu 5%.

Efektem pozostawienia w wyłącznych kompetencjach krajów członkowskich wszelkich kwestii odnoszących się do zagadnienia płacy minimalnej są nie tylko widoczne pomiędzy poszczególnymi krajami UE znaczne różnice w wysokości płacy minimalnej (w wielu państwach stosuje się oddzielne stawki płacy minimalnej dla poszczególnych kategorii zawodowych czy wiekowych), ale również w sposobach jej rozliczania (stawkiienne, godzinowe, miesięczne) oraz częstotliwości wypłacania. Analizując poziom płacy minimalnej w ujęciu nominalnym w państwach Unii Europejskiej, w których obowiązują regulacje w tym zakresie (tabela 1), wyróżnić można trzy grupy krajów: państwa o najniższym poziomie płacy minimalnej (100-400 EUR), kraje o średniej wysokości wynagrodzenia minimalnego (550-950 EUR) oraz kraje o najwyższym poziomie tych płac (powyżej 1000 EUR). Do pierwszej grupy należą Bułgaria, Rumunia, Litwa, Estonia, Łotwa, Węgry, Słowacja, Czechy oraz Polska, która ma najwyższy poziom płacy minimalnej spośród wszystkich krajów dawnego bloku wschodniego. Płaca minimalna w przedziale 550-950 EUR wypłacana jest z kolei w Portugalii, Hiszpanii, na Malcie, w Słowenii i w Grecji. Krajem o najwyższym poziomie wynagrodzenia minimalnego jest Luksemburg. Zarówno w 2004 roku, jak i w 2008 oraz w 2011 płaca regulowana w Luksemburgu, podobnie jak w Holandii, Belgii, Francji, Wielkiej Brytanii i Irlandii, kształtowała się na poziomie znacznie przekraczającym kwotę 1000 EUR, z kolei państwem o najniższej stawce płacy minimalnej w UE jest

¹⁰ Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Dz.U. z 2002 r., nr 200, poz. 1679.

Bułgaria. Relacja między skrajnymi wartościami płac wynosiła w analizowanym okresie odpowiednio 1:23 w 2004 roku oraz 1:14 w 2008 i 2011 roku. Podane proporcje świadczą o silnym zróżnicowaniu i rozwarstwieniu w tym obszarze. Pozytywnie ocenić należy fakt, iż poziom rozbieżności znacząco się zmniejszył w 2008 roku i utrzymuje się również w 2011 roku. Skala zróżnicowania w zakresie poziomu płacy minimalnej ulega zmniejszeniu, jeżeli weźmiemy pod uwagę parytet siły nabywczej. Wówczas stosunek między płacą najniższą i najwyższą wyrażoną w *Purchasing Power Standard* (PPS) kształtuje się na poziomie 1:9 dla 2004 roku oraz 1:6 w 2008 i 2011 roku. Siła nabywcza płacy minimalnej w Polsce w 2011 roku jest dwukrotnie wyższa niż w Bułgarii i Rumunii. W okresie 2004-2011 poziom wynagrodzenia minimalnego we wszystkich krajach uwzględnionych w tabeli wzrósł.

Tabela 1

Wysokość płacy minimalnej* w krajach Unii Europejskiej

Kraj	Minimalne miesięczne wynagrodzenie					
	2004		2008		2011	
	EUR	PPS	EUR	PPS	EUR	PPS
Luksemburg	1403	1237	1610	1532	1758	1486
Holandia	1265	1202	1357	1268	1435	1352
Belgia	1186	1187	1336	1239	1444	1294
Francja	1173	1170	1321	1183	1365	1220
Wielka Brytania	1083	1084	1148	1160	1086	1139
Irlandia	1073	872	1462	1160	1462	1237
Grecja	605	821	681	768	877	917
Malta	543	774	612	753	665	843
Hiszpania	537	667	700	837	748	774
Portugalia	498	663	497	588	566	646
Słowenia	471	625	567	736	748	891
Czechy	207	439	329	460	329	439
Węgry	191	398	285	418	293	432
Polska	177	364	334	469	347	555
Estonia	159	320	278	390	278	370
Słowacja	148	304	267	388	317	445
Litwa	125	283	232	381	232	365
Łotwa	121	281	226	351	282	407
Rumunia	69	160	137	232	158	272
Bułgaria	61	143	112	245	123	243

*Dane zawarte w tabeli 1 odnoszą się do wynagrodzenia minimalnego w ujęciu brutto, nie uwzględniają obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne ani podatku dochodowego, które są w poszczególnych krajach mocno zróżnicowane.

Źródło: *Minimum Wages in EU Members States, Candidate and the US, Statistic in Focus 10/2004*, Eurostat, July 2004 oraz <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

3. Dylematy dotyczące płacy minimalnej

Potrzeba stosowania płacy minimalnej jest często negowana w szczególności przez zwolenników koncepcji liberalizmu gospodarczego. Jednakże sam fakt, iż obowiązuje ona w ponad 100 krajach na świecie, można przyjąć za potwierdzenie zasadności tej koncepcji. Wydaje się, że kontrowersje wokół tego tematu dotyczą nie tyle uzasadnienia jej stosowania, czy nawet wpływu płacy minimalnej na funkcjonowanie rynku pracy, ile poziomu tego wynagrodzenia. Minimalny poziom wynagrodzenia motywuje ludzi do podejmowania pracy zawodowej i w ten sposób umożliwia uniezależnienie się określonej grupy osób będących beneficjentami systemu pomocy społecznej od pomocy państwa, tym samym redukując zakres biedy. Jednolita płaca minimalna pozwala także zapobiegać dyskryminacji ze względu na określone cechy demograficzno-społeczne pracowników. Z punktu widzenia praw pracowniczych płaca minimalna jest gwarantem zapobiegania wyzyskowi i zwalczania nieuczciwej konkurencji w przypadkach, gdy mało konkurencyjni przedsiębiorcy dążą do obniżenia kosztów działalności głównie poprzez oszczędności w kosztach pracy.

W państwach mniej zamożnych, w tym w Polsce, występują zazwyczaj znaczne rozpiętości wynagrodzeń: wysokie płace kadry kierowniczej i specjalistów przy jednoczesnych działaniach na rzecz obniżania najniższych płac. Cechą charakterystyczną systemu wynagrodzeń w Polsce jest nagromadzenie płac w niskich przedziałach zarobkowych. Dlatego stosowanie i rozpowszechnianie płacy minimalnej jako kategorii wyodrębnionej w polityce wynagrodzeń pozwala, przynajmniej częściowo, zniwelować te różnice i łagodzić napięcia społeczne. Praca w zamian za wynagrodzenie niepokrywające kosztów utrzymania w dłuższej perspektywie czasowej stwarzać może ryzyko wyrzucenia poza margines życia społecznego i gospodarczego oraz zwiększać skłonność podejmowania działań w obszarze szarej strefy.

Jednym z najbardziej dyskusyjnych aspektów płacy minimalnej jest jej relacja do średniego poziomu wynagrodzenia w gospodarce. Ocenia się, że zbyt szybkie tempo wzrostu płacy minimalnej w państwach bądź regionach charakteryzujących się wysokim bezrobociem może stanowić hamulec zatrudnienia pracowników najmniej wydajnych. Uchwalona w październiku 2010 roku rezolucja Parlamentu Europejskiego postuluje, by we wszystkich krajach płaca minimalna stanowiła 60% średniego wynagrodzenia. Według wyliczeń Eurostatu w okresie 2005-2009 dynamika wzrostu płacy regulowanej w Polsce była najwyższa wśród wszystkich państw członkowskich UE, co spowodowało przesunięcie Polski z grupy krajów o niskiej płacy minimalnej w relacji do przeciętnego wynagrodzenia do grupy państw, w których relacja ta jest rela-

tywnie wysoka¹¹. W przypadku Polski obowiązująca w 2010 roku relacja wynagrodzenia minimalnego i wysokości średniego wynagrodzenia w gospodarce kształtowała się na poziomie bliskim 41%. W latach 2004-2009 wynosiła odpowiednio: 36,0%, 35,7%, 36,3%, 34,8%, 38,2%, 41,1%, wykazuje więc tendencję rosnącą¹². W krajach UE w 2011 roku stosunek minimalnej płacy do średniego poziomu w gospodarce waha się w przedziale od 33,3% w Rumunii do 47,5% w Słowenii. Dla Polski kształtuje się on na poziomie 39,7%. Wyższa niż w Polsce omawiana relacja występuje w Słowenii, Luksemburgu, na Malcie, w Holandii, Portugalii, Łotwie, Litwie i w Niemczech¹³. Ocenia się, że zbyt szybkie tempo wzrostu wynagrodzenia ustawowego wpływa negatywnie na podniesienie kosztów płacy, nieuzasadnione podobnym przyrostem wydajności pracy i w efekcie na zwiększenie skali ograniczania poziomu zatrudnienia. Zaburzenie rynkowego procesu kształtowania ceny pracy może powodować ograniczanie miejsc pracy dla osób o niskich kwalifikacjach oraz młodych, wchodzących dopiero na rynek pracy, rozszerzanie skali zatrudniania na podstawie elastycznych form pracy lub na czarno. Zjawiska potencjalnego niekorzystnego wpływu płacy regulowanej na gospodarkę nie należy rozpatrywać w ujęciu makro, bowiem zazwyczaj w bogatszych regionach czy branżach płaca minimalna ma relatywnie niewielki negatywny wpływ na gospodarkę – pracownicy zarabiają tam często znacznie więcej niż wynosi płaca minimalna, a nawet wynagrodzenie przeciętne.

Ważnym aspektem omawianego problemu jest znaczenie płacy minimalnej jako efektywnego instrumentu ograniczania biedy. Można przyjąć, że dla większości osób pozostających bez pracy, w tym biednych, płaca minimalna stanowi granicę opłacalności podejmowanej pracy. W warunkach, gdy *gros* ludzi biednych stanowią osoby pozostające bez pracy, podniesienie płacy minimalnej nie wywołuje dla nich żadnych pozytywnych skutków. Natomiast z punktu widzenia pracodawcy osoba, która nie podnosi swoich kwalifikacji w relacji do rosnących płac (w tym przypadku płacy minimalnej), staje się jeszcze mniej atrakcyjna, co powoduje efekt wypychania osób o niskiej wydajności pracy do szarej strefy lub sfery bezrobocia. Ponadto wzrost kosztów płacowych powoduje efekt ich przerzucania (przynajmniej w części) w postaci wyższych cen, jakie zapłacą wszyscy konsumenci, a więc także osoby o najniższych dochodach, co spowoduje jeszcze większe obniżenie poziomu ich życia. Zatem wzrost najniższego legalnego wynagrodzenia może zwiększać dochody osób o najniższej wydajności jedynie w warunkach, gdy mają one legalne zatrudnienie.

¹¹ *Płaca minimalna zabija miejsca pracy*. Analiza FOR nr 2/2011. Warszawa, 1 sierpnia 2011, s. 2.

¹² Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

¹³ Dane Eurostatu.

Podsumowanie

Idea płacy minimalnej ma szerokie zastosowanie w wielu krajach świata. W swym podstawowym założeniu służyć ma ona zagwarantowaniu bezpieczeństwa socjalnego najmniej wykwalifikowanym pracownikom. Jednakże wiele kontrowersji w różnych kręgach (ekonomistów, przedsiębiorców, pracowników) wzbudza poziom tego wynagrodzenia. Pogodzenie stanowisk reprezentowanych przez każdą ze stron na rynku pracy jest niezwykle trudne. Z jednej strony wyższa płaca ustawowa wpływa motywująco na skłonność do podejmowania pracy, z drugiej jednak powoduje wzrost kosztów pracy, zwiększając ryzyko utraty miejsc pracy przez tę grupę pracowników.

Wydaje się, że najważniejszą kwestią istotną dla uzyskania pozytywnych efektów stosowania tego instrumentu w koncepcji funkcjonowania państwa jest próba określenia płacy minimalnej na poziomie w maksymalnym stopniu akceptowalnym zarówno przez pracowników, jak i pracodawców. Zbyt niski poziom płacy minimalnej potęgować może bowiem zjawisko ubóstwa wśród pracujących gospodarstw domowych, z kolei z perspektywy przedsiębiorców rosnące koszty pracy wpływają na ograniczanie poziomu zatrudnienia. Przyjęty w Polsce indeksacyjny model ustalania wysokości płacy minimalnej nie zabezpiecza w dostatecznym stopniu interesów ani pracowników, ani pracodawców. Być może, wzorem państw takich jak Niemcy, właściwe byłoby związanie wysokości wynagrodzenia minimalnego z poziomem rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów. Wprowadzenie w życie tej koncepcji wymagałoby jednak delegowania na poziom samorządów odpowiednich kompetencji.

ECONOMIC AND SOCIAL CONDITIONS OF THE MINIMUM PAY

Summary

Category of the minimum wage is used in wage systems in many countries of the world. In its basic concept it is intended to guarantee minimum social safety for the least qualified personnel. While the reasons of its application do not raise objections, the issue of minimum wage levels evokes discussions both in the circles of economists, politicians and representatives of employers and trade unions. The article analyzes the determinants of the use of minimum wage and an attempt to explore what constitutes a fundamental axis of disputes around the theme of the minimum wage.

Katarzyna Kamińska

ROLA DOBROBYTU W KSZTAŁTOWANIU ZACHOWAŃ WYBORCZYCH NA PRZYKŁADZIE REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC

Praca zawiera rozważania nad wpływem dobrobytu na potrzebę uczestnictwa obywateli w życiu społecznym i politycznym. Przedstawione zostały argumenty uzasadniające tezę, iż wzrost zamożności jest ważnym składnikiem wpływającym na świadomość społeczną, lecz nie wykształca samoczynnie potrzeby partycypacji wyborczej. Ta zależna jest bowiem głównie od zrozumienia zasad, w ramach których funkcjonuje życie publiczne, wiąże się z dostępnością edukacji oraz czasu wolnego dla samodoskonalenia się jednostek.

Powszechnie wiadomo, iż wskaźnik makroekonomiczny o charakterze ilościowym, jakim jest produkt krajowy brutto (PKB), nie jest idealnym miernikiem do oszacowania zamożności współczesnych państw wysoko rozwiniętych. Coraz częściej na plan pierwszy wysuwają się wskaźniki oceniające zadowolenie z życia obywateli, które skorelowane są m.in. z przekonaniami o zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego, o możliwościach rozwoju osobistego, w tym przede wszystkim wykonywania pracy zgodnej z zainteresowaniami, z poziomem edukacji, czy też z zaspokajaniem przez system występującej w społeczeństwie potrzeby posiadania czasu wolnego w celu rozwijania indywidualnych pasji. I tak niemiecki termin *Wohlstand* służyć będzie określaniu dobrobytu materialnego, czyli takiego, w którym społeczeństwu dane jest nie tylko dokonywanie wyboru między rozbudowaną siecią towarów i usług, lecz także dane są środki finansowe do ich nabycia, wszystkiego więc, co da się wyrazić niemieckim skrótem BIP (*Brutto Innland Produkt*), czyli produktem krajowym brutto. Zupełnie odmienne znaczenie ma zaś pojęcie *Wohlfahrt*. Określa ono wszelkie wartości niematerialne, takie jak na przykład poczucie sprawiedliwości, bezpieczeństwa socjalnego, zdrowotnego, ekologicznego, możliwość korzystania z dóbr natury i czasu wolnego. Niemieckie *Wohlfahrt*, rozumiane jako „jakość życia”, nie poddaje się łatwym przeliczeniom. Niewątpliwym problemem jest tutaj trudność w opracowaniu indykato-

rów pozwalających na oszacowanie dobrobytu w oparciu o dane, które nie są całkowicie obiektywne. Stosowane mierniki zamożności w postaci PKB, HDI czy NEW nie są adekwatne do scharakteryzowania w pełni tak pojmowanej jakości życia, która wydaje się najważniejszym elementem wpływającym na zaangażowanie społeczne obywateli¹.

W 2008 roku z inicjatywy prezydenta N. Sarkozy'ego powołano we Francji komisję, która pod przewodnictwem wybitnych ekonomistów J.E. Stiglitz'a oraz A. Sena miała nie tylko wypowiedzieć się na temat przydatności wskaźnika PKB do szacowania dobrobytu obywateli w państwie wysoko rozwiniętym, lecz i wypracować nowy sposób pomiaru dobrobytu. Na początku listopada 2010 roku z podobną inicjatywą wystąpili przedstawiciele najważniejszych frakcji partyjnych niemieckiego parlamentu². Zwrócono uwagę, iż nękająca Niemcy w 2009 roku recesja oznaczała co prawda brak trwałego wzrostu PKB, lecz nie odzwierciedlała rzeczywistego poziomu życia obywateli. Kanclerz Niemiec Angela Merkel podkreślała w swoich wystąpieniach, iż miernikiem *Wohlfahrt* są bezpieczeństwo, odpowiednia opieka zdrowotna, możliwość uczestniczenia w życiu społecznym, jak i dostęp do edukacji³.

W lutym 2011 roku połączono wysiłki obu przywódców państw i na nieformalnym szczycie w Brukseli przedstawiono strategię pod nazwą „Europa 2020”. Z jej założeń wynika, iż nadrzędnym zadaniem ma być dbanie nie tyle o wzrost gospodarczy, co o zapewnienie wszystkim obywatelom zjednoczonej Europy zrównoważonego dobrobytu, w którym „najważniejszą rolę odgrywać będą zmienne takie jak bezpieczeństwo, jakość życia, zdrowia i zrównoważone wykorzystanie zasobów”⁴. Brytyjski badacz Richard Wilkinson zwraca uwagę, iż Niemcom i tak udało się uniknąć wielu trudności nękających inne państwa wysoko rozwinięte, a które wynikają z dysproporcji poziomu życia różnych grup społecznych. Z takim problemem borykają się na przykład USA, Wielka Brytania czy Portugalia. Wzorcową sytuacją jest utrzymanie 20-procentowej różnicy w dochodach uzyskiwanych przez najbogatszych i najuboższych członków społeczeństwa, co udało się wypracować w Skandyn-

¹ Trudności ze skonstruowaniem wskaźnika, który przedstawiałby nie tylko wartość wytworzonych dóbr i usług w danym kraju, jak PKB (*produkt krajowy brutto*), lecz uwzględniał także dobra, jakimi są choćby czas wolny, stan środowiska naturalnego czy praca w gospodarstwie domowym, są powszechnie znane. Istnieją inne mierniki, korzystające z większej ilości danych czy innych zmiennych niż PKB. Owe nowe mierniki to choćby opracowany przez W. Nordhaua i J. Tobina NEW (tzw. miara dobrobytu ekonomicznego), wskaźnik rozwoju społecznego HDI (*Human Development Index*) czy niepieniężna miara dobrobytu społecznego ISEW (miernik trwałego dobrobytu ekonomicznego). Choć istnieją, to i czas i koszty ich szacowania są na tyle wysokie, iż wciąż PKB, mimo swoich wad, pozostaje najczęściej wykorzystywanym wskaźnikiem.

² F. Heckenberger: *Neuer Indikator für Wohlstand – Deutschland – endlich gefühlsecht*, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/neuer-indikator-fuer-wohlstand-deutschland-endlich-gefuehlsecht-1.1022850>

³ Prace nad skonstruowaniem niemieckiego miernika dobrobytu trwają.

⁴ Cytat wypowiedzi Angeli Merkel, tłumaczenie własne, z artykułu R.A. Fuchsa: *Die Vermessung des Wohlstands*, 18.01.2011, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14771741,00.html>

nawii i Japonii, Niemcy zaś są między obiema skrajnościami⁵. Naukowcy niemieccy przyznają, iż pojęcie *Wohlfart* jest znacznie szersze niż możliwość jego oszacowania przy wykorzystaniu PKB. Jeden z najwybitniejszych niemieckich ekonomistów Meinhard Miegel w swojej pracy zatytułowanej *Wyjście – dobrobyt bez wzrostu* stwierdza, iż państwa wysoko rozwinięte będą musiały oswoić się z sytuacją, w której przestaną obserwować przyrost PKB, a o społecznym zadowoleniu lub jego braku świadczyć będą inne dane. Zdaniem M. Miegela kurczy się bowiem zdolność państw do stałego generowania wzrostu gospodarczego. Wynika to m.in. z prognoz demograficznych oraz z nasycenia się konsumentów towarami i usługami. Dojdzie do przeniesienia punktu ciężkości – ludzie przestaną kolekcjonować dobra, ponieważ większość pożądaných już posiadają, a zaczną gromadzić przeżycia i rozwijać pasję⁶.

Najmniej mierzalnymi elementami są potrzeby społeczeństwa, a to właśnie nie te niezaspokojone są siłą sprawczą działań, a co za tym idzie – osiągania celów. Widoczne na rys. 1 wahania nastrojów społecznych niewątpliwie zależne są od sytuacji gospodarczej. Każdorazowy wzrost PKB mógłby wskazywać, że społeczeństwo staje się bogatsze, a więc i bardziej zadowolone. Tak prosta korelacja jednak nie zachodzi. A nawet, co ciekawsze, im wyższy standard życia, tym trudniej jest dostrzec zadowolenie obywateli z zaspokajania kolejnych pojawiających się potrzeb. Im bogatsze państwo, tym mniejsze stają się różnice w odczuwaniu zadowolenia z kolejnych nabytych produktów. Satysfakcja z życia Niemców od lat 90. XX wieku jest na w miarę stałym poziomie. Wykazuje wahania koniunkturalne zależne od gospodarki, jednak fluktuacja nie jest gwałtowna.

Trudno jest zauważyć jakąś szczególną zależność między stanem satysfakcji obywateli a sytuacją polityczną w kraju. W latach 1998-2005 nieprzerwanie rządziła socjaldemokratyczna SPD z kanclerzem G. Schröderem na czele, a w tym właśnie okresie zaobserwować można największe wahania nastrojów społecznych. Jak wynika z obserwacji ekonomistów, coraz trudniej jest obywatelom państw wysoko rozwiniętych doceniać zdobywane dzięki pracy dobra, a i sama praca przestała być nadrzędną wartością⁷. Na plan pierwszy wysuwa się zadowolenie z posiadania czasu wolnego po wykonaniu satysfakcjonującej pracy, zgodnej ze zdobytym wykształceniem. Im wyższa bowiem stopa życiowa, tym trudniej jest wykreować nowe potrzeby podstawowe i tym więcej środków potrzeba do zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu.

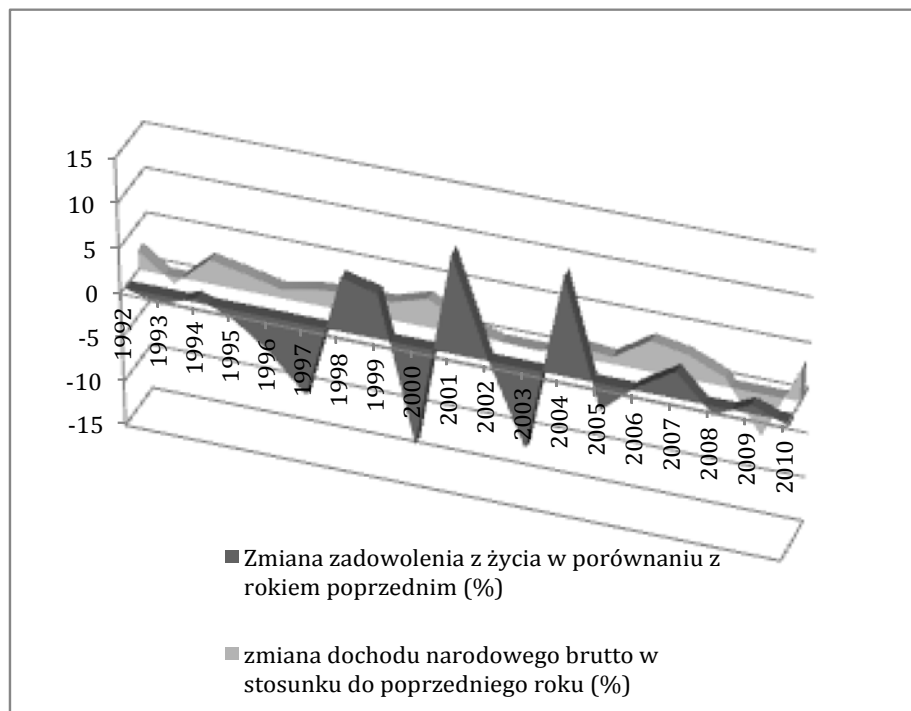
⁵ J.F. Junglaussen, Ch. Tenbrock: *Die Mittelklasse irrt*. „Die Zeit” 2010, nr 13, <http://www.zeit.de/2010/13/Wohlstand-Interview-Richard-Wilkinson>

⁶ Rozmowa R. Wosia z M. Miegalem: *Meinhard Miegel: Zachód doszedł do granic rozwoju gospodarczego*, 04.09.2010,

http://forsal.pl/artykuly/447829,meinhard_miegel_zachod_doszedl_do_granic_rozwoju_gospodarczego.html.

⁷ Ibid.

Niemcy jako federacja zróżnicowane są nie tylko kulturowo, lecz i z uwagi na zamożność poszczególnych landów⁸. Zarysował się spadek zadowolenia z życia w zachodniej części państwa i niewielki wzrost w części należącej wcześniej do Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD)⁹.



Rys. 1. Zależność między wzrostem gospodarczym a zadowoleniem społecznym w Niemczech

Źródło: Strona internetowa niemieckiego radia Deutsche Welle, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14771741,00.html>

Mimo trudności definicyjnych pojęcia „dobrobyt”, które występują w nauce, obywatele RFN nie mają problemu z intuicyjnym rozumieniem tego terminu. Podczas przeprowadzania badania ankietowego w 2008 roku zaledwie 2% pełnoletnich Niemców, spośród 1006 zapytanych, nie umiało odpowie-

⁸ W 2009 r., w zestawieniu ukazującym zamożność landów w oparciu o metodologię, w której porównywano 100 ekonomicznych i strukturalnych czynników, jak np. dochody podatkowe, dochody pozostające do dyspozycji landu, dochody czerpane z inwestycji, wiodącą pozycję zajął Hamburg, zdobywając 21,20 pkt. Landy Hesja, Bawaria i Badenia-Wirtembergia zdobyły zbliżoną liczbę – od 16,60 do 16 pkt. Najgorzej wypadły landy byłej NRD: Saksonia-Anhalt i Meklemburgia-Pomorze Przednie otrzymały odpowiednio 7,90 i 7,60 pkt. Zestawienie na stronie portalu statystycznego Statista: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/72940/umfrage/wohlstand---vergleich-der-bundeslaender-in-2009/>

⁹ U. van Suntum, A. Prinz, N. Uhde: *Lebenszufriedenheit und Wohlbefinden in Deutschland: Studie zur Konstruktion eines Lebenszufriedenheitsindikators („Glücks-BIP“)*, Berlin 2010.

dzień na pytanie „Czy nasze społeczeństwo żyje w dobrobycie?”. Pozostała część ankietowanych odpowiedziała następująco: 58% ankietowanych stwierdziło, iż żyje w dobrobycie, a przeciwnego zdania było 44%¹⁰. Dane pokazujące, iż 58% pełnoletnich obywateli uważało, że żyje w dobrobycie, wskazują na duże zadowolenie społeczne. W lipcu 2008 roku RFN wciąż była trzecią gospodarką światową, a skutki nadciągającego kryzysu dały się zauważyć przede wszystkim w kolejnym roku. Mimo to, w tym samym czasie, społeczeństwo rozczarowane było sytuacją gospodarczą oraz przejawiało niechęć do rozmontowania państwa socjalnego, nawet jeśli powszechnie widziano trudności i koszty związane z jego utrzymywaniem. Z badania nastrojów społecznych, przeprowadzonego w tym samym czasie, wynikało, że aż 59% społeczeństwa było przekonanych, że standard życia w Niemczech będzie malał, a tylko 4% zakładało, iż wzrośnie. 24% Niemców sądziło, iż będzie stabilny i zaledwie 3% badanych nie miało zdania. Również 3% badanych nie umiało odpowiedzieć na pytanie „Czy w przyszłości bardziej potrzebne będzie poszukiwanie nowych rynków zbytu, czy utrzymywanie zabezpieczeń socjalnych?”, za to aż 60% respondentów uważało, że bardziej pożądane będzie utrzymanie gwarancji socjalnych, a zaledwie 22% opowiadało się za szukaniem rynków zbytu. 15% założyło, iż nie będą potrzebne żadne zmiany¹¹. Wydaje się zatem, że im wyższy standard życia w państwie, tym trudniej jest naruszyć prawa socjalne, nawet jeśli społeczeństwo jest świadome, iż należy to zrobić z uwagi na trwający kryzys. Niemiecki system socjalny rozwinął się w odpowiedzi na pojawiające się w XIX wieku w Europie nowe poglądy polityczne. Wpływ ruchu robotniczego na społeczeństwo miał zostać ograniczony dzięki wprowadzanym przez państwo pod wodzą kanclerza Ottona von Bismarcka reformom. Europejskim prekursorem wcielenia do systemu społecznego obowiązkowych ubezpieczeń: – zdrowotnego, od wypadków oraz rentowego – Niemcy zostały w latach 1883, 1884 i 1889. W ślad za nimi podążyły m.in. Dania, Szwecja, Belgia, Austria, Wielka Brytania, jednak w żadnym z tych państw nie wprowadzono wszystkich form ubezpieczenia w tak krótkim czasie jak w Niemczech. Reformy dały podwaliny pod wypracowanie algorytmu życia wszystkich późniejszych pokoleń. Niezależnie od tego, kto sprawował rządy, zainicjowane za czasów żelaznego kanclerza zmiany były podtrzymywane, a nawet konsekwentnie poszerzano system świadczeń i usług socjalnych. Rozwijanie socjalnego państwa prawnego kontynuowane było po każdej z wojen świato-

¹⁰ Badanie opinii społecznej przeprowadzone w lipcu 2008 r. dla Federacji Banków Niemieckich na 1006 wyborcach niemieckich. Opublikowane na stronie portalu statystycznego Statista, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1371/umfrage/wohlstand-in-deutschland/>

¹¹ Badanie opinii społecznej przeprowadzone w lipcu 2008 r. dla Federacji Banków Niemieckich, opublikowane na stronie Statista: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1372/Umfrage/meinung-zur-entwicklung-des-lebensstandards-in-deutschland/>. Pytania skierowane do 1006 pełnoletnich respondentów brzmiały odpowiednio: Czy standard życia w Niemczech będzie wzrastał?, Czy w przyszłości bardziej potrzebne będzie poszukiwanie nowych rynków zbytu czy utrzymywanie zabezpieczeń socjalnych?

wych, a po zjednoczeniu Niemiec – tę zasadę wprowadzono również na terenach byłej NRD.

Odwołując się do badań nad kulturą polityczną, przeprowadzonych w latach 60. XX wieku przez amerykańskich badaczy G.A. Almonda i S. Verbę – wiemy, iż wykształcenie się określonego modelu kultury politycznej zależy od rozwoju i świadomości społeczeństwa. Źródłem kultury jest przede wszystkim edukacja oraz wynikająca z niej inkluzja dorosłych obywateli w życie społeczne¹². Świadomość polityczna społeczeństwa niemieckiego zawsze była wysoka. Świadczyć o tym mogła i nadal może choćby wysoka frekwencja wyborcza, która wpisuje RFN do państw o uczestniczącej kulturze politycznej. Wpływ na rozwój świadomości obywatelskiej niewątpliwie miały też: przywiązanie do idei państwa, wystarczający poziom edukacji oraz zamożność rozumiana jako stan zaspokojenia podstawowych potrzeb, głównie tych materialnych. Zwiększenie liczby osób legitymujących się wyższym wykształceniem stało się jednym z priorytetów państwa niemieckiego. Szczególny nacisk kładzie się na uzyskiwanie wysokich kwalifikacji przez młodych, do 25. roku życia, ludzi. W latach 1999-2005 poziom wykształcenia w Niemczech wzrósł z 5,4% do 6,99%, a celem stawianym sobie przez państwo jest osiągnięcie poziomu 20% do 2020 roku¹³.

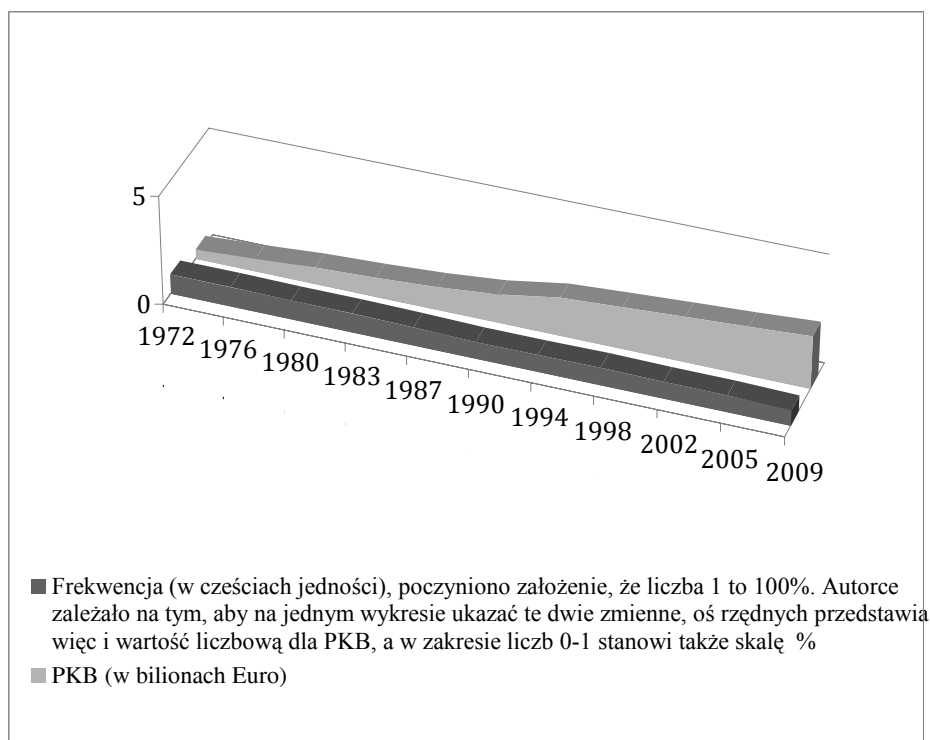
Potencjalny elektorat to wszystkie osoby, które w momencie wyborów osiągną pełnoletność. W tym zbiorze możemy wyróżnić wyborców, którzy mają ugruntowane poglądy polityczne, to najłatwiejszy cel. Bardziej skomplikowane jest pozyskanie sympatii osób, które oddają głos pod wpływem wydarzeń i sytuacji politycznej zaobserwowanej bezpośrednio przed wyborami, nie wahając się przed nawet skrajną zmianą dotychczasowych preferencji wyborczych. Ostatnią grupą są członkowie społeczeństwa niebiorący udziału w wyborach. Dwie wymienione jako ostatnie grupy to najbardziej skłonni do zmian wyborcy, o których toczy się zjadła walka wyborcza. Dostęp do informacji na temat segmentacji tej części społeczeństwa, poglądów, warunków życia i potrzeb staje się informacją handlową ułatwiającą partiom targetyzację ich kampanii wyborczej. Dociekania nad zachowaniami wyborczymi prowadzone w krajach wysoko rozwiniętych mają dać dostęp do poznania relewantnych elementów oddziałujących na wyborcę na tyle skutecznie, aby chciał wziąć udział w głosowaniu. Na poziomie indywidualnym badania mają dać odpowiedź na pytanie o motywy działania potencjalnego wyborcy, na poziomie zagregowanym zaś służą badaniu więzi społecznych. Mimo zaawansowanych metod wdrażanych w życie przez specjalistów od marketingu politycznego,

¹² G.A. Almond, S. Verba: *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park, London, New Delhi 1989.

¹³ Dane ze strony internetowej Niemieckiego Urzędu Statystycznego: <http://www.destatis.de>. Wskaźnikiem jest procentowy udział osób w wieku 25 lat posiadających wykształcenie wyższe.

okazuje się, iż nie jesteśmy w stanie przewidzieć, które z przekazów, czyli produktów zaproponowanych przez partię, okażą się na tyle skuteczne, aby przechylić szalę zwycięstwa na korzyść danej opcji politycznej. Okazuje się bowiem, że im wyższy poziom życia, tym nie tylko większa chęć samodoskonalenia obywateli, ale i potrzeba udziału w wydarzeniach społecznych. Jak jednak wynika z danych statystycznych, wśród obywateli niemieckich maleje zaangażowanie w politykę, rosną zaś inne, niepolityczne, formy uczestnictwa.

Od końca lat 80. XX wieku maleje partycypacja wyborcza w Niemczech. W latach 70. głosowało ponad 90% uprawnionych, na początku lat 80. – niemalże 90%. Jednak od 1987 roku widoczna jest tendencja malejąca, której zaprzeczeniem była jedynie elekcja w 1998 roku, kiedy to społeczeństwo niemieckie, zniechęcone długimi rządami chadeków z CDU-CSU, zdecydowało o zmianie na socjaldemokratów z SPD. Początek XXI wieku przyniósł frekwencję wyborczą mniejszą niż 80%. Ostatnie przeprowadzone w RFN wybory – w 2009 roku – cieszyły się już tylko 70-procentową popularnością.



Rys. 2. Frekwencja wyborcza w wyborach do Bundestagu a PKB w Niemczech w latach 1972-2009

Źródło: Podane wartości pochodzą ze stron internetowych Urzędu Statystycznego Niemiec, <http://www.destatis.de>

Jak wynika z zestawienia przedstawionego na rys. 2, w Niemczech zaobserwować można stały, od lat 50. XX wieku, wzrost PKB. W ślad za tym jednak nie podąża wzrost partycypacji wyborczej. Jest wiele przyczyn takiego stanu rzeczy, lecz większość z nich jest mało obiektywna. Mimo iż pułap 70% wciąż jest wysoki, jednak ciągły spadek wskazywać może na zmiany zachodzące w mentalności Niemców – dotąd świadomych obywateli. Recesja z 2009 roku wpłynęła na nastroje społeczne, a co za tym idzie, na niechęć obywateli do rządzących. Badania opinii publicznej przeprowadzone po wyborach 2009 roku wykazały antypatię do elit politycznych – 53% ankietowanych deklarowało raczej brak zaufania do rządu, a 39% stwierdzało, iż rządowi raczej ufa. 8% badanych nie miało zdania na ten temat. Zdecydowana większość obywateli twierdziła zaś, że nie ma zaufania do partii politycznych – aż 74%, a tylko 19% zaufanie miało, 7% odpowiedziało, że nie wie¹⁴. W 2010 roku, mimo osiągnięcia przez RFN rekordowego od czasu zjednoczenia wzrostu PKB – 3,6%¹⁵ – zadowolenie z życia obywateli było bliskie zeru¹⁶. Dane niemieckiego Urzędu Statystycznego, opublikowane 3 marca 2010 roku wykazały, iż po raz pierwszy w historii powojennej Niemiec o 0,4% zmalał średni roczny zarobek brutto¹⁷.

Spadkowa partycypacja wyborcza Niemców nie przełożyła się jednak na niechęć obywateli do uczestniczenia w innych formach życia społecznego. Wzrosła bowiem potrzeba poświęcania swojego czasu dla innych, gorzej funkcjonujących, członków społeczeństwa. Jak wynika z badań ankietowych przeprowadzonych przez World Values Survey¹⁸, Niemcy angażują się w bezpośrednie działania na rzecz budowania społeczeństwa obywatelskiego, choć robią to dość powściągliwie w porównaniu z innymi państwami wysoko rozwiniętymi. Spośród 17 państw ujętych w rankingu, znajdują się na 10. miejscu pod względem członkostwa w związkach sportowych, kościelnych, w zespołach muzycznych czy organizacjach humanitarnych. Nieformalne zaangażowanie zaś – w różnego rodzaju zbiórki – pieniędzy, podpisów pod apelami protestacyjnymi itp. – plasuje Niemców na 9. pozycji. Z tych danych trudno jest więc wyciągnąć wniosek, iż obywatele RFN, nie zajmując się polityką, przełożyli swoją aktywność na działania związane z trzecim sektorem. Szacuje się, że praca dla dobra ogółu, którą wykonują Niemcy w czasie wolnym, to 2% dochodu narodowego. Największą aktywność poza-

¹⁴ Badania typu *face to face* przeprowadzone przez TNS Infratest między 30.10.2009 a 15.11.2009 na grupie 1514 obywateli powyżej 15. roku życia. Na stronie portalu Statista: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/153823/umfrage/allgemeines-vertrauen-in-die-deutsche-regierung/>

¹⁵ Dane liczbowe za: E. Wesołowska: *Wspólna waluta. Euro do remontu*. „Newsweek” 2011, nr 35, s. 5.

¹⁶ Patrz rys. 1.

¹⁷ J. Mojkowski: *Niemieckie nieporządki. Niemiecka pila*. „Polityka.pl”, 30.07.2010, <http://www.polityka.pl/rynek/ekonomia/1507376,1,niemieckie-nieporzadki.read>

¹⁸ *WVS* to projekt badawczy, skupiający naukowców z całego świata, zajmujący się postawami społecznymi.

polityczną można za to zaobserwować w różnego rodzaju fundacjach obywatelskich, które po 2007 roku tworzone są masowo. Generalnie obywatele RFN uciekają od działalności na rzecz dużych podmiotów, wybierając pracę dla dobra małych grup, w których można nawiązywać bliższe kontakty przyjacielskie¹⁹.

Należy zwrócić uwagę na prostą zależność – bezproblemowe zaspokajanie potrzeb podstawowych rozwija społeczeństwo obywatelskie. Bezpieczeństwo socjalne, możliwość zdobywania nowych umiejętności oraz wykonywanie satysfakcjonującej pracy – m.in. te elementy pozwalają jednostce na dostrzeżenie potrzeb małych grup społecznych, w otoczeniu których żyje. Indukuje to chęć integracji i poświęcania czasu na rzecz innych członków lokalnej społeczności. Im więcej sukcesów odnosi pojedynczy obywatel, tym chętniej dzieli się zasobami z innymi. Praca dla dobra ogółu odsuwa od działalności politycznej, maleje zaufanie do klasy politycznej oraz partycypacja wyborcza, jednak aktywność społeczna przynosi wymierne zyski – materialne i społeczne, które państwo wysoko rozwinięte, jakim jest RFN, wspiera.

THE ROLE OF PROSPERITY IN SHAPING ELECTORAL BEHAVIOR – THE EXAMPLE OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Summary

The author of the article analysed the influence of the social comfort on the participation of German citizens in a social and political life. Arguments justify the thesis that a wealth increase is an important factor influencing social consciousness but it is not the deciding factor of someone's need to participate in election. It is mainly dependent on good understanding of the rules of public life as well as it connects closely with accessibility of the education. The author, using the example of Germany, showed that the more economically developed the country is, the more frequently participation in a political life is replaced by striving for having free time that can be spent for widely understood self-realisation.

¹⁹ W 2007 r. miała miejsce reforma prawa użyteczności publicznej. Szacuje się, że w RFN istnieje ponad 16 tys. fundacji prawa cywilnego, które zarządzają majątkiem wartym ok. 15 mld EUR. Za: <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de>

Beata Kasprzyk

SUBIEKTYWNA OCENA JAKOŚCI ŻYCIA Z WYKORZYSTANIEM ANALIZY DYSKRYMINACJI NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Wprowadzenie

Problem pomiaru i oceny dobrobytu ekonomicznego stał się od dawna przedmiotem wielu historycznych dyskusji ekonomicznych. W historii liberalnej ekonomii, rozważając naturę bogactwa narodów, Adam Smith jako pierwszy pisał o wolnej konkurencji jako najlepszym mechanizmie gospodarowania, wskazując równocześnie na pracę jako decydujący element determinujący wzrost dobrobytu¹. Ten liberalny tok myślenia ekonomicznego kontynuowano w XIX i na początku XX wieku w ramach tzw. nurtu neoklasycznego (m.in. Leon Walras, Stanley Jevons, Carl Menger), którego twórcy starali się pogodzić efektywność ekonomiczną gwarantowaną przez wolnokonkurencyjny kapitalizm i dobrobyt ze sprawiedliwością społeczną. Kolejną doktrynę tzw. utylitariańską, stanowiącą podstawę ekonomii dobrobytu, stworzył Francis Y. Edgeworth, określając tzw. społeczną funkcję dobrobytu². Na bazie tej teorii powstały koncepcje porównania podziału bogactwa społecznego (*social welfare*) i określenia polityki sprawiedliwego podziału (systemu ekonomicznego, w którym nie ma biednych). Główną zasadą utylitaryzmu jest teza, że dobrobyt społeczny to suma użyteczności indywidualnych dochodów wszystkich jednostek w społeczeństwie. Użyteczność rozumiano odtąd jako oznaczenie satysfakcji indywidualnej, a kardynalny pomiar użyteczności został zastąpiony użytecznością porządkową. W teorię ekonomii dobrobytu wpisał się następnie angielski ekonomista A. Pigou. Twierdził on, że społeczeństwo jest tym bliższe optimum dobrobytu, im dochód narodowy jest większy, bardziej ustabilizowany

¹ A. Smith: *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 1. PWN, Warszawa 1954.

² F.Y. Edgeworth: *Mathematical psychics: An essay on the application of mathematics to the moral science*. Kegan Paul, London 1881.

i równomiernie podzielony, a podział ten związany jest przede wszystkim z odpowiednią polityką podatkową państwa³. Problemy dobrobytu społecznego zostały także szeroko podjęte przez ekonomistów tzw. nowej ekonomii dobrobytu (m.in. Bergson 1938, Hicks 1939, Samuelson 1947), którzy w swych pracach starali się odnaleźć prawa ekonomiczne zwiększające rozmiary dobrobytu.

Poglądy utilitaryzmu spotkały się ze zdecydowaną krytyką K. Arrowa, później J. Rawlsa⁴. Ich zdaniem kwestia przejścia od oceny dobrobytu jednostki do oceny dobrobytu społecznego jest bardziej skomplikowana. Według Arrowa: „Przy pewnych rozsądnych i z osobna akceptowalnych założeniach nie istnieje funkcja dobrobytu społecznego agregująca dobrobyty indywidualne”⁵. Teoria ta oznacza, iż dobrobyt społeczny to „dobroć stanu społeczeństwa”, a dobrobyt jednostki to subiektywne zadowolenie czy odczucie z posiadanego dochodu. W tym nurcie zdecydowanie odrzuca się utilitarystyczną koncepcję funkcji dobrobytu sumującą indywidualne użyteczności.

Najnowsza historycznie koncepcja to podejście A.K. Sena, które rozszerza pojęcie dobrobytu, konkludując, iż dobrobyt człowieka nie jest jedyną i główną funkcją jego dochodu. Jak mówi Sen: „dobrobyt danej osoby można rozumieć jako jej jakość życia (...), życie to zbiór ‘funkcjonowań’, które mogą być bardzo różnorodne, poczynawszy od tak elementarnych jak należyte odżywianie się, cieszenie się dobrym zdrowiem (...), po osiągnięcia bardziej złożone – bycie szczęśliwym, poczucie godności, uczestnictwo w życiu społecznym”⁶. Każde z ‘funkcjonowań’ określa w pewnym sensie jakość życia człowieka, co dalej oznacza właściwy dobrobyt czy dobrostan jednostki.

Aktualnie koncepcja dobrobytu ekonomicznego stanowi jeden z kierunków szeroko badanej jakości życia, tzw. *quality of life*. Jakość życia rozumiana szerzej obejmuje większy wymiar, nie tylko sam poziom materialny jednostki, ale także – jak podaje koncepcja Sena – wiele czynników niematerialnych, np. poczucie bezpieczeństwa, poziom wiedzy, stan zdrowia itd. Pojęcie dobrobytu *stricto* ekonomicznego wzbogacono o wymiar pozaekonomiczny, a w naukach społecznych nawiązuje się także do stopnia zadowolenia czy szczęścia jednostki (*well-being*)⁷.

³ A.C. Pigou: *Economics of welfare*. McMillan, London 1920.

⁴ J. Rawls: *Teoria sprawiedliwości*. PWN, Warszawa 1994.

⁵ K.J. Arrow: *Social Choice and Individual Values*. Wiley, New York 1963.

⁶ A.K. Sen: *Nierówność. Dalsze rozważania*. Wydawnictwo Znak, Kraków 2000.

⁷ Jakość życia jest pojęciem bardzo złożonym. Termin „jakość życia” pojawił się po raz pierwszy w USA i był kojarzony wyłącznie z dobrostanem materialnym (bogactwo, dom, wysoki standard życia – akcent położony na „mieć”), następnie zaś został poszerzony o wartości niematerialne (edukacja, szczęście, wolność, zdrowie – akcent położony na „być”). W powszechnej świadomości pojęcie to zaistniało w latach 60. XX wieku, kiedy w swoim przesłaniu politycznym użył go ówczesny prezydent USA L. Johnson. Jedną z pierwszych definicji jakości życia w naukach społecznych brzmi: „jest to wypadkowa integracji osobowych właściwości oraz subiektywnych i obiektywnych wskaźników dobrostanu”. Powszechnie jakość życia określa się jako stopień zaspokajania potrzeb materialnych i niematerialnych jednostek, rodzin i zbiorowości. Por. *Nowa encyklopedia PWN*, t. III. Warszawa 1996, s. 121.

Jakość życia jest zdecydowanie kategorią subiektywną i ze swej istoty trudno mierzalną, szeroko rozumianą jako poziom zadowolenia jednostki o wymiarze ekonomicznym i pozaekonomicznym. Aktualnie wielkość i różnorodność kierunków badań jakości życia wynika z różnych jej aspektów, interpretacji, podejść oraz stosowania specyficznych dla poszczególnych dyscyplin naukowych narzędzi i metod pomiaru.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie możliwości wykorzystania metody ilościowej (analizy dyskryminacji) w zagadnieniach subiektywnej samooceny jakości życia gospodarstw domowych. Ważnym aspektem modelowania jest rozstrzygnięcie, jakie czynniki wyróżniają dwie naturalnie wyłaniające się grupy gospodarstw domowych (funkcjonujących w sferze pozytywnej i negatywnej oceny). Hipoteza badawcza zatem brzmi: czy istnieją określone cechy związane z danym gospodarstwem domowym, które, po pierwsze, dyskryminują na zadowolone/niezadowolone gospodarstwa domowe, po drugie, czy istnieją funkcje, na podstawie których można przewidzieć zadowolenie/brak zadowolenia z osiągniętej jakości życia.

1. Materiał i metodyka badań

W celu zweryfikowania hipotezy badawczej jako metodę badawczą zastosowano tzw. analizę dyskryminacji z grupy analiz wielowymiarowych⁸. Zagadnienie dyskryminacji zostało po raz pierwszy podniesione przez R.A. Fishera⁹. Szczegółowy opis analizy dyskryminacyjnej można znaleźć m.in. w pracach Handa, Klecka, Jajugi, Krzyśki, Zeliasia, Rószkiewicz i Maddali¹⁰. Istotą analizy jest skonstruowanie formuły matematycznej (zwanej funkcją dyskryminacji), identyfikującej przynależność obiektu do jednej z kilku wyróżnionych grup przy możliwie minimalnych błędach klasyfikacji.

Zasadniczym celem poniższej analizy dyskryminacyjnej jest znalezienie takiej reguły klasyfikacyjnej, która pozwoli na poprawne sklasyfikowanie zbioru gospodarstw domowych poprzez zmienne diagnostyczne o charakterze demograficzno-społecznym na dwie grupy: zadowolonych bądź niezadowolonych

⁸ E. Gantar: *Symboliczne metody klasyfikacji danych*. PWN, Warszawa 1998, s. 50-54.

⁹ R.A. Fisher: *The use of multiple measurements in taxonomic problems*. „Annals of Eugenics” 1936, Vol. 7, s. 179-188. Liniowa funkcja dyskryminacyjna zaproponowana przez R.A. Fishera ma postać:

$$FD(X) = \alpha_0 + \alpha_1 X_1 + \alpha_2 X_2 + \dots + \alpha_k X_k$$

gdzie:

X – wektor zmiennych niezależnych $[X_k]$, α_0 – stała funkcji dyskryminacyjnej, α_k – współczynniki (wagi) funkcji dyskryminacyjnej

¹⁰ D.J. Hand: *Discrimination and Classification*. John Wiley&Sons Inc, New York 1981; K. Jajuga: *Statystyczna teoria rozpoznawania obrazów*. PWN, Warszawa 1990; W.R. Kleck: *Discriminant Analysis*. Sage University Paper Series on Quantitative Applications in the Social Sciences, 07-019, Beverly Hills 1980; M. Krzyśko: *Analiza dyskryminacyjna*. WNT, Warszawa 1990; G.S. Maddala: *Ekonometria*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 370-371; M. Rószkiewicz: *Metody ilościowe w badaniach marketingowych*. PWN, Warszawa 2002, s. 170-173; A. Zeliś: *Metody statystyczne*. PWE, Warszawa 2002.

nych z osiągniętej jakości życia oraz ocenę stopnia dokładności przeprowadzonej klasyfikacji. Materiał empiryczny uzyskano w kwietniu 2010 roku metodą wywiadów bezpośrednich (metoda przechwytywania – *mall intercepts*), otrzymując ostatecznie próbę losową 1200 respondentów. Respondenci (głowa gospodarstwa domowego) byli proszeni o odpowiedź na pytanie: „Czy zadowolony/a jest Pan/Pani z aktualnej jakości życia gospodarstwa domowego?” (*sytuacja materialna, praca, zdrowie, mieszkanie, styl życia itd.*)? W odpowiedziach zastosowano zmienną dychotomiczną, przyjmując warianty: tak, nie. Dodatkowo zebrano informacje na temat wybranych charakterystyk ekonomiczno-społecznych gospodarstw domowych.

Wejściowy zbiór potencjalnych zmiennych objaśniających modelu dyskryminacyjnego stanowiły zatem zmienne charakteryzujące uwarunkowania danego gospodarstwa domowego. Zmienne te miały najczęściej charakter jakościowy, głównie demograficzno-społeczny i dotyczyły: wykształcenia głowy gospodarstwa, liczby osób, liczby dzieci w rodzinie, miejsca zamieszkania, przynależności do grupy społeczno-ekonomicznej, posiadania oszczędności i innych cech gospodarstwa.

Uwzględniając materiał badawczy, dokonano konstrukcji liniowej funkcji dyskryminacyjnej dla wielu wariantów kombinacji zmiennych objaśniających i wyboru najlepiej dopasowanej statystycznie. W metodyce przyjęto metodę krokową postępującą, co pozwoliło na wyodrębnienie i rangowanie czynników o najistotniejszym wpływie na klasyfikację według przyjętego kryterium podziału.

2. Wyniki badań własnych

Dobrobyt ekonomiczny społeczeństwa związany jest z pomiarem i oceną poziomu i jakości życia. Przyjmując uproszczone założenie i uzależniając poziom satysfakcji życiowej od ekonomicznych aspektów jakości życia, jako główny czynnik wpływający na zadowolenie należy wskazać dochody. Generalnie poziom satysfakcji z różnych aspektów życia wzrasta wraz z poziomem dochodów¹¹. Ocena własnej jakości życia zależy także od tego, jak się postrzega swoją pozycję na tle innych jednostek czy też rodzin (porównywanie się z najbliższą tzw. grupą odniesienia). Ocena jest zatem pochodną sytuacji ekonomicznej, która wpływa znacząco na poziom zadowolenia z życia, ale nie tylko – jest bowiem kategorią złożoną, zatem problem pomiaru i oceny pozostaje otwarty¹². W poniższej analizie celowo pomija się zatem wysoce skorelowane

¹¹ Cz. Bywalec, L. Rudnicki: *Konsumpcja*. PWE, Warszawa 2002, s. 43.

¹² B. Podolec: *Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania sytuacji materialnej gospodarstw domowych*. W: *Statystyka społeczna – dokonania, szanse, perspektywy*. Biblioteka Wiadomości Statystycznych, tom 57. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008, s. 112.

zmiennie o charakterze ilościowym (dochody i ich pochodne), a poszukiwać się będzie innych czynników wpływających na subiektywizm ocen jakości życia.

Na podstawie danych empirycznych badanej próby przeprowadzono analizy, które umożliwiły skonstruowanie kilku modeli dyskryminacyjnych, klasyfikujących gospodarstwa domowe wyłącznie na dwie grupy: zadowolone i niezadowolone z własnej jakości życia. Jako zmienną zależną modeli przyjęto zmienną dychotomiczną, to jest subiektywną ocenę jakości życia, a modele różniły się „zestawem” określonych zmiennych objaśniających. W wyniku analiz symulacyjnych ostatecznie przyjęto dwa poprawne statystycznie modele dyskryminacyjne. Pierwszy model obejmował zmienne niezależne dotyczące subiektywnych ocen sytuacji materialnej danego gospodarstwa (X_1 – aktualna ocena, X_2 – przyszła ocena i X_3 – sposób gospodarowania)¹³, w drugim – oprócz wyżej wymienionych zmiennych – dołączono informacje dotyczące zmiennych dychotomicznych: X_4 – Czy gospodarstwo posiada oszczędności? (z kategoriami odpowiedzi tak/nie) i X_5 – Czy wynagrodzenie uzyskiwane z tytułu pracy jest satysfakcjonujące? (z kategoriami odpowiedzi tak/nie). W modelowanie „nie weszły”, mimo że wydawałoby się oczywiste, takie cechy jak: miejsce zamieszkania, przynależność do grupy społeczno-ekonomicznej, liczba osób czy dzieci w rodzinie, typ gospodarstwa i inne.

Oceny istotności statystycznej oraz ogólne parametry oszacowanych funkcji dyskryminacyjnych m.in. statystyką Lambda-Wilksa¹⁴ zostały przedstawione w tabelach 1 i 2.

W obu przypadkach dyskryminacja typów gospodarstw przez zmienne znajdujące się w modelu jest statystycznie istotna (lambda Wilksa = 0,5586 (model I); 0,4677 (model II), gdzie $p = 0,0000$). Współczynnik korelacji kanonicznej przyjmuje wartości odpowiednio: 0,6644 i 0,7296, co świadczy o w miarę wysokiej sile dyskryminacyjnej tej funkcji. Z porównań parametrów wynika zatem wyższość modelu z szerszym zbiorem zmiennych niezależnych (model II). Największy wkład do dyskryminacji na typy gospodarstw zadowolone/niezadowolone (na który wskazują najwyższe wartości statystyki F usunięcia i równocześnie najniższe wartości cząstkowe Wilksa) mają zmienne: X_5 – satysfakcja z płacy, X_4 – oszczędności, X_1 – aktualna ocena sytuacji mate-

¹³ Respondenci (głowa gospodarstwa domowego) byli proszeni o odpowiedź na pytanie: „Jak Pan/i ocenia aktualny materialny poziom życia własnego gospodarstwa domowego”, a także „Jak Pan/i ocenia przyszłą sytuację materialną wobec aktualnej sytuacji gospodarczej kraju i pozycji dochodowej gospodarstwa domowego?”. W odpowiedziach zastosowano skalę porządkową, prosząc o wskazanie – według własnego uznania – na jeden z wariantów odpowiedzi: zła; raczej zła; ani dobra, ani zła (przeciętna); dobra; bardzo dobra. Przy pytaniu o sposób gospodarowania pieniędzmi w gospodarstwie domowym możliwe były kategorie odpowiedzi: bardzo skromny (nie wystarcza na podstawowe potrzeby; skromny – gospodarujemy bardzo oszczędnie; średni – wystarcza, ale oszczędzamy na poważniejsze zakupy; bardzo dobry – pozwalamy sobie na pewien luksus.

¹⁴ Wartości standardowej statystyki Lambda-Wilksa określają istotność statystyczną mocy dyskryminacyjnej modelu (wszystkich zmiennych wprowadzonych do modelu łącznie). Statystyka ta przyjmuje wartości w zakresie od 1 (brak mocy dyskryminacyjnej) do 0 (doskonała moc dyskryminacyjna).

rialnej. W wyniku analiz symulacyjnych przyjęto ostatecznie drugi model dyskryminujący gospodarstwa na zadowolone i niezadowolone z osiągniętej jakości życia. Poprawna statystycznie klasyfikacja zależała zatem od pięciu zmiennych objaśniających: satysfakcjonującego wynagrodzenia osiągniętego z tytułu pracy, posiadanych oszczędności, aktualnej i przyszłej oceny materialnego poziomu życia rodziny, a także sposobu gospodarowania pieniędzmi.

Tabela 1

Model I – oszacowana funkcja dyskryminacyjna

Liczba funkcji dyskryminacyjnych	Wartość własna	Korelacja kanoniczna	Lambda Wilksa	Chi-kwadrat
1	0,7902	0,6644	0,5586	696,79
Zmienne	Lambda Wilksa	Cząstkowe Wilksa	$F(1,367)$	Poziom p
X_1 (aktualna pozycja)	0,5763	0,9692	37,681	0,0000
X_2 (przyszła pozycja)	0,5683	0,9831	20,5682	0,0000
X_3 (sposób gospodarowania)	0,5835	0,9574	53,2529	0,0000

Tabela 2

Model II – oszacowana funkcja dyskryminacyjna

Liczba funkcji dyskryminacyjnych	Wartość własna	Korelacja kanoniczna	Lambda Wilksa	Chi-kwadrat
1	1,1382	0,7296	0,4677	908,52
Zmienne	Lambda Wilksa	Cząstkowe Wilksa	$F(1,1194)$	Poziom p
X_1	0,4764	0,9817	22,2010	0,0000
X_2	0,4708	0,9933	8,0414	0,0046
X_3	0,4726	0,9897	12,4763	0,0004
X_4 (oszczędności)	0,4896	0,9553	55,8436	0,0000
X_5 (płaca)	0,5000	0,9354	82,5190	0,0000

Analiza dyskryminacyjna pozwoliła także ocenić wkład poszczególnych zmiennych w podział gospodarstw domowych. W tym celu oszacowaniu podlegały współczynniki standaryzowane funkcji kanonicznych. Wartości oszacowanej funkcji dyskryminacyjnej niższe od 0 oznaczają, że dane gospodarstwo domowe było sklasyfikowane jako niezadowolone z jakości życia, w przeciwnym przypadku – wartości wyższe lub równe 0 – gospodarstwo domowe klasyfikowano do grupy zadowolonych. Wyniki oszacowanej kanonicznej funkcji dyskryminacyjnej $fD(X)$ zawarto w tabeli 3.

Tabela 3

Oceny parametrów funkcji kanonicznej klasyfikacji (model II)

Nazwa zmiennej	Oceny parametru α^*
Aktualna ocena (X_1)	0,2924
Przyszła ocena (X_2)	0,1606
Sposób gospodarowania (X_3)	0,2014
Oszczędności (X_4)	0,3357
Satysfakcjonująca płaca (X_5)	0,3891

*Parametry statystycznie istotne przy prawdopodobieństwie testowym $p < 0,0005$

Formalne równanie kanonicznej funkcji dyskryminacyjnej subiektywnej oceny jakości życia jest następujące:

$$FD(X) = 0,2924X_1 + 0,1606X_2 + 0,2014X_3 + 0,3357X_4 + 0,3891X_5$$

Ocena wyników modelowania wskazuje, iż wszystkie zmienne objaśniające wykazały statystycznie istotnie dodatni wpływ na zmienną zależną (czynniki te zwiększają zatem szanse zaklasyfikowania gospodarstwa do kategorii zadowolonych). Wartości bezwzględne wag wskazują, że największy wpływ na zmienną zależną (zatem zadowolenie z jakości życia) i zarazem największą moc dyskryminacyjną mają: satysfakcjonująca płaca – determinująca zarazem dochód gospodarstwa (0,3891) i posiadanie oszczędności – też związane z osiąganymi dochodami (0,3357). Charakterystyki te najsilniej implikują ocenę oraz klasyfikację na grupy zadowolone/niezadowolone gospodarstwa domowe.

Kolejną użytecznością analizy jest możliwość wyznaczenia funkcji klasyfikacyjnych, a na ich podstawie możliwość przyporządkowania nowych przypadków. W rezultacie analiz uzyskano następujące parametry empirycznych funkcji klasyfikacyjnych dla obu modeli (tabela 4).

Tabela 4

Parametry funkcji klasyfikacyjnych – model I i II

Nazwa zmiennej	Oceny parametrów*			
	Model I		Model II	
	0 (niezadowolone)	1 (zadowolone)	0 (niezadowolone)	1 (zadowolone)
Aktualna ocena (X_1)	3,2170	4,2919	3,4572	4,3638
Przyszła ocena (X_2)	2,4275	3,1147	2,7293	3,2038
Sposób gospodarowania (X_3)	0,7727	1,8333	1,4800	2,0649
Oszczędności (X_4)			-3,7347	-1,7748
Satysfakcjonująca płaca (X_5)			-2,2532	0,0737
Stała	8,9624	17,8681	-10,3585	-18,0408
p	0,5483	0,4517	0,5483	0,4517

*Parametry statystycznie istotne przy prawdopodobieństwie testowym $p < 0,0005$

Przyjmując model II jako model lepiej klasyfikujący całą próbę losową 1200 gospodarstw domowych na dwie przeciwstawne kategorie gospodarstw, funkcje klasyfikacyjne niezadowolonych Y_1 i zadowolonych Y_2 można zapisać analitycznie:

$$Y_1(\text{niezadowoleni}) = -10,3585 + 3,4572X_1 + 2,7293X_2 + 1,48X_3 - 3,7347X_4 - 2,2532X_5$$

$$Y_2(\text{zadowoleni}) = -18,0408 + 4,3638X_1 + 3,2038X_2 + 2,0649X_3 - 1,7748X_4 + 0,0737X_5$$

Dysponując ustalonym modelem i wyprowadzonymi funkcjami, można dokładnie przewidzieć, do której grupy należy dany przypadek (gospodarstwo domowe). Według reguły klasyfikacji „nowe” gospodarstwo domowe należy do tej kategorii, dla której wartość funkcji klasyfikacyjnej (Y_1 , Y_2) jest większa.

Ogólna trafność klasyfikacji *post hoc* dla badanej próby empirycznej wyniosła dla modeli I ponad 82%, a dla modelu II 84%, co oznacza, że znaczna frakcja całej zbiorowości badanych gospodarstw domowych została właściwie i poprawnie sklasyfikowana (por. tabela 5).

Tabela 5

Ocena poprawności klasyfikacji modeli

Wyszczególnienie	Klasyfikacja gospodarstw do grup według funkcji dyskryminacyjnej		Trafność klasyfikacji
	Grupa niezadowoleni	Grupa zadowoleni	
Model I			
Grupa niezadowoleni	594	64	90,27%
Grupa zadowoleni	147	395	72,87%
Razem	741	459	82,41%
Model II			
Grupa niezadowoleni	607	51	92,25%
Grupa zadowoleni	141	401	73,99%
Razem	748	452	84,00%

Szczegółowsze wyniki wskazują na to, iż wysoka (ponad 90%) łączna liczba przypadków stanowiła trafność prognozowania dla kategorii gospodarstw niezadowolonych, natomiast około 73% trafności prognozowania dla gospodarstw zadowolonych z jakości życia. Ogólna trafność predykcji (82,41%- 84%) dla obu modeli jest więc zadowalająca.

Podsumowanie

Na podstawie badań empirycznych w województwie podkarpackim można stwierdzić, że większość z badanych gospodarstw domowych deklaruje niezadowolenie z osiągniętej jakości życia (55%). Z pewnością działania różno-

rodnych czynników powodują zmiany zarówno w materialnym poziomie życia, jak i w jego ostatecznej jednoznacznej subiektywnej ocenie.

Subiektywną opinię co do jakości życia gospodarstw domowych można próbować modelować, wykorzystując analizę dyskryminacyjną. Z oszacowanych empirycznie funkcji wynika, iż zadowolenie z osiągniętej jakości życia zależy głównie od czynników takich jak: satysfakcjonująca płaca, posiadanie oszczędności, sposób gospodarowania czy ocena aktualnego i przyszłego poziomu życia. Wszystkie zmienne jakościowe są jednak pochodnymi dochodu i wynikają przede wszystkim z sytuacji materialnej, co znacznie rzutuje na możliwości nabywcze, zaspokajanie potrzeb i podnoszenie dobrobytu gospodarstwa domowego. Czynnik ekonomiczny jest więc dominujący, niemniej należy zwrócić uwagę na czynniki pozaekonomiczne związane z kształtowaniem postaw jednostki, a wynikające w głównej mierze z cech osobowości, przyjętego systemu wartości, motywów, emocji, reguł postępowania itp., które trudno objąć modelami ekonometrycznymi. Poszczególne czynniki i cechy ekonomiczne i pozaekonomiczne, ich rozpoznanie, a tym samym określenie, staje się wyznacznikiem prawidłowości dotyczących kwestii ocen dobrobytu i jakości życia.

