

Wiktor Rutkowski*

ZAGADNIENIA STRATEGII ROZWOJU USŁUG SPOŁECZNYCH
W EUROPEJSKICH KRAJACH SOCJALISTYCZNYCH

Coraz bardziej oczywiste staje się, że przyszła strategia rozwoju usług społecznych¹ w europejskich krajach socjalistycznych musi różnić się pod wieloma względami od strategii, która była charakterystyczna dla ostatnich dziesięcioleci. Konieczność wypracowania nowej strategii rozwoju powstała na tle następujących zjawisk: zaawansowanego poziomu rozwoju usług społecznych osiągniętego w okresie powojennym, zmniejszenia przyrostów nakładów na usługi społeczne w sytuacji zwolnienia tempa wzrostu gospodarczego od połowy lat siedemdziesiątych oraz potrzeby zwiększenia skuteczności systemów ochrony zdrowia, oświaty i kultury z punktu widzenia dalszego postępu w zaspokajaniu socjalno-kulturalnych potrzeb ludności.

Analiza rozwoju sfery usług społecznych w europejskich krajach socjalistycznych wskazuje, że proces transformacji strategii rozwoju sfery usług społecznych został już zapoczątkowany. Dokonuje się on pod presją ograniczeń rozwoju wynikających z pogarszającej się od połowy lat siedemdziesiątych sytuacji gospodarczej w większości europejskich krajów socjalistycznych.

Na tle osłabienia tempa wzrostu gospodarczego ostrzej zarysowuje się problem wyboru kierunków i tempa rozwoju różnych obszarów gospodarki narodowej. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że taka sytuacja może stwarzać duże zagrożenia dla rozwoju usług społecznych. Tym bardziej konieczne jest wypracowanie strategii dalszego

* Dr, adiunkt w Katedrze Ekonomiki Sfery Niematerialnej Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Analiza dotyczy podsfery usług niematerialnych obejmującej: naukę, oświatę, kulturę, ochronę zdrowia i opiekę społeczną oraz kulturę fizyczną, turystykę i wypoczynek.

rozwoju usług społecznych w gospodarce socjalistycznej, uwzględniającej: dotychczasowe doświadczenia zarówno jeżeli chodzi o czynniki rozwoju usług społecznych, jak i osiągnięte efekty; cele dalszego rozwoju, dla których punktem odniesienia może być zróżnicowanie wskaźników rozwoju poszczególnych dziedzin usług w krajach socjalistycznych oraz dystans dzielący tę grupę krajów od wysoko rozwiniętych krajów zachodnich; ekonomiczne warunki realizacji strategii dalszego rozwoju.

W analizie skoncentrowano się na dominujących, wspólnych dla badanej grupy krajów tendencjach rozwoju usług społecznych. Taki charakter mają również sformułowane oceny i wnioski.

1. Czynniki rozwoju usług społecznych w latach 1950-1985

Jedną z cech rozwoju społeczno-gospodarczego europejskich krajów socjalistycznych były zmiany s t r u k t u r y l u d n o ś c i c z y n n e j z a w o d o w o w układzie sfer gospodarki narodowej, polegające na wzroście udziału sfery usług niematerialnych w absorpcji ogólnych zasobów siły roboczej. O ile w 1950 r. udział czynnych zawodowo w sferze usług niematerialnych wahał się od 6% w Rumunii do 16% na Węgrzech, to w 1985 r. mieścił się, z wyjątkiem Rumunii i Związku Radzieckiego, w przedziale ok. 18-21%. W Rumunii udział ten był zdecydowanie niższy (poniżej 13%), zaś w Związku Radzieckim wyższy (ok. 24%). Przeważającą część, od 2/3 do 3/4 całkowitego zatrudnienia poza sferą produkcji materialnej, absorbują w omawianej grupie krajów usługi społeczne. Zatrudnienie w usługach społecznych wzrastało szczególnie dynamicznie i miało decydujący wpływ na kierunki i tempo przemian struktury zatrudnienia w układzie sfer gospodarki narodowej. O ile w latach 1950-1984 przyrost ogółu ludności czynnej zawodowo wyniósł w większości krajów od 1/5 do 1/3 stanu z roku wyjściowego, to zatrudnienie w usługach społecznych wzrosło, np.: w Bułgarii 6-krotnie, w Polsce i Jugosławii ok. 4-krotnie, w Związku Radzieckim ok. 3,5-krotnie oraz w Rumunii ok. 2,5-krotnie. W Czechosłowacji w okresie 1955-1984 zatrudnienie w usługach społecznych wzrosło 2,5-krotnie. W porównaniu z przeciętnym rocznym tempem wzrostu ogółu czynnych zawodowo, zatrudnienie w usługach społecznych wzrastało w większości krajów - w

Czechosłowacji, Związku Radzieckim, Jugosławii, Polsce i Rumunii - 3- do 4-krotnie szybciej.

