

BOGUMIŁA SZOPA

## KONTROWERSJE WOKÓŁ PROBLEMÓW PODZIAŁU

### I. WPROWADZENIE

Teoria podziału, jako odrębna dyscyplina naukowa, ukształtowała się stosunkowo niedawno. W starszych opracowaniach, zwłaszcza podręcznikowych, bywa ona traktowana jako suma teorii płac, zysków i cen. Stąd też nauka o podziale nie wykazuje jeszcze tego stopnia systematyzacji, co inne działy nauk ekonomicznych.

Co prawda, problematykę podziału w stosunkowo szerokim zakresie podjął już Dawid Ricardo w swym podstawowym dziele (*Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, 1817)<sup>1</sup>, ale – ogólnie biorąc – kwestie te rozpatrywano później przeważnie w kontekście innych zagadnień i raczej niezbyt często. Unikając rozbudowywania wątku historycznego, trzeba podkreślić, że niedawno głębiej zainteresowali się podziałem dwaj teoretycy spoza tzw. głównego nurtu ekonomii<sup>2</sup>. Byli nimi Charles Lindblom oraz Amartya Sen.

W 1993 r. Lindblom napisał m.in.: „Jeżeli chcemy zrozumieć gospodarkę, musimy badać nie tylko alokację zasobów, lecz również konflikty wokół podziału. Ekonomisci dokonują z reguły wyboru: zajmują się pierwszym albo drugim zestawem problemów [...]. Niewielu ekonomistów podjęło zadanie integracji obu grup problemów”<sup>3</sup>. Oczywiście usytuowanie problematyki podziału jako równorzędnej w stosunku do problemów alokacji nie oznaczało bezpośredniego powrotu do stanowiska D. Ricarda. Lindblom odrzuca wręcz skrajnie deterministyczne ricardowskie argumenty na rzecz możliwości korekty podziału określonego przez siły rynkowe.

Tę nową postawę w sposób najbardziej ogólny przedstawił A. K. Sen, wskazując że: „Gospodarka rynkowa może prowadzić do różnych rezultatów, które zależą od tego, jak są dzielone dobra materialne [...], jakie są reguły gry itd. Na wszystkich tych polach głos ma państwo i społeczeństwo, wewnątrz narodów i globalnie. Rynek jest tylko jedną instytucją wśród wielu”<sup>4</sup>.

Należy przypomnieć, że wiara w możliwość rozdzielenia „alokacji” i „podziału” – a tym samym „efektywności” oraz „równości” – jest jedną z najstarszych idei

---

<sup>1</sup> „Ustalenie praw rządzących tym podziałem jest głównym zadaniem ekonomii politycznej”, D. Ricardo, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa 1957, s. 11.

<sup>2</sup> Do głównego nurtu ekonomii w latach 90. zaliczono: keynesizm, monetaryzm, nową szkołę klasyczną, szkołę realnego cyklu koniunkturalnego, nową szkołę keynesowską (A. Wojtyła, *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, PWN, Warszawa 2000, s. 58-59).

<sup>3</sup> C. Lindblom, *Inquiry and Change. The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, Yale University Press, New Haven-London-New York 1993, s. 202.

<sup>4</sup> A. K. Sen, *Dziesięć zasad o globalizacji*, „Rzeczpospolita” z 24.07.2001 r.

w teorii ekonomii<sup>5</sup>. Kilka lat temu głos w tej sprawie zabrał J. E. Stiglitz, pisząc: „Podkreślam skutki zależności między problemem podziału a zagadnieniem efektywności, ponieważ w ostatnim okresie kładzie się nacisk przede wszystkim na zagadnienie efektywności, a w niewielkim stopniu na konsekwencje podziału. Za kilka lat to niedocenywanie podziału [...] może prześladować gospodarkę, nie tylko w formie społecznych niepokojów, ale w wąsko pojmowanej długookresowej efektywności ekonomicznej. Ostatecznie nie ma podstaw intelektualnych dla oddzielenia efektywności od spraw podziału”<sup>6</sup>.

Najbardziej widoczne są końcowe fazy podziału, czyli jego wyniki ostateczne. Dotyczą one ukształtowanych przez podział struktur zasobów i strumieni przyporządkowanych poszczególnym podmiotom, a więc konkretnym osobom lub grupom społecznym. Kumulacja efektów podziału, bez względu na miejsce ich powstawania, dokonuje się w gospodarstwach domowych. Rozkłady dochodów, a przede wszystkim ich zmienność w czasie, charakteryzują stopień egalityzacji społeczeństwa.

## II. TEORIA A PRAKTYKA

Bez względu na ustrój społeczno-polityczny, poziom rozwoju gospodarczego, czy też realizowaną strategię rozwoju, wszystkie kraje wykazują pewien stopień nierówności w podziale dochodu<sup>7</sup>. Powstałe zróżnicowanie ma ponadto tendencję do samoreprodukcji i powielania istniejącego schematu podziału, tworząc tym samym pewien zamknięty krąg, obejmujący czynniki ekonomiczne, społeczne i polityczne<sup>8</sup>.

W 1955 r. S. Kuznets postawił hipotezę, w myśl której nierówności w podziale dochodów przybierają jednak odmienny kształt na różnych etapach rozwoju<sup>9</sup>. Zgodnie z nią, nierówności te są stosunkowo niewielkie w społeczeństwach tradycyjnych, zaostrzają się natomiast na wstępnym etapie rozwoju przemysłowego, by ponownie ulec złagodzeniu na etapach dalszych (co miał potwierdzać przykład USA). Zjawisko to określa się w literaturze przedmiotu jako odwrócone „U”-Kuznetsa. Wcześniejsze próby weryfikacji tej tezy podejmowane przez wielu badaczy (Adelman, Morris, Paukert, Ahluwalia, Beckerman, Fields) nie przyniosły jednak jednoznacznych rozstrzygnięć, a najbardziej kwestionowano tezę, że w pierwszej fazie przyspieszonego wzrostu (etap industrializacji) nierównomierność w podziale dochodów musi się nasilać<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Próbowal o tym przekonać już J. S. Mill w *Zasadach ekonomii politycznej* (1848) poprzez rozróżnienie „niezmiennych praw produkcji” oraz „giętkich praw podziału” (M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000, s. 609-610).

<sup>6</sup> J. E. Stiglitz, *Whither Socialism?*, MIT Press, Cambridge 1994, s. 49-50.

<sup>7</sup> Ogólnie biorąc, kraje realnego socjalizmu cechował relatywnie wysoki stopień równości, wyrażony np. wskaźnikiem Giniego rzędu 0,20-0,25, podczas gdy w innych krajach w dekadzie lat 70. wynosił on odpowiednio: Japonia – 0,275, Szwecja – 0,304, RFN – 0,312, Hiszpania – 0,351, Francja – 0,409, USA – 0,485 (por. C. Morrison, *Income Distribution in East European and Western Countries*, „Journal of Comparative Economics” vol. VII, 1984, nr 2, s. 124-127; *World Development Report* 1984, The World Bank, New York 1984).

