

**POLI
[TECH]»
NIKA**

Politechnika
Częstochowska

Roman Garbiec

**POLITYKA
SPOŁECZNO-
-GOSPODARCZA**

SKRYPT

Częstochowa 2025



POLITECHNIKA CZĘSTOCHOWSKA

Roman Garbiec

POLITYKA SPOŁECZNO-GOSPODARCZA

Skrypt



Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej

Częstochowa 2025

RECENZENT

dr hab. Izabela Krawczyk-Sokołowska, prof. PCz

REDAKCJA

Anita Ganoun

Natalia Mróz

REDAKCJA TECHNICZNA

Robert Świerczewski

PROJEKT OKŁADKI

Dorota Boratyńska

e-ISBN 978-83-65976-36-9

DOI: 10.17512/CUT/9788365976369

© Copyright by Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2025

© Copyright by Roman Garbiec, Częstochowa 2025



Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa –

Użycie niekomercyjne 4.0 Międzynarodowa (CC BY-NC 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
1. Podstawy polityki społecznej	7
1.1. Podstawowe pojęcia związane z polityką społeczną	7
1.2. Cele i instrumenty polityki społecznej	8
1.3. Podmioty i zasady polityki społecznej	10
1.4. Elementy składowe polityki społecznej	14
2. Zabezpieczenie społeczne jako jeden z elementów polityki społecznej	16
2.1. Definicja zabezpieczenia społecznego	16
2.2. Elementy zabezpieczenia społecznego	18
2.3. Aspekty systemu zabezpieczenia społecznego	20
3. Polityka społeczna w Unii Europejskiej	25
3.1. Podstawowe założenia polityki społecznej w Unii Europejskiej	25
3.2. Modele polityki społecznej	29
3.3. Podstawy prawne Unii Europejskiej w zakresie polityki społecznej	31
3.4. Zasady socjalne w Unii Europejskiej	34
4. Pojęcie, instrumenty i rodzaje polityki gospodarczej	40
4.1. Uwarunkowania, instrumenty i kierunki rozwoju polityki gospodarczej ...	40
4.2. Rodzaje polityki gospodarczej	47
4.3. Kierunki rozwoju polityki gospodarczej w Unii Europejskiej	51
5. Polityki sektorowe w polityce gospodarczej	56
5.1. Sektory gospodarki – definicja	56
5.2. Polityka regionalna	58
5.3. Polityka strukturalna	63
6. Polityka fiskalna jako jeden z rodzajów polityki gospodarczej	66
6.1. Definicja polityki fiskalnej	66
6.2. Cele i instrumenty polityki fiskalnej	68
6.3. Rodzaje polityki fiskalnej	72

7. Wskaźniki wykorzystywane w polityce społeczno-gospodarczej	74
7.1. Pomiar statystyczny w polityce społeczno-gospodarczej	74
7.2. Rodzaje wskaźników społeczno-gospodarczych	75
7.2.1. Wskaźniki makroekonomiczne	76
7.2.2. Wskaźniki międzynarodowej konkurencyjności	81
7.2.3. Wskaźniki rozwoju regionalnego	82
7.2.4. Wskaźniki finansowe	85
7.3. Badania i wskaźniki typowe dla polityki społecznej	88
Literatura	97

WSTĘP

Polityka społeczno-gospodarcza jest nieodłącznym elementem funkcjonowania każdego państwa. Każdy rząd musi podejmować określone decyzje wpływające zarówno na funkcjonowanie społeczeństwa, jak i gospodarkę. Najczęściej jest ona postrzegana dualistycznie – jako polityka społeczna z jednej strony i polityka gospodarcza z drugiej. Od wielu lat badany jest wpływ i wzajemne relacje pomiędzy tymi politykami, lecz badania te, jak i literatura przedmiotu dotycząca tych polityk, prezentowane są najczęściej oddzielnie. Niniejszy skrypt jest skonstruowany tak, by przybliżyć te zagadnienia jednocześnie.

„W historii społeczeństwa zawsze ujawniały się dążenia do budowania lepszego systemu gospodarczego i społecznego. System taki powinien lepiej zaspokajać interesy gospodarcze obywateli i dążyć do poprawy jakości ich życia. W historii rozwoju polityki gospodarczej i społecznej zawsze też był i jest obecny problem związków zachodzących pomiędzy tymi dziedzinami nauki i praktyki.

Gospodarka i polityka społeczna pozostają ze sobą w określonych relacjach, tworząc układ sprzężeń zwrotnych warunkujący podstawy dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Relacje pomiędzy polityką gospodarczą i społeczną powinny być tak ustalane, aby zapewniły osiągnięcie wzrostu ekonomicznego warunkującego zaspokojenie potrzeb społecznych na poziomie osiągalnym w danym okresie i umożliwiły zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy. Wiadomo, że każde wydarzenie ekonomiczne powoduje skutki społeczne, a każde rozwiązanie społeczne pociąga za sobą skutki ekonomiczne.

Politykę gospodarczą i politykę społeczną łączy stosunek współzależności, co oznacza, że obie te dziedziny na siebie oddziałują, wspierając się lub ograniczając. W praktyce wielu ekonomistów podkreśla nadrzędność polityki gospodarczej w stosunku do polityki społecznej, wskazując, iż przede wszystkim trzeba wytworzyć dochody, by móc je następnie przeznaczyć na różne działania w sferze polityki społecznej. Wielu badaczy tej problematyki wskazuje z kolei na doniosłą rolę polityki społecznej, podkreślając, iż celem polityki gospodarczej jest tworzenie i powiększanie zasobów i środków materialnych, polityka społeczna zaś

w ramach celowej działalności wykorzystuje te zasoby dla zaspokojenia potrzeb społecznych i budowania podstaw dobrobytu, który stanowi nadrzędny cel w stosunku do innych dziedzin życia społecznego. Obie te dziedziny polityki mają zarówno wspólne, jak i sprzeczne interesy, co często doprowadza do kolizji między nimi. Kolizja ta w szerokim ujęciu wiąże się przede wszystkim z określeniem trudnej do uchwycenia granicy między potrzebami a możliwościami.

Jak podkreśla Jerzy Mielecki »ekonomiści koncentrują swoją uwagę na potrzebach indywidualnych i ekwiwalentności wymiany rynkowej. Socjologowie skupiają swoją uwagę na zbiorowych obiektywnych potrzebach, pomocowo-opiekuńczym charakterze transakcji socjalnych. Ekonomiści są skłonni postrzegać państwowe gwarancje socjalne jako ciężary – socjologowie wolą mówić raczej o dobroczynnych skutkach uprawnień socjalnych niż o kosztach polityki społecznej«. Skupianie się na tym, co sprzeczne między polityką gospodarczą a społeczną najczęściej prowadzi do konfliktu między przedstawicielami tych dziedzin i sprzyja koncentracji na obronie swoich racji, okopywaniu się i uporczywym trwaniu na swoich »jedynie słusznych« pozycjach. Orientacja tylko na wzrost gospodarczy prowadzi do bagatelizowania problemów społecznych, które lekceważone przez dłuższy okres stają się barierą wzrostu gospodarczego. Istotne jest zatem nastawienie na poszukiwanie wspólnych płaszczyzn i współpraca w poszukiwaniu najbardziej efektywnych rozwiązań”¹.

Skrypt ma stanowić kompendium podstawowej wiedzy dla studentów Wydziału Zarządzania na kierunku *design i zarządzanie projektami* z przedmiotu polityka społeczno-gospodarcza oraz studentów kierunku *zarządzanie* z przedmiotu polityka społeczna, a także niwelować niewiedzę z tego zakresu w procesie dydaktycznym ze względu na brak merytorycznych pozycji bibliograficznych poświęconych zarówno polityce społecznej, jak i polityce gospodarczej.

¹ I.A. Trzpił, *Polityka gospodarcza a polityka społeczna. Ujęcie modelowe i rzeczywistość*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2006-2007, 3-4, s. 123-138. Zob. też: L. Dziewięcka-Bohun, J. Mielecki, *Wybrane problemy polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 56-57; A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, SGH IGS, Warszawa 2002, s. 38.

1. PODSTAWY POLITYKI SPOŁECZNEJ

1.1. PODSTAWOWE POJĘCIA ZWIĄZANE Z POLITYKĄ SPOŁECZNĄ

„Termin »polityka społeczna« został zastosowany w polskiej literaturze już w drugiej połowie XIX wieku. W okresie międzywojennym polscy autorzy wydawali już książki z tym terminem w tytule. Autorem jednej z pierwszych był Antoni Szymański z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (1925), a kolejną napisała Zofia Daszyńska-Golińska (1933) na podstawie wieloletnich wykładów na Wydziale Nauk Społecznych i Politycznych Wolnej Wszechnicy Polskiej. Autorce tej zawdzięczamy również pojęcie polityki populacyjno-społecznej, które wprowadziła w książce *Zagadnienia polityki populacyjnej* z 1928 roku”².

„(...) definicji polityki społecznej jest wiele. Autorzy nawiązywali w nich do pojęć z zakresu nauk społecznych i spoza niego, takich jak np. dobrobyt, potrzeby, bezpieczeństwo socjalne, integracja społeczna, struktura społeczna, problemy społeczne, prawa socjalne, sprawiedliwość społeczna, postęp społeczny. Dla każdego z nich istnieje już obszerna literatura filozoficzna, teoretyczna i empiryczna, są przedmiotem kontrowersji i projektowania praktycznego. Bardzo silnie są one powiązane z wizjami dobrego życia, dobrze zorganizowanego społeczeństwa i relacji pomiędzy społeczeństwami a programami politycznymi. Wszystko to kryje się za ogólnymi pojęciami, więc użycie któregoś z nich, bądź też zastosowanie ich kombinacji, od razu generuje duży obszar kontekstowy. Można też zadawać pytania o to, dlaczego przyjęto akurat taki, a nie inny kontekst dla rozważania znaczenia pojęcia polityki społecznej, np. dlaczego wybór padł na dobrobyt, nie zaś na integrację społeczną. Wynika stąd, że ogólniejsze dyskusje prowadzone wokół nauk społecznych i przedmiotu

² R. Szarfenberg, *Pojęcie polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, J. Męcina (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, s. 25.

ich badań będą miały duży wpływ na to, jak rozumie się politykę społeczną i jej badanie”³.

„Polityka społeczna to obszar działalności państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, który koncentruje się na kształtowaniu warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich, zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy”⁴.

„Jak każda działalność publiczna, polityka społeczna może być scharakteryzowana poprzez:

- 1) cele, czyli to, co ma dzięki niej zostać osiągnięte,
- 2) podmioty i sposoby osiągania tych celów,
- 3) nakłady pieniężne i inne konieczne do realizacji celów,
- 4) proces przekształcania nakładów w świadczenia i usługi dla ludności,
- 5) wpływ świadczeń i usług na tych, którzy z nich korzystają, oraz na rodziny, społeczności i całe społeczeństwo”⁵.

1.2. CELE I INSTRUMENTY POLITYKI SPOŁECZNEJ

Realizacja celów zamierzonych przez państwo wymaga stosowania określonych narzędzi. Sama zaś realizacja zadań w polityce społecznej jest formą interwencjonizmu państwa w funkcjonujący system społeczny. W polityce społecznej mamy do czynienia ze wszystkimi typami interwencji, jednak zakres interwencji i docelowa grupa, do której kierowana jest interwencja, uzależniona jest od modelu polityki społecznej realizowanego w danym społeczeństwie. Według O. Kowalczyk „interwencja państwa w zakresie polityki społecznej zależy od paradygmatu (najważniejszych wartości), dominującej doktryny (ogółu poglądów, założeń, twierdzeń) reprezentowanej w danym kraju”⁶.

Instrumenty polityki społecznej to wszystkie narzędzia oraz środki mające wpływ na zachowania ludzi, do których adresuje ona swoje programy, jak i tych,

³ R. Szarfenberg, *Perspektywy badawcze polityki społecznej – wprowadzenie*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2013, 22, s. 17.

⁴ A. Rajkiewicz, *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś*, [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 1998, s. 27.

⁵ R. Szarfenberg, *Pojęcie polityki społecznej*, op. cit., s. 26-27.

⁶ O. Kowalczyk, *Instrumentarium polityki społecznej*, [w:] O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), *Wymiary polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2021, s. 44.

którzy są wykonawcami lub kreują środowisko społeczne, w którym programy są realizowane⁷.

Do instrumentów polityki społecznej możemy zaliczyć⁸:

1. Instrumenty ekonomiczne:

- politykę konsumpcyjną poprzez ustalenie:
 - dostępu do pracy zarobkowej;
 - zasad wynagradzania za pracę;
 - zasad opodatkowania dochodów;
 - polityki cen;
 - ochrony konsumenta kupującego towary na rynku;
 - uprawnień do świadczeń społecznych, pieniężnych, usługowych, zakładowych i rzeczowych;
 - przepisów regulujących udzielanie kredytów;
- formowanie stosunków własnościowych poprzez regulowanie:
 - warunków dostępu obywateli do własnego majątku (produkcyjnego lub konsumpcyjnego), w szczególnych przypadkach wykluczenia posiadania na własność zasobów pewnego typu (zabytki);
 - praw właścicieli zasobów poprzez poszerzanie lub ograniczanie definicji uprawnień właścicielskich;
 - ochrony wszelkich form własności – prywatnej, indywidualnej, grupowej, społecznej.

2. Instrumenty prawne:

- prawa i wolności obywatelskie (prawa negatywne polegające na nieangażowaniu się państwa) oraz prawa socjalne (prawa pozytywne wymagające udziału państwa) spisane w dokumentach międzynarodowych oraz Konstytucji RP i realizowane w aktach prawnych;
- regulacje prawne mające wpływ na różnorakie dziedziny życia, zwłaszcza zachowania ludzi jako podwładnych i przełożonych (prawo pracy) oraz członków rodzin (prawo rodzinne).

3. Instrumenty informacyjne:

- informacje przekazywane za pomocą systemu szkolnego, regulowane prawnie, będące pod kontrolą ministerstwa edukacji;

⁷ J. Supińska, *Polityki społecznej instrumenty*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002, s. 125.

⁸ G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, PWE, Warszawa 2017, s. 85, za: I. Wieczorek, M. Sarota, *Polityka społeczna*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Polityka_spo%C5%82eczna (dostęp: 30.12.2024).

- informacje przekazywane za pomocą środków masowego przekazu, transmitowane w przestrzeń, dostępne dla wszystkich;
- pośrednictwo indywidualne skierowane do osób ze szczególnymi potrzebami (np. praca socjalna).

4. Instrumenty kadrowe, czyli zasoby ludzkie:

- liczba i jakość usług oferowanych przez ludzi;
- ich motywacje i postawy, które mają duży wpływ na powodzenie polityki społecznej.

We współczesnej ekonomii coraz bardziej dostrzega się dużą wartość kapitału ludzkiego, szczególnie w przypadku osób, które:

- decydują o kierunku polityki społecznej, np. politycy, samorządowcy;
- świadczą profesjonalne usługi dla konkretnych ludzi, tzw. służby społeczne;
- są dopełnieniem kadr profesjonalnych, np. wolontariusze poświęcający swój czas i energię dla osobistego zadowolenia i uznania otoczenia.

1.3. PODMIOTY I ZASADY POLITYKI SPOŁECZNEJ

Podmioty polityki społecznej realizujące działania (wdrażające określony wzorzec/model polityki społecznej) zasadniczo dzielone są według kryterium zasięgu działania na międzynarodowe, krajowe i lokalne⁹. Kreują one politykę społeczną w powyżej określonej przestrzeni w określonym czasie¹⁰.

Podstawowym kreatorem polityki społecznej (tzn. najczęściej rozpatrywanym w literaturze przedmiotu) jest państwo. Zakres i stosowane instrumentarium w tworzeniu polityki społecznej przez państwo jest uzależnione od realizowanego

⁹ Podmiotem w polityce społecznej może być każda instytucja, grupa społeczna czy nawet jednostka, jeśli postanowi oddziaływać na życie publiczne „w imię jakoś tam rozumianego dobra człowieka” i stara się wprowadzić w czyn „myśl przekształceń społecznych”, jeśli „dysponuje jakąś egzekutywą, jakąś siłą sprawczą”. Najwięcej uwagi przyciągają jednak te instytucje, które są sformalizowane i ponadto rozporządzają środkami przymusu i władzą. T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2006, s. 58.

¹⁰ Szerzej na temat zakresu działania tych podmiotów pisze G. Spytek-Bandurska, *Sektory, podmioty, poziomy i organizacja polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 97-105. Zob. też: S. Kamiński, *Koncepcje modeli polityki społecznej*, [w:] O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), *Wymiary polityki społecznej*, op. cit.

modelu polityki społecznej¹¹. Inne podmioty wykonawcze, takie jak ogniwa terenowe, organy wyspecjalizowane oraz zakłady ubezpieczeniowe¹², realizują politykę społeczną określoną przez państwo w stosownych aktach prawnych. W fazie tworzenia państwo występuje w roli organizatora świadczeń socjalnych przysługujących z racji przynależności do populacji obywateli danego państwa, a nie od wypracowanych wcześniej uprawnień¹³.

Państwo jako kreator polityki społecznej ma za zadanie zaspokajanie potrzeb społeczeństwa w zakresie: oferowania pracy zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami, ochrony zdrowia, minimalnego dochodu w razie niemożności do świadczenia pracy z powodu starości i inwalidztwa lub choroby, wsparcia w przypadku ubóstwa, uzyskiwania wykształcenia oraz walki z patologią społeczną. Tak szeroki zakres zadań polityki społecznej jest uwarunkowany pewnymi regułami/zasadami, które mają ułatwiać ich realizację oraz są wyrazem określonych wartości etycznych. Reguły te nie są identyczne w każdym państwie, a nawet w Unii Europejskiej są one określane nieco inaczej niż w Polsce.

Niektóre zasady są tożsame z wartościami, szczególnie te, które opisują pożądane cechy stosunków i instytucji społecznych. Przykładowo taką pożądaną cechą (wartością) stosunków społecznych i jednocześnie zasadą funkcjonowania różnych instrumentów polityki społecznej (np. na tej zasadzie opiera się większość systemów ubezpieczeń społecznych) jest solidarność. Podobnie samorządność, która stanowi zarówno pożądaną cechę społecznych instytucji, jak i zasadę ich funkcjonowania.

Najczęściej artykułowane bądź realizowane w politykach społecznych współczesnych państw są następujące zasady:

1. **Zasada przezorności** – opiera się na założeniu, że bezpieczeństwo socjalne jednostki nie może być jedynie efektem świadczeń ze strony społeczeństwa, ale powinno też wynikać z odpowiedzialności człowieka za przyszłość własną i rodziny, jego zdolności do rezygnacji z części bieżących korzyści na rzecz zaspokojenia przyszłych potrzeb oraz do prowadzenia trybu życia minimalizującego ryzyko wystąpienia zagrożeń. Realizacji tej zasady służą zarówno zachowania indywidualne (np. oszczędzanie, dbałość o zdrowie), jak i zbiorowe (np. organizacja ubezpieczeń wzajemnych).

¹¹ R. Garbiec, *Efektywność finansowa publicznego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce po reformie w 1999 roku*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2013, s. 12.

¹² Klasyfikacja podmiotów wykonawczych według Tadeusza Szumlicza, T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op. cit., s. 58.

¹³ J. Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 36-37, 41-43.

2. **Zasada samopomocy** – przejawia się w istnieniu i rozwoju pomocy wzajemnej ludzi, którzy zmagają się z podobnymi problemami życiowymi, a także w pomocy udzielanej słabszym przez silniejszych, zazwyczaj w ramach małych, nieformalnych grup.
3. **Zasada solidarności społecznej** – najczęściej rozumiana jako przenoszenie konsekwencji ryzyk socjalnych z jednostek na społeczeństwo. Czasami jest utożsamiana z solidaryzmem społecznym, który oznacza wyższość wspólnych interesów członków społeczeństwa nad interesami poszczególnych klas lub warstw.
4. **Zasada pomocniczości (subsydiarności)** – oznacza przyjęcie określonego porządku, według którego różne instytucje społeczne wspierają jednostkę, gdy nie jest ona w stanie zaspokoić własnych potrzeb samodzielnie, wykorzystując zasoby dostępne poprzez rynek. W pierwszej kolejności pomoc powinna pochodzić od rodziny, w następnej od społeczności lokalnej, a na końcu od państwa.
5. **Zasada partycypacji (uczestnictwa)** – przejawia się w takiej organizacji życia społecznego, by każdy człowiek miał możliwość pełnej realizacji swoich ról społecznych, a poszczególne grupy mogły zajmować równoprawne z innymi miejsce w społeczeństwie. Oznacza więc ona prawo do bycia członkiem grup społecznych i zbiorowości oraz do aktywnego w nich działania.
6. **Zasada samorządności** – stanowi realizację takich wartości, jak wolność i podmiotowość człowieka. Jest realizowana poprzez odpowiednią organizację życia społecznego w taki sposób, by jednostki i grupy miały zagwarantowane prawo do aktywnego udziału w istniejących już instytucjach społecznych, a także tworzenia nowych instytucji w celu skuteczniejszego zaspokajania potrzeb i realizowania interesów.
7. **Zasada dobra wspólnego** – wyraża się w takich działaniach władz publicznych, które uwzględniają korzyści i interesy wszystkich obywateli. Zakłada poszukiwanie kompromisów tam, gdzie interesy te są sprzeczne.
8. **Zasada wielosektorowości** – polega na równoczesnym funkcjonowaniu publicznych podmiotów polityki społecznej, organizacji pozarządowych i instytucji rynkowych, które dostarczają środków i usług służących zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa¹⁴.

W tabeli 1 zestawiono zasady dotyczące każdego podmiotu realizującego zadania z zakresu polityki społecznej oraz idee polityki społecznej określone

¹⁴ B. Szatur-Jaworska, *Polityki społecznej zasady*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002, s. 140-141.

w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej zatwierdzonej w Traktacie Lizbońskim w 2007 roku.

Tabela 1. Zestawienie zasad i idei polityki społecznej

Polska		Unia Europejska	
Zasada	Charakterystyka	Idea	Charakterystyka
dobra wspólnego	działania państwa ukierunkowane są na korzyść wszystkich obywateli, a w przypadku konfliktu interesów państwo poszukuje kompromisu	godności	prawo człowieka, przez które rozumie się przekonanie o wartości człowieka i prawo do minimum socjalnego gwarantowanego przez państwo
partycypacji	państwo zapewnia obywatelom możliwości świadomego i aktywnego udziału w życiu społecznym przy rozwiązywaniu ich problemów	równości	identyczny dla wszystkich dostęp do dóbr i wartości oraz zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji
przezorności	działania państwa motywują obywateli do zachowań broniących ich przed skutkami potencjalnych ryzyk	solidarności	aktywność na rzecz innych członków społeczeństwa w zapewnieniu im prawa m.in. do pracy, zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia
samopomocy	państwo wspiera rozwój pomocy wzajemnej obywateli, którzy borykają się z identycznymi problemami	sprawiedliwości	każdy człowiek musi mieć zabezpieczone określone dobra i wartości, wszyscy ludzie są jednakowo traktowani, a poziom ich bezpieczeństwa socjalnego jest porównywany do standardów idealnych
samorządności	państwo stwarza możliwości aktywnego udziału obywateli w życiu społecznym poprzez uczestnictwo w działaniach istniejących instytucji społecznych	subsydiarności	podstawowy cel działania realizowany poprzez decentralizację władzy i określanie tylko minimum norm na szczeblu unijnym
solidaryzmu	państwo legitymuje wyższość wspólnych interesów obywateli nad interesem jednostki, grupy czy środowiska	wolności	swobodne korzystanie z możliwości, jakie stwarza Unia Europejska w całokształcie życia gospodarczego i społecznego
subsydiarności	państwo udziela pomocy obywatelom w razie istnienia takiej konieczności		
wielosektorowości	państwo umożliwia działanie różnym podmiotom zaspokajającym potrzeby obywateli w zakresie polityki społecznej		

Źródło: M. Polak, *Zasady i instrumenty polityki społecznej*, [w:] R. Gabryszak, D. Magierka (red.), *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Difin, Warszawa 2009, s. 32-35 i J. Supińska, *Wartości i zasady polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 78-79 i W. Turnowiecki, *Modele polityki społecznej*, [w:] R. Gabryszak, D. Magierka (red.), *Wprowadzenie do polityki społecznej*, op. cit., s. 73-75, za: R. Garbiec, *Efektywność finansowa publicznego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce po reformie w 1999 roku*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2013, s. 13

1.4. ELEMENTY SKŁADOWE POLITYKI SPOŁECZNEJ

Politykę społeczną często przedstawia się jako zbiór dyscyplin – polityk szczegółowych. Są to:

- polityka ludności i polityka rodzinna,
- polityka zatrudnienia,
- polityka mieszkaniowa,
- polityka ochrony zdrowia,
- polityka zabezpieczenia społecznego i polityka opieki społecznej,
- polityka edukacyjna i polityka kulturowa,
- polityka ochrony środowiska,
- polityka prewencji i przewyższania zjawisk patologii społecznej¹⁵.

„W zakres zainteresowań polityki społecznej wchodzi zagadnienia prawne, polityczne, socjologiczne i ekonomiczne w następujących obszarach:

- polityka demograficzna (ludnościowa) i polityka rodzinna,
- polityka edukacyjna (oświatowa),
- polityka kulturalna,
- polityka ochrony zdrowia,
- polityka mieszkaniowa,
- polityka migracyjna,
- polityka zatrudnienia (przeciwdziałanie bezrobociu, kształtowanie płac i warunków bezpieczeństwa pracy),
- polityka zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej,
- polityka ochrony środowiska naturalnego,
- polityka prewencji i zwalczania zjawisk patologii”¹⁶.

„Polityka społeczna w Polsce podlegała licznym przeobrażeniom. Ze względu na nieustanne zmiany instytucjonalne, przekształcenia w strukturze społecznej oraz postęp technologiczny procesu tego nie można uznać za dokonany. Coraz większy zakres usług, nowe metody zarządzania, rozwój społeczeństwa wiedzy i zacieśniająca się współpraca międzynarodowa powodują, że działalności tej nie należy postrzegać jedynie w kategoriach sprawiedliwości redystrybucyjnej”¹⁷.

¹⁵ I. Wieczorek, M. Sarota, *Polityka społeczna*, op. cit.

¹⁶ Wikipedia, *Polityka społeczna*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Polityka_spo%C5%82eczna (dostęp: 01.01.2025).

¹⁷ P. Grzywna, J. Lustig, M. Mitreęga, N. Stępień-Lampa, B. Zasępa, *Polityka społeczna. Rozważania o teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2017, s. 7.



Zadania kontrolne

1. Wskazać narzędzia charakteryzujące politykę społeczną.
2. Wymienić instrumenty polityki społecznej.
3. Wymienić podmioty polityki społecznej.
4. Wskazać zasady polityki społecznej funkcjonujące w Unii Europejskiej.
5. Wskazać zasady polityki społecznej funkcjonujące w Polsce.
6. Wymienić elementy składowe polityki społecznej.

2. ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE JAKO JEDEN Z ELEMENTÓW POLITYKI SPOŁECZNEJ

2.1. DEFINICJA ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

„Pojęcie zabezpieczenia społecznego jest często mylone lub też używane zamiennie z pojęciami »ubezpieczenie społeczne« lub też »pomoc społeczna«. Błędy te wynikają zarówno z podobieństwa nazwy, jak i z merytorycznej definicji tych pojęć, które (...) są wzajemnie ze sobą związane i występują w ściśle określonych korelacjach. Pod nazwą zabezpieczenie społeczne należy rozumieć (...) rezultat osiągnięty za pomocą całego szeregu kompleksowych i uwieńczonych powodzeniem przedsięwzięć publicznych, mających na celu ochronę ludności (lub jej dużych grup) przed niedostatkiem środków materialnych, który, w razie braku takich przedsięwzięć, mógłby być spowodowany utratą dochodów w razie choroby, bezrobocia, inwalidztwa, starości lub zgonu, oraz przedsięwzięć zapewniających dostęp do opieki zdrowotnej w razie potrzeby i pomagających rodzinom wychowującym małe dzieci”¹⁸. „Jak widzimy, zabezpieczenie społeczne ma szersze cele niż prewencja lub łagodzenie skutków biedy. Stanowi ono wyraz dążenia do osiągnięcia bezpieczeństwa w jego najszerszym sensie, to właśnie gwarancja bezpieczeństwa jest tym, co znaczy najwięcej ze wszystkiego, bardziej niż poszczególne mechanizmy, za pomocą których ta gwarancja jest udzielana”¹⁹.

„Zasadniczym celem polityki społecznej współczesnego państwa jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Realizacja zadań wynikających z tego celu odbywa się poprzez system zabezpieczenia społecznego. Jego główną funkcją jest gwarantowanie bezpieczeństwa socjalnego (w zakresie ustalonego poziomu i warunków życia) poprzez działania nakierowane

¹⁸ International Labour Office, *An Introduction to Social Security*, Geneva 1970, s. 15.

¹⁹ S. MacPherson, *Social Security in Developing Countries*, „Social Policy and Administration” 1987, 21(1), s. 4.

między innymi na zmniejszenie i kompensowanie następstw zaistnienia ryzyka socjalnego (zdarzeń, które powodują utratę dochodów lub ich zmniejszenie). Zabezpieczenie społeczne zgodnie z międzynarodowymi standardami i zaleceniami traktowane jest jako jedno z socjalnych praw każdego człowieka²⁰.

Definicje zabezpieczenia społecznego formułowane w teorii i w dokumentach prawno-międzynarodowych opierają się na założeniu, że każdy dorosły członek społeczeństwa ma możliwość i jest obowiązany zapewnić własną pracą (majątkiem) zaspokojenie potrzeb swoich i najbliższej rodziny, a prawu zabezpieczenia społecznego przypada jedynie definiowanie uchwytnych społecznie wyjątków od tej reguły oraz normowanie przedsięwzięć uznawanych za możliwe i właściwe w celu wypełnienia powstających luk.