T a b e l a 1

Zatrudnienie w sferze usług społecznych

Kraj	Liczba zatrudnionych (w tys.)			Średnie roczne tem- po wzrostu (%)		Udział w ogól- nej liczbie ludności czyn- nej zawodowo (%)		
	1950	1980	1985	1951- -1980	1981- -1985	1960	1980	1984
Bułgaria	87,1	525,6	571,6	6,2	2,0	5,4	12,5	12,9 ^f
Czechosło- wacja	433 ^a	1 035	1 109	3,5 ^b	1,9	8,9	13,7	14,4
Jugosławia	190 ^c	714	.	4,7 ^d	2,6 ^e	.	.	.
NRD	.	1 176	1 261	.	1,6	.	13,5	14,8
Polska	385	1 671	1 867	5,0	2,8	6,1	9,7	11,1
Rumunia	306	807	.	3,3	0,8	4,4	7,8	7,9 ^f
Węgry	.	500	521	.	0,9	.	9,9	10,5
ZSRR	6 265	21 515	22 703	4,2	1,4	11,0	17,1	17,5

a 1955.

b 1956-1980.

c 1951.

d 1952-1980.

e 1981-1983.

f 1983.

Ź r ó d ł o: Statistический ежегодник стран-членов Совета Экономической Взаимопомощи 1983-1986, Москва 1983-1986; Roczniki krajów socjalistycznych; oraz obliczenia własne.

W wyniku dynamicznego wzrostu zatrudnienia zwiększył się znacznie udział usług społecznych w absorpcji ogólnych zasobów ludności czynnej zawodowo (por. tab. 1). W stosunku do 1960 r. udział ten był w 1984 r. wyższy: w Bułgarii o ponad 7 punktów, w Związku Radzieckim o ponad 6 punktów, w Czechosłowacji i Polsce o ok. 5 punktów i w Rumunii o ponad 3 punkty. Różnice w udziale usług społecznych

w absorpcji ogółu czynnych zawodowo w poszczególnych krajach odzwierciedlają w przybliżeniu zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego. Zatem w 1984 r. udział ten był najwyższy w Czechosłowacji, NRD i Związku Radzieckim (ok. 14-17%); kolejną grupę krajów stanowiły Węgry, Polska i Bułgaria (ok. 10-13%); zaś najniższą pozycję zajmowały Rumunia i Jugosławia (ok. 8-10%).

Zjawiskiem, które zasługuje na podkreślenie było zwolnienie na początku lat osiemdziesiątych tempa przekształceń struktury zatrudnienia w układzie sfer gospodarki narodowej w większości krajów socjalistycznych. Wystąpiło ono szczególnie silnie w Rumunii i na Węgrzech, zaznaczyło się także w Związku Radzieckim, Bułgarii i Czechosłowacji. W usługach społecznych średnie roczne tempo wzrostu zatrudnienia w latach 1981-1984 spadło, w porównaniu z okresem 1951-1980: w Rumunii 4-krotnie, w Związku Radzieckim i Bułgarii ok. 3-krotnie, w Czechosłowacji, Jugosławii i Polsce ok. 2-krotnie.

Zwolnienie tempa przemian struktury zatrudnienia w układzie sfer gospodarki narodowej miało przede wszystkim demograficzne przyczyny. W latach osiemdziesiątych spadło tempo wzrostu ogółu ludności czynnej zawodowo, a w niektórych krajach - na Węgrzech, w NRD i Polsce - obniżył się nawet jej absolutny poziom. Ponadto, nie zostały uruchomione dostatecznie silne mechanizmy wzrostu efektywności gospodarowania, które mogłyby zintensyfikować przemiany struktury zatrudnienia.

Analiza polityki inwestycyjnej w przekroju sfer gospodarki narodowej w latach 1950-1985 powinna uwzględniać specyfikę dwóch podokresów: 1950-1980, w którym występowała tendencja do wzrostu globalnych rozmiarów inwestycji oraz 1981-1985, w którym rozmiary inwestycji spadły poniżej poziomu osiągniętego w końcu poprzedniego okresu. Z badanej grupy krajów jedynie w Związku Radzieckim i Bułgarii utrzymały się w ostatnim okresie tendencje wzrostowe nakładów inwestycyjnych, jakkolwiek ich dynamika była również słabnąca.

Tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych w sferze działalności poza produkcją materialną oraz jego relacje do tempa wzrostu nakładów inwestycyjnych w sferze produkcji materialnej były w kolejnych okresach pięcioletnich zróżnicowane². Niemniej można stwier-

² Obliczenia dotyczące inwestycji i środków trwałych zostały przeprowadzone na podstawie cen: Bułgaria i Węgry - ceny bieżą-

dzić występowanie w tym względzie pewnych prawidłowości. Należy do nich, przede wszystkim, relatywnie szybsze w okresie 1950-1980 przeciętne tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych w sferze produkcji materialnej niż w sferze działalności poza produkcją materialną. Wzrostowi nakładów inwestycyjnych w sferze produkcji materialnej o 1% towarzyszył wzrost inwestycji poza sferą produkcji materialnej: w Bułgarii, Rumunii i NRD o 0,6-0,7% oraz na Węgrzech, w ZSRR, Czechosłowacji i Polsce o 0,8-0,9%. Wyjątek stanowiła Jugosławia, w której inwestycje w sferze działalności poza produkcją materialną rosły szybciej niż w sferze produkcji materialnej.

Charakterystyczne jest jednak, że ogólna tendencja do wyprzedzającego tempa wzrostu inwestycji w sferze produkcji materialnej w stosunku do sfery usług niematerialnych ukształtowała się w wyniku polityki inwestycyjnej realizowanej w pierwszej połowie omawianego okresu, tj. w latach 1950-1965. Zatem, wspomniana tendencja może być uznana jedynie za cechę wczesnego etapu rozwoju gospodarczego krajów socjalistycznych. Natomiast w następnym okresie, 1966-1980, inwestycje poza sferą produkcji materialnej w większości krajów - w Bułgarii, Czechosłowacji, NRD, Polsce i na Węgrzech - rosły już szybciej niż w sferze produkcji materialnej.

Przedstawionym tendencjom w zakresie dynamiki nakładów inwestycyjnych w układzie sfer gospodarki narodowej towarzyszyły następujące zjawiska:

- zwiększanie się udziału sfery produkcji materialnej w globalnych nakładach inwestycyjnych; ten kierunek zmian uległ zahamowaniu w latach siedemdziesiątych, z tendencją do pewnego wzrostu udziału inwestycji poza sferą produkcji materialnej;
- głębokie zmiany struktury środków trwałych na rzecz produkcyjnych środków trwałych.

Na tle omówionych długookresowych tendencji w zakresie dynamiki nakładów inwestycyjnych widoczne stają się charakterystyczne cechy polityki inwestycyjnej realizowanej w europejskich krajach socjalistycznych w odniesieniu do usług społecznych. Podstawowe znaczenie, zwłaszcza z punktu widzenia kształtowania założeń strategii dalsze-

ce, Czechosłowacja, Jugosławia, NRD i ZSRR - ceny stałe, Rumunia - ceny porównywalne, Polska - ceny bieżące (tab. 2 i 4), ceny stałe (tab. 5).

Relacje wskaźników wzrostu nakładów inwestycyjnych
w usługach społecznych do wskaźników wzrostu inwe-
stycji ogółem w gospodarce narodowej
inwestycje ogółem = 1

Kraj	1951- -1955	1956- -1960	1961- -1965	1966- -1970	1971- -1975	1976- -1980
Bułgaria	0,96	1,28	0,84	1,19	1,09	0,96
Czechosłowacja	0,98	1,09	0,98	1,08	1,08	w ₁
Jugosławia ^a	.	<u>1,27</u> 1,33	<u>0,98</u> 1,07	<u>0,93</u> 1,39	<u>1,12</u> 0,76	<u>0,98</u> 1,00
NRD ^b	.	.	1,31		1,00	0,99
Polska	0,84	1,33	0,79	0,93	0,98	0,93
Rumunia	0,79	0,92	0,63	1,21	0,91	w ₂
Węgry	1,28	1,02	1,25	0,98	1,17	1,23
ZSRR	.	.	1,06	0,89	0,94	0,94

^a W liczniku: bez hotelarstwa i turystyki; w mianowniku: z hotelarstwem i turystyką,

^b W ramach usług społecznych tylko nakłady na: naukę, oświatę, kulturę i sztukę,

O b j a ś n i e n i a: w₁ - wskaźniki wzrostu (1975 = 100): usługi społeczne - 80,6; gospodarka narodowa ogółem - 102; w₂ - wskaźniki wzrostu (1975 = 100): oświata, kultura i sztuka - 93; ochrona zdrowia, opieka społeczna i kultura fizyczna - 69; nauka i obsługa nauki - 155; gospodarka narodowa ogółem - 154.

