

ANDRZEJ TYMOWSKI

DYLEMATY WSPÓŁCZESNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ W POLSCE

I. SYTUACJA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA W 1980 R.

Genezą protestu „sierpniowego” była prowadzona w drugiej połowie lat siedemdziesiątych polityka społeczno-gospodarcza. Polityka ta powodowała spadek stopy życiowej szerokich mas pracujących przy równoczesnym wzroście warunków bytu tzw. establishmentu. Proces ten zauważono powszechnie. Tzw. barbarzyńska inflacja, tj. wzrost dochodów nominalnych przy wzrastających brakach w asortymencie towarów i występowaniu względnie stabilnych cen, trudności z zakupem podstawowych artykułów (kolejki), potęgowały się stopniowo. Mimo narastającego niezadowolenia, występującego także wśród dużej części członków PZPR, wydarzenia i decyzje polityczne pierwszych miesięcy 1980 r. usankcjonowały tę sytuację i zatwierdziły istniejący układ na najbliższe lata.

W tym stanie rzeczy wydarzenia sierpniowe w Polsce nie mogą być dla uważnych obserwatorów żadnym zaskoczeniem. Po prostu ogół pracujących, przede wszystkim robotników, z którymi solidaryzowała się większa część inteligencji, nie mając możliwości wyrażenia niezadowolenia, musiał strajkiem bronić swych zagrożonych, podstawowych interesów materialnych i dążyć do tego, aby zagwarantować na przyszłość politykę zgodną z interesem całości społeczeństwa, a nie tylko grupy rządzącej.

Próżnia społeczna istniejąca między głównymi ośrodkami dyspozycji a ogółem zmusiła więc społeczeństwo do artykulacji swych żądań w sposób, który byłby zauważony i zmuszał do ich realizacji. Establishment był tak zadowolony z siebie i swej sytuacji materialnej, iż został zaskoczony tym, że ogół społeczeństwa odbiera sytuację inaczej, że powstał ruch odnowy i odmowy. Jego rozmiary, konsekwencje działania, jak i efektywność stanowiły natomiast zaskoczenie nawet dla samych bohaterów wydarzeń. Po prostu nie doceniano, jak masowy był pogląd, że „tak dalej być nie może” i jak bezsilna jest władza, której gestii przeważająca część społeczeństwa nie akceptuje. Znaczenie wydarzeń sierpniowych polega więc z jednej strony na „odrzuconiu” prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej, z drugiej zaś porozumienia ze Szczecina,

Gdańska i Jastrzębia — jak i dalsze — są jednak nie tylko istotne swą treścią merytoryczną, ustępstwem władzy na rzecz strajkujących. Stanowiły one przede wszystkim dowód przemian w układzie sił między ogółem społeczeństwa a establishmentem, z którego częściowej przejściowości obie podpisujące strony niezupełnie zdały sobie sprawę. Ogół protestujących — szczególnie w pierwszych miesiącach wydarzeń — rozumował realistycznie, że można artykułować określone żądania i domagać się ich spełnienia, mimo że system władzy i partia pozostają przy władzy te same. Ale tego rodzaju przyjęte powszechnie założenie pociągało za sobą poważne skutki. Rząd zmuszony był zgodzić się w praktyce na wszystkie żądania ekonomiczne drugiej strony — wolać zresztą ustępstwa gospodarcze od politycznych — bez względu na ich realność. Ludzie natomiast, wysuwający żądania, nie musieli się liczyć z materialną możliwością ich spełnienia, ponieważ i tak wiedzieli, iż nie oni będą musieli żądania te realizować, że będzie to obowiązkiem drugiej, rządzącej strony. Pamiętajmy, że w naszym ustroju nie ma układu stosunków politycznych obowiązującego np. w krajach zachodnich. Tam istnieją rząd oraz opozycja, która może w pewnym momencie stać się rządem; opozycja, która może stać się rządem, musi liczyć się w pewnym stopniu z realiami gospodarczymi, gdyż to ona w razie dojścia do władzy będzie rozliczona z praktycznych skutków realizacji swego programu.

Inna natomiast jest sytuacja ruchu kontestującego rzeczywistość, jeśli nie ma on tych ograniczeń weryfikacyjnych we własnej, praktycznej działalności. Jego działanie ogranicza się do wysuwania na ogół powszechnie akceptowanych żądań, które jednak mogą być ze sobą sprzeczne bądź materialnie nierealistyczne. Zaistnienie tego rodzaju układu spowoduje daleko idące długofalowo negatywne skutki, jeśli rozsądek nie ograniczy dezyderatów do ram rzeczywistych możliwości systemu gospodarczo-politycznego. Konieczne jest powszechne uświadomienie, że państwo, aby cokolwiek dać, musi to mieć. W przeciwnym razie, gałąź, na której siedzimy jako społeczeństwo, zostanie podcięta, uzyskamy pozornie wszystko — nie mając faktycznie niczego.

Znaczenie tego układu okazuje się istotne szczególnie wówczas, gdy uwzględnia się specyfikę sytuacji ekonomicznej naszego kraju w sierpniu 1980 r. W okresie przemian po październiku 1956 r. i po grudniu 1970 r. zmiana polityki ekonomicznej kraju była możliwa w kierunku szybkiego, lepszego zaspokojenia potrzeb ludności drogą ograniczenia akumulacji na cele inwestycyjne, przestawienia produkcji na cele konsumpcyjne, ograniczenia różnych innych nadmiernych wydatków czy też — jak po roku 1970 — także i drogą zaciągania kredytów na cele konsumpcyjne. Sytuacja polskiej gospodarki w sierpniu 1980 r. była jednak inna, i niestety, dużo gorsza. Warto temu poświęcić trochę uwagi.

