

BOGUMIŁA SZOPA

W KWESTII „NADOPIEKUŃCZOSCI” PAŃSTWA

Trwająca od pewnego czasu dyskusja na temat „nadopiekuńczej” roli państwa co prawda przygasła już nieco, niemniej jednak problemy w niej poruszane nigdy nie tracą na swej aktualności¹. Już na wstępie należy jednak zaznaczyć, że idea tzw. państwa opiekuńczego zrodziła się w północnej Europie (za jej oficjalny wyraz uważa się raport Beveridge'a z 1942 r.²) i tam też, tzn. głównie w Anglii, a ponadto w Stanach Zjednoczonych — państwach rządzonych od dłuższego czasu przez partie konserwatywne — szukać należy źródeł wspomnianej dyskusji. Jej nicią przewodnią były dążenia do ograniczenia wydatków socjalnych z budżetu państwa, przy czym argumentacja opierała się na twierdzeniu, jakoby zbyt wielka pomoc socjalna działała negatywnie na motywacje do podejmowania pracy i ograniczała aktywność zawodową, a więc obniżała w sumie efektywność gospodarczą³. Przenoszenie tej argumentacji na grunt krajów socjalistycznych jest co najmniej wątpliwe. Rozwój szeroko rozumianej sfery socjalnej wynika bowiem z założeń ustrojowych i samej treści socjalizmu. Faktem jest, iż w praktyce rozwój ten następował nierównomiernie i z pewnym opóźnieniem względem sfery gospodarczej, zróżnicowane były jego przejawy, lecz w sumie osiągnięcia na tym polu nie są błahe.

Nadając szeroki zasięg pojęciu funkcji opiekuńczych państwa, należałoby je traktować jako środki polityki społecznej, a zatem jako jeden z czynników rozwoju społecznego⁴. W ujęciu tym nie można ich więc

¹ Por. m. in.: M. Winiewski, H. Górska, *Kryzys, inflacja i reforma gospodarcza a polityka społeczna*, *Polityka Społeczna* 1983, nr 8, s. 1; H. Górska, *Nadopiekuńcza czy niedostateczna funkcja świadczeń społecznych w Polsce*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 1984, nr 4, s. 40; T. Kowalak, *Problemy polityki społecznej w latach osiemdziesiątych*, *Polityka Społeczna* 1986, nr 1, s. 1; M. Winiewski, *Zabezpieczenie społeczne czy ratownictwo?* *Polityka Społeczna* 1986, nr 4, s. 5; *Funkcje opiekuńcze państwa socjalistycznego*, Konferencja zorganizowana przez INE PAN, Warszawa 14 - 15 XI 1985 r.

² M. Winiewski. *Miejsce sfery socjalnej w polityce społecznej państwa socjalistycznego*, Konferencja, s. 2.

³ B. Prandecka, *Cele gospodarowania a rozwój społeczny*, *Ekonomista* 1985, nr 4 - 5, s. 658.

⁴ B. Prandecka, *Funkcje opiekuńcze państwa socjalistycznego jako czynnik sty-*

traktować jako swego rodzaju dobroczynności społecznej, której zasięg w nie sprzyjających warunkach społeczno-gospodarczych może być ograniczony. Jak się wydaje, takie właśnie ujmowanie funkcji opiekuńczych państwa zdecydowało o tym, iż pewien nurt dyskusji prowadzonej na Zachodzie znalazł dogodne podłoże w naszym kraju. Ponadto, obserwowane od kilku lat zwolnienie tempa wzrostu konsumpcji i poprawy warunków życia, a zwłaszcza tendencje spadkowe w tych dziedzinach, przyczyniły się do większego — niż to ma miejsce normalnie — zainteresowania zarówno powyższymi kwestiami, jak też pokrewnymi problemami, między innymi rozpiętościami poziomów spożycia, warunków życia oraz wszystkich tworzących je elementów, rozpowszechniania i intensyfikacji postulatów egalitarnych, sięgających nierzadko do prymitywnej „urawniłowki”. Wydaje się to zrozumiałe przede wszystkim z punktu widzenia generalnych wizji socjalizmu jako ustroju zdążającego do pełnej sprawiedliwości i równości⁵. A właśnie te zasady leżą u podstaw socjalistycznej polityki społecznej. Niestety, stwierdzić trzeba, że równość, a zwłaszcza sprawiedliwość społeczna, należą do kategorii łatwo poddających się różnorodnej interpretacji. Ponadto nie wszystkie ich elementy dają się skwantyfikować. Szczególne zaś trudności występują w ustaleniu konkretnych kryteriów podziału, w doborze metod weryfikacji efektów pracy, jak też w wyborze czynników stymulujących wzrost dochodów, bez którego nie można zwiększać puli przeznaczonych do podziału.

