

Nobliści z ekonomii



Poza PKB

MIERZMY TO
CO MA ZNACZENIE
DLA ROZWOJU
SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Joseph E. **STIGLITZ**, Jean-Paul **FITOUSSI**, Martine **DURAND**

przekład: Zbigniew **MATKOWSKI**



Polskie Towarzystwo Ekonomiczne

Poza PKB

MIERZMY TO CO MA ZNACZENIE DLA ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Joseph E. **STIGLITZ**, Jean-Paul **FITOUSSI**, Martine **DURAND**

przekład: Zbigniew **MATKOWSKI**



Polskie Towarzystwo Ekonomiczne

Warszawa 2019

Dane o oryginale:

Joseph E. Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi, Martine Durand

*Beyond GDP
Measuring What Counts for Economic
and Social Performance*

OECD Publishing
2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Copyright © 2018 OECD

Copyright for the Polish translation © 2019 Polish Economic Society
All rights reserved.

Wszystkie prawa zastrzeżone. Publikacja wydana na prawach licencji.

Tłumaczenie zostało opublikowane w porozumieniu z OECD. To nie jest oficjalne tłumaczenie OECD. Za jakość tłumaczenia i jego spójność z oryginalnym tekstem językowym dzieła odpowiada wyłącznie autor tłumaczenia. W przypadku jakichkolwiek rozbieżności między oryginalnym dziełem a tłumaczeniem, tylko tekst dzieła oryginalnego będzie uważany za ważny.

Niniejsza praca jest publikowana pod nadzorem Sekretarza Generalnego OECD. Wyrażone opinie i użyte tu argumenty niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne opinie państw członkowskich OECD.

Niniejszy dokument, jak również wszelkie dane i wszelkie zawarte w nim mapy, nie naruszają statusu lub suwerenności nad dowolnym terytorium i granic międzynarodowych oraz nazw jakiegokolwiek terytorium, miasta lub obszaru.

Dane statystyczne dotyczące Izraela są dostarczone przez odpowiednie władze izraelskie i na ich odpowiedzialność. Użycie tych danych przez OECD nie ma wpływu na status Wzgórz Golan, Wschodniej Jerozolimy i izraelskich osiedli na Zachodnim Brzegu zgodnie z warunkami prawa międzynarodowego.

Sprostowania do publikacji OECD można znaleźć w Internecie pod adresem: www.oecd.org/publishing/corrigenda

Wydawca

Polskie Towarzystwo Ekonomiczne
ul. Nowy Świat 49, 00-042 Warszawa
tel.: 22 551 54 01; fax: 22 551 54 44; e-mail: zk@pte.pl

ISBN 978-83-65269-26-3

Przekład, redakcja, korekta

Zbigniew Matkowski

Koordinacja wydania

Anna Kucharczyk
Krystyna Łuszczynska

Skład, łamanie, okładka
Studio Komputerowe GEMMA

Opracowanie graficzne: Christophe Brilhault

Druk i oprawa
Sowa Sp. z o.o.

Wydanie 1

Spis treści

Słowo wstępne	5
Przedmowa	9
Podsumowanie	11
Od tłumacza	15
Od polskiego wydawcy	19
Rozdział 1. Nieustające znaczenie agendy „Poza PKB”	25
1.1. Wprowadzenie	26
1.2. Statystyka PKB a Wielka Recesja	28
1.3. Komisja SSF i jej główne zalecenia	32
1.4. Wachlarz problemów	33
1.5. Dialog narodowy i międzynarodowy	37
1.6. Najważniejsze zmiany na świecie	38
1.7. Postępy w dostępności danych	44
1.8. Implikacje polityczne	45
1.9. Wnioski	45
Rozdział 2. Mierzenie załamań gospodarki	49
2.1. Wprowadzenie	50
2.2. Właściwy dobór mierników	50
2.3. Brak danych o majątku	52
2.4. Bezpieczeństwo ekonomiczne i dobrobyt subiektywny	57
2.5. Gospodarka nigdy nie pokonuje całkowicie głębokiego kryzysu	58
2.6. Niewłaściwe wykorzystanie istniejących mierników: nadmierne eksponowanie długu publicznego	59
2.7. Bezrobocie: niepełna statystyka dostępnych zasobów pracy	63
2.8. Wnioski	66
Rozdział 3. Potrzeba kontynuacji prac Komisji Stiglitz-Sen-Fitoussi	67
3.1. Wprowadzenie	68
3.2. Cele zrównoważonego rozwoju: jak mierzyć rozwój krajów uboższych?	68
3.3. Nierówności dochodowe i majątkowe	71
3.4. Statystyka zasobów ekonomicznych gospodarstw domowych	81
3.5. Nierówności poziome	83
3.6. Nierówność szans	84
3.7. Dobrobyt subiektywny	89
3.8. Bezpieczeństwo ekonomiczne	94
3.9. Trwałość rozwoju	101
3.10. Kapitał społeczny i zaufanie	108
3.11. Wnioski	115

Rozdział 4. Wykorzystanie wskaźników dobrobytu w polityce państwa: doświadczenia wybranych krajów	117
4.1. Wprowadzenie	118
4.2. Wykorzystanie wskaźników dobrobytu w polityce państwa	118
4.3. Doświadczenia wybranych krajów	124
4.4. Wykorzystanie subiektywnych ocen dobrobytu	126
4.5. Wnioski	127
Rozdział 5. Zalecenia do dalszych prac nad pomiarem dobrobytu	129
Bibliografia	133
Aneks. Postępy prac w ramach agendy „Poza PKB”	141
Inicjatywy krajowe	141
Inicjatywy międzynarodowe	144
Rozpowszechnianie informacji o dobrobycie	147

Tabele

Tabela 3.1. Od MDG do SDG	68
Tabela 4.1. Mechanizmy i formy włączania wskaźników dobrobytu do polityki gospodarczej w wybranych krajach	123
Tabela A.1. Wybrane inicjatywy krajowe w zakresie pomiaru dobrobytu i zestawy wskaźników	149
Tabela A.2. Wskaźniki dobrobytu zawarte w publikacji OECD How's Life? 2017	151

Rysunki

Rysunek 1.1. Zaufanie obywateli do rządu federalnego w USA	31
Rysunek 1.2. Trendy produktywności	43
Rysunek 2.1. Rzeczywista i prognozowana wielkość PKB per capita w USA i w strefie euro	53
Rysunek 2.2. Wydatki publiczne i prywatne na edukację i ochronę zdrowia w % PKB	55
Rysunek 2.3. Bezrobocie i niepełne wykorzystanie zasobów pracy	65
Rysunek 2.4. Stopa bezrobocia według wieku	65
Rysunek 3.1. Skumulowany przyrost realnych dochodów na świecie w latach 1988–2008	73
Rysunek 3.2. Krzywa Lorenza ilustrująca rozkład dochodów	80
Rysunek 3.3. Różnica zarobków kobiet i mężczyzn w meta-analizie piśmiennictwa	88
Rysunek 3.4. Trendy subiektywnego dobrobytu w Egipcie	90
Rysunek 3.5. Częstość i skala dużych spadków dochodów w różnych krajach	100
Rysunek 3.6. Zaufanie do innych ludzi na świecie	110
Rysunek 4.1. Cykl polityczny	122
Rysunek A.1. Schemat pomiaru dobrobytu OECD	145
Rysunek A.2. Porównawcza ocena różnych wymiarów i wskaźników dobrobytu w Holandii według rankingu OECD „How's Life?”	148

Ramki

Ramka 1. Grupa Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Pomiaru Rozwoju Gospodarczego i Postępu Społecznego	7
Ramka 4.1. Fazy cyklu politycznego, w których można wykorzystać wskaźniki i oceny dobrobytu	119
Ramka 5.1. Zalecenia kierownictwa grupy HLEG	131
Ramka A.1. Konsultacje społeczne przeprowadzone w ramach nowych inicjatyw dotyczących pomiaru dobrobytu	142
Ramka A.2. „Inicjatywa Lepszego Życia” OECD	144

Słowo wstępne

Ta krótka książka przedstawia syntetyczne ujęcie najistotniejszych zagadnień przedyskutowanych przez Grupę Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Pomiaru Rozwoju Gospodarczego i Postępu Społecznego (High-Level Group on the Measurement of Economic Performance and Social Progress – HLEG), powołaną przez OECD i pracującą pod naszym kierownictwem w ciągu pięciu ostatnich lat (od 2013 do 2018 r.), która w tym okresie zbierała się co pewien czas, aby omawiać problemy przedstawiane w tej książce. Grupa HLEG, której skład jest wyszczególniony w zamieszczonej poniżej ramce, została utworzona, aby kontynuować prace zapoczątkowane przez Komisję ds. Pomiaru Rozwoju Gospodarczego i Postępu Społecznego, powołaną w 2008 r. przez byłego prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy (zwaną też „Komisją Stiglitz-Sen-Fitoussi”, w skrócie SSF)¹. Towarzyszący tej książce raport analityczny pt. *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics* zawiera szereg autorskich opracowań przygotowanych przez niektórych członków HLEG na tematy, które były przedmiotem pracy tej grupy i które są omawiane również w tym miejscu².

Chociaż niniejsza książka zawiera nasze własne ujęcie omawianych zagadnień, opiera się ona na ogromnym zespołowym wkładzie wniesionym przez członków grupy HLEG, zarówno jako autorów rozdziałów zamieszczonych w wymienionym zbiorze opracowań, jak w ramach szerokich dyskusji i debat toczonych na naszych plenarnych posiedzeniach i seminariach tematycznych. Chcemy przekazać wyrazy głębokiego uznania członkom tej grupy za ich ogromny wkład intelektualny wniesiony w kształtowanie nowego podejścia do pomiaru rozwoju gospodarczego i postępu społecznego.

