

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

315

Integracja i kryzysy na lokalnych i globalnych rynkach we współczesnym świecie

Tom 1



Redaktorzy naukowi

Jan Rymarczyk

Małgorzata Domiter

Wawrzyniec Michalczyk



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redakcja wydawnicza: Anna Grzybowska, Aleksandra Śliwka

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: K. Halina Kocur

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-400-4 (tom 1)

ISBN 978-83-7695-327-4 (całość)

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Franciszek Adamczuk , Współpraca gospodarcza na pograniczu polsko-czeskim – aspekty przestrzenne i instytucjonalne.....	13
Marzena Adamczyk , Rola Rady Stabilności Finansowej w zapobieganiu kryzysom finansowym.....	24
Eric Ambukita , Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w województwie wielkopolskim	33
Anna Barwińska-Małajowicz , Absolwenci szkół wyższych w kontekście (nie)dostosowania oferty edukacyjnej do potrzeb pracodawców. Analiza porównawcza na przykładzie wybranych regionów w Polsce i Niemczech	43
Zbigniew Bentyn , Kryzys polityczny i jego logistyczne konsekwencje dla międzynarodowej sieci dostaw	54
Zbigniew Binek , Minimalizacja kosztów wprowadzenia euro w Polsce – doświadczenia krajów wchodzących do Unii Europejskiej w 2004 roku oraz rozwiązania własne	64
Joanna Bogolębska , Doświadczenia gospodarki światowej ze stanami globalnych nierównowag płatniczych w kontekście ich kryzysogenności.....	74
Jarosław Brach , Pozycja polskich międzynarodowych drogowych przewoźników ładunków na europejskim rynku drogowego międzynarodowego transportu towarowego – przyczyny sukcesu	85
Magdalena Broszkiewicz , Kreowanie wartości dla akcjonariuszy jako instrument rozwoju i kształtowania atrakcyjności inwestycyjnej współczesnych rynków kapitałowych.....	105
Dominika Brzęczek-Nester , Pozycja konkurencyjna polskiego przetwórstwa przemysłowego w kontekście wyników handlu zagranicznego w latach 2006-2011	115
Katarzyna Brzozowska , Wpływ kryzysu finansowego na otoczenie regulacyjne biznesu we Włoszech	125
Katarzyna Bujan , <i>Cash pooling</i> jako instrument zarządzania płynnością finansową w transnarodowych korporacjach	135
Ignacy H. Chrzanowski , NAFTA jako alternatywna forma integracji gospodarczej. Z perspektywy krajów postkomunistycznych	144
Anna Chrzęściewska , Determinanty rozwoju bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Indiach.....	157
Anna Czech , Kryzysy energetyczne we współczesnym świecie	167
Wioletta Czemieli-Grzybowska , Źródła finansowania małych i średnich przedsiębiorstw w Europie w warunkach kryzysu	175

Katarzyna Czerewacz-Filipowicz , Polityka antykryzysowa Federacji Rosyjskiej na obszarze Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej	184
Małgorzata Czermińska , Swobody rynku wewnętrznego oraz wspólna polityka konkurencji Unii Europejskiej a konkurencyjność przedsiębiorstw...	195
Małgorzata Domiter , Znaczenie globalnych reguł prowadzenia wymiany handlowej ze szczególnym uwzględnieniem KNU dla krajów rozwijających się	208
Jerzy Dudziński , Uwagi o działalności inwestorów finansowych na rynkach towarowych.....	223
Bartosz Fortuński , Czy energetyka światowa integruje się z założeniami polityki energetycznej Unii Europejskiej?.....	234
Elżbieta Golemska , Nowe metody zarządzania logistyką międzynarodową w procesie umiędzynarodawiania polskich przedsiębiorstw	244
Eugeniusz Gostomski , Proces tworzenia unii bankowej w krajach Eurolandu	256
Małgorzata Graćik-Zajackowski , <i>Fair trade</i> : szansa czy zagrożenie dla rozwoju krajów Południa?	267
Tomasz Gutowski , Bezpośrednie inwestycje zagraniczne jako główny sposób inwestowania korporacji transnarodowych w Polsce	277
Marcin Haberla, Sebastian Bobowski , Od uniwersytetu średniowiecznego do uniwersytetu trzeciej generacji	287
Rafał Hryniewiecki , Dyplomacja energetyczna – pomiędzy teorią a praktyką	298
Małgorzata Janicka , Liberalizacja przepływów kapitałowych wobec ewolucji międzynarodowego systemu walutowego	308
Anna H. Jankowiak , Japoński model komunikacji biznesowej a otwarcie japońskiej gospodarki na globalizację	319
Dorota Jankowska, Agnieszka Majka , Zmiany na lokalnych rynkach pracy województwa podkarpackiego w aspekcie przeobrażeń trójsektorowej struktury zatrudnienia	327
Dorota Jarema , Odpowiedź ASEM na światowy kryzys finansowy	337
Bohdan Jeliński , Fundamentalne konsekwencje kryzysu gospodarki globalnej	346
Ewa Klima, Magdalena Rosińska-Bukowska , Kryzys finansowy 2008 – analiza percepcji kryzysu przez społeczeństwo europejskie	357
Barbara Klimas , Kryzys państwa opiekuńczego i trudności w ograniczaniu społecznych funkcji państwa	368
Artur Klimek , Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych z krajów wschodzących do Polski	378
Karolina Klupś , Przepływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych na Ukrainie oraz ukraińskich inwestycji zagranicznych w latach 2004-2013	388
Agnieszka Kłysik-Uryszek , Wpływ kryzysu na aktywność międzynarodową przedsiębiorstw polskich	400
Agnieszka Konopelko , Polityka Unii Europejskiej wobec krajów regionu Kaukazu Południowego w kontekście globalnego kryzysu finansowego ..	410