Z przedstawionych powyżej jedynie pewnych aspektów wynika, że istotnym wydaje się dalsze poszukiwanie mierników i modeli, które pozwalałyby prowadzić skuteczne badania nad satysfakcją życiową, dokonywać porównań i wnioskować o dobrobycie jednostek, grup społeczno-ekonomicznych, jak i całego społeczeństwa.

THE SUBJECTIVE OPINION QUALITY OF LIFE USING THE DISCRIMINANT ANALYSIS

Summary

In the theory of economics there isn't the ideal methodological issues to analyzed the welfare or quality of life. The measurement and comparability of the level of welfare is difficult and in the theory and in the practice. These problems are very important in social and economical policy to decrease the socio-economic inequality.

The paper discusses an example of applying a linear discriminant function to model the subjective quality of life of households, on the basis of a survey conducted on a random sample of households in Podkarpackie province. The statistically relevant discriminatory model allows for the identification of satisfied not satisfied categories based on mostly qualitative variables characterizing the households.

ANALIZA JAKOŚCI ŻYCIA NA TERENACH WIEJSKICH WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Wprowadzenie

Jakość życia jest określeniem równie nieprecyzyjnym jak poziom zadowolenia czy dobrobytu. Jest to zjawisko wielowymiarowe i subiektywne¹. Próbując go zmierzyć, bada się właściwie specyficzne odczucia, na które składają się: wiara we własne możliwości, gotowość do budowania kariery, posiadanie celu życiowego, poczucie zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, brak obaw o sytuację materialną w przyszłości². Znacznie trudniejsze jest zadanie, gdy celem jest ocena jakości życia ludzi zamieszkujących tereny wiejskie, które różnią się w stosunku do terenów miejskich pod wieloma względami. Zatem dywagacje o poziomie i jakości życia mieszkańców wsi, o sposobach rozwiązywania ich problemów muszą być kompleksowe. Jakość życia na terenach wiejskich nie zależy już tylko od wzrostu gospodarczego w rolnictwie, ale od rzeczywistych przeobrażeń w przestrzeni obszarów wiejskich, polepszenia możliwości zaspokajania potrzeb społeczności wsi, infrastruktury technicznej i społecznej, możliwości korzystania z czasu wolnego, walorów obszarów wiejskich, dziedzictwa kulturowego itp.

Takie podejście mieści się w koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich i idei zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Pierwsza zakłada konieczność poprawy warunków życia mieszkańców wsi poprzez tworzenie nowych miejsc pracy w różnych obszarach działalności gospodarczej, wzrost dochodów, potrzebę rozwoju przedsiębiorczości, rozwoju infrastruktury ekonomiczno-społecznej, zmniejszenie utajonego bezrobocia i zmianę struktury agrarnej wsi. Drugie podejście uwzględnia ideę zrównoważonego rozwoju

¹ T. Słaby wprowadził pojęcie postrzeganej jakości życia, podkreślając subiektywny jej charakter. T. Słaby: *Systemy wskaźników społecznych w polskich warunkach transformacji rynkowej*. „Monografie i Opracowania” SGH, Warszawa 1994, nr 392, s. 74-86.

² *Jak żyją Polacy*. Red. R. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard. IFiS, Warszawa 2000.

obszarów wiejskich, która polega na równoważeniu trzech podstawowych czynników rozwoju, to jest rozwoju gospodarczego, społecznego i ekologicznego. Wielu autorów podkreśla, że rozwój wielofunkcyjny obszarów wiejskich stał się nową strategią umożliwiającą podnoszenie jakości życia na terenach wiejskich³.

Celem pracy jest analiza jakości życia ludności zamieszkującej tereny wiejskie województwa zachodniopomorskiego w 2010 roku. Dla oceny jakości życia mieszkańców terenów wiejskich województwa zachodniopomorskiego posłużono się pierwotnymi danymi z badań ankietowych realizowanych wspólnie z pracownikami ARiMR w Szczecinie. Badaniem objęto 560 osób zamieszkujących wybrany region⁴, z których 58% stanowiły kobiety. W badanej grupie średnia wieku dla kobiet wynosiła 42 lata, dla mężczyzn – 38. Rozkład liczby badanych był proporcjonalny do liczebności mieszkańców tych terenów. Zmienne przyjęte do rozważań odnoszą poziom jakości życia do wielkości spożycia, poczucia bezpieczeństwa, możliwości samorealizacji itp. Jednakże główny akcent położono na analizę wielu różnorodnych subiektywnych cech. W związku z tym przeanalizowano następujące czynniki: dostęp do ochrony zdrowia, transportu i komunikacji, infrastruktury sportowej, do kultury, sieci handlowych i usługowych, możliwości edukacji i kształcenia, a także poczucie bezpieczeństwa życiowego, ocenę stanu środowiska naturalnego, stopę życiową mieszkańców, czyli oceniono sytuację materialną i mieszkaniową oraz stopień zaspokojenia potrzeb.

Zmienne, które zostały scharakteryzowane, dają możliwość pełnej oceny jakości życia na terenach wiejskich województwa zachodniopomorskiego i mogą stanowić bazę odniesienia dla innych tego typu badań.

1. Problemy definiowania i mierzenia jakości życia

Jakość życia jest pojęciem bardzo złożonym. W ramach ekonomii podejmuje się liczne próby odpowiedzi na pytania o dobrobyt społeczny. Jednakże standardu życia, dobrobytu, poziomu rozwoju kraju nie da się jednoznacznie zdefiniować i w prosty sposób zmierzyć⁵. Dla zjawisk społeczno-gospodarczych sztucznie i subiektywnie tworzy się mierniki oceny i ich skale (np. PKB,

³ Patrz: A. Czarniecki: *Obszary wiejskie, urbanizacja wsi, rozwój wielofunkcyjny, rolnictwo wielofunkcyjne – przegląd pojęć*. W: *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*. Red. A. Rosner. IRWiR PAN, Warszawa, 2005; M. Kłodziński: *Uwarunkowania wielofunkcyjnego rozwoju gminy*. W: *Wieś i rolnictwo w okresie transformacji systemowej*. Red. L. Klank. IRWiR PAN, Warszawa 1995; H. Runowski: *Zrównoważony rozwój gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych*. W: *Gospodarka, człowiek, środowisko na obszarach wiejskich*. Red. M. Kłodziński. IRWiR PAN, Warszawa 2001.

⁴ W badaniu wzięli udział tylko i wyłącznie mieszkańcy gmin o charakterze wiejskim.

⁵ T. Borys: *Kwalimetria. Teoria i zastosowania*. Akademia Ekonomiczna, Kraków 1991, s. 17; *Jakość życia a zrównoważony rozwój. Relacje i pomiar*. W: *Ekonomia a rozwój zrównoważony*. Red. F. Piontek. Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001, s. 81.

PNB, DN, wskaźniki inflacji itp.). Niestety, miary nasilenia zjawisk społeczno-gospodarczych są arbitralne, subiektywne i nie mają jednoznacznego odniesienia, punktu zerowego, od którego zjawiska podlegałyby pomiarowi i ocenie⁶. Teoretycznym wyjaśnieniem tych zagadnień zajmuje się ekonomia dobrobytu, która ma charakter normatywny, a jej celem jest ocena, czy gospodarka działa dobrze. Stawia się więc pytania o efektywność alokacji zasobów oraz o sprawiedliwość podziału dóbr i usług między różnych członków społeczeństwa⁷.

Ekonomiści, socjologowie, a nawet psychologowie od lat pracują nad jednym precyzyjnym miernikiem dobrobytu społeczno-ekonomicznego. Efektami ich wysiłków są różnorodne miary o mniejszym lub większym zastosowaniu praktycznym⁸. B. Kryk i K. Włodarczyk-Śpiewak podjęły się próby skatalogowania różnorodnych podejść do problemu pomiaru jakości życia i przypisały różnym podejściom odpowiadające im miary⁹. W 2009 roku Komisja do Rady i Parlamentu Europejskiego pod kierunkiem Josepha Stiglitz'a stworzyła raport, w którym opublikowano postulat opracowania dodatkowych wskaźników opisujących dobrobyt jednostki i społeczeństw oraz zrównoważony rozwój ekonomiczny, społeczny i ekologiczny¹⁰.

Mimo licznych opracowań i podejść do oceny dobrobytu i jakości życia ludzi nie znaleziono, jak do tej pory, jednej uniwersalnej miary. Na razie wyłania się obraz sumy różnych wskaźników i rachunków, które nie są jeszcze ze sobą spójne.

2. Charakterystyka terenów wiejskich województwa zachodniopomorskiego

W Polsce obszary wiejskie wyróżnia się na podstawie podziału terytorialnego według rejestru TERYT, w którym za obszary wiejskie uznaje się

⁶ W. Grzywacz: *Makroekonomia*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii, Turystyki i Nauk Społecznych, Kielce 2008, s. 193.

⁷ E. Zysnarska: *Pomiar jakości życia*. W: *Wzrost gospodarczy w Polsce w latach 90-tych. Czynniki, bariery, perspektywy*. Red. M.G. Woźniak. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2002.

⁸ Patrz prace: *Agenda 21. Materiały Instytutu na Rzecz Ekorozwoju*, 1992; G. Atkinson, R. Dubourg, Hamilton K., Munasinghe M., Pearce D., Young C.: *Measuring Sustainable Development, Macroeconomics and the Environment*. E. Elgar Cheltenham, UK, 1998; K. Gawlikowska-Hueckel, S. Umiński: *Jakość życia w miastach – powiatach grodzkich*. IBnGR, Gdańsk 1999; S. Gil, J. Śleszyński: *Wskaźnik trwałego dobrobytu ekonomicznego (ISEW)*. „*Ekonomista*” 2001, nr 1; *Jak żyją Polacy*. Op. cit.; B. Kaczyńska: *Pomiar i monitoring w polityce społecznej*. „*Polityka Społeczna*” 2001, nr 5-6; E.U. von Weizsäcker, A.B. Lovins, L.H. Lovins: *Mnożnik cztery. Podwójny dobrobyt – dwukrotnie mniejsze zużycie zasobów naturalnych. Raport dla Klubu Rzymskiego*. Wydawnictwo Rolewski, Toruń 1999; *Wskaźniki ekorozwoju*. Red. T. Borys. Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999; L. Zienkowski: *Co to jest PKB? Jego rola w analizach ekonomicznych i prognozowaniu*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001; E. Zysnarska: Op. cit.

⁹ B. Kryk, K. Włodarczyk-Śpiewak: *Wybrane aspekty jakości życia na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*. W: *Zachowania rynkowe gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w okresie transformacji systemowej w Polsce*. Red. D. Kopycińska. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2006, s. 96-110.

¹⁰ <http://www.firma.egospodarka.pl/44958,Miary-dobrobytu-wg-Stiglitz'a,1,11,1.html>, dostęp: 28.06.2011.

gminy wiejskie i część wiejską gminy miejsko-wiejskiej¹¹. W zachodniopomorskim na 114 gmin 50 ma charakter wiejski, a 53 – miejsko-wiejski.

Obszary wiejskie województwa zachodniopomorskiego liczą 21,5 tys. km², co stanowi 94% ogólnej jego powierzchni. Połowę powierzchni tych terenów zajmują użytki rolne (49,9%), stanowiące bazę dla ich wiodącej funkcji gospodarczej, tzn. produkcji rolnej. Tereny te zamieszkuje około 530 tys. osób, czyli co trzecia osoba w zachodniopomorskim mieszka na obszarach wiejskich. Niepokojącym faktem jest jednakże to, że ludność w wieku przedprodukcyjnym migruje do większych ośrodków miejskich regionu bądź kraju i niechętnie już powraca. Analizując strukturę płci i wieku można stwierdzić, że przeważają na tych obszarach kobiety, szczególnie w przedziale wiekowym 40+, natomiast w przedziale 20-40 lat dominuje płeć męska. Na terenach wiejskich obserwuje się niebezpieczne przesunięcie liczby ludności w poszczególnych grupach wiekowych, tzn. ubywa ludności do 15. roku życia (spadek o 5% w latach 2000-2009), a przybywa w wieku poprodukcyjnym (wzrost o 7%).

Stopa bezrobocia charakteryzująca sytuację na rynku pracy na terenach wiejskich w 2009 roku była stosunkowo wysoka i wynosiła około 15,7% (w mieście – 13,2%), ale w 2010 uległa stopniowej poprawie (9,1%). Wskaźnik zatrudnienia wynoszący 41,2% był w 2009 roku niższy od wskaźnika zatrudnienia w miastach (43,9%) i sytuacja ta nie zmieniła się także w 2010 roku (wieś: 41,8%, miasta: 49%). Według oficjalnych statystyk bezrobocie na wsi dotyka w większym stopniu młodzież wywodzącą się z rodzin niezwiązanych z rolnictwem. I mimo że młodzi chętnie podnoszą poziom edukacji, to wyższe wykształcenie nie zwiększa szans na znalezienie pracy na obszarach wiejskich. Jest to efekt relatywnie niewielkiej (w porównaniu z miastem) oferty pracy, zwłaszcza dla osób o najwyższym poziomie wykształcenia. W tej sytuacji wybór przez młodzież wiejską przede wszystkim szkół średnich o profilu technicznym (45% młodzieży) jest zrozumiały i naturalny. Z 36% młodzieży uczącej się w liceach ogólnokształcących tylko niecałe 50% kontynuuje naukę na studiach.

Poziom jakości życia ludności wiejskiej w zachodniopomorskim nadal należy korelować z rozwojem rolnictwa, które wciąż jest jedną z bardzo ważnych sfer życia gospodarczego na polskiej wsi i podstawowym źródłem dochodów większości mieszkańców tych terenów. W ostatnich dziesięciu latach poprzez wykorzystanie instrumentów WPR w krajach Unii Europejskiej reali-

¹¹ Obszary wiejskie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (dalej PROW) to miejscowości znajdujące się w granicach administracyjnych gmin wiejskich, miejsko-wiejskich, z wyłączeniem miast powyżej 20 tys. mieszkańców, gmin miejskich, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców. *PROW na lata 2007-2013*, Warszawa, s. 8.

zowane są liczne programy wspierające zrównoważony, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. W Polsce (w zachodniopomorskim) realizowany jest program pod nazwą Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013¹². Wspiera on finansowo i uwzględnia możliwości rozwoju na terenach wiejskich różnych usług. Ponadto promuje i wspiera rozwój różnych pozagospodarczych funkcji przestrzeni wiejskich, jak walory środowiskowe, estetyczne, wypoczynkowe, rekreacyjne czy rezydencjalne. W wyniku realizacji tych programów możliwe jest urzeczywistnienie działań w zakresie:

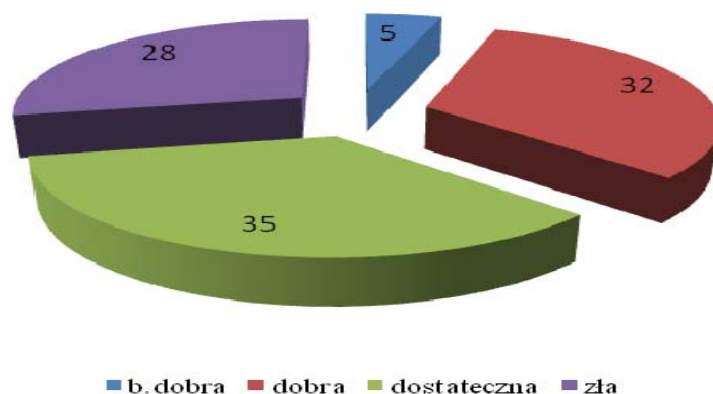
- poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
- poprawy środowiska naturalnego i obszarów wiejskich,
- poprawy jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowania gospodarki wiejskiej,
- wdrażania lokalnych strategii rozwoju, czyli aktywizacji ludności wiejskiej.

Poza efektami wymiernymi tych programów w postaci wyremontowanych świetlic (około 100 obiektów), boisk (kilkadziesiąt obiektów), czy placów zabaw (około 150 obiektów), udało się również zrealizować cele społeczne – pobudzić aktywność społeczności lokalnych do podejmowania działań mających na celu rozwój i promocję ich własnych miejscowości.

3. Wyniki badań

Na podstawie zebranego materiału badawczego można stwierdzić, że obraz jakości życia na terenach wiejskich województwa zachodniopomorskiego nie jest dobry, ale napawa optymizmem. Oceniając stopę życiową mieszkańców, zapytano ich o stopień satysfakcji z obecnej sytuacji materialnej i o stopień zaspokojenia potrzeb. Aż 35% osób uznało, że są w sytuacji, gdzie trudno im określić, czy są zadowoleni, czy też nie ze swojego statusu. Najczęściej padała odpowiedź, że ich dochody „pozwalają przetrwać”. Nie jest to zatem sytuacja pozytywna. Dodając do tego wyniku pozostałe 28% odpowiedzi zdecydowanie negatywnych, uzyskuje się ponad 60% ludzi mieszkających na terenach wiejskich, którzy odczuwają niezadowolenie z wysokości swoich dochodów, a zatem i z poziomu jakości życia (rys. 1).

¹² Szerzej na temat programów wspierających rozwój terenów wiejskich w zachodniopomorskim w pracy: J. Kondratowicz-Pozorska: *Korzyści i straty na zachodniopomorskiej wsi po wejściu Polski w strukturę Unii Europejskiej*. W: *Pięciolecie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia gospodarcze i społeczne ze szczególnym uwzględnieniem polskiego rynku pracy*. Red. D. Kotlorz. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej, Katowice 2010, s. 455-466 oraz www.prow.rolnicy.com, dostęp: 21.08.2011.



Rys. 1. Subiektywna ocena poziomu dochodów ludności wiejskiej w zachodniopomorskim

Pogłębiona analiza wykazała, że wydatki ankietowanych skupiały się głównie na czterech rodzajach potrzeb: wydatkach żywnościowych (średnio 30% dochodu), pokryciu bieżących rachunków za media i usługi komunalne (32%), wydatkach na cele nieżywnościowe (15%), leczeniu (12%). Na pozostałe cele przypadało średnio niecałe 10%. W tabeli 1 przedstawiono stopień zaspokojenia potrzeb na poszczególne rodzaje dóbr i usług u osób dysponujących miesięcznym dochodem.

Tabela 1

Stopień zaspokojenia wybranych grup potrzeb ludności wiejskiej dysponującej miesięcznym dochodem

	Bardzo dobry	Dobry	Dostateczny	Zły
	(%)			
Higiena	20	38	40	2
Wyżywienie	11	35	42	12
Warunki mieszkaniowe	6	22	58	14
Nauka i kształcenie	2	15	60	23
Odzież i obuwie	8	38	44	10
Wypożyczenie mieszkań	5	33	52	10
Leczenie, rehabilitacja	0	14	28	58
Wypoczynek	1	21	43	35
Uczestnictwo w życiu kulturalnym	2	5	23	70
Życie w czystym środowisku	32	35	22	11

Najwięcej pozytywnych odpowiedzi zawiera pozycja życie w czystym środowisku (67%), natomiast nie spodziewano się tak wysokich not dla higieny (58%), wyżywienia oraz odzieży i obuwia (po 46%). Najgorzej natomiast oceniane są potrzeby w zakresie uczestnictwa w życiu kulturalnym (7% wyrażało zadowolenie), leczenia i rehabilitacji (14%) oraz nauki i kształcenia (17%). Zdecydowana większość odpowiedzi przypadła w kolumnie z oceną dostateczną. Może to świadczyć o tym, że dla większości uzyskano jedynie minimalny próg zaspokojenia wybranych potrzeb.

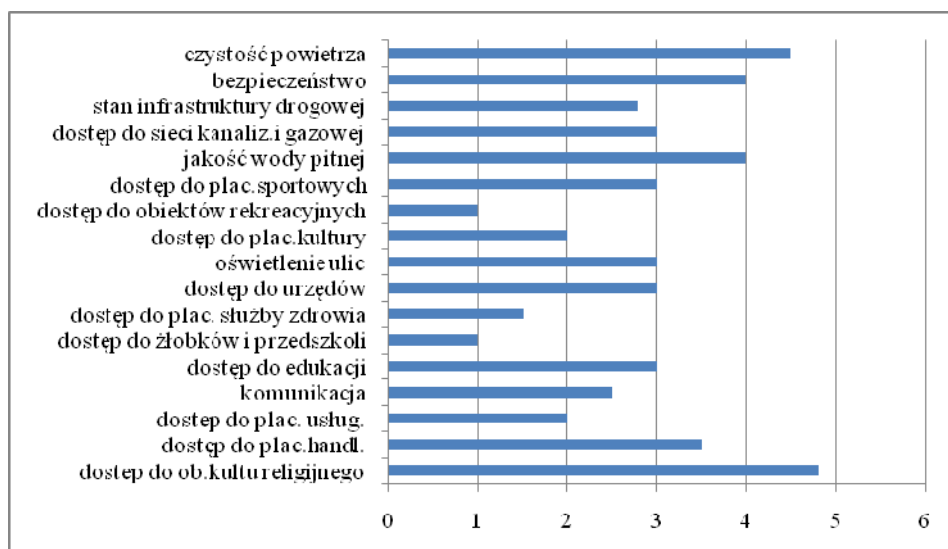
Podobnie jak w pracy B. Kryk i K. Włodarczyk-Śpiewak¹³, zbadano nie tylko materialne aspekty warunków życia, ale zebrano także subiektywne oceny na temat warunków niematerialnych. Ankietowani mieli wystawić oceny (od 1 do 5) warunkom i infrastrukturze socjalno-bytowej. Na podstawie uzyskanych odpowiedzi ustalono, że najlepiej oceniono: dostęp do obiektów kultu religijnego (4,8) i czystość powietrza (4,5). Średnie oceny dla tych pozycji oznaczają, że w obu przypadkach średnia ocen wahała się najczęściej pomiędzy wartościami dobrą i bardzo dobrą. Dość dobrze (> 3) i dobrze (ocena 4) zostało ocenione poczucie bezpieczeństwa, jakość wody pitnej oraz dostęp do placówek handlowych. Przy czym w ankiecie nie sprecyzowano wielkości i jakości tych placówek, w związku z tym wysoka nota w tej kategorii jest obrazem tego, że w większości polskich wsi są sklepy, które zaspokajają codzienne potrzeby społeczności wiejskiej. Natomiast dostęp do sieci kanalizacyjnej i gazowej, dostęp do placówek sportowych, oświetlenie ulic, dostęp do urzędów i edukacji został oszacowany na poziomie przeciętnym (ocena 3). Następną grupę tworzą już kategorie, z dostępu do których mieszkańcy zachodniopomorskich wsi są bardzo niezadowoleni (1) lub ogólnie niezadowoleni (2). Na terenach wiejskich brakuje przede wszystkim żłobków i przedszkoli, obiektów rekreacyjnych i kultury, placówek służby zdrowia, sprawnej komunikacji i punktów usługowych (rys. 2).

Subiektywne podejście do oszacowania jakości życia na terenach wiejskich objęło także temat zadowolenia badanych z poszczególnych dziedzin ich życia. Zebrany materiał pozwolił na wyliczenie średnich ocen. Rys. 3 jest obrazem rozkładu wyników dla wybranych dziedzin.

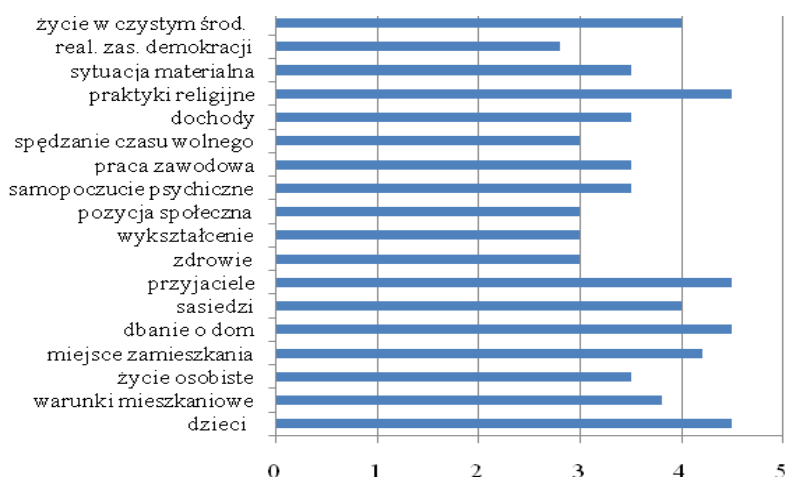
Ludzie zamieszkujący tereny wiejskie województwa zachodniopomorskiego najwyżej wyceniają tradycyjne życie rodzinne i oddanych przyjaciół. Z jednakową troską dbają o dzieci, dom, jak i o to, by móc żyć w społeczności, która ceni wartości wiary. Każda z tych dziedzin była punktowana powyżej oceny dobrej. Najniżej oceniono realizację zasad demokracji w kraju (< 3) oraz zdrowie, wykształcenie, spędzanie czasu wolnego i pozycję społeczną. Wyniki te nie były jednak zdecydowanie negatywne (pozycja dostateczna), co

¹³ B. Kryk, K. Włodarczyk-Śpiewak: Op. cit.

może świadczyć o tym, że na zachodniopomorskiej wsi poziom jakości życia ulega powolnej poprawie. Przemawia za tym także stosunkowo wysoka nota zadowolenia z pracy zawodowej, dochodów, sytuacji materialnej oraz warunków mieszkaniowych i samopoczucia psychicznego (ocena pośrednia pomiędzy 3 a 4).



Rys. 2. Subiektywna ocena wybranych kategorii niematerialnych wpływających na jakość życia na zachodniopomorskich terenach wiejskich



Rys. 3. Rozkład ocen wybranych dziedzin życia mieszkańców zachodniopomorskich terenów wiejskich

Badaczy zainteresował dość nisko oceniany poziom demokracji w kraju, wobec powyższego pogłębiono badania w tym zakresie. Kolejne pytania dotyczyły aktywności mieszkańców wsi w życiu społeczno-politycznym oraz poziomu ich zadowolenia z dotychczasowych działań władz samorządowych w regionie. Wśród badanych kobiet tylko 28% wzięło udział w wyborach samorządowych w 2010 roku i 38% uprawnionych mężczyzn. Nieuczestniczenie w wyborach sprawia, że godzą się na to, czego chcą inni. Z drugiej strony, pytani o ocenę pracy organów i jednostek władz samorządowych określają ją jako dostateczną. Do głównych zarzutów wobec władzy zaliczają: dbanie o własne interesy (60% odpowiedzi), schlebienie tym, którzy mają własną działalność przynoszącą wysokie dochody (45%), nieliczenie się z rzeczywistymi potrzebami mieszkańców (25%), izolowanie się od społeczeństwa (20%). Jednocześnie w analizowanej próbie tylko niecałe 2% osób (11 osób) jest zaangażowanych w prace na rzecz różnorodnych stowarzyszeń lub aktywnie działa w środowisku wiejskim. Społeczeństwo wiejskie niechętnie chce współpracować z władzami terenowymi, nie chodzi na wybory lokalnych władz, nie chce działać na rzecz regionu, w którym mieszka, a jednocześnie jest niezadowolone z pracy tych, którzy chcą pracować na rzecz lokalnych zbiorowości. Jest to raczej obraz niedojrzałości politycznej i społecznej społeczeństwa wiejskiego, aniżeli braku demokracji w kraju i w regionie.

Wnioski

Ludność zamieszkująca tereny wiejskie w Polsce zawsze była boleśnie doświadczana. Przeżyła już obowiązkową kolektywizację, kontyngenty, a także skutki szybkich reform po transformacji ustrojowej na przełomie lat 80. i 90. Ewidentny wówczas brak polityki rolnej wspierającej i chroniącej rolnictwo oraz ludność zamieszkującą tereny wiejskie sprawił, że w 1990 roku parytet dochodów rolniczych skurczył się do 69%, a w 1991 roku do 63%¹⁴. Mieszkańcy wsi z dnia na dzień zostali pozbawieni miejsc pracy i źródeł dochodu (likwidacja PGR-ów i innych jednostek państwowych). Dlatego być może ludzie mieszkający na wsi mają nieufny stosunek do przedstawicieli władz i ich form działania.

Obraz jakości życia na zachodniopomorskiej wsi można podsumować w dwóch ujęciach: obiektywnym i subiektywnym. Obiektywnie poziom życia omawianej grupy ludzi jest dostateczny, ale – co powinno cieszyć – z niewielkim odchyleniem w kierunku oceny dobrej. Biorąc pod uwagę surowość wydawanych ocen można określić, że poziom życia na wsi jest dość dobry, ludzie

¹⁴ *Polska Wieś 2010. Raport o stanie wsi*. Red. J. Wilkin, I. Nurzyńska. Wydawnictwo Scholar, FAPA, Warszawa 2010, s. 171.

są coraz bardziej zadowoleni z tego, co mają i z tego, co mogą mieć. Jak wynika z przeprowadzonych badań, zdecydowanie za mało jest opieki i wsparcia ze strony państwa i władz samorządowych. Na zachodniopomorskiej wsi brakuje przede wszystkim dobrych placówek edukacyjnych, ośrodków zdrowia i kultury, punktów usługowych i infrastruktury technicznej. Jednakże poprzez wdrożenie wielu działań wynikających z realizacji PROW 2007-2013 oceny te mają szansę ulec szybkiej poprawie. Program ma bowiem za zadanie wpływać na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich, zaspokajać potrzeby społeczne i kulturalne mieszkańców wsi oraz promować obszary wiejskie.

Uzasadnione wydaje się zatem przeprowadzenie kolejnych, podobnych badań po 2013 roku, by sprawdzić, w jakim stopniu działania na rzecz obszarów wiejskich wpływają na poziom jakości życia ich mieszkańców.

THE ANALYSIS OF LIFE QUALITY IN REGION OF WEST POMERANIA

Summary

The purpose of the article is to estimate level of human life in rural areas. This level is different to the one in cities. For this purpose there was survey done research in 2010 in population of citizens of West Pomerania rural region. Based on this there is try of the graphical presentation of level of life quality of citizens in rural area. This is based on the subjective evaluation of variables.

Marek Kośny

POLARYZACJA EKONOMICZNA A WZROST GOSPODARCZY SPRZYJAJĄCY UBOGIM*

Wprowadzenie

Pytania o przyczyny nierówności oraz analiza jej konsekwencji towarzyszą ludziom od zawsze. Choć nie jest to regułą, beneficjenci nierówności, ci, którzy mają więcej, uznają nierówność za rzecz uprawnioną, a wręcz konieczną. Odwrotnie jest z osobami, którym w wyniku podziału przypadł udział mniej niż proporcjonalny – one zazwyczaj wskazują na niesprawiedliwość istniejącego rozwiązania. Oczywiście sam fakt niezadowolenia nie wnosi wiele do dyskusji o nierówności. Nieoczywiste pytania pojawiają się natomiast w momencie podjęcia próby odnalezienia przyczyn nierówności, jej opisu oraz określenia, na ile są one uzasadnione i czy nie wymagają interwencji.

Przez wiele wieków systemy polityczne państw sankcjonowały fundamentalne nierówności – nie tylko w odniesieniu do stanu posiadania, ale też praw czy godności ludzkiej. W tym kontekście postulaty całkowitej równości, będące treścią utopii, nie znajdowały faktycznego punktu odniesienia w istniejącej rzeczywistości. Faktyczny zwrot nastąpił dopiero wraz z popularyzacją idei demokratycznych, przede wszystkim w wieku XX. Spośród wielu dzieł z tego okresu, poświęconych problematyce nierówności, na szczególną uwagę zasługuje *Teoria sprawiedliwości* J. Rawlsa¹, która stanowiła przełom w sposobie podejścia do problematyki nierówności. Idee Rawlsa, rozwijane dalej m.in. przez A. Sena, laureata Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, zwróciły szczególną uwagę na sytuację osób poszkodowanych wskutek nierówności. Dało to równocześnie początek specjalizacji w analizie nierówności – oprócz

* Projekt dofinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach grantu nr N N112 392140.

¹ J. Rawls: *Teoria sprawiedliwości*. PWN, Warszawa 2009. Wydanie pierwsze w języku angielskim w 1971 roku.

ogólnego poziomu nierówności, określanego na przykład na poziomie państw, zainicjowano wiele badań dotyczących wybranych aspektów nierówności².

Do tego typu szczegółowych analiz, prowadzonych z punktu widzenia zamożności grupy, której dotyczą, należą, będące przedmiotem niniejszego opracowania, analizy polaryzacji i wzorca zmian w rozkładzie dochodów. Mimo że są to dwa odrębne zjawiska, metody ich pomiaru oparte są na podobnych podstawach. Jednocześnie analiza wyników oceny jednego ze zjawisk pozwala w pewnym zakresie wnioskować o drugim. Nie jest to wprawdzie wnioskowanie tak precyzyjne, jak w przypadku miar dedykowanych ocenie konkretnego zjawiska, wskazuje jednak na kierunek zmian.

Celem pracy jest pokazanie podobieństw wybranych miar, służących do oceny polaryzacji ekonomicznej oraz identyfikacji wzorca zmian w rozkładzie dochodów. Po krótkiej charakterystyce obydwu zjawisk i przedstawieniu sposobów ich pomiaru w kolejnych dwóch punktach, ostatnia część pracy poświęcona będzie określeniu, jakiego typu zmiany w rozkładzie dochodu występowały w Polsce w ciągu ostatnich kilkunastu lat.

1. Nierówności ekonomiczne, polaryzacja i wzorce zmian w rozkładzie dochodu

Badania dotyczące nierówności wymagają szczegółowego wskazania, jakiego typu nierówności będą podlegały analizie. W obszarze nauk ekonomicznych pojęciem najszerszym są nierówności ekonomiczne, obejmujące nie tylko różnice w wartości wybranych zmiennych (jak np. dochód, majątek, czy też wydajność pracy), ale również w możliwościach funkcjonowania na rynku. Ten drugi obszar, stanowiący bezpośrednie nawiązanie do koncepcji A. Sena, obejmuje bardzo szerokie spektrum uwarunkowań, które sprzyjają osiągnięciu określonych celów bądź to utrudniają.

W ramach nierówności ekonomicznych najbardziej rozwinięty metodologicznie jest obszar analiz nierówności dochodowych. Od czasów pionierskiej pracy A. Atkinsona³, w literaturze nieustannie proponowane są nowe metody analizy różnych aspektów tych nierówności. W zależności od sposobu wyodrębnienia badanej grupy, podstawowy podział obejmuje analizy dotyczące osób ubogich, klasy średniej oraz osób zamożnych.

Przedmiotem zainteresowania w niniejszym opracowaniu nie są jednak bezpośrednio nierówności dochodowe w każdej z tych grup, ale specyficznie dla każdej z nich konsekwencje zmian w poziomie nierówności. W odniesieniu

² Zagadnienia te są szeroko dyskutowane m.in. w *Handbook on Income Inequality Measurement*. Red. J. Silber. Springer 1999.

³ A.B. Atkinson: *On the Measurement of Inequality*. „Journal of Economic Theory” 1970, No. 2, s. 244-63.

do osób ubogich przedmiotem analizy będzie identyfikacja wzorca zmian w rozkładzie dochodów – czy zmiany te można uznać za sprzyjające ubogim (*pro-poor*), czy też dla nich niekorzystne (*anti-poor*). W przypadku osób o średnich dochodach (co niekoniecznie musi być utożsamiane z klasą średnią) badanie dotyczyć będzie zjawiska polaryzacji – czyli zmniejszenia rozmiaru tej grupy osób.

Identyfikacja wzorca zmian w rozkładzie dochodów dotyczy z zasady całego rozkładu, czyli wszystkich grup dochodowych. Szczególne znaczenie ma jednak w odniesieniu do osób ubogich. Podstawowe pytanie badawcze w ramach tego nurtu jest następujące: ubodzy są beneficjentami wzrostu gospodarczego? Jeśli tak, to wzrost ten określany jest jako sprzyjający ubogim (*pro-poor growth*). Konsekwencją wystąpienia takiego wzorca zmian jest możliwość rozwiązywania problemów społecznych przez mechanizmy rynkowe: polepszenie sytuacji najuboższych (przede wszystkim w długim okresie) nie wymaga bowiem interwencji państwa. Praktycznym problemem w badaniach z tego obszaru jest doprecyzowanie, co oznacza, że ubodzy są beneficjentami wzrostu gospodarczego oraz kto jest uważany za osobę ubogą. O ile kwestia zdefiniowania grupy osób ubogich jest zagadnieniem z nieco innego obszaru i w badaniach nad identyfikacją wzorca zmian w rozkładzie dochodu jest traktowana instrumentalnie, o tyle definicja „beneficjenta” jest kluczowa. Z punktu widzenia tej definicji wyróżnia się dwa rodzaje analiz. Analizy bezwzględne⁴ zakładają, że wzrost gospodarczy sprzyjający ubogim powinien polepszać sytuację ubogich. W praktyce może to oznaczać zupełny brak odniesienia do sytuacji w całej populacji, jeśli wybrana linia ubóstwa jest linią bezwzględną – wystarczy, że sytuacja ubogich poprawi się choć trochę. Druga grupa to metody względne⁵ – aby wzrost gospodarczy uznać za sprzyjający ubogim, wzrost dochodu wśród ubogich musi być relatywnie wyższy niż wśród nieubogich. Z tego względu analizy tego typu zalecane są w przypadku krajów bogatszych, gdzie względna sytuacja ubogich w odniesieniu do reszty społeczeństwa ma zazwyczaj większe znaczenie niż ich sytuacja rozumiana w kategoriach bezwzględnych.

Koncepcja polaryzacji ekonomicznej, rozumianej w tym opracowaniu jako polaryzacja rozkładu dochodów, dotyczy natomiast osób o średnich dochodach. Tak zdefiniowana polaryzacja oznacza więc proces zanikania tej grupy⁶ – migracji jej członków do grupy ubogich lub zamożnych. Tak jak w przypadku identyfikacji wzorca zmian, jednym z problemów jest tu definicja populacji, której dotyczy analiza. Wyodrębnienie klasy średniej jest w praktyce

⁴ M. Ravallion, S. Chen: *Measuring pro-poor growth*. „Economics Letters” 2003, No. 78, s. 93-99.

⁵ N. Kakwani, E. Pernia: *What is Pro-poor Growth?* „Asian Development Review” 2000, No. 18(1), s. 1-22.

⁶ S.M. Kot: *Polaryzacja ekonomiczna*. PWN, Warszawa 2008.

znacznie trudniejsze niż grupy osób ubogich. Jako że analiza dotyczyć będzie wyłącznie dochodu, przyjęcie określonej granicy nie wpływa na samą metodę badania.

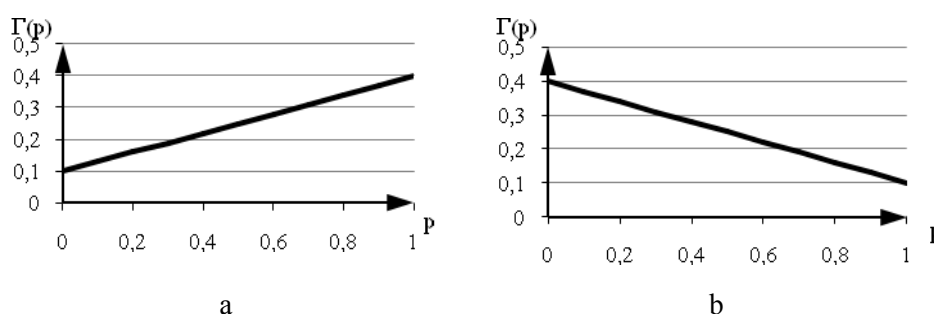
2. Pomiar

W pracy przedstawione zostaną dwie grupy miar, wyodrębnione z punktu widzenia podstawy ich konstrukcji. Pierwszą z nich będą miary oparte na statystykach pozycyjnych – kwantylach rozkładu dochodu. Drugą grupę będą stanowiły miary związane z krzywą Lorenza i współczynnikiem Giniego. Wymienione grupy nie obejmują oczywiście wszystkich proponowanych w literaturze miar. Inne, oparte m.in. na indeksie Atkinsona czy miarach uogólnionej entropii, nie będą jednak przedmiotem analizy w dalszej części pracy.

W pierwszej kolejności scharakteryzowane zostaną miary oparte na kwantylach rozkładu dochodu. Najbardziej rozpowszechnioną w analizach wzorca zmian w rozkładzie dochodu miarą należącą do tej grupy jest krzywa wzrostu dochodu⁷, dana wzorem:

$$\Gamma(p) = \frac{q_1(p) - q_0(p)}{q_0(p)}, \quad (1)$$

gdzie $q(p)$ oznacza dochód osoby odpowiadającej kwantylowi p w rozkładzie dochodu, odpowiednio na początek (q_0) i koniec (q_1) analizowanego okresu. Wartość krzywej dla dowolnego $p \in [0,1]$ można interpretować w procentach jako zmianę wysokości dochodu na tej pozycji w rozkładzie dochodów. Dwa typowe warianty krzywej wzrostu dochodu zostały przedstawione na rys. 1.



Rys. 1. Przykładowe krzywe wzrostu dochodu

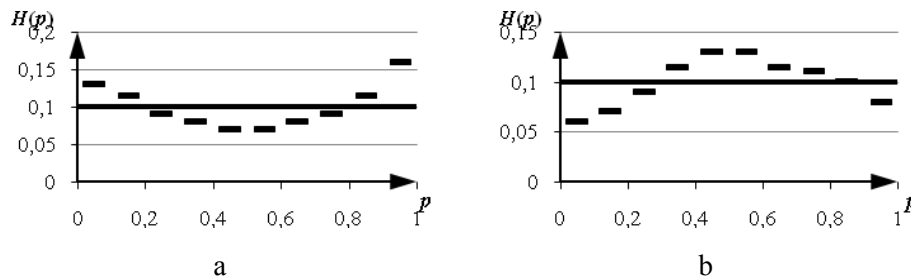
⁷ Por.: M. Ravallion, S. Chen: Op. cit.; J.-Y. Duclos: *What is „Pro-Poor”?* „Social Choice and Welfare” 2009, No. 32, s. 37-58.

Rys. 1a przedstawia wzorzec wzrostu sprzyjającego osobom bogatym. Mimo polepszenia sytuacji ubogich, procentowy wzrost dochodu rośnie wraz ze wzrostem zamożności. Rys. 1b przedstawia natomiast wzrost sprzyjający ubogim – głównymi beneficjentami są osoby najgorzej sytuowane, co oznacza zmniejszenie ich relatywnego dystansu do osób zamożniejszych.

Miarą polaryzacji opartą na kwantylach rozkładu jest indeks polaryzacji Morris, Bernhardt i Handcocka⁸. Konstrukcja tego indeksu wykorzystuje rozkład względny zdefiniowany jako⁹:

$$H(p) = F_1(F_0^{-1}(p)) = F_1(q_0(p)), \quad (2)$$

gdzie F_0^{-1} oznacza odwrotność dystrybuanty rozkładu dochodu z początku analizowanego okresu a F_1 – dystrybuantę rozkładu dochodu z końca analizowanego okresu. Przykłady rozkładów względnych dla grup decylowych przedstawione zostały na rys. 2.



Rys. 2. Rozkłady względne dla grup decylowych

Linia pozioma $H = 0,1$ oznacza hipotetyczną sytuację, w której w rozkładzie dochodów pomiędzy początkiem a końcem okresu nie zaszły zmiany. Wartości linii przerywanej powyżej 0,1 oznaczają, że w przedziale dochodu określonym dla danego decyla na początku okresu¹⁰, na koniec okresu znajdowało się więcej niż 10% populacji.

Na podstawie wartości rozkładu względnego Morris, Bernhardt i Handcock¹¹ zdefiniowali indeks polaryzacji dany wzorem:

$$MRP = \frac{4}{I-2} \sum_{i=1}^I \left| \frac{i - \frac{1}{2}}{I} - \frac{1}{2} \right| \left| \frac{H(\frac{i}{I}) - H(\frac{i-1}{I})}{\frac{i}{I}} - \frac{I}{I-2} \right|, \quad (3)$$

⁸ M. Morris, A.D. Bernhardt, M.S. Handcock: *Economic Inequality: New Methods for New Trends*. „American Sociological Review” 1994, No. 59(2), s. 205-219.

⁹ M.S. Handcock, M. Morris: *Relative Distribution Methods in the Social Sciences*. Springer, New York 1999.

¹⁰ Graniczne wartości, określające przedział dochodu na koniec okresu, są skorygowane o indeks wzrostu wysokości przeciętnego dochodu $q_1(0,5)/q_0(0,5)$.

¹¹ M. Morris, A.D. Bernhardt, M.S. Handcock: Op. cit.

gdzie I jest liczbą wyodrębnionych grup o jednakowej liczebności. Indeks MRP przyjmuje wartości pomiędzy -1 a 1 i odzwierciedla zmiany w całej populacji – wartości dodatnie wskazują na polaryzację, natomiast ujemne – na konwergencję. W tej samej pracy w analogiczny sposób zdefiniowane są także miary „dolnej” (LRP) i „górnej” (URP) polaryzacji, odzwierciedlające zmiany w dolnej i górnej połowie rozkładu (odpowiednio dla p mniejszych i większych od 0,5). Miary LRP i URP także przyjmują wartości z przedziału $[-1;1]$ i mają tę samą interpretację co MRP.

Wartości wymienionych miar dla przykładowych rozkładów względnych zaprezentowanych na rys. 2 przedstawione zostały w tabeli 1.

Tabela 1

Wartości miar polaryzacji dla przykładowych danych

	MRP	LRP	URP
Przykład a	0,185	0,118	0,252
Przykład b	-0,150	-0,273	-0,028

Wartości miar wskazują na polaryzację w przykładzie a oraz konwergencję w przykładzie b, przy czym polaryzacja jest silniejsza w obszarze wysokich dochodów, natomiast konwergencja – w obszarze niskich.

Cechą wspólną obydwu przedstawionych miar jest zależność od miar pozycyjnych rozkładu dochodów. Analiza krzywej wzrostu dochodu skoncentrowana jest jednak na pomiarze wzrostu dochodu odpowiadającego danemu kwantylowi na początek i na koniec okresu. Szacując wartość miary MRP zakłada się natomiast, że granice te pozostaną na niezmiennym poziomie, natomiast obserwowane będą zmiany liczebności poszczególnych klas.

Drugą grupę stanowią miary oparte konstrukcyjnie na krzywej Lorenza i, powiązany z nią, współczynnik Giniego. Krzywa Lorenza dla wektora dochodów Y dana jest wzorem:

$$L(p) = \frac{\sum_{i=1}^{n \cdot p} y_i}{\sum_{i=1}^n y_i}, \quad (4)$$

gdzie y_i oznaczają uporządkowane niemalejąco elementy wektora Y ($i = 1, \dots, n$), n – wymiar wektora, natomiast p kwantyl rozkładu, należący do przedziału $[0,1]$. W przypadku szeregu rozdzielczego wartości funkcji Lorenza oblicza się

zazwyczaj w punktach $p = i/n$. $L(p)$ przyjmuje wartości z przedziału $[0,1]$. Oznaczają one, jaką część całkowitego dochodu analizowanej populacji dysponuje grupa $p \cdot 100\%$ osób o najniższych dochodach. Na podstawie krzywej $L(p)$ definiowana jest uogólniona krzywa Lorenza, dana wzorem:

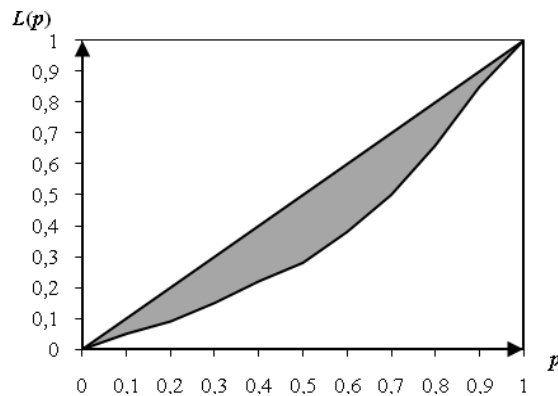
$$GL(p) = \mu \cdot L(p), \quad (5)$$

gdzie μ oznacza średni dochód.

Ściśle powiązany z krzywą Lorenza jest – powszechnie stosowany w analizach nierówności – współczynnik Giniego. Jego wartość definiowana jest jako podwojona powierzchnia pomiędzy krzywą Lorenza a linią równomiernego rozkładu. Istnieje wiele sposobów zapisu współczynnika Giniego¹², podaną definicję współczynnika Giniego bezpośrednio odzwierciedla wzór:

$$G = 1 - \sum_{i=1}^n \left(L\left(\frac{i}{n}\right) + L\left(\frac{i-1}{n}\right) \right) \left(\frac{i}{n} - \frac{i-1}{n} \right) = 1 - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(L\left(\frac{i}{n}\right) + L\left(\frac{i-1}{n}\right) \right). \quad (6)$$

Graficzna reprezentacja współczynnika Giniego przedstawiona została na rys. 3 – pole zacieniowanej powierzchni stanowi połowę wartości współczynnika Giniego.



Rys. 3. Krzywa Lorenza i współczynnik Giniego

¹² Por. np.: S. Yitzhaki: *More than a Dozen Alternative Ways of Spelling Gini*. „Research on Economic Inequality” 1998, No. 8, s. 13-30.

Metodą oceny wzorca zmian w rozkładzie dochodów, opartą na krzywej Lorenza, jest dominacja II rzędu¹³. Polega ona na analizie przebiegu krzywej:

$$\lambda(p) = \frac{GL_2(p) - GL_1(p)}{GL_1(p)}, \quad (7)$$

gdzie $GL(p)$ oznacza wartości uogólnionej krzywej Lorenza odpowiednio na początek (GL_1) i koniec (GL_2) analizowanego okresu. Dominacja II rzędu ma miejsce, jeśli wartość $\lambda(p)$ jest większa od zadanej wartości g dla $p < p^*$ oraz mniejsza dla $p > p^*$ – czyli przyrost wartości uogólnionej krzywej Lorenza jest większy dla ubogich niż dla bogatszych, a jednocześnie przekracza zadany próg. Duclos¹⁴ w analogiczny sposób definiuje dominację pierwszego rzędu – wtedy analiza oparta jest na krzywej wzrostu dochodu $\Gamma(p)$. Różnica pomiędzy tymi analizami polega na możliwości kompensacji, która pojawia się w przypadku dominacji II rzędu. Aby był spełniony warunek dominacji I rzędu, wzrost dochodu dla każdego $p < p^*$ musi być większy niż dla $p > p^*$. Jeśli warunek ten nie jest spełniony, ale wzrost w grupie ubogich jest większy niż w grupie bogatszych, kryterium rozstrzygającym o charakterze zmian może być słabszy warunek dominacji II rzędu.

Jedną z miar polaryzacji, opartą na krzywej Lorenza i współczynniku Giniego, jest indeks Wolfsona dany wzorem¹⁵:

$$W = 2(1 - 2L(0,5) - G) \frac{\mu}{Me}, \quad (8)$$

gdzie μ oznacza średnią arytmetyczną dochodu w badanej populacji, a Me jego medianę. Graficzna interpretacja wartości tego indeksu przedstawiona została na rys. 4 – pole pomiędzy krzywą Lorenza a styczną do tej krzywej w punkcie największej odległości od linii równomiernego podziału, zaznaczone kolorem ciemnoszarym.

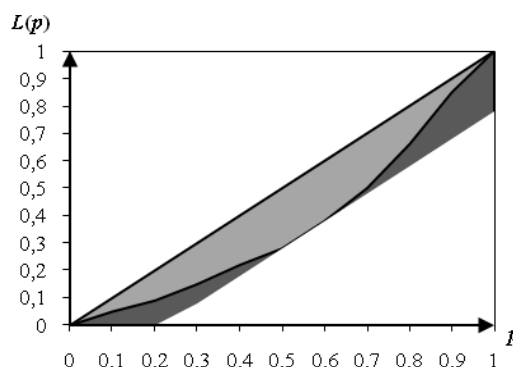
Do oceny zmian w polaryzacji rozkładu dochodów wykorzystane zostaną zmiany – wyrażone w kategoriach względnych – wartości indeksu polaryzacji W . Przyrost wyrażony będzie w sposób analogiczny jak w przypadku zmian w uogólnionej krzywej Lorenza (por. wzór 8).

W tym sensie zarówno krzywa $\lambda(p)$, jak i miara polaryzacji Wolfsona opisują (różnie zdefiniowane) zmiany przebiegu krzywej Lorenza.

¹³ Por. J.-Y. Duclos: Op. cit.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Por.: S.M. Kot: Op. cit.



Rys. 4. Graficzna interpretacja indeksu polaryzacji Wolfsona

Źródło: S.M. Kot: *Polaryzacja ekonomiczna*. PWN, Warszawa 2008, s. 31.

3. Sytuacja Polski

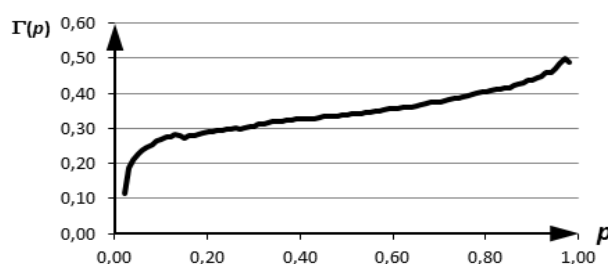
Na podstawie zaprezentowanych w poprzednim punkcie miar przedstawiona zostanie ocena zmian w rozkładzie dochodu w Polsce w latach 1998-2009. Analiza ta przeprowadzona została z wykorzystaniem danych pochodzących z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych, prowadzonego corocznie przez Główny Urząd Statystyczny.

Do sformułowania ogólnej oceny zmian w rozkładzie dochodu w tym okresie wystarczy odniesienie do sytuacji początkowej i końcowej. W latach 1998 oraz 2009 ankietowanych było odpowiednio 31 575 oraz 37 031 gospodarstw domowych, dla których dochód rozporządzalny był większy od zera¹⁶. Wszystkie obliczenia wykonane zostały dla dochodu ekwiwalentnego. Dochód ten obliczany jest jako iloraz dochodu deklarowanego przez gospodarstwo domowe oraz skali ekwiwalentności dla tego gospodarstwa. Zgodnie z praktyką GUS-u i Eurostatu, skala ta zależy wyłącznie od składu osobowego gospodarstwa domowego, a jej wartość obliczana jest w ten sposób, że pierwszej osobie dorosłej przypisywana jest wartość 1, kolejnej osobie dorosłej 0,5, natomiast dziecku (do 14. roku życia) 0,3¹⁷. Przekształcenie dochodu w dochód ekwiwalentny umożliwia uzyskanie (przynajmniej częściowej) porównywalności danych dla gospodarstw domowych o zróżnicowanej strukturze.

¹⁶ Gospodarstwa, dla których dochód rozporządzalny był ujemny lub zerowy, zostały usunięte z analizowanej próby.

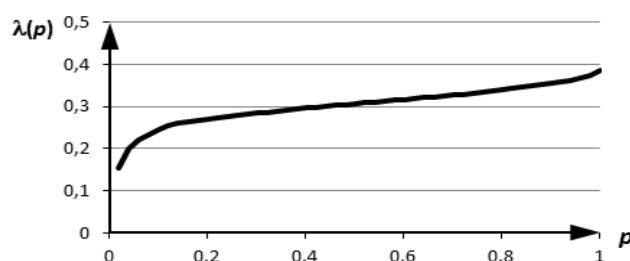
¹⁷ Jest to tzw. zmodyfikowana skala OECD. Skala oryginalna, stosowana w dalszym ciągu w części opracowań GUS, przypisuje odpowiednio wartości 1, 0,7 oraz 0,5.

Ocenę wzorca wzrostu dochodu umożliwia analiza wykresów krzywych $\Gamma(p)$ oraz $\lambda(p)$. Zostały one przedstawione odpowiednio na rys. 5 i 6.



Rys. 5. Krzywa wzrostu dochodów dla Polski w latach 1998-2009

Obydwa wykresy wskazują na jednoznacznie niesprzyjający ubogim charakter zmian w rozkładzie dochodów. Prawie monotonicznie rosnąca krzywa wzrostu dochodów sprawia, że analiza dominacji II rzędu nie jest konieczna, jeśli wartość graniczna p^* ustalona jest na poziomie powyżej 0,2. W przypadku wartości niższych (około 0,15, co w przybliżeniu odpowiada zasięgowi ubóstwa relatywnego w Polsce), wartości krzywej są w pewnym obszarze wyższe dla ubogich niż dla nieubogich. W tej sytuacji jednoznacznie rozstrzyga dopiero kryterium dominacji II rzędu, gdyż krzywa $\lambda(p)$ rośnie w całej dziedzinie.



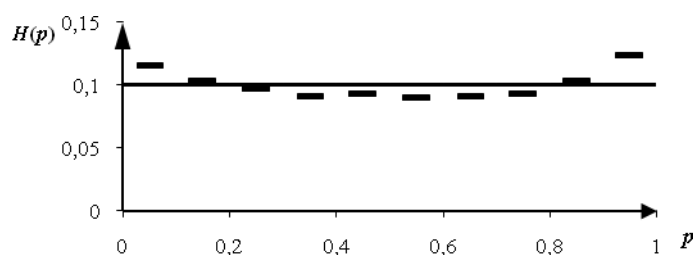
Rys. 6. Krzywa zmian wartości uogólnionej krzywej Lorenza dla Polski w latach 1998-2009

Analizy wzorca zmian w rozkładzie dochodu dokonywane są zazwyczaj w kontekście ogólnej sytuacji makroekonomicznej. Dlatego w literaturze z tego obszaru¹⁸ mowa jest zazwyczaj o wzroście gospodarczym sprzyjającym bądź niesprzyjającym ubogim. W warunkach polskich okres pomiędzy 1998 a 2009

¹⁸ Por. np.: D. Dollar, A. Kraay: *Growth is Good for the Poor*. „Journal of Economic Growth” 2002, No. 7, s. 195-225.

rokiem był czasem stale dodatniego wzrostu PKB. Wzrost ten okazał się jednak niekorzystny dla najuboższych w sensie względnym (w kategoriach absolutnych wszystkie grupy dochodowe odnotowały wzrost). Spowodowało to wzrost różnic pomiędzy ubogimi a bogatymi.

Jednocześnie przebieg krzywych pokazujących zmiany w rozkładzie dla całej populacji sugeruje także, że należy oczekiwać wzrostu polaryzacji w rozkładzie dochodów. Wskazuje na to prawie monotoniczny wzrost krzywej wzrostu dochodu – w przypadku bardziej złożonego przebiegu tej funkcji wnioskowanie byłoby dużo trudniejsze. Przypuszczenie to potwierdzają analizy zmian w rozkładzie względnym, przedstawionym na rys. 7.



Rys. 7. Względny rozkład dochodu dla Polski w latach 1998-2009

Zmiany w rozkładzie względnym znajdują odzwierciedlenie w wartościach miar polaryzacji: MRP = 6,83%, LRP = 5,80%, URP = 7,87%, co oznacza, że zjawisko polaryzacji występuje zarówno w dolnej, jak i górnej części rozkładu dochodu. Do analogicznych wniosków prowadzi analiza zmian w wartości indeksu Wolfsona. Pomiedzy rokiem 1998 a 2009 jego wartość wzrosła z 0,2230 do 0,2481, co oznacza wzrost o 11,28%.

Podsumowanie

Przedstawione rozważania dotyczą dwóch różnych rozważanych w literaturze zjawisk – wpływu wzrostu gospodarczego na sytuację ubogich oraz polaryzacji ekonomicznej. Choć zjawiska te nie są tożsame, często zbliżony jest charakter zmian w rozkładzie dochodu, wskazujących na ich wystąpienie. To natomiast pociąga za sobą podobieństwa w sposobie pomiaru tych zjawisk. W niniejszym opracowaniu pokazane zostały wspólne podstawy konstrukcyjne dla miar opisujących obydwie analizowane zjawiska.

Pokazane podobieństwa na poziomie konstrukcji miar, jak i analogie w obszarze wyników empirycznych dla Polski nie oznaczają jednak możliwości całkowitego zastąpienia jednych miar drugimi. Na podstawie analizy wzorca zmian w rozkładzie dochodów – zwłaszcza gdy zastosowana metoda umożli-

wia analizę zmian w całym rozkładzie, a wyniki są jednoznaczne – możliwe jest wstępne wnioskowanie o polaryzacji i odwrotnie. W przypadku sytuacji bardziej złożonych, gdy charakter zmian jest niejednoznaczny, każde ze zjawisk wymaga odrębnej, specyficznej analizy.

Wyniki analizy przeprowadzonej w odniesieniu do Polski w latach 1998-2009 jednoznacznie pokazują tendencję zmian – rozpiętości dochodowe w Polsce systematycznie się powiększają. I mimo że zmiany zgodne z tym wzorcem nie występowały we wszystkich kolejnych latach¹⁹, trudno oczekiwać, że mechanizm rynkowy będzie mógł stanowić rozwiązanie problemów społecznych w Polsce w długim okresie.

ECONOMIC POLARIZATION AND PRO-POOR GROWTH

Summary

Research on economic polarization and identification of income growth pattern belong to the most popular branches in the field of income inequality. Though both phenomena are distinct, methods of their analysis share the same general framework. Moreover, analysis of one of these phenomena gives a general view on the second one.

The aim of the paper is the indication of similarities of selected measures of an economic polarization and an identification of growth pattern. Measures, analyzed in the paper, belong to two groups that are the most common in research on these phenomena. Measures belonging to the first group are based on the quantiles of the income distribution, while belonging to the second one – on the Lorenz curve and the Gini coefficient. In the last section of the paper, short analysis of changes in the income distribution for Poland between 1998 and 2009 will be presented.

¹⁹ M. Kośny: *Wzrost PKB a poziom ubóstwa w Polsce. Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 2011, z. 18, s. 184-194.

WPŁYW POLITYKI SPOŁECZNEJ NA WARUNKI ŻYCIA LUDZI STARYCH W POLSCE

Celem artykułu jest analiza polityki społecznej w kontekście wpływu na warunki życia ludzi starych w Polsce. Myśl przewodnia badań opiera się na hipotezie, że ludzie starsi pod względem materialnym znajdują się w relatywnie korzystnej sytuacji, lecz dotyczą ich inne (specyficzne) związane z wiekiem problemy, sprzyjające wykluczeniu społecznemu. Polityka społeczna wobec seniorów koncentruje się głównie na aspekcie materialnym ich życia, zaniedbując inne płaszczyzny, w coraz większym stopniu stara się też ona cedomować rozwiązywanie trudności życiowych na organizacje pozarządowe i lokalne inicjatywy działające na rzecz starszego pokolenia.

Państwa wysoko rozwinięte – w tym Polska – doświadczają starzenia się społeczeństw na niespotykaną w dziejach skalę, a proces ten w miarę upływu czasu będzie się pogłębiać¹. Szczególnie dotyczy to państw europejskich, w których udział ludzi starszych (w wieku 65 i więcej lat) w populacjach przekracza poziom 13%. Taka sytuacja oznacza, że według różnych klasyfikacji² znajdują się one w fazie starości demograficznej³. W większości z nich odsetek osób

¹ Prognoza demograficzna ONZ wskazuje, że w 2050 r. liczba seniorów będzie sięgać 1,5 mld, czyli jedenaście razy więcej niż w 1950 r., w tym okresie ich udział w populacji wzrośnie ponadtrzykrotnie, z 5,2% do 16,2%. *Towards the Second World Assembly on Ageing*, www.un.org/ageing/ecn52001pc2e.pdf

² Według skali E. Rosseta, jeśli udział ludności w wieku 60 lat i więcej nie przekracza 8%, to państwo jest młode demograficznie, udział powyżej tego poziomu do 10% oznacza etap przedpola starości, właściwe starzenie się to udział w przedziale od 10 do 12%, natomiast starość demograficzna – ponad 12% E. Rosset: *Proces starzenia się ludności. Studium demograficzne*. PWiG, Warszawa 1959, s. 72; E. Rosset wyróżnił jeszcze cztery dalsze stopnie starości w ramach IV etapu: 12%-14% – stan początkowy, 14%-16% – stan średni, 16%-18% – stan zaawansowany i powyżej 18% – stan mocno zaawansowany; E. Rosset: *Starzenie się społeczeństw – problem demograficzny XX wieku*. W: *Problemy ludzi starych w Polsce*. PWE, Warszawa 1974. Według klasyfikacji ONZ, jeżeli odsetek ludności w wieku 65 i więcej lat nie przekracza 4%, społeczeństwo jest młode, od 4% do 7% – dojrzałe, natomiast gdy przekracza 7% – stare demograficznie. *Gerontologia dla pracowników socjalnych*. Red. K. Wiśniewska-Roszkowska. PZWL, Warszawa 1982, s. 91; kolejną – pięciostopniową – skalę starości demograficznej (wyznaczaną odsetkiem osób w wieku 65 lat i więcej) zaproponował S. Klonowicz: do 4% udziału społeczeństwo jest młode, 4%-6,9% oznacza wczesną fazę przejściową między młodością a starością demograficzną, 7%-9,9% – późną fazę przejściową, 10%-12,9% – właściwą starość, a ponad 13% – zaawansowaną starość demograficzną; S. Klonowicz: *Oblicza starości*. WP, Warszawa 1979, s. 66.

³ M. Kubiak: *Perspektywy demograficzne Unii Europejskiej*. W: *Państwa – regiony – świat w kształtującej się rzeczywistości globalnej*. Red. K. Kamińska, S. Mrozowska, G. Piwnicki. Wyd. UG, Gdańsk 2009, s. 180-183.

starszych kształtuje się obecnie na poziomie 15-17%, a według przewidywań do 2030 roku kraje Europy Zachodniej osiągną stopę starości sięgającą 30%⁴.

Proces starzenia się ludności Polski charakteryzuje się jak na razie umiarkowaną dynamiką, plasując nasz kraj jako relatywnie młody na gruncie europejskim, gdyż udział osób w wieku 65 i więcej lat kształtuje się na poziomie 13,5%. W ciągu najbliższych lat ludzi starszych będzie jednak przybywać w znacznie szybszym niż dotychczas tempie. Wśród wielu przyczyn tego stanu rzeczy za jedną z najbardziej istotnych uznaje się malejącą liczbę dzieci⁵. Zachodzące zmiany próbują wyjaśnić teorie przejścia demograficznego⁶ oraz drugiego przejścia demograficznego⁷ (jako koncepcja właściwa dla nowoczesnego, rozwiniętego społeczeństwa). Na jej podstawie wnioskuje się, że spadek urodzeń ma podłoże w istotnych zmianach życia rodzinnego, wiążących się z odchodzeniem od systemu wartości społecznych (ukształtowanych na kulturze chrześcijańskiej). Trend ten wynika głównie z chęci zapewnienia samo-realizacji w życiu mężczyzn i kobiet⁸, dążących do zdobywania adekwatnego na miarę czasów wykształcenia, posiadania własnych źródeł dochodu oraz wyższego poziomu życia. Dzieci mogą stwarzać sytuacje, które będą utrudniały lub wręcz uniemożliwiały realizację tych priorytetów. W związku z tym coraz częściej, gdy ludzie decydują się na posiadanie dzieci, to już choćby z racji ich wieku na świat w ich rodzinach przychodzi tylko jeden potomek. Dodać można, że mniej licznym rodzinom sprzyja również kalkulacja ekonomiczna – posiadanie i wychowywanie dzieci jest coraz większym „obciążeniem” dla domowych budżetów. Wydłuża się również przeciętne trwanie życia,

⁴ P.G. Peterson: *Kształt przyszłości: starzenie się populacji świata w XXI wieku*. „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2005, nr 10, s. 5-6; D.K. Rosati: *Europejski model społeczny. Osiągnięcia, problemy i kierunki zmian*. W: *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*. Red. D.K. Rosati. PWE, Warszawa 2009, s. 46.

⁵ Już od 1992 r. poziom współczynnika dzietności ogólnej nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń, a w 2009 r. jego wartość osiągnęła poziom 1,398; *Rocznik Demograficzny 2010*. GUS, Warszawa 2010, s. 274.

⁶ Jako prekursorzy koncepcji przejścia demograficznego podawani są w literaturze: A. Lanry, W.S. Thompson, C.P. Blacker, F. Notestein, K. Davis. Teoria ta powstała w pierwszej połowie XX w. i w dalszym ciągu stanowi podstawę do rozważań. *Teoria przejścia demograficznego*. Red. M. Okólski. PWE, Warszawa 1990; J.Z. Holzer: *Demografia*. PWE, Warszawa 1994, s. 17-24; I.E. Kotowska: *Drugie przejście demograficzne i jego uwarunkowania*. W: *Przemiany demograficzne w Polsce w świetle koncepcji drugiego przejścia demograficznego*. Red. I.E. Kotowska. SGH, Warszawa 1999, s. 11-13.