Każda grupa ekspertów rozważająca złożone i ważne sprawy ma do czynienia z trudnym do rozwiązania dylematem. Osiągnięcie pełnego porozumienia pomiędzy członkami grupy we wszystkich istotnych kwestiach jest nadzwyczaj trudne i czasochłonne. Rozpoczynając nowy etap pracy na tym obszarze tematycznym, postanowiliśmy zebrać przede wszystkim nowe autorskie opracowania na każdy z rozważanych przez nas tematów, zakładając przy tym, że każdy z rozdziałów tego zbioru opracowań uwzględni także uwagi i komentarze zgłoszone przez pozostałych członków grupy.

Jednocześnie uznaliśmy, że warto również przedstawić osobno syntetyczny przegląd zagadnień, które omawialiśmy. Dlatego nasza grupa postanowiła, iż przygotowane zostanie podsumowanie jej prac, odzwierciedlające i uwzględniające poglądy wszystkich członków HLEG, napisane przez trzech współprzewodniczących tej grupy. Jest rzeczą zrozumiałą, że nie wszyscy członkowie grupy zgodzą się bez zastrzeżeń z naszą interpretacją tych zagadnień. Niektórzy z nich mogą nawet nie zgodzić się z tezą, że duch naszych dyskusji został tu dokładnie uchwycony, ale na podstawie uwag przekazanych nam przez członków grupy

¹ W nazwach komisji SSF oraz grupy ekspertów HLEG wyrażenie „*economic performance*”, oznaczające stan (kondycję) gospodarki, zastępujemy określeniem „rozwój gospodarczy” z uwagi na dynamiczny charakter przedmiotu dociekań obydwu tych zespołów (*przyp. tłum.*).

² Ten drugi tom, zawierający 9 opracowań autorskich na różne tematy związane z agendą „Poza PKB”, nie został przetłumaczony na język polski (*przyp. tłum.*).

jesteśmy pewni, iż w sumie zdołaliśmy osiągnąć dobry wynik, który wypośredkowuje różne opinie i poglądy.

Odczuwamy pewien niedosyt z tego powodu, że nie byliśmy w stanie ukazać indywidualnego wkładu poszczególnych członków grupy HLEG do każdego z rozważanych wątków. Członkowie grupy byli jednak altruistycznie nastawieni do swego udziału w tym projekcie i jesteśmy im za to bardzo wdzięczni. Możemy jedynie powiedzieć: „dziękujemy”.

Nasze podziękowania kierujemy też do OECD za patronat objęty nad grupą HLEG i sprawowany w całym pięcioletnim okresie jej pracy, jak również do licznych fundacji i organizacji, które gościły i wspierały finansowo organizowane przez nas seminaria tematyczne, oraz do wielu naukowców i badaczy, którzy uczestniczyli w tych seminariach i dzielili się z nami swymi poglądami na te tematy. Seminaria te koncentrowały się na następujących kwestiach:

- „Równowaga wewnątrzpokoleniowa i międzypokoleniowa” (Rzym, 22–23 września 2014 r.) – zorganizowane przez Instytut Ekonomii i Finansów Einaudi i Bank Włoch, a sponsorowane przez SAS;
- „Wielowymiarowy dobrobyt subiektywny” (Turyn, 30–31 października 2014 r.) – zorganizowane we współpracy z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Herberta A. Simona i Kolegium Carlo Alberto, przy wsparciu Compagnia di San Paolo;
- „Nierówność szans” (Paryż, 14 stycznia 2015 r.) – zorganizowane przez Fundację Gulbenkiana we współpracy z Sciences-Po Paris i CEPREMAP;
- „Mierzenie nierówności dochodowych i majątkowych” (Berlin, 15–16 września 2015 r.) – zorganizowane we współpracy z Fundacją Bertelsmana;
- „Mierzenie dobrobytu i rozwoju w Afryce” (Durban, 12–14 listopada 2015 r.) – zorganizowane we współpracy z rządem RPA, z udziałem Japońskiej Agencji Współpracy Międzynarodowej, Uniwersytetu Columbia i Uniwersytetu Cornella;
- „Mierzenie kondycji gospodarczej, społecznej i ekologicznej” (Rzym, 25–26 listopada 2015 r.) – zorganizowane przez Instytut Ekonomii i Finansów Einaudi ze wsparciem Banku Włoch i sponsoringiem SAS;
- „Bezpieczeństwo ekonomiczne: zasady pomiaru i analizy” (Nowy Jork, 4 marca 2016 r.) – zorganizowane we współpracy z Waszyngtońskim Ośrodkiem Godziwego Wzrostu, Instytutem Studiów Społecznych i Politycznych Yale i Fundacją Forda;
- „Mierzenie zaufania i kapitału społecznego” (Paryż, 10 czerwca 2016 r.) – zorganizowane we współpracy z Sciences-Po Paris i European Research Council.

Szczególne podziękowanie kierujemy do tych kolegów, którzy podtrzymywali swą pomocą nasze prace: Marco Mira d’Ercole – za cenny wkład do powstania tej książki, Elizabeth Beasley – za przygotowanie tomu opracowań autorskich, Martine Zaïda – za koordynację prac grupy HLEG oraz organizację wszystkich seminariów tematycznych i posiedzeń plenarnych, Patrickowi Love – za jego wkład do opracowania redakcyjnego obu książek, Christine Le Thi – za pomoc statystyczną i Anne-Lise Faron – za przygotowanie tych książek do publikacji.

**Ramka 1. Grupa Ekspertów Wysokiego Szczebla
ds. Pomiaru Rozwoju Gospodarczego i Postępu Społecznego**

Przewodniczący

- Joseph E. Stiglitz – profesor ekonomii, biznesu i spraw międzynarodowych, Uniwersytet Columbia
- Jean-Paul Fitoussi – profesor ekonomii, Instytut Nauk Politycznych (Sciences-Po) w Paryżu i Uniwersytet Luiss w Rzymie
- Martine Durand – główny statystyk OECD

Członkowie

- Yann Algan – profesor ekonomii, Instytut Nauk Politycznych (Sciences-Po) w Paryżu
- François Bourguignon – Paryska Szkoła Ekonomii
- Angus Deaton – emerytowany profesor ekonomii i spraw międzynarodowych, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs i Wydział Ekonomii na Uniwersytecie Princeton
- Enrico Giovannini – profesor statystyki ekonomicznej, Uniwersytet Rzymski Tor Vergata
- Jacob Hacker – dyrektor Instytutu Studiów Społecznych i Politycznych i profesor nauk politycznych, Uniwersytet Yale
- Geoffrey Heal – profesor polityki publicznej i odpowiedzialnego biznesu, profesor ekonomii i finansów, Graduate School of Business, Uniwersytet Columbia; dyrektor Instytutu Nauk o Ziemi, Centrum Gospodarki, Środowiska i Społeczeństwa, Uniwersytet Columbia
- Ravi Kanbur – profesor spraw międzynarodowych, profesor ekonomii i zarządzania oraz profesor ekonomii, Uniwersytet Cornell
- Alan Krueger – profesor ekonomii i spraw publicznych, Uniwersytet Princeton
- Nora Lustig – profesor gospodarki Ameryki Łacińskiej, Uniwersytet Tulane
- Jil Matheson – b. statystyk krajowy Wielkiej Brytanii
- Thomas Piketty – profesor, Paryska Szkoła Ekonomii
- Walter Radermacher – b. dyrektor generalny, Eurostat
- Chiara Saraceno – honorowy członek Kolegium Carlo Alberto w Turynie
- Arthur Stone – profesor psychologii, Uniwersytet Południowej Kalifornii
- Yang Yao – dyrektor CCER i dziekan Narodowej Szkoły Rozwoju, Uniwersytet Pekin-ski

Sprawozdawcy

- Marco Mira d’Ercole, OECD
- Elizabeth Beasley, CEPREMAP i Sciences-Po

Przedmowa

Ukazanie się raportu Komisji ds. Pomiaru Rozwoju Gospodarczego i Postępu Społecznego we wrześniu 2009 r. było momentem przełomowym¹. W swojej prezentacji tego raportu prezydent Francji Nicolas Sarkozy powiedział: „W dzisiejszych okolicznościach ten raport jest ważny nie tylko w sensie technicznym, lecz również politycznym. Dotyczy on kwestii nurtujących nie tylko ekonomistów, statystyków i księgowych, lecz także polityków, a w konsekwencji – ludzi na całym świecie”. Kluczowe przesłanie raportu było proste: należy zmienić punkt ciężkości w statystyce z mierzenia ogólnych rozmiarów produkcji, do czego służy PKB, na mierzenie tego, co kształtuje dobrobyt ludzi obecnie i w przyszłości. Ta zmiana perspektywy jest sprawą zasadniczą. Jak powiedział jeden z przewodniczących tej komisji, laureat Nagrody Nobla Joseph E. Stiglitz, „to, co mierzymy, przesądza o tym, co robimy”.

To przesłanie jest zgodne z praktyką statystyczną OECD, gdzie dane statystyczne są podstawą zaleceń formułowanych pod adresem polityki gospodarczej i gdzie już od 2004 r. zalecamy rozszerzenie zakresu dostępnych mierników statystycznych, które powinny obejmować nie tylko ocenę ogólnej aktywności gospodarczej, lecz również ocenę jakości życia ludzi. Tak więc istniały już dobre warunki wyjściowe do tego, żeby odpowiedzieć pozytywnie na apel prezydenta Sarkozy’ego, aby OECD odegrała czołową rolę we wprowadzaniu w życie rekomendacji Komisji SSF w skali międzynarodowej. W 2011 r. przyjęliśmy nowe motto: *„Lepsza polityka na rzecz poprawy warunków życia”* i uruchomiliśmy „Inicjatywę Lepszego Życia” (OECD Better Life Initiative), która odegrała kluczową rolę w promowaniu agendy „Poza PKB” poprzez naszą flagową publikację *„Jak się nam żyje?”* (*How’s Life?*) oraz wskaźnik jakości życia OECD (OECD Better Life Index).