Radosław Koszewski , Wykorzystanie zbiorów rozmytych w selekcji kandydatów do aliansu	421
Patrycja Krawczyk , Wpływ kryzysu rynków finansowych i bankowych w XXI wieku na ocenę ratingową wybranych państw	429
Anetta Kuna-Marszałek , Budowa powiązań nauki z biznesem – przegląd badań.....	439
Jarosław Kuśpit , Efekty ekonomiczne Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej wobec państw Europy Wschodniej w okresie kryzysu gospodarczego	450
Aleksandra Kuźmińska-Haberla , Kraj pochodzenia produktu we współczesnej gospodarce.....	459
Małgorzata Stefania Lewandowska, Tomasz Gołębiowski , Innowacyjność a konkurencyjność międzynarodowa polskich przedsiębiorstw przemysłowych. Wyniki badań.....	469
Marek Maciejewski , Wiarygodność kredytowa państw w obliczu kryzysu finansów publicznych	480
Agnieszka Majka , Zróżnicowanie atrakcyjności inwestycyjnej powiatów województwa podkarpackiego.....	493
Dominika Malchar-Michalska , Międzynarodowy handel zbożem w krajach o niskim dochodzie i deficycie żywnościowym w obliczu światowego wzrostu cen żywności w latach 2006-2011	502
Arkadiusz Malkowski , Rola zarządzania strategicznego w budowaniu konkurencyjnego regionu transgranicznego na przykładzie Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007-2013	513
Arkadiusz Malkowski, Agnieszka Malkowska , Creating a competitive region on the example of Pomerania Euroregion	523
Witold Małachowski , Polityka antykryzysowa Niemiec a integracja europejska	533
Jakub Marszałek , Emisja obligacji zamiennych w warunkach światowego kryzysu finansowego	545
Grzegorz Mazur , Nowy kształt powszechnego systemu preferencji celnych Unii Europejskiej	555
Lidia Mesjasz , Doświadczenia historyczne w zakresie niewypłacalności państw – wnioski dla współczesnej polityki gospodarczej.....	566
Joanna Michalczyk , Główne przesłanki bezpieczeństwa żywnościowego Polski i próba jego pomiaru.....	577
Wawrzyniec Michalczyk , Znaczenie wymiany wewnątrzgałęziowej w polskim handlu zagranicznym towarami rolno-spożywczymi	592
Bartosz Michalski , Zaawansowanie technologiczne polskiego eksportu w pierwszej dekadzie XXI wieku	607

Tomasz Michałowski , Kryzys zadłużeniowy w strefie euro a trwałość relacji kursowej euro/frank CFA.....	619
Ewa Mińska-Struzik , Bariery rozwoju eksportu w polskich przedsiębiorstwach wysokiej techniki – wyniki badań własnych	630

Summaries

Franciszek Adameczuk , Economic cooperation in Polish-Czech border – spatial and institutional aspects.....	23
Marzena Adamczyk , The role of Financial Stability Board in preventing financial crises	32
Eric Ambukita , Foreign direct investment in Wielkopolska Voivodeship	42
Anna Barwińska-Małajowicz , High schools graduates in the context of (not) adjusting of educational offer to the employer expectations. Comparative analysis on the example of chosen regions in Poland and Germany	53
Zbigniew Bentyn , The political crisis and its logistic implications for international supply network	63
Zbigniew Binek , Minimizing the costs of introduction of euro in Poland – experience of countries entering the European Union in 2004 and own solutions.....	72
Joanna Bogolebska , The experience of global economy with global imbalances as a crisis-breeding element.....	84
Jarosław Brach , The position of Polish international road freight carriers on the European market of international road freight hauling – reasons behind the success	104
Magdalena Broszkiewicz , Creating value for shareholders as an instrument of growth and development of the investment attractiveness of modern capital markets.....	114
Dominika Brzęczek-Nester , Competitive position of Polish manufacturing in the context of foreign trade performance in the period 2006-2011	124
Katarzyna Brzozowska , The impact of financial crisis on the regulation environment in Italy	134
Katarzyna Bujan , <i>Cash pooling</i> as a tool for liquidity management in transnational corporations	143
Ignacy H. Chrzanowski , NAFTA as an alternative form of economic integration. From the perspective of the post-communist countries.....	156
Anna Chrzęściewska , Determinants of foreign direct investment development in India.....	166
Anna Czech , Energy crises in contemporary world.....	174
Wioletta Czemieli-Grzybowska , Sources of financing small and medium enterprises in Europe during the crisis	183
Katarzyna Czerewacz-Filipowicz , Anti-crisis policy of the Russian Federation in the area of the Eurasian Economic Community	194

Małgorzata Czerwińska , Freedom of the internal market and the common EU competition policy and competitiveness of companies.....	207
Małgorzata Domiter , The importance of global trading rules with special regard to the Most Favoured Nation clause for developing countries.....	222
Jerzy Dudziński , Remarks on financial investors' engagement on commodity markets.....	233
Bartosz Fortuński , Is the global energy integrates with EU energy policy objectives?	243
Elżbieta Golemska , New methods of logistics management in the internationalization of Polish firms.....	255
Eugeniusz Gostomski , The process of creating the banking union in the eurozone	266
Małgorzata Grącik-Zajaczkowski , Fair trade: an opportunity or a threat for the development of the South?	276
Tomasz Gutowski , Foreign direct investments as the main way of transnational corporations' investments in Poland.....	286
Marcin Haberla, Sebastian Bobowski , From the medieval university to the university of the third generation.....	297
Rafał Hryniewiecki , Energy diplomacy – theoretical framework and practical applications	307
Małgorzata Janicka , The liberalization of capital flows in the presence of the evolution of the international monetary system.....	318
Anna H. Jankowiak , Japanese business communication model and the opening of the Japanese economy to the process of globalization	327
Dorota Jankowska, Agnieszka Majka , Changes on the local labor markets of the Podkarpackie Voivodeship in terms of the transformation of the three-sector structure of employment.....	336
Dorota Jarema , ASEM response to the global financial crisis	345
Bohdan Jeliński , Main consequences of global economy crisis	356
Ewa Klima, Magdalena Rosińska-Bukowska , The crisis of 2008 – analysis of European society's perception of the phenomenon.....	367
Barbara Klimas , Crisis of the welfare state and difficulties in limiting the social functions of the state.....	377
Artur Klimek , Inflows of foreign direct investment from emerging economies to Poland.....	387
Karolina Klupś , Foreign direct investment in Ukraine and the Ukrainian foreign investment flows in the years 2004-2013	399
Agnieszka Kłysik-Uryszek , Impact of economic crisis on Polish outward FDI	409
Agnieszka Konopelko , The European Union policy towards the countries of the South Caucasus region in the context of the global financial crisis.....	420
Radosław Koszewski , The use of fuzzy sets in the selection of candidates to an alliance	428

