

Grażyna Rongiers[■], Kornelia Woldan[■]

POLITYKA DOBROBYTU A NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNE

Wysoko rozwinięte państwa kapitalistyczne realizują szczególny, aczkolwiek niejednorodny rodzaj polityki, która związana jest ściśle z ideą dobrobytu społecznego. Nie wchodząc w szczegóły dyskusji toczącej się na temat celu "państwa dobrobytu" można przyznać, że chodzi tu przede wszystkim o wyrównywanie dochodów oraz rozwój systemu opieki społecznej. Przy czym urzeczywistnienie tych postulatów implikowane jest kierunkami działalności państwa w ramach funkcji ekonomicznej i opiekuńczo-socjalnej.

W polityce dobrobytu przyjmuje się zasadę równouprawnienia i tworzenia jednakowych szans obywateli oraz sprawiedliwości społecznej. W wypowiedziach praktyków i teoretyków "państwa dobrobytu" spotyka się opinię, że przedsięwzięte reformy mają sprzyjać egali-taryzacji społeczeństwa¹. Taki sens upatruje się w normatywnej regulacji sfery stosunków ekonomicznych i społecznych. Wyrazem dążeń państwa w kierunku redukcji nierówności jest system praw socjalnych². Ogólna tendencja obserwowana w tej kwestii polega na tym, że nie nadaje się im rangi norm konstytucyjnych, a znaczna ich większość pojawia się w ustawodawstwie zwykłym. Ich nader "okrojona" forma powoduje, że prawa te nie regulują wielu istot-

[■] Dr, Instytut Ekonomii Politycznej, Akademia Ekonomiczna, Wrocław.

[■] Mgr, Instytut Ekonomii Politycznej, Akademia Ekonomiczna, Wrocław.

¹ Por. G. Myrdal, Teoria ekonomii a kraje gospodar-
czo nierozwinięte, Warszawa 1958, s. 77.

² Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 XII 1948, "prawa socjalne" konkretyzuje jako: prawo do ubezpieczeń społecznych, prawo do pracy i ochrony przed bezrobociem, prawo do urlopu i wypoczynku, prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt, prawo do nauki. Patrz: S. Zawadzki, Państwo dobrobytu. Doktryna i praktyka, Warszawa 1964, s. 223.

nych problemów w dziedzinie traktowania, możliwości i pozycji obywateli, tj. nie zapewniają równości miar, szans i sytuacji³.

Osiąganiu "względnej równowagi" ekonomicznej w społeczeństwie służyć ma redystrybucja dochodu narodowego na rzecz najniższej uposażonych. Egzemplifikacją, iż taki proces ma miejsce, jest teza o rewolucji w dochodach wysnuta z tendencji kształtowania dochodów po drugiej wojnie światowej. Pogląd ten ilustruje się za pomocą krzywej Lorenza, która przedstawia regulację między skumulowanym szeregiem otrzymujących dochód, układając od najniższych grup a skumulowanym szeregiem globalnego dochodu. Krzywa Lorenza jest wypukła, a różnica pomiędzy nią a linią o nachyleniu pod kątem 45° (stan idealny całkowitej równości) stanowi stopień nierówności. W tab. 1 prezentuje się dane liczbowe dotyczące sytuacji USA w przedziale czasowym 1929-78 oraz skonstruowaną na ich podstawie krzywą /wykres 1/.

T a b e l a 1

Zmiany w dochodach rodzin USA (1929-78)