Istniejące braki w realizacji zasady sprawiedliwości społecznej w poszczególnych państwach socjalistycznych, w tym również w Polsce (polegające głównie na niedoinwestowaniu działań objętych bezpośrednią opieką państwa), nie przekreślają oczywiście słusznych idei humanistycznych. Dowodzą natomiast rozbieżności pomiędzy stawianymi celami a środkami ich realizacji, jak też przemawiają za tym, że cele społeczne należałoby ustalać bardziej precyzyjnie i długofalowo oraz konsekwentnie przeznaczać na ich realizację niezbędne środki. Nagromadzone w Polsce niedobory urzędów służby zdrowia i lecznictwa szpitalnego, oświaty, braki w infrastrukturze gospodarki komunalnej, pogłębiający się niedobór mieszkań dowodzą długotrwałych błędów polityki gospodarczej, która nie uwzględniała w dostatecznym stopniu współzależności pomiędzy wzrostem gospodarczym i rozwojem społecznym.

Co prawda, można uznać, że aktualny „model szeroko pojętego zabezpieczenia społecznego jest pod względem zakresu przedmiotowego (czyli rodzajów świadczeń), a po objęciu ubezpieczeniami społecznymi rolników indywidualnych także zakresu podmiotowego (czyli osób objętych ochroną socjalną) pełny i reprezentuje średni europejski poziom”⁶. Gorzej jed-

mulacji rozwoju społecznego, Konferencja, s. 4.

⁵ Z. Morecka, *Społeczne aspekty gospodarowania*, Warszawa 1981, s. 83.

⁶ M. Winiewski, *Miejsce sfery*, s. 3.

nak przedstawia się poziom świadczeń społecznych. Wymierne odzwierciedlenie znajduje to w rozmiarze funduszu świadczeń społecznych, stanowiącym jak dotąd podstawowy — choć dalece niedoskonały — miernik polityki społecznej. Jego udział w dochodzie narodowym wytworzonym jest niewysoki i w tym względzie Polska pozostaje w tyle za innymi państwami socjalistycznymi, jak też rozwiniętymi krajami kapitalistycznymi. Wskaźnik ten kształtuje się u nas w granicach 20 - 23% (20,2% w 1980 r. i 23,3% w 1984 r.), podczas gdy fundusz świadczeń społecznych w relacji do dochodu narodowego w 1980 r. wynosił: w Bułgarii — 25,2%, na Węgrzech — 25,6%, w CSRS — 26,6%, w ZSRR — 25,8% a w NRD — 26,6%⁷. W krajach kapitalistycznych najwyższy udział wydatków socjalnych w stosunku do produktu narodowego brutto (PNB) w 1981 r. notowany był w Belgii — 38,0%, Holandii — 36,1%, Szwecji — 33,5%, RFN — 31, 5% oraz Włoszech — 29,1%, natomiast najniższy w Japonii — 17,5%, Szwajcarii — 14,9% i Grecji — 12,8%⁸.

To właśnie pewien wzrost powyższego wskaźnika w Polsce w ostatnich latach (np. w 1970 r. świadczenia społeczne stanowiły tylko 16,3%, a w 1975 r. — 14,0% dochodu narodowego) legł u podstaw wspomnianej dyskusji.

Co prawda, zaprezentowane wielkości wskaźników nie wymagają specjalnego komentarza, lecz wydaje się nie dość wyczerpujące ograniczenie się — jak często ma to miejsce — jedynie do śledzenia wielkości funduszu świadczeń społecznych i jego udziału procentowego w dochodzie narodowym. „Jako odpowiednik rozmiarów redystrybucji społecznej” może on bowiem oznaczać zupełnie co innego, w zależności od kształtowania się innych mierników, a w szczególności⁹:

- zróżnicowania dochodów pierwotnych (głównie z pracy),
- charakteru efektów poszczególnych rodzajów świadczeń społecznych (typu socjalno-egalitarnego lub ekonomiczno-stymulacyjnego).