Patrycja Krawczyk , Impact of the crisis on financial and banking markets in the 21 st century on the rating of selected countries.....	438
Anetta Kuna-Marszałek , Building cooperation between science and business – literature review	449
Jarosław Kuśpit , Economic effects of the European Neighborhood Policy of the European Union towards the countries of Eastern Europe during the economic crisis	458
Aleksandra Kuźmińska-Haberla , Country of origin of a product in the modern economy	468
Małgorzata Stefania Lewandowska, Tomasz Gołębiowski , Innovativeness and international competitiveness of Polish industry. Research outcomes	479
Marek Maciejewski , The reliability of the states in the face of public finance crisis	492
Agnieszka Majka , Diversification of investment attractiveness of counties in the Podkarpackie Voivodeship.....	501
Dominika Malchar-Michalska , International cereal trade in Low-Income Food-Deficit Countries in the context of the world food price surge 2006-2011 ..	512
Arkadiusz Malkowski , Strategic management in building the competitive region on the example of Cross-border Co-operation Operational Programme of the Republic of Poland and the Czech Republic 2007-2013....	522
Arkadiusz Malkowski, Agnieszka Malkowska , Budowa konkurencyjnego regionu na przykładzie Euroregionu Pomerania.....	532
Witold Malachowski , Anti-crisis policy of Germany and European integration	544
Jakub Marszałek , Convertible bonds issuance in the time of world financial crisis	554
Grzegorz Mazur , A new shape of the Generalised System of Preferences of the European Union	565
Lidia Mesjasz , State insolvency – historical experience and lessons for current economic policy.....	576
Joanna Michalczyk , Main determinants of Poland’s food security and an attempt of its measuring	591
Wawrzyniec Michalczyk , The importance of intra-industry exchange in Polish foreign trade in agri-food products	606
Bartosz Michalski , Technological advancement of Polish exports in the first decade of the 21 st century	618
Tomasz Michalowski , Debt crisis in the eurozone and the sustainability of the euro/CFA franc rate.....	629
Ewa Mińska-Struzik , Barriers for exporting activities in Polish high-tech enterprises – own study results	640

Barbara Klimas

Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji w Bytomiu

KRYZYS PAŃSTWA OPIEKUŃCZEGO I TRUDNOŚCI W OGRANICZANIU SPOŁECZNYCH FUNKCJI PAŃSTWA

Streszczenie: Obecnie obok kryzysu gospodarczego i społecznego najważniejszy jest kryzys koncepcji państwa opiekuńczego. Wachlarz stosowanych metod i środków działania nie oferuje skutecznej pomocy w sprostaniu wymogom współczesnej gospodarki. Wśród przyczyn konieczności ograniczania państwa opiekuńczego wymienia się imperatywy konkurencyjności i rozwoju gospodarki, wymagające mniejszej redystrybucji dochodów. Skala redystrybucji oraz jej rozkład nie są obojętne dla gospodarki i jej efektywności. Trudno jest jednak wprowadzić model polityki społecznej, który odpowiadałby logice przemian gospodarki, a przy tym realizował zasady sprawiedliwości społecznej. Mimo wielu krytycznych uwag dotyczących realizacji dotychczasowej koncepcji państwa opiekuńczego, a także licznych propozycji reform, nie następują istotne zmiany w jego funkcjonowaniu. Próba zmiany tej koncepcji jest celem bardzo trudnym do osiągnięcia. Wynika to z wielu czynników, których analiza stała się przedmiotem prezentowanego artykułu.

Słowa kluczowe: ścieżka rozwoju (*path dependency*), nowy instytucjonalizm, wydatki socjalne, model polityki społecznej, europejskie wartości społeczne.

1. Wstęp

Pomimo że filozofia świadomego gospodarowania zasobami społecznymi i osłaniania społeczeństwa przed skutkami przemian gospodarczych, zagrożeń zdrowotnych czy trudnych sytuacji losowych cieszy się nadal popularnością, to jednak nasila się przekonanie, że zachowanie dotychczasowych rozwiązań w obliczu narastających problemów nie będzie możliwe. Narastające problemy gospodarcze w postaci wysokiego poziomu bezrobocia, niskiego wzrostu gospodarczego, nierówności dochodowych, generowanych w dużym stopniu poprzez procesy globalizacji, starzenie się społeczeństw, coraz gorszej kondycji finansów publicznych – rodzą obawy, że dynamika gospodarcza jest ograniczana przez wysoki poziom podatków i świadczeń socjalnych. Tymczasem potrzeba pobudzenia gospodarki oraz zachowania konkurencyjności wymusza mniejszą redystrybucję dochodów, która jest podstawą prowadzenia polityki społecznej.

Państwo opiekuńcze wymaga redystrybucji dochodów pierwotnych. Skala tej redystrybucji oraz jej rozkład, bez względu na to, jak potrzebne jest ludziom *welfare state*, nie pozostaje bez wpływu na odczucia i zachowania ludzi, także zachowania ekonomiczne. Wysokie koszty polityki społecznej i ich negatywne efekty dla rozwoju gospodarczego stały się głównym argumentem w krytyce państwa opiekuńczego.