<sup>8</sup> Szerzej B. Szopa, *Nierówności w czasie i przestrzeni*, w: *Nierówności dochodowe i majątkowe. Zakres i formy redystrybucji dochodów państwa*, RSS-G przy RM, Raport 49, Warszawa 2002, s. 40-48.

<sup>9</sup> S. Kuznets, *Wzrost gospodarczy narodów*, PWE, Warszawa 1976.

<sup>10</sup> Z niektórych analiz wynika, że podział dochodu narodowego nie był na początku lat 70. bardziej równomierny niż w latach poprzedzających wybuch II wojny światowej, wg W. Beckerman, *How Large a Public Sektor?*, „Oxford Review of Economic Policy” 1986, nr 2.

Z czasem pojawiły się też wątpliwości dotyczące ostatniego z wymienionych etapów. Można było je rozwiać, obserwując w minionym ćwierćwieczu najszybszy wzrost nierówności w najwyżej rozwiniętych krajach anglosaskich. Już w odniesieniu do lat 1968-1983 wskazywano na zwiększenie zróżnicowania w podziale<sup>11</sup>. Później, wbrew deklarowanym zamierzeniom, „reaganomika” wywołała znaczące efekty redystrybucyjne<sup>12</sup>, a według nowszych ocen społeczeństwo amerykańskie przestało być społeczeństwem klasy średniej; coraz wyraźniej dawały znać o sobie grupy skrajne, nie tyle ze szczytu drabiny społecznej, co tzw. *underclass* (według Z. Baumana – „ludzkie odpady kapitalizmu”<sup>13</sup>). Dysproporcje zwiększyły się praktycznie na wszystkich płaszczyznach życia społecznego, dotyczyły warunków mieszkaniowych, zatrudnienia, dostępu do szkół wyższych, stanu zdrowia i przewidywanej długości życia; towarzyszyło temu rozszerzenie kręgu ubóstwa, co jest stosunkowo nowym zjawiskiem w najbardziej gospodarczo rozwiniętych krajach<sup>14</sup>. USA stały się zatem dla świata przykładem skrajnie antyegalitarnego społeczeństwa spolaryzowanego, czyli takiego, które przed wiekiem J. Schumpeter nazywał „cywilizacją nierówności”<sup>15</sup>.

Nie jest to bynajmniej przykład odosobniony, gdyż to groźne dla współczesnego świata zjawisko silnie rosnącego zróżnicowania dochodowego jest obserwowane w wielu krajach, towarzysząc procesowi ogólnie spadającego przeciętnego tempa wzrostu gospodarczego, co wymaga szczególnego podkreślenia<sup>16</sup>. O wiele większa rola w procesie wzrostu nierówności przypadła jednak nie USA, lecz Wielkiej Brytanii<sup>17</sup>. Nierówność dochodów znacznie się tam zwiększyła w ostatnich dwudziestu latach, wykraczając poza tendencje światowe; nierówności rosły w podobnym tempie, jak w Nowej Zelandii, a szybciej niż w Stanach Zjednoczonych i Australii. W odróżnieniu od przykładu amerykańskiego aktywne dążenie do zwiększenia zróżnicowania dochodów (co miało doprowadzić do korzystnych efektów strony podażowej) było jednym z celów polityki gospodarczej rządu M. Thatcher. Dochody najwyższego decyla wzrastały w znacznie szybszym tempie w porównaniu z decylami niższymi, co doprowadziło do tego, że prawie jedna czwarta gospodarstw utrzymuje się z dochodów poniżej połowy średniej krajowej i takich gospodarstw jest obecnie niemal trzy razy więcej niż w 1979 r., pierwszym roku thatcheryzmu. Jak przypomniał T. Kowalik, to właśnie z tego powodu politykę R. Reagana określano jako „keynesizm dla bogatych”, natomiast polityka M. Thatcher zyskała miano „monetaryzmu dla bogatych”<sup>18</sup>.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> L.C. Thurow, *The Zero-Sum Solution*, Penguin, Harmondsworth 1987, s. 154-155.

<sup>13</sup> Z. Bauman, *Życie na przemiał*, Znak, Kraków 2004.

<sup>14</sup> Szerzej m.in. M. Hirszowicz, E. Neyman, *Nowa bieda w świecie obfitości*, „Kultura i Społeczeństwo” 2004, nr 2, s. 121-141.

<sup>15</sup> Odsetek ubogich w USA wynosił na przełomie XX i XXI w. ponad 11% ogółu ludności, tzn. ok. 31 mln (U. S. Department of Labor Bureau Statistics. Report 957, Washington 2002, Marzec) Wezniej odpowiednio: w 1994 r. – 14,5%, w 1973 r. – 11,1%, a w 1959 r. – 22,4% (N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa 2002, s. 146).

<sup>16</sup> E. Mączyńska, *Słabnące tempo wzrostu w gospodarce światowej* – symposium Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej, „Ekonomista” 2003, nr 5 (głos w dyskusji Z. Sadowskiego), s. 653.

<sup>17</sup> HM Treasury, *The modernization of Britain's Tax and Benefit System. Number Four: Tackling, Poverty and Extending, Opportunity*, 1999 Marzec, s. 11.

<sup>18</sup> T. Kowalik, *Sprawiedliwość dystrybucyjna jako wyzwanie transformacyjne*, w: *Rozwój polskiej gospodarki; perspektywy i uwarunkowania*, red. G. W. Kołodko, Wyd. WSPi Z im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2002, s. 144.

Nierzadko wzrost nierówności jest postrzegany nie jako efekt określonej polityki, lecz nieuchronny skutek zmian technologicznych oraz globalizacji. Obserwowaną tendencję do wzrostu rozpiętości dochodowo-majątkowych w wielu przekrojach niejednokrotnie traktuje się jako ogólnoswiatową, a postrzega się ją nawet przez pryzmat internacjonalizacji modelu amerykańskiego, co jednak nie w pełni znajduje potwierdzenie w faktach. Zwrócił na to uwagę A. B. Atkinson, znawca problematyki<sup>19</sup>, który na podstawie badań wyodrębnił w świecie trzy grupy krajów: o rosnących bądź zmniejszających się nierównościach oraz niewykazujących żadnych zmian w tym względzie. Jak jednak zauważa D. Cohen, „gospodarki produkujące pomysły są bardziej nieegalitarne niż gospodarki wytwarzające przedmioty”<sup>20</sup>. Źródeł literatury o podobnym wydźwięku przybywa z czasem, stąd coraz trudniej o jednoznaczny obraz realiów światowych w tym względzie; przeciwnie, staje się on coraz mniej jednorodny<sup>21</sup>. Wskazują na to nie tylko powszechnie znane i wykorzystywane miary takie, jak współczynnik Giniego, ale też inne, np. porównania średnich dochodów różnych części świata, czy różnych regionów bądź grup społecznych jednego kraju.