Stąd też w coraz większej mierze należałoby się posługiwać różnymi wskaźnikami i miernikami o charakterze socjoekonomicznym, reprezentującymi w doskonalszym stopniu — w porównaniu z powyższym — sposób czy poziom życia.

W dalszych rozważaniach posłużono się zatem zdezagregowanym dochodem gospodarstwa domowego lub przypadającym na jednego członka tego gospodarstwa, co zdeterminowane zostało układem danych statystycz-

⁷ Por. M. Winiewski, H. Góralska, *Zagrożenie sfery socjalnej*, Życie Gospodarcze 1984, nr 1, s. 13; B. Szopa, *Społeczny fundusz spożycia w Polsce i CSRS*, Polityka Społeczna 1984, nr 2, s. 22 - 23.

⁸ K. Markowski, *Wydatki państwa na cele socjalne w rozwiniętych krajach kapitalistycznych*, Konferencja, s. 1.

⁹ T. Przeciszewski, *Polityka społeczna w sytuacji szczupłości środków. Założenia rozwojowe na lata 1986 - 1990*, Konferencja, s. 6-7.

nych (choć w niewielkim stopniu uwzględnia to powyższy postulat). W celu wykazania niesłuszności obaw co do nadmiernie rozbudowanego systemu świadczeń społecznych w naszym kraju w opracowaniu dokonano ogólnego porównania sytuacji w tym względzie w Polsce i NRD, zdając sobie w pełni sprawę z różnic istniejących między tymi dwoma krajami, głównie w zakresie aktualnej sytuacji społeczno-ekonomicznej.

I tak, w okresie minionego dwudziestolecia — jak wykazują badania budżetów rodzinnych — udział dochodów ze społecznego funduszu społecznego w przychodach ogółem gospodarstw pracowniczych zwiększył się w Polsce z 8,8% w 1965 r. do 13,1% w 1984 r. (w 1982 r. — 16,9%)¹⁰. W NED natomiast świadczenia społeczne stanowiły w 1965 r. 26,0% dyspozycyjnego dochodu realnego gospodarstw robotniczo-pracowniczych, zaś w 1982 r. udział ich wzrósł do 34,6%¹¹. Powyższe dane potwierdzają znaną tendencję wzrostową udziału świadczeń społecznych w ogólnych przychodach ludności kosztem dochodów z pracy, co jest widoczne także w innych krajach socjalistycznych. Bezpośrednie porównanie powyższych liczb, dotyczących Polski i NRD, w jeszcze większym stopniu potwierdzałoby wcześniejsze konkluzje, wskazujące na znacznie mniejszą rolę funduszu świadczeń społecznych w całokształcie stosunków podziału w naszym kraju, nawet jeśli wziąć pod uwagę dwukrotnie zwiększony udział świadczeń społecznych w stosunku do wcześniejszego okresu. W tym miejscu nadmienić jednak należy, że wielkości te nie mogą być porównywane w sposób bezpośredni. Przyczyn tego jest co najmniej kilka, lecz w pierwszej kolejności wskazać trzeba na odmienny nieco sposób liczenia rozmiarów świadczeń społecznych oraz różnice istniejące między kategorią dochodu realnego i przychodów ludności ogółem. Co prawda, zarówno dochód realny, jak i przychody gospodarstwa ogółem obejmują podobne grupy dochodów, a mianowicie: dochody z pracy, dochody ze świadczeń społecznych (pieniężne i w naturze) oraz pozostałe przychody, lecz o ile przychody ogółem obrazują nominalny rozmiar dochodów, otrzymywanych z poszczególnych tytułów, o tyle dochód realny — poprzez powiązanie z aktualnym poziomem cen — odzwierciedla rozmiar dóbr i usług konsumpcyjnych możliwych do nabycia za dochody pieniężne, powiększony o wartość dóbr i usług otrzymywanych bezpłatnie. Z kolei podstawowe różnice w zakresie funduszu świadczeń społecznych na rzecz ludności sprowadzić można do kwestii następujących:

¹⁰ Obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS: 1966, s. 516; 1983, s. 115; 1985, s. 134. Uzyskane wyniki nie są co prawda bezpośrednio porównywalne z uwagi na inne metody badań, stosowane w różnych okresach, lecz w sposób ogólny obrazują tendencję zmian.