Wśród często powtarzanych argumentów wymienić też można „syndrom mamuta”, to znaczy niemożność elastycznego działania (instytucje państwa opiekuńczego nie odpowiadają na nowe wyzwania, nie uwzględniają nowych potrzeb), przerost struktur biurokratycznych oraz demoralizację części społeczeństwa nadmiarem świadczeń społecznych, otrzymywanych bez potrzeby podejmowania aktywnych działań na rzecz poprawy swojego położenia. Sytuacja taka doprowadziła do przeinwestowania niektórych sektorów państwa opiekuńczego, nie dając w zamian oczekiwanych efektów. Wysokie nieproduktywne wydatki społeczne, świadczenia obciążające koszty pracy, trudności w utrzymaniu równowagi budżetowej czy wyłączenie części zasobów pracy jako efekt nadmiernej opiekuńczości państwa – wszystko to przemawia za koniecznością ograniczania społecznych funkcji państwa w celu sprostania wymaganiom współczesnej gospodarki. Warto zauważyć, że tylko nieliczni kwestionują samą ideę polityki państwa opiekuńczego, wielu natomiast kwestionuje zakres świadczeń społecznych. Cechą wspólną różnych poglądów krytycznych wobec państwa opiekuńczego jest wskazywanie na konieczność pewnego ograniczenia świadczeń, zwiększenia odpowiedzialności za własny los, podniesienia poprzeczki wymagań wobec korzystających ze świadczeń oraz dokładniejszej kontroli ich potrzeb¹.

2. Ocena działania państwa opiekuńczego

Ocena funkcjonowania państwa opiekuńczego została dokonana przez ekonomistów w aspekcie zależności między wielkością wydatków socjalnych a efektywnością gospodarowania. Wiktor Rutkowski oraz inni specjaliści potwierdzają hipotezę o istnieniu górnej granicy wielkości wydatków publicznych, powyżej której zanika pozytywna zależność między wzrostem tych wydatków i wzrostem gospodarczym². Liczne prace badające zależność między wielkością wydatków państwa na cele opiekuńcze a wzrostem gospodarczym wskazują, że wydatki społeczne, zwłaszcza związane z płacami, prowadzą do wzrostu kosztów pracy i redukują zyski oraz wielkość inwestycji w gospodarce³. Badania wskazują, że nie ma też zauważalnego

¹ T.S. Edvardsen, B. Hagtvet, *Dyskusja o państwie dobrobytu*, [w:] *Nordycki model demokracji państwa dobrobytu*, red. T.S. Edvardsen, B. Hagtvet, Warszawa 1994, s. 108.

² W. Rutkowski, *Państwo dobrobytu a efektywność gospodarcza*, „*Ekonomista*” 2006, nr 3, s. 293.

³ Obliczono, że wzrost wydatków o 1% PKB redukuje zyski o 0,3% i inwestycje o 0,6%. Istnieją jednak mechanizmy, które sprawiają, że możliwy jest także pozytywny wpływ wydatków socjalnych na PKB – np. wydatki na naukę, edukację. Zob.: G. Bukowska, *Jak zmienia się państwo opiekuńcze w Europie Zachodniej*, [w:] *Przyszłość państwa opiekuńczego*, Świat-Europa-Polska, Biuletyn Komitetu Prognoz Polska 2000 Plus przy Prezydium PAN, Warszawa 2008, s. 51.

związku między poziomem wydatków publicznych a HDI (Human Development Index – wskaźnik rozwoju społecznego, obliczany przez ONZ)⁴. Tak więc wiele wydatków socjalnych nie ma uzasadnienia ani ekonomicznego, ani też społecznego. Poziom wydatków społecznych jest zawsze bardziej wynikiem wcześniejszych politycznych trendów i obietnic niż świadomych decyzji opartych na bieżących faktach. W każdym momencie poziom ten zależy w istotnym stopniu od uprawnień i roszczeń wobec państwa powstałych w okresach przeszłych, nie zaś od dobrze przemyślanych analiz i ocen dotyczących tego, co państwo mogłoby i powinno zrobić, funkcjonując w nowoczesnej i złożonej gospodarce rynkowej. Nie chodzi jednak o to, by za wszelką cenę obniżać wydatki społeczne, lecz o to, by kierunkować je na te dziedziny, w których stanowią one inwestycje, a zatem na naukę, edukację czy ograniczanie dysfunkcji na rynku pracy – tak wydatkowane środki publiczne tworzą w dalszej perspektywie warunki wzrostu i rozwoju gospodarki oraz poprawy jej konkurencyjności.

Jednym z najważniejszych problemów, a zarazem wyzwań współczesnej polityki społecznej, jest konieczność zmiany funkcji programów społecznych. Chodzi o przeformułowanie celów i zadań polityki społecznej z opiekuńczych na aktywizujące, uznanie priorytetu pracy nad zabezpieczeniem socjalnym⁵. Chodzi tu o kompromis między dużym zakresem przymusowej redystrybucji na cele socjalne a mniejszym zakresem z przewartościowaną strukturą celów społecznych. Konieczność ponownego zdefiniowania sfer aktywności i priorytetów działań państwa opiekuńczego oznaczać będzie ekspansję zaangażowania środków publicznych w wielu dziedzinach i jego zmniejszenie w innych. Konieczna staje się też zmiana sposobów finansowania systemu zabezpieczenia społecznego w kierunku korzystniejszych dla przedsiębiorstw i gospodarki proporcji między głównymi źródłami finansowania polityki społecznej, tzn. podatkami i składkami na ubezpieczenia społeczne.

Stymulowanie niezbędnych dla wzrostu gospodarczego oszczędności, inwestycji oraz przedsiębiorczości wymaga rygorystycznego stosunku do warunków pracy i płacy, przeznaczania wydatków budżetowych państwa przede wszystkim na cele rozwojowe, a nie socjalne, a także utrzymywania umiarkowanego poziomu opodatkowania⁶.