W ostatnim 10-leciu dokonano wiele tzw. złych inwestycji, to jest nietrafnych, nieukończonych, niekompleksowych (brak odpowiedniej roz-

budowy bazy energetycznej), inwestycji wymagających do eksploatacji na bieżąco tzw. wsadu dewizowego, inwestycji opartych na błędnych kalkulacjach ekonomicznych czy też ignorujących konieczność zaspokojenia podstawowych potrzeb konsumpcyjnych ludności. Znamienną rzeczą jest, iż mimo wydatkowania ogromnych kwot na cele inwestycyjne, żadna z gałęzi naszej gospodarki nie jest odpowiednio doinwestowana, każda znajduje się w krytycznej sytuacji. Innymi słowy, dokonano wysiłku inwestycyjnego, który w dużej mierze okazuje się w obecnej sytuacji ekonomicznej bezużyteczny, a możliwości jego wykorzystania dla utrzymania — nie mówiąc już o wzroście — stopy życiowej ludności są bardzo ograniczone. Odpowiedzialność za skutki tej polityki gospodarczo-inwestycyjnej obciąża ekipę Edwarda Gierka, ale skutki jej ponosi i ponosić będzie całe społeczeństwo.

Politykę inwestycyjną w ostatnim 10-leciu finansowano przede wszystkim drogą emisji pieniądza ze stopniowo zmniejszającym się pokryciem towarowo-usługowym bądź też drogą zaciągania kredytów zagranicznych (także na cele konsumpcyjne). Kredyty te, w ostatnich latach na ogół wysoko oprocentowane, miano spłacać częściowo produkcją nowo wybudowanych zakładów, które faktycznie nie zostały często dotąd ukończone. Innymi słowy, teraźniejszość jest obciążona błędami przeszłości; na hipotece naszej gospodarki wiszą ogromne zobowiązania nie tylko w stosunku do zagranicy, ale i ludności kraju w postaci emisji pieniądza. Ocena pasywów sytuacji ekonomicznej kraju nie kończy się na tym. Cały system ekonomiczny był już w sierpniu 1980 r. w stanie daleko idącego rozkładu. W szczególności ceny nie wyrażały w nim wartości realnych, nie odpowiadały ani cenom równowagi podaży do popytu ani kosztom produkcji, a były wielkościami utopijnymi, nie umożliwiającymi jakichkolwiek prawidłowych kalkulacji ekonomicznych czy podejmowania sensownych decyzji ekonomicznych, zarówno w skali gospodarki kraju jak poszczególnych jego mieszkańców. Równocześnie następował stopniowo stały zanik związku między częścią płac a pracą, zanikała stymulacyjna rola płac w stosunku do wydajności pracy. Powstał cały system różnego rodzaju uprzywilejowanych źródeł zaopatrzenia po cenach nie odpowiadających cenom rynkowym i dostępnym tylko wybranym. Pieniądz miał różną wartość w zależności od tego, kto go wydawał. Istniał złoty „lekki” i „ciężki”. W związku z postępującą stopniowo deprecjacją pieniądza zmniejszało się zainteresowanie chłopów indywidualnych sprzedażą ich produktów, gdyż za uzyskane środki mieli tylko ograniczone możliwości uzyskania potrzebnych im środków produkcji (węgla, nawozów, maszyn rolniczych czy materiałów budowlanych) bądź też dóbr przemysłowych konsumpcji trwałej.

Ten obraz pasywów sytuacji ekonomicznej społeczeństwa i kraju nie byłby kompletny, gdyby nie został uwzględniony w nim fakt załamania się jego infrastruktury moralnej, czyli obniżenia się poziomu uczciwości

społeczeństwa. Widziano, iż nie pracą można dojść do czegoś, lecz łatwiejszą drogą wykorzystywania możliwości, jakie stwarzał establishment dla osób z nim związanych albo też przez różnego rodzaju kombinacje, które jeśli nie były sprzeczne z kodeksem karnym, to w każdym razie uchodziły jeszcze przed 20 - 30 laty z gruntu za amoralne¹. Dokonały się równocześnie pewne przeobrażenia w mentalności społeczeństwa, które w znacznej części uważa za rzecz naturalną i nie sprzeczną z jego ambicją, iż aby utrzymać stopę życiową ludności kraju, należy korzystać z pomocy zagranicznej: „cały świat powinien pomagać nam”. W pewnym stopniu jest to skutek ostatniego 10-lecia, w którym nauczono społeczeństwo żyć w oparciu o kredyty zagraniczne konsumpcyjne. Osobny problem to niski poziom edukacji ekonomicznej społeczeństwa, przed którym od lat ukrywano informacje statystyczno-merytoryczne o stanie gospodarki kraju, jak i prawidłowościach nią rządzących.

Powyższe uwagi obrazują pokrótce krytyczny stan gospodarki naszego kraju w chwili przełamu sierpniowego. Stan ten stawiał przed krajem poważne zadania długofalowych koniecznych przemian w orientacji społeczno-gospodarczej, zrównoważenia ma rynku podaży z popytem, określenia stopy życiowej na poziomie realnych możliwości gospodarczych kraju, stworzenia systemu ekonomicznego, gwarantującego efektywność gospodarki i jej szybki rozwój celem pokrycia stale wzrastających potrzeb ludności.

