

Barbara Klimas

Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji w Bytomiu

GLOBALNE UWARUNKOWANIA GOSPODARCZEJ I SPOŁECZNEJ POLITYKI PAŃSTWA

Streszczenie: W odpowiedzi na wyzwania współczesnej gospodarki pojawiła się potrzeba nowego zdefiniowania polityki państwa. Kierunek zmian i poszukiwań najlepszych rozwiązań, zarówno w polityce gospodarczej jak i społecznej, jest rezultatem przede wszystkim presji otoczenia międzynarodowego na systemy ekonomiczne. Wprawdzie sprostanie wyzwaniom współczesnego, globalizującego się świata wymaga większej liberalizacji gospodarki, ale istnieją także przesłanki przemawiające za wzmocnieniem funkcji państwa w zaęgniwnaniu problemów generowanych przez przemiany współczesnej gospodarki oraz tworzenia warunków rozwoju i większej konkurencyjności.

Słowa kluczowe: polityka gospodarcza, polityka społeczna, globalizacja.

Postępujące procesy globalizacji stają się ważnym uwarunkowaniem pełnionych przez państwo funkcji ekonomicznych i społecznych. Procesy te dla społeczeństw i gospodarek wiążą się z wieloma szansami i zagrożeniami, które muszą być uwzględniane w prowadzonej polityce. Wyzwania współczesności, przede wszystkim jednak zjawisko globalizacji procesów gospodarczych, rozwój technologii informatycznych i ekspansja gospodarki opartej na wiedzy oraz zmiany na rynku pracy, wywołały potrzebę gruntowych przeobrażeń w pojmowaniu roli państwa w sferze gospodarczej i społecznej.

Działalność państwa stała się współcześnie znacznie trudniejsza niż poprzednio – pojawiła się konieczność dostosowania jego funkcjonowania do wymogów współczesności. Kierunek zmian i poszukiwań najlepszych rozwiązań zarówno w polityce gospodarczej, jak i społecznej jest rezultatem przede wszystkim presji otoczenia międzynarodowego na systemy ekonomiczne. Oznacza to, że występujących obecnie problemów społecznych i gospodarczych nie można rozpatrywać w oderwaniu od całokształtu przemian we współczesnym świecie, bez uwzględnienia uwarunkowań i presji otoczenia międzynarodowego.

Globalizacja zmieniła gospodarczy i społeczny kontekst realizacji polityki państwa.

W procesie globalizacji słabnie istotnie rola państwa w sterowaniu popytem (popyt, podobnie jak towary i kapitał, przepływa ponad granicami) i polityka pieniężna

(swobodny przepływ oszczędności i kapitału), wzrasta natomiast jego rola w tworzeniu długofalowych warunków wzrostu konkurencyjności. Konkurencyjność gospodarki i związane z tym tempo wzrostu gospodarczego to podstawowe wyzwania w dobie globalizacji. Konkurencyjność gospodarki na rynkach międzynarodowych decydować będzie coraz bardziej o możliwości uzyskania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Bez istotnego i rosnącego udziału w wymianie międzynarodowej zaden kraj nie może liczyć na uzyskanie wysokiego tempa rozwoju, a o udziale w wymianie międzynarodowej decydować będzie konkurencyjność gospodarek¹. Zdolność gospodarki do sprostania wymogom konkurencji międzynarodowej stanowi zasadnicze wyzwanie dla przekształceń w sferze polityki gospodarczej i społecznej.

Rola państwa w oddziaływaniu na konkurencyjność staje się w konsekwencji podstawą interwencjonizmu gospodarczego. Przy czym oddziaływanie to dotyczy różnych sfer konkurencyjności². Chodzi głównie o ułatwienia w zakresie: przekształcania firm w korporacje transnarodowe, rozwoju konkurencji o przyszłość (wspieranie kapitału intelektualnego i postępu naukowo-technicznego), tworzenia warunków zwiększających konkurencyjność lokalizacyjną, krótko- i długookresowych działań służących wzrostowi konkurencyjności krajowych zasobów produkcyjnych w aspekcie rynku globalnego.

Za niezwykle istotne działania współczesnego państwa w zakresie tworzenia warunków konkurencyjności gospodarek uważa się wspieranie i promowanie rozwoju edukacji, nauki i techniki, tworzących potencjał wiedzy, stanowiący o sile konkurencyjnej kraju. Współczesna gospodarka jest zdeterminowana przez obecne tendencje techniki. Technika i nowe technologie, będące podstawą i siłą napędową nowej gospodarki, wywierają na nią wielostronne wpływy. Rozwój techniki i infrastruktury informacyjnej zmienił w zasadniczy sposób warunki życia oraz doprowadził do daleko posuniętych zmian w systemie gospodarki rynkowej. Powstała gospodarka oparta na wiedzy, w której wiedza stała się podstawowym czynnikiem wytwórczym, a konkurencja rynkowa oparta została na wyścigu innowacyjnym, obejmującym tworzenie nowej wiedzy i szybkie przenoszenie jej do zastosowań praktycznych³.