Krytyka państwa opiekuńczego dotyczy głównie zbyt wysokich podatków i składek oraz spłaszczenia dochodów, działającego negatywnie na efekty pracy oraz prywatne oszczędności. Redystrybucja niezbędna do zabezpieczenia przed socjalny-

⁴ V. Tanzi, *Gospodarcza rola państwa XXI wieku*, Materiały i Studia NBP, Warszawa 2006, s. 11.

⁵ Szerzej na ten temat: T. Kaźmierczak, M. Rymśza, *W stronę aktywnej polityki społecznej*, IPS, Warszawa 2003.

⁶ A. Jochymczyk, M. Czapka, T. Gzela, *Różnorodność form opodatkowania przedsiębiorcy jako element polityki państwa sprzyjającej rozwojowi sektora prywatnego*, Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu nr 2, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji, Bytom 2010, s. 161-180; Z. Sadowski, *Rola państwa w epoce globalizacji*, [w:] *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, red. B. Liberska, PWE, Warszawa 2002, s. 314.

mi typami ryzyka powinna dokonywać się poza kosztami pracy – ten warunek wyznacza reformy państwa opiekuńczego, a także reformy na rynku pracy⁷.

We współczesnej gospodarce polityka społeczna jest mocno powiązana ze stanem rozwoju gospodarki, stopniem jej zamożności i potencjałem konkurencyjnym. Wymagania współczesnej gospodarki, zwłaszcza procesy globalizacji i rosnąca konkurencja międzynarodowa, wymuszają konieczność wykształcenia się takiego modelu państwa opiekuńczego, który odpowiadałby współczesnym wyzwaniom. Modelu, który z jednej strony odpowiadałby logice przemian współczesnej gospodarki, sprzyjał wzrostowi gospodarczemu i poprawie konkurencyjności, a z drugiej – realizował zasady sprawiedliwości społecznej. Można powiedzieć, że kryzys koncepcji państwa opiekuńczego jest wyrazem sprzeczności między dwoma zasadniczymi obszarami działania współczesnego państwa: obszarem wspomagania rozwoju i konkurencyjności i obszarem troski socjalnej.

3. W poszukiwaniu modelu państwa opiekuńczego

Przemiany współczesnej gospodarki, a zwłaszcza procesy globalizacji, poprzez większą dynamikę i liberalizację procesów gospodarczych niosą ze sobą ryzyko zaostrzenia się istniejących problemów społecznych, generując jednocześnie nowe kwestie socjalne, wymagające większego zaangażowania polityki społecznej w ich rozwiązywanie. Globalny system rynku światowego przy wszystkich swoich zaletach, polegających na ogromnym ułatwieniu przepływu czynników produkcji, możliwości szybkiego wzrostu produkcji, wzrostu dobrobytu społecznego i poprawy warunków bytu ludności, dostępu do nowych technologii, metod zarządzania i wiedzy, stworzył też rosnące zagrożenia. W imię konkurencyjności obniża się płace, zmniejsza koszty siły roboczej i związanych z nią świadczeń społecznych, osłabieniu ulega także ochronna funkcja prawa pracy. Międzynarodowa konkurencja wymusza restrukturyzację wielu gałęzi gospodarki w kierunku zwiększenia efektywności, co prowadzi do powstania względnie wysokiego bezrobocia i, co najważniejsze, długotrwałego. 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 społecznej. Tworzenie nowego modelu państwa opiekuńczego, w większym niż dotąd stopniu dostosowanego do przemian globalizującej się gospodarki, stawia przed polityką społeczną bodaj największe wyzwanie współczesności, jakim jest godzenie sprawiedliwości społecznej z wymaganiami wzrostu i rozwoju oraz konkurencyjności gospodarki.

Mimo akceptacji dla tak sformułowanego celu polityki społecznej nie udaje się jednak przekształcić dotychczasowego, tradycyjnego modelu państwa opiekuńczego

⁷ S. Golinowska, *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 11-12, s. 6.

w sposób adekwatny do wyzwań współczesnej gospodarki. Pomimo wielu krytycznych uwag i propozycji różnych kierunków reform państwa opiekuńczego trudno byłoby dziś zaobserwować istotne zmiany w jego funkcjonowaniu. Państwo opiekuńcze, pomimo ogromnej presji gospodarczej, nie zmienia się radykalnie, a w wielu krajach obserwujemy swoisty regres w tempie reformowania państwa opiekuńczego.

Co zatem wpływa na ograniczenie reform tradycyjnego państwa opiekuńczego we współczesnej gospodarce?

Według wielu autorów stabilność państwa opiekuńczego i jego odporność na zmiany w dużym stopniu wyjaśniają preferencje polityczne. Państwo opiekuńcze jest raczej narzędziem do realizacji jakiejś koncepcji politycznej niż wartością samą w sobie. Początkowo służyło budowie państw narodowych, następnie – wraz z rozwojem demokracji politycznej – zdobywaniu władzy przez odpowiednie ugrupowania polityczne, które wykorzystały programy i reformy socjalne w walce wyborczej, a i zdobywaniu kapitału politycznego przez pojedynczych polityków – reformatorów. W sytuacji odwrotu państwo opiekuńcze przestaje być dla polityków pomocnym narzędziem w osiągnięciu ich politycznych celów. W konsekwencji utrudnia to jego gwałtowne zmiany. Reformy podejmowane w sferze socjalnej nie są radykalne, ich zakres jest marginesowy i można powiedzieć, że mają charakter zmian kosmetycznych. Nie udaje się ich wprowadzić przede wszystkim ze względu na zbyt duży koszt polityczny.