Niewątpliwie wzrastają rozpiętości dochodowe pomiędzy krajami bogatymi a biednymi. Wystarczy wskazać, że o ile w 1950 r. stosunek PKB *per capita* w dziesięciu najbogatszych krajach świata do średniego PKB w dziesięciu najbiedniejszych wynosił 36,2, o tyle w 2001 r. wzrósł do ponad 47<sup>22</sup>. Potwierdza to D. S. Landes, pisząc: „nie wygląda na to, żeby rozwinięci i zafocani, bogaci i biedni zbliżali się do siebie”, niemniej jednak trzeba zauważyć, że w odniesieniu do biednych „życie ludzi w państwach rozwijających się polepsza się pod każdym prawie względem”<sup>23</sup>.

W tym kontekście nasuwa się pytanie postawione przez J. E. Stiglitz: „Co możemy zrobić dla 1,2 mld ludzi żyjących za mniej niż dolara dziennie, czy dla 2,8 mld ludzi utrzymujących się za mniej niż dwa dolary dziennie, czyli dla 45% światowej populacji?”<sup>24</sup>. Dla ścisłości dodajmy, że nie zawsze zwiększające się nierówności prowadzą do ubóstwa, ale stosunkowo często tak bywa. Zasygnalizujmy też przy okazji rozszerzanie się stosunkowo nowych zjawisk, do których z pewnością trzeba zaliczyć tzw. ubogich pracujących (*working poor*)<sup>25</sup>.

### III. SKUTKI PROPORCJI PODZIAŁOWYCH

W odniesieniu do efektów nierówności formułuje się w zasadzie dwie przeciwstawne tezy. Według pierwszej nierówności są niezbędne, aby motywować ludzi do aktywności i tam, gdzie one występują, osiąga się wyższą efektywność

<sup>19</sup> A. B. Atkinson, *Is rising income inequality inevitable?*, „WIDER Angle”, World Institute for Development Economic Research, Helsinki 1999, grudzień.

<sup>20</sup> D. Cohen, *Bogactwo świata, ubóstwo narodów*, Znak, Kraków 2000, s. 47.

<sup>21</sup> Por. m.in. M. Forster, M. Pearson, *Income Distribution and Poverty in the OECD Area: Trends and Driving Forces*, „OECD Economic Studies” 2002, nr 34/1.

<sup>22</sup> B. Sutcliffe, *World Inequality and Globalization*, „Oxford Review of Economic Policy”, vol. 20, 2004, nr 1.

<sup>23</sup> D. S. Landes, *Bogactwo i nędza narodów*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza S.A., Warszawa 2000, s. 579 i 575; por. też R. Dornbusch, *Klucz do sukcesu*, CeDeWu, Warszawa 2002, s. 20 i n.

<sup>24</sup> J. E. Stiglitz, *Globalizacja*, PWN, Warszawa 2004, s. 38.

<sup>25</sup> Szerzej m.in. A. Staszek, *Bieda (z) pracy, czyli o biednych pracujących*, „Kultura i Społeczeństwo” 2004, nr 2, s. 143-169.

gospodarowania. Z kolei, zgodnie z tezą drugą, nierówności prowadzą do konfliktów, które nie sprzyjają stabilnemu rozwojowi; wtedy nawet krótkookresowa efektywność niknie w zaburzeniach rozwoju, do których dochodzi w długim okresie. W tezach tych zawierają się podnoszone od dawna problemy, a mianowicie: efektywność mikroekonomiczna a efektywność w skali makro, wzrost gospodarczy rozpatrywany w kontekście sprawiedliwości społecznej itp.<sup>26</sup> Dylematy te nabierają szczególnego znaczenia w przypadku gospodarek transformujących się, w których rosące nierówności traktowane są powszechnie jako jeden z podstawowych przejawów kosztów przekształceń systemowych. Przy okazji warto więc zauważyć, że nierówności odgrywają rolę zarówno po stronie uwarunkowań, jak i efektów wzrostu gospodarczego<sup>27</sup>.

Ogólnie biorąc, wczesny okres powojenny nie przyniósł potwierdzenia tezy o odwrotnie proporcjonalnej zależności między równomiernością podziału dochodu narodowego a efektywnością gospodarowania<sup>28</sup>. Przykładowo, niższa mniej więcej o połowę nierówność podziału w Japonii i RFN w porównaniu z USA nie stanowiła dla tych krajów bariery w osiągnięciu wysokiego tempa wzrostu wydajności pracy i ogólnej dynamiki gospodarki. W literaturze prezentowane są konkretne argumenty dotyczące wpływu nadmiernego zróżnicowania dochodowego na przebieg procesów wzrostu. Wyróżnia się przy tym okoliczności towarzyszące takim oddziaływaniom: zjawiska typu *rent-seeking*, percepcji typu fiskalnego (saldo obciążeń podatkowych i korzyści uzyskiwanych z budżetu) oraz niestabilność polityczną. Zdaniem części ekonomistów, wszystkie formy tworzenia i przejawiania się nierówności dochodowych stanowią hamulec wzrostu.

Często zatem podkreśla się znaczenie klimatu polityczno-ekonomicznego, chociaż ustanowienie instytucji demokratycznych oraz odpowiednich praw i wolności nie rozwiązuje automatycznie wszystkich problemów rozwojowych. Co ciekawe, zależność między niestabilnością i wzrostem jest zazwyczaj nieliniowa, a jej znak zależy od poziomu osiągniętego rozwoju, tzn. jest ona dodatnia dla gospodarek mniej rozwiniętych oraz ujemna dla krajów bogatszych<sup>29</sup>. Kraje przechodzące od dyktatury do demokracji często muszą się liczyć z pogorszeniem wielu wskaźników ekonomicznych, które mogą kształtować się na niższym poziomie w stosunku do stabilnych i dobrze funkcjonujących dyktatur.

Zależności te szerzej analizuje J. Stiglitz, odwołując się do przykładu „azjatyckich tygrysów”<sup>30</sup>. Stosowaną w Azji Południowo-Wschodniej politykę gospo-

<sup>26</sup> W tej kwestii M. G. Woźniak pisze: „Jest prawdą, że nierówności społeczne są czynnikiem mobilizującym do aktywności gospodarczej, sprzyjającym ekspansji biznesu i wzrostowi gospodarczemu, gdyż umożliwiają wzrost oszczędności krajowych. Jednakże są nierówności, które tworzą barierę popytu i wpływają na powstanie błędnego koła ubóstwa. Z tego względu nadmierne nierówności społeczne mogą prowadzić do utraty stabilności wzrostu i stać się przyczyną niższego niż potencjalne tempo wzrostu PKB. Bardziej równomierny podział może służyć natomiast stabilności wzrostu, gdyż ogranicza ryzyko społecznych niepokojów” (*Wzrost gospodarczy w Polsce w latach 90. Czynniki, bariery, perspektywy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002, s. 82-83).