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie Roczników statystycznych krajów socjalistycznych.

go rozwoju usług społecznych ma fakt, że w kolejnych pięcioletnich okresach tempo wzrostu łącznych nakładów inwestycyjnych na rozwój infrastruktury usług społecznych było szybsze bądź tylko nieznacznie ustępowało przeciętnemu wzrostowi nakładów w skali gospodarki narodowej. Relacja ta była korzystniejsza dla usług społecznych na Węgrzech, w Bułgarii, NRD (w latach 1960-1980), Czechosłowacji i Jugosławii, w porównaniu z Rumunią, Związkiem Radzieckim i Polską (por. tab. 2 i 3).

Kolejnym elementem charakteryzującym politykę inwestycyjną względem usług społecznych są zmiany udziału inwestycji w tej sferze w

T a b e l a 3

Wskaźniki wzrostu fizycznych rozmiarów inwestycji
w gospodarce ogółem i w usługach społecznych
w latach 1960-1980
1960 = 100

Kraj	Gospodarka narodowa ogółem	Nauka, oświata i kultura	Ochrona zdrowia, opieka społeczna, kultura fizyczna i turystyka
Bułgaria	484	523	378
Czechosłowacja	264	315	418
Jugosławia	332	323	<u>342</u> ^a 454 ^b
NRD	306	414	519
Polska	394	176	450
Rumunia	762	356	374
Węgry	359	490	736
ZSRR	325	271	.

^a Bez hotelarstwa i turystyki.

^b Z hotelarstwem i turystyką.

Ź r ó d ł o: Statistический ежегодник стран-членов Совета Экономической Взаимопомощи 1983, Moskwa 1983, tab. 47, s. 138; tab. 51, s. 146; Statistički Godišnjak Jugoslavije 1984, Beograd 1984, tab. 102-113, s. 86.

całkowitych nakładach inwestycyjnych. Tendencje w tym zakresie były w omawianych krajach w latach 1950-1980 dość zróżnicowane (por. tab. 4). Dominowała tendencja do wzrostu udziału tej grupy inwestycji w całkowitych nakładach inwestycyjnych, która wystąpiła w Bułgarii, Czechosłowacji, NRD i na Węgrzech; w Polsce i Związku Radzieckim tendencja wzrostowa ustąpiła-mniej więcej w połowie okresu tendencji spadkowej; w Jugosławii udział inwestycji w usługach społecznych wykazywał znaczne wahania; natomiast w Rumunii wystąpił stały proces zmniejszania się udziału omawianej grupy inwestycji w globalnych nakładach inwestycyjnych. W drugiej połowie lat siedemdziesiątych przeznaczano na inwestycje w usługach społecznych w

T a b e l a 4

Udział nakładów inwestycyjnych na usługi społeczne
w całkowitych inwestycjach w gospodarce narodowej (w %)

Kraj	1951- -1955	1956- -1960	1961- -1965	1966- -1970	1971- -1975	1976- -1980	1981- -1984
Bułgaria	4,0	2,9	5,0	5,3	6,2	5,9	5,9 ^b
Czechosłowacja	5,5	6,6	6,5	7,4	8,0	7,2	6,0
Jugosławia ^a	.	<u>4,8</u> 5,6	<u>6,3</u> 8,1	<u>5,0</u> 8,8	<u>6,0</u> 9,0	<u>5,5</u> 7,9	<u>5,0</u> ^c 7,8
NRD ^d	.	4,2	4,2	5,6	6,1	6,0	5,9
Polska	5,1	6,8	6,3	5,3	4,7	4,7	6,9
Rumunia	6,0	5,4	4,1	3,8	3,5	2,8	1,8 ^b
Węgry	6,0	5,3	.	5,8	6,9	7,6	8,2
ZSRR ^e	.	5,0	6,2	6,0	5,2	5,1	4,6

^a Dane w liczniku: bez hotelarstwa i turystyki, w mianowniku: z hotelarstwem i turystyką.

^b 1981-1983.

^c 1981-1982.

^d Dane dotyczą: 1960 r., 1970 r., 1980 r.

^e Tylko nauka, oświata, kultura i sztuka.

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie Roczników statystycznych krajów socjalistycznych.

Bułgarii, NRD, Polsce i Jugosławii (bez turystyki) ok. 5-6% całkowitych nakładów inwestycyjnych. Udział ten był wyższy na Węgrzech, w Czechosłowacji oraz w Związku Radzieckim, zaś zdecydowanie niższy w Rumunii.