⁷ R. Lesthaeghe: *A Century of Demographic and Cultural Change in Western Europe: An exploration of Underlying Dimensions*. „Population and Development Review” 1983, No. 9; R. Lesthaeghe, J. Surkyn: *Cultural Dynamics and Economic Theories of Fertility*. „Population and Development Review” 1988, No. 1; D.J. Van de Kaa: *Europe's Second Demographic Transition*. „Population Bulletin” 1987, No. 42. W polskiej literaturze opis koncepcji drugiego przejścia demograficznego w: J.Z. Holzer: Op. cit., I.E. Kotowska: Op. cit., s. 13-33; I.E. Kotowska: *Teoria drugiego przejścia demograficznego a przemiany demograficzne w Polsce w latach 1990*. „Studia Demograficzne” 1998, nr 4, s. 3-30.

⁸ J.Z. Holzer: *Demograficzne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego Polski*. „Nauka” 1994, nr 1, s. 124.

co przy niskiej liczbie urodzeń sprzyja większej dynamice procesu starzenia się społeczeństwa⁹.

Przyszłość przyniesie więc dosyć istotne zmiany w liczbie i strukturze ludności, a także intensyfikację udziału ludzi sędziwych w populacji (proces podwójnego starzenia się)¹⁰. Konsekwencją tego będzie najprawdopodobniej zarówno wydłużanie okresu pomocy, jak i wzrost liczby osób jej potrzebujących. Niewątpliwie procesy te znajdą odzwierciedlenie w procesach społecznych i gospodarczych¹¹.

W związku z tym analiza problemów związanych z warunkami życia ludzi starszych będzie nabierać na znaczeniu i stawać się kwestią coraz bardziej istotną dla obecnych i przyszłych decydentów, a także samych zainteresowanych i ich rodzin. Polityka społeczna będzie musiała odpowiadać i w porę reagować na liczne wyzwania, które stawia przed nią proces starzenia się społeczeństwa.

Warunki życia seniorów w Polsce są zróżnicowane, zależą bowiem od różnych czynników, wśród których najbardziej istotne znaczenie mają: źródła i poziom dochodów, faza starości oraz stan zdrowia i sprawności. Większość seniorów utrzymuje się z emerytur i rent, natomiast tylko w przypadku nielicznych jest to praca zawodowa lub zasiłek z pomocy społecznej¹².

Obiektywnie rzecz biorąc, sytuacja materialna ludzi starszych w Polsce nie należy do najgorszych. Można wskazać, że pod względem ubóstwa przy zastosowaniu linii relatywnej lub linii ustawowej¹³ (poniżej określonych przez nie kryteriów) w 2008 roku znajdowało się odpowiednio 6,2% i 3,8% emerytów, wobec 17,6% i 10,6% dla ogółu gospodarstw domowych¹⁴. Generalnie, na tle innych grup, emeryci znajdowali się (zaraz po pracujących na własny rachunek) w najlepszej sytuacji pod względem stopnia zagrożenia ubóstwem. Również przeciętny dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwach emeryckich był wyższy niż wśród rencistów (o prawie 1/3), rolników (o prawie 1/4) oraz pracowników (o ponad 4%)¹⁵. Generalnie wartość mediany dochodu

⁹ Dziecko płci męskiej, które przyszło na świat w Polsce w 2010 r., ma szansę przeżyć 72,10 roku, natomiast płci żeńskiej 80,59 roku, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/POZ_przecietne_dalsze_trwanie_zycia_2010.xls

¹⁰ Zob. szerzej P. Szukalski: *Ludzie bardzo starzy w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy*. W: *Procesy demograficzne w krajach Unii Europejskiej – porównania z Polską*. Red. I. Sobczak. Wydawnictwo „Marpress”, Gdańsk 2007, s. 33-40.

¹¹ M. Kubiak: *Współczesne problemy demograficzne w aspekcie społeczno-ekonomicznym*. W: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja gospodarki*. Red. M.G. Woźniak. Zeszyt nr 16. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2010, s. 182-185.

¹² Gospodarstwa domowe, których głowa była w wieku poprodukcyjnym, w 2008 r. stanowiły 13,4% spośród ogółu korzystających z pomocy społecznej (było to wtedy 150,6 tys. osób). *Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2008 r.* GUS, Kraków 2009, s. 68.

¹³ M. Kubiak: *Ubóstwo w Polsce w świetle różnych miar na początku XXI wieku w Polsce*. W: *Polska wobec współczesnych wyzwań globalnych i regionalnych*. Red. E. Polak, M.J. Malinowski. Wydawnictwo UG, Gdańsk 2007, s. 302-311.

¹⁴ *Budżety gospodarstw domowych w 2008 r.* GUS, Warszawa 2009, s. 45-46.

¹⁵ *Ibid.*, s. 76.

rozporządzalnego gospodarstw emeryckich była wyższa o ponad 13% od jej poziomu dla ogółu gospodarstw domowych (plasując emerytów na trzecim miejscu pod względem wysokości dochodów – zaraz po pracownikach na stanowiskach nierobotniczych i pracujących na własny rachunek). Gospodarstwa emeryckie uzyskiwały dochód rozporządzalny wyższy niż przeciętny dla ogółu o około 5%. Zatem obiektywnie rzecz biorąc można stwierdzić, że pod względem kondycji materialnej na tle ogółu seniorzy charakteryzują się relatywnie dobrą sytuacją, gdyż nie są grupą szczególnie zagrożoną ubóstwem materialnym¹⁶. Poza tym wykazują się także najmniejszym zróżnicowaniem pod kątem rozwarstwienia (w obrębie grupy)¹⁷.

Dzięki relatywnie wysokiej stopie zastąpienia dochodów w ramach systemu emerytalnego seniorzy są w większości zabezpieczeni przed ubóstwem materialnym, lecz należy podkreślić, że ich problemy mają inne podłoże, inaczej też przedstawiają się warunki życia z ich punktu widzenia (generalnie odbiegają na niekorzyść od tych zaprezentowanych na podstawie przedstawionych wskaźników).

W 2009 roku emeryci (oprócz rencistów) należeli do grup najbardziej krytycznie oceniających swoją sytuację życiową (co czwarty emeryt wypowiadał się o niej źle), stosunkowo mało było ocen pozytywnych własnej sytuacji materialnej, natomiast przeciętnie widziało ją blisko 60%¹⁸. Z badań EU-SILC¹⁹ wynika, że w 2009 roku ponad 3/4 gospodarstw domowych emerytów miało (większe lub mniejsze) trudności z tzw. wiązaniem końca z końcem, a tylko prawie co piątemu przychodziło to łatwo²⁰. Emeryci (na tle ogółu) częściej deklarowali brak możliwości tygodniowego wypoczynku raz w roku (około 70%), jedzenia ryb lub mięsa co drugi dzień (22,3%), ogrzewania mieszkania zgodnie z potrzebami, czy kupowania odzieży lepszej jakości²¹.

Niezwykle istotną kwestią dla ludzi starszych jest stan ich zdrowia i poziom sprawności mający często decydujący wpływ na samodzielne prowadzenie gospodarstwa domowego. Na tej płaszczyźnie życia wiek wyraźnie istotnie koreluje z problemami zdrowotnymi. W przedziale 60-74 lata ponad 63% ludzi starszych ma długotrwałe problemy zdrowotne, natomiast powyżej

¹⁶ Poniżej poziomu minimum egzystencji żyło 2% gospodarstw domowych emeryckich (wobec 3,3% wśród ogółu gospodarstw domowych). *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*. Red. J. Czapiński, T. Panek. Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2009, s. 311-312.

¹⁷ Poziom współczynnika Giniego (jako miary rozwarstwienia dochodowego, im wyższa jest jego wartość, tym większe nierównomierności dochodowe) wśród gospodarstw emeryckich w 2009 r. wynosił 0,241, podczas gdy dla ogółu gospodarstw domowych w Polsce osiągał poziom 0,336. *Budżety gospodarstw domowych w 2009 r.* GUS, Warszawa 2010, s. 231.

¹⁸ Ibid., s. 198.

¹⁹ European Survey on Income and Living Conditions – Europejskie Badanie Warunków Życia Ludności.

²⁰ *Dochody i warunki życia ludności Polski* (raport z badania EU-SILC 2009). GUS, Warszawa 2011, s. 105.

²¹ Ibid., s. 3.

75. roku życia ma je już ponad 3/4 seniorów²². Ponad 14% ludzi starszych ma bardzo poważnie ograniczoną codzienną aktywność, natomiast nie dotyczy to ponad 54%. W przypadku osób sędziwych sytuacja przedstawia się dosyć proporcjonalnie, gdyż poważnie ograniczoną sprawność ma prawie co trzecia osoba, ale też więcej niż 1/3 seniorów żyje bez ograniczeń (przy czym potwierdzają się prawidłowości, że problemy z ograniczoną sprawnością częściej dotyczą kobiet niż mężczyzn)²³. Ogólnie osoby starsze pozostające w środowisku domowym częściej mają trudności z instrumentalnymi (tzw. sprawność gospodarska: lekkie prace domowe, chodzenie po schodach, samodzielne wychodzenie z domu, przygotowanie posiłku) niż podstawowymi czynnościami życia codziennego (ubieranie się, toaleta osobista, odżywianie). Należy podkreślić, że jest to niezwykle ważny aspekt, gdyż w miarę ograniczania sprawności ruchowej wzrasta uzależnienie od innych osób i instytucji, często pojawia się alienacja społeczna i rodzinna oraz ograniczenie możliwości samodzielnej realizacji potrzeb. Konsekwencją tego może być pojawiające się z czasem coraz silniejsze ograniczenie potrzeb starszego człowieka do obszaru podstawowych, kosztem aktywnego udziału w życiu kulturalnym i funkcjonowania w społeczności. W miarę wydłużania się życia ludzkiego należy jednak liczyć się ze wzrostem odsetka najstarszych osób niepełnosprawnych, zmuszonych do pozostawania w łóżku lub poruszania się za pomocą wózka inwalidzkiego. Zwiększyć się może także liczba osób dotkniętych procesami demencji, a wśród nich wymagających profesjonalnej, nierzadko permanentnej opieki. Procesy te powodują konieczność podejmowania przez podmioty polityki społecznej adekwatnych działań o charakterze profilaktycznym, a także organizacji usług środowiskowych. Tak więc wydaje się, że w tej materii realizacja na przykład inicjatyw dotyczących usuwania barier architektonicznych, usługi socjalne zorientowane na ciężkie prace domowe (mycie okien, podłóg) czy pomoc w zakupach i dostarczanie posiłków mogłyby istotnie przyczynić się do poprawy jakości życia wielu seniorów. W dużej mierze jest to związane z rozwojem niezbędnej kadry oraz infrastruktury pomocowej i rehabilitacyjnej²⁴.

Wielu ludzi starych nie artykułuje swoich niezaspokojonych potrzeb i obawia się korzystania z zewnętrznej pomocy, uznając to za świadectwo bezradności i złych kontaktów z rodziną. Ograniczanie lub zaniechanie kontaktów z instytucjami i ludźmi przyczynia się do wykluczenia społecznego seniorów, do najważniejszych tego przyczyn zalicza się poza tym: niski poziom wykształcenia (czego konsekwencjami są m.in. większe trudności ze zrozumie-

²² Ponad 35% młodszych seniorów i ponad 57% osób powyżej 75. roku życia ocenia stan swojego zdrowia „źle” lub „bardzo źle”. Ibid., s. 124.

²³ Ibid., s. 125.

²⁴ M. Kubiak: *Kształtowanie się stanu zdrowia i poziomu sprawności ludzi starych w Polsce*. W: *Stawiać pytania, szukać odpowiedzi*. Red. A. Chodubski, E. Polak. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2008, s. 312.

niem przepisów i funkcjonowania instytucji oraz z percepcją szybko zachodzących zmian w wielu sferach życia); sytuację na rynku pracy w okresie transformacji i presję wywieraną na starszych pracowników (aby odchodzili z pracy, zwalniając miejsca młodszym)²⁵ oraz urynkowanie kultury masowej i społecznej komunikacji.

Niewielu seniorów przejawia też zaangażowanie w sprawy najbliższego środowiska na polu działalności społecznej i nieliczni postrzegają takie działania za efektywne. Osoby starsze rzadziej od innych należą do organizacji pozarządowych czy też angażują się na rzecz innych²⁶. Natomiast aktywność osób starszych koncentruje się przede wszystkim na rodzinie, odwiedzaniu kościoła, oglądaniu telewizji i słuchaniu radia – o wiele rzadziej jest to kino czy teatr²⁷. Właściwie można stwierdzić, że takie zorientowanie życia seniorów jest odbiciem utrwalonej w świadomości roli społecznej człowieka starego, ale także trudnych warunków życia i kondycji zdrowotnej. Również przestrzeń publiczna jest niezbyt przyjazna seniorom²⁸.

Na tle problemów ludzi starszych istnieje konieczność wyjścia naprzeciw ich potrzebom i wymaganiom coraz większej, a także zróżnicowanej ich zbiorowości. Głównym kierunkiem działań na rzecz starszego pokolenia powinno być tworzenie warunków pozwalających na ich aktywność i samodzielność²⁹. W związku z tym od głównych aktorów życia społecznego wymaga to przygotowania programów uwzględniających miejsce człowieka starego w obszarze jego aktywności.

Podmioty polityki społecznej zajmują się ustalaniem celów działania na rzecz ludzi starych i stwarzaniem warunków ich realizacji³⁰. Polityka społeczna w znacznej mierze wiąże się z aktywnością państwa³¹, a w odniesieniu do seniorów stanowi ogół decyzji oraz działań władz rządowych i samorządowych,

²⁵ Obecnie niewielu ludzi starych kontynuuje pracę zawodową i nie ma z ich strony dużego zainteresowania jej podjęciem. Do tego prawie 22% Polaków nie akceptuje sytuacji, kiedy osoba starsza pracuje na pełny etat, mając jednocześnie inne źródło dochodu. *Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*. Red. P. Szulkalski. ISP, Warszawa 2009, s. 195-198.

²⁶ Jedynie prawie 11% osób po 65. roku życia i 16,7% w przedziale wiekowym 60-64 lat deklarowało, że w ciągu dwóch ostatnich lat angażowało się w działania na rzecz społeczności lokalnej (przy średniej dla ogółu populacji na poziomie 15,6%). *Diagnoza społeczna 2009...*, op. cit., s. 64-70.

²⁷ J. Oliwińska: *Style życia współczesnych Polaków na przedpolu starości*. W: *Przygotowanie do starości...*, op. cit., s. 117-144.

²⁸ P. Błędowski, P. Kubicki: *Warszawa przyjazna seniorom – lata 2010-2015. Raport pomocniczy*. IPiSS, Warszawa 2009.

²⁹ Według L. Frąckiewicz rozwiązywanie problemów ludzi starych nie może ograniczać się jedynie do utrzymywania ich przy życiu oraz zaspokajania potrzeb materialnych, lecz wymaga również dbania o jakość ich życia. L. Frąckiewicz: *Społeczne problemy ludzi starych*. W: *Sytuacja społeczno-gospodarcza Śląska. Szanse i zagrożenia*. Red. R. Rauziński, T. Soldra-Gwiżdż, K. Szczygieski. Instytut Śląski, Opole 2006, s. 57; por. P. Błędowski: *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starszych*. SGH, Warszawa 2002, s. 231.

³⁰ Por. J. Kroszel: *Podstawy polityki społecznej. Uwarunkowania, pojęcia, instytucje i działania*. Terra, Poznań 1997, s. 110.

³¹ L. Dziewięcka-Bokun: *O sposobach rozumienia polityki społecznej*. W: *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*. Red. B. Ponikowski, J. Zarzeczny. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 63.

wpływających na warunki życia. Podmioty publiczne odgrywają rolę bezpośrednich realizatorów polityki społecznej bądź zlecają określone zadania organizacjom „trzeciego sektora”, które we współczesnych społeczeństwach obywatelskich zyskują coraz większe znaczenie w polityce społecznej (także tej wobec ludzi starych)³². Powinna ona coraz szerzej uwzględniać i wspierać przyjazne seniorom regulacje i programy, szczególnie te, które sprzyjają ich aktywności³³. W przyszłości polityka społeczna w większym stopniu powinna uwzględniać konieczność kompensacji ograniczanych w miarę upływu lat możliwości samodzielnego zaspokajania potrzeb ludzi starych, a także kwestię ich społecznej integracji, co przekłada się na tzw. pozytywną politykę społeczną wobec ludzi starych³⁴. Należy również uwzględniać to, że warunki życia na starość są silnie powiązane z możliwościami zaspokojenia potrzeb we wcześniejszych okresach życia. Niezbędne są działania polityki społecznej w kierunku wzmacniania podmiotowości ludzi starych, ich pozycji w rodzinie i społeczeństwie oraz wspierające rozwój kształcenia gerontologicznego, a także przygotowanie do starości.

Tymczasem polityka społeczna wobec ludzi starych jest w Polsce w dużej mierze pasywna i koncentruje się przede wszystkim na zaspokajaniu ich podstawowych potrzeb w ramach szeroko pojętego systemu zabezpieczenia społecznego, w tym głównie poprzez system ubezpieczenia społecznego, ochronę zdrowia oraz pomoc społeczną. Natomiast kwestie stwarzania warunków dla ich aktywności, a także zaspokajania potrzeb oświatowych i kulturalnych należą do zaniedbywanych i marginalnych form działania polityki społecznej państwa, tworząc obszar, w który jednak próbują wkraczać w coraz większym zakresie organizacje pozarządowe. Generalnie działania na rzecz seniorów nie mają charakteru podejścia systemowego i długofalowej perspektywy, a podejmowane są pod presją najbardziej palących problemów³⁵. Polityka społeczna wobec ludzi starych jest w znacznej mierze zdywersyfikowana

³² Z. Hrebenda: *Organizacje pozarządowe a problemy ludzi starych*. W: *Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Proces starzenia się ludności Polski i jego społeczne konsekwencje*. Red. L. Frąckiewicz. Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 2002, s. 86.

³³ B. Szatur-Jaworska wyróżnia siedem dziedzin polityki społecznej wobec ludzi starych: 1) zatrudnienie (tworzenie warunków sprzyjających kontynuacji pracy, możliwość łączenia emerytury z pracą zawodową), 2) dochody (zapewnienie źródła dochodu i ograniczenie zasięgu ubóstwa), 3) ochrona zdrowia (wydłużanie życia, zmniejszanie zachorowań, zapewnienie dostępu do opieki zdrowotnej), 4) pomoc społeczna (zapewnienie opieki w miejscu zamieszkania lub w instytucji, świadczenia pieniężne dla ubogich seniorów), 5) mieszkanie (dostosowywanie warunków mieszkaniowych do wieku i poziomu sprawności), 6) organizacja czasu wolnego (zapewnienie dostępu do podstawowych form uczestnictwa w kulturze oraz umożliwienie czynnego wypoczynku), 7) partycypacja i integracja społeczna – sprzyjanie społecznej aktywności ludzi starych. B. Szatur-Jaworska: *Polityka społeczna wobec ludzi starych – propozycja wskaźników oceny*. W: *Proces starzenia się ludności: potrzeby i wyzwania*. Red. J.T. Kowaleski, P. Szukalski. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002, s. 33.

³⁴ *Positive Ageing Policy*. Hasting District Council, Hasting 2007, s. 2, www.hastingsdc.govt.nz/community/ageing/pas.pdf

³⁵ J. Hryniewicz, J. Staręga-Piasek, J. Supińska: *Ludzie starzy a polityka społeczna w Polsce*. W: *Studia o kwestiach społecznych*. Red. B. Rysz-Kowalczyk. Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1991, s. 143.

w zakresie działania różnych podmiotów, a brak spójności w tym obszarze blokuje podejmowanie szybkich decyzji i realizację wymaganych przedsięwzięć.

Należy podkreślić, że w ciągu kilku minionych lat poczyniono jednak pewne kroki w kierunku tworzenia polityki społecznej wobec ludzi starych. W czerwcu 2008 roku powołano Parlamentarny Zespół do spraw Osób Starszych, którego prace mają stanowić odpowiedź na wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa i zmierzać do opracowania strategii na rzecz wykorzystania i wzmacniania kapitału ludzkiego osób starszych³⁶.

Jednym z celów zawartych w „Założeniach programu polityki ludnościowej w Polsce” jest tworzenie warunków sprzyjających godnej i aktywnej starości. Ma to być realizowane m.in. przez: poprawę dostępu do usług medycznych i pielęgnacyjnych oraz tworzenie systemu pomocy w samodzielnym życiu i warunków sprzyjających poprawie sytuacji ekonomicznej osób starszych, a także podtrzymywanie aktywności społecznej osób starszych poprzez kształcenie przez całe życie, edukację zdrowotną, wolontariat, kształtowanie pozytywnych postaw wobec starości i osób starszych; prowadzenie spójnej polityki wobec starości i na rzecz osób starych³⁷. Ponadto proponuje się wprowadzenie ubezpieczeń opiekuńczych oraz rozwijanie pracy socjalnej ośrodków pomocy społecznej i centrów pomocy rodzinie.

W „Strategii rozwoju ochrony zdrowia w Polsce na lata 2007-2013”, jako cel operacyjny (3.4) wyszczególniono zapewnienie właściwej opieki oraz wydłużenie okresu sprawności psychofizycznej i możliwości pełnienia ról społecznych osobom w wieku podeszłym. Realizacja tych działań ma być oparta m.in. na: organizowaniu opieki domowej, rozwijaniu kształcenia kadr medycznych, a także wspieraniu działań prowadzonych przez organizacje pozarządowe, które zajmują się opieką zdrowotną nad osobami starszymi³⁸. W kolejnym strategicznym dokumencie – „Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007-2015” jako jeden z priorytetów zapisano „tworzenie warunków do zdrowego i aktywnego życia osób starszych”. Poszczególnym szczeblom władzy publicznej przypisano określone zadania i przewidziano szeroki udział organizacji pozarządowych na tym polu. Efektami tych działań mają być:

³⁶ Do jego zadań należy: sprzyjanie kreowaniu zintegrowanej i długookresowej polityki na rzecz osób starszych, inspirowanie władz publicznych do tworzenia ustawodawstwa zabezpieczającego prawa osób starszych oraz realizację ich aspiracji i potrzeb, identyfikowanie, wszelkich przejawów dyskryminacji osób starszych i reagowanie na nie, upowszechnianie dobrych praktyk partnerskiego działania samorządów na rzecz seniorów, animowanie działalności organizacji pracujących na rzecz osób starszych, upowszechnianie i wspieranie badań naukowych dotyczących sytuacji osób starszych oraz propagowanie w opinii publicznej pozytywnego wizerunku osób starszych. Regulamin Parlamentarnego Zespołu ds. Osób Starszych, www.senat.gov.pl/k7/senat/zespol/starsi/regulamin.pdf

³⁷ *Sytuacja demograficzna Polski i założenia polityki ludnościowej w Polsce – Raport 2004*. Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2006, www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_raport_RRL_2004.pdf (część II), s. 33-43.

³⁸ *Strategia rozwoju ochrony zdrowia w Polsce na lata 2007-2013*. Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2005, www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zalacznik_rp_06.pdf, s. 50.

zmniejszenie liczby niepełnosprawnych osób starszych, zmniejszenie liczby zgonów oraz wydłużenie średniego trwania życia³⁹.

W 2007 roku powołano przy ministrze zdrowia dwa podmioty, które zajmują się sprawami seniorów: Zespół do spraw Geriatrii⁴⁰, przekształcony rok później w Zespół do spraw Gerontologii⁴¹, oraz Radę do spraw Osób Niezależnych⁴². Do zadań Zespołu do spraw Gerontologii należy: monitorowanie realizacji opracowanych rekomendacji strategii rozwoju systemu opieki geriatrycznej i rozwiązań poprawiających jakość opieki nad osobami starszymi w systemie ochrony zdrowia; opiniowanie rozwiązań legislacyjnych w zakresie kształcenia personelu medycznego i innych osób realizujących opiekę nad ludźmi starszymi, dystrybucji świadczeń medycznych kierowanych do osób starszych, integracji systemów opieki zdrowotnej i pomocy społecznej na rzecz poprawy jakości w geriatrii, poprawy dostępności świadczeń geriatrycznych, profilaktyki przedwczesnego starzenia i ograniczania niepełnosprawności osób starszych. Dwa główne kierunki rekomendacji to włączenie geriatrii do obowiązkowych programów standardów kształcenia lekarzy (chodzi o minimalnie 30 godzin szkolenia na wydziałach lekarskich) oraz powołanie klinik geriatrycznych z bazą łóżkową w każdej uczelni medycznej. Zespół za pośrednictwem Ministerstwa Zdrowia skierował petycję do Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie dofinansowania procedur u pacjentów z wielochorobowością, jakimi są niejednokrotnie seniorzy. Jednak z powodu oszczędności NFZ nie wyraża na to zgody. W rezultacie przewlekle chorzy seniorzy „blokują” oddziały neurologiczne, wewnętrzne, kardiologiczne, reumatologiczne i psychiatryczne, a ich hospitalizacja jest pasmem permanentnych wizyt na kolejnych oddziałach.

Zadania Rady do spraw Osób Niezależnych koncentrują się na pomocy ministrowi zdrowia w zakresie spraw dotyczących osób niezależnych, w szczególności chodzi o: przedstawianie propozycji przedsięwzięć badawczych mających na celu zapobieganie niezależności, przedstawianie propozycji rozwiązań systemowych w zakresie zaspokajania potrzeb osób niezależnych wynikających z analizy sytuacji epidemiologicznej i demograficznej, opracowanie propozycji dotyczących systemowego wykorzystania rehabilitacji w celu zapobiegania powstawaniu niepełnosprawności i niezależności, udział w opracowywaniu dokumentów dotyczących spraw osób

³⁹ *Narodowy Program Zdrowia na lata 2007-2015*. Załącznik do uchwały nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007, www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zal_urm_npz_90_15052007p.pdf, s. 42-44.

⁴⁰ Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 lipca 2007 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Geriatrii. Dz. Urz. MZ z dnia 30 lipca 2007, nr 11, poz. 41.

⁴¹ Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 grudnia 2008 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Gerontologii. Dz. Urz. MZ z dnia 12 grudnia 2008, nr 13, poz. 87.

⁴² Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 września 2007 r. w sprawie powołania Rady do spraw Osób Niezależnych. Dz. Urz. MZ z dnia 1 października 2007, nr 14, poz. 76.

niesamodzielnym, opracowywanie i opiniowanie projektów dokumentów rządowych⁴³.

Współczesne procesy demograficzne oraz społeczno-gospodarcze powodują, że udział rodziny w sprawowaniu opieki długoterminowej ulega zmniejszeniu, a tym samym występuje konieczność objęcia opieką formalną rosnącej liczby osób starych przez publiczne podmioty polityki społecznej i rozszerzania spektrum działań. Należy dodać, że dostrzeżono konieczność rozwijania systemu opieki pielęgnacyjnej i budowania środowiskowego modelu integracji ludzi starych, co znalazło się w „Strategii polityki społecznej na lata 2007-2013” – jako priorytet nr 4 zapisano „tworzenie warunków sprzyjających integracji w starzejącym się społeczeństwie”⁴⁴. Oprócz środowiskowych form pomocy, działań na rzecz dostosowywania zasobów mieszkaniowych dla ludzi starszych, kładzie się też nacisk na rozwój i wspieranie systemu specjalistycznego wsparcia dla osób wymagających szczególnej opieki, w tym całodobowej opieki sprawowanej w domach pomocy społecznej. Prowadzenie tych ostatnich samorządy coraz częściej przekazują organizacjom społecznym, a także osobom prywatnym (np. rodzinne domy pomocy działające od 2005 roku). Aktywizacja i integracja lokalna osób starszych ma służyć wykorzystaniu potencjału osób starszych w środowisku i wzmacnianiu społeczności, a istotną rolę w animacji i realizacji programów przewiduje się dla działających lokalnie organizacji trzeciego sektora.

W odniesieniu do spójności polityki społecznej wobec ludzi starych proponuje się przygotowanie odpowiedniego programu, promowanie edukacji na rzecz przygotowania do starości, wspieranie działań antydyskryminacyjnych wobec seniorów oraz – szczególnie na szczeblu lokalnym – inicjowanie programów wspierania i koordynacji wszystkich podmiotów realizujących zadania na rzecz osób starszych.

Podsumowanie

W zdecydowanej większości ludzie starzy w Polsce posiadają własne (głównie niezarobkowe) źródła utrzymania, które zapewniają im choćby minimalny poziom zaspokojenia potrzeb. Dlatego w aspekcie niezależności ekonomicznej ludzi starych i ograniczania skrajnego ubóstwa wśród nich należy podkreślić pozytywną rolę polityki społecznej. Z drugiej jednak strony osoby te (głównie ze względu na niezbyt wysokie dochody) w sposób szczególny odczuwają rosnące koszty życia, a znacząca ich liczba ocenia swoją sytuację materialną niezbyt pozytywnie. Wycofywaniu się państwa ze zobowiązań

⁴³ Ibid.

⁴⁴ *Strategia polityki społecznej na lata 2007-2013*. Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005, www.mps.gov.pl/userfiles/File/mps/strategiaps.pdf, s. 34.

socjalnych towarzyszy bardziej aktywna rola organizacji pozarządowych oraz coraz większe finansowanie świadczeń społecznych przez obywateli i większe zaangażowanie ich samych w rozwiązywanie problemów społecznych – co jest wyrazem urzeczywistniania tzw. aktywnej polityki społecznej, propagowania indywidualnej przezorności, w tym także w odniesieniu do własnej starości.

THE INFLUENCE OF THE SOCIAL POLICY ON THE LIVING CONDITIONS OF OLD PEOPLE IN POLAND

Summary

Low fertility rates and increasing life expectancy prejudice the rapid pace of population aging. It is case of a number of challenges and problems – at the same time multiplying dilemmas in social policy. Governments are increasingly focusing on obtaining additional resources to carry out social policy.

The aim of the analysis presented in the study is to provide a diagnosis of the living conditions and the social status of old people. The present study aim is finding answer to the questions: what are the effects of the social policy towards old people and what are the potential possibilities of filling the diagnosed areas of shortage with satisfying content and actions?

Błażej Łyszczarz

ZNACZENIE SPRAWIEDLIWOŚCI W DYSTRYBUCJI OPIEKI ZDROWOTNEJ

Wprowadzenie

Sektor opieki zdrowotnej stanowi obszar aktywnej działalności państwa, które poprzez prowadzenie polityki zdrowotnej dąży do zwiększenia dobrobytu w zakresie związanym ze zdrowiem społeczeństwa. Najważniejsze cele polityki zdrowotnej od dekad formułuje się w kategoriach efektywności oraz sprawiedliwości, a więc dwóch elementów składowych dobrobytu społecznego¹. Zaangażowanie państwa w poprawę efektywności opieki zdrowotnej wynika z zaburzeń mechanizmu rynkowego w tym sektorze gospodarki². Działania podejmowane na rzecz sprawiedliwości w zdrowiu i opiece zdrowotnej motywowane są natomiast faktem, że zdrowie jest dobrem szczególnie cenionym przez większość jednostek i wszystkie społeczeństwa, a to sprawia, że mechanizm alokacji zasobów w tym obszarze oparty jest w znacznej mierze na przesłankach etycznych, zdolność płatnicza ma za to mniejsze znaczenie.

W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na problematyce sprawiedliwości w obszarze zdrowia i jego ochrony. Celem prowadzonej analizy jest pokazanie, w jakim zakresie problematyka ta determinuje dystrybucję świadczeń zdrowotnych. Kolejno omówiono zagadnienia związane z: argumentacją wskazującą na wyjątkowość i specyfikę zdrowia jako dobra, problemem zdefiniowania przedmiotu dystrybucji (*distribuendum*), znaczeniem sprawiedliwości w kontekście zdrowia, związkami sprawiedliwości z równością oraz interpretacją najważniejszych teorii sprawiedliwości w świetle zagadnień związanych ze zdrowiem.

¹ N. Barr: *Ekonomika polityki społecznej*. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1993, s. 88.

² Na rynku opieki zdrowotnej istnieje silna asymetria informacji między uczestnikami wymiany rynkowej, a także niepewność dotycząca kształtowania popytu w przyszłości oraz rezultatu leczenia. Sektor opieki zdrowotnej charakteryzuje się także tendencjami do monopolizacji oraz powszechnym występowaniem rosnących efektów skali. Najistotniejszą wadą rynku opieki zdrowotnej wydaje się natomiast występowanie efektów zewnętrznych (por. choćby: J.C. Nuijten: *The application of free market theory to the health care market*. „Eurohealth” 2003, Vol. 9; S. Morris, N. Devlin, D. Parkin: *Ekonomia w ochronie zdrowia*. Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, rozdz. 5).

1. Wartość przypisywana zdrowiu i opiece zdrowotnej

Zdrowie jest dobrem szczególnie cenionym, co sprawia, że możliwości jego osiągnięcia podlegają specyficznym – innym niż w przypadku większości dóbr i usług – zasadom. Jak twierdzi A.J. Culyer, istnieją pewne dobra (w tym m.in. właśnie zdrowie), których dystrybucja postrzegana jest jako ważniejsza niż większości konsumowanych przez ludzi dóbr³. Argumentacja ta czerpie z koncepcji egalitaryzmu ukierunkowanego (*specific egalitarianism*) – poglądu sformułowanego przez J. Tobina, który głosił, że istnieją pewne dobra i usługi, których dostępność nie powinna być uzależniona od zdolności płatniczych⁴.

Dlaczego jednak zdrowie postrzegane jest jako dobro o szczególnym znaczeniu? Źródeł wyjątkowego traktowania zdrowia doszukiwać się można w filozofii Arystotelesa, który twierdził, że powinnością społeczeństwa jest utrzymanie i poprawa zdrowia, który to fakt wypływa z etycznej zasady pełni rozwoju ludzkiego (*eudaimonia*)⁵. Także współcześnie zdrowie postrzegane jest jako dobro wyjątkowe, a argumentacja na rzecz takiego twierdzenia wypływa z powszechnie niemal akceptowanych zasad etycznych. J. Hurley twierdzi, że zdrowie jest etycznie dobre dlatego, gdyż przyczynia się do realizacji najważniejszych celów człowieka, jak szczęście czy wypełnienie racjonalnych planów życiowych⁶. Spośród innych dóbr, które również pomagają te cele osiągać, zdrowiu przyznaje się szczególne znaczenie etyczne, co wynika z faktu, że choroba czy uraz są zdarzeniami nieprzewidywalnymi, a ich wystąpienie w znacznej mierze pozostaje poza kontrolą człowieka. Konsekwencją zasygnalizowanych tu poglądów na temat zdrowia jest fakt, że większość ludzi przywiązuje wielką wartość do jego posiadania i utrzymania, także u innych. Jak twierdzi S. Golinowska, „skoro zdrowie jest ważne dla wszystkich, nie ma żadnych podstaw do tego, aby warunki jego osiągnięcia były zróżnicowane”⁷.

Wyjątkowa wartość przypisywana zdrowiu sprawia, że większość społeczeństw przywiązuje dużą wagę także do opieki zdrowotnej, przede wszystkim jej powszechnej dostępności. Jako że opieka zdrowotna jest jednym z kluczowych czynników decydujących o stanie zdrowia, pożądane wydaje się zorganizowanie jej dystrybucji w sposób, który umożliwiałby ograniczanie różnicowania warunków osiągnięcia zdrowia. Opieka zdrowotna jest więc często uważana za jedno z dóbr, które powinno być dostępne niezależnie od zdolności płatniczej.

³ A.J. Culyer: *Health, health expenditures and equity*. Discussion Paper No. 83, Centre for Health Economics, University of York, York 1991, s. 9.

⁴ J. Tobin: *On limiting the domain of inequality*. „Journal of Law and Economics” 1970, Vol. 13.

⁵ J.P. Ruger: *Health and development*. „The Lancet” 2003, Vol. 362, s. 678.

⁶ J. Hurley: *Ethics, economics, and public financing of health care*. „Journal of Medical Ethics” 2001, Vol. 27, s. 235.

⁷ S. Golinowska: *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*. PWN, Warszawa 1994, s. 100-101.

2. Distribuendum – zdrowie, opieka zdrowotna czy użyteczność?

Próba zdefiniowania zasad, które miałyby leżeć u podstaw sprawiedliwej dystrybucji zdrowia i opieki zdrowotnej wymaga określenia, co jest przedmiotem dystrybucji. W piśmiennictwie odnaleźć można różne ujęcia problematyki distribuendum w kontekście dyskusji nad sprawiedliwością w zdrowiu. P. Dolan i J.A. Olsen twierdzą, że przedmiotem dystrybucji w tym obszarze mogą być: użyteczność; zdrowie jako dobro podstawowe w rozumieniu Rawlsa oraz podstawowe możliwości (*basic capabilities*) w rozumieniu Sena⁸. Autorzy ci pomijają tym samym fakt, że jako distribuendum może być traktowana opieka zdrowotna, sugerując tym samym *implicite*, że docelowa struktura dystrybucji powinna być opisana w kategoriach dobra będącego bezpośrednim źródłem dobrobytu – dobrem takim jest zdrowie, nie ochrona zdrowia. Nie jest to jednak pogląd w pełni akceptowany – inaczej problem ten widzą autorzy amerykańscy, którzy twierdzą, że także ochrona zdrowia może być traktowana jako distribuendum⁹. A. Tsuchiya i P. Dolan twierdzą, że pytanie o przedmiot dystrybucji stoi w centrum dyskusji nad sprawiedliwością w obszarze zdrowia¹⁰. Wskazują tym oni jednocześnie, że postrzeganie distribuendum jest wypadkową ideologii. Tradycja welfaryzmu, będącego kluczowym założeniem filozofii utylitarnej, postuluje traktowanie użyteczności jako przedmiotu dystrybucji. Inaczej problematyka ta postrzegana jest z pozycji ekstrawelfaryzmu¹¹, który zakłada, że to zdrowie powinno być traktowane jako distribuendum, co wynika z faktu, że jest ono składnikiem podstawowych możliwości, które winny być dostępne dla każdego człowieka.

Podsumowując rozważania dotyczące przedmiotu dystrybucji warto zwrócić uwagę na fakt, że nie wypracowano konsensusu w tym obszarze. Część badaczy uważa, że to ochrona zdrowia powinna być traktowana jako distribuendum, inni z kolei skłonni są stawiać w tej roli zdrowie, traktując je jednak w zróżnicowany sposób – jako środek do uzyskania wyższej użyteczności, dobro podstawowe, czy też element podstawowych możliwości.

⁸ P. Dolan, J.A. Olsen: *Dystrybucja usług medycznych. Zagadnienia ekonomiczne i etyczne*. CeDeWu, Warszawa 2008, s. 54-58.

⁹ S. Morris, N. Devlin, D. Parkin: Op. cit., s. 224-225.

¹⁰ A. Tsuchiya, P. Dolan: *Being reasonable about equity and fairness: looking back and extending the Williams way*. W: *The ideas and influence of Alan Williams*, Ed. A. Mason, A. Towse. Radcliffe Pub., Abingdon 2008, s. 86.

¹¹ Por. choćby: W. Brouwer, A.J. Culyer, N. van Exel, F. Rutten: *Welfarism vs. extra-welfarism*. „Journal of Health Economics” 2008, Vol. 27.

3. Interpretacja sprawiedliwości

W większości społeczeństw obecny jest pogląd opierający się na przeświadczeniu, że zasoby i korzyści z wykorzystania zasobów opieki zdrowotnej powinny być rozdzielane w sposób, który można by nazwać sprawiedliwym¹². Zarówno jednak rozumienie sprawiedliwości, jak i waga przypisywana tej problematyce w odniesieniu do ochrony zdrowia zależy od czynników kulturowych, poglądów i postaw.

Sprawiedliwość jest kategorią wieloznaczną i pojemną – jak stwierdza się w piśmiennictwie, nie ma jednoznacznego sposobu jej definiowania, co spowodowane jest uwikłaniem problematyki sprawiedliwości w sądy wartościujące¹³. Zagadnienie sprawiedliwości zawiera się – zdaniem cytowanych powyżej autorów – zasadniczo w dwóch pytaniach: czy dystrybucję dobra określić można mianem „sprawiedliwej” oraz czy procedury, które do takiej dystrybucji doprowadziły, uznać można za „sprawiedliwe”¹⁴. Taki sposób postrzegania pozwala na wyodrębnienie teorii sprawiedliwości dystrybucyjnej (rozdzielczej), skupiających się na efektach dystrybucji, oraz teorii sprawiedliwości proceduralnej, objaśniających, w jaki sposób dochodzono do tych efektów.

W kontekście zdrowia i opieki zdrowotnej sprawiedliwość definiowana jest w zróżnicowany sposób. A. McGuire, J. Henderson i G. Mooney twierdzą, że sprawiedliwość oznacza świadome odstępianie od dążenia do maksymalizacji dobrobytu (przy określonych ograniczeniach budżetowych) w celu uzyskania równiejszej dystrybucji pewnych charakterystyk związanych ze zdrowiem (np. korzystania z opieki zdrowotnej)¹⁵. Cytowany już Culyer twierdzi natomiast, że sprawiedliwość w opiece zdrowotnej wymaga, by jednostki, które są takie same pod względem określonej cechy, były traktowane w taki sam sposób, zaś te, które różnią się pod względem tej cechy, traktowane były w sposób różny¹⁶. Te odnoszące się do sprawiedliwości wymagania nawiązują do arystotelejskiego rozróżnienia na sprawiedliwość poziomą i pionową. Pierwsza oznacza równe traktowanie równych jednostek, druga – nierówne traktowanie jednostek nierównych, przy czym nierówność ta powinna być proporcjonalna do różnic między tymi jednostkami. Tak sformułowane wytyczne napotykają istotne trudności, gdyż konieczne jest zidentyfikowanie, w jakim zakresie jed-

¹² C. Donaldson, K. Gerard: *Economics of health care financing: The visible hand*. MacMillan London 1993, s. 72.

¹³ G. Mooney: *Economics, medicine and health care*. Pearson Education Limited, Essex 2003, s. 82.

¹⁴ P. Dolan, J.A. Olsen: Op. cit., s. 53.

¹⁵ A. McGuire, J. Henderson, G.H. Mooney: *The economics of health care: An introductory text*. New York 1988, s. 55.

¹⁶ A.J. Culyer: *Equity – some theory and its policy implications*. „Journal of Medical Ethics” 2001, Vol. 27, No. 4, s. 276.

nostki są równe lub nierówne oraz co należy rozumieć przez pojęcie traktowania¹⁷.

W obszarze nauk ekonomicznych o zdrowiu twierdzi się, że cechy, na podstawie których orzeka się o równości lub nierówności jednostek, dotyczą aspektów sytuacji zdrowotnej¹⁸. I to jednak nie pozwala na wyznaczenie jednoznacznych kryteriów różnicowania, gdyż ocenie podlegać mogą różne aspekty zdrowia¹⁹: wyjściowy stan zdrowia; potrzeba zdrowotna; wynikowy stan zdrowia (to jest po otrzymaniu opieki zdrowotnej). Uszczegółowienia wymaga także pojęcie równego bądź nierównego traktowania, gdyż także ono nie jest jednoznaczne. Równe (nierówne) traktowanie oznaczać może na przykład taką samą (różną) wartość zasobów opieki zdrowotnej wykorzystanych do leczenia. Ujęcie to jednak abstrahuje od rezultatów, jakie konsumpcja tych zasobów niesie dla zdrowia i z tej przyczyny może wydawać się niewłaściwe²⁰. Sposób traktowania może więc być wyrażony jako efekt zdrowotny, będący wynikiem konsumpcji opieki zdrowotnej, co prowadzi do następującej interpretacji: osoby o jednakowym stanie zdrowia powinny być traktowane w taki sposób, aby poprawa oczekiwanego stanu zdrowia w ich przypadku była równa; osoby o większych potrzebach zdrowotnych powinny otrzymywać opiekę dającą większą oczekiwaną poprawę stanu zdrowia²¹.

4. Sprawiedliwość a równość

Kryteria sprawiedliwości pionowej i poziomej odnoszą się wprost do pojęć równości i nierówności, być może ten właśnie fakt sprawia, że sprawiedliwość i równość bywają mylone. Są to wprowadzić pojęcia ściśle powiązane, jednak nie tożsame. Równość oznacza, że udziały poszczególnych podmiotów w dystrybucji są *równe*, sprawiedliwość natomiast, że są *ślusne* (*fair, just*)²². Sprawiedliwość i równość mogą jednak oznaczać to samo, ale tylko w sytuacji, w której sprawiedliwość jest zdefiniowana w kategoriach równości.

Co ciekawe, nierówności – postrzegane z reguły jako zjawisko negatywne w obszarze zdrowia i opieki zdrowotnej – nie muszą wiązać się z niesprawiedliwą dystrybucją. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, istnieją sprawiedliwe i niesprawiedliwe nierówności w obszarze zdrowia²³. Sprawiedliwe

¹⁷ A.J. Culyer: *Health, health expenditure...*, op. cit., s. 9.

¹⁸ W.C. Włodarczyk: *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym*. Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne Vesalius, Kraków 1996, s. 223-224.

¹⁹ A.J. Culyer: *Health, health expenditure...*, op. cit., s. 9.

²⁰ Ibid., s. 10.

²¹ Ibid., s. 11.

²² J. Pereira: *What does equity in health mean?* Discussion Paper No. 61. Centre for Health Economics, University of York, York 1989, s. 3.

²³ J.A. Olsen: *Concepts of equity and fairness in health and health care*. W: *The Oxford handbook of health economics*. Red. S. Glied, P.C. Smith, Oxford University Press, Oxford 2011.

nierówności mogą być wynikiem jednostkowych wyborów lub preferencji. Nierówność staje się natomiast niesprawiedliwością, jeśli jednostka nie jest odpowiedzialna za swoje upośledzone położenie²⁴. W konsekwencji każdy sposób dystrybucji zdrowia czy opieki zdrowotnej (nawet skrajnie nierówny) może zostać uznany za sprawiedliwy pod warunkiem, że jest społecznie postrzegany jako słuszny²⁵.

Odrębny problem stanowi określenie przedmiotu równości. Autorzy zajmujący się sprawiedliwością w zakresie zdrowia i jego ochrony zdają się być daleko od konsensusu w zakresie wskazania przedmiotu równości. Culyer twierdzi, że równość dotyczyć może: zdrowia; dostępu do świadczeń; marginalnej skłonności do zapłaty; wydatków na zdrowie *per capita*; potrzeby rozumianej jako zły stan zdrowia; potrzeby rozumianej jako możliwość poprawy stanu zdrowia (*capacity to benefit*); potrzeby rozumianej jako wielkość zasobów potrzebnych do uzyskania możliwości poprawy stanu zdrowia²⁶. Tak szerokie ujęcie nie wyczerpuje jednak problemu wyboru przedmiotu równości w dystrybucji – jak wskazuje Olsen nawet postulat równego stanu zdrowia nie jest jednoznaczny, gdyż istnieją różne strumienie zdrowia: zdrowie perspektywne i retrospektywne oraz zdrowie uzyskane dzięki korzystaniu z opieki zdrowotnej i zdrowie uzyskane „za darmo”, bez udziału opieki zdrowotnej²⁷. Które z tych strumieni powinny być uwzględnione w analizie równości w obszarze zdrowia – pozostaje sprawą dyskusyjną.

5. Teorie sprawiedliwości w kontekście zdrowia i opieki zdrowotnej

Brak konsensusu w zakresie określenia przedmiotu równości jest konsekwencją nieistnienia uniwersalnej i powszechnie akceptowanej teorii sprawiedliwości społecznej. W konsekwencji każde wnioskowanie na temat sprawiedliwości w opiece zdrowotnej, aby mogło być uważane za kompletne, musi odwoływać się do określonej teorii sprawiedliwości społecznej. Wśród najważniejszych teorii wpływających na sposób postrzegania sprawiedliwości w zdrowiu i opiece zdrowotnej w piśmiennictwie wymienia się: utilitaryzm, egalitaryzm, teorię *maximin* Johna Rawlsa oraz teorię uprawnień Roberta Nozicka²⁸.

²⁴ P. Dolan, A. Tsuchiya: *The social welfare function and individual responsibility: Some theoretical issues and empirical evidence*. „Journal of Health Economics” 2009, Vol. 28, s. 216.

²⁵ J.A. Olsen: Op. cit., s. 829-830.

²⁶ A.J. Culyer: *Equality of what in health policy? Conflicts between the contenders*. Discussion Paper No. 142. Centre for Health Economics, University of York, York 1995.

²⁷ J.A. Olsen: Op. cit., s. 826-828.

²⁸ Pierwsze trzy z tych teorii są teoriami sprawiedliwości dystrybucyjnej, co oznacza, że koncentrują się na ocenie wyniku redystrybucji. Teoria Nozicka jest natomiast teorią sprawiedliwości proceduralnej, w której ocenie podlegają procedury prowadzące do danej dystrybucji.

Utylitaryzm, którego twórcami byli Jeremy Bentham i John Stuart Mill, zakłada, że celem decyzji społecznych powinno być osiąganie największego szczęścia przez największą liczbę osób. Utylitarna koncepcja sprawiedliwości zakłada, że ludzie są równi i pomija fakt różnic między jednostkami. W konsekwencji sprawiedliwy poziom i sposób dystrybucji zdrowia wyznaczony jest przez sytuację, w której maksymalizowana jest *średnia* użyteczność członków społeczności²⁹. W analizowanym tu kontekście utylitaryzm występuje w zmodyfikowanej i uproszczonej formie, w której zasada maksymalizacji użyteczności zostaje zastąpiona maksymalizacją zdrowia. W filozofię utylitarną wpisują się więc działania mające na celu maksymalizowanie średniego poziomu wskaźników opisujących pozytywne aspekty zdrowia.

Egalitaryzm zakłada działania prowadzące do uzyskania możliwie równego udziału członków społeczności w dystrybucji dobra. Egalitaryzm implikuje więc równość w zdrowiu bądź równość w korzystaniu albo dostępie do opieki zdrowotnej³⁰. W kontekście zdrowia egalitaryzm jest często postrzegany jako rozwiązanie skrajnie niekorzystne, gdyż premiuje sytuację, w której dwie osoby są równie chore, w porównaniu z sytuacją, w której tylko jedna jest zdrowa, druga natomiast chora.

Teoria *maximin* Johna Rawlsa w oryginalnej formie nie odnosi się do zdrowia, jest jednak niezwykle szeroko komentowana w piśmiennictwie z zakresu sprawiedliwości w obszarze zdrowia. Zasada dyferencjacji Rawlsa postuluje, by każda sytuacja była oceniana przez pryzmat korzyści dla osób najbardziej upośledzonych. W efekcie przyjęcia tego postulatu pożądanym jest każdy sposób dystrybucji dóbr, który prowadzi do poprawy sytuacji zdrowotnej osoby o najgorszym stanie zdrowia, niezależnie od konsekwencji, jakie będzie mieć ta redystrybucja dla innych. Zastosowalność teorii *maximin* do zdrowia bywa kwestionowana, gdyż nie spełnia założenia stawianego przez Rawlsa głoszącego, że teoria odnosi się do jednostek, które są zdrowymi, aktywnymi i w pełni uczestniczącymi członkami społeczeństwa³¹.

Teoria uprawnień Roberta Nozicka jako jedyna z omówionych tu teorii ma charakter proceduralny. Koncepcja sprawiedliwości Nozicka opiera się na idei libertariańskiej, zgodnie z którą indywidualny wolny wybór ma kluczowe znaczenie dla sprawiedliwości, a przymusowa redystrybucja postrzegana jest jako nieusprawiedliwiona³². Odnosząc teorię uprawnień do zdrowia i jego ochrony stwierdzić można, że działania publiczne mające zapewnić dostęp do opieki zdrowotnej nie są uzasadnione, a istnienie potrzeb zdrowotnych którejkolwiek jednostki nie nakłada na innych członków społeczeństwa żadnych

²⁹ J. Hurley: Op. cit., s. 235.

³⁰ C. Donaldson, K. Gerard: Op. cit., s. 82.

³¹ N. Daniels: *Just health care*. Cambridge University Press, Cambridge 1985, s. 43.

³² C.M. Flood: *International health care reform: A legal, economic, and political analysis*. Routledge, London 2000, s. 27.

obowiązków w zakresie zapewnienia jej opieki. Jakakolwiek forma redystrybucji prowadząca do zaspokojenia tych potrzeb może mieć charakter tylko dobrowolny³³.

Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu przedstawiono problematykę sprawiedliwości jako elementu składowego dobrobytu w obszarze zdrowia i jego ochrony. Omówione koncepcje odciskają oczywiście piętno na realizowanej w poszczególnych krajach polityce zdrowotnej, determinując dostęp do świadczeń medycznych i politykę niwelowania nierówności, co znajduje odzwierciedlenie w regulacjach najwyższego nawet szczebla.

Artykuł 68 Konstytucji RP głosi, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia, a „obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych”. Sformułowanie to traktować można jako deklarację, w której odzwierciedla się egalitarna teoria sprawiedliwości. Podobne poglądy na temat sprawiedliwości w obszarze zdrowia formułowane są w konstytucjach niemal wszystkich krajów europejskich, inaczej jednak problematykę tę postrzega się w krajach azjatyckich, arabskich czy nawet Stanach Zjednoczonych³⁴. W tym ostatnim kraju konstytucja nie odwołuje się do zdrowia, natomiast spośród 42 konstytucji stanowych przeanalizowanych przez W. de Gooijera wszystkie wskazują na istotną rolę edukacji, a tylko w 15 z nich poruszona została problematyka zdrowia³⁵.

Powyższy przykład pokazuje oczywiście tylko pewien obszar regulacji decydujących o sprawiedliwości w zdrowiu, jest jednak ilustracją różnic występujących w tym zakresie w różnych tradycjach politycznych i społecznych. Generalnie wydaje się jednak, że społeczeństwa większości krajów uprzemysłowanego Zachodu preferują egalitarną teorię sprawiedliwości w odniesieniu do alokacji zasobów przeznaczanych na cele zdrowotne. Jest to wyrazem przekonania, że dostęp do opieki zdrowotnej powinien być uzależniony od potrzeby zdrowotnej, nie od zdolności płatniczej. Jednocześnie jednak zwraca się uwagę, że nie wszystkie świadczenia przynoszące korzyści zdrowotne powinny być dystrybuowane z zastosowaniem tej zasady, lecz tylko pewna ich część. Jak pokazuje praktyka realizacji polityki zdrowotnej, określenie zawartości pakietu tych świadczeń pozostaje zagadnieniem niezwykle trudnym.

³³ S. Folland, A.C. Goodman, M. Stano: *The economics of health and health care*. Prentice Hall, New Jersey 2001, s. 441.

³⁴ W. de Gooijer: *Trends in EU Health Care Systems*. Springer, New York 2007, s. 108.

³⁵ Ibid.

SIGNIFICANCE OF EQUITY IN DISTRIBUTION OF HEALTH CARE**Summary**

The article describes the equity issues addressed in health and health care distribution. Health is a commodity of particular value – as a consequence the possibilities of attaining good health should be independent of ability to pay. In this study most significant problems of equity in health and health care distribution are discussed, beginning with the issue of distribuendum choice, through difficulties with defining equity itself and determining interrelationships between equity and equality, to discussing most important theories of social equity (utilitarianism, egalitarianism, Rawls' *maximin* theory and Nozick's entitlement theory) in health context. In the concluding section the extent in which views on equity determine health policy actions in the field of health services distribution are mentioned.

CZY WSPÓŁCZESNE SYSTEMY PIENIĘŻNE SPRZYJAJĄ DOBROBYTOWI?

Wprowadzenie

W początkach XIX wieku Anglia, jako pierwszy kraj na świecie, zakończyła budowę jednorodnego systemu pieniężnego¹. Tym samym zakończył się w tym kraju okres funkcjonowania systemu konkurencji walutowej i znaczącej roli pieniądza prywatnego. Wyeliminowano wówczas wielość znajdujących się w obiegu rodzajów pieniądza, umacniając tym samym monopol banku Anglii jako podmiotu emitującego i regulującego pieniądź. Podobny proces dokonał się w ciągu następnych dekad w większości rozwiniętych państw. Za pomocą swoich banków centralnych zaczęły one odgrywać nadrzędną rolę w kreacji i regulacji pieniądza².

Monopol państwa w sferze monetarnej umacniał się po II wojnie światowej. Trend ten nie uległ przy tym odwróceniu nawet na krótki czas. W rezultacie banki centralne stały się jednymi z najpotężniejszych graczy w gospodarce zarówno poszczególnych krajów, jak i na arenie międzynarodowej. Oprócz czynników natury politycznej, na wzrost znaczenia tych instytucji wpłynęły także zjawiska zachodzące w praktyce oraz przewartościowanie w teorii ekonomii, akcentujące znaczenie pieniądza i polityki pieniężnej³.

¹ Zob. np. E. Gilbert, E. Helleiner: *Introduction – Nation-states and money. Historical contexts, interdisciplinary perspective*. W: *Nation-States and Money. The past, present and future of national currencies*. Red. E. Gilbert, E. Helleiner. Routledge, London-New York 2002, s. 3.

² Jako przyczyny wprowadzenia systemu pieniężnego ze swoistym monopolem państwowym można wskazać m.in.: większą skuteczność aparatu państwowego, postęp technologiczny, umożliwiający standaryzację procesu emisyjnego, rozbudowę aparatu fiskalnego państwa oraz coraz szerszy zakres usług oferowanych przez państwo, w których możliwe i konieczne było posługiwanie się pieniądzem państwowym. (Zob. N. Dodd: *Globalisation of Money? National Sovereignty and the Management of Risk*. W: *Nation-States and Money...*, op. cit., s. 183-185).

³ Począwszy od monetarystów, w zasadzie żadna z ważnych szkół teorii ekonomii nie negowała wagi czynników pieniężnych. (Zob. szerzej M. Kiedrowska, P. Marszałek: *Polityka pieniężna i fiskalna w teoriach makroekonomicznych*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, z. 1).

Zjawiska te wraz z innymi jeszcze czynnikami⁴ sprawiły, że charakterystyczny dla ówczesnej – a także współczesnej – gospodarki stał się model systemu pieniężnego, w którym funkcjonuje pieniądz państwowy jako prawny środek płatniczy⁵, z dominującym bankiem centralnym, mającym wyłączne prawo emisji pieniądza gotówkowego i wpływającym na kreację pieniądza bezgotówkowego przez banki, które podlegają w tym systemie ścisłej regulacji. Tego typu systemy funkcjonują w zdecydowanej większości krajów. Niejako w opozycji do rozwiązań wcześniejszych, czyli modelu tzw. wolnej bankowości (*free banking*), w którym kreacja pieniądza gotówkowego i bezgotówkowego leży w gestii banków prywatnych, niepodlegających żadnym odrębnym regulacjom prawnym, działające obecnie systemy pieniężne można określić mianem tzw. systemów bankowości centralnej (*central banking systems*)⁶.

Pojawia się pytanie, na ile tego typu rozwiązania instytucjonalne okazały się efektywne, przyczyniając się do podnoszenia dobrobytu i wzrostu gospodarczego poszczególnych państw. Funkcjonowanie takich systemów budzi bowiem liczne zastrzeżenia o charakterze zarówno ekonomicznym, jak i społecznym⁷. Charakterystyczne jest przy tym, że poglądy w sprawie niestabilności współczesnych systemów pieniężnych nasiliły się w obliczu kryzysu *subprime*, który rozpoczął się w USA w 2007 roku, a następnie przerodził w globalny kryzys finansowy.

Celem opracowania jest przybliżenie wybranych aspektów funkcjonowania systemów bankowości centralnej, mogących negatywnie wpływać na dobrobyt. W części pierwszej przedstawiono syntetycznie najważniejsze cechy systemów pieniężnych tego typu. W części drugiej przybliżono główne grupy problemów, które mogą wystąpić w systemach bankowości centralnej, ze szczególnym naciskiem na ich potencjalną inflacyjność. Całość rozważań kończy podsumowanie.

⁴ Należy tu wskazać przede wszystkim demonetyzację złota, która nastąpiła w 1978 r. Nastąpiło wówczas formalne zerwanie wymienialności pieniądza na złoto, a tym samym upadły ostatnie przesłanki traktowania pieniądza jako towar. Ma on od tej pory charakter czysto fiducjarny.

⁵ Prywatne jednostki pieniężne mogą tu funkcjonować – i zwykle funkcjonują – ale skala ich stosowania jest zazwyczaj znikoma.

⁶ Zob. np. V. Smith: *The Rationale of Central Banking and the Free Banking Alternative*. Liberty Press, Indianapolis 1990.

⁷ Por. np. P. Bernholz: *The Importance of Reorganizing Money, Credit and Banking when Decentralizing Economic Decisionmaking*. W: *Economic Reform in China: Problems and Prospects*. University of Chicago Press, Chicago 1990, s. 103; J.A. Dorn: *Alternatives to Government Fiat Money*. „Cato Journal” 1989, Vol. 9, No. 2, s. 277-294; M.N. Rothbard: *Złoto, banki, ludzie – krótka historia pieniądza*. Fijor Publishing, Chicago-Warszawa 2006, s. 84-104.

1. Główne cechy systemów bankowości centralnej

W literaturze można napotkać rozmaite definicje systemu pieniężnego. Najogólniej przez system ten rozumie się całokształt zasad organizacyjnych i reguł dotyczących kreacji pieniądza gotówkowego i bezgotówkowego, regulacji obiegu pieniężnego, czyli całości zasobów pieniężnych sektora pozabankowego, a także regulacji kredytów bankowych poprzez oddziaływanie na płynność instytucji kredytowych⁸. Z pewnym uproszczeniem można zatem uznać, że na system pieniężny składają się następujące elementy: jednostka pieniężna, bank centralny prowadzący politykę pieniężną i emitujący pieniądz gotówkowy, banki emitujące pieniądz bezgotówkowy oraz regulacje odnoszące się do kreacji i regulacji pieniądza. We współczesnych systemach bankowości centralnej każdy z tych elementów jest swoiście ukształtowany. Ma to następstwa zarówno dla funkcjonowania, jak i dla stabilności tych systemów.

I tak współczesny pieniądz jest pieniądzem kredytowym, powstającym w następstwie emisji pieniądza przez banki. Pieniądz powstaje więc w systemie bankowym. Bank centralny tworzy pieniądz gotówkowy, natomiast banki komercyjne tworzą pieniądz bezgotówkowy, zwany też bankowym. Między bankiem centralnym a pozostałymi bankami istnieją przy tym ściśle więzi, wynikające z procesu kreacji i regulacji pieniądza, znajdujące odbicie w ich bilansach.

Pieniądz jest zatem po prostu długiem, swoistym zobowiązaniem⁹. Właśnie ta cecha stanowi charakterystyczny rys współczesnego pieniądza¹⁰. Pierwsze wzmianki o kredytowym charakterze pieniądza można znaleźć już u A. Smitha. Jego myśl rozwinęła szkoła bankowa. Natomiast czysty model pieniądza kredytowego sformułował K. Wicksell¹¹. Teoria tego ostatniego autora okazała się zaskakująco dobrze dopasowana do współczesnych warunków instytucjonalnych, w których pieniądz ma charakter przede wszystkim endogeniczny, wynikając głównie z decyzji¹².

Z kredytowym charakterem współczesnego pieniądza ściśle wiąże się następna jego cecha. Mianowicie, jak już wspomniano, nie posiada on samostnej wartości substancjonalnej ani też nie ma pokrycia w jakimś towarze czy kruszcu¹³. Jest zatem pieniądzem fiducjarnym – jego wartość zależy od zaufa-

⁸ Z. Knakiewicz: *System pieniężny*. W: *Leksykon finansowo-bankowy*. PWN, Warszawa 1992, s. 432.

⁹ Uwypuklał to J.R. Hicks, stwierdzając że zapłata za coś oznacza po prostu zamianę jednego długu na drugi, zwłaszcza że długi różnią się jakością. (J. Hicks: *A Market Theory of Money*. Oxford University Press, Oxford 1989, s. 104).

¹⁰ Z. Knakiewicz: *Teoretyczne podłoże tworzenia euro i kształtowania jego zasobów*. W: *Współczesny pieniądz w teorii i praktyce*. Red. Z. Knakiewicz. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, s. 30.

¹¹ J. Hicks: Op. cit., s. 105.

¹² Zob. np. M. Woodford: *Interest and prices*. Princeton University Press, Princeton 2003.

¹³ Z. Knakiewicz używa tu określenia „pieniądz niezależny”. (Zob. Z. Knakiewicz: *Teorie pieniądza niezależnego i ich zastosowanie*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1981).

nia, jakie społeczeństwo pokłada w jednostce pieniężnej. Implikuje to znaczącą pozycję państwa w sferze monetarnej, gdyż na ogół uważa się, że tylko ono jest w stanie zapewnić to zaufanie. Czyni to poprzez nadanie mu statusu prawnego środka płatniczego (*legal tender*). Dodatkowo akcentuje się, że pieniądź jest dobrem wspólnym, a z jego funkcjonowaniem wiążą się tzw. efekty zewnętrzne¹⁴. Wzmacnia to argumenty na rzecz monopolu państwa w sferze pieniężnej.

Jego wyrazem, oprócz sankcji prawnych za naruszanie tego monopolu¹⁵, jest kontrola, jaką sprawuje bank centralny nad emisją pieniądza, a także nad całym obiegiem pieniężnym danego kraju. Wykorzystuje on w tym celu rozmaite instrumenty – ilościowe oraz jakościowe – polityki pieniężnej. Za ich pomocą oddziałuje na płynność banków, a tym samym na możliwości kreacji przez te podmioty pieniądza¹⁶.

Niezależnie od polityki pieniężnej, bank centralny wpływa na możliwości kreacji pieniądza przez banki, również pełniąc funkcję banku banków. Ten aspekt jego działalności ściśle wiąże się z nadzorem ostrożnościowym nad działalnością sektora bankowego¹⁷. Niezależnie od przyjętego w danym państwie modelu nadzoru, bank centralny odgrywa w tym procesie znaczącą rolę, nawet jeżeli formalnie nadzór sprawowany jest przez inną instytucję.

Podstawowym celem banku centralnego jest zapewnienie stabilności poziomu cen, a coraz częściej – także zapewnienie stabilności finansowej¹⁸. Jak się wydaje, cele te można traktować jako komplementarne. Funkcje banku banków i podmiotu polityki pieniężnej zaczynają się zatem zazębiać.

W praktyce w wielu krajach wystąpiły problemy z osiągnięciem obu tych celów. Okazało się, że opisany sposób organizacji systemu pieniężnego wiąże się z dużym stopniem niestabilności. Oprócz stopnia realizacji tych celów, kontrowersje budzi również sposób ich realizacji oraz samo podłoże instytucjonalne. Ujmując rzecz szerzej, w literaturze podkreśla się często, że państwo wykorzystuje swój monopol w sferze pieniężnej do realizacji włas-

¹⁴ Zob. C. Holthausen, C. Monnet: *Money and Payments: A Modern Perspective*. „EBC Working Paper” No. 245, July 2003, s. 9-11.

¹⁵ Ich przykładem może być interwencja władz federalnych USA w odniesieniu do spółki Liberty Dollar, wprowadzającej do obiegu własne złote i srebrne monety. W listopadzie 2007 r. skonfiskowano wybite monety oraz cały sprzęt spółki, która wyemitowała wcześniej monety na łączną sumę około 20 mln USD.

¹⁶ W latach 90. ubiegłego wieku ukształtował się swoisty konsensus w kwestii działania banków centralnych. Zgodnie z nim podmioty te m.in. powinny: być niezależne, przynajmniej w zakresie instrumentów, dysponować odpowiednią wiarygodnością i przejrzystością działań, stosować strategię polityki (bezpośredniego) celu inflacyjnego, prowadzić swoją politykę według jakiejś formy reguły oraz jako podstawowy instrument wykorzystywać stopy procentowe. (Szerzej: P. Marszałek: *Czy współczesne banki centralne powinny troszczyć się o bezrobocie*. W: *Polska transformacja między teorią a praktyką*. Red. M. Ratajczak. Zeszyty Naukowe UEP, nr 118, Poznań 2009).

¹⁷ Sektor ten w modelach bankowości centralnej jest bardzo ściśle regulowany. Potrzebę tej regulacji zazwyczaj uzasadnia się względami bezpieczeństwa. (X. Freixas, J. Rochet: *Mikroekonomia bankowa*. CeDeWu. Warszawa 2007, s. 341-342).

¹⁸ Zob. A. Sławiński: *Stabilność finansowa*. W: *Polityka pieniężna*. Red. A. Sławiński. C.H. Beck, Warszawa 2011.

nych celów, często innych niż deklarowana oficjalnie stabilność monetarna i finansowa¹⁹. W rezultacie z funkcjonowaniem systemów bankowości centralnej wiążą się liczne problemy.

