

ZDZISŁAW SADOWSKI, PAWEŁ KOZŁOWSKI*

Zagrożenia ekonomiczno-społeczne

I.

Według konwencji aksjologicznej, przyjętej dla potrzeb niniejszego raportu¹, pojęcie zagrożeń ekonomiczno-społecznych odnieść należy do takich zjawisk społecznych i gospodarczych, które w istniejącej sytuacji kraju zakłócają porządek społeczny, czyli zasady harmonijnej organizacji i funkcjonowania życia zbiorowego.

Gospodarka polska w roku 2010 jest stosunkowo stabilna i wydaje się wolna od istotnych bezpośrednich zagrożeń czysto ekonomicznych o charakterze wewnętrznym. Grożą jej niebezpieczeństwa zewnętrzne, wynikające z sytuacji światowej, o nich będzie jednak mowa w części drugiej niniejszego rozdziału. W wymiarze wewnętrznym, choć istnieją zawsze potencjalne zagrożenia polegające na możliwości naruszenia równowagi makroekonomicznej przez wzrost długu państwowego i deficytu budżetowego, przyspieszenie inflacji lub rosnący deficyt płatniczy, to jednak są one utrzymywane pod kontrolą przez politykę pieniężną i finansową. Istotne zagrożenia wewnętrzne wynikają natomiast z negatywnych zjawisk społecznych, będących następstwem wcześniejszych procesów gospodarczych.

Za główne takie zjawisko negatywne we współczesnej Polsce można uznać masowe, chroniczne bezrobocie, które spycha znaczną liczbę ludzi na margines życia społecznego. Bezrobocie takie pojawiło się w wyniku transformacji systemowej, gdy przywrócenie gospodarki rynkowej spowodowało likwidację poważnej części przemysłu i znacznej liczby miejsc pracy, a jednocześnie kraj był w sytuacji wyżu demograficznego z bardzo licznymi rocznikami młodzieży wchodzącej w wiek zdolności do pracy. Bezrobocie osiągnęło wtedy najwyższy w Europie poziom 20% ludności w wieku aktywności zawodowej, czyli ponad 3 mln osób. Znaczne zróżnicowanie regionalne oznaczało, że na niektórych

* Prof. dr hab. Zdzisław Sadowski, członek korespondent PAN; prof. dr hab. Paweł Kozłowski, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN

¹ Według tej konwencji za zagrożenie uznaje się zjawisko powodujące zakłócenie stanu uważanego za zadowalający. Dla określenia tego stanu wyodrębnia się rzeczywistość przyrodniczą zwaną światem oraz rzeczywistość społeczną. W dziedzinie rzeczywistości społecznej za zadowalający uznaje się porządek społeczny, który zapewnia przynajmniej aktualny stan poczucia bezpieczeństwa, zadowolenia i zaspokojenia potrzeb ludzi. Zgodnie z tymi założeniami, przyjęto taksonomię, która dzieli zagrożenia na cztery grupy: zagrożenia ludzkie dla świata (czyli rzeczywistości przyrodniczej) i dla społeczeństwa oraz zagrożenia naturalne dla świata (rzeczywistości przyrodniczej) i dla społeczeństwa.

obszarach kraju było ono jeszcze o wiele wyższe. Dotknięte nim było ponad 40% młodzieży. Aktualnie (maj 2010) bezrobocie w Polsce jest znacznie mniejsze, choć wciąż wysokie, bo obejmuje około 1,8 mln osób, czyli 10,6% ludności czynnej. Zmniejszenie bezrobocia nastąpiło po akcesji do Unii Europejskiej w wyniku znacznej emigracji zarobkowej. Pozytywne znaczenie tego zjawiska było osłabione przez aspekt negatywny, gdyż zabrało ono z kraju około 2 mln aktywnych osób, w tym wiele wysoko wykwalifikowanych.

Bezrobocie należy uważać za zagrożenie ekonomiczno-społeczne, gdyż poważnie zakłóca porządek społeczny. Uderza bezpośrednio w osoby nim dotknięte i ich rodziny, pozbawiając je możliwości zarobkowych. Gdy staje się stanem długotrwałym, spycha osoby bezrobotne na margines życia, co w skali ogólnej staje się czynnikiem rozchwiania więzi społecznej. Utrudniony start życiowy młodzieży przyczynia się do jej zwiększonej agresywności. Pojawiają się tendencje do wzrostu przestępczości, rozwija się przestępczość zorganizowana.