Ale nasz wkład nie ogranicza się do tworzenia nowych mierników i danych statystycznych. W 2012 r., w następstwie niszczącego kryzysu, uruchomiliśmy program „Nowe Podejścia do Wyzwań Ekonomicznych” (New Approaches to Economic Challenges – NAEC), poświęcony wspólnej refleksji w obrębie naszej organizacji nad tym, dlaczego nie dostrzegliśmy sygnałów ostrzegawczych i w jaki sposób należałoby zmienić nasz „GPS” (tzn. nasze dane, modele i narzędzia) dla stworzenia lepszej podstawy do pogłębionej analizy wyzwań ekonomicznych i poprawy ekspertyz sporządzanych dla polityki gospodarczej. W tym samym roku uruchomiliśmy Projekt Wzrostu Inkluzywnego (Inclusive Growth Project), zmierzający do połączenia w jedną całość analizy „wzrostu” i „nierówności”, które to zagadnienia były dotychczas rozpatrywane oddzielnie, co prowadziło do formułowania niespójnych zaleceń dla polityki. Kontynuując te prace, w tym roku uruchomiliśmy program „Kierunki Działań na Rzecz Wzrostu Inkluzywnego” (Framework for Policy Action on Inclusive Growth), który ma na celu ukierunkowanie działań zmierzających do bardziej wyrównanego podziału korzyści płynących ze wzrostu gospodarczego oraz do umożliwienia wszystkim ludziom pełnego rozwinięcia swych zdolności.

¹ Raport Komisji pt. *Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn’t Add Up* ukazał się w 2009 r., a jego polski przekład pt. *Błąd pomiaru: Dlaczego PKB nie wystarcza* został wydany przez PTE w 2013 r.

Chociaż nie pokonaliśmy jeszcze w całości zaplanowanej trasy, jesteśmy obecnie znacznie lepiej wyposażeni do tego, aby stawić czoła dzisiejszej rzeczywistości i związanym z nią wyzwaniom. Z tego względu gorąco poparłem sugestię wysuniętą przez naszego Głównego Statystyka, Martine Durand, że OECD jest idealnym miejscem na ulokowanie siedziby niezależnej grupy ekspertów powstałej pod wodzą Josepha E. Stiglitz i Jean-Paula Fitoussiego dla podtrzymania prac nad agendą „Poza PKB”, zapoczątkowanych przez wspomnianą wyżej komisję, która zakończyła swą działalność w 2009 r.

Niniejsza książka zawiera przegląd wyników prawie pięcioletniej pracy Grupy Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Pomiaru Rozwoju Gospodarczego i Postępu Społecznego (HLEG), napisany przez jej trzech współprzewodniczących. Pragnę podziękować Josephowi E. Stiglitzowi, Jean-Paulowi Fitoussiemu i Martine Durand za ich kierownictwo nad pracami tej grupy, a wszystkim jej członkom za ich poświęcenie i wkład.

Mam głęboką nadzieję, że poglądy zawarte w tej książce – i w towarzyszącym jej dodatkowym tomie pt. *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*, zawierającym zbiór autorskich opracowań napisanych przez członków grupy HLEG – będą wyrazem osobistych przemyśleń autorów, będą miały znaczący oddźwięk w środowisku ekonomicznym i statystycznym, podobnie jak poglądy przedstawione w opublikowanym w 2009 r. raporcie końcowym Komisji Stiglitz, Sena i Fitoussiego. Dopiero mając lepsze mierniki odzwierciedlające właściwie warunki życia i aspiracje ludzi, będziemy mogli opracować i realizować „Lepszą politykę na rzecz poprawy warunków życia”.

Angel Gurría
Sekretarz Generalny OECD



Podsumowanie

Niniejszy raport, podsumowujący prace Grupy Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Pomiaru Rozwoju Gospodarczego i Postępu Społecznego (HLEG), uzupełnia i rozbudowuje analizy i rekomendacje Komisji ds. Pomiaru Rozwoju Gospodarczego i Postępu Społecznego (tzw. Komisji Stiglitz, Sena i Fitoussiego – SSF), przedstawione w 2009 r., dotyczące roli mierników dobrobytu w polityce społeczno-ekonomicznej i w stymulowaniu bardziej aktywnego dialogu na tym polu między teorią ekonomii i praktyką statystyczną. Raport ujawnia niektóre milczące założenia upraszczające ukryte w praktyce statystycznej oraz ich konsekwencje dla przedstawianego obrazu rzeczywistości. Głównym przesłaniem tego raportu jest teza, że to, co mierzymy, wpływa na to, co robimy. Jeżeli mierzymy rzeczy niewłaściwe, to będziemy działać źle. A jeśli czegoś nie mierzymy, to nie zwracamy na to uwagi i postępujemy tak, jak gdyby dany problem w ogóle nie istniał.

Nie sposób ująć wszystkie aspekty dobrobytu w postaci jednego wskaźnika, w podobny sposób jak PKB opisuje produkcję rynkową gospodarki. Ta sytuacja doprowadziła do tego, że PKB jest używany także jako przybliżona miara dobrobytu ekonomicznego (tj. ilości towarów dostępnych dla społeczeństwa) i ogólnego dobrobytu społecznego (który zależy również od preferencji ludzkich i od działalności pozarynkowej). PKB nie został jednak stworzony do tych zadań. Musimy zatem wyjść „poza PKB” przy ocenie kondycji gospodarczej danego kraju, uzupełniając ten miernik szerokim zestawem wskaźników odzwierciedlających rozkład dobrobytu w społeczeństwie oraz jego trwałość w wymiarze społecznym, ekonomicznym i ekologicznym. Trudność polega na tym, że zestaw ten nie powinien być zbyt duży, tak aby był łatwo zrozumiały, ale też nie może być zbyt mały, aby uwzględniał wszystko to, na czym nam najbardziej zależy.

Kryzys 2008 r. i jego następstwa pokazują, dlaczego konieczna jest taka zmiana perspektywy. Spadek PKB, który nastąpił w okresie kryzysu, nie był zdarzeniem jednorazowym i przejściowym, które można przewidzieć za pomocą konwencjonalnych modeli ekonomicznych. Jego skutki były widoczne przez długi czas. Oznacza to, że kryzys spowodował trwały ubytek znacznej części kapitału – nie tylko widocznego w postaci maszyn i urządzeń, lecz także „kapitału ukrytego” – np. poprzez zahamowanie procesu szkolenia zawodowego pracowników, trwałe upośledzenie młodzieży wchodzącej podczas recesji na rynek pracy i spadek zaufania do systemu gospodarczego nastawionego głównie na korzyści czerpane przez garstkę ludzi.

Inne mierniki, w tym lepsze mierniki bezpieczeństwa ekonomicznego ludzi, pokazałyby zapewne, że konsekwencje recesji były znacznie głębsze niż to, co pokazuje statystyka PKB. A wówczas rządy mogłyby zareagować mocniej dla złagodzenia negatywnych skutków kryzysu. Jeżeli na podstawie statystyki PKB ocenia się, że gospodarka jest już na dobrej drodze do ożywienia – tak jak to sądzono w wielu krajach w 2010 r. – to nikt nie będzie podejmował ostrych działań zmierzających do podtrzymania stopy życiowej ludności, nawet jeżeli są pewne sygnały wskazujące, że większość ludzi wciąż czuje się tak jak w recesji. Podobnie przy braku wskaźników mierzących stopień bezpieczeństwa ekonomicznego obywateli nikt nie podejmie kroków w kierunku wzmocnienia systemu zabezpieczeń socjalnych.

Te uchybienia w reakcjach polityki społeczno-ekonomicznej¹ zostały spotęgowane przez nadmierną koncentrację uwagi na skutkach wydatków państwowych w zwiększaniu zadłużenia państwa, podczas gdy dodatkowe wydatki państwa mogły mieć postać inwestycji publicznych zwiększających aktywa majątkowe państwa i kraju. To samo dotyczy sytuacji, gdy mierniki bezrobocia nie pokazują w pełni rozmiarów nieczynnych zasobów pracy. Agenda „Poza PKB” jest czasem określana jako „antywzrostowa”, ale nie jest to prawda. Stosowanie takiego zestawu wskaźników, które odzwierciedlałyby preferencje i wartościowanie społeczne, najprawdopodobniej doprowadziłoby do szybszego wzrostu PKB niż ten, który został w rzeczywistości osiągnięty po 2008 r. w większości krajów.

Książka ta ukazuje również postęp w realizacji zaleceń Komisji SSF osiągnięty od 2009 r. oraz wskazuje obszary wymagające dodatkowej uwagi ze strony urzędów statystycznych, badaczy i polityków. Rezolucja ONZ „Cele Rozwoju Zrównoważonego”, przyjęta przez społeczność międzynarodową w 2015 r., idzie wyraźnie dalej niż agenda „Poza PKB”, ale zawarte w niej 169 celów i ponad 200 wskaźników „globalnego monitoringu” to stanowczo za wiele, aby ukierunkować politykę zrównoważonego wzrostu. Poszczególne kraje muszą określić swoje priorytety w ramach tej szerokiej agendy ONZ oraz zwiększyć swe zasoby statystyczne, które obecnie – nawet w krajach rozwiniętych – są niewystarczające do tego, aby monitorować realizację uzgodnionych zobowiązań. Społeczność międzynarodowa powinna dołożyć starań, aby wzmocnić potencjał statystyczny krajów rozwijających się – szczególnie w tych dziedzinach, w których dane ze wszystkich krajów są niezbędne do oceny zjawisk o charakterze globalnym, takich jak zmiany klimatyczne czy rozkład dochodów na świecie.

