

Andrzej Bogus*, Walentyna Kwiatkowska*

DETERMINANTY POLITYKI ŚWIADCZEŃ SPOLECZNYCH
W WARUNKACH INFLACJI

1. Wstęp.

Procesy inflacyjne, występujące w Polsce w latach osiemdziesiątych w nasilonej skali, powinny stanowić przedmiot pogłębionych studiów i analiz. Rozpatrywać je można na dwóch płaszczyznach. Pierwszą - są dociekania nad mechanizmami powstawania zjawisk inflacyjnych oraz poszukiwania rozwiązań neutralizujących negatywne ich skutki w proefektywnościowym systemie funkcjonowania gospodarki, a zwłaszcza wypracowania rozwiązań zwiększających skuteczność polityki motywacyjnej. Drugą płaszczyzną badań powinny być społeczne konsekwencje inflacyjnego wzrostu cen i dochodów ludności, a zwłaszcza zidentyfikowanie ujemnych zjawisk w sferze społecznej i uruchomienie takich mechanizmów, które stanowiłyby przed nimi socjalną osłonę.

Przedmiotem opracowania są problemy związane z drugim obszarem badań¹. Tezą przewodnią naszych rozważań jest stwierdzenie, że głębokie procesy inflacyjne generują dodatkowe przesłanki i cele funkcjonowania systemu świadczeń społecznych, że system ten nie może być źródłem łatwych rezerw w poszukiwaniu środków dla ożywienia rozwoju ekonomicznego. Świadomość szczególnych determinantów wyznaczających w niezbędnym zakresie rozwój świadczeń spo-

* Dr, dr, adiunkci w Instytucie Ekonomiki Politycznej Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Badania te są realizowane w UL w ramach CPBP nr 08.01.4.1. "Mechanizmy sterowania płacami i dochodami z tytułu pracy" kierowanego przez prof. dr hab. S. Borkowską.

lęcznych ograniczać powinna pole łatwych manewrów, ale z drugiej strony zabezpieczać powinna przed niebezpieczeństwem ich destrukcji i powstania trudnych do przewidzenia skutków społecznych.

2. Społeczne skutki inflacji w Polsce w latach osiemdziesiątych

Występujące w Polsce w latach osiemdziesiątych procesy inflacyjne wywołały szereg negatywnych skutków społecznych. Ich analiza ma na celu przede wszystkim możliwość wypracowania metod i środków łagodzenia względnie eliminowania ujemnych konsekwencji zjawisk inflacyjnych. Wskazuje na potrzebę stworzenia nowych obszarów działania polityki społecznej w celu zapewnienia odpowiedniej osłony socjalnej przed skutkami wzrostu kosztów utrzymania. Może również stanowić podstawę do formułowania zadań polityki społeczno-gospodarczej w tym zakresie.

Rozważania ograniczają się do następujących, istotnych społecznych skutków inflacji, a mianowicie:

- obniżenia dochodów realnych społeczeństwa;
- skutków społecznie nieuzasadnionych procesów redystrybucji dochodów;
- degradacji pozycji społecznej i ekonomicznej określonych grup ludności, wystąpienia napięć i konfliktów społecznych;
- zmniejszenia skłonności do oszczędzania, a wzrostu skłonności do konsumpcji;
- nieracjonalnej struktury wydatków i utrwalania się niekorzystnej struktury spożycia;
- osłabienia roli systemów motywacyjnych dla pracowników.

W toku rozważań przyjmujemy definicję, iż inflacja to proces wzrostu ogólnego poziomu cen, nie wyrażający wzrostu wartości towarów, lecz przejawiający się w spadku siły nabywczej pieniądza².

² Podana definicja inflacji jest używana w niemal identycznej postaci przez większość autorów zajmujących się problematyką inflacji, mimo iż dostrzega się pewne jej niedostatki i powierzchowność. Patrz m. in. J. P e n, Współczesna ekonomia, PWE, Warszawa 1972, s. 232-235; R. J. B a l l, Inflation and the Theory of Money, George Allen and Unwin, London 1967, s. 15; Z. G r a b o w s k i, O inflacji nieco inaczej, "Życie Gospodarcze" 1969, nr 5.

Zdając sobie sprawę z faktu, iż definicja ta może budzić pewne zastrzeżenia, związane m. in. z nie uwzględnianiem na etapie określania istoty zjawiska społecznych i ekonomicznych aspektów procesów inflacyjnych, ich przyczyn, charakteru itp., tym niemniej uważamy, iż stanowi ona w miarę powszechny i jednoznaczny sposób określenia problemów, a także wyłącza kontrowersyjne momenty definicyjne.

W teorii ekonomii można spotkać opinie, iż umiarkowana inflacja oddziałuje pozytywnie na procesy wzrostu gospodarczego. sprzyja utrzymaniu dobrej koniunktury, wpływa korzystnie na poziom zysków, powodując ożywienie aktywności inwestycyjnej³. W miarę jednak, jak tendencje inflacyjne nasilały się, zaczęto dostrzegać niebezpieczeństwo kumulowania się negatywnych skutków inflacji zarówno ekonomicznych, jak i społecznych. Spowodowało to większe zainteresowanie problematyką neutralizacji ujemnych konsekwencji zjawisk inflacyjnych zarówno w literaturze ekonomicznej, jak i praktyce krajów kapitalistycznych oraz niektórych krajów socjalistycznych, gdzie wystąpiły w ostatnim czasie stosunkowo silne tendencje inflacyjne.