Ze względu na zachodzące w Polsce zasadnicze zmiany demograficzne problem bezrobocia będzie prawdopodobnie stopniowo zanikał w nadchodzących latach z powodu ostrego kurczenia się roczników młodzieży wkraczającej w wiek aktywności. Ponieważ jednocześnie trwa proces starzenia się społeczeństwa, wynikający z rosnącej liczebności roczników odchodzących z aktywności zawodowej, należy się liczyć z pojawieniem się zagrożenia o zupełnie odmiennym charakterze, które na razie można jedynie przewidywać.

Zbliżonym do bezrobocia zagrożeniem społecznym jest endemiczna bieda, która oznacza istnienie w kraju znacznej liczby osób, z różnych przyczyn niezdolnych do zapewnienia sobie godziwych warunków życia i uzależnionych od pomocy społecznej. Rozmiary biedy ocenia się na podstawie umownie przyjętych kryteriów, z których najbardziej wyrazistym jest tzw. absolutne minimum życiowe. W Polsce poniżej tego minimum żyje obecnie około 12% ogółu ludności, czyli około 4 mln ludzi. Jest to niewątpliwie zjawisko zakłócające porządek społeczny, gdyż wymaga specjalnych działań ochronnych nie tylko o charakterze bieżącej pomocy, lecz także mających na celu przeciwdziałanie utrwalaniu się biedy przez przenoszenie się jej na kolejne pokolenia.

Kolejnym zagrożeniem o podobnym charakterze jest cechujące obecny stan społeczeństwa polskiego zjawisko polaryzacji społecznej, czyli bardzo poważnego zróżnicowania pod względem dochodowym i majątkowym. W wyniku transformacji systemowej powstał wyraźny podział na beneficjentów przemian i tych, których sytuacja materialna nie poprawiła się, a nawet mogła ulec względnemu pogorszeniu. Podział ten wyodrębnia się jeszcze wobec znacznego regionalnego zróżnicowania poziomów życia. Mamy do czynienia z marginalizacją znacznej liczby ludzi, godzącą w utrzymywanie więzi społecznej.

Niewłaściwy podział wytworzonego przez gospodarkę dochodu narodowego ma istotne negatywne następstwa dla życia gospodarczego i społecznego, wytwarza bowiem atmosferę społeczną nacechowaną poczuciem niesprawiedliwości. Sprawiedliwy podział tworzy wspólnotę i stwarza podstawy do obywatelskiego uczestnictwa w życiu publicznym. Ma on również znaczenie dla efektywności gospodarki, gdyż pozytywnie wpływa na kapitał ludzki, pozwalając lepiej wykorzystać jego zasoby ulokowane w klasach materialnie gorzej sytuowanych. Pozytywnie wpływa na popyt stymulujący gospodarkę. Z punktu widzenia społecznego właściwy podział powinien przebiegać w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w płaszczyźnie horyzontalnej, czyli między różnymi grupami istniejącej struktury zawodowo-klasowej. Po drugie, w płaszczyźnie wertykalnej, czyli między różnymi, współcześnie żyjącymi generacjami. W szczególności między generacją młodzieży a generacją ludzi w wieku emerytalnym.

Polaryzacja nie pozwala na spełnienie tych warunków, co prowadzi do walki o podział, przebiegającej nie tylko w gospodarce, lecz w całym życiu społecznym. Rodzą się ostre sprzeczności światopoglądowe, tworząc atmosferę konfliktowości, zatruwając klimat polityczny kraju i tworząc możliwość przypadkowych zwycięstw grup chwilowo silniejszych, ze szkodą dla demokracji. Rezultatem jest niski poziom kapitału społecznego, utrudniający tworzenie społeczeństwa obywatelskiego oraz mobilizowanie energii społecznej dla rozwoju kraju.

Innego typu zagrożenia potencjalne można dostrzegać w charakterze procesów wzrostu gospodarczego. Takie zagrożenie może wynikać z niewykorzystania realnie istniejących możliwości wzrostu i ogólnego rozwoju. Mniejsze niż realnie możliwe tempo wzrostu w średnim i dłuższym okresie przy nienowoczesnej strukturze gospodarki może mieć negatywne konsekwencje społeczne: struktura gospodarki kształtuje strukturę zawodowo-klasową społeczeństwa, a słaby wzrost gospodarczy może wpływać niekorzystnie na szersze procesy społeczne, uświadamiane i wprost nieuświadamiane (frustracje, tęsknoty nacjonalistyczne, podatność na radykalizm, poparcie dla rządów autorytarnych itp.).