Rozkład dochodów i majątków zajmuje obecnie centralne miejsce w dyskusjach na temat polityki społeczno-gospodarczej – inaczej niż to było w 2009 r. Ale wciąż potrzebny jest jeszcze duży postęp na wielu odcinkach, takich jak mierzenie sytuacji na obydwu krańcach rozkładu dochodów, integracja różnych źródeł danych oraz mierzenie łącznego rozkładu dochodów, konsumpcji i majątku na poziomie indywidualnym. Rozpatrując nierówności, trzeba także uwzględnić nierówności istniejące pomiędzy różnymi grupami ludności („nierówności poziome”), nierówności w obrębie gospodarstw domowych oraz rozkład własności i kontroli nad zasobami, co jest szczególnie ważne w analizie majątków. Oprócz nierówności w podziale wyników gospodarowania trzeba badać też nierówność szans. Nierówności szans są jeszcze bardziej nie do przyjęcia niż nierówności podziału, ale operacyjne rozróżnienie między tymi kategoriami jest trudne, ponieważ nie jesteśmy w stanie prześledzić wszystkich okoliczności, które wpływają na osiągnięte przez ludzi dochody, a są niezależne od ich własnych wysiłków i starań. Ważną sprawą jest również włączenie informacji o nierównościach ekonomicznych do rachunków narodowych, aby móc obliczać wskaźniki pokazujące podział dochodu narodowego w takim samym układzie czasowym, w jakim sporządzana jest statystyka produkcji.

Książka omawia również takie mierniki, które nie mają nadal solidnej bazy w oficjalnej statystyce. W ocenie pozapieniężnych kosztów i korzyści różnych programów publicznych oraz innych przedsięwzięć polityki gospodarczej krytycznie ważne są subiektywne oceny dobrobytu. Wprawdzie od 2009 r. dokonał się duży postęp we włączaniu tych kwestii do oficjalnych badań ankietowych prowadzonych na dużych zbiorach respondentów, jednak wysiłki w tym kierunku powinny być kontynuowane, aby uzyskać więcej informacji na temat wielu ważnych kwestii, które pozostają nadal otwarte. Nową dziedziną jest bezpieczeństwo ekonomiczne,

¹ Jednym z licznych skrótów myślowych stosowanych w tej książce jest słowo „polityka” (*policy*), używane setki razy bez żadnego przymiotnika. Przeważnie chodzi tu o politykę gospodarczą lub – szerzej rzecz ujmując – politykę społeczno-ekonomiczną. W polskim przekładzie, tam gdzie to wydaje się celowe, wprowadzamy zwykle przymiotnik konkretyzujący rodzaj lub obszar działania omawianej polityki (*przyp. tłum.*).

gdzie trzeba włożyć jeszcze wiele pracy, aby skonstruować mierniki dotyczące wstrząsów dotyczących ludzi oraz dostępnych zabezpieczeń przed nimi. Kryzys 2008 r. zmniejszył nie tylko poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego wśród ludzi, lecz także ich zaufanie do systemu, ze względu na powszechną opinię krytyczną co do niewłaściwej polityki antykryzysowej rządów. Erozja zaufania (zarówno do innych ludzi, jak i do instytucji) stanowi trwałą spuściznę kryzysu, której efekty wzmacniają falę niepokojów politycznych przetaczającą się obecnie przez świat. I wreszcie, pomiar trwałości rozwoju w wymiarze ekologicznym, ekonomicznym i społecznym oraz pomiar odporności systemu gospodarczego na wstrząsy to także priorytetowe kierunki badań i praktyki statystycznej, wymagające połączenia wysiłków przedstawicieli różnych dyscyplin i połączenia różnych podejść.

Książka formułuje na zakończenie 12 zaleceń do dalszej pracy na tych obszarach, które uzupełniają postulaty zawarte we wcześniejszym raporcie Komisji SSF.

Chociaż z pewnością potrzebne są różne nowe mierniki, same one nie wystarczą. Ważne jest trwałe zakotwiczenie tych wskaźników w procesie politycznym w sposób niezależny od osobliwości związanych z cyklami wyborczymi. Książka odwołuje się do doświadczeń różnych krajów pokazujących, w jaki sposób wykorzystywane są wskaźniki dobrobytu w różnych stadiach cyklu politycznego – od ustalenia priorytetów, poprzez ocenę plusów i minusów różnych strategii osiągania określonego celu, alokację środków niezbędnych do realizacji wybranej strategii, monitorowanie na bieżąco podejmowanych działań, aż do oceny osiągniętych rezultatów, co pozwala też nanieść odpowiednie poprawki w przyszłości. Książka podaje przykłady takich działań w różnych wybranych krajach. Choć są to doświadczenia dość świeże, obejmujące ostatnie lata, można mieć nadzieję, że wskazują one obiecujące kierunki dalszej polityki, wychodzące poza tradycyjne schematy i formuły, która będzie bardziej skuteczna w osiąganiu postawionych celów i pomoże odbudować wiarę ludzi w to, że polityka państwa może zapewnić to, na czym nam wszystkim zależy: sprawiedliwy i trwały rozwój.

Od tłumacza

Jest to już siódma książka przetłumaczona przeze mnie w serii wydawniczej Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego „Nobliści z ekonomii”. Tym razem jest to raport OECD, podsumowujący prace specjalnej grupy ekspertów pod kierownictwem Josepha E. Stiglitz, Jean-Paula Fitoussiego i Martine Durand, która w latach 2013–2018 pracowała nad problemami i sposobami pomiaru dobrobytu i zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego w ramach agendy „Poza PKB”. Grupa ta kontynuowała prace zapoczątkowane wcześniej przez komisję pod kierownictwem J.E. Stiglitz, A. Sena i J.P. Fitoussiego (powołaną przez prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy), których efektem był raport opublikowany w 2009 r. (polski przekład pt. *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza* ukazał się w 2013 r. w tej samej serii PTE). Obecny raport, którego polski tytuł brzmi: *Poza PKB. Mierzmy to, co ma znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego*, stanowi nowy, ważny krok w debacie na ten sam temat. Podsumowuje on postęp osiągnięty w ostatnich latach w wyjaśnianiu problemów zrównoważonego rozwoju i doskonaleniu metod pomiaru dobrobytu oraz proces włączania tych zagadnień do polityki społeczno-ekonomicznej w przestrzeni międzynarodowej. Polski przekład tego raportu ukazuje się w serii „Nobliści z ekonomii”, ponieważ promotorem i współorganizatorem prac obydwu tych grup eksperckich, a także współautorem obecnego raportu, jest prof. Joseph E. Stiglitz – laureat Nagrody im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii przyznanej w 2001 r.

Pomimo niewielkiej objętości, dobre przetłumaczenie tej książki nie było rzeczą łatwą. Źródeł trudności było kilka.

Po pierwsze, w książce tej występuje bardzo wiele imion własnych – zarówno w języku angielskim, jak i w innych językach. Dotyczy to nazw różnych organizacji, instytucji i urzędów, programów, projektów, ustaw, deklaracji itp. i związanych z tym akronimów, których rozszyfrowanie i tłumaczenie narażało nieraz sporych trudności. Dobrym przykładem są już same nazwy Komisji Stiglitz-Sena-Fitoussiego oraz grupy ekspertów kontynuującej jej prace pod auspicjami OECD. W piśmiennictwie polskim stosowane były różne tłumaczenia (nie zawsze poprawne i adekwatne do profilu działalności obu tych grup). W moim przekładzie tego raportu Komisja SSF występuje pod nazwą „Komisja ds. Pomiaru Rozwoju Gospodarczego i Postępu Społecznego”, a grupa ekspertów OECD nazywana jest podobnie, jako „Grupa Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Pomiaru Rozwoju Gospodarczego i Postępu Społecznego”.

Po drugie, w książce tej występuje wiele skrótów myślowych oraz pojęć jednowyrazowych wymagających często pewnego rozszerzenia, konkretyzującego ich treść. Jednym z takich pojęć jest słowo „polityka” (*policy*), używane setki razy w treści książki, przeważnie w znaczeniu „polityka społeczno-gospodarcza państwa”; słowo to – przynajmniej w języku polskim – wymaga zazwyczaj pewnego uściślenia za pomocą odpowiedniej przydawki klasyfikacyjnej, przymiotnej lub dopełniaczowej. Podobnie jest z pojęciem „dobrobyt” (*well-being*), które ze względu na bardzo szeroki zakres znaczeniowy często wymaga pewnej konkretyzacji (np. rozróżnienia między dobrobytem obecnym i przyszłym lub dobrobytem indywidualnym i ogólnospołecznym). To samo dotyczy pojęcia „zaufanie” (*trust*), które jest używane tutaj

w różnych znaczeniach i w różnych odniesieniach. Oczywiście, nie jest żadnym problemem incydentalne uzupełnienie jakiegoś skrótowego określenia odpowiednim przymiotnikiem w celu dokładniejszego sprecyzowania jego treści, pod warunkiem jednak, że jesteśmy całkowicie pewni, jakie konkretne znaczenie tego terminu w danym kontekście mają na myśli autorzy. Z tym jednak bywa różnie, ponieważ niektóre kluczowe pojęcia stosowane w tej książce są niedookreślone nie tylko na skutek braku jakiegoś dopełnienia, lecz także na skutek braku jasnej definicji.