<sup>27</sup> O randze sporów w tym względzie świadczą m.in. stanowiska zawarte w pracach: L. Balcerowicz, *Wolność i rynek. Ekonomia wolnego rynku*, Znak, Kraków 1995; T. Kowalik, *Czy sprawiedliwość społeczna kosztuje?*, „Ekonomista” 1997, nr 3.

<sup>28</sup> A. Wojtyła, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990, s. 214. K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*, PWE, Warszawa 1989.

<sup>29</sup> A. Alesina, R. Perotti, *The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature*, „The World Bank Economic Review”, vol. 8, 1994, nr 3.

<sup>30</sup> J. E. Stiglitz, *Some Lessons from the East Asian Miracle*, „The World Bank Research Observer”, vol. 11, 1996, nr 2.

darczą, a zwłaszcza dochodową, streszcza w postaci następującej zależności: wysokie stopy wzrostu dostarczają zasobów, które mogą być wykorzystywane do wspierania równości w społeczeństwie. Jednocześnie wysoki stopień równości położenia socjalnego i związana z tym stabilność polityczna podtrzymują wysokie tempo wzrostu. „Kraje wschodnioazjatyckie – Korea Płd., Chiny, Tajwan i Japonia – udowodniły, że do powstania dużych oszczędności nie są niezbędne duże nierówności, że można osiągnąć szybki wzrost bez wydatnego zwiększenia nierówności”<sup>31</sup>. Zbliżonymi wnioskami zakończyły się inne badania, według których „tygrysy wschodnioazjatyckie” zawdzięczają wyjątkowo wysoką stopę wzrostu PKB polityce małych nierówności oraz wysokim standardom edukacji<sup>32</sup>. Prowadzona tam polityka – nakierowana na nieduże rozpiętości płacowe i zapewniająca zdobycie wykształcenia – zaowocowała stabilnością społeczno-polityczną, która z kolei przyczyniła się do powstania otoczenia ekonomicznego sprzyjającego szybkiemu rozwojowi przedsiębiorstw. W obecnych warunkach z jednej strony potrzebne są środki na tworzenie nowych miejsc pracy, z drugiej – pieniądze w rękę ubogich lub dla ubogich (np. wydatki państwa na edukację) na samodoskonalenie, wzbogacanie kapitału ludzkiego. Stąd wynika zasadność bardziej wyrównanego podziału. Także Bank Światowy w jednym ze swoich raportów poświęconych transformacji bardzo mocno podkreślił, że ustalenie społecznego konsensusu będzie kluczowe dla długookresowego powodzenia transformacji, gdyż analizy porównawcze prowadzone w różnych krajach wskazują, że społeczeństwa, w których występują znaczne nierówności dochodowo-majątkowe są z reguły mniej stabilne politycznie i społecznie; cechuje je również niższe tempo inwestycji i wzrostu<sup>33</sup>. Doświadczenie to stało się podstawowym bodźcem do rewizji tzw. konsensusu waszyngtońskiego.

Wbrew zatem formułowanym do niedawna poglądom, że intensywna akumulacja kapitału skutkuje narastaniem nierówności dochodowych i społecznych (wspomniane wyżej prawo Kuznetsa-Levisa) oraz że nierówności te są konieczne dla wystąpienia wzrostu, rządy tych krajów wykazały, że między innymi dzięki reformom agrarnym, dostarczeniu rolnikom tańszych kredytów, powstrzymaniu spekulacji na rynku nieruchomości, kształceniu (w tym kobiet) oraz sukcesywnemu podwyższeniu kwalifikacji zawodowych udało się osiągnąć bardzo wysokie tempo wzrostu bez powiększania nierówności.

Wskazują na to wyniki rozległych badań, prowadzonych z inicjatywy Banku Światowego, którymi objęto ponad 90 krajów w przekroju czasowym 30 lat, co pozwoliło na wysunięcie jeszcze dalej idących wniosków, a mianowicie:

- nie potwierdziły się hipotezy Kuznetsa-Levisa;
- jeśli na początku uprzemysłowienia występuje wysoki stopień nierówności – bardziej majątkowych niż dochodowych – to mają one wyraźnie negatywny wpływ na tempo wzrostu gospodarczego;

<sup>31</sup> J. E. Stiglitz, *Globalizacja*, s. 83.

<sup>32</sup> N. Birdsall i in., *Inequality and Growth Reconsidered: Lesson from East Asia*, „The World Bank Economic Review”, 1995, nr 3.

<sup>33</sup> World Bank, *From Plan to Market. World Development Report 1996*, The World Bank, Washington DC, 1996.

– podejmowanie działań o charakterze redystrybucyjnym sprzyja wzrostowi gospodarczemu oraz wzrostowi poziomu życia ubogich tylko wtedy, gdy zmierza do zwiększenia ich możliwości oraz bodźców do inwestowania, głównie w edukację<sup>34</sup>.

Przytoczone zależności między podziałem dochodów a wzrostem strukturalności przenieśli na kategorię rozwoju ekonomicznego i przeciwdziałanie ubóstwu. Zgodnie ze stworzoną przez nich koncepcją tzw. redystrybucji ze wzrostem możliwe jest jednoczesne osiąganie celów rozwojowych i bardziej sprawiedliwy rozkład bogactwa. Istotę tych usiłowań sprowadzić można do znalezienia formuły, w której konsekwentne kontynuowanie reform instytucjonalnych i rynkowych dałoby się połączyć z mechanizmami redystrybucji w sposób nieszkodzący wzrostowi i rozwojowi społeczno-ekonomicznemu.

Znalazło to również wyraźne odzwierciedlenie w postawie Międzynarodowego Funduszu Walutowego, który od pewnego czasu promuje ideę „sprawiedliwego wzrostu”. Jeden z byłych dyrektorów MFW, S. Fischer, wyjaśnił w 1998 r., że stało się tak „po pierwsze dlatego, że sprawiedliwość społeczna wymaga, by wszyscy członkowie społeczeństwa mieli udział w korzyściach wynikających ze wzrostu gospodarczego. I chociaż jest wiele koncepcji wskazujących, co dokładnie składa się na sprawiedliwą dystrybucję dochodu, my przyjmujemy pogląd, że bieda wśród bogactwa jest społecznie nie do zaakceptowania. Po drugie dlatego, że – ten argument ma charakter instrumentalny – sprawiedliwy program dostosowawczy i sprawiedliwie dzielony wzrost jest bardziej trwały. Dla MFW są to powody wystarczające, by kryterium sprawiedliwości brać pod uwagę, obojętne, czy polega ona na redukcji ubóstwa, czy na odpowiedniej dystrybucji dochodów w programach wspieranych przez MFW”<sup>35</sup>.