Inne definicje zabezpieczenia społecznego skupiają się na wskazaniu konkretnych przedsięwzięć, które są podejmowane w celu zagwarantowania określonego poziomu życia danego społeczeństwa. Przykładowo definicja J. Piotrowskiego określa zabezpieczenie społeczne jako „całokształt środków i działań instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swoich obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych społecznie, uznanych za ważne potrzeb²¹ oraz całokształt urzędzeń publicznych zapewniających ochronę przed niedostatkiem, a główną funkcją zabezpieczenia społecznego jest zapewnienie środków w razie niezdolności do zarobkowania²².

Z kolei A. Rajkiewicz zabezpieczeniem społecznym określa „system świadczeń, do których obywatele mają prawo lub z których mają możliwość korzystania w wypadkach i na warunkach określonych odpowiednimi przepisami²³.

„Zabezpieczenie społeczne odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu stabilności społecznej i ekonomicznej. Oferując wsparcie finansowe i medyczne, systemy te przyczyniają się do zmniejszenia ubóstwa i nierówności, poprawiają jakość życia obywateli oraz wspierają rozwój gospodarczy poprzez tworzenie warunków sprzyjających zatrudnieniu i aktywności zawodowej²⁴. „W ramach tej koncepcji (...) uwypuklona zostaje praca, rola państwa i aktywnego działania całego

²⁰ M. Orłowska-Bednarz, M. Bednarz, *Zabezpieczenie społeczne jako forma ochrony warunków życia*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2012, 2, s. 56.

²¹ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Książka i Wiedza, Warszawa 1966, s. 7-8.

²² Ibidem, s. 28.

²³ A. Rajkiewicz, *Zabezpieczenie społeczne. Ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne*, [w:] A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*, PWE, Warszawa 1979, s. 433.

²⁴ B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka społeczna w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014, s. 45.

społeczeństwa, w rozumieniu obowiązku, a nie filantropii. Idea ta pozostaje określoną koncepcją wyznaczającą cel i zakres działania, a dla jej realizacji konieczne są odpowiednie środki prawne, takie jak ubezpieczenia społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczna²⁵.

2.2. ELEMENTY ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

„Problematyka zabezpieczenia społecznego nierozzerwalnie wiąże się z pojęciem systemu, gdyż rozpatrując określoną formę tego zabezpieczenia w przestrzeni i czasie mamy do czynienia z całością, składającą się z pewnych elementów powiązanych ze sobą ściśle określonymi korelacjami. Zabezpieczenie społeczne rozpatruje się najczęściej w kontekście określonej przestrzeni, czyli kraju, w którym ono występuje, chociaż w zależności od konstrukcji prawnych i ustrojowych danego państwa można je również postrzegać w innych kategoriach, np. regionalnych lub lokalnych. Systemy zabezpieczenia społecznego obejmują różne rodzaje ubezpieczenia społecznego, świadczenia o charakterze zaopatrzeniowym, świadczenia opiekuńcze (głównie w formie pomocy społecznej), ochronę zdrowia, rehabilitację osób niepełnosprawnych oraz niekiedy niektóre rodzaje ubezpieczeń osobowych i majątkowych ludności i inne rodzaje świadczeń socjalnych (np. pomoc stypendialną czy zasiłki statutowe związków zawodowych). Ich wspólną cechą jest dążenie do zagwarantowania bezpieczeństwa socjalnego, czyli wolności od zagrożeń, których głównym skutkiem jest brak lub niedostatek środków utrzymania. Zagrożenia te to przede wszystkim zdarzenia losowe zaliczane do typowych ryzyk socjalnych, takie jak: podeszły wiek, choroba, wypadek przy pracy i choroba zawodowa, niepełnosprawność, utrata i brak pracy, urodzenie i wychowanie dziecka, zgon żywiciela rodziny.

Przez »niedostatek środków utrzymania« rozumie się zarówno niedostateczny poziom środków pieniężnych lub rzeczowych, będących w dyspozycji danej jednostki czy rodziny, jak i brak takiej formy. Przy czym ryzykiem socjalnym jest nie tyle samo wystąpienie danego zdarzenia, ile jego skutki dla możliwości zdobywania dostatecznej ilości środków utrzymania. W opracowaniach dotyczących zabezpieczenia społecznego ogół świadczeń systematyzuje się w bloki o większej jednorodności wewnętrznej, określając je mianem elementów zabezpieczenia społecznego. Zazwyczaj wyróżnia się następujące elementy:

²⁵ M. Orłowska-Bednarz, M. Bednarz, *Zabezpieczenia społeczne jako forma...*, op. cit.

- ubezpieczenia społeczne,
- ubezpieczenia na życie i nie na życie,
- pomoc społeczną,
- ochronę zdrowia,
- rehabilitację inwalidów,
- uzupełniające świadczenia socjalne,
- świadczenia dla bezrobotnych.

Każdy z wymienionych elementów składowych ma swoją specyfikę; obejmuje bardziej jednorodny niż całość systemu zbiór zdarzeń i sytuacji tworzących okoliczności i warunki uzasadniające roszczenia lub starania osoby zainteresowanej, kierowane do instytucji realizujących świadczenia przewidziane w danej sytuacji życiowej. Wszystkie elementy składowe, mimo odmienności rodzajowej, łączy jedno wspólne zadanie, które zdecydowało o powstaniu i rozwoju zabezpieczenia społecznego we wszystkich krajach. Chodzi o zapewnienie każdej osobie, każdej zbiorowości, poczucia bezpieczeństwa w bardzo wielu okolicznościach i sytuacjach życiowych, charakteryzujących się tym, że ich wystąpienie, bez względu na to, czy zostało zawinione przez zainteresowanych, czy ma charakter losowy, jest połączone z zagrożeniem materialnych warunków bytu. Może ono być następstwem choroby, kalectwa, bezrobocia, powiększenia rodziny czy też – jak w przypadku naszego kraju – gruntownych przeobrażeń systemu ekonomiczno-społecznego²⁶.

Według K. Gilgi „w skład systemu zabezpieczenia społecznego wchodzi:

- ubezpieczenia majątkowe i osobowe,
- ubezpieczenia społeczne,
- ochrona zdrowia,
- rehabilitacja inwalidów,
- pomoc społeczna,
- uzupełniające świadczenia socjalne (np. pomoc materialna dla uczącej się młodzieży)²⁷.

Natomiast w aspekcie nauki polityki społecznej zabezpieczenie społeczne traktuje się w Polsce jako jeden z jej zasadniczych działów. W ujęciu tym

²⁶ R. Garbiec, *Zabezpieczenie społeczne. Istota i elementy systemu*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2008, s. 14-15. Zob. też: Z. Pisz (red.), *Zabezpieczenie społeczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 16-17.

²⁷ K. Gilga, *System ubezpieczeń społecznych*, [w:] Z. Pisz (red.), *Zadania społeczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 216.

zabezpieczenie społeczne obejmuje: ubezpieczenie społeczne, ochronę zdrowia, pomoc (opiekę) społeczną, rehabilitację inwalidów, a także uzupełniające świadczenia socjalne i ewentualnie wzajemne ubezpieczenia majątkowe i osobowe ludności. Jest to więc szersze rozumienie zabezpieczenia społecznego, ale zgodne z koncepcją gwarancji materialnych, jakie ma ono przynosić. W ramach polityki społecznej uważa się je za dział bliski, lecz niezależny od niej²⁸.

Zgodnie z Konwencją nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy „do zabezpieczenia społecznego zostały zaliczone następujące świadczenia:

- pomoc lecznicza,
- zasiłki w przypadku choroby,
- zasiłki w razie braku pracy,
- świadczenia na wypadek starości,
- świadczenia w razie wypadku w zatrudnieniu i choroby zawodowej,
- świadczenia w razie macierzyństwa,
- świadczenia rodzinne (zasiłki rodzinne),
- świadczenia w razie przedwczesnego inwalidztwa,
- świadczenia dla pozostałej rodziny w razie śmierci żywiciela”²⁹.

2.3. ASPEKTY SYSTEMU ZABEZPIECZANIA SPOŁECZNEGO

„Opisu i wyjaśnienia systemu zabezpieczenia społecznego można dokonać zwracając uwagę na osiem jego aspektów:

- celowościowy,
- przedmiotowy,
- podmiotowy,
- instrumentalny,
- redystrybucyjny,
- kompensacyjny,
- zarządczy,
- legislacyjny. (...)

²⁸ W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 26.

²⁹ Z. Czajka, *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii wobec nowych wyzwań*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 25.

1. Aspekt celowościowy

Aspekt celowościowy wiąże się z odpowiedzią na pytanie zarówno o myśl przewodnią zabezpieczenia społecznego, jak i o jego poszczególne cele systemowe. Po pierwsze, można stwierdzić, że chodzi o ideę zabezpieczenia społecznego, wynikającą z potrzeby zaspokojenia »bezpieczeństwa socjalnego«, które zalicza się dzisiaj do podstawowych potrzeb ludzkich (trzeba przy tym zwrócić uwagę, że bezpieczeństwo socjalne czy – nawet szerzej – społeczne to istotne zawężenie pojęcia bezpieczeństwa w ogóle). Po drugie, chodzi o usytuowanie systemu zabezpieczenia społecznego w polityce społecznej i jej politykach szczegółowych (sferach), o ustalenie preferencji dla poszczególnych dziedzin zabezpieczenia społecznego i przeznaczenie na nie odpowiednich, uznanych za społecznie uzasadnione, środków publicznych.

2. Aspekt przedmiotowy

Aspekt przedmiotowy (...) wiąże się z odpowiedzią na pytanie o to, przed skutkami zaistnienia jakich ryzyk powinien chronić system. Najogólniej chodzi o zdefiniowanie pojęcia ryzyka społecznego na tle pojęcia bezpieczeństwa socjalnego. Dookreślenie »społeczne« (a nie »socjalne«) dodane do terminu »ryzyko« jest ważne, gdyż powinny interesować nas przede wszystkim te ryzyka socjalne, które są uznawane za społeczne, a więc te, których ranga społeczna jest tak wysoka, aby objąć je zabezpieczeniem społecznym. (...)

3. Aspekt podmiotowy

Aspekt podmiotowy wiąże się z odpowiedzią na pytanie o to, kogo ma obejmować/obejmuje system zabezpieczenia społecznego. Za uczestnika systemu zabezpieczenia społecznego można uznać osobę posiadającą status obywatela, osobę nim objętą na zasadzie obowiązku lub afiliacji, osobę występującą w roli świadczeniobiorcy lub osobę ubezpieczoną. Możemy też mówić o wspólnotach ryzyka, które w zabezpieczeniu społecznym mogą mieć charakter obywatelski, lokalny, zawodowy lub ubezpieczeniowy. Określenie podmiotów objętych zabezpieczeniem społecznym może polegać też na wyróżnianiu uczestników systemu i korzystających ze świadczeń ze względu na cechy demograficzne, socjologiczne, ekonomiczne, prawne lub polityczne. Jeżeli jednak konsekwentnie mówimy o zabezpieczeniu przed zagrożeniem, którego zaistnienie powoduje stratę w zasobach, to rzeczywistym podmiotem jest dane gospodarstwo domowe o określonym składzie osobowym. Podmiotami korzystającymi z zabezpieczenia społecznego są

bowiem *de facto* gospodarstwa domowe, których konkretne zasoby osobowe i majątkowe są narażone na różnorakie ryzyka społeczne (socjalne w rozumieniu czysto przedmiotowym). (...)

4. Aspekt instrumentalny

Aspekt instrumentalny wiąże się z odpowiedzią na pytanie, jakie zasady (metody, techniki) zabezpieczenia zastosować w systemie zabezpieczenia społecznego. Nawiązując do – powszechnie przywoływanych – trzech podstawowych metod (technik) zabezpieczenia społecznego, można wyróżnić trzy modelowe rozwiązania instrumentalne, polegające na zastosowaniu:

- zasady zaopatrzeniowej [polegającej na nabyciu prawa do świadczeń bez konieczności opłacania składki],
- zasady ubezpieczeniowej [polegającej na nabyciu prawa do świadczeń wyłącznie po opłaceniu składki],
- zasady filantropijnej [polegającej na nabyciu prawa do świadczeń bez konieczności opłacania składki, ale po spełnieniu dodatkowego kryterium, najczęściej jest to kryterium dochodowe].

Zasady te, stanowiące typy idealne, rozumiane abstrakcyjnie, w postaci czystej, niespotykane w realnych systemach zabezpieczenia społecznego, odróżniają (...) kryteria źródła finansowania i (...) charakteru uprawnienia do świadczenia. Zasada zaopatrzeniowa to podatkowe źródło finansowania i obywatelski (wynikający z praw obywatelskich) charakter uprawnienia do świadczenia. Zasada ubezpieczeniowa to składkowe źródło finansowania i członkowski (wynikający z ubezpieczeniowej wspólnoty ryzyka) charakter uprawnienia do świadczenia. Zasada filantropijna to darowizna jako źródło finansowania i dobroczynny (wynikający z deklarowanej pomocy potrzebującym) charakter uprawnienia do świadczenia.

5. Aspekt redystrybucyjny

Aspekt redystrybucyjny wiąże się z odpowiedzią na pytanie, jakie ustalić reguły partycypacji finansowej w systemie zabezpieczenia społecznego. Ma to związek z pojęciem solidaryzmu, którego zakresy w poszczególnych podsystemach zabezpieczenia społecznego mogą, czy też powinny być, wyraźniej różnicowane. Problem polega na tym, że finansowanie zabezpieczenia zdrowotnego musi być traktowane inaczej (tj. obejmować niezbędny zakres solidaryzmu dochodowego i bezwzględny solidaryzm ryzyka), aniżeli finansowanie zabezpieczenia emerytalnego, w którym można zakładać

wyraźnie mniejszy zakres redystrybucji. Jeszcze inaczej można podejść do finansowania zabezpieczenia na wypadek bezrobocia. (...)

6. Aspekt kompensacyjny

Aspekt kompensacyjny wiąże się z odpowiedzią na pytanie o to, w jakim zakresie system zabezpieczenia społecznego ma pokrywać powstałe straty. Otóż o realnej ochronie w ramach zabezpieczenia społecznego decyduje zasada miarkowania kompensaty straty, która może zakładać częściowe i nieproporcjonalne pokrywanie strat. Zakres kompensaty mogą wyrażać ogólne wskaźniki zastąpienia, które określają stosunek przeciętnego świadczenia do przeciętnej straty, np. straty wynagrodzenia. Co jednak bardzo ważne, ewentualne różnicowanie stopnia kompensaty w zależności od wielkości poniesionej straty powoduje korzystanie z relatywnie większej albo relatywnie mniejszej ochrony (takie zróżnicowanie wyrażają indywidualne wskaźniki zastąpienia).

Strata dochodu z pracy spowodowana ryzykiem choroby, czyli niemożnością świadczenia pracy, jest kompensowana w znacznym zakresie, a kompensata jest co do zasady proporcjonalna do poniesionej straty. Natomiast straty dochodu z pracy w przypadku ryzyka śmierci żywiciela czy niezdolności do pracy są kompensowane raczej w węższym zakresie, a zakres kompensaty zależy dodatkowo od wielkości poniesionej straty: kompensata jest relatywnie większa przy mniejszej stracie i relatywnie mniejsza przy większej stracie. Najogólniej mówiąc, gospodarstwom domowym może być zapewniający relatywnie wyższy lub niższy poziom bezpieczeństwa socjalnego. Istotne jest zatem pytanie nie tylko o ogólny zakres kompensowania strat w zabezpieczeniu społecznym, lecz także o niemniej istotny problem nieproporcjonalności kompensowania strat, czyli zasadności swoistej redystrybucji występującej po stronie świadczeń. Aspekt kompensacyjny powinien być też rozpatrywany w kontekście międzynarodowych standardów zabezpieczenia społecznego.

7. Aspekt zarządczy

Aspekt zarządczy wiąże się z odpowiedzią na pytanie, jakie instytucje publiczne lub prywatne powinny czy też mogą być włączane w organizację i funkcjonowanie systemu zabezpieczenia społecznego z punktu widzenia skutecznej i efektywnej realizacji celów systemowych. Po pierwsze, chodzi o występowanie w systemie zabezpieczenia społecznego wyspecjalizowanych instytucji publicznych. Takimi instytucjami są też te odwołujące się

do rozwiązań ubezpieczeniowych: Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ). Po drugie, państwo może angażować do realizacji zadań z zakresu jego funkcji socjalnych, w tym przypadku zabezpieczenia społecznego, podmioty prywatne. Wówczas można mówić o publiczno-prywatnym lub prywatnym udziale w zarządzaniu (administrowaniu) systemem zabezpieczenia społecznego. Trzeba jednak zauważyć, że charakter zarządzania wiąże się z wyraźną odpowiedzialnością państwa, wynikającą albo ze stosunku władczego nad instytucjami publicznymi, albo z nadzorem nad działalnością instytucji prywatnych (poprzedzonym koncesjonowaniem działalności). W pierwszym przypadku problemem jest niezbędna decentralizacja tego zarządzania; w obu przypadkach – uzyskanie zaufania społecznego do przyjmowanych rozwiązań instytucjonalnych.

8. Aspekt prawny

Aspekt prawny wiąże się z odpowiedzią na pytanie, jak w praktyce powinno być stanowione i stosowane prawo dotyczące rozwiązań systemowych w zakresie zabezpieczenia społecznego (z natury rzeczy rozwiązania te mają charakter polityczny, społeczny i ekonomiczny). W podejściu do ustawodawstwa związanego z prawem zabezpieczenia społecznego zwraca się uwagę na konkretne zapisy konstytucyjne oraz związek prawa zabezpieczenia społecznego z prawem cywilnym i prawem pracy³⁰.



Zadania kontrolne

1. Zdefiniować zabezpieczenie społeczne.
2. Wymienić zdarzenia losowe stanowiące podstawę do zastosowania zabezpieczenia społecznego.
3. Wymienić elementy zabezpieczenia społecznego.
4. Wskazać rodzaje świadczeń zabezpieczenia społecznego wskazane w Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy.
5. Scharakteryzować aspekty systemu zabezpieczenia społecznego.

³⁰ Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym, *Aspekty zabezpieczenia*, <https://www.jestubezpieczenie.pl/o-zabezpieczeniu-zdrowotnym-i-emerytalnym/zabezpieczenie-spoeczne/aspekty-zabezpieczenia/> (dostęp: 14.02.2025).

3. POLITYKA SPOŁECZNA W UNII EUROPEJSKIEJ

3.1. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA POLITYKI SPOŁECZNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

U podstaw identyfikacji modeli polityki społecznej leży teoria państwa dobrobytu. Teoria państwa dobrobytu to pomysł, który wywodzi się z myśli ekonomicznej, która narodziła się we Francji i Anglii na początku XX wieku. Ta teoria jest reakcją na pewne braki w liberalnej myśli ekonomicznej. Jej głównym celem jest zwiększenie roli państwa w gospodarce. Zakłada ona trzy główne formy interwencji państwa:

- 1) kontrolę nad cyklami ekonomicznymi w gospodarce kapitalistycznej,
- 2) aktywną działalność w celu stymulowania wzrostu gospodarczego,
- 3) wprowadzanie reform społecznych, co przerodziło się w oddzielną doktrynę, zwracającą uwagę na potrzebę rekompensowania strat społecznych³¹.

Realizacja zadań w polityce społecznej jest formą interwencjonizmu państwa w funkcjonujący system społeczny. Jak wskazuje N. Barr, istnieją cztery typy interwencji państwa: „regulacje prawne, finansowanie, produkcja państwowa określonych dóbr i usług, transfery pieniężne”³². W polityce społecznej mamy do czynienia ze wszystkimi typami interwencji, jednak zakres interwencji i docelowa grupa, do której kierowana jest interwencja, uzależniona jest od modelu polityki społecznej realizowanego w danym społeczeństwie. Natomiast według O. Kowalczyk „interwencja państwa w zakresie polityki społecznej zależy od paradygmatu (najważniejszych wartości), dominującej doktryny (ogółu poglądów, założeń, twierdzeń) reprezentowanej w danym kraju”³³. Sama zaś realizacja

³¹ M. Mazur, *Polityka społeczna w UE*, <https://csr-d.pl/wp-content/uploads/2014/02/polityka-sp-w-ue.pdf> (dostęp: 30.05.2024).

³² N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1993, s. 98.

³³ O. Kowalczyk, *Instrumentarium polityki społecznej*, op. cit., s. 44.

zadań w polityce społecznej jest formą interwencjonizmu państwa w funkcjonujący system społeczny.

„Określenie »europejska polityka społeczna« jest wieloznaczne. Po pierwsze, w przestrzeni europejskiej mamy dwie organizacje międzynarodowe o zasięgu regionalnym: Unię Europejską (UE) i Radę Europy (RE). Obu możemy przypisać mniej lub bardziej rozwiniętą politykę społeczną. Ze względu na bardziej zaawansowaną integrację gospodarczą ma ona większe znaczenie praktyczne w przypadku UE. Do tej organizacji należy obecnie 27 krajów, a do RE związanej w 1949 r. – 47 państw (z krajów nienależących do UE są to m.in. Federacja Rosyjska, Turcja, Azerbejdżan, Armenia; Białoruś jest kolejnym państwem kandydackim), co oznacza, że obszar terytorialny i jednocześnie zróżnicowanie polityczno-gospodarcze i społeczno-kulturowe RE jest większe niż UE.

Cele tej pierwszej organizacji mają przede wszystkim charakter pozagospodarczy i polegają na rozwoju wspólnych i demokratycznych zasad wśród państw członkowskich. Zawarte są one w konwencjach ratyfikowanych przez państwa członkowskie, z których ważniejszą jest Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (przyjęta w 1950 r.). Misja UE, a w szczególności jej poprzedniczki, czyli EWG, jak sama nazwa wskazuje, ma charakter przede wszystkim gospodarczy z ambicjami stworzenia jednolitego rynku wspólnotowego poprzez zniesienie granic, wprowadzenie wspólnej waluty i inne działania integrujące.

Obie organizacje powstały po II wojnie światowej w warunkach zaostrzającej się Zimnej Wojny między USA i Europą Zachodnią (wspólną reprezentacją wojskową było NATO) a Blokiem Wschodnim (miał on własną organizację międzynarodową o charakterze gospodarczym – Radę Wzajemnej Pomocy Gospodarczej), do którego należała większa część niedemokratycznych państw komunistycznych w Europie. Po upadku ustrojów opartych na autorytarnych rządach partii komunistycznych nowe demokratyczne władze zgłosiły akces do obu tych organizacji (i nie tylko do nich), co zakończyło okres wyraźnych podziałów międzynarodowych w Europie.

Politykę społeczną można rozumieć wąsko jako przede wszystkim obejmującą zakres ubezpieczeń społecznych, jak i rozszerzająco, uwzględniając nie tylko pozostałe elementy społecznego zabezpieczenia dochodu (np. pomoc społeczną, świadczenia rodzinne), ale również instrumenty z zakresu prawa pracy i zatrudnienia, edukacji, ochrony zdrowia, opieki długoterminowej, usług socjalnych i innych. W najszerszych ujęciach zlewa się ona z polityką społeczno-gospodarczą, np. gdy pojęcie to definiuje się w kontekście rozwoju społecznego, którego podmiotami niekoniecznie muszą być jednostki państwowe. Dalej będzie mowa o różnych aspektach polityki społecznej obu organizacji europejskich w ujęciu

pośrednim (więcej niż tylko zabezpieczenie społeczne, ale już bez inicjatyw w zakresie czysto gospodarczym).

Dotychczas łączono politykę społeczną głównie z działalnością państw narodowych, w związku z tym może pojawić się wątpliwość, czy organizacje wielu takich państw mogą mieć politykę w sferze społecznej niezależnie od tego, że mają ją poszczególne państwa wchodzące w skład danej organizacji. Dlatego w użyciu jest również określenie »wymiar społeczny UE« lub »europejski model społeczny«. Z powyższych względów bardziej uzasadnione jest stosowanie nazw »polityka społeczna UE«, »unijna polityka społeczna« lub »wspólnotowa polityka społeczna« i »polityka społeczna RE«, ewentualnie »wymiar społeczny UE« oraz »wymiar społeczny RE«³⁴.

„U podłoża polityki społecznej UE leży założenie, że wszystkie państwa członkowskie stoją na straży dobra publicznego poprzez zapewnienie swoim obywatelom, bez względu na rasę, płeć czy wyznanie, zabezpieczeń społecznych oraz wynagrodzenia za pracę. Po raz pierwszy kwestia ta poruszona została w traktacie ustanawiającym EWWiS. Artykuł 68 Traktatu [paryskiego] przewidywał autonomię dla krajów członkowskich w zakresie poziomu płac z jednoczesną harmonizacją ich poziomu. Dodatkowo powołane zostały do życia fundusze pozwalające na przekwalifikowanie zawodowe, tworzenie nowych miejsc pracy oraz budowanie mieszkań dla przesiedlonych pracowników. (...) Traktaty rzymskie podpisane przez państwa członkowskie ustanowiły ścisłą współpracę sygnatariuszy Traktatu w dziedzinie społecznej, kładąc przede wszystkim nacisk na równe wynagrodzenie dla kobiet i mężczyzn za jednakową pracę. Utworzony też został Europejski Fundusz Społeczny, mający a celu zwiększenie szans zatrudnienia. (...) Rola polityki społecznej wzrosła w latach 80. XX wieku, co było związane z tzw. społecznym wymiarem rynku wewnętrznego i znalazło odbicie w Jednolitym Akcie Europejskim. (...)

W ramach polityki społecznej zreformowanej przez traktat z Maastricht istotne stały się także inne obszary związane z zatrudnieniem, m.in.:

- ochrona przed wypadkami przy pracy,
- ochrona przed chorobami zawodowymi,
- higiena pracy,
- prawo do zrzeszania się,
- prawo zbiorowych negocjacji między pracodawcami i pracownikami³⁵.

³⁴ R. Szarfenberg, *Europejska polityka społeczna – krótkie wprowadzenie*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/eps_kw.pdf (dostęp: 15.02.2025).

³⁵ Wikipedia, *Polityka społeczna Unii Europejskiej*, https://pl.m.wikipedia.org/wiki/Polityka_spoeczna_Unii_Europejskiej (dostęp: 21.11.2024).

W rozwiązaniach prawnych UE istotną rolę w zakresie polityki społecznej odegrała Europejska Karta Społeczna (EKS), wpisana w traktat z Maastricht z 21 października 1991 roku, której sygnatariuszami byli członkowie Rady Europejskiej. Gwarantuje ona „19 podstawowych praw, m.in.:

- prawo do pracy,
- prawo do godnych warunków życia,
- prawo do bezpieczeństwa i higieny pracy,
- prawo do godnego wynagrodzenia,
- prawo do organizowania się,
- prawo do ochrony dzieci i młodzieży.

Istotnym elementem polityki społecznej stał się swobodny przepływ pracowników wewnątrz UE i swoboda zakładania przedsiębiorstw na terenie Unii. W ten sposób zrealizowano zadania wynikające z Traktatów rzymskich. Miało się to przyczynić do zwalczania bezrobocia we wszystkich państwach członkowskich oraz urzeczywistniania spójności ekonomicznej i społecznej przez redukcję różnic w rozwoju regionów przy zastosowaniu funduszy strukturalnych UE. (...) Istotnym elementem polityki społecznej Unii Europejskiej jest fakt nieingerowania w wewnętrzne kompetencje państw członkowskich, lecz koordynacja ich polityki społecznej poprzez przyjmowanie wspólnych regulacji w zakresie koniecznym dla rynku wewnętrznego³⁶. W 2000 roku Rada Europejska przyjęła Strategię lizbońską, która miała być odpowiedzią na wyzwania globalizacji procesów gospodarczych. Jej głównym celem było zwiększenie szans UE na stanie się do 2010 roku najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką świata zdolną do trwałego wzrostu gospodarczego przy większej liczbie lepszych miejsc pracy i z większą spójnością społeczną. Rada Europejska zdecydowała również o włączeniu do Strategii lizbońskiej wspólnych działań mających na celu zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez zastosowanie tzw. metody otwartej koordynacji, służącej wymianie najlepszych rozwiązań pomiędzy państwami członkowskimi UE i zapewnieniu większej spójności działań. Kolejną zmianę przyniósł Traktat o Unii Europejskiej z 2016 roku, który zobowiązał wszystkie państwa członkowskie do podejmowania wspólnych działań w celu poprawy warunków życia i pracy obywateli. Dotyczyło to przede wszystkim zatrudnienia oraz prawa i warunków pracy.

³⁶ Ibidem.

W dalszym ciągu przeznaczane były fundusze na szkolenia, doskonalenie zawodowe oraz zabezpieczenie socjalne³⁷.

3.2. MODELE POLITYKI SPOŁECZNEJ

Według wielu analityków polityki społecznej w Europie i na świecie najczęściej stosowany jest podział modeli polityki społecznej na konserwatywne, liberalne i socjaldemokratyczne (typologia G. Espinga-Andersena)³⁸. Ale problematyka modeli społecznych jest bardziej skomplikowana niż ten prosty klasyczny podział, gdyż opierając się na teorii państwa dobrobytu (*welfare state*) można wyróżniać inne, częściowo powiązane, a nawet odrębne klasyfikacje.

„Klasyfikacje *welfare states*, bazujące na podejściu Richarda M. Titmussa (1974) oraz Gøsty Espinga-Andersena (1990), opierają się na wykazywaniu różnic instytucjonalnych w procesie podziału wytwarzanego dobrobytu oraz ich wpływu na stratyfikację społeczną. Przedmiotem klasyfikacji są dystrybucja i redystrybucja. Jej zasady oraz instytucje są interpretowane jako różne *welfare states*, co w Polsce przyjęło się tłumaczyć (zgodnie z propozycją Antoniego Rajkiewicza) jako »państwa opiekuńcze«. Modele państwa opiekuńczego są, oczywiście, silnie powiązane z rodzajem kapitalizmu. Tworzenie i podział produktu narodowego nie stanowią odrębnych światów. Przeciwnie, istnieje między tymi sferami współzależność. Proces tworzenia może przysparzać nowych kwestii socjalnych i prowadzić do koniecznej rekompensaty poza sferą produkcji. Z kolei brak inwestycji społecznych i odpowiedniej sieci zabezpieczenia społecznego osłabia ludzi i tworzy bariery w procesie tworzenia dobrobytu. Zarazem jednak, gdy państwo opiekuńcze nie dostosowuje się do zmieniających się wyzwań społecznych oraz potrzeb i aspiracji kolejnych pokoleń, a także nie podlega odpowiednim reformom, to może zagrozić podstawom tworzenia dobrobytu. Powstałe przed laty klasyfikacje *welfare states* ulegają zmianom pod wpływem przebiegu procesów realnych: dynamicznych przemian politycznych, społecznych, gospodarczych oraz technologicznych. Państwa łączą się lub dzielą, następuje konwergencja realizowanych modeli lub głębszy podział. Jedne kraje pod względem gospodarczym rozwijają się szybciej, inne ulegają kryzysom i zatrzymują się w rozwoju. W formowaniu odpowiedzialności

³⁷ Zob. J. Ciechański, *Strategia integracji społecznej Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2002, 11-12, s. 36.