Szeroki zakres znaczeniowy niektórych kluczowych pojęć używanych w tej książce, przy jednoczesnym braku dokładnych definicji lub wyraźnego objaśnienia sposobu rozumienia tych pojęć przez autorów, to chyba najważniejszy problem utrudniający dokładne zrozumienie niektórych wywodów i adekwatne ich przetłumaczenie. Jedynie szerokie i wielowymiarowe pojęcie dobrobytu zostało tutaj gruntownie i wszechstronnie wyjaśnione. Natomiast drugie, niezwykle ważne w tych rozważaniach pojęcie trwałości rozwoju i dobrobytu (*sustainability*) zostało wprawdzie dość szeroko naświetlone (także od strony czynników determinujących trwałość i ciągły rozwój), jednak używane jest ono w różnych znaczeniach i odnoszone zarówno do wzrostu gospodarczego (czy jest on dostatecznie zrównoważony, stabilny i trwały), jak i do dobrobytu (czy jego obecny poziom lub tempo wzrostu są do utrzymania i pod jakimi warunkami). Oczywiście, utrzymanie obecnego poziomu produkcji i realnego dochodu czy obecnego poziomu materialnego dobrobytu i jakości życia jest zadaniem dużo łatwiejszym niż utrzymanie dotychczasowej dynamiki tych wielkości, szczególnie w krajach o szybkim tempie wzrostu. Brak wyraźnego rozróżnienia pomiędzy statycznym i dynamicznym aspektem trwałości rozwoju utrudnia dokładne zrozumienie niektórych twierdzeń autorów. Również pojęcia kapitału ekonomicznego, naturalnego, ludzkiego i społecznego nie zostały jednoznacznie zdefiniowane. W zakresie kapitału społecznego autorzy skupiają uwagę tylko na jednym elemencie tego pojęcia, a mianowicie na zaufaniu (do innych ludzi i do instytucji, a także do całego systemu społeczno-ekonomicznego). Wspominają również o „głosie politycznym”, czyli realnym wpływie obywateli na politykę państwa – jako przejawie wolności politycznej i demokracji. Inne elementy tego szerokiego pojęcia, takie jak stosunki międzyludzkie i więzi społeczne, tożsamość kulturowa i narodowa, system wartości i normy etyczne, zostały jedynie zdawkowo zaznaczone, co jest zresztą zrozumiałe ze względu na niewielką objętość tej książki. Jednakże trudno mierzyć różne rodzaje i komponenty zasobów kapitału, określających potencjał wytwórczy gospodarki i tempo jej rozwoju, bez dokładnego zdefiniowania tych pojęć.

Dodatkowym źródłem trudności w tłumaczeniu tej książki jest fakt, iż poszczególne jej fragmenty były pisane przez trzech autorów. Pomimo ich ścisłej współpracy i uzgodnienia stanowisk, występują więc tu niekiedy dostrzegalne różnice w sposobie interpretacji poszczególnych pojęć i zjawisk, a także pewne powtórzenia. Syntetyczny charakter raportu i jego ograniczona objętość narzucały oczywiście konieczność koncentracji uwagi na kilku wybranych wątkach tego niezwykle szerokiego zagadnienia. Liczne odwołania do dorobku Komisji SSF dodatkowo ograniczyły ilość miejsca poświęconego prezentacji nowych ustaleń i zaleceń grupy eksperckiej OECD. Drobne błędy i usterki redakcyjne dostrzeżone w tekście angielskiego oryginału zostały usunięte w polskim przekładzie. Przypisy od tłumacza wyjaśniają znaczenie ważniejszych pojęć i sposób ich tłumaczenia.

Mam nadzieję, że polskie wydanie raportu OECD okaże się lekturą ciekawą i pożyteczną. Książka ta powinna przyczynić się do lepszego zrozumienia doniosłej problematyki zrównoważonego rozwoju i dobrobytu społecznego, doskonalenia mierników postępu osiąganego przez poszczególne kraje w tej dziedzinie oraz szerszego uwzględnienia tych zagadnień

w polityce społeczno-ekonomicznej i we współpracy międzynarodowej. Moje merytoryczne uwagi do międzynarodowej debaty na ten temat przedstawiłem podczas debaty zorganizowanej w dniu 19 kwietnia 2019 r. przez Polskie Towarzystwo Ekonomiczne i Komitet Nauk Ekonomicznych PAN, poświęconej dyskusji nad raportem OECD, który zaprezentowała jego współautorka, pani Martine Durand. Wspomniałem przy tym również o dużym wkładzie polskich ekonomistów i statystyków do badań nad tą problematyką i do doskonalenia wskaźników służących do mierzenia postępów w budowie dobrobytu, a także coraz szerszym uwzględnianiu tych zagadnień w polityce społeczno-ekonomicznej państwa.

Zbigniew Matkowski

Od polskiego wydawcy

Meandry pomiaru dokonań społeczno-gospodarczych

Polskie Towarzystwo Ekonomiczne (PTE) oddaje do rąk Czytelników publikację dotyczącą fundamentalnej dla funkcjonowania gospodarki oraz społeczeństwa kwestii, jaką jest pomiar ich dokonań biznesowych, pracowniczych i innych. To już drugie w dorobku wydawniczym PTE opracowanie poświęcone miernikom dokonań społeczno-gospodarczych. Pierwsze to przekład przed sześcioma laty opracowanego w 2009 r. na zlecenie prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy’ego raportu autorstwa dwóch noblistów: Josepha Stiglitz’a i Amartyi Sena oraz Jeana-Paula Fitoussiego pt. *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza?* Ów tytułowy błąd pomiaru oznacza niezgodność z rzeczywistością, z wielkością „prawdziwą”, która jednak, jak wynika z raportu, przeważnie nie jest znana. Tego typu błąd nie jest zaś kwestią zwykłej pomyłki, lecz właśnie złożoności pomiaru i doboru jego metod. Dokonujące się dynamiczne zmiany we współczesnym świecie, w tym przede wszystkim zmiany, jakie przynosi czwarta rewolucja przemysłowa, sprawiają, że owa złożoność narasta, obnażając zarazem mankamenty produktu krajowego brutto (PKB) jako miernika dokonań społeczno-gospodarczych, miernika rynkowej wartości nowo wytworzonej. Zmiany te są bardzo dynamiczne i właśnie w kontekście pomiaru tych dokonań są przedmiotem niniejszej publikacji, stanowiącej przekład wydanej przez OECD książki – raportu Josepha E. Stiglitz’a, Jeana-Paula Fitoussiego i Martine Durand pt. *Poza PKB. Mierzmy to, co ma znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego (Beyond GDP. Measuring What Counts for Economic and Social Performance)*, OECD, Paryż (2018). Podtytuł książki jest znamienity i ważny. Stanowi podkreślenie złożoności pomiaru, a zarazem swego rodzaju przypomnienie intencji twórcy koncepcji pomiaru wartości nowo wytworzonej, czyli Simona Kuzneta, który w 1937 r. postulował, żeby miernik ten obejmował tylko te dobra i usługi, które służą poprawie jakości i podwyższaniu standardu życia. Jednak obowiązujące obecnie standardy zorientowane są na czysto ilościowy wymiar dokonań, znacząco odbiegając od tego postulatu¹. Sarkastycznie zwracał na to uwagę pod koniec lat 60. minionego wieku cytowany w niniejszej książce Robert Kennedy, który alarmował, że miernik ten mierzy „krótko mówiąc – wszystko oprócz tego, co nadaje sens naszemu życiu”.

Publikacja ta ukierunkowana jest właśnie na wskazywanie złożoności i znaczenia doskonalenia pomiaru dokonań społeczno-gospodarczych oraz wagi eliminowania ułomności w tym zakresie. Jest to istotne tym bardziej, że jak wielokrotnie podkreślają Autorzy, to jak pracujemy, jak działamy, zależy przede wszystkim od tego, jak mierzone są nasze dokonania. Sposób pomiaru zawsze bowiem rzutuje na zachowania i decyzje tych, których bezpośrednio lub pośrednio pomiar ten dotyczy. Jeśli jest błędny lub niepełny, wadliwy, może prowadzić do nieprawidłowości w funkcjonowaniu społeczeństwa i gospodarki, skutkować kosztownymi błędami decyzyjnymi.

¹ S. Kuznets – późniejszy (w 1971 r.) laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie nauk ekonomicznych, przyznanej mu za opartą na badaniach empirycznych interpretację wzrostu gospodarczego, która dała nowe i pogłębiła istniejące zrozumienie ekonomiczne struktur społecznych i procesów rozwoju.

Dlatego też książkę tę powinien przeczytać każdy, kto chce lepiej rozumieć specyfikę pomiaru dokonań społeczno-gospodarczych i jej znaczenie dla gospodarki i działań ludzkich. Publikacja ta zasługuje na uważną lekturę nie tylko dlatego, że jej Autorami są wybitni znawcy przedmiotu, w tym laureat przyznawanej od 1968 r. przez Bank Szwecji nagrody imienia Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii, Joseph E. Stiglitz². Ważnym argumentem za lekturą tej książki (jak i poprzedniego raportu) jest to, że dotyczy ona w znacznym stopniu indywidualnych odczuć, ocen, nastrojów ludzi, włączając w to poczucie szczęścia lub braku satysfakcji z życia zawodowego czy osobistego. W książce tej wyjaśniane są podstawowe przyczyny, które sprawiają, że odczucia te coraz częściej rozmiągają się z ogólnymi ocenami dokonujących się przemian społeczno-gospodarczych, ocenami opierającymi się głównie na wielkości wytwarzanego w poszczególnych krajach produktu krajowego brutto (PKB).