Zdaniem J. Stiglitz, wyzwaniem dla nowej, zmienionej w 2001 r., ekipy MFW powinno być kształtowanie polityki bazującej na wiedzy ekonomicznej, a nie na ideologii, i zwrócenie szczególnej uwagi na konsekwencje tej polityki dla ludzi biednych. Jak zresztą zauważył później: „MFW i Bank Światowy zmieniły swoją retorykę – o wiele więcej mówi się teraz o ubóstwie”<sup>36</sup> i częściej zajmuje się tym problemem. O zdecydowanej postawie tego ekonomisty świadczą niedawne jego wypowiedzi na IV Światowym Forum Społecznym w Bombaju w 2004 r., w których eksponował znaczenie społecznych skutków wprowadzania reform<sup>37</sup>.

Tak więc kontrowersyjna teza o nieuchronnym konflikcie między równością a wzrostem gospodarczym nie znajduje uzasadnienia ani na gruncie teoretycznym, ani na płaszczyźnie badań empirycznych<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> K. Denninger, L. Squire, *A New Data Set Measuring Income Inequality*, „World Bank Economic Review”, September 1996 oraz *Economic Growth and Income Inequality: Reexamining the Links*, „Finance and Development” March 1997.

<sup>35</sup> S. Fischer, *Opening Remarks*, (wprowadzenie do konferencji „Economic Policy and Equity”), International Monetary Fund, Washington DC, 1998, June 8-9.

<sup>36</sup> J. E. Stiglitz, *Globalizacja*, s. 193.

<sup>37</sup> Por.: *Dyktat technokratów*, „Rzeczpospolita” z 20 stycznia 2004 r.

<sup>38</sup> Już dawniej podkreślano, że „nie ma podstaw teoretycznych, które usprawiedliwiłyby pogorszenie w strukturze podziału dochodu w trakcie procesu rozwoju” (W. R. Cline, *Distribution and Development*, „Journal of Development Economics” vol. 2, 1975, nr 2, s. 374), jak również mało jest dowodów, które uzasadniałyby hipotezę, iż wyższa stopa wzrostu prowadzi do większych nierówności (por. M. S. Ahluwalia, *Inequality and Development*, „Journal of Development Economics” vol. 3, 1976, nr 4, s. 13).

#### IV. MIEJSCE SPRAWIEDLIWOŚCI W PODZIALE

Wskazuje to tym samym na interesującą ewolucję: początkowo ekonomiści dopatrywali się czynników determinujących podział dochodów w obiektywnych mechanizmach funkcjonowania gospodarki, stopniowo jednak coraz większą uwagę zaczęli skupiać na roli czynników natury instytucjonalnej. W tym zakresie głównym celem badań stało się określenie zasad i kryteriów tzw. sprawiedliwości dystrybtywnej, stanowiącej część szerszego systemu sprawiedliwości społecznej<sup>39</sup>. Według H. P. Younga, „[...] sprawiedliwości nie da się sprowadzić do pojedynczego kryterium. Idea sprawiedliwości jest złożona, pełna niuansów”<sup>40</sup>. Klasyczne definicje sprawiedliwości, takie jak zasada proporcjonalności Arystotelesa, zasada największego dobra Benthama czy zasada mini-maksu (dyferencji) Rawlsa, nie nadają się do tego, by opisać, jak społeczeństwo rzeczywiście rozwiązuje problemy dystrybucji<sup>41</sup>. Doświadczenie krajów wysoko rozwiniętych podpowiada jedynie, że na wyższych etapach rozwoju gospodarczego i poziomach dobrobytu raczej maleje znaczenie ekonomicznych przesłanek dystrybucji na rzecz społecznych mechanizmów negocjowania proporcji podziału. Coraz ważniejszy staje się więc mechanizm negocjacji i porozumień między stronami, sugerujący możliwości kompromisowego rozwiązywania problemów.

„Sprawiedliwe” nie musi znaczyć etyczne czy moralne; chodzi o to, co dane społeczeństwo uznaje za właściwe, biorąc pod uwagę potrzeby, status lub wkład różnych członków. Zasady sprawiedliwości co najmniej pozwalają określić, jakie podziały bardziej niż inne kwalifikują się do tego, by je rozpatrywać jako potencjalne rozwiązanie. Ale, jak stwierdza Atkinson: „[...] w sposób ewidentny różne zasady sprawiedliwości prowadzą do zupełnie różnych poglądów na nierówność podziału”, stąd też wśród naukowców zajmujących się badaniami społecznymi „nie ma zgody co do definicji sprawiedliwego podziału”<sup>42</sup>. Przykładowo – sprawiedliwość pozioma wymaga, aby osoby znajdujące się w takim samym położeniu były traktowane jednakowo, podczas gdy według sprawiedliwości pionowej osoby znajdujące się w takim samym położeniu powinny być traktowane odmiennie<sup>43</sup>. Nawet stosunkowo realistyczne próby określania sprawiedliwości w podziale – w aspekcie celu, ujmowanego jako zmniejszanie różnic w wysokości dochodów – akceptowane przez wielu autorów, często skazane są na niepowodzenie z uwagi na rozbieżności dotyczące dopuszczalnej granicy zmniejszania różnic.

Niemniej jednak pojęcie sprawiedliwości jest ważne, ponieważ koordynuje i legitymizuje opinie i decyzje dystrybucyjne; zasady sprawiedliwości są językiem, w którym opinie te i decyzje są dyskutowane i uzasadniane. Jeśli w społeczności panuje powszechna zgoda co do właściwych zasad sprawiedliwego podziału,

<sup>39</sup> Typologię zasad sprawiedliwości społecznej rozumianej jako różne odmiany sprawiedliwości dystrybucyjnej przedstawił W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa 2001, s. 298-301.

<sup>40</sup> H. P. Young, *Sprawiedliwy podział*, Scholar, Warszawa 2003, s. 67.

<sup>41</sup> Por. m.in. *Efektywność a sprawiedliwość*, red. J. Wilkin, Key Test, Warszawa 1997; J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 1994; A. Suwalski, *Niektóre ekonomiczno-społeczne aspekty sporu o sprawiedliwość społeczną*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 1.

<sup>42</sup> A. B. Atkinson, *The Economics of Inequality*, Oxford 1983, s. 5; por. też: J. Tinbergen, *Production, Income and Welfare*, Brighton 1985, s. 101-102.

<sup>43</sup> Por. A. B. Atkinson, J. E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, New York 1980, s. 354-355.



rozwiązania z nimi niezgodne będą uznawane za nieuzasadnione i nie do utrzymania. Nawet w sytuacjach, gdy takiej zgody nie ma, wciąż można dążyć do rozwiązań, które uzyskają szerokie poparcie dzięki wypracowaniu ich w procedurach uwzględniających różne opinie i równoważących przeciwstawne punkty widzenia.