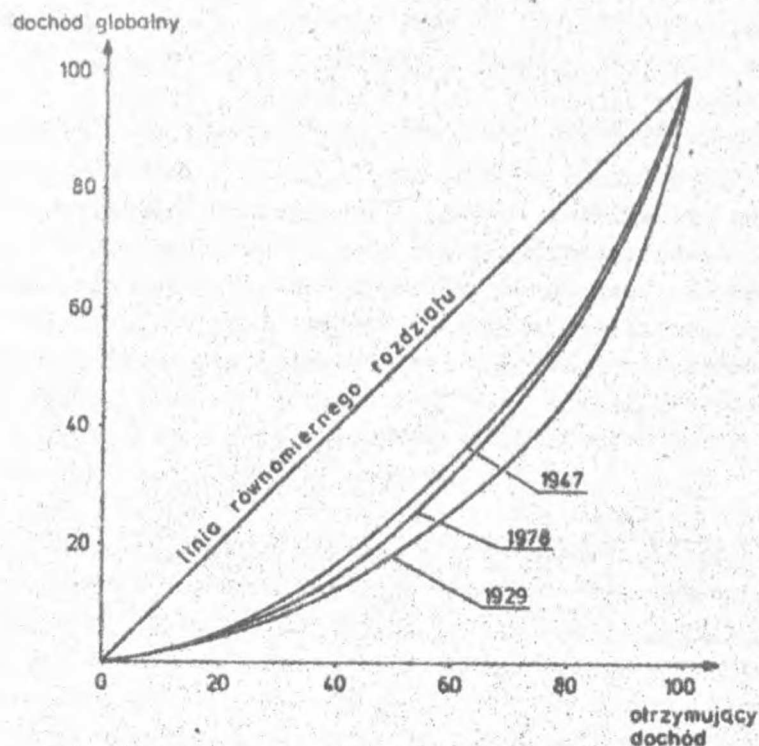
Klasy rodzin wg otrzymanego dochodu	Udział w globalnym dochodzie (%)				
	1929	1947	1960	1972	1978
I	3,5	5,1	4,9	5,4	4,3
II	9,0	11,8	12,2	11,9	10,3
III	13,8	16,7	17,8	17,5	16,9
IV	19,3	23,2	24,0	23,9	24,7
V	54,4	43,3	41,3	41,4	43,9
5% rodzin o naj- wyższych do- chodach	30,0	17,5	15,9	15,9	16,6

U w a g a: Każda klasa (I-V) stanowi 20% badanej populacji.

Ź r ó d ł o: J. D. G w a r t n e y, Economics. Private and Public Choice Academic Press 1976, s. 471; C. R. M c C o n n e l l, Economics. Principles, Problems and Policies, McGraw-Hill, Company 1981, s. 726.

³ Por. Z. M o r e c k a, Równość społeczna jako kryterium i warunek postępu społeczno-ekonomicznego, [w:] Teorie ekonomiczne a współczesne społeczeństwo, red. B. K a m i Ń s k i, J. K u l i g a, Warszawa 1981, s. 131-132.

Wykres 1



Źródło: Patrz tab. 1

Analiza cytowanych wielkości pozwala zauważyć pewne przesunięcia szczególnie do roku 1947, co zapewne jest efektem zjawisk gospodarczych i społecznych implikowanych działaniami wojennymi i ich zakończeniem. Rozwój sytuacji w następnych dekadach świadczy o niewielkim oddziaływaniu na likwidowanie rozpiętości w uposażeniu poszczególnych grup społecznych.

W wysoko rozwiniętych państwach kapitalistycznych utrzymuje się twierdzenie, że tworzeniu równych szans w sferze konsumpcji sprzyja progresja podatkowa oraz wydatki państwowe na zapewnienie

określonych dóbr i usług⁴. Obserwacja przepływu transferów z budżetu budzi poważne zastrzeżenia z wielu względów:

- 1) niedostateczny jest poziom wydatków w stosunku do potrzeb wiążący się z istniejącymi priorytetami (np. zbrojenia) i grupami nacisku, które domagają się cięć w finansowaniu akcji socjalnej;
- 2) przewidziane środki nie zawsze docierają do właściwych adresatów (stają się źródłem zysków prywatnych firm i spekulantów)⁵;
- 3) sztywność programów socjalnych powoduje, że nie obejmują swym zasięgiem⁶ wszystkich potencjalnych beneficjentów (szczególnie dotyka to młodych i starych ludzi oraz cudzoziemców);
- 4) nierównomierny stopień rozbudzenia pewnych potrzeb, przede wszystkim wyższego rzędu (uwarunkowany np. poziomem wykształcenia, pozycją ekonomiczną) przyczynia się do tego, że z określonej grupy usług świadczonych przez państwo korzystają bardziej zamożni obywatele⁷.