Zagrożeniem może też być brak płynności rozwoju. Procesy gospodarcze rwane, podlegające znacznym fluktuacjom, podważają zaufanie do (zwłaszcza bliższej) przyszłości, utrudniają niezbędny rachunek ekonomiczny, podważają stabilność kontaktów i funkcjonowanie instytucji. Osłabia to wartość kumulującego się wysiłku, a sprzyja postawom asekuranckim lub szabrowniczym.

Wymienione zagrożenia stwarzają potrzebę przeciwdziałania w celu ich usunięcia. Określenie natury, zakresu i możliwości niezbędnych działań jest zadaniem polityki gospodarczej i społecznej państwa. Ocena naukowa każe stwierdzić, że od działań tych nie można oczekiwać natychmiastowej skuteczności, gdyż zagrożenia mają głębokie uwarunkowania strukturalne. Problematyka ta powinna więc znaleźć wyraz w długookresowej strategii rozwoju kraju.

Jednakże potencjalnym zagrożeniem, które istnieje zawsze, jest to, że z różnych przyczyn gospodarka może tracić sterowność, a tym samym instrumenty polityki gospodarczej, ewentualne opracowane strategie i intelektualnie poprawne programy okażą się nierealne, bo niemożliwe do wcielenia w życie. Źródłem tego zagrożenia mogą być procesy przebiegające w globalnej gospodarce (siła koncernów transnarodowych, autonomiczna moc sfery finansowej), jak i takie cechy krajowe, jak duże znaczenie tzw. szarej strefy oraz niska jakość instytucji państwa i słaba egzekucja prawa.

II.

We współczesnej myśli ekonomicznej do zagrożeń ekonomiczno-społecznych stosuje się inną konwencję aksjologiczną, według której na gruncie systematyzacji różnych zagrożeń, dotyczących rozmaitych dziedzin i obszarów życia zbiorowego, dokonuje się ich hierarchizacji, identyfikując zagrożenia uważane za podstawowe. Za takie uznaje się występujące obecnie i rozpoznane zjawiska i procesy o charakterze powszechnym, oceniane jako powodujące takie trwałe pogarszanie się warunków ogólnego rozwoju gospodarczego i społecznego, które w perspektywie kilkudziesięciu lat zmierza do niemożności utrzymania dotychczasowych warunków życia w skali globalnej.

Zjawiska i tendencje wpływające negatywnie na kształtowanie się przyszłych warunków życia ludzkości dotyczą zmian zachodzących w ogólnej sytuacji ekologicznej, społecznej i ekonomicznej świata. Za główne tendencje zagrażające przyszłości uważa się:

- rujnowanie środowiska ekologicznego;
- zjawiska rodzące konflikt społeczny, w tym szybki przyrost ludności świata oraz ogromne i wciąż rosnące nierówności dochodowe, a z nimi endemiczna bieda i różne formy wykluczenia społecznego;
- chwiejność gospodarki światowej, ujawniona dobitnie w głębokim kryzysie światowym, jaki wybuchł w roku 2008.

Zagrożenia te mają daleko idące negatywne następstwa w różnych dziedzinach życia. Według aktualnego rozpoznania mają one wspólną przyczynę: wynikają z form i sposobu działania współczesnej gospodarki, opartej na mechanizmach rynkowych. W konsekwencji hierarchizacja zagrożeń prowadzi do wniosku, że naczelnym zagrożeniem dla świata jest charakter współczesnego systemu gospodarczego.

Od systemu gospodarczego oczekuje się, aby stwarzał ludziom warunki spokojnego i pomyślnego życia indywidualnego i zbiorowego wraz z dobrymi perspektywami dla następnych pokoleń. Doświadczenie historyczne ludzkości wskazuje, że realizacji tego postulatu najbardziej sprzyjał system wolnorynkowy, oznaczający ład konkurencyjny, oparty na prywatnej własności i przedsiębiorczości. System ten, zainicjowany w Europie Zachodniej z początkiem XIX wieku, przyniósł wielkie przyśpieszenie ogólnego rozwoju

ekonomicznego, społecznego i cywilizacyjnego w grupie krajów przodujących, doprowadzając w ciągu dwóch stuleci do ogromnych zmian warunków życia w skali globu ziemskiego, a wreszcie otwierając drogę do nowej cywilizacji informacyjnej.