Warto zatem jeszcze raz przypomnieć, że PKB to stosunkowo nowy miernik. Jego koncepcję opracował Simon Kuznets i przedstawił po raz pierwszy w USA w 1937 r. Koncepcja ta stopniowo ukorzeniła się w praktyce pomiaru dokonań społeczno-gospodarczych dopiero po II wojnie światowej, przy czym praktyczne jej stosowanie łączyło się z różnymi modyfikacjami, które niekiedy istotnie odbiegały niestety od pierwotnych założeń koncepcyjnych. Podkreślają to Autorzy niniejszej książki: „Jednak z biegiem czasu, wraz ze wzrostem złożoności analiz ekonomicznych, mniej uwagi poświęcano jakości samych danych, a zwłaszcza ograniczeniom PKB jako miernika dobrobytu. W rezultacie malała też wiarygodność analiz makroekonomicznych i ich wyników, opartych w dużym stopniu na wskaźnikach PKB. Paradoks polegał na tym, że sami twórcy systemu rachunków narodowych doskonale wiedzieli o ograniczeniach tego miernika i używali go ostrożnie³. Ale później, wobec spadku zainteresowania samą istotą i konstrukcją tych mierników, przy jednoczesnym upowszechnianiu ich zastosowań, stopniowo zapominano o tych ograniczeniach. Chociaż PKB został stworzony do mierzenia aktywności gospodarczej, coraz częściej zaczęto używać tego miernika w ocenach dotyczących ogólnego poziomu dobrobytu.”

Obecnie PKB jest głównym miernikiem aktywności gospodarczej, służącym porównawczym analizom w przestrzeni i czasie. Choć to miernik o dobrze ugruntowanych podstawach pojęciowych i statystycznych, przy tym podlegający standardom międzynarodowym, to zarazem coraz wyraźniej uwidaczniają się jego mankamenty, co zresztą związane jest ze wskazywanymi nieprawidłowościami w stosowaniu go w praktyce.

PKB stanowi zagregowaną wartość dodaną (tj. pozostającą po odjęciu od wartości produkcji całkowitej wartości dóbr i usług zużytych do tej produkcji), czyli – mówiąc w uproszczeniu – stanowi wartość netto dóbr i usług finalnych wytworzonych w określonej jednostce czasu na terenie danego kraju czy regionu. To w największym uproszczeniu suma płac, jakie uzyskują pracujący, oraz zysków inwestorów z zainwestowanego kapitału. Jednak PKB to jedynie miara produkcji rynkowej. Choć jest podstawą i składnikiem rozmaitych wskaźników, służących pomiarowi postępu gospodarczego, nie przekłada się wprost na poziom krajowego bogactwa i dobrobytu społecznego – i to pomimo że jest ważnym czynnikiem jego kształtowania. PKB nie obejmuje bowiem rezultatów pozarynkowych działań i prac, w tym np. tak ważnych przecież prac domowych. Dlatego też PKB jako miara postępu społeczno-gospodarczego i dobrobytu społecznego oraz dobrostanu kraju zawodzi i nie wystarcza. Poprzestanie na ocenach opartych na PKB, bez pogłębionej, holistycznej analizy, także jakościowej, może

² Joseph E. Stiglitz otrzymał tę nagrodę w 2001 r. za badania naukowe z zakresu ekonomii informacji, za analizę rynków z asymetrią informacji.

³ Słynne jest żartobliwe pytanie zadane przez Paula Samuelsona: „co stanie się z PKB, jeżeli profesor poślubi swą służącą?”

prowadzić do nieuprawnionych wniosków, skutkujących kosztownymi błędami w polityce społeczno-gospodarczej.

Dlatego też Autorzy niniejszej książki postulują tytułowe wyjście *poza PKB* i wprowadzanie uzupełniających w stosunku do PKB wskaźników, w tym wskaźników dobrobytu, i ich uwzględnianie w społeczno-gospodarczej polityce państwa. Powołują się przy tym na ukie-runkowane na doskonalenie pomiaru doświadczenia wybranych krajów.

Zważywszy na narastającą złożoność pomiaru dokonań społeczno-gospodarczych, Autorzy słusznie wskazują na potrzebę kontynuacji prac Komisji Stiglitz-Sen-Fitoussi. Jest to istotne tym bardziej, że nasilająca się kryzysogenność gospodarki globalnej sprawia, że jednym z fundamentalnych zagadnień staje się mierzenie załamań gospodarki. Autorzy poświęcają tej kwestii odrębny rozdział, w którym identyfikowane są luki badawcze i ułomności dostępnych baz danych.

Aby zobrazować meandry pomiaru PKB, warto jeszcze raz przypomnieć, że w mierniku tym uwzględniane są zarówno społecznie użyteczne dobra, jak i antydobra, czyli takie, które są szkodliwe dla harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego. W pomiarze PKB na równi traktowane są rynkowe działania w sferze wytwórczości, jak i np. w sferze hazardu. Ilustrując tę tezę, autorzy sięgają do literatury przedmiotu, m.in. cytując opinię Simona Kuzneta, który wychodząc od tezy, że „nikt nie chciałby przyspieszenia ogólnego tempa wzrostu gospodar-czego związanego głównie ze wzrostem wydatków wojskowych” – twierdził, że „należy próbować sformułować pewien konsensus [w sprawie listy pożądanej zawartości wzrostu gospodarczego, pomijając rzeczy wulgarne, frywolne i niebezpieczne] ... i zmieniać te ustalenia w zależności od zmieniających się warunków”. Na wskazywane wady PKB (m.in. jednakowe traktowanie rynkowych dóbr i usług społecznie pożądanych oraz niepożądanych (antydóbr) oraz nieuwzględnianie zmian społecznych i ekologicznych) obecnie nakładają się nowe sła-bości, wynikające z niedostosowania PKB do dokonujących się przemian technologicznych i cywilizacyjnych. Przykładem tego są chociażby nieznajdujące należytego odzwierciedlenia w PKB takie zjawiska, jak rozwijająca się szybko dzięki Internetowi gospodarka współdziele-nia (*sharing economy*), nasilające się zjawisko zerowych kosztów krańcowych i inne.⁴ Coraz szybciej rosnąca różnorodność dostępnych produktów i upowszechnianie personalizacji ofert, a także rozmycie granicy między wypoczynkiem a pracą w wielu twórczych zawodach ozna-cza, że statystyki PKB mogą zaniżać poziom dobrobytu, ale zarazem nie można wykluczyć, że jest odwrotnie.

Trzeba też uwzględnić, że część dochodu wypracowanego w kraju jest przesyłana za granicę, a z drugiej strony niektórzy obywatele pobierają dochód z zagranicy. Te przepływy nie są uwzględniane w PKB, tylko w innej mierze, jaką jest produkt i dochód narodowy. Dochód narodowy będzie np. niższy niż PKB, jeśli inwestorzy zagraniczni będą transferować zyski do swego kraju macierzystego. Zyski te są uwzględniane w PKB, nie zwiększają jednak siły nabywczej obywateli danego kraju. Stąd też Autorzy tej książki nawiązują do sformułowanej wcześniej i prezentowanej w pierwszym raporcie tezy, że *dla kraju rozwijającego się stwierdzenie, że jego PKB wzrósł, może mieć niewielkie znaczenie. Taki kraj chciałby wiedzieć, czy jego obywatelom powodzi się lepiej, a mierniki dochodu narodowego są w tym momencie dużo bardziej adekwatne niż PKB*. Istotne jest zatem, aby w analizach ekonomicznych obok wskaźnika PKB częściej eksponowany był także wskaźnik PNB.

⁴ Szerzej na ten temat w: E. Mączyńska, *Tajemniczy i (nie)zawodny PKB*, „Biuletyn PTE”, 2019 nr 3.

Takie przykłady meandrów pomiaru można mnożyć, co uzasadnia eksponowany w niektórych publikacjach ekonomicznych syndrom swego rodzaju „teatru liczb”, gdzie dane i statystyki liczbowe tworzą *kurtynę, która odcina nas od rzeczywistości*.

Na zagrożenia takie wskazuje wielu naukowców i praktyków. Znajduje to też odzwierciedlenie w licznych publikacjach, w tym także wydawanych przez PTE. Symptomatycznie wyrażają te zagrożenia już same ich tytuły, wskazujące na ograniczenia rynku, nietransparentność i zafałszowanie miar rynkowych, często abstrahujących od rachunku społecznych kosztów i efektów zewnętrznych (*externalities*), z uwzględnieniem długookresowej perspektywy⁵.

Właśnie takim meandrom pomiaru poświęcona jest niniejsza książka. Celem jej Autorów jest pobudzenie refleksji i działań zorientowanych na dochodzenie do bardziej prawidłowych zasad pomiaru dokonań społeczno-ekonomicznych. Wyraża to trafnie tytuł książki, sugerujący potrzebę wyjścia w takich pomiarach poza PKB i potrzebę uwzględniania innych wskaźników odzwierciedlających zmiany poziomu dobrobytu społecznego. Autorzy tej książki wskazują na zapotrzebowanie na mierniki wielorakie, umacniając trafność sformułowanej we wcześniejszym raporcie tezy, że nie istnieje jeden miernik, który może oddać coś tak złożonego jak społeczeństwo. Charakterystyki stanu gospodarki przez zbyt mały zbiór liczb mogą bowiem skutkować błędnymi wnioskami, a usilne (m.in. ze względów politycznych i wizerunkowych) poszukiwanie sposobów zwiększania PKB może w skrajnych przypadkach skutkować pogarszaniem się życia obywateli.