³⁸ R. Garbiec, *Efektywność finansowa...*, op. cit., s. 14.

państwa za rozwój przyjmują koncepcje bardziej neoliberalne lub bardziej socjal-demokratyczne. W systemie wartości hołdują wartościom bardziej konserwatywnym, bardziej liberalnym czy bardziej egalitarnym. To powoduje, że idealne modele *welfare states* nie zawsze odpowiadają rzeczywistym różnicom, uwzględniającym realnie występujące rozwiązania instytucjonalne i kierunki przeprowadzanych reform (...). Pojawiają się nowe kombinacje, zwane hybrydowymi (...)"³⁹.

Modele polityki społecznej przedstawia M. Księżopolski⁴⁰, opierając ich klasyfikację na analizie prac m.in. R. Titmussa, N. Furnissa, D. Tilton i G. Esping-Andersena:

1. **Marginalny (rezydualny)** – w tym modelu państwo traktuje politykę społeczną jako działanie uboczne, które jest realizowane na małą skalę. Potrzeby obywateli są głównie zaspokajane przez rynek prywatny i rodziny, a nie przez państwo. Organizacje pozarządowe odgrywają istotną rolę. Jednak kiedy inne mechanizmy zawodzą, polityka społeczna może wkroczyć jako rozwiązanie doraźne. Ten model jest typowy dla krajów takich jak USA i Wielka Brytania.
2. **Motywacyjny (korporacyjny)** – model, w którym polityka społeczna ma szerszy zakres i dopuszcza większą ingerencję państwa, jednak jej głównym celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego i stanowienie dodatku do gospodarki. Model ten koncentruje się na ludziach pracujących i ma szczególną rolę w zakresie ubezpieczeń społecznych, a jego funkcjonowanie jest kształtowane przez lojalność grupową i klasową. Jest on realizowany na przykład w Niemczech, Francji i Belgii.
3. **Instytucjonalno-redystrybucyjny** – polityka społeczna jest uważana za integralną instytucję społeczeństwa, gwarantującą powszechny dostęp do świadczeń i usług, opierając się głównie na kryterium potrzeb. W tym modelu polityka społeczna pełni funkcję redystrybucji dochodów przez rozbudowany system podatkowy. Jest charakterystyczny dla krajów skandynawskich, takich jak Dania, Norwegia i Szwecja
4. **Konfucjański** – w tym modelu ważna jest wolność gospodarcza, przynależność do wspólnoty oraz prawa i obowiązki, jakie z tej przynależności wynikają. Mniej ważna jest natomiast wolność jednostki. Potrzeby socjalne są zaspokajane na wyższym poziomie przez te wspólnoty (np. zakład pracy, wspólnota, rodzina), a stopień partycypacji państwa jest niewielki.

³⁹ S. Golinowska, *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Fundacja Batorego, Warszawa 2018, s. 14-15.

⁴⁰ M. Mazur, *Polityka społeczna w UE*, op. cit.

5. **Śródziemnomorski** – istotna jest tutaj rola wspólnot terytorialnych i organizacji kościelnych. Model ten występuje w krajach południowej Europy.

Tymczasem T. Szumlicz „wyróżnia cztery modele polityki społecznej, które skupiają się na różnych aspektach interwencji państwa i reagowania na potrzeby społeczeństwa:

1. **Model interwencji społecznej** – w tym modelu polityka społeczna koncentruje się na usuwaniu negatywnych zjawisk i rozładowaniu napięć społecznych. Głównym pojęcie to »luka socjalna«, oznaczająca niezaspokojenie podstawowych potrzeb obywateli. Polityka społeczna reaguje na te luki, starając się je wypełnić.
2. **Model antycypacji społecznej** – działania polityki społecznej są zorientowane na zapobieganie pojawieniu się negatywnych sytuacji. Głównym narzędziem są tutaj ubezpieczenia społeczne oraz świadczenia zaopatrzeniowe i opiekuńcze. Kluczową kategorią jest ryzyko socjalne, które jest nieokreślone dla jednostki, ale możliwe do przewidzenia w skali społeczeństwa. Dlatego tworzy się fundusze na pokrycie ewentualnych ryzyk socjalnych, finansowane z opłacanych składek.
3. **Model dystrybucji społecznej** – model, w którym polityka społeczna kształtuje dostęp do dóbr i usług, uwzględniając preferencje społeczne. Głównym pojęcie to »konsumpcja społeczna«. Model ten jest charakterystyczny dla polityki, która koncentruje się na produkcji usług socjalnych, zapewniając szeroki dostęp do tych usług zgodnie z zapotrzebowaniem społecznym.
4. **Model integracji społecznej** – polityka społeczna polega tutaj na świadomym kierowaniu procesami integracji społecznej oraz eliminowaniu bądź neutralizowaniu czynników dezintegrujących. Głównym pojęcie to »struktura społeczna«. Model ten dąży do wzmocnienia spójności społecznej poprzez promowanie integrujących działań i redukcję podziałów społecznych⁴¹.

3.3. PODSTAWY PRAWNE UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE POLITYKI SPOŁECZNEJ

„Najważniejszymi aktami międzynarodowymi, które regulują problematykę społeczną i obowiązują w państwach członkowskich Wspólnot Europejskich, są:

⁴¹ M. Mazur, *Polityka społeczna w UE*, op. cit. Zob. też: T. Szumlicz, *Modele polityki społecznej*, SGH, Warszawa 1994.

- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 10 XII 1948 r.,
- Europejska Konwencja Praw Człowieka Rady Europy z 4 XI 1950 r.,
- Europejska Karta Społeczna Rady Europy z 18 X 1961 r.,
- Pakty Praw Człowieka ONZ z 16 XII 1966 r.,
- Konwencja o Prawach Dziecka ONZ z 20 XI 1989 r.,
- Konwencja i Zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Natomiast podstawowymi aktami prawnymi koordynującymi zabezpieczenie społeczne na obszarze Wspólnot Europejskich są następujące rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE):

- 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE. L. 200 z 07.06.2004 r.),
- 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE. L. 2009. 284. 1).

Wymienione wyżej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, które weszło w życie z dniem 1 maja 2010 r., uchyliło przepisy rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. U. WE L 149 z 05.07.1971 r. ze zm.).

Rozporządzenia wydano w oparciu o Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Są one łącznikami między systemami krajowymi, mającymi ułatwić obywatelom państw członkowskich przemieszczanie się w granicach UE/UEFTA, przy zachowaniu ich uprawnień w zabezpieczeniu społecznym. Obowiązująca moc rozporządzeń w państwach członkowskich Unii Europejskiej i w obrębie Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu nie oznacza natomiast unifikacji systemów zabezpieczenia społecznego. Unia Europejska nie realizuje bowiem jednolitego dla wszystkich państw członkowskich modelu polityki społecznej, ani nie ustala też odgórnie płac minimalnych czy minimum socjalnego. Państwa członkowskie zachowują prawo do tworzenia własnych systemów ubezpieczeń społecznych, do określania wysokości składek i świadczeń, a także warunków ich nabywania lub ustalania wieku emerytalnego itp. Zatem każde państwo członkowskie najpierw stosuje własne ustawodawstwo, a dopiero gdy wewnętrzne przepisy danego państwa członkowskiego są sprzeczne z przepisami wspólnotowymi

lub nie regulują danego zagadnienia, pierwszeństwo mają rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 883/2004 i 987/2009⁴².

„Znaczący wpływ na wykreowanie systemu zabezpieczenia społecznego wywarła idea praw człowieka, w szczególności tzw. prawa drugiej generacji. Obecnie zabezpieczenie społeczne uznaje się za niezbywalne prawo wynikające z potrzeby zachowania godności człowieka, które jest gwarantowane jako prawo o znaczeniu uniwersalnym i stanowi część światowej konstytucji praw człowieka. W art. 22 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. stwierdza się, że: »każdy człowiek jako członek społeczeństwa ma prawo do ubezpieczeń społecznych«. Ponadto art. 25 (PDPC) stanowi, że: »każdy człowiek ma prawo do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i niezbędne świadczenia socjalne oraz prawo do zabezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w sposób od niego niezależny«. W razie wystąpienia ryzyka społecznego, zabezpieczenie społeczne służy zapewnieniu odpowiedniego poziomu życia.

W myśl Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1952 r. każdy człowiek ma prawo do:

- opieki lekarskiej (art. 7-12 Konwencji),
- zasiłków chorobowych (art. 13-18),
- świadczeń:
 - a) na wypadek bezrobocia (art. 19-24),
 - b) na starość (art. 25-30),
 - c) w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych (art. 31-38),
 - d) rodzinnych (art. 39-45),
 - e) macierzyńskiego (art. 46-52),
 - f) w razie inwalidztwa (art. 53-58),
 - g) w razie śmierci żywiciela rodziny (art. 59-64)⁴³.

„W systemie prawnym Unii poza dwoma kluczowymi traktatami (o UE i o funkcjonowaniu UE) jest bardzo wiele aktów prawnych niższego rzędu, które dzielą się na cztery typy:

⁴² KRUS, *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej*, <https://www.gov.pl/web/krus/zabezpieczenie-spoeczne-w-unii-europejskiej> (dostęp: 14.01.2025).

⁴³ K. Lechowicz, M. Łuszczuk, *Kierunki zmian systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce – wybrane aspekty*, „Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2014, 179, s. 187-188.

- 1) **rozporządzenia** (obowiązują bezpośrednio w całej UE);
- 2) **dyrektywy** (wskazują rezultat, ale sposób jego osiągnięcia pozostawia się państwom członkowskim);
- 3) **decyzje** (dotyczą tylko adresatów decyzji);
- 4) **zalecenia i opinie** (nie są wiążące, jest to tzw. miękkie prawo).

Większość dyrektyw dotyczących polityki społecznej koncentruje się w trzech obszarach:

- bezpieczeństwo i higiena pracy (34);
- warunki pracy poza BHP (27);
- równość płci i niedyskryminacja (10).

Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu jest domeną prawa miękkiego, głównie zaleceń Komisji. Ważną rolę w kształtowaniu unijnej polityki społecznej odgrywa orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Od lat 60. w obszarze polityki społecznej Trybunał wydał już ponad tysiąc orzeczeń. Niektóre z nich mają potem doniosłe konsekwencje, np. sprawy Kohll i Decker dla transgranicznej opieki zdrowotnej czy Laval i Viking dla roli układów zbiorowych, zawierających ustalenia dotyczące płacy minimalnej w krajowej polityce społecznej. Spośród regionalnych organizacji międzynarodowych o charakterze gospodarczym zawiązywanych na innych kontynentach, Unia Europejska ma najlepiej rozwinięty wymiar społeczny. Integracja europejska od dłuższego czasu nie ogranicza się do zagadnień gospodarczych skupionych wokół budowy jednolitego rynku kapitału, pracy, dóbr i usług⁴⁴.

3.4. ZASADY SOCJALNE W UNII EUROPEJSKIEJ

„Zgodnie z art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej celem Unii jest promowanie dobrobytu jej narodów i działanie na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą są zrównoważony rozwój gospodarczy i stabilność cen, koncepcja wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej, zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawa jakości środowiska. Unia zwalcza dyskryminację i wykluczenie społeczne,

⁴⁴ R. Szarfenberg, *Polityka społeczna Unii Europejskiej – przewodnik*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, Warszawa 2014, s. 13-14.

wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami oraz ochronę praw dziecka”⁴⁵.

Natomiast zgodnie z art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego i kieruje się określonymi zasadami.

Zasady UE i instrumenty wykorzystywane do ich realizacji⁴⁶:

I. Równe szanse i dostęp do zatrudnienia

1. **Kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie:** Każda osoba ma prawo do edukacji włączającej, charakteryzującej się dobrą jakością, szkoleń i uczenia się przez całe życie w celu utrzymania i nabywania umiejętności, które pozwolą jej w pełni uczestniczyć w życiu społeczeństwa i skutecznie radzić sobie ze zmianami na rynku pracy.
2. **Równouprawnienie płci:** Należy zapewnić i wspierać równość traktowania i szans kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w odniesieniu do udziału w rynku pracy, warunków zatrudnienia i możliwości rozwoju kariery. Kobiety i mężczyźni mają prawo do równego wynagrodzenia za pracę o równej wartości.
3. **Równość szans:** Bez względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, każdy ma prawo do równego traktowania i równych szans w dziedzinie zatrudnienia, ochrony socjalnej, edukacji, a także dostępu do dóbr i usług dostępnych dla społeczeństwa. Należy wspierać równe szanse grup niedostatecznie reprezentowanych.
4. **Aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia:** Każdy ma prawo do terminowego i dostosowanego do potrzeb wsparcia na rzecz poprawy perspektyw zatrudnienia lub prowadzenia działalności na własny rachunek. Obejmuje to prawo do otrzymania wsparcia w poszukiwaniu pracy, szkoleniu i zmianie kwalifikacji zawodowych. Każdy ma prawo do przeniesienia uprawnień do ochrony socjalnej i do szkolenia w trakcie przekwalifikowania zawodowego. Młodzi ludzie mają prawo do dalszego kształcenia, przyuczenia

⁴⁵ Parlament Europejski, Rada i Komisja, *Europejski filar praw socjalnych*, s. 4, https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-boo-klet_pl.pdf (dostęp: 15.02.2025).

⁴⁶ Ibidem.

do zawodu, stażu lub dobrej oferty zatrudnienia w ciągu 4 miesięcy od uzyskania statusu bezrobotnego lub ukończenia edukacji. Osoby bezrobotne mają prawo do ciągłego i konsekwentnego wsparcia dostosowanego do ich indywidualnych potrzeb. Osoby długotrwale bezrobotne mają prawo do dogłębnej indywidualnej oceny najpóźniej do 18. miesiąca bezrobocia.

II. Uczciwe warunki pracy

1. **Bezpieczne i elastyczne zatrudnienie:** Niezależnie od rodzaju i czasu trwania stosunku pracy pracownicy mają prawo do sprawiedliwego i równego traktowania w odniesieniu do warunków pracy, dostępu do ochrony socjalnej i szkoleń. Należy wspierać przechodzenie w kierunku otwartych form zatrudnienia. Należy zapewnić pracodawcom niezbędną elastyczność, zgodnie z prawodawstwem i układami zbiorowymi, tak by mogli sprawnie dostosowywać się do zachodzących w kontekście gospodarczym zmian. Należy wspierać innowacyjne formy zatrudnienia, które gwarantują wysoką jakość warunków pracy. Należy zachęcać do przedsiębiorczości i samozatrudnienia. Należy ułatwić mobilność zawodową. Należy zapobiegać powstawaniu stosunków pracy prowadzących do niepewnych warunków pracy, w tym poprzez wprowadzenie zakazu nadużywania nietypowych umów o pracę. Każdy okres próbny powinien mieć rozsądny czas trwania.
2. **Wynagrodzenie:** Pracownicy mają prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia, które zapewnia przyzwoity poziom życia. Należy zadbać o odpowiednie płace minimalne, tak by zapewnić zaspokojenie potrzeb pracownika i jego rodziny w świetle krajowych warunków ekonomicznych i społecznych, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępu do zatrudnienia i motywacji do poszukiwania pracy. Należy zapobiegać ubóstwu pracujących. Wszystkie wynagrodzenia są ustalane w sposób przejrzysty i przewidywalny, zgodnie z praktyką krajową i z poszanowaniem autonomii partnerów społecznych.
3. **Informacje o warunkach zatrudnienia i ochrona w przypadku zwolnień:** Pracownicy mają prawo otrzymać w momencie nawiązania stosunku pracy pisemną informację o ich prawach i obowiązkach wynikających ze stosunku pracy, w tym w trakcie okresu próbnego. W przypadku zwolnienia z pracy pracownicy mają prawo do uzyskania wcześniej informacji o przyczynach takiego zwolnienia, przysługuje im również rozsądny okres wypowiedzenia. Mają oni prawo do skutecznego i bezstronnego rozstrzygnięcia sporów, a w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy prawo do dochodzenia roszczeń, w tym do odpowiedniej rekompensaty.

4. **Dialog społeczny i zaangażowanie pracowników:** Należy prowadzić konsultacje z partnerami społecznymi w sprawie opracowywania i wdrażania polityk gospodarczych i społecznych oraz polityk zatrudnienia zgodnie z praktykami krajowymi. Należy ich zachęcać do negocjowania i zawierania układów zbiorowych w sprawach, które ich dotyczą, z poszanowaniem ich autonomii i prawa do podejmowania działań zbiorowych. W stosownych przypadkach porozumienia zawarte między partnerami społecznymi są wdrażane na szczeblu Unii i jej państw członkowskich. Pracownicy lub ich przedstawiciele mają prawo do uzyskiwania informacji i wyrażania swojej opinii w odpowiednim czasie w dotyczących ich kwestiach, w szczególności w odniesieniu do transferów, restrukturyzacji oraz łączenia przedsiębiorstw, a także zwolnień grupowych. Zachęca się do wspierania zwiększonej zdolności partnerów społecznych do propagowania dialogu społecznego.
5. **Równowaga między życiem zawodowym a prywatnym:** Rodzice oraz osoby pełniące obowiązki opiekunów mają prawo do odpowiednich urlopów, elastycznej organizacji pracy oraz dostępu do usług w zakresie opieki. Kobiety i mężczyźni mają równy dostęp do specjalnych urlopów służących wypełnianiu obowiązków w zakresie opieki oraz należy zachęcać ich do korzystania z takich urlopów w racjonalny sposób.
6. **Zdrowe, bezpieczne i dobrze dostosowane środowisko pracy oraz ochrona danych:** Pracownicy mają prawo do wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy. Pracownicy mają prawo do środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb zawodowych i które pozwala im przedłużyć okres ich uczestnictwa w rynku pracy. Pracownicy mają prawo do ochrony swoich danych osobowych w kontekście zatrudnienia.

III. Ochrona socjalna i integracja społeczna

1. **Opieka nad dziećmi i wsparcie dla dzieci:** Dzieci mają prawo do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, które charakteryzują się dobrą jakością i przystępną ceną. Dzieci mają prawo do ochrony przed ubóstwem. Dzieci ze środowisk znajdujących się w niekorzystnej sytuacji mają prawo do szczególnych środków służących zwiększeniu równości szans.
2. **Ochrona socjalna:** Bez względu na rodzaj i czas trwania ich stosunku pracy, pracownicy i, w porównywalnych warunkach, osoby samozatrudnione, mają prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej.
3. **Świadczenia dla bezrobotnych:** Osoby bezrobotne mają prawo do odpowiedniego wsparcia w zakresie aktywizacji ze strony publicznych służb

zatrudnienia służącego (re-)integracji na rynku pracy i do właściwych świadczeń dla bezrobotnych otrzymywanych przez rozsądny czas, odpowiednio do płaconych przez nich składek i zgodnie z krajowymi zasadami kwalifikowalności. Tego rodzaju świadczenia nie powinny stanowić czynnika zniechęcającego do szybkiego powrotu do zatrudnienia.

4. **Minimalny dochód:** Każdy, kto nie dysponuje wystarczającymi zasobami, ma prawo do odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godne życie na wszystkich jego etapach oraz skuteczny dostęp do towarów i usług wspierających. W przypadku osób zdolnych do pracy świadczenia związane z dochodem minimalnym powinny być powiązane z zachętami do (ponownego) włączenia się do rynku pracy.
5. **Świadczenie emerytalne i renty:** Pracownicy i osoby pracujące na własny rachunek, przechodzące na emeryturę mają prawo do emerytury proporcjonalnej do ich składek oraz zapewniającej odpowiedni dochód. Kobiety i mężczyźni mają równe szanse w odniesieniu do nabywania praw emerytalnych. Każdy człowiek w podeszłym wieku ma prawo do posiadania środków umożliwiających godne życie.
6. **Służba zdrowia:** Każdy ma prawo do szybkiego dostępu do przystępnej cenowo, prewencyjnej i objawowej opieki zdrowotnej dobrej jakości.
7. **Integracja osób niepełnosprawnych:** Osoby niepełnosprawne mają prawo do otrzymania wsparcia dochodu, który zapewnia godne życie, usług, które pozwolą im na uczestnictwo w rynku pracy i w życiu społecznym, a także do środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb.
8. **Opieka długoterminowa:** Każdy ma prawo do przystępnych cenowo i dobrej jakości usług opieki długoterminowej, w szczególności opieki w domu i usług środowiskowych.
9. **Mieszkalnictwo i pomoc dla bezdomnych:** Należy zapewnić osobom potrzebującym dostęp do mieszkań socjalnych lub pomocy mieszkaniowej dobrej jakości. Osoby znajdujące się w trudnej sytuacji mają prawo do odpowiedniej pomocy i ochrony przed przymusową eksmisją. Osoby bezdomne otrzymują odpowiednie schronienie oraz świadczone są na ich rzecz usługi służące promowaniu ich integracji społecznej.
10. **Dostęp do niezbędnych usług:** Każdy ma prawo dostępu do podstawowych usług dobrej jakości, w tym wody, urządzeń sanitarnych, energii, transportu, usług finansowych i usług łączności cyfrowej. Osoby potrzebujące otrzymują wsparcie w zakresie dostępu do tych usług.



Zadania kontrolne

1. Wskazać formy interwencji państwa w teorii dobrobytu.
2. Zdefiniować politykę społeczną Unii Europejskiej.
3. Podać przykłady praw podstawowych wskazanych w Europejskiej Karcie Społecznej (EKS).
4. Wymienić modele społeczne charakterystyczne dla modelu *welfare state*.
5. Scharakteryzować modele polityki społecznej skupiające się na aspektach interwencji państwa i reagowania na potrzeby społeczeństwa.
6. Wskazać kilka podstawowych aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie polityki społecznej.
7. Wskazać zasady socjalne funkcjonujące w Unii Europejskiej.

4. POJĘCIE, INSTRUMENTY I RODZAJE POLITYKI GOSPODARCZEJ

4.1. UWARUNKOWANIA, INSTRUMENTY I KIERUNKI ROZWOJU POLITYKI GOSPODARCZEJ

„Polityka gospodarcza (ekonomiczna) – umyślne oddziaływanie instytucji, organizacji międzynarodowych oraz władz państwowych na gospodarkę narodową, a także na jej funkcjonowanie, stosunki ekonomiczne w państwie, dynamikę oraz strukturę. Ponadto oddziałuje na relacje gospodarcze z zagranicą za wsparciem konkretnych narzędzi, które służą do uzyskania zaplanowanych celów. Ogólnymi celami polityki ekonomicznej są: postęp społeczno-gospodarczy, sprawiedliwość, zapewnienie praw człowieka oraz suwerenności państwa. Przyjmuje się założenie, że polityka gospodarcza dążąca do otwartości gospodarczej stanowi siłę napędową innowacji oraz rozwój produktywności, co przekłada się na kreowanie nowych miejsc pracy, a także wzrostu dobrobytu. Aktualnie większa liczba ludzi dostrzega liberalizację, globalizację oraz skłonność do przewagi konkurencyjnej jako zagrożenie dla dobrobytu, jak i bodziec sprzyjający jego osiągnięciu. Reagowanie państw na wyzwania, które są powiązane z globalizacją oraz dążenie w kierunku poindustrialnej gospodarki opartej na usługach oraz wiedzy doprowadziło do wystąpienia zdarzenia ubożenia społeczeństwa. Polityka jest prowadzona za wspomoczeniem odpowiednich narzędzi oraz metod, które przyczyniają się do realizacji danych zadań i celów. Metoda, jako przemyślany sposób postępowania doprowadzający do uzyskania zamierzonego zadania lub celu, jest terminem szerszym niż środki (narzędzia) polityki. Metody polityki gospodarczej (działalności) – to sklasyfikowane metody gromadzenia, aktywizacji środków gospodarczych oraz odpowiedni dobór środków do danych celów”⁴⁷.

⁴⁷ P. Grześnińska, M. Janiczak, *Polityka gospodarcza*, [w:] *Encyklopedia Zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Polityka_gospodarcza (dostęp: 15.12.2024).

Natomiast B. Winiarski definiuje politykę gospodarczą jako „świadome oddziaływanie władz państwowych oraz instytucji i organizacji międzynarodowych na gospodarkę, jej dynamikę, strukturę, funkcjonowanie i stosunki ekonomiczne”⁴⁸. Według M. Gajdy-Kantorowskiej i K. Tarnawskiej „polityka gospodarcza to subdyscyplina ekonomii opisująca i wyjaśniająca sposoby świadomego oddziaływania państwa na gospodarkę za pomocą określonych narzędzi (instrumentów) i środków dla osiągnięcia celów założonych przez podmioty polityki gospodarczej (tj. polityka rządu), w otoczeniu uwarunkowań doktrynalnych (tj. przy wykorzystaniu danej teorii ekonomicznej), wewnętrznych (związanych z danym krajem) i zewnętrznych (poza nim)”⁴⁹.

Z kolei w Encyklopedii PWN znajduje się definicja, według której polityka gospodarcza to „oddziaływanie państwa na przebieg procesów gospodarczych; obejmuje politykę makroekonomiczną, ukierunkowaną na utrzymanie bądź przywrócenie równowagi wewnętrznej i zewnętrznej, oraz politykę mikroekonomiczną, ukierunkowaną na zmiany w strukturze gałęziowej gospodarki (regulacja) w strukturze dochodów i zachowania poszczególnych grup podmiotów gospodarczych; w praktyce państwo stosuje określoną kombinację różnych form polityki makro- i mikroekonomicznej (tzw. *policy mix*)”⁵⁰.

„Zdaniem N. Acocella’ego polityka gospodarcza to zarazem dyscyplina badająca publiczne działania gospodarcze na trzech następujących poziomach:

- a) »bieżących« wyborów dokonywanych przez państwo;
- b) wyborów dokonywanych przez instytucje tzw. wyższego szczebla (czyli określających »gospodarczą konstytucję« społeczeństwa);
- c) identyfikacji społecznych preferencji celów.

Polityka gospodarcza ma więc z zasady charakter komplementarny wobec badania zachowań innych podmiotów gospodarczych i funkcjonowania systemów gospodarczych w ramach szeroko pojętej analizy ekonomicznej. J. Tinbergen zwraca uwagę, że polityka gospodarcza polega na formułowaniu celów, ale także i na uruchamianiu środków prowadzących do skutecznej ich realizacji. Według W. Jarmołowicza przez politykę gospodarczą należy rozumieć świadome i celowe

⁴⁸ B. Winiarski, *Pojęcia podstawowe*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 17.

⁴⁹ M. Gajda-Kantorowska, K. Tarnawska, *Kontrowersje wokół roli Paktu stabilizacji i wzrostu jako instrumentu koordynacji polityki gospodarczej w ramach Unii Gospodarczo-Walutowej*, „Studia i Prace Wydziału Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych / Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie” 2009, 2, s. 9-28.

⁵⁰ Encyklopedia PWN, *Polityka gospodarcza*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/polityka-gospodarcza;3959609.html> (dostęp: 30.12.2024).

przedsięwzięcia oraz działania instytucji oraz organów państwowych (rządowych i samorządowych) zgodne z przyjmowanymi wcześniej celami i zasadami oraz realnie wpływające na przebieg procesów i zjawisk gospodarczych. S. Kuziński z kolei przytacza taką oto definicję: polityka gospodarcza jest politycznym zastosowaniem praw ujawnionych przez ekonomię polityczną dla osiągnięcia za pomocą metod racjonalnego gospodarowania, celów określonych przez państwo⁵¹.

Uwarunkowania polityki gospodarczej

„Uwarunkowania polityki gospodarczej mogą być w danym momencie traktowane jako zmienne niezależne, determinujące bieżące możliwości świadomego oddziaływania przez państwo na gospodarkę. Jednak w długim okresie każdy z czynników może być kształtowany przez odpowiednią politykę państwa, zmierzającą do zapewnienia lepszych warunków do realizowania swojej działalności⁵². Już w 1999 roku B. Winiarski w podręczniku *Polityka gospodarcza* stwierdza, korzystając z definicji B. Prandeckiej, iż uwarunkowania polityki gospodarczej dzielimy na „zewnętrzne i wewnętrzne, do pierwszych zaliczając sytuację międzynarodową danego kraju oraz możliwości eksportowe i importowe, a do drugich – uwarunkowania ustrojowo-systemowe, geograficzno-przyrodnicze, społeczne oraz wyznaczane przez poziom rozwoju społeczno-gospodarczego⁵³.

„W tym zakresie do najważniejszych sfer działalności państwa zaliczyć należy politykę zagraniczną, kształtującą uwarunkowania zewnętrzne, politykę edukacyjną, naukową i inwestycyjną, które wpływają na uwarunkowania dotyczące zasobów, a także działania systemowe i administracyjne, mające na celu zdeterminowanie ustroju państwa. Wyróżniamy uwarunkowania:

⁵¹ P. Antoszak, *Regionalna polityka gospodarcza*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2012, 5, s. 13. Zob. też: N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 16; W. Jarmołowicz, M. Knapińska, *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2005, s. 79-80; S. Kuziński, *Polityka gospodarcza. Realia, dylematy, propozycje*, PWE, Warszawa 1987, s. 7.

⁵² Wikipedia, *Polityka gospodarcza*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Polityka_gospodarcza (dostęp: 15.02.2025).