W gospodarce opartej na wiedzy rozwój i racjonalne spożytkowanie zasobów ludzkich staje się czynnikiem priorytetowym. Współczesne podejście do zarządzania zasobami ludzkimi zakłada, że zasoby te należy traktować jako cenny kapitał, którego tworzenie i efektywne wykorzystanie jest jednym z głównych źródeł konkurencyjności przedsiębiorstw i gospodarek. O znaczeniu tego zasobu świadczy powstanie jednego z najbardziej inspirujących współczesnych nurtów w teorii eko-

¹ L. Zienkowski, *Alternatywne scenariusze rozwoju gospodarki w nadchodzącym ćwierćwieczu*, [w:] J. Tarajkowski (red.), *Wyzwania wobec polityki gospodarczej*, PTPN, Poznań 2006, s. 17.

² Zob. B. Liberska (red.), *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, PWE, Warszawa 2002, s. 20.

³ Z. Sadowski, *Akcesja do Unii Europejskiej a kierunki rozwoju Polski*, [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Gospodarcze i społeczne skutki akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2006, s. 22.

nomii, tzw. nowych teorii wzrostu. W teoriach tych kapitałowi ludzkiemu i wiedzy przypisuje się rolę szczególnego czynnika, który powoduje wzrost produktywności innych zasobów⁴. Inwestycje w człowieka, kapitał ludzki, postrzegane są jako ważny czynnik wzrostu i rozwoju gospodarki⁵. Globalizacja premiuje kraje i przedsiębiorstwa dysponujące wysoko kwalifikowaną siłą roboczą, wysokim poziomem wiedzy. To są te właśnie atuty, które gwarantują sukces w bardziej konkurencyjnej gospodarce światowej.

Konkurencyjność gospodarki wymaga tworzenia warunków rozwoju nowej gospodarki oraz budowy kapitału ludzkiego. Istnieje wiele argumentów na rzecz znaczącej roli polityki państwa w realizacji tych zadań, sporo z nich jest kontrowersyjnych, ale na pewno co do jednego nie powinno być wątpliwości. Nakłady na naukę, edukację, czy szerzej, inwestycje w kapitał ludzki to ciężar finansowy, którego nikt nie udźwignie poza państwem. Jedną z zasadniczych funkcji państwa, szczególnie mocno akcentowaną w nowej, globalizującej się gospodarce, jest wspieranie i tworzenie kapitału ludzkiego poprzez edukację, wspieranie nowoczesnej oświaty i nauki – dziedzin, w których nic i nikt nie zastąpi państwa. Podstawową konsekwencją rewolucji informatycznej stanowi szczególna rola edukacji w długofalowym rozwoju. Jest to współcześnie powszechnie akceptowane, podobnie jak rola sektora badań i rozwoju. Ani edukacja, ani sektor B + R, nie mogą być domeną wyłącznie sektora prywatnego. Państwo musi w tych dziedzinach aktywnie uczestniczyć, tworząc warunki, by jak największa część populacji zdobywała coraz wyższe kwalifikacje. W tym sensie edukacja z tak zwanych miękkich dóbr publicznych przechodzi do twardych⁶. System edukacji i aktywizacji zawodowej, choć kosztowny, przyczynił się w Szwecji do wyższej produktywności pracy, która z kolei decydowała o konkurencyjności gospodarki⁷.

Badacze problemu są raczej zgodni, że epoka globalizacji już przynosi i będzie przynosiła dalszy wzrost zapotrzebowania na wiedzę, która staje się czwartym czynnikiem produkcji, będącym przy tym głównym źródłem bogactwa społecznego i jednym z kluczowych składników strategicznych współczesnej gospodarki⁸.

Przejście do gospodarki wiedzy, do cywilizacji informacyjnej w zasadniczy sposób zmienia współczesny świat i jego zasady gospodarowania, a razem z tym również spojrzenie na rolę państwa w gospodarce.

⁴ Zob. S.R. Domański, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, PWN, Warszawa 1993.

⁵ G.S. Becker jako motto swojego dzieła *Human Capital*, za które otrzymał Nagrodę Nobla, przyjmuje słowa zaczerpnięte z zasad ekonomiki Marshalla: „ze wszystkich kapitałów najbardziej efektywny jest ten zainwestowany w ludzkie życie”.