¹¹ Obliczenia własne na podstawie Statistisches Jahrbuch 1981, s. 270 oraz *Grundprobleme der politischen Ökonomie des Sozialismus und der ökonomischen Strategie der SED* 1984, s. 16 i *Theorie und Praxis der Sozialpolitik der DDR* 1979, s. 256

— w NRD do społecznego funduszu spożycia zaliczane są na przykład dotacje do cen detalicznych towarów o podstawowym znaczeniu (stanowiące ok. 1/3 całej wartości funduszu), podczas gdy w Polsce świadczenia społeczne nie zawierają tego elementu. Podobnie jest z zasiłkami chorobowymi, które w Polsce, począwszy od 1976 r., zaliczane są w ciężar kosztów przedsiębiorstw (w pierwszym okresie choroby). Biorąc to pod uwagę można stwierdzić, że fundusz świadczeń społecznych w NRD jest zawyżony względem tej kategorii w naszym ujęciu, równocześnie jednak:

— zawyżony jest nieco rozmiar dochodu realnego w stosunku do przychodów ogółem, przede wszystkim dlatego, że zawiera on pełną wartość świadczeń społecznych w naturze, natomiast przychody ogółem obejmują je w wysokości kosztów własnych (i w niepełnym wymiarze, co wynika ze specyfiki badań budżetów rodzinnych).

Powracając do podstawowego nurtu rozważań — traktując powyższą dygresję jako niezbędną do wykluczenia ewentualnych niejasności — stwierdzić należy, że prezentowane dane pozwalają na wyciągnięcie sformułowanego wcześniej wniosku. W tym kontekście wręcz dziwić mogą zgłaszane obawy, dotyczące „nadopiekuńczej” funkcji państwa, przejawiającej się rzekomo w zbyt rozbudowanym systemie świadczeń społecznych w Polsce. Ich przyczyn z pewnością szukać należy w dość gwałtownym „rozroście” dochodów, nie pozostających w bezpośrednim związku z wkładem pracy i — co najistotniejsze — nie mających pełnego pokrycia w dochodach budżetu państwa, a więc przekraczających aktualne możliwości gospodarcze kraju. Należy jednak szczególnie podkreślić, iż wzrost ten — mający miejsce w 1982 r. — był pewnego rodzaju jednorazowym skokiem, spowodowanym w dużej mierze uruchomionym w owym czasie systemem rekompensat z powodu wzrostu cen, jak też doraźnymi podwyżkami emerytur i rent w pogoni za inflacją. Kolejne bowiem lata charakteryzują się już znacznie niższymi wskaźnikami, a mianowicie: 1983 r. — 14,1% oraz 1984 r. — 13,1%. Natomiast w NRD, w odróżnieniu od Polski, wysoki aktualnie udział świadczeń społecznych w całości dochodów jest rezultatem stopniowego, lecz systematycznego wzrostu ich rozmiarów, skorelowanego z dochodami z pracy.

Dynamicznie wzrastające rozmiary społecznego funduszu spożycia odpowiadają rosnącym wymaganiom w zakresie kształcenia, kwalifikacji, kultury, rekreacji; są równocześnie wyrazem rosnących wydatków na reprodukcję siły roboczej, jak też zapotrzebowania wynikającego z społecznych i kulturalnych dążeń biernych zawodowo członków społeczeństwa. W NRD ma właśnie miejsce szybszy przyrost świadczeń społecznych w formie naturalnej, co można traktować jako wyraz szczególnej troski państwa o zaspokojenie potrzeb niezwykle ważnych ze społecznego punktu widzenia (z dziedziny oświaty, ochrony zdrowia, wypoczynku), kształtujących w dużej mierze pożądaną model konsumpcji. Odmienne wygląda

sytuacja w Polsce. W ostatnich latach zaznaczył się bowiem znacznie szybszy wzrost pieniężnych świadczeń społecznych, w wyniku czego w 1984 r. forma ta stanowiła 52% ogólnego funduszu, podczas gdy w 1980 r. ich udział wynosił 47%. Ma to swoje uzasadnienie. Obserwowana zmiana struktury świadczeń stanowi wyraz tego, iż polityka socjalna kładzie główny nacisk na sprawę zabezpieczenia społecznego, mniejszy zaś na popieranie konsumpcji o pozytywnych efektach społecznych. Z tego punktu widzenia wśród krajów socjalistycznych wyróżnić można trzy typy państw¹²:

- 1) o przewadze świadczeń rzeczowych (NRD, ZSRR, Bułgaria),
- 2) o zbliżonym udziale świadczeń pieniężnych i w naturze (CSRS),
- 3) kraje o przewadze świadczeń w formie pieniężnej (Węgry, Polska).