⁵³ B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 58. Zob. też: B.K. Prandeczka, *Przedmiot zainteresowań i badań polityki ekonomicznej*, „Studia Ekonomiczne INE PAN” 1984, 6, s. 13-15.

Ustrojowo-systemowe:

- Ustrój polityczno-społeczny
- Struktury państwowo-administracyjne i społeczne
- Rozwiązania instytucjonalno-systemowe w gospodarce

Uwarunkowania zewnętrzne:

- Otoczenie międzynarodowe – ma ogromny wpływ na możliwości i ograniczenia polityki gospodarczej. Położenie geograficzne wpływa na sytuację geopolityczną, a tym samym na możliwości współpracy z innymi państwami
- Przynależność do określonych ugrupowań militarnych – wiąże się to z przyjęciem określonych zobowiązań
- Międzynarodowa sytuacja gospodarcza
- Restrykcje importowo-eksportowe
- Warunki wymiany (*terms of trade*)
- Zadłużenie wobec zagranicy oraz wynikające z nich warunki regulowania tychże zobowiązań
- Stan i struktura zagospodarowania regionów przygranicznych państw sąsiednich

Uwarunkowania wewnętrzne:

- Stan i struktura zasobów:
 - A. naturalne – jego znaczenie stale wzrasta, co wiąże się z podejmowaniem działań w kierunku jego ochrony
 - B. ludzkie – w tej grupie podstawowe znaczenie ma liczba i struktura ludności państwa
 - C. materialne – wyposażenie kraju w majątek trwały:
- zagospodarowanie przestrzenne kraju i regionów
- stosunki narodowościowe
- układ sił politycznych w kraju
- stosunek społeczeństwa do władzy⁵⁴.

Instrumenty polityki gospodarczej

Przykładowe instrumenty polityki gospodarczej⁵⁵:

- stopa oprocentowania kredytów,
- stopa oprocentowania obligacji,
- stopa oprocentowania bonów skarbowych,

⁵⁴ Wikipedia, *Polityka gospodarcza*, op. cit.

⁵⁵ P. Grzesińska, M. Janiczak, *Polityka gospodarcza*, op. cit.

- polityka oraz zasady kształtowania podatków oraz ulg podatkowych,
- taryfy celne oraz ograniczenia pozataryfowe,
- płace oraz zasady ich kształtowania w sektorze publicznym,
- zasady kształtowania wolnej konkurencji,
- zamówienia rządowe.

Cele polityki gospodarczej

„Każda ingerencja państwa w gospodarkę jest celowa. Nie chodzi tutaj jednak o jakiś jeden wyalienowany cel, ale o wiązkę celów, która jest zmienna zarówno w czasie jak i w przestrzeni. Zależy ona przede wszystkim od systemu gospodarczego danego państwa. I tak możliwe jest określenie pewnej grupy celów podstawowych, charakterystycznych dla państwa o gospodarce wolnorynkowej. W przypadku polityki krótkoterminowej będzie to zapewnienie pełnego zatrudnienia, stabilizacji cen oraz równowagi bilansu płatniczego. Jeżeli zaś chodzi o politykę długoterminową to wspomnieć należy tutaj przede wszystkim o wzroście gospodarczym oraz sprawiedliwym podziale bogactw. Oczywiście tworzy się również bardziej rozbudowane klasyfikacje owych celów. Jedną z nich wyróżnia (biorąc pod uwagę ich charakter) cztery następujące grupy:

- cele generalne:
 - zapewnienie suwerenności oraz sprawiedliwości,
 - ochrona praw człowieka,
 - zapewnienie postępu społecznego,
- cele ekonomiczne:
 - wzrost gospodarczy,
 - dążenie do dobrobytu,
 - rozwój przedsiębiorczości,
 - zapewnienie równowagi wewnętrznej oraz zewnętrznej,
- cele społeczne:
 - sprawiedliwy podział dochodów,
 - pełne zatrudnienie,
 - wyrównywanie szans w dostępie do rezultatów działalności gospodarczej i społecznej,
 - zapobieganie wykluczeniu społecznemu,
- cele ekologiczne:
 - ochrona istniejących zasobów środowiska,
 - równoważony rozwój,
 - rekultywacja obszarów zniszczonych,

- cele ustrojowe:
 - umacnianie i ochrona ustroju społeczno-gospodarczego,
 - zapewnienie bezpieczeństwa,
 - wzmacnianie potencjału obronnego⁵⁶.

Cele polityki gospodarczej zostały przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2. Cele polityki gospodarczej

Cele	Charakterystyka
generalne i systemowo-polityczne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ suwerenność narodowa ▪ sprawiedliwość ▪ postęp społeczny ▪ prawa człowieka ▪ umacnianie i ochrona podstawowych zasad ustrojowych oraz siły państwa
ekonomiczne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pomnażanie bogactwa kraju i wzrost dobrobytu ▪ efektywne wykorzystanie zasobów ▪ wzrost gospodarczy ▪ przemiany strukturalne ▪ wzrost przedsiębiorczości ▪ wzrost udziału w międzynarodowym podziale pracy
społeczne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ sprawiedliwy podział dochodu ▪ gwarancje zatrudnienia ▪ szanse awansu ▪ dostęp do edukacji i dóbr kultury ▪ zapewnienie ochrony zdrowia ▪ zabezpieczenie społeczne
ekologiczne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ochrona środowiska naturalnego ▪ rekultywacja terenów zniszczonych
obronno-militarne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ rozbudowa gałęzi gospodarki o znaczeniu obronnym ▪ zapewnienie niezbędnych rezerw produktów strategicznych

Źródło: B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 1999, s. 16

Kierunki oddziaływania polityki gospodarczej

„Kierunki oddziaływania polityki gospodarczej państwa zależą od rodzaju gospodarki. W gospodarce mieszanej (rynkowej) polityka gospodarcza dba

⁵⁶ Ibidem.

o zapewnienie stałego dopływu środków, które są niezbędne do wykonywania przez państwo funkcji wewnętrznych i zewnętrznych. Państwo musi wspierać rozwój gospodarki narodowej, gdyż siła państwa zależy właśnie od potencjału gospodarki narodowej. W niektórych państwach polityka gospodarcza wspiera funkcjonowanie i rozwój sektorów gospodarki, które nie cieszą się zbyt dużym zainteresowaniem ze strony prywatnych przedsiębiorstw (kolej, poczta, szkoły). Stara się też zapewnić bezpieczeństwo działalności gospodarczej obywateli, chroniąc ich przed konkurencją zagraniczną. Co więcej, polityka gospodarcza chroni konkurencję przed organizacjami monopolistycznymi. Próbuje też usuwać zagrożenia rozwoju gospodarczego. W tym celu przeciwdziała czynnikom, które wywołują kryzysy i stara się pobudzać koniunkturę. Podejmuje problemy ochrony środowiska naturalnego i ładu przestrzennego w zagospodarowaniu kraju. Utrzymuje także ład społeczny, chroni warstwy niższe, reguluje warunki pracy, płace itd. Na obowiązki państwa składają się: polityka i rozwiązania mikroekonomiczne. Powinny one wspierać konkurencyjność międzynarodową państwa, między innymi dbając o poziom edukacji oraz zapewnić właściwy kształt instytucji życia gospodarczego. To ostatnie pojęcie jest bardzo szerokie i zawiera w sobie wszystko, co można nazwać otoczeniem biznesu. Instytucjami są między innymi: przyjęte w danym państwie rozwiązania prawne, sposób funkcjonowania administracji publicznej, międzynarodowe porozumienia gospodarcze regulujące rynek finansowy i pozycja związków zawodowych. Funkcje państwa mogą zostać powiększone o polityki mikroekonomiczne, zwłaszcza o polityki sektorowe (przemysłową, rolną), politykę handlu zagranicznego, na rynku pracy i strukturalną. (...)

Współcześnie polityka gospodarcza państw, ustalana przez rządy, zależna jest od umów międzynarodowych, które wyznaczają właściwe postępowanie, a także od przynależności do organizacji, takich jak Unia Europejska, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy itd. Z jednej strony organizacje te są gwarantem wspomnianej wcześniej stabilności, z drugiej natomiast rządy zrzekają się części swych suwerennych uprawnień do kształtowania polityki gospodarczej na rzecz wspólnych organów tych organizacji (np. Komisji Europejskiej czy Parlamentu Europejskiego)⁵⁷.

⁵⁷ Wikipedia, *Polityka gospodarcza*, op. cit.

4.2. RODZAJE POLITYKI GOSPODARCZEJ

Wyróżniamy kilka rodzajów polityki gospodarczej. Są to⁵⁸:

- **polityka mikroekonomiczna** – regulująca konkretne zagadnienia gospodarki, jej poszczególne gałęzie, rodzaje produkcji oraz rynki na określone towary i usługi;
- **polityka mezoekonomiczna** – regulująca szersze zagadnienia gospodarki, obejmując:
 - gospodarkę regionalną,
 - badanie funkcjonowania poszczególnych działów sektorów gospodarki,
 - badanie zachowania ekonomicznego grup społecznych;
- **polityka makroekonomiczna** – obejmująca te oddziaływania państwa, które dotyczą całokształtu społecznego procesu gospodarczego i są prowadzone głównie za pośrednictwem podstawowych mechanizmów jego regulacji – pieniądza i budżetu państwa;
- **polityka megaekonomiczna** – przyjmująca za przedmiot badań gospodarowanie w skali globalnej z uwzględnieniem kontynentalnych zjawisk ekonomicznych, surowcowych, ekologicznych oraz międzynarodowe stosunki gospodarcze i społeczne.

Według innego podziału wyróżnia się następujące rodzaje polityki gospodarczej⁵⁹:

- polityka pieniężna, czyli regulowanie obiegu pieniądza dla osiągnięcia określonych celów gospodarczych;
- polityka fiskalna, czyli kształtowanie wysokości dochodów i wydatków publicznych, realizowana w ramach budżetu państwa i budżetu samorządu terytorialnego;
- polityka dochodowa, czyli oddziaływanie przez państwo na kształtowanie się w gospodarce poziomu płac, cen i dochodów pozapłacowych;
- polityka handlu zagranicznego, czyli proces oddziaływania państwa na wymianę gospodarczą z zagranicą przy użyciu specjalnych instrumentów: ceł, kontyngentów czy sterowania kursami walut;

⁵⁸ K. Górka, *Tendencje rozwoju mezoekonomii w Polsce w wyniku zmian ustrojowych i wyzwań cywilizacyjnych*, [w:] B. Fiedor (red.), *Nauki ekonomiczne. Stylizowane fakty a wyzwania współczesności*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 463. Zob. też: B. Winiarski, *Uwarunkowania, cele i dziedziny polityki gospodarczej*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 60-61; C. Bywalec, *Mezoekonomia*, „Życie Gospodarcze” 1993, 23.

⁵⁹ Zintegrowana Platforma Edukacyjna, *Rodzaje polityk publicznych. Modele polityki gospodarczej*, <https://zpe.gov.pl/b/rodzaje-polityk-publicznych-modele-polityki-gospodarczej/PkZOUhJmV> (dostęp: 30.12.2024).

- polityka rynku pracy, czyli zwiększanie możliwości zatrudnienia osób poszukujących pracy oraz lepszego dopasowania ofert pracy do kwalifikacji osób poszukujących;
- polityka ochrony konkurencji, czyli zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu wolnorynkowego za pomocą ustaw antymonopolowych, karanie za praktyki monopolistyczne, znoszenie subwencji, blokowanie fuzji firm oraz ich podziałów;
- polityka własnościowa i prywatyzacyjna, czyli zmiany formy własności z państwowej na spółdzielczą lub prywatną.

Czasami w literaturze przedmiotu mówi się o dziedzinach polityki gospodarczej, co przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Dziedziny polityki gospodarczej

Kryteria	Wyszczególnienie
zakresu oddziaływania	<ul style="list-style-type: none"> ▪ megaekonomiczna ▪ makroekonomiczna ▪ mezoekonomiczna ▪ mikroekonomiczna
podejmowanych zagadnień (problemów)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ rozwoju i wzrostu ▪ strukturalna ▪ regionalna ▪ ekologiczna ▪ w dziedzinie konkurencji
przedmiotowe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ sektorowa ▪ społeczna
instrumentacji	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pieniężna (monetarna) ▪ budżetowa ▪ podatkowa ▪ cenowo-dochodowa ▪ inwestycyjna ▪ zatrudnienia ▪ naukowa i innowacyjna
poziomu prowadzenia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ globalna (światowa) ▪ ponadnarodowa, ponadpaństwowa ▪ krajowa (narodowa) ▪ regionalna ▪ lokalna
rodzaju podmiotów prowadzących	<ul style="list-style-type: none"> ▪ rządowa ▪ samorządowa

Źródło: I. Jaźwiński, *Polityka ekonomiczna. Wybrane zagadnienia*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Szczecin 2005, s. 17-18

Można dokonać podziału jeszcze bardziej szczegółowo⁶⁰:

- polityka antycykliczna,
- polityka budżetowa,
- polityka celna,
- polityka dostosowawcza,
- polityka dyskrecjonalna,
- polityka finansowa,
- polityka fiskalna,
- polityka handlowa,
- polityka imigracyjna,
- polityka innowacji,
- polityka innowacyjna,
- polityka interregionalna,
- polityka inwestycyjna,
- polityka konkurencji,
- polityka konwencyjna,
- polityka kształcenia,
- polityka lokalizacyjna,
- polityka makroekonomiczna,
- polityka mikroekonomiczna,
- polityka podatkowa,
- polityka procesowa,
- polityka pro wzrostowa,
- polityka przemysłowa,
- polityka regionalna,
- polityka rozwoju,
- polityka sektorowa,
- polityka stabilizacyjna,
- polityka systemowa,
- polityka uprzemysłowienia,
- polityka wzrostu,
- polityka zapobiegawcza,
- polityka zatrudnienia.

⁶⁰ Wikipedia, *Dziedziny i kierunki polityki gospodarczej*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Kategoria:Dziedziny_i_kierunki_polityki_gospodarczej (dostęp: 01.01.2025).

Według innego ujęcia polityki sektorowej państwo rozwija wybrane dziedziny polityki gospodarczej kosztem innych. Bazując na tej definicji, można wyodrębnić następujące polityki sektorowe⁶¹:

- **polityka społeczna** – to celowa działalność państwa i innych podmiotów, mająca na celu poprawę ogólnych warunków życia oraz pracy, a także zaspokojenie społecznych i indywidualnych potrzeb ludzi;
- **polityka zdrowotna** – obejmuje systematyczne działania mające na celu ochronę, poprawę i utrzymanie zdrowia oraz sprawności ludzi, a także podnoszenie jakości ich życia;
- **polityka edukacyjna** – polega na wyrównywaniu różnic w dostępie do edukacji na różnych etapach życia, ze szczególnym uwzględnieniem osób i środowisk marginalizowanych, oraz na tworzeniu możliwości rozwojowych dla najzdolniejszych;
- **polityka zagraniczna** – to zespół działań państwa na arenie międzynarodowej, mający na celu współpracę z innymi krajami oraz wywieranie na nie wpływu w celu ochrony interesu narodowego i zapewnienia bezpieczeństwa;
- **polityka handlowa** – obejmuje różne formy aktywności ekonomicznej państwa, które wpływają na wielkość, kierunki i strukturę handlu zagranicznego;
- **polityka rolna** – polega na regulowaniu wielkości produkcji rolnej, zapewnianiu jej opłacalności, wspieraniu rozwoju gospodarki rolnej oraz ochronie obszarów wiejskich.

Do szczególnych zagadnień polityki gospodarczej zalicza się także rozwój i wzrost gospodarczy. „W języku nauk ekonomicznych obok pojęcia rozwój (społeczno-gospodarczy) egzystuje także pojęcie wzrost (gospodarczy). Przez wzrost generalnie rozumie się zwiększenie ilości produkowanych dóbr i świadczonych usług. (...) Przyjmowana jest taka relacja pomiędzy wzrostem a rozwojem, że wzrost gospodarczy prowadzi do rozwoju, a więc odwrotnie niż w naukach biologicznych. Co więcej, z rozwojem wiążane są zmiany jakościowe, natomiast ze wzrostem – ilościowe, jakie dokonały się w gospodarce (...). Biorąc pod uwagę wzajemne relacje obu tych pojęć, niektórzy autorzy zwracają jednak uwagę na nadrzędność rozwoju w stosunku do wzrostu, a zatem w pewnym stopniu, choć niezbyt zdecydowanie, nawiązują do stanowiska nauk przyrodniczych”⁶².

⁶¹ Zintegrowana Platforma Edukacyjna, *Rodzaje polityk publicznych...*, op. cit.

⁶² J.J. Parysek, *Rozwój społeczno-gospodarczy oraz czynniki i uwarunkowania rozwoju*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2018, 18, s. 39-40.

4.3. KIERUNKI ROZWOJU POLITYKI GOSPODARCZEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

„Polityka gospodarcza dotyczy szerokiego wachlarza działań podejmowanych przez rządy w celu zarządzania swoimi gospodarkami. Składają się na nią polityka monetarna (popyt i podaż pieniądza), podatki, budżet, tworzenie miejsc pracy itp. Mimo że polityka gospodarcza leży w zakresie odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego, w Unii Europejskiej (UE) istnieje znaczny stopień wielostronnej koordynacji polityki gospodarczej między poszczególnymi państwami, zwłaszcza tymi, które należą do strefy euro, w celu zapewnienia jak najlepszego funkcjonowania europejskiej unii walutowej oraz dopilnowania, by państwa członkowskie dostosowały się do wspólnych celów i obowiązków.

- W art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej określono cele UE, które obejmują zrównoważony wzrost gospodarczy, stabilność cen oraz unię gospodarczą i walutową.
- Artykuł 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) nadaje UE wyłączne kompetencje w zakresie polityki pieniężnej państw członkowskich należących do strefy euro.
- Artykuł 5 TFUE stanowi, że polityki gospodarcze powinny być koordynowane w ramach Unii.
- Tytuł VIII TFUE dotyczy polityki gospodarczej i pieniężnej. Określono w nim zasady koordynacji polityki gospodarczej oraz nałożono na państwa członkowskie obowiązek prowadzenia swoich polityk gospodarczych »w taki sposób, aby przyczynić się do osiągnięcia celów Unii«.

Koordynacja polityki gospodarczej obejmuje: przyjęcie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej oraz wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia, monitorowanie rozwoju gospodarczego w celu wykrycia i skorygowania ryzykownych lub niezrównoważonych polityk, a także dialog makroekonomiczny między Radą, Europejskim Bankiem Centralnym, Komisją Europejską i partnerami społecznymi. W pakcie stabilności i wzrostu ustanowiono przepisy mające zapewnić, by państwa członkowskie dążyły do zapewnienia zdrowych finansów publicznych oraz koordynowały swoje polityki fiskalne⁶³.

„Termin »zagraniczna polityka gospodarcza« aktualnie nie należy do tych, które są aktywnie wykorzystywane w europejskiej nauce i polityce międzynarodowej UE. Często traktuje się go jako kategorię należącą do nieaktualnej tradycji

⁶³ EUR-Lex, *Polityka gospodarcza*, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/economic-policy.html> (dostęp: 29.05.2024).

realistycznej. Spowodowane jest to faktem, że okres przekształcenia Unii z reprezentanta interesów państw członkowskich w samodzielny gracz na arenie międzynarodowej zbiegł się w czasie z dominowaniem koncepcji liberalnych w teorii stosunków międzynarodowych, w których nacisk położono na zagadnienia współpracy i kooperacji, a nie na egoistyczne interesy poszczególnych państw, realizacja których odbywa się za pomocą aktywnej polityki zagranicznej m.in. w obszarze gospodarczym. Według nomenklatury unijnej, stosunki zewnętrzne UE obejmują:

- stosunki handlowe,
- współpracę z krajami słabo rozwiniętymi,
- politykę zagraniczną i bezpieczeństwo.

Zagraniczna polityka gospodarcza w oficjalnych dokumentach Unii zatem nie jest spójnym i samodzielnym obszarem polityki zagranicznej. W koncepcjach liberalnych jest ona często utożsamiana z polityką handlową (...). Trudno jednak nie zgodzić się z E. Halizakiem, który twierdzi, że chociaż w praktyce pojęcia »zagraniczna polityka gospodarcza« oraz »polityka handlowa« mają wiele wspólnego, gdyż denotują te same zjawiska i procesy oraz posługują się tym samym zestawem środków oddziaływania (np. cła, kurs walutowy), jednak pojęcie polityki handlowej jest znacznie węższe względem zagranicznej polityki gospodarczej. (...) Rozwój handlu międzynarodowego nie jest celem samym w sobie, tylko instrumentem rozwoju konkretnego państwa, które wykorzystuje go do realizacji celów wyższego poziomu. W tym kontekście ograniczenie pojęcia zagranicznej polityki gospodarczej do polityki handlowej wydaje się nie do końca zasadnym podejściem. (...) Na przykład, według P. Bożyka zagraniczna polityka ekonomiczna »to świadome działanie państwa na wymianę gospodarczą z zagranicą sprowadzające się z jednej strony do wytyczenia określonych celów w tej dziedzinie, z drugiej – do wyboru i zastosowania określonych instrumentów oraz niezbędnych środków (finansowych, rzeczowych), które przez swój wpływ na obroty gospodarcze z zagranicą mają przyczynić się do osiągnięcia tych celów«. (...)

Z racji tego, że Unia pierwotnie powstała jako organizacja *stricte* ekonomiczna, powołana w celu realizacji interesów gospodarczych państw członkowskich, dominującym elementem zagranicznej polityki gospodarczej przez długi czas była Wspólna Polityka Handlowa (WPH). W procesie rozwoju UE, któremu towarzyszy geograficzne rozszerzenie, wzmocnienie instytucji unijnych, poszerzenie uprawnień i kompetencji, Unia w sposób naturalny aspiruje do bardziej aktywnej postawy w światowej gospodarce. Można dostrzec, że w trakcie ewolucji Unia Europejska stopniowo odchodzi od polityki zacieśnienia stosunków

ze swoimi partnerami w wąskim zakresie handlu na rzecz stosowania »podejścia systemowego«, według którego oferuje układy przewidujące współpracę równoległe w kilku najważniejszych sferach (gospodarka, bezpieczeństwo, polityka wewnętrzna, ekologia, etc.) i na kilku poziomach (między centralnymi organami władzy, samorządami, biznesem, społeczeństwami). Zagraniczna polityka gospodarcza UE wobec państw trzecich obecnie jest mocno związana z formą politycznej współpracy z nimi. Traktaty założycielskie proponują kilka modeli takiej współpracy: polityka akcesyjna, polityka sąsiedztwa, wspólna polityka handlowa, współpraca z państwami trzecimi na rzecz rozwoju. Taki podział ma sens, jednak ostatnio zagraniczna polityka Unii jest tak różnaita, zróżnicowana i skomplikowana, że trudno ją ograniczyć do powyższych ram instytucjonalno-prawnych.

Ten sam problem dotyczy instrumentów zagranicznej polityki gospodarczej, liczba których ostatnio wzrosła. Zostały one inkorporowane w poszczególne modele zagranicznej polityki gospodarczej UE, służąc realizacji konkretnych zadań, określonych w nich. Jeśli chodzi o formy prawne współpracy z partnerami zagranicznymi, to w tej dziedzinie prawo UE, z jednej strony, określa dość szerokie możliwości. W Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, na przykład, twierdzi się, że »Unia może zawierać z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi wszelkie rodzaje umów, które przyczyniają się do realizacji celów, o których mowa w artykule 21 Traktatu o Unii Europejskiej« (...). Cele, o których mowa, sformułowane są jednak w sposób dość ogólny i odzwierciedlają raczej zasady działań zewnętrznych w polityce międzynarodowej. Z drugiej strony, prawo UE nie precyzuje rodzaje umów, które może zawierać Unia. TFUE przewiduje, że »Unia może zawrzeć z jednym lub większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych umowy tworzące stowarzyszenie, charakteryzujące się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami (...)«⁶⁴.

Traktat o Unii Europejskiej „określa także ogólne zasady polityki pieniężnej Unii: »(...) działa w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, sprzyjając efektywnej alokacji zasobów oraz zgodnie z zasadami określonymi w artykule (...) 127 ust. 1 TFUE«. Zasadami tymi są: zasada stabilnych cen, zasada zdrowych finansów publicznych i warunków pieniężnych

⁶⁴ A. Mołdowan, *Zagraniczna polityka gospodarcza UE w obliczu nowych wyzwań: modele, cele i interesy*, „Przegląd Europejski” 2019, 2, s. 53-55. Zob. też: E. Halizak, *Zagraniczna polityka ekonomiczna Polski*, [w:] R. Kuźniar, K. Szczepanik (red.), *Polityka zagraniczna RP 1989-2002*, Wydawnictwo Askon, Warszawa 2002, s. 351-376; P. Bożyk, J. Misala, M. Puławski, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2002.

oraz zasada trwałej równowagi płatniczej. (...) Te ogólne zasady uzupełniają zasady szczegółowe, odgrywające ważną rolę w wyborze strategii polityki pieniężnej. Należą do nich (...):

- zasada skuteczności: polityka pieniężna powinna zapewnić osiągnięcie celu finalnego;
- zasada odpowiedzialności: cele powinny być w taki sposób sformułowane i ogłoszone, aby bank centralny był uważany za instytucję w pełni odpowiedzialną za swoje działania;
- zasada przejrzystości: proces ustalania celów i podejmowania decyzji musi być zrozumiały dla społeczeństwa;
- zasada średniookresowej orientacji polityki pieniężnej: bank centralny powinien być w stanie osiągnąć cel finalny w średnim okresie i w ten sposób ustabilizować oczekiwania inflacyjne, a przy tym powinien on mieć pewną swobodę działania, niezbędną do odpowiedniego zareagowania na krótkookresowe odchylenia od celu;
- zasada ciągłości: polityka pieniężna musi być oparta na wcześniejszych doświadczeniach banków centralnych;
- zasada zgodności z niezależnością (...): zagwarantowana traktatem niezależność banków centralnych musi być w możliwie jak największym stopniu poszanowana w określaniu i realizacji polityki pieniężnej.

Większość tych zasad ma charakter uniwersalny, nie ma więc żadnego uzasadnienia ich niestosowania w polityce pieniężnej NBP. W dodatku zasada zgodności z niezależnością banków centralnych jest zasadą, która wiąże wszystkie państwa członkowskie⁶⁵.



Zadania kontrolne

1. Zdefiniować politykę gospodarczą.
2. Wymienić uwarunkowania polityki gospodarczej.
3. Wymienić instrumenty polityki gospodarczej.

⁶⁵ J. Borowiec, *Polityka pieniężna w Polsce i w strefie euro – analiza porównawcza*, „Ekonomia” 2011, 4(16), s. 239-240. Zob. też: European Monetary Institute, *The Single Monetary Policy in Stage Three. Elements of the Monetary Policy Strategy of the ESCB*, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/singlemonetarypolicystagethreeelementsmoneystrategyesecb1997en.pdf>

4. Wymienić cele polityki gospodarczej.
5. Wskazać kierunki oddziaływania polityki gospodarczej.
6. Wymienić rodzaje polityki gospodarczej.
7. Wskazać przykładowe kierunki oddziaływania polityki gospodarczej Unii Europejskiej.

5. POLITYKI SEKTOROWE W POLITYCE GOSPODARCZEJ

5.1. SEKTORY GOSPODARKI - DEFINICJA

„Gospodarka krajowa obejmuje swoim zakresem wiele różnych części, które określa się mianem sektorów. W każdym z nich funkcjonują przedsiębiorstwa, jakie z reguły prowadzą zbliżoną działalność podstawową, dlatego mogą wytwarzać podobne wyroby, czy oferować usługi mające pokrewne przeznaczenie. (...) Gospodarkę można podzielić na wiele różnych elementów, w tym sektorów, które z języka angielskiego nazywane są *economic sector*. To jedne z trzech podstawowych segmentów gospodarki, które wykształciły się wraz z upływem czasu i rozwojem cywilizacyjnym.

Podział sektorów gospodarki

(...) Każdy [sektor] pełni określoną funkcję społeczną, przestrzenną i ekonomiczną. Zasadniczo istnieją trzy główne:

- sektor rolniczy, obejmujący rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, myślistwo oraz przemysł wydobywczy;
- sektor przemysłowy, tj. przemysł przetwórczy, budownictwo;
- sektor usługowy, obejmujący transport, łączność, gospodarkę komunalną, handel, ochronę zdrowia, edukację, turystykę i kulturę.

Przedsiębiorstwa działające w danym kraju są przypisane do jednego z głównych sektorów gospodarczych. Ponadto istnieje bardziej szczegółowa klasyfikacja, która obejmuje pięć elementów. Poza wymienionymi powyżej to także:

- sektor usług zaawansowanych, który obejmuje zdobywanie i dostarczanie danych, w tym reklamę, usługi bankowe, ubezpieczenia, usługi doradcze i finansowe, marketing, IT i szkolnictwo,

- badania naukowe, opieka społeczna, wymiar sprawiedliwości, wojsko, administracja państwowa, policja, rekreacja, turystyka i ochrona zdrowia.

(...) Tradycyjny podział gospodarki na sektory obejmujący trzy elementy jest niedoskonały i pojawiają się problemy z klasyfikacją przedsiębiorstw. W XXI wieku nie sprawdza się on zbyt dobrze, ponieważ nie uwzględnia zmian, jakie zaszły przez kolejne lata w specyfice przemysłu i usług. Dokonywane są przekształcenia w każdym z przedstawionych sektorów gospodarki. Problemy z określeniem odpowiedniego biorą się z tego, że: powoli zacierają się wyraźne granice pomiędzy sektorami gospodarki, np. branżą informatyczną i budowlaną, usługi teleinformacyjne trudno zakwalifikować do usług tradycyjnych, pojawiło się rolnictwo ekologiczne, przemysłowe czy indywidualna działalność rolnicza, wytwórcza, z jednoczesnym rosnącym znaczeniem handlu, w ramach działalności usługowej tworzą się wyroby przemysłowe, w szczególności jeśli chodzi o branżę internetową.