Jednym ze szczególnie istotnych społecznych skutków inflacji jest spadek dochodów realnych społeczeństwa. Stopień obniżania się poziomu dochodów realnych jest uzależniony, jak ogólnie wiadomo, od wzajemnych proporcji zmian cen i dochodów pieniężnych. Co prawda, proces inflacyjnego wzrostu cen z reguły wywołuje presję na wzrost dochodów pieniężnych ludności, to jednak jeżeli dochody te nie podnoszą się w takim tempie, w jakim wzrastają ceny, dochody realne ulegają obniżeniu. Sytuacja taka jest charakterystyczna zwłaszcza dla określonych grup społeczno-zawodowych i dochodowych ludności. Dotyczy ona przede wszystkim grup o stałych i względnie stabilnych dochodach, takich jak: renciści, emeryci oraz inne osoby, dla których poważnym źródłem dochodów są świadczenia socjalne, niektóre grupy pracowników nieprodukcyjnych, jak też grupy najslabsze ekonomicznie, np. rodziny wielodzietne⁴. Dużym zagroże-

³ Por. np. N. K a l d o r, Eseje z teorii stabilizacji i wzrostu gospodarczego, PAN, Warszawa 1971, s. 204; P. A. S a m u e l s o n, Economics, Mc Graw-Hill, New York 1970, s. 256.

⁴ K. L u t k o w s k i, Inflacja a wzrost gospodarczy w kapitalizmie, PWN, Warszawa 1971, s. 23-24; G. S m u l s k a, Petryfikacja, polaryzacja, pauperyzacja, "Życie Gospodarcze" 1986, nr 50, s. 3.

niem dla tych grup ludności, z punktu widzenia stopnia spadku ich dochodów realnych, jest inflacja galopująca. Taka sytuacja miała miejsce w Polsce w 1982 r. Gwałtowny wzrost cen w tymże roku przeciętnie o 100%, przy wzroście dochodów nominalnych o ok. 70%, doprowadził do obniżenia się dochodów realnych o ok. 17%, przy czym płace realne spadły ok. 25%. Szacuje się jednak, iż w niektórych grupach ludności spadek dochodów realnych mógł wynieść nawet 40%⁵, mimo zastosowanych przez państwo działań osłonowych. W latach następnych, na skutek niższej stopy inflacji (od 21,9% w 1983 r. do ok. 14,5% w 1984 r.; 14,1% w 1985 r.), obserwuje się niewielki wzrost dochodów realnych (od 1,1% w 1983 r. do 3,6% w 1985 r.). Ogólnie szacuje się, iż w 1984 r. dochody gospodarstw pracowniczych wzrosły o 47%, a u 53% spadły, podczas gdy w 1985 r. wzrost dochodów osiągnęło 58% członków gospodarstw pracowniczych, spadek zaś wystąpił u 42%⁶.

Utrzymujący się spadek dochodów realnych w dość znacznej grupie gospodarstw pracowniczych jest zjawiskiem niepokojącym, gdyż można przypuszczać, iż są to nadal te same gospodarstwa, u których wystąpił spadek dochodów realnych we wcześniejszych latach. W dodatku szacunki te nie uwzględniają pozostałych grup społeczno-zawodowych ludności, a mianowicie gospodarstw rencistów, emerytów, robotniczo-chłopskich i chłopskich.

W tej sytuacji konieczna jest obrona dochodów realnych przed skutkami inflacyjnego wzrostu cen. Obrona ta jest możliwa i bardziej skuteczna w sytuacji, gdy wzrost cen jest umiarkowany, powolny i rozłożony w czasie. Neutralizacja zjawiska pogarszania się warunków bytowych określonych grup ludności wymagałaby zatem stworzenia odpowiednich mechanizmów rekompensowania i urealniania dochodów nominalnych, a także określonych zmian jakościowych w dotychczasowej polityce świadczeń społecznych.

Kolejnym negatywnym skutkiem inflacji są niekorzystne i społecznie szkodliwe zjawiska redystrybucji dochodów społeczeństwa, wynikające z faktu, iż koszty inflacji nie rozkładają się równomiernie

⁵ Czy można mieć trochę inflacji? "Życie Gospodarcze" 1983, nr 15, s. 6.

⁶ S m u l s k a, Petryfikacja, polaryzacja..., s. 3; Mały rocznik statystyczny 1986, GUS, Warszawa 1986.

na poszczególne grupy ludności⁷. Występujące efekty redystrybucyjne zależą od tempa inflacji; są tym większe im wyższe jest tempo inflacji. Ponadto zależą one od skali opóźnienia w czasie i stopnia podwyżek dochodów nominalnych różnych grup ludności w stosunku do wzrostu poziomu cen detalicznych. Ogólnie mówiąc, w warunkach procesów inflacyjnych zachodzi redystrybucja dochodów na rzecz grup ludności o dochodach bardziej elastycznych (np. sektor prywatny, niektóre grupy pracowników produkcyjnych) kosztem grup ludności o dochodach bardziej stabilnych, w tym również i stałych płacach (np. w branżach o ograniczonych możliwościach wzrostu wydajności pracy). W związku z tym, w tych ostatnich grupach społeczno-zawodowych następuje nie tylko względne, ale i bezwzględne obniżenie dochodów realnych.

Redystrybucja między różnymi grupami dochodowymi ludności występuje także w sytuacji zróżnicowanego tempa inflacji na poszczególnych rynkach towarowych, z uwagi na odmienną w tych grupach strukturę spożycia dóbr konsumpcyjnych. Szybszy wzrost cen dóbr podstawowych prowadzi do relatywnego pogorszenia położenia grup ludności o niskich dochodach, w których wydatki na te dobra są stosunkowo znaczne. W przypadku zaś wyższego tempa wzrostu cen dóbr dalszego rzędu czy luksusowych ma miejsce redystrybucja dochodów grup ludności zamożnej na rzecz biedniejszych grup społeczeństwa. Przeprowadzone w Polsce kilkakrotne podwyżki cen, zwłaszcza artykułów żywnościowych, zapoczątkowane w 1982 r., w połączeniu z trudnościami rynkowymi, spowodowały w słabszych ekonomicznie grupach konsumentów istotne ograniczenia ilościowe i jakościowe w poziomie spożycia poszczególnych artykułów żywnościowych, a nawet spadek ich spożycia⁸. Sytuacja taka sugeruje możliwość równoważenia deficytu w budżetach domowych poprzez redukcję podstawowych potrzeb, bądź sięganie do oszczędności, o ile takowe się posiada. Jest również poważnym symptomem obniżenia się poziomu życia w grupach o niskich dochodach.