Długookresową tendencją było również szybsze, w stosunku do przeciętnego dla ogółu środków trwałych w gospodarce narodowej, tempo wzrostu zasobów środków trwałych w sferze usług społecznych. Jednak w drugiej części badanego okresu, tj. w latach siedemdziesiątych, relacja ta zmieniła się w niektórych krajach na niekorzyść usług społecznych. Do tej grupy krajów należały: Rumunia, Polska i Związek Radziecki. W rezultacie, zahamowaniu uległ we wszystkich krajach początkowy proces wzrostu udziału

T a b e l a 5

Udział środków trwałych usług społecznych w ogólnej wartości brutto środków trwałych w gospodarce narodowej (w %)

Kraj	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Bułgaria	.	4,2	4,6	5,1	5,6	5,8	5,6	5,9	5,9
Czechosłowacja	6,1	6,8	6,9	7,0	7,1	7,2	7,3	7,1	7,2
Polska	5,4	5,6	5,9	5,5	4,5	4,5	4,9	4,9 ^b 3,8 ^c	3,8
Rumunia	3,3	3,8	3,4	3,5	3,2	2,9	2,9	2,8	2,6
Węgry	7,0	7,1	6,7	6,4	6,0	5,8	5,7	5,5	.
ZSRR ^a	.	.	5,6	6,0	6,0	6,0	5,9	5,9	6,0

^a Tylko oświata i ochrona zdrowia.

^b Przed przeceną.

^c Po przecenie.

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie Roczników europejskich krajów socjalistycznych.

środków trwałych sfery usług społecznych w całkowitej wartości środków trwałych w gospodarce narodowej (por. tab. 5).

Na szczególną uwagę zasługuje polityka inwestycyjna w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych, tj. w okresie zmniejszania realnego poziomu nakładów inwestycyjnych. Tendencja ta objęła wszystkie kraje, z wyjątkiem Bułgarii i Związku Radzieckiego, jakkolwiek dynamika nakładów również w tych krajach była słabnąca. Najwcześniej i najgłębiej spadek realnego poziomu inwestycji zaznaczył się w Polsce; był on również znaczny na Węgrzech; w mniejszej skali analogiczne zjawisko wystąpiło w Czechosłowacji, NRD i Rumunii.

Jest charakterystyczne, że polityka ograniczeń fizycznych rozmiarów nakładów inwestycyjnych w przekroju sfer gospodarki narodowej była w omawianych krajach zróżnicowana. W Polsce i na Węgrzech widoczne było dążenie do ochrony sfery działalności poza produkcją materialną przed skutkami dekonunktury gospodarczej, w rezultacie względny spadek inwestycji w tej sferze był znacznie mniejszy niż w sferze produkcji materialnej; w NRD skala ograniczeń inwestycyj-

T a b e l a 6

Wskaźniki fizycznych rozmiarów inwestycji
w usługach społecznych

Kraj		1981	1982	1983	1984	1985
		1980 = 100				
Bułgaria	a	104	92	89	99	104
	b	96	167	223	199	200
Czechosłowacja	a	90	83	84	61	66
	b	74	94	92	96	92
NRD	a	106	103	98	88	90
	b	106	90	84	76	67
Polska	a	89	91	108	128	152
	b	85	82	100	121	138
Rumunia	a	77	70	46	46	47
	b	101	114	85	75	83
Węgry	a	91	82	83	70	69
	b	100	93	100	90	83
ZSRR	a	100	100	107	108	115
	b	.	.	.	.	.

O b j a ś n i e n i a: a - Nauka i obsługa nauki, oświata, kultura i sztuka; b - ochrona zdrowia, opieka społeczna, kultura fizyczna i turystyka.

Ź r ó d ł o: Statystyczny rocznik stran-czlenow Sowietu Ekonomiczeskoj Wzaimopomoszczii 1985, Moskwa 1985, tab. 66, s. 164; Statystyczny rocznik stran-czlenow Sowietu Ekonomiczeskoj Wzaimopomoszczii 1986, Moskwa 1986, tab. 54-55, s. 143-146.

nych była w obydwu sferach zbliżona, natomiast w Rumunii oraz w mniejszym stopniu w Czechosłowacji przyjęto politykę ochrony inwestycji w sferze produkcji materialnej kosztem większych ograniczeń poza tą sferą.