Sektory gospodarki w Polsce

W Polsce obowiązuje nieco inny od tradycyjnego podział sektorów gospodarki. W celach statystycznych wszystkie przedsiębiorstwa są klasyfikowane do określonej sekcji w Polskiej Klasyfikacji Działalności, w skrócie określanej jako PKD. Obejmuje ona 21 sektorów i jest spójna z klasyfikacjami, jakie obecnie znajdują zastosowanie w innych krajach. Przy grupowaniu przedsiębiorstw nadawane są im określone kody PKD, które składają się z: litery – oznacza sekcję i jest wskazywana przy użyciu dużej litery, dwucyfrowego numerycznego kodu działu gospodarki, kropki rozdzielającej, numeru oznaczającego kod numeryczny grupy, cyfry odpowiadającej klasie, kropki rozdzielającej, wielkiej litery wskazującej na podklasę.

Istnieje 21 podstawowych kodów PKD odpowiadających sektorom polskiej gospodarki. (...) Wykaz sekcji PKD wygląda w następujący sposób:

- A – Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo,
- B – Górnictwo i wydobywanie,
- C – Przetwórstwo przemysłowe,
- D – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych,
- E – Dostawa wody: gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją,
- F – Budownictwo,

- G – Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle,
- H – Transport i gospodarka magazynowa,
- I – Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi,
- J – Informacja i komunikacja,
- K – Działalność finansowa i ubezpieczeniowa,
- L – Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości,
- M – Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna,
- N – Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca,
- O – Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne,
- P – Edukacja,
- Q – Opieka zdrowotna i pomoc społeczna,
- R – Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją,
- S – Pozostała działalność usługowa,
- T – Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników; gospodarstwa domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby,
- U – Organizacje i zespoły eksterytorialne.

(...) Niemniej jednak dominującymi sektorami gospodarki w Polsce pod tym względem są: handel hurtowy i detaliczny, przemysł spożywczy, zakwaterowanie, transport”⁶⁶.

5.2. POLITYKA REGIONALNA

„Polityka regionalna (*Regional Policy*) to, najogólniej rzecz ujmując, mające długofalowy charakter działania władz publicznych różnych szczebli administracji w zakresie świadomego oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny poszczególnych regionów kraju, których celem jest zmniejszenie skali zróżnicowania w rozwoju poszczególnych obszarów. Działania te powinny również zmierzać do zapewnienia zrównoważonego wzrostu wszystkich obszarów z zachowaniem ich wewnętrznej spójności ekonomicznej i społecznej. Powyższe wąskie ujęcie polityki regionalnej wskazuje jako podmiot ją kreujący władzę

⁶⁶ S. Machniewski, *Jaki jest podział i rola sektorów gospodarki w Polsce?*, <https://www.money.pl/gospodarka/jaki-jest-podzial-i-rola-sektorow-gospodarki-w-polsce-6777622268246592a.html?fbclid=IwAR011YiquVgPcctl3WWPeZzyLvoRMbkjh8pSb8j5uOo3l5-xzYBgogB9krU> (dostęp: 14.12.2024).

publiczną, tymczasem polityka regionalna może być także realizowana przez podmioty, którym nie można przypisać właściwości władzy publicznej. Stąd politykę regionalną w szerokim ujęciu można zdefiniować jako całokształt działań władz publicznych, podmiotów prywatnych oraz instytucji i organizacji w regionach mających na celu zwiększenie konkurencyjności w regionach, zdynamizowanie rozwoju w regionach oraz redukcjonowanie przestrzennych dysproporcji w rozwoju regionów”⁶⁷.

Politykę regionalną stanowi więc zestaw działań, które podejmuje rząd w celu promowania rozwoju gospodarczego w mniej rozwiniętych regionach kraju. Można do nich zaliczyć m.in.:

- dotacje, czyli przekazywanie środków finansowych do mniej rozwiniętych regionów;
- ulgi podatkowe, czyli oferowanie ulg podatkowych dla przedsiębiorstw działających w takich regionach;
- inwestycje w infrastrukturę tych regionów, czyli budowa dróg, mostów i portów;
- programy szkoleniowe, czyli oferowanie programów szkoleniowych dla pracowników w tych regionach;
- preferencyjne traktowanie przedsiębiorstw, które działają w mniej rozwiniętych regionach.

„Wyróżnia się dwa główne rodzaje polityki regionalnej, a mianowicie:

- politykę interregionalną, prowadzoną przez centralne organa władzy publicznej wobec regionów;
- politykę intraregionalną, prowadzoną przez terenowe organa władzy publicznej dla realizacji celów lokalnych, głównie na bazie własnych środków.

Istotą polityki interregionalnej jest aktywność władz centralnych, które są zainteresowane przede wszystkim wyrównywaniem różnic w rozwoju gospodarczym między poszczególnymi regionami w danym kraju. Intencją tak rozumianej polityki gospodarczej jest kształtowanie spójności ekonomicznej całego kraju lub grupy państw. Planowanie i realizacja polityki interregionalnej odbywają się na poziomie rządów państw lub ośrodków decyzyjnych ugrupowań integracyjnych, czego przykładem jest polityka regionalna, realizowana w skali Wspólnoty Europejskiej”⁶⁸.

⁶⁷ J.W. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 364-365.

⁶⁸ M. Proniewski, A. Niedźwiecki, *Polityka regionalna*, [w:] E. Sulima (red.), *Obszary integracji Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006, s. 142-143.

„Istotnym celem regionalnej polityki gospodarczej jest także świadome kształtowanie rozwoju w ujęciu regionalnym poprzez wykorzystywanie wszelkich zlokalizowanych w regionach zasobów zmierzających do zapewnienia intensyfikacji wzrostu całej gospodarki narodowej oraz podniesienia efektywności gospodarowania w skali ogólnospołecznej. Celem regionalnej polityki gospodarczej jest również likwidowanie zastanych różnic w stopniu zaspokojenia potrzeb ludności w poszczególnych regionach oraz stwarzanie warunków do ich wyrównywania. Jednocześnie regionalna polityka gospodarcza ma na celu realizację zasady specjalizacji regionów poprzez określenie funkcji regionu, a także kształtowanie harmonijnego układu wewnętrznej struktury gospodarczej regionu zgodnie z podstawową funkcją, którą pełni region w stosunku do gospodarki narodowej. (...) celem regionalnej polityki gospodarczej jest zapewnienie ludności pracy i dochodów pozwalających na niezbędny w odczuciu społecznym poziom życia, zapewnienie warunków bytu materialnego, a zwłaszcza: mieszkania, wyżywienia i przebywania w środowisku nieszkodzącym zdrowiu oraz zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i perspektyw na przyszłość, w tym poczucia stabilizacji oraz szans rozwoju dla następnych pokoleń. Działania te przyjmują – w ramach realizacji celów polityki gospodarczej w ogóle – postać polegającą zwłaszcza na kształtowaniu proporcji gospodarczych czy też optymalnej struktury gospodarczej w ujęciu regionu. Tak pojmowana polityka regionalna stanowi zatem integralny składnik polityk gospodarczej i społecznej państwa, a jej istotą – w skali kraju – jest (...) uwzględnienie aspektu regionalnego w decyzjach o alokacji środków oraz regionalne zróżnicowanie stosownych instrumentów ekonomicznych”⁶⁹.

„W skład źródeł finansowania regionalnej polityki gospodarczej (...) wchodzi środki pochodzące z dochodów własnych i dochodów uzupełniających. Dochody własne samorządu województwa obejmują: dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe regionów i wpłat innych jednostek organizacyjnych, dochody z majątku regionu, spadki, zapisy i darowizny, odsetki od środków finansowych

⁶⁹ P. Antoszak, *Regionalna polityka gospodarcza*, op. cit., s. 19-20. Zob. też: M. Twarowska, *Przedmiot, cele i podmioty regionalnej polityki rynku pracy w Polsce*, „Zeszyty Naukowe / Akademia Ekonomiczna w Poznaniu” 2002, 24, s. 123; L. Wojtasiewicz, *Aktywizacja gospodarcza gminy w działalności samorządu lokalnego*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 108-109; W. Przybylska-Kapuścińska, *Instrumentalne, instytucjonalne i organizacyjne problemy funkcjonowania gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, s. 75; T. Madej, W. Zasadzki, *Problemy polityki regionalnej w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2001, 154, s. 115.

gromadzonych na rachunkach bankowych, odsetki i dywidendy od wniesionego kapitału i inne”⁷⁰.

„Do instrumentów polityki regionalnej (...) zaliczyć można instrumenty ogólne, powszechnie stosowane, oraz instrumenty specyficzne. Ogólne narzędzia tej polityki to normy prawne powszechnie obowiązujące, a ustanowienie przez władzę samorządu województwa (określające np. sposób użytkowania ziemi, zasady ochrony środowiska czy normy porządkowe). Ponadto należą do nich decyzje administracyjne wprowadzające różnego rodzaju zakazy, nakazy i ograniczenia dla podmiotów działających w regionie oraz narzędzia ekonomiczno-finansowe stosowane przez władze (...). Natomiast do specyficznych instrumentów polityki regionalnej zaliczamy przedsięwzięcia gospodarcze organizowane i realizowane bezpośrednio przez organy publiczne, a mianowicie: organizowanie i prowadzenie działalności szkoleniowej oraz poradnictwo; dbanie o wizerunek regionu i jego promocję w celu pozyskania inwestorów; tworzenie infrastruktury technicznej, ekonomicznej oraz społecznej dla rozwoju określonych sfer działalności gospodarczej; inspirowanie i tworzenie tzw. parków technologicznych, edukacyjnych i naukowych; inicjowanie i zakładanie instytucji finansowych gromadzących kapitały i kredytujących lokalne oraz regionalne przedsięwzięcia rozwojowe. Ludność, zasoby naturalne i majątkowe oraz podmioty gospodarujące są w określony sposób rozmieszczone na terytorium kraju, tworząc przestrzenną strukturę zagospodarowania. Między podmiotami gospodarczymi funkcjonującymi na poszczególnych częściach tego terytorium występują różnego rodzaju powiązania. Upoważniają one do traktowania obszarów, wyodrębnionych na podstawie odpowiednich kryteriów, jako pewnych podsystemów gospodarki narodowej, nazywanych regionami. (...)

W związku z występowaniem różnic w warunkach geograficzno-przyrodniczych, a także na skutek działania wielu niejednorodnych czynników natury historycznej i społeczno-ekonomicznej, regiony każdego kraju charakteryzują odmienne sytuacje gospodarcze i odmienny poziom rozwoju ekonomicznego. W związku z tym strukturę przestrzenną kraju cechuje na ogół występowanie regionów lepiej i gorzej zagospodarowanych, słabiej i lepiej rozwiniętych,

⁷⁰ Ibidem, s. 21. Zob. też: E. Denek, *Ustrojowe i ekonomiczne podstawy działania samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego*, [w:] E. Denek (red.), *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2000, s. 38.

bardziej i mniej dynamicznych, o lepszych i gorszych warunkach środowiska oraz życia grup i jednostek ludzkich.

Zróznicowania te nie są też zatem (...) obojętne dla mieszkańców regionów oraz lokalnych i regionalnych władz ani też dla centralnych władz państwowych. Zazwyczaj też, władze te zajmują wobec występujących zróżnicowań regionów i struktury przestrzennej kraju postawę aktywną, podejmując różne działania służące wspieraniu miejscowych inicjatyw i ukierunkowaniu rozwoju ekonomicznego w układzie regionalnym⁷¹.

„Zarówno polityka gospodarcza, jak i polityka regionalna odgrywają istotną rolę w funkcjonowaniu systemu rynkowego. Politykę regionalną należy traktować jako integralny element polityki gospodarczej, ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami. Chodzi tutaj o świadome oddziaływanie na kształtowanie się struktury gospodarczo-przestrzennej kraju oraz międzyregionalnych proporcji rozwoju. Politykę regionalną należy również traktować jako oddziaływanie władz publicznych na rozwój regionów kraju i zagospodarowywanie jego obszarów. Musi to następować współzależnie i równoległe w skali krajowej. Głównym zaś narzędziem działania, w warunkach wzrastającej złożoności rozwoju oraz współzależności przekształceń, powinny być długookresowe strategie, określające koncepcje zintegrowanej polityki regionalnej, uwzględniające wzajemne powiązania występujące między polityką gospodarczą, przestrzenną i ekologiczną. Strategie te powinny wiązać długookresową politykę gospodarczą państwa z interesami regionów i podmiotów gospodarczych. W regionalnej polityce gospodarczej bardzo istotne są źródła finansowania tej polityki. To od ich wielkości i wartości zależy rozwój poszczególnych regionów, a co za tym idzie całego kraju. Zasadniczą rolę w finansowaniu tej polityki odgrywają dochody uzupełniające i fundusze unijne⁷².

⁷¹ Ibidem, s. 20. Zob. też: T. Madej, W. Zasadzki, *Problemy polityki regionalnej w Polsce*, op. cit., s. 122-123; S.M. Zawadzki, *Podstawy planowania regionalnego*, PWN, Warszawa 1995, s. 36; B. Winiarski, *Polityka regionalna w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa 1992, s. 9; M. Słodowa-Hełpa, *Banki w procesie absorpcji funduszy Unii Europejskiej*, [w:] M. Słodowa-Hełpa, J. Olszewski (red.), *Koncepcje oraz czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zjednoczonej Europy*, Wydawnictwo WSAiZ, Poznań 2008, s. 470; K. Pająk, *Samorząd terytorialny w procesie transformacji w Polsce*, [w:] K. Pająk (red.), *Gospodarka rynkowa w Polsce – 20 lat transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011, s. 160; B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 2006, s. 278.

⁷² Ibidem, s. 25.

5.3. POLITYKA STRUKTURALNA

„Polityka strukturalna – idea polityki spójności, jednak w ujęciu makroekonomicznym; ma minimalizować dysproporcje pod względem rozwoju gospodarczego i społecznego danego terytorium”⁷³. „Politykę strukturalną utożsamia się zazwyczaj z polityką regionalną, prowadzoną w regionach, w których występują sektory gospodarki schyłkowe bądź problemowe. Polityka strukturalna jest realizowana znacznie szerszymi środkami niż polityka regionalna, również przez inne formy polityki (rolną, przemysłową). Można przyjąć, że polityka regionalna stanowi określoną część polityki strukturalnej i oznacza bezpośrednio i pośrednio oddziaływanie na przestrzenną strukturę gospodarki przez wspomaganie rozwoju wybranych regionów”⁷⁴.

Pojęcie „polityki strukturalnej” odnosi się do działań podejmowanych przez rządy i instytucje, których celem jest wpływ na strukturę gospodarki i społeczeństwa w danym regionie, zrównoważony rozwój, poprawa konkurencyjności i redukcja nierówności społeczno-gospodarczych.

Do głównych celów polityki strukturalnej należy⁷⁵:

- wyrównywanie różnic w rozwoju między regionami,
- tworzenie nowych miejsc pracy,
- poprawa infrastruktury i dostępności usług publicznych,
- wspieranie innowacji i rozwoju sektorów strategicznych,
- zwiększenie konkurencyjności regionu na rynku krajowym i międzynarodowym.

Narzędzia stosowane w ramach polityki strukturalnej to⁷⁶:

- fundusze strukturalne i inwestycyjne,
- programy szkoleniowe i edukacyjne,
- ulgi podatkowe i preferencyjne warunki inwestycyjne,
- dotacje i subsydia dla przedsiębiorstw,
- tworzenie specjalnych stref ekonomicznych.

⁷³ M. Dulak, *Polityki europejskie. Perspektywa finansowa UE 2014-2020*, Krakowska Oficyna Naukowa Tekst, Kraków 2015, s. 72, za: V. Kapcio, *Polityka*, [w:] *Encyklopedia Zarządzania*, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Polityka> (dostęp: 25.07.2025).

⁷⁴ J. Gierczycka, *Znaczenie polityki strukturalnej Unii Europejskiej dla rozwoju województwa śląskiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, 221, s. 167.

⁷⁵ FinancialFuture.pl, *Na czym polega polityka strukturalna?*, https://www.financialfuture.pl/na-czym-polega-polityka-strukturalna/#google_vignette (dostęp: 25.07.2025).

⁷⁶ Ibidem.

„W każdym kraju następują zmiany struktury gospodarczej i jej ewolucja. Zmiany te mogą się dokonywać albo pod dominującym wpływem mechanizmów rynkowych albo też mogą być poddane świadomemu oddziaływaniu państwa. Gdy występuje podejście drugie, to mówimy, że państwo prowadzi określoną politykę strukturalną. Polityka strukturalna polega na pobudzaniu przez organa władzy publicznej zmian strukturalnych w gospodarce w celu zapewnienia wysokiego tempa jej wzrostu i podnoszenia międzynarodowej konkurencyjności poprzez umacnianie mechanizmów rynkowych. Władza publiczna może wpływać na zmiany strukturalne podejmując różne działania:

- Defensywne, polegające na ograniczaniu wpływu mechanizmów rynkowych oraz na osłabieniu następstw rynku. Przejawia się to w osłabieniu i bronienu niektórych sektorów lub poszczególnych przedsiębiorstw. Stosowane wówczas instrumenty to m.in. dotacje i subwencje, wysokie cła, ograniczenia pozataryfowe (np. limitowanie importu), umarzanie lub odraczanie zobowiązań przedsiębiorstw wobec państwa, zamiana wierzytelności na udziały.
- Ofensywne, mające na celu osiągnięcie zamierzonych zmian poprzez korygowanie zjawisk i tendencji wywołanych przez mechanizmy rynkowe. Najbardziej wyraziście przejawia się to w dążeniu do wspierania sektorów wysokiej szansy (przyszłościowych). Instrumenty polityki ofensywnej to ulgi podatkowe z tytułu działalności inwestycyjnej, przyspieszona amortyzacja, subsydiowanie eksportu, stosowanie preferencyjnych stawek celnych dla dóbr inwestycyjnych, wspieranie z środków budżetowych wybranych kierunków działalności badawczo-rozwojowej.
- Dostosowawcze, nastawione na umacnianie pozytywnie ocenianych mechanizmów rynkowych i likwidowanie przeszkód utrudniających działanie takich mechanizmów. Jest to potrzebne wtedy, gdy rynek sam nie potrafi wyzwolić się z krępujących go więzów lub zapobiec narastającym zniekształceniom. Podejmuje się wówczas takie przedsięwzięcia, jak np. prywatyzacja majątku państwowego, deregulacja zmniejszająca skrupowanie gospodarki więzami administracyjnymi, zapobieganie monopolizacji, subwencjonowanie procesów dostosowawczych zachodzących na rynku pracy”⁷⁷.

„Polityka strukturalna ma na celu sprzyjanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w UE dzięki wspieraniu tworzenia miejsc pracy, konkurencyjności, badań i innowacji oraz zrównoważonego rozwoju, a także dzięki poprawie jakości życia obywateli UE. Spójność, rolnictwo, rybołówstwo i transport

⁷⁷ S. Krajewski, *Polityka strukturalna w Polsce w okresie transformacji*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2012, 12, s. 297-298.

to obszary, w których Unia dysponuje uprawnieniami. Jednym z kluczowych celów UE jest zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów. Wspólna polityka rolna ma na celu zapewnienie rolnikom odpowiedniego standardu życia, a także zagwarantowanie, że produkty są dostępne po przystępnych cenach dla konsumentów, przy jednoczesnym wspieraniu zrównoważonych praktyk. Wspólna polityka rybołówstwa zmierza do zapewnienia zrównoważonego rybołówstwa i akwakultury oraz zagwarantowania dochodów i stabilnych miejsc pracy dla wszystkich producentów dzięki środkom rynkowym i finansowym służącym realizacji tych celów. Oprócz otwarcia rynków transportu i utworzenia transeuropejskiej sieci transportowej, głównym wyzwaniem jest obecnie mobilność zgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju. Turystyka, kultura, edukacja i sport to również obszary, w których Unia odgrywa aktywną rolę⁷⁸.



Zadania kontrolne

1. Wymienić rodzaje podziałów gospodarki.
2. Wskazać podział sektorów gospodarki w Polsce.
3. Scharakteryzować elementy składowe polityki rozwoju gospodarczego.
4. Scharakteryzować cele i środki polityki strukturalnej.
5. Scharakteryzować rodzaje i środki polityki regionalnej.

⁷⁸ Parlament Europejski, *Spójność, wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/chapter/211/spojnosc-wzrost-gospodarczy-i-zatrudnienie> (dostęp: 23.07.2025).

6. POLITYKA FISKALNA JAKO JEDEN Z RODZAJÓW POLITYKI GOSPODARCZEJ

6.1. DEFINICJA POLITYKI FISKALNEJ

„Łacińskie słowo *fiscus* (»kosz« albo »worek na pieniądze«) w starożytnym Rzymie oznaczało skarb państwa pozostający w gestii cesarza, natomiast *fiscalis* – »dotyczący skarbu państwa«. Francuski wyraz *fiscal* oznacza »skarbowy«, »podatkowy«. Zatem w języku polskim przez pojęcie »polityka fiskalna« należałoby rozumieć politykę państwa realizowaną za pomocą narzędzi gromadzenia dochodów publicznych, jak również określenie kierunków i metod realizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia ściśle określonych celów społecznych i gospodarczych.

We współczesnych publikacjach (...) autorzy zajmujący się tą problematyką stwierdzają jednoznacznie, że »(...) polityka fiskalna to decyzje państwa dotyczące wydatków i podatków«. Do problematyki tej ci autorzy zaliczają również kwestie ceł i deficytu budżetowego. Według P.A. Samuelsona i W.D. Nordhaua »(...) pod pojęciem polityki fiskalnej należy rozumieć proces kształtowania podatków oraz wydatków publicznych po to, aby pomóc w złagodzeniu wahań cyklu koniunkturalnego oraz przyczynić się do utrzymania tendencji wzrostowej gospodarki o wysokim zatrudnieniu, wolnej od wysokiej i zmiennej inflacji. Polityka fiskalna obejmuje politykę podatkową, politykę wydatków oraz politykę nadwyżek i deficytów budżetowych«.

W polskiej literaturze finansowej przeważnie używa się pojęć »polityka budżetowa«, »polityka podatkowa« i »polityka fiskalna«. Na przykład Z. Fedorowicz wyjaśnia, że polityka budżetowa jest częścią polityki fiskalnej – rozróżnia jeszcze politykę fiskalną państwa i politykę fiskalną samorządów.

Z kolei M. Pietrewicz pisze: »polityka fiskalna jest częścią polityki społeczno-gospodarczej wyodrębnioną nie ze względu na specyfikę jej celów, lecz z uwagi na swoistość środków jej realizacji«. Środkami tymi są przede wszystkim narzędzia gromadzenia dochodów budżetowych, natomiast głównymi narzędziami

gromadzenia tych dochodów są podatki, ponieważ do celów fiskalnych właśnie zostały powołane. Z tego względu polityka podatkowa jest częścią polityki fiskalnej. Po tych ogólnych ustaleniach co do istoty polityki fiskalnej i jej związku z polityką podatkową i polityką społeczno-gospodarczą państwa należałoby zaznaczyć, iż poglądy ekonomistów na temat polityki finansowej państwa często się różniły. Według Adama Smitha (...) należało ograniczyć rolę państwa w gospodarce do podstawowych funkcji publicznych. (...) Państwo i finanse publiczne musiały być ograniczone do minimum, gdyż w innym wypadku podważałoby to sens działania mechanizmu rynkowego. Głosił on, że podatki to zło konieczne, a działalność państwa w sferze podatkowej musi dostosowywać się do konkretnych zasad. A. Smith przewidywał dla państwa następujące strefy działalności: organizowanie robót publicznych, ochrona własności, wymiar sprawiedliwości i obrona kraju. (...) Jean Baptiste Say użył stwierdzenia, według którego »Najlepszy plan finansowy polega na tym, aby wydawać mało, a najlepszy ze wszystkich podatków jest podatek najbardziej umiarkowany«. Koncepcję szerszej ingerencji państwa w mechanizm rynkowy sformułował niemiecki ekonomista Adolf Wagner. Jego zdaniem władze publiczne na skutek rosnących wydatków zgłaszają zapotrzebowanie na coraz większe dochody. Wynika to z tego, iż mechanizm rynkowy nie gwarantuje w pełni skutecznego zaspokojenia potrzeb ludzkich. Potrzeby publiczne rosną szybciej niż potrzeby indywidualne. Rosnące potrzeby zbiorowe wynikają przede wszystkim z rozwoju cywilizacyjnego, w efekcie czego państwo musi w coraz większym zakresie spełniać realizowane w przeszłości zadania względem społeczeństwa. Wzrost potrzeb zbiorowych wynika również z presji społeczeństwa na organy państwowe, aby te podejmowały nowe funkcje i zwiększały obszar obowiązków wobec zbiorowości. Prawo wzrastających wydatków budżetowych, tzw. prawo Wagnera, (...) uzasadniało wybór koncepcji państwa dobrobytu, w którym zwiększano zakres wydatków na cele socjalne, w tym przede wszystkim na ubezpieczenia społeczne. (...) W literaturze poświęconej tematyce finansów publicznych zwykle przyjmuje się, że finanse spełniają zadania: redystrybucyjne, stabilizacyjne i alokacyjne, określane często jako funkcje finansów publicznych⁷⁹.

⁷⁹ W. Zembura, *Zakres polityki fiskalnej i jej zadania w gospodarce rynkowej*, „Studia Ekonomiczne / Akademia Ekonomiczna w Katowicach” 2006, 38, s. 217-220. Zob. też: D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia*, 2, PWE, Warszawa 1998, s. 70; P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, 1, PWN, Warszawa 1995, s. 279, 290; Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 7; M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Poltext, Warszawa 1998, s. 10; A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954, s. 170, 584; J.B. Say, *Traktat o ekonomii politycznej*, PWN, Warszawa 1960.

„Polityka fiskalna obok polityki pieniężnej jest jedną z głównych polityk makroekonomicznych. Jest wykorzystywana do wpływania na zagregowany popyt, najczęściej z jednoczesnymi celami utrzymania na jak najniższym poziomie bezrobocia i niezwiększania nadmiernie poziomu inflacji”⁸⁰.

6.2. CELE I INSTRUMENTY POLITYKI FISKALNEJ

„Definicje polityki fiskalnej (...) utożsamiają ją z podejmowanymi przez władze publiczne decyzjami odnośnie do finansów publicznych, wszelkimi zmianami dotyczącymi ich poszczególnych elementów czy sposobu ich wykorzystania. Istotne w tych definicjach jest wskazanie celu tych procesów, tj.: oddziaływanie na poszczególne agregaty gospodarki, aby zrealizować założone cele makroekonomiczne jako oddziaływanie na poziom PKB, zatrudnienia czy cen. Drugą ważną kwestią jest instrumentarium pozwalające na realizację tych celów. A. Smithies, O. Eckstein definiują politykę fiskalną jako politykę, w ramach której rząd, wykorzystując dochody i wydatki publiczne, oddziałuje na poziom dochodu narodowego, produkcji i zatrudnienia. (...) Polityka fiskalna obejmuje politykę podatkową, politykę wydatków oraz politykę nadwyżek i deficytów budżetowych. (...) A. Lerner jako zasadniczy cel polityki fiskalnej uznaje zapewnienie pełnego zatrudnienia oraz zapobieganie inflacji poprzez właściwe określenie poziomu wydatków krajowych (publicznych i prywatnych). Zdaniem A. Premchada polityka fiskalna polega na wykorzystaniu podatków, wydatków publicznych i operacji długu publicznego do wywierania pożądanego wpływu na działalność gospodarczą, alokacji zasobów między sektor publiczny i prywatny, a także ich wykorzystania do osiągnięcia stabilności i wzrostu. Jako szczegółowe cele polityki fiskalnej wskazuje on: zatrudnienie, stabilność cen, oszczędności i inwestycje oraz bilans płatniczy. (...) Na katalog narzędzi polityki fiskalnej zwracają uwagę G.K. Shaw, (...) oraz P.A. Samuelson i W.D. Nordhaus. G.K. Shaw uznał za politykę fiskalną „każdą decyzję o zmianie poziomu, struktury lub harmonogramu wydatków publicznych bądź zmianie obciążenia, struktury i częstotliwości płatności podatku. Zdaniem P.A. Samuelsona i W.D. Nordhaua do narzędzi polityki fiskalnej należą nie tylko wydatki i dochody publiczne, ale także saldo budżetowe. Według D.N. Dwivediego polityka fiskalna dotyczy

⁸⁰ M. Bishop, *Essential Economics: An A-Z Guide*, Bloomberg Press, New York 2009, s. 196.

natomiast wykorzystania skarbu państwa lub finansów publicznych do osiągnięcia celów makroekonomicznych.