⁷ L. M i a s t k o w s k i, Różnicowanie cen w gospodarce socjalistycznej PWE, Warszawa 1966, s. 119-139.

⁸ Patrz m. in.: G. S m u ł s k a, Przez pryzmat cen, "Życie Gospodarcze" 1986, nr 6, s. 8; J. D z i k o w s k i, H. G i e r z y Ń s k a, D. F u l a r a, Wpływ podwyżek cen na zachowania konsumpcyjne gospodarstw domowych (na rynku artykułów żywnościowych) w latach 1982-1985, "Handel Wewnętrzny" 1987, nr 4-5, s. 45-46.

Silne zjawiska inflacyjne na początku lat osiemdziesiątych powiązane z głęboką nierównowagą rynkową doprowadziły do powstania tzw. wtórnej redystrybucji dochodów społeczeństwa. Ten wtórny podział dochodów wynikał z utrzymującej się inflacji utajonej, która w efekcie doprowadziła do powstania w gospodarce tzw. "czarnego rynku", rozszerzenia się łapownictwa i spekulacji, osiągania zysków przez niektórych, bardziej "energicznych i aktywnych" członków społeczeństwa wykupujących i gromadzących dobra w celu ich sprzedaży, demoralizacji producentów i handlowców. Niekontrolowana przez państwo wtórna dystrybucja dochodów jest szczególnym zagrożeniem dla równowagi społecznej, rodzi bowiem napięcia i konflikty społeczne pozostałej części społeczeństwa.

Przedstawione społeczne negatywne skutki inflacyjnego wzrostu cen detalicznych, a mianowicie obniżanie się dochodów realnych określonych grup ludności oraz niekorzystna redystrybucja dochodów, prowadzą do spadku stopy życiowej poszczególnych konsumentów, powodują głęboką i nierównomierną erozję dochodów. Skutkiem tego jest wystąpienie zjawiska narastania rozpiętości w dochodach, wzrost ich koncentracji, a z drugiej strony - pauperyzacja grup o niskich dochodach i najsłabszych ekonomicznie.

W Polsce w 1983 r. w najwyższych grupach dochodowych (10% najzamożniejszych gospodarstw) znalazło się 19% dochodów pracowniczych, zaś w 1984 r. - ok. 20%, 27% dochodów gospodarstw robotniczo-rolniczych w 1983 r. i 21% w 1984 r. oraz 22% w 1984 r. dochodów gospodarstw emerytów i rencistów. W 1985 r. udział dochodów grup najzamożniejszych wykazuje dalszy wzrost o ok. 1%⁹.

Wraz ze wzrostem koncentracji dochodów ma miejsce pauperyzacja grup ludności najmniej zamożnej. W 1984 r. dochody poniżej 7000 zł miesięcznie otrzymywało 23% gospodarstw pracowniczych i robotniczo-rolniczych, 35% - gospodarstw rolniczych oraz 42% emerytów i rencistów. Już w pierwszym półroczu 1985 r., po podniesieniu górnej granicy niskich dochodów do 8000 zł, w grupie tej znalazło się 27,5% gospodarstw pracowniczych oraz 46,4% emerytów i rencistów¹⁰. Przed-

⁹ Patrz: G. S m u ł s k a, "Dochody, płace, spożycie, "Życie Gospodarcze" 1985, nr 10, s. 2.

¹⁰ Ibidem, s. 2.

stawione zjawiska, polegające na względnie szybszym tempie wzrostu dochodów wysokich i stosunkowo niższym tempie wzrostu dochodów niskich, wyraźnie wskazują na dokonujące się procesy polaryzacji dochodów w Polsce. Świadczyć może o tym również degradacja najniższego wynagrodzenia decydującego o poziomie życia rodzin niezamożnych w stosunku do przeciętnego dochodu. Na przykład w 1985 r. płaca minimalna stanowiła 16% średniego wynagrodzenia (w 1982 r. - 25,2%), a najniższe wynagrodzenie - 27% (w 1982 r. - 34,4%)¹¹.

Przedstawione przykłady liczbowe, świadczące o względnym i bezwzględnym zubożeniu grup o niskich i najniższych dochodach, wskazują na konieczność neutralizowania, przynajmniej częściowego, negatywnych konsekwencji zjawisk inflacyjnych dla tych grup, ponieważ właśnie one szczególnie dotkliwie odczuwają skutki inflacji. Obrona najniżej uposażonych przeciwdziałałaby bowiem degradacji pozycji społecznej i ekonomicznej tych grup, a także możliwości powstania określonych napięć i konfliktów społecznych.

Spółecznym wymogiem w warunkach silnej presji inflacyjnej staje się zabezpieczenie dochodów tych grup przynajmniej na poziomie minimum socjalnego¹². Wydaje się przy tym, iż rozpatrując problem minimum socjalnego jako podstawy zabezpieczenia społecznego przed negatywnymi skutkami inflacji, istnieje konieczność jego badania w trojakim znaczeniu:

- 1) jako minimum życiowego, zbliżonego do minimum biologicznego;
- 2) jako minimum socjalnego w znaczeniu absolutnym, uwzględniającego nie tylko potrzeby biologiczne, ale również określone potrzeby społeczne na danym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju;
- 3) jako minimum socjalnego w wyrażeniu względnym, czyli w postaci relacji minimum do średniego poziomu dochodów.

W 1986 r. w Polsce, minimum życiowe szacuje się na ok. 7500 zł na osobę w rodzinie czteroosobowej, natomiast minimum socjalne określa się na 9500 zł¹³. W skład minimum życiowego wchodzi wydatki na żyw-

¹¹ S m u l s k a, Petryfikacja, polaryzacja..., s. 3.