Jednakże, przy wszystkich swoich zaletach, system rynkowy wyzwał zawsze zjawiska szkodliwe dla życia społecznego: ulegał cyklicznym kryzysom gospodarczym, które przejściowo podważały warunki bytu społeczeństw i porządek społeczny, nie zapewniał też sprawiedliwego społecznie podziału wyników produkcji, wytwarzając nierówności i sprzeczności społeczne.

Współczesna ewolucja systemu rynkowego nie tylko nie usunęła tych wad, lecz przeciwnie, doprowadziła do ich zaostrzenia i przekształcenia w poważne zagrożenia dla przyszłości świata. Obecny system gospodarki rynkowej przyniósł niewątpliwy postęp, związany z informatyzacją gospodarki i życia społecznego oraz silnie zwiększoną rolą wiedzy. Jednocześnie jednak nastąpiły zmiany charakteru konkurencji rynkowej w postaci powszechnej komercjalizacji wszystkich niemal dziedzin życia, która spowodowała ich zwiększone uzależnienie od rachunku ekonomicznej opłacalności. Mechanizmy rynkowe stały się podstawowym regulatorem, sterującym współczesną cywilizacją. Kluczowego znaczenia w kształtowaniu warunków i wyników gospodarowania nabrały rynki finansowe, których wynaturzone formy ekspansji doprowadziły do wielkiego kryzysu światowego. Powszechna komercjalizacja życia, w tym takich dziedzin, jak nauka, edukacja, informacja, kultura, sport, pociąga za sobą uzależnienie całego życia społecznego od decyzji finansowych podejmowanych przez podmioty kierujące się kryterium opłacalności.

Szybki przyrost naturalny ludności świata spowodował nacisk na zwiększenie ekspansji przemysłowej, co przyspieszyło rujnowanie środowiska naturalnego, gdyż tradycyjny rachunek ekonomiczny nie zawiera należytej wyceny wartości zużywanych zasobów naturalnych. Pogłębiły się też nierówności dochodowe i majątkowe, tworząc na świecie rozległe obszary biedy, a nawet skrajnej nędzy. Nasilają się konflikty międzyludzkie, od sporów i wojen lokalnych aż do terroryzmu światowego.

Powyższy skróty opis podstawowych zagrożeń ekonomiczno-społecznych prowadzi do wniosku o konieczności kompleksowego ich traktowania, gdyż zarówno zagrożenia ekosystemu, jak i życia społecznego, mają wspólną przyczynę w wadliwym działaniu współczesnego systemu gospodarowania. System ten jest nastawiony na ciągły ilościowy wzrost konsumpcji, a służąca temu produkcja opiera się na braku właściwej wyceny dóbr naturalnych i usług z tym związanych. Wraz z ciągłym wzrostem skali produkcji musi to powodować rujnowanie ekosystemu, a według bieżących badań już doprowadziło świat do tzw. deficytu ekologicznego. Natomiast wady rynkowego systemu podziału powodują wciąż powiększające się wypaczenia struktur społecznych z groźnymi następstwami dla porządku i spokoju światowego.

Mechanizm rynkowy nie potrafi rozwiązać tych tworzonych przez siebie zagrożeń. Dzisiejszy stan wiedzy wskazuje więc na konieczność znalezienia sposobu właściwego korygowania mechanizmu rynkowego przez aktywną politykę gospodarczą i społeczną, realizowaną na podstawie szerokiego porozumienia międzynarodowego. Uważa się za konieczne wytworzenie metod kojarzenia rynku z rozumnym sterowaniem w skali ogólnoświatowej. Charakter tego sterowania jest określony przez znaną już od dawna koncepcję trwałego rozwoju (*sustainable development*). Nie udaje się jednak dotychczas przezwyciężyć trudności osiągania niezbędnych porozumień międzynarodowych ze względu na różnice bieżących interesów.

III.