W bardzo krótkim czasie Polska przesunęła się z grupy pierwszej do trzeciej. Ogólnie biorąc, przewaga świadczeń pieniężnych występuje w krajach o przyspieszonym wzroście dochodów realnych lub tylko nominalnych. To ostatnie zaś wiąże się z inflacją, za którą muszą w jakimś stopniu nadażyć także dochody nominalne w postaci świadczeń pieniężnych. Tenże wzrost nominalnej wielkości świadczeń (głównie w formie zasiłków wychowawczych, rekompensat, rent i emerytur) wywołał pewien niepokój. W zjawisku tym upatrywano bowiem zagrożenie w zakresie stępienia bodźcowego oddziaływania dochodów z pracy, a także traktowano je jako jeden z czynników inflacyjogennych.

Jest w tym sporo racji. Wydaje się, że w sytuacji głębokiej nierównowagi, regramentacji oraz pogarszającej się jakości nieodpłatnych i częściowo odpłatnych usług niematerialnych, zasilanie dochodów osobistych — w znacznej mierze przez pieniężne świadczenia społeczne — stanowi formę działań opiekuńczych wątpliwej jakości¹³. Może ona być nawet uznana za przejaw minimalizowania odpowiedzialności państwa za warunki bytowe najbiedniejszych. Działania takie często powodują negatywne skutki ekonomiczne i psychospołeczne. Stosowanie ich w szerokim zakresie może pogłębiać nierównowagę rynkową i nasilać presję roszczeniową, zmniejszając tym samym znaczenie własnego wysiłku dla kształtowania bytu rodziny.

Pamiętać jednak należy, że pieniężne świadczenia społeczne podlegają inflacji w stopniu większym niż dochody z pracy. Wobec inflacji są one wręcz bezbronne, a sytuacja taka napawa niepokojem, tym bardziej że dzieje się tak głównie kosztem świadczeń rzeczowych, co oznacza generalny spadek nakładów na infrastrukturę społeczną. Nie pozostaje to bez znaczenia, zwłaszcza w świetle założeń reformy gospodarczej. Jeśli bowiem mechanizmy funkcjonujące w reformowanej gospodarce skłaniać mają ludzi do wydajniejszej pracy, a rosnące jej efekty mają być pod-

¹² M. Winiewski, *Miejsce sfery socjalnej*, s. 6.

¹³ L. Deniszczyk, *Pieniądze to nie wszystko*, *Życie Gospodarcze* 1984, nr 1, s. 11.

stawowym źródłem wzrostu dochodów osobistych i spożycia, to rzeczowe świadczenia społeczne muszą być przynajmniej proporcjonalne do tych procesów.

Realizacja reformy gospodarczej w warunkach kryzysu i silnej inflacji jest zdecydowanie utrudniona. Ale sytuacja taka nakłada również dodatkowe zadania na politykę społeczną, która powinna wprowadzać do systemu społeczno-gospodarczego mechanizmy obronne, nawet jeśli miałyby one na krótko osłabić nieco tempo urzeczywistniania izolowanych celów ekonomicznych. Co prawda, przyznanie priorytetu racjom socjalno-ochronnym podcina system motywacji pracowniczej i ogranicza w pewnym stopniu możliwości rozwiązania kwestii niskich dochodów w dalszej przyszłości, lecz zagadnienie to nie może występować w formie alternatywy. W NRD także zaczyna się coraz częściej zwracać uwagę na konieczność wzmożenia działań w kierunku bodźcowej funkcji płacy, lecz nie stawia się tego problemu — jak nierzadko czyni się to w Polsce — w postaci dylematu: albo proefektywnościowe działanie, albo bezpieczeństwo socjalne; albo państwo pracy, albo państwo opiekuńcze. Dylemat taki nie istnieje, jako że niezbędne jest i jedno, i drugie. Po to, aby państwo nasze było w stanie skutecznie pełnić swe funkcje opiekuńcze, musi być państwem dobrze zorganizowanej pracy. Z drugiej strony nie można podawać w wątpliwość faktu, że państwo socjalistyczne jest ze swej natury państwem opiekuńczym. Wyrzeczenie się funkcji opiekuńczej oznaczałoby przecież rezygnację z podstawowych założeń socjalizmu. Problem polega więc nie na rozstrzygnięciu błędnie sformułowanej alternatywy, lecz na rewizji poglądów i praktycznych środków działania, utrudniających właściwe kojarzenie celów produkcyjnych ze społecznymi¹⁴.