¹² L. Z i e n k o w s k i, Poziom życia, metody mierzenia i oceny, PWE, Warszawa 1979, s. 183 i in.; A. R y m o w s k i, Minimum socjalne, PWN, Warszawa 1973.

¹³ S m u l s k a, Petryfikacja, polaryzacja..., s. 3.

ność, higienę i mieszkanie, podczas gdy minimum socjalne uwzględnia ponadto wydatki na kulturę, oświatę i wypoczynek.

Minimum socjalne ustalone na poziomie minimum biologicznego, obejmujące najbardziej podstawowe potrzeby człowieka, mogłoby stanowić granicę, której nieosiągnięcie oznaczałoby konieczność stosowania określonych preferencji socjalnych dla rodzin i osób żyjących w ubóstwie ekonomicznym, w celu ochrony ich konsumpcji na niezbędnym poziomie. Jednocześnie można argumentować, że wraz ze wzrostem poziomu przeciętnych dochodów społecznie uzasadnione staje się podnoszenie absolutnego i relatywnego poziomu minimum socjalnego.

Kolejnym społecznym skutkiem inflacji są określone zmiany skłonności do oszczędzania zarówno jeżeli chodzi o wielkość, jak i strukturę oszczędności. Skłonność do oszczędzania poszczególnych jednostek zależy od wielu czynników, między innymi takich jak: wysokość stopy procentowej, poziom dochodów realnych, przewidywania zmian cen.

Zależność między wielkością oszczędności a wysokością stopy procentowej była przedmiotem zainteresowań neoklasycznej szkoły w ekonomii burżuazyjnej¹⁴. Neoklasycy traktowali rozmiary oszczędności jako funkcję realnej stopy procentowej. W warunkach procesów inflacyjnych realna stopa procentowa spada, co powoduje zmniejszenie bodźców do oszczędzania i w efekcie - rozmiarów oszczędności. Sytuacja taka nie wystąpi jedynie wówczas, gdy wzrost nominalny stopy procentowej przewyższać będzie stopę inflacji.

J. M. Keynes wskazał na znaczenie zmian w realnych dochodach na skłonność do oszczędzania¹⁵. Jego zdaniem, skłonność do oszczędzania jest rosnącą funkcją realnych dochodów. Można zatem wnioskować, iż silne procesy inflacyjne wywołujące spadek dochodów realnych powodują zmniejszenie skłonności do oszczędzania oraz spadek rozmiarów oszczędności.

Wpływ przewidywań zmian cen na skłonność jednostek do oszczędzania był rozpatrywany przez J. R. Hicksa¹⁶ oraz w pracy O. Lange-

¹⁴ O. L a n g e, Neoklasyczna szkoła w ekonomii, [w:] O. L a n g e, Działa, t. 3, Warszawa 1975, s. 64-86.

¹⁵ J. M. K e y n e s, Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza, PWN, Warszawa 1956, s. 41.

¹⁶ J. R. H i c k s, Wartość i kapitał, PWN, Warszawa 1975, s. 318-332.

go pt. "Głębokość cen i zatrudnienie"¹⁷. Lange, wychodząc z założenia, że jednostki planują swoje zakupy na pewien czas¹⁸, uzasadniał, iż rozkład tych zakupów w czasie (a w związku z tym rozmiary oszczędności) zależą od przewidywań jednostek co do przyszłych zmian cen. Miarą relacji tych przewidywań na zmiany cen jest wskaźnik elastyczności przewidywań, rozumiany jako iloraz relatywnego przyrostu ceny przewidywanej i relatywnego przyrostu ceny bieżącej¹⁹. W przypadku elastyczności przewidywań równej 1, zmiany cen nie wywołują zmian w ustalonym planie zakupów, gdyż w ocenie jednostek przyszłe ruchy cen będą takie same jak bieżące zmiany cen. Gdy elastyczność kształtuje się w przedziale (0,1), przyszłe zmiany cen będą słabsze od zmian bieżących, co wpływa na decyzje o przesuwaniu zaplanowanych zakupów z okresu bieżącego na okresy przyszłe. Przy elastyczności wyższej od 1, jednostki przewidują, że przyszłe zmiany cen będą silniejsze od zmian bieżących, co powoduje, w przypadku wzrostu cen, przesuwanie zakupów z okresów przyszłych na okres bieżący. Ten ostatni charakter przewidywań jest wysoce prawdopodobny w warunkach nasilających się procesów inflacyjnych. Będzie on działał w kierunku ograniczenia rozmiarów oszczędności, na skutek przesuwania zakupów z okresów przyszłych na okres bieżący.

Dokonana analiza skłania do wniosku, iż w warunkach procesów inflacyjnych, wywołujących erozję dochodów realnych, deprecjację siły nabywczej pieniądza oraz określony charakter przewidywań jednostek co do przyszłych zmian cen, występuje tendencja do spadku skłonności do oszczędzania i wzrostu skłonności do konsumpcji. Zatem procesy inflacyjne mogą wywołać "ucieczkę" od pieniądza (spadek popytu na pieniądz) i substytucję dóbr w miejsce pieniądza.

Nasilenie inflacji w Polsce w latach osiemdziesiątych spowodowało zmiany w strukturze zasobów pieniężnych ludności, polegające na zmniejszeniu się udziału oszczędności w zasobach pieniężnych. Podczas gdy do 1975 r. udział oszczędności w przyroście zasobów globalnych ludności był wysoki i wynosił ok. 70-80%, to w

¹⁷ O. L a n g e, Głębokość cen i zatrudnienie, [w:] O. Lange Dzieła, t. 1, Kapitalizm, PWN, Warszawa 1973.

¹⁸ L a n g e, Głębokość cen..., s. 590.

¹⁹ H i c k s, Wartość i kapitał..., s. 322.