Bardziej zdezagregowana analiza, uwzględniająca usługi społeczne, wskazuje, że polityka inwestycyjna pierwszej połowy lat osiemdziesiątych charakteryzowała się głębszymi strukturalnymi zmianami, niż wynikałoby to z uwzględnienia jedynie repartycji nakładów między dwie sfery gospodarki narodowej. Okazuje się bowiem, że ograniczenia wielkości nakładów inwestycyjnych dotknęły dziedziny usług społecznych niejednokrotnie relatywnie silniej, niż całą sferę działalności poza produkcją materialną (por. tab. 6). Skala tych ogra-

niczeń była szczególnie dotkliwa dla usług społecznych w Rumunii; ich zakres był również znaczny w NRD, na Węgrzech i w Czechosłowacji. Na tym tle widać specyfikę polityki inwestycyjnej względem usług społecznych w Polsce. Mimo głębokiego spadku realnego poziomu globalnych inwestycji w gospodarce narodowej, zwłaszcza w sferze produkcji materialnej, inwestycje w dziedzinie usług społecznych po załamaniu w latach 1981 i 1982 przekroczyły w 1984 r. o ponad 1/5 poziom z 1980 r.³ Niekorzystnej w większości krajów socjalistycznych zmianie relacji między inwestycjami przeznaczonymi na infrastrukturę usług społecznych a całkowitymi nakładami inwestycyjnymi w gospodarce narodowej towarzyszyły następujące zjawiska:

- obniżenie się udziału inwestycji skierowanych na tworzenie infrastruktury usług społecznych w globalnych inwestycjach;

- pogorszenie się relacji między przyrostem zasobów środków trwałych służących świadczeniu usług społecznych a przyrostem ogółu środków trwałych;

- zahamowanie wzrostowej tendencji udziału środków trwałych sfery usług społecznych w całkowitych zasobach środków trwałych w gospodarce narodowej.

Wydatki budżetu państwa na usługi społeczne, w relacji do dochodu narodowego, były w omawianych krajach zróżnicowane. W latach siedemdziesiątych i w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych relatywnie największą część dochodu narodowego przeznaczano na usługi społeczne w NRD (ok. 13-14%). Następne miejsca zajmowały: Bułgaria, ZSRR, Czechosłowacja (ok. 11-12,5%) oraz Węgry i Polska (ok. 9-11%). Wyraźnie mniejszy odsetek dochodu narodowego przeznaczano na usługi społeczne w Rumunii (ok. 7,5%).

W Polsce w dekadzie lat siedemdziesiątych wydatki na usługi społeczne pochłaniały przeciętnie 8,7% dochodu narodowego, tj. znacznie mniej niż w pozostałych krajach socjalistycznych, poza Rumunią. W pierwszej połowie lat osiemdziesiątych odsetek ten wzrósł średnio do 10,5%, jednakże wobec spadku realnego poziomu dochodu narodowego nie oznaczało to poprawy warunków funkcjonowania instytucji świadczących usługi społeczne.

³ Trzeba tu jednak zaznaczyć, że ograniczanie rozmiarów inwestycji rozpoczęło się w Polsce jeszcze przed 1980 r.

T a b e l a 7

Udział wydatków budżetu państwa na usługi społeczne
w dochodzie narodowym^a (w %)

Kraj	1971-1975	1976-1980	1981-1984
Bułgaria	11,35	12,62	12,51
Czechosłowacja ^b	11,00	12,10	11,30
NRD	.	13,70	13,57
Polska	8,71	8,70	10,47
Rumunia	.	.	7,42 ^c
Węgry	8,92	10,56	10,81 ^c
ZSRR	12,01	11,79	11,45

^a Bułgaria, NRD, Rumunia, ZSRR - dochód narodowy wytworzony; Czechosłowacja, Polska i Węgry - dochód narodowy podzielony.

^b Wydatki z funduszu spożycia społecznego.

^c 1981-1983.

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie Statistical Yearbook 1983/1984, United Nations, New York 1986, Tab. 24, s. 95-98, Tab. 42, s. 261-262.

Należy także zauważyć, że w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych odsetek dochodu narodowego przeznaczony na usługi społeczne uległ w większości krajów pewnemu zmniejszeniu w stosunku do poprzedzającego pięciolecia. Była to tendencja przeciwna w stosunku do dominującego w latach siedemdziesiątych procesu zwiększania się rangi usług społecznych w podziale dochodu narodowego.