Zatrzymując się z kolei przy świadczeniach społecznych w naturze, podkreślić należy, że większość z nich wykorzystywana jest w przeważającej swej części nie przez całe gospodarstwo (dokładniej mówiąc: nie przez wszystkie osoby żyjące we wspólnym gospodarstwie równocześnie), lecz przez pojedynczych jego członków. Wyjątek stanowi w tym wykorzystanie mieszkań, które wraz z całym urządzeniem służą wszystkim członkom rodziny żyjącym w jednym, wspólnym gospodarstwie. Znaczenie dochodów otrzymywanych przez całe gospodarstwo polega głównie na tym, że jest ono najważniejszą formą organizacyjną konsumpcji; łączy uzyskiwane w wielorakiej postaci świadczenia społeczne z konsumpcją indywidualną, realizowaną za pośrednictwem dochodów z pracy, rzutując w przeważającym stopniu na warunki życiowe rodziny.

Z tego punktu widzenia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych posiada znaczenie szczególne. W NRD znajduje to odzwierciedlenie w niezwykle szybkim wzroście wydatków z budżetu państwa w formie dotacji (subwencji) na gospodarkę mieszkaniową, które tylko w dziesięcioleciu

¹⁴ M. Pohorille, *Potrzeby, podział, konsumpcja*, Warszawa 1985, s. 160.

1971 - 1980 zwiększyły się 3,3-krotnie, na skutek czego udział tychże wydatków w całym społecznym funduszu spożycia uległ podwojeniu. Jest to przykładem zupełnie odmiennych rozwiązań stosowanych w obu porównywanych krajach. W Polsce bowiem — jak powszechnie wiadomo — rola środków społecznych w finansowaniu gospodarki mieszkaniowej zmniejsza się coraz bardziej, obciążając tym samym dochody indywidualne poszczególnych rodzin. Na potwierdzenie tego wystarczy wskazać na fakt, iż w tym samym czasie wydatki budżetu państwa na gospodarkę mieszkaniową i komunalną zwiększyły się jedynie z 31,2 mld zł w 1971 r. do 37,0 mld zł w 1980 r.¹⁵ (uwzględnienie inflacji oznacza ich spadek).

Niewątpliwie w ciągu minionego czterdziestolecia nastąpiła ogólna poprawa warunków mieszkaniowych, lecz równocześnie silna dynamika ruchu naturalnego i migracji, a także dochodów spowodowała ogromny wzrost potrzeb ilościowych i jakościowych. Mieszkanie stało się też w wyznawanym systemie wartości dobrem świadczącym o standardzie życia i zapewniającym wyższą jego jakość, gwarantującym równocześnie stabilizację rodziny. Uchwalony w 1972 r. dwudziestoletni program budownictwa mieszkaniowego — uznawany za najbardziej doniosły w polityce społecznej naszego kraju¹⁶ — nie doczekał się niestety pomyślnej realizacji.

Poza koniecznością zasadniczego rozwiązania kwestii mieszkaniowej ciągle aktualny pozostaje problem opieki nad dziećmi (nikła sieć żłobków i przedszkoli), ludźmi w podeszłym wieku i niepełnosprawnymi (znikoma liczba domów opieki społecznej), zaostrzający się w związku z wyżem demograficznym problem oświaty (niewystarczająca liczba szkół), nie dogagań systemu ochrony zdrowia (szpitale, przychodnie) itp. Listę tę można byłoby znacznie wydłużyć, lecz na ten temat powiedziano już wiele. Generalnie sprowadzić to można do konieczności poprawy warunków umożliwiających właściwe spełnianie wszystkich funkcji przypisywanych współczesnej rodzinie w kolejnych fazach jej rozwoju.