⁶ J. Kleer, *Między upadkiem a odrodzeniem państwa opiekuńczego*, [w:] *Przyszłość państwa opiekuńczego, Świat – Europa – Polska*, Biuletyn Komitetu Prognoz Polska 2000 Plus, Prezydium PAN, Warszawa 2008, s. 92.

⁷ J. Wiśniewski, *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993-2003*, Wydawnictwo ASPRA – JR, Warszawa 2005, s. 235.

⁸ Zob. E. Kryńska, *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, IPiSS, Warszawa 2003.

Jedną z zasadniczych funkcji państwa, szczególnie mocno akcentowaną we współczesnej globalizującej się gospodarce jest wspieranie pracy. Coraz częściej mówi się o roli edukacji, kreowaniu jakościowych cech zasobów ludzkich, kładzie nacisk na potrzebę wprowadzania aktywnej polityki rynku pracy – zamiast zasiłku dla bezrobotnych – kształcenie, przekwalifikowanie, tworzenie miejsc pracy⁹. Akcentuje się tym samym zalety prewencyjnego podejścia w polityce społecznej, podkreśla się znaczenie zatrudnienia w rozwiązywaniu problemów społecznych. Problemy rynku pracy łączone są z polityką społeczną zwykle w kontekście ochrony socjalnej bezrobotnych, tymczasem polityka społeczna ma przemożny wpływ na kształtowanie się sytuacji na rynku pracy poprzez swe funkcje kreowania jakościowych cech zasobów ludzkich. Ten aspekt społecznej aktywności państwa nie jest dostatecznie doceniany w ani polityce gospodarczej, ani też społecznej rządów zdeterminowanych zarówno poglądami keynesowskimi, jak i ekonomii neoklasycznej¹⁰.

Pojawia się nowy kierunek filozofii społecznej – koncentracja celów i aktywności polityki społecznej wokół zatrudnienia. Tę zmianę w polityce społecznej ujmuje się w formule *from welfare to work*. W takim podejściu upatrywać można zarówno gwarancji bezpieczeństwa socjalnego, jak i istotnego czynnika wzrostu wydajności ekonomicznej gospodarki. Wysokie bezrobocie stanowi bowiem wyraz niepełnego wykorzystania zasobów określających potencjał ekonomiczny kraju. Następstwem tego jest luka produktu narodowego. Wielkość luki produktu narodowego określa rozmiary marnotrawstwa zasobów w skali makroekonomicznej. Istniejące rezerwy społeczne przy odpowiedniej polityce aktywizacji, mobilizacji i informacji mogłyby znacznie poprawić potencjał rozwojowy poprzez większe uczestnictwo w procesie pracy¹¹.

Mimo że współczesne państwo w gospodarce rynkowej nie przyjęło na siebie odpowiedzialności za zapewnienie pełnego zatrudnienia, zaczęło stosować liczne instrumenty wspierania pracy¹². Państwo na różne sposoby może kreować warunki tworzenia pracy, ale do niezwykle istotnych zadań państwa w tym zakresie, wynikających z presji dokonujących się przemian we współczesnej gospodarce, zaliczyć możemy:

⁹ M. Czapka, *Zjawisko bezrobocia a rynek edukacyjny*, „Zeszyty Ekonomiczne Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu”, nr 1/2001, Bytom 2001, s. 65.

¹⁰ S. Golinowska, *Kapitał ludzki, kapitał społeczny i reformy w sferze polityki społecznej a rynki pracy*, [w:] S. Golinowska, M. Walewski (red.), *Tworzenie zatrudnienia a restrukturyzacja ekonomiczna*, CASE, Warszawa 2000, s. 115.

¹¹ Metody i instrumenty mobilizacji zasobów pracy zintegrowane z polityką gospodarczą i edukacyjną przedstawione zostały w pracy: M. Grewiński, *Mobilizacja zasobów ludzkich – w kierunku aktywnego społeczeństwa i modelu workfare mix*, [w:] K. Piątek, A. Karwacki (red.), *Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy socjalnej*, Wydawnictwo UMK w Toruniu, Toruń 2007, s. 77.

¹² S. Golinowska, *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 11-12, s. 7.

- inwestowanie w kapitał ludzki (co jest niezbędne dla utrzymania wysokiej wydajności produkcji i tworzenia zatrudnienia w gospodarce opartej na wiedzy),
- regulowanie elastycznych form zatrudnienia (określonych mianem *flexicurity*).

Innym ważnym wyzwaniem dla polityki państwa w tworzeniu warunków wzrostu i konkurencyjności gospodarki jest wspieranie zmian na rynku pracy. Niezbędnym warunkiem konkurencyjności staje się deregulacja i elastyczność rynku pracy. W globalizującej się gospodarce elastyczność stała się jedną z podstawowych cech, urastających do rangi szczególnej wartości. Ralf Dahrendorf, omawiając globalizację, jej przymusy i wybory, zwrócił uwagę na znaczenie gospodarczej elastyczności, bez której niezwykle trudne jest przetrwanie na światowym rynku¹³.