Jednym z istotnych podejść instytucjonalnych w kwestii przemian państwa opiekuńczego była praca Paula Piersona *Dismantling the Welfare State?*, w której wyjaśniając opór wobec zmian, autor zwraca uwagę na mechanizmy wyborcze – ograniczanie państwa opiekuńczego wiąże się z wysokim ryzykiem wyborczym⁸. Podczas gdy ekspansja generuje wsparcie polityczne, to reformy są niepopularnym stylem uprawiania polityki, zwłaszcza w ramach parlamentarnej demokracji dominującej w Europie.

Demontaż państwa opiekuńczego może być dużym problemem politycznym o wyjątkowo niebezpiecznych skutkach dla demokracji. Z tego też powodu całkowite odrzucenie raz osiągniętych przywilejów socjalnych nie jest możliwe. Wprawdzie system demokratyczny przybiera współcześnie dosyć specyficzny charakter, pozwalający na manipulowanie społeczeństwem, jednakże pewnych zdobyczy socjalnych uprzednio uzyskanych w modelu opiekuńczym nie da się odebrać⁹. Preferencje polityczne w dużym stopniu wyjaśniają stabilność państwa opiekuńczego i odporność na zmiany. Istniejące koalicje dążą do reprodukcji istniejących instytucji, a to oznacza, że polityka skłania jednostki i grupy do działań, które kształtują określoną ścieżkę

⁸ P. Pierson, *Dismantling the welfare state?*, Cambridge University Press, Cambridge 1994.

⁹ J. Kleer, *Między upadkiem a odrodzeniem państwa opiekuńczego*, [w:] *Przyszłość państwa opiekuńczego*, Świat-Europa-Polska, Biuletyn Komitetu Prognoz Polska 2000 Plus przy Prezydium PAN, Warszawa 2008.

rozwoju polityki. Ścieżka rozwoju ograniczona jest przez wcześniejsze zdarzenia i oznacza prawdopodobieństwo przyszłego rozwoju według ustalonej trajektorii. Podobną interpretację tego zjawiska podaje wspomniany już Paul Pierson, który wskazuje na to, że instytucjonalne zaangażowanie determinuje krajowe trajektorie, co sugeruje istnienie określonych ścieżek rozwoju państwa opiekuńczego¹⁰. Taki tok rozumowania nawiązuje do tezy nowych instytucjonalistów o zależności od szlaku (*path dependency*) jako zmiennej wyjaśniającej istotę polityki społecznej. Zgodnie z perspektywą nowego instytucjonalizmu źródeł współczesnych rozwiązań należy poszukiwać w historii i kulturze. Nie sposób określić istoty polityki państwa w oderwaniu od jej historycznych korzeni i zróżnicowań. Każda z koncepcji polityki społecznej odwołuje się mniej czy bardziej świadomie do własnej tradycji, logiki rozwoju. Można to zilustrować reakcją poszczególnych krajów na kryzys państwa opiekuńczego: grupa krajów o długiej tradycji rządów socjaldemokratycznych, gdzie funkcjonują rozwinięte instytucje opiekuńcze, nie zamierza znacząco ograniczać ich funkcji w okresie kryzysu. Z kolei kraje o silnych wpływach neoliberalnych całkowicie podważają koncepcję *welfare state*¹¹.

Reakcja państw na kryzys państwa opiekuńczego zależała od typu realizowanej przez nie dotąd polityki społecznej, co w pełni potwierdza zasadność tezy nowych instytucjonalistów o zależności od szlaku (*path dependency*) jako zmiennej wyjaśniającej politykę społeczną. *Path dependency* oznacza istnienie zasady, że nowo wprowadzane rozwiązania danego problemu są silnie uzależnione od dotychczas stosowanych rozwiązań tego problemu. Z faktem istnienia tej prawidłowości musi się liczyć każdy polityk społeczny, jeśli chce, by proponowane przez niego reformy nie budziły silnego sprzeciwu społecznego i miały bardziej trwałe charakter¹². Powinny być proponowane rozwiązania, które nie będą zbyt radykalnie zrywać z dotychczasową praktyką.

Należy zatem zadać pytanie, czy dzisiejsze państwa opiekuńcze powinny po prostu zaakceptować *status quo* i kontynuować istniejące programy publiczne, próbując jednocześnie jak najlepiej podołać przyszłej presji na wydatki, wywołanej na przykład zmianami demograficznymi, albo na dochody publiczne, wywołanej przez globalizację? Czy też przeciwnie, powinny wprowadzać radykalne reformy, które w dłuższym okresie przybliżyłyby rolę państwa do sytuacji ekonomicznie optymalnej. Ostatnie doświadczenia wielu krajów europejskich wskazują, że ta druga alternatywa może napotkać trudności polityczne z powodu potężnej opozycji wobec rzeczywistych reform¹³. Europejczycy mają mniej liberalne podejście do kwestii gospodarczych i

¹⁰ Zob. P. Pierson, *The new politics of the welfare state*, Oxford University Press, Oxford 2001 (cyt. za: G. Bukowska, wyd. cyt., s. 61).

¹¹ J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 37.

¹² M. Książkowski, *Polityka społeczna z porównawczej perspektywy*, [w:] *Wokół polityki społecznej*, red. K. Głębicka, M. Brewiński, PTPS, WSP TWP w Warszawie, Warszawa 2008, s. 55.