2. Problemy strategii dalszego rozwoju usług społecznych

Obserwacja podstawowych wskaźników rozwoju usług społecznych świadczy o skali niekwestionowanego postępu osiągniętego pod względem poziomu zdrowia, oświaty i kultury w europejskich krajach socjalistycznych w latach 1950-1985. Nastąpiło wydłużenie przeciętnego trwania życia ludzkiego, kilkakrotnie zmniejszył się wskaźnik umieralności niemowląt w pierwszym roku życia, nastąpił wzrost po-

wszechności kształcenia na wszystkich szczeblach systemu szkolnego oraz zwiększył się zakres uczestnictwa ludności w kulturze, przede wszystkim dzięki środkom masowego przekazu. Jednakże w ostatnich latach można było zaobserwować pojawienie się oznak stopniowego wyczerpywania się możliwości dalszego postępu w ramach dotychczasowej strategii rozwoju usług społecznych. Świadczy o tym np.: pewien regres w przeciętnej długości życia mężczyzn w większości krajów socjalistycznych, znaczne zwolnienie tempa postępu w zakresie zmniejszania śmiertelności niemowląt, obniżenie wskaźnika liczby studentów w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców, zahamowanie wzrostowych tendencji w zakresie upowszechnienia kultury, przejawiające się m. in. w wielkości produkcji książek w przeliczeniu na 1 mieszkańca oraz zmniejszeniu skali społecznego oddziaływania kina i teatru. Należy podkreślić, że wskutek tych niekorzystnych tendencji dystans dzielący europejskie kraje socjalistyczne od rozwiniętych krajów zachodnich nie uległ w ostatnich latach zmniejszeniu.

Istnieje więc niewątpliwie potrzeba kontynuacji strategicznych celów rozwoju usług społecznych, tj. osiągnięcia dalszego postępu w poziomie zdrowia, oświaty i kultury ludności; wyrównywania poziomu rozwoju usług społecznych między krajami socjalistycznymi oraz zmniejszenia dystansu dzielącego pod tym względem kraje socjalistyczne od wysoko rozwiniętych krajów zachodnich.

Ekonomiczne warunki realizacji strategii rozwoju usług społecznych powinny być rozpatrywane w dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich jest związana z czynnikami rozwoju i dotyczy relacji nakładów na sferę usług społecznych (zatrudnienia, nakładów inwestycyjnych i wydatków bieżących) w stosunku do całkowitych nakładów w gospodarce narodowej. Relacja ta ukształtuje miejsce sfery usług społecznych w systemie gospodarki narodowej. Następnym obszarem ekonomicznych uwarunkowań strategii rozwoju jest efektywność wykorzystania środków w poszczególnych działach usług społecznych.

Wśród czynników rozwoju usług społecznych należy wskazać, przede wszystkim, na potrzebę dalszego wzrostu ich udziału w absorpcji ogółu czynnych zawodowo. O skali przemian struktury zatrudnienia, jakich można oczekiwać w europejskich krajach socjalistycznych, świadczyć może dystans dzielący te kraje od rozwiniętych krajów zachodnich. W tych ostatnich odsetek zatrudnionych w sferze usług niematerialnych był w połowie lat osiemdziesiątych ok. 2-krotnie

wyższy niż w europejskich krajach socjalistycznych. Można założyć, że podobnie kształtują się relacje całkowitego zatrudnienia w usługach społecznych. Tymczasem, na początku lat osiemdziesiątych nastąpiło w większości krajów socjalistycznych zwolnienie tempa przemian struktury zatrudnienia w układzie sfer gospodarki narodowej. Zostało to spowodowane głównie dwoma czynnikami: zmniejszeniem się przyrostu liczby ludności czynnej zawodowo oraz osłabieniem tempa wzrostu gospodarczego. Należy liczyć się z tym, że oba te zjawiska mogą utrzymać się również w następnych latach. W tej sytuacji wzrost zatrudnienia, warunkujący poprawę dostępności i częściowo również jakości usług społecznych, zależeć będzie w większym niż dotychczas stopniu od skuteczności polityki unowocześnienia struktury i podnoszenia efektywności gospodarki narodowej. Chodzi tu zwłaszcza o efektywność wykorzystania czynnika ludzkiego i racjonalne zatrudnienie w sferze produkcji materialnej. Doświadczenia gospodarki socjalistycznej wskazują na złożoność obecnego etapu tego procesu. Brak wyraźnego postępu w tym zakresie może stanowić przeszkodę dla realizacji strategii dalszego rozwoju usług społecznych.