1979 r. spadł już do 55%, aby w początkach lat osiemdziesiątych osiągnąć przeciętną wielkość ok. 33%²⁰. Spadek skłonności do oszczędzania w warunkach inflacji potęgowany był przez pojawienie się cen "czarnorynkowych" oraz wzrost cen targowiskowych, wskutek występujących niedoborów towarowych na rynku dóbr konsumpcyjnych. Jednocześnie wzrastała w tej sytuacji skłonność do gromadzenia zapasów w formie rzeczowej.

Brak mechanizmów zdolnych stymulować konsumentów do ograniczania popytu do rozmiarów pożądaných z makroekonomicznego punktu widzenia, przyczynia się do utrzymania inflacji zarówno otwartej jak i utajonej, a także niezrównoważonego rynku konsumpcyjnego. Niedostateczna wielkość i dość uboga struktura asortymentowa oferowanych towarów, przy wzrastającej skłonności do konsumpcji, wywołuje zjawiska nieracjonalnego nadmiernego wykupywania dóbr, często na zapas, ich marnotrawstwo, prymitywizację i znaczną przypadkowość struktury wydatków, a w konsekwencji - struktury spożycia. Inflacyjny wzrost cen utrudnia rodzinom, zwłaszcza o najniższych i niskich dochodach, zmianę wielkości i struktury ich spożycia zgodnie z pożądanym, racjonalnym modelem konsumpcji zakładającym wszechstronne zaspokojenie potrzeb podstawowych i wyższego rzędu na danym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego. W warunkach inflacji, rodziny te mają niewielkie szanse wyjścia poza model żywnościowo-odzieżowy²¹.

Silne zjawiska inflacyjne prowadzą do osłabienia roli systemów motywacyjnych dla pracowników²². Wzrost płac wywołany przez wzrost cen może nie dawać odpowiednich efektów w postaci wzrostu wydajności pracy, gdyż często jest traktowany jako należąca rekompensata, a nie bodziec do bardziej efektywnej pracy. Tego rodzaju zjawisko jest niekorzystne, gdyż prowadzi do traktowania przez społeczeństwo wzrostu płac jako kategorii socjalnej należącej każdemu, a nie jako rekompensaty lepszej pracy. Przy nierównowadze rynkowej i inflacji spada atrakcyjność dodatkowych dochodów. Zanikają odpowiednio silne

²⁰ G. Rytelewska, Oszczędności ludności w warunkach procesów inflacyjnych, "Bank i kredyt" 1983, nr 8.

²¹ Por. M. Pohorille, Model konsumpcji w Polsce "Życie Gospodarcze" 1975, nr 45.

²² W. Szymański, Ceny a konsumpcja i produkcja żywności, LSW, Warszawa 1979, s. 343.

bodźce do pozyskiwania droższych dóbr wyższego rzędu i luksusowych. Można zatem stwierdzić, że polityka cen nie wypracowała mechanizmu umożliwiającego właściwe wiązanie zależności między płacą - ceną - podażą - aspiracjami konsumpcyjnymi. Stąd też wynika osłabienie motywacji płacowej w sferze produkcji oraz spadek efektywności pracowniczej.

Przedstawione negatywne społeczne skutki inflacji wskazują na konieczność uruchomienia rozwiązań zabezpieczających realizację niezbędnych celów społecznych, zgodnych z podstawowymi założeniami ustrojowymi gospodarki socjalistycznej. Polityka społeczno-gospodarcza powinna zakładać neutralizację i stopniową likwidację negatywnych konsekwencji procesów inflacji, poprzez aktywizację polityki świadczeń społecznych dla wybranych grup ludności, jak też wykorzystywanie zabiegów kompensujących wzrost kosztów utrzymania, w różnych formach (np. indeksacji płac, rewaloryzacji świadczeń społecznych), zakresie i stopniu²³.

3. Świadczenia społeczne jako element osłony socjalnej

Świadczenia społeczne stanowią część realnych dochodów ludności. Założeń polityki świadczeń nie można więc rozpatrywać w oderwaniu od ewolucji systemu płac ani też od tak ważnego czynnika determinującego zmiany w poziomie życiowym ludności, jak procesy inflacyjne. Przy czym szczególnie ważnym problemem staje się nie tylko określenie odpowiednich relacji między tempem wzrostu świadczeń a tempem wzrostu płac i innych dochodów z tytułu pracy, lecz również wybór odpowiedniej struktury świadczeń (pieniężnych i w naturze) oraz przyjęciu takich zasad ich podziału, które zapewniłyby największą skuteczność w realizacji założonych przez nie celów społecznych.

Podstawą wypracowania zasad funkcjonowania systemu świadczeń

²³ W. Kwiatkowska, Wybrane problemy mechanizmu działania indeksacji dochodów w gospodarce socjalistycznej, "Gospodarka Planowa" 1985, nr 2, s. 69 i in.; M. Kabaj, Indeksacja, do świadczenia, kontrowersje, warianty wyboru, "Polityka Społeczna" 1982, nr 10, s. 1-2; W. Kwiatkowska, Problemy indeksacji dochodów, "Polityka Społeczna" 1984, nr 8, s. 9 i in.

społecznych w szczególnych warunkach głębokich procesów inflacyjnych winien być z jednej strony wybór określonej "filozofii" w zakresie ogólnej ich roli i funkcji w polityce społeczno-ekonomicznej państwa, z drugiej - wyniki badań empirycznych w zakresie skutków i mechanizmów dotychczasowych rozwiązań w sferze świadczeń społecznych.