II. POROZUMIENIA SPOŁECZNE Z SIERPNIA 1980 R.

Większa część ludności kraju i sami strajkujący nie zdawali sobie sprawy z powagi sytuacji. Po prostu protest dotyczył — niezależnie od występujących później i coraz bardziej się rozbudowujących żądań dotyczących swobód obywatelskich — pewnych zasadniczych, zdaniem pracujących, spraw związanych z warunkami bytu, których uregulowania się domagano. Postulaty zrodziły się zasadniczo w samej bazie, to jest w środowisku robotniczym, przede wszystkim wśród młodej generacji, miały w zasadzie charakter spontaniczny, choć duży wpływ na wysunięte żądania miały zarówno ukazujące się uprzednio różne publikacje pracowników naukowych i publicystów, jak i wydawnictwa nielegalne. Duży wpływ na nie wywarły także różnego rodzaju prelekcje, szkolenia prowadzone przez rozmaitych reformatorskich polityków społecznych, socjologów i ekonomistów funkcjonujących na marginesie układów legalnych bądź też nawet w nurcie nielegalnym. Pewien wpływ na kształtowanie się tych postulatów miały zapewne także otrzymanywane z innych

¹ Por. *Zagadnienia etyki społecznej*, Biuletyn TWWP nr 5/95/XIX, Warszawa 1980, bądź rozdział w książce *Społeczeństwo wychowujące*, Ossolineum 1983 s. 175 - 189.

krajów informacje o sytuacji ludzi pracujących. Czyż nie jest znamienne, iż strajki rozwinęły się właśnie najmocniej w miastach portowych, których ludność z konieczności utrzymywała ożywione kontakty z zagranicą za pośrednictwem marynarzy?

Jak wiadomo, postulaty z dziedziny polityki społecznej, dochodów ludności czy warunków bytu dotyczyły następujących grup problemów²:

a) wzrostu płac, który miał w założeniu kompensować wzrost cen (tzw. dodatek drożyzniany), a który dotyczył także wzrostu diet dla osób podróżujących służbowo oraz tzw. dodatku rozłąkowego;

b) zwiększenia różnego rodzaju świadczeń socjalnych, takich jak zasiłki rodzinne (do poziomu istniejącego wówczas w najwyższej uposażonych służbach państwowych), rent i emerytur, świadczeń związanych z urlopem macierzyńskim;

c) skracania czasu pracy i to zarówno dla wymiaru tygodniowego pracy ($5 \times 8 = 40$ godzinny tydzień pracy dla ogółu pracujących), jak i wcześniejszego przechodzenia na emeryturę;

d) rozbudowy infrastruktury społecznej (żłobków, służby zdrowia);

e) rozbudowy instrumentów do prowadzenia właściwej polityki społecznej takiej, jak ustalanie wielkości minimum socjalnego, indeksacji płac i pieniężnych świadczeń socjalnych w zależności od zmian wskaźnika kosztów utrzymania, przy czym wskaźniki te powinny być uzgadniane z nowymi, niezależnymi związkami zawodowymi;

f) wprowadzenia systemu kartkowego na artykuły deficytowe powszechnego spożycia, tj. mięsa i wędlin.

Można stwierdzić, iż postulaty te odpowiadały temu, co strajkujący jak i ogół pracujących, uważali w zakresie płac i świadczeń socjalnych, jak i w ogóle warunków bytu za najpilniejsze. Zasięg i hierarchia postulatów niezupełnie pokrywały się z dezyderatami wysuwanymi przez reformatorskie skrzydło polityków społecznych, które jednak nie miało potrzebnej siły przebicia. W szczególności w postulatach znalazły zaskakująco małe odbicie warunki bytu emerytów³, grupy społecznej najbardziej upośledzonej, nie wysuwano również w pierwszym okresie problemu likwidacji tak zwanych przywilejów (dopiero później bardzo mocno postawiono ten problem) bądź zmniejszenia dysproporcji dochodów. Niemal pominięto zagadnienie rozbudowy infrastruktury urządzeń socjalnych czy też wyraźnego określenia zakresu świadczeń funduszy spożycia społecznego. Postulaty dotyczyły głównie potrzeb rodzin młodych. Preferowano wyraźnie świadczenia pieniężne wypłacane osobom bezpośrednio, a nie rozwój świadczeń spożycia społecznego. Terminy realizacji zadań były na ogół bardzo krótkie.

² Opracowane na podstawie głównych porozumień postrajkowych.

³ A. Tymowski, *Problemy osób starszych w porozumieniach po strajkowych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1961, nr 9.

Cechą charakterystyczną postulatów jest to, iż wychodziły one nie z analizy faktycznych możliwości gospodarki narodowej, lecz z chęci zaspokojenia często podstawowych potrzeb materialnych ludności. Postulaty te były drogowskazem dla strajkujących, problem realności rzeczowego zaspokojenia żądań uszedł ich uwadze. Realizację zadań miał zagwarantować rząd kontrolowany przez nowo powołane, niezależne i samorządne związki zawodowe. Kwestia realności wykonania umów nie była w ogóle przedmiotem analizy.

Warto zaznaczyć, iż dwa bloki zatwierdzonych w porozumieniach postajkowych postulatów były w zasadzie w zupełnej sprzeczności z sytuacją gospodarczą kraju. Pierwszy z bloków dezyderatów to wzrost socjalnych świadczeń pieniężnych jak i płac przy istniejącym braku równowagi rynkowej, przy istniejącej już w sierpniu 1980 r. nieznaczej stosunkowo nadwyżce dochodów ludności nad podażą dóbr i usług; wszelkie dalsze zwiększenie dochodów pieniężnych ludności nie związane z równoczesnym zwiększeniem produkcji na cele rynkowe przy utrzymaniu cen na tym samym poziomie musiało spowodować spotęgowanie procesów inflacyjnych. Zawarte porozumienia były w tym zakresie ciekawym dowodem, iż obie strony, tak rząd, jak strajkujący robotnicy, mimo iż zdawali sobie z tego sprawę, poszli na dalszą deprecjację pieniądza i pogorszenie i tak już kruchej równowagi rynkowej. Rząd ustąpił w stosunku do pracowniczych żądań w tym zakresie, gdyż traktował tę sprawę, mimo jej długofalowych konsekwencji, jako drugorzędną, a uważał za sprawę zasadniczą unikanie ustępstw politycznych.