Na podstawie przytoczonych definicji można wysunąć wniosek, że to narzędzia polityki fiskalnej wyróżniają ją na tle pozostałych polityk państwa, co świadczy o jej służebnej roli wobec polityki gospodarczej. Akcentują to także definicje polityki fiskalnej zawarte w polskiej literaturze. Polscy autorzy skupiają się na formułowaniu katalogu narzędzi, przypisując polityce fiskalnej ogólne cele polityki gospodarczej. (...) T. Włudyka i M. Smaga, formułując definicję polityki fiskalnej, nakreślili ogólnie jej cele jako polityczne, społeczne i ekonomiczne. Zaś N. Gail, która postrzega ją jako ogół zamierzonych działań finansowych ukierunkowanych na realizację zadań gospodarczych. Uszczegółowienia celów polityki fiskalnej w polskiej literaturze dokonał S. Owsiak. Koncentruje się on na określonych jej zadaniach: fiskalnych (tj. dostarczeniu środków pieniężnych państwu), statutowych zadaniach władz publicznych realizowanych przy pomocy zgromadzonych środków oraz pozafiskalnych. S. Owsiak jako cele szczegółowe polityki fiskalnej wymienia: tworzenie warunków pełnego wykorzystania zdolności wytwórczych gospodarki, kształtowanie warunków gromadzenia oszczędności pieniężnych wskutek optymalizowania obciążeń podatkowych, stabilizację cyklu koniunkturalnego, niwelowanie skutków bezrobocia i wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy, zmniejszenie nierówności dochodowych powstałych w wyniku rynkowego podziału dochodu, łagodzenie negatywnych efektów zewnętrznych. Wymieniony przez S. Owsiaka katalog celów potwierdza, że polityka fiskalna realizuje zadania wskazane przez politykę gospodarczą i pełni wobec niej służebną rolę, a sformułowane przed nią cele uszczegółwiają jedynie ogólne cele polityki gospodarczej. (...) T. Włudyka i M. Smaga (...) do instrumentów polityki fiskalnej zaliczają budżet państwa, będący zestawieniem dochodów i wydatków państwa z przewidzianymi źródłami pokrywającymi deficyt lub kierunki wykorzystania nadwyżki. (...) Składowymi polityki fiskalnej jest polityka podatkowa i wydatkowa. Każda z tych wymienionych polityk charakteryzuje się odmiennym zestawem instrumentów, rozumianym jako środek kształtujący bezpośrednio lub pośrednio zachowanie podmiotów, będących ich adresatem. Polityka podatkowa definiowana jest jako ogół decyzji dotyczących opodatkowania obywateli i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Obok polityki monetarnej i cenowej, jest ona zaliczana do polityk narzędziowych, czyli nieposiadających autonomicznych celów, wykorzystywanych do osiągnięcia celów polityki społecznej i gospodarczej. Jej zadania służą do realizacji celów polityki fiskalnej, nie tylko poprzez dostarczanie środków na finansowanie wydatków publicznych, ale i odpowiednią konstrukcją podatków (np. ulgi podatkowe, skala podatkowa) czy strukturę systemu

podatkowego (rodzaje podatków, poziom efektywnego obciążenia źródeł: majątku, dochodu, konsumpcji). Do podstawowych zadań polityki podatkowej można zaliczyć m.in. sprawne dostarczanie środków na wykonanie wydatków publicznych, stabilizację cyklu koniunkturalnego, pobudzanie wzrostu gospodarczego, sprawiedliwe rozłożenie ciężarów podatkowych oraz niskie koszty realizacji podatków. Decyduje o rozmiarze działalności publicznej (zmiany poziomu dochodów podatkowych wpływają na stan finansów państwa i możliwości dokonywania wydatków publicznych. Polityka wydatkowa, aby realizować podstawowe funkcje państwa (wydatki administracyjne, wydatki na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne) i osiągać cele społeczno-gospodarcze (wpływ na produkcję, zatrudnienie, zdrowie obywateli etc.), koncentruje się głównie na kształtowaniu poziomu i struktury wydatków publicznych. W zależności od rodzaju wykorzystanych narzędzi do osiągnięcia wyznaczonych celów, rozróżnia politykę fiskalną dyskrejonálną (uznaniową) i pasywną. Polityka dyskrejonálna opiera się na celowym dokonywaniu zmian w wydatkach i/lub dochodach budżetowych, aby stymulować popyt globalny. Polityka dyskrejonálna jest utożsamiana z polityką aktywną, będącą przejawem świadomego interwencjonizmu państwa. Jej instrumenty są doraźnymi i celowymi działaniami państwa, ukierunkowanymi na zmianę aktywności gospodarczej. Polityka fiskalna realizowana jest przez system finansów publicznych. Pojęcie finansów publicznych podlega różnym interpretacjom. Może być utożsamiane z zasobami pieniężnymi, gromadzonymi i wydatkowymi przez państwo lub samorząd terytorialny; z częścią stosunków społecznych dotyczących gromadzenia i wydatkowania publicznych środków pieniężnych, a także z normami prawnymi regulującymi prawa i obowiązki w zakresie gromadzenia i wydatkowania publicznych środków pieniężnych”⁸¹.

⁸¹ J. Wiśniewska-Kuźma, *Wpływ polityki fiskalnej na poziom dobrobytu*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2022, s. 73-77. Zob. też: A. Smithies, *Fiscal Budgeting and Fiscal Policy*, [w:] H.S. Ellis (red.), *Survey of Contemporary Economics*, The Blakiston Company, Philadelphia 1949, s. 174; P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, op. cit., s. 279; R. Domaszewicz, *Finanse w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1991, s. 168; A. Premchad, *Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice*, IMF, Washington 1983, s. 3; D.N. Dwivedi, *Macroeconomics Theory and Policy*, Tata McGraw – Hill Publishing Company Limited, New Delhi 2005, s. 543; G.K. Shaw, *An Introduction to the Theory of Economic Policy*, Macmillan, London 1971, s. 8; M. Smaga, *Modele wzrostu*, [w:] T. Włudyka, M. Smaga, M. Porzycki (red.), *Instytucje gospodarki rynkowej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 157; S. Owsiak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 282; A. Barteczek, *Instrumenty podatkowe w polityce gospodarczej*, „Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach. Ekonomia” 2016, 5(272), s. 10.

Funkcje polityki fiskalnej

Najważniejszymi celami, a zarazem funkcjami polityki fiskalnej są⁸²:

- **Funkcja alokacyjna** – wyraża się w kształtowaniu podziału czynników produkcji między sektor publiczny i sektor prywatny w celu dostarczenia dóbr publicznych i społecznych, rozdzielanych poza mechanizmem rynkowym. Istota tej funkcji polega na wytwarzaniu dóbr publicznych i ustalaniu ich struktury, a następnie rozdzieleniu produktu końcowego, najczęściej nieodpłatnie, pomiędzy obywateli i przedsiębiorstwa.
- **Funkcja redystrybucyjna** – związana jest z wtórnym podziałem dochodów, dokonany w następstwie podziału pierwotnego, ustalonego przez rynek. Wyrównywanie różnic osiągane dzięki polityce fiskalnej ma doprowadzić do złagodzenia różnic dochodowych oraz majątkowych pomiędzy obywatelami. W tym celu stosuje się progresję podatkową oraz dokonuje transferów, czyli przekazuje sumy ściągnięte w ramach podatków z jednych obywateli drugim.
- **Funkcja stabilizacyjna** – dzięki której, według teorii J.M. Keynesa, możliwe jest oddziaływanie na kształtowanie się realnych procesów gospodarczych, przy czym zasadny jest jej podział na politykę pasywną oraz aktywną. Stabilizowanie gospodarki poprzez politykę fiskalną ma prowadzić do zbilansowania wydatków i dochodów państwa. Chodzi tu o wpływ polityki fiskalnej na równowagę ogólną gospodarki, czyli wykorzystanie instrumentów fiskalnych do oddziaływania na procesy gospodarcze w skali makroekonomicznej. Zapewnienie warunków do stabilnego wzrostu i rozwoju gospodarki przy optymalnym wykorzystaniu potencjału ekonomicznego kraju wymaga zastosowania nie tylko instrumentów polityki fiskalnej, lecz także monetarnej, a także koordynowania ich działania.

Przykłady zastosowania polityki fiskalnej w polityce gospodarczej

Do przykładowych zastosowań polityki fiskalnej można zaliczyć:

- stymulowanie wzrostu gospodarczego,
- łagodzenie skutków kryzysów,
- wpływ na inflację,

⁸² S. Nowak, K. Szybalska, *Polityka fiskalna*, [w:] *Encyklopedia Zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Polityka_fiskalna (dostęp: 18.05.2024).

- zarządzanie długiem publicznym,
- redystrybucja dochodów,
- wspieranie przedsiębiorczości.

6.3. RODZAJE POLITYKI FISKALNEJ

Rozróżnia się politykę fiskalną ekspansywną (polegającą na zwiększaniu wydatków państwa i/lub zmniejszaniu podatków) i restrykcyjną (polegającą na zmniejszaniu wydatków państwa i/lub zwiększaniu podatków) oraz politykę fiskalną pasywną i politykę fiskalną aktywną.

1. Pasywna polityka fiskalna

„Pasywna polityka fiskalna opiera się na zastosowaniu oraz działaniu tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury. Ich istota polega na samoczynnej reakcji określonych dochodów i wydatków publicznych na zakłócenia gospodarcze. Jeśli zostały pierwotnie „wprowadzone” do systemu gospodarczego, nikt nie musi decydować o potrzebie ich uruchomienia. Dzięki szybkości reakcji na wahania koniunkturalne, automatyczne stabilizatory upodabniają się działaniem do naturalnych mechanizmów rynkowych. Wśród najbardziej elastycznych instrumentów polityki podatkowej w literaturze wymienia się progresywne podatki, zasiłki dla bezrobotnych czy programy pomocy społecznej. Niestety oddziaływanie polityki pasywnej jest ograniczone i nieskuteczne w przypadku zakłóceń natury strukturalnych. W takich przypadkach konieczne jest podjęcie aktywnej polityki fiskalnej celem ustabilizowania sytuacji gospodarczej”⁸³.

2. Aktywna polityka fiskalna

„Istotą aktywnej polityki fiskalnej jest dokonywanie przez rząd stosownych zmian dochodów lub/i wydatków publicznych w zależności od aktualnej sytuacji gospodarczej w celu przeciwdziałania wahaniom koniunkturalnym oraz w celu stabilizacji poziomu cen i ograniczenia bezrobocia. Narzędziami aktywnej polityki fiskalnej mogą być zatem zmieniające się stawki podatkowe czy uruchamianie programów finansowanych z dochodów publicznych ukierunkowanych na zwiększenie zatrudnienia itp.

Trudności w realizacji odpowiedzialnej (a więc takiej, która przyczynia się do stabilizacji finansów publicznych w średnim i długim okresie) polityki fiskalnej

⁸³ Ibidem.

mogą być wynikiem nie tylko czynników ekonomicznych (np. recesja gospodarcza), ale mogą także wynikać z przyczyn politycznych. Panuje pogląd, iż politycy mają tendencję do wykorzystywania sprawowanej władzy w celu realizacji własnych interesów. Aby zrealizować swoje zamierzenia używają instrumentów polityki fiskalnej, skutkiem czego często staje się ona nieodpowiedzialna”⁸⁴.



Zadania kontrolne

1. Zdefiniować politykę fiskalną.
2. Scharakteryzować cele polityki fiskalnej.
3. Scharakteryzować instrumenty polityki fiskalnej.
4. Scharakteryzować funkcje polityki fiskalnej.
5. Scharakteryzować zasady polityki pieniężnej Unii Europejskiej.

⁸⁴ Ibidem.

7. WSKAŹNIKI WYKORZYSTYWANE W POLITYCE SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ

7.1. POMIAR STATYSTYCZNY W POLITYCE SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ

„Kształtowanie długookresowych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego łączy się z koniecznością nie tylko wyznaczania dalekosiężnych celów rozwojowych i sposobów ich realizacji, lecz także z nie mniej ważną kwestią pomiaru dotychczasowych i zakładanych na przyszłość dokonań społeczno-gospodarczych, dokonań kształtujących bogactwo narodowe. Prawidłowy pomiar dokonań społeczno-gospodarczych i bogactwa narodowego jest jednym z ważnych warunków prawidłowości podejmowanych w praktyce decyzji w życiu gospodarczym i społecznym. Błędy pomiaru zwiększają ryzyko błędnych decyzji i błędnej polityki społeczno-gospodarczej.

Sposób pomiaru działań uczestników rynku zawsze rzutuje na jakość, styl i intensywność pracy, zachowania i decyzje tych, których bezpośrednio lub pośrednio pomiar dotyczy. (...) Pomiar dokonań to kwestia, która dotyczy w znacznym stopniu indywidualnych odczuć, ocen, nastrojów ludzi, włączając w to poczucie szczęścia lub braku satysfakcji z życia zawodowego czy osobistego. Dlatego też istotna jest identyfikacja przyczyn, które sprawiają, że odczucia te często różnią się z ogólnymi ocenami dokonujących się przemian społeczno-gospodarczych, ocenami opierającymi się głównie na wielkości wytwarzanego w poszczególnych krajach PKB (...).

Pomiar dokonań gospodarczych i osiągnięć społecznych oraz bogactwa narodowego jest jednym z najważniejszych zagadnień zarówno w teorii ekonomii, jak i w praktyce gospodarczej. Jednak kwestia ta nie dość, że wciąż jeszcze nie znajduje w pełni satysfakcjonującego rozwiązania, to w dodatku, w miarę postępu globalizacji i rosnącej złożoności powiązań społeczno-gospodarczych oraz pod wpływem przemian, jakie przynosi rewolucja cyfrowa i związane z nią

przesilenie cywilizacyjne, coraz bardziej się komplikuje. Stąd też intensyfikują się badania i debaty ukierunkowane na doskonalenie miar wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego. Choć wzrost gospodarczy ma wymiar ilościowy, a ilościowy pomiar jest zawsze łatwiejszy do badania od jakościowego, to i tak występuje tu wiele wątpliwości. Podstawowa obecnie miara wzrostu gospodarczego, jaką jest produkt krajowy brutto (PKB), zawodzi, wykazując wiele ułomności, które negatywnie rzutują na racjonalność decyzji podejmowanych przez głównych aktorów życia społeczno-gospodarczego. Jest to przedmiotem wielu – obecnie intensyfikujących się – dyskusji na forum krajowym i międzynarodowym. Dyskusje te wskazują na rozległość rozmaitych wątpliwości dotyczących podstawowej miary gospodarki jaką jest PKB. Przy pomiarze kategorii bardziej złożonej niż wzrost gospodarczy, czyli rozwoju społeczno-gospodarczego, jest znacznie więcej wątpliwości. Na tę kategorię składa się bowiem i wzrost gospodarczy, i jakość życia społecznego oraz warunki ekologiczne. Choć wzrost gospodarczy łatwiej poddaje się ilościowemu pomiarowi niż rozwój społeczno-gospodarczy, to jednak miara tego wzrostu, jaką jest PKB, poddawana jest coraz bardziej nasilającej się krytyce”⁸⁵.

7.2. RODZAJE WSKAŹNIKÓW SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH

Typologia wskaźników społeczno-gospodarczych jest kluczowym elementem w zrozumieniu i analizie złożonych procesów społecznych i gospodarczych. Wskaźniki te można podzielić na kilka głównych kategorii, z których każda odgrywa istotną rolę w ocenie różnych aspektów życia społeczno-gospodarczego. Po pierwsze, istnieją wskaźniki ekonomiczne, takie jak Produkt Krajowy Brutto (PKB), który mierzy wartość wszystkich dóbr i usług wyprodukowanych w kraju w określonym czasie. PKB jest szeroko stosowanym miernikiem aktywności gospodarczej, ale jego ograniczenia w zakresie pomiaru dobrobytu społecznego są coraz bardziej widoczne.

Drugą kategorią są wskaźniki społeczne, które obejmują takie miary jak wskaźnik ubóstwa, poziom bezrobocia czy dostęp do edukacji. Te wskaźniki

⁸⁵ E. Mączyńska, *Strategiczne znaczenie pomiaru społeczno-gospodarczych dokonań. Refleksje w kontekście programu debaty na Europejskim Forum Nowych Idei EFNI – Sopot 2017*, „Biuletyn PTE” 2017, 4(79), s. 23-24. Zob też: J.E. Stiglitz, *Freefall. Jazda bez trzymanki. Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej*, PTE, Warszawa 2010; G.W. Kołodko, *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2013.

pozwalają na ocenę jakości życia i dobrobytu społecznego, wskazując na obszary wymagające interwencji politycznej. Na przykład, wysoki poziom ubóstwa może wskazywać na potrzebę wdrożenia programów społecznych, mających na celu wsparcie najbardziej potrzebujących grup społecznych.

Kolejną ważną kategorią są wskaźniki zdrowotne, które obejmują takie miary jak oczekiwana długość życia, wskaźnik umieralności niemowląt czy dostęp do opieki zdrowotnej. Wskaźniki te są kluczowe w ocenie stanu zdrowia populacji i efektywności systemu opieki zdrowotnej. Na przykład, niska oczekiwana długość życia może sygnalizować problemy z dostępem do podstawowych usług medycznych lub niską jakość opieki zdrowotnej.

Oprócz tego istnieją wskaźniki środowiskowe, które mierzą wpływ działalności gospodarczej na środowisko naturalne. Przykładami takich wskaźników są emisje dwutlenku węgla, stopień zanieczyszczenia powietrza czy zużycie zasobów naturalnych. Wskaźniki te są kluczowe w ocenie zrównoważonego rozwoju i podejmowaniu decyzji politycznych mających na celu ochronę środowiska.

Wreszcie, wskaźniki zrównoważonego rozwoju integrują aspekty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe, oferując bardziej holistyczne podejście do oceny postępów rozwojowych. Przykładem może być Indeks Zrównoważonego Rozwoju Ekonomicznego (SEWI), który uwzględnia zarówno wskaźniki gospodarcze, jak i zdrowotne, oraz środowiskowe, pozwalając na kompleksową ocenę zrównoważonego rozwoju⁸⁶.

7.2.1. Wskaźniki makroekonomiczne

„W ramach ekonomii podejmuje się liczne próby odpowiedzi na pytania o dobrobyt społeczny. Teoretycznym wyjaśnieniem tych zagadnień zajmuje się ekonomia dobrobytu. Jak wiadomo, ma ona charakter normatywny, a jej celem jest ocena, czy gospodarka działa dobrze. Stawia się więc pytania o efektywność alokacji zasobów oraz o sprawiedliwość podziału dóbr i usług między różnych członków społeczeństwa. (...) Szerszym pojęciem jest rozwój społeczno-gospodarczy. UNDP (*United Nations Development Programme*) definiuje rozwój społeczny jako proces poszerzania wyborów ludzkich, które prowadzą do długiego i zdrowego życia, zdobywania wiedzy i utrzymania przyzwoitego standardu życia. Pojęcie „rozwoju społeczno-gospodarczego” oznacza zatem korzystne ilościowe, jakościowe i strukturalne zmiany zachodzące w gospodarce i społeczeństwie danego kraju. Rozwój społeczny określa się zatem jako ekspansję

⁸⁶ UNDP, *Human Development Report 1990*, Oxford University Press, New York 1990.

swobód i możliwości prowadzenia przez ludzi życia, jakie cenią i mają powody by cenić. To poszerzanie możliwości wyboru. (...)

Tradycyjne mierniki rozwoju gospodarczego oparte na Systemie Rachunków Narodowych, mimo że obciążone wieloma wadami (...), nadal są najpowszechniej stosowane przy ocenie poziomu rozwoju kraju. Do nich należą m.in.: Produkt Krajowy Brutto (PKB), Produkt Krajowy Netto (PKN), Produkt Narodowy Brutto (PNB), Produkt Narodowy Netto (PNN), Produkt Krajowy Brutto *per capita*. (...) W opinii wielu polityków społecznych, »ekonomiści sądzą, że wskaźnik PKB, jest jedynym i niepodważalnym miernikiem«. Należy tu podkreślić, iż PKB jest miarą produkcji, a nie dobrobytu i tak jest interpretowany przez ekonomistów⁸⁷.

„PKB jest najpowszechniej używanym i najbardziej kompleksowym miernikiem całkowitej produkcji dóbr i usług danego kraju i w tym ujęciu jest obliczany jako suma pieniężnej wartości konsumpcji, inwestycji, państwowych wydatków na zakup dóbr i usług oraz eksportu netto (czyli eksport minus import) uzyskanego w kraju w ciągu roku (...).

Sposoby kalkulacji produktu krajowego brutto

PKB można wyliczać i rozpatrywać na trzy sposoby:

- jako wydatki na dobra i usługi finalne różnych podmiotów gospodarczych jak gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa, państwo i cudzoziemcy, w tym wypadku:

$$PKB = C + I + G + X$$

gdzie:

Y – produkt krajowy brutto,

C – konsumpcja,

I – inwestycje,

G – wydatki rządowe,

X – eksport netto;

⁸⁷ A. Kubiczek, *Jak mierzyć dziś rozwój społeczno-gospodarczy krajów?*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, 38(2), s. 42-44. Zob. też: UNDP, *Human Development Report 1996*, Oxford University Press, New York 1996, s. 10; UNDP, *Human Development Report 2005*, Oxford University Press, New York 2005, s. 341; UNDP, *Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym. Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny*, Biuro Projektowe UNDP w Polsce, Warszawa 2012, s. 19, 22, 24, 26; <https://www.economist.com>

- jako wielkość produkcji w różnych gałęziach gospodarki np. rolnictwie, przemyśle, transporcie itd.;
- jako suma płac i zysków uzyskanych przez różne grupy wytwarzające PKB.

Rodzaje wskaźnika produktu krajowego brutto

PKB można ujmować w następujące sposoby:

- **PKB nominalny** – PKB wyrażany w bieżących cenach rynkowych;
- **PKB realny** – obliczany jest w cenach stałych z wybranego okresu, np. w cenach z wybranego roku, uzyskujemy go, sumując wartość produkcji wyrażoną w walucie danego kraju skorygowaną z uwzględnieniem zmian cen, jakie nastąpiły między kolejnymi latami; często nazywany również realną produkcją, ponieważ reprezentuje łączną produkcję dóbr w gospodarce;
- **PKB potencjalny** – maksymalna wartość produkcji, którą dana gospodarka może wytworzyć przy zachowaniu stabilności cen i w warunkach pełnego zatrudnienia; jego poziom jest wyznaczany przez potencjał wytwórczy gospodarki, który to zależy od dostępnego nakładu pracy, kapitału i ziemi; jest to wielkość produktu jaki wytworzy gospodarka według modelu wzrostu; przejściowe fluktuacje, których model wzrostu nie rozpatruje powodują, że faktyczny produkt odchyła się od potencjalnego, jednak to poziom potencjalny jest podstawową wielkością, do której faktyczny produkt powraca, gdy fluktuacje ustają.

PKB dla danego roku liczony w cenach bieżących oraz cenach stałych może się różnić. Różnice te będą zależały od poziomu inflacji. (...) Sam wskaźnik PKB jest jedynie miarą zagregowanej produkcji, który nie uwzględnia różnic w wielkości populacji. Dlatego też najlepszym znanym miernikiem poziomu życia przeciętnego człowieka jest PKB *per capita*, czyli średnia wielkość PKB przypadająca na jednego mieszkańca. Wielkość ta informuje o dochodach i wydatkach przeciętnego obywatela i pozwala, np. porównywać produktywność pracy między krajami. (...) Wartość realnego produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca (PKB *per capita*) obliczamy, żeby sprawdzić, czy powstają w gospodarce warunki do poprawy stopy życiowej. Jest to iloraz PKB i liczby mieszkańców. Jeżeli bierzemy pod uwagę nominalny PKB na jednego mieszkańca, to jego rosnąca tendencja świadczy o tym, że powstają przesłanki do wzrostu dochodu pieniężnego przeciętnego obywatela. Natomiast wzrastająca tendencja

realnego PKB na mieszkańca oznacza, że istnieją przesłanki wzrostu stopy życiowej”⁸⁸.

„Próbując wyeliminować wady mierników tradycyjnych, zaczęto je modyfikować i uwzględniać w nich jakościowe aspekty poziomu życia. Do miar tego typu należą m.in.:

- Miernik Dobrobytu Ekonomicznego (*Measure of Economic Welfare*, MEW);
- Miernik Krajowego Dobrobytu Netto, Miernik Czystego Dobrobytu (*Net National Welfare*, NNW);
- Indeks Ekonomicznych Aspektów Dobrobytu (*Index of the Economic Aspects of Welfare*, EAW);
- zazielenione PKB i PKN;
- Indeks Trwałego Dobrobytu Ekonomicznego (*Index of Sustainable Economic Welfare*, ISEW);
- Wskaźnik Faktycznego Postępu (*Genuine Progress Indicator*, GPI).

Miernik Dobrobytu Ekonomicznego (MEW) opracowany przez Williama Nordhousa i Jamesa Tobina uwzględnia w swojej konstrukcji konsumpcję rządową i prywatną *sensu stricto*, usługi kapitału dóbr konsumpcyjnych, wartość czasu wolnego, efekty działalności prowadzonej w gospodarstwach domowych, nakłady na ochronę środowiska oraz straty z tytułu zanieczyszczenia środowiska i urbanizacji. Wskaźnik ten ma formułę bardzo zbliżoną do Miernika Czystego Dobrobytu (NNW), który jest stosowany w systemie japońskim. Różnica występuje jedynie w wycenie nakładów na edukację, które w NNW zalicza się do grupy wydatków konsumpcyjnych, a nie inwestycyjnych. (...)

Obok wyżej wymienionych mierników dobrobytu funkcjonuje opracowany przez X. Zolotasa Indeks Ekonomicznych Aspektów Dobrobytu (EAW). Z założenia miara ta prezentuje wyczerpujący zestaw jakościowych zmian dobrobytu społeczeństwa, bez względu na fakt, czy te przemiany miały odzwierciedlenie w transakcjach rynkowych. EAW opiera się na wydatkach poniesionych na konsumpcję prywatną, które skorygowano o wydatki na dobra trwałego użytku, reklamy, koszty wyczerpywania się zasobów naturalnych, koszty społeczne

⁸⁸ A. Solarz, J. Mykitiuk, K. Armatys, *Produkt krajowy brutto*, [w:] *Encyklopedia Zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Produkt_krajowy_brutto (dostęp: 14.02.2024). Zob. też: R. Hall, J. Taylor, *Makroekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 42-43; J. Zięba, *Długo- i krótkookresowa składowa Produktu Krajowego Brutto według metody Blancharda i Quaha*, NBP, Departament Komunikacji Społecznej, Warszawa 2003, s. 5-6; D. Begg, S. Fisher, G. Vernasca, R. Dornbusch, *Ekonomia: Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2014, s. 32-34; A. Rybarski, *Podstawy makroekonomii*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu, Nowy Sącz 2014, s. 30-31.

związane z zanieczyszczeniem środowiska, koszty dojazdów do pracy oraz wydatki sektora prywatnego na ochronę zdrowia i edukację. EAW uwzględnia w swojej konstrukcji również usługi w szerokim rozumieniu (kapitałowe, gospodarstw domowych, związane z dobrami trwałego użytku), czas wolny i sektor usług publicznych (związany głównie ze służbą zdrowia i edukacją).

Ciekawą koncepcją mierzenia rozwoju gospodarczego jest zazieleniony PKB, będący sumą spożycia, oszczędności i usług środowiskowych. Zazieleniony PKN powstaje poprzez korektę zielonego PKB i otrzymanie wartości netto. Zazieleniony PKN można traktować jako liniowe przybliżenie funkcji dobrobytu. Uwzględnia on bezpośrednie spożycie usług środowiskowych i inwestycji w zasoby naturalne.

Innym interesującym wskaźnikiem jest Indeks Trwałego Dobrobytu Ekonomicznego (ISEW). W mierniku tym punktem wyjścia są indywidualne wydatki na konsumpcję skorygowane o straty wynikające z nierównomiernego rozkładu dochodów, szkodliwe wydatki prywatne, koszty eksploatacji zasobów i zniszczenia środowiska naturalnego (zanieczyszczenie wód, powietrza, hałas, zmiany klimatyczne i ubytki w warstwie ozonowej) oraz inne koszty (np. wypadków samochodowych). Do ISEW dodawano wartość tzw. niedefensywnych wydatków sektora publicznego, zmiany netto w kapitale i pracę wykonywaną w gospodarstwach domowych. W konstrukcji ISEW wykorzystano zazieleniony PKN skorygowany o współczynnik koncentracji dochodów, co nawiązuje do teorii Bergsona-Samuelsona. Stąd, im mniej egalitarny kraj, tym wartość wskaźnika niższa. Wadami ISEW okazują się arbitralne zastosowanie w nim miernika rozkładu bogactwa i dominacja skutków kulminacji gazów cieplarnianych nad innymi składnikami indeksu. ISEW »jest miernikiem opartym na wskaźnikach naturalnych i nie może uwzględniać pewnych elementów dobrobytu, jak np. oszczędności ludności, które muszą być oparte na miernikach pieniężnych«.

Na bazie idei ISEW skonstruowano Wskaźnik Rzeczywistego Postępu (GPI). Koncepcję opracowało wielu ekspertów, którzy opierali się na 26 społecznych, ekonomicznych i ekologicznych zmiennych, m.in. wartości pracy wykonywanej nieodpłatnie, kosztach wynikających z przestępstw i rozpadu rodziny, stratach czasu wolnego, kosztach niedostatecznego poziomu zatrudnienia oraz kosztach zniszczenia powłoki ozonowej, uzależnieniu od zagranicznych aktywów. GPI bazuje na konsumpcji indywidualnej i jest wyrażony w pieniądzu, czym nawiązuje do PKB. Koncentruje się jednak na szacowaniu wartości *human capital*, kapitału społecznego i naturalnego. Miary wieloaspektowe określające jakość i poziom życia mieszkańców szacują poziom rozwoju z większą dokładnością od wymienionych wyżej wskaźników i jednocześnie pozwalają na bardziej

wiarygodną prezentację stopnia rozwoju kraju. Miary te bazują na metodach taksonomicznych, dlatego często nazywane są miernikami taksonomicznymi”⁸⁹.

7.2.2. Wskaźniki międzynarodowej konkurencyjności

„Różnorodne mierniki międzynarodowej konkurencyjności można dzielić według wielu kryteriów. Istotne są zwłaszcza następujące:

- a) kryterium czasowe;
- b) kryterium sposobu mierzenia;
- c) kryterium sposobu konkurowania;
- d) kryterium stopnia i zakresu agregacji danych statystycznych.

Według kryterium ujmowania międzynarodowej konkurencyjności w czasie można mówić o miernikach statycznych oraz o miernikach dynamicznych. Ten podział traci jednak na znaczeniu o tyle, że współcześnie – w celu ujmowania zmian poziomu konkurencyjności – stosuje się tzw. metodę statyki porównawczej, tzn. analizuje się ewolucję mierników statycznych w poszczególnych okresach (np. rok po roku). Przyjmując za punkt wyjścia kryterium sposobu mierzenia międzynarodowej konkurencyjności, wyróżnia się mierniki typu *ex ante* oraz mierniki typu *ex post*. Mierniki typu *ex ante* stanowią efekt analiz związków między spodziewanym poziomem międzynarodowej konkurencyjności a czynnikami mogącymi ją determinować w przyszłości. Z kolei mierniki typu *ex post* są efektem analiz między poziomem konkurencyjności a czynnikami, które ją determinowały w przeszłości. Te mierniki są zresztą bardziej rozwinięte i częściej stosowane.