2. Problemy związane z funkcjonowaniem systemów bankowości centralnej

Kontrowersje dotyczące efektywności systemów bankowości centralnej mają przede wszystkim wymiar *stricto* ekonomiczny. Za główną przyczynę problemów uważa się tu najczęściej działania rządu, dążącego do czerpania korzyści z posiadanego przez siebie monopolu w sferze pieniężnej. Podkreśla się, że mają one tendencję do wywoływania nadmiernej inflacji i psucia pieniądza²⁰. Wykorzystując monopol monetarny, próbują osiągnąć cele związane z pobudzaniem koniunktury czy zwiększaniem renty menniczej (seniorażu)²¹. Efektem tego jest na ogół obniżenie wartości pieniądza i związane z tym niekorzystne zjawiska²².

Dodatkowo współczesne systemy bankowe (czyli instytucjonalne podstawy emisji pieniądza), oparte na zasadzie cząstkowej rezerwy (*fractional reserve*), z natury rzeczy są raczej niestabilne. By mogły działać efektywnie i sprawnie, potrzebne jest zaufanie do banku centralnego, ogółu banków, jak i do samego pieniądza. W sytuacji niskiej wiarygodności władz monetarnych²³, spadku zaufania do kredytodawców, czy wreszcie oczekiwań spadku wartości danego pieniądza, zaufanie do całego systemu pieniężnego maleje, co może zakończyć się kryzysem finansowym.

Konsekwencją tego jest „wrodzona” niestabilność systemów pieniężnych bankowości centralnej, wyrażająca się zarówno okresami wysokiej inflacji, jak i występowaniem kryzysów finansowych. Jak informuje P. Bernholz, od 1970 roku nie było ani jednego pieniądza państwowego, którego siła nabywcza byłaby stabilna dłużej niż 30 lat²⁴. Ponadto tylko w latach 1975-1997 wystąpiły 54 kryzysy bankowe i aż 158 kryzysów walutowych²⁵.

¹⁹ Należy podkreślić, że krytyka ta w dużym stopniu ma podłoże ideologiczne.

²⁰ Krytykę działań państwa w tym zakresie przedstawił np. F.A. Hayek w: *Denationalisation of money*. Institute of Economic Affairs, London 2007, s. 100-110. Charakterystyczne jest, że sytuację częściowo poprawiło zwiększanie niezależności banków centralnych.

²¹ Zob. np.: T. Greco: *Reinventing Money*. Chelsea Green Publishing Company, White River Junction 2001; L.J. Sechrest: *Free Banking: Theory, History and Laissez-Faire Model*. The Ludwig von Mises Institute, Auburn 2008, s. 2-4.

²² Charakterystyczne jest, że w teorii ekonomii prezentuje się rozmaite mechanizmy pojawiania się tego negatywnego wpływu. Na ogół wiążą się one z nadmiernymi deficytami budżetowymi i długiem publicznym.

²³ Będzie to szczególnie ważne w sytuacji, gdy przyjmie się, że oczekiwania podmiotów gospodarujących mają charakter racjonalny.

²⁴ P. Bernholz: Op. cit., s. 103.

²⁵ Zob. IMF: *World Economic Outlook* 1998, May, s. 77-78.

Tymczasem zarówno inflacja, jak i kryzysy finansowe w oczywisty sposób oddziałują negatywnie na dobrobyt zarówno całego społeczeństwa, jak i poszczególnych członków danej społeczności²⁶. Wpływ obu tych zjawisk jest przy tym bardzo szeroki i zróżnicowany. Powodują one wiele niekorzystnych zjawisk zarówno w sferze ekonomicznej, jak i społecznej oraz politycznej, generując wysokie koszty dla dotkniętej nimi gospodarki²⁷.

Wysoka i zmienna stopa inflacji niewątpliwie utrudnia długookresowy wzrost i pogarsza dobrobyt. Inflacja powoduje bowiem koszty zarówno ekonomiczne, jak i społeczne. Pierwsze wiążą się z zaburzeniami alokacji kapitału, przeinwestowaniem sektora finansowego, kosztami zdartych zelówek i kosztami menu oraz zaburzeniami systemu podatkowego. Natomiast koszty społeczne można przede wszystkim utożsamić z niechęcią (awersją) społeczeństwa do inflacji²⁸.

Skala kosztów inflacyjnych jest bardzo zróżnicowana. Zależą one przede wszystkim od tego, czy inflacja jest antycypowana czy nie oraz od sprawności mechanizmów indeksacji w danej gospodarce. Nie bez znaczenia jest też wysokość stopy inflacji. Z reguły im jest ona wyższa, tym groźniejsze są następstwa dla gospodarki²⁹. Ponadto często formułuje się spostrzeżenie, że zależność między inflacją a wzrostem gospodarczym ma charakter nieliniowy³⁰. Im bardziej więc rząd danego kraju ulega pokusie wywołania inflacji, tym bardziej system pieniężny traci na stabilności, a potencjalne szkody mogą być wyższe.

Inny wymiar mają problemy natury społecznej. Systemom z dominującym pieniądzem państwowym stawia się tu dwa podstawowe zarzuty. Pierwszym jest swoista centralizacja systemów bankowości centralnej, a tym samym – nieuwzględnianie potrzeb i specyfiki społeczności lokalnych. Przestrzeń ekonomiczna staje się coraz szersza, a pieniądź staje się coraz bardziej oderwany od zwykłych ludzi. Zdaniem niektórych autorów prowadzi to do wzrostu swoistej bezosobowej presji globalnego rynku³¹, ta zaś przyczynia się do roz-

²⁶ Oczywiście pojedyncze podmioty mogą zyskać nawet w obiektywnie niekorzystnych ogólnie warunkach gospodarczych.

²⁷ Przykładowo koszty globalnego kryzysu finansowego, rozpoczętego kryzysem subprime, szacowano na początku 2009 roku na 4,1 bln USD. (IMF: *Global Financial Stability Report*. April, Washington 2009).

²⁸ Por.: S. Fischer: *Modern Approaches to Central Banking*. „NBER Working Papers” 1995, No. 5064, s. 62-63; O. Issing: *Why Price Stability? W: First ECB Central Banking Conference: Why Price Stability?* European Central Bank, Frankfurt, November 2000, s. 180-184; F.S. Mishkin: *Strategies for Controlling Inflation*. „NBER Working Papers” 1997, No. 6122, s. 8-9.

²⁹ Zob. R. Kokoszcyński: *Współczesna polityka pieniężna w Polsce*. PWE, Warszawa 2004, s. 116-122.

³⁰ Jedną z najbardziej kompleksowych prac poświęconych tej problematyce przedstawili M.S. Khan i A.S. Senhadji. Badając zjawisko inflacji w latach 1945-1990 w 140 krajach stwierdzili, że gdy stopa inflacji przekraczała 9% w skali roku, wówczas jej negatywny wpływ na wzrost zwiększał się skokowo. Wystąpiły przy tym dwie różne wartości progowe. W krajach rozwiniętych wartość ta wynosiła już 3%, natomiast w rozwijających się – 12%. (M.S. Khan, A.S. Senhadji: *Threshold Effects in the Relationship between Inflation and Growth*. „IMF Staff Papers” 2001, No. 48).

³¹ Zob. np. T. Greco: *The Essential Nature of Money*. „Earth Island Journal” 1995, Winter, s. 36.

padu społeczności lokalnych na całym świecie. Jak to ujął B. Lietaer, „zawsze gdy pieniądz państwowy jest zaangażowany, wspólnoty niszczeją”³².

Ściśle wiąże się z tym drugi problem związany ze społecznym aspektem funkcjonowania współczesnych banków centralnych i prowadzonej przez nie polityki pieniężnej, a mianowicie postrzeganie tych instytucji jako podmiotów realizujących konkretny neoliberalny program gospodarczy, w sferze krajowej nakierowany jedynie na stabilność monetarną, a w sferze międzynarodowych stosunków finansowych – dążący do znoszenia barier narodowych, a przez to do wzrostu konkurencji między walutami narodowymi.

Krytyka w tym nurcie ma wyraźny charakter ideologiczny, alterglobalistyczny. Podkreśla się, że takie działanie banków centralnych (i szerzej, władz gospodarczych w ogóle), zwłaszcza w sytuacji stwierdzonego, niskiego stopnia legitymizacji (tzw. deficyt demokracji) sprawia, że cele większości społeczeństwa nie są realizowane. Skupianie się przede wszystkim na zagadnieniach stabilności poziomu cen pozostawia nierozwiązane problemy w sferze realnej, głównie związane z bezrobociem. To zaś będzie przekładać się na konflikty społeczne i narastające wykluczenie³³. Nie zamierzając rozstrzygać tej kwestii, warto jednak nadmienić, że sprawa substytucyjności i/lub komplementarności poszczególnych celów polityki pieniężnej nie została dotychczas jednoznacznie rozwiązana.

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków natury ogólnej. Po pierwsze, nawet z tak syntetycznej charakterystyki funkcjonowania systemów bankowości centralnej wynika, że mogą wiązać się z nimi poważne problemy, negatywnie wpływające na dobrobyt poszczególnych krajów i ich obywateli.

Po drugie, można wyróżnić dwa główne nurty krytyki tych systemów. Charakterystyczne jest, że w pierwszym z nich krytykuje się systemy bankowości centralnej za to, iż stwarzają pole do nadmiernej ingerencji rządu w sferę monetarną, a przez to – są podatne na wynikającą z tej ingerencji niestabilność. Przedstawiciele drugiego nurtu zgłaszają swoje zastrzeżenia z zupełnie odmiennych stanowisk ideologicznych, dostrzegając miejsce dla jeszcze większej obecności państwa, która jednak powinna być nastawiona na uwzględnienie interesów ogółu społeczeństwa.

³² B. Lietaer: *The Future of Money: Creating New Wealth, Work and a Wiser World*. Century, London 2001, s. 187. Warto dodać, że sposoby przeciwdziałania tym niekorzystnym tendencjom autor ten upatrywał w rozwoju pieniądza prywatnego, w tym głównie tzw. pieniądza lokalnego.

³³ Przedstawicielem tego nurtu krytyki jest m.in. Joseph Stiglitz.

Po trzecie, warto zaznaczyć, że opisywany w pracy sposób organizacji systemu pieniężnego jest wciąż relatywnie nowy. Okres funkcjonowania pieniądza prywatnego był w historii znacznie dłuższy.

ARE CONTEMPORARY MONETARY SYSTEMS BENEFICIAL TO WELFARE?

Summary

Typical for contemporary economics is a model of monetary system with state money as legal tender, where central bank plays main role, issuing currency and influencing issue of bank money. Such systems, which nowadays are functioning in most countries, may be called "central banking systems". The aim of the paper is to take closer look at functioning of those systems, with special attention paid to those aspects which may interfere with welfare. Main features of central banking systems were briefly described, as well as problems, which may arise there, especially inflationary character of those systems.

Sylwia Mrozowska

DEMOKRACJA I DOBROBYT Z PERSPEKTYWY UNI I EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Pluralizm naukowy doprowadził do sytuacji, w której badania rzeczywistości europejskiej charakteryzują się coraz bardziej dojrzałymi teoriami, koncepcjami i stanowiskami. Wśród nich znaleźć można: teorię funkcjonalizmu Davida Mitrany¹, komunikacyjną teorię integracji Karla Deutscha², neofunkcjonalizm³, podejście międzyrządowe. Z nowszych teorii: liberalne podejście międzyrządowe⁴, różne odmiany instytucjonalizmu⁵, koncepcję wielopoziomowego zarządzania⁶, podejście konstruktywistyczne⁷.

Poszczególne dyscypliny naukowe, m.in. ze względu na przedmiot swojego zainteresowania, w odmienny sposób postrzegają integrację europejską. Przykładem mogą być stosunki międzynarodowe i politologia. Z perspektywy tej pierwszej dyscypliny integracja europejska to przykład regionalizacji, a samą Unię Europejską określa się często jako twór unikalny. Owa unikalność łączona jest z faktem, iż dawno już utraciła postać typowej organizacji międzynarodowej, a zapewne nigdy nie stanie się państwem w jego dzisiejszej postaci⁸. Unia Europejska określona została również jako „udany reżim międzynarodowy, stworzony w celu kierowania współzależnością gospodarczą, która jest wynikiem negocjacji w zakresie koordynacji politycznej”⁹.

¹ D. Mitrany: *A Working Peace System*. Quadrangle Books, Chicago 1966.

² K. Deutsch: *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton 1957.

³ P. Schmitter: *Neo-Neofunctionalism*. W: *European Integration Theory*. Red. A. Wiener, T. Diez. Oxford University Press, Oxford-New York 2005.

⁴ A. Moravcsik: *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. „Journal of Common Market Studies” 1993, No. 4, s. 473.

⁵ B. Rosamund: *Theories of European Integration*. Macmillan Basingstoke 2000, s. 114.

⁶ R.O. Keohane, J. Nye: *Globalization: What's New? What's Not? (And so What?)*. „Foreign Policy” 2000, Vol. 118.

⁷ E. Adler: *Seizing the Middle Ground, Constructivism in World Politics*. „European Journal of International Relations” 1997, Vol. 3, No. 2, s. 319-363.

⁸ R. Kuźniar: *Międzynarodowa tożsamość Europy*. W: *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*. Red. E. Haliżak, S. Parzymies. ASPRA-JR, Warszawa 2002, s. 26.

⁹ A. Moravcsik: Op.cit., s. 474, za: A. Mette Kjær: *Rządzenie*. Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009, s. 125.

Politologia¹⁰ opisuje Unię Europejską jako ustrój polityczny i analizie poddaje skutki integracji europejskiej, a nie czynniki ją warunkujące. Przedmiotem zainteresowania jest proces decyzyjny, a nie proces i zakres integracji. Przedstawiciele nauk politycznych dużo uwagi poświęcają również opinii publicznej. W środowisku politologów i europeistów nie brakuje też stanowisk, iż zrozumienie tego, w jaki sposób kształtują się preferencje obywateli na temat integracji europejskiej, jest kluczowe zarówno dla oceny szans na dalszą integrację, jak i podłoża konfliktów politycznych powstających w procesie tworzenia polityki w Unii Europejskiej¹¹.

Z perspektywy nauk politycznych problematyka dobrobytu i demokracji w Unii Europejskiej wpisuje się w klasyczny dylemat integracji europejskiej dotyczący możliwości pogodzenia wymogu skuteczności z demokracją.

Praktyczne poszukiwanie rozwiązań tego dylematu doprowadziło Unię Europejską do wielu nieudanych decyzji strategicznych.

Nauki polityczne zwracają m.in. uwagę na zagrożenia deficytu demokracji, polityki regionalnej i przemian cywilizacyjnych, których obok wskaźników wzrostu gospodarczego, kwestii spójności społecznej i gospodarczej czy europejskiego modelu społecznego nie powinno się pomijać, rozpoznając problematykę demokracji i dobrobytu w Unii Europejskiej. Zwracają również uwagę na fakt, że demokracja i dobrobyt inaczej definiowane i wartościowane są przez decydentów unijnych, inaczej przez państwa narodowe, a jeszcze inaczej przez grupy interesu, partie polityczne i samych obywateli.

Poglądy akademickie na temat deficytu demokracji w Unii Europejskiej są rozbieżne. Są takie, które twierdzą, że nie ma on w ogóle miejsca¹² lub jest mało istotny w rozwoju europejskiej integracji politycznej (próba obrony deficytu demokracji), takie, które negują możliwość likwidacji tego zjawiska w strukturach europejskich lub podkreślają, że system instytucjonalny Unii Europejskiej jest na tyle demokratyczny, na ile jest to możliwe w realiach organizacji ponadnarodowej¹³ oraz takie, które podkreślają jego obecność w Unii Europejskiej, i to na wielu płaszczyznach¹⁴ i wskazują, że deficyt demokratyczny jest obecny w Unii Europejskiej od samego początku.

¹⁰ B. Rosamund: Op. cit.; *Policy-Making in the European Union*. Red. H. Wallace, W. Wallace. Oxford University Press, Oxford 2000; S. Hix: *The Study of the European Union II: The New Governance Agenda and its Rival*. „Journal of European Public Policy” 1998, No. 5(1), s. 38-65; M. Jachtenfuchs: *The Governance Approach to European Integration*. „Journal of Common Market Studies” 2001, No. 39(2), s. 245-64.

¹¹ S. Hix: *System polityczny Unii Europejskiej*. PWN, Warszawa 2010, s. 187.

¹² A. Moravcsik: Op. cit. Zobacz również A. Moravcsik: *Is there a „Democratic Deficit” in World Politics? A framework for Analysis*, <http://www.Princeton.edu/~amoravcs/library/framework.pdf>, dostęp: 15.05.2005.

¹³ R. Grzeszczak: *Problem deficytu demokracji w strukturach wspólnotowych*. „Sprawy Międzynarodowe” 2000, nr 4.

¹⁴ G. Majone: *Europe's democratic deficit: The question of standards*. „European Law Journal” 1998, No. 1; R. Kuper: *The many democratic deficits of the European Union. W: Political Theory and the European Union Legitimacy, constitutional choice and citizenship*. Red. A. Weale, M. Nentwich. London-New York 1998.

Deficyt demokratyczny jako przeszkoda w dalszym rozwoju integracji europejskiej stał się praktycznym problemem dla Unii Europejskiej, kiedy nastąpił upadek „permissywnego konsensusu” – sytuacji, w której obywatele europejscy nie byli zainteresowani integracją, nie mieli opinii na jej temat albo popierali rządy promujące integrację. Paradoksalnie zwiększenie świadomości i wiedzy obywateli na tematy europejskie w dużej mierze obróciło się przeciwko procesom integracyjnym.

„Kryzys ratyfikacyjny” i spadek frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego wpłynęły na próby zmiany nastawienia obywateli do Unii. Działania podejmowane przez Unię Europejską w celu polepszenia komunikacji pomiędzy obywatelami a Unią¹⁵, zwiększenia przejrzystości procesów decyzyjnych¹⁶, w końcu włączenia obywateli do tych procesów¹⁷ nie odniosły jednak oczekiwanych sukcesów. Również wprowadzenie do Traktatu z Lizbony nowych form „demokracji uczestniczącej” oraz europejskiej inicjatywy obywatelskiej spotkało się z opinią, że rozwiązania te nie mają żadnego potencjału zmiany dotychczasowej sytuacji.

Na pytanie, czy Europejczycy widzą w Unii Europejskiej demokrację i dobrobyt, odpowiadają wyniki badań europejskiej opinii publicznej, które pod nazwą Eurobarometrów¹⁸ od 1973 roku przeprowadzane są na terenie państw członkowskich. Wskaźniki z ostatnich dwóch lat nie napawają optymizmem (tabela 1). W 2010 roku tylko dla 19% respondentów Unia Europejska oznaczała demokrację, a dla 14% badanych dobrobyt.

Co dla Pani/Pana osobiście oznacza Unia Europejska?

Tabela 1

Odpowiedź	2009 (%)	2010 (%)
Możliwość podróżowania, studiowania i pracy na terenie całej UE	46	45
Euro	37	40
Pokój	28	24
Marnotrawstwo pieniędzy	21	23
Silniejszą pozycję na świecie	25	22
Wielokulturowość	22	21
Biurokrację	20	21

¹⁵ Zobacz np. w: Komunikat dotyczący nowych zasad współpracy w ramach działań związanych z polityką informacyjną i komunikacyjną UE, COM(2001)354; Komunikat w sprawie strategii informacyjnej i komunikacyjnej dla Unii Europejskiej, COM(2002)350; Komunikat w sprawie wdrożenia strategii informacyjnej i komunikacyjnej, COM(2004)196. Przykładami realizacji tej polityki są takie projekty jak „Europe-Direct”, „Europa – Unia Europejska on-line”.

¹⁶ Zobacz np. w: Komunikat Komisji, Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości. Zasady dotyczące stosunków z przedstawicielami grup interesu (rejestr i kodeks postępowania), COM (2008) 323.

¹⁷ Strategia Lizbońska; Biała Księga Komisji Europejskiej, Sprawowanie rządów w Europie, COM (2001)428; Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, COM (2009)0622 oraz Traktat z Lizbony.

¹⁸ ec.europa.eu/public_opinion

Demokrację	26	19
Niewystarczającą kontrolę nad granicami zewnętrznymi	14	15
Bezrobocie	14	15
Więcej przestępstw	14	14
Dobrobyt	18	14
Utratę tożsamości kulturowej	11	12
Ochronę socjalną	11	9
Inne	1	1
Nie wiem	4	3

Źródło: Eurobarometr 73: *Public opinion in the European Union*,
ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73_first_en.pdf, s. 17.

Dlaczego w początkach integracji europejskiej w hierarchii celów demokracja stawiana była niżej niż dobrobyt, wyjaśnia Urszula Kurczewska przypominając, iż w swoich pamiętnikach Jean Monnet niejednokrotnie podkreślał, że twórcom Wspólnot zależało, szczególnie w początkowym okresie, na realizacji konkretnych przedsięwzięć integracyjnych, a nie na inicjowaniu debat politycznych. Raczująca integracja miała postępować z dala od opinii publicznej, ponieważ Monnet i jego współpracownicy obawiali się, że poddany pod publiczną debatę, przechwycony przez polityków temat integracji europejskiej zostanie storpedowany i ugrzęźnie w niekończących się dyskusjach o wartościach i interesach narodowych, suwerenności i niepodległości narodowej. Dopiero w latach 80. taktyka *low-profile* zalecana przez Monneta została zmieniona, a integracja uległa postępującemu procesowi demokratyzacji¹⁹. Jean Monnet mówił: „Nigdy nie wierzyłem, że jakiegoś pięknego dnia Europa powstanie w rezultacie zmian politycznych; zawsze uważałem za niewłaściwe konsultowanie ze społecznością europejską kształtu przyszłej Wspólnoty, co do której nie posiadamy żadnego doświadczenia. (...) Metoda pragmatyczna, jaką przyjęliśmy, prowadzi do federacji mającej poparcie ludzi i będącej zwieńczeniem istniejącej rzeczywistości gospodarczej, politycznej i społecznej”²⁰.

We wczesnym okresie swojego istnienia Europejska Wspólnota Gospodarcza koncentrowała się na kwestiach ilościowych; odbudowie gospodarek Europy Zachodniej, wynegocjowaniu unii celnej i stworzeniu jednolitego rynku w celu promowania rozwoju gospodarczego i poszukiwania sposobów na to, aby rynek europejski był bardziej otwarty, sprawniej działał, umożliwiał większą konkurencję i przynosił większe zyski. Wprawdzie jednym z podstawowych założeń traktatów rzymskich była poprawa warunków życia i pracy

¹⁹ *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesu*. Red. U. Kurczewska. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 7.

²⁰ J. Monnet, cyt. za: S. Konopacki: *Dylematy federalizmu europejskiego*. „Studia Europejskie” 1998, nr 4, s. 86.

Europejczyków, ale był to raczej cel ogólny, a nie podstawa do opracowania konkretnych polityk²¹.

W Europie stworzono instytucje ponadnarodowe²² w celu nadzorowania integracji w wielu sektorach gospodarki. Stopniowo rozszerzano ich uprawnienia, a kompetencje Unii obejmowały coraz rozleglejsze obszary regulacji gospodarczych i politycznych. Wraz ze wzrostem liczby członków i powiększającymi się kompetencjami państwa członkowskie stopniowo rezygnowały z prawa weta w procesie podejmowania decyzji w celu zapewnienia efektywnego zarządzania.

Zauważono jednak, że rozwój ponadnarodowego porządku prawnego opiera się na potrzebach integracji gospodarczej, nie jest natomiast wynikiem wyraźnego programu integracji politycznej²³. Przejawem tej sytuacji jest istnienie deficytu demokratycznego²⁴. Szczególnie niebezpieczny dla przyszłości integracji europejskiej jest społeczny deficyt demokracji przejawiający się m.in. w: oddaleniu zwykłego obywatela od instytucji unijnych, braku poczucia więzi obywateli z procesem integracji europejskiej, świadomości braku wpływu na decyzje podejmowane na szczeblu europejskim. Do skutków istnienia deficytu społecznego zalicza się: niską frekwencję w wyborach do Parlamentu Europejskiego, kryzysy ratyfikacyjne, spadek zainteresowania obywateli tematami unijnymi i wiedzy o nich. Sedno społecznego deficytu demokracji zawieira się w tym, że Unia Europejska podejmuje decyzje dotyczące szerokiego zakresu spraw bezpośrednio dotyczących obywateli, lecz są oni tylko pośrednio i nie w pełni uprawnieni do wpływania na te decyzje²⁵.

Próba zreformowania Unii Europejskiej i przybliżenia jej do obywatela przyniosła koncepcje „nowego rządu”. Wśród przyczyn rozwoju tej koncepcji znajdują się obok wymienionych: wzrastająca złożoność zagadnień, które musi rozwiązać Unia Europejska; kryzys tradycyjnej administracji rządu w ogóle; złożoność podziału kompetencji pomiędzy poziomem krajowym a unijnym; potrzeba lepszej legitymacji prawa unijnego poprzez uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego w jego tworzeniu²⁶.

²¹ J. McCormick: *Zrozumieć Unię Europejską*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 268.

²² Zobacz więcej w: J. Ruskowski: *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 411.

²³ Zobacz m.in.: *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*. Red. J. Baylis, S. Smith. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 725.

²⁴ Zobacz więcej w: *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej...*, op. cit.; W. Wouter van der Werf: *Democracy in the European Union. An Analysis of the Democratic Deficit in the European Union*. Lambert Academic Publishing 2010.

²⁵ T. Christiansen: *Integracja europejska i współpraca regionalna*. W: *Globalizacja polityki światowej...*, op. cit., s. 734.

²⁶ J. Scott, D.M. Trubek: *Mind in Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*. „European Law Journal” 2002, Vol. 8, No. 1, cyt. za: *Ustrój Unii Europejskiej*. Red. J. Barcz. Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 219-220.

Przy definiowaniu istoty koncepcji nowego rządu wyjaśniono, że łączy się ono z zasadą pomocniczości, zgodnie z którą integracja europejska jest wynikiem niewystarczalności współczesnego państwa narodowego w Europie. Tam, gdzie nie radzą sobie indywidualnie kraje członkowskie, „wkraczają” – na zasadzie subsydiarności – organy wspólnotowe. Ale organy te, mające doposażać niewystarczalność krajów członkowskich, również nie są ciałami politycznymi, samowystarczalnymi i suwerennymi, nie mogą więc rościć sobie pretensji do suwerenności. Dlatego też uważa się, iż państwa członkowskie powinny traktować zasadę pomocniczości jako formę ochrony własnej suwerenności, a w żadnym razie nie jako przejaw suwerenności organów ponadnarodowych Wspólnoty²⁷. „Zgodnie z nią, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”²⁸.

Innym problemem Unii jest różnorodność. Jako cecha charakterystyczna Unii Europejskiej objawia się nie tylko w postaci wielokulturowości i wielonarodowości, ale przede wszystkim w postaci różnic regionalnych w aspekcie gospodarczym i co się z tym wiąże – w warunkach życia mieszkańców poszczególnych regionów.

Unia Europejska, która postrzega zróżnicowanie regionalne i jako zaletę, i jako wadę, sama stawia się w trudnej sytuacji. Jak pisze Tomasz G. Grosse: „z jednej strony mamy zasadę rozwoju endogenicznego, która odnosi się do specyficznych uwarunkowań regionalnych, co pociąga za sobą postrzeganie różnorodnych zasobów poszczególnych obszarów jako najważniejszych atutów dla stymulowania ich rozwoju. Ale z drugiej strony, istotne znaczenie ma utrzymanie podstawowego celu Unii, jakim jest dążenie do spójności, a więc wyrównywania najważniejszych wskaźników spójności między poszczególnymi obszarami zjednoczonej Europy, takich jak PKB na mieszkańca i poziom bezrobocia. Wymienione zasady nie zawsze można łatwo pogodzić, a także mogą mieć rozbieżne konsekwencje w trakcie ich operacjonalizacji”²⁹.

W 2011 roku nadal aktualne pozostaje twierdzenie, że Unia Europejska należy do najbogatszych regionów świata. Poziom dobrobytu³⁰ w tym regionie

²⁷ S. Mrozowska: *Subsydiarność a suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*. W: *Suwerenność państwa w dobie integracji i globalizacji*. Red. S. Jaczyński, A. Wielomski. Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2007, s. 209.

²⁸ Art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

²⁹ T.G. Grosse: *Nowa polityka spójności. Wybrane nurty debaty europejskiej*. ISP, Warszawa 2008, s. 120.

³⁰ Zobacz również: *The 2010 Legatum Prosperity Index Rankings*, www.prosperity.com, dostęp: 15.08.2011.

jest jednak bardzo zróżnicowany. Najzamożniejsze państwo – Luksemburg – jest ponad siedmiokrotnie bogatsze niż Rumunia czy Bułgaria.

Przyczyny nierówności w rozwoju regionalnym na terenie Unii są wieloaspektowe. Najczęściej wskazuje się na długofalowe zaległości związane z oddaleniem geograficznym; przemiany społeczne i gospodarcze zachodzące w regionach; dziedzictwo gospodarki centralnie planowanej. Pomijając obiektywne przyczyny występujące z przyczyn samych regionów, nie bez wpływu na obecną sytuację pozostaje fakt, że zbyt późno zauważono, jak istotną kwestią dla sukcesu procesów integracyjnych jest problematyka regionalna³¹.

W Traktacie rzymskim zignorowano wskazywany przez belgijskiego ministra spraw zagranicznych Paul-Henri Spaaka kierunek działań Wspólnoty, który odnosił się do kwestii regionalnych. Kierujący pracami międzyrządowego komitetu przygotowującego Traktat rzymski wskazywał w swoim raporcie, iż Wspólnota powinna dążyć do powiększania zasobów poprzez waloryzację regionów opóźnionych w rozwoju i wykorzystanie pozostającej bez pracy siły roboczej. Raport zwracał również uwagę na potrzebę koordynowania planów regionalnych państw członkowskich oraz zalecał powołanie specjalnego funduszu inwestycyjnego, mającego służyć tworzeniu warunków dla zrównoważonego rozwoju³².

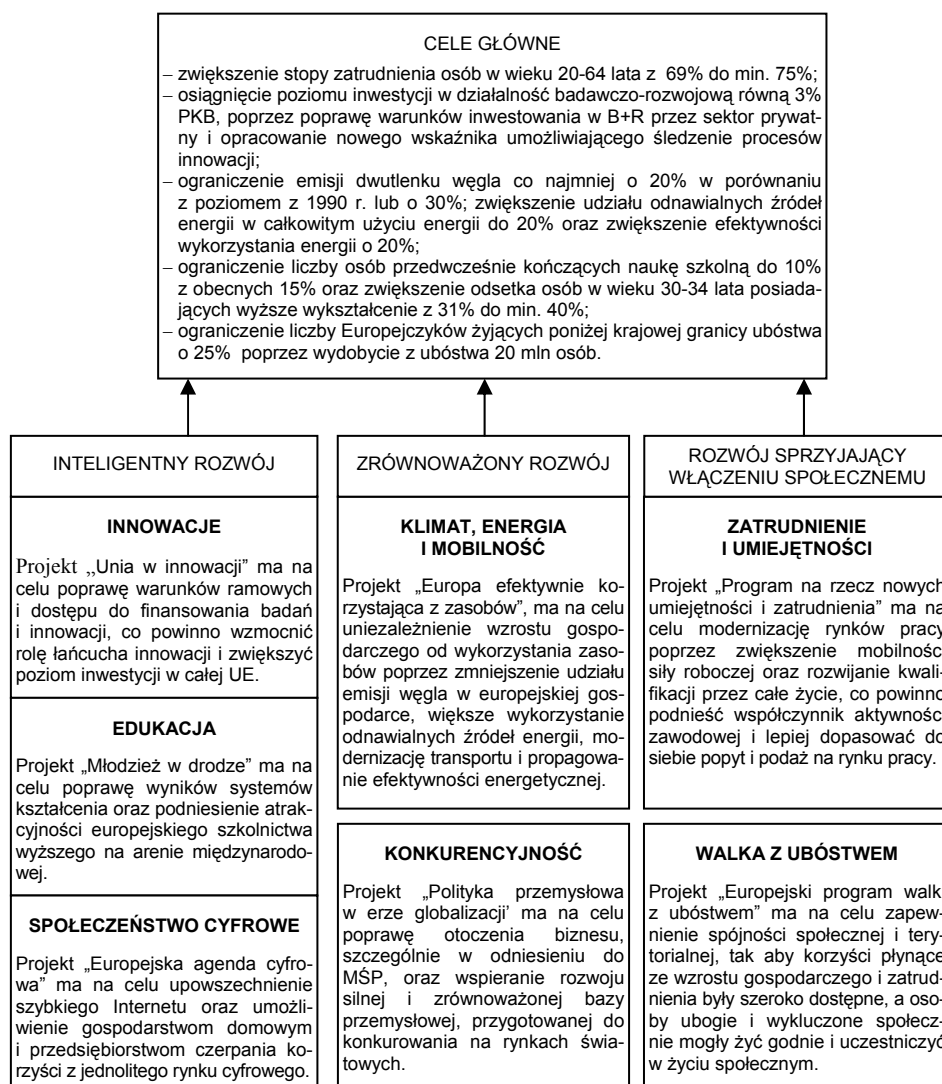
Ważne w aspekcie tworzenia koncepcji wspólnotowej polityki regionalnej były raporty Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Do ważniejszych dokumentów tego typu zalicza się: raport Motte'a (09.05.1960); raport Birkelbacha (17.12.1963); raport Rossiego (09.10.1964); komunikat Komisji Europejskiej na temat europejskiej polityki regionalnej (11.05.1965); raport Bersaniego (23.05.1966); komunikat Komisji Europejskiej na temat celów i środków europejskiej polityki regionalnej (11.10.1969). Powstanie Generalnej Dyrekcji Polityki Regionalnej (DG XVI) zapoczątkowało koordynację polityk krajowych poprzez kontrolę pomocy na rzecz rozwoju regionalnego przyznawanej przez poszczególne państwa. Jednak dopiero rok 1975 i utworzenie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego uważa się za początek europejskiej polityki regionalnej. To opóźnienie nie pozostało bez wpływu na późniejsze kryzysy, w tym na porażkę strategii lizbońskiej, która nie przyniosła wzrostu dobrobytu szerokich warstw społeczeństwa. Nie potrafiła bowiem urzeczywistnić swoich ambitnych wytycznych ani w zakresie wzrostu i zatrudnienia, ani w odniesieniu do społecznego i ekologicznego postępu w ramach Unii. Unia Europejska jest też nadal bardzo oddalona od osiągnięcia poziomu najbardziej konkurencyjnego regionu gospodarczego

³¹ S. Mrozowska: *Wspólna polityka regionalna a regionalne rzecznictwo interesów w Unii Europejskiej*. W: *Oblicze polityczne regionów Polski*. Red. M. Dajnowicz. WSFiZ, Białystok 2007, s. 191.

³² I. Pietrzyk: *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

świata, nawet jeżeli uwzględnić fakt, że wolniej ulegała załamaniu pod ciężarem kryzysu gospodarczego niż niektóre inne, porównywalne regiony świata³³.

Nową nadzieję na dobrobyt i demokrację daje strategia Europa 2020. Jej cele (rys. 1) uwzględniają zarówno przemiany zachodzące wewnątrz Unii Europejskiej, jak i wokół niej.



Rys. 1. Cele strategii Europa 2020

Źródło: Komunikat Komisji: Europa 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2010)2020, ec.europa.eu2020/PDF/1_pl_ACT_part1_r1.pdf, s. 3.

³³ Grupa robocza Europa: *Ukierunkowanie na zrównoważoną europejską strategię dobrobytu*. Internationale Politikanalyse, luty 2010, www.fes.de/pdf-files/id/ipa/07223.pdf, s. 2, dostęp: 12.08.2011.

Opinie na temat szans powodzenia tej strategii są ostrożne. Wśród nich znajdują się jednak takie, które głoszą, iż określenie celów nowej europejskiej agendy rozumianej jako zrównoważona strategia dobrobytu, na następne dziesięć lat i zaostreżenie jej instrumentów może nadać Unii Europejskiej kierunek pozwalający efektywnie reagować na dzisiejsze i przyszłe kryzysy oraz ryzyka o globalnym zasięgu³⁴.

Dobrobyt i demokracja w Unii Europejskiej jako przedmiot badań są zagadnieniem wieloaspektowym i złożonym. Perspektywa nauk politycznych pozwala na uchwycenie tylko jednego wymiaru analizowanego zagadnienia. W aspekcie teoretycznym pokazuje na przykład demokrację i dobrobyt jako skutki procesów decyzyjnych. Wskazuje wpływ demokratyczności Unii na legitymizację instytucji unijnych, która jest warunkiem niezbędnym dla trwania Unii Europejskiej. W aspekcie praktycznym zwraca uwagę na zaniedbania polityczne i ich długofalowy wpływ na kolejne etapy integracji, w końcu pokazuje, że Unia Europejska to organizacja, która jest częścią systemu globalnego.

Złożoność analizowanego zagadnienia powoduje, że największe szanse na dokładne rozpoznanie problemu mają badania interdyscyplinarne, oznaczające ścisłą współpracę nauk społecznych.

DEMOCRACY AND PROSPERITY FROM THE PERSPECTIVE OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The author attempts to present the issue of wellbeing and democracy within the European Union from the point of view of political science. References have been made to the political aspects of the current European Union policy in order to emphasize the significance of the analysis of the European integration from the perspective of political science as a key to understand the current integration process and to point out which aspects of such process are the subject of interest of political science. The concept of wellbeing as a priority during the first stage of the European integration as well as democracy as an idea, show the complexity of the integration process and point to the value of interdisciplinary studies within examining this issue.

³⁴ Ibid., s. 4.

SKUTECZNOŚĆ MIĘDZYNARODOWEJ POMOCY W ZWALCZANIU UBÓSTWA W KRAJACH ROZWIJAJĄCYCH SIĘ

Wprowadzenie

Porównując poziom osiągniętego rozwoju gospodarczego w poszczególnych krajach, można zauważyć istotne dysproporcje. Wydawało się, że obszerna literatura, która powstała na ten temat, wyraźnie określa zakres działań, jakie należy realizować, aby zmniejszyć powstałe różnice rozwojowe. Tymczasem na świecie głoduje prawie miliard ludzi, a ponad połowa mieszkańców globu żyje za niespełna 2 USD dziennie. Narasta także polaryzacja w grupie krajów rozwijających się. W najtrudniejszej sytuacji pozostają głównie kraje afrykańskie.

Biorąc pod uwagę fakt, że ubóstwo stało się zjawiskiem powszechnym, uzasadnione wydaje się określenie skali tego problemu oraz przeanalizowanie działań, które mają na celu poprawę warunków życia w krajach dotkniętych tym problemem. Zagadnienie to jest tym bardziej istotne, że rozerwanie tego kręgu ubóstwa jest zadaniem bardzo trudnym, a wprowadzane rozwiązania nie zawsze dają zamierzone efekty.

1. Skala ubóstwa

Ubóstwo stało się problemem globalnym, o skali którego świadczą dane statystyczne, z których wynika, że:

- ponad miliard ludzi żyje za mniej niż 1 USD dziennie,
- jeden człowiek na sześciu nie ma dostępu do wody pitnej,
- co roku umiera 11 mln dzieci, większość poniżej piątego roku życia,
- z powodu AIDS umiera 800 ludzi dziennie¹.

¹ M. Mirkowska: *Ubóstwo jako problem społeczny a Milenijne Cele Rozwoju*. W: *Wyzwania międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*. Red. K. Czaplicka. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007/2008, s. 262.

W przypadku krajów rozwijających się o życiu w skrajnym ubóstwie mówimy wówczas, gdy ludzie żyją za mniej niż 1 USD dziennie. Ten 1 USD jest taką wartością graniczną, która oddziela „bogaty” od „biedny”². W porównaniach międzynarodowych dotyczących krajów rozwijających się ten 1 USD dziennie traktuje się jako wartość graniczną skrajnego ubóstwa, a 2 USD dziennie – jako wartość graniczną umiarkowanego ubóstwa. Zgodnie z danymi Banku Światowego granicę skrajnego ubóstwa wyznacza dochód w wysokości 32,7 USD miesięcznie, a ubóstwa umiarkowanego – 65 USD³.

Tabela 1

Ludność żyjąca za mniej niż 1 USD dziennie w wybranych krajach
w latach 1990-2003 (w %)

Kraje Afryki	1990-2003	Kraje Ameryki Łacińskiej	1990-2003	Kraje Azji	1990-2003
Botswana	23,5	Boliwia	14,4	Bangladesz	36,0
Burundi	58,4	Ekwador	17,7	Filipiny	14,6
Etiopia	26,3	Salwador	31,1	Indie	34,7
Ghana	44,8	Nikaragua	45,1	Laos	26,3
Niger	61,4	Paragwaj	16,4	Mongolia	27,0
Nigeria	70,2	Peru	18,1	Nepal	37,7
Uganda	82,2	Wenezuela	15,0	Sri Lanka	57,0

Źródło: *Human Development Report 2003*, s. 198-201; *Human Development Report 2005*, s. 227-243.

Przeprowadzone w 2000 roku badania dotyczące skali i zwalczania ubóstwa potwierdziły, że ponad połowa mieszkańców globu żyje za niespełna 2 USD dziennie. Z tego ponad miliard osiągał dochody poniżej 1 USD dziennie. Ludzie ci zamieszkują głównie Azję Południową (43,5%), region Sahary (24,3%) oraz Azję Wschodnią i region Pacyfiku (23,2%). Dla porównania, średni dochód w dwudziestu najbogatszych krajach był w tym czasie 37 razy wyższy od średniego dochodu w dwudziestu najbiedniejszych państwach. W najtrudniejszej sytuacji pozostają kraje afrykańskie, w których dochód na jednego mieszkańca wykazuje głównie tendencje spadkowe⁴. Jest to grupa państw podawana przez niektórych autorów jako przykład regionu, który ulega stopniowej marginalizacji⁵. Problemy tych krajów to nie tylko zacofanie technologiczne, ale także niedostatecznie rozwinięta oświata, nędza, głód, choroby i przeludnienie.

² Ibid., s. 263.

³ E. Polak: *Globalizacja a zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne*. Difin, Warszawa 2009, s. 321.

⁴ W. Anioł: *Paradoksy globalizacji*. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002, s. 116.

⁵ W. Lizak: *Afryka a globalizacja – przypadek marginalizacji*. W: *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*. Red. E. Haliżak, R. Kuźniara, J. Simonides. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2004, s. 334.

Niepokojące jest przy tym to, że z upływem czasu sytuacja w wielu krajach rozwijających się nie ulega poprawie. Z danych Banku Światowego wynika, że w 2002 roku wśród 209 sklasyfikowanych państw w 34 PNB *per capita* osiągnął poziom wyższy od średniego, a w 118 najmniej rozwiniętych dochody na osobę nie przekroczyły 3000 USD rocznie. Najuboższe państwa świata to przede wszystkim region Azji Południowej i Afryki Subsaharyjskiej, gdzie średni dochód nie przekraczał w tym czasie 500 USD na osobę⁶. Od 1962 roku średni dochód Afryki spadł o 30%, a w niektórych krajach nawet o 50% (Niger). W Afryce Subsaharyjskiej mieszka 10% ludności planety, a wytwarza się 1% światowego PNB⁷.

Tabela 2

Średni PNB *per capita* w wybranych regionach w 2002 roku (w USD)

Region	PNB <i>per capita</i>
Afryka Subsaharyjska	450
Azja Południowa	460
Środkowy Wschód i Afryka Północna	2 230
Ameryka Łacińska i Karaiby	3 280
Azja Wschodnia i Pacyfik	950
USA	35 060
Europa Zachodnia	23 392

Źródło: *World Development Report 2004*.

Afryka Subsaharyjska podawana jest także jako przykład regionu o wyjątkowo dużej nierówności gospodarczej. W 1995 roku dochód na mieszkańca w Zimbabwie wyniósł 2030 USD, a 41% ludności żyło poniżej progu ubóstwa. W Kenii było to 1380 USD, a połowa ludności żyła poniżej progu ubóstwa. Jeszcze gorsza sytuacja miała miejsce w Gwinei, gdzie dochód na mieszkańca wyniósł w tym czasie 1103 USD, a prawie 90% ludności doświadczało biedy⁸.

O sytuacji ekonomicznej danego kraju informują także mierniki rozwoju społecznego. Wśród nich najbardziej popularny to HDI (*Human Development Index*). Uwzględnia on nie tylko ekonomiczny, ale także społeczno-cywilizacyjny aspekt rozwoju. Wartość HDI zawiera się w przedziale od 0 do 1 i klasyfikuje kraje według poziomu życia. Dla krajów o wysokim poziomie życia wskaźnik ten przyjmuje wartości od 0,8 do 1,0; dla krajów o średnim poziomie życia – od 0,5 do 0,799 i dla krajów o najniższym poziomie życia – HDI nie przekracza 0,5⁹ (tabela 3).

⁶ J. Telep: *Elementy ekonomii rozwoju*. Wyższa Szkoła Cła i Logistyki, Warszawa 2010, s. 66.

⁷ *Społeczne skutki globalizacji: globalizacja a bezpieczeństwo i zdrowie publiczne*. Red. I. Łęcka. UW, Warszawa 2005, s. 221-224.

⁸ *Pomoc rozwojowa dla krajów rozwijających się na przełomie XX i XXI wieku*. Red. E. Latoszek. SGH, Warszawa 2010, s. 46.

⁹ A. Bąkiewicz: *Zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego na świecie*. W: *Rozwój w dobie globalizacji*. Red. A. Bąkiewicz, U. Żuławska. PWE, Warszawa 2010, s. 104.

Tabela 3

Poziom HDI w wybranych krajach w 2004 roku

Kraj	HDI	Przewidywana długość życia (lata)	Alfabetyzacja powyżej 15. roku życia (%)	Stopień skolaryzacji (%)
Argentyna	0,869	74,3	97,2	89,7
Kostaryka	0,846	78,5	94,9	73,0
Botswana	0,654	48,1	81,2	69,5
Zambia	0,434	40,5	68,0	60,5
Czad	0,388	50,4	25,7	37,5
Burkina Faso	0,370	51,4	23,6	29,3
Sierra Leone	0,336	41,8	34,8	44,6

Źródło: UNDP: *Human Development Index*, 2008.

Ponieważ ubóstwo ma wielopłaszczyznowy charakter, dlatego do określenia skali tego zjawiska wykorzystuje się również wprowadzony w 1997 roku indeks HPI (*Human Poverty Index*), który przyjmuje wartości od 0 do 100. Im wyższa wartość wskaźnika, tym większe ubóstwo w danym kraju. Według HPI w grupie najbiedniejszych krajów znajdują się: Czad, Etiopia, Niger, Sierra Leone. W krajach tych prawdopodobieństwo śmierci przed czterdziestym rokiem życia wynosi prawie 50%. Analfabeci to ponad 70% ludności w wieku 15 lat i więcej. Dzieci z niedowagą stanowią w Bangladeszu i Nepalu 48% populacji w wieku do pięciu lat. W Tanzanii ponad 90% ludności żyje za mniej niż 2 USD dziennie i ponad 70% za mniej niż 1 USD dziennie. W Rwandzie jest to odpowiednio – 87,8% oraz 60,3%¹⁰.

W związku z tym pojawia się pytanie: czy istnieją rozwiązania prowadzące do zmniejszenia tej ogromnej skali ubóstwa? Realizację tego celu ma umożliwić międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju.

2. Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju

Rozwój międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju wiązał się m.in. z zapoczątkowanym w 1946 roku procesem dekolonizacji. Byłe kolonie domagały się bowiem rekompensat za powstałe zacofanie gospodarcze, którym obarczały kraje rozwinięte¹¹.

¹⁰ UNDP: *Human Development Index*, 2007-2008, s. 234-237.

¹¹ P. Bagiński, J. Szczyciński: *Geneza i ewolucja międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*. W: *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju*. Red. P. Bagiński, K. Czaplicka, J. Szczyciński. PWE, Warszawa 2009, s. 57-58.

Mimo wielu podjętych działań mających wspierać rozwój w krajach rozwijających się, dopiero w latach 60. XX wieku programy pomocy rozwojowej¹² zaczęły rzeczywiście służyć wspieraniu tego rozwoju. Argumenty strategiczne czy historyczne zeszły na dalszy plan. Celem stało się zapewnienie w krajach rozwijających się wzrostu gospodarczego na poziomie 5% PNB rocznie do 1970 roku. Zakładano także zwiększenie pomocy dla krajów rozwijających się do 1% PNB państw rozwiniętych gospodarczo¹³. Mimo że założeń tych nie udało się zrealizować, rozpoczęły się debaty dotyczące formy i wysokości udzielanej pomocy.

Zacząły także powstawać instytucje pomocowe poszczególnych państw rozwiniętych, a także pierwsze regionalne banki rozwoju. Wraz z rosnącą liczbą tych instytucji zaistniała potrzeba dokładnego zdefiniowania tej pomocy. W związku z tym w 1969 roku Komitet Pomocy Rozwojowej OECD opracował definicję oficjalnej pomocy rozwojowej – ODA (*Official Development Assistance*)¹⁴.

W latach 80. i 90. XX wieku pojawiła się konieczność reformy światowego systemu pomocowego. Dotychczasowym działaniom zarzucano brak widocznych efektów w zakresie istniejących dysproporcji rozwojowych. Zwracano także uwagę na zbyt małą wielkość pomocy w stosunku do deklarowanego w 1970 roku 0,7% PNB. Podkreślano także marnotrawstwo funduszy, które trafiały do skorumpowanych urzędników zamiast do najbiedniejszych warstw społecznych¹⁵.

Potwierdzały to wyniki badań Projektu Milenijnego ONZ z 2005 roku. Wynikało z nich, że zaledwie 30 centów z każdego dolara środków pomocowych było przeznaczane na inwestycje mające na celu zwalczanie ubóstwa w krajach rozwijających się. Poza tym formuła tej pomocy nie uwzględniała w wystarczającym stopniu potrzeb tych krajów. Za jej zmianą przemawiały także nierówne korzyści z globalizacji, problemy demograficzne i ekologiczne oraz rosnąca współzależność gospodarcza¹⁶.

¹² Gdy pomoc rozwojowa zostaje odwzajemniona poprzez działania ze strony kraju rozwijającego się, staje się współpracą na rzecz rozwoju. Por.: P. Bagiński, M. Kowalska: *Finansowanie rozwoju krajów słabiej rozwiniętych jako element polityki zagranicznej państw rozwiniętych*. W: *Pomoc rozwojowa...*, op. cit., s. 95.

¹³ H. Führer: *The Story of Official Development Assistance. A History of the Development Assistance Committee and the Development and the Development Co-operation Directorate in Dates, Names and Figures*. OECD, Paris 1996, s. 13.

¹⁴ G. Myrdal: *Przeciw nędzy na świecie. Zarys światowego programu walki z nędzą*. PIW, Warszawa 1970, s. 372. Oficjalna pomoc rozwojowa to przepływy kierowane do określonej grupy krajów i instytucji wielostronnych, których podstawowym celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego i dobrobytu krajów rozwijających się oraz które zawierają w sobie co najmniej 25% darowizny. Do ODA nie zalicza się wydatków na cele militarne. Por.: *Is it ODA?* (Note by the Secretariat). OECD, Paris 2001.

¹⁵ P. Bagiński: *Europejska polityka rozwojowa. Organizacja pomocy UE dla krajów rozwijających się*. CeDeWu, Warszawa 2009, s. 18-19.

¹⁶ P. Bagiński, J. Szczypiński: *Geneza...*, op. cit., s. 68-69.

Potrzeba stworzenia nowej formuły pomocy rozwojowej stała się więc koniecznością. Istotnym wydarzeniem w tej kwestii był Szczyt Milenijny w 2000 roku, podczas którego państwa członkowskie ONZ przyjęły Deklarację milenijną¹⁷. W ten sposób został zapoczątkowany nowy etap pomocy rozwojowej, której podstawą miała być suwerenna równość państw, wspólne interesy i wspólna odpowiedzialność¹⁸.

3. Milenijne cele rozwoju

Deklaracja milenijna została przyjęta w 2000 roku przez 189 państw członkowskich ONZ i zawierała osiem milenijnych celów rozwoju (MDGs – *Millennium Development Goals*) dotyczących:

- walki z ubóstwem,
- upowszechniania nauczania na poziomie podstawowym,
- równości płci,
- poprawy stanu zdrowia kobiet w ciąży,
- zapewnienia równowagi ekologicznej środowiska,
- walki z AIDS, malarią i innymi chorobami,
- rozwijania i wzmocniania światowego partnerstwa w sprawach rozwoju¹⁹.

Większość z tych zobowiązań ma zostać zrealizowana do 2015 roku i dotyczy wszystkich państw członkowskich ONZ. W przeciwieństwie do wcześniejszych deklaracji, milenijne cele rozwoju dawały nadzieję na realizację wymienionych zadań. Przecież już w 1978 roku deklarowano: „Zdrowie dla wszystkich do 2000 roku”, a w 2000 roku na świecie szalała epidemia AIDS. W 1990 roku zapowiadano, że do 2000 roku wszystkie dzieci będą miały dostęp do szkół, a w 2000 roku ponad 130 mln dzieci nie uczęszczało do szkół podstawowych. Kraje rozwinięte zobowiązały się do przeznaczania 0,7% PNB na bezpośrednią pomoc dla krajów rozwijających się, a w latach 90. pomoc ta zmniejszyła się z 0,3% do 0,2% PNB²⁰.

Szacuje się, że gdyby udało się zrealizować je w wyznaczonym terminie, to 500 mln ludzi przestałoby żyć w nędzy, 350 mln uzyskałoby dostęp do wody pitnej, a 300 mln nie zaznałoby więcej głodu²¹. Jak dotychczas jednak wyniki są bardzo zróżnicowane. Najmniejsze efekty widoczne są w Afryce. Dysproporcje między krajami rozwijającymi się mogą także doprowadzić do sytuacji,

¹⁷ Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych, Rezolucja przyjęta na 55 sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, nr A/res/55/2.

¹⁸ B. Boutros-Ghali: *An Agenda for Development 1995. With related UN Documents*. United Nations, New York 1995, s. 8.

¹⁹ J. Sachs: *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 217.

²⁰ Ibid., s. 216-218.

²¹ *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. Overview*. UNDP, New York 2005, s. 1.

że milenijne cele rozwoju zostaną osiągnięte w skali globalnej, a mimo to wiele regionów nadal będzie walczyć z ubóstwem. Jego redukcja w takich krajach jak Chiny może bowiem wywołać statystyczny efekt osiągnięcia MDGs w skali globu. Zagrożeniem dla terminowego zakończenia tych działań jest także kryzys gospodarczy, który nie pozostaje bez wpływu na wielkość przekazywanej krajom rozwijającym się pomocy rozwojowej²².

Realizacja MDGs w wyznaczonym terminie wymaga zaangażowania w 2010 roku środków o wysokości 143 mld USD, a w 2015 roku aż 189 mld USD. Część tych środków ma pochodzić z zasobów własnych krajów rozwijających się. ODA w 2010 roku powinna stanowić 0,46% PNB, a w 2015 roku – 0,54% PNB krajów rozwiniętych i przede wszystkim trafić do krajów afrykańskich²³. Jak dotychczas wielkość tej pomocy jest jednak znacznie niższa. W 2006 roku było to 0,31% PNB krajów członkowskich DAC, przy czym w przypadku Stanów Zjednoczonych było to zaledwie 0,18% PNB (tabela 4)²⁴.

Tabela 4

Wielkość pomocy rozwojowej wybranych członków DAC
w latach 2004-2006

Kraj	Udział ODA w PNB (%) 2004 rok	Udział ODA w PNB (%) 2005 rok	Udział ODA w PNB (%) 2006 rok
Australia	0,25	0,25	0,3
Austria	0,24	0,52	0,47
Dania	0,84	0,81	0,80
Japonia	0,19	0,28	0,25
Kanada	0,26	0,34	0,29
Norwegia	0,87	0,94	0,89
Stany Zjednoczone	0,16	0,23	0,18
Wielka Brytania	0,36	0,47	0,51
Włochy	0,15	0,29	0,20
DAC	0,25	0,33	0,31

Źródło: *Final ODA flows in 2006* (Room document 2, DAC Senior Level Meeting, 11-12 December 2007), OECD, Paris 2007.

Dane statystyczne potwierdzają (tabela 4), że w grupie krajów ODA znajdują się i takie, które przeznaczają na pomoc krajom rozwijającym się znacznie więcej niż wynika to z zaleceń ONZ – 0,7% PKB, na przykład Dania i Norwegia. Analizując dane dotyczące wielkości pomocy rozwojowej należy także podkreślić, że w grupie krajów rozwijających się istnieją takie, które

²² P. Bagiński: *Europejska...*, op. cit., s. 22.

²³ *Investing in Development...*, op. cit., s. 55-56.

²⁴ *Final ODA flows in 2006* (Room dokument 2, DAC Senior Level Meeting, 11-12 December 2007), OECD, Paris 2007.

samodzielnie uruchamiają programy pomocowe, na przykład Chiny. Brak danych dotyczących tych działań w pewnym stopniu na pewno zaniża ODA.

4. Skuteczność pomocy rozwojowej

Mimo wprowadzenia wielu zmian w funkcjonowaniu pomocy rozwojowej, jej skuteczność nadal budzi wiele wątpliwości. Wynika to z faktu, że ocena jej efektywności nie jest łatwa. Przeprowadzone dotychczas badania uniemożliwiają dokonanie jednoznacznej oceny. W związku z tym społeczność międzynarodowa podjęła działania mające na celu wypracowanie zasad i zobowiązań na rzecz skuteczności pomocy rozwojowej²⁵. Efektem tego była podpisana w 2005 roku tzw. Deklaracja paryska. Zgodnie z tym porozumieniem kraje i organizacje międzynarodowe zobowiązały się do kontynuowania wysiłków na rzecz takiego zarządzania pomocą, które umożliwi osiągnięcie zamierzonych rezultatów dzięki wykorzystaniu odpowiednich wskaźników²⁶.

Deklaracja paryska uważana jest za pewien przełom w zakresie skuteczności pomocy rozwojowej. Istnieje wręcz opinia, że o ile milenijne cele rozwoju określiły, co należy zrobić w tym zakresie, o tyle Deklaracja wskazuje, jak należy to uczynić²⁷. Istotne jest również to, że panuje dosyć powszechna zgoda w zakresie przyczyn braku skuteczności pomocy rozwojowej. Wymienia się wśród nich m.in. takie czynniki jak:

- brak odpowiedzialności krajów rozwijających się za własny rozwój,
- niedostosowanie pomocy do potrzeb biorców,
- nieprzewidywalność transferów pomocowych,
- brak koordynacji działań donatorów,
- „wiązaną” pomocy rozwojowej z promocją dóbr i usług donatorów,
- niewłaściwe zarządzanie programami²⁸.

Już od dawna istnieje przekonanie, że przezwyciężenie ubóstwa wymaga przejęcia przez kraje rozwijające się odpowiedzialności za własny rozwój. Tym bardziej że są one znacznie lepiej zorientowane w zakresie własnych potrzeb gospodarczych i społecznych niż donatorzy, którzy dotychczas dyktowali warunki dotyczące udzielanej pomocy²⁹. Istotnym problemem jest także nieprzewidywalność transferów pomocowych. Wielkość pomocy, jaka trafia do krajów rozwijających się, zmienia się z roku na rok, przy czym wahania te sięgają nawet 50%. Utrudnia to harmonijny rozwój tych krajów, co oznacza

²⁵ P. Bagiński, K. Czaplicka: *Współpraca i pomoc rozwojowa*. W: *Globalizacja...*, op. cit., s. 469.

²⁶ *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*. Red. J. Rymarczyk. PWE, Warszawa 2010, s. 391.

²⁷ P. Bagiński, K. Czaplicka: *Współpraca...*, op. cit., s. 470.

²⁸ Ibid.

²⁹ P. Deszczyński: *Konceptualizacja pojęcia „pomoc rozwojowa”*. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2011, s. 92.

konieczność wprowadzenia zmian w zakresie metod zarządzania funduszami przeznaczanymi na pomoc rozwojową³⁰.

Mimo że zgodnie z definicją pomoc rozwojowa ma służyć przewyższaniu ubóstwa w krajach rozwijających się, to korzyści z tego tytułu próbują także osiągać dawcy tej pomocy. Wspierając bowiem kraje rozwijające się, dawca poszerza swoje rynki zbytu, służy temu tzw. pomoc wiązana, zgodnie z którą biorca otrzymaną pomoc zobowiązuje się zrealizować wyłącznie na rynku dawcy³¹. Działanie takie coraz częściej podlega krytyce, ponieważ prowadzi do obniżenia wartości udzielonej pomocy nawet o 30%. W rezultacie takich działań kraje rozwijające się wyposażane są w przestarzałe technologie i doradztwo techniczne niedostosowane do ich potrzeb. Dlatego istnieje przekonanie, że niewiązanie pomocy rozwojowej zwiększa jej skuteczność w walce z ubóstwem³².

Nie ulega wątpliwości, że system pomocy rozwojowej wymaga reformy. Świadczy o tym istniejąca korupcja, marnotrawstwo przekazywanych środków, jej upolitycznienie czy brak organizacji, które mogłyby zająć się ich efektywną dystrybucją. Jednak Deklaracja milenijna, Deklaracja paryska czy kolejne spotkania (w 2008 roku w Ghanie) dotyczące poprawy efektywności pomocy świadczą o tym, że społeczność międzynarodowa jest przekonana o konieczności wprowadzenia zmian w tym zakresie³³.

Podsumowanie

Ubóstwo stało się problemem globalnym, co potwierdzają dane statystyczne. Szacuje się, że na świecie głoduje około miliarda ludzi, w tym jedna czwarta to dzieci. Ponad 100 000 osób codziennie umiera z głodu. W Afryce i Azji prawie 1,4 mld ludzi żyje za 1 USD dziennie³⁴.

W tej sytuacji nie ulega wątpliwości, że konieczne jest podejmowanie działań, które zmniejszą skalę tego problemu. Służyć temu ma międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju. Zapoczątkowana w latach 40. XX wieku współpraca miała na celu zmniejszenie istniejącej luki rozwojowej między krajami. Miało temu służyć zobowiązanie krajów rozwiniętych do przekazania pomocy rozwojowej w granicach 0,7-1% PNB. Jednak w praktyce pomoc ta okazała się niższa od deklarowanej, a przekazywane fundusze nie zawsze trafiały do najbiedniejszych. W związku z tym pojawił się problem skuteczności tych działań.

³⁰ P. Bagiński, K. Czaplicka: *Współpraca...*, op. cit., s. 475.

³¹ P. Bagiński, M. Kowalska: *Finansowanie...*, op. cit., s. 95-96.

³² P. Bagiński, K. Czaplicka: *Współpraca...*, op. cit., s. 474.

³³ *Międzynarodowe...*, op. cit., s. 392.

³⁴ J. Telep: Op. cit., s. 149.

Przyjęta w 2000 roku Deklaracja milenijna świadczyła o zmianie podejścia do funkcjonowania pomocy rozwojowej. Wytoczono cele rozwoju i podjęto nowe zobowiązania, które mają zostać zrealizowane do 2015 roku. Praktyka dowodzi jednak, że wielkość pomocy rozwojowej jest nadal niższa od deklarowanej. Okazało się również, że mimo wprowadzenia zmian dotyczących funkcjonowania tej pomocy jej skuteczność nadal budzi wątpliwości. Czy rozwiązaniu tych problemów będzie służyła Deklaracja paryska i inne spotkania mające na celu poprawę jej efektywności? Zapewne czas pokaże. Nie ulega jednak wątpliwości, że istnieje konieczność udzielania pomocy finansowej krajom rozwijającym się, zwłaszcza tym najbiedniejszym. Problemem jest natomiast skuteczna eliminacja popełnianych przy tym błędów.

THE PROBLEM OF POVERTY IN DEVELOPING COUNTRIES

Summary

When we compare the level of economic development of various countries, we can observe significant disparities. It would have seemed that the extensive literature on this subject prescribes precise means that should be used in order to close development gaps. And yet, poverty has become a widespread phenomenon.

Therefore, it appears useful to assess the scale of the problem and to analyse possible steps to be taken towards improving the living standards in less developed countries. The issue is tremendously important because breaking the vicious circle of poverty is an extremely difficult task and the implemented solutions do not always bring expected results. The above is also true about international cooperation for development. There is no doubt, however, that it is necessary to extend financial aid to developing countries, particularly the poorest ones. What should be avoided are the mistakes that sometimes happen in this kind of activity. Such initiatives as the Millennium Declaration or the Paris Declaration allow us to hope that the international community is aware of the need for these changes.

Ewa Polak

WSPÓŁCZESNE KRYTERIA STRATYFIKACJI SPOŁECZNEJ

Wprowadzenie

Celem prezentowanej pracy jest analiza zmian w zakresie kryteriów stratyfikacji społecznej (ich przyczyn, przejawów i konsekwencji) oraz zdefiniowanie głównych współczesnych wyróżników pozycji i statusu społecznego. Praca ma charakter teoretyczny, interdyscyplinarny – ekonomiczno-socjologiczny. W rozwiązaniu problemu badawczego przyjęto następujące metody i techniki badawcze: analizę literatury przedmiotu, doniesień prasowych, specjalistycznych raportów, metodę systemową, metodę intuicyjną, wnioskowanie przez analogię, bezpośrednią obserwację rzeczywistości. Wykorzystano również metodę polegającą na syntetyzowaniu rozproszonych informacji i obserwacji oraz formułowaniu na tej podstawie określonych wniosków opartych na zasadach analizy logicznej i dedukcji.

Na przestrzeni dziejów zmianie ulegały kryteria stratyfikacji społecznej. Przez wieki podstawowym wyróżnikiem pozycji społecznej było „urodzenie”, pochodzenie społeczne, później miejsce w strukturze gospodarczo-zawodowej. Podziały społeczne miały charakter trwałe. Ruch między poszczególnymi grupami czy klasami społecznymi był ograniczony, a najczęściej wręcz niemożliwy. Nie trzeba więc było zabiegać o utrzymanie pozycji społecznej, demonstrować jej otoczeniu, bo w ciągu całego życia nie ulegała ona zmianie, a wysiłki zmierzające do jej poprawy nie miały większego sensu. W czasach współczesnych kryterium zróżnicowania społeczno-ekonomicznego są uzyskiwane dochody. Jest to czynnik bardziej płynny, nielokujący osoby na stałe w istniejącej strukturze. Jednak uzyskiwane dochody nie są wystarczającą informacją, a stanowią jedynie punkt wyjścia do oceny pozycji społecznej. O miejscu i znaczeniu w zbiorowości decydują bowiem bardziej wysublimowane pochodne zamożności: ważne jest, **jak** się zarabia i **jak** wydaje się pieniądze.

Współczesne kryteria stratyfikacji społecznej podzielić można na:

- kryteria związane z pozycją na rynku pracy i uzyskanymi dochodami:
 - źródła utrzymania (dochody z kapitału, dochody z pracy najemnej i innego jej rodzaju, pomoc społeczna);
 - wielkość dochodów bieżących;
 - wielkość dochodów długookresowych;
 - posiadane zasoby (majątek, wykształcenie, umiejętności, kontakty społeczne);
 - satysfakcja i przyjemność z pracy; estetyczna, nie etyczna wartość pracy¹;
- kryteria związane z konsumpcją:
 - wydatki – ich poziom oraz struktura;
 - wolność i obfitość wyboru konsumenckiego oraz kryteria tego wyboru;
 - styl życia;
 - szybkość, z jaką można zaspokoić potrzeby i pragnienia²;
 - zakres dostępu (w przestrzeni gospodarczej, społecznej, politycznej, geograficznej), np. do władzy, prestiżowych miejsc i środowisk, dóbr, informacji, przeżyć i wrażeń³;
- kryteria związane z innymi postawami, umiejętnościami lub predyspozycjami:
 - umiejętność poruszania się w labiryncie współczesnej rzeczywistości (znajomość przepisów, norm, reguł, zależności, nowoczesnych technologii, np. w zakresie informatyki)⁴;
 - mobilność społeczna i przestrzenna;
 - stopień usieciowienia (gęstość i zasięg kontaktów społecznych)⁵;
 - możliwość przeciwdziałania ryzykom, na jakie narażony jest współczesny człowiek.

W dalszej części pracy szerzej omówiono niektóre z wymienionych kryteriów.

Na rys. 1 przedstawiono hierarchię uwarunkowań pozycji społecznej.