Elastyczność oznacza między innymi: deregulację i mniejszy interwencjonizm rządu, lżejsze obciążenia podatkowe dla przedsiębiorstw, łatwiejsze zatrudnianie i zwalnianie, większą liczbę osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy i na czas określony, konieczność zmiany zawodów i miejsca zatrudnienia.

Historycznie ukształtowana infrastruktura rynku pracy, to znaczy przepisy dotyczące płac, czasu pracy i ochrony stosunku pracy, utrudnia – zdaniem zwolenników deregulacji – elastyczne dostosowanie rozmiarów zatrudnienia do zmieniającej się sytuacji gospodarczej oraz powoduje bezrobocie strukturalne i przyczynia się do wzrostu kosztów pracy¹⁴.

Szytywne regulacje utrudniają rozwój gospodarczy oraz restrukturyzację gospodarki, niezbędną wobec burzliwych zmian zachodzących w otoczeniu przedsiębiorstw, rozwoju IT i globalizacji. Elastyczność rynków pracy czyni gospodarkę bardziej konkurencyjną i bardziej wydajną, a także lepiej przystosowaną do zmian ekonomicznych¹⁵.

Wpływ regulacji (deregulacji) rynku pracy na wzrost produktu krajowego brutto i szans uzyskania przewagi konkurencyjnej, a także większa zdolność gospodarki do tworzenia miejsc pracy jest wciąż przedmiotem sporów teoretycznych. Niemniej imperatyw elastycznych zachowań i ostra walka konkurencyjna skłoniły nawet kraje o tradycji wysokiej regulacji rynku pracy do pewnego jej ograniczania lub zmiany charakteru¹⁶.

Deregulacja i elastyczność rynku pracy powodują trudności w dostosowaniu się ludzi do wymagającego rynku pracy. Uelastycznienie rynku pracy nie musi jednak następować kosztem poziomu bezpieczeństwa socjalnego, elementy *flexibility*

¹³R. Dahrendorf, *Perspektywa rozwoju gospodarczego, społeczeństwo obywatelskie i wolność polityczna*, [w:] J. Danecki, U. Danecka, *U podłoża globalnych zagrożeń. Dylematy rozwoju*, IPS UW, Warszawa 2003, s. 40-41.

¹⁴Z. Wiśniewski, *Deregulacja rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, [w:] K.W. Frieske (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 53-54.

¹⁵Deregulacja rynku pracy stanowi raczej dopełnienie deregulacji innych rynków niż czynnik wiodący czy samoistny, substytuujący deregulację na innych rynkach.

¹⁶S. Borkowska, *Regulacja rynku pracy w Polsce a polityka gospodarcza*, [w:] K.W. Frieske (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 30.

i *security* mogą się wzajemnie uzupełniać, a nawet wzmacniać¹⁷. Można próbować zorganizować system zabezpieczenia społecznego w sposób dostosowany do elastycznego rynku pracy i elastyczności tej nieblokującej. Ponadto uelastycznienie organizacji i warunków pracy wydaje się sprzyjać aktywizacji ekonomicznej. Tak uzgodnione stanowiska wyznaczają ramy polityki określanej jako polityka *flexicurity*¹⁸. Warunkiem koniecznym funkcjonowania elastycznego rynku pracy jest wysoki poziom ochrony socjalnej. Tak jest na przykład w duńskim modelu *flexicurity*, charakteryzującym się wysokim poziomem ochrony socjalnej bezrobotnych, który jednak jest połączony z upowszechnieniem programów aktywizujących¹⁹. Warto dodać, że w europejskiej debacie publicznej coraz silniejszy jest nurt wskazujący na potrzebę funkcjonalnego występowania elementów dwóch konkurencyjnych porządków normatywnych: liberalnego (elastyczność rynku pracy) i socjalnego (ochrona zatrudnienia oraz ochrona socjalna niepracujących).

Nie wszyscy jednak podzielają taki punkt widzenia. Bezpieczeństwo socjalne i elastyczność rynku pracy traktowane są jako cele wzajemnie przeciwstawne. W debatach społeczno-ekonomicznych, prowadzonych w różnych środowiskach naukowych, zwraca się uwagę na oba zjawiska: negatywne oddziaływanie zabezpieczenia społecznego na rynek pracy oraz negatywne oddziaływanie elastycznego rynku pracy na ochronę socjalną. Niestety problemy te często rozpatruje się jednak w taki sposób, jakby to były odrębne kwestie. Podział głosów w tej debacie jest taki, że ekonomiści bardziej koncentrują się na pozapłacowych kosztach pracy, a politycy społeczni – na ograniczaniu zabezpieczenia społecznego²⁰.