Jeżeli chodzi o politykę inwestycyjną to należałoby założyć, że tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych na rozbudowę infrastruktury usług społecznych będzie wyprzedzać przeciętne tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej. Tego typu tendencja dominowała w większości europejskich krajów socjalistycznych w latach 1950-1980, jednak jej utrzymanie stawało się coraz trudniejsze w dekadzie lat siedemdziesiątych. Krytycznym pod tym względem był dla omawianej sfery okres pierwszej połowy lat osiemdziesiątych, w którym skala ograniczeń wielkości inwestycji w tej sferze przewyższyła w kilku krajach przeciętny poziom ograniczeń w gospodarce narodowej. Można sądzić, że zahamowanie korzystnej dla sfery usług społecznych relacji nakładów inwestycyjnych oraz trendu zmian struktury inwestycji i środków trwałych nie było zamierzonym celem polityki gospodarczej, lecz nastąpiło w wyniku słabnącego tempa wzrostu gospodarczego, w związku z niedostatecznym postępowaniem w efektywności gospodarowania. W miarę przywracania zdolności gospodarek krajów socjalistycznych do szybszego i zrównoważonego wzrostu należałoby powrócić do polityki szybszego, wyprzedzającego przeciętne dla całej gospodarki narodowej, tempa wzrostu nakładów inwestycyjnych w usługach społecznych.

Postęp w zakresie poziomu zdrowia, oświaty i kultury ludności nie będzie możliwy bez istotnego zwiększenia nakładów na usługi społeczne. Jednakże w dającej się przewidzieć przyszłości jest mało prawdopodobne utrzymanie przeciętnego tempa wzrostu tych nakładów z ostatnich dwóch lub trzech dekad. Sfera usług społecznych musi się zaadaptować, podobnie jak inne obszary gospodarki narodowej, do mniej korzystnych warunków z punktu widzenia zasila-
nia w czynniki produkcji. Z tego względu w strategii dalszego rozwoju usług społecznych wzrasta znaczenie efektywniejszego wykorzystania zasobów, jakimi ta sfera dysponuje. Można wskazać na dwa podstawowe kierunki działań umożliwiające realizację tego celu: bardziej racjonalne zastosowanie środków, zwiększające efekty w stosunku do ponoszonych nakładów i ograniczające tempo wzrostu jednostkowych kosztów świadczenia usług oraz zmiany alokacji środków w ramach poszczególnych działów usług społecznych, zwiększające efektywność tych działów traktowanych jako systemy (system ochrony zdrowia, system oświaty, system kultury). Wspólną cechą działań pierwszego typu jest zwiększenie roli ekonomicznych kryteriów w funkcjonowaniu instytucji świadczących usługi społeczne⁴. Jeżeli chodzi o realokację środków w ramach poszczególnych działów usług społecznych, to jej główne kierunki zostały nakreślone w wyniku prac nad kompleksowymi programami rozwoju ochrony zdrowia⁵ i oświaty⁶, podejmowanych w różnych krajach i organizacjach międzynarodowych.

Doskonalenie funkcjonowania sfery usług społecznych, jako podstawowy warunek zwiększenia jej efektywności z punktu widzenia zaspokajania socjalno-kulturalnych potrzeb ludności, mieści się w nur-

⁴ Problematyka ta została podjęta w ramach prac nad reformą gospodarczą w Polsce. Por. Usługi społeczne, red. A. Łukaszewicz, Warszawa 1984.

⁵ Por. Targets for Health for All. Targets in Support of the European Regional Strategy for Health for All. WHO, Copenhagen 1985.

⁶ Apprendre a stre, red. E. F a u r e i in., UNESCO, Paris 1973; przekład polski: Uczyć się aby być, Warszawa 1975. Znaczenie i aktualność też tego raportu zostały przypomniane z okazji 40 rocznicy powstania UNESCO. Por. A 21-Point Programme for a Global Strategy in Education, "The Courier", UNESCO, March-June 1986, s. 33-35. Por. również: Raport o stanie oświaty w PRL, Warszawa 1973.

cie reformowania gospodarek krajów socjalistycznych. Wymaga ono jeszcze wielu badań, gromadzenia i wymiany doświadczeń przez poszczególne kraje socjalistyczne.

Wiktor Rutkowski

STRATEGY OF DEVELOPMENT OF SOCIAL SERVICES IN THE EUROPEAN SOCIALIST COUNTRIES

Major changes can be observed in the strategy of development of social services in the socialist countries. These changes are prompted by such major factors in development of social services as changes in the structure of professionally active population, investment policy, and expenditure on social services from the state budget. Improvement in accessibility and quality of social services will depend in the future primarily on modernity of the structure and effectiveness of the national economy. A further conclusion drawn on the basis of the analysis of statistical data from 8 countries for the period 1950-1985 (Bulgaria, Czechoslovakia, GDR, Hungary, Poland, Rumania, Yugoslavia and USSR) is a statement about the necessity of:

- 1) such increase in investment outlays on the social services sphere, which will outpace the rate of these outlays in the entire national economy, and

- 2) much more effective use of resources in this sphere.