Strajkujący domagali się podwyżek płac i świadczeń początkowo jako „monety przetargowej”, z drugiej zaś strony, w związku z koniecznością zdobycia od razu czegoś konkretnego, stworzenia namacalnych dowodów realizacji swych żądań. Niewątpliwie byli oni gorzej zorientowani w sytuacji gospodarczej kraju i nie orientowali się w społecznych i gospodarczych skutkach realizowania uzyskanych podwyżek. Autorzy postulatów zdawali sobie sprawę, iż ich realizacja spotęguje procesy inflacyjne, źle jednak interpretowali ich skutki ekonomiczne. Za klasyczny tego przykład można uznać opublikowaną wypowiedź jednego z przywódców strajku w Gdańsku, Andrzeja Gwiazdy, który stwierdził: zarzucają nam, że postępowanie nasze doprowadzi do inflacji; dobrze, niech doprowadzi Bo to co było, to tylko obniżanie stopy życiowej”⁴. Ujmując inaczej, nie zdawał on sobie po prostu wówczas sprawy, podobnie jak większość strajkujących, iż spotęgowanie procesów inflacyjnych nie oznacza zahamowania spadku stopy życiowej, a tylko jeszcze mocniej zdeorganizuje rynek. Skutki tych procesów inflacyjnych zrozumiano dopiero po pewnym czasie. Warto zaznaczyć, iż nie we wszystkich porozumieniach nie zdawano sobie z tego sprawy; np. w porozumieniu szczecińskim rozłożono

⁴ *Plan rozmowy układamy wspólnie*, Polityka nr 44 z 1981 r.

sprawę podwyżek zasiłków rodzinnych na trzy lata. Niestety, był to jedyny punkt porozumienia o realizacji długofalowej, we wszystkich innych postulatach żądano wszystkiego i miano obiecane prawie natychmiast, to jest w terminach bardzo krótkich (na ogół do pół roku).

Inny blok spraw — to zagadnienie skracania czasu pracy czy też występujące w niektórych grupach społecznych żądanie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Żądania te w innych krajach występowały dopiero w miarę wzrostu stopy życiowej ludności, kiedy uzyskany czas wolny ludność ceniła bardziej, niż dalszy wzrost dochodów. W warunkach naszych wysunięto te żądania przy zupełnym braku równowagi rynkowej i niezaspokojeniu dużej części dezyderatów materialnych ludności. Skrócenie czasu pracy górników, jak i przyspieszenie okresu ich przechodzenia na emeryturę ograniczało od razu możliwości zaspokojenia potrzeb energetycznych kraju, jak i jego możliwości eksportowe. Nie przesądza to oczywiście o długofalowej słuszności tego kompleksu postulatów, trzeba jednak zwrócić uwagę na bardzo niedogodny z punktu widzenia sytuacji gospodarczej czas wybrany na ich realizację.

Stąd można postawić tezę: o ile część porozumień dotycząca spraw politycznych i ogólnych swobód obywatelskich stanowiła poważne osiągnięcie i była zapowiedzią lepszego jutra, o tyle w sprawach ekonomicznych sytuacja przedstawiała się odmiennie. Uzyskane w tym zakresie obietnice były nierealne i oderwane od rzeczywistych możliwości gospodarczych kraju, a ich realizacja merytoryczna natrafić musiała na duże trudności, była niewiarygodna już w momencie podpisania porozumień.

III. REALIZACJA POROZUMIENÍ STOŁECZNYCH DO 13 XII 1981 R.

W okresie od sierpnia 1980 r. do grudnia 1981 r. polityka społeczna kraju obracała się faktycznie wokół problemu realizacji porozumień postrajkowych ze Szczecina, Gdańska, z Huty Katowice czy Jastrzębia oraz porozumienia zawartego w lutym 1981 r. z komitetem strajkowym chłopów w Ustrzykach Dolnych. Faktyczny przebieg realizacji porozumień w punktach dotyczących polityki społecznej można syntetycznie ocenić następująco.

Postulaty pieniężne dotyczące wzrostu płac nominalnych czy różnego rodzaju świadczeń zostały w zasadzie zrealizowane, w sporadycznych przypadkach z pewnym czasowym poślizgiem. W szczególności zwiększono płace (tzw. wałęsówka), urealniono wysokość diet w czasie podróży służbowych i wysokość tzw. rozłakowego. Zgodnie z porozumieniami zrealizowano pierwszy i drugi etap podwyżek zasiłków rodzinnych, załatwiono sprawę — choć nie całkowicie po myśli związku zawodowego — zasiłków wychowawczych. Uzyskano podwyżkę rent i emerytur, choć mniejszą od podwyżki płac i niewspółmierną do potrzeb. Większość po-

rozumień w zakresie wzrostu dochodów pieniężnych ludności została zrealizowana, ale niestety w ten sposób wykonano jedynie literę porozumień, gdyż wzrost dochodów był tylko „małpim pieniądzem”, to znaczy pieniądzem nie pokrytym tworzonymi i rzucanymi na rynek wartościami towarowo-usługowymi. Innymi słowy, źródłem podwyżek tych dochodów ludności była emisja pieniądza. Wzrost dochodów pieniężnych ludności nieuzasadniony odpowiednim wzrostem wydajności pracy i podaży był jedną z przyczyn powstania coraz większej luki inflacyjnej, jak i jej stałego pogłębiania się⁵. Niebezpieczeństwa wynikające z tej sytuacji powoli zaczęły być dostrzegane. W dużej mierze przyczynili się do tego chłopcy indywidualni, którzy najszybciej zorientowali się, iż są w bardzo ograniczonym i coraz mniejszym stopniu zainteresowani w sprzedaży produktów przez siebie wytwarzanych za pieniądze, których posiadanie nie umożliwia im faktycznie nabycia potrzebnych dóbr przemysłowych. Dotyczyło to zarówno kupna przez chłopów artykułów inwestycyjnych, jak węgla czy nawozów sztucznych, potrzebnych do rozwoju czy kontynuowania produkcji jak i artykułów konsumpcyjnych, przede wszystkim dóbr trwałego użytku. To załamanie się powiązań towarowo-pięniężnych między miastem i wsią jeszcze bardziej pogłębiło trudności na rynku artykułów żywnościowych, powodując w szeregu regionach krytyczną sytuację aprowizacyjną. W ten sposób skutki inflacji, jeszcze w 1980 r. w swych negatywach zupełnie przez ogół społeczeństwa nie doceniane, pod koniec 1981 r. stają się stopniowo „prawdą powszechną”. Nadal jednak dla części społeczeństwa był niezrozumiały sposób powstawania inflacji; jak stwierdził cytowany uprzednio A. Gwiazda, źródłem pogłębiających się procesów inflacyjnych są manipulacje rządu mające doprowadzić do pauperyzacji i uzależnienia klasy robotniczej od rządu⁶. Oczywiście taki pogląd, dość rozpowszechniony w sferach związkowych, nie ułatwiał faktycznego zwalczania inflacji, co znajdowało m.in. wyraz w nierealistycznym żądaniu, by jeśli nie wszelkie, to w każdym razie większość podwyżek cen była w 100% rekompensowana.