Charakterystyczne dla procesów globalizacji jest to, że w obawie przed przenoszeniem produkcji do krajów, gdzie siła robocza jest tania, rozwinięte państwa obniżają koszty pracy, wycofują się z różnych świadczeń typowych dla państwa opiekuńczego i ogólnie rzecz biorąc, angażują się w tak zwane *race to the bottom*. Pojęciem tym określa się konserwatywny dumping socjalny, który zaowocować ma takim obniżeniem standardów państw rozwiniętych, by stały się one konkurencyjne. Gosta Esping Andersen pisał: „W Europie panują obawy, że globalizacja i deregulacja prowadzić będą do zjawiska zwanego dumpingiem socjalnym. Podczas gdy kapitał przenosi się do krajów o niższych obciążeniach socjalnych i stąd niższy jest koszt pracy, bardziej szczodre państwa opiekuńcze będą zmuszone do obniżenia swych standardów”²¹.

¹⁷ M. Rymśza, *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity*, [w:] M. Rymśza (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, ISP, Warszawa 2005, s. 12.

¹⁸ M. Rymśza, wyd. cyt., s. 13.

¹⁹ K. Marchlewska, *W stronę flexicurity, czyli duński model elastycznego bezpieczeństwa dla Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 7.

²⁰ Z. Czepulis-Rutkowska Z., *Nietypowe formy zatrudnienia i system emerytalny – wzajemne relacje*, [w:] K.W. Frieske (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 115.

²¹ G. Esping-Andersen, *Positive Sum Solution*, [w:] G. Esping-Andersen (red.), *Welfare States in Transition*, London 1966, s. 261.

Nie ulega wątpliwości, że wysoki poziom ochrony socjalnej przekłada się na wyższe koszty pracy poprzez podatki i składki na ubezpieczenia społeczne. Podatki te i wydatki prowadzą do wzrostu kosztów pracy i redukują tym samym zyski oraz wielkość inwestycji. Narzuty na płace prowadzą także do wzrostu cen wytwarzanych produktów, ograniczając konkurencyjność. Powstaje jednak pytanie, czy zawsze tak musi być?

W krajach o rozbudowanych *welfares states* wyższa produktywność siły roboczej, spowodowana w dużej mierze poczuciem bezpieczeństwa socjalnego, redukowała wpływ wyższych kosztów pozapłacowych na kształtowanie się kosztów produkcji.

Nie chodzi o to, by za wszelką cenę obniżyć wydatki społeczne, ale kierunkować je na te dziedziny, w których stanowią one *par excellence* inwestycje, a zatem na edukację i system szkoleń zawodowych oraz eliminować dysfunkcje na rynku pracy. Charakter dominujący powinny mieć te wydatki społeczne, które stanowią rodzaj inwestycji społecznych, przynoszących korzyści dla gospodarki w dłuższej perspektywie czasowej. Tak wydatkowane środki publiczne podnoszą globalny wskaźnik produktywności pracy i tym samym sprzyjają rozwojowi gospodarki oraz poprawie jej konkurencyjności.

Najczęściej jednak podnoszonym argumentem na rzecz ograniczania wydatków społecznych jest zbyt rozbudowana redystrybucja dochodów, która wywołuje szereg negatywnych skutków gospodarczych. Skala redystrybucji oraz jej rozkład, bez względu na to, jak bardzo potrzebne jest państwo opiekuńcze, nie pozostaje bez wpływu na gospodarkę, jej efektywność i konkurencyjność. Intensywna polityka społeczna jest po prostu zbyt kosztowna dla gospodarki zmuszonej konkurować na światowym rynku. Wśród przyczyn zmian, a nawet ograniczania polityki społecznej wymienia się przede wszystkim imperatyw konkurencyjności. Potrzeba zachowania konkurencyjności wymusza mniejszą redystrybucję dochodów.

Jednakże nie brakuje też głosów, że redystrybucja dochodów może poprawić alokację czynników produkcji i zwiększyć efektywność gospodarki. Na gruncie tradycyjnej teorii ekonomii argumentem na rzecz redystrybucji może być malejąca tendencja krańcowej stopy zwrotu z kapitału. W sytuacji niedoskonałych rynków kapitałowych redystrybucja na rzecz biednych, czyli tych, których krańcowa stopa zwrotu z inwestycji jest wyższa, zwiększy ogólną produktywność i stopę zwrotu²². Ta interpretacja odnosi się zwłaszcza do inwestycji w kształcenie – wiele badań wskazuje, że nierówności mogą niekorzystnie wpływać na wzrost gospodarczy poprzez ograniczenie możliwości inwestowania w kształcenie. O możliwości inwestowania w kształcenie decyduje w przypadku większości osób rozkład dochodów. Redystrybucja, wyrównując szanse kształcenia i rozwoju jednostek, wpływa więc na wzrost kapitału ludzkiego i wzrost gospodarczy.