¹³ V. Tanzi, wyd. cyt., s. 13.

społecznych, dużo bardziej zakorzenione są w społeczeństwach europejskich tendencje egalitarystyczne. Większy nacisk położony jest na równości dochodowe i co za tym idzie – szerszą dostępność do niekomercyjnych usług społecznych, wyższych wydatków na cele publiczne, wyrównanego poziomu życia. Zwraca się uwagę na wartości, którym Europejczycy przypisują duże znaczenie, takie jak: solidarność i spójność, równe szanse i zwalczanie wszelkich form dyskryminacji, wysokie standardy bezpieczeństwa i zdrowia w pracy. Są to wartości, do których w Europie przypisuje się znacznie większą wagę niż w innych częściach świata¹⁴. Europejczycy mają też większe oczekiwania wobec państwa, oczekują większego zaangażowania państwa w rozwiązywaniu problemów społecznych. Wysoki stopień zaspokojenia potrzeb społecznych i duży udział państwa w ich zaspokajaniu sprawia, że w Europie można mówić o państwie opiekuńczym. Znajduje to wyraz w relatywnie dużym zaangażowaniu państwa i koncentracji polityki społecznej w takich dziedzinach, jak: edukacja, ochrona zdrowia, polityka zatrudnienia, zabezpieczenie na starość. Najczęściej miarą zakresu państwa opiekuńczego są wydatki na cele społeczne w relacji do PKB. Kraje Unii Europejskiej wydają przeciętnie 28% PKB na cele społeczne, chociaż wielkość tych wydatków jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych krajach.

4. Rola państwa w sferze zabezpieczenia społecznego

Analiza danych wskazuje na znaczną rolę państwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w krajach Unii Europejskiej i potwierdza tezę o większej społecznej odpowiedzialności państwa w krajach europejskich aniżeli w innych państwach wysoko rozwiniętych. W związku z tym pojawić się mogą oczekiwania zwiększenia funkcji opiekuńczej i regulacyjnej państwa w obliczu zagrożeń, jakie generują przemiany współczesnej gospodarki. Zachodzące w gospodarce zmiany strukturalne i demograficzne, rosnące bezrobocie mogą przyczynić się do wzrostu wydatków socjalnych, w odpowiedzi na kryzys gospodarczy rządy skłonne są w większym stopniu do zwiększania wydatków. W wielu programach wprawdzie doszło do cięć wydatków, jednakże presja nasilających się problemów społecznych czy też preferencje wyborców oraz instytucjonalna inercja – chronią przed fundamentalnymi zmianami i prowadzą do kontynuacji wcześniejszych kierunków polityki. Ponadto ograniczenie zakresu zabezpieczenia społecznego jest celem bardzo trudnym do przeprowadzenia, także z powodu przyjęcia określonych zobowiązań wobec organizacji międzynarodowych, stojących na straży przestrzegania praw socjalnych¹⁵.

¹⁴ J. Ciechanowski, *Polityka społeczna i rynek pracy w Europie*, „Rynek Pracy”, wydanie specjalne, grudzień 2005, s. 45; K. Zamorska, *Wartości socjalne jako cel normatywny europejskiego modelu socjalnego*, [w:] *Model społeczny zintegrowanej Europy*, red. J. Zarzeczny, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007, s. 53.

¹⁵ Wymagania 102 Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego wskazują ograniczenia przestrzene do ewentualnych zmian. Zgodnie z Konwencją państwo ponosi odpowiedzialność nie tylko za to, że świadczenia są udzielane zgodnie z jej wymaganiami, ale także za to, że istnieją niezbędne do tego środki finansowe.

Wiele badań wskazuje, że czynniki demograficzne, ekonomiczne, ale także polityczne sprzyjają utrzymywaniu dotychczasowego poziomu *welfare state*¹⁶.

Skala wydatków socjalnych w Unii Europejskiej zmienia się bardzo niewiele. Zmienia się struktura tych wydatków, zmieniają się źródła ich finansowania, ale wiele wskazuje na to, że wielokrotnie ogłaszany kryzys państwa opiekuńczego dość słabo przekłada się na realia. Na temat zatrzymania ekspansji państwa opiekuńczego i jego ograniczania więcej można przeczytać niż udowodnić na podstawie faktów statystycznych. Polityka ograniczenia socjalnych funkcji państwa, najbardziej jednoznacznie urzeczywistniana w USA i Wielkiej Brytanii za czasów rządów prezydenta Ronalda Reagana i premier Margaret Thatcher, tylko w niewielkim stopniu zmieniła tradycyjne instytucje zabezpieczenia społecznego w tych krajach, a w pozostałych zapoczątkowała raczej debatę i stopniowe wprowadzanie zmian ograniczających odpowiedzialność państwa¹⁷.

W wyniku krytyki promowano raczej reformy poprawiające efektywność i ograniczające zbytnią opiekuńczość państwa, a w mniejszym stopniu zmianę podstawowych paradygmatów¹⁸. Ta krytyka powinna wywołać mniejsze zaangażowanie się państwa w sprawy zabezpieczenia społecznego, a w większym stopniu uaktywnienie społeczności lokalnych w rozwiązywaniu problemów społecznych¹⁹.

Wydaje się, że w najbliższych latach głównym źródłem zmian w sferze społecznej będzie nie jakiś nowy model polityki społecznej, lecz głęboki kryzys finansów publicznych. Rację ma Michał Boni, który podkreśla ciągły „szantaż” ograniczeń budżetowych w zmianie koncepcji polityki społecznej, mówiąc: „Od wielu już lat nad filozofią realizacji zadań dominuje filozofia dostosowywania zadań do posiadanych środków”²⁰.

Decydujące jednak czynniki prowadzące do zmian polityki społecznej to radykalnie zmienione możliwości finansowania, które wymagać będą bardziej zdecydowanych rozwiązań wychodzących naprzeciw nowym wyzwaniom. Kryzys finansowy

¹⁶ Zob. S. Kuhnle, *Survival of the European welfare state*, Routledge, London 2000 (cyt. za: G. Bukowska, wyd. cyt., s. 50).

¹⁷ S. Golinowska, *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, [w:] *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, red. B. Balcerzak-Paradowska, IPiSS, Warszawa 2003, s. 21-22.

¹⁸ Zob. B. Klimas, *O zmianach zakresu i paradygmatów polityki społecznej*, [w:] *Gospodarka społeczna w Europie*, red. E. Pancer-Cybulska, WSH we Wrocławiu, Wrocław 2008.