Blok postulatów związanych ze skracaniem czasu pracy został w dużej mierze zrealizowany. W szczególności zrobiono znaczny krok naprzód w drodze do 40-godzinnego dnia pracy, który w górnictwie prawnie zrealizowano. Rozszerzono także prawo do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Pociągnęło to jednak, szczególnie w górnictwie, bardzo poważne skutki dla całego kraju w związku ze zmniejszeniem produkcji podstawowego surowca energetycznego, jak i źródła dewiz — węgla. Skutków negatywnych, jakie pociąga za sobą to nagłe wprowadzenie uprawnień do skróconego czasu pracy, nie można obecnie przecenić, są

⁵ Można to było przewidzieć. Por. A. Tymowski, *Polityka społeczna — kilka propozycji*, Nowe Drogi 1980, nr 12; tenże, *Hierarchia zadań polityki społecznej a ruch związkowy*, Wiąż 1380, nr 12.

⁶ Por. As nr 19 z 2 - 8 VI 1981 r.

zauważalne w dynamice rozwoju całego kraju i jedną z przyczyn jego kryzysowej sytuacji. Osobny problem to duże obciążenie, jakie ta polityka wcześniejszego przechodzenia na emeryturę czy też wolnych sobót powoduje z jednej strony w szybkim i nagłym wzroście funduszy socjalnych pobieranych w formie emerytur i rent, z drugiej zaś w dezorganizacji wielu dziedzin naszego życia codziennego: drastyczne ograniczenie, także w stosunku do innych krajów o 5-dniowym tygodniu pracy, handlu w soboty, komunikacji, wykorzystania deficytowej infrastruktury służby zdrowia. Niezależnie od tego, wprowadzenie dobrowolnej pracy w tak zwane wolne soboty, w czasie których niektóre zakłady pracują w związku z trudną sytuacją gospodarczą, pracy odpłatnej po wyższych stawkach jak za nadgodziny, pociągnęło za sobą automatycznie znowu poważny wzrost dochodów pieniężnych i także pośrednio przyczynia się do wzmożenia procesów inflacyjnych. Po prostu kraj nie był gospodarczo przygotowany na tak raptowne zrealizowanie reformy.

Stworzenie tego co można nazwać instrumentami właściwej polityki społecznej, to jest opracowanie minimum socjalnego, jak i systemu waloryzacji dochodów w miarę zmian cen (indeksacja), okazało się w praktyce w obecnej sytuacji sprawą bardzo trudną i złożoną. I tak na przykład, przydziały kartkowe powszechnie obowiązujące na niektóre artykuły są mniejsze niż wynosiła wielkość tych pozycji w minimum socjalnym obliczonym dla roku 1970⁷. Ujmując inaczej, stopa życiowa kraju tak się wówczas w zakresie aprowizacji obniżyła, iż to co miało być celem dla osiągnięcia jako poziom życiowy dla najuboższych nie było realizowane nawet jako standard dla całego kraju (np. mięso i wędliny, cukier, mydło). Braki towarowe na rynku, jak i ogromny nawis inflacyjny uniemożliwiły tworzenie sprawnej indeksacji dochodów ludności; każdy tego rodzaju system tylko pogłębiałby negatywne zjawiska wzmagając procesy inflacyjne.

Inny problem — to zagadnienie funkcjonowania systemu kartkowego, którego w zakresie mięsa i wędlin domagano się w porozumieniach postrajkowych. Kartka oznacza w zasadzie, w rozumieniu przeciętnego obywatela, otrzymanie bez trudności, określonej, ale stosunkowo małej ilości oznaczonego dobra. Do końca 1981 r. administracja stworzyła wprawdzie system kartkowy, jednak zaopatrzenie na szereg objętych nim artykułów (przede wszystkim na mięso i wędliny, także i inne, jak proszki do prania, papierosy) nie tylko się nie poprawiło, ale pogorszyło, kartki stały się papierem często bez pokrycia, którego realizacja odkładała się z miesiąca na miesiąc. Kolejki wydłużały się. Wyjaśnienie tego zjawiska nie jest trudne; na sam problem sposobu realizacji kartek nie zwracano uwagi, zarówno strona rządowa jak związki były pogrążone w walce tylko o wielkość przydziałów na nie. Tym, czy te przydziały są

⁷ Por. A. Tymowski, *Minimum socjalne*, Warszawa 1973.

realne, tj. czy skup i produkcja zapewniają możliwość ich realizacji nie interesowano się. Przy ograniczonym skupie bydła i trzody chlewnej wielkość przydziałów musiała się załamać, co pociągnęło za sobą znane skutki.