Istotnym elementem polityki dobrobytu jest "pełne zatrudnienie", co oznacza - w rozumieniu teoretyków i praktyków burżuazyjnych - pewien punkt krytyczny, "którego stan bezrobocia nie powinien przekroczyć"⁸. W realizacji tego celu stosowane są klasyczne instrumenty skierowane na ożywienie koniunktury oraz inne alternatywne w stosunku do zwolnień środków, jak np.: elastyczne systemy emerytalne, renty, bodźce dla przedsiębiorstw (subsidiowanie kursów na przekwalifikowanie pracowników). W zasadzie mają one charakter doraźny, a ich działanie jest mało skuteczne. Znamienny jest fakt, iż "państwa dobrobytu" nie podejmują takich rozwiązań, które mogłyby radykalnie poprawić pozycję ekonomiczną zatrudnionych. Brak z reguły w konstytucjach prawa do pracy i jej ochrony pozbawia roszczeń prawnych z tego tytułu. Oczywiście wpływa to determinująco na możliwości życiowe i zawodowe obywateli, które

⁴ Szerzej na ten temat patrz: Z a w a d z k i, Państwo..., s. 386 i n.

⁵ Por. M. P a r e n t i, Demokracja dla nielicznych, Warszawa 1982, s. 145-148.

⁶ Bądź tylko w pewnej mierze.

⁷ Dotyczy to na przykład takich instytucji jak: wyższe uczelnie, teatr, ośrodki rekreacji.

⁸ Szczegółowy przegląd wypowiedzi w tej kwestii daje Z a w a d z k i, Państwo..., s. 325.

ponadto implikowane są szansami zdobycia odpowiedniego poziomu kwalifikacji wymuszanej technicyzacją i komputeryzacją. W niektórych państwach (np. Wielka Brytania) brak systematycznych warunków nauki działa na opisywane zagadnienie destrukcyjnie, staje się źródłem bezrobocia i zjawisk patologicznych.

W związku z kwestią bezrobocia obserwuje się wiele zbieżnych tendencji, których przyczyny tkwią w utrzymujących się nierównościach w zakresie: wykształcenia, wykonywania zawodu, uzyskiwanej płacy oraz zatrudnienia⁹. Do najważniejszych należą:

1) grupy dyskryminowane mają na ogół niższe kwalifikacje, a "racjonalizacja" zatrudnienia objęte są przede wszystkim miejsca pracy osób niewykwalifikowanych i przyuczonych do zawodu;

2) młodzież częściej pozostaje bez pracy, ponieważ pracodawcy niechętnie zatrudniają pracowników bez praktyki i doświadczenia, ale też częściej jest zwalniana w wypadku redukcji zgodnie z zasadą last in - first out¹⁰;

3) niejednakowe możliwości dostępu do poszczególnych szczebli edukacji oraz niejednakowa jej jakość na tych samych szczeblach dają młodym ludziom z różnych grup społecznych nierówne szanse startu w zawodzie. Jednocześnie z demokratyzacją kształcenia¹¹, wystąpił proces jego dewaloryzacji, w wyniku czego powstało dążenie do zdobywania jak najwyższych kwalifikacji predystynujących do bardziej ciekawej i dobrze płatnej pracy. Tymczasem okazuje się, że młodzież robotnicza rzadko podejmuje naukę w gimnazjach ogólnokształcących czy szkołach realnych, a dzieci chłopskie często nie kończą nawet szkół podstawowych. Sytuacja taka określa szanse startu tej grupy społecznej na rynku pracy;

4) działy gospodarki zdominowane przez kobiety oraz pracowników kolorowych i cudzoziemskich przeżywają aktualnie głęboki kry-

⁹ Statystyki wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych dowodzą, że bezrobocie koncentruje się głównie wśród młodzieży, kobiet, tubylczej ludności kolorowej oraz imigrantów.

¹⁰ Zasada ta chroni pracowników znajdujących się przed emeryturą oraz mających na utrzymaniu dzieci.