Biorąc pod uwagę to, że jednym z najważniejszych kryteriów stratyfikacji społecznej jest udział w szeroko rozumianej konsumpcji, ludzi podzielić można na: uprzywilejowanych, przeciętnych i – jak określa Z. Bauman – wybrakowanych konsumentów. Przynależność do poszczególnych grup zależy od sposobu uzyskiwania dochodów i ich wysokości oraz stylu życia związanego z posiadaniem odpowiednich umiejętności poruszania się we współczesnym świecie. Współczesny człowiek pochłonięty jest pokonywaniem kolejnych szczebli kariery i swój życiowy awans stara się potwierdzić zmianą modelu

¹ Z. Bauman: *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy*. Warszawa 2006, s. 69.

² Z. Bauman: *Życie na przemiał*. Kraków 2006, s. 164.

³ Zob. J. Ryfkin: *Wiek dostępu. Nowa kultura hiperkapitalizmu, w której płaci się za każdą chwilę życia*. Wrocław 2003.

⁴ Z. Bauman: *Praca, konsumpcjonizm...*, op. cit., s. 121.

⁵ Z. Bauman: *Phynna nowoczesność*. Kraków 2006, s. 192.

konsumpcji. Dużą wagę przykładają do symboli. Liczy się nie tylko ich liczba i rodzaj, ale też sposób i jakość zaspokajanych potrzeb. Każda z potrzeb (np. według klasyfikacji Masłowa: egzystencjalne, zaufania i bezpieczeństwa, przynależności i miłości, szacunku oraz samorealizacji) może być zaspokojona na różnym poziomie. Można żywić się chlebem i wodą albo odwiedzać ekskluzywne restauracje, można czuć się bezpiecznie, zamykając drzwi na zwykły zamek, albo zatrudniając armię ochroniarzy. Bogaci dbają o ekskluzywne zaspokojenie potrzeb również tych z dołu piramidy, ponieważ to ułatwia im osiągnięcie celów związanych z potrzebami na jej szczycie. Im szybciej, z mniejszym wysiłkiem i bardziej oryginalnie zaspokajają się kolejne potrzeby, tym zapewniają sobie wyższe miejsce w hierarchii społecznej.



Rys. 1. Uwarunkowania pozycji społecznej

Dla biednych często jest problemem elementarne zaspokojenie potrzeb z dołu piramidy. Realizują je najczęściej na bardzo niskim poziomie: jeżeli odzież – to używana, jeżeli akceptacja czy uznanie – to najwyżej w środowisku sąsiedzkim lub w rodzinie, jeżeli bezpieczeństwo – to bezpieczne przeżycie kolejnego miesiąca. Im bliżej jej szczytu, tym mniejsze szanse na osiągnięcie celów tam umieszczonych. Przy czym w warunkach współczesnej kultury konsumpcyjnej zmieniają się normy społeczne i coraz więcej potrzeb nabiera charakteru niezbędnego.

Kryteria oceny bogactwa i ubóstwa mają zarówno charakter uniwersalny i kulturowy, mierzalny, jak i niemierzalny, dochodowy i majątkowy, materialny i duchowy. Sposób mierzenia wielkości ubóstwa i bogactwa zależy od tego, jak się je definiuje – w sposób absolutny lub względny, obiektywny lub subiektywny.

Konsumenci, zwłaszcza ci zamożni, kupując towary i usługi, kupują symbole pozycji społecznej, a o symbolach decydują korporacje. Firmy wykorzystują ludzki snobizm, kompleksy, odwieczne marzenia o awansie społecz-

nym, dobrobycie, wyróżnieniu się oraz dążenia do tego, aby zewnętrzny wizerunek odpowiadał ich aspiracjom. Jak pisze N. Klein, sprzedają one znaczenia, tożsamość, wartości, kulturę, a nie tylko produkty⁶. Marka równoznaczna jest ze stylem życia. Korporacje za pośrednictwem mass mediów oraz kampanii reklamowych dyktują konsumentom, co jest modne, gustowne, co wypada, co decydować powinno o statusie i prestiżu. Sprawują manipulacyjną kontrolę nad ludźmi⁷. O wartości ludzi i ich tożsamości decyduje wartość nabywanych przez nich dóbr i jak najszerze możliwości wyboru spośród bogatej ich oferty. Potrafią oni precyzyjnie komunikować innym, kim są, za pomocą modnych ubrań, samochodów, zegarków itp. Jak pisze Z. Bauman – podstawowe znaczenie bogactwa i zarobków polega na rozszerzeniu możliwości wyboru konsumentckiego⁸. Pieniądze są kartą wstępu do miejsc, sytuacji, wrażeń reglamentowanych i niedostępnych dla większości. Udowadniają, że ich właściciele odnieśli sukces. Przywołany wyżej autor zwraca uwagę na zjawisko powstawania sztucznych, komercyjnych wspólnot, klubów klientów, w których istotny jest abonament, członkostwo, bycie klientem⁹. Przynależność do nich związana jest z prestiżem, a nie z autentycznymi więziami międzyludzkimi. Ludziom znajdującym się na górnych szczeblach drabiny dochodowej dużo uwagi zajmuje walka o status, jeszcze lepszą pozycję, podziw otoczenia i związana z tym ciągła rywalizacja. Często sztucznie zawyżają swój status, tak aby zewnętrzny wizerunek odpowiadał ich aspiracjom. Unikutowa, ekskluzywna konsumpcja pozwala zbudować pożądany wizerunek i podkreślić odrębność od tych, którzy są niżej. Kreowanie coraz to nowych potrzeb i pragnień przez korporacje i filozofia rywalizacji powodują, że oznaki bogactwa ulegają demokratyzacji. Ponaddziesięciomilionową grupę najbogatszych obywateli Ziemi naśladuje kolejnych kilka procent zamożnej ludności świata. Najbogatsi muszą więc ciągle uciekać i nie dać się wyprzedzić. Podwyższają poprzeczkę, zmieniając oznaki bogactwa (np. kiedyś otyłość, biała cera czy opalenizna w środku zimy świadczyły o zamożności), tak aby ludzie z niższych klas nie mogli się wmieszać w ich szeregi. Ludzie żyją w ciągłych porównaniach. Ich życie przypomina bieg na ruchomej bieżni. Prawdziwy luksus musi być niepowtarzalny i dostępny tylko dla wybranych. Ludzie bogaci licytują się w pomysłach na wydawanie pieniędzy i w oryginalności swojej ekskluzywnej konsumpcji. Eskalacja pragnień, które muszą wyprzedzać możliwości ich zaspokojenia i podtrzymywanie stanu ciągłego nie-nasycenia, jest fundamentem gospodarki opartej na konsumpcji.

⁶ N. Klein: *No logo*. Izabelin 2004, s. 39-40.

⁷ A. Aldridge: *Konsumpcja*. Warszawa 2006, s. 104-105.

⁸ Z. Bauman: *Praca, konsumpcjonizm...*, op. cit., s. 66.

⁹ Por. I. Rykin: *Wiek dostępu...*, op. cit.

Jednak przedstawione problemy nie dotyczą wszystkich. Ponad dwie trzecie ludności świata żyją w zupełnie innej rzeczywistości i ich uwagi nie zajmują kwestie pozycji społecznej, awansu, wizerunku czy luksusowej konsumpcji, ale przeżycie następnego miesiąca.

Istnieje powszechna obawa przed degradacją, utratą prestiżu i statusu społecznego. Samo nazewnictwo klas społecznych – wyższa, średnia i niższa i taki sam podział każdej z nich (np. niższa średnia, wyższa wyższa) sugeruje, że można wspiąć się wyżej po drabinie społecznej, jak również, że łatwo obsunąć się niżej. W sytuacji rosnącej niestabilności zatrudnienia, coraz większej niepewności przyszłości, globalizacji ryzyka i konieczności indywidualnego zmagania się z problemami ekonomicznymi, nic nie jest dane raz na zawsze. Z jednej strony nietrudno jest stracić swoją pozycję w społeczeństwie, z drugiej – współczesna kultura kusi możliwością awansu (z pucybuta do milionera).

Zauważyć można jednak, że tylko nieliczni posiadli umiejętność odnoszenia sukcesów w niestabilnym, zatowizowanym środowisku społecznym. R. Sennet konstatuje, że aby utrzymać się na powierzchni, należy umieć sprostać trzem wyzwaniom:

- umieć radzić sobie z krótkotrwałymi relacjami i samym sobą w obliczu stale zmieniających się zadań, prac i miejsc pobytu;
- rozwijać umiejętności i odkrywać nowe wobec ciągle zmieniającej się rzeczywistości, w której potencjalne możliwości są ważniejsze od dokonań z przeszłości;
- umieć szybko zapominać o przeszłości¹⁰.

Jak stwierdza J. Ryfkin, istotne dla pozycji społecznej jest nie tyle posiadanie na własność określonych dóbr, ale dostęp do nich oraz do najróżniejszych miejsc, środowisk, sytuacji i związanych z tym wrażeń¹¹. Ludzie coraz większą wagę przykładają do gromadzenia przeżyć, doświadczeń, doznań. Liczy się zaspokojenie nie potrzeb, ale pragnień, zachcianek, kaprysów i szybkość, z jaką można to zrobić. Zdaniem R. Sennetta ostentacyjna konsumpcja wynika przede wszystkim z lęku przed wykluczeniem i zamknięciem dostępu¹².

Charakterystycznym zjawiskiem współczesnych czasów jest wzrost dystansów (dochodowych, społecznych) pomiędzy poszczególnymi segmentami rynku pracy, ludźmi, którzy są zawieszeni pomiędzy sytuacją zatrudnienia i bezrobocia oraz osobami znajdującymi się poza tym rynkiem. Postępuje rozwarstwienie społeczne, które polega na tym, że mała grupa wysoko kwalifikowanych specjalistów jest poszukiwana na rynku pracy. Otwarty jest dla niej rynek globalny i może sobie pozwolić na stawianie warunków pracy. Jej

¹⁰ R. Sennet: *Nowy płynny świat*. „New Perspective Quarterly”, wiosna 2006, za: „Forum” 2006, nr 42.

¹¹ Por. J. Ryfkin: *Wiek dostępu...*, op. cit.

¹² R. Sennet: *Korozja charakteru. Osobiste konsekwencje pracy w nowym kapitalizmie*. Warszawa 2006, s. 73.

problemem jest przepracowanie, konieczność ciągłej dyspozycyjności zawodowej i brak czasu nawet na wydawanie swoich wysokich zarobków. Znaczna część ludzi jednak ma odmienny problem – niemożność znalezienia zadowalającego zajęcia zarobkowego, brak stabilności zawodowej, brak pieniędzy, za to więcej wolnego czasu. Kształtujące się w ten sposób społeczeństwo nazywa się społeczeństwem dwóch prędkości lub społeczeństwem dwuwarstwowym.

R. Reich z kolei dzieli osoby aktywne zawodowo na¹³:

- symbolicznych analityków, tzn. specjalistów, których zadaniem jest praca koncepcyjna, odkrywanie i rozwiązywanie problemów, kreowanie zmian oraz opracowywanie strategii rozwoju. Są oni w dużym stopniu niezależni od lokalnych i państwowych uwarunkowań i należą do elity społecznej i finansowej;
- świadczących usługi personalne, na które – dzięki wydłużaniu się życia ludzkiego i czasu trwania przewlekłych chorób oraz wzrostu zamożności części społeczeństwa – popyt będzie ulegał zwiększeniu. Jednak tego typu pracy nie można kojarzyć z karierą finansową;
- rutynowych wytwórców – ludzi, dla pracy których konkurencję stanowią zarówno urządzenia techniczne, jak i tańsi pracownicy w słabo rozwiniętych krajach. Są oni w największym stopniu skazani na bezrobocie, epizodyczną, często nielegalną pracę i biedę.

Przyjęło się uważać, że jedną z cech obserwowanych przemian jest kształtowanie się „społeczeństwa wiedzy” oraz że jednym z kryteriów stratyfikacji społecznej jest posiadana wiedza. Określenie to wydaje się jednak mało adekwatne do rzeczywistości. Pojawia się bowiem pytanie, co to znaczy mieć wiedzę we współczesnej rzeczywistości. Czy można na przykład postawić znak równości pomiędzy człowiekiem posiadającym perfekcyjną wiedzę na temat starożytnego Egiptu, który korzysta z tradycyjnych źródeł informacji i niezbyt dobrze radzi sobie z obsługą komputera a zdolnym informatykiem zajmującym się tworzeniem oprogramowania i świetnie rozumiejącym zasady funkcjonowania sztucznych światów oraz możliwości, jakie stwarza informatyka dla rozwoju społeczno-gospodarczego, który jednocześnie ma szczątkową wiedzę z zakresu nauk humanistycznych czy przyrodniczych? Która z tych osób ma większe szanse i możliwości na rynku pracy, kto z nich w większym stopniu kojarzy się z elitą społeczną? Psycholog, który zajmuje się szkoleniem, między innymi biznesmenów, z zakresu komunikacji interpersonalnej powiedział na zajęciach w jednej z prywatnych gdańskich szkół, że „najbardziej pożądane proporcje wiedzy do umiejętności w miejscu pracy wynoszą 10 do 90%. Człowiek, który posiada 100% wiedzy, a pozbawiony jest umiejętności (przede wszystkim interpersonalnych), jest skończonym idiotą”. Tygodnik

¹³ R. Reich: *Praca narodów. Przygotowanie do kapitalizmu XXI wieku*. Toruń 1996, s. 141 i nast.

„Newsweek” opublikował w 2009 roku ranking polskich uczelni, nie na podstawie efektów badań naukowych i jakości kadry, ale według wartości rynkowej wykształcenia, to znaczy jaka część absolwentów uczelni znalazła zatrudnienie w kadrach dyrektorskich, menedżerskich i kierowniczych przedsiębiorstw. Wartość na rynku edukacyjnym ma to, czego potrzebuje biznes.

R. Legutko zauważa z ubolewaniem, że społeczeństwo reprezentuje coraz niższy poziom wiedzy ogólnej, teoretycznej, wiadomości na temat historii i kultury, matematyki i teoretycznych aspektów nauk przyrodniczych. Mniej kłopotów za to sprawia mu (zwłaszcza jego młodszej części) napisanie podania, wypełnienie zeznania podatkowego, rozumienie informacji giełdowych, obsługa podstawowych programów komputerowych i rozmowa po angielsku. Według badań przeprowadzonych w Polsce w 2000 roku tylko 17% dzieci potrafiło wskazać ulubionego pisarza, a i to najczęściej wymieniani byli autorzy lektur – zwykle Maria Konopnicka. Ponad 80% Polaków nie rozumie prostych informacji i pojęć oraz nie potrafi sformułować krótkich komunikatów¹⁴. Fakt trudności, jakie sprawia młodym ludziom interpretacja oraz zastosowanie wiedzy teoretycznej w praktyce, potwierdziła również w swoim raporcie Centralna Komisja Egzaminacyjna po egzaminie szóstoklasistów w maju 2011 roku. Równanie do ciągle obniżającego się dolnego poziomu w szkołach powoduje, że nawet z absolwentem wyższej uczelni coraz trudniej nawiązać intelektualny kontakt wykraczający poza przekaz telewizyjny i inne formy kultury masowej¹⁵. Tak więc zanika stopniowo pojęcie tradycyjnej elity intelektualnej, wzorca dla reszty społeczeństwa. Współcześnie miejsce na szczeblach drabiny społecznej wyznacza rynek, potrzeby gospodarki oraz preferowane przez nią wartości i postawy. W odniesieniu do większości społeczeństwa, bardziej odpowiednim określeniem od „społeczeństwa wiedzy” wydaje się pojęcie „społeczeństwa umiejętności”.

Do niedawna jednym z podstawowych kryteriów podziałów społecznych był poziom wykształcenia. Obecnie dyplom wyższej uczelni jest warunkiem dalece niewystarczającym do tego, aby osiągnąć sukces zawodowy, zadowalające dochody. Nie gwarantuje on możliwości znalezienia satysfakcjonującej, a nawet jakiegokolwiek pracy zgodnej z uzyskanymi kwalifikacjami oraz stabilności zatrudnienia i przestaje być furtką otwierającą drogę do awansu społecznego. Dostęp do wyższego wykształcenia jest coraz łatwiejszy, za czym nie idzie jednak wzrost poziomu kształcenia. Komercjalizacja szkolnictwa i niż demograficzny spowodowały, że uczelnie walczą o studenta i robią wszystko, aby nie zniechęcić go do studiowania w ich murach. Tak więc powszechność wyższego wykształcenia i obniżanie wymagań wobec studentów spowodowały,

¹⁴ A. Filas: *Cywilizacja analfabetów*. „Wprost” z 17.12.2000 r.

¹⁵ R. Legutko: *W stronę umysłowej pospolitości*. „Rzeczpospolita” z 6.01.2002 r.

iż w coraz mniejszym stopniu jest ono kryterium stratyfikacji społecznej. Następuje dewaluacja wartości, jaką jest wykształcenie, a uczelnie przestały się kojarzyć z elitarnością w sensie miejsca, obyczajów, towarzystwa, norm i wartości.

Prawdziwa wiedza stanowi atrybut zdecydowanej mniejszości. W osiągnięciu sukcesu życiowego umiejętności i określone predyspozycje stają się ważniejsze od wiedzy. W ostatnim okresie obok „kwalifikacji miękkich”, związanych ze sprawnością prowadzenia gry z innymi ludźmi, coraz bardziej liczy się wyspecjalizowana wiedza techniczna. Najlepsi dysponujący nią ludzie zajmują się nie tylko projektowaniem i budową infrastruktury, nowoczesnych maszyn, tworzeniem nowych programów komputerowych, ale są w stanie programować zmiany zachowań i zmiany sposobu myślenia ludzi. Tworzą oni nową intelektualną elitę.

L. Zacher za najważniejsze kryterium współczesnych podziałów społecznych uznaje wiedzę i umiejętności związane z nowoczesnymi urządzeniami elektronicznymi. Dzieli on społeczeństwo na żyjące w odrębnych kulturach: techniczno-sieciowe elity, masy umiające między innymi nacisnąć klawisz w komputerze i wykluczonych¹⁶. Ta pierwsza grupa to cybernauki, przestrzenni nomadzi, ludzie zaawansowani w komputerowo-sieciowej wiedzy o sposobach różnorodnego wykorzystania nowych umiejętności¹⁷. Cyfrowa elita funkcjonuje głównie w przestrzeni cybernetycznej, a masy – w przestrzeni tradycyjnej.

Według K. Krzysztofka elita ma w swoich rękach władzę symboliczną i programuje upodobania społeczne. Autor dzieli ludzi na interaktorów i biernych konsumentów¹⁸. W innej pracy K. Krzysztofek twierdzi, że najbliższa przyszłość upływać będzie pod rosnącym naciskiem informacyjnej algorytmizacji i robotyzacji człowieka, w tym algorytmizacji zachowań i myślenia¹⁹. Przy coraz bardziej inteligentnych narzędziach człowiek w coraz mniejszym stopniu musi używać własnej inteligencji. W warunkach istnienia coraz większej liczby różnorodnych i nie wiadomo przez kogo zarządzanych baz danych niepotrzebna jest własna wiedza. Rolę sztucznej inteligencji, zastępującej ludzką, zaczynają pełnić wyszukiwarki. Coraz mniejsza liczba ludzi będzie produkować algorytmy dla pozostałych. Ci pierwsi to kognitariat (właściciele intelektualni, programatorzy, władza symboliczna), a drudzy to profitariat. Maksymalne uproszczenie kodów komunikacyjnych i produkcja coraz prostszych programów użytkowych służyć będzie, jak pisze autor, produkcji coraz lepszych gatunkowo, ujednoliconych idiotów. Elita mądrzejsza od komputera będzie coraz mniej liczna, a wzrastać będzie liczba członków bezrefleksyjnej-

¹⁶ L. W. Zacher: *Gry o przyszłe światy*. Warszawa 2006, s. 145.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ K. Krzysztofek: *Cyfrowa i analogowa: dwie kultury, dwa uczestnictwa, implikacje dla uczestnictwa kulturalnego Polaków*. „Transformacje”, grudzień 2006.

¹⁹ K. Krzysztofek: *@logarytmiczne społeczeństwo?* „Transformacje”, grudzień 2005, s. 61-73.

go, „zaprogramowanego” społeczeństwa wiedzy praktycznej, uzależnionego coraz bardziej od sztucznego środowiska²⁰. Najważniejszy problem sprowadza się do tego, kto będzie opłacał i oddziaływał na elitę. Można więc wysunąć wnioski, że (z wyjątkiem wąskiej twórczej elity) autentyczna wiedza, refleksyjność, indywidualizm, odwaga i umiejętność przeciwstawiania się schematom będzie barierą dla funkcjonowania na rynku pracy. Zasady, którym trzeba się poddać, są jednolite, a różnorodność może mieć tylko charakter dekoracyjny, fasadowy, powierzchowny. Wobec faktu, że wiedza, a może bardziej informacje, zmaterializowane będą w bazach danych inteligentnych narzędzi, a nie w umyśle człowieka, umiejętność dotarcia do nich i ich wykorzystania może trwale wykluczyć jednostki z jakiegokolwiek aktywności zawodowej. J. Ryfkin dzieli, w związku z tym, ludzi na podłączonych (mających dostęp) i niepodłączonych (niemających dostępu) do sieci. Przewiduje też, że w ciągu kilku lat największe koncerny medialne mogą opanować wszystkie portale i dostęp do cyberprzestrzeni²¹. L.W. Zacher z kolei, mówiąc również o „usztucznieniu” człowieka i jego środowiska, a także o medialnym oglupianiu oraz o politycznych i ideologicznych manipulacjach, jakim poddane jest współczesne społeczeństwo, zauważa ukształtowanie się syndromu PBI (postępująca prymitywizacja, barbaryzacja, idiotyzacja społeczeństwa). Píše o człowieku tłumie, człowieku bez twarzy, człowieku sieciowym²².

Przedstawione prognozy co do kwalifikacji, umiejętności, wiedzy i inteligencji społeczeństwa oraz oczekiwań wobec niego na rynku pracy wydawać się mogą zbyt pesymistyczne, ale jednak prawdopodobne.

CONTEMPORARY CRITERIA OF THE SOCIAL STRATIFICATION

Summary

Throughout history, the criteria for stratification society have changed. For centuries a hallmark of social status was the “birth”, social origin, then place in the economically-professional structure. Social divisions were lasting. Movement between different groups or social classes was limited, and often even impossible.

You didn’t need to strive to maintain the social position, to demonstrate its to society, because throughout life it didn’t change, and efforts to improve it did not have much sense.

In modern times, criterion of the socio-economic differentiation are obtained income. This is more flexible factor, do not locate persons permanently

²⁰ Ibid.

²¹ J. Ryfkin: *Wiek dostępu...*, op. cit., s. 188-189.

²² L.W. Zacher: *Gry...*, op. cit., s. 90-91.

in existing structure. However, the generated revenue is not a sufficient information, it is only a starting point for assessing social position. About the place and importance in the community decide more sophisticated derivatives, it is important how it earns and how it spends money.

Wojciech Przychodzeń

NIERÓWNOŚCI DOCHODOWE W POLSCE W OKRESIE TRANSFORMACJI JAKO WYZWANIE DLA POLITYKI SPOŁECZNEJ I GOSPODARCZEJ*

Wprowadzenie

Posocjalistyczna transformacja systemowa w Polsce mogła zaistnieć dzięki ogromnej społecznej woli zmian na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. Wiąże się ona nierozdzielnie ze zmianami redystrybucyjnymi, obejmującymi zarówno strumienie dochodów, jak i majątek trwały. Zmiany powyższe mają znaczący wpływ na poziom życia obywateli, tym samym stanowią wyzwanie dla prowadzonej polityki społecznej i gospodarczej.

Celem opracowania jest analiza ewolucji poziomu dyspersji strumieni dochodów w Polsce w okresie transformacji, możliwych kanałów jego oddziaływania na sferę realną gospodarki oraz instrumentów polityki ekonomicznej umożliwiających przeciwdziałanie jego nadmiernej, szkodliwej z punktu widzenia szeroko pojętego dobrobytu społecznego, intensyfikacji. Celowi powyższemu podporządkowano główną hipotezę badawczą, sformułowaną w postaci stwierdzenia, że nadmierny wzrost nierówności dochodowych oddziałuje negatywnie na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.

1. Ewolucja nierówności dochodowych w Polsce w okresie transformacji

Transformacja systemowa wiąże się z szerokimi zmianami w niemal wszystkich sferach społecznej egzystencji, w tym ze zmianami redystrybucyjnymi. W związku z zachodzącym procesem prywatyzacji dużo większy zakres

* Publikacja została przygotowana w ramach projektu badawczego pt. „Transformacja systemowa i rozwój społeczno-gospodarczy. Uwarunkowania, osiągnięcia, perspektywy”, sfinansowanego ze środków budżetowych na naukę (umowa Nr 3456/B/H03/2010/38).

przyjmują fluktuacje w podziale zasobów, jednak malejący z roku na rok udział przedsiębiorstw państwowych w tworzeniu PKB powoduje, że kierunek i natężenie zmian w tej dziedzinie mogą być mniej zauważalne społecznie. Dlatego społeczeństwa gospodarek posocjalistycznych przywiązują szczególnie znaczenie do nierówności w podziale strumieni dochodowych¹.

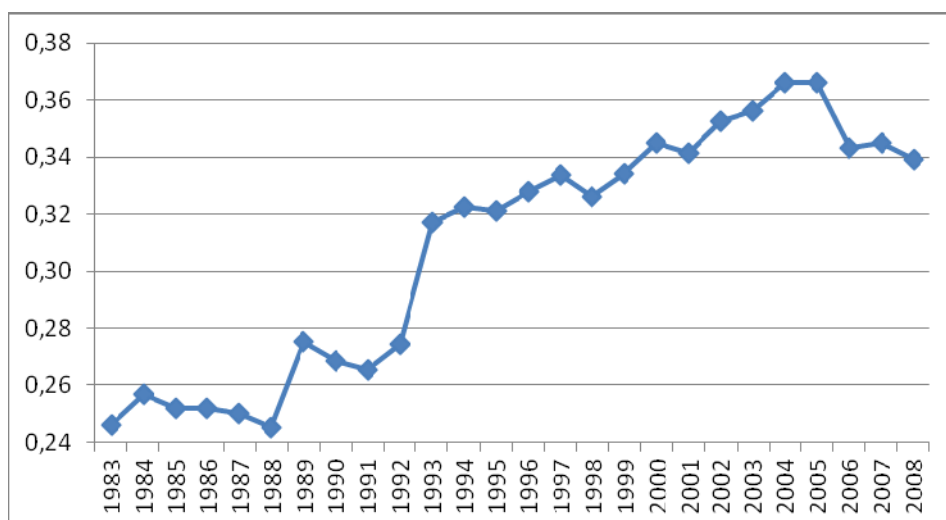
Wzrost nierówności dochodowych w Polsce w okresie transformacji był nieunikniony. Do najistotniejszych czynników wpływających na ich powiększenie po 1989 roku należą: przesunięcie znaczącej części siły roboczej z sektora państwowego do prywatnego, charakteryzującego się większym zróżnicowaniem płac oraz większym przeciętnym uzyskiwanym dochodem; urynkowienie cen, stopniowo wzmacniające relację pomiędzy wcześniejszymi inwestycjami w kapitał ludzki a jego bieżącym wynagrodzeniem; oraz wzrost znaczenia rynku kapitałowego w gospodarce, powodujący spadek udziału płac w całkowitych dochodach ludności i wzrost udziału dochodów z kapitału.

Zmiany wskaźnika nierówności dochodów rozporządzalnych netto gospodarstw domowych (*per capita*) w Polsce w latach 1983-2008 wyrażonego współczynnikiem Giniego² przedstawiono na rys. 1. Jego przeciętny wzrost w okresie 1989-2008 wyniósł około 23,1%.

W okresie poprzedzającym posocjalistyczną transformację nierówności dochodowe w Polsce znajdowały się na w miarę stabilnym poziomie, oscylując wokół wielkości 0,25. Gwałtowny wzrost nierówności nastąpił w 1989 roku, jednak w najbardziej newralgicznym okresie przemian (w latach 1989-1992) współczynnik Giniego utrzymywał się na w miarę stałym poziomie, przejściowo nawet obniżając się. Znaczący wzrost dyspersji dochodowej nastąpił w Polsce w latach 1992-2005. Począwszy od 2005 roku obserwujemy stopniowy spadek nierówności dochodowych.

¹ W. Przychodzeń: *Zróżnicowanie dochodów a wzrost w gospodarkach posocjalistycznych*. W: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy w kontekście spójności społeczno-ekonomicznej*. Red. M. Woźniak. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 367.

² Jego wartość, zawierającą się w granicach od 0 do 1 (im jest ona większa, tym większe są nierówności w podziale dochodów), wyznacza się poprzez wytyczenie tzw. krzywej Lorenza, będącej dystrybucją rozkładu dochodu w danej populacji i porównanie stopnia jej odbiegania od hipotetycznej krzywej dla społeczeństwa całkowicie egalitarnego. Wartość dla Polski w 2008 roku wynosząca 0,339 oznacza, że średnia bezwzględna różnica pomiędzy dowolną parą dochodów wynosi w przybliżeniu 68% przeciętnego dochodu.



Rys. 1. Wskaźnik nierówności dochodów rozporządzalnych netto gospodarstw domowych (*per capita*) w Polsce w latach 1983-2008

Źródło: TransMONEE 2011 Database, UNICEF IRC, Florence; UN/WIDER World Income Inequality Database (WIID), Helsinki.

2. Zależności pomiędzy poziomem dyspersji dochodów a sferą realną gospodarki

Kanałów, za pośrednictwem których nierówności dochodowe mogą oddziaływać na sferę realną gospodarki, jest co najmniej kilka. Do najważniejszych zaliczyć należy: ich wpływ na zasięg gospodarki nieformalnej, której zbyt duże natężenie ogranicza dochody sektora publicznego i utrudnia efektywną alokację zasobów rzeczowych i finansowych; ich powiązanie z osiąganym tempem wzrostu gospodarczego, odzwierciedlające zakres społecznej tolerancji dla zmian poziomu nierówności dochodowych; oraz ich wpływ na poziom ubóstwa i satysfakcji życiowej społeczeństwa, przekładający się na produktywność i poziom akceptacji dla zachodzących prorynkowych przekształceń.

W państwach posocjalistycznej transformacji szara strefa jest w pewnej mierze spuścizną po okresie gospodarki centralnie planowanej. Charakteryzowała się ona znaczącymi niedoborami towarów i usług (luka powyższa była wypełniana właśnie przez gospodarkę nieformalną) oraz dużą liczebnością biurokratycznych przeszkód (koncesji, licencji, pozwoleń) stawianych przed podmiotami prywatnymi, które sprzyjały pozostawaniu w szarej strefie. Chęć uniknięcia obciążeń fiskalnych była wówczas mniej istotnym czynnikiem re-

zygnacji z wykazywania prowadzonej działalności gospodarczej. W 1989 roku szara strefa obejmowała w Polsce około 15,7% PKB³, stanowiąc istotny problem społeczno-gospodarczy już na początku okresu przemian systemowych. Zasięg gospodarki nieformalnej pomiędzy początkiem lat 90. a rokiem 2007 uległ zwiększeniu do około 26,0% PKB⁴. Świadczy to o wzroście korzyści z tytułu pozostawania w szarej strefie (brak konieczności uiszczania danin publicznych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej) w stosunku do korzyści z tytułu formalizacji aktywności (dostęp do usług publicznych, dywersyfikacja źródeł finansowania, ograniczenie odpowiedzialności związane ze swobodnym wyborem osobowości prawnej). Nie bez znaczenia pozostaje również utrwalona w okresie realnego socjalizmu negatywna percepcja wszelkich obciążeń podatkowych, niska przejrzystość i efektywność obowiązującego porządku prawnego oraz znaczący wzrost udziału sektora prywatnego w gospodarce związany z realizacją procesu prywatyzacji.

Pozostawanie części działalności gospodarczej poza oficjalnym obiegiem z pewnością zmienia wskaźniki rozpiętości dochodowych, jakie są wyliczane na podstawie oficjalnych danych. Szara strefa pozostawałaby bez wpływu na rozkład dochodów w gospodarce tylko wtedy, gdyby nieoficjalna działalność gospodarcza miała dokładnie taką samą strukturę jak „jawnie” funkcjonująca gospodarka, co jest bardzo mało prawdopodobne. Uwzględnienie nieoficjalnie uzyskiwanych dochodów przyczynia się raczej do zwiększenia rozpiętości dochodowych w Polsce i innych państwach posocjalistycznej transformacji – dodatkowe dochody z działalności nierejestrowanej są domeną głównie osób najlepiej uposażonych, a progresywny system podatkowy nie jest wystarczająco silnym czynnikiem przeciwdziałającym temu zjawisku⁵.

Istnienie szarej strefy pociąga za sobą wiele ważnych implikacji o charakterze społeczno-gospodarczym. Stanowi nieuczciwą konkurencję w stosunku do legalnie działających podmiotów gospodarczych, obniża dochody sektora publicznego, utrudnia efektywną alokację zasobów rzeczowych i finansowych oraz jest zawsze powiązane z brakiem ochrony prawnej osób w niej pracujących. Z drugiej jednak strony gospodarka nieformalna stanowi częstokroć jedyne rozwiązanie w przypadku długotrwałego bezrobocia (a tym samym ubóstwa i marginalizacji), obejmując swym zasięgiem osoby płacące podatki pośrednie, przynajmniej częściowo zasilające sektor finansów publicznych.

Nierówności dochodowe mogą oddziaływać na zagregowane tempo wzrostu na skutek niedoskonałości rynków kapitałowych powodującej, że

³ D. Kaufman, A. Kaliberda: *Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-Socialist Economies*. „World Bank Policy Research Working Paper” 1996, No. 1691, s. 48.

⁴ F. Schneider, A. Buehn, C. Montenegro: *Shadow Economies All over the World. New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*. „World Bank Policy Research Working Paper” 2010, No. 5356, s. 23.

⁵ Zob. W. Przychodzeń, J. Przychodzeń: *Szara strefa a nierówności dochodowe w gospodarkach posocjalistycznych*. „Master of Business Administration” 2009, nr 2(97), s. 75-81.

część osób posiadających efektywne ekonomicznie wzorce działalności gospodarczej nie urzeczywistni ich ze względu na niedostateczne zasoby kapitałowe i brak dostępności kredytów, potęgowany awersją do nadmiernego ryzyka ze strony instytucji finansowych. Szczególnie w początkowej fazie rozwoju rynku kapitałowego, kiedy występuje przejściowy deficyt jego zaawansowanych instrumentów, powyższa sytuacja może przyczynić się do spowolnienia tempa wzrostu. Z drugiej jednak strony to właśnie podmioty najlepiej uposażone kapitałowo są w stanie mobilizować i inwestować kapitał w sposób najbardziej efektywny, w skali, która spowoduje ostateczne polepszenie warunków funkcjonowania i siły przetargowej również mniejszych podmiotów. Ten pozytywny efekt będzie potęgowany zwłaszcza w tych miejscach, w których występują obok siebie odpowiednio rozwinięte rynki komplementarne.

W przypadku nadmiernych nierówności dochodowych obywatele znajdujący się w przedziale poniżej średniej mogą opowiadać się w wyborach parlamentarnych za partią gwarantującą większą skalę redystrybucji dochodów. Zwiększona redystrybucja, której towarzyszy przesuwanie części dochodów od grup o większej skłonności do oszczędzania do grup o niższej skłonności do oszczędzania, osłabia siłę podmiotów lepiej uposażonych kapitałowo, a tym samym może przyczyniać się do spowolnienia tempa wzrostu. Ten negatywny efekt jest w praktyce wyrównywany większym wpływem politycznym podmiotów silniejszych ekonomicznie oraz stwierdzonym brakiem pozytywnej korelacji pomiędzy nierównościami a zmianami stopnia opodatkowania dochodów⁶. Końcowy wynik redystrybucji jest raczej wypadkową ścierania się interesów wielu grup aniżeli realizacją celów tylko jednej z nich.

Również pewne szczególne cechy danego społeczeństwa (kulturowe, etniczne) mogą powodować, że nadmierne różnice dochodowe zepchną na margines najgorzej uposażonych jego członków. Część z nich z różnych względów nie będzie w stanie zaakceptować takiej sytuacji, popadając w patologię. Nie będą zatem pożytkować swego czasu w sposób efektywny, tym samym obniżając tempo wzrostu. W praktyce gospodarczej istnieje jednak wiele organizacji rządowych i pozarządowych, które pomagają w wyjściu z takiej sytuacji osobom znajdującym się na marginesie społecznym. Jeśli powyższe instytucje nie są w stanie z różnych przyczyn pełnić właściwie swoich funkcji, pozostaje miejsce na indywidualne kształtowanie przez jednostkę swojego kapitału intelektualnego (w zakresie zasobów danych jednostce w wyniku jej aktywnego udziału) jako formy ochrony przed marginalizacją. Skuteczność powyższych działań zależy od stopnia dojrzałości jednostki oraz umiejętności wykorzystywania nadarzających się szans.

⁶ Zob. R. Perotti: *Growth, Income Distribution and Democracy: What the Data Say*. „Journal of Economic Growth” 1996, Vol. 1(2), s. 149-187.

Zależność pomiędzy nierównościami dochodowymi a wzrostem gospodarczym jest nieostra. Rozpatrzone powyżej teoretyczne kanały bezpośredniego oddziaływania nierówności na wzrost wskazują na możliwość przeciwnego ich wpływu na jego tempo. Tolerancja dla wzrostu nierówności w krajach Europy Środkowo-Wschodniej wydaje się znacząca. Jedynie bardzo duży wzrost nierówności w stosunku do okresu poprzedzającego posocjalistyczną transformację (przekraczający 40%, któremu towarzyszą dodatkowo negatywne tendencje w innych grupach podstawowych czynników warunkujących wzrost, to jest czynnikach instytucjonalnych, politycznych, ekonomicznych oraz skali powiązań danej gospodarki z gospodarką światową) może mieć negatywny wpływ na produktywność⁷.

Nadmierne nierówności dochodowe mogą prowadzić do wzrostu natężenia zjawiska ubóstwa, co w konsekwencji obniża produktywność i może prowadzić do społecznej marginalizacji. Umocnienie w ciągu ostatnich dwudziestu lat przekształceń pozytywnych tendencji rozwojowych obserwowanych w wielu dziedzinach polskiej gospodarki nie znalazło niestety wyraźnego, bezpośredniego przełożenia na ograniczenie zasięgu ubóstwa ekonomicznego szacowanego w oparciu o tzw. kryteria obiektywne. Osoby żyjące poniżej minimum egzystencji stanowiły: 6,4% ogółu społeczeństwa w 1994 roku, 5,6% w 1998, 11,1% w 2002, 12,3% w 2005 i 12,7% w 2007 roku. Wzrost ubóstwa w ostatnich latach dokonał się przy poprawie przeciętnej sytuacji materialnej ogółu Polaków. Najbardziej nim zagrożone są osoby posiadające wykształcenie podstawowe oraz nieposiadające żadnego wykształcenia⁸.

Najbardziej pozytywnych ocen zachodzących w Polsce przemian dostarcza analiza wyników badań poziomu satysfakcji życiowej społeczeństwa. Przeprowadzone ankiety dotyczące stosunku do nierówności dochodowych, opinii o rynku pracy i bezpieczeństwie zatrudnienia, kondycji materialnej rodzin oraz innych obszarów jakości egzystencji pozwalają na wyciągnięcie bardzo optymistycznych wniosków. Potwierdzają one malejący wpływ na ogólny poziom satysfakcji życiowej czynników, w których odnotowywano podczas transformacji tendencje potencjalnie negatywne oraz rosnący wpływ tych obszarów, w których odnotowano zmiany pozytywne⁹.

⁷ W. Przychodzeń: *Zróżnicowanie dochodów...*, op. cit., s. 370-375.

⁸ W. Przychodzeń: *Polska transformacja systemowa a wybrane aspekty nierówności społecznych*. W: *Nauki ekonomiczne i ich przyszłość wobec wyzwań współczesności*. Red. B. Fiedor, Z. Hockuba. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 474.

⁹ Zob. opracowania CBOS z różnych lat na temat stosunku Polaków do pracy, nierówności dochodowych, opinii o rynku pracy i bezpieczeństwie zatrudnienia, oceny skutków przystąpienia do Unii Europejskiej, kondycji materialnej rodzin oraz poziomu satysfakcji życiowej.

3. Nierówności dochodowe w Polsce jako wyzwanie dla polityki społeczno-gospodarczej

Wzrost nierówności dochodowych w Polsce, zachodzący nieprzerwanie od 1989 roku, został zahamowany w 2005 roku. Od tego momentu mamy do czynienia ze stopniowym spadkiem natężenia dyspersji. Fakt ten należy ocenić bardzo pozytywnie, choć perspektywy utrzymania tego stanu rzeczy w najbliższej przyszłości są problematyczne.

Z czterech rozpatrzonych w opracowaniu kanałów, za pośrednictwem których nierówności w podziale strumieni dochodów mogą oddziaływać na sferę realną gospodarki, w dwóch – zasięgu gospodarki nieformalnej i zasięgu ubóstwa – mamy do czynienia z silną kumulacją tendencji negatywnych, które mogą prowadzić do zwiększenia poziomu dyspersji dochodowej w nadchodzących latach. Ich zahamowanie stanowi największe wyzwanie dla prowadzonej w Polsce polityki społeczno-gospodarczej.

Na rozmiar szarej strefy wpływa przede wszystkim uciążliwość i koszty obowiązującego porządku prawnego dotyczącego prowadzenia działalności gospodarczej, stopień skomplikowania istniejącego systemu podatkowego oraz wysokie koszty pracy. We wszystkich powyższych elementach Polska wypada bardzo niekorzystnie. Według najnowszych danych Banku Światowego czas potrzebny na założenie działalności gospodarczej w Polsce w 2010 roku wyniósł 32 dni, będąc ponaddwukrotnie dłuższym aniżeli średnia w przypadku państw członkowskich OECD (13,5 dnia) i UE (14,5 dnia). Czas potrzebny na wypełnienie dokumentów podatkowych i uiszczenie należności podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w Polsce w 2010 roku wyniósł około 325 godzin, podczas gdy te same czynności pochłonięły przedsiębiorcom w OECD przeciętnie około 206 godzin, a w UE jedynie 183,5 godziny. Powyższe charakterystyki znalazły odzwierciedlenie w odległym, dopiero 70. miejscu naszego kraju w rankingu 183 państw ze względu na sprzyjające biznesowi otoczenie. Ranking obejmował takie charakterystyki jak: uzyskiwanie pozwoleń na budowę, rejestracja nieruchomości, dostępność kredytów, ochrona prawna inwestorów, regulacje podatkowe, regulacje celne, egzekwowanie wykonalności umów, zamykanie działalności gospodarczej, regulacje dotyczące zatrudnienia i zwalniania pracowników oraz dostępność źródeł zasilania prądem elektrycznym¹⁰.

Ze względu na znaczące natężenie zjawiska gospodarki nieformalnej w Polsce oraz wzrost jego zasięgu na przełomie ostatnich 20 lat niezbędne staje się zwiększanie zachęt do ujawniania nieformalnie prowadzonej działalności gospodarczej, umożliwiających wprowadzenie do oficjalnego obiegu tej

¹⁰ *Doing Business 2011. Making a difference for entrepreneurs.* World Bank, Washington 2011.

części szarej strefy, gdzie działalność nie jest sprzeczna z obowiązującym porządkiem prawnym. Coraz większego znaczenia, jako czynnik ograniczający zasięg zjawiska gospodarki nieformalnej (kumulujący efekty pozytywne wykazywania prowadzonej działalności gospodarczej), a tym samym przyczyniający się do zmniejszenia dyspersji w podziale strumieni w krajach posocjalistycznej transformacji, nabiera jakość ładu instytucjonalnego regulującego szeroko pojętą działalność gospodarczą.

Podstawowymi możliwościami walki z szarą strefą są: ułatwianie bądź stopniowe znoszenie części formalno-biurokratycznych procedur związanych z prowadzeniem biznesu, zmniejszanie kosztów pracy oraz zwiększanie efektywności organów kontroli. Obecny globalny kryzys gospodarczy i związana z nim trudna sytuacja w obszarze finansów publicznych praktycznie uniemożliwiają obniżenie stawek podatkowych i pozapłacowych kosztów pracy. Również nadmiernie represyjne kontrolowanie przez organy państwa prowadzonej działalności biznesowej mogłoby przyczynić się do zwiększenia natężenia zjawiska gospodarki nieformalnej poprzez wycofywanie się z rynku części podmiotów. Najbardziej efektywnym rozwiązaniem wydaje się zatem stopniowe znoszenie zbędnych procedur biurokratycznych, niepotrzebnie wydłużających proces rejestracji oraz ułatwianie tych, których dotychczasowa zawilgość zniechęcała część podmiotów do ujawnienia prowadzonej w szarej strefie działalności, niebędącej sprzeczną z obowiązującym porządkiem prawnym.

Polskiej transformacji systemowej towarzyszy nieprzerwanie wysoki poziom ubóstwa. W latach 1994-2007 liczba osób żyjących poniżej minimum egzystencji wzrosła prawie dwukrotnie – z około 2,4 do ponad 4,8 mln osób. Bezpośrednią przyczyną tego stanu rzeczy jest niski udział wydatków na zabezpieczenie społeczne w PKB. Duży wpływ na skalę ubóstwa i wykluczenia społecznego, a tym samym nierówności dochodowe, ma również sytuacja na rynku pracy. Bezwzględny spadek poziomu bezrobocia w Polsce o około 1,9 mln osób, który nastąpił w latach 2003-2008 – okresie znaczącego wzrostu dynamiki PKB, finalizacji negocjacji członkowskich ukoronowanych przystąpieniem do UE oraz stopniowego otwierania dla polskiej siły roboczej rynków pracy krajów członkowskich Unii i migracji zarobkowej ludności (kumulacji korzyści płynących z członkostwa w UE) – przyczynił się do ustabilizowania liczby osób żyjących poniżej linii ubóstwa na poziomie około 12,5% oraz zapoczątkowanego w 2005 roku stopniowego spadku wskaźnika nierówności dochodów rozporządzalnych netto gospodarstw domowych *per capita*. Niestety, analiza obecnej sytuacji na rynku pracy w Polsce nie dostarcza w tym zakresie dalszych powodów do optymizmu. Globalny kryzys gospodarczy przyczynił się do spowolnienia dynamiki PKB w Polsce w latach 2008-2010, pogorszenia kondycji finansowej w sektorze przedsiębiorstw, spadku eksportu oraz ograniczenia dostępu do migracji zarobkowej do, borykających się z włas-

nymi problemami, krajów Unii Europejskiej. Powyższe negatywne tendencje znalazły szybkie odzwierciedlenie na rodzimym rynku pracy w postaci zwiększenia się liczby osób bezrobotnych w latach 2009-2010 o ponad 366 tys. osób, co dało łączną liczbę zarejestrowanych osób pozostających bez zatrudnienia na początku kwietnia 2011 roku na poziomie 1,771 mln. Do oficjalnych statystyk należy również doliczyć bezrobocie nierejestrowane, które na skutek niskiego odsetka osób posiadających prawo do zasiłku może przyjmować dość znaczące rozmiary.

Bez szybkiego wprowadzenia efektywnej polityki ukierunkowanej na poprawę sytuacji na rynku pracy opisane powyżej tendencje wpłyną w na wzrost zasięgu ubóstwa i dyspersji w podziale strumieni dochodów. Tym samym przyczynią się one do utraty potencjalnej dynamiki wzrostu gospodarczego, a co za tym idzie, także możliwego do osiągnięcia wyższego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Niezbędny staje się wzrost wydatków publicznych na aktywną politykę walki z bezrobociem, który znajduje się obecnie w Polsce w stosunku do PKB na najniższym w UE poziomie. Koniecznością staje się aktywizacja zawodowa młodzieży, wśród której poziom bezrobocia zbliża się obecnie, pomimo doskonałego wykształcenia, do 40%.

Podsumowanie

Przeciętny wzrost wskaźnika nierówności dochodów rozporządzalnych netto gospodarstw domowych (*per capita*) w Polsce, wyrażonego współczynnikiem Giniego, w okresie 1989-2008 wyniósł około 23,1%. Począwszy od roku 2005 obserwujemy stopniowy spadek dyspersji dochodowych.

Z czterech rozpatrzonych w opracowaniu kanałów, za pośrednictwem których nierówności w podziale strumieni dochodów mogą oddziaływać na sferę realną gospodarki, w dwóch – zasięgu gospodarki nieformalnej i zasięgu ubóstwa – mamy do czynienia z silną kumulacją tendencji negatywnych, które mogą w konsekwencji doprowadzić do zwiększenia poziomu dyspersji dochodowej w nadchodzących latach, a tym samym przyczynić się do zmniejszenia produktywności i utraty potencjalnego tempa wzrostu PKB i możliwego do osiągnięcia poziomu rozwoju. Ich zahamowanie stanowi największe wyzwanie dla prowadzonej w Polsce polityki społeczno-gospodarczej.

W obszarze walki ze zjawiskiem gospodarki nieformalnej największego znaczenia nabiera poprawa jakości ładu instytucjonalnego regulującego szeroko pojętą działalność gospodarczą, w szczególności stopniowe znoszenie zbędnych procedur biurokratycznych, niepotrzebnie wydłużających proces rejestracji oraz upraszczanie tych, których dotychczasowa zawilgość (np. rozliczanie i uiszczanie obciążeń podatkowych) zniechęcała część podmiotów do podejmowania działalności. W zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym

niezbędne staje się znaczące zwiększenie wydatków publicznych na zabezpieczenie społeczne i aktywną politykę walki z bezrobociem oraz szybkie wprowadzenie efektywnej polityki ukierunkowanej na poprawę sytuacji na rynku pracy.

INCOME INEQUALITIES IN POLAND DURING TRANSITION AS A CHALLENGE FOR ECONOMIC AND SOCIAL POLICY

Summary

Paper analyzes the evolution of income inequalities in Poland during post-socialist transformation and their influence on real sphere and economic and social policy. The evidence shows high increase in income inequalities in Poland in years 1992-2005 and steady, slow decrease since the end of year 2005. The most important channels of their influence on the real sphere which constitute the biggest challenge for policy makers are the size of informal economy and scope of poverty. Negative tendencies in the above areas can contribute to increase in income inequalities in the nearest future and as a consequence lead to loss in productivity and economic growth potential. In the area of tackling the informal economy principal focus should be concentrated on implementation of business friendly regulations, especially cutting unnecessary bureaucratic procedures. In the area of fight against poverty and social exclusion sharp increase in public social and anti-unemployment expenditure are absolute necessity. Active anti-exclusion policy should also be implemented in short time period.

Piotr Ptak

PAŃSTWO DOBROBYTU A STABILNOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH – PRZYKŁAD SZWECJI

„Państwo ma określone granice, granice swojego fiskalnego potencjału”.
Joseph Schumpeter

Wprowadzenie

Szwedzkie państwo dobrobytu postrzegane jest jako rozwiązanie pośrednie, gwarantujące połączenie swobodnej gry sił rynkowych w znacznej części gospodarki z szeroką siecią zabezpieczenia społecznego i usług społecznych świadczonych przez sektor publiczny. Główną cechą charakterystyczną tego modelu państwa (podobnie jak innych nordyckich państw dobrobytu) jest położenie nacisku na egalitarne rezultaty.

Efekty takie są osiągnięte przede wszystkim dzięki hojnemu systemowi ubezpieczeń społecznych oraz zapewnieniu publicznych usług społecznych. Pierwszy system obejmuje urlopy rodzicielskie, zasiłki na dzieci, ubezpieczenie od bezrobocia, ubezpieczenia chorobowe, świadczenia inwalidzkie i emerytury na starość. Z kolei publiczne usługi społeczne zapewniają wysoko dotowaną opiekę nad dziećmi, darmowe kształcenie, ze szkolnictwem wyższym włącznie, oraz opiekę zdrowotną nad ludźmi starszymi. Wszystkie razem wzięte zapewniają zabezpieczenie „od kołyski do grobowej deski” oraz równy dostęp do korzystania z usług społecznych. Tak szeroki wachlarz usług społecznych finansowanych przez państwo sprawia, że relacja wydatków publicznych do PKB jest wysoka. Wysokie wydatki publiczne oznaczają zaś wysokie ciężary podatkowe. Wyniki badań empirycznych nie są jednoznaczne w zakresie wpływu poziomu opodatkowania na tempo wzrostu gospodarczego, istotna jest m.in. struktura podatków. Jednak doświadczenia międzynarodowe pokazują, że przekroczenie pewnego poziomu opodatkowania gospodarki negatywnie odbija się na bodźcach do pracy, oszczędzania, inwestowania i innowacji, co

osłabia dynamikę wzrostu gospodarczego – podmioty gospodarcze dokonują bowiem substytucji pracy czasem wolnym. Wolniejszy wzrost gospodarczy przy braku korekty polityki fiskalnej i innych reform instytucjonalnych stanowić może zagrożenie dla stabilności finansów publicznych w długim okresie, prowadząc do eskalacji długu publicznego i w konsekwencji do kryzysu finansów państwa.

Czy taki model państwa dobrobytu jest możliwy do utrzymania przez długi czas z punktu widzenia stabilności finansów publicznych oraz w kontekście zmian demograficznych – a więc przede wszystkim starzenia się społeczeństwa? Aby odpowiedzieć na powyższe pytanie, należy prześledzić historię szwedzkiego państwa dobrobytu i prowadzonej tam polityki gospodarczej państwa, a następnie ocenić stosowane tam rozwiązania instytucjonalne – zwłaszcza fiskalne – oraz przeprowadzić długoterminową analizę stabilności finansów publicznych.

W pracy postawiono następującą hipotezę badawczą: przyjmuje się, że głównym warunkiem utrzymania modelu państwa dobrobytu w dłuższym okresie z punktu widzenia stabilności finansów publicznych oraz w kontekście zmian demograficznych jest prowadzenie przez rząd zdyscyplinowanej polityki fiskalnej wyrażającej się brakiem deficytu budżetowego (lub niewielką nadwyżką budżetową) oraz niską relacją długu publicznego do PKB.

1. Rozwój państwa dobrobytu w Szwecji i jego kryzys

Model państwa dobrobytu został wprowadzany w Szwecji w latach 30. ubiegłego wieku, gdy istniała tam już dynamiczna gospodarka wolnorynkowa. Wcześniej w Szwecji niemal do końca XIX wieku panował duch protestancki, a w polityce gospodarczej – liberalny. Oznaczało to odpowiedzialność jednostki za własny los, a ingerencja państwa (włączając pomoc społeczną) uważana była za niewłaściwą. Dopiero rozwój ustawodawstwa socjalnego w Niemczech doprowadził do zmiany sytuacji w krajach nordyckich¹. W 1889 roku w Szwecji Riksdag uchwalił ustawę o zabezpieczeniu pracy i inspekcji fabrycznej, zaś dwa lata później ustawę o kasach chorych. Ustawodawstwo socjalne uczyniło ze Szwecji światowy wzorzec dobrobytu. Wprowadzone zostały zasiłki macierzyńskie, zasiłki dla bezrobotnych, powszechna i darmowa oświata. Pod koniec lat 30. podniesiono emerytury, ograniczono czas pracy pracowników rolnych. Po II wojnie światowej utworzono państwową służbę zdrowia i rozszerzono prawo do zasiłków.

Finansowanie tak szerokiego wachlarza świadczeń socjalnych oznaczało jednak wysokie podatki – jedne z najwyższych w Europie i w konsekwencji

¹ W. Gądomski: *Wzlot i upadek państwa dobrobytu*. „Gazeta Wyborcza” 8-9.11.2003 r., s. 20.

– opuszczanie przez bogatych Szwedów ojczyzny. Silne instrumenty redystrybucji dochodów, a przede wszystkim bardzo progresywne opodatkowanie dochodów osobistych to charakterystyczny element tego modelu obok faktu, że publicznemu finansowaniu świadczeń towarzyszył niemal całkowity publiczny monopol na ich produkcję. Przykład szwedzki wyraźnie dowodzi, że istnieje granica, po przekroczeniu której dalszy rozrost wydatków socjalnych prowadzić może nie tylko do znaczącego ograniczenia dynamiki PKB, ale może zagrozić stabilności finansów publicznych.

W latach 1950-1970 Szwecja zwiększała jeszcze swój dochód narodowy średnio w tempie 3,5% rocznie – jednak wyraźnie wolniej niż Niemcy, Włochy i Francja, ale szybciej niż Wielka Brytania. Za wolniejszym wzrostem stały przede wszystkim wysokie obciążenia podatkowe niezbędne do utrzymania i finansowania coraz szerszego katalogu usług socjalnych.

Tabela 1

Średnioroczne tempo wzrostu PKB w wybranych krajach (w %)

Kraj	1950-60	1960-70	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Niemcy	7,7	4,8	2,8	2,1	1,8
Francja	4,1	6,0	3,6	2,3	1,8
Szwecja	3,3	4,6	1,9	1,9	1,7
Włochy	5,6	5,1	3,1	2,2	1,4
Wielka Brytania	2,7	2,8	1,8	2,6	2,0
Norwegia	3,4	5,0	4,6	2,4	3,3

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS.

Umiarkowanemu wciąż tempu wzrostu towarzyszyło narastanie ukrytych kosztów szwedzkiego modelu². Z największym natężeniem uwidoczniły się one w zderzeniu z wysokimi cenami ropy naftowej. Już pod koniec lat 60. siła negocjacyjna związków zawodowych znacznie wzrosła, usztywniając gospodarkę. Odpowiedzią Szwecji na szok naftowy była luźna polityka pieniężna, która w połączeniu z silniejszą presją płacową doprowadziła do erozji konkurencyjności. Nastąpił spadek inwestycji przedsiębiorstw. Odpowiedzią rządu szwedzkiego na te zjawiska były subsydia do nieefektywnych przedsiębiorstw i nacjonalizacja niektórych z nich. W latach 1970-1982 wydatki publiczne rosły o 6% rocznie, deficyt budżetu w 1982 roku osiągnął 6,5% PKB, inflacja wyraźnie przyśpieszyła, a PKB prawie tkwił w stagnacji.

² P. Stein: *Sweden: Failure of the Welfare State*. „Journal of Economic Growth” 1989, Vol. 2, s. 31-40.

Tabela 2

Wybrane wielkości makroekonomiczne dla gospodarki Szwecji
w latach 80. ubiegłego wieku

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dynamika PKB w %	4.555	-0.202	1.193	1.810	4.271	2.190	2.861	3.457	2.667	2.779
Tempo inflacji w %	17.452	10.427	7.844	7.140	7.538	5.502	3.013	4.961	6.638	6.212
Dochody publiczne jako % PKB	54.677	58.315	58.471	59.494	58.984	59.458	60.811	62.150	60.846	60.698
Wydatki publiczne jako % PKB	60.435	63.046	65.113	64.668	62.044	63.154	61.159	58.829	57.511	57.433
Deficyt budżetu jako % PKB	-5.758	-4.730	-6.642	-5.174	-3.060	-3.696	-0.347	3.321	3.335	3.266
Dług publiczny jako % PKB	46.92	55.37	65.56	69.59	70.88	70.44	69.68	61.87	55.51	50.42

Źródło: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2011.

Na początku lat 90. Szwecja pogrążona była w głębokim kryzysie gospodarczym³. Zbiegł się on w czasie z ostrą międzynarodową recesją gospodarczą, jednak załamanie w Szwecji było głębsze niż w większości innych krajów. W latach 1990-1993 produkcja przemysłowa spadła o około 18%. Bezrobocie rejestrowane wzrosło z 2 do 9%. Wydatki państwa, już wysokie w świetle porównań międzynarodowych, wzrosły do rekordowego poziomu 70% PKB w 1993 roku. Deficyt budżetu wyniósł ponad 11% PKB w 1992 roku, natomiast dług publiczny osiągnął poziom prawie 80% PKB w 1993 roku, grożąc ześlizgnięciem w pułapkę zadłużenia⁴.

Tabela 3

Wybrane wielkości makroekonomiczne dla gospodarki Szwecji
w latach 90. ubiegłego wieku

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dynamika PKB w %	1.010	-1.121	-1.204	-2.674	4.013	3.939	1.612	2.708	4.205	4.660
Tempo inflacji w %	6.369	5.264	4.187	2.679	1.606	2.178	1.027	1.809	1.032	0.549
Dochody publiczne jako % PKB	61.818	61.698	58.381	57.861	57.317	54.762	56.918	56.618	57.143	56.832
Wydatki publiczne jako % PKB	58.427	61.775	67.343	69.034	66.383	62.079	60.232	58.242	55.927	55.636
Deficyt budżetu jako % PKB	3.391	-0.077	-8.961	-11.173	-9.066	-7.317	-3.314	-1.624	1.216	1.196
Dług publiczny jako % PKB	46.32	55.02	73.34	78.19	72.424	72.672	73.159	72.088	69.895	64.207

Źródło: Ibid.

³ Bezpośrednią przyczyną kryzysu była polityka inflacyjna lat 80. i próba utrzymania stałego kursu walutowego. Przyniosło to nagły koniec inflacji za cenę ostrego wzrostu stóp procentowych, które w szczytowym momencie osiągnęły niesłychany poziom 500%.

⁴ B. Swedenberg: *Szwedzki model państwa opiekuńczego: wnioski z perspektywy amerykańsko-szwedzkiej*. W: *Wzrost gospodarczy czy bezpieczeństwo socjalne?* Red. W. Bieńkowski, M.J. Radło. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 31-32 oraz International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2011.

W 1992 roku rząd szwedzki zaniechał obrony własnej waluty, dając przyzwolenie na upłynnienie kursu korony. Polityka niskiej inflacji została podtrzymana za pomocą ustalenia bezpośredniego celu inflacyjnego Banku Centralnego na poziomie 2%. Upłynnienie kursu korony zapoczątkowało okres silnego wzrostu napędzanego przez eksport. W kolejnej dekadzie nie tylko został zlikwidowany deficyt, ale gospodarka szwedzka osiągała nadwyżkę budżetową. Relacja długu publicznego do PKB mocna spadła, a wydatki państwa osiągnęły poziom 53% PKB. Wzrost PKB w latach 1994-2004 był wyższy od średniej w OECD, wynosząc 2,9% wobec 2,8%, natomiast dochód na mieszkańca wynoszący 2,6% okazał się wyższy niż w Stanach Zjednoczonych, gdzie wskaźnik ten wyniósł 2,1%⁵.

W 1992 roku, w celu dokonania diagnozy przyczyn kryzysu gospodarczego⁶, powołana została specjalna komisja pod przewodnictwem szwedzkiego ekonomisty Assara Lindbecka. Komisja podkreśliła, że stopniowa rozbudowa państwa opiekuńczego mocno osłabiła bodźce ekonomiczne i przyczyniła się do deficytu sektora publicznego i wzrostu relacji wydatków publicznych do PKB. Komisja przedstawiła 113 propozycji reform. W latach pokryzysowych wiele z tych reform przeprowadzono, a niektóre z nich okazały się bardzo głębokie. Bank centralny uzyskał niezależność od rządu, rynki produktów zostały zliberalizowane, wzmocniono politykę konkurencji, zreformowano państwowy system emerytalny. Inne reformy okazały się skromniejsze, na przykład w zakresie instytucji rynku pracy i systemu ubezpieczeń społecznych. Jednak mimo przeprowadzenia tych reform główne cechy szwedzkiego modelu dobrobytu pozostały nienaruszone⁷.

2. Instytucjonalne reformy w Szwecji – reforma zarządzania budżetem państwa

Jedną z fundamentalnych reform przeprowadzonych po kryzysie w latach 90. była reforma procesu zarządzania budżetem państwa. W wyniku kryzysu deficyt budżetu i dług publiczny eksplodowały. Poprawa pozycji fiskalnej stała się dla rządu szwedzkiego priorytetem w celu przywrócenia wiarygodności na rynkach finansowych.

Szwedzkie doświadczenia mogą stanowić dobry wzór zrywania z luźną polityką fiskalną. W 1997 roku rząd szwedzki uchwalił „średniookresowe ramy fiskalne”. Jednym z podstawowych celów reform było skłonienie polityków

⁵ A. Linbeck: *Market Reforms, Welfare Arrangements and Stabilization Policy – A Triple Interaction in Employment Policy*. Paper Presented at OECD Minister Conference, June 15-16, Toronto 2006.

⁶ B. Swedenberg: Op. cit.

⁷ J. Henriksson: *Sweden – Ten lessons about budget consolidation*. W: *How to cut public spending (and still win an election)*. Red. M. Sinclair. Biteback, London 2010, s. 190.

do szerszego spojrzenia na finanse państwa. Przekształcono budżet z prostego wykazu wydatków publicznych w polityczny kontrakt wiążący koalicję rządową na trzy kolejne lata. Jedną z głównych zmian, które do dziś regulują szwedzki budżet, było negocjowanie całkowitego limitu wydatków publicznych przez członków rządu i liderów partii koalicyjnych na początku roku budżetowego. Następnie wiosną założenia budżetowe poddawane są pod głosowanie w parlamencie. Całościowy limit⁸ wydatków dzielony jest na cele fiskalne w 27 obszarach. Jesienią parlament uchwala wydatki, które nie mogą przekroczyć wcześniej przyjętego limitu. Ponadto w Szwecji ustalana jest także ogólna wartość nadwyżki sektora finansów publicznych – wynosi ona średnio 2% PKB w trakcie cyklu koniunkturalnego⁹. Pieniądze te mają przygotować kraj na ewentualne wstrząsy gospodarcze oraz zwiększone wydatki w przyszłości związane z procesem starzeniem się społeczeństwa. Szwedzki system zawiera także zabezpieczenia na wypadek, gdyby rząd nie zdołał uzyskać stałej większości w parlamencie. Po pierwsze, ustalone są wieloletnie cele budżetowe, co wymusza na parlamentarzystach cięcia w budżecie w przypadku proponowania zwiększonych wydatków w przyszłości. Po drugie, uchwała się nową ustawę w przypadku zmian wieloletnich celów budżetowych. Jeśli partie reprezentowane w parlamencie nie będą w stanie uchwalić nowego budżetu, cele ustalone w poprzednim roku pozostają w mocy. Aby te cele zrealizować, Szwecja znacząco zaostrzyła zasady wykonywania budżetu. Na początku lat 90. przekraczanie wydatków było normą. Dziś resorty mogą przekroczyć limit wydatków maksymalnie o 3%. Kwota ta jest traktowana jako pożyczka, którą dane ministerstwo musi spłacić budżetowi w późniejszym terminie. To zapewnia elastyczność budżetu w trudnych sytuacjach i gwarantuje realizację wieloletnich celów.

Nowy system zmienił kulturę szwedzkiej debaty politycznej. Dyskusja polityczna toczy się wokół tego, gdzie podnieść, a gdzie obniżyć wydatki, aby pozostać w zgodzie z przyjętymi limitami. Dzięki tym obostrzeniom znacząco poprawiła się efektywność finansowa państwa oraz jego pozycja fiskalna. Od 1997 roku Szwecja zwykle wykazuje nadwyżkę budżetową. Zadłużenie spadło poniżej poziomu 50% PKB. Równocześnie wzrosło tempo rozwoju gospodarczego – przez 10 lat poprzedzających 1994 rok wynosiło średnio 1,5%, a w następnej dekadzie podwoiło się do 3% rocznie. Wyjątek stanowiły lata 2001-2003, kiedy Szwecja (podobnie jak inne kraje) przeżywała okres spowolnienia gospodarczego. Szwedzki rząd odnotował wówczas niewielki deficyt rządu 0,5% PKB.

⁸ *Fiscal Consolidation: Lessons from past experience*. OECD Economic Outlook” 2007, Vol. 81, s. 42.

⁹ G. Ljungman: *The Medium-term Fiscal Framework in Sweden*. „OECD Journal on Budgeting”, Vol. 6, No. 3, s. 5.

W trakcie ostatniego kryzysu finansowego Szwecja odnotowała deficyt budżetu mniejszy niż 1% PKB pomimo spadku dochodu narodowego o ponad 5% PKB i niskiego przyrostu długu publicznego. Na tle innych krajów rozwiniętych, które przy podobnym spadku dochodu narodowego zanotowały deficyty budżetowe rządu 8-10% PKB, pozycja fiskalna Szwecji jest wzorcowa, z bardzo dobrymi perspektywami na przyszłość – PKB od 2010 roku rośnie w tempie przekraczającym 5%.

Tabela 4

Wybrane wielkości makroekonomiczne dla gospodarki Szwecji
w latach 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dynamika PKB w %	4.452	1.262	2.483	2.336	4.235	3.161	4.297	3.314	-0.613	-5.333	5.536
Tempo inflacji w %	1.290	2.673	1.928	2.340	1.019	0.822	1.498	1.677	3.298	1.988	1.908
Dochody publiczne jako % PKB	56.402	53.889	52.088	52.424	52.574	53.822	53.009	52.476	51.833	52.197	51.211
Wydatki publiczne jako % PKB	52.677	52.225	53.492	53.567	52.012	51.820	50.626	48.755	49.406	52.992	51.440
Deficyt budżetu jako % PKB	3.726	1.663	-1.404	-1.143	0.561	2.002	2.382	3.722	2.426	-0.795	-0.230
Dług publiczny jako % PKB	53.206	53.925	52.099	51.659	50.531	50.402	45.190	40.070	37.685	41.880	39.607

Źródło: Ibid.