Realizacja porozumień w zakresie polityki społecznej w praktyce dała ludności bardzo mało — w przeciwieństwie do punktów poświęconych swobodom obywatelskim, umożliwienie większej aktywizacji społeczeństwa czy dużej wolności słowa mówionego i drukowanego. Wypływa to stąd, że ogół pracujących nie orientował się w złożoności procesów ekonomicznych, nie zdawał sobie sprawy z faktu, iż wszelkie nowe świadczenia socjalne czy wzrost dochodów z tytułu płac muszą znajdować odpowiednie pokrycie we wzroście wydajności pracy, w zwiększaniu produkcji. Rozpatrywanie tych wielkości w oderwaniu od siebie musiało dać skutki niekorzystne.

IV. WNIOSKI DLA POLITYKI SPOŁECZNEJ STOSOWANEJ

Stąd konieczność nakreślenia pewnych wniosków na przyszłość, zapewne niepopularnych, ale mogących dać pozytywne rezultaty i długofalowo — bo nie natychmiast, jak to niektórzy oczekują — poprawić sytuację i zapewnić wzrost stopy życiowej, m.in. przez rozbudowę infrastruktury socjalnej. Oto one:

1. Polityka społeczna winna być zawsze oparta na realnych możliwościach gospodarczych kraju i przyczyniać się do ich wzrostu. Celem jej jest sprawiedliwe i społecznie akceptowane dzielenie wytwarzanych dóbr i usług na cele konsumpcyjne, a nie podział znaków pieniężnych bez pokrycia. Wyznacza to od razu jej granice — są nimi faktyczne, osiągnane wyniki (nie potencjalne możliwości) gospodarze kraju w danym okresie.

2. Ograniczone możliwości materialne powodują z kolei konieczność ustalenia wyraźnych hierarchii zaspokajanych potrzeb jak i ustalenia grup społecznych, których mają dotyczyć. Oczywiście, w okresie wzrostu dochodu narodowego, zakres zaspokajanych potrzeb i satysfakcjonowania grup społecznych zwiększa się, w okresie spadku — zmniejsza. Ustalenie hierarchii w tym zakresie jest więc rzeczą podstawową⁸ zarówno dla decydentów państwowych jak i dla związku zawodowego. Nie wystarcza tu hasło priorytetowego zaspokajania potrzeb najuboższych czy automatycznego egalitaryzmu; trzeba pamiętać, iż konieczne jest także uwzględnienie wkładu pracy w tworzony dochód narodowy, gdyż w przeciwnym przypadku wielkości dzielone będą coraz mniejsze.

3. Osobny problem — to rozgraniczenie i jasne ustalenie, jakie dobra

⁸ Dezyderaty takie wysuwano bezskutecznie już w grudniu 1980. Por. pozycje podane w przypisie 5.

i usługi są rozdzielane w ramach spożycia społecznego, a jakie w ramach świadczeń spożycia indywidualnego według preferencji ustalanych przez samych zainteresowanych. Zasady rozdziału mają w tym zakresie duży wpływ na model konsumpcji i preferencji ludności. Problem ten wymaga jasnego postawienia i długofalowego rozwiązania. Niedociągnięcia w tym zakresie były jedną z istotnych przyczyn powstania dużych nierówności społecznych w Polsce w uprzednim dziesięcioleciu. Trzeba przy tym pamiętać, iż formę podziału należy wybierać z jednej strony pod kątem jej efektywności ekonomicznej, z drugiej jednak uwzględniać priorytety społeczne dla różnego rodzaju świadczeń społecznych czy też określonych grup.

4. Inny problem — to włączenie całego społeczeństwa w prowadzoną politykę społeczną, politykę podziału funduszu spożycia. System dotychczasowy polityki prowadzonej od góry załamał się, gdyż ustalone odgórnie preferencje nie odpowiadały społeczeństwu, były niezgodne z poczuciem sprawiedliwości społecznej i oczekiwaniem społeczeństwa. Szansą obecną jest możliwość wypracowania wspólnego przez wszystkie siły społeczne w naszym kraju zasad tej polityki i jej stopniowego wprowadzania w życie. Konieczne jest w szczególności ustalenie pożądanej społecznie rozpiętości dochodów, opracowanie realistycznie pomyślanego minimum socjalnego, którego ambicją winna być jednak nie jego wielkość, lecz możliwość faktycznej realizacji w określonym czasie.

5. Wypracowanie długofalowej oraz regulującej bieżące sprawy polityki społecznej wymaga utworzenia reprezentacyjnego ciała, o rzeczywistych kompetencjach i zakresie działania, które by w sposób wiążący dla rządu wypowiadało się o sprawach tej polityki i kontrolowało jej faktyczną realizację. Tego rodzaju Rada Społeczno-Ekonomiczna, z przedstawicielami związków zawodowych na czele, ale reprezentująca również środowiska naukowe, musiałaby być utworzona w sposób gwarantujący jej wiarygodność społeczną. Niezależnie od tego trzeba jednak pamiętać, iż istnieje konieczność utworzenia także odpowiednich innych ciał reprezentacyjnych w terenie, tzn. tam, gdzie polityka ta jest faktycznie realizowana, włączenie w realizację tej polityki wszystkich aktywnych sił społecznych.

V. POLITYKA SPOŁECZNA REALIZOWANA PO 13 XII 1981 R.

Powyższe uwagi⁹, zaprezentowane na V Ogólnokrajowym Zjeździe Socjologów w Łodzi we wrześniu 1981 r. można uznać za podsumowanie doświadczeń w zakresie polityki społecznej tamtego okresu. Zrozumienie końcowych aksjomatów przebiegało się powoli do coraz szerszych mas spo-

⁹ *Polityka społeczna po sierpniu 1980 r.*, Kultura 1981, nr 26. Tekst w pełnym brzmieniu nadal aktualny.

łeczeństwa, a ich słuszności nikt wówczas ani potem nie kwestionował¹⁰. Interesującym jest, o ile się one ostały w praktyce stosowanej polityki społecznej w zmienionych warunkach po 13 XII 1981 r.