Istotą zasad podziału świadczeń, wyróżniającym je ze strumienia dochodów z tytułu pracy, jest nadrzędność kryterium potrzeb. Rozpatrując świadczenia z punktu widzenia zadań, które mają do spełnienia można wyróżnić dwa rodzaje świadczeń: służące zabezpieczeniu społecznemu (emerytury, renty, zapomogi, stypendia itp) oraz świadczenia polegające na finansowaniu dóbr i usług, których konsumpcja ma szczególnie ważne, pozytywne efekty zewnętrzne²⁴. Podział ten ma szczególnie istotne znaczenie dla ukształtowania prawidłowych relacji między świadczeniami pieniężnymi a świadczeniami w naturze z punktu widzenia osiągnięcia pożądanych efektów w strukturze konsumpcji. Można przyjąć, że polityka świadczeń społecznych ma dość duże możliwości manewru w warunkach ustabilizowanego wzrostu gospodarczego i stałego podnoszenia ogólnego poziomu konsumpcji i zmniejszania się zakresu gospodarstw domowych żyjących w sferze niedostatku. Staje się natomiast bardziej złożoną i wymaga trudniejszych wyborów w sytuacji załamania gospodarczego i nasilenia się procesów inflacyjnych, obniżenia dochodów realnych ludności i występowania potrzeby rozszerzenia osłony socjalnej na coraz większą zbiorowość gospodarstw domowych. Specyfika polityki świadczeń społecznych w warunkach głębokich procesów inflacyjnych i przeciwdziałaniu choć w części ich negatywnym społecznym skutkom wyraża się więc w konieczności wypracowania takich mechanizmów finansowego ich zasilania oraz ich podziału, aby: po pierwsze - zabezpieczyć dochody najsłabszych ekonomicznie grup ludności, przynajmniej na poziomie minimum socjalnego, po drugie - nie dopuścić do degeneracji infrastruktury wytwarzania usług społecznych.

W literaturze podkreśla się, że problem zapewnienia najsłabszym ekonomicznie grupom społecznym warunków zaspokojenia elementarnych potrzeb przynajmniej na poziomie minimum socjalnego najskuteczniej

²⁴ Por. M. P o h o r i l i e, Potrzeby, podział, konsumpcja, PWE, Warszawa 1985, s. 153.

należałoby rozwiązywać poprzez świadczenia pieniężne²⁵. Natomiast świadczenia w naturze winny być ściśle związane z obszarami spożycia o ważnych zewnętrznych efektach społecznych. Inaczej formułując tę myśl, można stwierdzić, iż specyfiką polityki świadczeń w szczególnych warunkach wysokiej inflacji winna być szybsza dynamika świadczeń pieniężnych nakierowanych szczególnie na najsłabsze ekonomicznie grupy ludności z jednoczesnym zachowaniem na niezbędnym poziomie nakładów na infrastrukturę usług wytwarzającą świadczenia w naturze.

Takie sformułowanie celów polityki świadczeń społecznych rodzi może obawy o nadmierną rozbudowę sfery socjalnej i powstanie swobodnego "państwa nadopiekuńczego", w którym nadmierna podaż "dywidend społecznych" stać się może z jednej strony antybodźcem dla systemów motywacyjnych dochodów z tytułu pracy, z drugiej - poprzez dodatkowe obciążenia budżetowe czynnikiem inflacyjnym. Opiniom o nadopiekuńczej roli państwa i konieczności ograniczania wzrostu rozmiarów świadczeń przeczą analizy porównawcze udziału świadczeń społecznych w dochodzie narodowym w Polsce i w innych krajach socjalistycznych.

W Polsce, jak podkreśla to M. Winięski, udział świadczeń socjalnych w dochodzie narodowym jest najniższy wśród europejskich krajów socjalistycznych i w ogóle w Europie, wynosi bowiem ok. 22-23%²⁶.

Innym wskaźnikiem przeczącym opiniom o nadmiernie rozbudowanym systemie świadczeń jest relacja wysokości podstawowych świadczeń, takich jak: emerytury i renty, zasiłki chorobowe i rodzinne itp., do innych dochodów. Jest to szczególnie ważne w warunkach przyspieszonego ruchu płac i cen, a świadczy o funkcjonowaniu mechanizmów dostosowawczych chroniących te relacje przed destrukcją. I tak np. przeciętna emerytura i renta sięgała w 1985 r. 46% przeciętnego wynagrodzenia, w 1983 r. - 45,5%, a w 1982 r. - 48,4%. Najniższa emerytura uległa jeszcze głębszej degradacji: 38,9% przeciętnego wynagrodzenia w 1982 r. do 25% w 1985 r. Przeciętny zasiłek rodzinny wynosił w 1985 r. 13,5% przeciętnego wynagrodzenia, a w 1982 r. 22,3%, przeciętny za-

²⁵ P o h o r i l l e, Potrzeby, podział..., s. 154.

²⁶ Por. M. W i n i ę s k i, Analiza warunków bytu robotników w Polsce "Polityka Społeczna" 1987, nr 3, s. 13.

sitek wychowawczy odpowiednio 20% i 33%²⁷. Zgodzić się należy z opinią Winiewskiego, "że cały nasz system racjonalny ma mało sił witalnych, jest mało odporny na destrukcyjne działanie inflacji"²⁸.