3. Stabilność finansów publicznych w Szwecji

Mimo skutków kryzysu finansowego bardzo dobra pozycja fiskalna Szwecji może sugerować, że stabilność jej finansów publicznych jest niezagrożona, a szwedzki model dobrobytu po reformach z drugiej połowy lat 90. może być kontynuowany. Jednak analiza bieżących wskaźników fiskalnych nie pozwala tego stwierdzić. W tym celu należy przeprowadzić analizę stabilności finansów publicznych, która zależy również od zmian demograficznych, z różnym natężeniem dotyczących poszczególnych krajów. Zmiany te związane są z procesem starzenia się społeczeństw – zmniejsza się odsetek osób w wieku produkcyjnym, a zwiększa odsetek osób w wieku poprodukcyjnym. Zmiany demograficzne prowadzić będą do obniżenia tempa wzrostu gospodarczego i do wyższych wydatków związanych z procesem starzenia się społeczeństwa, a więc takich jak: wydatki rentowo-emerytalne, na ochronę zdrowia oraz na długoterminową opiekę. Rezultatem tych trendów będzie dodatkowa presja wywierana na finanse publiczne, która może zagrozić ich długoterminowej stabilności.

Stabilność oznacza zdolność rządu do obsługi swojego finansowego zadłużenia obecnie i w przyszłości. Stabilność odnosi się do ewolucji wskaźnika długu przy scenariuszu braku zmian polityki gospodarczej. Brak stabilności

oznaczać będzie zatem sytuację, kiedy wskaźnik długu znajdzie się na ścieżce eksplodującej, to jest w pułapce zadłużenia. Pierwszym sposobem, jaki można zastosować w celu napisania najszerszej definicji stabilności, jest spojrzenie na warunek wypłacalności przez międzyokresowe ograniczenie budżetowe¹⁰ mające podstawowe znaczenie w analizie stabilności. Spełnione jest ono wtedy, kiedy zdyskontowany na obecną chwilę strumień przyszłych sald pierwotnych jest w stanie pokryć bieżącą wartość długu. Powyższe jest ekwiwalentem stwierdzenia, że rząd musi wykazać dostatecznie duże nadwyżki pierwotne (dochody budżetowe minus wydatki publiczne po wyłączeniu wydatków na odsetki od długu publicznego) w przyszłości, aby pokryć koszty obsługi długu.

Ponieważ nie ma jednoznacznej definicji stabilności finansów publicznych, w praktyce stosowanych jest kilka indykatorów mierzących stabilność w państwach członkowskich UE. Głównymi wskaźnikami stabilności stosowanymi przez Komisję Europejską są: S_1 i S_2 . Wskaźnik S_1 pokazuje trwale wymagane dostosowanie salda pierwotnego budżetu, tak aby osiągnąć 60-procentową relację długu publicznego do PKB w 2060 roku oraz uwzględnia wszystkie dodatkowe wydatki publiczne związane z kosztami starzenia się społeczeństwa.

$$S_1 = \underbrace{rD_{t_0} - PB_{t_0} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PI_i}{(1+r)^{i-t_0}}}{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t_0}}}}_A + \underbrace{\frac{r(D_{t_0} - D_T)}{(1+r)^{T-t_0} - 1}}_B - \underbrace{\frac{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PB(\text{ageing})_i}{(1+r)^{i-t_0}}}{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t_0}}}}_C$$

t – czas w danym roku; t_0 – czas w ostatnim roku przed długoterminową projekcją; D_t – dług publiczny brutto względem PKB; PB_t – saldo pierwotne względem PKB; ΔPB – zmiana salda pierwotnego w porównaniu do roku bazowego $PB_t = PB_0 + \Delta PB_t$ względem PKB; $\Delta PB(\text{ageing})_t$ – zmiana strukturalnego salda pierwotnego ze względu na rozwój wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa w porównaniu do roku bazowego względem PKB; PI_t – dochód z własności względem PKB; ΔPI_t – zmiana w dochodzie z własności w porównaniu do roku bazowego względem PKB; r – różnica między nominalną stopą procentową a nominalnym tempem wzrostu PKB, to jest

¹⁰ $D_{t_0} - \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} = 0$, gdzie D_{t_0} oznacza dług publiczny brutto jako odsetek PKB w roku przed

długoterminową projekcją, PB_t – oznacza strukturalne saldo pierwotne (dochody budżetowe minus wydatki publiczne po wyłączeniu wydatków na odsetki od długu publicznego) w czasie t , a r oznacza różnicę między nominalną stopą procentową a stopą wzrostu nominalnego PKB.

$1+r = \frac{1+R}{1+G}$, gdzie R i G oznaczają odpowiednio nominalną stopę procentową

(albo stopę zdyskontowaną) i nominalne tempo wzrostu PKB.

S_1 jest sumą trzech składników:

A – oznacza warunek dotyczący początkowej pozycji budżetu oraz bieżącej wartości strumienia przyszłych dochodów z własności;

B – oznacza, że potrzebny jest dodatkowy czynnik, który zapewni, że wskaźnik długu osiągnie docelowy poziom w odpowiednim momencie, jego wartość rośnie, gdy:

- pożądaný poziom długu jest niski,
- przyjmuje się krótki czas do jego osiągnięcia,
- początkowy poziom długu jest wysoki;

C – wyrażenie dotyczące przyszłych zmian salda pierwotnego w efekcie wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

Wskaźnik S_2 pokazuje natomiast trwale wymagane dostosowanie salda pierwotnego budżetu, tak aby osiągnąć międzyokresowe ograniczenie budżetowe¹¹ w nieskończonym horyzoncie oraz uwzględnić wszystkie dodatkowe wydatki publiczne związane z kosztami starzenia się społeczeństwa.

$$S_2 = \underbrace{rD_{t_0} - PB_{t_0} - r \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PI_t}{(1+r)^{t-t_0}}}_D - \underbrace{r \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PB(\text{ageing})_t}{(1+r)^{t-t_0}}}_E$$

S_2 jest sumą dwóch składników:

D – oznacza warunek dotyczący początkowej pozycji budżetu oraz bieżącej wartości strumienia przyszłych dochodów z własności;

E – wyrażenie dotyczące przyszłych zmian salda pierwotnego w efekcie wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

Oba wskaźniki kwantyfikują wymagane dostosowanie budżetu (np. trwałą redukcję wydatków publicznych niezwiązanych z procesem starzenia się społeczeństwa w relacji do PKB albo trwały wzrost dochodów budżetowych w relacji do PKB), aby zapewnić długoterminową stabilność finansów publicznych.

Analizując długoterminową stabilność finansów publicznych w Szwecji w oparciu o wskaźniki S_1 i S_2 , Komisja Europejska w swoim raporcie *Sustainability Report 2009*¹² kwalifikuje Szwecję do grupy krajów o niskim ryzyku dla długoterminowej stabilności finansów publicznych.

¹¹ Nieskończony horyzont – nie bierze się pod uwagę rozkładu sald pierwotnych w czasie oraz nie troszczy się o docelowy poziom długu; w określonym okresie MOB może być spełnione przez wysoki poziom długu, dopóki wierzy się w odpowiednio wysokie nadwyżki pierwotne w przyszłości.

¹² Zob. *Sustainability Report 2009*. „European Economy” 2009, No. 9.

Luka w przypadku wskaźnika S_2 wynosi 1,8% PKB, podczas gdy średnia dla UE wynosi 6,5%. Oznacza to, że poprawa salda pierwotnego budżetu powinna wynieść właśnie 1,8% PKB, aby finanse publiczne znalazły się na stabilnej ścieżce. Dokonując dekompozycji wskaźnika S_2 dla Szwecji widzimy, że za 1,6% PKB odpowiadają wydatki związane ze starzeniem się społeczeństwa – głównie na długoterminową opiekę, natomiast 0,2% PKB wymagane jest dodatkowo, w celu ustabilizowania długu na pożądanym poziomie. W przypadku wskaźnika S_1 nie występuje luka, co wynika z niskiej wyjściowej relacji długu publicznego do PKB i dobrej pozycji początkowej budżetu. Ponadto nadwyżka pierwotna budżetu, duży zasób aktywów finansowych oraz niższy wpływ kosztów starzenia się społeczeństwa w porównaniu do średniej w UE pomogą sfinansować prognozowany wzrost wydatków emerytalnych.

Podsumowanie

Prześledzenie gospodarczej historii Szwecji oraz analiza danych empirycznych i statystycznych pozwala dojść do następujących wniosków. Po pierwsze, Szwecja jest typowym przykładem kraju, który, prowadząc latami niezdyscyplinowaną politykę budżetową, doprowadził swoje finanse publiczne do sytuacji kryzysowej. Systematyczne zwiększanie rozmiarów państwa dobrobytu doprowadziło do wysokiej relacji wydatków publicznych do produktu krajowego brutto oraz wysokiej relacji dochodów budżetowych koniecznych do ich sfinansowania. W efekcie tempo wzrostu PKB ulegało systematycznemu wyhamowaniu, a wskaźniki fiskalne Szwecji przybrały wartości kryzysowe.

Po drugie, podobnie jak w wielu innych krajach, zarówno rozwiniętych, jak i doganiających, przeprowadzenie głębokich reform – wymuszonych przez kryzys finansów państwa – doprowadziło do znaczącej poprawy pozycji fiskalnej państwa i przyśpieszenia tempa wzrostu gospodarczego. Szwedzka reforma zarządzania budżetem stanowić może dobry wzór zrywania z nieodpowiedzialną polityką fiskalną. Po kryzysie z lat 90. reforma instytucjonalna polityki fiskalnej z 1997 roku doprowadziła nie tylko do wygenerowania nadwyżek budżetowych i zapewnienia poduszki bezpieczeństwa na wypadek kryzysu, ale pozwoliła przygotować się Szwecji na niekorzystne zmiany demograficzne związane z procesem starzenia się społeczeństwa.

Po trzecie, podobnie jak we wszystkich krajach UE narażonych w mniejszym bądź większym stopniu na zmiany demograficzne, szwedzki przykład reform pozwala zagwarantować długoterminową stabilność finansów publicznych tak długo, jak długo polityka fiskalna prowadzona będzie w oparciu o dotychczasowe rozwiązania instytucjonalne. Analiza długoterminowej stabilności finansów publicznych w Szwecji w oparciu o wskaźniki S_1 i S_2 , stoso-

wane przez Komisję Europejską, kwalifikuje Szwecję do grupy krajów o niskim ryzyku dla długoterminowej stabilności finansów publicznych.

**WELFARE STATE VERSUS SUSTAINABILITY
OF PUBLIC FINANCE SWEDISH'S EXAMPLE**

Summary

This article presents the history of Swedish welfare state and the economic results since its beginning. The Author shows fiscal institutional reforms, conducted by the Swedish government in the 90's of last century, as a result of which the fiscal position of the country was improved and the economic growth exceeded the average in OECD countries. The long term analysis of Swedish public finance stability conducted by European Commission every third year was presented. The analysis is carried out based on S_1 and S_2 indicators which includes demographic context – the ageing process of society. In the article, it was found that from the standpoint of public finance sustainability and considering the demographic changes, the model of welfare state can be maintained provided keeping sound fiscal framework and conducting disciplined fiscal policy by the government.

FINANSYZACJA I JEJ WPŁYW NA DOBROBYT SPOŁECZNY

Wprowadzenie

Ostatni kryzys w gospodarce światowej, którego umownym początkiem stał się upadek banku Lehman Brothers we wrześniu 2008 roku, rozpoczął się od sfery finansowej i dopiero w kolejnym etapie zjawiska kryzysowe przeniosły się na sferę realną. Kolejne zaburzenia na rynkach, których katalizatorem stały się problemy związane z ryzykiem bankructwa kilku krajów członkowskich strefy euro, a zwłaszcza Grecji, oraz obniżenie przez jedną z czołowych agencji ratingowych oceny Stanów Zjednoczonych w sierpniu 2011 roku, również znalazły bardzo szybkie odzwierciedlenie w zachowaniach rynków finansowych, a zwłaszcza rynku giełdowego. Ta szczególna rola sfery finansowej w ostatnim kryzysie przyczyniła się do wzrostu zainteresowania zjawiskiem, które w literaturze anglosaskiej określane jest mianem *financialization*, a w polskiej najczęściej nazywane jest finansyzacją¹.

W literaturze zagranicznej odnoszącej się do finansyzacji obok dyskusji związanych z próbami określenia istoty tego zjawiska, jego przejawów oraz wymiaru historycznego, coraz istotniejszą rolę odgrywają analizy, których autorzy starają się wskazać związki finansyzacji z dobrobytem społecznym, a zwłaszcza tak zwanym efektem majątkowym, czy też inaczej efektem bogactwa (*wealth effect*). Także w prezentowanym opracowaniu podjęta zostanie próba wskazania niektórych istotnych elementów relacji między finansyzacją i dobrobytem społecznym właśnie w kontekście efektu majątkowego. Ze względu na stosunkowo małą popularność pojęcia finansyzacji w polskiej ekonomii pożądane wydaje się także przybliżenie istoty tego zjawiska.

¹ W polskiej literaturze spotykane są takie próby spolszczenia jak finansalizacja, ufinansowanie i – najczęściej – finansyzacja. W kategoriach semantycznych każde z tych sformułowań może budzić zastrzeżenia, dlatego spotykane są także propozycje bardziej opisowe, takie jak kapitalizm finansowy, kapitalizm kasynowy czy giełdyzacja gospodarki.

1. Isotota finansyzacji

Wszystkie spotykane w literaturze definicje finansyzacji łączy wskazywanie rosnącego znaczenia sektora finansowego i kryteriów finansowych w funkcjonowaniu współczesnych gospodarek i całego życia społecznego². Sfera finansowa z tradycyjnej roli wspomagania i uzupełniania sfery realnej staje się wręcz dominującym uczestnikiem życia ekonomicznego i społecznego.

W wąskim znaczeniu finansyzacja kojarzona jest przede wszystkim ze „wzrostem znaczenia działalności finansowej w korporacjach niefinansowych”³. Konsekwencją tego jest zmiana strumieni dochodów, w których coraz większy udział mają przychody i dochody czerpane właśnie z działalności finansowej, a nie z działalności operacyjnej i instytucyjnej. W szerokim znaczeniu finansyzacja to wskazywany już proces swoistej autonomizacji sfery finansowej w relacji do sfery realnej, a nawet uzyskiwania nadrzędności tej pierwszej w stosunku do drugiej. W ramach finansyzacji rynki finansowe oraz elity finansowe uzyskują coraz większy wpływ na politykę ekonomiczną (w wymiarze mikroekonomicznym na poziomie poszczególnych firm, jak i w wymiarze makroekonomicznym) i efekty gospodarowania⁴. Towarzyszą temu opinie, że finansyzacja jest świadectwem nowego studium kapitalizmu określanego mianem kapitalizmu finansowego, kapitalizmu rentierskiego, bankokracji czy też kapitalizmu „odcinania kuponów”⁵. W nawiązaniu do tradycji Keynesowskiej niekiedy pisze się też o kapitalizmie kasynowym, a profesor Tadeusz Kowalik propaguje określenie „giełdyzacja” gospodarki. Wreszcie autorzy najbardziej radykalnych koncepcji uważają, że finansyzacja jest wręcz zwiastunem swoistej „jesieni” kapitalizmu oraz kształtowania się kompleksu finansowo-politycznego, który swoimi wpływami i znaczeniem przekracza rolę dawnego kompleksu militarno-przemysłowego. Ekonomiści nawiązujący do tradycji marksowskiej skłonni są pisać o monopolistyczno-finansowym

² Jak już wskazywano, zagraniczna literatura poświęcona finansyzacji jest dość bogata. W obszarze monografii warto odnotować pracę pod redakcją Geralda A. Epsteina: *Financialisation and the World Economy*. Edward Elgar Northampton, MA, USA, 2005; jego publikacje zaliczane są do swoistej klasyki opracowań poświęconych finansyzacji. Ciekawy przegląd dyskusji o finansyzacji wraz z danymi empirycznymi ilustrującymi to zjawisko na przykładzie najbardziej nim dotkniętej gospodarki amerykańskiej zawarty jest w: Ö. Orhangazi: *Financialization and the US Economy*. Edward Elgar, Northampton, MA, USA, 2008.

³ A. Ząbkowicz: *Wzrost znaczenia dochodów z operacji finansowych w korporacjach niefinansowych (financialization) – kontekst instytucjonalny*. „Organizacja i Kierowanie” 2009, nr 2, s. 25.

⁴ Por. A. Epstein: Op. cit, s. 3 oraz E. Stockhammer: *Financialisation and the slowdown of accumulation*. „Cambridge Journal of Economics” 2004, Vol. 28/5, s.720-721. Szeroka analiza idei finansyzacji i jej wpływu na wzrost gospodarczy zawarta jest w: R. Boyer: *Is a finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis*. „Economy and Society” 2000, Vol. 29/1.

⁵ Na temat kapitalizmu rentierskiego i kapitalizmu „odcinania kuponów” (ang. *coupon pool capitalism*) por. J. Froud, C. Haslam, S. Johal, K. Williams: *Financialisation and the coupon pool*. „Gestão & produção” 2001, Vol. 8/3, s. 273, 275.

stadium gospodarki kapitalistycznej⁶. Finansyzacja jest także jednym z przejawów przechodzenia od demokracji do plutokracji, czyli rządów pieniądza i jego dysponentów⁷.

Nietrudno zauważyć, że o ile wąska interpretacja finansyzacji ma wymiar czysto ekonomiczny, związany z analizą zmian struktury dochodów instytucji niefinansowych, to w szerokiej interpretacji finansyzacja już w sferze definicyjnej wyraźnie wykracza poza ramy analizy typowej dla tak zwanej ekonomii głównego nurtu. Dlatego też dyskusja o finansyzacji kojarzona jest przede wszystkim z różnymi odłamami ekonomii heterodoksyjnej, czy też alternatywnej wobec ekonomii głównego nurtu. Najbardziej znanym wyjątkiem od reguły daleko idącej wstrzeźliwości ekonomistów kojarzonych z ekonomią głównego nurtu, czy też tak zwaną ekonomią ortodoksyjną w odniesieniu do zjawiska finansyzacji, jest James Tobin, który między innymi napisał, że obawia się, iż „...coraz więcej środków lokowanych jest w aktywności finansowej zamiast w produkcji dóbr i usług, działalności, która generuje wysokie prywatne zyski nieproporcjonalne do jej społecznej użyteczności”⁸. Ściśle z poglądami Tobina na rolę sfery finansowej wiąże się jego pomysł opodatkowania spekulacyjnych transakcji walutowych, znany powszechnie jako tak zwany podatek Tobina. Do idei tej powrócono przy okazji ostatniego kryzysu, acz spotkała się ona z bardzo silną krytyką i oporem zarówno przedstawicieli sektora finansowego (co zresztą jest zrozumiałe), jak i sporej części ekonomistów postrzegających w podatku Tobina swoisty zamach na wolność rynku. Albowiem dla większości reprezentantów ekonomii głównego nurtu to wszystko, co składa się na finansyzację, jest przejawem pewnych naturalnych zmian zachodzących w ramach gospodarki rynkowej, niedających podstaw do istotnej rewizji w sferze paradygmatów oraz podstawowych konstrukcji teoretycznych i modelowych. Zwłaszcza współczesna teoria finansów jest nie tylko w radykalnej opozycji w stosunku do różnych odłamów współczesnej ekonomii heterodoksyjnej, ale również w swym zasadniczym nurcie wyraźnie antykeynesowska. To właśnie teoria finansów jest szczególnie mocno oparta na

⁶ J.B. Foster: *The Financialization of Capitalism*. „Monthly Review” 2007, Vol. 58, No. 11.

⁷ Powszechnie znany amerykański inwestor Warren Buffet stwierdził, że „USA zmierzają do stania się plutokracją, gdzie państwo jest kontrolowane przez ludzi bardzo bogatych, a nie społeczeństwo”. Cyt. za: „Puls Biznesu” z 23.03.2011 r., s. 9. Jako sprzyjające finansyzacji, a zarazem przejaw narastającej plutokracji, niektórzy ekonomiści skłonni są traktować reformy podatkowe, zwłaszcza te realizowane w USA pod rządami prezydentów wywodzących się z Partii Republikańskiej, ograniczające progresywność opodatkowania i pozostawiające dodatkowe wolne środki finansowe w rękach najzamożniejszej części społeczeństwa. Por. T.I. Palley: *Financialization: What it is and Why it Matters*. Referat na konferencji: Finance-led Capitalism? Macroeconomic Effects of Change in the Financial Sector, Berlin, 26-27.10.2007 r. (maszynopis powielony), s. 18. Zwraca także na to uwagę K. Polanyi-Levitt: *The Great Financialization*, wykład z okazji otrzymania nagrody imienia Johna Kennetha Galbraitha, www.karipolanyilevitt.com, dostęp: 22.07.2011.

⁸ J. Tobin: *On the Efficiency of the Financial System*. „Lloyd’s Bank Review” 1984, No. 153, s.14.

założeniu o możliwości, poprzez odpowiednie instrumentarium, działania zgodnie z regułami rynku efektywnego⁹.

Szczegółowa analiza przejawów finansyzacji wykracza poza ramy opracowania. Najczęściej przytaczane w literaturze świadectwa narastania finansyzacji to: a) rola tak zwanych transakcji niewidzialnych i rozwoju rynku instrumentów pochodnych (szacuje się, że około 75-80% obrotów finansowych w skali globalnej dotyczy transakcji, którym nie towarzyszy przepływ towarów czy usług niefinansowych), b) inflacja aktywów finansowych i samych instrumentów finansowych¹⁰, c) lewaryzacja działalności gospodarczej, a w tym samej sfery finansowej, d) rosnąca rola instytucji finansowych i ich dochodów w gospodarce, e) rosnący udział aktywów finansowych w aktywach gospodarstw domowych zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych, f) zmiany w sferze własności zwłaszcza dużych przedsiębiorstw, czego wyrazem jest coraz większa rola właścicieli instytucjonalnych ze sfery finansowej, g) zmiany w sferze zarządzania związane z upowszechnieniem się idei *shareholder value* (wartość dla akcjonariuszy), która zastąpiła w znacznej mierze eksponowaną wcześniej koncepcję *stakeholder value* (wartość dla interesariuszy), h) nasilanie się częstotliwości i siły kryzysów finansowych.

Finansyzacja jest na ogół dyskutowana przede wszystkim w kontekście zmian zachodzących w relacjach sfery realnej i sfery finansowej wewnątrz sektora prywatnego. Z punktu widzenia związków finansyzacji i dobrobytu społecznego warto jednak także zwrócić uwagę na działania państwa. Państwo, obok celów ekonomicznych, musi realizować cele społeczne. Jeżeli państwo stara się realizować cele społeczne związane z zapewnieniem grupom najsłabszym ekonomicznie dostępu do pewnych dóbr, takich jak domy mieszkalne, poprzez stymulowanie czy wręcz wymuszanie akcji kredytowej, tak jak to miało miejsce na przykład w Stanach Zjednoczonych, to przyczynia się to do wzrostu finansyzacji. Zadania społeczne państwa to także zapewnienie warunków życia ludziom, którzy zakończyli aktywność zawodową. W sytuacji narastającego problemu starzenia się społeczeństw najwyżej rozwiniętych, nawet najzamożniejsze państwa nie są w stanie zapewnić adekwatnego do skali oczekiwań społecznych finansowania sfery wydatków socjalnych, w tym funduszy emerytalnych. Państwa szukają więc różnych sposobów przynajmniej częściowego uwolnienia się od tzw. sztywnych, a zarazem transferowych wydatków budżetowych. Sposobem na to jest rozwój alternatywnych wobec budżetu form finansowania świadczeń społecznych, takich jak na przykład polskie

⁹ Por. D. Wigan: *Financialisation and Derivatives: Constructing and Artifice of Indifference*. „Competition & Change” 2009, Vol. 13, No. 2, s. 160.

¹⁰ Szczególną rolę odgrywa rynek instrumentów pochodnych, a w ramach tego rynku kredytowe instrumenty pochodne (CDS). W roku 2000 wartość rynku CDS wynosiła około 0, a w roku 2007 jego wartość szacowano już na prawie 60 bln USD, a całego rynku instrumentów pochodnych na około 600 bln USD, co stanowiło równowartość ponad dziesięciokrotności PKB całej gospodarki światowej. (D. Wigan: Op. cit., s. 158).

otwarte fundusze emerytalne. Te alternatywne wobec budżetowych rozwiązania wiążą się z rozwojem rynku kapitałowego i sfery finansowej, a w konsekwencji przyczyniają się do rozwoju finansyzacji¹¹.

2. Finansyzacja a efekt bogactwa

Jak już wskazywano we wprowadzeniu, w literaturze ekonomicznej kwestia związków finansyzacji z dobrobytem społecznym jest rozpatrywana przede wszystkim w kontekście znanego w makroekonomii efektu bogactwa lub inaczej – efektu majątkowego, kojarzonego w wymiarze historycznym z postacią Arthura Cecila Pigou. Przypomnijmy, że w największym uproszczeniu efekt bogactwa to zmiany wydatków konsumpcyjnych będące konsekwencją zmiany wartości majątku gospodarstw domowych. Wzrost wartości majątku na przykład w wyniku hossy na giełdzie i związanego z tym wzrostu wartości aktywów finansowych posiadanych przez gospodarstwa domowe, czy też w wyniku boomu na rynku nieruchomości powinien, zgodnie z ideą efektu bogactwa, skutkować wzrostem wydatków konsumpcyjnych. Konsumenci, uważając się za bogatszych, powinni bowiem łatwiej i chętniej podejmować decyzje zwiększające ich spożycie, także w oparciu o środki pożyczone na rynku. Nie jest celem opracowania szczegółowa analiza efektu majątkowego. Zauważmy jedynie, że wyniki badań empirycznych odnoszących się do tego zjawiska są niejednoznaczne. Wskazują one przy tym na istotne różnicowania pomiędzy poszczególnymi gospodarkami, których źródła wykraczają poza wąsko rozumianą sferę czynników ekonomicznych. Z badań tych wynika między innymi, co zresztą nawet dla osób mających dość ograniczoną wiedzę w tym zakresie nie jest raczej zaskakujące, że znacznie wyraźniejsze są przejawy efektu majątkowego w USA niż na przykład w Niemczech. Tradycja niemieckiej oszczędności i ostrożności w życiu na kredyt powoduje, że Niemcy są mniej skłonni niż Amerykanie do ulegania swego rodzaju złudzeniu bogactwa, które może wynikać z przejściowego, spekulacyjnego wzrostu cen posiadanych aktywów.

Finansyzacja sprzyja występowaniu efektu majątkowego w znacznej mierze w wyniku tak zwanej demokratyzacji finansów. Rozwój rynków finansowych i instrumentów finansowych, tudzież narzędzi służących sekurytyzacji pozwala nawet podmiotom o bardzo ograniczonych dochodach i majątku korzystać na przykład z kredytów na zakup nieruchomości, a to z kolei otwiera drogę do dalszego wzrostu wydatków konsumpcyjnych wraz ze wzrostem wartości nabytej nieruchomości. Niestety, towarzyszy temu ryzyko, które dało

¹¹ Por. A.D. Dixon, V.-P. Sorsa: *Institutional Change and the Financialisation of Pensions in Europe*. „Competition & Change” 2009, Vol. 13, No. 4.

o sobie znać wraz z tak zwanym kryzysem kredytów subprime w Stanach Zjednoczonych. Przypomnijmy, że choć – jak już wspomniano – umownie za początek ostatniego kryzysu uważa się upadek banku Lehman Brothers we wrześniu 2008 roku, to już w roku 2007 zaczęto pisać o kryzysie kredytów subprime na rynku amerykańskim, czyli kredytów udzielanych przede wszystkim na zakup nieruchomości podmiotom o bardzo niskiej zdolności kredytowej.

Niebezpieczeństwem, które wiąże się z wpływem finansyzacji na efekt majątkowy, jest podkreślane już powiązanie finansyzacji z rozwojem działań o charakterze spekulacyjnym. Działania takie, co pokazuje zwłaszcza rynek nieruchomości, mogą prowadzić do bardzo szybkiego wzrostu wartości posiadanego przez gospodarstwa domowe majątku i co za tym idzie, kreować podstawy do wzrostu efektu bogactwa. Równocześnie jednak rośnie ryzyko, z którego znaczna część gospodarstw domowych nie zdaje sobie sprawy, możliwości równie szybkiego, a nawet szybszego spadku wartości posiadanego majątku w momencie wystąpienia zjawisk kryzysowych. Teoretycznie to kredytodawca powinien przeprowadzić na tyle wnikliwą analizę warunków udzielenia kredytu, aby zminimalizować ryzyko zarówno swoje, jak i kredytobiorcy. Niestety, zarówno polskie doświadczenia, jak i – a nawet przede wszystkim – zagraniczne pokazują, że w świecie, w którym kredytów się nie udziela, tylko sprzedaje, często na dodatek przez pośredników lub własnych pracowników wynagradzanych głównie w systemie prowizyjnym lub quasi-prowizyjnym, występuje wyraźna tendencja do niedoszacowania ryzyka lub przyjmowania założenia, że inne instrumenty finansowe, takie jak wspomniane CDS, skutecznie przeniosą ryzyko na inne podmioty.

Pisząc o demokratyzacji finansów jako pozytywnym, zdaniem części ekonomistów, następstwie rozwoju rynków finansowych, należy zauważyć, że wśród zwolenników idei finansyzacji jako odzwierciedlenia pewnej nowej fazy rozwoju kapitalizmu nie brak głosów, że owa demokratyzacja ma tylko pozorny charakter i że wciąganie kolejnych grup społecznych w świat rynków finansowych ma służyć przede wszystkim interesom najzamożniejszych grup społeczeństwa¹². O niesprawiedliwym czy wręcz klasowym wymiarze finansyzacji świadczyć mają obficie cytowane w literaturze, acz pochodzące głównie z USA, dane dotyczące zróżnicowania i rozkładu dochodów między umownie białymi i niebieskimi kołnierzykami. Finansyzacja sprzyja przede wszystkim wzrostowi dochodów i majątków najlepiej sytuowanych grup społecznych. I to właśnie w tych grupach najwyraźniej może występować efekt majątkowy. Tyle tylko, że malejąca wraz ze wzrostem dochodów skłonność do konsumpcji może

¹² J. Montgomerie, K. Williams: *Financialised Capitalism: After the Crisis and Beyond Neoliberalism*. „Competition & Change” 2009, Vol. 13, No. 2.

ograniczać pozytywne oddziaływanie na wydatki konsumpcyjne, będące następstwem finansyzacji efektu majątkowego.

Pisząc o związkach finansyzacji i dobrobytu społecznego w kontekście efektu majątkowego należy także zwrócić uwagę na ryzyko rozszerzania się postaw czy zachowań rentierskich. Finansyzacja wiąże się z – co prawda w znacznej mierze nierealistyczną, ale często stosunkowo łatwo akceptowaną – obietnicą życia rentiera. Tabloidyzacja sfery kulturowej i przekazu medialnego powoduje, że coraz częściej zwłaszcza młodzi uczestnicy rynku skłonni są traktować aktywność ekonomiczną związaną z pracą jako coś gorszego w stosunku do ideału rentierskiego. Majątek, który miałby otwierać drogę do takiego życia, miałby być przede wszystkim konsekwencją różnego rodzaju operacji finansowych, a nie efektem tradycyjnie rozumianej aktywności związanej z uczestnictwem w rynku jako pracobiorcy lub pracodawcy. W skali makrosocjalnej i makroekonomicznej grozi to tworzeniem świata gigantycznej piramidy Ponziego¹³, a przypadek Madoffa zdaje się dostarczać dowodu na to, że wizja nadzwyczajnych zysków bez pytania o ich racjonalne ekonomicznie uzasadnienie w sferze fundamentalnych działań gospodarczych potrafi „oczarować” nawet ludzi, w przypadku których można by oczekiwać znacznej znajomości reguł ekonomii.

Podsumowując tę część pracy można stwierdzić, że – jak już pisano – finansyzacja sprzyja wystąpieniu efektu majątkowego, jednak równocześnie wyraźnie zwiększa ryzyko zarówno w skali pojedynczego gospodarstwa domowego, jak i społeczeństwa jako całości. Skutki ryzyka związanego z finansyzacją ponoszą w pierwszej kolejności konkretne podmioty, które mogą wręcz utracić znaczną część swego majątku i to zarówno w kategoriach realnych (na przykład nieruchomości przejmowane przez banki z tytułu nieuregulowanych zobowiązań kredytowych), jak i z punktu widzenia zabezpieczenia warunków życia w fazie po zakończeniu aktywności ekonomicznej (na przykład na skutek nadmiernego lokowania oszczędności w papiery wartościowe o dużym ryzyku). Ostatecznie jednak skutki ryzyka związanego z finansyzacją i kreowanego przez nią złudzenia życia bez pracy jako rozwiązania możliwego i dostępnego prawie dla każdego ponosi całe społeczeństwo. Świadectwem tego jest ostatni kryzys, który przynajmniej w momencie pisania tej pracy, wydaje się daleki od ostatecznego zakończenia.

Podsumowanie

Ostatni kryzys w gospodarce światowej jest traktowany, zwłaszcza przez ortodoksyjnych reprezentantów ekonomii głównego nurtu, jako naturalny prze-

¹³ J. Froud, C. Haslam, S. Johal, K. Williams: Op. cit., s. 275.

jaw cykliczności rozwoju gospodarki i wyraz działania samooczyszczającego się rynku, który po okresie pewnych turbulencji ponownie wprowadzi gospodarkę światową na ścieżkę szybkiego wzrostu. Dla tych, którym bliska jest idea finansyzacji, ten sam kryzys jest raczej wyrazem głębszych, a nawet wręcz fundamentalnych zmian w gospodarce, których konsekwencje trudne są w tej chwili do bardziej precyzyjnego określenia. To właśnie ten drugi pogląd bliższy jest autorowi, który uważa, że finansyzacja jest przejawem pewnego etapu rozwoju gospodarki rynkowej zwłaszcza w krajach najwyżej rozwiniętych, a jej źródła tkwią zarówno w zjawiskach ekonomicznych, jak i ze sfery społeczno-kulturowej, w tym z obszaru polityki. Biorąc pod uwagę niepokojące prognozy dotyczące zmian demograficznych w krajach wysoko rozwiniętych, a zarazem rosnące potrzeby związane ze sferą wydatków publicznych, które po części tłumaczy się w kontekście tzw. prawa Wagnera, istnieje niebezpieczeństwo, że po okresie największych zaburzeń związanych z ostatnim kryzysem wróci presja na kontynuowanie działań służących finansyzacji postrzeganej jako istotne źródło kreowania i pozyskiwania dodatkowych środków służących zarówno finansowaniu wydatków prywatnych, jak i publicznych. Jednakże dalszy rozwój finansyzacji grozi erozją sfery realnej i związanej z nią fundamentalnej aktywności ekonomicznej na rzecz w znacznej mierze spekulacyjnych, luźno związanych ze sferą realną działań finansowych. Dla gospodarstw domowych może to oznaczać, że będą mogły liczyć na większe dochody z ulokowanych w funduszach inwestycyjnych czy bezpośrednio w papierach wartościowych środków, jak i na to, że państwo, opodatkowując przynajmniej część aktywności związanej z finansyzacją, pozyska dodatkowe środki na wydatki publiczne. Zarazem jednak gospodarstwa domowe będą narażone na większą niestabilność swoich dochodów i zmienność wartości posiadanego majątku. Kapitalizm kasynowy na pewno się nie skończy wraz z ostatnim kryzysem, acz może doprowadzić do istotnych zmian na gospodarczej – i nie tylko gospodarczej – mapie świata.

FINANCIALIZATION AND IT'S IMPACT ON SOCIAL WELL-BEING

Summary

The important role of the financial domain in the last crises lead to an increased interest in that which in literature is described as financialization. This paper attempts to identify some of the important elements of the relationship between financialization and social well-being in the context of the so-called wealth effect. Due to the relatively limited popularity of the financialization concept in Polish economics, the paper also outlines the it's fundamentals and points to it's main manifestations. It is the author's opinion

that following the period of the most severe turbulence accompanying the last crises, there will be resumed pressure on activities facilitating financialization which is viewed as a critical source of creation and acquisition of additional financial resources for private and public expenditure. However, the further development of financialization threatens the erosion of the real economy and the fundamental economic activity associated with it in favour of largely speculative financial activities.

FORA WYMIANY IDEI NARZĘDZIEM W BUDOWIE DOBROBYTU REGIONU

Wprowadzenie

Problematyka kapitału społecznego, pomimo licznych kontrowersji, jakie niesie ze sobą to pojęcie, cieszy się wciąż ogromnym zainteresowaniem ekonomistów i socjologów. Mimo różnej terminologii bez wątpienia wywiera znaczący wpływ na gospodarkę, ułatwiając lub utrudniając realizację rozmaitych celów indywidualnych oraz grupowych. W związku z tym zwraca się coraz częściej uwagę na konieczność akumulacji kapitału społecznego jako czynnika współdecydującego o rozwoju gospodarczym. Odkrycie kapitału społecznego i ujawnienie jego roli w stymulowaniu rozwoju nastąpiło stosunkowo niedawno. Okazuje się, iż jest to koncepcja niezwykle użyteczna, gdyż jakość kapitału społecznego może rozstrzygać o zdolności konkurencyjnej i innowacyjności na poziomie mikro- i makroekonomicznym¹.

1. Kapitał społeczny a rozwój społeczno-gospodarczy

W przeciwieństwie do kapitału ludzkiego, którego koncepcja zasobów ucieleśnionych w ludziach pojawiła się już w początkowym okresie rozwoju współczesnej myśli ekonomicznej, za czasów Williama Petty, kapitał społeczny jest koncepcją stosunkowo nową, która zyskała popularność w latach 90. XX wieku². Istotą kapitału społecznego jest wyodrębnienie stosunków społecznych wpływających na wzrost gospodarczy. Kariera pojęcia w Polsce rozpoczęła się wraz z publikacją słynnej książki R. Putnama *Demokracja w działaniu*, choć było ono już wcześniej wykorzystywane przez innych autorów, zarówno we Włoszech (badania tzw. Środkowych Włoch), jak i poza nimi, w koncepcjach i pracach empirycznych J. Colemana czy P. Bourdieu. Praca

¹ A. Wildowicz-Giegiel: *Rola kapitału społecznego w procesie tworzenia i transferu wiedzy*. W: *Innowacyjność w Polsce w ujęciu regionalnym: nowe teorie, rola funduszy unijnych i klastrów*. Red. S. Pangsy-Kania, K. Piech. Instytut Wiedzy i Innowacji, Kraków 2008.

² E.W. Glaeser: *The Formation of Social Capital*. OECD Conference Papers 2001.

Putnama nadała jednak studiom nad kapitałem społecznym ich obecny wektor, czyniąc go jedną z kluczowych kategorii w studiach rozwojowych³.

Teoria kapitału społecznego w swej najbardziej elementarnej formule głosi, że gdy ludzie podtrzymują kontakty z innymi, zwłaszcza kiedy w regularny i powtarzalny sposób działają wspólnie, by realizować podzielone cele – prowadzi to do trwałych i pozytywnych skutków o potrójnym wymiarze; dla samych jednostek, dla wzmocnienia więzi między nimi oraz dla działania instytucji (organizacji). Teoria ta, rozwijana przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, stanowi próbę wyjaśnienia przyczyn pozytywnej korelacji zmiennej nazywanej „kapitałem społecznym” z ogólnie przyjętymi wskaźnikami wzrostu gospodarczego, a w tym także w odniesieniu do przedsiębiorstw⁴. Kapitał społeczny jest spoiwem zarówno przedsiębiorstwa w nowej ekonomii, jak i społeczeństwa obywatelskiego⁵.

Fundamentem kapitału społecznego jest współdziałanie. Ma ono swoje źródło w interakcjach, podobnie jak inne formy kapitału, kapitał społeczny ma służyć rozwojowi i podniesieniu efektywności funkcjonowania, wypełnia on przestrzeń społeczną między ludźmi.

Pierwsze użycie terminu „kapitał społeczny” miało miejsce w 1916 roku. Posłużyła się nim amerykańska badaczka L.J. Hanifan. Jednak wcześniej, bo już w 1906 roku M. Weber, nie używając bezpośrednio terminu „kapitał społeczny”, w swoich pracach zwrócił uwagę na następujące elementy uważane obecnie za kluczowe dla istnienia kapitału społecznego⁶: istnienie sieci relacji o charakterze nieekonomicznym, to jest wspartych na różnego rodzaju więziach, specyficzne funkcje sieci relacji, która usprawnia obieg informacji i generuje zaufanie, powodując wymierne skutki ekonomiczne w postaci obniżenia kosztów transakcyjnych; skłonność do dzielenia się informacją oraz zaufanie, stanowiące tzw. kwalifikacje moralne, dzięki którym eliminowane są nieuczciwe zachowania, korupcja itp.

Pomimo wzmianek o kapitale społecznym w pierwszej połowie ubiegłego stulecia przyjmuje się, iż termin „kapitał społeczny” został użyty po raz pierwszy w socjologii w latach 60., natomiast badania nad kapitałem społecznym rozpoczęto dopiero w latach 80. (P. Bourdieu, 1985; J. Coleman, 1988). Ostatecznie termin i koncepcja kapitału społecznego zostały spopularyzowane

³ J.J. Wygański, J. Herbst: wraz z zespołem: *Działania na rzecz zwiększenia kapitału społecznego w ramach aktualizacji strategii rozwoju kraju 2007-2015*. Warszawa 2010, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK/Ekspertyzy_aktualizacja_SRK_1010/Documents/3kapital_spoeczny_ekspertyza_JJW_26012011.pdf

⁴ C. Trutkowski, S. Mandes: *Kapitał społeczny w małych miastach*. Scholar, Warszawa 2005, s. 46-75.

⁵ W. Dyduch: *Niewidzialna ręka kapitału społecznego w przedsiębiorczych organizacjach*. W: *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny*. Red. M. Bratnicki, J. Strużyna. Akademia Ekonomiczna, Katowice 2001.

⁶ C. Trutkowski, S. Mandes: Op. cit., s. 50.

w socjologii, a także w politologii przez R. Putnama⁷ w latach 90. (w oparciu o wcześniejsze prace J. Colemana).

Prof. Czapiński uważa, iż nadechodzi schyłek pewnej epoki, która trwała przez ostatnie dwie dekady, i bez drobnych napraw gospodarki nie pojedziemy dalej na paliwie zwanym „kapitał ludzki”. Wszystkie porównania wskazują, że im niżej rozwinięty kraj, tym większe znaczenie ma wzrost poziomu wykształcenia. Przez dwie ostatnie dekady Polacy wyprodukowali ogromne ilości tego kapitału. Ponaddwukrotnie zwiększyliśmy udział osób z wyższym wykształceniem wśród dorosłych Polaków. Ale od pewnego etapu podnoszenie poziomu wykształcenia nie ma już znaczenia dla wzrostu gospodarczego. A my się właśnie do tego momentu zbliżamy. Prof. Czapiński uważa, iż od pewnego poziomu, żeby rozwijać się dalej, poza kapitałem fizycznym, finansowym i ludzkim, trzeba jeszcze posiadać kapitał społeczny. I wtedy kluczem do dalszego rozwoju przestanie być to, co każdy z nas nosi w sobie – wykształcenie, zdrowie, indywidualna sprawność – a stanie się to, co jest między nami. Słabość więzi społecznych – brak zaufania, korupcja, nepotyzm, brak nieformalnych kontaktów, zamknięcie we własnych małych światach – stanie się przeszkodą o niezwykłej sile hamowania⁸.

David Halpern usystematyzował korzyści ekonomiczne, które daje kapitał społeczny. Po pierwsze, lepszy jest obieg informacji – ludzie, którzy sobie ufają, chętniej wymieniają się informacjami. Po drugie, gdy sobie ufamy, możemy zawrzeć umowę od ręki. Gdy sobie nie ufamy, każda umowa wymaga bezliku obwarowań, zastrzeżeń, konsultacji prawniczych. Po trzecie, więź z innymi sprawia, że jesteśmy gotowi inwestować w nasze wspólne dobro. Gdy z innymi łączą nas tylko procedury, każdy myśli wyłącznie o sobie. Gdy nikt nikomu nie ufa, wszyscy czują się okradani albo wykorzystywani. Ludzie wolą sami mieć mniej niż ryzykować, że ktoś skorzysta ich kosztem⁹. Dzięki spontanicznej współpracy i skoordynowanym działaniom poszczególnych jednostek zwiększa się sprawność funkcjonowania społeczności – zdolność realizowania zbiorowych przedsięwzięć. Tak jak tworzenie kapitału fizycznego obejmuje zmiany w materiałach w celu ułatwienia produkcji, tak tworzenie kapitału ludzkiego obejmuje zmiany w umiejętnościach i zdolnościach jednostki, natomiast kapitał społeczny powstaje, gdy stosunki międzyludzkie ulegają zmianie w sposób ułatwiający czynności instrumentalne.

Obecnie głos polskich przedsięwzięć badawczych i analiz poświęconych kapitałowi społecznemu nawiązuje do koncepcji Putnama. Jest to o tyle zrozumiałe, że koncepcja ta w naturalny sposób „pasuje” do rozterek czasu trans-

⁷ R. Putnam: *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. „Journal of Democracy” 1995, No. 1, s. 65-78.

⁸ J. Żakowski, J. Czapiński, <http://www.polityka.pl/kraj/287610,1,polska-smuta.read>, dostęp: 09.04.2009.

⁹ Ibid.

formacji ustrojowej, problemów związanych z decentralizacją struktur władzy, niepokojów związanych z poziomem aktywności Polaków i jakością polskiego społeczeństwa obywatelskiego. Trzeba też pamiętać, że poważnym wyzwaniem jest i to, że wzrost poziomu kapitału społecznego jest zależny od dostępności samego kapitału społecznego. Można powiedzieć, że analogia do tradycyjnie rozumianego kapitału jest w tym przypadku taka, iż kapitał, także społeczny, sam się „namnaża”. Najprościej rzecz ujmując, kapitał społeczny nie jest tylko domniemaniem dobrych intencji ze strony innych uczestników, ale też wynikiem pozytywnych relacji z nimi, a te są tym częstsze, im wyższe jest pierwotne zaufanie. Innymi słowy, często do uruchomienia praktyk społecznych sprzyjających rozwojowi kapitału społecznego potrzebny jest choćby minimalny społeczny kapitał „założycielski”, który zainwestowany, daje dobre wyniki. Można opisać też efekt odwrotny – to znaczy rodzaj autarkii opartej na założeniu, że nie można liczyć na życzliwość innych i lepiej założyć ich złe intencje. Z tego punktu widzenia jednym z bezwzględnie koniecznych elementów tworzenia kapitału społecznego (być może najważniejszym) jest tworzenie „pretekstów” do wykonania czegoś, co można określić jako pierwszy krok, pierwszą „ryzykowną” często w ocenie uczestników inwestycję (np. wolontariat, działania na rzecz dobra wspólnego, pomoc wzajemna itd.)¹⁰.

Kapitał społeczny, ze względu na swoją abstrakcyjną postać, stosunkowo niedawno został wyodrębniony jako czynnik wartościotwórczy. Analogicznie do niewidzialnej ręki rynku, jak zauważa W. Dyduch, „taką niewidzialną ręką w organizacjach jest kapitał społeczny, który poprzez osiąganie wspólnych korzyści prowadzi do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej. (...) Wszyscy potrafią wskazać na efekty końcowe, ale nikt nie widział siły sprawczej, która za tymi efektami stała”¹¹. Kapitał społeczny łączy sfery: ekonomiczną, społeczną i polityczną. Ze względu na fakt, iż gospodarowanie jest społeczną formą działania, kapitał społeczny może wpływać na osiągane wyniki ekonomiczne. Stosunki ekonomiczne, jakie się zawiązują między ludźmi w procesie wytwarzania i podziału dóbr, tworzą bazę ekonomiczną społeczeństwa, a kapitał społeczny warunkuje w znacznej mierze jakość tych społecznych interakcji, przyczyniając się tym samym do poprawy efektywności gospodarowania. Oczywiście wzrost gospodarczy, jak słusznie zauważa Matysiak, nie zawsze wymaga kapitału społecznego, jednakże w perspektywie dłuższego czasu wydaje się niezbędny w celu osiągnięcia rozwoju społeczno-gospodarczego¹².

Zależność pomiędzy kapitałem społecznym a rozwojem społeczno-gospodarczym wydaje się bezsporna. Czy tak samo ma się sprawa z lokalnym kapitałem społecznym? Czy ma on inną specyfikę?

¹⁰ J.J. Wygnański, J. Herbst wraz z zespołem: Op. cit.

¹¹ W. Dyduch: Op. cit..

¹² Ibid.

Funkcjonowanie społeczności lokalnych zależy nie tylko od istnienia i jakości infrastruktury technicznej i wielkości zasobów finansowych w dyspozycji władz, lecz także od gotowości do współpracy i rzeczywistej współpracy oraz partycypacji społecznej mieszkańców społeczności lokalnych, wzajemnego zaufania obywateli akceptujących wspólnie uznawane normy i wartości społeczne. Mieszkańcy społeczności lokalnych, wspólnie użytkujący przestrzeń i posługujący się sobie właściwymi kodami symbolicznymi, wyróżniają się na tle innych skupisk i struktur społecznych stosunkowo wysokim poziomem aktywności społecznej i obywatelskiej. Badania (szczególnie Putnama i Fukuyamy) dowodzą, że istnieje ścisły związek pomiędzy kapitałem społecznym a dynamiką rozwoju ekonomicznego, w tym na poziomie lokalnym. Społeczności, w których są silne więzi między mieszkańcami, a także wola wspólnotowego działania, są postrzegane jako bardziej przyjazne i bezpieczne. Aktywność świadomych swych celów obywateli oraz działanie niezależnych, lokalnych organizacji pozarządowych są podstawą sprawnie działającego aparatu administracyjnego, pogłębiającej się demokracji lokalnej oraz przede wszystkim budowania lokalnej wspólnoty¹³.

Sposób zdefiniowania celów polityki regionalnej (ich ukierunkowanie, koncentracja i zasięg geograficzny) będzie w znacznym stopniu determinował przyszły model polityki – czy będzie ona kluczową polityką rozwojową ukierunkowaną na zwiększanie konkurencyjności regionów/terytoriów przez wspieranie i kreowanie ich endogenicznych potencjałów (nowy paradygmat), czy też polityką kompensacyjną i redystrybucyjną zorientowaną przede wszystkim na niwelowanie różnic w poziomie zamożności¹⁴. Problem poszukiwania sposobów i dróg prowadzących do optymalnego rozwoju gospodarczego był i jest podstawowym w naukach ekonomicznych. Ze względu na rosnące dysproporcje przestrzenne szczególne znaczenie w tych poszukiwaniach mają koncepcje dotyczące rozwoju regionalnego, a przede wszystkim próby określenia jego mechanizmu oraz warunków i czynników kształtujących ten proces. Zróżnicowanie przestrzenne rozwoju staje się podstawowym problemem współczesnej gospodarki. Wyrównywanie regionalnych dysproporcji rozwoju gospodarczego stanowi główny cel działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej¹⁵.

¹³ F. Byłok, A. Czarnecka: *Kapitał społeczny w organizacji i regionie*. Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2011, s. 205-216.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ R. Domański: *Przestrzenna transformacja gospodarki*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

2. Forum – lokalna platforma kapitału społecznego – studium przypadku

Właśnie na bazie dyskusji o podmiotowości i kształcie samorządności Dolnego Śląska zrodziło się jedno z większych w tym rejonie forum wymiany idei o nazwie Dolnośląskie Forum Polityczne i Gospodarcze (DFPiG). Spotkania odbywające się w Krzyżowej są poświęcone fundamentalnym zagadnieniom regionu. Idea Forum miała swój początek na przełomie XX i XXI wieku. Pomysłodawcami byli prof. Jan Waszkiewicz, pierwszy marszałek województwa dolnośląskiego, nauczyciel akademicki, w okresie PRL-u opozycjonista i wydawca prasy podziemnej, oraz Janisław Muszyński, pierwszy niekomunistyczny wojewoda wrocławski po 1989 roku, przedsiębiorca, animator organizacji biznesu na Dolnym Śląsku. Główną misją Forum jest inicjowanie i kontynuowanie dialogu między różnymi dolnośląskimi środowiskami na tematy istotne dla rozwoju regionu. Niezmienne pozostały podstawowe zasady debатовania w pałacu w Krzyżowej. Spotkania Dolnośląskiego Forum Politycznego i Gospodarczego toczą się na sesjach plenarnych i w grupach problemowych. DFPiG może przyjmować stanowiska skierowane do zainteresowanych środowisk, opinii publicznej oraz władz samorządowych i państwowych¹⁶. Przesłaniem Forum nie było nigdy uleganie intelektualnym modom, lecz kreowanie w debacie publicznej nowych kierunków. Forum od samego początku jest całkowicie niezależne, co umożliwia podjęcie debaty na tematy kontrowersyjne lub mniej ważne z punktu widzenia władz i opinii publicznej. Dolnośląskie Forum Polityczne i Gospodarcze jest ruchem społecznym, który ma aspiracje uczestniczyć w kształtowaniu przyszłości Dolnego Śląska. Misją Forum jest inicjowanie i rozwijanie dialogu społecznego jako alternatywy dla walki politycznej. Celem tego dialogu jest wskazywanie wyzwań, których rozwiązanie będzie miało kluczowy wpływ na konkurencyjność Dolnego Śląska w Polsce i Europie, proponowanie priorytetów dla zadań decydujących o rozwoju Dolnego Śląska oraz budowanie społecznego konsensusu na rzecz ich realizacji. Forum poszukuje obszarów partnerskiej współpracy sektora prywatnego i publicznego z zachowaniem transparentnych reguł działania dla przyspieszenia zrównoważonego rozwoju Dolnego Śląska. Ogniskując uwagę Dolnoślązaków na głównych wyzwaniach, zadaniach i priorytetowych przedsięwzięciach, Forum działa na rzecz skrócenia dystansu ekonomicznego dzielącego nas od czołowych krajów Europy¹⁷. To jedyne tego typu spotkanie w Polsce, gdzie o losach regionu rozmawia znaczące grono uczestników – przedsiębiorcy, przedstawiciele władz samorządowych, politycy, naukowcy, organiza-

¹⁶ Witryna Dolnośląskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego, <http://forum.pl/site/show/id/180>

¹⁷ Ibid.

cje pozarządowe oraz osoby prywatne, którym na sercu leży przyszłość regionu. Wkład Forum w rozwój regionu został doceniony przez Kapitułę Wyróżnienia „Dolnośląski Klucz Sukcesu”, która w czerwcu 2004 roku nagrodziła Dolnośląskie Forum Polityczne i Gospodarcze w kategorii Wyróżnień Specjalnych. Spotkania w Krzyżowej trwają nieprzerwanie od 1999 roku. Marka Forum jest już utrwalona, do jej powstania przyczyniła się obecność w Krzyżowej wielu znakomitych gości. Dotychczasowe spotkania Forum wypracowały jasne przesłanie, wizję rozwoju Dolnego Śląska oraz wskazały priorytety i główne osie jego rozwoju. Wskazały również na najpoważniejsze zagrożenia dla przyszłości Dolnego Śląska¹⁸.

Tematy wiodące spotkań w Krzyżowej są rezultatem debat przeprowadzonych na kolejnych Forach, wniosków Rady Forum oraz odzwierciedleniem sytuacji polityczno-gospodarczej. Zawsze jednak są odpowiedzią na główne, zastane problemy regionu.

Podsumowanie

„Dzięki spotkaniom Forum lepiej uzmysławiamy sobie, jaki jest Dolny Śląsk teraz, i jakim chcielibyśmy go widzieć w przyszłości. Marzy nam się region mocny i znaczący na mapie Europy. Region kreatywny i innowacyjny o imponującym kapitale społecznym. Pragniemy stworzyć tutaj lepsze niż gdzie indziej warunki do rozwoju obywatelskich i gospodarczych inicjatyw, chcemy też sprawnie docierać stąd do reszty Europy. Dolnoślązacy podejmują »Grę o Region«, u podstaw której leży zaangażowanie”¹⁹.

Jak powiedział Marek Łapiński – „Forum w Krzyżowej to dolnośląski fenomen na skalę krajową” i trudno się z tym nie zgodzić. Inicjatywa zajmuje eksponowane miejsce na scenie publicznej regionu. Jest jednym z ważniejszych miejsc dysputy publicznej na Dolnym Śląsku. Miejscem, gdzie ścierają się różne koncepcje. Jak słusznie zauważa pan Łapiński, to ogromne bogactwo wizji oraz propozycji rozwiązań problemów i dylematów współczesności, wsparte autorytetem uczestników Forum. Bo to właśnie ten wielki kapitał społeczny naszego regionu, który skupia się w Krzyżowej w te kilka dni w roku, jest najważniejszą wartością tego wydarzenia, niezaprzeczalna i nie do przecenienia jest przecież wartość potencjału, jaki wyzwala formuła dyskusji na Forum oraz potencjał intelektualny i moralny, jaki gromadzi się wokół niego. Niewątpliwie spotkania takie jak Forum na Dolnym Śląsku skupiają kapitał ludzki regionu. Pan Bogdan Zdrojewski, uczestnik spotkań powiedział, że Forum jest ważną, choć z samej definicji nigdy nie dokończoną próbą spotkania

¹⁸ Witryna Dolnośląskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego,
<http://forum.pl/upload/html/file/PL/Historia%20Forum.pdf>

¹⁹ Fragment rozmowy z inicjatorami Forum, J. Waszkiewiczem, J. Muszyńskim, Wrocław, październik 2010.

wszystkich, którzy mają coś ważnego do powiedzenia w sferze politycznej i gospodarczej na Dolnym Śląsku i nie tylko. Jest to próba niezwykle cenna i ważna. Można zastanawiać się, czy równowaga tego spotkania między częścią merytoryczną a celebrycką nie jest przechylona nieco w stronę tej drugiej, co tylko potwierdza znaczenie takich inicjatyw w procesie budowy oraz wzmacniania kapitału społecznego regionu. Kapitał społeczny jest pożądaną cechą struktury społecznej, tkwi w relacjach społecznych i oznacza umiejętność współdziałania ludzi w obrębie grup i organizacji w celu realizacji wspólnych celów. Do podstawowych jego form, pozwalających zwiększyć sprawność podejmowanych działań zbiorowych, należą stosunki władzy, wzajemne zobowiązania i oczekiwania wynikające z przypisanych ról społecznych, usankcjonowane normy społeczne, czy też zaufanie²⁰. Konkludując, można przytoczyć słowa Zbigniewa Przygockiego: Podmiotami odpowiedzialnymi za tworzenie kapitału społecznego są wszyscy aktorzy sceny lokalnej i regionalnej, zarówno politycy, lokalni liderzy, jak i społeczność regionu, członkowie organizacji formalnych i nieformalnych, multimedia itd. Proces ten jest rozciągnięty w czasie, wymaga wytrwałości i konsekwencji, dotyczy bowiem zmian w obszarze stosunków międzyludzkich, mentalności ludzi i stosunku do otoczenia. Kapitał społeczny jest elementem budowy wizerunku regionu w gospodarce opartej na wiedzy. „Miasto i region nie będą nigdy piękniejsze ani lepsze, aniżeli ludzie, którzy je tworzą”²¹.

Przedstawione teoretyczne podejście do tematu kapitału społecznego forów wymiany idei na Dolnym Śląsku i jego wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy regionu jest esencją szerszego opracowania oraz punktem wyjścia do badań empirycznym w tym zakresie.

FORUMS FOR EXCHANGING IDEAS IN THE CONSTRUCTION OF AN INSTRUMENT OF PROSPERITY IN THE REGION

Summary

Work is the starting point for reflections on being, and strengthening the influence of social capital on development generally understood at the local level. Issues of social capital and its impact on socio-economic development is the subject of extensive scientific discussion. The study is an attempt to gain a voice in the ongoing discussion and highlighting the importance of forums for the exchange of ideas in building and strengthening the social capital of the region.

²⁰ A. Wildowicz-Giegiel: Op. cit.

²¹ M. Szczepański: *Refleksja końcowa: piękno miasta i kapitał społeczny*. W: *Kapitał społeczno-kulturowy a rozwój lokalny i regionalny*. Red. M. Szczepański. Śląskie Wydawnictwa Naukowe, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Tychy 2000, s. 113.

SZWAJCARSKA DROGA DO DOBROBYTU

Wprowadzenie

Szwajcaria od dawna kojarzy się z pokojem i dobrobytem. Od półtora wieku była oszczędzana przez wojny i dzięki szczególnym warunkom rozwoju gospodarczego stała się bogatym krajem. Dobrobyt Szwajcarii nie jest tak oczywisty, kiedy sięgnie się głębiej do historii Konfederacji, gdyż wyłania się wtedy obraz konfliktów wewnętrznych, zacofania i biedy¹. W końcu XVIII wieku Szwajcaria była tak słaba, że Napoleon bez większego trudu mógł ją zdobyć. Jeszcze w roku 1847, rok przed założeniem nowego państwa federalnego, doszło do krótkiej wojny domowej pomiędzy biednymi, konserwatywnymi i rolniczymi kantonami z jednej strony i postępowymi, wprowadzającymi industrializację miejskimi kantonami z drugiej.

W przeciągu ponad 150 lat sytuacja Szwajcarii zmieniła się radykalnie, a jej osiągnięcia z pewnością zasługują na uznanie. Makroekonomiczne wskaźniki, takie jak: dochód narodowy, bezrobocie, zadłużenie państwa czy zdolność państwa do zapewnienia dostępu obywateli do kształcenia, służby zdrowia i opieki społecznej wyraźnie na to wskazują².

Celem pracy jest próba znalezienia odpowiedzi na pytanie: Na czym opiera się sukces gospodarczy Szwajcarii? Jakie są przyczyny jej fenomenalnego rozwoju? W jaki sposób Szwajcaria, z kraju pozbawionego w zasadzie bogactw naturalnych, bez dostępu do morza, „pasterskiego”, z rachitycznym rolnictwem, stała się po 150 latach silnie konkurencyjnym, przyciągającym imigrantów nowoczesnym państwem dobrobytu?

Przy poszukiwaniu odpowiedzi, w jaki sposób doszło do swoistego „cudu gospodarczego” Szwajcarii, przyjęte zostało analityczne, otwarte nastawienie. Założona została teza, że do wyjaśnienia szwajcarskiego dochodzenia do dobro-

¹ J.M. Gabriel, M. Rybach: *Die Schweiz in der Welt*. CIS, Erich 1998, s. 1.

² R.J. Breiding, G. Schwarz: *Wirtschaftswunder Schweiz. Ursprung und Zukunft eines Erfolgsmodells*. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2011, s. 16-24.

bytu w sposób wyczerpujący nie wystarczy znane z potocznego obiegu wskazanie na ciemną stronę systemu finansowego jako magnesu przyciągającego z zagranicy nieopodatkowane bądź pochodzące z przestępstw kapitały, czy też wskazywanie na czerpanie korzyści w okresie II wojny światowej z dobrych relacji z Niemcami hitlerowskimi, bądź wzbogacenie się przez zagarnięcie majątków ofiarom holokaustu³.

Konieczne jest szersze podejście, uwzględniające siłę szwajcarskiej przedsiębiorczości i kreatywności w wielu dziedzinach gospodarki⁴. Oprócz banków i przemysłu zegarmistrzowskiego, najbardziej znanych w świecie, szwajcarską siłę innowacji i dobrobytu tworzą przemysł tekstylny i turystyka, produkcja żywności na eksport, technika medyczna i przemysł farmaceutyczny, handel i ubezpieczenia, logistyka i technologie informacyjne, budownictwo i architektura, przemysł maszynowy.

Silna konkurencyjność Szwajcarii jest przede wszystkim następstwem stabilnej polityki gospodarczej z niskimi podatkami, elastycznym rynkiem pracy i wolnym handlem.

1. Warunki rozwoju

Szwajcaria to kraj pozbawiony bogactw naturalnych, o ciężkim klimacie i dużych górzystych obszarach (ok. 60 procent powierzchni kraju stanowią Alpy), nienadających się do prowadzenia wysokowydajnego rolnictwa. Choć Szwajcaria leży w sercu Europy, to ze względu na topografię i trudne techniczne warunki podróżowania, znajdowała się, aż do uprzemysłowienia, na jej peryferiach. W 1850 roku sieć kolejowa w Niemczech miała długość 5850 km, we Francji 3000 km, a w Szwajcarii 25 km⁵. Gospodarcza ekspansja Szwajcarii nastąpiła m.in. wtedy, gdy została ona przyłączona do europejskiej sieci kolei szynowych i rozbudowała swoją infrastrukturę drogową. Niekorzystne warunki życia w części Szwajcarii oraz trudności komunikacyjne (brak mostów i tuneli) miały tę dobrą stronę, że obszar tego państwa nie był tak często pustoszony przez obce wojska, jak to miało miejsce w innych sąsiednich, bogatszych krajach w średniowieczu (Francji, Włoszech czy Niemczech). Wolność i bezpieczeństwo okupione były jednak twardymi życiowymi warunkami.

³ L. Stamm: *Die Schweiz im zweiten Weltkrieg*. W: *Erfolgsmodell Schweiz*. Red. J. Elsässer, M. Erne. Kai Homilius Verlag, Berlin 2010; *Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg. Schlussbericht. Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg*. Pendo Verlag, Zürich 2002.

⁴ S. Arvanitis, T. Bolli, H. Hollenstein, M. Ley, M. Wörter: *Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft*. Strukturberichterstattung No. 46, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern 2010.

⁵ R. Gerster: *Schwellenland Schweiz. Wie der Schweiz reich wurde*. Gerster Consulting, Richterwil 2011, s. 25.

To, że wiele części kraju było izolowanych (głównie w okresie zimowym), prowadziło do specjalizacji oraz społecznej i religijnej dyferencjacji poszczególnych regionów. Rolnictwo w żadnym czasie nie zapewniało żywnościowej samowystarczalności kraju. Masowy głód występował dość powszechnie jeszcze do połowy XIX wieku, a zatrudniona w rolnictwie była połowa czynnej zawodowo ludności⁶ (obecnie około 4%). W wyniku modernizacji i mechanizacji następował wzrost wydajności w pracy na roli. Jednakże dopiero wolny handel polepszył zaopatrzenie w żywność dzięki importowi tańszej żywności. To z kolei przyczyniło się do swobodnego przepływu siły roboczej i rozwoju przemysłu. Niskie ceny żywności pozwalały na obniżanie wynagrodzeń pracowników, a to, wraz z tanią energią elektryczną pochodzącą z wodnych elektrowni, umożliwiało konkutowanie na rynkach zagranicznych poprzez niższe ceny wyrobów.

Porównując dane statystyczne sprzed 90 lat można zauważyć, iż przeciętne dochody były prawie pięciokrotnie niższe niż współczesne, a liczba ludności była wówczas o połowę mniejsza (tabela 1). Życie było cięższe, bardziej niebezpieczne i krótsze. Średnia wieku wynosiła około 60 lat.

Tabela 1

Zmiany znaczących wskaźników rozwoju pomiędzy 1920 i 2008 rokiem

Wskaźniki rozwoju	1920	2008	Roczny wzrost w %
PKB nominalnie (mln CHF)	10 407	541 827	4,5
PKB realnie (mln CHF w cenach z 2000 r.)	57 456	492 180	2,5
PKB na mieszkańca nominalnie (CHF)	2683	70 849	3,7
PKB na mieszkańca realnie (CHF w cenach z 2000 r.)	13 790	64 357	1,8
Ludność (mln)			
Pracujący (mln)	3883	7701	0,8
	1872	4496	1,0

Źródło: B. Zürcher: *Das Wachstum der Schweizer Volkswirtschaft seit 1920*. „Die Volkswirtschaft” 2010, No. 1/2, s. 10.

2. Filary dobrobytu Szwajcarii

Analizując historię gospodarczą Szwajcarii można zauważyć, że od ponad stu lat występuje pewna niezmienność korzystnych z punktu widzenia tego kraju uwarunkowań, które w sposób decydujący przyczyniły się do jego dobro-

⁶ Ibid., s. 9.

bytu. Wśród najważniejszych wyróżnić należy⁷: neutralność kraju wobec konfliktów na świecie, intensywne kontakty gospodarcze z bezpośrednimi sąsiadami (Niemcy, Francja, Włochy), zwłaszcza po 1945 roku oraz struktura branżowa gospodarki, ukształtowana dzięki długiemu historycznemu rozwojowi.