Pojawia się w ten sposób problem przejścia od analizy zagrożeń na poziomie ogólnoświatowym do ich ujęcia w odniesieniu do problemów jednego kraju. Zagrożenia, dotyczące przyszłych warunków życia ludzkości i rozwoju świata jako całości, odnoszą się do wszystkich krajów świata. Nie są jednak możliwe do opanowania przez indywidualne kraje, więc wymagają działań uzgodnionych przez społeczność międzynarodową.

Wyzwaniom wynikającym z rozpoznanych zagrożeń trzeba przeciwdziałać w imię troski o warunki życia następnych pokoleń. Trzeba ograniczyć wady gospodarki rynkowej przez odpowiednie formy korygowania oraz rozumne sterowanie rozwojem. W skali światowej wymaga to właściwych rozwiązań instytucjonalnych, opartych na szerokich porozumieniach międzynarodowych. Jak trudno jest do nich doprowadzić, wskazują doświadczenia negocjacji dotyczących programu przeciwdziałania zmianom klimatycznym, jak np. niepowodzenie konferencji ONZ ws. zmian klimatu w Kopenhadze z grudnia 2009 roku, od której oczekiwano konkretnych ustaleń, a która zakończyła się fiaskiem.

Doświadczenie wskazuje, że mimo dobrego rozpoznania zagrożeń ogólnoświatowych dochodzenie do niezbędnych uzgodnień między krajami w kwestii wspólnych działań obronnych napotyka nieprzezwyciężalne trudności. Jest tak dlatego, że istnieje sprzeczność między sposobami pojmowania interesów poszczególnych krajów i gospodarki światowej. Nawet przy świadomości problemów ogólnych polityki krajowe operują znacznie krótszym horyzontem czasowym, niż ten, którego dotyczy analiza zagrożeń światowych. Poszczególne kraje, zwłaszcza te uboższe i mniej rozwinięte, są zainteresowane przede wszystkim tradycyjnym dążeniem do wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, które dla nich stanowi nie bezpośrednie zagrożenie, lecz pożądany sposób podnoszenia zamożności obywateli. Sprzeczność ta nie pozwala na realizowanie wspólnych działań w skali niezbędnej do pokonania opisywanych zagrożeń. Póki nie uda się jej przezwyciężyć, póty negatywne tendencje zagrażające rozwojowi światowemu będą wytwarzały rosnące ograniczenia dla przyszłego ogólnego rozwoju. Jest też bardzo prawdopodobne, że będą powodowały spiętrzanie się konfliktów między uczestnikami procesów światowych.

Sprzeczność, o której mowa, jest więc sama szczególnym zagrożeniem przyszłości. Prawdopodobnie jedyna możliwa droga do jej przezwyciężenia prowadzi przez osiągnięcie odcinkowych porozumień, dotyczących wybranych konkretnych aspektów korygowania systemu rynkowego. Takim aspektem jest dążenie do zmiany nośników energii przez ograniczanie zużycia paliw węglowodórnych, które jest realizowane w ramach Unii Europejskiej. Innym aspektem powinno się stać wypracowanie metod korekty systemu cen w celu właściwego uwzględnienia wartości zasobów naturalnych w rachunku ekonomicznym.

W następstwie kryzysu światowego stosunkowo znaczna zgoda istnieje między krajami co do konieczności nowego rozwiązania zasad działania międzynarodowego systemu finansowego. Tu jednak można się spodziewać silnego oporu ze strony potężnych centrów kapitału finansowego, które tym systemem dyrygują.

Polityka krajowa musi zawsze orientować się na konkretną sytuację społeczno-polityczną. W przypadku Polski polityka ta powinna być nastawiona na przeciwdziałanie zagrożeniom, o których była mowa w części I niniejszego rozdziału. Powinna jednak również realizować długookresowe przemiany struktury gospodarczej kraju, odpowiadające ogólnoswiatowym postulatom przeciwdziałania zagrożeniom podstawowym.

Economic and social threats to development

In discussing development threats distinction is made between the national and the world level. The Polish economy is relatively free from direct economic dangers, but is negatively influenced by such adverse social phenomena as mass unemployment, poverty and polarization. These result in a low level of social capital which hampers normal development. In part two of the paper attention is focused on the basic threats to world development, related to the ecological and social situation and to the instability of the world economy. The relevance of these threats for individual countries is shown and some conclusions are made concerning action programmes.

Key words: development, unemployment, poverty, polarization, social capital, ecosystem, conflicts, crises, international cooperation