Ogłoszenie stanu wojennego nie pociągnęło za sobą oczywiście bezpośredniej zmiany stanu gospodarczego kraju, zmieniło jednak zupełnie układ stosunków między głównymi ośrodkami dyspozycji państwa a społeczeństwem. W szczególności ośrodki dyspozycji uzyskały w praktyce nieograniczoną — z wyjątkiem oczywiście ograniczeń narzucanych przez realia ekonomiczno-społeczne — możliwość realizowania swych zamierzeń także m.in. w zakresie polityki społecznej. Centrum uzyskało dużą swobodę w podziale funduszy spożycia, a praktycznie wszystkie grupy formalnego nacisku zostały zlikwidowane. Wprawdzie istniały i były w zasadzie respektowane zawarte uprzednio porozumienia społeczne dotyczące m.in. szeregu istotnych zagadnień społecznych, ale istniała daleko idąca swoboda ich interpretacji; nie było partnera, który by analizował zgodność prowadzonej polityki z duchem i literą ustaleń.

Negatywnym skutkiem tej nieograniczoności władzy centrum usiłowano zapobiec tworząc szereg ciał opiniotwórczych o dość nieokreślonych kompetencjach faktycznych, a raczej bez nich¹¹. Opinie tych ciał były niewiążące, w szeregu przypadków wykorzystywane, zaś innym razem nie. Znamiennym jest przy tym, iż nie było przypadków odrzucenia propozycji rządowych nawet najbardziej dyskusyjnych czy dwuznacznych, dokonywano tylko w formie takich czy innych dyskusji ich kosmetyki, czasem zresztą daleko idącej (ustawa o pasożytach). Ba, był nawet przypadek decyzji akceptowanej i uchwalonej, wprawdzie z pewnymi oporami, przez sejm, z której sam rząd się potem wycofał (w sprawie ograniczenia wypłat za trzy pierwsze dni choroby). Ciała te, stworzone w większości dopiero w okresie stanu wojennego, miały na celu nie tyle wprowadzenie zmian do sposobu podejmowania decyzji, ile zwiększenie zakresu konsultowania społeczeństwa. To stwierdzenie jest szczególnie istotne, jeśli się chce ocenić prowadzoną politykę społeczną w okresie stanu wojennego. Wszelkie jej aktywa i pasywa obciążają przede wszystkim główne ośrodki dyspozycji.

Za niewątpliwy aktyw należy uznać fakt pomyślnego zrealizowania podwyżek cen z lutego 1982 r., zlikwidowania istniejącego już od ponad 10-lecia tabu na wszelkie, nawet najracjonalniejsze posunięcia w tym

¹⁰ Jest rzeczą znamienną, że wypowiedziano je już w tych czasach i, że padły z ust zastępcy przewodniczącego Rady Programowo-Konsultacyjnej NSZZ „Solidarność”. Dowodzi to, że duża część ekspertów tej organizacji miała realistyczne spojrzenie na konieczność rzeczowego i długofalowego nastawienia do polityki społecznej kraju.

¹¹ Utworzono m. in. Radę Społeczno-Gospodarczą przy Sejmie, Radę Konsultacyjną do Spraw Gospodarczych przy premierze, Radę do Spraw Osób Starszych i Niesprawnych.

zakresie. Dalej — ustalone rekompensaty, w przeciwieństwie do poprzednich odrzuconych przez społeczeństwo decyzji władz z roku 1970 czy 1976 oparte były na słusznych w ogólnych kryteriach założeniach rekompensat gwarantujących ochronę interesów grup społecznych o najniższych dochodach. Narzucona w ten sposób społeczeństwu obniżka stopy życiowej o ponad 25% była już faktycznie zrealizowana i była po prostu pewnym urealnieniem, choć jeszcze nie całkowitym, faktycznej możliwości siły nabywczej społeczeństwa, (nominalnie od lat zawyżonej. Była ona także ważkim krokiem, ale tylko pierwszym, w drodze do zapewnienia częściowego stanu równowagi rynkowej. Należy jednak od razu zaznaczyć, iż na drodze tej nie potrafią wytrwać. Nastąpił wzrost dochodów nominalnych ludności finansowanych i pokrywanych nie z faktycznego wzrostu dochodu narodowego a emisją pieniądza. Kontynuowano nadawanie różnego rodzaju „kart”, często nowych uprawnień i przywilejów, znacznie przekraczających uprawnienia w innych, bogatszych krajach (np. przywilej wcześniejszego przechodzenia nałęczycieli na emeryturę). Klasycznym tego przykładem jest karta nauczyciela (styczeń 1982), karta kombatanta (czerwiec 1982) czy też cała pomyślana kompleksowo akcja uprawnień socjalnych nadanych wsi. Posunięcia te, w dużej mierze słuszne merytorycznie, wyprzedzały jednak możliwości gospodarcze kraju i dlatego stanowiły akty pogłębiające trudności osiągnięcia stabilizacji społeczno-ekonomicznej. Występujące zaś trudności z ich wykonaniem pogłębiają rozdrażnienia społeczne. „Sami dali, a teraz nie chcą wykonać”.

Osobny problem to nieumiejętność czy niemożność zrealizowania reformy systemu płac w sposób jasny korelujący ich wysokość, co najmniej w przedsiębiorstwach produkcyjnych, z wydajnością pracy. Duży wzrost tych płac, szczególnie w IV kwartale 1982 r., wzrost nie znajdujący uzasadnienia w dynamice wydajności pracy przyczynił się w dużym stopniu do zachwiania odzyskiwanego powoli stanu równowagi rynkowej i powiększenia tzw. nawisu inflacyjnego. Postanowienia planu antyinflacyjnego zostały niewątpliwie powzięte za późno (kwiecień 1983), są niedostatecznie konkretne i konsekwentne, a ich powodzenie zależne jest w dużej mierze od szerszego włączenia społeczeństwa w gestie spraw kraju, niż ma to miejsce.