Na zagadnienia powyższe należy też jednak spojrzeć z innej strony. O ile dotąd problem opiekuńczości państwa rozpatrywano głównie od strony zgłaszanych i ciągle rozwijających się potrzeb, o tyle w rozważaniach tych nie może zabraknąć ogólnego przynajmniej naświetlenia możliwości ich zaspokojenia, jako że gospodarka nasza znajduje się nadal w sytuacji kryzysowej, w której na czoło powinny być wysuwane sprawy oszczędnościowe. Problem polega jednak na tym, że możliwości cięć i oszczędności w ramach polityki społecznej są znikome. Zostały one już wykorzystane wcześniej, gdyż jedynie skutecznym działaniem w ramach glo-

¹⁵ Rocznik Statystyczny 1973, s. 586; 1983, s. 78.

¹⁶ A. Rajkiewicz, *Polityka społeczna*, w: *35 lat gospodarki Polski Ludowej*, pod red. K. Secomskiego, Warszawa 1979, s. 318.

balnej nierównowagi okazała się właśnie polityka ograniczania przychodów w sferze budżetowej, przede wszystkim zaś świadczeń społecznych w formie rzeczowej¹⁷. Efekty społeczne tego są ogólnie znane, a jedyną drogą przewyciężenia istniejących trudności jest stworzenie motywacji do dobrej, efektywnej pracy całego systemu społeczno-gospodarczego. Oznacza to, iż zbyt rozległe preferowanie celów społecznych nie jest w tych warunkach możliwe. Podstawowe zadanie polityki społecznej sprowadza się więc w zasadzie do utrzymania zdobyczy socjalnych już osiągniętych, a to wymaga przede wszystkim bardziej efektywnego wykorzystywania środków na ten cel przeznaczonych.

Podsumowując, można by stwierdzić, że o ile początek lat siedemdziesiątych stanowił dość wyraźną próbę wprowadzenia równowagi i spójności między postępem społecznym a wzrostem gospodarczym, o tyle w drugiej połowie tej dekady zaznaczyła się znaczna dyskryminacja działań typowo społecznych, choć wiadomo, że pomiędzy procesami gospodarczymi i społecznymi istnieje ścisła współzależność. Polega ona głównie na tym, że wzrost i rozwój gospodarczy stwarza warunki materialne dla rozwoju społecznego, a ten ostatni warunkuje jakość i efektywność procesów produkcji i dystrybucji oraz wpływa na wzory konsumpcji i styl życia codziennego, co z kolei determinuje potrzeby indywidualne i społeczne. Funkcje opiekuńcze państwa należy zatem traktować — na co zwrócono uwagę wcześniej — jako czynnik stymulujący rozwój społeczno-gospodarczy, jako że podnoszą one poziom intelektualny i zawodowy oraz fizyczny społeczeństwa, a także stwarzają warunki ochrony społecznej tym, którzy tego potrzebują. Oznacza to, iż nie byłoby słuszne ogarnięcie czynnościami opiekuńczymi wszystkich dziedzin życia i wszystkich grup społeczeństwa, gdyż osłabiłoby to — a nawet ograniczyło — niezbędną konieczność indywidualnego i grupowego wysiłku, co stanowi podstawowy warunek efektywności działań i postępu. Przekonanie o tym, że państwo powinno troszczyć się o wszystkich i o wszystko stanowi realną groźbę dla rozwoju państwa, dobrze zorganizowanej pracy i efektywnej polityki społecznej. Z drugiej jednak strony nie można ograniczać się do doraźnego „ratownictwa”. Słuszną może być bowiem tylko idea właściwej ochrony całej sfery socjalnej, a nie wyłącznie jednostek najsłabszych. W żadnym wypadku nie pozostaje to w sprzeczności z koniecznością zwiększania motywacji do pracy. Raczej przeciwnie — pracownik musi mieć świadomość gwarancji zaspokojenia jego potrzeb socjalnych. Jest przecież oczywiste, że współczesne społeczeństwo wymaga odpowiedniego systemu socjalnego, do którego wszystkie układy gospodarcze i społeczne dostosowują się i bez którego nie mogą funkcjonować. Szeroko-

¹⁷ *Elementy prognozy przemian konsumpcji* (raport KRG), *Życie Gospodarcze* 1985, nr 10, s. 9.

ko pojęte zabezpieczenie społeczne stanowi nie tylko osłonę socjalną ludności, lecz pełni również rolę osłony całej gospodarki narodowej, a nawet nadaje jej przyspieszenie poprzez szczególną dbałość o najważniejszy czynnik rozwoju, jakim jest człowiek¹⁸.

