

Jaka Polska 2030?

Jaka Polska 2030?

Redakcja: Michał Syska

**Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a
Warszawa 2010**

Książka wydana dzięki wsparciu finansowemu
Fundacji im. Róży Luksemburg

Projekt okładki
AGNIESZKA JAKÓBIAK

Opracowanie redakcyjne i techniczne
RYSZARD CHYTROWSKI

© **Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a**

www.lassalle.org.pl
e-mail: biuro@lassalle.org.pl

Spis treści

<i>Wstęp</i>	7
Grzegorz Konat <i>Polska 2030. Wzrost i elastyczność czy rozwój i praca?</i>	9
Rafał Bakalarczyk <i>Wizja spójności społecznej w raporcie Polska 2030 i jej krytyka</i>	36
Przemysław Sadura <i>Polska 2030, czyli edukacja bez innowacji. Główne błędy raportu i nowe rekomendacje</i>	53
Piotr Szumlewicz <i>Modernizacja bez kobiet</i>	70
Szymon Szewrański <i>Polska 2030 a zrównoważony rozwój. Uwagi dyskusyjne</i>	82
<i>Noty o autorach</i>	90

Wstęp

Transformacja się skończyła, czas na modernizację – ogłosił premier Donald Tusk. Po osiągnięciu strategicznych celów polskich przemian zapoczątkowanych w roku 1989, tj. urynkowieniu gospodarki, zbudowaniu demokratycznych instytucji oraz akcesji do Unii Europejskiej i NATO, nadszedł czas na wytyczenie nowych horyzontów rozwojowych. Zostały one zawarte w dokumencie *Polska 2030* opracowanym przez zespół doradców pod kierownictwem ministra Michała Boniego. Jego ogłoszenie spotkało się z pozytywnymi ocenami komentatorów polskiego życia politycznego.

Wreszcie pojawiła się strategia wykraczająca poza krótkoterminowe cykle wyborcze – taki był dominujący ton medialnych enuncjacji. Entuzjazm wzbudziła też „eksperckość” owego opracowania. Rzeczywiście, *Polska 2030* wypełniona jest technokratycznym i, wydawać by się mogło, neutralnym językiem. Mało kto jednak pokusił się o wnikliwą i krytyczną analizę pracy zespołu Michała Boniego¹.

Wydawnictwo, które trzymacie Państwo w ręce, ma za zadanie przynajmniej częściowo zapełnić tę lukę i wzbogacić debatę publiczną o nową, krytyczną perspektywę. Zaproszeni do współpracy z Ośrodkiem Myśli Społecznej im. F. Lassalle’a eksperci poddali analizie raport *Polska 2030* pod względem założeń makroekonomicznych i rynku pracy (Grzegorz Konat), polityki społecznej (Rafał Bakalarczyk), edukacji (dr Przemysław Sadura), równości płci (Piotr Szumlewicz) oraz zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska (dr Szymon Szewrański).

Z rozważań tych wynika jednoznacznie, że pod płaszczykiem ekspercko-technokratycznej retoryki pro-modernizacyjnej kryją się doskonale znane recepty neoliberalne. Mamy więc utożsamienie rozwoju ze wzrostem gospodarczym i uznanie PKB za najlepszy miernik skuteczności polityki gospodarczej; mamy też oczywiście postulaty obniżek podatków i uelastycznienia prawa pra-

¹ Wyjątkami są ciekawe artykuły Edwina Bendyka (*Koniec transformacji, czyli smutek periferii*. „Krytyka Polityczna”, nr 19/2009) oraz Bartłomieja Kozka (*Polska 2030*. *Postpolityka czy rozwój*, zielonawarszawa.blogspot.com)

cy. Autorzy piszą zresztą wprost, że „państwo dobrobytu” jest „obciążeniem dla rozwoju”.

W poszczególnych rozdziałach niniejszego wydawnictwa znajdziecie Państwo coś więcej niż jedynie krytyczny materiał analityczny. Nasi autorzy formułują własne rekomendacje, wychodząc z założenia, że opracowanie alternatywnych programów i strategii jest niezbędne. Propozycje te chcemy potraktować jako zaproszenie do dyskusji, kierowane do związków zawodowych, organizacji społecznych i lewicowych partii politycznych.

Mam nadzieję, że krytyczna analiza *Polski 2030* stanie się impulsem do refleksji nad bardziej nowoczesnymi i egalitarnymi strategiami rozwoju Polski w najbliższych kilkudziesięciu latach.

Michał Syska
Dyrektor Ośrodka Myśli Społecznej
im. F. Lassalle’a we Wrocławiu

Grzegorz Konat

Polska 2030. Wzrost i elastyczność czy rozwój i praca?

Wstęp

Ocena przygotowanego przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów raportu *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* jest szczególnie trudna dla ekonomisty, wymaga bowiem odniesienia się do bardzo dużej liczby przedstawionych w tym dokumencie mniej lub bardziej ze sobą powiązanych tez i założeń. Poniżej postaramy się poddać krytycznej analizie dwa szczególnie interesujące nas „wyzwania” postawione w raporcie a dotyczące wzrostu (rozwoju?) gospodarczego oraz rynku pracy. Wcześniej jednak ustosunkujemy się do kilku niezwykle istotnych kwestii zaprezentowanych na wstępie recenzowanej pracy.

Już pierwsza część wprowadzenia do raportu (*Polityka rozwoju a perspektywa 2030*, s. 2-3) wymaga co najmniej kilku akapitów krytycznego komentarza. Po pierwsze, autorzy posługują się tam ideologicznie uwarunkowanym eufemizmem „gospodarka rynkowa”, który wraz z „systemem rynkowym” ma dowodzić, jakoby wyróżnikiem dominującej obecnie formacji ekonomicznej – kapitalizmu – były właśnie rynki. W rzeczywistości sytuacja ma się jednak zgoła inaczej. Najprościej wyjaśnił to chyba Paul M. Sweezy, stwierdzając, że „sprzedaż i kupno siły roboczej, jest to *differentia specifica* kapitalizmu”². Stan wiedzy na temat cech charakterystycznych tego systemu trafnie podsumował również Jim Stanford, pisząc: „gospodarka, w której prywatne, działające dla zysku przedsiębiorstwa wytwarzają większość produkcji oraz w której pracujący za wynagrodzenie pracownicy wykonują większość pracy, jest gospodarką kapitalistycz-

² Sweezy, Paul M.: *Teoria rozwoju kapitalizmu*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe. Warszawa, 1957.

ną”³. Kapitalizm nie jest bowiem jedynym systemem, w którym rynki odgrywają kluczową rolę. Zarówno przedkapitalistyczne gospodarki, jak i większość form socjalizmu także mocno na nich polegały, tak w celu dystrybucji dóbr finalnych, jak też – niekiedy – w celu organizowania inwestycji i produkcji. „Rynki nie są zatem unikatowe dla kapitalizmu i nie ma w nich nic nieodłącznie kapitalistycznego”⁴. Najdalej w rozważaniach tych idzie jednak Immanuel Wallerstein dowodząc, że kapitalizm to nie tylko działalność dla zysku oraz praca najemna. Jego zdaniem: „[o] systemie kapitalistycznym możemy mówić dopiero wówczas, gdy system ten daje pierwszeństwo niekończącej się akumulacji kapitału”⁵.

Co więcej, „gospodarka rynkowa” jest w dokumencie przeważnie zestawiana z demokracją (połączenie popularne w neoliberalnej literaturze: gospodarka rynkowa – demokracja liberalna), co stanowi kolejne nadużycie. Autorzy sugerują w ten sposób, jakoby kapitalizm był nierozzerwalnie związany z demokracją, podczas gdy przykłady tylko z ostatnich kilku dekad, jak choćby Korei Płd., Chile czy nawet Chin, państwa w chwili obecnej *par excellence* kapitalistycznego, pozostającego jednak w sferze politycznej dyktaturą monopartii, pokazują, iż w rzeczywistości może być – i często jest – dokładnie odwrotnie.

Kwestia nazwania obecnego systemu gospodarczego jest zaledwie początkiem szeregu nieporozumień definicyjnych, które *de facto* mogłyby zostać uznane za całkowicie dyskwalifikujące pracę bez konieczności dalszej lektury. Autorzy stwierdzają na przykład, iż „celem [polityki gospodarczej – GK] zawsze są: wzrost gospodarczy i poprawa jakości życia” (s. 3). W dalszych częściach raportu wzrost jest zrównywany z rozwojem już bez – jak się wydaje – zbędnego zdaniem autorów balastu w postaci poprawy jakości życia, za to wraz z postępem technologicznym (s. 96). Potwierdzają to zresztą stwierdzenia typu: „[o] tym, w jakiej fazie rozwoju znajduje się dana gospodarka (...) decyduje też poziom PKB per capita (...)” (s. 12) lub też zupełnie kuriozalne: „[o] konku-

³ Stanford, Jim: *Economics for everyone: A short guide to the economics of capitalism*. Pluto Press. 2008.

⁴ Ibidem.

⁵ Wallerstein, Immanuel: *Analiza systemów-światów. Wprowadzenie*, dialog. Warszawa, 2007.

rencyjności gospodarki, czyli o realizacji szans rozwojowych, decyduje jej produktywność” (s. 11).

O ile to właśnie „poprawa jakości życia” stanowi postulat wyrażający cel polityki gospodarczej, o tyle nigdy nie jest nim wzrost gospodarczy, który może być co najwyżej tej polityki instrumentem, choć i to jest przeważnie bardzo dyskusyjne. Podobnie ma się zresztą rzecz z wieloma innymi zmiennymi gospodarczymi, niesłusznie przedstawianymi w raporcie jako „cele” polityki gospodarczej. Jak pisze Grzegorz Kolodko, „tempo prywatyzacji czy liberalizacja przepływów kapitałowych, równoważenie budżetu państwa czy obniżanie stopy inflacji, zmniejszanie skali budżetowej redystrybucji czy deregulacja usług przewozowych, koniunktura na giełdzie czy dopływ inwestycji zagranicznych – to wszystko ważne kwestie, ale to są instrumenty polityki, a nie jej cele”⁶. Wiemy bowiem z normatywnej teorii polityki gospodarczej, iż podstawowym jej celem jest – najogólniej rzecz ujmując – dążenie do jak najlepszych warunków bytu i ogólnej satysfakcji jak najliczniejszych grup ludzi (optymalnie – całości społeczeństwa)⁷.

Następnie, jako sukces dwóch dekad transformacji od realnego socjalizmu do neoliberalnego kapitalizmu przedstawiony zostaje 10-krotny wzrost nominalnego PKB (s. 2). Szersze wyjaśnienie tego fenomenu znajdujemy dalej, na stronie 22, gdzie czytamy, iż: „odejście od gospodarki centralnie planowanej sprawiło, że po 45 latach stagnacji [sic!] i tracenia dystansu względem Europy Zachodniej, Polska zaczęła stopniowo go odrabiać. Średnia dynamika produktu krajowego brutto w latach 1992–2007 wynosiła 4,7%, a po skorygowaniu o czynniki cykliczne zaledwie 4,3% rocznie”. Mamy tutaj do czynienia zarówno z manipulacją, jak i ewidentną nieprawdą. Manipulacja polega na tym, iż nie ma żadnego merytorycznego uzasadnienia dla przyjęcia za początek szeregu czasowego roku 1992, a nie – jak to ma miejsce gdzie indziej w omawianym opracowaniu – 1989 lub 1990. Autorzy celowo próbują zawyżyć przeciętne tempo wzrostu gospodarczego kapitalistycznej Polski przez pominięcie lat 1990-1991,

⁶ Kolodko, Grzegorz: *Sukces na dwie trzecie. Polska transformacja ustrojowa i lekcje na przyszłość*. „Ekonomista”, nr 6/2007.

⁷ Por. Konat, Grzegorz: *Antypolityka społeczno-ekonomiczna czyli niedobór w gospodarce 2*. W: „Stracone szanse? Bilans transformacji 1989-2009”. Difin, Warszawa, 2009.

kiedy to doszło do załamania gospodarczego większego nawet niż to, które dotknęło gospodarke PRL w latach 1980-1982. Przypomnijmy, że PKB zmniejszył się wówczas łącznie o 18% w ciągu trzech lat, gdy tymczasem w ciągu tylko dwóch lat „terapii szokowej” zmniejszył się w sumie o 18,6%. Przekłamanie dotyczy natomiast rzekomej stagnacji gospodarki PRL, zwłaszcza w porównaniu z III RP. Podczas gdy w Polsce Ludowej średni roczny wzrost gospodarczy (dochodu narodowego netto) wynosił 6,7%, w transformacyjnym dwudziestolecu wyniósł on (PKB) niewiele ponad 3%, a zatem ponad dwukrotnie mniej⁸. Nawet jeśli przyjmujemy zmanipulowane dane podane przez autorów raportu, nie zmienia to faktu, iż wzrost gospodarczy dla okresu transformacji jest o dwa punkty procentowe mniejszy od wzrostu dla czterech dekad PRL (i to – podkreślmy raz jeszcze – z uwzględnieniem okresów kryzysowych, jak ten z lat 1980-1982).

„Kamieniem milowym polskiego rozwoju kończącym adaptacyjny okres polskiej transformacji” jest w raporcie określane przystąpienie do strefy euro (s. 5). Czytamy także, iż: „przyjęcie wspólnej europejskiej waluty przyczyni się do wzrostu PKB i zatrudnienia oraz do spadku bezrobocia” (s. 39). Autorzy tym samym całkowicie arbitralnie i bez podania jakiegokolwiek uzasadnienia odrzucają te analizy, które prognozują zupełnie inny przebieg wypadków. Przypomnijmy tylko jedną z opinii w tej kwestii: „niebezpieczeństwa płynące z (...) niedostawiania realnego przy elastycznym, mobilnym rynku pracy w skali całej strefy (wyludnienie obszarów – tak jak doświadczyły tego Niemcy po zjednoczeniu) skłaniają do szczególnego odroczenia terminu wejścia do strefy, aż dokonają się właściwe dostosowania na rynku pracy w Polsce (...)”⁹. Twórcy przytaczanej analizy wyjaśniają również, jak bardzo – ich zdaniem – Polska nie jest gotowa do przyjęcia europejskiej waluty: „Polska wg aktualnie dostępnych danych nie spełnia minimalnych realnych kryteriów konwergencji ze strefą euro pod żadnym względem, poza udziałem ludności z wyższym wykształceniem

⁸ Kolodko, Grzegorz: *Sukces na dwie trzecie...* op. cit.

⁹ Domański, Stanisław R., Kaźmierczak, Andrzej, Żyżyński, Jerzy: *Za i przeciw euro*. Tezy raportu przygotowanego dla prezydenta Lecha Kaczyńskiego pt. „Polska wobec perspektywy wstąpienia do strefy euro. Za i przeciw szybkiej integracji walutowej”. 10 stycznia 2009.

w ludności ogółem w wieku 25-64 lata, i dlatego nie może być zaliczona do optymalnego obszaru walutowego. W szczególności poziom PKB na głowę jest za mały o 40-50%, zbyt niski jest poziom rozwoju infrastruktury technicznej, w tym zwłaszcza transportowej, trzykrotnie (!) za małe są nakłady na naukę, badania i prace rozwojowe, dwukrotnie za niski poziom zatrudnienia w sektorze B+R (poza szkolnictwem wyższym), zbyt niski poziom spójności społecznej wyrażany płacą minimalną (dwukrotnie za niska, by dorównać średniej w trzech najgorszych krajach Unii Walutowej), zbyt niski poziom rozwoju infrastruktury ochrony zdrowia (liczba ludności na jednego lekarza o 30% wyższa niż w najgorszej trójce Unii Walutowej), trzykrotnie za mały poziom budownictwa mieszkaniowego, zbyt niski poziom ochrony środowiska naturalnego przed zanieczyszczeniami przemysłowymi¹⁰.

Podobnie jak w wypadku euro, bez merytorycznego uzasadnienia podana jest definicja „sprawnego państwa”, o którym, według autorów, świadczy „dobra jakość przejrzystości stanowionego prawa, merytoryczne i adekwatne traktowanie obywateli przez instytucje publiczne, szybkość skutecznego działania policji, prokuratury i sądownictwa, internetyzacja usług publicznych, eliminacja biurokracji itp.” (s. 15). Abstrahując od zasadności powyższych postulatów, należy zauważyć, iż w polskim życiu społeczno-gospodarczym istnieje szereg obszarów, w których sprawność państwa powinna urzeczywistnić się w pierwszej kolejności. W szczególności z punktu widzenia normatywnej teorii polityki gospodarczej, za sprawne należałoby uznać takie państwo, które zapewnia skuteczną, pełną i darmową opiekę zdrowotną, darmową edukację od przedszkola po studia wyższe wszystkim zainteresowanym oraz rozbudowaną opiekę socjalną z gwarancją pełnego zatrudnienia w gospodarce włącznie.

Autorzy piszą również bardzo dużo o wykluczeniu transportowym i cyfrowym, co jest jednakowoż dość kuriozalne, jeśli weźmiemy pod uwagę, że, jak wynika z badań prowadzonych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, odsetek Polaków żyjących poniżej granicy minimum socjalnego sięgnął w 2004 r. bez mała 60%, potrajając się (!) na przestrzeni kilkunastu lat, od chwili rozpoczęcia budowy w Polsce kapitalizmu¹¹. Jednocześnie, jak wynika z danych Eu-

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Konat, Grzegorz: *Antypolityka społeczno-ekonomiczna...* op. cit.

rostatu z 2008 r., jedna trzecia Polaków jest dotknięta „materialnym niedostatkiem”: 63% nie może sobie pozwolić na tygodniowe wakacje raz w roku, 20% nie stać na ogrzanie mieszkania/domu, zaś jednej piątej społeczeństwa nie stać na pełnowartościowy mięsny posiłek (lub jego wegetariański odpowiednik) co najmniej trzy razy w tygodniu¹². Trzeba zatem bardzo dużo złej woli, aby wykluczenie transportowe i cyfrowe uznać za główne obszary wykluczenia społecznego czy ekonomicznego we współczesnej Polsce.

Wzrost, rozwój i polityka gospodarcza

Na tak wątpliwych merytorycznie, jak omówione powyżej, argumentach autorzy raportu budują wizję rozwoju Polski do 2030 r., dzieląc zagadnienie na dziesięć – dobranych bardzo swobodnie, choć oczywiście nie bez klucza – obszarów. Pierwszy z nich, jak należy się domyślać fundamentalny dla wizji zespołu autorskiego, to obszar „wzrostu i konkurencyjności”.

„Wzrost gospodarczy, choć nie jest panaceum na wszystkie problemy społeczne i jedynym źródłem powodzenia narodów, jest jednocześnie najważniejszym wyznacznikiem dobrobytu w średnim i długim okresie” (s. 21). Z tego stwierdzenia, mającego w założeniu przybliżyć sposób myślenia autorów o rozwoju gospodarczym, jasno wynika, że nie rozumieją oni słowa dobrobyt, a różnice między rozwojem a wzrostem są im nieznanne, bądź też – co chyba bardziej prawdopodobne – celowo przez nich zacierane. Wypada zatem przypomnieć, iż „rozwój jest (...) pojęciem szerokim, które zawiera elementy jakościowe i ogarnia daleko idące przemiany w sferze gospodarki, polityki, kultury, prawa, instytucji, technologii itp.”¹³. Tymczasem wzrost gospodarczy, którego najpopularniejszą i najbardziej powszechną miarą jest produkt krajowy brutto, mówi jedynie o zwiększeniu rocznej produkcji dóbr (i usług) w kraju.

Przypomnijmy tylko część wad dyskwalifikujących PKB jako wyznacznik rozwoju. Przede wszystkim, produkt krajowy brutto nie uwzględnia pro-

¹² *17% of EU27 population at risk of poverty*. „Eurostat News Release”, nr 10/2010, 18 stycznia 2010.

¹³ Piasecki, Ryszard: *Ekonomia rozwoju*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Warszawa, 2007, s. 16.

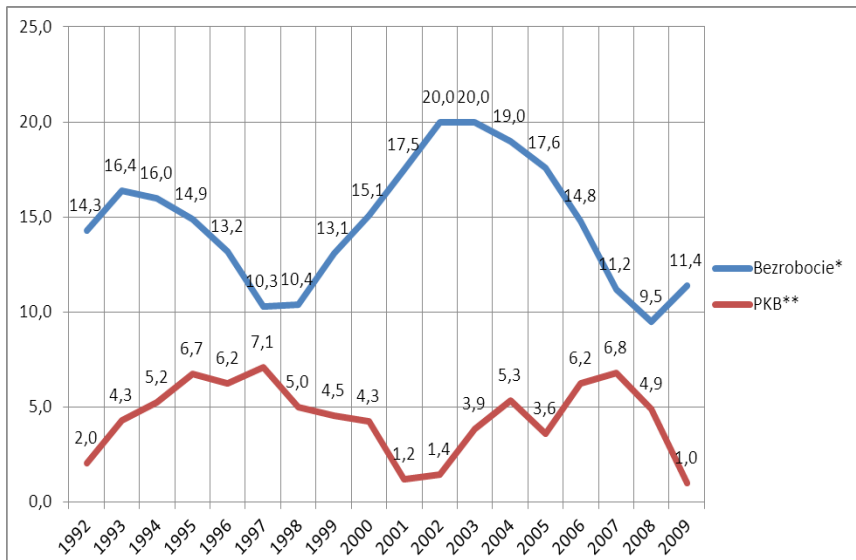
dukcji nierejestrowanej (szara strefa), produkcji gospodarstw domowych przeznaczanej na własne potrzeby oraz wartości wytworzonych bezpłatnie przez wolontariuszy (np. Wolnego i Otwartego Oprogramowania czy też wielu usług internetowych). Nie bierze również pod uwagę wartości czasu wolnego i nie ujmuje efektów zewnętrznych (np. zanieczyszczenia środowiska), natomiast uwzględnia produkcję antydóbr (zł), m.in. produkcję zbrojeniową. Wreszcie PKB nie mówi nic o zróżnicowaniu i dystrybucji dochodów w społeczeństwie, ani o jakości wytwarzanych dóbr (i usług).

O niedopuszczalności traktowania dynamiki wzrostu jako miary rozwoju świadczy również fakt, że nawet uznawany za dużo lepszy wskaźnik (i stworzony właśnie jako alternatywa dla PKB) Human Development Index (HDI) w polskich warunkach także okazuje się być miarą nieadekwatną i mylącą. W okresie transformacji wzrósł on bowiem z 0,807 do 0,875, jednak spośród wchodzących w jego skład komponentów (poza PKB): (i) zdrowotność pozostała praktycznie na poziomie odziedziczonym po PRL, (ii) stopień scholaryzacji rósł ze względu na bardzo zły wpływ sytuacji na rynku pracy (chroniczne, niezwykle wysokie bezrobocie) na system edukacji, zwłaszcza wyższej, co doprowadziło do bezprecedensowego ilościowego wzrostu liczby studentów (autorzy sami „chwają się”, że odsetek studiującej młodzieży w latach 1990-2008 wzrósł z 10 do 40% – s. 373) i – w szczególności – prywatnych szkół wyższych, studia bowiem stały się „przechowalniami”, umożliwiającymi absolwentom szkół średnich, którzy w innych okolicznościach zdecydowaliby się na pracę, a nie kontynuowanie edukacji, odłożenie w czasie bezrobocia o kilka lat.

W dalszej części rozdziału mamy do czynienia już tylko z prostą konsekwencją względem przyjętych na początku błędnych założeń. Autorzy, pisząc o czynnikach „pro-rozwojowych”, wymieniają konsekwentnie czynniki pro-wzrostowe (postęp techniczny, kapitał i praca) (s. 26). Nie zaskakuje w tym kontekście fakt, iż, wskazując na „dogonienie państw rozwiniętych w najbliższym dwudziestolecu” jako „ambicję polskiej polityki rozwojowej”, autorzy wymieniają pięć miar sukcesu, o którym stanowić powinien ich zdaniem wzrost: PKB, produktywności pracy, aktywności zawodowej, stopy inwestycji prywatnych, udziału produktów high-tech w eksporcie oraz elastyczności rynku pracy

(s. 41), ale nie ma ani słowa o redukcji bezrobocia, zwłaszcza tak dotkliwego w polskich warunkach bezrobocia długotrwałego.

Wykres 1. *Wzrost gospodarczy i stopa bezrobocia w Polsce w latach 1992-2009 (%)*



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MFW (PKB) oraz GUS

* Stopa bezrobocia rejestrowanego – udział zarejestrowanych bezrobotnych w cywilnej ludności aktywnej zawodowo.

** Roczna zmiana PKB w cenach stałych.

Nie dziwi tym samym, że autorzy, fetyszyzując wzrost gospodarczy i pomijając całkowicie zagadnienie bezrobocia, nie zwracają uwagi na fundamentalny problem polskiego wzrostu ostatnich dwóch dekad, a mianowicie jego bezzatrudnieniowy charakter (tzw. *jobless growth*). Jak widać na wykresie 1, do 2004 r., a więc do początku okresu, gdy akcesja do Unii Europejskiej i otwarcie tamtejszych rynków pracy dla polskich pracowników doprowadziło

do bezprecedensowej emigracji zarobkowej, która mocno zmieniła sytuację na krajowym rynku, wzrost gospodarczy musiał osiągnąć bardzo wysokie jak na polskie warunki tempo ok. 5%, aby sytuacja na rynku pracy mogła zacząć się poprawiać.

Nawet jeżeli przyjmiemy optykę autorów opracowania, nie sposób zgodzić się z większością ich wniosków dotyczących wzrostu i konkurencyjności. Dla przykładu, porównują oni Polskę z tzw. azjatyckimi tygrysami i Irlandią, pisząc, iż przyczyną niższej dynamiki PKB nad Wisłą jest mniejszy stopień wykorzystania pracy oraz niższa dynamika produktywności (s. 22). Autorzy nie zauważają natomiast innych fundamentalnych różnic mogących determinować niższe tempo wzrostu w Polsce, jak np. brak działań pro-wzrostowych polegających na niwelowaniu nierówności bądź utrzymywaniu ich na niskim poziomie. Przypomnijmy, iż w okresie gwałtownego rozwoju azjatyckie tygrysy „poważnie splaszczły (...) nierówności dochodowe i majątkowe. W Japonii, w latach międzywojnia, rozpiętości pomiędzy płacą szeregowego pracownika i szefów korporacji sięgały stokrotności. Zaś w okolicach 1980 r. rozpiętość ta spadła do 14-krotności przed, i siedmiokrotności po opodatkowaniu”¹⁴.

Praktycznie wszystkie zresztą podawane przez autorów przykłady państw, które osiągnęły „długofalową zdolność konkurencyjną na rynkach światowych” (s. 29), tj. Korea Płd., Tajwan, Finlandia czy Szwecja, to kraje o dużo bardziej egalitarnym modelu rozwoju i mniejszych niż Polska nierównościach¹⁵, co oczywiście w każdym z wymienionych przypadków nie jest zjawiskiem obiektywnym i nie podlegającym wpływowi polityki gospodarczej, ale świadomym wyborem i nieodłącznym towarzyszem działań pro-konkurencyjnych. Tymczasem twórcy raportu ubolewają, że „Polska redystrybuuje poprzez transfery i konsumpcję publiczną ok. 40% PKB. Jest to o ok. 10–20 punktów procentowych więcej niż w szybko rozwijających się krajach azjatyckich w okresie, gdy były one na poziomie rozwoju porównywalnym z tym, na jakim

¹⁴ Kowalik, Tadeusz: *Nierówności nie są OK*. „Le Monde diplomatique – edycja polska”, nr 3(25). Marzec 2008.

¹⁵ Współczynniki Giniego (po opodatkowaniu i transferach) dla tych państw w połowie pierwszej dekady XXI w. wynosiły odpowiednio: Szwecja – 0,23; Finlandia – 0,27; Korea Płd. – 0,31, natomiast dla Polski – 0,37 (dane OECD).

nasz kraj jest obecnie” (s. 35). Trudno stwierdzić, jak autorzy wytłumaczyliby rażąca sprzeczność tego zestawienia.

W raporcie powtarzanych jest wiele obiegowych opinii, zwłaszcza na temat innych gospodarek, które nie wytrzymują konfrontacji z powszechnie znanymi ustaleniami współczesnej ekonomii. Przykładem może być wymienienie eksportu i orientacji pro-eksportowej jako jednego z fundamentalnych czynników pro-rozwojowych (s. 27). Z jednej strony wiemy, że ortodoksyjna teoria wolnego handlu, głosząca korzyści z wymiany międzynarodowej dla bezwzględnie wszystkich jej uczestników, jest błędna i nie znajduje potwierdzenia w danych empirycznych (krytykujący tego typu pomysły noblista Paul Krugman nazwał ją „świętym dogmatem”¹⁶). Z drugiej zaś strony, orientacja pro-eksportowa nie musi być nawet pro-wzrostowa, a notorycznie sprzeczne rezultaty badań ekonometrycznych, mających udowodnić dla różnych państw prawdziwość hipotezy o *export-led growth*, są tutaj najlepszym tego dowodem. Co więcej, istnieją poważne prace, które obalają hipotezę pozytywnego wpływu ekspansji w obszarze handlu zagranicznego na wzrost gospodarczy dla tych krajów, które autorzy *Polski 2030* wymieniają jako rzekome przykłady występowania takiej zależności¹⁷.

„Rynek pracy jest tą częścią gospodarki,” czytamy dalej, „której reakcja na kryzys gospodarczy jest szczególnie zależna od przyjętych rozwiązań instytucjonalnych. Kraje, w których płace reagują elastycznie na zmiany w sytuacji makroekonomicznej, potrafią także szybko zaabsorbować spadek zatrudnienia. Te natomiast, których miejsca pracy podlegają nadmiernej ochronie, a wynagrodzenia są sztywne, nawet wiele lat po ustąpieniu szoku nadal odczuwają jego skutki w postaci wyższego bezrobocia i niższego zatrudnienia” (s. 37).

Takie podejście autorów do zjawiska histerezy na rynku pracy, czyli uporczywego, wysokiego bezrobocia wynikającego z krótkookresowych kryzysów gospodarczych, jest niedopuszczalnie wybiórcze, przyjmuje bowiem jako jedyną i pewną jedną z kilku koncepcji jej źródeł, w dodatku uznawaną przez

¹⁶ Krugman, Paul: *Is Free Trade Passe?*. „Journal of Economic Perspectives”, nr 1(2), 1987, s. 131.

¹⁷ Por. np. Boltho, Andrea: *Was Japanese Growth Export-Led?*. „Oxford Economic Papers”, nr 48, 1996, s. 415-432.

mniejszość środowiska ekonomistów. Większość badaczy zdaje się skłaniać ku opinii, iż to raczej czynniki ubytku kapitału ludzkiego (np. zniechęcenie długotrwałym, bezskutecznym poszukiwaniem pracy lub wynikająca z tego utrata kwalifikacji zawodowych), ubytku kapitału rzeczowego (starzenie się technologii wykorzystywanych w produkcji) lub instytucjonalne (brak bodźców skłaniających firmy do ponownego zatrudniania poszukujących pracy w okresie ożywienia po kryzysie; te ostatnie bowiem z zasady nie są zainteresowane powrotem do przedkryzysowego poziomu zatrudnienia) raczej niż efekt „swój-obcy” (ang. *insider-outsider*) mają w tym wypadku kluczowe znaczenie¹⁸. Tym samym oskarżenia autorów raportu pod adresem ochrony miejsc pracy czy umów zbiorowych wydają się być nieuzasadnione, a przynajmniej całkowicie pozbawione merytorycznych dowodów.

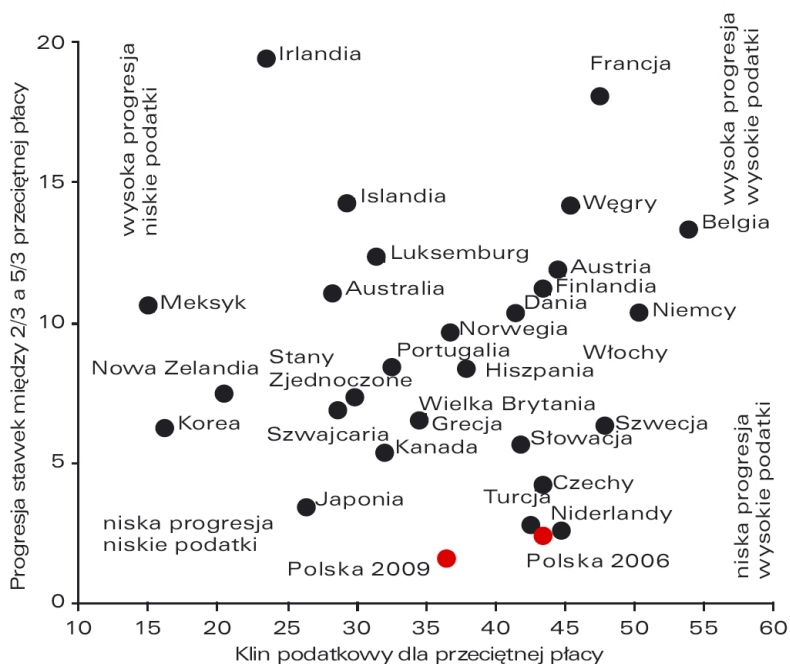
Czytamy dalej, iż: „modernizacji polskiej polityki fiskalnej sprzyjałyby: 1) likwidacja strukturalnego (długookresowego) składnika deficytu budżetowego, który obniża poziom oszczędności krajowych i zmniejsza pole do prowadzenia polityki antycyklicznej, 2) wprowadzenie pro-zatrudnieniowych i pro-inwestycyjnych zmian w systemie podatkowym, który charakteryzuje się wysokimi podatkami zarówno dla osób o wysokich, jak i o niskich dochodach z pracy i nie zachęca obywateli ani przedsiębiorców do oszczędzania i inwestowania, 3) sfinansowanie tych zmian dzięki reformom zabezpieczenia społecznego, rozszerzeniu bazy podatkowej oraz harmonizacji stawek podatku VAT” (s. 39).

Jeżeli chodzi o pierwszy z postulatów, należałoby zapytać autorów raportu – Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów oraz ministra pracy w rządzie RP – jak przedstawione przez nich na wiosnę 2009 r. żądanie nie tyle nawet zmniejszenia, co likwidacji (!) deficytu strukturalnego ma się do sytuacji, w której od 1 stycznia tego samego roku rząd redukuje wpływy budżetowe o blisko 10 mld zł, nie wycofując się z pozbawionej jakiegokolwiek uzasadnienia ekonomicznego reformy podatku dochodowego od osób fizycz-

¹⁸ Por. Giegiel, Adam: *Deprecjacja kapitału ludzkiego, a efekty histerezy bezrobocia w Polsce*, International Conference The 5th Economics Department Meeting „Economics Challenge of XXI Century Poland-European Union-World”, Międzyzdroje, 2-4 czerwca 2008.

nych, likwidującego najwyższą stawkę podatkową? Zwłaszcza że – jak jasno wynika z zaprezentowanych przez samych autorów danych (prezentowany wykres znalazł się w omawianym raporcie) – już przed tą reformą (2006) progresja podatkowa była w Polsce najniższa w całej OECD, a w jej wyniku (2009) dramatycznie zbliżyła Polskę do liniowości (wykres 2).

Wykres 2. *Klin i progresja podatkowa w krajach OECD.*



Źródło: *Zatrudnienie w Polsce 2005*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Warszawa, 2005.

Warto przy tym zwrócić uwagę, iż – wbrew twierdzeniom autorów raportu – z przedstawionych przez nich danych wynika, że: (i) jeszcze w 2006 r. Polska miała znacząco niższe podatki od takich wysokorozwiniętych krajów OECD jak Niemcy, Francja czy przywoływana wielokrotnie w raporcie jako wzór do naśladowania Szwecja, (ii) do 2009 r. poziom podatków obniżył się do tego stopnia, iż Polska w tej klasyfikacji wyprzedziła kolejnych pięć gospodarek. Warto też przypomnieć, że w tej samej klasyfikacji Irlandia, równie często przywoływana jako wzór do naśladowania, jest krajem o najwyższej progresji podatkowej. Biorąc za przykład choćby wspomniane Szwecję i Irlandię, zupełnie pozbawione empirycznego uzasadnienia stają się recepty autorów raportu, sugerujące „reformy zabezpieczenia społecznego, rozszerzenie bazy podatkowej oraz harmonizację stawek podatku VAT”. Zwłaszcza, że największej uwagi w polskim systemie podatkowym wymagają obecnie bez wątpienia podatki bezpośrednie płacone przez przedsiębiorstwa. Przypomnijmy, że na 3,7 mln wszystkich przedsiębiorstw, podatek dochodowy od osób prawnych (CIT) płaci zaledwie 288 tys., natomiast pozostałe opodatkowane są na zasadach ogólnych (podatek progresywny o stawkach 18 i 32%), ryczałtem, według karty podatkowej lub 19-procentowym podatkiem liniowym¹⁹.

Tymczasem autorzy postulują likwidację podatku CIT i zrekompensovanie utraconych dochodów zmniejszeniem świadczeń socjalnych oraz podniesieniem podatków pośrednich, zwłaszcza VAT (s. 43). Nie kryją tym samym, że celem rządu powinna być ich zdaniem maksymalizacja zysku przedsiębiorstw kosztem jakości życia społeczeństwa. Podejście takie uderza zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę, iż zmiany w CIT mają najmniejszy spośród wszystkich instrumentów polityki fiskalnej wpływ na dynamikę PKB (w przypadku zmian tymczasowych wpływ ów jest *de facto* żaden). Oznacza to, że obniżka podatku dochodowego dla przedsiębiorstw może jedynie zwiększyć zyski ich właścicieli, pogarszając zarazem i tak już trudną sytuację budżetu; i odwrotnie: podwyższenie CIT mogłoby stać się doskonałym źródłem wpływów budżetowych, nie wpływając na poziom produkcji²⁰. Twórcy raportu zakładają przy tym, zupeł-

¹⁹ Por. Solska, Joanna: *Łagodna egzekucja*. „Polityka”, nr 31(2716), 2009.

²⁰ European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Economic forecast. Spring 2009*. „European Economy”, nr 3/2009.

nie nie podając uzasadnienia tego założenia, że wysokie stawki podatkowe: (i) są zawsze i bezwzględnie niekorzystne z ekonomicznego punktu widzenia „zniekształcając” działania „mechanizmów rynkowych”, (ii) służą wyłącznie „utrzymaniu szerokiego parasola ochronnego nad licznymi grupami społecznymi” oraz „utrzymaniu rozbudowanego aparatu państwowego i wyłączeniu sektora prywatnego w dostarczaniu wielu dóbr” (s. 38). Nie pojawia się w omawianym opracowaniu żaden ślad refleksji, iż wysokie podatki mogą służyć zapewnianiu oczekiwanych i pożądaných przez społeczeństwo (oraz niezwykle kosztownych, i nie dostarczanych we właściwy sposób przez rynki) dóbr, chociażby opieki zdrowotnej czy edukacji. Wiadomo też doskonale, iż podstawową formą wpływu podatków na gospodarkę jest nie „zniekształcanie”, lecz – przeciwnie – naprawianie fundamentalnych niesprawności rynku, np. zjawisk określaných wspólnym mianem asymetrii informacji.

Autorzy raportu postulują: „wobec sztywności wydatków państwa na szczeblu centralnym stabilizacji makroekonomicznej służyłaby instytucja blokady budżetowej, pozwalającej na ograniczenie wprowadzenia w życie zmiany do obowiązującego prawa w sytuacji, gdy daną nowelizacją zagrożona byłaby dyscyplina budżetowa” (s. 44). Proponowane tutaj rozwiązanie jest potencjalnie tak szkodliwe, iż wymaga dłuższego komentarza.

Po pierwsze, należy zastanowić się, jak ma się powyższe do teorii budżetu cyklicznego. Zgodnie z nią „dyscyplina budżetowa” (w praktyce może to być nawet wypracowanie nadwyżek) służy w dużej mierze swobodnej możliwości działań fiskalnych w chwili recesji bądź kryzysu, które to działania proponowana kotwica zdecydowanie blokuje. Po drugie natomiast – i chyba najważniejsze – autorzy nie przedstawiają choćby jednej przyczyny (poza, jak się wydaje, ich własnymi głębokimi i niczym nie uzasadnionymi uprzedzeniami), dla której „dyscyplina budżetowa” miałaby być wartością sama w sobie. Należy przy tym pamiętać, że stoi ona w przytłaczającej większości przypadków w rażącej sprzeczności z aktywną działalnością państwa w tych obszarach, które dotyczą większości społeczeństwa, wpływając na jakość życia. Na gruncie teorii polityki gospodarczej oraz teorii finansów publicznych trudno jest znaleźć jakiegokolwiek uzasadnienie dla takiego podejścia.

Dla przykładu, jeden z najwybitniejszych teoretyków finansów publicznych, Alvin H. Hansen, w swoich pracach podkreślał, iż politykę fiskalną,

będącą narzędziem w rękach państwa, należy oceniać z punktu widzenia jej wpływu na dochód społeczny, jego podział oraz stopień zaspokojenia potrzeb obywateli²¹. Co się zaś tyczy budżetu państwa, Hansen konstatawał, iż: „równowaga budżetowa nie może być celem samym w sobie, że powinna być traktowana jako jeden z elementów funkcjonowania ogólnego mechanizmu gospodarki (...)”²². Jeszcze dalej szedł w swoich rozważaniach inny wybitny dwudziestowieczny ekonomista, Abba Lerner, który postulował stosowanie wszelkich dostępnych środków polityki finansowej, byleby tylko były skuteczne w dążeniu do celu, który utożsamiał z pełnym zatrudnieniem i niską inflacją. Koncepcja ta nosi nazwę „finansów funkcjonalnych” (*functional finance*)²³. Wreszcie laureat Nagrody Nobla z 1986 r., J. M. Buchanan, w swojej teorii finansów publicznych, którą powiązał ściśle z teorią państwa, podkreślał, iż: „podstawowym kryterium wydatków publicznych powinno być maksymalizowanie społecznej użyteczności (*social utility*) lub ogólnego dobrobytu (*general welfare*)”²⁴.

Kluczowe problemy rynku pracy

„Wahania zatrudnienia i bezrobocia w Polsce w ciągu ostatnich 10 lat odwzorowują przebieg cyklu koniunkturalnego. Jest to zjawisko normalne dla gospodarki rynkowej, w której okresy dekonunktury wiążą się z wyższym bezrobociem, spadającym, gdy przychodzi ożywienie” (s. 92). Tymi słowami zaczynając rozdział poświęcony, jak się wydaje, problemom rynku pracy („Wysoka aktywność zawodowa oraz adaptacyjność zasobów pracy”), autorzy zdają się nie zauważać, że w tym okresie bezrobocie rejestrowane w pięcioleciu 2001-2005 wynosiło średnio rocznie 17,5%, a więc więcej, niż średnie roczne bezrobocie w USA w latach 30. XX w. (17%) – dekadzie Wielkiego Kryzysu²⁵. Nie była to

²¹ Owsiak, Stanisław: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. PWN. Warszawa, 2005, s. 57.

²² Ibidem.

²³ Ibidem, s. 59.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Dodd, Ryan A.: *Pracodawca ostatniej szansy*. „Le Monde diplomatique – edycja polska”, nr 3(37). Marzec 2009.

więc sytuacja całkowicie normalna, jak mogłoby wynikać z lektury analizowanego tekstu, podobnie jak normalną sytuacją nie jest średni roczny poziom bezrobocia przekraczający dla ostatniego dwudziestolecia 14%.

Następnie przeczytać możemy takie oto zdanie: „miarą długookresowego sukcesu polityki rynku pracy nie jest niskie bezrobocie, lecz wysokie zatrudnienie” (s. 93). O ile powyższe stwierdzenie można by uznać za – pod pewnymi warunkami – prawdziwe, o tyle ma się ona nijak do sytuacji Polski na przestrzeni ostatnich dwóch dekad. Jeżeli, od przywrócenia bezrobocia w Polsce w 1990 r., pierwszym rokiem, gdy spadło ono poniżej i tak bardzo wysokiego poziomu 10%, był rok 2008, to nie można uznać, iż długofalowym celem polityki rynku pracy w Polsce mogło i powinno było być cokolwiek innego, niż właśnie likwidacja bezrobocia. Zwłaszcza, że wspomniany „sukces” roku 2008 r. i tak uplasował polską gospodarkę na 124 miejscu na 198 państw świata, dokładnie między Surinamem a Jamajką²⁶, a dane GUS na koniec 2009 r. pokazują, że bezrobocie z powrotem rośnie i od tamtego czasu wzrosło już o 2 punkty procentowe.

Zamiast, wydawać by się mogło, całkowicie naturalnego w tym wypadku pochylenia się nad olbrzymim problemem gospodarczym i społecznym, w raporcie czytamy tylko nieustannie o „bardzo niskiej stopie zatrudnienia”, w którym to sformułowaniu pobrzmiwają wyraźnie tony oskarżenia wobec części społeczeństwa za, rzekomo, zbyt niską aktywność. Możemy m.in. przeczytać, że: „zasoby, które można by przeznaczyć na skuteczną absorpcję zaburzeń makroekonomicznych, muszą być spożytkowane na finansowanie konsumpcji tej części populacji, która jest bierna zawodowo” (s. 25). Autorzy zdają się nie tylko nie zauważać całkowicie oczywistych problemów z aktywnością, gdy bezrobocie rejestrowane sięga 20%, ale także zmian strukturalnych, jakie zaszły na polskim rynku pracy w pierwszej połowie lat 90., gdy, wraz z pojawieniem się masowego bezrobocia, setki tysięcy osób były wypierane z rynku pracy, przeważnie do sfery świadczeń socjalnych (renty, emerytury), przy cichej akceptacji ówczesnych władz. Warto również przypomnieć, że w chwili wejścia na drogę transformacji współczynnik zatrudnienia wynosił ponad 80%.

²⁶ Central Intelligence Agency: *The 2008 World Factbook*. 2008.

Tymczasem autorzy przedstawiają w tym miejscu swój akt oskarżenia wobec „lenistwa” polskiego społeczeństwa. Czytamy zatem, że: „[w]zrost zatrudnienia wymaga (...) przede wszystkim większej aktywności zawodowej ludności. (...) Niezależnie od płci, aktywność zawodowa najmłodszych i najstarszych uczestników rynku pracy w Polsce jest znacznie niższa niż przeciętna w Unii Europejskiej. Z jednej strony Polacy do 25. roku życia znacznie rzadziej niż ich rówieśnicy w innych krajach Unii Europejskiej łączą naukę z pracą. Z drugiej strony, osoby po 50., a nawet 45. roku życia wycofują się z rynku pracy wcześniej niż ich pokolenie w UE (...)” (s. 93).

Próbując wytłumaczyć tak nakreślone tezy, autorzy raportu szukają winnych zaistniałej sytuacji m.in. w: (i) specjalnych systemach emerytalnych (s. 93), nie dodając jednak, jak niewielki odsetek podaży pracy jest do takich świadczeń uprawniony oraz (ii) niższych niż na Zachodzie „kulturze pracy i higieny życia” (sic!). Widać tu jednak od razu niezwykle wyraźną sprzeczność pomiędzy powyższym, a stwierdzeniem, które pada na kolejnej stronie raportu: „[w]iele osób, szczególnie z niskimi kwalifikacjami, nie jest w stanie znaleźć pracy nawet za wynagrodzenia, których poziom jest coraz niższy w porównaniu ze średnią” (s. 96). Wydaje się, że to ostatnie zdanie jest zdecydowanie bliższe rzeczywistości.

O ile bowiem poziom zatrudnienia zależy w pewnym stopniu od podaży pracy, o tyle bezrobocie jest silnie implikowane przez popyt na pracę. Tymczasem w analizowanym dokumencie konsekwentnie stosowany jest zabieg przrzucania odpowiedzialności za dramatycznie wysoki poziom dezaktywizacji z rynku pracy (wysokie bezrobocie), na samych obywateli (niska podaż pracy). Następuje przy tym zupełnie niezrozumiałe odwrócenie kolejności występowania po sobie okoliczności gospodarczych. Wydaje się bowiem, że to sytuacja na rynku pracy wypycha obywateli poza jego granice, a nie (nie wiedzieć czym w takim wypadku motywowana) awersja do pracy każe im rezygnować z aktywności.

Choćby pobieżna analiza polskiego rynku pracy w ostatnich dwudziestu latach pozwala stwierdzić, że niski poziom zatrudnienia nie wynika z niezrozumiałego „lenistwa”, zwłaszcza osób młodych i starszych, lecz np. z niezatrudnialności obu grup. Chroniczny rynek pracodawcy sprawił bowiem, że zatrudniający mogli wymagać od potencjalnych pracowników z jednej strony wy-

kształcenia wyższego, a z drugiej wieku poniżej 35 lub 40 lat, co jednocześnie skazywało na dezaktywizację osoby poniżej 25 oraz powyżej 40 roku życia. Z drugiej strony, osoby młode, chroniąc się przed wysokim bezrobociem, bardzo często opóźniały poprzez studia wejście na rynek pracy. Potwierdzają to m.in. przytaczane już dane o wzroście odsetka studiującej młodzieży z 10 do 40% w latach 1990-2008.

Następnie twórcy raportu narzekają, iż „tylko 29% Polaków uważa, że co kilka lat należy zmienić pracę. To znacznie poniżej średniej europejskiej (40%) i dużo poniżej poziomu notowanego w takich krajach, jak Szwecja czy Dania, gdzie ponad 70% obywateli uważa, że zmiana pracy służy ludziom (...). Polacy rzadziej niż przedstawiciele innych społeczeństw dostrzegają korzyści ze zmiany pracy i rzadko decydują się na ten krok” (s. 100). Brak jednak w tekście jakiegokolwiek dowodu na to, że częsta zmiana pracy jest wartością i stanowi korzyść dla gospodarki, a przede wszystkim jakiegokolwiek refleksji, że, co wydaje się dość oczywiste, częsta zmiana pracy nie musi i przeważnie nie jest żadną wartością dla samych zatrudnianych, czyli *per saldo* dla społeczeństwa.

Kluczowy wydaje się tutaj przykład Szwecji i Danii, ponieważ autorzy raportu przedstawiają „szwedzki model *flexicurity*” jako wzór do naśladowania dla Polski, chwalać go jako „najskuteczniejszy w absorpcji szoków makroekonomicznych model instytucjonalnego otoczenia rynku pracy” (s. 37). Po lekturze raportu odnosi się jednak wrażenie, że autorzy nie rozumieją tego pojęcia. W Danii, modelowym przykładzie rozwiązania *flexicurity*, „każdy noworodek ma zapewnione miejsce w żłobku, gdy tylko skończy sześć miesięcy; darmowa [jest] opieka zdrowotna; powszechna opieka nad osobami starszymi w ich miejscu zamieszkania; młodzi mają zapewnione przez pięć kolejnych lat studiów świadczenia, bez względu na kondycję społeczną ich rodziców, specjalny rok na odkrywanie świata czy powtórki przed ponownym egzaminem wstępnym na uniwersytet”²⁷. Tymczasem żaden taki postulat nie znajduje miejsca w recenzowanym raporcie – wprost przeciwnie: proponowane rozwiązania zdają się iść w dokładnie przeciwną stronę.

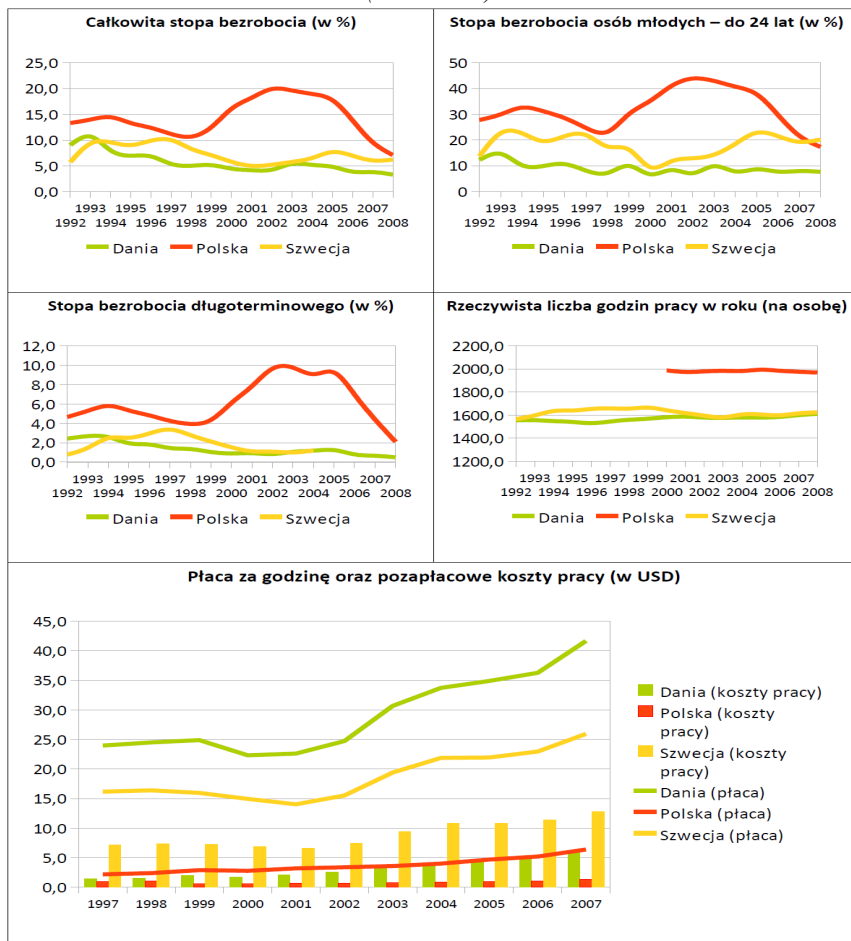
²⁷ Séréni, Jean-Pierre: „Model skandynawski” w Danii się sypie. „Le Monde diplomatique – edycja polska”, nr 11(45). Listopad 2009.

Podatek dochodowy od przedsiębiorstw wynosi w Szwecji 28%, w Danii 25%, podczas gdy w Polsce – 19%. Bezrobocie w tych krajach (również długoterminowe i wśród osób młodych) było w latach 1992-2008 stale od kilku do kilkunastu punktów procentowych niższe niż w Polsce, a pracownicy w tym samym okresie pracowali tam regularnie ok. 400 godzin mniej rocznie niż Polacy (wykres 3). Choć względna różnica w płacy za godzinę pracy (w USD) między Danią a Polską oraz Szwecją a Polską zmalała (odpowiednio z 10,9 do 6,5 oraz z 7,3 do 4,1), to jednak w 2008 r. płaca w Polsce wciąż była prawie czterokrotnie niższa niż w 1992 r. w Danii i ponad dwuipółkrotnie niższa niż w tym samym roku w Szwecji (wykres 3). Mimo to (czy raczej: właśnie dlatego) w 2009 r. Dania wygrała w rankingu *World Competitiveness Yearbook 2009*, a na podstawie opinii dyrektorów przedsiębiorstw magazyn „Forbes” określił Danię „najlepszym krajem dla biznesu”²⁸.

„Wysokie opodatkowanie pracy i niska ocena skuteczności działania instytucji publicznych są głównymi przyczynami pracy nierejestrowanej”, czytamy dalej w raporcie (s. 104). Jednak z tekstu opracowania w żaden sposób nie wynikają takie wnioski. Co prawda pada tam oskarżenie, iż: „(...) postrzeganie opodatkowania pracy jako wysokiego (dotyczy to zwłaszcza pracy nisko płatnej), niski poziom zaufania obywateli do instytucji publicznych oraz niską ocenę sprawności ich działania wymienia się jako główne przyczyny popularności zatrudnienia nierejestrowanego w naszym kraju” (s. 105), jednak powinno być to traktowane zdecydowanie bardziej jako przejaw życzeniowego myślenia autorów raportu, niż mające cokolwiek wspólnego z rzeczywistością dane empiryczne. Zwłaszcza, że te ostatnie mówią wyraźnie: od 2000 r. stosunek pozapłacowych kosztów pracy do płacy (na godzinę pracy, w USD) jest bardzo stabilny i wynosi ok. 20%. W tym samym czasie w Szwecji stosunek ten wzrósł z 46 do prawie 50%, a w Danii – przypomnijmy, jednym ze wzorów *flexicurity* według autorów raportu – w latach 1997-2007 udział ten wzrósł z ponad 6 do ponad 14% (wykres 3).

²⁸ Ibidem.

Wykres 3. Podstawowe dane o rynku pracy w Polsce, Danii oraz Szwecji (1992-2008).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: International Labour Organization: *Key Indicators of the Labour Market*, 2009.

W podobny sposób autorzy wykazują się niespójnością logiczną wywodu, z jednej strony pisząc, że „w krajach o najsprawniejszych rynkach pracy, takich jak USA, Wielka Brytania, Irlandia, a także Czechy, indeksy EPL [*Employment Protection Legislation* – prawodawstwa ochrony pracy, GK] są niższe niż w Polsce” (s. 106), a z drugiej podkreślając po raz kolejny pozytywne znaczenie systemu *flexicurity*, podczas gdy kraje o najlepiej rozwiniętym systemie tego typu, Dania i Holandia, mają wskaźniki te tylko nieznacznie niższe od Polski. Zauważyć przy tym należy, że w Polsce prawna ochrona pracy jest w dużej mierze martwą literą, jako że stopień uzwiązkowienia jest jednym z najniższych nie tylko w OECD, ale w Europie w ogóle, a jego spadek z ponad 80 do – wedle różnych szacunków – kilku/kilkunastu procent jest bezprecedensowy w skali światowej. Odnosząc się do tego tematu autorzy po raz kolejny pozwalają sobie zresztą na niczym nie uzasadnione w tekście stwierdzenia, w stylu rzekomego „wysokiego upolitycznienia dialogu społecznego w Polsce” (s. 107).

W raporcie można także znaleźć narzekanie na system zabezpieczenia społecznego, a zwłaszcza na fakt, iż bezrobotni nie mają bodźca do szukania pracy, ponieważ, jako zatrudnieni, otrzymują za swoją pracę niewiele więcej, niż jako nie pracujący pozostając w domu (s. 108-109). Autorzy nie zwracają jednak uwagi na fakt, iż może to być spowodowane dramatycznie niskim poziomem płac w polskiej gospodarce (porównanie z płacami w Danii i Szwecji prezentuje wykres 3). Zamiast tego – ponownie – oskarżenia padają pod adresem systemu podatkowego i świadczeń społecznych. Zwłaszcza ten ostatni jest obiektem ataków, jako rzekomo zbyt rozbudowany i marnotrawiący środki. Wypada zatem raz jeszcze przytoczyć dane dla Danii, gdzie wysokość zasiłków dla bezrobotnych wynosi 90% średniej płacy z ostatnich 12 tygodni pracy (max. 85 euro dziennie), wypłacanych przez 4 lata²⁹.

Szereg sensownych stwierdzeń znajdujemy natomiast w opracowaniu w opisie kwestii elastyczności zatrudnienia w Polsce: „najbardziej rozpowszechnioną niestandardową formą zatrudnienia w Polsce są umowy na czas określony (...). W tej chwili umowy na czas określony ma prawie 30% zatrudnionych. Jest to prawie dwukrotnie więcej niż średnia dla UE15 i kilkakrotnie

²⁹ *Komu w Danii przysługuje zasiłek dla bezrobotnych*. „Gazeta Prawna”, nr 28. Marzec 2008.

więcej niż w większości postkomunistycznych członków UE. Ich liczba wzrosła gwałtownie w latach 2001–2006, gdy sytuacja na polskim rynku pracy najpierw się pogarszała, a potem pozostawała bardzo zła. (...) Istotne znaczenie ma to, że relatywnie duży odsetek zatrudnionych na czas określony w Polsce nie robi tego z własnej woli, lecz wskutek braku możliwości znalezienia pracy na stałe” (s. 102). Nawet jednak tutaj, autorzy – przyznać trzeba, że konsekwentnie – oskarżają o zaistniałą sytuację pracowników, stwierdzając, iż: „powszechność kontraktów terminowych wśród absolwentów może być konsekwencją ich niskiej aktywności zawodowej w okresie nauki.”

Schemat poprawnej diagnozy i całkowicie chybionych wniosków autorzy powtarzają także w części poświęconej aktywnej pomocy dla poszukujących pracy. Za słuszną należy uznać krytykę niskiej skuteczności walki z bezrobociem poprzez pasywne programy rynku pracy, jednak rekomendacje, sugerujące aktywne polityki rynku pracy (*Active Labour Market Policies* – ALMO) jako remedium na wszelkie problemy, uznać należy za całkowitą pomyłkę. Przyznają to zresztą sami autorzy, pisząc, iż „bardzo dużym niebezpieczeństwem w wypadku szkoleń, a także innych form pomocy [aktywnej] jest tzw. zbieranie śmieć, czyli selekcja klientów, których wyjściowa sytuacja na rynku pracy jest najlepsza, w celu uzyskania wyższej nominalnej skuteczności. Pomoc ta nie będzie jednak efektywna, gdyż obejmie osoby, które wcale jej nie potrzebują. Z takim właśnie zjawiskiem możemy mieć do czynienia w Polsce, gdzie szkoli się i wysyła na staże przede wszystkim osoby młode i wykształcone (...). Podobne niebezpieczeństwo występuje w wypadku wsparcia działalności gospodarczej” (s. 110).

Powyższa, jakże trafna konstatacja nie prowadzi jednak twórców raportu do wniosku, że powinno się raczej zastosować najlepsze i najskuteczniejsze narzędzie do walki z bezrobociem i kształtowania ładu na rynku pracy, jakim jest zatrudnienie gwarantowane. Zwłaszcza, że – w innych miejscach opracowania – jego autorzy postulują poniekąd zastosowanie rozwiązania podobnego, acz mniej skutecznego: „należy rozważyć zastosowanie wobec osób podejmujących najgorzej płatne prace tzw. negatywnego opodatkowania lub świadczeń związanych z pracą” (s. 115)³⁰.

³⁰ Por. R. A. Dodd, *Pracodawca ostatniej szansy*, op. cit.

Podsumowanie

Odnosząc się do *Polski 2030* jako całości warto zwrócić jeszcze uwagę, że autorzy nie wspominają i nie nawiązują do należących do współczesnej ortodoksji teorii wzrostu endogenicznego, które, niezależnie od zasadności forsowania kategorii wzrostu, podkreślają kluczowe znaczenie budowy kapitału ludzkiego (P. M. Romer, R. E. Lucas, R. J. Barro) oraz prowadzenia aktywnej polityki fiskalnej, zwłaszcza na obszarze podatków (R. J. Barro), dla wzrostu gospodarczego³¹. Tymczasem to m.in. na gruncie tych teorii, już w pierwszej połowie lat 90. XX w. rozstrzygnięto kwestię nierówności dochodowych, jako czynnika hamującego sam wzrost z jednej oraz rozwój w ogóle z drugiej strony³².

Notabene, jeśli chodzi o nierówności dochodowe, autorzy dostrzegają ich istnienie oraz wzrost, ale ponownie wyciągają z tej sytuacji zdumiewające wnioski. Czytamy, iż „dynamika wynagrodzeń w Polsce nie jest równomierna. Rośnie (...) zróżnicowanie płac mierzone współczynnikiem Giniego (z 0,28 do 0,34 w latach 1996–2006) (...) Oznacza to, że płace wysokie rosną szybciej niż niskie, co jest w oczywisty sposób równoznaczne ze wzrostem zróżnicowania płac” (s. 95). Abstrahując od faktu, iż w połowie pierwszej dekady XXI w. poziom nierówności w Polsce był już wyższy niż podany (0,37 wg danych OECD, 0,38 według Ireny Grossfeld³³) uderza, że jedyną przyczyną rosnących w gospodarce polskiej nierówności płacowych jaką dostrzegają autorzy, jest postęp technologiczny, powodujący wzrost wydajności pracy i kwalifikacji w wybranych branżach (s. 95). Jednocześnie dowiadujemy się, że „próby przeciwstawienia się temu procesowi za pomocą np. systemu podatkowego muszą działać kontrproduktywnie (...). Naturalny [sic!] proces różnicowania się płac w okresie modernizacji ulegnie zahamowaniu, jeśli wystarczająco wzrośnie liczba osób

³¹ Piasecki, Ryszard: *Ekonomia rozwoju*. op. cit., s. 46-52.

³² Przegląd literatury w tym zakresie znaleźć można m.in. w: *Growth, equity and distribution*. „OECD Economic Outlook”. Grudzień 1996.

³³ Por. Kowalik, Tadeusz: *Euro – kolejny filar ładu społeczno-ekonomicznego*. „Studia ekonomiczne”, nr 1-2 (LVI-LVII). INE PAN. Warszawa, 2008.

o wysokich kwalifikacjach, których na rynku brakuje i które otrzymują najlepsze wynagrodzenia” (s. 95).

Jest to absolutnie niedopuszczalna próba obiektywizacji zjawisk gospodarczych, które w istocie nie są w najmniejszym stopniu obiektywne. Dopuszczenie lub niedopuszczenie do omawianej sytuacji znajduje się bowiem całkowicie w obszarze działania polityki gospodarczej i to od wyboru decydentów gospodarczych, a nie rzekomo „samoistnych procesów”, zależy, jak ukształtuje się sytuacja. Doskonałym na to przykładem jest wspomniana już tutaj historia gospodarcza tzw. azjatyckich tygrysów oraz Japonii, które to kraje po drugiej wojnie światowej zdołały – właśnie dzięki odpowiednim i celowym wyborom polityki gospodarczej – doświadczyć długiego okresu gwałtownego wzrostu gospodarczego i skoku technologicznego bez powiększania nierówności płacowych czy dochodowych.

Z merytorycznie kompletnie niewłaściwego i, jak się wydaje, motywowanego ideologicznie założenia o obiektywności i niezależności od centrum decyzyjnego zjawisk gospodarczych wynika wprost kolejny dyskwalifikujący mankament omawianego raportu – „wyuczony imposybilizm”. Czytamy np., iż: „z racji niskiej mobilności przestrzennej wśród najbardziej zagrożonych grup ludności silne i rosnące zróżnicowanie regionalne może występować także w przyszłości” (s. 97). Tym samym autorzy nawet w najmniejszym stopniu nie zakładają możliwości kształtowania tej sytuacji i zmian tej tendencji, nawet gdyby było to możliwe i wskazane.

Kolejnym, całkowicie pominiętym w omawianej pracy problemem, jest kwestia dostępności mieszkań. Jak się okazuje, w czasie dwudziestolecia przemian budownictwo mieszkaniowe w Polsce uległo gwałtownemu załamaniu. Przez bez mała połowę tego okresu kształtowało się ono na poziomie poniżej 100 tys. mieszkań oddanych do użytku rocznie – z dnem w 1996 r., wynoszącym niewiele ponad 60 tys. – gdy tymczasem jeszcze na początku lat 90. liczba ta była regularnie wyższa niż 130 tys. Trend ten realnie odwrócił się dopiero ok. 2004 r. Niestety, nie świadczyło to o zmianie jakościowej. Wprost przeciwnie – z większą jeszcze siłą uwydatnił się główny problem na tym obszarze. Powszechne w Polsce Ludowej tanie budownictwo komunalne zostało bowiem zastąpione przez drogie budownictwo dla średnio lub bardzo zamoż-

nych³⁴. Jednocześnie drastyczna zmiana polityki mieszkaniowej władz centralnych doprowadziła do przerzucenia kosztów budowy oraz eksploatacji mieszkań na samorządy terytorialne i budżety rodzinne. Stworzyło to swoistą barierę mieszkaniową, zwłaszcza dla części społeczeństwa o niskim statusie materialnym oraz dla młodego pokolenia. „Pozbawiło to w zasadzie rodziny możliwości posiadania samodzielnego mieszkania (obecnie nie posiada go ok. 2 mln gospodarstw domowych, równocześnie ponad 1 mln mieszkań jest całkowicie zdekapitalizowanych, a stan zasobów mieszkaniowych – których średni wiek sięga 40 lat – szybko się pogarsza)”³⁵.

Powyższy przegląd zagadnień poruszonych w raporcie *Polska 2030* jest bez wątpienia niepełny i wybiórczy. Wiele tematów *stricte* lub pośrednio dotyczących gospodarki pozostało bez komentarza, a te, którym poświęciliśmy uwagę, omówiono w sposób skrótowy. Wydaje się jednakowoż, że nawet tak – z konieczności – krótki krytyczny przegląd poruszonych w raporcie zagadnień pozwala na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków. Przedstawiona ocena poziomu merytorycznego pracy nie pozostawia bowiem wątpliwości, iż *Polska 2030* nie nosi znamion naukowości, a skandaliczne miejscami braki, niejasności, przeinaczenia i przekłamania, nie tylko dyskwalifikują całkowicie tę pracę, ale stawiają też fundamentalne pytanie o upolitycznienie, a przede wszystkim ideologizację nauk ekonomicznych tak w Polsce, jak i na świecie.

LITERATURA:

1. *17% of EU27 population at risk of poverty*. „Eurostat News Release”, nr 10/2010, 18 stycznia 2010.
2. Boltho, Andrea: *Was Japanese Growth Export-Led?*. „Oxford Economic Papers”, nr 48, 1996. s. 415-432.

³⁴ Kowalik, Tadeusz: *Systemy gospodarcze. Efekty i defekty reform i zmian ustrojowych*. Fundacja Innowacja. Warszawa, 2005. s. 355.

³⁵ Mikula, Elżbieta: *Spoleczny wymiar transformacji*. W: „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Polityka społeczno-ekonomiczna”. Red. Michał Gabriel Woźniak. Nr 4. Rzeszów, 2004. s. 268.

3. Central Intelligence Agency: *The 2008 World Factbook*, 2008.
4. Dodd, Ryan A.: *Pracodawca ostatniej szansy*. „Le Monde diplomatique – edycja polska”, nr 3(37). Marzec 2009.
5. Domański, Stanisław R., Kaźmierczak, Andrzej, Żyżyński, Jerzy: *Za i przeciw euro*: tezy raportu przygotowanego dla prezydenta Lecha Kaczyńskiego pt. „Polska wobec perspektywy wstąpienia do strefy euro. Za i przeciw szybkiej integracji walutowej”. 10 stycznia 2009.
6. European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs: *Economic forecast. Spring 2009*. „European Economy”, nr 3/2009.
7. Giegiel, Adam: *Deprecjacja kapitału ludzkiego, a efekty histerezy bezrobocia w Polsce*. International Conference. The 5th Economics Department Meeting. „Economics Challenge of XXI Century Poland-European Union-World”. Międzyzdroje. 2-4 czerwca 2008.
8. *Growth, equity and distribution*. „OECD Economic Outlook”. December 1996.
9. International Labour Organization: *Key indicators of the labour market*. 2009.
10. Kołodko, Grzegorz: *Sukces na dwie trzecie. Polska transformacja ustrojowa i lekcje na przyszłość*. „Ekonomista”, nr 6/2007.
11. *Komu w Danii przysługuje zasiłek dla bezrobotnych*. „Gazeta Prawna”. 28 marca 2008.
12. Konat, Grzegorz: *Antypolityka społeczno-ekonomiczna czyli niedobór w gospodarce 2*. W: „Stracone szanse? Bilans transformacji 1989-2009”. Difin. Warszawa, 2009.
13. Kowalik, Tadeusz: *Euro – kolejny filar ładu społeczno-ekonomicznego*. „Studia ekonomiczne”, nr 1-2 (LVI-LVII). INE PAN. Warszawa, 2008.
14. Kowalik, Tadeusz: *Nierówności nie są OK*. „Le Monde diplomatique – edycja polska”, nr 3(25). Marzec 2008.
15. Kowalik, Tadeusz: *Systemy gospodarcze. Efekty i defekty reform i zmian ustrojowych*. Fundacja Innowacja. Warszawa, 2005.
16. Krugman, Paul: *Is Free Trade Passe?*. „Journal of Economic Perspectives”, nr 1(2). 1987. s. 131.

17. Mikula, Elżbieta: *Spoleczny wymiar transformacji*. W: „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Polityka społeczno-ekonomiczna”. Red. Michał Gabriel Woźniak. Nr 4. Rzeszów 2004.
18. Ministerstwo Gospodarki i Pracy: *Zatrudnienie w Polsce 2005*. Warszawa, 2005.
19. Owsiak, Stanisław: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. PWN. Warszawa, 2005.
20. Piasecki, Ryszard: *Ekonomia rozwoju*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Warszawa, 2007.
21. Séréni, Jean-Paul: „Model skandynawski” w Danii się sypie. „Le Monde diplomatique – edycja polska”, nr 11(45). Listopad 2009.
22. Solska, Joanna: *Łagodna egzekucja*. „Polityka”, nr 31(2716). 2009.
23. Stanford, Jim: *Economics for everyone: a short guide to the economics of capitalism*. Pluto Press. 2008.
24. Sweezy, Paul M.: *Teoria rozwoju kapitalizmu*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe. Warszawa, 1957.
25. Wallerstein Immanuel: *Analiza systemów-światów. Wprowadzenie*. Dialog. Warszawa, 2007.

Rafał Bakalarczyk

Wizja spójności społecznej w raporcie *Polska 2030* i jej krytyka.

Wstęp

Zagadnienia z zakresu polityki społecznej zostały ujęte w raporcie *Polska 2030* w dziale poświęconym „poprawie spójności społecznej” (wyzwanie 8, s. 270). Pośrednio jednak, tematyka którą zajmuje się polityka społeczna zarówno jako dziedzina akademicka, jak i praktyczna, pojawia się w wielu częściach raportu, przede wszystkim w działach poświęconych demografii i aktywności zawodowej, solidarności i spójności terytorialnej oraz kapitałowi społecznemu. W niniejszej analizie postaram się uwzględnić owo rozproszenie, aczkolwiek podstawowym punktem odniesienia będzie dla mnie właśnie dział *Spójność społeczna*, w którym zawarto podstawową diagnozę polityki społecznej w Polsce oraz pożądane według autorów raportu kierunki jej przeobrażeń.

Polityki społecznej nie można redukować do systemu świadczeń socjalnych (co na szczęście zdają się rozumieć autorzy raportu). Musi ona zajmować się społeczeństwem i polityką, kształtującą przy pomocy różnych instrumentów jego strukturę i dynamikę, w ujęciu całościowym. Stąd też analizę i krytykę dokumentu *Polska 2030* warto zacząć od zakwestionowania najogólniejszych pojęć i parametrów, stopniowo przechodząc do coraz bardziej konkretnych kwestii społecznych.

W części podsumowującej raportu znajdujemy schemat w postaci „kryształ”, który skrótowo oddaje zaproponowaną w dokumencie wizję rozwoju. Na szczycie hierarchii znajduje się „dobrostan”, który autorzy – słusznie zresztą – uznali za podstawowy cel dążeń. Pozycja poszczególnych pojęć na schemacie – przynajmniej na pierwszy rzut oka – zrywa z tym, co dominowało w dyskusjach polityczno-ekspertycznych przez długi czas: z fetyszyzowaniem wzrostu gospodarczego bądź też utożsamianiem go z dobrobytem i wolnością

społeczeństwa. Tu natomiast wzrost pojawia się (obok potencjału demograficznego oraz sprawnego państwa) na dole, w kategorii „solidnych fundamentów rozwoju Polski”. Z jednej strony pozostaje więc jako coś fundamentalnego warunek *sine qua non* uzyskiwania wyższych wartości na czele z dobrostanem, z drugiej znajduje się on wyraźnie niżej od takich wartości jak kapitał społeczny, spójność społeczna i zrównoważony rozwój regionalny. Przekonujące wydaje się być umiejscowienie w schemacie (jeśli odczytamy go hierarchicznie) wartości społecznych (kapitał społeczny, spójność, zrównoważony rozwój regionalny) wyżej niż wartości ekonomiczno-strukturalne. Jednocześnie wskazuje się tu na wzajemne warunkowanie poszczególnych elementów. Takie ustrukturyzowanie na najbardziej ogólnym poziomie wydaje się zasadne także z socjaldemokratycznego punktu widzenia, bowiem nawet w socjaldemokratycznej optyce (co pokazują doświadczenia krajów skandynawskich, które skutecznie zrealizowały model socjaldemokratyczny) nie można uniknąć myślenia o wzroście gospodarczym, gdyż jego drastyczne obniżenie może powodować zmniejszenie publicznych środków, które, aby uzyskać wspomniany dobrostan, należałoby rozlokować w sposób zrównoważony. Ważne jest natomiast nadanie poszczególnym czynnikom odpowiedniej rangi. Na schemacie łatwo o ewentualne kolizje między realizacją poszczególnych wartości a realizacją celów obecnych.

Znacznie mniej przekonujące są natomiast schematy bezpośrednio odnoszące się do polityki społecznej. W raporcie pojawiają się dwa takie schematy: pierwszy, w części wstępnej i drugi w dziale poświęconym spójności społecznej. Choć teoretycznie mają się one odnosić do tego samego, w praktyce wydają się rozbieżne.

W pierwszym mamy bowiem postulat przejścia z systemu *welfare* do systemu *workfare* wzbogaconego o instytucje *welfare society* (s. 4). W drugim również otrzymujemy postulat przejścia od *welfare* do *workfare*, tym razem nie pojawia się jednak *welfare society* jako dopełnienie tego modelu. Zamiast tego autorzy sugerują *workfare society* jako następną fazę rozwoju (s. 275).

Można zapytać: jak mają się do siebie te dwie kategorie, *welfare society* i *workfare society*? Na ile obydwie formuły społeczeństwa nie wchodzą ze sobą w kolizję? Czy społeczeństwo, w którym praca jest podstawowym wyznacznikiem wartości człowieka będzie gotowe zorganizować system wsparcia i opieki

dla tych, którzy są tymczasowo lub trwale (jak osoby niepełnosprawne lub w wieku podeszłym) niezdolni do pracy? Czy przez społeczeństwo rozumiemy jego zorganizowane formy (*civil society*) czy po prostu wszystkich członków tego społeczeństwa? Czy owe *welfare society* będzie tworzyło pewną zorganizowaną całość (lub posiadało swoją zorganizowaną reprezentację) czy też będzie to określenie na zbiór jednostek i rodzin które te społeczeństwo tworzą i we własnym zakresie organizują opiekę? Na te pytania raport nie odpowiada, stąd pierwszy zarzut.

Nie jest to jedyna obiekcja, która dotyczy zarówno schematów, jak i roztaczającej się wokół nich wizji osiągnięcia spójności społecznej. W dalszej części chciałem poddać krytyce następujące elementy:

1. W myśl raportu wyznacznikiem *welfare state* jest oparcie systemu na zasilkach, które nie motywują do pracy a utrwalają dezaktywizację. Przypisanie tych cech modelowi *welfare state* wydaje się niezgodne z faktycznym rozumieniem tego modelu w naukach społecznych, jak i praktyką państw, którego go zrealizowały;

2. Polska, w obecnym stadium rozwoju, zostaje tu zakwalifikowana – według mnie błędnie – jako *welfare state*. W istocie jest wręcz przeciwnie: analiza polityki społecznej w Polsce, poczynając od czasu transformacji, wskazuje na to, że próbowano kopiować mechanizmy demontażu *welfare state* a nie jego budowania;

3. Polska jest tu traktowana jako państwo o nadmiernych i nieefektywnych transferach socjalnych. Przytoczone dane statystyczne pokazują rozkład grup, do których trafiają zasiłki, natomiast nie uwzględniają ani ich wielkości (z uwzględnieniem tego, jak ma się ona do potrzeb, które mają pokryć) ani łącznej puli środków publicznych przeznaczonych na owe transfery. Stąd obraz wylaniający się z zawartych w raporcie informacji jest niepełny i mylący;

4. Zaleca się tu ściślejsze określenie grupy uprawnionej do świadczeń poprzez bardziej rozbudowany system progów dochodowych. Rozwiązanie to według autorów ma automatycznie sprawić, że świadczenia będą lepiej adresowane do potrzebujących. Ich argumentacja jest niesłuszna. Istnieją również przesłanki, które w dalszej części przytoczę, przemawiające za tym, że system w mniejszym stopniu oparty na kryteriach dochodowych może przynieść więk-

sze korzyści jeśli chodzi o skuteczność, efektywność. a także ogólną spójność społeczną.

Postaram się teraz omówić wszystkie trzy zasygnalizowane wyżej punkty i rozwinąć argumenty krytyczne.

Ad 1. *Welfare state* to nie tylko zasiłki!

Z pojawiających się w różnych częściach raportu fragmentów dotyczących pojęcia *welfare state* wynika, że jego główną cechą charakterystyczną są zasiłki adresowane do szerokich grup, które nie prowadzą do aktywizacji i nie wyciągają beneficjentów z ubóstwa. Ten typ argumentacji pojawił się w krytyce systemu *welfare state* na Zachodzie w kręgach neokonserwatywnych i neoliberalnych już w latach 80., przyczyniając się do zasadniczych reform państw dobrobytu na Zachodzie. Jak się okazuje, powyższa hipoteza jest empirycznie błędna. Po pierwsze, państwa realizujące model *welfare state* opierały swoją politykę społeczną, obok zasiłków, na aktywnej polityce rynku pracy. Po drugie, te kraje, w których system *welfare* był najdalej posunięty, osiągnęły na przestrzeni ostatnich kilku dekad niskie wskaźniki dezaktywizacji zawodowej oraz najniższe wskaźniki ubóstwa zarówno względnego, jak i absolutnego.

Zacznijmy od spraw podstawowych. W teorii systemów polityki społecznej można wyróżnić kilka wariantów *welfare state*. Dla przykładu, Gosta Esping-Andersen w swym klasycznym już dziś dziele *Three worlds of welfare capitalism* (1989) wyróżnia trzy światy dobrobytu: liberalny, konserwatywny i socjaldemokratyczny. W każdym z nich rozwinęła się inna formuła relacji państwo-rynek. W żadnym jednak z powyższych modeli nie zrezygnowano z promocji zatrudnienia. Intelktualne podłoże w naukach ekonomicznych dla państw dobrobytu, które później funkcjonowało w wielu odmianach, stworzyła teoria Keynesa, w myśl której pobyty wewnętrzny miał być generowany nie tylko przez zasiłki ale także inwestycje publiczne, za sprawą których bezrobotni otrzymywali pracę.

W latach 90. nastąpiły wszędzie przeobrażenia państw dobrobytu, jak również swego rodzaju konwergencja tych przekształceń pomiędzy różnymi krajami. Ogólna tendencja końca lat 80. i 90. zmierzała ku demontażowi lub

ograniczeniu instytucji dobrobytu (*welfare retrenchment*). Jak się okazało, najmniej radykalne odejście od systemu *welfare* miało miejsce tam, gdzie instytucje dobrobytu były dotąd najsilniej zakorzenione w życiu społecznym, czyli w krajach skandynawskich. Prof. Steven Saxonberg zauważa, że: „główna konkluzja wynikająca z dyskursu o szwedzkiej polityce społecznej mówi o tym, że socjaldemokraci mogli zdobyć poparcie dla swoich programów poprzez rozwijanie świadczeń powszechnych”¹. Podobnie można tłumaczyć ewolucję systemu w okresie restrukturyzacji na przełomie lat 80. i 90. Ponieważ system uprawnień społecznych był względnie uniwersalny i korzystały z niego szerokie warstwy, a nie tylko najubożsi, nie istniało społeczne przyzwolenie by ów ład instytucjonalny rozmontowywać. Owa cecha sprawia, że Szwecja jak również pozostałe kraje skandynawskie, które są uważane za najdalej idące w swej opiekuńczości *welfare states* zachowały wciąż, mimo istotnych reform, wiele parametrów tego modelu. Zobaczmy, na przykładzie wspomnianego kraju, czy sugestia autorów raportu *Polska 2030*, w myśl której system *welfare state* opierał się głównie na rozbudowanych zasiłkach i bagatelizowaniu aktywizacji, jest trafna.

Prof. Kowalik w najnowszej książce www.polskatransformacja.pl przypomina 700-stronicowy raport, jaki sporządziła w 1989 r. studyjna grupa Konsultacyjnej Rady Gospodarczej (ciała doradczego ówczesnego rządu) na podstawie pobytu w Szwecji i poczynionych analiz tamtejszego systemu społecznego. Oto kilka wycinków z raportu, które ilustrują szwedzki *welfare state*: „Tajemnica sukcesu tkwi w tym, co Szwedzi nazywają aktywną polityką zatrudnienia. Zamiast przeznaczać pieniądze na zasiłki dla bezrobotnych, najpierw szuka się możliwości pracy dla potencjalnych kandydatów dla bezrobotnych. Spośród likwidowanych stoczni nikt nie został pozostawiony własnemu losowi”².

Nie tylko zewnętrzni polscy obserwatorzy zwracają uwagę na pro-aktywizacyjny i pro-zatrudnieniowy profil tamtejszej polityki społecznej. Według rodzimych badaczy, Per-Andersa Edina i Roberta Topela, szwedzki system pracy stosunków do końca lat 80. (czyli czasu rozpoczęcia restrukturyzacji systemu *welfare state* w najdalej idącej formule) posiadał dwie zasadnicze cechy:

¹ Saxonberg, Steven: *Swedish model is doing well*. „Problemy polityki społecznej”, nr 7/2004.

² Kowalik, Tadeusz: www.transformacja.pl. 2009.

- wysoce scentralizowane układy pracy;
- aktywną państwową politykę rynku pracy zmierzająca do utrzymania pełnego zatrudnienia, zachęcającą do inwestowania w kapitał ludzki i ułatwiającą mobilność pracy³.

Widzimy zatem, że system *welfare* nie musi oznaczać utrwalania bierności społecznej. Kraje, które zrealizowały ową doktrynę w najpełniejszym sensie, osiągnęły wysoki wskaźnik aktywizacji zawodowej ludności pomimo adresowania świadczeń, i to na wysokim poziomie, do szerokich grup.

Ad 2. Polska po 1989 roku nie realizowała systemu welfare state!

W pojawiającym się w raporcie *Polska 2030* schemacie, mówiącym o potrzebie przejścia z systemu *welfare* do *workfare*, zawiera się domyślne założenie, że Polska po transformacji realizowała model *welfare state* lub dążyła do jego budowania. Analiza mechanizmów polityki społecznej przez ostatnie dwie dekady nie potwierdza słuszności tej tezy. Wręcz przeciwnie, Polska wchodziła w okres transformacji kiedy najbardziej popularne były poglądy przeciwników *welfare state*. Wszystkie niemal państwa dobrobytu przechodziły wówczas przeobrażenia w duchu liberalnym, choć ze zróżnicowanym nasileniem. Wśród polskich architektów transformacji: Leszka Balcerowicza, Stanisława Gomulki, Waldemara Kuczyńskiego i innych, a także zewnętrznych doradców z Jeffreyem Sachsem na czele, dominowały poglądy neoliberalne i neokonserwatywne, które stały w wyraźnej opozycji do filozofii polityki społecznej jaka była realizowana w *welfare states* w okresie powojennym. Poglądy te nie znalazły się również wśród zarzutów kierowanych do autorów ekonomicznej transformacji w chwili gdy ukazała się fałszywość głoszonych przez nich prognoz (na temat

³ Edin, Per-Anders, Topel, Robert: *Wage policy and restructuring: the Swedish labor market since 1960*. W: „The welfare state in transition: reforming the Swedish model”. The University Press of Chicago Press. 1997.

wielkości inflacji i tempa jej zdławienia oraz stopy bezrobocia), a także ogromne społeczne koszty reform. Kolejne ekipy rządzące kontynuowały liberalny dryf w kierunku liberalizacji, prywatyzacji i deregulacji życia gospodarczego a także wycofywania się państwa z odpowiedzialności za potrzeby socjalne.

Co zatem miałyby być symptomem modelu *welfare* w polskiej po-transformacyjnej rzeczywistości? Być może to, co autorzy piszą w ogólnej charakterystyce wyzwania jakim jest spójność społeczna: „rozbudowa po 1989 roku systemu wcześniejszych emerytur oraz hojne przyznawanie uprawnień rentowych jako element odpowiedzi na wysoki poziom bezrobocia spowodowały, że powszechnym zjawiskiem stało się korzystanie z tego elementu zabezpieczenia społecznego” (s. 271).

Zjawisko, o którym mowa, faktycznie odegrało negatywną rolę w rozwoju polskiej polityki społecznej w ostatnich dekadach, ale czy rzeczywiście jest ono emanacją krytykowanego *welfare state* czy raczej mechanizmem umożliwiającym odejście od niego. Analiza wspomnianych mechanizmów wskazuje raczej na to drugie wyjaśnienie.

Przyznawanie ponad miarę uprawnień rentowych i wcześniejszych emerytur miało na celu nie tyle podnoszenie dobrobytu grup zagrożonych wykluczeniem, ile instytucjonalne spacyfikowanie oporu pracowników z restrukturyzowanych w trybie szokowym przedsiębiorstw wobec liberalnych reform, które głęboko podkopywały bezpieczeństwo socjalne tychże grup. Polityka ta była skutkiem gwałtownej (neo-) liberalizacji systemu społecznego, nie zaś nieudaną próbą wdrażania elementów państwa dobrobytu. Co więcej, to przyznawanie uprawnień dotyczyło głównie wybranych grup (a świadczenia te ze względu na niewielką wysokość nie dawały gwarancji życia na godziwym poziomie), podczas gdy pozostałe, wrzucone bez przygotowania i okresu przejściowego w nowe realia gospodarcze i nie mogące się w nich odnaleźć, czekał niedostatek i często brak perspektyw. Owa polityka osłaniania radykalnych reform niemal wyłącznie przy pomocy rozdawania uprawnień przedemerytalnych i rentowych nie była jednak strategią konieczną. Można było zainwestować więcej w aktywizację, prywatyzację i restrukturyzację realizować zaś bardziej stopniowo. Nieraz zapomina się, że problem restrukturyzacji nie był tylko doświadczeniem krajów przechodzących fundamentalną transformację. W krajach zachodnich restrukturyzacja nie miała charakteru skokowego czy szokowego,

występowała tam jednak ze względu na postęp techniczny i na stopniowe przechodzenie ze społeczeństwa industrialnego do postindustrialnego. Przyjrzyjmy się jednej ze strategii jaką przyjęła Szwecja, państwo wierne zasadzie *welfare state*. W okresie powojennym zaczęto tam z powodzeniem wdrażać doktrynę Rahna-Meidnera, którą Steven Saxonberg charakteryzuje następująco: „Idea tego planu była taka, że związkowcy godzili się popierać szybką restrukturyzację i nie przeciwstawiali się zwolnieniom. Poprzez centralne negocjacje uzgadniano politykę placową, która gwarantowała równą płacę za taką samą pracę niezależnie od zyskowności poszczególnych przedsiębiorstw. (...) Rządy socjaldemokratyczne uruchamiały aktywną politykę w celu ułatwienia akceptacji dla elastycznych rozwiązań na rynku pracy. Dla bezrobotnych wprowadzono programy poprawiające ich pozycję na rynku pracy i ułatwiające znalezienie atrakcyjnej pracy. W czasie poszukiwania pracy otrzymują oni hojne zasiłki łagodzące obniżenie poziomu życia związane z brakiem pracy. Dopóki rząd zapewnia niskie bezrobocie i wysokie zasiłki, związki nie mają powodu przeciwstawiać się restrukturyzacji przemysłu i następującym w jej wyniku zwolnieniom”⁴. Wszystko to działo się właśnie w okresie budowania państwa dobrobytu i wzrostu, a nie dopiero w okresie zbierania jego owoców. Łącząc dążenie do elastyczności i innowacyjności z zapewnieniem bezpieczeństwa socjalnego, ówczesna polityka gospodarcza Szwecji antycypowała częściowo to, co dziś stosuje się w innym kraju *welfare state* – w Danii. Mam na myśli model *flexicurity*. Widzimy więc, że możliwe jest łączenie celu restrukturyzacji z pro-społeczną, a także pro-aktywizacyjną polityką społeczną. Co więcej, miało to i ma miejsce właśnie w krajach o modelu *welfare state*.

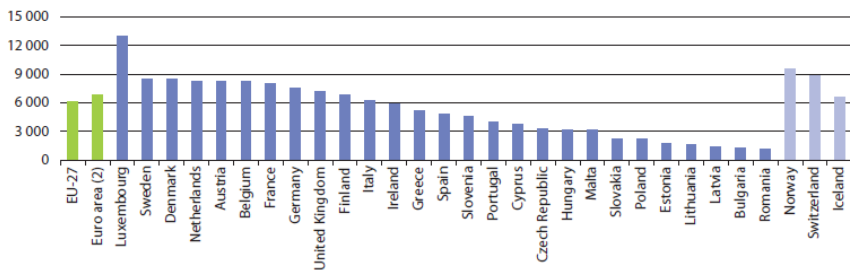
Ad 3. Zasiłki są nieefektywne, ale państwo nie przeznaczają na politykę społeczną zbyt dużej puli środków, a wielkość tych zasiłków jest niezadowolająca

W raporcie pojawia się sugestia, że świadczenia społeczne są rozlokowane nieefektywnie, i że dostają je grupy, które niekoniecznie ich potrzebują

⁴ Saxonberg, Steven: *Swedish model is doing well*. „Problemy polityki społecznej”, nr 7/2004.

a które mogłyby żyć z własnej pracy. Ilustrować to ma diagram sporządzony przez Annę Kurowską z Forum Obywatelskiego Rozwoju. Z jej wykresu wynika, że adresatami świadczeń socjalnych są we względnie porównywalnym stopniu ludzie z różnych kategorii dochodowych. Informacje te i towarzyszące im wnioski generują w umyśle czytelnika wrażenie, że żyjemy w systemie, w którym występuje nadmiernie rozbudowany system zasiłków, który nie pełni należytej swojej funkcji, wobec czego należałoby go ograniczyć i obudować kolejnymi programami, by świadczenia trafiały do grupy docelowej. Kwestią progów i ich skuteczności zajmę się w dalszej części. Najpierw jednak warto zastanowić się, czy faktycznie państwo przesadza w społecznym rozdawnictwie zasiłków. Można spróbować odpowiedzieć na to pytanie na podstawie zmiennych, które niestety nie pojawiają się w raporcie, a które sporo mówią o socjalnej hojności naszego państwa. Pomocne mogą tu być wskaźniki użyte w rocznym raporcie Eurostatu (2009):

1. wielkość wydatków socjalnych przypadających na mieszkańca według siły nabywczej;
2. udział wydatków socjalnych w relacji do PKB.



(1) EU-27, euro area and the United Kingdom, estimates; Bulgaria, the Czech Republic, Germany, Spain, France, Italy, Latvia, Lithuania, the Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovenia, Slovakia and Sweden, provisional; Portugal, 2004.

(2) EA-13 instead of EA-15.

Source: Eurostat (tps00100)

Ad 1) *Wielkość wydatków socjalnych przypadających na mieszkańca według wskaźnika siły nabywczej (2005).*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU (1)	27.7	27.9	27.5	27.1	27.0	26.6	26.8	27.1	27.4	27.3	27.2
Euro area (2)	27.2	27.6	27.3	26.9	27.0	26.8	26.9	27.4	27.8	27.8	27.8
Belgium	27.4	28.0	27.4	27.1	27.0	26.5	27.3	28.0	29.1	29.3	29.7
Bulgaria	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	16.1
Czech Republic	17.5	17.6	18.6	18.5	19.2	19.5	19.5	20.2	20.2	19.3	19.1
Denmark	31.9	31.2	30.1	30.0	29.8	28.9	29.2	29.7	30.9	30.9	30.1
Germany	28.2	29.3	28.9	28.8	29.2	29.3	29.4	30.0	30.3	29.6	29.4
Estonia	:	:	:	:	:	14.0	13.1	12.7	12.6	13.1	12.5
Ireland	14.8	13.9	12.9	12.0	14.6	14.1	15.0	17.3	17.8	18.2	18.2
Greece	19.9	20.5	20.8	21.7	22.7	23.5	24.1	23.8	23.6	23.6	24.2
Spain	21.6	21.5	20.8	20.2	19.8	20.3	20.0	20.3	20.4	20.6	20.8
France	30.3	30.6	30.4	30.1	29.9	29.5	29.6	30.4	30.9	31.3	31.5
Italy	24.2	24.3	24.9	24.6	24.8	24.7	24.9	25.3	25.8	26.0	26.4
Cyprus	:	:	:	:	:	14.8	14.9	16.2	18.4	17.8	18.2
Latvia	:	:	15.3	16.1	17.2	15.3	14.3	13.9	13.8	12.9	12.4
Lithuania	:	13.4	13.8	15.2	16.4	15.8	14.7	14.1	13.6	13.3	13.2
Luxembourg	20.7	21.2	21.5	21.2	20.5	19.6	20.9	21.6	22.2	22.3	21.9
Hungary	:	:	:	:	20.7	19.3	19.3	20.4	21.1	20.7	21.9
Malta	15.7	17.1	17.5	17.5	17.3	16.5	17.4	17.5	17.9	18.4	18.3
Netherlands	30.6	29.6	28.7	27.8	27.1	26.4	26.5	27.6	28.3	28.3	28.2
Austria	28.8	28.7	28.6	28.3	28.7	28.1	28.4	29.0	29.3	29.0	28.8
Poland	:	:	:	:	:	19.7	21.0	21.1	21.0	20.1	19.6
Portugal	21.0	20.2	20.3	20.9	21.4	21.7	22.7	23.7	24.1	24.7	:
Romania	:	:	:	:	:	13.2	13.2	13.4	12.6	15.1	14.2
Slovenia	:	24.1	24.5	24.8	24.8	24.6	24.8	24.8	24.1	23.7	23.4
Slovakia	18.4	19.3	19.6	20.0	20.0	19.3	18.9	19.0	18.2	17.3	16.9
Finland	31.5	31.4	29.1	27.0	26.2	25.1	24.9	25.6	26.5	26.6	26.7
Sweden	34.3	33.6	32.7	32.0	31.7	30.7	31.2	32.2	33.2	32.7	32.0
United Kingdom	28.0	27.8	27.3	26.7	26.2	26.9	27.3	26.2	26.2	26.3	26.8
Iceland	18.9	18.7	18.5	18.3	18.8	19.2	19.4	21.2	23.0	22.6	21.7
Norway	26.5	25.8	25.1	26.9	26.9	24.4	25.4	26.0	27.2	25.9	23.9
Switzerland	25.6	26.4	27.3	27.3	27.3	26.9	27.6	28.5	29.1	29.3	29.2

(1) EU-15 for 1995-1999; EU-25 for 2000-2004; EU-27 for 2005.

(2) EA-13 Instead of EA-15.

Source: Eurostat (tps00098)

Ad 2) *Suma wydatków publicznych na cele socjalne w relacji do PKB.*

Źródło: Eurostat: *Europe in figures. Eurostat yearbook 2009.*

Obydwa zestawienia państw europejskich (Ad 1 i Ad 2) pokazują, że polskie wydatki na cele socjalne nie są wysokie. Zatem problemem nie jest tylko niewłaściwa alokacja środków – jak zakłada raport Polska 2030 – lecz również to, iż łączna pula środków publicznych przeznaczonych na cele socjalne

jest niewystarczająca. Polska wyraźnie odstaje od średniej unijnej jeśli chodzi o udział wydatków socjalnych w PKB, co burzy mit, zgodnie z którym mamy rozdęty system świadczeń socjalnych. Także w przeliczeniu na jednego mieszkańca i z uwzględnieniem siły nabywczej wielkość świadczeń socjalnych w Polsce jest bardzo niska. Równoległe do refleksji nad tym, jak uczynić nasze transfery socjalne bardziej efektywnymi i skutecznymi, warto zatem dołożyć również starań, by nakłady na sferę socjalną wzrosły i zbliżyły się do unijnej średniej. Jeśli środków na te cele będzie więcej, łatwiej będzie zarówno zaspokoić większą liczbę potrzeb socjalnych, jak i realizować wymagające większych nakładów strategie rozwiązywania problemów społecznych. Raport *Polska 2030* skoncentrował się natomiast wyłącznie na rozmieszczeniu środków socjalnych, przemilczając ich łączną pulę, co daje zakrzywiony obraz sektora świadczeń społecznych w Polsce i może prowadzić do błędnych wniosków.

Ad 4. System świadczeń oparty na progach dochodowych niekoniecznie się sprawdza

W raporcie pojawia się stwierdzenie: „Główny dylemat w zakresie systemu transferów społecznych polega na znalezieniu optimum pomiędzy świadczeniami opartymi na dochodach a świadczeniami, które nie są od nich zależne. Obecnie proporcja ta wydaje się zachwiana w stronę świadczeń nieopartych na dochodach.” (s. 286). Skąd ten wniosek? Czy autorzy raportu uwzględnili w tej diagnozie także świadczenia o charakterze rzeczowym i usługowym czy tylko te o charakterze pieniężnym? I czy faktycznie system świadczeń oparty w większym stopniu na kryteriach dochodowych jest lepszy? Raport nie odpowiada wprost na to ostatnie pytanie, emanuje jednak – choćby w wyżej zacytowanym fragmencie – sympatią autorów wobec idei zwiększenia selektywności systemu świadczeń socjalnych, do których uprawnieni byłiby tylko ci, którzy znajdują się poniżej określonego progu dochodowego.

Zacznijmy od kwestii tego, czy w systemie uprawnień socjalnych faktycznie istnieje nierównowaga między świadczeniami opartymi na dochodach a świadczeniami, które nie są od nich zależne. Jeśli chodzi o zasiłki rodzinne, występuje tu dość nisko postawiony próg dochodu w wysokości 504 zł na oso-

bę w gospodarstwie domowym lub 583 zł gdy w rodzinie jest niepełnosprawne dziecko. Oznacza to, że osobom które choć trochę, nawet o złotówkę, przekraczają ów próg świadczenie nie przysługuje, a przecież również potrzebują wsparcia. Przekraczając próg, dana rodzina jest ponadto pozbawiona rozmaitych dodatków rodzinnych.

Zasilki względem bezrobotnych również są bardzo niskie i przysługują jedynie przez krótki okres czasu. W rezultacie wiele osób bezrobotnych pozostaje bez zasilku. Dotyczy to zwłaszcza osób długotrwale bezrobotnych, którym jednocześnie najtrudniej ponownie wejść na rynek pracy.

Dla osób, które w wyniku długotrwałej dezaktywizacji straciły część swoich kwalifikacji a ponadto zagrożone są podatnością na rozmaite patologie (co przenosi się często na kolejne pokolenia), metoda *workfare*, polegająca na uzależnieniu otrzymania świadczeń od podjęcia zatrudnienia, wcale nie musi być najlepszym rozwiązaniem, zwłaszcza tam, gdzie całe społeczności pozostają bez zatrudnienia. Tu potrzebna jest praca socjalno-aktywizacyjna z całymi społecznościami, a nie strategię „mechanicznego dawania szans”. Warto tu odróżnić – podobnie jak to się czyni w kontekście nierówności edukacyjnych – formalne szanse od realnych (materialnych) możliwości. Nie zawsze szansa uzyskania zatrudnienia równa się realnej możliwości jej wykorzystania, nie mówiąc już o uczynieniu z niej źródła utrzymania rodziny, czy zapobiegnięcia rodzącej się w niej nieraz pod wpływem ubóstwa patologii.

Powyższe informacje pokazują, że w systemie świadczeń społecznych z tytułu różnych ryzyk socjalnych, mamy liczne luki, często uniemożliwiające części osób i grup w potrzebie otrzymywanie świadczeń. Raport *Polska 2030* pomija ten wątek, który wydaje się kluczowy i zbliża nas raczej do krajów pasa śródziemnomorskiego, gdzie sieć zabezpieczenia społecznego jest w znacznym stopniu niekompletna.

Uczynienie pomocy jeszcze bardziej selektywną może pogłębić negatywne zjawisko, jakim jest brak podstawowego bezpieczeństwa socjalnego w obliczu ryzyk socjalnych pewnych grup. System wysoce selektywny ma jednak i inne słabe strony:

- restrykcyjnie ustalone progi dochodowe powodują, że osoby, które potrzebują wsparcia, a których dochód nieznacznie przekracza próg, mogą go nie otrzymać;
- jednocześnie, na skutek różnych manipulacji, zasiłki mogą otrzymywać osoby, które zaniżyły swój realny dochód. System ten może więc sprzyjać oszukiwaniu prawa;
- przeprowadzanie selekcji i sprawdzanie sytuacji dochodowej osób ubiegających się o świadczenia generuje spore koszty biurokratyczne (które są mniejsze w systemie uniwersalnym), a które można by przeznaczyć na pracę socjalną. System selektywny może więc okazać się nie tylko nieskuteczny ale także mało efektywny;
- wiele społecznych dysfunkcji i deficytów nie ma charakteru stricte dochodowego (natomiast w większości przypadków wykluczeniu dochodowemu siłą rzeczy będą towarzyszyć inne dysfunkcje – np. ograniczony dostęp do kultury i edukacji), a wobec tego przewaga świadczeń niezależnych od dochodu nie jest jednoznacznie negatywnym zjawiskiem;
- system silniej selektywny może prowadzić do wzrostu stygmatyzacji osób korzystających ze świadczeń;
- system uniwersalny może z kolei przyczyniać się w większym stopniu do osiągania wyższego stopnia „spójności społecznej”, której poświęcony jest omawiany dział raportu *Polska 2030*. W sytuacji, w której wszyscy mamy dość podobne prawa socjalne i obowiązki, może ograniczać to dezintegrację społeczną;
- uniwersalny system może wpływać dodatnio na poziom kapitału społecznego. Taką tezę stawia znany badacz kapitału społecznego Bo Rotshein, sugerując, że w państwach gdzie dużą rolę odgrywają świadczenia o charak-

terze zaopatrzeniowym (finansowane z budżetu, niezależne od dochodu), wyższy jest poziom społecznego zaufania. Pokazują to zestawienia wskaźników zaufania, jak i udziału w organizacjach pozarządowych w różnych krajach. Wynika z nich, że udział w stowarzyszeniach jest najwyższy w krajach o systemie uniwersalnym (Szwecja, Dania).

Po analizie powyższych punktów należałoby zastanowić się, czy faktycznie powinniśmy silniej uzależnić wielkość świadczeń od dochodów? Wydaje się, że nie. Korzystniejszy – ze względu na efektywność i skuteczność w adresowaniu pomocy – wydaje się być uniwersalny system świadczeń, podobny temu stosowanemu w socjaldemokratycznych państwach skandynawskich, jedynie z elementami selektywności. Mechanizmy selekcyjne powinny dotyczyć głównie nie samego uprawnienia do pomocy, lecz identyfikacji potrzeby (która nie zawsze ma charakter dochodowy lub wyłącznie dochodowy). Warto jednak zaznaczyć, że system uniwersalny uprawnień socjalnych ma szansę sprawdzić się wówczas, gdy większość praw socjalnych realizowanych będzie w postaci świadczeń rzeczowych, zwłaszcza usługowych, a w mniejszym stopniu finansowych. Jeśli chce się skutecznie walczyć z biedą wśród dzieci (co autorzy raportu słusznie uznają za jeden z priorytetów dla polityki społecznej), być może należy przerzucić punkt ciężkości z becikowego na dofinansowanie przedszkoli i żłobków, aby stały się powszechnie dostępne i umożliwiając zarazem dostęp do opieki i profilaktyki zdrowotnej, posiłków i pomocy psychologicznej. Inwestując w instytucje świadczące określone usługi zamiast dawania pieniędzy konkretnym osobom w systemie wysoce skomercjalizowanym, mamy większe gwarancje, że publiczne środki zostaną przeznaczone w sposób społecznie pożądany. Takie system wymaga jednakże przeorientowania myślenia nie tylko o systemie o pomocy społecznej, ale także o szeroko rozumianym publicznym systemie świadczeń społecznych, które nie będą traktowane jako balast zmniejszany przez kolejne rządy.

Wnioski i rekomendacje

Ponieważ raport składa się głównie na ogólną diagnozę i wskazówki odnośnie dalszych działań, dokonana powyżej krytyka, ma dość ogólnikowy charakter. Jednakże już na poziomie podstawowych pojęć i wytycznych można znaleźć fragmenty budzące poważne zastrzeżenia. W części raportu dotyczącej spójności społecznej dostrzeżono ważne problemy i wyzwania oraz wyznaczono niekiedy słuszne cele. Jednocześnie przyjęto jednak błędne założenia i zaproponowano wątpliwe kierunki działań.

Pierwszą słabą stroną argumentacji jest błędna krytyczna percepcja państwa opiekuńczego, nieuwzględniająca jego pro-aktywizacyjnego i pro-zatrudnieniowego – w większości przypadków – profilu. Drugim mankamentem jest niedostrzeżenie faktu, że w Polsce, po '89 r., przeznaczono stosunkowo niskie nakłady na sektor świadczeń społecznych, w związku z czym trudno uznać, że nasze państwo zmierza w kierunku *welfare state*. Różne wskaźniki pokazują coś odwrotnego: „opiekuńczości” jest raczej za mało niż za dużo. Trzecim wątpliwym założeniem w tej części raportu jest przeświadczenie, że spójności społecznej może sprzyjać oparcie uprawnień do świadczeń w większym stopniu na kryteriach dochodowych niż obecnie. Istnieje szereg przesłanek wbrew temu założeniu, pozwalający przypuszczać, że ograniczanie ilości kryteriów dochodowych może pozytywnie wpłynąć na skuteczność w walce z wykluczeniem, a także na efektywność takiego systemu oraz właśnie „spójność społeczną”.

Cóż zatem trzeba zrobić by zbliżyć się do osiągnięcia spójności społecznej?

- Przede wszystkim zwiększyć nakłady na publiczne świadczenia społeczne, przynajmniej do poziomu, na którym wielkość nakładów na ów cel byłaby proporcjonalna do średniego poziomu w Unii Europejskiej;
- Można też położyć większy nacisk na świadczenia o charakterze usługowym i rzeczowym, nie zaś pieniężnym, zarówno w prawnych rozwiązaniach, jak i w debacie publicznej;

- Zadbac o to, by świadczenia społeczne, zwłaszcza te o charakterze usługowym, były z założenia jak najbardziej uniwersalne, co mogłoby częściowo przeciwdziałać stygmatyzacji, a także służyć skuteczniejszemu adresowaniu świadczeń do najbardziej potrzebujących;
- Zamiast absolutyzowania aktywizacji zawodowej za wszelką cenę (poprzez uzależnienie uzyskania świadczenia od podjęcia pracy), warto skupić się na intensywnej i zintegrowanej pracy socjalnej, która z czasem pozwoliłaby bezrobotnym próbować znaleźć pracę w normalnych warunkach. Praca ta powinna być prowadzona zarówno z jednostkami i rodzinami dotkniętymi dysfunkcją, jak i z całymi społecznościami (przy użyciu ich zasobów), tak aby przezwyciężać w pewnych środowiskach kulturę ubóstwa.

Warto dodać, że spójność społeczna nie może być dokonana poprzez odpowiednią politykę wobec osób dotkniętych już pewnymi deficytami i dysfunkcjami, lecz również i taką, która budowałaby wspólnotę, i to nie tylko w wymiarze symbolicznym, ale także społeczno-ekonomicznym. Służyć temu może utrzymanie instytucji państwa w roli podmiotu odpowiedzialnego za respektowanie i realizowanie (co nie jest równoznaczne z ciągłym bezpośrednim wykonywaniem) inkluzyjnych praw społecznych, czyli takich, które przysługiwałyby każdemu obywatelowi. Propozycja zawarta w raporcie *Polska 2030* zakłada osiągnięcie spójności poprzez upowszechnienie pracy. Można to metaforycznie ująć jako strategię wędki zamiast ryby. Okazuje się jednak, że często aby skutecznie posługiwać się wędką należy mieć dostęp do ryby i umiejętności przyrządzenia jej. Nie bez znaczenia jest też wielkość wspólnego stawu (dobra publicznego), z którego złowionymi rybami będzie można się dzielić z tymi, którzy nie są w stanie złowić ich samemu lub są w tym mniej skuteczni. Walka o „wspólny staw” powinna być jednym z punktów wyjścia w osiągnięciu społecznej spójności.

LITERATURA:

1. Eurostat: *Europe In Figures. Eurostat Yearbook 2009*. str 260-261.
2. Keworthy, Lane: *Government benefits, inequality and employment. Luxembourg Income Studies Working Paper No.470*. 2008.
3. Kowalik, Tadeusz: *www.transformacja.pl*. 2009.
4. Saxonberg, Steven: *Swedish model is doing well*. „Problemy polityki społecznej”, nr 7/2004.
5. Edin, Per-Anders, Topel, Robert: *Wage policy and restructuring: the Swedish labor market since 1960*. W: „The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model (National Bureau of Economic Research Conference Report)”. Red. Richard B. Freeman, Robert H. Topel, Birgitta Swedenborg. University Of Chicago Press. Chicago, 1997.

Przemysław Sadura

Polska 2030, czyli edukacja bez innowacji. Główne błędy raportu i nowe rekomendacje

Wprowadzenie

Raport *Polska 2030* jest przedsięwzięciem w swym zamyśle ambitnym i – jak na polskie realia – nowatorskim. Minister rządu, którego działania stały się czystym, podporządkowanym efektowi PR-owemu, pozorowaniem polityki, postanowił wykroczyć poza perspektywę kadencyjną, myśleć długofalowo i strategicznie. Jego celem stało się zarysowanie wizji rozwoju Polski, mogącej być podstawą sporów, polemik, debat.

Po raporcie można więc było oczekiwać wiele. Zdarzały się w dziejach rozwoju wiedzy raporty zamówione przez polityków, które do dziś stanowią kanon wykształcenia humanistycznego. *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego* Luhmanna powstała jako diagnoza kryzysu *welfare state* zamówiona przez niemiecką CDU. *Kondycja ponowoczesna*, Lyotarda była raportem o stanie systemu edukacji i prognozą rozwoju wiedzy zamówionym przez resort edukacji kanadyjskiego Quebecu. Niestety *Polska 2030* do tak rozumianego kanonu raczej nie wejdzie.

W największym stopniu – obok typowego dla polskiego sektora badań ewaluacyjnych języka raportu – decyduje o tym dominująca w raporcie ideologia naiwnego produktywizmu. Celnie podsumowuje go Edwin Bendyk pisząc, że wg. Michała Boni transformacja się skończyła, co oznacza że: „z epoki zarządzania ludźmi przechodzimy do epoki zarządzania rzeczami i rozpoczynamy proces budowy gospodarki opartej na wiedzy i kreatywności”¹. Produktywizm sprawia, że *clue* projektu stanowi wyzwanie 6: *Gospodarka oparta na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego*. Opiera się on na przekonaniu, że wiedza może stanowić

¹ Bendyk, Edwin: *Koniec transformacji czyli smutek peryferii*. „Krytyka Polityczna”, nr 19/2009. s. 183.

główne źródło naszej konkurencyjności, o ile uda się stworzyć sprzyjające warunki rozwoju i synergii systemów innowacji i edukacji. Wzrost produktywności i konkurencyjności będzie możliwy tylko wtedy, gdy towarzyszyć mu będzie stała poprawa jakości kapitału ludzkiego. Powyższe stwierdzenia – wyrażone w języku typowym dla poetyki raportu – kryją zapowiedź diagnozy stanu i planu reformy edukacji w Polsce. Przyjrzyjmy się więc wizji edukacji i szkolnictwa wyższego zawartej w opracowaniu *Polska 2030*.

GOW i rozwój kapitału intelektualnego (krytyczna rekonstrukcja)

Punktem wyjścia rozważań zawartych w całym rozdziale raportu *Polska 2030* jest spostrzeżenie licznych przejawów powiększającego się dystansu Polski wobec rozwiniętych gospodarek świata w obszarze kapitału intelektualnego. Polski biznes odstaje pod względem innowacyjności nie tylko od krajów europejskich, ale również od dynamicznie rozwijających się gospodarek Azji i Ameryki Płd. Polskie firmy zgłaszają mało wniosków patentowych, struktura polskiego eksportu odzwierciedla niską produktywność, nakłady na sektor B+R w Polsce są ponad trzykrotnie niższe niż średnia europejska, a zaangażowanie środków prywatnych znacznie niższe niż w UE i OECD (s. 205-215).

Tak mniej więcej wygląda problem. Jakie są jego przyczyny? Polski system nauki i badań jest anachroniczny, niekonkurencyjny i niewydolny. Stereotypy i brak zaufania pomiędzy światem biznesu i światem nauki utrudniają współpracę (s. 216). Polski boom edukacyjny ma charakter głównie ilościowy. Współczynnik scholaryzacji grupy wiekowej 19-24 lat osiągnął 48% – jeden z najwyższych poziomów w Europie ale nawet najlepsze polskie uczelnie mieszczą się zaledwie w czwartej setce rankingu najlepszych uniwersytetów na świecie (s. 218-221).

O innowacyjności polskiej gospodarki decyduje także efektywność systemu edukacyjnego. Według stosowanych w krajach OECD porównywalnych miar jakości kształcenia PISA polscy 15-latkowie osiągają jedynie przeciętne rezultaty w testach porównawczych (co kontrastuje jednak z regularnymi sukcesami polskiej młodzieży w międzynarodowych konkursach i olimpiadach,

szczególnie w dziedzinie matematyki i informatyki) (s. 222-225). Dostępność i powszechność opieki przedszkolnej jest w Polsce nie tylko niska (najniższy współczynnik uprzedzszkolnienia w UE), ale bardzo zróżnicowana między miastami a obszarami wiejskimi. Proces edukacyjny w Polsce bardziej niż w innych krajach sprzyja pogłębianiu się różnic społecznych. Badania PISA pokazują, że Polska należy do krajów o najsilniejszym wpływie pochodzenia społecznego na wybory edukacyjne (s. 226-231).

Ostateczne dane dotyczące różnych aspektów kapitału intelektualnego nie pozostawiają wątpliwości: „Polska nie jest dobrze przygotowana do konkurencji w świecie jako społeczeństwo oparte na wiedzy” (s. 233). Pocięszające według autorów raportu ma być to, że rzekomo ogromne nakłady poświęcane są na edukację w ramach funduszy strukturalnych, co stwarza szansę na jakościowy skok polskiego systemu innowacji. Niezbędne jest podjęcie wielu kluczowych reform, których autorzy podają prawdziwy ogrom zwykle utrzymując propozycje na wysokim poziomie ogólności. System szkolnictwa wyższego i nauki ma być bardziej zintegrowany z gospodarką, a użyteczność wykształcenia wyższa. System edukacji ma poprawić realizację funkcji egalitarnych (wyrównywanie szans), jak i elitarnych (rozwój talentów). Zmienić się mają postawy: przedsiębiorców, naukowców, rodziców i nauczycieli oraz – jakby tego było mało – wszystkich dorosłych Polaków (s. 233). Na tylko nieco niższym poziomie ogólności raport wskazuje jako kluczowe:

- działania na rzecz zwiększenia dostępu do wczesnej edukacji;
- wprowadzanie do systemu edukacji mechanizmów konkurencji i rywalizacji;
- zwiększenie polaryzacji w finansowaniu badań naukowych polskich uczelni.;
- pozyskiwanie inwestycji zagranicznych w sektorach opartych na wiedzy;

- mocniejsze powiązanie instytucji sektora edukacji na wszystkich jego poziomach z sektorem gospodarki;
- wypracowanie nowych form wspierania integracji środowisk naukowych, biznesowych i kulturalnych na poziomie regionalnym i lokalnym;
- unowocześnienie i poszerzenie zakresu oddziaływania systemu wspierania innowacji polskich przedsiębiorstw;
- Zmiana dominującej formuły kształcenia dorosłych (zwiększenie dostępu do różnorodnych form edukacji pozaformalnej i nieformalnej);
- Zmiana obowiązującego statusu nauczycieli zdefiniowanego przez Kartę Nauczyciela oraz długoletnią praktykę;
- Zwiększenie integracji ze światem polskiego systemu edukacji i innowacji.

Edukacja, innowacja, przyszłość (konstruktywna krytyka)

Jakie są główne wady diagnozy i wizji reformy edukacji przedstawione w raporcie *Polska 2030*? Jest ich wiele i brak tu miejsca na szczegółowe omówienie wszystkich, chodzi jednak o wykazanie największego skrzywienia w myśleniu jego autorów, a więc o krótki katalog grzechów najcięższych.

Błąd 1: Rozpoczynanie budowy domu od dachu

Polska 2030 nie pomija wprawdzie problematyki opieki przedszkolnej, jednak na system edukacyjny patrzy od góry: najważniejsze są zmiany na uniwersytetach, w jednostkach badawczo-rozwojowych, przedsiębiorstwach, a nie w przedszkolach i szkołach. Świadczy o tym kolejność omawianych spraw,

a także ilościowy udział rekomendacji dotyczących zmian w systemie edukacji wobec systemu innowacji. Tymczasem jeśli zgodzimy się, że problemem polskiego systemu edukacyjnego jest utrwalanie i zwiększanie nierówności społecznych, to musimy także pamiętać, że selekcja uniwersytecka stanowi zaledwie wierzchołek góry lodowej, ujawniając skumulowane efekty selekcji na wszystkich niższych szczeblach edukacji: od przedszkola po szkołę średnią. Największe nierówności pojawiają się na samym początku. Każda rodzina wyposaża dziecko w jakiś habitus – względnie sztywny system myślenia i działania, który jest kalką atmosfery kulturalnej w rodzinie i kompetencji kulturowych rodziców. Im bardziej zróżnicowane społecznie, kulturowo i materialnie społeczeństwo, tym większe różnice w kompetencjach jakie dzieci otrzymują jeszcze w domu. W Polsce nierówności społeczne są bardzo duże, dlatego jak najwcześniej powinny pojawiać się: edukacja przedszkolna i szkolna. Edukacja przedszkolna kształtuje umysł dziecka, ukierunkowuje jego myślenie, uczy komunikowania się z innymi ludźmi i innymi światami społecznymi. Badania prowadzone na całym świecie pokazują, że im wcześniej dziecko rozpocznie edukację przedszkolną tym większe są jego szanse na uzyskiwanie wyższych ocen w przyszłości. Związek ten jest tym silniejszy im niżej zejdziemy na drabinie hierarchii społecznych. Tymczasem edukacja przedszkolna jest jedynym elementem polskiego systemu edukacyjnego, który nie znalazł dotąd uznania wśród licznych reformatorów polskiego systemu edukacji. Uczestnictwo polskich dzieci w wieku 3-6 lat w systemie przedszkolnym jest bardzo niskie tak w porównaniu z innymi krajami², jak w stosunku do czasów sprzed transformacji³. W okresie PRL współczynnik uprzedzskolnienia (odsetek dzieci w wieku 3-6 chodzących do przedszkola) był 5-6-krotnie wyższy niż współczynnik scholaryzacji (odsetek osób w wieku 18-25 lat uczących się), obecnie odsetek studiujących przewyższa odsetek chodzących do przedszkola. Za kilka lat może się okazać, że mamy ścisłą zależność między doświadczeniem edukacji przedszkolnej, a szansą podjęcia studiów wyższych. Osoby, które nie chodziły do

² Kocik, Magdalena: *Szwedzka polityka rodzinna – remedium na problemy demograficzne Europy?*. „Polityka Społeczna”.

³ Balcerzak-Paradowska, Bożenna: *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*. IPiSS. Warszawa., 2004. s. 260-261.

przedszkola będą raz na zawsze klasą pariasów wykluczoną ze „społeczeństwa opartego na wiedzy”.

Błąd 2: Kult Darwina i fetysz talentu

Dominującym w raporcie językiem diagnozy i krytyki systemu oświatowego jest argumentacja zaczerpnięta z racjonalności ekonomicznej. Może ona przybierać albo formę krytyki „marnowania talentów” albo troski o niską efektywność lub produktywność systemu oświatowego mierzoną między innymi wielkością tzw. odpadu edukacyjnego, a najczęściej jakąś formę pośrednią. Krytyka ta w gruncie rzeczy ma charakter neoliberalny. Zakłada uproszczony model systemu edukacyjnego, który optymalnie, a więc przy najniższych możliwych kosztach, odpowiada na techniczne zapotrzebowanie na wykształcenie i potrzeby rynku pracy. Dlatego autorzy opracowania *Polska 2030* omawiając polski system oświatowy koncentrują się w zasadzie jedynie na wynikach międzynarodowych badań porównawczych wyników szkolnych PISA oraz miejscem polskich uczniów w rankingu (i sposobami na podniesienie tej pozycji rzecz jasna). Dodatkowym skutkiem takiego technokratycznego podejścia jest wykluczenie analizy nieekonomicznych, na przykład krytycznych funkcji akademii i systemu nauczania. XIX-wieczni uczeni głowili się nad tym, co jest siłą sprawczą ewolucji w świecie ożywionym: konkurencyjna walka o byt, jak chciał Darwin, czy kooperacja, jak przekonywał Kropotkin. Dziś naukowcy są zgodni, że raczej mieli obaj uczeni. Tymczasem można odnieść wrażenie, że autorzy raportu *Polska 2030* pozostali Darwinistami. Świadczy o tym fetyszyzowanie talentu (samo słowo „talent” pojawia się w raporcie kilkanaście razy) wiążące się z silnym naciskiem na wprowadzenie do szkół i uczelni nacisku na zwiększenie konkurencji. Tymczasem nawet dane przywołane w raporcie świadczą o tym, że polska szkoła dobrze radzi sobie z kształceniem indywidualności i wyławianiem tzw. dzieci wybitnie uzdolnionych (dobre wyniki polskich uczniów w międzynarodowych olimpiadach i konkursach), a znacznie gorzej z uczeniem współpracy (kluczowej dla współczesnej gospodarki, w której innowacyjne wynalazki są dziełem pracy dużych zespołów ludzkich) i zmniejszaniem nierówności edukacyjnych. Jednym z najważniejszych mechanizmów selekcji szkolnej był i jest egzamin obecnie występujący pod postacią wystandaryzowanych egza-

minów zewnętrznych, których twórcami byli angielscy neokonserwatyści. Badania przeprowadzone w pierwszych latach funkcjonowania „egzaminów zewnętrznych” w Polsce wykazały silniejszy związek wyników ze statusem ekonomiczno-społecznym (SES)⁴. W badaniach okazało się, że wynik testowania poprawia pozycję chłopców względem dziewczynek oraz pozycję uczniów z klas wyższych kosztem uczniów z warstw niższych⁵. Kosztowne narzędzie w postaci egzaminów zewnętrznych działa nadzwyczaj dobrze, ale jego potencjał jest jednak marnowany. Gdyby testy tego typu były przeprowadzone po trzeciej klasie szkoły podstawowej, mogłyby motywować nauczycieli do podniesienia jakości pracy i dawać możliwość indywidualnej diagnozy każdego dziecka na wczesnym etapie edukacji. Egzamin przeprowadzany na koniec szkoły podstawowej mogą tylko wzmacniać selekcję. Należy jednocześnie pamiętać, że test egzaminacyjny jest technologią władzy (w rozumieniu Foucaulta) i to najsilniej być może związaną z edukacją. Podobnie jak dyscyplina, jest on związany z władzą-wiedzą ale „przy egzaminie nakładanie się stosunków władzy na relacje wiedzy staje w pełnym blasku”⁶. Sama standaryzacja egzaminów w postaci testów – obok profilowania i doboru grup pod względem zdolności – należy do „praktyk repartycji”, które wpływają na kształtowanie, przyswajanie i wzmacnianie tożsamości i podmiotowości ucznia, przygotowując go zarazem do podporządkowania się bezosobowej władzy elastycznego kapitalizmu. Potrzebujemy rewolucyjnego skoku i przejścia do gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego ale także głębokiej krytyki rodzącego się porządku. Parafrazując opinię Edwina Bandyka o budowie zielonego kapitalizmu, można powiedzieć, że jeśli cały wysiłek, do którego zachęcają autorzy opracowania *Polska 2030*, nie ma być jedynie kolejną reorganizacją systemu kapitali-

⁴ Konarzewski, Krzysztof: *Kształcenie i wychowanie w szkołach podstawowych i gimnazjach w roku szkolnym 2002/2003*. Instytut Spraw Publicznych. Warszawa, 2004. s. 41.

⁵ Ibidem, s. 21.

⁶ Foucault, Michel: *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*. Aletheia-Spacja. Warszawa, 1993. s. 222.

stycznej produkcji, to wymaga on zupełnie nowego projektu politycznego, odwołującego się do nowych form podmiotowości i reprezentacji politycznej⁷.

Błąd 3: Jeden klucz do wszystkich drzwi: komercjalizacja i komodyfikacja

Dokument ma wszystkie wady raportu, nie mając jego zalet. W rekomendacjach wymienione są na przykład postulaty, które są zarazem względnie niekontrowersyjne (np. zwiększenie dostępu do wczesnej edukacji) i zupełnie niesprecyzowane (Jak? Kiedy? Z jakich funduszy?). W raporcie nie pojawiają się propozycje zwiększenia nakładów budżetowych na bezpłatne przedszkola i żłobki, choć Polska to jeden z nielicznych krajów UE, gdzie wczesna edukacja nie jest współfinansowana przez administrację rządową. Zarazem jednak w tekście ukryte są stwierdzenia wprost sprzeczne w postanowieniami konstytucyjnymi i obowiązującym ładem prawnym. Taki charakter ma np. dostrzeżenie konieczności „rozważenia nowych zasad finansowania studiów wyższych przez odejście od założenia darmowych studiów przy jednoczesnym wprowadzeniu kredytu studenckiego lub bonu edukacyjnego, który zniesie obecne nierówności w dostępie do dobrej edukacji wyższej”. Oczywiście wiadomo, że bon żadnym nierówności nie zniesie, bo nie sprawdził się nigdzie na świecie, a w Chile i USA, gdzie był najczęściej stosowany, jedynie zwiększył nierówności edukacyjne⁸. Jednak nie w tym rzecz. Chodzi o to, aby edukacja przestała być prawem i stała się towarem takim, jak inne. Towar wymaga kupców, jednak tych nie zabraknie. Ostatnio handlowym refleksem wykazali się rektorzy z KRASP (Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich), którzy podchwycili propozycję minister Kudryckiej wprowadzenia obowiązkowych opłat za studiowanie na drugim kierunku. Dlaczego tylko na drugim, skomercjalizujemy wszystko – odpowiedzieli rektorzy dowodząc jednocześnie, że godni są zaufania autorów raportu *Polska 2030*, proponujących „wprowadzenie deregulacji

⁷ Bendyk, Edwin: *Miłość, wojna, rewolucja. Szczęście na czas kryzysu*. WAB. Warszawa, 2009. s. 20.

⁸ Dolata, Roman: *Szkoła-segregacje-nierówności*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa, 2008.

prawnych zwiększających kompetencje rektora i dziekanów w zakresie polityki zatrudniania i wynagradzania pracowników oraz dysponowania majątkiem uczelni wyższej” oraz „profesjonalizacji zarządzania uczelniami przez zmianę zasad doboru osób na kluczowe stanowiska (zastąpienie procedur demokratycznych (...) przez procedury merytokratyczne)”, a także „zniesienie istniejących przeszkód w tworzeniu tzw. spółek odpryskowych (*academic spin-offs*)” (s. 218). Nawet jeśli część z tych rozwiązań mogłaby okazać się sensowna w innym kontekście, to kto zagwarantuje, że w ramach ogólnej komodyfikacji edukacji takie skomercjalizowane uczelnie będą miały jeszcze coś wspólnego z misją Akademii? Mówiąc metaforycznie, raportowi *Polska 2030* brakuje zrozumienia, że uwalniając się od Chronosa (pożerającego przyszłość i przeszłość) na rzecz Kairosa symbolizowanego przez lucznika, który zwalniając strzałę, stwarza wydarzenie – tworzy Nowe w przestrzeni wieczności – stworzyć Wydarzenie, innowację, akt twórczy. „musimy odzyskać inne rozumienie czasu, czasu należącego do wieczności, a nie czasu utowarowionego, za którym kryje się pustka”⁹. Prawdziwa innowacyjność i kreatywność wymaga swobody i nie może być ograniczana logiką krótkoterminowego zysku i krępowana gorsetem restrykcyjnych praw własności.

Błąd 4: Brak zrozumienia roli sektora publicznego w systemie edukacji i innowacji

Badania – w tym wszystkie edycje Diagnozy społecznej – wskazują dośyc wyraźnie, że popyt na wyższe umiejętności w Polsce tworzy głównie sektor publiczny. Uważna analiza struktury zatrudnienia wskazuje, że to „budżetówka” generuje zapotrzebowanie na ludzi dobrze wykształconych, należących do tzw. klasy kreatywnej - żeby posłużyć się jednym z ulubionych sformułowań autorów raportu – podczas kiedy sektor prywatny potrzebuje głównie robotników oraz pracowników zajmujących się handlem i świadczeniem prostych usług¹⁰. To publiczna oferta studiów wyższych cieszy się największym pożądaniami, a ciągly rozwój prywatnej oferty studiów powoduje je-

⁹ Bendyk, Edwin: *Miłość, wojna, rewolucja. Szkice na czas kryzysu*. WAB. Warszawa, 2009. s. 10.

dynie, że związek między wyższym wykształceniem i wyższymi zarobkami wyraźny od początku przemian utrzymuje się wprawdzie ale jest z roku na rok coraz mniejszy. Boom edukacyjny – największy wyznacznik sukcesu polskiej edukacji tzn. wielokrotny wzrost liczby studiujących – okazał się w dużej mierze fikcyjny. Studia, które przez lata stanowiły ucieczkę przed służbą wojskową teraz stały się ucieczką przed bezrobociem, czego dowodem było to, że wskaźnik bezrobocia rósł najszybciej wśród absolwentów szkół wyższych. Boom był więc jedynie jednym z buforów osłaniających kosztowną społecznie transformację ekonomiczną. Bombę rozbroiło otwarcie rynków pracy Wielkiej Brytanii, Irlandii, Szwecji co oznaczało jednoczesną deprofesjonalizację (marnowanie kompetencji rozwiniętych za własne środki przez uczniów słabszych szkół prywatnych) i drenaż mózgow (przejmowanie kompetencji rozwiniętych z środków publicznych przez kraje stanowiące rdzeń UE).

Dodatkowo w raporcie zapomina się, że gospodarka peryferyjna, jeśli sztucznie nie stworzy popytu, nie potrzebuje pracowników wysoko wyspecjalizowanych, własnej działalności B+R i innowacyjności, bo otrzymuje je z krajów rdzenia systemu kapitalistycznego. Zamiast zastanowić się, jak wykorzystać sektor publiczny w celu organizacji zapotrzebowania na innowacje, badania i rozwój, autorzy *Polska 2030* myślą o jego zastosowaniu we wspieraniu zacofanego sektora prywatnego. Jakie zagrożenie kryje się w pozoru neutralnym postulacie „unowocześnienia i poszerzenia zakresu oddziaływania systemu wspierania innowacji polskich przedsiębiorstw”? Co oznacza to sformułowanie? Postaram się wyjaśnić to na przykładzie. Do „systemu wspierania innowacji polskim przedsiębiorstw” w Polsce należą m.in. służby pracy. W czasie niedawnych badań systemu wsparcia sektora MSP prowadzonych na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości miałem możliwość zobaczyć, jak tego typu zmiany wyglądają w Urzędzie Pracy jednej z największych polskich aglomeracji. Wprawdzie Urząd ma dwa typy klientów: osoby bezrobotne i pracodawców, jednak od pewnego czasu – jak z dumą informują jego pracownicy – obowiązuje tam nie pisana zasada: „bez bezrobotnych urząd przetrwa, bez pracodawcy nie”, sygnalizująca zwrot w polityce urzędu i strategii budowania wize-

¹⁰ Gdula, Maciej: *Transformacja i system klasowy*. W: „Polska po 20 latach wolności”. Instytut Socjologii UW. Książka pokonferencyjna w przygotowaniu do druku.

runku. O zmianie podejścia Urzędu wobec pracodawców może też świadczyć ilość bezpośrednich wizyt urzędników u pracodawców: w bieżącym roku w samym okresie I-IX było ich blisko 800. Wizyty są najczęściej inicjowane przez pracowników Urzędu, w ich czasie starają się oni przedstawić ofertę utrzymaną w konwencji „co możemy zrobić dla Pana/Pani firmy?”. Informuje się ich o możliwościach sfinansowania lub współfinansowania działalności firmy, wynagrodzeń i staży osób, które chciałyby podjąć tam quasi-pracę ze środków funduszy pracy, wreszcie o bogatej ofercie projektów w ramach których pracodawca może liczyć na usługi outplacementu (czyli zwalniania pracowników). W jaki sposób wsparcie niekorzystnych dla pracowników praktyk prywatnych przedsiębiorców sprzyja budowaniu nowoczesnego społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy?

Raportowi można zapewne wytknąć więcej błędnych założeń, chodziło jednak o wskazanie tych podstawowych i skoncentrowaniu się na podaniu wstępnej listy nowych rekomendacji.

Zakończenie: nowy spis wstępnych rekomendacji

Nie sposób w kilku zdaniach streścić program naprawczy systemów edukacji i innowacji. Wskazane zostaną najważniejsze punkty stanowiące albo uzupełnienie albo kontrpropozycję dla postulatów zgłoszonych przez zespół ministra Michała Boni. Wiadomo, że można i należy oddziaływać na system edukacyjny wyrównując dostęp do oświaty, zmniejszając selekcję i segregację szkolną, ograniczając proces reprodukcji struktury społecznej; a także, że zmiany polskiego systemu oświatowego nie uda się osiągnąć bez zmian w finansowaniu oświaty oraz kształceniu nauczycieli. Nowoczesna edukacja nie jest zamkniętym w salach i klasach procesem dydaktycznym dążącym do przekazania pewnej ilości wiedzy w określonym czasie w ramach określonych środków. To wielość działań zmierzających do ukształtowania w pełni samodzielnego, potrafiącego rozwiązywać problemy i wyszukiwać niezbędne informacje, świadomego swoich praw i obowiązków człowieka/obywatela. W takiej postaci sprzyja ona powstawaniu społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy, zwiększając przy okazji szansę rozwoju cywilizacyjnego kraju. Edukacja w Polsce ma sprzyjać ich budowie, a jednocześnie zabezpieczać przed związa-

nymi z tym zagrożeniami dla różnorodności kulturowej i wolności jednostki. Dlatego rozwój edukacji musi się opierać na inwestowaniu w bazę/hardware (tworzenie NSI i GOW dzięki rozbudowie infrastruktury edukacyjnej) oraz w nadbudowę/software (unikanie zagrożeń dzięki kształtowaniu treści przekazu edukacyjnego)¹¹.

- **Kształcenie (w tym tele i on-line) rodziców opiekujących się dziećmi.** Czas poświęcony na wychowanie dzieci nie musi być dla rodzica stratą z punktu widzenia rozwoju osobistego. Dofinansowane przez państwo i pracodawcę kursy edukacyjne dawałyby rodzicom szansę podniesienia swoich kwalifikacji i atrakcyjności na rynku;
- **Żłobki i przedszkola przyzakładowe i publiczne.** Polityka państwa powinna promować rozwój przyzakładowych żłobków i przedszkoli (ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw). Rodzice muszą mieć także możliwość oddania dzieci do żłobków i przedszkoli dotowanych ze środków publicznych (czynnych w godzinach pracy);
- **Powszechna edukacja przedszkolna.** Niezależnie od statusu społeczno-ekonomicznego, rodziny dzieci, które chodziły do przedszkola mają lepszy start w szkole niż te, które nie miały takiej możliwości. Dlatego finansowana ze środków publicznych edukacja przedszkolna musi stać się powszechna, a więc objąć także dzieci osób niepracujących;
- **Większe nasycenie szkół kadrami psychologiczną i lekarską.** Problemy wychowawcze, jakie się pojawiają w polskich szkołach (szczególnie na poziomie gimnazjum), można i należy rozwiązywać poprzez zwiększenie na-

¹¹ Przygotowując poniższe postulaty korzystałem ze swojego opracowania pt. „uniwersytet polityczny” przygotowanego do Przewodnika KP „Uniwersytet zaangażowany”, felietonu Macieja Gduli „Moja reforma szkolnictwa wyższego w trzech punktach” 22.01.2009 www.krytykapolityczna.pl oraz niepublikowanego programu edukacyjnego partii Zieloni 2004.

sylenia rejonów szkolnych kadłą psychologiczną, pedagogiczną i lekarską (w tym stomatologiczną);

- **Studia prawem nie towarem.** Bezpłatne szkolnictwo wyższe, w tym umożliwienie bezpłatnego studiowania w systemie wieczorowym i zaocznym. Równa dystrybucja wiedzy na wyższych uczelniach - zniesienie podziału na studia bezpłatne i studia zaoczne płatne. Umożliwienie studiowania bezpłatnie wieczorowo lub w weekendy;
- **System oświatowy przeprogramowany w celu redukcji różnic społecznych.** W dłuższym okresie może okazać się to również opłacalne ekonomicznie (nie należy jednak czynić z tego kryterium): badania pokazują, że tam gdzie różnice są zbyt duże trudniej utrzymać zrównoważony rozwój społeczny i wzrost gospodarczy. Instrument selekcji, jakim są egzaminy zewnętrzne w obecnej postaci, należy przekuć w narzędzie umożliwiające diagnozowanie możliwości dziecka na wszystkich etapach jego kariery edukacyjnej;
- **Zmiana profilu przekazu edukacyjnego.** Wprowadzenie na wszystkich szczeblach nauczania przystosowanego do możliwości i potrzeb wychowanków ze środowisk defaworyzowanych. Jest to warunek niezbędny, aby na studia wyższe docierały osoby reprezentujące cały przekrój społeczny oraz aby dyplomy ukończenia prestiżowych kierunków uniwersyteckich nie były dziedziczone niczym tytuły szlacheckie;
- **Zwiększenie różnorodności klasowej studentów publicznych uczelni.** Nie chodzi o wyrównywanie szans, ale o udział osób z odmiennymi doświadczeniami społecznymi w procesie wytwarzania wiedzy. Można to zrobić przez system punktów. Punkty ułatwiające wstęp na wyższe uczelnie (z różnych powodów) działają w USA, Kanadzie, Brazylii, czy Chinach;

- **Zakaz pracy na etacie na dwóch uczelniach dla pracowników naukowych.** Dzięki temu poprawi się jakość dydaktyki, bo profesorowie i doktorzy nie będą nadmiernie obciążeni pracą. Może przy okazji przypomną sobie, co to strajk i wywalczą godziwe płace za godziwą pracę dla naukowców;
- **Zmiana systemu finansowania badań na uczelniach.** Należy powrócić do starej koncepcji badań problemów węzłowych. Zakres badań powinien być ustalany przez instytucje państwowe, związki zawodowe i organizacje społeczne oraz samych naukowców. Prowadzenie przez pracowników uczelni badań zleconych przez instytucje publiczne, organizacje pozarządowe oraz podmioty prywatne powinno być możliwe ale tylko w ramach uczelni. Gwarantuje to wolność badań (ochrona przed naciskami klienta) i zapewnia przekazanie badań do domeny publicznej (tylko na takich zasadach uczelnie mogłyby realizować badania);
- **Kształcenie ustawiczne i uniwersytety trzeciego wieku.** Upowszechnienie doksztalcania osób dorosłych, częściowo o charakterze kursów zawodowych, finansowanych i realizowanych dzięki partnerstwu publiczno-prywatnemu. Uniwersytety trzeciego wieku jako odpowiedź na starzenie się społeczeństwa służąca przekazywaniu umiejętności niezbędnych dla aktywizacji obywatelskiej osób kończących kariery zawodowe;
- **Tanie podręczniki, darmowe czasopisma naukowe.** Dodatkową barierą kształcenia na wszystkich jego etapach jest koszt materiałów dydaktycznych. Wprowadzenie programów na wolnych licencjach, dostępnych nieodpłatnie w Internecie, są szansą na obniżenie kosztów. Podobnie istotne jest aby w domenie publicznej udostępniane były czasopisma naukowe. Jeśli powstają one za środki publiczne to dostęp do nich nie powinien być reglamentowany;

- **Edukacja praktyczna czerpiąca wzory z przeszłości i sektora szkół społecznych.** Należy zmienić programy edukacyjno-wychowawcze tak, aby kładły nacisk na kształtowanie umiejętności społecznych, promowały pracę w grupach, uczyły współdziałania, samorządności, samodzielności, tolerancji i otwartości. Programy muszą też obejmować dostęp do nowoczesnej edukacji seksualnej. Wzorem mogą być eksperymenty edukacyjne Korczaka (1908, 1998) i Bandury (1947) wykorzystywane obecnie przez szkoły społeczne. Projekt „szkoły życia”, w której czynnikiem wychowawczym miała być celowa zdekomodifikowana praca, oraz „szkoła uspołeczniona”, w której nauczyciel, poprzez codzienny kontakt z rodziną, może poznać warunki każdego ucznia i zaprząć do wspólnej pracy wszystkich tych, którym zależy żeby dzieci się rozwijały są wciąż aktualne;
- **Edukacja neutralna światopoglądowo.** Należy dokonać rewizji programów kształcenia i treści podręczników szkolnych pod kątem obecności stereotypów i uprzedzeń. Ocena z religii nie może pojawiać się na świadectwie szkolnym;
- **Ochrona dziedzictwa kulturowego oraz edukacja ekologiczna.** Pobudzanie wrażliwości społecznej i edukacja są najlepszymi gwarantami ochrony materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego oraz wartości ekologicznych;
- **Edukacja genderowa.** Patriarchalny model społeczno-kulturowy krzywdzi zarówno kobiety, jak i mężczyzn, narzucając im sztywne role. Polska szkoła ma tworzyć podstawy partnerskiego podziału praw i obowiązków kobiet i mężczyzn w rodzinie i społeczeństwie. Służyć temu powinno również działanie na rzecz zwiększenia ilości kobiet na stanowiskach dyrektorów szkół (parytety);
- **Finansowanie edukacji.** Większość proponowanych zmian wymaga podniesienia nakładów przeznaczonych na naukę i edukację z budżetu państwa

oraz (a nie wyłącznie, jak proponuje raport *Polska 2030*) włączania pozabudżetowych źródeł finansowania (partnerstwo publiczno-prywatne, partnerstwo publiczno-społeczne, wykorzystanie środków unijnych). Wydatki te należy zwiększyć co najmniej kilkukrotnie, korzystając m.in. z ograniczenia wydatków wojskowych;

- **Zasada nie szukania oszczędności w oświacie.** Trzeba zwiększyć wydatki publiczne na cele edukacyjne po to, aby zapewnić podwyżki nauczycielom i skończyć z motywowanym finansowo, a nie merytorycznie, likwidowaniem szkół na wsiach. Modelem powinny być małe przedszkola i małe szkoły, niezależnie od tego, z jakimi kosztami wiąże się ich utrzymanie.

LITERATURA:

1. Balcerzak-Paradowska, Bożenna: *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*. IPiSS. Warszawa., 2004.
2. Bandura, Ludwik: *Szkoła uspołeczniona*. Bydgoszcz, 1947.
3. Bendyk, Edwin: *Koniec transformacji czyli smutek peryferii*. „Krytyka Polityczna”, nr 19/2009 b.
4. Bendyk, Edwin: *Miłość, wojna, rewolucja. Szkice na czas kryzysu*. WAB. Warszawa, 2009 a.
5. Dolata, Roman: *Procedury rekrutacji i dzielenia uczniów na oddziały w gimnazjach – ocena z perspektywy nierówności społecznych w edukacji*. W: „Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych”. Red. Ewa Wosik. Instytut Spraw Publicznych. Warszawa, 2002.
6. Dolata, Roman: *Szkoła-segregacje-nierówności*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa, 2008.
7. Foucault, Michel: *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*. Aletheia-Spacja. Warszawa, 1993.

8. Gdula, Maciej: *Transformacja i system klasowy*. W: „Polska po 20 latach wolności”. Instytut Socjologii UW. Książka pokonferencyjna w przygotowaniu do druku.
9. Kocik, Magdalena: *Szwedzka polityka rodzinna – remedium na problemy demograficzne Europy?*. „Polityka Społeczna”.
10. Konarzewski, Krzysztof: *Kształcenie i wychowanie w szkołach podstawowych i gimnazjach w roku szkolnym 2002/2003*. Instytut Spraw Publicznych. Warszawa, 2004.
11. Korczak, Janusz: *Szkoła życia*. W: „Dzieła zebrane, Tom 4”. Latona. Warszawa, 1998.
12. Luhmann, Niklas: *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*. PWN. Warszawa, 1994.
13. Lyotard, Jean-Francois: *Kondycja ponowoczesna. Raport o stanie wiedzy*. Wydawnictwo Aletheia. Warszawa, 1997.

Piotr Szumlewicz

Modernizacja bez kobiet

Nieobecność kobiet

Autorzy raportu *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* postawili sobie ambitne zadanie nakreślenia nowoczesnej wizji Polski, która wychodzi naprzeciwko wyzwaniom współczesnego świata. W związku z tym, w raporcie znalazły się kwestie, które są przedmiotem analiz i konkretnych rozwiązań w rozwiniętych krajach Europy Zachodniej. Jednym z takich obszarów tematycznych jest równość płci. W raporcie nie ma oddzielnego rozdziału na temat równości kobiet i mężczyzn, niemniej jednak postulaty równouprawnienia pojawiają się w wielu miejscach pracy, szczególnie odnośnie łączenia przez kobiety życia rodzinnego i zawodowego.

Niestety bliższa analiza raportu pokazuje, że doradcy Michała Boniego nie traktują poważnie kwestii równościowych, a postulat równości płci jest raczej rytualnym gestem niż elementem spójnej wizji państwa i społeczeństwa. W raporcie nie ma ani jednego akapitu o przemocy wobec kobiet, o systemie alimentacyjnym, o restrykcyjnym ustawodawstwie antyaborcyjnym, o stereotypowych ujęciach płci w mediach i w systemie edukacyjnym czy o wychowaniu seksualnym i dopuszczalności środków antykoncepcyjnych. Nie ma też nic o niewielkiej partycypacji kobiet w polityce i na stanowiskach kierowniczych. Nic się nie mówi o parytecie i innych mechanizmach wzmacniających pozycję kobiet w przestrzeni publicznej. Raport deklaratywnie dotyczy kwestii związanych z modernizacją gospodarczą i technologiczną, a w tej – zdaniem autorów raportu – nie mieści się przemoc, antykoncepcja czy represyjne stereotypy.

Ale również odnośnie kwestii związanych z rynkiem pracy czy systemem wynagrodzeń twórcy przyszłej wizji Polski nie mówią wiele o sytuacji kobiet. Dlatego w raporcie kwestia ubóstwa kobiet nie stanowi problemu. Nic nie mówi się też o ich dyskryminacji płacowej. Nie proponuje się żadnych rozwią-

zań mających na celu zrównanie płac obydwu płci. Nie przedstawia się propozycji, które mogłyby pozwolić na poprawę sytuacji kobiet na rynku pracy. Nie pisze się o lobbingu ani molestowaniu, które w znacznie większym stopniu dotyczą kobiet. Autorzy nie postulują też wprowadzenia urlopów ojcowskich, ani nie przedstawiają żadnych mechanizmów chroniących kobiety wracające do pracy po urlopie macierzyńskim. Pojęcia nowoczesności czy modernizacji ukrywają specyfikę sytuacji kobiet i nie pozwalają potraktować ich dyskryminacji jako odrębnego problemu. Autorzy raportu, przemawiając z pozycji obiektywnych obserwatorów, bronią patriarchalnego *status quo*. Zakładają, że dalsza prywatyzacja i komercjalizacja kolejnych wymiarów życia społecznego przyczyni się do poprawy sytuacji całego społeczeństwa.

Elastyczność nie wyzwoli kobiet

Jednym z częściej powtarzanych postulatów w raporcie Boniego jest wzrost mobilności i adaptacyjności pracowników. Autorzy przedstawiają go jako postulat, ale też zarazem jako trend cywilizacyjny. Uelastycznianie stosunków pracy staje się nie tylko elementem projektu politycznego, ale też obiektywnym faktem, z którym trzeba się pogodzić. „Niezbędne są jeszcze mobilność pracowników i ich adaptacyjność. Te dwa czynniki wiążą się z elastycznością form zatrudnienia, inną organizacją czasu pracy, gotowością do uczenia się przez całe życie i w każdych okolicznościach” (str. 17). Co ciekawe, autorzy raportu przedstawiają polskie prawo pracy jako mało elastyczne na tle najnowocześniejszych państw europejskich. „Choć restrykcyjność polskiego prawa pracy jest bliska średniej europejskiej, to jest znacznie wyższa niż w krajach o najsprawniej działających rynkach pracy. Pożądane są więc zmiany powiększające swobodę kształtowania stosunku pracy między pracownikiem a pracodawcą” (str. 113). Trudno dociec, na jakiej podstawie autorzy raportu sformułowali ten osąd, gdyż w większości krajów Unii Europejskiej prawo pracy bardziej niż w Polsce sprzyja pracownikom, a stopień elastyczności jest pod wieloma względami mniejszy. Dotyczy to też państw o najniższym poziomie bezrobocia jak np. Austrii czy Holandii. Mimo to, od początku XXI wieku wzrost elastyczności zatrudnienia w Polsce stał się jednym z celów kolejnych rządów. Polska jest

krajem o największym odsetku osób zatrudnionych na czas określony w Unii Europejskiej, przy czym odsetek kobiet zatrudnionych w ten sposób jest wyższy niż mężczyzn. W pierwszym kwartale 2009 r. aż 25,7%¹ pracujących zatrudnionych było na czas określony – 26,8% kobiet i 24,7% mężczyzn. Jeszcze w 1999 r. na czas określony pracowało zaledwie 5,7% zatrudnionych, mamy więc do czynienia z tendencją wzrostową.

Autorzy raportu pozytywnie wyrażają się też na temat samozatrudnienia, które faktycznie staje się w Polsce coraz bardziej powszechną formą zatrudnienia. W naszym kraju istnieje ponad 2,5 mln jednoosobowych firm, z których około jedna trzecia należy do kobiet. Niestety jednak, wbrew retoryce kultywującej przedsiębiorczość i indywidualny sukces, założenie własnej firmy często nie przyczynia się do poprawy sytuacji pracujących. W wielu przypadkach jednoosobowe firmy stworzyli pracownicy zwolnieni z dużych korporacji, dla których samozatrudnienie było jedyną szansą zdobycia pracy. Dla innych, samozatrudnienie było rozwiązaniem wymuszonym przez ich pracodawców, którzy obniżyli w ten sposób koszty pracy i uniknęli wielu obowiązków nakładanych przez kodeks pracy. Wreszcie część osób prowadzi firmy, które balansują na granicy rentowności i szczególnie w sytuacji kryzysu narażone są na bankructwo. Utrata pracy w dużym zakładzie i podjęcie własnej działalności często prowadzi więc do spadku dochodów, utraty bezpieczeństwa socjalnego, a w konsekwencji do ubóstwa.

Autorzy przyszłej wizji Polski zachęcają generalnie do budowy systemu, w którym zatrudnieni będą często zmieniali pracę. Tymczasem z badań polskiego rynku pracy wynika, że doświadczenie zawodowe silniej oddziałuje na wzrost poziomu zarobków w przypadku mężczyzn niż w przypadku kobiet². Podwyżki trafiają natomiast często do osób, które mają ciągłość zatrudnienia przez wiele lat. Częsta zmiana pracy osłabia pozycję negocjacyjną z pracodawcami i utrudnia awans w karierze zawodowej. Umowa na czas określony lub w samozatrudnieniu oznacza brak bezpieczeństwa socjalnego, niższe dochody i brak perspektyw awansu zawodowego. Przy niższych dochodach kobiet

¹ GUS: *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. I kwartał 2009*. GUS. Warszawa, 2009.

² Roszkowska, Sylwia, Rogut, Aleksandra: *Rozkład płac i kapitału ludzkiego w Polsce*. „Gospodarka narodowa”, nr 11-12, 2007. s. 73, 78.

i utrudnionych ścieżkach awansu zawodowego, brak stabilnej pracy oznacza kolejny czynnik pogłębiający ich trudną sytuację. Zmiany proponowane przez twórców raportu nasiliłyby więc negatywne trendy, szczególnie uderzając w kobiety.

Warto też zwrócić uwagę na to, iż znacznie więcej kobiet niż mężczyzn pracuje w niepełnym wymiarze. W I kwartale 2009 r. w ten sposób zatrudnionych było 11,8% kobiet i 6,1% mężczyzn³. Dla twórców raportu wysoki odsetek pracujących w ten sposób jest zjawiskiem pozytywnym. Praca w niepełnym wymiarze faktycznie bywa dla kobiet rozwiązaniem korzystnym, zazwyczaj wiąże się jednak z niższymi wynagrodzeniami. Co szczególnie istotne w kontekście problematyki gender, rozpiętość płac między płciami w przypadku pracy w niepełnym wymiarze jest większa niż w przypadku pracy na pełen etat. Wedle danych (dotyczących całej UE) przytaczanych przez EKES, kobiety pracujące w niepełnym wymiarze zarabiają przeciętnie na godzinę około 60% tego, co dostają mężczyźni⁴. Mimo to, autorzy raportu zachęcają do rozpowszechniania pracy w niepełnym wymiarze, przedstawiając ją jako szansę dla pracowników obydwu płci. „Bezpieczny i elastyczny rynek pracy obfituje w miejsca pracy niekoniecznie wiążące się z zatrudnieniem w określonym miejscu, na pełen etat i na czas nieokreślony. Wiele umów ma charakter tymczasowy, często związany z konkretnym przedsięwzięciem realizowanym przez firmę. Wiele stanowisk nie wymaga zatrudnienia na pełen etat, a pracodawcy poszukują osób gotowych pracować w niepełnym wymiarze lub poza siedzibą firmy” (s. 98). Autorzy raportu piszą, że w niedalekiej przyszłości „pracownicy muszą być, po pierwsze, gotowi do częstych zmian pracy, a po drugie, muszą ciągle zwiększać swoje kwalifikacje, tak aby nadały one za zmieniającymi się technologiami” (s. 98). Jednak przy zachowaniu obecnych zasad funkcjonowania rynku, takie rozwiązanie byłoby bardzo niekorzystne dla pracowników, a tym bardziej dla pracownic.

³ Ibidem.

⁴ Mendza-Drozd, Marzena: *Opinia EKES dotycząca ubóstwa kobiet w Europie*. Tekst napisany dla portalu www.ngo.pl. Wrzesień 2005.

Płace coraz niższe

Mimo deklarowanego wsparcia dla rozwiązań zrównujących sytuację kobiet i mężczyzn, doradcy Boniego nie przedstawili żadnych propozycji mających na celu zrównanie wynagrodzeń kobiet i mężczyzn. Różnice w dochodach między płciami, od wielu lat sięgające 20% (największe w kadrze kierowniczej), nie stanowią dla nich problemu ani przeszkody na drodze do modernizacji kraju.

W wizji Polski nakreślonej przez zespół Boniego poziom płac nie odgrywa istotnej roli. Wynagrodzenia mają być częścią elastycznego rynku pracy i same również mają być elastyczne. „Prawo pracy powinno pozwalać swobodnie regulować czas pracy, jej formę oraz okres zatrudnienia. Płace zaś powinny się dostosowywać do zmiennych warunków rynkowych” (s. 98). Oznacza to, że poziom wynagrodzeń ma być ustalany przez pracodawców. W związku z tym, autorzy raportu krytykują też istotną rolę związków zawodowych w sektorze publicznym. Jak piszą: „Związki zawodowe powinny zdefiniować na nowo swoją rolę w świecie, w którym zamiast regulacji zbiorowych coraz ważniejsza staje się indywidualna umowa między zatrudniającym a zatrudnianym” (s. 114). Osłabienie pozycji związków zawodowych będzie prowadzić do słabszej pozycji zatrudnionych i obniżenia presji płacowej. W kontekście problematyki gender jest to kwestia o tyle ważna, że w sektorze publicznym większość zatrudnionych stanowią kobiety. Tymczasem już w 2010 r. nastąpić ma realny spadek wynagrodzeń w budżetówce, a przy dalszych cięciach socjalnych, połączonych z osłabieniem roli związkowców, sytuacja prawdopodobnie jeszcze się pogorszy. W ten sposób może dojść do spadku i tak niskich płac pielęgniarek czy nauczycielek.

Zasiłki niskie i bardziej selektywne

Raport Boniego nie przedstawia żadnych konkretnych rozwiązań odnośnie wysokości zasiłków. Jedyną ogólną propozycją jest zmniejszenie ich skali, co może dziwić, biorąc pod uwagę fakt, że według danych Eurostatu w stosunku do PKB Polska wydaje na zabezpieczenia społeczne aż o 7,7 punk-

tów proc. mniej niż wynosi średnia unijna⁵. Przykładowo Polska należy do państw UE, w których najmniejszy odsetek bezrobotnych otrzymuje zasiłki, a ich poziom jest bardzo niski. W pierwszym kwartale 2009 r. zaledwie 16% bezrobotnych otrzymywało zasiłek, który wynosił 551,8 zł (dla osób pracujących poniżej 5 lat – 441,5 zł), czyli o ponad 30% mniej niż minimum socjalne wyznaczone przez Instytut Pracy i Polityki Społecznej⁶. Mimo to, dla ekspertów Boniego głównym problemem jest: „system podatkowo-zasilkowy, który wciąż zniechęca do podejmowania pracy, szczególnie nisko płatnej” (s. 108). Trudno stwierdzić, o jaki docelowy poziom zasiłków chodzi autorom raportu, jeżeli również płace mają ulec obniżeniu. Jak sami wskazują, różnica między dochodami i zasiłkami w Szwecji i Danii jest znacznie niższa niż w Polsce, a mimo to wskaźniki zatrudnienia są tam najwyższe w UE. Autorzy raportu nie wyciągają jednak z tego faktu żadnych wniosków.

Doradcy rządowi argumentują też, że kolejne polskie rządy powinny oprzeć swoją politykę na zasadzie: „Oplacalność podjęcia pracy – *workfare state* zamiast *welfare state*” (s. 99). Trudno jednak powiedzieć, na jakiej podstawie uznali oni Polskę za system *welfare state*, skoro większość świadczeń w Polsce jest niska i selektywna. Piszą oni, że „obecny system zabezpieczenia społecznego skupia się na dostarczaniu minimalnych dochodów, ale nie daje wykluczonym szans na samodzielne rozwiązanie problemów” (s. 282). Niestety, postulowane usamodzielnienie wykluczonych, z których większość stanowią kobiety, ma wiązać się z cięciami i wycofywaniem się państwa z odpowiedzialności za swoich obywateli. Autorzy sugerują, że nowe rozwiązania będą wiązać się „z odejściem od obecnego modelu opartego na powszechności świadczeń na niskim poziomie” (s. 271–272), ale sami nie postulują nic w zamian. Te propozycje są szczególnie groźne dla kobiet, ponieważ w związku z długotrwałym brakiem pracy i stabilnego dochodu w większym stopniu są one zależne od sys-

⁵ Dane dotyczą 2006 r., ale od tamtego czasu doszło do dalszej obniżki podatków i kolejnych cięć socjalnych, więc zakres wydatków przypuszczalnie spadł. Średnia unijna wynosiła wtedy 26,9%, a Polskie wydatki na zabezpieczenia społeczne 19,2%. Eurostat, 2009.

⁶ Dane za www.ipiss.com.pl. Minimum socjalne w I kwartale 2009 r. wynosiło 889,3 zł dla gospodarstwa jednoosobowego, 705,3 zł na osobę dla pary z dwójką dzieci.

temu świadczeń społecznych niż mężczyźni. Według danych GUS kobiety są bierne zawodowo znacznie częściej od mężczyzn z powodu obowiązków rodzinnych i związanych z prowadzeniem domu. Według ostatnich danych z 2005 r. dotyczyło to aż 1,433 mln kobiet i zaledwie 153 tys. mężczyzn⁷. Niski poziom zasiłków i innych form wsparcia dla osób biernych zawodowo sprawia zaś, że ich potencjalni klienci są w większym stopniu zagrożeni ubóstwem niż osoby aktywne zawodowo. Twórcy raportu zdają się zakładać, że obcięcie świadczeń automatycznie spowoduje wzrost zatrudnienia wśród osób biernych zawodowo. Tymczasem bez systemowych przemian, w tym tworzenia miejsc pracy w sektorze publicznym i wzrostu wydatków na fundusz pracy, ograniczenie zasiłków doprowadzi do wzrostu ubóstwa, w tym przede wszystkim ubóstwa kobiet.

Autorzy raportu postulują wprowadzenie mechanizmów aktywizujących osoby bierne zawodowe i rozbudowę mechanizmów ochronnych dla osób zmieniających pracę, ale nie wskazują, na czym miałyby one polegać, a przy postulowanym obniżeniu podatków, trudno byłoby w budżecie znaleźć środki na zabezpieczenie socjalne dla osób pozbawionych pracy. „Dlatego też pakiet zmian pozwalających na spadek krańcowych stawek podatku PIT i składek na ubezpieczenia społeczne miałby duże znaczenie pro-rozwojowe w perspektywie 2030 r.” (s. 43). W tym świetle wszelkie pozytywne propozycje zawarte w raporcie stają się mało realistyczne, gdyż już teraz w obliczu kryzysu niski poziom podatków nie pozwala polskim władzom na stosowanie jakichkolwiek programów ochronnych dla zwalnianych pracowników. Trudno też zrozumieć kierunek rozumowania autorów, biorąc pod uwagę rosnący deficyt finansów publicznych. W kontekście kwestii gender, proponowane zmiany byłyby na pewno niekorzystne dla kobiet. Biorąc pod uwagę fakt, że kobiety w większym stopniu korzystają ze świadczeń społecznych i w sektorze publicznym zatrudnionych jest ich więcej niż mężczyzn, cięcia budżetowe niewątpliwie bardzo pogorszyłyby ich sytuację.

⁷ GUS: *Kobiety w Polsce*. GUS. Warszawa, 2007.

Płatna edukacja

Autorzy raportu zwracają uwagę na istotną rolę upowszechnienia edukacji przedszkolnej jako instrumentu emancypacji kobiet. Słusznie wskazują, że obecnie funkcje opiekuńcze pełnią głównie kobiety i powszechny dostęp do wczesnej edukacji mógłby odciążyć kobiety i zarazem przyczynić się do zmiany patriarchalnych wzorców. „Bez istotnych zmian w sferze »infrastruktury opieki« bardzo trudno będzie zwiększyć aktywność zawodową kobiet” (s. 77). Zarazem trafnie zwracają uwagę na fakt, że Polska jest krajem, w którym najniższy odsetek dzieci w wieku 3–6 lat objęty jest edukacją przedszkolną. Niestety, proponowane przez nich środki rozwiązania tej kwestii wydają się daleko niewystarczające. Proponują oni bowiem komercjalizację usług wychowawczych i podporządkowanie ich kryteriom rynkowym, co wiązałoby się oczywiście z wyższymi kosztami dla opiekunów. „W perspektywie kolejnych dekad należy jednak oczekiwać wzrostu zaangażowania podmiotów pozarodzinnych i stopniowego urynkowienia (marketyzacji) usług opiekuńczych” (s. 76) Oznaczałoby to umocnienie różnicy między biednymi i bogatymi gospodarstwami domowymi, a dla większości rodzin powodowałoby dalsze utrudnienia w korzystaniu z usług opiekuńczych. Wzrost kosztów za edukację prowadziłby do petyfikacji *status quo* i dalszego pogorszenia sytuacji kobiet. Co gorsza, przy wzroście kosztów edukacji, kobiety chcące pracować przeznaczałyby większy odsetek swoich dochodów na żłobki i przedszkola, zwiększając dla siebie tym samym ryzyko ubóstwa.

Postępująca komercjalizacja edukacji przyczyniłaby się też do ograniczenia możliwości rozwoju edukacyjnego kobiet. Obecnie kobiety są lepiej wykształcone od mężczyzn. Wprowadzenie opłat za studia publiczne, ograniczyłoby możliwości dostępu do nich, co w większym stopniu dotyczyłoby kobiet, które zarabiają znacznie mniej niż mężczyźni. Komercjalizacja i rezygnacja państwa z ingerencji w mechanizmy rynkowe tak na obszarze edukacji, jak i wielu innych, przyczynia się do reprodukcji, a nawet umocnienia hierarchii społecznej.

Warto zauważyć, iż autorzy raportu nie proponują żadnych innych form wsparcia dla osób wychowujących dzieci. Krytycznie odnoszą się do beci-

kowego, uznając je za przejaw „koniunkturalizmu politycznego” (s. 287), nie proponują jednak nic w zamian. Nie ma w raporcie sugestii dotyczących jakichkolwiek nowych świadczeń związanych z wychowywaniem dzieci. Nie pojawia się nawet propozycja, aby podwyższyć te, które istnieją. Nie ma nic o wprowadzeniu urlopów ojcowskich. Komerccjalizacja szkolnictwa jest jedyną konkretną propozycją twórców raportu odnośnie wychowywania dzieci. Trudno ją uznać za korzystną dla większości kobiet w Polsce.

Emerytki coraz biedniejsze

Raport bezkrytycznie podchodzi też do polskiego systemu emerytalnego. Co gorsza, nowy system emerytalny, przyjęty 10 lat temu, nie zmieni sytuacji kobiet, może przyczynić się wręcz do zwiększenia różnic w świadczeniach między płciami. Odwrót od systemu solidarnościowego w stronę indywidualnych kont emerytalnych prowadzi do dalszego pogłębienia różnicy między jakością życia seniorów i senierek. Fakt, że kobiety wcześniej niż mężczyźni przechodzą na emeryturę i w związku z tym mają krótszy staż pracy, w nowym systemie działa na ich niekorzyść. Do niedawna polscy emeryci i emerytki byli grupą w relatywnie niskim stopniu zagrożoną ubóstwem, jednak w nowym systemie sytuacja ma się zmienić, gdyż stopa zastąpienia ostatniej pensji dla osób mało zarabiających ma ulec radykalnemu pomniejszeniu. Średnia stopa zastąpienia ostatniej pensji netto dla osób mało zarabiających w OECD (połowa średniej pensji) wynosi 82,4%, a dla osób o wysokich dochodach (dwukrotność średniej pensji) 60,8%⁸. W Polsce przed reformą wskaźniki te wynosiły 96,1% i 69%. Reforma doprowadziła do radykalnych zmian w systemie emerytalnym, na której mają stracić osoby obydwu płci o niskich dochodach oraz wszystkie kobiety. Konsekwencją tych zmian już wkrótce może być znaczny wzrost ubóstwa wśród emerytów i uzależnienie setek tysięcy ludzi na emeryturze od systemu pomocy społecznej. Jak podaje OECD, stopa zastąpienia netto dla mężczyzn o niskich dochodach w Polsce będzie wynosić 74,5%, a dla tych dobrze zarabiających 77,1%. Średnia stopa zastąpienia dla kobiet zarabiających połowę średniej płacy wyniesie zaledwie 60,6%, a tych zarabiających jej dwukrotność –

⁸ OECD: *Pension at a glance 2009*. OECD. 2009.

55,4%. Innymi słowy, emerytury kobiet będą niższe o 15–20 punktów procentowych niż mężczyzn, a największe straty poniosą kobiety najmniej zarabiające. Skorzystają na reformie jedynie dobrze zarabiający mężczyźni. Starsze kobiety, włączając wdowy oraz rozwódki, już teraz stanowią najbiedniejszy odsetek emerytów, a przy zachowaniu obecnych trendów ta sytuacja znacznie się pogorszy. Jedyną receptą ekspertów rządowych jest wydłużenie wieku emerytalnego, które ma pozwolić na poprawę sytuacji emerytek i emerytów. „W perspektywie najbliższych lat stopniowemu wydłużeniu powinien ulec wiek emerytalny, w tym zwłaszcza kobiet” (s. 85). Autorzy zachęcają do wydłużania wieku emerytalnego, nie tłumacząc zarazem, że u podstaw tej propozycji stoi fakt, że przy zachowaniu obecnego wieku przechodzenia na emeryturę, w nowym systemie Polacy, a tym bardziej Polki będą skazane na ubóstwo. Wydłużenie wieku emerytalnego staje się więc ekonomicznym przymusem. Polki mają dłużej pracować, aby otrzymywać w najlepszym razie takie same świadczenia, jak obecnie. Wydłużanie wieku emerytalnego bez strukturalnych przemian na rynku pracy nie doprowadzi do większego wykorzystania sił ludzi starszych, lecz dla wielu z nich będzie oznaczać dłuższy okres bez wypłacanych emerytur, pogłębiającą się frustrację i poczucie alienacji.

Lepiej nie chorować

Jednym z ważnych czynników, które umacniają dyskryminację kobiet w Polsce, jest postępująca komercjalizacja opieki medycznej, połączona z coraz trudniejszym dostępem do coraz bardziej niedofinansowanej publicznej służby zdrowia. Koszty opieki zdrowotnej kobiet są większe i w większym stopniu są one zagrożone ubóstwem, więc zachodzące od kilku lat zmiany dotyczą je w większym stopniu niż mężczyzn. Zarazem choroby i ubóstwo wzajemnie się umacniają. Problemy ze zdrowiem prowadzą do pogorszenia się sytuacji materialnej kobiet i ich rodzin, a życie w skrajnym ubóstwie ma negatywny wpływ na zdrowie. Kłopoty ze zdrowiem mają też istotny wpływ na ciągłość zatrudnienia. Kobietom, które straciły zatrudnienie ze względu na problemy zdrowotne, bardzo trudno wrócić potem na rynek pracy, szczególnie jeżeli mają one więcej niż 50 lat. Niestety kolejne rządy nie zrobią nic, aby zmienić tę sytuację. Raport Boniego również nie proponuje w tej sprawie nic konkretnego. Nie ma

w nim żadnych całościowych programów aktywizacji osób, które chcą wrócić po chorobie do pracy. Dotyczy to też sytuacji kobiet po urlopie macierzyńskim. Nie ma programów aktywizacji i wsparcia dla osób niepełnosprawnych. Służba zdrowia w coraz większym stopniu jest płatna i niedostępna, a zasiłki dla rencistów są niskie. W konsekwencji osoby chore i niepełnosprawne, jak też te, które po chorobie chcą wrócić do pracy, często skazane są na ubóstwo. Autorzy raportu nie postrzegają jednak tej sytuacji jako problemu, a wręcz popierają dalszą komercjalizację usług zdrowotnych. „Tam, gdzie to możliwe, powinna nastąpić prywatyzacja usług bądź zlecenie ich podmiotom zewnętrznym na zasadach rozliczania przez cele (np. służba zdrowia, zlecenie zadań pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego prywatnym agencjom itd.)” (s. 335). W konsekwencji wykluczenie społeczne ludzi chorych pogłębi się, co w szczególnym stopniu dotknie kobiety.

Podsumowanie

Raport *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* nie zawiera żadnych postulatów, które mogłyby przyczynić się do poprawy sytuacji kobiet w Polsce. Używając retoryki nowoczesności, jego autorzy przemycają skompromitowane, neoliberalne rozwiązania, których wprowadzenie przyczyniłoby się do utwierdzenia *status quo* lub nawet pogorszenia obecnej sytuacji. Nie wychodzą oni na przeciw wielorakim formom dyskryminacji kobiet i innych grup społecznych na rynku pracy, jedyne remedium na wszelkie problemy widząc w dalszym uelastycznianiu i tak elastycznego już rynku pracy. Proponują oni dalszą destrukcję selektywnego i bardzo ograniczonego systemu zabezpieczeń społecznych. Nie traktują oni biedy jako odrębnego zagadnienia, zakładając najwyraźniej, że państwo nie powinno ponosić za nią odpowiedzialności. Autorzy raportu nie podejmują też kwestii związanych ze zdrowiem reprodukcyjnym kobiet czy przemocą, która je spotyka, najwyraźniej zakładając, że i te zagadnienia nie stanowią problemu dla władz publicznych. Odnośnie kształtu edukacji i służby zdrowia rządowi eksperci również nie mają żadnych pomysłów, poza postulatem prywatyzacji i komercjalizacji. Nawet na najbardziej kluczowych obszarach działalności państwo ma wycofywać się z odpowiedzialności za jakość życia obywateli. Biorąc pod uwagę fakt, iż kobiety w Polsce mniej zarabiają, zajmują niższe

i mniej prestiżowe stanowiska, napotykają większe trudności przy awansowaniu i w mniejszym stopniu partycypują w życiu kulturalnym i politycznym, rezygnacja państwa z aktywnej polityki może jedynie pogłębić tę sytuację. Wizja modernizacji zaproponowana przez zespół Boniego nie jest dla kobiet korzystna, a jej wprowadzenie przyczyniłoby się jedynie do dalszego pogorszenia ich sytuacji.

LITERATURA:

1. GUS: *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. I kwartał 2009*. GUS. Warszawa, 2009.
2. GUS: *Kobiety w Polsce*. GUS. Warszawa, 2007.
3. Mendza-Drozd, Marzena: *Opinia EKEŚ dotycząca ubóstwa kobiet w Europie*. Tekst napisany dla portalu www.ngo.pl. Wrzesień 2005.
4. OECD: *Pension at a glance 2009*. OECD. 2009.
5. Roszkowska, Sylwia, Rogut, Aleksandra: *Rozkład płac i kapitału ludzkiego w Polsce*. „Gospodarka narodowa”, nr 11-12, 2007.

Szymon Szewrański

Polska 2030 a zrównoważony rozwój – uwagi dyskusyjne

Polska, jako kraj członkowski UE, zobowiązana jest do przygotowania długookresowej strategii rozwojowej, która będzie uwzględniała zasady zrównoważonego rozwoju (ZR) i odpowiadała na cele modernizacyjne zawarte w tzw. Odnowionej Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE z 2006 r. Poprzedni dokument, który miał tworzyć takie rozwojowe warunki ramowe, *Polska 2025 - Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju* został uchylony decyzją Rady Ministrów w październiku 2007. Zobowiązanie do aktualizacji krajowej strategii ZR zostało potwierdzone w stanowisku Komitetu Europejskiego RM, odnoszącym się do innego dokumentu UE pt.: *Uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach: Przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju – rok 2009*. W propozycji stanowiska rządowego stwierdzono iż „wydaje się zasadne, aby polska długookresowa strategia rozwoju kraju w szerokim zakresie odzwierciedlała zapisy strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej (EU SDS)”. Za szczególnie istotne uznano „uwypuklenie kwestii zrównoważonego rozwoju w przygotowaniach do prezydencji polskiej”.

Pomimo wyraźnych i jednoznacznych deklaracji politycznych, nie przedstawiono dotychczas w kraju projektu strategii rozwojowej, która byłaby zgodna z zasadami przewodnimi i założeniami *Odnowionej Strategii ZR UE*. Dokument *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* nie stanowi w tym względzie wyjątku.

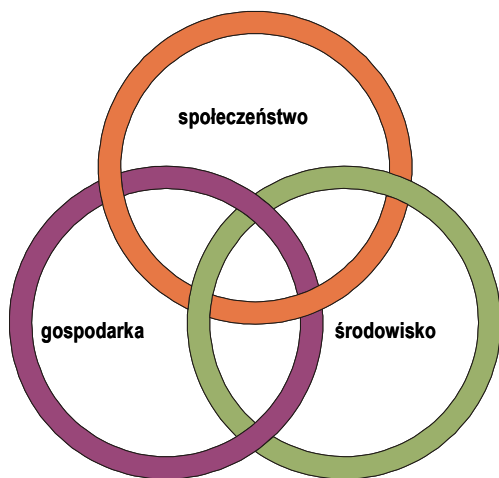
Zrównoważony rozwój to koncepcja holistyczna ujmująca całokształt relacji społeczność-gospodarka-środowisko. Nowy paradygmat integruje trzy wymiary cywilizacyjne i nadaje im charakter zrównoważonego, trwałego, samopodtrzymującego się postępu. W sferze działania politycznego oznacza on globalne społeczeństwo i globalną odpowiedzialność za losy obecnych i przyszłych pokoleń. Postulaty ZR odnoszą się m.in. do odmaterializowania produk-

cji, świadomej i samoograniczającej się konsumpcji, budowania innowacyjnej gospodarki opartej na wiedzy, w której kooperacja jest cenniejsza niż zasada ostrej konkurencji, tworzenia instytucji i procedur demokracji uczestniczącej, ograniczenia wykorzystania zasobów naturalnych i zaprzestania niszczenia środowiska przyrodniczego. Kluczowym zagadnieniem dla powodzenia tego projektu staje się zmiana pojęcia dobrobytu. Koncepcja ZR do świadomości publicznej trafiła dzięki raportowi zatytułowanemu *Nasza Wspólna Przyszłość* zwanym potocznie Raportem Komisji Brundtland. W tekście ekspertyzy naszkicowano całościowo zrównoważoną koncepcję rozwojową i zawarto analizy wspólnych zainteresowań, zadań i wysiłków państw świata odnoszących się jednocześnie do rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i ochrony środowiska. Raport zawierał również propozycje zasad prawnych regulujących sfery gospodarki i ekologii. Niezwykła rola, jaką odegrał raport w budowie idei rozwoju zrównoważonego polegała na bardzo syntetycznym oddaniu jego istoty w następującej definicji: „Rozwój zrównoważony to taki rozwój, który zaspokaja potrzeby obecnego pokolenia bez pozbawiania możliwości przyszłych pokoleń do zaspokojenia ich potrzeb”. Dokument formułował wniosek, iż ludzkość musi budować bardziej bezpieczną, sprawiedliwą i lepszą przyszłość poprzez realizację „nowej ery wzrostu”, wykorzystując i integrując doświadczenia zdobyte na polu badawczym, informacyjnym, ekonomicznym i ekologicznym. Wizja świata jako globalnej wioski, wspólnoty narodów wolnej od ubóstwa, głodu i bezrobocia podsumowana jest pełnym nadziei stwierdzeniem, iż „przestrzeń Ziemi będzie zdrowa, pełna pokoju dla dobra wszystkich”. Narastające problemy globalne wymagają radykalnej zmiany cywilizacyjnej mającej na celu dobro wszystkich ludzi. Opublikowanie raportu w 1987 r. wywołało lawinę różnorodnych inicjatyw i przedsięwzięć poświęconych definiowaniu zasad przewodnich i konstruowaniu modelu „nowego ładu”. Kamieniem milowym w tym względzie okazała się Konferencja „Środowisko i Rozwój”, określana inaczej jako „Szczyt Ziemi”, zorganizowana przez ONZ w 1992 r., która zgromadziła delegacje 162 krajów, w tym 106 przywódców państw. Spotkanie tej rangi pozwoliło na przeanalizowanie najważniejszych wyzwań cywilizacyjnych i środowiskowych. Potwierdzono wolę realizacji nowego, zrównoważonego ładu na świecie. Na konferencji przyjęto szereg dokumentów, w tym *Deklarację z Rio* czyli inaczej *Kartę Ziemi* oraz *Agendę 21* czyli *Globalny Program Działań*. Konferencję pod-

sumowano tezę iż „nowa era zrównoważonego rozwoju oznacza, że światowa gospodarka musi zaspokajać ludzkie potrzeby i wymagania, ale jej wzrost powinien mieścić się w granicach ekologicznej pojemności planety”. Ostatni „Szczyt Ziemi” odbył się na przełomie sierpnia i września 2002 r. w Johannesburgu. Przedmiotem podjętych rozważań były ponownie problemy ekologiczne, społeczne, zdrowotne i ekonomiczne. Podobnie jak w latach poprzednich, w trosce o Ziemię i w obliczu wciąż pogarszającego się stanu środowiska przyjęto dwa dokumenty: *Deklarację z Johannesburga w Sprawie Zrównoważonego Rozwoju*, będącą aktem woli politycznej, utwierdzającej chęć wprowadzania zasad ZR w życie, oraz tzw. *Plan działań* obejmujący tematycznie wodę, energię, zdrowie, rolnictwo, bioróżnorodność etc.

Efekty wymienionych inicjatyw politycznych i prac badawczo-analitycznych znalazły swoje odzwierciedlenie w procesie stanowienia polityki i prawa na gruncie regionalnym i krajowym. Na poziomie europejskim zrównoważony rozwój (na mocy *Traktatu Lizbońskiego*) pozostaje najważniejszym celem UE. Pierwsza *Strategia Zrównoważonego Rozwoju UE* została przyjęta w Göteborgu w 2001 r. Uzupełnieniem jej podstawowych założeń było dodanie globalnego wymiaru i zaproponowanie działań zewnętrznych, które miało miejsce krótko przed światowym „Szczytem w sprawie Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu” w 2002 r. Po okresowym przeglądzie i przeanalizowaniu uzyskanych rezultatów Rada Europejska w 2006 r. przyjęła odnowioną, ambitną i kompleksową strategię trwałego rozwoju, która ma obowiązywać w rozszerzonej UE. Odnowiona Strategia ZR UE jest w założeniu zgodna ze strategią lizbońską. Celem obu strategii jest wspieranie zmian strukturalnych koniecznych do rozwoju gospodarek państw członkowskich, tak aby zagwarantować zwiększenie dobrobytu i poprawę jakości życia, przy zachowaniu sprawiedliwości wewnątrz- i międzypokoleniowej oraz uwzględnieniu potrzeb ochrony środowiska i zachowania zasobów naturalnych. Odnowiona Strategia ZR jest dokumentem długoterminowym i obecnie nadrzędnym w stosunku do strategii lizbońskiej. Wytacza ona całościowe ramy i zasady przewodnie służące realizacji średniookresowych celów rozwojowych. Jej długofalowym celem nadrzędnym jest osiągnięcie modelu trwałego rozwoju (*sustainable development*). W preambule do dokumentu stwierdzono, iż: „idea trwałego rozwoju [jest] nadrzędnym celem Unii Europejskiej przyświecającym całej polityce Unii i wszystkim jej dzia-

laniom. Dotyczy ona zachowania zdolności Ziemi do utrzymywania życia w całej jego różnorodności i opiera się na zasadach: demokracji, równości płci, solidarności, praworządności i poszanowania podstawowych praw, w tym prawa do wolności oraz do równych szans. Ma zapewnić pokoleniom obecnym i przyszłym stały wzrost jakości życia i dobrobytu na Ziemi. Dlatego łączy się z propagowaniem dynamicznej gospodarki przy pełnym zatrudnieniu obywateli i wysokim poziomie ich wykształcenia, ochrony zdrowia, spójności społecznej i terytorialnej oraz ochrony środowiska – w świecie, w którym panuje pokój, bezpieczeństwo i poszanowanie różnorodności kulturowej”. Do głównych celów odnowionej SZR zalicza się działania w zakresie: ochrony środowiska, sprawiedliwości i spójności społecznej, dobrobytu gospodarczego oraz realizację zobowiązań w skali międzynarodowej. Zrównoważony (trwały) rozwój zdefiniowany w *Odnowionej Strategii* pozostaje zgodny z zaleceniami ONZ, aby model modernizacyjny opierał się na trzech filarach systemowych: środowisku, społeczeństwie i gospodarce (rys 1.). Wzajemne sprzężenie i równo ważność tych trzech wymiarów rozwojowych jest fundamentalną zasadą leżącą u podstaw rozważań teoretycznych nad ZR.



Rys. 1. Trzy filary systemowe.

Takiej równowagi w dokumencie *Polska 2030* nie ma. Autorzy opracowania dokonują „wyboru modelu rozwojowego Polski na przyszłość, biorąc pod uwagę silne strony, szanse, słabości i zagrożenia w dwóch kluczowych wymiarach rozwojowych: ekonomicznym i społecznym” (s. 2, podkreślenie własne). Takie założenie wyjściowe sprawia, że – biorąc pod uwagę powszechnie uznane zasady zrównoważonego rozwoju – *Polska 2030* nie do końca może być postrzegana jako spójna, nowoczesna i przyszłościowa. Wymiar środowiskowy w prezentowanej koncepcji w zasadzie nie jest uwzględniany. Wyjątek stanowią oczywiście bogato udokumentowane rozważania dotyczące bezpieczeństwa klimatyczno-energetycznego. Niemniej jednak kwestie dostępu do paliw i energii odnawialnych oraz racjonalne gospodarowanie nimi stanowią tylko niewielką część problemów związanych z kształtowaniem i ochroną środowiska oraz korzystaniem z zasobów naturalnych. Przedstawiony na 375 stronie raportu „model polaryzacyjno-dyfuzyjny” rozwoju opiera się na trzech fundamentach: demograficznym, gospodarczym i instytucjonalnym. Brak uwzględnienia kapitału środowiskowego jako podstawy rozwojowej kraju stanowi poważne odstępstwo od propozycji europejskich w tym zakresie. Zasadniczo, kwestie środowiskowe mają w przyszłości być uwzględniane w polityce tematycznej, w tzw. *Planie na Rzecz Ochrony Zasobów Naturalnych i Środowiska*, i w zasadzie po raz kolejny sprowadzone na drugi plan. Tymczasem konstruowaniu nowoczesnych strategii rozwojowych powinna towarzyszyć zasada harmonijnej równowagi między społeczeństwem, gospodarką a uwarunkowaniami naturalnymi. Stosując się do tej reguły, zgodnie z zapisami *Odnowionej Strategii ZR UE* należy m.in.: zachować potencjał ekologiczny, chronić bioróżnorodność ekosystemową, respektować ograniczenia zasobów naturalnych; zapewnić wysoki poziom ochrony środowiska naturalnego i poprawę jego jakości, przeciwdziałać zanieczyszczeniu środowiska i ograniczać wielkość tego zjawiska; propagować zrównoważoną konsumpcję i produkcję, tak by oddzielić wzrost gospodarczy od degradacji środowiska (s. 3). Tak rozumiany kapitał środowiska sprawia, że możliwa jest realizacja kolejnych celów ZR: w zakresie sprawiedliwości i spójności społecznej (demokratyczne, spójne, zdrowe, bezpieczne, sprawiedliwe społeczeństwo realizujące ideę integracji społecznej i szanujące podstawowe prawa i różnorodność kulturową, tworzące równe szanse i zwalczające wszelkie formy dyskryminacji) oraz powszechnego dobrobytu gospodarczego (rozumianego

jako prężna, innowacyjna, konkurencyjna gospodarka oparta na bogatej wiedzy i racjonalnie wykorzystującą zasoby środowiska naturalnego, zapewniająca wysoki standard życia oraz pełne zatrudnienie obywateli i pracę wysokiej jakości w całej Unii Europejskiej).

Kluczowym kwestiom środowiskowym, poza wspomnianymi analizami klimatyczno-energetycznymi, poświęcono jeden akapit tekstu raportu *Polska 2030* (s. 200). Dylematy ekologiczno-rozwojowe kraju zostały zaledwie wypunktowane i pozostawione bez głębszej refleksji. W tym wymiarze symboliczne staje sprowadzenie konieczności uwzględniania wymogów środowiskowych i pojemności ekosystemowej w projektach infrastrukturalnych do kwestii „ścieżek rowerowych wzdłuż rzek?”. Niska ranga (a praktycznie jej brak) wymiaru środowiskowego, jaką jej nadano w dokumencie rozwojowym *Polska 2030* jest wyraźnie widoczna w propozycjach macierzy wskaźnikowych umieszczonych w końcowej części dokumentu. Nieuwzględnienie kwestii ekologicznych w monitoringu postępu pozostaje w sprzeczności w stosunku do aktualnie dyskutowanych tendencji i propozycji pojawiających się w Europie (patrz: *Komunikat Komisji COM(2009) 433 – Wyjść poza PKB. Pomiar postępu w zmieniającym się świecie* lub Raport Komisji Stiglitz z września 2009), w szczególności polegających na równoczesnej ocenie miar wzrostu ekonomicznego oraz zmian jakości życia i rozwoju społecznego w ścisłym powiązaniu z równoległe prowadzoną obserwacją wybranych elementów środowiskowych, obejmujących m.in:

- zmianę klimatu i zużycie energii;
- przyrodę i różnorodność biologiczną;
- zanieczyszczenie powietrza i wpływ na zdrowie;
- zużycie i zanieczyszczenie wody;
- wytwarzanie odpadów i wykorzystanie zasobów.

Wdrażanie długoterminowej europejskiej *Strategii ZR* powinno mieć charakter horyzontalny w stosunku do realizacji wszystkich polityk i strategii na poziomie UE i państw członkowskich. Sukces *Odnowionej Strategii* zależeć będzie w dużej mierze od starannego i prawidłowego włączenia jej zapisów i zasad przewodnich do krajowych narzędzi realizacji polityki w obszarze zrówno-

ważonego rozwoju. Przedstawione w raporcie *Polska 2030* rekomendacje mają m.in. „uprawdopodobnić osiągnięcie przez Polskę trwale wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, gwarantującego zrównoważony rozwój naszego kraju w perspektywie długofalowej”. Niestety nieuwzględnienie, już na samym początku, zasady zrównoważenia ładów społecznego i gospodarczego z ładem środowiskowym, nie wydaje się być najlepszym, a zarazem skutecznym sposobem na osiągnięcie trwałego i długotrwałego rozwoju.

LITERATURA:

1. Borys, Tadeusz: *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*. Ekonomia i Środowisko. Białystok, 2005.
2. Ciechanowicz, Janina: *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*. Wyd. Prawnicze PWN. Warszawa, 1999.
3. Fiedor, Bogusław: *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*. C.H.Beck. 2002.
4. Janikowski, Ryszard: *Zarządzanie antropopresją*. Difin. 2004.
5. Kassenberg, Andrzej: *Raport Kompas Rio+10*. IRE. Warszawa, 2002.
6. Kistowski, Mariusz: *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategię rozwoju województw*. Uniwersytet Gdański. 2003.
7. Kozłowski, Stefan: *Regionalne strategię rozwoju zrównoważonego..* Białystok, 2004.
8. Kozłowski, Stefan: *Przyszłość ekorozwoju*. Wyd. KUL. 2005.
9. *Zrównoważony rozwój w teorii ekonomii i praktyce*: materiały konferencyjne. Wrocław 2006.
10. Michnowski, Lesław: *Odnowiona Strategia Trwałego Rozwoju UE: co z niej wynika dla Polski*. „Problemy Ekorozwoju” 2(3). 2008. s. 89-128
11. Rada Unii Europejskiej: *Odnowiona Strategia UE dotycząca Trwałego Rozwoju*. 10117/06, 2006.
12. Poskrobko, Bazyli: *Zarządzanie środowiskiem*. PWE. Warszawa, 2007.
13. Praca zbiorowa: *Agenda 21 in Poland, 10 years after Rio 1992-2002*. NFOŚ. Warszawa, 2002.

Noty o autorach:

Grzegorz Konat (1984) – ekonomista, publicysta, tłumacz. Absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Pracuje w Instytucie Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur. Współautor książki *Stracone szanse? Bilans transformacji 1989-2009*.

Rafał Bakalarczyk (1986) – student V roku Polityki Społecznej na Uniwersytecie Warszawskim. W 2009 r. obronił w Högskolan Dalarna (Szwecja) pracę magisterską z europejskiej socjologii politycznej pt. *The situation of the elderly in the age of retrenchement (Sytuacja osób starszych w Szwecji w czasach ograniczenia [szwedzkiego] państwa dobrobytu)*. Zainteresowania badawcze: gerontologia społeczna, polityka edukacyjna, pomoc społeczna, szwedzki model państwa dobrobytu.

dr Przemysław Sadura (1977) – socjolog, publicysta, tłumacz. Adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, wykłada także na Wydziale Nauk Ekonomicznych UW. Interesuje się socjologią polityki i edukacji oraz polityką rozwoju. Prowadzi badania społeczne dla organizacji pozarządowych i administracji publicznej. Redaktor i współautor książki *Polski odcień zieleni. Zielone idee i siły polityczne w Polsce*, tłumacz *Prywatyzując Polskę* Elizabeth Dunn i *Samotna gra w kręgle* Roberta D. Putnama. Członek zespołu „Krytyki Politycznej” oraz redakcji kwartalnika socjologicznego „Stan Rzeczy”.

Piotr Szumlewicz (1976) - socjolog i filozof. Redaktor kwartalnika „Bez Dogmatu” i portalu lewica.pl. Publikował też m.in. w „Trybunie”, „Przeglądzie”, „Le Monde Diplomatique - edycja polska”, „Krytyce Politycznej”, „Etyce” i „Przeglądzie Filozoficznym”. Redaktor i współautor książki *Stracone szanse? Bilans transformacji 1989-2009*. Píše doktorat na temat wpływu rozwoju technologicznego na stosunki społeczne.

dr Szymon Szewrański (1974) - wicedyrektor ds. programowych Ośrodka Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a we Wrocławiu. Pracownik naukowy, specjalista z zakresu kształtowania i ochrony środowiska. Interesuje się problematyką zrównoważonego rozwoju. Wykładowca m.in. zarządzania środowiskowego, ochrony środowiska, polityki i prawa ekologicznego, doradztwa ekologicznego, ochrony środowiska w gospodarce przestrzennej. Doświadczenie zawodowe zdobywał m.in. w Wielkiej Brytanii, Belgii, Niemczech, Francji, Włoszech, Finlandii, Czechach, na Ukrainie, Węgrzech i Słowacji oraz w instytucjach UE – Komisji i Parlamencie.

Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a został założony w 2005 roku we Wrocławiu jako niezależne stowarzyszenie, którego celem jest upowszechnianie idei sprawiedliwości społecznej, pokoju, praw człowieka i zrównoważonego rozwoju. Patronem stowarzyszenia jest Ferdynand Lassalle (1825-1864), twórca pierwszej partii robotniczej w Niemczech, który urodził się we Wrocławiu i w tym mieście został pochowany.

Działania Ośrodka służą formułowaniu krytycznych refleksji o współczesnym świecie i jego rozwoju oraz budowaniu ideowej alternatywy dla postulatów konserwatywno-liberalnych i nacjonalistycznych, które dominują w dzisiejszym dyskursie politycznym w Polsce.

Ośrodek realizuje swoje cele poprzez organizację konferencji, seminariów, szkoleń i warsztatów, działalność badawczą, wydawniczą i publicystyczną oraz kampanie społeczne.

Dzięki współpracy z lewicowymi fundacjami i instytucjami z innych krajów OMS im. F. Lassalle'a bierze także aktywny udział w europejskiej debacie politycznej i międzynarodowych projektach badawczych.

www.lassalle.org.pl