Podział mierników międzynarodowej konkurencyjności według kryterium sposobu konkurowania jest nieco bardziej złożony. Z jednej bowiem strony

⁸⁹ A. Kubiczek, *Jak mierzyć dziś rozwój...*, op. cit., s. 44-47. Zob. też: W. Nordhaus, J. Tobin, *Is Growth Obsolete?*, „Economic Growth” 1972, 5, s. 53; W. Piontek, *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 100; K. Stewart, *National Income Accounting and Economic Welfare: The Concepts of GNP and MEW*, „Federal Reserve Bank of St. Louis” 1974, 56(4), s. 18-23; UNDP, *Krajowy Raport...*, op. cit., s. 19, 22, 24, 26; X. Zolotas, *Economic Growth and Declining Social Welfare*, New York University Press, New York 1981; T. Żylicz, *Trwały rozwój w teorii ekonomii*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Obszary badań nad trwałym i zrównoważonym rozwojem*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2007, s. 145-146; A. Graczyk (red.), *Zrównoważony rozwój w teorii ekonomii i w praktyce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 95-96; J. Śleszyński, *Rola wskaźników realizacji trwałego rozwoju*, [w:] A. Graczyk (red.), *Zrównoważony rozwój...*, op. cit., s. 109.

można mówić o miernikach konkurencyjności cenowej i pozacenowej, z drugiej zaś o miernikach uwzględniających łącznie efekty konkurencyjności cenowej i pozacenowej poprzez pryzmat kształtowania się bilansu obrotów bieżących oraz o miernikach uwzględniających efekty zlokalizowanego konkurowania krajów czy też regionów. Efekty te ocenia się głównie poprzez pryzmat bilansu obrotów kapitałowych oraz bilansu obrotów wiedzą techniczną. Te wszystkie rodzaje konkurowania oraz mierniki międzynarodowej konkurencyjności są oczywiście ściśle ze sobą powiązane. Wreszcie zgodnie z kryterium stopnia i zakresu agregacji informacji wyróżnia się mierniki syntetyczne i mierniki zdezagregowane, a ściślej mierniki cząstkowe, na których podstawie próbuje się konstruować mierniki syntetyczne. Owe mierniki syntetyczne konstruuje się najczęściej wykorzystując:

- a) **wskaźniki ogólnego rozwoju gospodarczego**, takie jak tempo wzrostu produktu krajowego brutto (PKB), kształtowanie się stopy inflacji oraz zadłużenia wewnętrznego i zagranicznego; są to wskaźniki informujące o skuteczności rozwiązywania problemów tzw. magicznego czworoboku (wzrost gospodarczy, zatrudnienie, równowaga wewnętrzna i równowaga zewnętrzna) lub też – przy mierzeniu równowagi wewnętrznej stopą inflacji i względnymi rozmiarami salda finansów publicznych (np. udziału deficytu tych finansów w PKB) – o skuteczności rozwiązywania problemów tzw. magicznego pięciokąta;
- b) **wskaźniki zmian strukturalnych i zmian efektywności wykorzystywania poszczególnych czynników wytwórczych**, informujące o warunkach i możliwościach ich rozwoju, o swobodzie ich przemieszczania się w danym kraju i w układzie międzynarodowym (np. wskaźniki wydajności pracy, wskaźniki efektywności wykorzystania kapitału), a także budowane na ich podstawie wskaźniki syntetyczne; mierniki konkurencyjności gospodarki;
- c) **wskaźniki informujące o stopniu i/lub intensywności zaangażowania w międzynarodową wymianę gospodarczą**, które z kolei (...) są traktowane jako mierniki kształtowania się międzynarodowej pozycji konkurencyjnej danego kraju lub regionu⁹⁰.

7.2.3. Wskaźniki rozwoju regionalnego

„B. Prandacka wyróżnia około 60 podstawowych mierników rozwoju regionalnego, podczas gdy M. Opałło wyróżnia dwa ich rodzaje, tj.:

⁹⁰ J. Misala, *Mierniki konkurencyjności gospodarki: aspekty teoretyczne i wnioski dla Polski*, „International Journal of Management and Economics” 2002, 12, s. 11-13.

- podstawowe, ilustrujące wartości bezwzględne różnych zjawisk i procesów ekonomicznych i społecznych (np. liczba ludności, liczba zatrudnionych w przemyśle itp.);
- relatywne, wyrażające stosunek wyróżnionych wartości do względem innych wybranych wartości ekonomicznych (np. udział ludności miejskiej w ogólnej liczbie ludności, liczba zatrudnionych w przemyśle na 1000 ludności itp.).

Kolejny podział związany jest z ich charakterem. Według tej klasyfikacji można wyróżnić mierniki syntetyczne (dotyczące różnych agregatów makroekonomicznych, np. dochodu narodowego, produkcji czystej przemysłu w układach regionalnych) oraz szczegółowe (obejmujące konkretne wielkości różnych zjawisk gospodarczych i społecznych).

Ciekawe wydają się rozważania M. Obrębalskiego, który uważa, że determinanty (ich mierniki) rozwoju regionalnego można, z punktu widzenia możliwości ich skwantyfikowania, podzielić na pięć podstawowych grup:

- mierzalne w jednostkach fizycznych (zaludnienie, liczba pracujących, liczba bezrobotnych, liczba podmiotów gospodarczych itp.);
- dające się wyrazić w ujęciu finansowym (wynagrodzenia, wartość środków trwałych, wartość inwestycji itp.);
- dające się wymierzyć w miarach technicznych, ale niewycenialne (odległość od granicy państwa, natężenie hałasu, poziom zanieczyszczenia wód i powietrza atmosferycznego itp.);
- niemierzalne, ale identyfikowalne na tyle, że można w sposób jednoznaczny i obiektywny wyróżnić sytuacje lepsze i gorsze (np. z punktu widzenia zdrowotności mieszkańców);
- niemierzalne i identyfikowalne na podstawie odczuć subiektywnych (np. walory estetyczne i krajobrazowe).

W ramach pomiaru znaczenia poszczególnych regionów w społecznej, gospodarczej i przestrzennej skali kraju, w badaniach empirycznych przyjmuje się narzędzia wielodzielnicowej analizy porównawczej w relacji: region – regiony – kraj. Najbardziej uniwersalnym i powszechnie akceptowanym identyfikatorem rozwoju regionalnego w tej grupie jest wartość PKB przypadająca na mieszkańca regionu (*per capita*). Produkt krajowy brutto stanowi odzwierciedlenie końcowych rezultatów działalności ogółu podmiotów gospodarczych w regionie, zatem jego poziom informuje zarówno o znaczeniu regionu w kraju, jak i o jakości szeroko rozumianego regionalnego środowiska gospodarczego. Oczywiście możliwe jest przyjęcie innych mierników w celu ujęcia znaczenia regionu w układzie ogólnokrajowym, jak np. potencjał demograficzny regionu, potencjał gospodarczy,

znaczenie sektora usług itp. W takim przypadku znaczenie regionu może być określone dla wybranej dziedziny działalności gospodarczej, branży, czy też wskazanego identyfikatora rozwoju regionalnego”⁹¹.

„Pomiar rozwoju społeczno-gospodarczego kraju dokonuje się w oparciu o różnorodne mierniki. W zależności od stopnia agregacji mogą być nimi mierniki syntetyczne, szczegółowe oraz symptomatyczne. Mierniki te wzajemnie się uzupełniają w opisie procesów rozwoju społeczno-gospodarczego. Stosowanie zaś któregoś z nich wynika z dostępności i jakości informacji oraz stanu rozwoju i rzetelności pracy służb sprawozdawczo-statystycznych w państwie.

Mierniki syntetyczne charakteryzują w najbardziej ogólny sposób rozwój społeczno-gospodarczy kraju. Mimo powszechności ich stosowania i uznania dotąd za najlepsze, nie odzwierciedlają one jednak całej działalności gospodarczej (jak np. tzw. gospodarki drugiego obiegu, która znajduje się poza systemem oficjalnej ewidencji w państwie). Zaliczamy do nich: rozmiary produktu narodowego i krajowego brutto i dochodu narodowego w ujęciu absolutnym oraz *per capita*; wskaźniki dynamiki i struktury wytwarzania oraz podziału w układzie działowym; w przekroju regionalnym i w skali całej gospodarki narodowej.

Powszechnie stosowanym miernikiem wzrostu gospodarczego jest stopa wzrostu (r), czyli stosunek przyrostu dochodu narodowego (AD), jaki wystąpił w ciągu określonego czasu, do poziomu dochodu narodowego w okresie poprzednim (D).

$$r = \frac{AD}{D}$$

gdzie:

r – stopa wzrostu gospodarczego;

D – dochód narodowy w okresie poprzednim;

AD – przyrost dochodu narodowego w okresie badanym.

⁹¹ K. Pająk, P. Dahlke, O. Kvilinskyi, *Determinanty rozwoju regionalnego – współczesne odniesienie*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2016, 9, s. 116-117. Zob. też: K. Pająk, *Rozwój lokalny jako nowa kategoria ekonomiczna*, [w:] K. Pająk, J.J. Tomidajewicz (red.), *Kryzys ekonomiczny a przestrzenny i funkcjonalny wymiar polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 185; B.K. Prandecka, *Wzrost gospodarczy Polski w układzie przestrzennym*, PWE, Warszawa 1969, s. 51; M. Opałło, *Mierniki rozwoju regionów*, PWE, Warszawa 1972, s. 120; M. Obrębalski, *Rozwój regionalny – identyfikacja, pomiar i ocena*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2002, 939, s. 13-14; D. Strahl (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 28.

Mierniki symptomatyczne charakteryzują jedynie wybrane dziedziny działalności. Są one przydatne do diagnozowania, bowiem pozwalają wnioskować o ogólnym poziomie i dynamice rozwoju społeczno-gospodarczego. Takim miernikiem jest np. liczba komputerów przypadająca na 100 gospodarstw domowych podłączonych do nowoczesnej sieci informacji naukowej itp.”⁹².

7.2.4. Wskaźniki finansowe

„Opisane mierniki mają zastosowanie przede wszystkim w makroekonomii, natomiast w mikroekonomii stosowane są mierniki finansowe, które specjaliści dzielą na:

- lewarowania (zadłużenia),
- płynności,
- rentowności (wydajności),
- wartości rynkowej”⁹³.

Wskaźniki finansowe to wskaźniki tworzone na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniu finansowym przedsiębiorstwa, które muszą charakteryzować się trzema cechami: mierzalnością, interpretowalnością, porównywalnością.

„Cechy wskaźników finansowych

- Mierzalność zapewniona jest poprzez wykorzystywanie do budowy wskaźnika finansowego danych mierzalnych pochodzących ze sprawozdań finansowych.
- Porównywalność pozwala na porównywanie wskaźnika finansowego z określonymi odniesieniami w ujęciu czasowym (zmiany w czasie), planistycznym (realizacja *versus* plan), przestrzennym (pomiędzy przedsiębiorstwami z tych samych branż z różnych rynków), branżowym (pomiędzy przedsiębiorstwami z tej samej branży – klasy lub działu Polskiej Klasyfikacji Działalności, PKD).
- Interpretowalność pozwala na odczytanie uzyskanego wyniku wskaźnika finansowego w języku finansowym, pozwalającym na określenie sytuacji ekonomiczno-finansowej w zakresie analizowanego przy wykorzystaniu danego wskaźnika obszaru działalności finansowej ocenianego przedsiębiorstwa.

⁹² EKONOM.XMC.PL, *Mierniki wzrostu gospodarczego*, <https://ekonom.xmc.pl/wzrost-gospodarczy/mierniki-rozwoju-gospodarczego/> (dostęp: 24.05.2024).

⁹³ R. Garbiec, *Efektywność finansowa...*, op. cit., s. 19.

Charakter wskaźników finansowych

Każdy ze wskaźników finansowych może mieć charakter stymulatywny, destymulatywny, nominatywny.

- **Wskaźnik finansowy stymulatywny (stymulanta)** – wskaźnik, którego wyższa wartość (natężenie cechy mierzonej przy jego wykorzystaniu) jest korzystniejsza. Dąży się więc do maksymalizowania wartości wskaźników stymulatywnych.
- **Wskaźnik finansowy destymulatywny (destymulanta)** – wskaźnik, dla którego im niższa wartość (natężenie cechy mierzonej przy jego wykorzystaniu), tym lepiej. Dąży się do minimalizowania wartości wskaźników destymulatywnych.
- **Wskaźnik finansowy nominatywny (nominanta)** – wskaźnik, którego wartość (natężenie cechy mierzonej przy jego wykorzystaniu) powinna kształtować się w określonym przedziale (min – max). Dąży się do tego, aby wartości wskaźników nominatywnych znajdowała się w danym przedziale (zarówno wartość za niska, jak i za wysoka nie jest wskazana).

Wskaźniki finansowe są narzędziem analizy finansowej. Stosuje się je do oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa, pomagają one również kierownictwu przedsiębiorstwa i jej udziałowcom w ocenie standingu finansowego, a w przypadku ubiegania się o kredyt czy inwestycji związanej z nabyciem obligacji pozwalają ocenić ryzyko kredytowe związane z udzieleniem kredytu lub nabyciem obligacji.

Wybrane wskaźniki finansowe

Wskaźniki płynności finansowej

Między innymi:

- **CR** (ang. *current ratio*) – wskaźnik bieżącej płynności finansowej
- **QR** (ang. *quick ratio, acid-test ratio*) – wskaźnik wysokiej płynności finansowej, tzw. szybki
- **Cash Ratio** – wskaźnik płynności gotówkowej

Wskaźniki rentowności

Między innymi:

- **ROI** (ang. *return on investment*) – określenie grupy wskaźników rentowności lub pojedynczego wskaźnika stopy zwrotu z inwestycji

- **ROE** (ang. *return on equity*) – wskaźnik rentowności kapitału własnego
- **ROCE** (ang. *return on capital employed*) – wskaźnik stopy zwrotu z zaangażowanego kapitału (odmiana wskaźnika ROE)
- **ROIC** (ang. *return on invested capital*) – wskaźnik stopy zwrotu zainwestowanego kapitału
- **ROA** (ang. *return on assets*) – wskaźnik rentowności aktywów
- **ROS** (ang. *return on sales*) – wskaźnik zyskowności sprzedaży. Relatywnie często w liczniku występuje zysk netto i przyjęło się, że jest to wyjściowa konstrukcja tego wskaźnika. Przy tej konstrukcji można go nazywać marżą zysku lub marżą zysku netto (ang. *net profit margin*)
- **Marża brutto** (ang. *gross margin*) – odmiana wskaźnika zyskowności sprzedaży, który w liczniku ma zysk ze sprzedaży
- **RONA** (ang. *return on net assets*) – wskaźnik rentowności aktywów netto

Wskaźniki sprawności działania (zarządzania)

Między innymi:

- **Wskaźnik cyklu regulowania należności** w dniach lub razach obrotu
- **Wskaźnik cyklu obrotu zapasami** w dniach lub razach obrotu
- **Wskaźnik cyklu regulowania zobowiązań** w dniach lub razach obrotu
- **Wskaźnik cyklu konwersji gotówki** – suma wskaźnika cyklu regulowania należności w dniach i wskaźnika cyklu obrotu zapasami w dniach pomniejszona o wartość wskaźnika cyklu regulowania zobowiązań w dniach
- **TAT** (ang. *total asset turnover*) – wskaźnik rotacji aktywów
- **Wskaźnik rotacji należności** (ang. *receivable turnover*)
- **Wskaźnik rotacji zapasów** (ang. *inventory turnover*)

Wskaźniki giełdowe (rynku kapitałowego)

Między innymi:

- **P/E** (ang. *price/earnings ratio*) – wskaźnik ceny do zysku
- **Wskaźnik kapitalizacji** – to odwrotność wskaźnika P/E; informuje w jakim stopniu inwestorzy kapitalizują wartość zysków, kupując i sprzedając jej akcje
- **EPS** (ang. *earnings per share*) – wskaźnik zysku przypadającego na akcję
- **P/BV** (ang. *price/book value*) (C/WK) – wskaźnik ceny rynkowej do wartości księgowej na jedną akcję
- **PEG** (ang. *price earnings growth*) – wskaźnik wzrostowy ceny do zysku, wskaźnik urealnijający P/E, który dzieli ten wskaźnik przez prognozowaną wartość zysków

- **DPR** (ang. *dividend payout ratio*) – wskaźnik stopy wypłat dywidend, ilustruje udział dywidendy w zysku netto badanej spółki
- **P/D** (ang. *price to dividend*) – wskaźnik dywidendy, relacja bieżącej ceny rynkowej przypadającej na jedną akcję do dywidendy
- **SGR** (ang. *sustainable growth rate*) – trwała stopa wzrostu
- **P/S lub PSR** (ang. *price to sales*) – iloraz rynkowej ceny akcji i wartości sprzedaży spółki przypadającej na jedną akcję

Wskaźniki wypłacalności (zdolności do obsługi zadłużenia)

Między innymi:

- **Wskaźnik ogólnego zadłużenia** (ang. *Debt Ratio*).
- **Wskaźnik pokrycia odsetek** (ang. *times interest earned*).
- **Wskaźnik zadłużenia kapitału własnego** (ang. *debt to equity, D/E*).
- **Wskaźnik zadłużenia długoterminowego** (ang. *long term debt to equity*)⁹⁴.

7.3. BADANIA I WSKAŹNIKI TYPOWE DLA POLITYKI SPOŁECZNEJ

Typowymi działaniami w badaniach polityki społecznej mogą być:

- odkrycie, co dzieje się w procesie;
- identyfikacja i rejestracja wkładu wniesionego przez różne agencje do polityki;
- ustalenie poglądów kluczowych zainteresowanych stron;
- sprawdzenie, jak ludzie korzystają z usługi;
- ewaluacja pracy agencji.

Cztery ogólne kategorie stosowanych badań zostały zidentyfikowane przez J. Ritchie i L. Spencer. Są to badania:

- kontekstowe, przeglądające doświadczenia, potrzeby lub relacje między częściami systemu;
- diagnostyczne, szukające przyczyn i wyjaśnień bieżących problemów;

⁹⁴ Wikipedia, *Wskaźnik finansowy*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Wska%C5%BAniki_finansowe (dostęp: 14.02.2025). Zob. też: R. Patterson, *Kompendium terminów z zakresu rachunkowości i finansów po polsku i po angielsku*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 2002, s. 495-507; G. Gołębiowski, A. Tłaczała, *Analiza finansowa w teorii i w praktyce*, Difin, Warszawa 2009.

- ewaluacyjne, badające, czy cele zostały spełnione lub czy wystąpiły problemy w realizacji usługi;
- strategiczne, biorące pod uwagę alternatywne metody i możliwości poprawy⁹⁵.

„Podręczniki nauki społecznej sugerują, że badania powinny być uogólnione – i że powinny zostać zaprojektowane, by ujawnić spostrzeżenia ogólniejsze niż sam podmiot badany. Są chwile, gdy się tego szuka – kiedy polityka badań odbywa się w nadziei, że to, co znajduje się, może być stosowane gdzieś indziej – ale badania polityki często tak nie wyglądają. Różnego rodzaju problemy, którymi zajmują się badacze polityki społecznej, wydają się być szczególne – względem okoliczności, potrzeb określonych populacji, agencji lub operacji procesu. Wynikiem jest to, że większość materiału w podręcznikach o teorii wiedzy lub uogólnienia wyników jest nietrafiona.

Drugim założeniem jest to, że badania zostały wykonane w interesie nauki społecznej, podczas gdy odwrotność tego jest bardziej prawdopodobna, by być prawdziwą – celem jest zwykle nacisk na badanie w służbie obszaru polityki społecznej. Socjologowie mają rozpocząć badania z szeregiem ustaleń teoretycznych, zestawem informacji, i pracować tak, żeby udoskonalić stan wiedzy. Nigel Gilbert, na przykład, sugeruje, że naukowcy będą chcieli korzystać lub konstruować teorie, przetestować teorię lub fałszować prognozy, opracować pomiary, które są prawidłowe i rzetelne, przygotować podstawy dla innych studiów. (...) Proces prowadzenia badań zazwyczaj wymaga kilku etapów. Jest to konieczne, żeby wybrać, a następnie zdefiniować komplikacje lub problem, który ma być zbadany. Muszą być wybrane metody. Dane muszą być uzyskane. Wyniki muszą być zebrane, zanalizowane i interpretowane”⁹⁶.

Według R. Szarfenberga „rzeczywistość, praktyka polityki społecznej to poziom zerowy (jest on złożony, gdyż obejmuje co najmniej normatywne dokumenty różnego rodzaju oraz działania, które mają one normować, ale też które przyczyniają się do ich powstania i egzekwowania), poziom badań tej rzeczywistości i praktyki to poziom pierwszy, natomiast nasze podejście dotyczy poziomu kolejnego, na którym umieszcza się refleksje i badania na temat tego, co znajduje się na poziomie pierwszym i wchodzi w interakcje z poziomem zerowym. Oczywiście to, co ustalono na poziomie drugim, wpływa na to, co się dzieje na poziomie pierwszym i odwrotnie. Początkujący badacz stoi w obliczu

⁹⁵ J. Ritchie, L. Spencer, *Qualitative Data Analysis for Applied Policy Research*, [w:] M. Huberman, B. Miles (red.), *The Qualitative Researcher's Companion*, Sage Publication, Thousand Oaks 2022.

⁹⁶ P. Spicker, *Polityka społeczna – praktyka*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014, s. 123-126.

następującej sytuacji, stwierdzonej dzięki metanauce: mamy wiele sposobów rozumienia i badania polityki społecznej. Dzięki temu problematyzujemy zagadnienie wyboru perspektywy badawczej i jednocześnie umożliwiamy jego rozwiązanie, wyjaśniając opcje i konsekwencje dokonanych wyborów. Jest to praktyczny wymiar metanauki, którą chcemy uprawiać. Odróżniając sposób rozumienia rzeczywistości od sposobu jej badania, otrzymujemy co najmniej dwa duże obszary metanaukowych dociekań. Przy czym nie chodzi tylko o ich opis i klasyfikację, czy o to, jak się ze sobą łączą i wzajemnie na siebie wpływają (sposób rozumienia na sposób badania i odwrotnie). Pytamy też o ich genealogię, o to, skąd się wywodzą, gdzie biją ich intelektualne źródła. Założmy, że rozumiemy politykę społeczną jako publiczne i oparte na rozumie rozwiązywanie problemów społecznych. Ma też wiele punktów styczności z dużymi obszarami dociekań dotyczących uniwersalnych problemów ludzkich, sfery publicznej z jej instytucjami, znaczenia i roli rozumu w tym wymiarze, praktycznego rozwiązywania problemów, koncepcji problemów społecznych⁹⁷.

Natomiast B. Zielińska przytacza twierdzenie B. Szatur-Jaworskiej, że: „W polityce społecznej, także w tej lokalnej (gminnej, powiatowej), obok badań diagnostycznych możemy wyróżnić również inne rodzaje badań, skoncentrowanych na odmiennej problematyce. Szatur-Jaworska przedstawia taką klasyfikację: 1) ewaluacyjne, mające na celu ocenę realizowanej polityki społecznej, 2) prognostyczne, określające przewidywane na podstawie analizy wskaźników zaobserwowane trendy i ich związek z efektami działań, 3) porównawcze, wskazujące na podobieństwa i różnice między wspólnotami lokalnymi. Badania te mają charakter interdyscyplinarny, co przejawia się zarówno podczas samego prowadzenia badań, jak i ich interpretacji, kiedy odwołujemy się do różnych dyscyplin (politologii, socjologii, psychologii). Sprzyja to wypracowaniu różnych podejść badawczych oraz szerokiej interpretacji badanych procesów i zjawisk, syntezy wyników badania czy wreszcie adaptacji teorii pochodzących z pokrewnych dziedzin.

Diagnozowanie, monitorowanie czy szerzej ujmując, stosowanie wyników badań naukowych w celu rozwiązywania problemów społecznych, przywodzi na myśl koncepcję polityki społecznej opartej na dowodach, której główną cechą ma być jej nieideologiczny charakter, zapewniony przez naukową rzetelność i metodologiczną poprawność wykorzystywanych w polityce badań. Polityka tego typu jest przeciwstawną do tej opartej na przekonaniach, używającej dowodów w sposób selektywny lub wykorzystującej poglądy jednostek odwołujące

⁹⁷ R. Szarfenberg, *Perspektywy badawcze...*, op. cit., s. 12.

się głównie do ideologii i przesądów (...). Jest tą, która umożliwia »sumienne i jawne« wykorzystanie w procesach decyzyjnych i przy wyborach strategii politycznych najlepszych dostępnych danych empirycznych. Istotą tego procesu ma być oparcie decyzji i działań na wiedzy, która jest tworzona na podstawie procedur badawczych wykorzystywanych w nauce. Badacze wyróżnili kilka poziomów możliwego zastosowania wiedzy naukowej. Pierwszy z nich, określony jako celowy (socjotechniczny), polega na bezpośrednim wpływie wiedzy na politykę społeczną, drugi – koncepcyjny (edukacyjny), w którym wiedza wpływa na zmianę świadomości poprzez umożliwienie głębszego zrozumienia pewnych zagadnień, oraz poziom trzeci – symboliczny, kiedy wiedza wykorzystywana jest wyłącznie do legitymizacji obecnie realizowanej lub zamierzonej polityki społecznej (...)⁹⁸.

Polityka społeczna korzysta z typowych dla polityki gospodarczej wskaźników, jak np. PKB i innych z tej dziedziny, ale posiada również własne wskaźniki, np. HDI. „Wartość tego wskaźnika mieści się w przedziale od 0 do 1. W oparciu o wskaźnik HDI, kraje podzielone są na trzy grupy. Na pierwszą grupę składają się kraje o wysokim rozwoju społecznym. Są to kraje, które uzyskały HDI powyżej 0,8. Kolejną grupę tworzą kraje o średnim poziomie rozwoju społecznego, które uzyskały wskaźnik HDI od 0,5 do 0,79. Ostatnią grupę tworzą kraje o najniższym wskaźniku HDI (poniżej 0,5). Przy konstruowaniu HDI pojawia się wiele problemów ze skalowaniem i ważeniem miar wchodzących w jego skład, brak występowania obiektywnie i racjonalnie wyznaczonych wag oraz trudności w pozyskiwaniu wiarygodnych danych (...).

Liczba opracowanych wskaźników wykorzystywanych do coraz bardziej szczegółowego opisu jakości życia ludzi powiększa się. W oparciu o HDI w 1995 roku opracowano indeks mierzący zróżnicowanie rozwoju społecznego ze względu na płeć (*Gender – Related Development Index*, GDI). GDI ma zbliżoną strukturę do HDI. Uwzględnia nierównomierny udział płci w badanych sferach.

Wprowadzono także opierający się na innych zmiennych niż HDI wskaźnik zaangażowania społecznego kobiet, Wskaźnik Równouprawnienia (*Gender Empowerment Measure*, GEM) pokazujący, czy kobiety mają możliwość czynnego udziału w życiu politycznym i ekonomicznym w danym kraju. Idealna

⁹⁸ B. Ziębińska, *Pracownie badań nad lokalnymi problemami społecznymi*, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, (8)4, s. 38-39. Zob. też: J. Górniak, S. Mazur, *Analiza polityk publicznych i programowania w obszarze strategii rozwoju*, [w:] J. Górniak, S. Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju regionalnego, Warszawa 2012, s. 185-200; J.I. Klingemann, *Iluzja polityki społecznej opartej na dowodach naukowych. Przykład zjawiska uzależnienia od alkoholu*, „Normy, Dewiacje i Kontrola Społeczna” 2013, 14, s. 139-155.

wartość GEM wynosi 0,5. Koncentruje on swoją uwagę na stopniu partycypacji; mierzeniu nierówności w kluczowych dziedzinach gospodarczych; uczestnictwie w życiu politycznym oraz podejmowaniu decyzji, które to nierówności powstają w oparciu o dyskryminację płci. Wskaźnik GEM dostarcza danych dotyczących procentu kobiet zasiadających we władzach ustawodawczych i wykonawczych, a także zajmujących stanowiska kierownicze oraz procentu kobiet – pracowników wykwalifikowanych. Mierzy także wysokość zarobków kobiet w porównaniu z dochodami mężczyzn (...).

W Raporcie Rozwoju Społecznego z 1996 roku poświęconemu zwalczaniu ubóstwa wprowadzono kolejny indeks – wskaźnik ubóstwa (*Human Poverty Index*, HPI) opierający się na elementach uwzględniających przy opracowywaniu HDI, ale koncentrujący się na ilustracji zaniedbań w mierzonych wymiarach jakości życia. W następnych latach został rozdzielony na dwa indeksy ubóstwa ze względu na stopień rozwoju badanych krajów. Wskaźnik ubóstwa I (HPI-I) służy do dokonywania pomiarów w krajach rozwijających się (...). Z kolei wskaźnik ubóstwa II (HPI-II) odnosi się do krajów rozwiniętych. Został opracowany oddzielnie dla krajów rozwiniętych, gdyż podstawowe aspekty problemu ubóstwa są zróżnicowane ze względu na socjalne i ekonomiczne warunki danej wspólnoty (...).

Rozbudowany zestaw wskaźników, według schematu: przyczyna – stan – reakcja został zaproponowany przez Komisję ds. Trwałego Rozwoju Narodów Zjednoczonych w ramach prac nad dokumentem Agenda 21. Dla zobrazowania ubóstwa przedstawiono m.in. następujące wskaźniki:

- stopę bezrobocia;
- mierniki ubóstwa;
- procent populacji mającej podstawowe urządzenia sanitarne;
- procent ludzi mających dostęp do wody pitnej w domu lub w pobliżu;
- oczekiwana długość życia w chwili narodzin;
- waga noworodków;
- wyżywienie dzieci.