Aktualne rozwiązania nie w pełni odpowiadają tym wymaganiom. Niezbędna wydaje się pewna ich modyfikacja, jak też uporządkowanie prawne. W pierwszej kolejności chodziłoby o poprawę funkcjonowania ochrony zdrowia, oświaty, opracowania prawne w zakresie pomocy społecznej, uporządkowanie spraw ubezpieczenia społecznego itp. Tymczasem najistotniejszą kwestią jest ochrona realnej wartości świadczeń społecznych, stanowiących podstawę egzystencji świadczeniobiorców (ochrona pełna, a nie połowiczna czy doraźna) oraz poprawa jakości usług i zahamowanie regresu tam, gdzie jest on widoczny. A zaznacza się on głównie w infrastrukturze i inwestycjach socjalnych, powodując bardzo niski, niezadowolający poziom zaspokojenia potrzeb oraz zagrażając postępującym jego obniżaniem z uwagi na coraz bardziej widoczny proces dekapitalizacji. Szczególne miejsce, jak się wydaje, zajmuje w tym względzie budownictwo mieszkaniowe oraz racjonalizacja gospodarki mieszkaniowej, stanowiące klucz do rozwiązywania innych kwestii społecznych oraz poprawy warunków egzystencji młodej generacji. Tym bardziej, że mieszkalnictwo można równocześnie traktować jako czynnik przywracania równowagi gospodarczej i siłę napędową wzrostu gospodarczego.

W świetle przytoczonych faktów trudno znaleźć potwierdzenie dla tezy o państwie „nadopiekuńczym” i uzasadnić na tej podstawie ograniczanie wydatków na cele socjalne, a tym samym ich udziału w dochodzie narodowym. Nawet w sytuacji deficytu budżetowego, który bezlitośnie zmuszał — i jest tak w dalszym ciągu — do ograniczania całego szeregu świadczeń społecznych i komercjalizacji niektórych dziedzin, korzystających dotąd z wydatnej pomocy państwa. Przeciwnie, pożądanym byłby wzrost tej relacji, lecz z uwagi na trudną sytuację gospodarczą kraju niezbędne jest przynajmniej utrzymanie poziomu świadczeń społecznych i zapewnienie ich rozwoju, równoległego do wzrostu dochodu narodowego. Nie stanie się to jednak samoczynnie, ponieważ w odróżnieniu od systemu dochodów z pracy system socjalny pozbawiony jest samoistnych mechanizmów rozwoju. Chodzi zatem przede wszystkim o to, aby wymuszone obecną sytuacją odwroty nie zostały uznane za programowe cele, aby zachowana została orientacja w ogólnym kierunku rozwoju, aby założenia i cele socjalizmu nie straciły na swej atrakcyjności. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że niebezpieczeństwo tkwi nie w nadmiernym rozděciu świadczeń społecznych, lecz w pomieszaniu funkcji opiekuńczej z gospodarczą i wypaczaniu wskutek tego wyobraźni społecznej.

¹⁸M. Winiewski, *Zabezpieczenie społeczne*, s. 7.

ON THE OVER-PROTECTIVENESS OF THE STATE

S u m m a r y

The crisis, persisting already for quite a long time, besides evoking a heightened interest in the structural problems, stimulated also the increase in studies of the problems of distribution. Among the latter issues belongs, inter alia, the question concerning the scope of protective functions of a socialist state. It even grew into the problem of alleged „over-protectiveness” of our state towards the citizens, manifested supposedly through an increase in the participation of social benefits in the national income in years 1981-1983. The said increase was considered symptomatic first of all because it occurred during an acute crisis, while in most other countries „normal” reaction to economic recession is the cut in social benefits. In connection with the above, an alternative was even suggested: a "state of work" or a „protective state". The problem appears to be very complex and multidimensional, yet solving it — as it seems — does not consist in choosing one of the two possibilities, but in adequate and competent combining one with the other. In the case of a socialist state both are of complementary character.