¹⁹ Z tendencją tą wiąże się proces zarówno rozkwitu organizacji pozarządowych, jak i decentralizacji, która stanowi przeniesienie kompetencji prowadzenia polityki społecznej na szczebel terytorialny. Proces przesuwania funkcji socjalnych państwa w kierunku innych podmiotów dokonuje się także poprzez zwiększenie indywidualnej odpowiedzialności oraz komercyjnego funkcjonowania instytucji usług społecznych, poprzez tworzenie quasi-rynków wewnętrznych w sektorze publicznym, a nawet prywatyzację – przekazywanie na rynek niektórych funkcji społecznych. Szerzej na ten temat: *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymśa, ISP, Warszawa 2007.

²⁰ S. Golinowska, M. Boni, *Nowe dylematy polityki społecznej*, CASE, Warszawa 2006.

wy pociągający za sobą spowolnienie gospodarki zmienia w sposób zasadniczy optykę analizy teoretycznej. Jednakże przy wychodzeniu z kryzysu problematyka przyszłego modelu państwa opiekuńczego będzie wymagała nowej refleksji.

5. Zakończenie

Obecna krytyka państwa opiekuńczego prowadzi bardziej do racjonalizowania wydatków niż ich ograniczania. Poszukuje się raczej sposobów na efektywniejszą dystrybucję środków publicznych niż dąży do ich zmniejszenia. Jednakże wysokie koszty polityki społecznej i ich negatywne efekty dla rozwoju gospodarczego stały się głównym argumentem w krytyce państwa opiekuńczego. Logika rozwoju gospodarki światowej implikuje zmniejszenie i zmianę form angażowania się państwa na polu społecznym. Tymczasem polityka ograniczania państwa opiekuńczego w niewielkim stopniu zmieniła tradycyjne instytucje zabezpieczenia społecznego, zapoczątkowała raczej debatę i stopniowe wprowadzanie zmian ograniczających odpowiedzialność państwa; częściej promowano poprawę efektywności niż zmianę podstawowych paradygmatów państwa opiekuńczego.

Literatura

- Bukowska G., *Jak zmienia się państwo opiekuńcze w Europie Zachodniej*, [w:] *Przyszłość państwa opiekuńczego*, Świat-Europa-Polska, Biuletyn Komitetu Prognoz Polska 2000 Plus przy Prezydium PAN, Warszawa 2008.
- Ciechanowski J., *Polityka społeczna i rynek pracy w Europie*, „Rynek Pracy”, wydanie specjalne, grudzień 2005
- Edvardsen T.S., Hagtvet B., *Dyskusja o państwie dobrobytu*, [w:] *Nordycki model demokracji państwa dobrobytu*, red. T.S. Edvardsen, B. Hagtvet, Warszawa 1994.
- Golinowska S., *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, [w:] *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, red. B. Balcerzak-Paradowska, IPiSS, Warszawa 2003.
- 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.
- Jochymczyk A., Czapka M., Gzela T., *Różnorodność form opodatkowania przedsiębiorcy jako element polityki państwa sprzyjającej rozwojowi sektora prywatnego*, Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu nr 2, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji, Bytom 2010.
- Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymsha, ISP, Warszawa 2007.
- Kaźmierczak T., Rymsha M., *W stronę aktywnej polityki społecznej*, IPS, Warszawa 2003.
- Kleer J., *Między upadkiem a odrodzeniem państwa opiekuńczego*, [w:] *Przyszłość państwa opiekuńczego*, Świat-Europa-Polska, Biuletyn Komitetu Prognoz Polska 2000 Plus przy Prezydium PAN, Warszawa 2008.
- Klimas B., *O zmianach zakresu i paradygmatów polityki społecznej*, [w:] *Gospodarka społeczna w Europie*, red. E. Pancer-Cybulska, WSH we Wrocławiu, Wrocław 2008.

- Krzyszowski J., *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- Książkowski M., *Polityka społeczna z porównawczej perspektywy*, [w:] *Wokół polityki społecznej*, red. K. Głąbicka, M. Brewiński, PTPS, WSP TWP w Warszawie, Warszawa 2008.
- Kuhnle S., *Survival of the European Welfare State*, Routledge, London 2000.
- Pierson P., *Dismantling the welfare state?*, Cambridge University Press, Cambridge 1994.
- Pierson P., *The new politics of the welfare state*, Oxford University Press, Oxford 2001.
- Rutkowski W., *Państwo dobrobytu a efektywność gospodarcza*, „*Ekonomista*” 2006, nr 3.
- Sadowski Z., *Rola państwa w epoce globalizacji*, [w:] *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, red. B. Liberska, PWE, Warszawa 2002.
- Tanzi V., *Gospodarcza rola państwa XXI wieku*, Materiały i Studia NBP, Warszawa 2006.
- Zamorska K., *Wartości socjalne jako cel normatywny europejskiego modelu socjalnego*, [w:] *Model społeczny zintegrowanej Europy*, red. J. Zarzeczny, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007.

CRISIS OF THE WELFARE STATE AND DIFFICULTIES IN LIMITING THE SOCIAL FUNCTIONS OF THE STATE

Summary: Currently, together with the economic and social crisis, the most important is the concept of the crisis of the welfare state. Among the reasons for change, and even the need of the limitation of the welfare state, above all there is an imperative of competitiveness and economic development, requiring less redistribution of income. The scale and allocation of redistribution, no matter how necessary the welfare state is, has an impact on the economy and its efficiency. However, it is not easy to introduce a model of social policy, which would correspond to the logic of the transformations of the modern economy and at the same time follow the principles of social justice. Despite many critical comments on the implementation of the existing concept of the welfare state, as well as a number of proposals for reforms, significant changes in its functioning have not followed. Limiting the scope of the welfare state, or an attempt to change the concept, is a very difficult goal to achieve. This results not only from the resistance or social opposition, but from many other important factors, the analysis of which is the subject of this article.

Keywords: path dependency, new institutionalism, social expenditure, model of social policy, European social values.