²² W. Rutkowski, *Nierówności i wzrost gospodarczy*, „Polityka Społeczna” 2008, nr 5-6, s. 3.

Nawet jeśli przyjmiemy, że *per saldo* globalizacja spowoduje wzrost produktu narodowego, to jednocześnie towarzyszyć temu będzie zmiana podziału tego produktu. Globalna wioska, jak to nazwał Marshall Me Luhan, nie tworzy jednego globalnego społeczeństwa. Przeciwnie chociaż jednoczy świat, to dzieli jego społeczeństwa. Rodzi nowy rodzaj nierówności: na tych, którzy uczestniczą w światowym wyścigu gospodarczym, i na tych, którzy nie wskoczą do tego pędzącego pociągu²³. Powstają dramatyczne różnice między tymi, którzy mają zdolności i umiejętności adaptacyjne, a tymi, którzy ich nie mają. Globalizacja, wprowadzając reguły wolnego rynku, doprowadziła do nieznanego w przeszłości zróżnicowania dochodów.

Globalizacja gospodarki nie dysponuje jakimikolwiek instrumentami, za pomocą których można by wprowadzić równowagę w sferze podziału. To zadanie pozostaje nadal domeną państw narodowych.

Podstawowym jednak dylematem w zakresie podziału jest wybór między polityką egalitarną – wyrównującego podziału wytworzonych wartości i dochodów, a polityką elitarną – podziału wytworzonych wartości w miarę proporcjonalnie do wkładu wytwórczego, do zaangażowania i aktywności w tworzeniu produktu krajowego brutto²⁴.

Zwolennicy opcji liberalnych, wywodzących się z teorii neoklasycznych, skłonni są uważać, że najbardziej sprawiedliwy jest taki podział, jaki realizuje się w wyniku swobodnej gry rynkowej. Rynek bowiem, ich zdaniem, daje wszystkim takie same szanse sukcesu, premiuje pomysłowych, przedsiębiorczych i pracowitych, a pozbawiając środków do życia leniwych i biernych. Przeciwstawia się temu pogląd, według którego niesprawiedliwość podziału, wyrażająca się w nadmiernym zróżnicowaniu szans życiowych, jest nie tylko naganna, ale i szkodliwa dla procesów gospodarczych²⁵.

Ten filozoficzny dylemat prawdopodobnie nigdy nie zostanie rozstrzygnięty, gdyż różne racje przemawiają za każdą z tych opcji. Niemniej jednak należy się odnieść do uwarunkowań i możliwości gospodarczych przemawiających za jedną z tych opcji.

Globalizacja stworzyła możliwości szybkiego wzrostu produkcji, wzrostu dobrobytu społecznego i poprawy warunków bytu ludności, dostępu do nowych technologii, metod zarządzania i wiedzy. Globalny system rynku światowego przy wszystkich swoich zaletach polegających na ogromnym ułatwieniu przepływu czynników produkcji, stworzył też rosnące zagrożenia. Są to zagrożenia strukturalne związane z ekspansją przemysłową, a dotyczące granic wzrostu gospodarczego, zagrożenia

²³ S. Golinowska, M. Boni, *Nowe dylematy polityki społecznej*, CASE, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2006, s. 36.

²⁴ W. Grzywacz, *Współczesne funkcje społeczno-gospodarcze państwa*, [w:] J. Małkowski (red.), *Ład gospodarczy jako efekt działalności państwa w społecznej gospodarce rynkowej*, PTE, Warszawa 2005, s. 70.

²⁵ Z. Sadowski, *Refleksje o roli państwa w gospodarce*, [w:] J. Małkowski (red.), *Ład gospodarczy jako efekt działalności państwa w społecznej gospodarce rynkowej*, Wyd. PTE, Warszawa 2005, s. 13.

ekologiczne i społeczne. Międzynarodowa konkurencja wymusza restrukturyzację wielu gałęzi gospodarki w kierunku zwiększenia efektywności, co prowadzi do powstania względnie wysokiego bezrobocia i co najważniejsze długotrwałego. Zmienia się także struktura zatrudnienia, nowym zjawiskiem staje się wysoka stopa dezaktywizacji zawodowej, pojawiają się nowi „poszkodowani” przez rynek: mniejszości narodowe i etniczne, kobiety, osoby niepełnosprawne, imigranci. W imię konkurencyjności obniża się płace, zmniejsza koszty siły roboczej i związanych z nią świadczeń społecznych, osłabiona zostaje także ochronna funkcja prawa pracy. Podstawy materialne ludzkiej egzystencji stają się niestabilne, wzrasta ryzyko utraty pracy, dochodów i zabezpieczenia społecznego. Wszystkie te zagrożenia wywołują potrzebę stworzenia zabezpieczenia przez politykę państwa, są to problemy, które wysuwają się na czoło polityki gospodarczej i społecznej państwa.