(...) Na podstawie metodyki HDI skonstruowano wiele innych wskaźników uwzględniających aspekty środowiska naturalnego. Przykładowo, V. Constantin i S. Monni stworzyli Indeks Trwałego Rozwoju Społecznego (*Sustainable Human Development Index*, SHDI), który obejmuje: dostęp do zasobów mierzony zielonym PKB opracowanym przez R.M. Solowa, uwzględniającym amortyzację kapitału naturalnego; poziom edukacji; stabilizację społeczną oraz jakość środowiska naturalnego (...). M.C.L. De la Vega i A.M. Urrutia zmodyfikowali powyższy indeks, w ich założeniu stopień degradacji środowiska naturalnego

można w przybliżeniu utożsamiać z wielkością emisji CO₂ *per capita*. W wyniku tego zabiegu otrzymali Indeks Rozwoju Społecznego Uwzględniający Stopień Zanieczyszczenia Środowiska (*Pollution Sensitive Human Development Index, HDPI*) (...). R. Ramanathan zaproponował Indeks Zagrożenia Środowiska Naturalnego (*Environment Endangerment Index, EEI*), który liczył w oparciu o stopień zalesienia kraju odsetek zagrożonych wyginięciem roślin zwierząt oraz emisję gazów cieplarnianych. Korygując standardowy HDI przez wartość EEI, otrzymał Eko-wrażliwy Indeks HDI (*Environment Sensitive, HDI*) (...).

Często stosowanym (...) jest Indeks Fizycznej Jakości Życia (*Physical Quality of Life Index, PQLI*), prezentujący stopień ogólnego dobrobytu społeczeństwa. W skład miernika wchodzi trzy kategorie: wskaźnik śmiertelności niemowląt, przewidywana długość życia oraz wskaźnik piśmiennictwa społecznego. W dwóch pierwszych indykatorach zawarte zostały informacje o poziomie odżywiania, zdrowia publicznego oraz wysokości dochodu. Jednak przy szacowaniu wartości indeksu PQLI natrafia się na podobne problemy, jak w przypadku HDI. Występują trudności w określeniu udziału wagowego poszczególnych jego składników.

The Economist Intelligence Unit opracowało konkurencyjny do PQLI Indeks Jakości Życia (*Quality of Life Index, LQI*) (...). Łączy on subiektywną satysfakcję z poziomu życia z obiektywnymi determinantami jakości życia oraz dostarcza dodatkowo informacji pomocnych przy ocenie i określeniu sposobów zarządzania ryzykiem prowadzenia działalności w analizowanych państwach. Ponadto poprawia alokację zasobów, starając się minimalizować ujemne efekty dystrybucji wpływające na zdrowie i życie społeczeństwa. W skład indeksu wchodzi dziewięć miar, m.in.: bogactwo mierzone PKB *per capita* skorygowane parytetem siły nabywczej w USD; zdrowie jako przewidywana długość życia; stabilizacja polityczna i bezpieczeństwo określane przez ratingi stabilności politycznej i bezpieczeństwa; życie rodzinne określane wskaźnikiem rozwodów czy życie wspólnotowe mierzone przynależnością kraju do organizacji międzynarodowych oraz uczestnictwem w życiu Kościoła i innych wspólnot. Indeks Jakości Życia wynika wprost z ekonomii dobrobytu, o czym świadczy jego konstrukcja. Ponadto pozwala na poprawę alokacji zasobów, starając się zminimalizować niekorzystnie wpływające na zdrowie i życie społeczeństwa efekty tej dystrybucji. LQI, podobnie jak powyżej zaprezentowane indeksy, znalazł szerokie zastosowanie przy tworzeniu międzynarodowych rankingów pod względem poziomu rozwoju krajów (...).

Innymi miernikami stosowanymi przez ONZ są: Indeks Wrażliwości Ekonomicznej (*Economic Vulnerability Index, EVI*) i Indeks Zasobów Ludzkich (*Human*

Assets Index, HAI). Indeks Wrażliwości Ekonomicznej szacuje wrażliwość gospodarek ze względu na: koncentrację eksportu towarów, niestabilność w dochodach z eksportu, zakłócenia w produkcji rolnej, udział przemysłu przetwórczego i nowoczesnych usług w PKB oraz rozmiarów populacji. W zmodyfikowanej wersji indeksu zakłócenia produkcji rolniczej zostały zastąpione odsetkiem populacji, którą dotknęły katastrofy naturalne. Natomiast Indeks Zasobów Ludzkich w swej konstrukcji bierze pod uwagę trzy czynniki:

- odżywianie, mierzone przeciętną liczbą skonsumowanych kalorii na mieszkańca badanego kraju, liczone jako procent minimalnego zapotrzebowania na kalorie;
- zdrowie, określane poprzez wskaźnik śmiertelności dzieci poniżej piątego roku życia;
- edukację, szacowaną na podstawie wskaźnika osób umiejących czytać i pisać oraz procentu ludności, która posiada wykształcenie średnie (...).

Mierniki HAI, EVI i PKB *per capita* służą ekspertom ONZ do ustalenia kryteriów przynależności krajów do grupy państw najmniej rozwiniętych (*least developed countries*). Brak porozumienia co do kwestii sprawiedliwego podziału dobrobytu ma odzwierciedlenie w pomiarze równomierności rozkładu dochodów. Wskaźników dysproporcji dochodowych nie zalicza się bezpośrednio do miar rozwoju, jednak są składowymi wielu indeksów szacujących stopień zaawansowania rozwojowego krajów. Najpowszechniej stosowany jest współczynnik Giniego oparty na krzywej Lorenza. Teoretycznie współczynnik zawiera się w przedziale od 0 do 1. W praktyce oscyluje wokół 0,3 w większości krajów rozwiniętych, natomiast w państwach rozwijających się osiąga zwykle wyższe wartości. Zbliżony do współczynnika Giniego jest indeks Theila (...). Chociaż rzadziej stosowany, dokładniej bada sposób dystrybucji dochodów, uwzględniając regiony państw. Na bazie współczynnika Giniego A. Sen opracował miarę dobrobytu, uwzględniającą poziom i rozkład dochodu *per capita*. Okazuje się, że wysoki poziom dochodu *per capita* nie jest równoznaczny z wysokim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Kraje o niższych dochodach, ale kładące nacisk na egalitarny ich podział oraz państwa o wysokim poziomie na osobę ze sporymi dysproporcjami w ich rozkładzie, mogą zostać uznane za posiadające ten sam poziom dobrobytu⁹⁹.

⁹⁹ A. Kubiczek, *Jak mierzyć dziś rozwój...*, op. cit., s. 49-52. Zob. też: V. Constantini, S. Monni, *Sustainable Human Development for European Countries*, „Journal of Human Development and Capabilities” 2005, 6(3); W. Florczak, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, „Wiadomości Statystyczne” 2008, 3; L. Kasprzyk, *Gospodarcze i społeczne aspekty rozwoju ludzkości*

Z innego rodzaju wskaźników społecznych korzysta GUS. „Podstawową informacją statystyczną w badaniach społecznych jest tak zwany miernik społeczny, zwany nieraz wskaźnikiem. W literaturze przedmiotu można spotkać wiele określeń definicyjnych. W wielu badaniach wskaźniki są używane zamiennie z miernikami, choć wielu autorów rozróżnia te pojęcia. Miernik jest konkretną, empiryczną oceną liczbową, natomiast, gdy ocena ta służy dla interpretacji zmian stanów, np. społecznych, używa się określenia wskaźnik. Wskaźnik społeczny jest obiektywną lub subiektywną informacją, związaną teoretycznie z badaną kategorią poziomu życia, jakości lub godności życia jednostek, będącą częścią zbioru tworzącego integralny system informacji użytecznej społecznie. Wskaźników używa się, aby oceniać korzyści i koszty zmian przemian ekonomicznych w kontekście ich wpływu na życie społeczeństwa. I tak na przykład wskaźnikiem społecznym nie jest informacja o wielkości bezrobocia, ale jest nim informacja o liczbie samobójstw wywołanych faktem dłuższego pozostawania bez pracy (...). Przykładowo GUS bada poziom zaspokojenia potrzeb społecznych wykorzystując między innymi następujące wskaźniki:

Wskaźniki strukturalne:

- 1) wskaźniki zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu w dochodach gospodarstw domowych transferów społecznych,
- 2) wskaźniki zagrożenia ubóstwem bez uwzględnienia w dochodach gospodarstw domowych transferów społecznych, z emeryturami i bez emerytur,
- 3) wskaźnik kwintylowego zróżnicowania dochodów.

Wskaźniki podstawowe:

- 1) wskaźniki zagrożenia ubóstwem według płci i wieku,
- 2) wskaźniki zagrożenia ubóstwem według rodzaju aktywności ekonomicznej oraz płci,
- 3) wskaźniki zagrożenia ubóstwem według typów gospodarstwa domowego,
- 4) wskaźniki zagrożenia ubóstwem według typu własności mieszkania,
- 5) relatywny wskaźnik głębokości ubóstwa.

u progu XXI wieku, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 544; W.G. Peacock, G.A. Hoover, C.D. Kilian, *Divergence and Convergence in International Development: A Decomposition Analysis of Inequality in the World System*, „American Sociological Review” 1988, 53(6), s. 843; A.K. Sen, *Inequality Reexamined*, New York – Oxford 1992; K. Stewart, *National Income...*, op. cit., s. 18-23; UNDP, *Human Development Report 2005*, op. cit., s. 341; UNDP, *Krajowy Raport...*, op. cit., s. 19, 22, 24, 26; www.economist.com; www.redefiningprogress.org; www.unescap.org

Wskaźniki drugorzędne:

- 1) wskaźniki zagrożenia ubóstwem przy przyjęciu różnych granic ubóstwa, określane jako dyspersja wokół granicy ubóstwa,
- 2) wskaźniki zagrożenia ubóstwem bez uwzględnienia dochodów z transferów społecznych według płci,
- 3) współczynnik Giniego jako miara nierówności rozkładu dochodów¹⁰⁰.



Zadania kontrolne

1. Zdefiniować pomiar statystyczny w polityce społeczno-gospodarczej.
2. Wymienić rodzaje wskaźników społeczno-gospodarczych.
3. Scharakteryzować wskaźniki makroekonomiczne.
4. Scharakteryzować mierniki międzynarodowej konkurencyjności
5. Scharakteryzować mierniki rozwoju regionalnego.
6. Scharakteryzować wskaźniki finansowe.
7. Opisać badania i wskaźniki typowe dla polityki społecznej.

¹⁰⁰ M. Bednarz, *Polityka społeczna jako zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych*, Wydawnictwo Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, Słupsk 2008, s. 18-22.

LITERATURA

1. Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
2. Antoszak P., *Regionalna polityka gospodarcza*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2012, 5, s. 11-28.
3. Balcerzak-Paradowska B., *Polityka społeczna w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.
4. Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1993.
5. Bartczek A., *Instrumenty podatkowe w polityce gospodarczej*, „Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach. Ekonomia” 2016, 5(272), s. 9-20.
6. Bednarz M., *Polityka społeczna jako zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych*, Wydawnictwo Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, Słupsk 2008.
7. Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Ekonomia*, 2, PWE, Warszawa 1998.
8. Begg D., Fischer S., Vernasca G., Dornbusch R., *Ekonomia. Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2014.
9. Bishop M., *Essential Economics: An A–Z Guide*, Bloomberg Press, New York 2009.
10. Borowiec J., *Polityka pieniężna w Polsce i w strefie euro – analiza porównawcza*, „Ekonomia” 2011, 4(16), s. 238-253.
11. Bożyk P., Misala J., Puławski M., *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2002.
12. Bywalec C., *Mezoeconomia*, „Życie Gospodarcze” 1993, 23.
13. Ciechański J., *Strategia integracji społecznej Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2002, 11-12, s. 36-39.
14. Constantini V., Monni S., *Sustainable Human Development for European Countries*, „Journal of Human Development and Capabilities” 2005, 6(3), s. 329-351.

15. Czajka Z., *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii wobec nowych wyzwań*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
16. Dulak M., *Polityki europejskie. Perspektywa finansowa UE 2014-2020*, Krakowska Oficyna Naukowa Tekst, Kraków 2015.
17. Dwivedi D.N., *Macroeconomics Theory and Policy*, Tata McGraw – Hill Publishing Company Limited, New Delhi 2005.
18. Dynus M., *Polityka fiskalna. Cele i funkcje polityki fiskalnej*, TNOiK, Toruń 2007.
19. Dziewięcka-Bohun L., Mielecki J., *Wybrane problemy polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
20. EKONOM.XMC.PL, *Mierniki wzrostu gospodarczego*, <https://ekonom.xmc.pl/wzrost-gospodarczy/mierniki-rozwoju-gospodarczego/>
21. Encyklopedia PWN, *Polityka gospodarcza*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/polityka-gospodarcza;3959609.html>
22. European Monetary Institute, *The Single Monetary Policy in Stage Three. Elements of the Monetary Policy Strategy of the ESCB*, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/singlemonetarypolicystagethreeelementsmonetarypolicystategyescb1997en.pdf>
23. EUR-Lex, *Polityka gospodarcza*, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/economic-policy.html>
24. Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
25. FinancialFuture.pl, *Na czym polega polityka strukturalna?*, https://www.financialfuture.pl/na-czym-polega-polityka-strukturalna/#google_vignette
26. Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
27. Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna*, PWE, Warszawa 2017.
28. Florczak W., *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, „Wiadomości Statystyczne” 2008, 3, s. 14-34.
29. Gajda-Kantorowska M., *Kontrowersje wokół metod pomiaru stabilności wzrostu gospodarczego*, [w:] Sokołowski J., Rękas M., Węgrzyn G. (red.), *Ekonomia*, s. 55-64, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.
30. Gajda-Kantorowska M., Tarnawska K., *Kontrowersje wokół roli Paktu stabilizacji i wzrostu jako instrumentu koordynacji polityki gospodarczej w ramach Unii Gospodarczo-Walutowej*, „Studia i Prace Wydziału Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych / Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie” 2009, 2, s. 9-28.

31. Garbiec R., *Zabezpieczenie społeczne. Istota i elementy systemu*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2008.
32. Garbiec R., *Efektywność finansowa publicznego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce po reformie w 1999 roku*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2013.
33. Gierczycka J., *Znaczenie polityki strukturalnej Unii Europejskiej dla rozwoju województwa śląskiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, 221, s. 167-176.
34. Gilga K., *System ubezpieczeń społecznych*, [w:] Pisz Z. (red.), *Zadania społeczne*, s. 216-238, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2002.
35. Golinowska S., *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Fundacja Batorego, Warszawa 2018.
36. Gołębiowski G., Tłaczała A., *Analiza finansowa w teorii i w praktyce*, Difin, Warszawa 2009.
37. Górka K., *Tendencje rozwoju mezoekonomii w Polsce w wyniku zmian ustrojowych i wyzwań cywilizacyjnych*, [w:] Fiedor B. (red.), *Nauki ekonomiczne. Stylizowane fakty a wyzwania współczesności*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.
38. Górniak J., Mazur S., *Analiza polityk publicznych i programowania w obszarze strategii rozwoju*, [w:] Górniak J., Mazur S. (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, s. 185-220, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
39. Grzebińska P., Janiczak M., *Polityka gospodarcza*, [w:] *Encyklopedia Zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Polityka_gospodarcza
40. Grzywna P., Lustig J., Mitreğa M., Stępień-Lampa N., Zasępa B., *Polityka społeczna. Rozważania o teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2017.
41. Haliżak E., *Zagraniczna polityka ekonomiczna Polski*, [w:] Kuźniar R., Szczepanik K. (red.), *Polityka zagraniczna RP 1989-2002*, s. 351-376, Wydawnictwo Askon, Warszawa 2002.
42. Hall R., Taylor J., *Makroekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
43. <https://www.economist.com>
44. <https://www.redefiningprogress.org>
45. <https://www.unescap.org>
46. Huczek A., *Polityka regionalna jako instrument rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2010, 16, s. 375-387.

47. Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym, *Aspekty zabezpieczenia*, <https://www.jestubezpieczenie.pl/o-zabezpieczeniu-zdrowotnym-i-emerytalnym/zabezpieczenie-spoleczne/aspekty-zabezpieczenia/>
48. International Labour Office, *An Introduction to Social Security*, Geneva 1970.
49. Jarmołowicz W., Knapińska M., *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2005.
50. Jaźwiński I., *Polityka ekonomiczna. Wybrane zagadnienia*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Szczecin 2005.
51. Kamiński S., *Koncepcje modeli polityki społecznej*, [w:] Kowalczyk O., Kamiński S. (red.), *Wymiary polityki społecznej*, s. 15-27, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2021.
52. Kańtoch B., Szatur-Jaworska B., *Potrzeby ludzkie i poziom życia w polityce społecznej*, [w:] Rajkiewicz A., Supińska J., Księżopolski M. (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 1998.
53. Kapcio V., *Polityka*, [w:] *Encyklopedia Zarządzania*, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Polityka>
54. Kasprzyk L., *Gospodarcze i społeczne aspekty rozwoju ludzkości u progu XXI wieku*, [w:] Haliżak E., Kuźniar R. (red.), *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.
55. Klingemann J.I., *Iluzja polityki społecznej opartej na dowodach naukowych. Przykład zjawiska uzależnienia od alkoholu*, „Normy, Dewiacje i Kontrola Społeczna” 2013, 14, s. 139-155.
56. Kołodko G.W., *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2013.
57. Kowalczyk O., *Instrumentarium polityki społecznej*, [w:] Kowalczyk O., Kamiński S. (red.), *Wymiary polityki społecznej*, s. 42-56, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2021.
58. Krajewski S., *Polityka strukturalna w Polsce w okresie transformacji*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2012, 12, s. 297-304.
59. KRUS, *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej*, <https://www.gov.pl/web/krus/zabezpieczenie-spoleczne-w-unii-europejskiej>
60. Kubiczek A., *Jak mierzyć dziś rozwój społeczno-gospodarczy krajów?*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, 38(2), s. 40-56.
61. Kurzynowski A. (red.), *Polityka społeczna*, SGH IGS, Warszawa 2002.
62. Kuźniński S., *Polityka gospodarcza. Realia, dylematy, propozycje*, PWE, Warszawa 1987.

63. Lechowicz K., Łuszczyc M., *Kierunki zmian systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce – wybrane aspekty*, „Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2014, 179, s. 187-188.
64. Machniewski S., *Jaki jest podział i rola sektorów gospodarki w Polsce?*, <https://www.money.pl/gospodarka/jaki-jest-podzial-i-rola-sektorow-gospodarki-w-polsce-6777622268246592a.html?fbclid=IwAR011YiquVgPctt13WWPeZzyLvoRMbkhj8pSb8j5uOo315-xzYBgogB9krU>
65. MacPherson S., *Social Security in Developing Countries*, „Social Policy and Administration” 1987, 21(1), s. 3-14.
66. Madej T., Zasadzki W., *Problemy polityki regionalnej w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2001, 154, s. 115-126.
67. Mazur M., *Polityka społeczna w UE*, <https://csr-d.pl/wp-content/uploads/2014/02/polityka-sp-w-ue.pdf>
68. Mączyńska E., *Błędy pomiaru w gospodarce – następstwa i przeciwdziałania*, [w:] Owsiak S., Pollok A. (red.), *W poszukiwaniu nowego ładu ekonomicznego*, s. 41-52, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
69. Mączyńska E., *Strategiczne znaczenie pomiaru społeczno-gospodarczych dokonaniań. Refleksje w kontekście programu debaty na Europejskim Forum Nowych Idei EFNI – Sopot 2017*, „Biuletyn PTE” 2017, 4(79), s. 23-33.
70. Misala J., *Mierniki konkurencyjności gospodarki: aspekty teoretyczne i wnioski dla Polski*, „International Journal of Management and Economics” 2002, 12, s. 8-33.
71. Mołodowan A., *Zagraniczna polityka gospodarcza UE w obliczu nowych wyzwań: modele, cele i interesy*, „Przegląd Europejski” 2019, 2, s. 51-68.
72. Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
73. Nordhaus W., Tobin J., *Is Growth Obsolete?*, „Economic Growth” 1972, 5, s. 1-80.
74. Nowak S., Szybalska K., *Polityka fiskalna*, [w:] *Encyklopedia Zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Polityka_fiskalna
75. Obrębalski M., *Rozwój regionalny – identyfikacja, pomiar i ocena*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2002, 939, s. 11-19.
76. Opałło M., *Mierniki rozwoju regionów*, PWE, Warszawa 1972.
77. Orczyk J., *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2005.
78. Orłowska-Bednarz M., Bednarz M., *Zabezpieczenie społeczne jako forma ochrony warunków życia*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2012, 2, s. 55-76.

79. Owsiak S., *Finanse*, PWE, Warszawa 2015.
80. Owsiak S., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.
81. Pająk K., *Rozwój lokalny jako nowa kategoria ekonomiczna*, [w:] Pająk K., Tomidajewicz J.J. (red.), *Kryzys ekonomiczny a przestrzenny i funkcjonalny wymiar polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
82. Pająk K., *Samorząd terytorialny w procesie transformacji w Polsce*, [w:] Pająk K. (red.), *Gospodarka rynkowa w Polsce – 20 lat transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2011.
83. Pająk K., Dahlke P., Kvilinskyi O., *Determinanty rozwoju regionalnego – współczesne odniesienie*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2016, 9, s. 109-122.
84. Parlament Europejski, *Spójność, wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/chapter/211/spojnosc-wzrost-gospodarczy-i-zatrudnienie>
85. Parlament Europejski, Rada i Komisja, *Europejski filar praw socjalnych*, https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf
86. Parysek J.J., *Rozwój społeczno-gospodarczy oraz czynniki i uwarunkowania rozwoju*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2018, 18, s. 37-56.
87. Patterson R., *Kompendium terminów z zakresu rachunkowości i finansów po polsku i po angielsku*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 2002.
88. Peacock W.G., Hoover G.A., Kilian C.D., *Divergence and Convergence in International Development: A Decomposition Analysis of Inequality in the World System*, „American Sociological Review” 1988, 53(6), s. 838-852.
89. Pietrewicz M., *Polityka fiskalna*, Poltext, Warszawa 1998.
90. Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regionów w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
91. Piontek W., *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
92. Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Książka i Wiedza, Warszawa 1966.
93. Pisz Z. (red.), *Zabezpieczenie społeczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998.
94. Polak M., *Zasady i instrumenty polityki społecznej*, [w:] Gabryszak R., Magierka D. (red.), *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Difin, Warszawa 2009.

95. Prandecka B.K., *Wzrost gospodarczy Polski w układzie przestrzennym*, PWE, Warszawa 1969.
96. Prandecka B.K., *Przedmiot zainteresowań i badań polityki ekonomicznej*, „Studia Ekonomiczne INE PAN” 1984, 6.
97. Premchad A., *Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice*, IMF, Washington 1983.
98. Proniewski M., Niedźwiecki A., *Polityka regionalna*, [w:] Sulima E. (red.), *Obszary integracji Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, s. 141-163, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006.
99. Przybylska-Kapuścińska W., *Instrumentalne, instytucjonalne i organizacyjne problemy funkcjonowania gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.
100. Rajkiewicz A., *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś*, [w:] Rajkiewicz A., Supińska J., Księżopolski M. (red.), *Polityka społeczna*, s. 19-28, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 1998.
101. Rajkiewicz A., *Zabezpieczenie społeczne. Ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne*, [w:] Rajkiewicz A. (red.), *Polityka społeczna*, PWE, Warszawa 1979.
102. Ritchie J., Spencer L., *Qualitative Data Analysis for Applied Policy Research*, [w:] Huberman M., Miles B. (red.), *The Qualitative Researcher’s Companion*, s. 305-329, Sage Publications, Thousand Oaks 2022.
103. Rybarski A., *Podstawy makroekonomii*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu, Nowy Sącz 2014.
104. Rysz-Kowalczyk B. (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002.
105. Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, 1, PWN, Warszawa 1995.
106. Say J.B., *Traktat o ekonomii politycznej*, PWN, Warszawa 1960.
107. Sen A.K., *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, New York – Oxford 1992.
108. Shaw G.K., *An Introduction to the Theory of Economic Policy*, Macmillan, London 1971.
109. Słodowa-Helpa M., *Banki w procesie absorpcji funduszy Unii Europejskiej*, [w:] Słodowa-Helpa M., Olszewski J. (red.), *Koncepcje oraz czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zjednoczonej Europy*, Wydawnictwo WSAiZ, Poznań 2008.
110. Smaga M., *Modele wzrostu*, [w:] Włudyka T., Smaga M., Porzycki M. (red.), *Institucje gospodarki rynkowej*, s. 198-199, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

111. Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.
112. Smithies A., *Federal Budgeting and Fiscal Policy*, [w:] Ellis H.S. (red.), *Survey of Contemporary Economics*, The Blakiston Company, Philadelphia 1949.
113. Solarz A., Mykitiuk J., Armatys K., *Produkt krajowy brutto*, [w:] *Encyklopedia Zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Produkt_krajowy_brutto
114. Spicker P., *Polityka społeczna – praktyka*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014.
115. Spytek-Bandurska G., *Sektory, podmioty, poziomy i organizacja polityki społecznej*, [w:] Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, s. 97-105, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
116. Stewart K., *National Income Accounting and Economic Welfare: The Concepts of GNP and MEW*, „Federal Reserve Bank of St. Louis” 1974, 56(4), s. 18-24.
117. Stiglitz J.E., *Freefall. Jazda bez trzymanki. Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
118. Strahl D. (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006.
119. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf
120. Supińska J., *Polityki społecznej instrumenty*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002.
121. Supińska J., *Wartości i zasady polityki społecznej*, [w:] Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
122. Szatur-Jaworska B., *Diagnoza i diagnozowanie w polityce społecznej*, [w:] Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna*, s. 109-126, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
123. Szatur-Jaworska B., *Zasady polityki społecznej*, [w:] Rysz-Kowalczyk B. (red.) *Leksykon polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002.
124. Szarfenberg R., *Europejska polityka społeczna – krótkie wprowadzenie*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/eps_kw.pdf
125. Szarfenberg R., *Perspektywy badawcze polityki społecznej – wprowadzenie*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2013, 22, s. 11-22.
126. Szarfenberg R., *Polityka społeczna Unii Europejskiej – przewodnik*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, Warszawa 2014.

127. Szarfenberg R., *Pojęcie polityki społecznej*, [w:] Firlit-Fesnak G., Męcina J. (red.), *Polityka społeczna*, s. 25-44, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018.
128. Szumlicz T., *Modele polityki społecznej*, SGH, Warszawa 1994.
129. Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne, teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Brandta, Bydgoszcz – Warszawa 2006.
130. Śleszyński J., *Rola wskaźników realizacji trwałego rozwoju*, [w:] Graczyk A. (red.), *Zrównoważony rozwój w teorii ekonomii i w praktyce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007.
131. Tkaczyński J.W., Świstak M., *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
132. Trzpił I.A., *Polityka gospodarcza a polityka społeczna. Ujęcie modelowe i rzeczywistość*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2006-2007, 3-4, s. 123-138.
133. Turnowiecki W., *Modele polityki społecznej*, [w:] Gabryszak R., Magierka D. (red.), *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Difin, Warszawa 2009, s. 72-87.
134. Twarowska M., *Przedmiot, cele i podmioty regionalnej polityki rynku pracy w Polsce*, „Zeszyty Naukowe / Akademia Ekonomiczna w Poznaniu” 2002, 24, s. 118-130.
135. UNDP, *Human Development Report 1990*, Oxford University Press, New York 1990.
136. UNDP, *Human Development Report 1996*, Oxford University Press, New York 1996.
137. UNDP, *Human Development Report 2005*, Oxford University Press, New York 2005.
138. UNDP, *Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym. Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny*, Biuro Projektowe UNDP w Polsce, Warszawa 2012.
139. Welskop W., *Polityka społeczna Unii Europejskiej wobec zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego*, [w:] Wrzeszcz-Kamińska K. (red.), *Spójność społeczna i ekonomiczna Unii Europejskiej*, s. 232-238, Wydawnictwo WSH we Wrocławiu, Wrocław 2009.
140. Wieczorek I., Sarota M., *Polityka społeczna*, [w:] *Encyklopedia Zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Polityka_spo%C5%82eczna
141. Wikipedia, *Dziedziny i kierunki polityki gospodarczej*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Kategoria:Dziedziny_i_kierunki_polityki_gospodarczej
142. Wikipedia, *Polityka gospodarcza*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Polityka_gospodarcza

143. Wikipedia, *Polityka społeczna*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Polityka_spo%C5%82eczna
144. Wikipedia, *Polityka społeczna Unii Europejskiej*, https://pl.m.wikipedia.org/wiki/Polityka_spo%C5%82eczna_Unii_Europejskiej
145. Wikipedia, *Wskaźnik finansowy*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Wska%C5%BA niki_f finansowe
146. Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
147. Winiarski B., *Pojęcia podstawowe*, [w:] Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, s. 17-26, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
148. Winiarski B., *Uwarunkowania, cele i dziedziny polityki gospodarczej*, [w:] Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, s. 48-64, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
149. Wiśniewska-Kuźma J., *Wpływ polityki fiskalnej na poziom dobrobytu*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2022.
150. Wojtasiewicz L., *Aktywizacja gospodarcza gminy w działalności samorządu lokalnego*, [w:] Winiarski B. (red.), *Polityka ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
151. Wyplosz Ch., *Fiscal Policy Councils: Unlovable or Just Unloved?*, „Swedish Economic Policy Review” 2008, 15, s. 173-192.
152. Zawadzki S.M., *Podstawy planowania regionalnego*, PWN, 1995.
153. Zembura W., *Zakres polityki fiskalnej i jej zadania w gospodarce rynkowej*, „Studia Ekonomiczne / Akademia Ekonomiczna w Katowicach” 2006, 38, s. 217-230.
154. Zięba J., *Długo- i krótkookresowa składowa Produktu Krajowego Brutto według metody Blancharda i Quaha*, <https://static.nbp.pl/publikacje/materiały-i-studia/155.pdf>
155. Ziębińska B., *Pracownie badań nad lokalnymi problemami społecznymi*, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, 8(4), s. 35-53.
156. Zintegrowana Platforma Edukacyjna, *Rodzaje polityk publicznych. Modele polityki gospodarczej*, <https://zpe.gov.pl/b/rodzaje-polityk-publicznych-modele-polityki-gospodarczej/PkZOUhJmV>
157. Zolotas X., *Economic Growth and Declining Social Welfare*, New York University Press, New York 1981.
158. Żylicz T., *Trwały rozwój w teorii ekonomii*, [w:] Poskrobko B. (red.), *Obszary badań nad trwałym i zrównoważonym rozwojem*, s. 135-150, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2007.