Książka jest zatem ukierunkowana na poszukiwanie nowych, lepszych miar rozwoju społeczno-gospodarczego, dobrobytu społecznego, dobrostanu kraju i jakości życia jego mieszkańców. Autorzy nawiązują zarazem do wcześniej podejmowanych tego typu prób. Warto tu jeszcze przypomnieć, że kwestie te są także prezentowane w polskich publikacjach. Między innymi Grzegorz W. Kołodko, odnosząc się do jednej z nowszych miar postępu i dobrobytu, jaką jest *Gross National Happiness Index* (GNH), czyli wskaźnik „szczęścia krajowego brutto”, postuluje rozwijanie tego kierunku badawczego, proponując „zintegrowany indeks pomyślności”⁶.

Autorzy książki postulują, żeby stosowane były miary szerzej ujmujące to, co dzieje się z większością obywateli (w tym mierniki mediany dochodu), co dzieje się z najuboższymi (w tym mierniki ubóstwa), co dzieje się ze środowiskiem (w tym miernik wyczerpywania się zasobów i degradacji środowiska) i co się dzieje z równowagą ekonomiczną (mierniki zadłużenia i zagrożeń gospodarczych, w tym kryzysogenności). Czwarta rewolucja przemysłowa, u progu której staje świat, dodatkowo uwypukla potrzebę doskonalenia systemu pomiaru funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa.

Choć książka nie daje ostatecznej odpowiedzi na stawiane w niej pytania i zastrzeżenia dotyczące pomiaru postępu społeczno-gospodarczego, wskazując na potrzebę rozwijania badań na ten temat, z pewnością przypomina współczesnym badaczom o ograniczeniach i słabościach dotychczasowych mierników, co może stanowić ważny impuls właśnie do wzmożonych prac badawczych z tego zakresu. Tym samym tworzy to szanse na odkrywanie i konstruowanie

⁵ Vide np. John C. Bogle, *Dość. Prawdziwe miary bogactwa, biznesu i życia*, PTE, Warszawa 2009 (*Enough. The Measures of Money, Business, and Life*), a także Joseph E. Stiglitz, *Freefall. Jazda bez trzymanki*, PTE, Warszawa 2010 (*Freefall America, free Markets, and the Sinking of the World Economy*), Michael Sandel, *Czego nie można kupić za pieniądze*, Refleksje, Warszawa, 2017 (*What Money Can't Buy*), George A. Akerlof, Robert J. Shiller, *Złowić frajera. Ekonomia manipulacji i oszustwa*, PTE, Warszawa 2017 (*Phishing for Phools. The Economics of Manipulation and Deception*).

⁶ Grzegorz W. Kołodko, *Wędrujący świat*, Wyd. Prószyński i S-ka, Warszawa 2008.

lepszich miar, sprzyjających wrażliwości i poprawności wnioskowania na temat kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego.

Książka powinna być obowiązkową lekturą nie tylko dla naukowców, studentów, ale także praktyków, a przede wszystkim, co podkreślają jej Autorzy, polityków gospodarczych i społecznych. Lektura ta może stanowić nie tylko swego rodzaju otwieracz oczu, ale i mózgów, tym bardziej, że wciąż wiele wskazuje, iż choć PKB to jedna z najbardziej popularnych kategorii ekonomicznych, to wciąż jest jeszcze niedostatecznie rozpoznana i nie zawsze należyście interpretowana. I trudno odmówić słuszności prezentowanych w dyskursie na temat PKB opinii, że to *jedno z tych pojęć z żargonu ekonomistów, z którym jesteśmy świetnie osłuchani, jednak większości niewiele mówi*.

Z tym większym przekonaniem zachęcam zatem do lektury, zaś komfortowi czytelniczemu z pewnością sprzyjać będzie perfekcyjny, wykonany przez prof. Zbigniewa Matkowskiego, przekład oryginału książki.

Elżbieta Mączyńska
Prezes Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego

Rozdział 1. Nieustające znaczenie agendy „Poza PKB”

Rozdział ten opisuje zmiany, które nastąpiły od zakończenia w 2009 r. prac Komisji ds. Pomiaru Rozwoju Gospodarczego i Postępu Społecznego (tzw. Komisji Stiglitz-Sen-Fitoussi, w skrócie SSF). Opisujemy tutaj wkład Grupy Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Pomiaru Rozwoju Gospodarczego i Postępu Społecznego (HLEG), utworzonej przez OECD w celu kontynuowania prac nad tym tematem w kierunku opracowania szerszego zestawu wskaźników, które uwzględniałyby takie aspekty jak rozkład dobrobytu i trwałość rozwoju społeczno-gospodarczego we wszystkich jego wymiarach. Zestaw ten nie powinien być zbyt szeroki, tak aby był łatwo zrozumiały i czytelny, ale powinien być dostatecznie pojemny, tak aby pozwalał na sumaryczną ocenę tych wymiarów dobrobytu, na których najbardziej nam zależy. Autorzy twierdzą, że to, co jest mierzone przez urzędową statystykę, ma duży wpływ na politykę państwa. Na przykład, jeżeli nie publikuje się regularnie danych statystycznych ilustrujących nierówności dochodowe lub bezpieczeństwo ekonomiczne ludzi, to rząd może nie dostrzegać, że sytuacja w tym zakresie pogarsza się. Zwracają także uwagę na to, że błędy pomiaru mogą prowadzić do błędnych ocen. Na przykład, nie można oceniać kondycji gospodarki jedynie przez pryzmat PKB, pomijając potencjalne szkody w środowisku naturalnym powodowane przez działalność gospodarczą.

1.1. Wprowadzenie

W styczniu 2008 r., przed wybuchem globalnego kryzysu finansowego, prezydent Francji Nicolas Sarkozy powołał komisję do zbadania adekwatności mierników służących do mierzenia rozwoju gospodarki i postępu społecznego¹. Podobnie jak wielu innych ludzi, niepokoił się tym, że za dużo uwagi poświęcamy ocenom PKB jako ogólnego miernika osiągnięć gospodarczych. Produkt krajowy brutto (PKB) jest, jak wiadomo, miarą wolumenu dóbr i usług wytworzonych w danym kraju w określonym czasie. Nie jest to jednak – jak często się uważa – właściwy i kompletny miernik osiągnięć gospodarczych danego kraju.

Nie jest to nowe spostrzeżenie. Już ponad 50 lat temu Robert Kennedy dawał wyraz podobnemu z troskaniu²:

„Produkt narodowy brutto wlicza (do swej wartości – *przyp. tłum.*) zanieczyszczenia powietrza i reklamę papierosów, a także karetki oczyszczające nasze drogi po każdej katastrofie. Wlicza patentowe zamki do naszych drzwi i więzienia dla ludzi, którzy je wyważają. Wlicza wycinkę drzew sekwoi i niszczenie piękna krajobrazu poprzez chaotyczną zabudowę. Wlicza napalm (...), głowice atomowe i wozy pancerne dla policji służące do tłumienia rozruchów w naszych państwach. Wlicza karabin Whitmana i nóż Specka³ oraz programy telewizyjne wychwalające przemoc tylko po to, by można było sprzedawać związane z tym zabawki dla naszych dzieci. Ale produkt narodowy brutto nie zapewnia zdrowia naszym dzieciom, odpowiedniej jakości edukacji, ani radości z ich zabaw. Nie uwzględnia piękna poezji, trwałości naszych małżeństw, poziomu intelektualnego debaty politycznej, ani stopnia uczciwości urzędników państwowych. Nie mierzy naszego rozsądku, odwagi, mądrości i wiedzy, współczucia dla innych ludzi czy poświęcenia dla ojczyzny. Mierzy on – krótko mówiąc – wszystko oprócz tego, co nadaje sens naszemu życiu” (Kennedy 1968).

Pomimo swoich niedoskonałości, PKB jako miara osiągnięć gospodarczych pozostaje nadal podstawowym miernikiem stanu gospodarki. Takie mierniki jak PKB traktujemy jako twarde i pewne – dopóki nas nie zawiodą. Znaczna część tej książki dotyczy właśnie tego, jak zawodny może być ten miernik, kiedy jest on wykorzystywany do celów niezgodnych z jego przeznaczeniem, i co można zrobić, aby stworzyć mierniki, które lepiej odzwierciedlają zmiany kondycji gospodarki oraz postępy społeczny.

Dopiero tuż przed Wielką Depresją rządy poszczególnych państw zaczęły zbierać dane niezbędne do mierzenia PKB. Ekonomia keynesowska, która objaśniała poziom produkcji w kategoriach popytu zgłaszanego przez różne działy gospodarki, głosiła, że interwencja państwa może utrzymać gospodarkę w stanie pełnego zatrudnienia, co narzucało konieczność opracowania nowych, lepszych wskaźników pozwalających ocenić stan gospodarki. Dwaj ekonomiści: Simon Kuznets z Uniwersytetu Pensylwania i Richard Stone z Uniwersytetu Cambridge otrzymali Nagrody Nobla za swój wkład do tworzenia Systemu Rachunków Narodowych (System of National Accounts – SNA), obejmującego koncepcję PKB opracowaną przez Kuznetsa.

¹ Stosowany w tej książce wielokrotnie termin *economic performance* oznacza w aspekcie statycznym stan (lub kondycję) gospodarki, a w aspekcie dynamicznym pojęcie to dotyczy też wzrostu gospodarczego. Sposób tłumaczenia tego terminu zależy więc od kontekstu. W nazwie komisji SSF i grupy ekspertów OECD – w celu podkreślenia dynamicznego profilu działalności tych zespołów – używamy określenia „rozwoj gospodarczy” (*przyp. tłum.*).

² Przemówienie na Uniwersytecie Kansas, 18.03.1968.

³ C. Whitman i R. Speck to sprawcy głośnych mordów zbiorowych w USA w latach 60. (*przyp. tłum.*).