Brak udziału w wojnach umożliwiał zachowanie nienaruszonego potencjału wytwórczego i gotowość wkroczenia tuż po ich zakończeniu ze swoimi produktami na światowe rynki. Dzięki politycznej neutralności zewnętrznej i harmonii w stosunkach wewnętrznych oraz gospodarczej stabilności Szwajcaria już w latach 20. XX wieku – czyli jeszcze przed wprowadzeniem restrykcyjnej ustawy o tajemnicy bankowej w 1935 roku⁸ – stała się finansowym centrum Europy.

Po II wojnie światowej wzrosła jeszcze wielkość zagranicznych kapitałów lokowanych w szwajcarskich bankach z obawy przed nową wojną, inflacją lub konfliktami we własnych krajach.

Szwajcaria jako stosunkowo mały kraj o dużym potencjale gospodarczym uzależniona jest gospodarczo od zagranicznych rynków zbytu. Szczególnie silnie więzi handlowe łączą ten kraj z wysoko rozwiniętymi sąsiadami. Dwie trzecie eksportu Szwajcarii płacone jest na rynkach Niemiec, Francji i Włoch. Szwajcaria odnosiła i odnosi znaczące korzyści z bogacenia się sąsiadów, a obecność na tak wymagających rynkach była dla jej przedsiębiorców stale wielkim wyzwaniem i bodźcem do wzrostu jakości i poprawy konkurencyjności towarów i usług.

Zasadnicze znaczenie dla kształtowania się dobrobytu Szwajcarii ma także struktura branżowa jej gospodarki, wywodząca się jeszcze z XIX wieku, silnie zdywersyfikowana i elastyczna, otwarta na ciągłe zmiany.

Obecnie 71% pracowników w Szwajcarii zatrudnionych jest w sektorze usług, 25% w przemyśle i handlu, 4% w rolnictwie. Dla porównania – w 1920 roku z uprawą roli związanych było 26% ludności, a w sektorze rzemieślniczo-przemysłowym pracowało 44%.

Szwajcarska produkcja przemysłowa ma swoje korzenie w XVI i XVII wieku, gdy wypędzeni z Francji protestanci (hugenoci) założyli w zachodniej Szwajcarii przemysł zegarmistrzowski oraz przyczynili się do rozwoju przemysłu tekstylnego w niemieckojęzycznej części kraju. Za pośrednictwem genewskich kupców bawełna trafiła już w XVIII wieku, do przetwarzania w Szwajcarii. Na początku XIX wieku w Winterthun zainstalowano pierwsze maszyny przędzalnicze pochodzące z Anglii, dzięki którym znacznie wzrosła wydajność pracy i możliwa była produkcja również w nocy. W rezultacie „blo-

⁷ T. Straumann: *Warum ist die Schweiz ein reiches Land? Eine Antwort aus wirtschaftshistorischer Sicht*. „Die Volkswirtschaft” 2010, No. 1/2, s. 5.

⁸ R.U. Vogler: *Das Schweizer Bankgeheimnis: Entstehung, Bedeutung, Mythos, Beiträge zur Finanzgeschichte*. Heft 7, Verein für Finanzgeschichte, Zürich 2005.

kady kontynentalnej” zastosowanej przez Napoleona Szwajcaria otrzymała do 1815 roku ochronę przed potężną konkurencją z Anglii. Pozwoliło to na utrzymanie i szybki rozwój przemysłu włókienniczego, mimo że jednocześnie nastąpiło całkowite załamanie ręcznego przędzalnictwa z przykrymi następstwami utraty źródeł utrzymania dla dziesiątek tysięcy rodzin. Rozwój przemysłu włókienniczego spowodował wzrastające zapotrzebowanie na maszyny, a to spowodowało powstanie przemysłu maszynowego, a trochę później tekstylnego, chemicznego i farmaceutycznego. Skuteczne przejście do państwa uprzemysłowionego umożliwiła Szwajcarii przede wszystkim wysoko wykwalifikowana, zdyscyplinowana i chętna do pracy siła robocza, która w pierwszym okresie pracowała za niższe wynagrodzenie i w wydłużonym czasie pracy⁹.

We wczesnym okresie uprzemysłowienia szwajcarscy przedsiębiorcy byli znani z tego, iż za pomocą „pirackich”, nieuczciwych metod zdobywali *know-how*¹⁰. Podrabiane były przez nich zagraniczne (głównie niemieckie) wyroby uznanych marek i sprzedawane po niższych cenach. Dopiero po naciskach zagranicy w 1906 roku w końcu, po kilku nieudanych próbach, wprowadzono w Szwajcarii prawo patentowe, jednak na tyle niedoskonałe, że nie gwarantowało pełnej ochrony wynalazcom. Ostatecznie w 1978 roku Szwajcaria zapewniła pełną ochronę patentową. Stało się to możliwe, ponieważ Szwajcarii zaczęło się to opłacać, gdyż z importera technologii przekształciła się w jej eksportera. Ważnym czynnikiem przyczyniającym się do sukcesywnego rozwoju gospodarki była stabilność w relacjach pracodawców z pracownikami dzięki wypracowanej już w okresie wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku i po II wojnie światowej szwajcarskiej umowie społecznej. Regułą stało się wspólne rozwiązywanie problemów, bez eskalacji żądań, z tworzeniem klimatu wzajemnego zaufania. Zdywersyfikowana struktura gospodarki, partnerstwo społeczne oraz – paradoksalnie – brak surowców naturalnych sprzyjały lepszemu radzeniu sobie z kryzysami niż w innych krajach. Jak pokazuje historia, regiony z silnym sektorem surowcowym mają szczególnie duże problemy ze zmianą struktury gospodarki po wyczerpaniu się zasobów.

3. Szwajcaria jako centrum finansowe

W Szwajcarii sektor finansowy odgrywa ważną rolę w ogólnogospodarczym rozwoju i dążeniu do dobrobytu¹¹. Dyskrecja szwajcarskich bankierów i bankowców znana była już w XVIII wieku. Prywatne banki, które specjalizowały się w zarządzaniu majątkami bogatych klientów, przyciągały dzięki

⁹ R. Gerster: Op. cit., s. 6.

¹⁰ Ibid., s. 15.

¹¹ C. Tille: *Finanzplatz Schweiz: Eine makroökonomische Analyse*. „Die Volkswirtschaft” 2010, No. 4, s. 12.

temu kapitał z całego świata. W zarządzaniu powierzonym kapitałem Szwajcaria zajmuje obecnie pierwsze miejsce na świecie (27% udziału w rynku światowym), przed Wielką Brytanią (24%), Luksemburgiem (14%) i Stanami Zjednoczonymi Ameryki (7%)¹².

Szwajcaria przyciąga także inwestycje bezpośrednie, na przykład Stany Zjednoczone inwestują w Szwajcarii więcej kapitału niż w Niemczech, Francji i Włoszech razem biorąc¹³. Międzynarodowe przedsiębiorstwa tworzą w Szwajcarii jedną trzecią PKB i przysparzają jedną trzecią miejsc pracy¹⁴. Jako bogaty kraj Szwajcaria jest także sama eksporterem kapitału w postaci inwestycji bezpośrednich. Stanowią one ponad 150% jej PKB i jest to na przykład czterokrotnie więcej niż w przypadku Niemiec. W porównaniu z całą gospodarką kraju sektor finansowy odznacza się wielokrotnie większym znaczeniem niż w innych wysoko rozwiniętych krajach. W końcu 2009 roku aktywa banków wyniosły 2714 mld CHF. Stanowiło to więcej niż pięciokrotność rocznego PKB Szwajcarii. Sektor bankowy zdominowany jest przez dwa duże banki UBS i Credit Suisse, których suma bilansowa jest 2,7 razy większa niż PKB. Resztę stanowią banki kantonalne (76% PKB) i szeroka paleta innych (160% PKB). Ogółem w Szwajcarii prowadzi działalność 327 banków¹⁵.

W latach 1980-2008 banki i sektor ubezpieczeniowy były motorem wzrostu gospodarczego Szwajcarii z 5,8% stopy wzrostu, wobec 1,6% dla całej gospodarki. W całym sektorze finansowym Szwajcarii zatrudnionych jest prawie 200 000 pracowników (5,8% wszystkich zatrudnionych w gospodarce). Oprócz tego za granicą w szwajcarskich filiach lub oddziałach banków pracuje ponad 100 000 osób. Cały sektor finansowy wypracowuje prawie 12% PKB Szwajcarii¹⁶. Większy jest tylko udział handlu (13,3%) i przemysłu (18,5%). Pomiędzy rokiem 1990 a 2009 prawie jedna trzecia wzrostu PKB Szwajcarii była udziałem sektora finansowego¹⁷. W 2008 roku personel zatrudniony w bankach wypracował przeciętnie 252 tys. CHF na osobę, w ubezpieczeniach były to 282 tys. CHF, podczas gdy przeciętna wydajność w gospodarce wyniosła 161 tys. CHF¹⁸.

¹² *Das Schweizer Vermögensverwaltungsgeschäft. Eine Bestandesaufnahme und Entwicklungstrends*. „Swiss Banking”, Februar 2011, s. 3; *Magnet Schweiz. Die Schweiz im internationalen Standortwettbewerb*. Avenir Suisse 2011, s. 8.

¹³ *Die Schweiz – Alternativmodell in Europa?*, www.danubia-muenchen.de/Upload/up/schweiz.pdf

¹⁴ *Magnet Schweiz...*, op. cit., s. 7.

¹⁵ *Der Finanzplatz Schweiz und seine Bedeutung*. „Swiss Banking”, November 2009, s. 2.

¹⁶ *Die Krise als Chance nutzen: Finanz – und Werkplatz Schweiz stärken*. Positionspapier aus liberaler Sicht 2008, s. 4.

¹⁷ *Finanzplatz Schweiz. Volkswirtschaftliche Bedeutung und Wechselwirkungen mit dem Werkplatz*. BAKBASEL, Basel 2011, s. 1.

¹⁸ C. Tille: Op. cit., s. 13.

4. Znacząca rola kapitału ludzkiego

W teorii ekonomii bezsporne jest, że dobrobyt danego kraju w ostatecznym rozrachunku zależy od jakości kapitału ludzkiego. Im bardziej przedsiębiorcza i lepiej wykształcona jest siła robocza, tym większe prawdopodobieństwo, że kraj będzie bogaty. W Szwajcarii stworzone zostały szczególnie korzystne warunki do akumulacji i wykorzystania kapitału ludzkiego oraz budowy gospodarki opartej na wiedzy¹⁹. Przyczynił się do tego, już w XIX wieku, rozwój szkolnictwa, silnie wspierany przez państwo i przedsiębiorców. Przy czym chodzi tutaj nie tylko o kształcenie elit, ale również o szkolnictwo powszechne. W kształceniu zawodowym ugruntował się model kształcenia tzw. dualnego, z jednej strony w oparciu o teorię wykładaną w szkołach i z drugiej – na praktycznych zajęciach nauki zawodu w przedsiębiorstwie²⁰.

Wysoka jakość kapitału ludzkiego była podstawą strategii wielu przedsiębiorstw specjalizujących się w niszowych produktach. Inwestowanie we własne wykształcenie opłacało się z kolei pracownikom ze względu na związane z tym wyższe wynagrodzenie i większą konkurencyjność na rynku pracy.

Do końca XIX wieku Szwajcaria była klasycznym krajem emigracji politycznej i ekonomicznej. Ubogie rolnictwo nie mogło wyżywić wszystkich obywateli. Najpopularniejszym sposobem rozwiązywania problemu przerosłów ludności był przez stulecia eksport żołnierzy zaciężnych. Szwajcarzy walczyli jako najemnicy w służbie Francji, Hiszpanii, Włoch i Holandii. Uczestniczyli nawet z Anglikami w podboju Indii. Przychody od przeważnie 100 tys. żołnierzy najemnych przynosiły Szwajcarii znaczące finansowe wsparcie. Dopiero pojawienie się nowych miejsc pracy, w następstwie uprzemysłowienia w XIX wieku, spowodowało zanik tej formy zarabiania. Do dzisiaj zachowała się, założona w 1506 roku, Gwardia Szwajcarska w Watykanie. Szwajcaria była także krajem, który przez stulecia sam przygarniał imigrantów, a były nimi przeważnie elity: szlachta, zakonnicy, polityczni i religijni uchodźcy. Liberalne rządy i otwartość w stosunku do cudzoziemców sprzyjały pozyskiwaniu dobrze wykwalifikowanych rzemieślników i robotników w okresie industrializacji. Wiele znanych obecnie szwajcarskich firm założonych zostało przez zagranicznych przybyszów²¹. Heinrich Nestle (później Henri Nestlé) urodził się we Frankfurcie nad Menem, Juliusz Maggi był synem włoskich emigrantów. Polski arystokrata Antoni Norbert de Patek musiał opuścić swój kraj po powstaniu listopadowym, aby w Genewie założyć markę światową razem z Francuzem Andrienem Philippe.

¹⁹ B. Hotz-Hart: *Die Wissensökonomie Schweiz ist auf Bildungsländer angewiesen*. „Die Volkswirtschaft” 2011, No. 6, s. 47-50.

²⁰ *Die Zukunft der Lehre*. Red. L. Egli. Avenir Suisse, Zürich 2010.

²¹ R.J. Breiding, G. Schwarz: *Op.cit.*, s. 54.

Od 1850 roku wśród przybyszów dominowali Niemcy, Francuzi, a po wybudowaniu tuneli przez Alpy na południu Szwajcarii dołączyli Włosi.

Szwajcaria z Australią, Nową Zelandią i Kanadą należy obecnie do państw z najwyższym udziałem imigrantów. 22% ludności Szwajcarii stanowią ludzie urodzeni w innym kraju. Ludność Szwajcarii charakteryzuje się niskim wskaźnikiem urodzin i starzeniem się społeczeństwa²², a od kilku dziesięcioleci przyrasta przede wszystkim dzięki imigracji. W ostatnim stuleciu liczba mieszkańców podwoiła się. W ciągu ostatniego trzydziestolecia liczba ludności wzrosła o 1,5 mln. Odpowiada to corocznemu przyrostowi o 50 tys. osób. Prognozy des Bundesamtes für Statistik (BfS) przewidują przyrost liczby mieszkańców w 2060 roku z obecnych 7,8 mln do 9 mln, w optymistycznym wariantcie nawet do 11,3 mln. W ostatnim dziesięcioleciu nastąpiło zasadnicze przesunięcie w strukturze imigracji jeżeli chodzi o kraje pochodzenia i wykształcenie.

Na początku 2011 roku żyło w Szwajcarii 1,7 mln cudzoziemców, z czego dwie trzecie (1,1 mln) pochodziło z Unii Europejskiej. Jeszcze w latach 90. XX wieku większość imigrantów pochodziła z krajów spoza Unii Europejskiej. Przyczyną tej zmiany było nie tylko usunięcie barier w swobodnym przepływie osób w obszarze Unii Europejskiej, ale także rosnący popyt na wykwalifikowanych pracowników. Szwajcaria w swej polityce stawia na imigrację wysoko wykwalifikowanej siły roboczej²³. Udział osób z wyższym wykształceniem pochodzących z zagranicy w ostatnich piętnastu latach podwoił się z 21% do 56. Tylko w sześciu latach przed kryzysem (2002-2007) przybyło w Szwajcarii 350 tys. nowych miejsc pracy. 60% z nich zajęli cudzoziemcy. Imigracja wysoko wykwalifikowanych pracowników (inżynierów, naukowców, lekarzy) podwyższająca wydajność pracy i konkurencyjność branż z twórczą wartością dodaną (sektor finansowy, farmaceutyczny i przemysł luksusowych towarów) idą w parze. Dla wykwalifikowanych pracowników Szwajcaria jest atrakcyjnym miejscem do życia z powodu zapotrzebowania na pracę, wysokich wynagrodzeń i niskich podatków.

W latach 2007-2009 rosnąca imigracja i wywołany przez nią popyt na mieszkania i towary konsumpcyjne pomógł Szwajcarii przejść lepiej kryzys finansowy, niż to było w innych krajach. Przeciętna roczna stopa bezrobocia podczas kryzysu finansowego wynosiła w Szwajcarii poniżej 4%, podczas gdy przeciętna dla krajów OECD wzrosła do ponad 8%²⁴.

²² J. Zweimüller: *Anmerkungen zur Wachstum und Wohlstand in der Schweiz*. „Die Volkswirtschaft” 2011, No. 6, s. 36.

²³ G. Sheldon: *Der Schweizer Arbeitsmarkt seit 1920: Langfristige Tendenzen*. „Die Volkswirtschaft” 2010, No. 1/2, s. 15.

²⁴ B. Zürcher: *Wirtschaftswachstum verlangt nach Investitionen*. „Die Volkswirtschaft” 2011, No. 6, s. 34.

Szwajcaria osiąga na imporcie „kapitału ludzkiego” pokaźne zyski. Na przykład tylko 3 tys. pracujących w Szwajcarii niemieckich lekarzy, przyniosło państwu oszczędności w kosztach kształcenia w wysokości 3 mld CHF²⁵. Interesujące jest to, że Szwajcaria, legitymując się najwyższym poziomem wynagrodzeń w Europie, ma jednocześnie niski poziom bezrobocia. Jest to efektem elastycznego rynku pracy i rezygnacji z gwarantowanego przez państwo minimalnego poziomu wynagrodzeń. Koszty socjalne są także w Szwajcarii, ale nie tak wysokie, jak w sąsiednich krajach Unii Europejskiej. Szwajcaria dzięki temu jest bardziej konkurencyjna²⁶.

Podsumowanie

Szwajcaria z kraju biednego, ubogiego w bogactwa naturalne, przekształciła się w ciągu jednego wieku w kraj dobrobytu. Złożyły się na to nie tylko korzystne uwarunkowania egzogeniczne (brak wojen, owocna współpraca gospodarcza z najbliższymi, bogatymi sąsiadami oraz efektywna struktura gospodarki), lecz także umiejętne wykorzystanie kapitału ludzkiego, wysoki etos pracy (tzw. szwajcarskie cnoty) i stabilna polityka gospodarcza wspomagająca innowacyjność i przedsiębiorczość społeczeństwa. Wydaje się, że trudne warunki życia w pierwszym okresie uprzemysłowienia miały w konsekwencji istotny wpływ na odmienne rozumienie dobrobytu niż w krajach bogato wyposażonych w surowce i dary natury. Doświadczenia te uświadomiły Szwajcarom, że dobrobyt musi być wypracowany, a nie jest tylko szczęśliwym zrzędzeniem losu.

THE SWISS WAY TO WELFARE

Summary

In many World rankings Switzerland is one of the most welfare country. An article show economical and historical point of view how Switzerland from poor, shepherd's country 150 years ago becomes a rich country now. Swiss welfare is not only the benefit conditioned by outside factors but first of all, it is an effect of hard-working, initiative and strong character of the Swiss society.

²⁵ *Magnet Schweiz...*, op. cit., s. 10.

²⁶ *Die Schweiz – Alternativmodell...*, op. cit.

OCENA PRORODZINNYCH ROZWIĄZAŃ W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH Z PERSPEKTYWY *TAX EXPENDITURES*

Wprowadzenie

Przekonanie o konieczności prowadzenia polityki rodzinnej jest wspólnie szeroko rozpowszechnione na kontynencie europejskim. Znaleźć można trzy zasadnicze źródła takiego stanu rzeczy:

1. W trakcie ostatnich dekad w zasadzie cały kontynent doświadczył bardzo niskiej dzietności i wskaźniki te są nadal na bardzo niskim poziomie.
2. Od trzech dekad, w opinii naukowców badających rodziny, istnieje kryzys tej instytucji społecznej, chociaż sam spór o upadek rodziny może być rozstrzygany z różnych perspektyw ideologicznych.
3. Ostatnie dekady są również okresem uświadamiania sobie związków pomiędzy fazą cyklu życia i typem kariery rodzinnej a skalą ubóstwa, wielodzietność nadal bowiem kojarzy się z ubóstwem, podobnie jak samotne macierzyństwo.

Polityka rodzinna realizowana jest – mniej lub bardziej systemowo – głównie poprzez świadczenia budżetowe. Wykorzystuje się również system podatkowy, a najbardziej bezpośrednio cele polityki prorodzinnej wyrazić można w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT).

Głównym celem pracy jest ekonomiczna analiza polskiego PIT pod kątem zasadności zastosowanych rozwiązań prorodzinnych, a co za tym idzie, sformułowanie podstawowych zaleceń co do ewentualnych zmian w podatku od dochodów osobistych.

1. Pojęcie polityki (pro)rodzinnej

Po raz pierwszy pojęcie polityka rodzinna zostało użyte podczas europejskiej dyskusji prowadzonej na temat polityki społecznej w stosunku do rodzin i dzieci. Rozmowy tego typu zapoczątkowane zostały już w latach 60.

XX wieku. Pojęcie to zaczęło być wówczas łączone z określeniem „działań rządu na rzecz dzieci i ich rodzin, a zwłaszcza takiej polityki państwa, której celem jest wywarcie wpływu na sytuację rodzin posiadających dzieci lub poszczególnych osób w ich rolach rodzinnych”¹.

Tradycyjnie polityka rodzinna była ukierunkowana na rodzinę z dziećmi. Jednakże toczące się dyskusje nad szerszym zakresem podmiotowym polityki rodzinnej wskazały na potrzebę włączenia w jej zakres również innych grup społecznych, na przykład ludzi starszych. Za rozszerzeniem zakresu polityki rodzinnej przemawiały w dużej mierze „procesy jakie następowały w społeczeństwie z ich konsekwencjami dla funkcjonowania rodziny w sytuacji zmniejszania się liczby rodzin zastępczych i sieci powiązań rodzinnych”².

Według J. Auleytnera i K. Głębickiej polityka rodzinna nie oznacza tego samego, co polityka społeczna wobec rodziny. Cele polityki społecznej odnoszą się bezpośrednio do rodzin i dotyczą wyrównywania szans między nimi, nieuzasadnionych i niezawinionych różnic, tworzenia im równych szans oraz asekurowania ryzyk życiowych. Z punktu widzenia polityki społecznej rodzina stanowi przede wszystkim przedmiot selektywnego zainteresowania odnoszonego do tych rodzin, które stają się na pewnym etapie swojego życia bezradne. Są to na przykład rodziny dotknięte problemami alkoholowymi czy doświadczające przemocy. Z kolei polityka (pro)rodzinna to działalność mająca na celu rozwój rodziny bez względu na jej status materialny, a nie selektywna i przejściowa interwencja socjalna³.

Zdaniem A. Kurzynowskiego politykę rodzinną można zdefiniować jako „całokształt norm prawnych, działań i środków przeznaczonych przez państwa w celu stworzenia odpowiednich warunków życia dla rodziny, jej powstawania, prawidłowego funkcjonowania i spełnienia przez nią wszystkich najważniejszych ról społecznych”. W związku z tym cele polityki rodzinnej jako działalności państwa można określić jako tworzenie optymalnych warunków do:

- 1) powstawania rodzin i zaspokajania ich potrzeb bytowych,
- 2) kształtowania odpowiedniego poziomu prokreacji w rodzinie,
- 3) kształcenia i wychowania młodego pokolenia oraz równego startu zawodowego i życiowego,
- 4) łączenia przez kobiety ról rodzinnych i zawodowych,
- 5) kształtowania pożądanego układu stosunków w rodzinie, w środowisku pracy i w społeczeństwie,

¹ B. Balcerzak-Paradowska: *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków. Przemiany, zagrożenia, potrzeba działań*. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004, s. 139.

² Ibid. s. 139-140.

³ K. Głębicka: *Polityka społeczna państwa polskiego u progu członkostwa w Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Idee, Radom 2004, s. 40.

- 6) współkształtowania poprzez normy prawne i inne dostępne formy oddziaływania odpowiedniego układu stosunków między rodziną a zespołem instytucji państwowych i społecznych,
- 7) interwencji wówczas, gdy ze względów materialnych lub moralnych zagrożona jest możliwość spełnienia przez rodzinę jej podstawowych funkcji,
- 8) oddziaływania społecznie akceptowanymi środkami mającego na celu przywrócenie właściwego stanu funkcjonowania rodziny⁴.

Podstawową zasadą polityki rodzinnej jest nieingerowanie w indywidualne wybory dotyczące tak ważnych sfer życia jak formowanie i rozpad związków czy posiadanie potomstwa. Wszelkie działania publiczne w tym zakresie ograniczają się do polityki indykatywnej, która wskazuje określone społecznie cenione i nagradzane zachowania z pozostawieniem wyboru jednostce, parze i rodzinie. Brak ingerencji pozostaje w ścisłym związku z pozostawieniem jednostkom wyboru warunków podejmowanych decyzji – typu związku i typu rodzicielstwa⁵.

W literaturze przedmiotu można wyróżnić dwa typy polityki rodzinnej: politykę rodzinną bezpośrednią (*explicite*) oraz pośrednią (*implicite*). W pierwszym typie polityki rodzinnej istnieją wyraźnie sprecyzowane cele i programy, natomiast drugi typ zmierza do osiągnięcia określonych celów dotyczących rodziny, ale niewłączonych do jakiegoś ogólnego sprecyzowanego planu działania⁶.

Bezpośrednia polityka rodzinna jest adresowana przede wszystkim do rodzin, które świadomie realizują cele dotyczące rodziny. Obejmuje ona głównie rozwiązania, które zmierzają do tego, aby zmienić – umocnić pozycję rodziny. Do rozwiązań tych zalicza się przede wszystkim programy i działania, które są ustanawiane w celu realizacji bezpośrednich celów związanych z rodziną, na przykład świadczenia socjalne, system podatkowy czy usługi społeczne. Zakres stosowanych przez nią instrumentów jest węższy.

Zdaniem K. Głębickiej polityka bezpośrednia to „jasno określone działania, których świadomym zamiarem jest osiągnięcie określonych celów dotyczących rodziny jako całości lub roli osób indywidualnych w rodzinie. Może ona obejmować politykę ludnościową (pro- lub antynatalistyczną), świadczenia socjalne związane z opieką i wychowaniem dzieci, świadczenia dla pracujących rodziców, opiekę zdrowotną nad matką i dzieckiem”⁷. W krajach, które prowadzą taką politykę, bardzo często powołuje się specjalne insty-

⁴ A. Kurzynowski: *Problemy rodziny w polityce społecznej*. Ośrodek Badań Społecznych, Warszawa 1991, s. 8-9.

⁵ P. Szukalski: *Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Europa?* W: *Międzynarodowa polityka społeczna – aspekty porównawcze*. Red. B. Balcerzak-Paradowska, A. Rączaszek. Warszawa-Katowice 2010, s. 160-161.

⁶ *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce*. Red. D. Graniewska. Instytut Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2004, s. 254.

⁷ K. Głębicka: Op. cit., s. 93-94.

tucje, które są usytuowane w strukturze rządu, a ich zadaniem jest koordynowanie działań podejmowanych na rzecz rodziny.

Polityka pośrednia, określana również jako *implicite*, nie traktuje natomiast rodziny jako wyodrębnionego celu. Obejmuje normy i działania, które nie są specjalnie lub w pierwszej kolejności adresowane do rodziny i ich cele są szersze, chociaż mają niezwykle istotne konsekwencje dla sytuacji i funkcjonowania rodziny, na przykład polityka przeciwdziałania bezrobociu, polityka mieszkaniowa czy opieka obejmująca świadczenia zdrowotne⁸.

2. Pojęcie *tax expenditures*

Pojęcie *tax expenditures* spopularyzowali w 1985 roku Stanley Surrey i Paul R. McDaniel. Jego istota sprowadza się do tego, że podatek, na przykład dochodowy, składa się z dwóch odrębnych elementów. Pierwszy to standard podatkowy. Drugi element to specjalne preferencje. Mogą one przybierać różne formy, takie jak stałe wyłączenia z przychodów, odliczenia, odroczenia zobowiązań podatkowych, kredyty lub specjalne stawki podatku. Niezależnie od formy stanowią wsparcie rządu dla uprzywilejowanych działań lub grup, dokonywane poprzez system podatkowy, a nie przez bezpośrednie dotacje, kredyty lub inne formy pomocy rządowej⁹.

W najprostszym ujęciu każde odstępstwo od przyjętego w warunkach danego kraju standardu podatkowego uznaje się za preferencję podatkową (*tax expenditures*). „W praktyce określenie preferencji podatkowych może być subiektywne, ponieważ niektóre podatki są trudne do zakwalifikowania, jako część standardu lub wyjątek od niego”¹⁰. Każde takie odstępstwo powoduje zmniejszenie obciążenia podatkowego po stronie beneficjenta, a „zaoszczędzony” w ten sposób podatek ma skłaniać go do oczekiwanych przez państwo zachowań¹¹.

W Polsce brak jest powszechnie akceptowalnej definicji preferencji podatkowej. W Ordynacji podatkowej¹² zdefiniowano pojęcie ulgi podatkowej jako przewidziane w przepisach prawa podatkowego zwolnienia, odliczenia, obniżki lub zmniejszenia, których zastosowanie powoduje obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku. Definicja oddaje istotę preferencji podatkowej, ale jest niewystarczająca, bowiem nie każde zwolnienie czy odliczenie podatkowe w sensie prawnym będzie stanowiło odstępstwo od zdefiniowanego standardu podatkowego (może stać się elementem standardu

⁸ Ibid., s. 41.

⁹ S. Surrey, P.R. McDaniel: *Tax Expenditures*. Cambridge, MA, 1985, s. 3. Por. Ch. Howard: *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton University Press 1999, s. 3.

¹⁰ *Tax Expenditures in OECD Countries*. OECD 2010, s. 12.

¹¹ *Preferencje podatkowe w Polsce*. Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 12.

¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Dz.U. 2005, nr 8 z późn. zm., poz. 60, art. 3, pkt 6.

podatkowego – w Polsce jest tak na przykład z odliczeniem składek na ubezpieczenia społeczne). Ale dla odmiany rozwiązania systemu podatkowego, niedefiniowane jako ulga podatkowa, mogą stanowić preferencję podatkową i być traktowane jako odstępstwo od przyjętego standardu (tak jest na przykład w przypadku łącznego opodatkowania dochodów małżonków).

Warto więc może posłużyć się definicją OECD, zgodnie z którą preferencją podatkową jest transfer środków publicznych dokonywany wskutek obniżenia zobowiązania podatkowego w relacji do przyjętego standardu podatkowego¹³.

Jednak każda preferencja podatkowa obniża wpływy budżetowe państwa czy gminy itp. Preferencje podatkowe – rozumiane jako specyficzne wydatki państwa – są przede wszystkim niezgodne z zasadą jedności budżetu, jako że finansowane są przez podatki (jak większość wydatków budżetowych), jednak nie podlegają tak wnikliwej analizie i kontroli jak wydatki budżetowe. W przeciwieństwie do wydatków budżetowych, które zawarte są w jednym dokumencie i podlegają debacie budżetowej, preferencje podatkowe znajdują się w różnych ustawach, tak że często trudno je zidentyfikować. Taka sytuacja powoduje, że powstają pewne trudności z właściwą alokacją i dystrybucją środków publicznych.

W przypadku preferencji podatkowych przychód jest od razu konsumowany przez wydatek, preferencje podatkowe „mogą być traktowane jako odpowiednik jednoczesnego zbierania przychodów i bezpośrednich wydatków budżetu tej samej wysokości dla podatnika-beneficjenta”¹⁴. Dlatego wartość utraconego dochodu z powodu obowiązujących preferencji podatkowych – w odróżnieniu od bezpośrednich transferów – nie zawsze jest znana¹⁵. Mimo to większość państw wykorzystuje preferencje podatkowe jako instrument polityki finansowej, ponieważ takie rozwiązania podatkowe pozwalają osiągać zamierzone – pozadochodowe – efekty. Preferencje podatkowe mają jednak pewne wady, do których najczęściej zalicza się ich nieskuteczność (nieefektywność), regresywny charakter, generowanie nieoczekiwanych zysków dla wybranych grup, trudności w kontroli, zwiększenie nakładów na administrowanie, erozję bazy podatkowej i potrzebę podnoszenia stawek podatkowych, czy też zmniejszenie przejrzystości systemu podatkowego, a także naruszenie zasad konkurencji i zaburzenie działania wolnego rynku.

Ze względu na przeciwstawienie preferencji podatkowej standardowi podatkowemu podstawowym elementem potrzebnym do określenia preferencji podatkowej jest określenie standardu podatkowego.

¹³ *Preferencje podatkowe w Polsce...*, op. cit., s. 12.

¹⁴ Ch. Howard: Op. cit., s. 4.

¹⁵ *Preferencje podatkowe w Polsce...*, op. cit., s. 13.

Autorzy raportu *Preferencje podatkowe w Polsce* uznali, że niemożliwe jest ustalenie jednego standardu podatkowego w odniesieniu do wszystkich podatków, dlatego też w odniesieniu do podatków dochodowych, konsumpcyjnych i majątkowych odrębnie zdefiniowali standard podatkowy.

Za standard podatkowy w podatku dochodowym od osób fizycznych przyjęto w raporcie taki system opodatkowania dochodów, który uwzględnia następujące zasady:

- powszechność opodatkowania – opodatkowanie dochodu każdego podmiotu, bez względu na sferę, zakres i formę jego działalności,
- zupełność opodatkowania – opodatkowanie każdego przychodu bez względu na źródło, rodzaj płatnika czy przeznaczenie dochodu,
- opodatkowanie rzeczywistego dochodu – opodatkowanie dochodu, który może zostać przeznaczony na konsumpcję lub powiększenie majątku,
- opodatkowanie jednostki – opodatkowanie wyłącznie osoby osiągającej przychód,
- roczność opodatkowania,
- opodatkowanie podmiotu według danej stawki lub progresywnej skali podatkowej.

Wszystkie rozwiązania spełniające te warunki zaliczane są do standardu podatkowego i stanowią podstawę przy identyfikacji preferencji podatkowych¹⁶.

3. Prorodzinne rozwiązania w podatku dochodowym

Zgodnie z systematyką zaproponowaną w *Raporcie*, w polskim podatku dochodowym istnieją trzy ulgi o charakterze rodzinnym oraz niektóre zwolnienia z podatku. W *Raporcie* nie występuje osobna kategoria rodzinna, lecz „Rodzina i socjalne”. W pracy dokonano próby rozdzielenia tych kategorii w oparciu o opis polityki rodzinnej zawarty w części pierwszej niniejszego opracowania i przyczynę ustanowienia danego rozwiązania podatkowego. Wyodrębnienie kategorii *stricte* rodzinnej jest w tym przypadku zawsze zadaniem autorskim, ponieważ kryteria podziału nie są jednoznaczne, stanowią raczej pewien zbiór wytycznych. Wykaz rozwiązań prorodzinnych zaprezentowano w tabeli 1.

¹⁶ Ibid., s. 15.

Tabela 1

Wykaz rozwiązań prorodzinnych zastosowanych
w polskim podatku dochodowym

Lp.	Rodzaj preferencji podatkowych
Ulgi podatkowe	
1.	Ulga na dzieci
2.	Łączne opodatkowanie dochodu małżonków
3.	Preferencyjne opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci
Zwolnienia od podatku	
1.	Świadczenia rodzinne
2.	Dodatki do rent rodzinnych dla sierot zupełnych
3.	Jednorazowe zasiłki z tytułu urodzenia dziecka
4.	Świadczenia rzeczowe lub ekwiwalenty pieniężne przysługujące członkom rodzin zmarłych pracowników, emerytów i rencistów
5.	Dopłaty do wypoczynku dzieci i młodzieży
6.	Zwrot kosztów z tytułu opieki nad dzieckiem lub osobą zależną
7.	Alimenty
8.	Odprawa pośmiertna

Źródło: Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Dz.U. 1991, nr 80, poz. 350 z późn. zm. oraz *Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.

Jak wynika z tabeli 1, prorodzinne preferencje podatkowe składają się z trzech ulg podatkowych oraz ośmiu zwolnień z podatku. Spośród nich najwyższe wartości preferencji podatkowych dotyczą:

- 1) ulgi na dzieci – 5633 mln zł,
- 2) łącznego opodatkowania dochodów małżonków – 2693 mln zł,
- 3) świadczeń rodzinnych – 1478 mln zł,
- 4) preferencyjnego opodatkowania dochodów osób samotnie wychowujących dzieci – 385 mln zł¹⁷.

Ad. 1.

Ulga na dzieci jest ewidentnie najbardziej prorodzinną preferencją podatkową w PIT, zarówno jeśli chodzi o cel wprowadzenia, jak i o aspekt fiskalny.

Z ulgi ma prawo skorzystać podatnik, który wykonywał władzę rodzicielską, pełnił funkcję opiekuna prawnego, jeżeli dziecko z nim zamieszkiwało, sprawował opiekę poprzez pełnienie funkcji rodziny zastępczej na podstawie orzeczenia sądu lub umowy zawartej ze starostą. Odliczeniu na każde mało-

¹⁷ W przypadku pozostałych rozwiązań podatkowych wartość preferencji udało się oszacować jedynie w odniesieniu do odpraw pośmiertnych i wyniosły one 7 mln zł. W *Raporcie* wartości większości preferencji szacowane były według stanu na 2009 r. ze względu na dostępność danych.

letnie dziecko podlega kwota stanowiąca 1/6 kwoty zmniejszającej podatek określonej w pierwszym przedziale skali podatkowej, za każdy miesiąc kalendarzowy.

Odliczenie przysługuje również podatnikowi, który w związku z wykonywaniem ciężącego na nim obowiązku alimentacyjnego oraz w związku ze sprawowaniem funkcji rodziny zastępczej utrzymywał w roku podatkowym pełnoletnie dziecko:

- otrzymujące zasiłek pielęgnacyjny lub rentę socjalną,
- uczące się, które nie ukończyło 25. roku życia, jeżeli w roku podatkowym nie uzyskało dochodów podlegających opodatkowaniu według skali podatkowej lub z kapitałów pieniężnych w łącznej wysokości przekraczającej kwotę stanowiącą iloraz kwoty zmniejszającej podatek oraz stawki podatku, określonych w pierwszym przedziale skali (z wyjątkiem renty rodzinnej)¹⁸.

W roku 2010 wartość preferencji wyniosła około 5684 mln zł, co stanowiło 11,45% podatku po odliczeniu składki na ubezpieczenia zdrowotne. Skorzystało z niej 17,5% podatników, przeciętnie odpisując od podatku z tego tytułu 1321 zł¹⁹.

Polski wariant ulgi na dzieci jest bez wątpienia wadliwy. Warto zauważyć, że przeciętna kwota odliczona na dziecko wyniosła 904 zł²⁰. W pewnej części wiąże się to z faktem, że nie każde dziecko kwalifikowało się do ulgi przez cały rok podatkowy, na przykład dziecko ukończyło studia w lipcu i podatnik nie może już wtedy odliczyć sobie kolejnych miesięcy. Jednak wydaje się, że inny powód jest decydujący. Preferencja ta odejmowana jest od podatku. Oznacza to, że aby móc dokonać odpisu, podatek należny po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne musi być wyższy niż możliwa do odpisania ulga na dzieci.

Na każde dziecko przysługuje ulga w wysokości 1112,04 zł rocznie. Proste obliczenia wskazują, że aby móc odpisać ulgę na jedno dziecko w pełnej wysokości, podatnik musi zarobić miesięcznie ponad 1798 zł brutto²¹. Przy dwójce dzieci jest to już 2846 zł. Tymczasem płaca minimalna wynosiła w 2010 roku 1317 zł brutto. Oznacza to, że podatnik z płacą minimalną był w stanie odliczyć zaledwie 600 zł, to jest 54% ulgi na pierwsze dziecko, niezależnie od tego, ile dzieci posiada na utrzymaniu. Wynagrodzenie poniżej 1275 zł wykluczałoby możliwość odpisania ulgi. Warto ponownie sięgnąć do *Raportu*. Tabela 2 prezentuje ulgi na dzieci według grup dochodowych w 2009 roku.

¹⁸ Ustawa z dnia 16 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, art. 27f.

¹⁹ Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2010 Ministerstwo Finansów, Warszawa sierpień 2011, s. 39.

²⁰ Ibid.

²¹ Wynagrodzenie musi być odpowiednio wyższe, gdy podatnik korzysta z innych ulg – choćby internetowej, gdyż w ten sposób zmniejsza się podstawa opodatkowania.

Tabela 2

Ulgi na dzieci według grup dochodowych w 2009 roku

Grupy dochodowe	Podatnicy ogółem (tys.)	Liczba podatników odliczających ulgę na dzieci (tys.)	Odsetek podatników odliczających ulgę na dzieci	Liczba dzieci (tys.)
Rozliczenie indywidualne i w sposób przewidziany dla osób samotnie wychowujących dzieci				
do 15 tys. zł	4207	338	8,0%	432
15-30 tys. zł	2403	470	19,6%	617
30-45 tys. zł	1252	335	26,8%	472
45-60 tys. zł	580	169	29,1%	241
60-75 tys. zł	233	75	32,4%	109
75-90 tys. zł	122	35	28,7%	50
pow. 90 tys. zł	183	61	33,3%	86
	8981	1483	16,5%	2007
Wspólne rozliczenie małżonków				
do 15 tys. zł	2853	597	20,9%	866
15-30 tys. zł	3524	1039	29,5%	1557
30-45 tys. zł	1858	629	33,8%	946
45-60 tys. zł	846	297	35,1%	450
60-75 tys. zł	367	130	35,4%	196
75-90 tys. zł	196	72	36,7%	107
pow. 90 tys. zł	256	90	35,2%	145
	9900	2854	28,8%	4267
Razem	18881	4337	23,0%	6274

Źródło: *Preferencje podatkowe w Polsce...*, op. cit., s. 24.

Jak stwierdzają autorzy *Raportu*, ponad połowa dzieci wychowywana jest w rodzinach o dochodach poniżej 30 000 zł brutto rocznie (2500 zł miesięcznie)²². Analizując dane przedstawione w powyższej tabeli, nie ulega wątpliwości, że największe korzyści z ulgi czerpią rodziny raczej dobrze sytuowane. Każe się to zastanowić nad celowością właśnie tak skonstruowanej ulgi.

Ad. 2.

Łączne opodatkowanie dochodu małżonków jest drugą co do fiskalnego znaczenia preferencją podatkową o charakterze rodzinnym. O łączne opodatkowanie ubiegać się mogą małżonkowie, którzy podlegają nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu, pozostają przez cały rok podatkowy w związku małżeńskim na zasadzie wspólnoty majątkowej. Przy łącznym opodatkowaniu podatek oblicza się w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy ich łącznych dochodów.

Zdaniem autora niniejszego opracowania, łączenie dochodów członków rodziny, zwłaszcza małżonków, żyjących w jednym gospodarstwie domowym powinno być uważane za naturalne i niepodlegające dyskusji. Jeśli istnieje wspólnota majątkowa, wspólna odpowiedzialność finansowa oraz wspólnie

²² *Preferencje podatkowe w Polsce...*, op. cit., s. 24.

prowadzone gospodarstwo domowe, łączne opodatkowanie jest po prostu logicznym uzupełnieniem naturalnego stanu rzeczy. Problem tkwi natomiast w czymś innym: w sytuacji istnienia progresji podatkowej powstaje preferencja podatkowa. Małżonkowie, z których jedno pracuje, a drugie nie, oraz w nieco mniejszym stopniu, gdy osiągają dochody w różnych przedziałach podatkowych, odnoszą korzyść podatkową w wysokości całości lub części kwoty wolnej od podatku.

Ad. 3.

Zwolnienie z opodatkowania świadczeń rodzinnych jest oczywiście preferencją podatkową w rozumieniu *tax expenditures*, jednakże byłoby niezrozumiałym, gdyby państwo chciało opodatkowywać świadczenia, które samo wypłaca, pobierając w tym celu podatki. Odnotować wobec tego należy fakt istnienia tej preferencji oraz jej szacunkową wartość, pamiętając że jest ona pochodną realizacji opiekuńczej funkcji państwa.

Ad. 4.

Preferencyjne opodatkowanie osób wychowujących samotnie dzieci ma wbudowany podobny mechanizm, jak przy wspólnym opodatkowaniu małżonków. Podobne również nasuwają się wnioski: życie we wspólnym gospodarstwie domowym uprawnia do łączenia dochodów. Istnienie preferencji podatkowej związane jest z progresją i przede wszystkim w takim kontekście należy ją rozpatrywać.

Podsumowanie

Analizując istotę polityki prorodzinnej oraz preferencji podatkowych w rozumieniu *tax expenditures*, dojść można do następujących wniosków:

1. W podatku dochodowym od osób fizycznych istnieją trzy ulgi podatkowe oraz osiem zwolnień podatkowych mających charakter preferencji prorodzinnych.
2. Istotne z fiskalnego punktu widzenia znaczenie mają: ulga na dzieci, możliwość wspólnego opodatkowania małżonków, zwolnienia z opodatkowania zasiłków rodzinnych oraz preferencyjne opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci.
3. Ulga na dzieci jest jedyną realnie dedykowaną (niezależną od konstrukcji stawek podatkowych) preferencją prorodzinną. Jednocześnie jej konkretny kształt prawny sprawia, że to nie rodziny ubogie, a raczej te dobrze sytuowane w pełni korzystają z dobrodziejstw tej ulgi. W związku z tym warto zastanowić się nad innym sposobem realizacji tego celu.
4. Dwie pozostałe ulgi podatkowe, to jest preferencyjne opodatkowanie małżonków oraz osób samotnie wychowujących dzieci, są oczywiście prefe-

rencjami podatkowymi w rozumieniu *tax expenditures*. Warto jednak podkreślić, że ich preferencyjność wynika wyłącznie z faktu istnienia progresji, wspólne opodatkowanie osób żyjących w jednym gospodarstwie domowym nie wydaje się samo w sobie czymś niepożądanym.

5. Zwolnienia podatkowe dotyczą wyłącznie transferów, które państwo kieruje do rodzin z publicznej kasy. Znowu można powiedzieć, że o ile z definicji są one preferencjami podatkowymi, o tyle byłoby czymś ekonomicznie nieuzasadnionym opodatkowanie pieniędzy pochodzących z podatków i wydatkowanych w ramach funkcji redystrybucyjnej państwa.

ASSESSMENT OF FAMILY SOLUTIONS IN THE PERSONAL INCOME TAX FROM THE TAX EXPENDITURES PERSPECTIVE

Summary

This paper identifies and analyzes family tax preferences existing in the personal income tax. Eleven preferences were identified: three tax allowances and eight tax exemptions. Then have been analysed the four tax preferences of the most fiscal meaning. In the summary reached conclusions concerning the logic and economic importance of the existing family preferences.

REGULACJA NA RYNKACH SIECIOWYCH W POLSCE W KONTEKŚCIE EKONOMII DOBROBYTU

Wprowadzenie

Ekonomia dobrobytu szuka sposobu na to, w jaki sposób poprawiać poziom życia społeczeństwa oraz w jaki sposób to mierzyć. Podstawowa zasada dobrobytu informuje, że efektywny ekonomicznie jest rynek, który jest konkurencyjny. Rynek jednak jest zawodny, co powoduje, że w niektórych obszarach gospodarki jest on regulowany przez państwo.

Celem pracy jest ocena polityki regulacyjnej na rynkach sieciowych w Polsce, na przykładzie rynku telekomunikacyjnego i elektroenergetycznego¹ w kontekście teorii ekonomii dobrobytu. Realizacji tego celu przyświeca struktura pracy, która obejmuje przedstawienie kluczowych kryteriów efektywności ekonomicznej wysuwanych w teorii dobrobytu, omówienie przesłanek wprowadzania przez państwo regulacji w gospodarce oraz analizę regulacji w wybranych sektorach sieciowych w Polsce w aspekcie ich wpływu na poprawę dobrobytu społecznego.

1. Ekonomiczne kryteria efektywności w teorii dobrobytu – zarys problemu

Za twórcę ekonomii dobrobytu uznaje się A. Pigou. Kontynuując myśl A. Marshalla, rozumiał on poprawę dobrobytu jako większą sumę użyteczności gospodarstw domowych. Wcześniej, dla takich ekonomistów jak A. Smith czy D. Ricardo, wzrost dobrobytu oznaczał po prostu wzrost wartości wytworzonego produktu. W kolejnych latach teoria dobrobytu była wzbogacana o nowe zagadnienia, które zostaną przedstawione w kontekście wybranych

¹ Autorzy zamiennie będą posługiwali się pojęciem rynek usług komunikacji elektronicznej i rynek energetyczny.

kryteriów oceny efektywności działań, mających wpływ na osiągnięcie dobrobytu.

Ekonomia dobrobytu z założenia bada, jak poprawić dobrobyt społeczny. Różne są jednak metody pomiaru efektywności działań. Jak wspomniano, A. Pigou i przedstawiciele szkoły marginalnej sumowali użyteczności gospodarstw domowych, co pozwalało porównywać dobrobyt społeczny. Skoro przyjęto, że istnieje pewien „rachunek” użyteczności, czy to w sensie indywidualnym, czy społecznym, to możliwe stało się formułowanie opinii o pożądanych rozwiązaniach przynoszących maksimum użyteczności. Podejście utylitarystyczne, prezentowane przez A. Pigou, zostało jednak podważone przez nową ekonomię dobrobytu². Próbowano znaleźć jedno kryterium oceny dobrobytu społecznego. Argumentowano, że nie można porównywać dobrobytu, sumując użyteczności gospodarstw domowych, gdyż każdy człowiek ma indywidualną subiektywną użyteczność³. Nie jest to jednostka kardynalna, a należy ją traktować w kategoriach porządkowych.

Innym kryterium efektywności stosowanym przez ekonomistów jest kryterium Pareta. Optimum w sensie Pareta jest to sytuacja, gdy nie jest możliwa taka realokacja zasobów poprawiająca sytuację jednych jednostek, by jednocześnie inne jednostki nie odczuły pogorszenia swojego poziomu dobrobytu. Do spełnienia efektywności w ujęciu Pareta niezbędne jest spełnienie trzech podstawowych warunków: efektywności wymiany, efektywności produkcji oraz efektywności struktury produkcji. Efektywność wymiany wymaga, aby wszyscy jej uczestnicy mieli taką samą krańcową stopę substytucji dla dwóch dowolnych dóbr. Efektywność produkcji zakłada z kolei, aby krańcowa stopa substytucji technicznej dla dwóch dowolnych czynników produkcji była jednakoowa dla wszystkich przedsiębiorstw. Trzeci warunek efektywności, to jest struktury produkcji informuje, że krańcowa stopa transformacji musi być równa krańcowej stopie substytucji⁴. Warunki te zostają spełnione, jeżeli rynek jest konkurencyjny. Należy także dodać, że według V. Pareta każda jednostka ma określone, indywidualne poczucie dobrobytu i z tego względu nie można dokonać porównań czy sumowania ich użyteczności.

Z punktu widzenia wyborów kolektywnych, gdzie istotne są także kwestie instytucjonalne, przyznawane prawa czy wprowadzane ograniczenia wolności, interesujące wydaje się podejście prezentowane przez J. Buchanana. W swoim modelu ekonomii konstytucyjnej efektywność opiera na kryterium

² Zasady nowej ekonomii dobrobytu zostały sformułowane w 1938 roku przez Abrama Bergsona. Patrz: A. Bergson: *A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics*. „The Quarterly Journal of Economics” 1938, Vol. 52, No. 2, s. 310-334.

³ Taką ostrą krytykę ekonomii dobrobytu, za porównywanie obliczeniowe użyteczności dwóch różnych osób czy społeczeństw, przeprowadził Murray Rothbard. Według niego interpersonalne porównywanie subiektywnych użyteczności jest niemożliwe. Patrz: M. Rothbard: *Toward a Reconstruction of Utility and Welfare Economics*, New York 1956, <http://mises.org/rothbard/toward.pdf>, dostęp: 10.09.2011.

⁴ J.E. Stiglitz: *Ekonomia sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 86.

Pareta w nieco zmodyfikowanej wersji. Zakłada on, że jednostki, poprzez nakładanie na siebie dobrowolnych ograniczeń, dążą do osiągania swoich partykularnych celów. Cele te są osiągane w ramach ograniczeń, które jednostki zgodziły się na siebie nałożyć. W sytuacji, gdy przedmiot umowy, jak na przykład regulacje na rynku dóbr publicznych, dotyczy całego społeczeństwa, wówczas niezbędna jest zasada jednomyślności, dobrowolnej zgody wszystkich członków społeczeństwa na wprowadzenie określonych zasad konstytucyjnych. Ograniczenia czy inaczej zasady konstytucyjne uznawane są za rodzaj umowy wymiany pomiędzy zaangażowanymi stronami. J. Buchanan próbuje określić, jakimi cechami winny się charakteryzować tworzone zasady konstytucyjne, by spełniane było kryterium efektywności w ujęciu Pareta. Zgodnie z jego zmodyfikowaną interpretacją umowa jest „efektywna”, „dobra” lub „korzystna”, kiedy zaangażowane strony oczekują poprawy swojej sytuacji w związku z zawarciem umowy w stosunku do stanu początkowego (braku umowy)⁵.

Praktyka gospodarcza pokazuje jednak, że bardzo często jeden podmiot zyskuje kosztem drugiego. Z tego względu efektywność w sensie Pareta, nawet w zmodyfikowanej formie, jest w praktyce gospodarczej trudna do osiągnięcia. Problem ten umniejsza kryterium efektywności ekonomicznej stworzone przez N. Kaldora i J.R. Hicksa⁶. Nawiązuje ono do zasady kompensacji E. Barone’a. Zgodnie z kryterium Kaldora-Hicksa efektywne jest takie działanie, które prowadzi do maksymalizacji ekonomicznej wartości zasobów ekonomicznych. Zatem nie wszystkie zaangażowane jednostki muszą odczuwać poprawę swojej sytuacji ekonomicznej lub przynajmniej pozostać na poziomie niezmiennym. Przyjmuje się, że jedne podmioty zyskują więcej niż drugie tracą. Odmienne niż w rozumieniu V. Pareta dopuszcza się możliwość pogorszenia sytuacji niektórych jednostek. Istotne jest, by łączna ekonomiczna wartość zasobów społeczeństwa uległa wzrostowi. N. Kaldor wprowadził dodatkowo tzw. zasadę kompensacji polegającą na tym, że osoby odnoszące korzyść ze zmiany danej sytuacji są skłonne dokonać wypłaty odszkodowania na rzecz osób, których sytuacja uległa pogorszeniu. Zakłada się przy tym, że osoby wypłacające kompensaty nadal są w stanie zachować przy sobie część nadwyżki uzyskanej przy zmianie sytuacji ekonomicznej. Jeżeli jednak przy danym stanie alokacji zasobów wprowadzenie takiego teoretycznego sposobu kompensacji jest niemożliwe z powodu braku nadwyżki zysków nad kosztami, wówczas bieżącą alokację również uznaje się za efektywną w sensie Kaldora-

⁵ K. Metelska-Szaniawska: *Ekonomia konstytucyjna – ekonomia polityczna ładu gospodarczego*. W: *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*. Red. J. Wilkin. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 91.

⁶ Patrz: N. Kaldor: *Welfare Propositions in Economics and Interpersonal Comparison of Utility*. „The Economic Journal” 1939, Vol. 49, No. 195, s. 549-552 oraz J.R. Hicks: *The Foundation of Welfare Economics*. „The Economic Journal” 1939, Vol. 49, No. 196, s. 696-712.

-Hicksa. Omawiane kryterium efektywności daje większe możliwości wykazania się państwu, które musi doprowadzić do sytuacji, aby określona zmiana alokacji zasobów spowodowała dodatni bilans zysków i strat. W sytuacji wprowadzenia kompensacji strat jednych podmiotów przez drugie – zyskujące, dana działalność państwa spowoduje również efektywność w sensie Pareta.

2. Przesłanki interwencjonizmu państwowego w teorii regulacji

W teorii regulacji wyróżnia się dwa główne podejścia w wyjaśnianiu przesłanek interwencjonizmu państwowego: pierwsze zakłada, że regulator działa w interesie publicznym, drugie przyjmuje, że państwo realizuje prywatne interesy określonych grup.

Teoria interesu publicznego zakłada, że przesłanką wprowadzenia regulacji jest poprawa efektywności ekonomicznej i dobrobytu społecznego. W tym przypadku regulacja jest instrumentem zapewnienia likwidacji niedoskonałości mechanizmu rynkowego, którymi mogą być problemy z dostępem do informacji, istnienie dóbr publicznych, wysokie koszty transakcyjne, brak konkurencji na rynku, permanentna nierównowaga rynkowa, efekty zewnętrzne. Regulacja pozwala realizować takie cele jak sprawiedliwość czy społeczna efektywność wykorzystania rzadkich zasobów. Przykładem są regulacje dotyczące płacy minimalnej, maksymalnego czynszu, dostępności do opieki zdrowotnej, uzyskiwania dochodów w trakcie bezrobocia lub emerytury⁷. Jeden z twórców ekonomii dobrobytu A. Pigou twierdził, że umiarkowana interwencja państwa jest niezbędna w tych przypadkach, kiedy zawodzi wolna konkurencja⁸. Według niego nie ma spontanicznego uzgadniania interesu społecznego z interesami indywidualnymi. W tych okolicznościach w proces tworzenia i podziału produktu powinno zaangażować się państwo, nadając części dóbr status dóbr publicznych⁹.

Inne podejście przyjmuje się w teoriach mówiących o realizacji poprzez regulację prywatnych interesów¹⁰. Wychodzi się tutaj z założenia, że choć teoretycznie regulacja szuka sposobów na osiągnięcie maksimum dobrobytu społecznego, kiedy rynek zawodzi, to jest to w rzeczywistości niemożliwe do osiągnięcia. Chęć poddania się regulacji wynika z dużego oddziaływania instytucji regulacyjnej na dany rynek, co stwarza możliwość realizacji interesów określonych grup. Nawet jeśli przesłanką wprowadzenia regulacji jest chęć poprawy alokacji zasobów i wzrost dobrobytu społecznego, to organ regula-

⁷ J. den Hertog: *General Theories of Regulation*. W: *Encyclopedia of Law and Economics*. Red. B. Bouckaert, G. De Geest. Edward Edgar, Cheltenham 1999, s. 231, <http://encyclo.findlaw.com/5000book.pdf>, dostęp: 31.07.2011.

⁸ W. Stankiewicz: *Historia myśli ekonomicznej*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 332.

⁹ R. Bartkowiak: *Historia myśli ekonomicznej*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 130.

¹⁰ Teoria grup interesów, teoria przechwycenia, teoria szefa i podwładnego.

cyjny może zostać przechwycony przez różne grupy interesu¹¹. Zaczyna on wówczas reprezentować interesy tych uczestników rynku. Interes publiczny jest realizowany tylko wtedy, gdy pokrywa się z interesem prywatnym. Ze względu na fakt, że często są one rozbieżne, regulacja nie może być wówczas narzędziem osiągania interesu publicznego. Przeciwnicy regulacji zauważają, że nie można traktować jej jako instrumentu ekonomii dobrobytu. Poza tym należy zwrócić uwagę na konieczność ponoszenia przez społeczeństwo kosztów funkcjonowania organu regulacyjnego, a także na istniejącą asymetrię informacji, co może mieć wpływ na ograniczenie możliwości poprawy dobrobytu przez regulację.

3. Efektywność polityki regulacyjnej

W kolejnej części opracowania zostaną omówione wybrane kwestie związane z polityką regulacyjną na rynku energetycznym i na rynku usług komunikacji elektronicznej w kontekście jej efektywności w powiększaniu dobrobytu. Analizowane sektory są rynkami specyficznymi, gdyż zaspokajają potrzeby publiczne. Ocena oferowanych tutaj usług, ich dostępności, jakości i stopnia zaspokojenia potrzeb, a także działań ze strony regulatorów rynków jest subiektywna. W związku z tym nie jest możliwe dokonanie analizy porównawczej użyteczności i ocena wpływu regulacji na poziom dobrobytu w oparciu o kryterium A. Pigou. Z drugiej jednak strony państwo, ingerując w proces gospodarowania uznało, że konieczna jest ingerencja państwa w proces rozwoju tych rynków w kontekście wzrostu dobrobytu, nadając części oferowanych usług status usług publicznych.

Stosując natomiast przy ocenie efektywności regulacji kryterium Pareta należy pamiętać, że jest ono niewrażliwe na wzrost dysproporcji w dochodach społeczeństwa, co może powodować niepokoje społeczne, na co zwracał uwagę m.in. A. Pigou. Efektywny w sensie Pareta jest każdy rynek, który jest konkurencyjny. Jednak badane rynki podlegające regulacji są rynkami niekonkurencyjnymi. Zatem już z założenia są one w rozumieniu V. Pareta nieefektywne, podobnie jak prowadzona w ich obrębie regulacja. Jak argumentuje M. Rothbard, zaciekły przeciwnik interwencjonizmu państwowego, na rynku konkurencyjnym dochodzi do dobrowolnych transakcji wymiany, w wyniku których obie strony transakcji zyskują¹², natomiast na rynku regulowanym jedna strona

¹¹ Teoria została zapoczątkowana w 1971 roku przez Georga Stiglera w artykule: G.J. Stigler: *The Theory of Economic Regulation*. „The Bell Journal of Economics and Management Science” 1971, Vol. 2, No. 1, s. 3-21.

¹² Skoro uczestnicy transakcji decydują się na dobrowolną wymianę, zatem uznają oni, że transakcja jest dla nich korzystna. Nawet jeśli któryś z uczestników stwierdzi *ex post*, że wymiana nie była dla niego korzystna, to liczy się moment zawarcia umowy, podczas którego chcieli dokonać dobrowolnie transakcji. Zatem w przypadku dobrowolnych transakcji na rynku wolnym od interwencji państwa mamy do czynienia z poprawą w sensie Pareta, czyli ze wzrostem dobrobytu społecznego.

wymiany zyskuje, a druga traci. Regulacja powoduje, że już przed przeprowadzeniem transakcji wymiany państwo zmienia jej warunki, preferując jednych kosztem drugich. Zatem w sensie Pareta wprowadzanie regulacji jest nieefektywne i powoduje spadek dobrobytu społecznego. Regulacja wiąże się także z wprowadzaniem uregulowań prawnych, które wymuszają na uczestnikach rynku określone działania. Nie wszyscy jednak uczestnicy rynku chcą się na nie dobrowolnie zgadzać. W sposób szczególny dotyczy to podmiotów (byłych monopolistów), które na tych regulacjach tracą. Regulacja nie spełnia zatem wymagań stawianych przez Buchanana, by uznać ją na rynkach sieciowych za umowę „efektywną”.

Inaczej wygląda sytuacja, kiedy przyjmiemy kryterium Kaldora-Hicksa, gdzie dopuszcza się możliwość pogorszenia sytuacji niektórych jednostek. Skoro, zgodnie z zasadą dobrobytu, rynek konkurencyjny to rynek efektywny w sensie Pareta, zatem kreowanie konkurencji na tych rynkach należy uznać za zmianę korzystną ekonomicznie, mimo że w jej efekcie traci dotychczasowy monopolista. Omówimy to zagadnienie na przykładzie regulowanych sektorów sieciowych w Polsce.

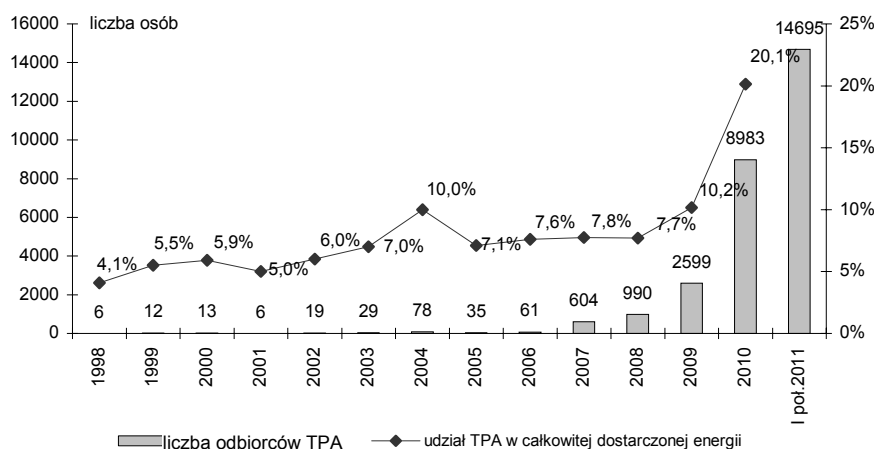
W energetyce dzięki regulacji w sektorach sieciowych, to jest dystrybucji oraz przesyle, pojawiły się mechanizmy konkurencji. Kreacja konkurencji na rynku detalicznym nastąpiła poprzez wprowadzenie zasady dostępu stron trzecich do sieci, tzw. zasady TPA, która umożliwiła zakup energii od innego dostawcy niż dotychczasowy. Najpierw rynek otwierany był dla odbiorców przemysłowych, a dopiero później dla gospodarstw domowych¹³. Dzięki działaniom regulatora z roku na rok coraz większa liczba odbiorców korzysta z prawa do zmiany dostawcy energii (patrz rys. 1).

Liczba odbiorców korzystających z prawa do zmiany sprzedawcy energii zaczęła szybko przyrastać od momentu pełnego otwarcia rynku. Obecnie już ponad 20% całkowitej dostarczonej energii w Polsce kupowana jest przez odbiorców, którzy zmienili sprzedawcę energii. Zatem działania regulatora przyczyniły się do rozwoju konkurencji na rynku, która byłaby utrudniona, jeżeli tych działań by nie było (funkcjonowałby nadal monopol). Z tego punktu widzenia działalność regulatora ocenić należy za efektywną ekonomicznie z punktu widzenia kryterium Kaldora-Hicksa.

Podobnie korzystne zmiany nastąpiły na rynku hurtowym, gdzie przed wprowadzeniem regulacji konkurencję krępowały tzw. kontrakty długoterminowe zawarte z PSE SA. Dzięki działaniom regulatora kontrakty długoterminowe zostały rozwiązane i aktualnie rynek hurtowy jest w pełni uwolniony. Rynek działa jednak głównie w ramach umów bilateralnych, dlatego istnieje

¹³ Dla odbiorców przemysłowych rynek otwierany był stopniowo od końca września 1998 do początku 2006. Od 1 lipca 2007 wszyscy odbiorcy energii elektrycznej nabyli prawo do jej zakupu u dowolnego sprzedawcy.

potrzeba rozwoju giełdowego rynku energii, gdzie ceny kształtowane byłyby przez grę popytu i podaży.



Rys. 1. Liczba odbiorców korzystających z zakupu energii elektrycznej w ramach TPA oraz udział w wolumenie całkowitej dostarczonej energii w Polsce w latach 1998-2011

Źródło: Dane Urzędu Regulacji Energetyki.

Na rynku usług komunikacji elektronicznej państwo przez wiele lat bro- niło monopolistycznej pozycji narodowego operatora. Uznano, że tylko w ten sposób możliwe jest dostarczanie usług dla całego społeczeństwa. Nowe roz- wiązańa techniczne i technologiczne w zasadniczy sposób zmieniły możliwo- ści świadczenia usług telekomunikacyjnych. Wraz ze zmianami polityczno- gospodarczymi stały się one jednymi z głównych czynników mających wpływ na funkcjonowanie tego rynku. Regulacja mająca na celu ochronę państwo- wego monopolisty została wyparta przez regulację na rzecz konkurencji. Za- sadniczym jej celem, oprócz kreowania konkurencyjnego rynku, stało się po- godzenie interesów podmiotów o znaczącej pozycji na rynku w kontekście dobra konsumenta i dbania o dobrobyt społeczny. Okres dwóch dekad zmian daje podstawy do pewnej oceny prowadzonej polityki regulacyjnej w kontek- ście zwiększania dobrobytu. Mając na uwadze wskaźniki ilościowe i jakości- we charakteryzujące ten rynek można stwierdzić, że wystąpiło na nim wiele pozytywnych zmian. Warto tutaj przede wszystkim wspomnieć o rosnącym stopniu demonopolizacji podmiotowej i przedmiotowej, rosnącej penetracji rynku, spadku cen przy rosnącej jakości usług. Oprócz tego należy zaznaczyć, że sektor ten stał się ważnym czynnikiem wpływającym na rozwój gospodar- czy. Poziom rozwoju tego rynku, a co się z tym wiąże możliwości szybkiego wykorzystania informacji, w istotny sposób determinują przewagę konkuren-

cyjną pojedynczego przedsiębiorstwa i całej gospodarki. Ma to także wpływ na efektywność funkcjonowania administracji publicznej, co daje możliwość usprawnienia działań państwa. Poza tym należy wspomnieć o ogromnej skali likwidacji barier komunikacyjnych, które w zasadniczy sposób ułatwiają integrację społeczną. Nie można oczywiście zapominać o wielu zagrożeniach wynikających z rozwoju tego rynku. Chodzi tu m.in. o nielegalne pozyskiwanie informacji, ataki spekulacyjne, ograniczanie swobód obywatelskich czy występowanie uzależnień, które zmniejszają przyrost dobrobytu uzyskany dzięki wprowadzeniu regulacji.