Procesy globalizacji niosą nowe wyzwania i związane z tym zagrożenia, sprośnienie im wymaga zwiększenia aktywności państwa. Nie ulega wątpliwości, że państwo, (i jego działalność) jako ważny uczestnik procesów globalizacji, może mieć znaczący wpływ na neutralizację jej kosztów oraz na przyspieszenie powstania korzyści z jej dynamicznego rozwoju.

Nie wszystkie jednak poglądy na rolę państwa w gospodarce, w warunkach dynamicznych przemian współczesności, są zgodne co do potrzeby jego uaktywnienia się w rozwiązywaniu aktualnych problemów procesu globalizacji. Niektórzy wyrażają przekonanie o konieczności kurczenia się wpływu państwa na działalność gospodarczą. Dość powszechne są dziś opinie o zmniejszającej się roli państwa we wszystkich systemach gospodarczych i postępującym upodabnianiu się gospodarek rynkowych pod wpływem globalizacji oraz „przeżywania” się samej instytucji państwa i stopniowym jej zastępowaniu przez organizacje międzynarodowe²⁶.

Pomimo tych skrajnych wizji ewolucji państwa w globalnej gospodarce rynkowej, generalnie jednak dominuje przekonanie, że obserwowane nowe zjawiska i procesy nie oznaczają zmniejszenia się jego roli, lecz jedynie jej transformację i modyfikację, związaną z potrzebą dostosowania do nowych warunków, takich jak otwarcie gospodarek i nasilenie konkurencji czy przyspieszenie tempa zmian.

Od początku lat 90. ubiegłego wieku, wiele krajów starało się wypracować odpowiednie strategie podejmowania wyzwań stawianych przez globalizację. Często były to strategie o charakterze neoliberalnym. Gospodarki dostosowały się poprzez prywatyzację, deregulację oraz liberalizację polityki gospodarczej. Wiele państw opracowywało strategie, których celem było przyspieszenie reform strukturalnych. Wykorzystywano w tym celu aktywne oddziaływanie państwa, mające nie tylko minimalizować zagrożenia, ale również tworzyć nowe, wysoce efektywne dziedziny działalności, zwiększać efektywność przedsiębiorstw i instytucji, umacniać konku-

²⁶ J. Pietrzyk, *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju gospodarczego*, [w:] M. Klamut (red.), *Proces globalizacji gospodarki – udział krajów w jej korzyściach i kosztach*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 78.

rencyjność i innowacyjność gospodarki, rozbudowywać infrastrukturę gospodarczą, edukacyjną, naukowo badawczą. Poszukiwanie optymalnej roli państwa we współczesnej gospodarce jest sprawą niezwykle ważną, ale też bardzo trudną. Nie wolno zakładać, że rola państwa odgrywana obecnie jest najlepsza z możliwych, ponieważ mogła zostać ukształtowana przez czynniki historyczne, które w określonym czasie mogły wskazywać potrzebę interwencji obecnie już niekoniecznej. Problem polega na wyznaczeniu odpowiednich do nowych wyzwań funkcji państwa, zakresu interwencji i narzędzi oddziaływania na przebieg procesów gospodarczych.

Przemiany współczesnej gospodarki, dokonujące się pod presją otoczenia międzynarodowego, wymagają od rządów dostosowania się do nich poprzez liberalizację i deregulację – nie można jednak mówić o pomniejszaniu roli państwa w gospodarce. Przeciwnie – sytuacja ta stawia przed państwami nowe poważne wyzwania, zmieniające zakres i charakter ich działalności, pobudzając je do rozwijania działań systemowych i ponadnarodowych. Dla współczesnej gospodarki, szczególnie w procesie jej globalizacji, nie ma bardziej fundamentalnej kwestii niż rola, jaką odgrywa w niej państwo.

Podsumowanie

W odpowiedzi na wyzwania współczesnej gospodarki pojawiła się potrzeba nowego zdefiniowania polityki państwa. Kierunek zmian i poszukiwań najlepszych rozwiązań, zarówno w polityce gospodarczej, jak i społecznej, jest rezultatem przede wszystkim presji otoczenia międzynarodowego na systemy ekonomiczne. Wprawdzie sprostanie wyzwaniom współczesnego globalizującego się świata wymaga większej liberalizacji gospodarki, ale istnieją także przesłanki przemawiające za wzmocnieniem funkcji państwa w zażegnaniu problemów generowanych przez przemiany współczesnej gospodarki oraz tworzeniu warunków rozwoju i większej konkurencyjności.