Natomiast nie zostały zrealizowane postulowane już od lat założenia dotyczące ustalenia hierarchii spraw do załatwienia w polityce społecznej, problemu szczególnie istotnego w okresie trudności gospodarczych i kryzysu społecznego. Przy małych możliwościach tym bardziej jest konieczne ustalenie hierarchii spraw do załatwienia i wybranie z całości spraw najważniejszych społecznie „na dziś”.

Zastosowana przez centrum metoda rozpatrywania spraw indywidualnie, wycinkowo, a nie kompleksowo, powoduje załatwianie spraw w sposób często dla społeczeństwa zupełnie niezrozumiały. Na przykład, naj-

pierw przystąpiono do załatwienia materialnych spraw kombatantów, których to problemów nie stawiano w żadnym z planów rozwoju polityki społecznej na lata najbliższe, a dopiero potem przystąpiono do załatwienia spraw inwalidów wojennych, a więc najbardziej poszkodowanych kombatantów. Wydano duże kwoty na sporadyczną pomoc doraźną, a nie zapobieżono obniżce wielkości nominalnej przeciętnej emerytury i renty w stosunku do przeciętnej płacy. Nadal nie rozpoczęto prac nad jasnym ustaleniem długofalowych zasad co i w jakim zakresie ma być rozdzielane w ramach świadczeń spożycia indywidualnego, a co w ramach spożycia społecznego.

Największe jednak błędy popełniono w polityce zatrudnienia, m.in. w kompleksie spraw związanych z polityką wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Umożliwienie ponad półmilionowej rzeszy osób wcześniejszego przejścia na emeryturę przy stworzeniu warunków do powrotu ich do pracy, gdyż są niezbędnie potrzebni gospodarce, świadczy wyraźnie o nierozeznaniu w sytuacji na rynku pracy, jak i o poważnych negatywnych procesach w funkcjonowaniu naszych przedsiębiorstw i instytucji. Przejście na emeryturę czy rentę, które w większości społeczeństw związane jest z tzw. szokiem zaprzestania pracy zawodowej, u nas jest oczekiwane z dużym entuzjazmem. Fakt, iż było to zaskoczeniem dla decydentów, oznacza nieznamość stosunków międzyludzkich w naszych jednostkach produkcyjnych i administracji, których radykalne uzdrowienie wymaga m.in. właściwej polityki kadrowej.

Przykłady tych niedociągnięć można by mnożyć, ale nie o to chodzi. Pragnie się po prostu wskazać, jak dużo jest jeszcze do zrobienia w dziedzinie polityki społecznej. O jednej bowiem rzeczy trzeba pamiętać. Kryzys tej polityki stoi dopiero przed nami, a jego najostrzejsze przejawy wystąpią dopiero w najbliższych latach stopniowo w miarę postępującej dekapitalizacji infrastruktury socjalnej, infrastruktury która z konieczności, w związku z kryzysem sił produkcyjnych, jest nie tylko nie rozbudowywana, ale podlega niszczeniu (odkładanie remontów). W czasie kryzysu istotne jest nierozdzielanie nowych uprawnień, zupełnie iluzorycznych, przy braku rzeczowych możliwości ich realizacji, lecz co najmniej utrzymanie tego co jest i dążenie do rozbudowy istniejących czy tworzenie nowych obiektów te potrzeby zaspokajających. Niestety, prawdy te nie są powszechnie zauważane, a skutki społeczne nie realizowanych z konieczności z braku technicznej możliwości nowych uprawnień pociągają tylko powstanie dalszych rzesz niezadowolonych z nadanych, a nie realizowanych uprawnień jak i stworzonych tą drogą, a nie zaspokojonych aspiracji.

DILEMMAS OF THE MODERN SOCIAL POLICIES IN POLAND

Summary

The study of socio-economic situation in Poland in 1980 became a point of departure for the author's thought. State of economy set the country serious long term tasks of: a) re-orientation of social and economic policies, b) balancing demand and supplies on the market, c) defining the standard of living on the level of real capacities of the country, d) creating an economic model which would secure effectivity and development of economy to meet increasing needs of the population.

Substantial part of the population as well as the striking workers in 1980 did not realize the gravity of situation. The characteristic feature of postulates advanced at that time was that they were resulted not by the study of actual capacities of the national economy, but by the desire to fulfill often basic, material needs of the population. The two blocs of postulates ratified in the post-strike agreements were quite contrary to the economic situation of Poland. The first group of desiderata referred to increase of wages and social pecuniary benefits (at the existing market disequilibrium). The second group of postulates concerned reductions in worktime and earlier retirements for some social groups.

Most of the agreements in the respect of population income increases were realized; yet, higher income not justified by adding to effectiveness of work were one of the reasons which affected augmenting of inflationary gap. In most of the cases the postulates pertaining to reductions in worktime and earlier retirements were materialized. The state was not prepared for so rapid reforms though. As a result production fell e.g. in the important industry of mining. All in all implementation of agreements in the scope of social policies could not produce a lot, contrary to execution of the postulates pertaining to citizens' liberties, freedom of speech and writings etc.

The experience of the early 1980's can induce certain conclusions for the future, their implementation can yield positive results and secure future growth of the living standard, by the development of social infrastructure, among others.

Conclusions are the following:

1. The social policies have to be always based on real possibilities of the state and to attribute to its growth. Their goal is to distribute produced goods and services in just and socially accepted way, instead of distributing fiat money without coverage.
2. Limited material possibilities require in turn to define a clear hierarchy of fulfilled needs and to indicate social groups concerned.
3. A distinct division has to be drawn between goods and services distributed within a scheme of social consumption and goods and services consumed directly by persons concerned as individual consumption. Failure to do so became one of the reasons of emergence of high social inequalities in Poland of 1970's.
4. Another question is to include the whole society in social policies, and distribution of consumption funds; the system of authoritarian social policies broke down as its preferences could not suit the society.