¹¹ Objęła ona głównie młodzież drobnomieszczańską, która teraz obok przedstawicieli ze środowisk wolnych zawodów i wyższej kadry kierowniczej stała się np. najliczniejszą kategorią wśród studentów.

rys strukturalny, który jest rezultatem m. in. ucisków kapitałów do krajów taniej siły roboczej (przemysł odzieżowy, elektroniczny), procesów koncentracji (usługi) i komputeryzacji (prace pomocniczo-biurowe);

5) los pracowników cudzoziemskich jest całkowicie uzależniony od sytuacji gospodarczej państwa, w dobie recesji stają się oni uciążliwi i niepożądani, ponieważ stanowią konkurencję na rynku pracy dla obywateli miejscowych. Rodzące się wówczas nastroje nacjonalistyczne i presja społeczna są przyczyną relatywnie częstszego zwalniania ich z pracy.

Zasygnalizowane nierówności ekonomiczne i społeczne w najbardziej jaskrawy sposób przejawiają się w istniejących "obszarach ubóstwa". W literaturze zachodniej znajdujemy następującą definicję ubóstwa: "Rodzina żyje w nędzy wówczas, gdy pozostające do jej dyspozycji środki nie wystarczają na zaspokojenie podstawowych potrzeb"¹². Przyjmując takie kryterium stwierdza się, że np. w USA na granicy ubóstwa żyje 11,2% ludności, w RFN ok. 4 mln obywateli, a w samym Paryżu ponad 500 tys. osób nie jest w stanie zaspokoić najbardziej elementarne potrzeby. Charakterystyczne jest, że opisywane zjawisko, będące w większości przypadków rezultatem bezrobocia, koncentruje się głównie w rodzinach ludności kolorowej i pracowników cudzoziemskich oraz tych, gdzie głównymi żywicielami są kobiety. W ostatnich latach obserwuje się ponadto tzw. nowe ubóstwo, dotyczące ludzi, którzy utracili już prawo do zasiłków lub zasiłek ten jest niewystarczający.

Opisane problemy oczywiście nie wyczerpują kompleksu przyczyn i form przejawiania się dysproporcji w "państwach dobrobytu". W niniejszym opracowaniu usiłowano jedynie wskazać najistotniejsze tendencje, jakie obserwuje się w realizowanej tam polityce na etapie deklaracji formalnoprawnych, podejmowanych przedsięwzięć w dziedzinie łagodzenia nierówności i gwarantowania bezpieczeństwa socjalnego oraz osiąganych efektów.

¹² G. R. Mc C o n n e l l, Economics. Principles, Problems and Policies, McGraw-Hill Company 1981, s. 732.

Zaprezentowane przykłady upoważniają w sumie do stwierdzenia, że upowszechnianie dobrobytu¹³, mimo nasilania działań i rozszerzania przez państwo akcji "opiekuńczej", ciągle pozostawia poza marginesem liczne grupy społeczne.

Grażyna Rongiers, Kornelia Woldan

WELFARE POLICY AND SOCIAL INEQUALITIES

The welfare policy is based on an ethical rule, which says that a community carries responsibility for living conditions of an individual. A system of social-welfare laws provides a legal framework for the concept understood in such a way. In practice, one of the main instruments rectifying differentiated economic positions of citizens are the state outlays ensuring supply of specific goods and services. However, the mechanism of transfers has many shortcomings and inconsistencies, what causes that active participation of the state in redistribution of the national income does not lead to mitigation of disproportions in the social-welfare sphere. At the present time these disproportions tend to intensify, which finds its expression e.g. in the fact that impoverishment touches increasingly more often population belonging to the middle social strata, highlyqualified workers and those employed in economic sectors, where unemployment has not been recorded. The pursued policy of restricting inequalities encounters numerous barriers, from among which the most significant are insufficient resources for financing this policy and existence of strong bargaining groups perceiving only a destructive influence of social-welfare programmes on the economic mechanism.

¹³ w sensie ekonomicznym i pozaekonomicznym.