Literatura

- Borkowska S., *Regulacja rynku pracy w Polsce a polityka gospodarcza*, [w:] K.W. Frieske (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2003.
- Czapka M., *Zjawisko bezrobocia a rynek edukacyjny*, „Zeszyty Ekonomiczne Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu”, nr 1, Bytom 2001.
- Czepulis-Rutkowska Z., *Nietypowe formy zatrudnienia i system emerytalny – wzajemne relacje*, [w:] K.W. Frieske (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2003.
- Dahrendorf R., *Perspektywa rozwoju gospodarczego, społeczeństwo obywatelskie i wolność polityczna*, [w:] J. Danecki, U. Danecka, *U podłoża globalnych zagrożeń. Dylematy rozwoju*, IPS UW, Warszawa 2003.
- Domański S.R., *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, PWN, Warszawa 1993.

- Esping-Andersen G., *Positive Sum Solution*, [w:] G. Esping-Andersen (red.), *Welfare States in Transition*, London 1966.
- Golinowska S., *Kapitał ludzki, kapitał społeczny i reformy w sferze polityki społecznej a rynki pracy*, [w:] S. Golinowska, M. Walewski (red.), *Tworzenie zatrudnienia a restrukturyzacja ekonomiczna*, CASE, Warszawa 2000.
- Golinowska S., *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 11-12.
- Golinowska S., Boni M., *Nowe dylematy polityki społecznej*, CASE, Warszawa 2006.
- Grewiński M., *Mobilizacja zasobów ludzkich – w kierunku aktywnego społeczeństwa i modelu workfare mix*, [w:] K. Piątek, A. Karwacki (red.), *Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy socjalnej*, Wyd. UMK w Toruniu, Toruń 2007.
- Grzywacz W., *Współczesne funkcje społeczno-gospodarcze państwa*, [w:] J. Małkowski (red.), *Ład gospodarczy jako efekt działalności państwa w społecznej gospodarce rynkowej PTE*, Warszawa 2005.
- Kleer J., *Międzyupadkiem a odrodzeniem państwa opiekuńczego*, [w:] *Przyszłość państwa opiekuńczego. Świat – Europa – Polska*, Biuletyn Komitetu Prognoz Polska 2000 Plus, Prezydium PAN, Warszawa 2008.
- Kryńska E., *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, IPiSS, Warszawa 2003.
- Liberska B. (red.), *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, PWE, Warszawa 2002.
- Marchlewska K., *W stronę flexicurity, czyli duński model elastycznego bezpieczeństwa dla Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 7.
- Pietrzyk J., *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju gospodarczego*, [w:] M. Klamut (red.), *Proces globalizacji gospodarki – udział krajów w jej korzyściach i kosztach*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Rutkowski W., *Państwo dobrobytu a efektywność gospodarcza*, „Ekonomista” 2006, nr 3.
- Rymsza M., *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity*, [w:] M. Rymsza (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, ISP, Warszawa 2005.
- Sadowski Z., *Aksesja do Unii Europejskiej a kierunki rozwoju Polski*, [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Gospodarcze i społeczne skutki akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2006.
- Sadowski Z., *Refleksje o roli państwa w gospodarce*, [w:] J. Małkowski (red.), *Ład gospodarczy jako efekt działalności państwa w społecznej gospodarce rynkowej*, Wyd. PTE, Warszawa 2005.
- Wiśniewski J., *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993-2003*, Wyd. ASPRA – JR, Warszawa 2005.
- Wiśniewski Z., *Deregulacja rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, [w:] K. Frieske (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2003.
- Zienkowski L., *Alternatywne scenariusze rozwoju gospodarki w nadchodzącym ćwierćwieczu*, [w:] J. Tarajkowski (red.), *Wyzwania wobec polityki gospodarczej*, PTPN, Poznań 2006.

GLOBAL CONDITIONING OF ECONOMIC AND SOCIAL POLICY OF THE STATE

Summary: In response to the contemporary economy challenges, the need for a definition of a new state policy occurred. The direction of changes and searches to find the best solutions, both in economic and social policy, results first of all from the international pressure. Although, meeting challenges of the contemporary, globalizing world requires more liberalization of the economy, there are some rationales which suggest strengthening of the state functions, particularly, in the process of solving problems which come out of the transformations in the contemporary economy and as well as creating circumstances of growth, development and competitiveness.