Program aktywizacji roli pieniężnych świadczeń społecznych w przeciwdziałaniu negatywnym społecznym skutkom zjawisk inflacyjnych wymaga zmiany zasad funkcjonowania systemu świadczeń. Dotychczasowe działania łagodzące dotkliwość skutków inflacji można podzielić na dwa rodzaje: a) działania dostosowawcze typu ad hoc, b) działania o charakterze systemowym²⁹. Przykładem pierwszego rodzaju działań były rekompensaty podwyżek cen żywności i opału z 1 lutego 1982 r. Szacuje się, że gdyby nie wprowadzono tego typu osłony socjalnej, to spadek płacy realnej wynosiłby ok. 35% (a nie 25%), a emerytury i renty przeszło 40% (a nie 20%). Podobną formą było zwiększenie zasiłków rodzinnych poprzez wliczenie do nich rekompensat. Rozwiązania systemowe były związane przede wszystkim z reformą systemu emerytalno-rentowego³⁰. Brak jednak waloryzacji świadczeń w latach 1983-1985 powodował pogarszanie relacji świadczeń bieżących do nowo przyznanych. Wejście w życie dopiero w 1986 r. zapisu o corocznej waloryzacji nadaje takiemu działaniu w większym stopniu charakter systemowy. W opinii jednak specjalistów zastąpienie w mechanizmach waloryzacji współczynnika wzrostu płac współczynnikiem wzrostu kosztów utrzymania może grozić w dłuższym okresie stałym odtwarzaniem się "starego portfela"³¹. W celu przeciwdziałania temu niekorzystnemu społecznie zjawisku i zapewnienia wyższej sprawności systemowej regulacji zabezpieczenia socjalnego, chroniącego poziom dochodów emerytów i rencistów, niezbędnym winno być oparcie mechanizmu waloryzacji na systemie indeksacji powiązanej ze wzrostem przeciętnych płac³².

²⁷ Szerzej na ten temat, przedstawiając wyniki badań Rady ds. Rodziny, pisze: S m u l s k a, Petryfikacja, polaryzacja...

²⁸ W i n i e w s k i, Analiza warunków..., s. 13.

²⁹ M. W i n i e w s k i, H. G ó r a l s k a, Zagrożenie sfery socjalnej, "Życie Gospodarcze" 1984, nr 1.

³⁰ Por. Ustawa z 14.12.1982 o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, "Dziennik Ustaw" 1982, nr 40.

³¹ Por. A. W i k t o r o w, Czy warto zmieniać ustawę emerytalną, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1986 nr 1, 7, 8.

³² Rozwiązanie takie wprowadzono w 1986 r.

Analizując rolę świadczeń pieniężnych w kształtowaniu dochodów ludności ważne znaczenie ma poznanie relacji ich dynamiki w stosunku do innych dochodów. Dynamikę tę dla lat 1980-1983 przedstawia tab. 1.

T a b e l a 1

Udział świadczeń pieniężnych w strukturze dochodów nominalnych ludności w latach 1980-1983 (w %)

Wyszczególnienie	1980	1981	1982	1983
Dochody nominalne osobiste ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym:				
dochody z pracy w gospodarce uspołecznionej	55,5	53,6	47,2	47,9
dochody z pracy w rolnictwie nie uspołecznionym	15,0	18,5	17,7	16,0
Świadczenia pieniężne	11,7	12,2	18,8	17,7

Ź r ó d ł o: Gospodarka w procesie reformowania, red. J. Pajętki, PWE Warszawa 1986, s. 203.

W 1982 r. wyraźnie zwiększył się udział dochodów z tytułu świadczeń społecznych w ogólnej sumie dochodów osobistych ludności. Należy jednak pamiętać, że wzrost udziału świadczeń wynikał w poważnym stopniu ze zwiększonej liczby korzystających ze świadczeń, a tylko w niewielkim stopniu wyrażał względną poprawę indywidualnej sytuacji osób pobierających świadczenia. Co więcej, analiza budżetów pracowniczych gospodarstw domowych wskazuje na malejący udział świadczeń pieniężnych w ogólnych dochodach oraz, co jest jeszcze bardziej istotne dla polityki społecznej, wyższy spadek tego udziału w słabszych ekonomicznie gospodarstwach domowych. Wyrazem tego są dane zawarte w tab. 2.

Zgodzić się należy z opinią, że w drugiej połowie lat osiemdziesiątych i w następnej pięciolatce globalne rozmiary środków kierowanych na świadczenia społeczne (zarówno pieniężne, jak i w naturze) będą musiały wzrastać szybciej niż globalne rozmiary do-

T a b e l a 2

Udział pieniężnych świadczeń społecznych w dochodach
pracowniczych gospodarstw domowych wg ich zamożności (w %)

Rok	Ogół- tem	- Grupy dochodowe (wg miesięcznego dochodu na osobę)							
		5 000 i więcej	5 001- -6 000	6 001- -8 000	8 001- -10 000	10 001- -12 000	12 001- -14 000	14 001- -16 000	16 001 i więcej
1983	14,1	27,4	24,0	19,9	18,2	15,6	13,4	10,8	7,2
1984	13,1	24,7	22,4	14,2	16,5	14,0	12,9	10,8	6,9
1985	12,4	25,0	21,6	17,4	15,1	12,8	11,5	10,8	7,4

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie odpowiedniej tabeli
zawartej w: Budżety Gospodarstw Domowych, GUS, Warszawa 1983-1985.

chodów z tytułu pracy w gospodarce uspołecznionej³³. Są dwie główne przesłanki kształtowania się takich relacji: przewidywane przemiany demograficzne (relatywny wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym oraz liczebności młodzieży w wieku 7-17 lat) oraz zaniedbania w sferze infrastruktury socjalnej³⁴.

Ocena niedostatecznego rozwoju infrastruktury usług społecznych wynika zarówno z analizy dostępności i jakości świadczeń, jak również z porównania podstawowych wskaźników charakteryzujących poziom jej rozwoju z innymi krajami socjalistycznymi. I tak np. liczba miejsc w żłobkach i przedszkolach na 1000 dzieci jest w Polsce 3-krotnie niższa niż w NRD, 2-krotnie niższa niż na Węgrzech i ponad 1,5-krotnie niższa niż w CSRS, Bułgarii i ZSRR. Liczba łóżek w zakładach leczniczo-zapobiegawczych na 10 tys. ludności w Polsce jest niższa o połowę niż w ZSRR, 1/3 niż w NRD i CSRS, 1/4 niż w Bułgarii i 1/5 niż na Węgrzech³⁵. Konsekwencją niedorozwo-

³³ Gospodarka w procesie reformowania, red. J. Pajestka, PWE, Warszawa 1986, s. 204.