Na szczególną uwagę zasługuje makroekonomiczny wymiar sprawiedliwości społecznej, gdy dochodzi do zderzenia między „statystycznie” ujmowanym wzrostem gospodarczym a jego efektem społecznym, tj. faktycznym stopniem polepszania się warunków życia ludzi. W jednym z raportów ONZ można przeczytać między innymi, że „rozwój społeczny nie jest sprzeczny z rozwojem ekonomicznym, choć może być nie do pogodzenia z pewnymi sposobami dzielenia dochodu narodowego”<sup>44</sup>. Wynika stąd ogólna konkluzja, że nie można doprowadzać do zbyt ostrych przeciwieństw między aspektami ekonomicznymi i społecznymi w podziale. Jak słusznie już dawno przestrzegał M. Pohorille: „Socjalny charakter płac i zatrudnienia, poszukiwanie ‘sprawiedliwych’ cen, wypaczone pojęcie o egalitaryzmie i przekonanie, że państwo powinno troszczyć się o wszystkich i wszystko, stanowi realną groźbę dla rozwoju państwa, dobrze zorganizowanej pracy i efektywnej polityki społecznej”<sup>45</sup>.

Dotykamy tym samym kryterium sprawiedliwości w przeformułowaniu dynamicznym. Jak podkreśla J. Kornai: „[...] system podziału jest sprawiedliwy tylko wtedy, gdy zapewnia w długim okresie stałą poprawę sytuacji materialnej najuboższej warstwy społecznej”<sup>46</sup>. Zasada ta nie precyzuje, oczywiście, jaka część dochodu narodowego ma przypaść w danym momencie warstwie najuboższej; nie chodzi bowiem o statyczny warunek redystrybucji. Nie określa ona również sytuacji ubogich, porównując ją z bogactwem zamożnych, ale sprowadza się do porównania aktualnej sytuacji biednych z ich położeniem w przyszłości. W życiu człowieka ubogiego poprawa nastąpi wtedy, gdy zmniejszy się jego ubóstwo, nie zaś wówczas, kiedy bogaci zubożeją i dołączą do niego. Chodzi zatem o perspektywę stałej poprawy w przewidywanej przyszłości, gdyż ludzie ubodzy nie mogą być skazani na życie pozbawione nadziei. Jeśli społeczeństwo tego nie gwarantuje, jest – według Kornaia – niesprawiedliwe. W takim ujęciu postulat sprawiedliwości łączy się niepodzielnie z postulatem pobudzania rozwoju, w czym aktywnie uczestniczy państwo.

## V. KONTROWERSJE DOTYCZĄCE ROLI PAŃSTWA

Jeszcze na przełomie lat 70. i 80. XX w. opinia M. Friedmana, wskazująca, że większa wolność ekonomiczna prowadzi do tworzenia większego dobrobytu, wywoływała ostre spory wśród ekonomistów, którzy domagali się udowodnienia tej tezy. Tymczasem okres ostatnich 20 lat cechowała wiara i nadzieja, że to właśnie nieskrępowany rynek lepiej służy rozwojowi w ogóle, a krajom o niższym jego poziomie w szczególności, w porównaniu z jakimikolwiek formami protekcjonizmu i interwencjonizmu państwowego. Upowszechniło się przeko-

<sup>44</sup> *Human Development Report*, New York 1991.

<sup>45</sup> M. Pohorille, *Potrzeby, podział, konsumpcja*, PWE, Warszawa 1985, s. 162.

<sup>46</sup> J. Kornai, *Droga do wolnej gospodarki*, Warszawa 1991, s. 79-80. Zbliżone stanowisko prezentuje L. Balcerowicz, op. cit. s. 95-103.

nanie o skuteczności wspomnianego wyżej konsensusu waszyngtońskiego, propagowanego przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Przez dwie ostatnie dekady poprzedniego wieku konsensus waszyngtoński zdominował teorię i politykę rozwoju gospodarczego, stał się rutynową wiedzą na temat polityki prowadzącej od stabilizacji do wzrostu w zaburzonych gospodarkach rynkowych. Oszczędności budżetowe, prywatyzacja i liberalizacja rynku stanowiły trzy filary porad opartych na porozumieniu waszyngtońskim. Termin ten obejmował zatem szereg działań, które miały doprowadzić wiele krajów, szczególnie niżej rozwiniętych, do wyższego poziomu dobrobytu. Zaliczano do nich twardą politykę fiskalną i monetarną, deregulację, liberalizację wymiany handlowej i przepływów kapitałowych, zniesienie subsydiów rządowych, umiarkowane opodatkowanie, uwolnienie stóp procentowych, utrzymywanie niskiej inflacji itp.

W polityce opartej na porozumieniu waszyngtońskim zwracano natomiast niewiele uwagi na kwestie podziału czy sprawiedliwości. Według jego zwolenników, najlepszym sposobem pomocy biednym jest sprawienie, by gospodarka się rozwijała, czyli akceptacja teorii stopniowego rozprzestrzeniania się dobrodziejstw wzrostu w całym społeczeństwie. Ale, jak trafnie zauważa Stiglitz: „Chociaż prawdą jest, że trwałego zmniejszenia ubóstwa nie da się osiągnąć bez wydatnego wzrostu gospodarczego, to twierdzenie odwrotne nie jest prawdziwe; ze wzrostu niekoniecznie korzystają wszyscy”<sup>47</sup>.

Zakładano zatem powszechnie, że wolny rynek i odrzucenie interwencji państwa rozwiążą większość problemów krajów Ameryki Łacińskiej, chociaż działania takie stosowano również podczas kryzysów strukturalnych w innych regionach świata, a także adresowano później do krajów postsocjalistycznych<sup>48</sup>.

Sukcesy azjatyckich krajów, na które powoływano się wyżej, realizujących otwartą i proeksportową strategię uprzemysłowienia, i jednocześnie porażki różnych odmian gospodarek zamkniętych i nadmiernie zetatyzowanych, doprowadziły stopniowo do głębokich przewartościowań zarówno w teorii ekonomii, jak i w realizowanej polityce gospodarczej<sup>49</sup>. Wraz z postępującą w świecie globalizacją – którą z reguły postrzegano jako zjawisko dające historyczną wręcz szansę poprawy ogólnej sytuacji i warunków bytu – w wielu krajach nastąpił znaczący postęp społeczno-gospodarczy, w większości jednak odnotowano stagnację, powiększały się nierówności dochodowe i rosło niezadowolenie społeczne. Gdy Bank Światowy opublikował w 1993 r. raport pt. *Cud wschodniej Azji*<sup>50</sup>, zapoczątkowało to dyskusję, w wyniku której poddano rewizji konsensus waszyngtoński, czyli katalog poglądów międzynarodowych organizacji finansowych oraz amerykańskich kół rządowych, stanowiących podstawę ich polityki ekonomicznej. Dodatkowym bodźcem do jego rewizji był wzrost zainteresowania problematyką nierówności w wielu ośrodkach naukowych, a także podjętych przez Bank Światowy badań nad współzależnością między nierów-

<sup>47</sup> J. E. Stiglitz, *Globalizacja*, s. 83.