Na zakończenie należy dodać, że nie ulega wątpliwości fakt, iż nie wszystkie „grupy interesu”, tzn. uczestnicy na badanych rynkach, osiągają z nich korzyści. Przez dwie dekady prowadzonej polityki regulacyjnej pojawiły się bowiem błędy, które częściowo wynikały z próby ochrony różnych grup interesu, a nie z chęci pomnażania dobrobytu. Poza tym prowadzenie przez państwo polityki regulacyjnej na obu badanych rynkach związane jest z ponoszeniem kosztów zmniejszających dobrobyt społeczny. Należy wskazać przede wszystkim na koszty związane z funkcjonowaniem organu regulacyjnego oraz z opóźnieniami we wprowadzaniu określonych decyzji regulacyjnych. Oprócz tego istnieje duża pokusa nadużycia w określaniu rzeczywistych kosztów świadczonych usług, tak ważna w polityce regulacyjnej. Może ona prowadzić do podejmowania błędnych decyzji regulacyjnych i pomniejszać dobrobyt społeczny.

Podsumowanie

Polityka regulacyjna prowadzona w wybranych sektorach sieciowych nie daje jednoznacznej odpowiedzi na to, czy przyczynia się do podnoszenia dobrobytu. Wynika to zarówno z różnych omówionych kryteriów efektywności, jak również z samych teorii regulacji. Niewątpliwie jednak należy zauważyć wiele pozytywnych zmian, które zostały wyróżnione w pracy, a które są wynikiem prowadzenia polityki regulacyjnej. Na rynku telekomunikacyjnym należy wspomnieć m.in. o zwiększonej dostępności usług telekomunikacyjnych, spadku cen przy jednoczesnym wzroście jakości usług, poszerzaniu wachlarza oferowanych usług oraz rozwoju społeczeństwa informacyjnego. W odniesieniu do sektora elektroenergetycznego regulacja przyczyniła się do poprawy konkurencji oraz znacznej poprawy jakości obsługi klientów. Mankamentem są na tym rynku rosnące ceny energii, choć warto zauważyć, iż przyrost ten jest w znacznym stopniu hamowany przez regulatora.

Przez dwie dekady prowadzonej polityki regulacyjnej pojawiły się także błędy, które częściowo wynikały z próby ochrony różnych grup interesu, a nie z chęci pomnażania dobrobytu. Poza tym stosowane rozwiązania regulacyjne

o charakterze *ex ante* z początku okresu liberalizacji rynków nie są skuteczne na obecnym poziomie ich rozwoju w kontekście osiągania dobrobytu. Automatyzm nakładania obowiązków regulacyjnych nie sprzyja planowaniu i realizacji długoterminowych planów inwestycyjnych. Pamiętać także należy o kosztach prowadzenia polityki regulacyjnej czy występowaniu asymetrii informacji.

W badanych sektorach gospodarki regulacja ma sprzyjać osiągnięciu lepszej efektywności poprzez „naprawę” błędu rynku, jakim przez wiele lat na tych rynkach był monopol. Błąd rynku, który został zniwelowany w drodze regulacji, nie wykluczył występowania niesprawności samej regulacji. Prowadzona na rynku telekomunikacyjnym i elektroenergetycznym regulacja jest dowodem na to, że same z siebie nie działają one w sposób efektywny. Jednak z drugiej strony decyzję o odejściu od monopolu w stronę regulacji na rzecz konkurencji można ocenić za ekonomicznie uzasadnioną. Z tego względu należy szukać rozwiązań, które regulację usprawnią, przyczyniając się tym samym do maksymalnej efektywności rynku i podnoszenia dobrobytu.

Oczywiście można zadać pytanie, czy po „uwolnieniu rynku” z monopolu taka dynamika rozwoju bez ingerencji państwa byłaby możliwa? Zdaniem autorów na początku procesu liberalizacji obu rynków ingerencja państwa za sprawą regulacji sektorowej była niezbędna. Wynikała ona z pozycji rynkowej byłego monopolisty. Brak presji ze strony konkurencji mógł hamować ich rozwój i wpływać ujemnie na dobrobyt społeczny.

ADJUSTING THE MARKETS NETWORK IN POLAND IN THE CONTEXT OF THE WELFARE ECONOMICS

Summary

Welfare Economics seeks to measure social welfare. The theory of regulation assumes the premise that is to improve the implementation of social welfare. The idea behind introduction of regulation by the state, however, may be used for private interest. There are several ways to measure economic efficiency, but the most widely used is Pareto efficiency criterion. In the article the Authors try to assess whether the regulation improves social welfare. The analysis covers two markets where the dominant monopoly in the past was in the sectors of electronic communications and electricity.

POLITYKA DOCHODOWA NA PRZYKŁADZIE POLSKI

Wprowadzenie

Niemal każde działanie w sferze polityki gospodarczej prowadzi do redystrybucji dochodu lub majątku. Tym bardziej działania w sferze polityki makroekonomicznej, czyli podejmowane w ramach polityki fiskalnej i pieniężnej, pociągają za sobą zmianę podziału dochodów, a za podstawowe narzędzie wyrównywania dochodów uznawana jest polityka budżetowa¹. Wielość kanałów, które mogą być wykorzystywane do oddziaływania na podział dochodów, a w konsekwencji na poziom dobrobytu, jak też częsta niejawnosć celów redystrybucyjnych, wymagają zatem od państwa możliwie dokładnego rozpoznania potencjalnych skutków działań podejmowanych w ramach polityki gospodarczej w zakresie rozkładu dochodów.

Prowadzenie polityki dochodowej uwzględniającej szeroki zakres zagadnień, w tym sprzyjającej efektywności i równocześnie realizującej zasady sprawiedliwości, jest niezwykle trudne. Podczas transformacji realizacja polityki dochodowej jest tym trudniejsza, że wzrastająca wraz z gospodarką skłonność do oszczędzania wskazuje na celowość łagodzenia opodatkowania pewnych rodzajów i źródeł dochodów, podczas gdy rosnące nierówności wymagają czegoś wręcz przeciwnego. Początkowo może ona zatem działać na korzyść jedynie niewielkiej, bogatszej części społeczeństwa i dopiero później, gdy gospodarka zaczyna się rozwijać, w ślad za tym postępuje wzrost dochodów coraz większej liczby ludności. W następstwie rozwija się klasa średnia, a także biedniejsze grupy społeczne są w stanie oszczędzać. Taki scenariusz polityki dochodowej z reguły wywołuje liczne kontrowersje.

Za cel niniejszego opracowania przyjęto przedstawienie polityki dochodowej w całej różnorodności jej celów, narzędzi i sfer oddziaływania. Nawiązano przy tym do transformującej się Polski, gdyż przypadek ten stanowi szczególnie interesujące studium.

¹ N. Acocella: *Zasady polityki gospodarczej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 294-295.

1. Istota polityki dochodowej

Zdefiniowanie polityki dochodowej sprawia pewien kłopot z powodu niejednoznacznego jej rozumienia. Przykładowo w przypadku USA wiązana jest ona w zasadzie jedynie z regulacją cen i płac, jako że dla tej gospodarki charakterystyczny jest ogólnie niski udział redystrybucji budżetowej. Z kolei w wielu krajach Europy, gdzie system wspomagania przez państwo jest bardziej rozbudowany, a ponadto zachowania ekonomiczne w większym stopniu zależą od zabezpieczenia społecznego, polityka dochodowa nie ogranicza się do regulacji cen i płac, ale obejmuje również system świadczeń społecznych, a szczególnie chodzi o system emerytalny.

Taka interpretacja odbiega od jej pierwotnej koncepcji, gdy rozumiano ją jako ogół narzędzi wykorzystywanych do kontroli cen i płac w celu obrony przed inflacją, czyli tak jak w USA. Co istotne, odpowiadające temu działanie nie generowało bezrobocia, ani też nie wpływało negatywnie na produkcję. Dopiero później polityce dochodowej zaczęto przypisywać coraz większą rolę, przede wszystkim w osiąganiu minimalnego poziomu życia, a także w realizowaniu sprawiedliwości społecznej, dlatego w zasadzie powszechnie wiązana jest z nią obecnie sprawiedliwość dystrybutywna. Pełne zastosowanie kryteriów ekonomicznych do realizacji zasad sprawiedliwości społecznej wydaje się jednak niemożliwe, gdyż związane z tym poczucie dyskryminacji czy wykluczenia zawsze bywa subiektywne.

W każdym z rodzajów polityki ekonomicznej – a jej częścią składową jest polityka dochodowa – stykamy się z kilkoma niezbędnymi elementami, które – oprócz podobieństwa – wykazują też odmiennność, co pozwala po prostu na wyodrębnienie poszczególnych jej rodzajów. Jest to mianowicie sposób działania i odpowiadające mu narzędzia, podmiot/przedmiot oddziaływania oraz przyświecający tym poczynaniom cel.

Można przyjąć, że polityka dochodowa stanowi całokształt przedsięwzięć, mających na celu wpływanie na podział dochodów². Biorąc jednak pod uwagę całe spektrum celów przypisywanych polityce dochodowej (o czym poniżej), B. Godziszewski w swojej pracy doktorskiej zaproponował następującą jej definicję³: „przez politykę dochodową należy rozumieć całość, zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich działań podmiotów publicznych, których przedmiotem jest kształtowanie dochodów płacowych i pozapłacowych ludności, niezależnie od celu, jaki ma być za jej pomocą osiągnięty”. Chodzi zatem o poziom zarówno makro-, jak i mikroekonomiczny.

² B. Kieniewicz, B. Szopa: *Polityka dochodowa na tle rynku pracy w Polsce w warunkach transformacji systemowej*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 1997, s. 9.

³ B. Godziszewski: *Rola polityki dochodowej w gospodarkach rynkowych i w Polsce okresu transformacji* (maszynopis pracy doktorskiej). Poznań 2009, s. 16.

Ogólnie biorąc, dochody mogą być kształtowane w ramach polityki dochodowej bezpośrednio, bądź też pośrednio poprzez wykorzystanie narzędzi, często zaliczanych do polityki fiskalnej lub monetarnej⁴. Znajduje to odzwierciedlenie m.in. u N. Acocelli⁵, który dzieli politykę dochodową z punktu widzenia stopnia zastosowanego przymusu na trzy rodzaje: etatystyczną, rynkową oraz instytucjonalną. W przypadku etatystycznej za pomocą przepisów o charakterze nakazowym, perswazji moralnej czy słownego nakłaniania narzucane są podmiotom szczególne zachowania w odniesieniu do zmian płac lub marż zysków. Z kolei rynkowa polityka dochodowa polega na wykorzystaniu przez państwo systemu bodźców i antybodźców do sterowania autonomicznymi wyborami otrzymujących dochody w kierunku nieinflacyjnym. Polityka instytucjonalna natomiast stara się kształtować oparte na współpracy stosunki między pracodawcą a pracobiorcą dotyczące płac i zasad pracy za pośrednictwem ustanowionych odpowiednich mechanizmów instytucjonalnych, jak porozumienia społeczne, postępowanie arbitrażowe itp. Są to w zasadzie reformy mające na celu zmianę charakteru konkurencji między różnymi grupami otrzymującymi dochody.

Jak wspomniano, przedmiotem oddziaływania są różnie ujmowane – i tak też rozumiane – dochody, a więc poczynając od płac, które kiedyś były podstawowym elementem dochodów, poprzez środki pochodzące z innych źródeł, czyli emerytury, renty, zasiłki oraz inne transfery, a nawet zyski czy dochody kapitałowe. Wiąże się to z ciągłym rozwojem rynków kapitałowych, jak też z rozszerzeniem zakresu redystrybucji budżetowej⁶. Z tego z kolei wynika daleko idąca różnorodność podmiotów, będących „odbiorcami” tak ujmowanych działań. Będą to więc pracownicy, rolnicy prowadzący gospodarstwo, pracodawcy, ale też osoby bezpośrednio niezwiązane z procesem wytwórczym, ogólnie odbiorcy poszczególnych rodzajów świadczeń społecznych.

2. Złożoność celów polityki dochodowej

Najbardziej złożonym wydaje się problem celów przyświecających polityce dochodowej. Jak wyżej bowiem sygnalizowano, cel może być rozumiany wąsko (*sensu stricte*), a więc w sensie działań skierowanych przeciwko wzrostowi cen. Może być jednak inaczej – i tak bywa coraz częściej – gdyż polityce dochodowej przypisuje się cele szerzej ujmowane (*sensu largo*), włącznie z realizacją sprawiedliwości społecznej. Uzasadnione wydaje się w tym przypadku odwołanie do propozycji przedstawionej przez S. Borkowską⁷, gdyż jest

⁴ S. Kessler: *Income Policy*. „British Journal of Industrial Relations” 1994, Vol. 32, No. 2, s. 181-182.

⁵ N. Acocella: Op. cit., s. 411.

⁶ *Polityka gospodarcza*. Red. B. Winiarski. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999. s. 440.

⁷ S. Borkowska: *System wynagrodzeń w skali makro*. IPiSS, Warszawa 1991, s. 58.

ona dość reprezentatywna i porządkuje wiele innych, nie zawsze spójnych ujęć. Postrzega ona politykę dochodową trójaspektowo, jako:

- regulacje służące zapobieganiu proinflacyjnemu wzrostowi płac;
- przeciwdziałanie nadmiernemu zróżnicowaniu dochodów, kształtującemu stratyfikację społeczną;
- zagwarantowanie swego rodzaju minimum socjalnego (głównie płaca minimalna).

Mimo stosunkowo szerokiego zakresienia celów w powyższym ujęciu, znane są przypadki jeszcze szerszego ich potraktowania, przede wszystkim w powiązaniu z rynkiem pracy. Proponuje się mianowicie, aby traktować politykę dochodową – poza jej działaniem antyinflacyjnym – raczej jako działanie służące kształtowaniu dochodów płacowych, mające co prawda na celu zapobieganie nadmiernemu wzrostowi płac, ale prowadzące w ten sposób do zmniejszenia stopy bezrobocia równowagi⁸. Postulowane jest zatem jej wykorzystanie do stabilizacji sytuacji na rynku pracy. Co więcej, niekiedy ujmując się stabilizowanie koniunktury nie tylko w wymiarze krajowym, ale też w odniesieniu do wymiany handlowej z zagranicą⁹.

Uwzględniając tę niejednorodność, można jednak przyjąć ogólnie, że polityka dochodów służyć może osiągnięciu bezpośrednich celów w zakresie dwóch ich grup – spośród kilku wyodrębnianych w ramach polityki ekonomicznej¹⁰ – czyli celów ekonomicznych i społecznych. Po pierwsze, jest ona skierowana na dochody i ceny, co oznacza, że za jej pomocą można dążyć do osiągnięcia równowagi gospodarczej (niska inflacja, niska stopa bezrobocia). Po drugie, może ona również służyć kształtowaniu poziomu dochodów, zarówno płacowych, jak i pozapłacowych, widzianych jednak w szerokim kontekście społecznym.

Z powyższego wynika swoisty dualizm polityki dochodowej, odzwierciedlający się w podejmowanych w przeszłości działaniach. I tak, politykę tę stosowano swego czasu do ograniczania inflacji, między innymi w takich krajach jak: USA, Brazylia, Chile, Izrael, uzyskując niejednoznaczne, a właściwie dość zróżnicowane rezultaty¹¹. W zasadzie jedynie w przypadku Izraela pozwoliła ona na skuteczne ograniczenie procesów inflacyjnych, gdyż w innych krajach uzyskane efekty okazały się nietrwałe. Wykorzystywano ją również do

⁸ O. Ashenfelter, R. Layard: *Income Policy and Wage differentials*. „Economica” 1983, May; R.Ch. Bean: *The Role of Demand Policies in Reducing Unemployment*. W: *Unemployment Policy: Government for the Labor Market*. Red. D. Snower, G. de la Dehesa. Cambridge University Press 1997

⁹ J. Meller: *Makroekonomiczna polityka wynagrodzeń w gospodarce rynkowej*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1992, nr 10/11.

¹⁰ Oprócz wymienionych wyżej to cele: generalne, ustrojowo-systemowe i polityczne, ekologiczne, obronno-militarne (B. Winiarski: Op. cit., s. 65).

¹¹ R. Dornbusch, M.H. Simonsen: *Inflation Stabilization with Incomes Policy Support: A Review of the Experience in Argentina, Brazil and Israel*. NBER Working Papers from National Bureau of Economic Research 1987, No. 2153.

gwarantowania wysokiego poziomu życia obywatelom, a więc dobrobytu materialnego, czego przykładem są z kolei Niemcy i Szwecja¹². Było to możliwe, ponieważ kraje te charakteryzuje przede wszystkim wysoki poziom rozwoju, pozwalający na sfinansowanie hojnych świadczeń.

Jak się uważa, w przypadku polityki dochodowej najistotniejsze są cele krótkookresowe, związane głównie ze stabilizacją koniunktury, gdyż osiągnięcie za jej pośrednictwem celów długookresowych jest trudne, a nawet niemożliwe. Co najwyżej dotyczą one perspektywy kilkuletniej i skupiają się na przekształcaniach struktury gospodarczej. Można do nich zaliczyć m.in. stymulowanie rozwoju gospodarczego wybranych branż, zmianę struktury konsumpcji, regulację przyrostu naturalnego bądź zmniejszenie liczby godzin pracy¹³.

3. Polityka dochodowa a transformacja w Polsce

Szczególnym przypadkiem stosowania narzędzi polityki dochodowej jest gospodarka polska w okresie transformacji. To właśnie w Polsce realizowano w zasadzie pełne spektrum celów polityki dochodowej, która z czasem wyraźnie ewoluowała. Początkowo miała ona charakter głównie stabilizacyjny, gdyż ukierunkowano ją na ograniczanie inflacyjnego wzrostu płac. Później w coraz większym stopniu polityka dochodowa służyła osiągnięciu celów społecznych, a w szczególności wykorzystywana była do ograniczenia podaży pracy za pośrednictwem różnego rodzaju świadczeń społecznych.

Obserwując dotychczasową politykę państwa w tym zakresie, jak też studiując dokumenty programowe ją wyznaczające, trudno zauważyć, żeby miała ona charakter świadomy i kompleksowy¹⁴. Również w badaniach naukowych, jak też programach politycznych poszczególnych ugrupowań, niewiele można znaleźć analiz i postulatów dotyczących świadomego kształtowania systemu redystrybucji dochodów¹⁵.

Naturalnie, przekształcenia prowadzone w latach 90. XX wieku były ogólnie nakierowane na stworzenie w Polsce gospodarki rynkowej, ale uwzględniać musiały istniejące realia społeczno-ekonomiczne, które do pewnego stopnia determinowały cele polityki gospodarczej, w tym dochodowej. Najbardziej istotne cele w zakresie kształtowania wielkości makroekonomicz-

¹² W. Grimm: *Socjalna gospodarka rynkowa w RFN. Koncepcje, rozwój, problemy*. Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 1992; T. Kowalik: *Współczesne systemy ekonomiczne. Powstawanie, ewolucja, kryzys*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania, Warszawa 2000.

¹³ S. Jankiewicz: *Podstawy polityki gospodarczej*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2006, s. 24-25.

¹⁴ B. Szopa: *Zmiany dochodów ludności w Polsce na tle uwarunkowań systemowych*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2005, s. 67.

¹⁵ Jak podkreśla R. Bugaj, w żadnym z dokumentów rządowych, precyzujących zamierzenia polityki społeczno-gospodarczej, nie ma zarysowanego „programu przeciwdziałania nierównościom” (R. Bugaj: *Redystrybucja dochodów w systemie podatkowo-budżetowym*. W: *Nierówni i równiejsi. Sprawiedliwość dystrybucyjna czasu transformacji w Polsce*. Red. T. Kowalik. Fundacja Innowacja, Warszawa 2002, s.166-167).

nych postawione przed polityką dochodową dotyczyły ograniczenia inflacji oraz bezrobocia. O ile działania dezinflacyjne za pomocą narzędzi polityki dochodowej miały jedynie przejściowy charakter, to zwalczanie bezrobocia metodą ograniczania podaży pracy przy wykorzystaniu systemu emerytalno-rentowego stawało się z czasem jej celem dominującym. Doszło wręcz do upowszechnienia przekonania, że prawo do wcześniejszych emerytur, przysługujące wielu grupom zawodowym, jest niezbywalne, co uległo pewnej zmianie dopiero w 2009 roku na skutek znaczącego ograniczenia tego przywileju, mimo dużego oporu społecznego. Rozwiązanie to stanowiło ewenement na skalę światową, zważywszy na jego zakres przestrzenny i czasowy.

Źródeł takiego nastawienia polityki dochodowej należy upatrywać w fakcie pojawienia się i szybkiego narastania zjawiska bezrobocia, które stało się ważnym problemem, nie tylko społeczno-gospodarczym, ale też politycznym. Prowadziło bowiem do nasilania się niezadowolenia społecznego, które z kolei przekładało się na zachowania polityków, powodując opór przed niezbędnymi reformami. To właśnie późniejsza krytyka programu stabilizacyjnego doprowadziła do wspomnianego wyżej substytuowania dochodów z pracy różnego rodzaju świadczeniami, głównie wcześniejszymi emeryturami i rentami czy zasiłkami przedemerytalnymi, a więc instrumentami właściwymi dla polityki społecznej. Tego typu posunięcia spowodowały natomiast m.in. znaczące obniżenie stopy aktywności zawodowej, jak też nasilanie się problemów finansowych, wzrost kosztów pracy, obniżkę konkurencyjności.

Część wykorzystywanych wówczas instrumentów polityki dochodowej pochodziła jeszcze z gospodarki centralnie sterowanej i była co najwyżej modyfikowana w celu adaptacji do nowych warunków, jak podatek od wzrostu ponadnormatywnych wynagrodzeń. Inne uległy całkowitej przebudowie, czego przykładem jest podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT). Przygotowanie i wprowadzenie podatków od dochodów osobistych, przede wszystkim porządkując system podatkowy, było ważną zmianą dla polityki dochodowej w ścisłym tego słowa znaczeniu¹⁶. Niektóre, na przykład podatek od dochodów kapitałowych, pojawiły się dopiero później. Wspomniany system emerytalno-rentowy, który w przypadku Polski jest niezwykle istotny dla dochodów osobistych, uległ zmianie dopiero w 1999 roku. Z punktu widzenia ograniczania inflacji bardzo ważnym elementem, obok zmniejszania akcji kredytowej, była polityka dochodowa oparta na mechanizmach indeksacyjnych, z założeniem ograniczania płac realnych.

Cel ten usiłowano osiągnąć za pośrednictwem wyznaczanego administracyjnie limitu wzrostu wynagrodzeń, którego przekroczenie groziło wspomnianym „popiwkiem”, czyli podatkiem wprowadzonym w ramach II etapu

¹⁶ *Dynamika transformacji polskiej gospodarki*. T. 1. Red. M. Belka, W. Trzeciakowski. Poltext, Warszawa 1997, s. 191.

reformy realizowanej w latach 80. Spadek realnych wynagrodzeń utrzymywał się nawet dłużej w porównaniu z założeniami, bo do 1994 roku. Warto przypomnieć, iż tworzone wtedy nowy system opierający się co prawda na rynkowym kształtowaniu cen, ale przy jednoczesnym zachowaniu centralnego sterowania płacami. Jak podkreślał L. Balcerowicz¹⁷, ówczesne warunki, nie tylko w Polsce, „przemawiały za utrzymaniem, a nawet wzmocnieniem odziedziczonej kontroli płac jako przejściowym odstępstwem od liberalizacji”. Nie można bowiem w tym kontekście abstrahować od roli związków zawodowych, których działalność była silnie upolityczniona, co w dużej mierze utrudniało wypracowanie właściwej umowy społecznej. Z tego głównie powodu powołana w 1994 roku Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, jako forum dialogu społecznego, w nieznacznym stopniu spełniała postawione przed nią zadania.

Silny impuls inflacyjny wynikał z dokonanego wcześniej, w sierpniu 1989 roku, uwolnienia cen żywności, wywołując ogólny spadek dochodów realnych, ale rozłożony nierównomiernie pomiędzy różne grupy społeczne. Co przy tym istotne, równoczesne utrzymanie dotacji do środków produkcji doprowadziło wtedy do wyjątkowego dysparytetu dochodowego na niekorzyść wsi, w tym zadłużenia, właściwie zapaści kredytowej rolników, a w konsekwencji całkowitego rozregulowania rynku rolnego i negatywnego później nastawienia tego środowiska do wszelkich reform rynkowych. Nie sposób jednak w tym kontekście zapominać o występującym równocześnie wzroście tzw. socjalnych wydatków z budżetu, dotyczących przede wszystkim opieki społecznej, czy szerzej – ubezpieczenia społecznego. Miało to z kolei ogólnie pozytywny wpływ na poziom dochodów, zmieniając równocześnie ich strukturę, ogólnie w kierunku tzw. socjalizacji¹⁸, nadal jeszcze obserwowanej, choć o mniejszym natężeniu.

Podsumowanie

Ocena polityki dochodowej prowadzonej w Polsce w warunkach transformacji nie jest jednoznaczna, głównie z tego powodu, że uzyskane dotychczas efekty stanowią wypadkową działań podejmowanych świadomie, w ramach realizowanych różnego rodzaju polityk, ale też wywołane zostały przez czynniki żywiołowe. Za jedną z najważniejszych jej cech uznać należy wielość celów oraz wykorzystywanych do ich osiągnięcia instrumentów, także pozafiskalnych. Cele te wykraczały daleko poza przedsięwzięcia stabilizacyjne, obejmując też zadania z zakresu polityki społecznej, sprowadzające się przede

¹⁷ L. Balcerowicz: *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 254.

¹⁸ C. Bywalec: *Transformacja w portfelach*. „Życie Gospodarcze” 1993, nr 2.

wszystkim do zapewnienia określonego poziomu dochodów dla sporej części społeczeństwa. Co również istotne, cele te nie były precyzyjnie określone, a może to wynikać z faktu, że transformacja systemowa odbywała się w specyficznych realiach społecznych, z masowym bezrobociem, szerokim zakresem biedy, czemu towarzyszyły powszechne oczekiwania na automatyczne wręcz rozwiązanie wszelkich problemów nękających wcześniej gospodarkę i społeczeństwo realnego socjalizmu.

Ponadto politykę tę charakteryzuje doraźność, niekiedy bardzo krótka perspektywa, co jest widoczne zwłaszcza w przypadku świadczeń emerytalnych. Niejednokrotnie decyzje dotyczące ich przyznawania podejmowano w odpowiedzi na pogarszające się nastroje społeczne (jeszcze w latach 80. XX wieku), pozbawiając je głębszego uzasadnienia ekonomicznego i tworząc długo utrzymujące się przeświadczenie o ich niezbędności, powszechnym charakterze. W równym stopniu dotyczy to narzędzi fiskalnych, czyli podatków różnego rodzaju, na czele z podatkiem od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń. Z pewnością trzeba wskazać na przypadkowość doboru instrumentów oraz ich fundamenty instytucjonalne, utworzone jeszcze w gospodarce centralnie sterowanej, co stanowiło swoisty paradoks.

Należy również zgodzić się z opinią wskazującą, że polityka dochodowa mogła przyczynić się do deformacji rynku pracy; powiększanie liczby emerytów, w tym powszechne zjawisko wcześniejszych emerytur, nie miało praktycznie żadnego wpływu na ograniczanie bezrobocia¹⁹. Zabrakło determinacji do zmiany systemu ubezpieczeń społecznych, a połowiczna reforma z 1999 roku nie ograniczyła prawa do wcześniejszych emerytur. Do pełnego uszczelnienia nie doszło nawet w 2008 roku, w ramach kolejnych zmian, gdyż pozostawiono wówczas regulacje dotyczące emerytur mundurowych oraz górniczych.

Powszechnie przypisuje się też polityce dochodowej okresu transformacji efekty w postaci stosunkowo dużego zróżnicowania wynagrodzeń i dochodów, rozszerzenia zakresu biedy²⁰. Nie można też nie wspomnieć o zjawisku „ubogich pracujących”²¹.

Oczywiście, realizacja postulatu sprawiedliwości społecznej nie jest głównym celem transformacji, stanowiąc raczej potencjalny efekt rozwoju społeczeństwa obywatelskiego²². To właśnie powstanie i rozwój postaw obywatelskich jest jednym z ważnych celów transformacji ustrojowej, co okazuje

¹⁹ W. Jarmołowicz, M. Knapieńska: *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2005.

²⁰ T. Kowalik: Op. cit.; G.W. Kołodko: *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*. Poltext, Warszawa 1999.

²¹ A. Stanaszek: *Bieda (z) pracy, czyli o biednych pracujących*. „Kultura i Społeczeństwo” 2004, nr 2.

²² M. Bałtowski, M. Miszewski: *Transformacja gospodarcza w Polsce*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 114.

się niezwykle trudne. Niezbędne staje się więc nie tyle zapewnienie wsparcia grupom obiektywnie zagrożonym w związku z przebiegiem transformacji, lecz upowszechnienie świadomości, że tworzony system społeczno-gospodarczy spełnia podstawowe wymogi sprawiedliwości. Chodzi zatem o wyeliminowanie sytuacji, w których względy ekonomiczne (zróżnicowanie zamożności) uniemożliwiają części społeczeństwa korzystanie z praw obywatelskich, formalnie przysługujących wszystkim jednakowo. Przyczyną poczucia niesprawiedliwości nie zawsze bowiem stają się różnice dochodowe, może stać się nią wykluczenie społeczne, czy też poczucie alienacji obywateli wobec instytucji organizujących ład społeczny.

INCOME POLICY – POLAND'S EXAMPLE

Summary

Polish income policy is generally attributed to the level of job impact, profitable relationships, and ultimately on welfare. This is possible, both directly and indirectly, via the use of a wide variety of instruments, generally of a fiscal nature and beyond. This facilitates the implementation of stabilization objectives, mainly with a view to combating inflation, which is important for life development, and of particular importance in the context of a timeless dilemma: efficiency and fairness. This paper presents the essence of income policy and the possibility of its implementation via use of a Polish example.

Stanisław Szydło
Borys Makary

ZMIANY DEMOGRAFICZNE I NIERÓWNOŚCI DOCHODOWE JAKO ZAGROŻENIE STABILNOŚCI SPOŁECZNEJ

Wprowadzenie

Zróżnicowanie w podziale dochodu prowadzi do pojawienia się pojęcia sprawiedliwej jego dystrybucji i stworzenia określonych (ideologicznych) kryteriów sprawiedliwości. W teorii ekonomii istnieje wiele założeń sprawiedliwości opartych na uwzględnieniu etycznego podejścia i funkcji użyteczności. Różnią się one stosowaną metodą liczenia, a w konsekwencji wnioskami z nich wynikającymi¹. Rzecz ciekawa, że dobrobytu nie wiązano z zachodzącymi procesami demograficznymi. Problemem zwiększenia dobrobytu w przeszłości był szybki przyrost naturalny. Dziś wzrost przyszłego dobrobytu w krajach rozwiniętych gospodarczo uzależniony jest w dużej mierze od malejącej prężności populacyjnej. Niestety, problem ten w znacznym stopniu wpływa na stabilność ekonomiczną.

Zagrożenie stabilności ekonomicznej wiąże się z ograniczonością makroekonomicznych zasobów, zarówno pierwotnych, jak i wtórnych (zasobów naturalnych, ludzkich i kapitałowych).

¹ W utylitarystycznej funkcji dobrobytu społecznego dobrobyt powstaje poprzez sumowanie dobrobytów jednostek – jest więc kategorią elitarną. W ujęciu Bernoulliego-Nasha dobrobyt jest iloczynem, a więc z natury egalitarnym. Znacznie bardziej egalitarna jest funkcja dobrobytu społecznego Rawlsa, utożsamiająca dobrobyt z wartością funkcji użyteczności podmiotów znajdujących się w najgorszym położeniu. Z kolei funkcja dobrobytu społecznego Bergsona-Samuelsona jest znacząco uogólnioną funkcją dobrobytu społecznego. Inne podejście do dobrobytu prezentują Nozick i Sen. Nozick, opowiadając się za sprawiedliwością proceduralną, twierdzi iż sprawiedliwość istnieje, dopóki podstawowe prawa jednostki są zachowane. Sen natomiast uważa, że sprawiedliwe jest zagwarantowanie ludziom dostępu do dóbr. Umożliwi im to realizowanie ich zasad życia. W utylitarystycznym nurcie mieszczą się poglądy Pigou, utożsamiające cel polityki z maksymalizacją dobrobytu i warunków do jego zwiększenia. Dobrobyt ekonomiczny wzrasta, jeśli dochód narodowy wzrasta i nie zmniejsza się dochód ubogich (warunek efektywności) i dobrobyt ekonomiczny wzrasta, jeśli rozkład dochodów „poprawia się”, a wielkość dochodu narodowego nie zmniejsza się (warunek równości). Szerzej w: N. Acocella: *Zasady polityki gospodarczej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Podstawowymi ogólnymi zagrożeniami dla rozwoju polskiej gospodarki są²:

- pogłębiające się nierówności w podziale dochodu;
- ilościowe kurczenie się klasy średniej;
- starzenie się społeczeństwa;
- zagmatwany i niesprawny charakter polskiego systemu prawnego;
- wykorzystywanie wielu ludzi w celu przewłaszczania dóbr i majątków, a nie ich wytwarzania;
- słabość państwa przy rosnącej sile grup lobbujących.

W prezentowanych rozważaniach postarano się przeanalizować wpływ zmian w rozkładzie dochodu na procesy demograficzne i powstające przy tym zagrożenia dla stabilnego rozwoju³.

1. Procesy demograficzne i ich następstwa

W historii ludzkości prawdopodobnie wielokrotnie dochodziło do lokalnych eksplozji demograficznych, wynikiem których było przemieszczanie się ludów i towarzyszące tym ruchom ludnościowym wojny o nowe życiowe przestrzenie. Eksplozja demograficzna pod koniec XVIII wieku miała inne przyczyny – spowodowana była wzrostem ogólnego poziomu życia i jego jakości.

Spojrzenie mikro skupia uwagę na zachowaniach jednostek, małżeństw i rodzin jako podmiotów rynkowych podejmujących decyzje o małżeństwie⁴

² Nieco inaczej problemy te widzi T. Kowalik w: *Bogata mniejszość strąca w przepaść biedniejące masy*, Obserwator finansowy pl, dostęp: 18.02.2020. „U źródeł obecnego kryzysu leży gieldyzacja gospodarek światowych, wypromowana przez władającą USA oligarchiczną triadę Wall Street + Treasury + MFW. Rezultatami jej rządów są: szybko postępująca materialna i publiczna polaryzacja społeczeństwa, stagnacja dochodów większości pracowników, złamanie siły związków zawodowych oraz podporządkowanie mediów wielkiemu kapitałowi. Wszystko to zaburza mechanizmy samonaprawcze gospodarki. Dwiema najważniejszymi wadami systemu społeczno-ekonomicznego, w którym żyjemy, są niezdolność do realizowania pełnego zatrudnienia oraz dowolny i niesprawiedliwy podział bogactwa i dochodów (Keynes 1956, s. 483)” i nieco dalej: „podstawowe przyczyny kryzysu tkwią w jawnym podporządkowaniu władz politycznych interesom wielkich korporacji (zwłaszcza finansowych), promujących minimalne państwo oraz w drastycznym wzroście nierówności czyli wolnego od wszelkich reguł kapitalizmu »zwyrodniałego«”.

³ Rodzina powinna być uznana za instytucję, w której dzietność będzie wynagradzana, chociażby w podobny sposób, jak miało to miejsce w powojennej Polsce. Zabiegi takie wyeliminowałyby, albo przynajmniej ograniczyły, biedę w wielu rodzinach, a posiadanie dzieci nie byłoby jednostronnym wkładem rodzin w rozwój gospodarki polskiej i europejskiej. Problem, na szerszą skalę, do literatury wprowadził laureat Nagrody Banku Szwecji im A. Nobla w dziedzinie ekonomii, G.S. Becker: *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*. PWN, Warszawa 1990.

⁴ Podstawą analizy ekonomicznej małżeństwa są dwie zasady. Zasada pierwsza oparta jest na fakcie, że małżeństwo jest prawie zawsze „chciane”, można więc w stosunku do małżeństw zastosować teorię preferencji, zakładając że osoby zawierające małżeństwo liczą, iż dzięki niemu osiągną wyższy poziom użyteczności niż w przypadku pozostania w stanie bezzęnnym. W zasadzie drugiej przyjmuje się, że skoro wielu mężczyzn i wiele kobiet konkuruje ze sobą w poszukiwaniu partnera, istnieje rynek matrymonialny, w ramach którego każda osoba usiłuje znaleźć sobie najlepszego z osiągalnych partnerów. Zasady te tłumaczą, dlaczego większość dorosłych ludzi wchodzi w związki małżeńskie i dlaczego klasyfikowanie i dobór partnera następuje z punktu widzenia bogactwa, wykształcenia i innych cech oraz przebiega w podobny sposób w różnych warunkach. Szerzej w: G.S. Becker, *Ekonomiczna...*, op. cit., s. 295 i dalsze.

i prokreacji w oparciu o teorię użyteczności. Dla większości rodziców dzieci są źródłem radości (satysfakcji) i w terminologii ekonomicznej można je traktować jako dobra konsumpcyjne. Natomiast kiedy dostarczają dochodu pieniężnego, stanowią dobro produkcyjne. W teorii tej zakłada się, że dzieci jako trwałe dobra konsumpcyjne dostarczają pewnej „użyteczności”. Użyteczność z dzieci jest porównywalna z użytecznością z innych dóbr za pomocą funkcji użyteczności albo układu krzywych obojętności. Wzrost dochodu i spadek cen prowadzi do wzrostu popytu na dzieci. Rodzina sama decyduje o liczbie posiadanych dzieci. To nie liczba dzieci stała się obiektem troski, ale ich jakość, a jakość ta związana jest z wielokrotnym wzrostem wysokości wydatków na ich wychowanie. Koszty wychowania potomstwa stanowią wielokrotność hipotetycznych korzyści ekonomicznie związanych z posiadaniem dzieci. Równocześnie nastąpiło zastąpienie solidaryzmu rodzinnego solidaryzmem społecznym – opieką społeczną i emeryturami oraz powstała sytuacja wątpliwej potrzeby korzyści ekonomicznych z dzieci. Rodzina wielopokoleniowa została zastąpiona rodziną jednopokoleniową – samowystarczalną, samofinansującą się i znajdującą bezpieczeństwo ekonomiczne na zewnątrz. Wystarczy wspomnieć o rosnącej roli kredytu „odwrotnie hipotecznego”⁵ czy też obligacji „śmierci”⁶. Hedonistyczne nastawienie – konsumpcjonizm – zdeterminowało zachowania społeczne, które za wyznacznik wartości i cel życia uznają pozycję społeczną określoną bogactwem i konsumpcją.

Przecież celem polityki ludnościowej jest dobro obecnych i przyszłych pokoleń. Dobro to powinno być rozumiane nie tylko jako dobrobyt i siła ekonomiczna państwa, ale także jako utrwalanie dziedzictwa kulturalnego narodów. A tego ostatniego na pewno nie zapewnią imigracje ludności na dużą skalę. W gospodarkach słabych to pomoc rodzinom mogłaby przynieść pożądane skutki. Pomoc ta mogłaby przyjąć solidarny ogólnoeuropejski charakter. Przecież w całym prawie okresie powojennej Europy, i dziś także, to kraje słabsze gospodarczo płaciły kontrybucje – niosły pomoc krajom bogatym w postaci dobrze wykształconych młodych ludzi, zubożając ludnościowo i ekonomicznie własne narody.

⁵ Jednym z czynników, który to umożliwia, jest kredyt odwrotnie hipoteczny – dożywotni kredyt pod zastaw mieszkania. Równocześnie napiętnowany został nepotyzm, chociaż dziedziczenie majątku, zawodu czy też prestiżu było odwiecznym przywilejem dzieci, tak jak ich obowiązkiem była troska o starzejących się rodziców. Może należałoby diametralnie zmienić system emerytalny, wprowadzając niską powszechną emeryturę, a dodatkowe świadczenia emerytalne uzależnić od odprowadzanych do funduszy emerytalnych składek płaconych przez dzieci. W ten sposób zlikwidowane byłoby pasożytnictwo społeczne bezdzietnych, którzy musieliby sami zadbać o swoją starość.

⁶ Obligacje te emitowane są na bazie zdeponowanych w odpowiednich instytucjach polis ubezpieczeniowych na życie ludzi starych i służą do finansowania ich dodatkowych świadczeń.

2. Procesy demograficzne w Polsce⁷

Można przyjąć, że zmiana procesów demograficznych przebiega w pięciu fazach.

Faza pierwsza obejmuje naturalnie wysoki poziom urodzeń i zgonów – tak było w Polsce w okresie międzywojennym i w pierwszych powojennych dziesięcioleciach. Te naturalne procesy demograficzne przerwała wojna. *Fazę drugą* cechuje polepszenie się jakości życia, a z nią zmniejszenie się umieralności przy równoczesnej wysokiej rodności. Fazę tę kończy najwyższy poziom przyrostu naturalnego. *W fazie trzeciej* dalszemu polepszeniu jakości życia towarzyszy znaczne obniżenie poziomu rodności. Nadzieja na wyższy komfort życia decyduje o odraczaniu posiadania potomstwa. *W fazie czwartej* poziom przyrostu naturalnego oscyluje wokół zera. Wreszcie *faza piąta* to okres demograficznego zwijania się⁸. Zjawisku towarzyszy nastawienie na komfort życia. W Europie osobliwość tę zaobserwowano już w drugiej połowie lat 60. XX wieku i stała się ona zjawiskiem trwałym.

Nieco odmienny przebieg opisane zjawisko miało w Polsce. Wynikało to z wojennych i powojennych uwarunkowań znacznie innych od tych, jakie miały miejsce w Zachodniej Europie, to jest: olbrzymich strat ludnościowych w okresie wojny, wybitnie prokreacyjnej polityki rządu w pierwszym okresie powojennym, tradycji posiadania liczego potomstwa, znaczącej roli Kościoła w życiu ludności, a także braku znajomości antykoncepcji.

Pelniejszemu otwarciu Polski na Europę po 1990 roku towarzyszyły olbrzymie nadzieje na lepsze życie. Niestety, już pierwsze lata przemian ustrojowych zaznaczyły się drastycznym spadkiem jakości życia wielu grup społecznych, a lata następne przyniosły rozwarstwienie dochodów na niespotykaną w Europie skalę. Nastąpiła radykalna zmiana motywacji prokreacyjnych. Konfrontacja z cywilizacją zachodnią, a w szczególności naszego poziomu życia z jej poziomem, zniszczyła solidarność społeczną i ideę służby dla dobra publicznego, a uruchomiła konsumpcjonizm i proces pogoni za pieniędzmi. Równocześnie postępowała laicyzacja życia społecznego, a tradycyjne zachowania kulturowe stały się obiektem szyderstw laickiej propagandy. Wzory płynące z zachowań hierarchów kościelnych także nie były budujące dla znacznej części społeczeństwa. Kler, mimo, że znaczna jego część wywodzi się z warstw biedniejszych i wiejskich, wyalienował się z ludu i nie wsparł go w procesie „demokratycznych” i ekonomicznych przemian.

⁷ Szeroko w: S. Szydło: *Procesy demograficzne jako ogólnoswiatowe zagrożenia stabilności gospodarczej*. Prace Naukowe WSZiB w Krakowie 2011. Artykuł w druku.

⁸ Por. A. Judziński: *Kryzys demograficzny w Europie i jego implikacje*. „Słowo Młodych” 2008, nr 2(5); J. Balicki, E. Frączak, C.B. Nam: *Przemiany ludnościowe: fakty, interpretacje, opinie*. Warszawa 2003, s. 42-53.

Trwały spadek dzietności wynika z ułomności prowadzonej polityki ludnościowej i słabości ekonomicznej rodzin: bezrobocia, braku stałego stosunku pracy i ciągłego zagrożenia zwolnieniami. Dzieci wymagają olbrzymich nakładów pracy, czasu i pieniędzy rodziców. Wymagają także pomocy państwa na ochronę rodziny. Państwo powinno inwestować w budowę żłobków, przedszkoli, szkół, a nie zamykać je w złe pojętej trosce o obniżanie kosztów. Priorytetem powinna być budowa społecznych struktur prorodzinnych, a nie ich likwidacja w imię poprawnych politycznie ideologii i ratowania zagrożonych budżetów gmin i państwa. Liniowe podatki typu VAT szczególnie silnie odciążają rodziny wielodzietne, a ich coraz wyższy poziom w naszej rzeczywistości rujnuje rodziny, ratując budżet.

Efekt zagrożeń depopulacją wzmacniać będą takie czynniki jak:

- wzrost liczby związków nieformalnych i decyzje o opóźnianiu urodzenia dziecka;
- decydowanie się rodzin na mniejszą liczbę dzieci – spadek dzietności poniżej 1,35 dziecka na kobietę zagraża zdolności równoważenia urodzeń i zgonów;
- migracja wewnętrzna do dużych aglomeracji miejskich i przyjęcie panujących tam wzorców kulturowych⁹;
- emigracja – do wysoko rozwiniętych krajów UE i innych rozwiniętych krajów emigrują zwłaszcza ludzie wykształceni¹⁰;
- restrykcje podatkowe traktujące dzieci jako luksusową konsumpcję i tym samym wyższe obciążenia osób decydujących się na dzieci.

Zachwianie równowagi międzypokoleniowej prowadzi w prostej linii do demograficznego efektu drugiej rundy, czyli wtórnego regresu demograficznego i konieczności otwarcia się na imigrację ludności z uboższych krajów wraz z ich kulturowym bagażem prowadzącym do niewyobrażalnych konfliktów społecznych¹¹.

⁹ Do miast migrują głównie: ludzie w wieku produkcyjnym (przeważnie kobiety); ruchy te dotyczą przede wszystkim „ściany wschodniej” oraz województw śląskiego, opolskiego i świętokrzyskiego, dodatnie saldo migracji mają województwa: mazowieckie, małopolskie i pomorskie. Szerzej: R. Banasik: <http://geografia.na6.pl/demografia-polski>, dostęp: 10.06.2011.

¹⁰ Patrz praca A. Judzińskiego: *Kryzys demograficzny w Europie...*, op. cit.. Przyrost naturalny kształtowany jest przez: sytuację polityczną i ekonomiczną obszaru; opiekę lekarską i stan zdrowia mieszkańców, ich wykształcenie, poziom życia ludności, warunki bytowe, politykę demograficzną prowadzoną przez państwo.

¹¹ *Nadciąga długotrwała krwawa wojna w Europie*. „Gazeta Wyborcza” z 22.06.2011. „Jeśli większość Europejczyków nie dogada się z imigrantami, skończy się starciem – przekonuje prof. Michael Wolffsohn, założyciel Ośrodka Badań nad Historią Współczesnych Stosunków Niemiecko-Żydowskich przy Uniwersytecie Bundeswehry w Monachium. Niemiecki historyk i publicysta twierdzi, że w Europie może dojść do długotrwałej krwawej wojny”.

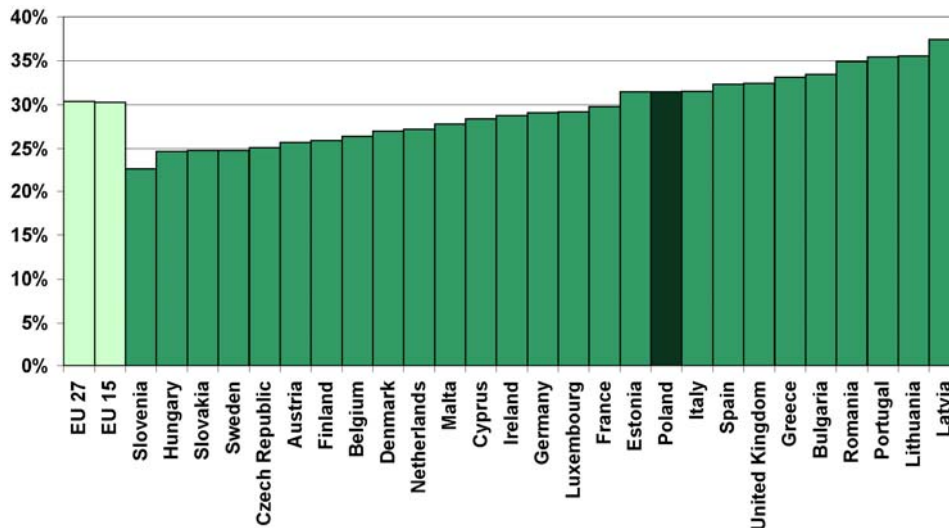
3. Nierówności w podziale dochodu

Aby uzyskać informacje o podziale dochodu, stosujemy krzywą Lorenza i współczynnik Giniego.

Krzywa Lorenza opisuje stopień nierówności – koncentracji dochodów w społeczeństwie. Wyznacza się ją, dzieląc wartość dobra posiadanego przez liczbę ludzi, którzy je posiadają. Krzywa jest tym bardziej hiperboliczna, im mniej ludzi bogatych posiada większość dobra. Im bardziej linia ta jest prostą, tym równiejsza jest dystrybucja dochodów.

- Teoretycznie: w danym społeczeństwie linia całkowitej równości rozkładu dochodu jest przekątną kwadratu, która obrazuje idealnie egalitarny podział dochodu.
- Krzywą Lorenza wykreśla się w oparciu o dane empiryczne – obrazuje ona rozkład dochodów w społeczeństwie.
- Państwo poprzez zastosowanie odpowiednich narzędzi polityki redystrybucyjnej może wpływać na kształt krzywej Lorenza.

Współczynnik Giniego jest miarą nierówności w podziale dochodów. Praktycznie jest to współczynnik koncentracji dochodów i kształtuje się w przedziale między 0 (dla równych dochodów) a 1 (jedna osoba koncentruje całe dochody). Wartość współczynnika Giniego wyznaczamy, obliczając pole pomiędzy linią egalitarnego podziału dochodu (doskonałej równości, przebiegającą pod kątem 45 stopni) a krzywą Lorenza w stosunku do wartości pola pod linią egalitarnego podziału dochodu.



Rys 1. Nierówność dochodów – wskaźnik Giniego dla krajów UE

Źródło: Statystyki Wspólnoty Europejskiej w sprawie dochodów i warunków życia na rok 2010.

Wskaźnik Giniego może stanowić podstawę do oceny polityki dochodowej i socjalnej państwa.

Teza o zależności pomiędzy stopniem rozwoju gospodarczego a wartością wskaźnika wydaje się bardzo wątpliwa. Wskazują na to niekiedy bardzo niskie wskaźniki dla krajów słabo rozwiniętych i wysokie dla krajów zamożnych¹².

Analizując ostatnie ponad dwadzieścia lat przemian w Polsce, należałoby postawić pytanie o zmiany w procesach dystrybucji dochodu i kto na tych przemianach skorzystał. Pytanie to jest naturalne, gdyż po 1988 roku coraz wyraźniej zaczęły się uwidaczniać różnice społeczne wynikające z zamożności obywateli. Była to naturalna kolej rzeczy po przejściu z poprzedniego ustroju, który centralnie „dzielił po równo” i wyznaczał oraz kontrolował wynagrodzenia, do wolnorynkowej gospodarki kapitalistycznej. Nie ulega wątpliwości, że zmiana systemu pociągnęła zmiany w podziale dochodu, niekiedy dramatyczne. Osoby o tym samym dochodzie mogły korzystać z szerszego dostępu do dóbr, co wynikało z posiadanych uprawnień bądź pracy w określonej grupie zawodowej. Biorąc te czynniki pod uwagę, możemy stwierdzić, że rozwarstwienie społeczne pod względem poziomu życia było większe w gospodarce centralnie planowanej niż wynikałoby to z bardzo niskiego współczynnika Giniego oscylującego w przedziale od 0,22 do 0,28¹³.

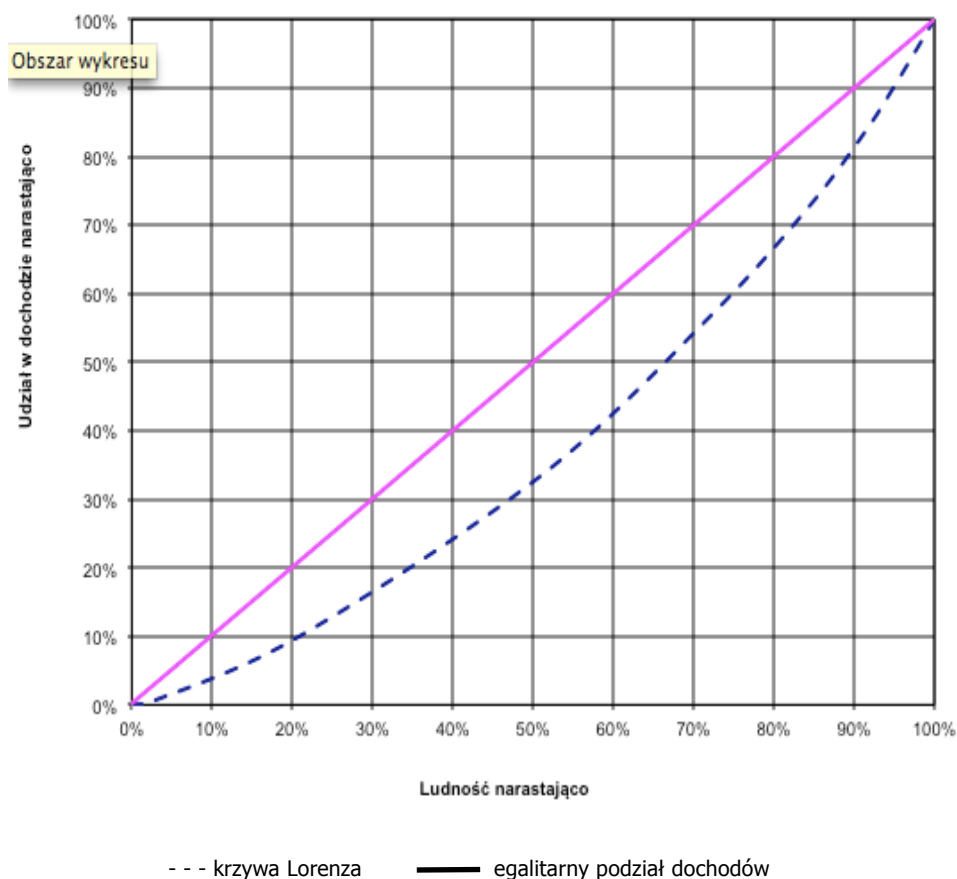
Jak widać na rys. 2, w 1988 roku podział dochodu był w miarę równomierny – wskaźnik Giniego wynosił w tym roku około 0,28. Natomiast od 1993 roku nierówność w podziale dochodu wyraźnie rośnie – w 2002 roku wskaźnik Giniego wyniósł 0,34¹⁴. Należy podkreślić, że wartość ta była prawie równa średniej dla krajów Unii Europejskiej. Jak widać na wykresach, w kolejnych latach pogłębiało się „rozwarstwienie” społeczne.

Jak widać na rys. 3, w 2006 roku pogłębiły się dysproporcje w podziale dochodu w Polsce. Narastały one w kolejnych latach, co widać na rys. 4. Pokazuje to proces zanikania „klasy” średniej w Polsce, co prowadzi do sytuacji, w której coraz więcej dochodu gromadzone jest w małej grupie najbogatszych. Krzywa Lorenza jest coraz bardziej eliptyczna i oddala się od egalitarnego podziału dochodów.

¹² W literaturze znaleźć można także stanowisko, że istnieje wysoka, ujemna korelacja pomiędzy stopniem rozwoju gospodarczego a wysokością współczynnika Giniego.

¹³ Wikimedia Commons, http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Gini_since_WWII.svg, dostęp: 25.09.2011.

¹⁴ Ibid.

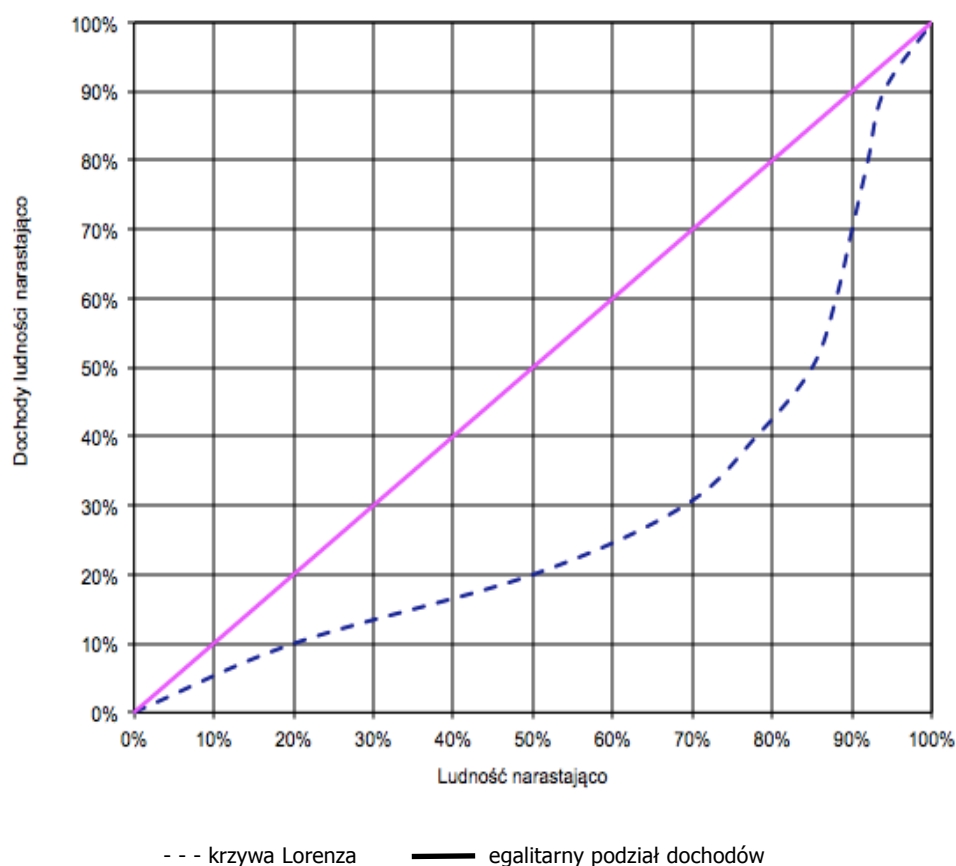


Rys. 2. Zagregowana krzywa Lorenza dla wszystkich grup dochodowych w Polsce w roku 1988

Źródło: *Rocznik Statystyczny 1988 r.* GUS, Warszawa.

Mówiąc o dużych różnicach w dochodach i rozwarstwieniu społecznym należy pamiętać, że dochody powinny być zróżnicowane, bo pełnią rolę motywacyjną i są bodźcem do prawidłowej alokacji zasobów ludzkich. Z tego punktu widzenia dążenie do jak najmniejszej wartości wskaźnika Giniego wydaje się nieuzasadnione. Równocześnie należy pamiętać, że rosnący współczynnik Giniego przy rozwijającej się gospodarce świadczyć może o zaniedbaniach państwa w stosunku do biedniejszej części społeczeństwa. Oceniając zmiany wskaźnika Giniego można przyjąć, że jego pożądana wartość powinna zawierać się w przedziale od 0,25 do 0,4, ale wszystkie jego szybkie zmiany należy oceniać krytycznie. Także wszelkie bardzo wysokie wartości są złe. Wysokie wartości cechują kraje nisko rozwinięte względnie niestabilne poli-

tycznie, takie jak Namibia (0,74) czy Botswana (0,63). Z kolei zbyt niski wskaźnik może być wynikiem restrykcyjnej polityki państwa, nastawionej na wyrównywanie różnic społecznych. W szczególnych przypadkach może prowadzić to do zmniejszenia konkurencyjności gospodarki.

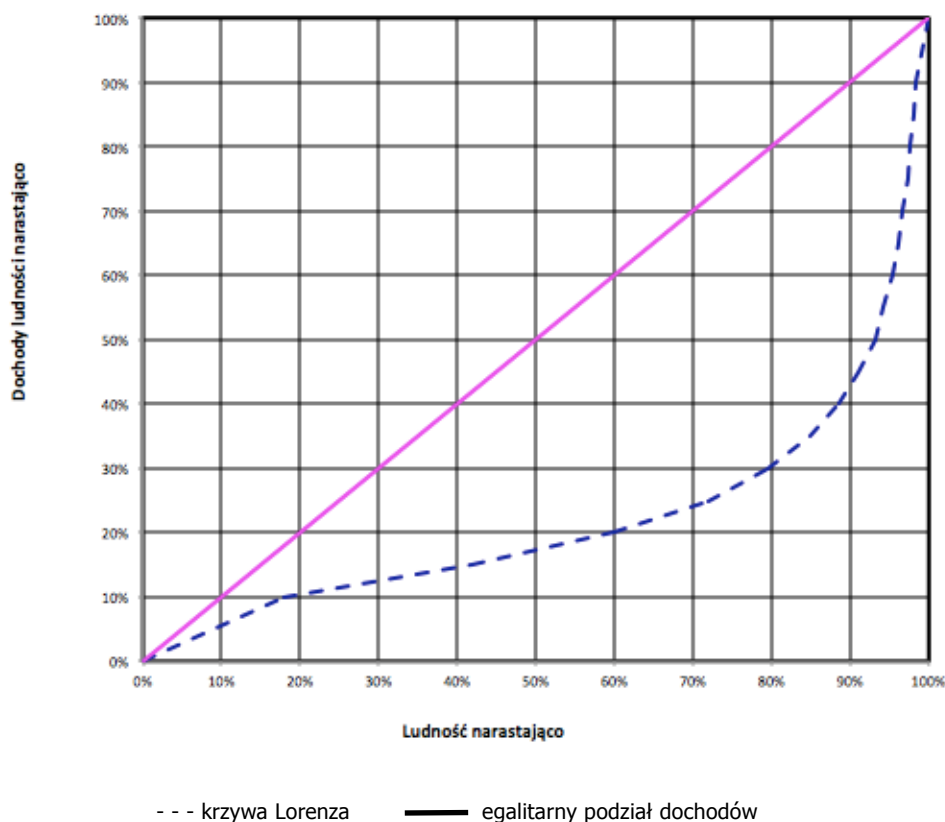


Rys. 3. Zagregowana krzywa Lorenza dla wszystkich grup dochodowych w Polsce w roku 2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Raportu płacowego 2010*, Sedlak & Sedlak.

Patrząc na zmiany, widać że w Polsce pogłębia się rozwarstwienie społeczne i wskaźnik Giniego wzrasta. Należy pamiętać, że rosnące różnice w dochodach po 1989 roku wynikają również ze zmiany w wycenie pracy. Przed transformacją wykształcenie miało niewielkie znaczenie i nie wpływało na poziom dochodów. Osoby z wyższym wykształceniem zarabiały tyle samo, co osoby z wykształceniem zawodowym. Zmieniło się to radykalnie po 1989

roku, kiedy zaczęto doceniać wysokiej klasy specjalistów, zwłaszcza z branży IT, bankowości, telekomunikacji czy ubezpieczeń. Według badań firmy Sedlak & Sedlak są to najlepiej opłacane branże. Kolejne różnice w dochodach po 1989 roku wynikają z pojawienia się w Polsce kapitału zagranicznego. Pracownicy przedsiębiorstw zagranicznych zarabiają znacznie więcej od ich odpowiedników w przedsiębiorstwach z kapitałem krajowym (średnio różnica ta wynosi około 20%).



Rys. 4. Zagregowana krzywa Lorenza dla wszystkich grup dochodowych w Polsce w roku 2010

Źródło: Ibid.

Kolejną kwestią wpływającą na różnice majątkowe i wynikające z nich zróżnicowanie dochodowe w Polsce była „prywatyzacja”.

Dowodem na zwiększające się rozwarstwienie społeczne jest procent ludzi żyjących w Polsce poniżej minimum socjalnego. Według GUS w 2010 roku

59% ludności żyło poniżej tego minimum, a 11,8% ludności żyło poniżej minimum egzystencji. Należy podkreślić, że procent ten stale rośnie od 1998 roku, w którym poniżej minimum egzystencji żyło 5,6% ludności. Rolą państwa jest oddziaływanie w celu zmniejszenia tych różnic, ale oddziaływanie to nie powinno zakłócać mechanizmów rynkowych. Zmniejszenie tych dysproporcji można osiągnąć na kilka sposobów, stosując odpowiednią politykę podatkową czy (co jest dyskusyjne) podnosząc płacę minimalną.

Podsumowanie

Z powyższych rozważań można wyciągnąć wiele wniosków. Ich charakter może zależeć od punktu widzenia i przyjętego systemu wartości. Polska ostatnich kilkudziesięciu lat jest bardzo ciekawym przykładem wpływu zmian ustrojowo-społecznych na dobrobyt.

Przejście od gospodarki centralnie sterowanej (której ideologicznym celem było m.in. wyrównanie poziomu życia wszystkich obywateli) do systemu kapitalistycznego umożliwia obserwację zmian w podziale dochodów. Im dłużej „panuje” kapitalizm, wolny dopływ kapitału zagranicznego i postępująca globalizacja, tym bardziej widoczne są niepokojące zmiany. Można zaobserwować zanik klasy średniej. Rozkład dochodów coraz bardziej odbiega od zrównoważonego. Bogaci wykorzystują swój kapitał i mnożą go (często kosztem biedniejszych), a biedni, m.in. ze względu na ograniczone możliwości, popadają w ubóstwo.

Na zmniejszanie rodności, które grozi ujemnym przyrostem naturalnym i starzeniem się społeczeństwa, wpływa nie tylko zmiana stylu życia w przypadku ludzi majątnych, ale także strach przed brakiem środków finansowych na wychowanie dziecka w przypadku biedniejszych. Zmienia się model rodziny, odchodząc od wielopokoleniowego (w którym zamożność ma mniejsze znaczenie) do jednopokoleniowego (samowystarczalnego, ale jednocześnie mniej elastycznego).

Zjawiska demograficzne, a w szczególności występujące w ostatnich dziesięcioleciach spadki przyrostu naturalnego, mają istotny wpływ na bieżący i przyszły dobrobyt. Rolą państwa jest m.in. dbałość o dobrobyt obywateli, jednak może się wydawać, że w nowym systemie rządzący albo nie radzą sobie z powierzonymi przez wyborców obowiązkami, albo kierują się innymi priorytetami. Coraz częściej ważniejsza jest efektywność finansowa (nie zawsze dobrze rozumiana) niż dobro ludzi.

**DEMOGRAPHIC CHANGES AND INCOME INEQUALITY AS
A THREAT TO SOCIAL STABILITY****Summary**

Social stability neither the wealth nor the proportion of income distribution. However, intuitively we feel that these concepts are strongly linked. Subjective sense of well-being stems from the sense of elementary justice and undoubtedly influences the social and economic stability. These authors outline the issues against the background of long-term changes in the distribution of income in the context of economic stability, understood broadly as a desirable development and economic growth. Also indicated that the primary threat facing our economy, population growth is declining.

INFORMACJE O AUTORACH

Dr Andrzej Anszperger

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Dr Tomasz Białowąs

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Dr Bartosz Chorkowy

Uniwersytet Opolski

Dr Małgorzata Gasz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Dr Katarzyna Kamińska

Uniwersytet Gdański

Dr Beata Kasprzyk

Uniwersytet Rzeszowski

Dr Jolanta Kondratowicz-Pozorska

Uniwersytet Szczeciński

Dr Marek Kośny

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Dr Michał Kubiak

Uniwersytet Gdański

Mgr Błażej Łyszczarz

Collegium Medicum, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Mgr Borys Makary

Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Krakowie

Dr Paweł Marszałek

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Dr Sylwia Mrozowska

Uniwersytet Gdański

Dr Rafał Nagaj

Uniwersytet Szczeciński

Dr Agnieszka Piekutowska

Politechnika Białostocka

Prof. UG dr hab. Ewa Polak

Wyższa Szkoła Bankowa, Uniwersytet Gdański

Dr Wojciech Przychodzeń

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

Dr Piotr Ptak

Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych im. F. Skarbka w Warszawie

Prof. dr hab. Marek Ratajczak

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Mgr Anna Sobolewska-Bujwid

Politechnika Wrocławska

Dr Feliks Stawarczyk

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Dr Grzegorz Szczodrowski

Uniwersytet Gdański

Dr Piotr Szkudlarek

Uniwersytet Szczeciński

Prof. dr hab. Bogumiła Szopa

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Prof. AGH dr hab. Stanisław Szydło

Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie