

Prof. zw. dr hab. Michał Gabriel Woźniak

Katedra Ekonomii Stosowanej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Rzeszowski

Polityka stabilizacyjna dla spójności społeczno-ekonomicznej w Polsce w kontekście kryzysu z lat 2008–2010

WSTĘP

W opiniach ekspertów rządowych przyjmuje się, że skuteczne realizowanie perspektywicznych celów spójności społeczno-ekonomicznej zalecanej przez Strategię Lizbońską, a zapisanych w odniesieniu do Polski w Narodowej Strategii Rozwoju nie jest możliwe w warunkach spowolnionej kryzysem niskiej dynamiki PKB, a tym bardziej recesji. Realizowanie tych celów wymaga, albo jak najszybszego odzyskania wysokiego dynamizmu rozwojowego, albo zwiększenia udziału wydatków rządowych w PKB. Ten drugi wariant w warunkach wysokiej niepewności co do głębokości, czasu trwania i skali transmisji skutków globalnego kryzysu finansowego na przebieg procesów realnych gospodarek rozwijających się i wschodzących rynków, do których należy Polska, jest obciążony olbrzymim ryzykiem utraty wiarygodności polityki gospodarczej. Wiązałoby się to z odpływem kapitału zagranicznego i zwiększyłoby ryzyko ataków kapitału spekulacyjnego. Zwiększanie deficytu budżetowego poprzez politykę pobudzania popytu wymaga w tej sytuacji olbrzymiej odwagi.

Kryzys sam w sobie zawiera przesłanki do wzrostu deficytu budżetowego, któremu nie można zapobiec krótkowzroczą polityką pobudzania popytu konsumpcyjnego, oderwaną od długookresowych celów rozwojowych, gdyż ten nie musi przecież być skierowany na zakupy od przedsiębiorstw najbardziej dotkniętych kryzysem. Wyższy popyt konsumpcyjny w warunkach otwartych rynków wiąże się przecież z naciskiem na import, który w warunkach ostrej deprecjacji złotego podnosi koszty produkcji.

W artykule dowodzi się, że postulowana przez rząd polityka przeczekania recesji nie jest optymalnym rozwiązaniem¹, choć jest oparta na racjonalnych podstawach. Fundamentalną kwestią i sztuką prowadzenia polityki stabilizacyjnej jest takie pobudzanie popytu, które nie prowadzi do wzrostu importochłon-

¹ Krytykę polityki rządu wraz z interesującymi zaleceniami ograniczającymi skutki kryzysu zob. m.in. [Kołodko, 2009].

ności, lecz ją obniża, nie zwiększa kosztów produkcji, lecz sprzyja przedsiębiorczości, wykorzystaniu dostępnych rezerw produkcyjnych i wyzwala bodźce proefektywnościowe przy jak najmniejszych kosztach w postaci bezrobocia. Taki wariant makroekonomicznej polityki odpowiada wyzwaniom spójności społeczno-ekonomicznej. Jego możliwości są analizowane w tym artykule.

GENEZA I MECHANIZM WSPÓŁCZESNYCH TENDENCJI DO NIESPÓJNOŚCI SPOŁECZNO-EKONOMICZNYCH

Rezygnacja z kontroli przepływów kapitałowych spowodowana decyzją R. Nixona z 1971 r. o odejściu USA od wymiany dolara na złoto otworzyła drogę do liberalizacji rynków finansowych. Dzięki temu uruchomiony został dynamiczny proces przepływów kapitałowych. Liberalizacja rynków finansowych zyskała uznanie wśród wyznawców samoregulujących właściwości rynku i liberalnych koncepcji monetarystycznych stabilizowania koniunktury. Dzięki niej usunięta została fundamentalna bariera przepływu kapitałów w skali międzynarodowej do miejsc o najniższych kosztach produkcji, a tym samym uruchomiona została konkurencja państw, regionów i miast o tworzenie przyjaznego kapitałowi zagranicznemu klimatu inwestycyjnego. W ten sposób stworzona została przestrzeń do funkcjonowania mechanizmu pogoni za niższymi podatkami, niższymi obciążeniami socjalnymi, elastycznymi narzędziami rynku pracy. Tam, gdzie nie było sprzyjających warunków do konkurencji za pomocą innowacji, była to jedyna alternatywa dla zapewnienia konkurencyjności produkcji na otwartych rynkach. Mechanizm konkurencji oparty na redukowaniu kosztów sprzyjał w długim okresie polaryzacji dochodów.

Niedostateczne w stosunku do istniejącej podaży dochody rekompensowano lansowaniem hiperkonsumpcjonizmu [Barber, 2007] zabezpieczanego łatwymi i tanimi kredytami. Natomiast nadmiar oszczędności był pochłaniany przez rozwijające się rynki finansowe, zwłaszcza zaś przez rynek kapitałowy, który przestaczał się we względnie autonomiczny mechanizm pochłaniania oszczędności i produkowania pieniądza wirtualnego. Produktem tego mechanizmu był nie tylko transfer oszczędności do bardziej efektywnych zastosowań, lecz również, a z czasem przede wszystkim odrywanie się sfery finansowej od sfery realnej gospodarki, czyli finansyzacja [Żyżyński, 2008]. Czynnikiem wspomagającymi finansyzację były: rozwój funduszy emerytalnych i gwałtowny wzrost zapotrzebowania przez nie na papiery wartościowe, zastępowanie kredytów inwestycyjnych emisją papierów wartościowych oraz innowacje finansowe umożliwiające handel kredytami hipotecznymi.

Modernizacja oparta na liberalizacji rynków finansowych okazała się równocześnie modernizacją opartą na polaryzacji dochodów. Statystyki międzynarodowe wskazują, że udział płac w PKB od 1980 r. wykazuje tendencję spad-

kową². Długookresowa tendencja do nienadążania wynagrodzeń za pracę za wzrostem wydajności pracy mierzonej PKB *per capita* musiała prowadzić do niespójności społeczno-ekonomicznych, które legły u podstaw współczesnego kryzysu finansowego przenoszącego się w sferę realną i finansów publicznych.

Jeśli pierwotnym i ciągłym impulsem jest wspomniany wyżej proces, gospodarka krajowa może odnosić sukcesy w zakresie wzrostu gospodarczego tak długo, jak długo skuteczna może być strategia proeksportowa. Ta z kolei wymaga zapewnienia przewagi konkurencyjnej gospodarki krajowej poprzez strategie ukierunkowane na upowszechnianie innowacyjności i (lub) redukcje kosztów, co przede wszystkim odnosi się do siły roboczej.

Kraje rozwijające się i wschodzące rynki skazane są z reguły na dyfuzję innowacji, gdyż nie posiadają zwykle odpowiednich zasobów kapitału intelektualnego i sprzyjającej innowacyjności struktury kapitału fizycznego. Z tych powodów oryginalne innowacje nie mogą stać się siłą napędową wzrostu gospodarczego tych krajów i konwergencji realnej. Kraje rozwijające się są zwykle skazane na polaryzację dochodów w warunkach liberalizacji rynków finansowych, jeśli miałyby skutecznie poruszać się po ścieżce wzrostu gospodarczego umożliwiającej doganianie. Z tego powodu polityka monetarna powinna mieć charakter antyinflacyjny, bowiem niska inflacja sprzyja stabilizowaniu płac. Z reguły kraje o niskiej inflacji zyskują w konkurencji płacowo-kosztowej z krajami o wysokiej inflacji. Tłumienie wzrostu płac poprzez ograniczanie wpływu związków zawodowych na politykę dochodową, uprawnień pracowniczych, świadczenia społeczne, poziom i struktura VAT oraz promowanie eksportu i niska inflacja dokonują się zwykle w tych krajach kosztem spożycia krajowego.

Opisana wyżej strategia modernizacji dokonuje się kosztem tych partnerów wymiany międzynarodowej, którzy z różnych powodów nie są w stanie realizować polityki niskiej inflacji i tłumienia kosztów produkcji. W czasach kryzysu jej produktem jest silna transmisja impulsów recesyjnych destabilizująca partnerów handlowych, którzy z różnych powodów nie są w stanie sprostać konkurencji poprzez ograniczanie płac i spożycia wewnętrznego. Gospodarki krajów rozwijających się podejmujące wysiłki na rzecz modernizacji technologicznej są narażone na ryzyko chronicznych deficytów handlowych i osłabienia tempa wzrostu PKB w wyniku rosnącego zadłużenia wobec zagranicy. Inaczej rzecz ujmując, brak zdolności do ograniczenia wzrostu płac i spożycia wewnętrznego oraz rekompensowania z tego tytułu niedostatków popytu krajowego popytem zagranicy leży u podstaw silnych tendencji recesyjnych w czasach kryzysu globalnego. Odpowiedzi na pytanie, jak ochronić gospodarkę krajową przed nadmierną wrażliwością na zewnętrzne impulsy recesyjne godzącą w spójność społeczno-ekonomiczną należy szukać w możliwościach wykorzystania źródeł

² W skali globalnej w latach 1980–2006 udział płac w kosztach ogółem zmniejszył się z 63% do 59%. Zob. [UNCTAD, *Trade...*, 2007, s. 87–88].

wzrostu krajowego popytu konsumpcyjnego. Na przeszkodzie ku temu leżą nie tylko nieoptymalne proporcje pomiędzy składnikami popytu globalnego, lecz również podatność interesów politycznych na doktrynerskie uprawianie polityki gospodarczej. Wyłania się w związku z tym pytanie o warunki unikania doktrynerstwa i dbałości o zachowanie efektywnej przestrzeni ekspansji fiskalnej.

CO ZAMIAST DOKTRYNERSKIEJ POLITYKI

Charakterystyczna dla Polski wysoka sztywność wydatków budżetowych wynikająca z ustawowych i konstytucyjnych zobowiązań państwa wobec społeczeństwa i wierzycieli długu publicznego oraz wysokiego i rosnącego w czasach kryzysu bezrobocia ogranicza pole manewru rządu do ochrony celów związanych z rozwojem zasobów ludzkich przed wymuszoną skutkami globalnego kryzysu finansowego redukcją wydatków rządowych. Nie oznacza to jednak, że nie istnieją żadne możliwości przewyższania tych ograniczeń. Również w tym przypadku racjonalne podejście do rozwoju zasobów ludzkich wiąże się z reformą finansów publicznych zmierzającą nie tyle do redukcji podatków, co raczej do zmiany struktury wydatków publicznych.

Należy mieć na uwadze, że redukcja wydatków rządowych nie pozostaje bez wpływu na jakość usług publicznych, a tym samym pogorszenie warunków rozwoju kapitału ludzkiego. Ochrona optymalnych proporcji między wydatkami gospodarstw domowych i sektora prywatnego a wydatkami publicznymi na rozwój zasobów ludzkich i modernizację refleksyjną kapitału ludzkiego wymaga odejścia od legalistycznego traktowania wydatków socjalnych na ochronę zdrowia i oświatę na rzecz podejścia celowościowego. Koncepcja celowości wydatków publicznych nie może być kwestionowana na gruncie kryteriów efektywnościowych i słuszności społecznej. Natomiast podejście legalistyczne utrwała ukształtowaną pod wpływem dotychczasowego układu dominujących na scenie politycznej interesów, nie przystającą do wyzwań kryzysowych i perspektywicznych celów rozwojowych strukturę wydatków rządowych (budowa kreatywnej i innowacyjnej gospodarki w powiązaniu ze spójnością społeczno-ekonomiczną).

Makroekonomiczne pobudzanie popytu nie było brane pod uwagę przez rząd Polski, nie tyle ze względu na wymienione zagrożenia, co przede wszystkim ze względu na przywiązanie do neoliberalnej doktryny i przyjętą mapę drogową wprowadzenia w Polsce euro do 2012 r. oraz ogłoszony dla jej realizacji program konwergencji. Ustalony przez rząd termin akcesji do strefy euro okazał się jednak niemożliwy wobec skali nieuchronnych kosztów kryzysu i jest przesunięty o kilka lat. Pomimo tego konwergencja z euro budzi nadal kontrowersje. Jej zwolennikom zarzuca się: doktrynerskie podejście, oderwane od nowych uwarunkowań, wywołanych kryzysem globalnym, ryzyko wzrostu kosztów spo-

lecznych jego realizacji, pomijanie w założeniach planu konwergencji niewiadomych co do pokryzysowej architektury globalnego ładu finansowego świata, ewentualnych możliwych korekt kryteriów konwergencji z EMU wobec powszechnych trudności ze spełnieniem fiskalnych kryteriów z Maastricht oraz ignorowanie skutków skali asymetryczności cyklu koniunkturalnego strefy euro i gospodarki Polski. Zgłaszane są też wątpliwości co do celowości dwuletniego terminowania kandydackiego kraju w korytarzu walutowym ERM2.

ZNACZENIE DBAŁOŚCI O ZACHOWANIE EFEKTYWNEJ PRZESTRZENI FISKALNEJ

Niedopuszczenie do nadmiernej transmisji impulsów kryzysowych z otoczenia zewnętrznego gospodarki krajowej wiąże się z dbałością państwa o zachowanie efektywnej przestrzeni ekspansji fiskalnej i monetarnej umożliwiającą uprzedzające amortyzowanie impulsów kryzysowych. Skuteczna polityka antykryzysowa to taka, która pozostawia w czasach kryzysu przestrzeń do ekspansji fiskalnej i (lub) monetarnej. Polityka ekspansji fiskalnej jest dopuszczalna wówczas, gdy korzyści z jej uprawiania przeważają nad kosztami w zakładanym horyzoncie czasowym i nie prowadzą do przenoszenia tych kosztów na przyszłe okresy.

Po stronie korzyści krótkookresowych należy wymienić przede wszystkim efekty mnożnikowe dodatkowego popytu na dobra produkowane w kraju pomniejszone o ujemne efekty mnożnikowe popytu na import inwestycyjny i konsumpcyjny. W dłuższym okresie należą do nich również efekty wynikające z inwestycji infrastrukturalnych, a także dochody nabywców emitowanych obligacji skarbu państwa.

Po stronie kosztów ekspansji fiskalnej należy mieć na uwadze, w zależności od sposobu finansowania deficytu budżetowego, ujemne efekty mnożnikowe rosnących podatków, koszty importu zagranicznych oszczędności i ewentualnego wypierania inwestycji prywatnych tej części deficytu budżetowego, która jest finansowana krajowymi oszczędnościami oraz koszty rosnących stóp procentowych. Liberalizacja rynków finansowych sprawia, że wzrost potrzeb pożyczkowych państwa może prowadzić do niekontrolowanego wzrostu kosztów obsługi długu publicznego.

Narastaniu przesłanek do obniżania się stopy wzrostu gospodarczego sprzyjały w Polsce, podobnie jak w innych nowych krajach UE trwale wyższe stopy procentowe, które służyły przede wszystkim równoważeniu chronicznego deficytu bilansu handlu zagranicznego i stałej aprecjacji waluty krajowej. W miarę postępów w obniżaniu inflacji wzrastało jednak ryzyko pogorszenia się sytuacji na rachunku obrotów bieżących i odpływu dewiz. Jeśli osłabiony kryzysem po-

pyt zagranicy nie jest w stanie zrekomensować kosztów deprecjacji waluty krajowej nieuchronny staje się wzrost zadłużenia zewnętrznego. Wysokie deficyty bilansu płatniczego i wysokie w relacji do PKB zadłużenie zagraniczne leżą u podstaw braku przestrzeni do ekspansji fiskalnej zalecanej w podejściu keynesowskim dla uruchomienia impulsów popytowych umożliwiających podążanie gospodarki w kierunku potencjalnego PKB.

Sztwyne powiązanie waluty krajowej z USD lub euro, rygorystyczne dążenia do spełnienia fiskalnych kryteriów z Maastricht oraz wzrost ryzyka emisji obligacji, które nie znajdują efektywnego popytu skłoniły rząd do zaniechania ekspansji fiskalnej. Było to jednak podejście doktrynerskie niebiorące pod uwagę takich możliwości pobudzania popytu krajowego, które przynoszą nadwyżkę korzyści na kosztach bez negatywnych konsekwencji dla długookresowego wzrostu gospodarczego.

Koncentrowanie się na środkach polityki monetarnej ukierunkowanej na wyeliminowanie nadmiernej awersji do ryzyka kredytowego, zabezpieczenie płynności i dostępności do tanich kredytów nie rozwiąże problemów związanych ze spadkiem popytu i pogorszeniem się wskaźników rentowności produkcji. Konieczna jest również kontrola innowacji finansowych, przestrzegania uczciwych reguł gry rozkładających proporcjonalnie ryzyko tej gry.

Ekspansywna polityka monetarna, wzmocniana działaniami ze strony polityki budżetowej państwa, które nie spowodują wyjścia deficytu budżetowego i długu publicznego poza kryteria konwergencji z Maastricht oparta na redukcji wydatków rządowych, może się okazać nieskuteczna, gdyż wiąże się z ujemnymi efektami mnożnikowymi po stronie popytu globalnego. Dlatego konieczne jest neutralizowanie tych efektów popytowych poprzez takie zmiany w strukturze podatków, które wzmocnią popyt na produkcję krajową i równocześnie osłabią popyt na importowane dobra konsumpcyjne. Drogą do tego celu jest obniżenie obciążeń podatkowych płatników PIT o dochodach najniższych przy równoczesnym zrekomensowaniu ubytków w dochodach budżetowych z tego tytułu wzrostem podatków podatników o najwyższych dochodach osobistych. Sprzyjającym spójności społecznej działaniem byłoby również wprowadzenie ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu zatrudniania bezrobotnych we własnym gospodarstwie domowym (opieka nad dzieckiem, osobami starszymi, prowadzenie kuchni domowej, sprzątanie itp.)

Nie należy również w uproszczony sposób interpretować wypychania inwestycji prywatnych przez wzrost wydatków rządowych w sytuacji, gdy sektor prywatny nie ma wystarczających bodźców do inwestowania w czasie recesji, a tam gdzie one są, awersja do ryzyka kredytowego dla sektora prywatnego uniemożliwia te inwestycje. W czasie recesji właściwie kontrolowany, zwiększony deficyt budżetowy nie musi zmniejszać inwestycji prywatnych, bo te mogą spaść z powodu pesymistycznych prognoz popytu, nawet w warunkach niż-

szych stóp procentowych. Natomiast nieznaczny wzrost deficytu budżetowego nie musi podnosić stóp procentowych, skoro banki obawiają się o wypłacalność niepublicznych klientów. Deficyt ten może się natomiast stać spektakularnym, koniecznym, pierwotnym bodźcem przerywającym spiralę pesymistycznych oczekiwań, spadających inwestycji, spadającego zatrudnienia, ucieczki kapitału zagranicznego i deprecjacji złotego, rosnącego bezrobocia i spadającego popytu konsumpcyjnego.

Innym kierunkiem działań rządu powinno być rygorystyczne zwalczanie nieuczciwej konkurencji i wykorzystywania zniekształconej i asymetrycznej informacji dla osiągnięcia dominującej pozycji na rynku i nadzwyczajnych zysków. Działania te mogłyby chronić gospodarkę przed atakami spekulacyjnymi, odpływem kapitału zagranicznego, a krajowych producentów przed zatorami płatniczymi lub bankructwami.

KONSENSUS SPOŁECZNY DLA ZINTEGROWANEGO ROZWOJU

Z uwagi na perspektywiczne cele rozwojowe najmniej ryzykowną makroekonomiczną polityką antyrecesyjną wydaje się ekspansywna polityka monetarna powiązana z reformą fiskalną ukierunkowaną na chroniące przed powstaniem niekontrolowanego deficytu budżetowego, proefektywnościowe zmiany struktury wydatków rządowych wzmacniające jednocześnie spójność społeczno-ekonomiczną. Ponieważ realizowanie takiej polityki wymaga odważnych decyzji politycznych godzących w istniejący układ przywilejów fiskalnych, wydaje się konieczne ogłoszenie ogólnonarodowej kampanii przeciw kryzysowi i zagrożeniom zintegrowanego rozwoju. Równoprawnymi uczestnikami dialogu społecznego powinny być wszystkie instytucje społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza zaś biznesu szczególnie zagrożonego skutkami kryzysu finansowego, sektora publicznego, związków zawodowych, samorządu terytorialnego, nauki, przedstawiciele mediów publicznych, pod nadzorem niezależnego arbitra reprezentowanego przez przedstawicieli niezależnych autorytetów naukowych i moralnych pod honorowym patronatem prezydenta RP. Takie podejście jest nawiązaniem do negocjacyjno-konsultacyjnych procedur. Są one obarczone pewnymi wadami, lecz stwarzają perspektywę eliminacji asymetrycznego rozłożenia kosztów recesji i ustalenia reguł, odkładanej przez cały okres transformacji, reformy finansów publicznych, harmonizujących efektywność ekonomiczną i sprawiedliwe nierówności. Reforma ta, z uwagi na wyzwania obecnego kryzysu i asymetrycznej konkurencji kapitalizmu globalnego, musi mieć charakter proefektywnościowy, lecz nie może tworzyć zagrożeń dla długookresowego zintegrowanego rozwoju. Stąd wyłania się pytanie o jej zasady.

RACJONALNE RESPEKTOWANIE ZASADY SUBSYDIARNOŚCI

Nowa perspektywa finansowa państwa musi być oparta na respektowaniu i upowszechnianiu zasady subsydiarności państwa i samorządu terytorialnego. Realizowanie tej zasady jest warunkiem koniecznym spójności społeczno-ekonomicznej. Musi mieć ona zastosowanie, zarówno w krótkookresowej terapii antykryzysowej, jak również w perspektywie długookresowej, międzypokoleniowej. Wobec przewidywanej tendencji do przerzucania kosztów pakietu antykryzysowego na podmioty gospodarcze i grupy społeczne, nieposiadające odpowiedniej siły przebicia na scenie politycznej, warto zwrócić uwagę na potrzebę respektowania zgodnych z wymaganiami sprawnych rynków zasad sprawiedliwego podziału kosztów i efektów.

Praktyczne wyznaczniki sprawiedliwości międzypokoleniowej zostały określone i uzasadnione teoretycznie [Rawls, 1994]. Są nimi: minimum socjalne i rozsądna stopa oszczędzania, jeśli wywiedzione zostaną z następujących zasad:

- pierwszeństwa wolności, czyli absolutnej niedopuszczalności przymuszania ludzi do czegokolwiek innego niż dla dobra wolności. Z tej zasady wypływa obowiązek tworzenia reguł zabezpieczających równość szans i możliwości.
- dyferencji zysków z największą korzyścią dla najmniej uprzywilejowanych i przy zachowaniu otwartości pozycji i urzędów dla wszystkich.
- zasady minimaxu, czyli maksymalizacji społecznego minimum, w długofalowej perspektywie obejmującej także przyszłe pokolenia.

Sprawiedliwość wywiedziona z bezstronności nie może się zatem ograniczyć do równości szans. Jej koniecznym dopełnieniem jest równość możliwości. Zatem wolna gra sił rynkowych musi być korygowana przez zespół instytucji powołanych w wyniku kontraktu społecznego, nie tylko w celu umocnienia konkurencyjnego porządku, lecz przede wszystkim ze względu na naturalne pragnienia wolnych osób moralnych.

Problem polega na tym, że postsocjalistyczne społeczeństwo, doświadczone kosztami transformacji, jest rozdarte wewnętrznie, naznaczone szczególnym oportunistycznym. Jego doświadczeniem jest brak wiary w możliwość sprawiedliwego ładu instytucjonalnego, który determinuje niską skłonność do poszukiwania takiej alternatywy. Z doświadczenia oportunistycznego wyłania się również niepewność szans realizacji własnych wartości, uzyskania tych wartości i wysoki stopień ryzyka zaniechania hazardu moralnego uprawianego za pomocą oportunistycznych zachowań.

Postsocjalistyczny ład instytucjonalny demokratycznego państwa stworzył możliwość zmiany władzy na własność dla pokomunistycznej nomenklatury i wyłaniania się asymetrycznej konkurencji w sferze ekonomicznej i politycznej. W tej asymetrycznej konkurencji mediokracja przekształca scenę polityczną w spektakl, w którym nie idzie o rzeczową debatę nad fundamentalnymi problemami

rozwoju jednostkowego, lokalnego, społecznego, a tym bardziej globalnego, lecz o medialne ekstrawagancje i tworzenie społeczeństwa spektaklu w imię interesów korporacji medialnych oraz dominujących elit politycznych i biznesowych [Debord, 2006].

Paradoksalnie szansę przerwania tego niekorzystnego ekonomicznie i naganego moralnie mechanizmu deprecjacji kapitału zaufania społecznego, który w ostatecznym rezultacie pogarsza jakość życia, sprzyja nierównościom społecznym i zmniejsza dynamikę rozwoju gospodarczego, stwarza obecny kryzys, wszak pod warunkiem, że główni aktorzy sfery politycznej i ekonomicznej rozumieją, jak poważne zagrożenia dla nich wynikają z asymetrycznego rozłożenia jego kosztów. Z zagrożeń tych i z potrzeby odbudowy zaufania społecznego wyłania się konieczność zintegrowania ludzi wokół konstruktywnej debaty publicznej przeciw kryzysowi i zagrożeniom zintegrowanego rozwoju. Taka debata i jej konstruktywne rezultaty są drogą do odbudowy kapitału zaufania społecznego i płynących z niego pozytywnych skutków dla wzrostu gospodarczego.

NIE IGNOROWAĆ DŁUGOOKRESOWYCH CELÓW ROZWOJOWYCH

Z perspektywy długookresowej jednym z głównych zagrożeń budowy innowacyjnej i kreatywnej gospodarki w powiązaniu ze spójnością społeczno-ekonomiczną jest kryzys demograficzny. Aktywność, kreatywność, innowacyjność to cechy ludzi młodych. Jeśli nie zostaną podjęte niezwłocznie intensywne działania depopulacyjne za pomocą skutecznej polityki prorodzinnej w 2050 r. Polska znajdzie się w światowej czołówce krajów o najwyższej stopie ludności w wieku poprodukcyjnym i najniższej stopie ludności w wieku przedprodukcyjnym. Takie tendencje rozwojowe procesów demograficznych oznaczają intensywne przesuwanie się zasobów pracy w sferę bierności zawodowej i wzrost kosztów ochrony zdrowia. Z drugiej strony bardzo niska dietność zakłóca zasilanie rynku pracy w najbardziej kreatywne, aktywne i lepiej wyposażone w kapitał ludzki dostosowany do wymagań GOW zasoby siły roboczej. Wprawdzie dylemat zasilania rynku pracy w nowe zasoby siły roboczej może być łagodzony poprzez dyfuzję wysoce produktywnych innowacji i imigrację zarobkową, to jednak obciąża wzrost gospodarczy dodatkowymi kosztami ochrony zdrowia, zaś imigracja rodzi problemy związane z dezintegracją społeczną, konfliktami kulturowo-cywilizacyjnymi, ryzykiem terroryzmu. Jest wysoce prawdopodobne, że długookresowy rachunek jej kosztów alternatywnych może być ujemny.

Starzejące się społeczeństwo wobec i tak już niskiej aktywności zawodowej ludności tworzy presję na wysokie podatki i chroniczny deficyt budżetowy. Z procesem tym wiąże się również osłabianie bodźców do przedsiębiorczości, trudności z przeprowadzeniem reform fiskalnych sprzyjających wzrostowi, ak-

tywności inwestycyjnej, efektywności produkcji i konkurencyjności gospodarki. Osłabiona przez proces starzenia się społeczeństwa przedsiębiorczość i innowacyjność musi mieć wpływ na pogarszanie się jakości życia i słabszy wzrost gospodarczy, a tym samym trudności w odrabianiu dystansu rozwojowego.

Ważnym elementem polityki spójności społeczno-ekonomicznej sprzyjającej trwale zrównoważonemu rozwojowi jest modernizacja sektora energii. Warunkuje ona bezpieczeństwo energetyczne Polski i wywiązanie się ze zobowiązań w zakresie poziomu emisji gazów cieplarnianych do atmosfery wynikających z ustaleń przyjętych przez UE. Otwiera również drogę do korzystania ze wsparcia ze środków UE i tym samym ułatwia uzyskanie efektów mnożnikowych inwestycji, które tylko ułamkowo wymagają finansowania ze środków krajowych. Zatem kryzys nie powinien być wystarczającą przyczyną do odkładania kwestii bezpieczeństwa energetycznego i modernizacji sektora energii na lepsze czasy, które mogą nadejść zbyt późno.

HARMONIZOWAĆ EFEKTYWNOŚĆ EKONOMICZNĄ ZE SPÓJNOŚCIĄ SPOŁECZNĄ

Innym chronionym przed kosztami kryzysu celem strategicznym powinno być wspieranie przedsiębiorczości i dzięki temu sprzyjanie rozwojowi sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Mają tu szczególne znaczenie: usuwanie biurokratycznych barier przedsiębiorczości, ułatwienia w dostępie do środków z funduszy strukturalnych UE, dbałość o równoprawny z dużymi przedsiębiorstwami dostęp do kredytów, podwyższone odpisy amortyzacyjne dla przedsiębiorstw dla poprawy płynności finansowej i zmniejszenia ryzyka gospodarczego. Wzrost awersji do ryzyka kredytowego w czasach kryzysu stwarza szczególnie bariery w dostępie do zewnętrznego zasilania finansowego dla sektora MŚP, stąd konieczne są również rządowe gwarancje kredytowe dla tej grupy przedsiębiorstw.

Sprzyjająca spójności społeczno-ekonomicznej skuteczna polityka antykryzysowa wiąże się ze zdecydowanymi, uprzedzającymi antykryzysowymi działaniami państwa nie podkopującymi podstaw modernizacji infrastruktury gospodarki, dyfuzji innowacji technologicznych w wyniku napływu BIZ, rozwoju kapitału ludzkiego i odbudowy kapitału społecznego poprzez niedopuszczenie do przerzucania skutków kryzysu na najsłabsze grupy społeczne i regiony podupadłe. Wobec ryzyka przewlekłego kryzysu globalnego ochrona fundamentów długookresowego wzrostu gospodarczego jest zadaniem pierwszoplanowym, podobnie jak skuteczne i pełne wykorzystanie wsparcia finansowego z funduszy UE.

Polska i większość krajów postsocjalistycznych są względnie obficie wyposażone w zasoby kapitału ludzkiego, które jednak z racji paradoksów rozwoju tych zasobów [Woźniak, 2007, s. 57–74] nie mogą być efektywnie wykorzysta-

ne. Z powodu relatywnie niskich płac realnych, a w odniesieniu do Polski wysokiego bezrobocia i niskiej aktywności zawodowej ludności w wieku produkcyjnym, istnieje wysokie ryzyko odpływu najlepiej wyposażonych osób w kapitał ludzki, konieczny dla modernizacji technologicznej i rozwoju sektora ICT, do krajów wysoko rozwiniętych. W tych warunkach i wobec problemów finansowych wywołanych kryzysem inwestowanie w rozwój ilościowy kapitału ludzkiego może się okazać zbędnym kosztem społecznym. Dla jego zminimalizowania główny akcent w rozwoju zasobów ludzkich powinien być położony na ograniczanie paradoksów rozwoju kapitału ludzkiego i tworzenie większej ilości lepszych jakościowo miejsc pracy. Warunkiem podstawowym spójności społeczno-ekonomicznej jest skuteczna polityka tworzenia miejsc pracy, zwłaszcza w krajach obciążonych zbyt wysokimi wskaźnikami bezrobocia.

Niska skłonność do pracy wymaga rewizji polityki społecznej w kierunku wzmocnienia mechanizmów samoodpowiedzialności i eliminacji niesłuszných etycznie i niesprawiedliwych ekonomicznie przywilejów socjalnych.

Wysokie i rosnące ryzyko zahamowania jakościowego rozwoju kapitału ludzkiego, ograniczenia innowacyjności, spadku aktywności produkcyjnej i wzrostu obciążenia sektora rynkowego świadczeniami emerytalno-rentowymi związane z depopulacją wymaga systemowej polityki prorodzinnej. Priorytetowym jej celem powinna być eliminacja istniejących mechanizmów dyskryminacji znacznej części kosztów tworzenia kapitału ludzkiego związanych z procesami demograficznymi i wychowaniem młodego pokolenia.

Efektywne wypełnianie przez państwo zadań wynikających z błędów dystrybucyjnych i koniunkturalnych rynków może być trudne w warunkach globalizacji z powodu obowiązujących ponadnarodowych regulacji. Trudności w ich realizacji mogą również wynikać z niskiego udziału wydatków rządowych w PKB w stosunku do zakładanych wskaźników spójności społeczno-ekonomicznej, który jest wymuszony nie tylko niskim poziomem rozwoju gospodarczego, przebiegiem koniunktury gospodarczej w warunkach globalnego kryzysu finansowego, ale również skłonnością do wykorzystywania liberalnych teorii ekonomicznych przez dominujące grupy interesów do realizowania partykularnych celów ekonomicznych i politycznych. Czynniki te są przyczyną dostarczania niskiej jakości dóbr publicznych, i naruszania optymalnych dla zintegrowanego rozwoju proporcji między konsumpcją prywatną i publiczną. Trudności te nie mogą być jednak pretekstem do zaniechania działań dla ich przewyższenia.

W przypadku Polski, która jest krajem zajmującym odległe pozycje w światowych rankingach konkurencyjności, rozwój poprzez spójność społeczno-ekonomiczną nie może prowadzić do ograniczania długookresowej produktywności, choć może pozostawać w sprzeczności z krótkookresowymi korzyściami biznesowymi. Postulowane przez główny nurt ekonomii klasycznej strategie budowania przewag konkurencyjnych niosą ze sobą ryzyko asymetryczności konkurencji i komercjalizacji wszystkich sfer bytu ludzkiego, która prowadzi do eskalacji zagrożeń w różnych wymiarach egzystencji ludzkiej. Dlatego z polityki

spójności społeczno-ekonomicznej wynikają niezbywalne wyzwania pod adresem modernizacji refleksyjnej kapitału ludzkiego, jeśli sfera ekonomii ma służyć zharmonizowanej poprawie jakości życia we wszystkich sferach bytu ludzkiego.

Rozwój zasobów ludzkich akcentowany w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013 wymaga ukierunkowania procesu inwestycji w kapitał ludzki na upowszechnianie postaw zorientowanych na: samoodpowiedzialność oraz odpowiedzialność społeczną, innowacyjność, kreatywność, rozwój zintegrowany (zharmonizowany we wszystkich sferach bytu ludzkiego), aktywność zamiast pasywności i roszczeniowości. Dla realizacji tak ukierunkowanej modernizacji refleksyjnej kapitału ludzkiego niezbędne są odpowiednie zmiany instytucjonalne i fiskalne.

WNIOSKI

Drogą, która wiedzie do ochrony przed długookresowymi negatywnymi skutkami kryzysu jest rozważna polityka antykryzysowa oparta na:

- integrowaniu ogółu grup społecznych wokół polityki antykryzysowej i zagrożeń zintegrowanego rozwoju,
- respektowaniu zasad sprawiedliwego podziału kosztów kryzysu i międzypokoleniowej sprawiedliwości,
- respektowaniu zasady subsydiarności w polityce antykryzysowej,
- egzekwowaniu spójności krótko i długookresowych instrumentów umożliwiających usuwanie zagrożeń rozwojowych,
- aktywnej, spójnej makro i mikroekonomicznej polityki antykryzysowej respektującej warunki zdrowych finansów publicznych w czasach kryzysu i zintegrowanego rozwoju,
- ochronie optymalnych dla rozwoju proporcji między wydatkami gospodarstw domowych i sektora prywatnego a wydatkami publicznymi,
- podejściu celowościowym do wydatków publicznych (legalistycznie utrwała odziedziczony układ przywilejów).

BIBLIOGRAFIA

- Barber B.R., 2007, *Jak rynek psuje dzieci, infantyлізуje dorosłych i połyka obywateli*, Wydawnictwo MUZA, Warszawa.
- Debord G., 2006, *Spółczesność spektaklu oraz rozważania o społeczeństwie spektaklu*, PIW, Warszawa.
- Kołodko G.W., 2009, *Kryzys polityki polskiego rządu*, „Rzeczpospolita” nr 181 (8387) z 4 sierpnia.
- Rawls J., 1994, *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa.

- The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, 2004, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok.
- UNCTAD, Trade and Development Report 2007, New York – Geneva 2007.
- Woźniak M.G., 2007, *Paradoksy rozwoju kapitału ludzkiego jako źródło nierówności społecznych. Przypadek Polski [w:] Oblicza nierówności społecznych*, ENETEJA Wyd. Psychologii Kultury, Wrocław.
- Żyżyński J., 2008, *Strukturalne przyczyny kryzysu*, maszynopis referatu wygłoszonego na konferencji pod hasłem: Neoliberalizm w obliczu światowego kryzysu finansowego organizowanej przez Instytut Badań nad Społeczną Gospodarką Rynkową im J.M. Keynesa, Stowarzyszenie Ruch Społeczny „Praca – Pokój – Sprawiedliwość” oraz Wyższą Szkołę Ekonomiczno-Informatyczną w Warszawie w dniu 19 grudnia 2008 r. w Warszawie.

Streszczenie

Autor artykułu dowodzi, że również w czasach kryzysu polityka gospodarcza powinna respektować wymagania zintegrowanego rozwoju. W przypadku Polski możliwy jest wariant polityki antykryzysowej niepodkopujący podstaw długookresowego rozwoju i służący umocnieniu spójności społeczno-ekonomicznej. Ten wariant polityki wymaga:

- respektowania zasad sprawiedliwego podziału kosztów kryzysu i międzypokoleniowej sprawiedliwości i zasady subsydiarności,
- spójnych krótko i długookresowych instrumentów nakierowanych na usuwanie zagrożeń rozwojowych,
- aktywnej, spójnej makro i mikroekonomicznej polityki antykryzysowej respektującej warunki zdrowych finansów publicznych,
- ochrony optymalnych dla zintegrowanego rozwoju proporcji między wydatkami gospodarstw domowych i sektora prywatnego a wydatkami publicznymi,
- integrowania ogółu grup społecznych wokół polityki antykryzysowej i zagrożeń zintegrowanego rozwoju.

Stabilizing Policy for Socio-Economic Cohesion in Poland in the Context of 2008–2010 Crisis

Summary

The author of the paper proves that also within the crisis economic policy should respect requirements of the integrated development. In the case of Poland it is possible to realize anti-crisis policy that doesn't destroy the basis of long-term development and can strengthen socio-economic cohesion. This kind of policy requires:

- respecting the rules of fair distribution of the crisis costs and the intergeneration justice and the subsidiary rule,
- cohesive short and long-term instruments aimed at limiting developmental threats,
- active, cohesive macro and microeconomic anti-crisis policy that respects conditions of healthy public finances,
- defense of optimal for integrated development proportions between spending of households and private sector and public spending,
- integrating social groups on the anti-crisis policy and threats for integrated development.