<sup>48</sup> Według opinii „The Economist” (28 czerwiec 2002) w latach 1990-2000 potwierdziła się pozytywna korelacja między stopniem wolności ekonomicznej w poszczególnych krajach a ich tempem wzrostu gospodarczego.

<sup>49</sup> R. Piasecki, *Mniej państwa, więcej rynku: brazylijski plan Real*, w: *Nouwa polityka gospodarcza w krajach przechodzących proces liberalizacji gospodarczej*, red. J. Kudowski, U. Żuławska, Dialog, Warszawa 1998.

<sup>50</sup> *The East Asian Miracle*, World Bank, Waszyngton 1993.

nościami, wzrostem gospodarczym oraz efektywnością. Kryzysy finansowe w latach 1997-1999 w znacznym stopniu przekreśliły (lub przynajmniej zahamowały) wcześniejsze osiągnięcia nawet w krajach azjatyckich.

Podjęta w owym czasie dyskusja w Europie nad tzw. trzecią drogą i skoncentrowanie się na przykładzie USA w związku z tzw. nową gospodarką to kolejne przyczyny które – według A. Wojtyny – wprowadziły „[...] dodatkowe zamieszanie do odwiecznego sporu na temat roli państwa w gospodarce”<sup>51</sup>.

Symptomatyczna w tym względzie jest jedna z wypowiedzi L. H. Summersa, który zauważył: „Mówi się często, że w obecnych czasach rządy mają mniejszą władzę, lecz w pewnym sensie los społeczeństwa zależy od nich w jeszcze większym stopniu niż kiedykolwiek przedtem. Dobra polityka jest obecnie lepiej wynagradzana, a zła – szybciej karana. Dlatego też wpływ prowadzonej polityki na życie ludzi nigdy nie był większy. W opiniach bezsilności rządu częściową prawdą jest jedynie to, że pewne rzeczy, które rząd robić powinien, są coraz trudniejsze do wykonania”<sup>52</sup>. Nawet znany finansista G. Soros wyraził obawę, że: „[...] nieskrępowane nasilenie leseferystowskiego kapitalizmu oraz rozszerzanie się wartości i kategorii rynkowych na wszystkie dziedziny życia zagraża otwartemu i demokratycznemu społeczeństwu [...]. Za dużo konkurencji i za mało współdziałania może spowodować niedopuszczalną niesprawiedliwość i niestabilność”<sup>53</sup>.

Skuteczność tzw. konsensusu waszyngtońskiego okazała się niewielka w krajach rozwijających się, a także postsocjalistycznych. Coraz powszechniej wskazuje się na „erozję doktryny liberalnej” i na jej małą przydatność w rozwiązywaniu najważniejszych problemów współczesnej gospodarki. Okazało się, że instrumenty konsensusu nie mogą stanowić celu samego w sobie. Deregulacja, liberalizacja i prywatyzacja mogą służyć budowie prężnej gospodarki rynkowej, ale ich skuteczność okazuje się niewielka, jeśli nie towarzyszą im reformy uzupełniające (polityka konkurencji, sprawny system prawno-instytucjonalny, sposób rządzenia). Najbardziej ogólnym wnioskiem z badań było to, że cechy sposobu rządzenia pozwalają wyjaśnić znaczącą część różnic w przebiegu procesów rozwojowych zarówno między krajami, jak też w czasie. Należy przy tym podkreślić, że nie dotyczy to jednak byłych państw socjalistycznych. Tłumaczy się ów fakt tym, że kraje te dopiero wchodzą w etap, w którym podobna polityka może powodować wyraźnie odmienne wyniki w poszczególnych krajach. Stąd można oczekiwać, że jakość rozwiązań instytucjonalnych dopiero w najbliższych latach będzie wywierać silniejszy wpływ na tempo wzrostu<sup>54</sup>. Czynniki instytucjonalne są jednak w coraz większym stopniu uwzględniane w badaniach nad przebiegiem procesu transformacji, co szczególnie zasługuje na odnotowanie<sup>55</sup>.

Na uwagę zasługują badania D. Rodriki dotyczące stopnia, w jakim jakość rządzenia jest czynnikiem modyfikującym zależność między wzrostem gospo-

<sup>51</sup> A. Wojtyna, *Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa*, „*Ekonomista*” 2001, nr 1, s. 9.

<sup>52</sup> L. H. Summers, *Equity in a Global Economy*, (wprowadzenie do konferencji „*Economic Policy and Equity*”), International Monetary Fund, Washington DC, 1998, June 8-9, s. 5.

<sup>53</sup> G. Soros, *The Capitalist Threat*, „*The Atlantic Monthly*”, February 1997.

<sup>54</sup> A. Wojtyna, *Nowe kierunki badań...*, s. 21-22.

<sup>55</sup> P. Jasiński, C. Ross, *The Use of Policies for Competition in the Promotion of Structural Change in Transforming Economies*, „*Post-Communist Economies*” 1999, nr 2.

darczym a strukturą podziału dochodu<sup>56</sup>. Jak zauważono, w dotychczasowych badaniach empirycznych nie udało się wykazać jednoznacznie, że dodatnią korelację między stopniem egalitaryzmu w podziale dochodów a tempem wzrostu powodują czynniki z kręgu ekonomii politycznej. Niemniej jednak doświadczenia „tygrysów azjatyckich” potwierdzają znaczenie sposobu rządzenia w kształtowaniu się tej zależności.

Większość koncepcji próbujących wyjaśnić niesprawne rządy sięga poza wąsko rozumianą analizę ekonomiczną i uwzględnia czynniki leżące w sferze zainteresowania socjologii oraz nauk politycznych. Jak słusznie podkreślał J. E. Stiglitz, ograniczenie się jedynie do zamiany monopolu państwowego na monopol prywatny nie doprowadzi do stworzenia bardziej dynamicznej gospodarki rynkowej<sup>57</sup>. Niedopuszczalne jest ponadto pomieszczenie środków z celami polityki gospodarczej, jak stało się we wczesnych wersjach konsensusu<sup>58</sup>. Zarówno równowaga budżetowa, niska inflacja, względnie stały kurs walutowy i ogólna stabilizacja finansowa, prywatyzacja oraz liberalizacja – to nie cele, ale instrumenty polityki gospodarczej, która ma prowadzić do trwałego wzrostu i wyższego poziomu życia. Zdaniem Stiglitz, cele polityki rozwojowej powinny być jeszcze szersze niż wzrost i równowaga. Jak przyznał: „W tym samym czasie, gdy budowaliśmy naszą wiedzę o instrumentach tworzących dobrze funkcjonujący rynek, poszerzyliśmy naszą koncepcję celów, aby obejmowały one również trwałą, egalitarną i demokratyczną rozwój”<sup>59</sup>. Opowiada się on za wyważonym podejściem do roli państwa, takim, które uwzględnia ograniczenie i niesprawności zarówno rynku, jak i państwa oraz postrzega rynek i państwo jako działające wspólnie, po partnersku. Przy czym charakter tego partnerstwa jest w poszczególnych krajach różny, zależy bowiem od stadium ich politycznego i gospodarczego rozwoju.