³⁴ Por. L. Ziencowski, Wybrane zagadnienia przemian społecznych lat siedemdziesiątych, [w:] Wybrane zagadnienia statystyki społecznej, "Z prac Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS" 1983, s. 124 (Warszawa).

³⁵ Por. J. Szumlisz, Niepieniężne świadczenia społeczne, "Polityka Społeczna" 1986, nr 4, s. 11.

ju infrastruktury jest z jednej strony wzrost trudności uzyskania świadczeń, z drugiej - obniżka ich standardu jakościowego. Prowadzone badania empiryczne nad dostępnością świadczeń w różnych grupach społecznych wskazują, że korzyści z tytułu ich pozyskiwania są zróżnicowane, często pogłębiają dysproporcje w poziomie zaspokajania podstawowych potrzeb wywołując efekt antyegalitarny³⁶.

Przedstawione uzasadnienia potrzeby aktywizacji roli świadczeń społecznych w mechanizmie sterowania dochodami w warunkach wysokiej stopy inflacji wskazują jednocześnie na niezwykle ważną potrzebę prowadzenia pogłębionych badań empirycznych oraz wypracowania długofalowego programu funkcjonowania systemu świadczeń. Szczególna społeczna pilność podjęcia pogłębionych badań empirycznych wynika stąd, że ujemne skutki wysokiej inflacji kumulują się w grupach słabszych ekonomicznie i utrzymujących się ze świadczeń społecznych. Są to grupy społeczne, które nie tworzą zwartych i mających wystarczającą siłę przetargową grup nacisku. Pomimo podejmowania działań o charakterze ratowniczym sfera niedostatku stale się rozszerza. Stąd słusznym jest postulat, iż "Stawia to przed naukami społecznymi zadania nie tylko opisu i diagnozy tego zjawiska, ale również badania jego funkcji i następstw, a także opracowania wariantów zmierzających do jego zmniejszenia". Ten postulat nabiera szczególnego znaczenia obecnie, gdy obserwujemy tendencje do "rozlewania się niedostatku, a także nabierania przezeń zjawiska trwałego. [...]. Niezbędne są mechanizmy systemowe natury społecznej, a przede wszystkim ekonomicznej, które by zmierzały do eliminowania licznych przyczyn niedostatku i łagodzenia jego skutków"³⁷.

Długofalowy program rozwoju systemu świadczeń społecznych powinny określać przede wszystkim: a) rodzaje świadczeń rozwojowych wymagających szczególnej uwagi; b) rodzaje świadczeń, których osiągnięty poziom powinien być chroniony za pomocą określonych mechanizmów (rozwiązania celowo-strukturalne, wybór systemu indeksacji itp); c) te, których znaczenie będzie słabnąć w dłuższym okresie³⁸.

³⁶ Por. Wpływ społecznego funduszu spożycia na zmiany w rozkładzie dochodów ludności, "Studia i Materiały ZBSE" 1981, s. 15 (GUS).

³⁷ I. K o w a ł a k, Problemy polityki społecznej w latach osiemdziesiątych, "Polityka Społeczna" 1986, nr 1, s. 3.

³⁸ Por. M. W i n i e w s k i, Zabezpieczenie społeczne czy ratownictwo, "Polityka Społeczna" 1986, nr 4, s. 7.

W programie rozwoju świadczeń obok mechanizmów gwarantujących zabezpieczenie niezbędnych funduszy społecznych oraz określenie prawidłowej ich struktury (pieniężne czy w naturze, rodzaje świadczeń) potrzebne jest również określenie zmian w zasadach ich rozdziału. Polityka rozdziału świadczeń stać się powinna bardziej selektywna, a więc w większym stopniu wykorzystująca świadczenia pieniężne. Świadczenia te powinny trafiać w większym stopniu do rodzin żyjących na pograniczu minimum socjalnego. Wymaga szerszego uznania w opiniodawczych i decydenckich kręgach społecznych przekonanie, że "w cięciach programu społecznego nie można szukać głównego środka walki z inflacją bądź oszczędności budżetowych. Uzyskane w wyniku tego efekty nie będą znaczne i nie wywołają skutków kumulacyjnych"³⁹. Zdawać sobie trzeba oczywiście sprawę, że szybszy wzrost świadczeń społecznych niż dochodów z tytułu pracy będzie oddziaływać w pewnym stopniu negatywnie na motywacje do wzrostu wydajności pracy oraz że taka relacja wzrostu obu tych strumieni dochodów działać może w pewnym zakresie antyefektywnościowo. Z uwagi jednak na podstawowe wartości wynikające z założeń ustrojowych i konieczności przeciwdziałania negatywnym skutkom głębokich procesów inflacyjnych oparcie polityki świadczeń społecznych na wyżej sformułowanych zasadach staje się niezbędne. W ostatecznym efekcie przyniesie ona korzyści również i gospodarce na skutek występowania sprzężenia zwrotnego między poziomem zabezpieczenia społecznego i rozwoju jego infrastruktury a równowagą społeczną i sprawnością funkcjonowania procesów gospodarczych.

Ważnym zagadnieniem sprawowania osłony socjalnej, zwłaszcza w warunkach inflacji, są dotacje do cen artykułów konsumpcyjnych. Mogą one być rozpatrywane jako trzecia forma świadczeń. W naszym przekonaniu jest to jednak samoistna i specyficzna forma, która nie mieści się w ramach tradycyjnie ujmowanego systemu świadczeń i stanowić może przedmiot odrębnych rozważań.

³⁹ Gospodarka w procesie reformowania..., s. 206.

Andrzej Bogus, Walentyna Kwiatkowska

DETERMINANTS OF THE POLICY OF SOCIAL SERVICES
IN CONDITIONS OF INFLATION

The article analyzes social effects of inflation, which are of a negative character. An attempt has been also made by the authors to prove the necessity of activating the social services system and modifying principles of their functioning in conditions of inflationary processes taking place in Poland in the 80's.