Niezbędna z tego punktu widzenia reforma państwa oznacza nie tylko zmodyfikowanie jego polityki, lecz także instytucjonalizację dobrych zasad zachowania instytucji rządowych. Efektywne państwo działa zatem na podstawie zrozumiałych i przejrzystych reguł i jednocześnie jest w stanie szybko wykorzystać nadarżające się okazje czy też zmienić kierunek, gdy okoliczności tego wymagają.

## VI. WELFARE STATE CZY WORKFARE STATE?

Nic więc dziwnego, że coraz więcej uwagi poświęca się efektywności państwa, czego potwierdzeniem jest jeden z raportów Banku Światowego, z którego wynika, że bez zreformowania samego państwa niemożliwe staje się przeprowadzenie tzw. reform drugiej i dalszych generacji, a tym samym skonsolidowanie reform pierwszej generacji<sup>60</sup>. Wyjaśnić w związku z tym trzeba, że w zarysowu-

<sup>56</sup> D. Rodrik, *Understanding Economic Policy Reform*, „Journal of Economic Literature” 1996, marzec.

<sup>57</sup> J. Stiglitz, *Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy and Economic Advice*, The World Bank 1999.

<sup>58</sup> Por. G. W. Kolodko, *Od szoku do terapii. Teoria i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999, s. 134.

<sup>59</sup> J. Stiglitz, *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, „WIDER Annual Lectures”, nr 2, styczeń, United Nations University World Institute for Development Economics Research, Helsinki 1998.

<sup>60</sup> *The State in a Changing World*, World Development Report 1997, The World Bank, Washington 1997, s. 152.

jącym się w świecie procesie reform – który objął kraje tradycyjnie zaliczane do różnych ideologicznych modeli polityki społecznej – wydzielić można cztery zasadnicze fazy<sup>61</sup>:

1) dekada lat 80. XX w. – okres krytyki państwa opiekuńczego z pozycji neoliberalnych i radykalnych prób jego demontażu;

2) dekada lat 90. XX w. – okres reform socjalnych w większości krajów europejskich pod wpływem krytyki z fazy poprzedniej, podejmowanych przez rządy o różnej orientacji politycznej;

3) lata przełomu wieków – faza przeformułowania stanowiska obrońców państwa opiekuńczego; próby budowy koncepcji „trzeciej drogi”;

4) pierwsza dekada XXI w. – trwająca obecnie faza syntezy nowych koncepcji, poszukiwania tożsamości, zwłaszcza europejskiej polityki społecznej, budowa modelu polityki opartej na metodzie otwartej koordynacji.

Znany postulat autorstwa A. Giddensa<sup>62</sup>, że: „Państwo opiekuńcze powinno zostać zastąpione przez państwo inwestycji społecznych”, oznacza właściwie transformację „państwa opiekuńczego” w „społeczeństwo opiekuńcze”. Odrzucając państwo opiekuńcze, a jednocześnie domagając się zatrzymania „zdobyczy socjalnych”, opinia publiczna w krajach dobrobytu zmusiła właściwie neoliberalnych reformatorów do poszukiwania rozwiązań kompromisowych. Ich dorobek w tym względzie stanowił pierwszy krok w kierunku nowego modelu polityki społecznej, dla której charakterystyczne stały się trzy elementy (stąd eklektyczny jej charakter)<sup>63</sup>:

- wzrost znaczenia mechanizmów konkurencji w organizacji usług społecznych,
- zwiększenie roli organizacji pozarządowych w świadczeniu usług,
- powrót do idei łączenia prawa do świadczeń socjalnych z obowiązkiem pracy.

Na szczególną uwagę w tym zakresie zasługuje popularność hasła „praca zamiast zasiłku”, które stanowi jeden z ważniejszych argumentów wysuwanych przeciwko państwu opiekuńczemu. Wiąże się natomiast bardzo ściśle z teorią *underclass*, wskazującą na demotywacyjną funkcję osłonowych programów pomocy<sup>64</sup>. Stała się ona punktem wyjścia koncepcji zastępowania świadczeń długookresowych krótkookresowymi i wymuszającymi aktywność zawodową. Według Giddensa, „[...] program praca zamiast zasiłku (*welfare to work*) przyjął może nazwę w stylu amerykańskim, ale nietrudno dowiedzieć, że czerpie raczej inspirację ze skandynawskich programów aktywnego rynku pracy”<sup>65</sup>. Krajem, który w największym stopniu wprowadza w życie te założenia, jest przecież Dania. W polityce społecznej ogniskuje się ono wokół problematyki zatrudnienia, a przedmiotem jej zainteresowania jest prawie wyłącznie rynek pracy, który pełni coraz bardziej aktywną rolę w tworzeniu nierówności.

<sup>61</sup> *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economics*, red. G. Esping-Andersen, SAGE, London 1996 oraz *Why we Need a New Welfare*, Oxford University Press, red. G. Esping-Andersen, Oxford 2002.

<sup>62</sup> A. Giddens, *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, KiW, Warszawa 1999, s. 104; J. Rodger, *From a Welfare State to a Welfare Society*, Macmillan, Londyn 2000.

<sup>63</sup> Por. M. Rymusza, *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, w: *W stronę aktywnej polityki społecznej*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymusza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 19-32; *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, red. P. Pierson, Oxford 2001, s. 148.

<sup>64</sup> Szerzej H. Domański, *Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

<sup>65</sup> A. Giddens, *Trzecia droga...*, s. 8.

Wygląda więc na to, że w krajach unijnych od pewnego czasu polityka zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu niejako wypiera politykę społeczną w tradycyjnym dla niej obszarze – systemie zabezpieczenia społecznego; programy polityki społecznej stają się programami zatrudnienia<sup>66</sup>.

*Dr hab. Bogumiła Szopa jest profesorem  
Akademii Ekonomicznej w Krakowie.*

## CONTROVERSIES OVER THE DIVISIONAL PROPORTIONS

### Summary

In the context of the „Asian Miracle”, the end of the 20th century witnessed a revolution in income distribution, which consequently brought about verification of the rather widely recognised and accepted relationship: effectiveness or equality. At the same time it raised (and not only among economists) an increased interest in income distribution, emphasising the role of social stability in the processes of economic transformation. This, in turn, has led to a new perception of the economic and social phenomena, including the impact of the state policy.

---

<sup>66</sup> M. Rymśa, *Aktywna polityka społeczna...*, s. 31.