Przez pewien czas studenci ekonomii musieli wkuwać zasady konstrukcji tych mierników, założenia leżące u ich podstaw (wraz z datami ich wprowadzenia), ograniczenia oraz sposoby wykorzystania. PKB i inne mierniki z rachunków narodowych stały się częścią składową skrzynki narzędziowej ekonomistów⁴. Wielu ekonomistów zrobiło kariery naukowe oparte na wyjaśnianiu zmian PKB oraz ich wpływu na kształtowanie się innych wskaźników gospodarczych. Tendencja ta została później wzmocniona dzięki zwiększeniu możliwości analizy danych statystycznych w związku z wprowadzaniem coraz lepszych komputerów.

Jednak z biegiem czasu, wraz ze wzrostem złożoności analiz ekonomicznych, mniej uwagi poświęcano jakości samych danych, a zwłaszcza ograniczeniom PKB jako miernika dobrobytu. W rezultacie malała też wiarygodność analiz makroekonomicznych i ich wyników, opartych w dużym stopniu na wskaźnikach PKB. Paradoks polegał na tym, że sami twórcy systemu rachunków narodowych doskonale wiedzieli o ograniczeniach tego miernika i używali go ostrożnie⁵. Ale później, wobec spadku zainteresowania samą istotą i konstrukcją tych mierników, przy jednoczesnym upowszechnianiu ich zastosowań, stopniowo zapomniano o tych ograniczeniach. Chociaż PKB został stworzony do mierzenia aktywności gospodarczej, coraz częściej zaczęto używać tego miernika w ocenach dotyczących ogólnego poziomu dobrobytu.

Simon Kuznets ostrzegał przed tym już ponad 50 lat temu:

„Ogólnie biorąc, wysokie i trwałe tempo wzrostu produkcji, zgodne z akceptowanymi przez społeczeństwo kosztami, jest rzeczą pożądaną. Ale w ocenach dotyczących problemów gospodarczych i polityki państwa trzeba pamiętać o różnicy między ilościowym i jakościowym wymiarem wzrostu, między jego kosztami i efektami oraz między krótkim i długim okresem. (...) Ze względu na różną zawartość jakościową ogólnego tempa wzrostu gospodarczego cele powinny być jasno sprecyzowane: postulat przyspieszenia wzrostu powinien precyzować, o jaki wzrost chodzi i dla kogo” (Kuznets 1962)⁶.

Sprawy omawiane w tej książce, na pierwszy rzut oka, mogą wydawać się raczej techniczne i adresowane do wąskiego grona specjalistów. Ale nie są to tylko kwestie techniczne. Dotykają one samych podstaw funkcjonowania naszego systemu demokratycznego. Jak mówił prezydent Sarkozy, celem powołanej przez niego komisji było znalezienie możliwości zasypania:

„przepaści nieporozumień dzielących ekspertów zadufanych w swej wiedzy od zwykłych obywateli, których doświadczenia życiowe są zupełnie odmienne od tego, co pokazują dane. (...) Nie ma nic groźniejszego dla demokracji niż sytuacja, w której ludzie uważają, że są oszukiwani (...) i manipulowani” (Stiglitz, Sen i Fitoussi 2009)⁷.

⁴ Cztery podstawowe mierniki produkcji i dochodu stosowane w systemie SNA to: produkt krajowy brutto – PKB (*gross domestic product*), produkt narodowy brutto – PNB (*gross national product*), produkt narodowy netto – PNN (*net national product*) i dochód narodowy (*national income*). PKB to suma wartości wszystkich dóbr i usług finalnych wytworzonych w danym czasie na terenie kraju (liczona w cenach rynkowych). PNB to suma wartości dóbr i usług finalnych wytworzonych w danym czasie przez narodowe czynniki produkcji w kraju i za granicą (różnicę między PNB i PKB stanowi saldo transferowanych do kraju dochodów z pracy i własności uzyskanych za granicą). PNN to PNB po potrąceniu amortyzacji. Dochód narodowy to PNN liczony w cenach czynników produkcji (*przyp. tłum.*).

⁵ Słynne jest żartobliwe pytanie zadane przez Paula Samuelsona: „co stanie się z PKB, jeżeli profesor poślubi swą służącą?”.

⁶ W tym samym artykule Simon Kuznets – wychodząc od tezy, że „nikt nie chciałby przyspieszenia ogólnego tempa wzrostu gospodarczego związanego głównie ze wzrostem wydatków wojskowych” – twierdził, że „należy próbować sformułować pewien konsensus [w sprawie listy pożądanej zawartości wzrostu gospodarczego, pomijając rzeczy wulgarne, frywolne i niebezpieczne] ... i zmieniać te ustalenia w zależności od zmieniających się warunków” (Kuznets 1962).

⁷ Przemówienie na Uniwersytecie Sorbona w Paryżu w dniu 14.09.2009 r. z okazji wydania raportu Komisji.

Ta luka pomiędzy ekspertami a obywatelami, którym mają oni służyć, odegrała ważną rolę w tworzeniu głębokich podziałów w społeczeństwie, które tak ostro uwidoczniły się podczas kilku ostatnich wyborów. Prezydent Sarkozy okazał się więc proroczy, skupiając uwagę na konsekwencjach, jakie niesie dla demokracji rosnąca przepaść między oświadczeniami, twierdzeniami i poglądami ekspertów i elit a doświadczeniami życiowymi znacznej liczby obywateli.

Jednym z głównych zadań Komisji SSF było zapewnienie, że opracowane przez nas wskaźniki zwrócą uwagę na te rzeczy, które są rzeczywiście istotne dla zwykłych ludzi. Jedną z myśli przewodnich niniejszej książki jest przekonanie, że gdyby ówczesne zalecenia tej komisji zostały w pełni zrealizowane, a niektóre sprawy omawiane w tej książce zostały dogłębniej zbadane, to rządy mogłyby obrać inny kurs w swej polityce. Istniały sygnały ostrzegawcze wskazujące nie tylko narastające niezadowolenie, lecz również pokazujące jego źródła w postaci zmian zachodzących w naszej gospodarce i społeczeństwie. Niezależnie jednak od tego, czy przejawy tego niezadowolenia są uzasadnione, czy też nie, jedno jest pewne: wskaźniki są ważne, a system rachunków narodowych, skoncentrowany na PKB, nie dał nam odpowiedniego sygnału ostrzegawczego przed kryzysem finansowym w 2008 r. i kryzysem politycznym w 2016 r.⁸ Ktoś może powiedzieć, że nie taki był jego cel, gdyż rachunki narodowe służą do innych celów. Ale na pewno byłoby dobrze, gdybyśmy posiadali wypróbowane i szeroko stosowane wskaźniki sygnalizujące nieszczęścia, które mogą nas spotkać.

1.2. Statystyka PKB a Wielka Recesja

Nawet w odniesieniu do dochodu rynkowego statystyka dochodu narodowego nie daje czasami pełnego obrazu. We wrześniu 2008 r. Stany Zjednoczone, a w ślad za tym cały świat, popadły w głęboki kryzys zwany tutaj Wielką Recesją, który okazał się największym załamaniem gospodarczym od czasów Wielkiej Depresji, która miała miejsce 80 lat wcześniej⁹. Kiedy gospodarka USA była już o krok od początku recesji, czołowi ekonomiści amerykańscy zapewniali, że gospodarka jest w dobrej kondycji¹⁰. Kilka lat wcześniej wieloletni szef

⁸ Mówiąc o kryzysie politycznym 2016 r., autorzy mają zapewne na myśli kryzys polityczny w obrębie Unii Europejskiej, związany z masowym napływem imigrantów, problemami w strefie euro i początkiem brexitu, choć w innych rejonach świata też nie brakowało wówczas rozmaitych przejawów niestabilności politycznej (*przyp. tłum.*).

⁹ Na oznaczenie kryzysu ekonomiczno-finansowego lat 2008/09 autorzy stosują określenie Wielka Recesja (*Great Recession*), w odróżnieniu od Wielkiego Kryzysu przełomu lat 1920. i 1930., zwanego tutaj Wielką Depresją (*Great Depression*) (*przyp. tłum.*).

¹⁰ W dniu 15 października 2007 r., komentując „Ostatnie turbulencje finansowe i ich konsekwencje ekonomiczne i finansowe” w Klubie Ekonomicznym w Nowym Jorku, Ben Bernanke (przewodniczący Rezerwy Federalnej USA w latach 2006–2014) stwierdził, że „system finansowy wkroczył w ten epizod, który miał miejsce w kilku ostatnich miesiącach, z mocną pozycją kapitałową i silną infrastrukturą. System bankowy jest zdrowy. Pomimo kilku znaczących plajt fundusze hedgingowe jako całość trzymają się dobrze, a ich partnerzy nie ponieśli strat materialnych. Infrastruktura clearingowa i rozliczeniowa, ogólnie biorąc, działała dobrze pomimo wyjątkowo wysokich niekiedy obrotów. Jednak napięcia na rynku były poważne (...) i stwarzały zagrożenia dla całej gospodarki” (www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20071015a.htm).

W sierpniu 2008 r. Olivier Blanchard, który miał objąć w następnym miesiącu stanowisko głównego ekonomisty MFW, pisał o stanie makroekonomii jako dyscyplinie co następuje: „stan makro jest dobry” (Blanchard 2009). Działo się to w momencie, kiedy cała grupa zawodowa ekonomistów nie zdołała przewidzieć największego wydarzenia makroekonomicznego w ostatnich kilkudziesięciu latach, a dominujący dynamiczny model stochastyczny równowagi ogólnej (*dynamic stochastic general equilibrium* – DSGE) pokazywał, że kryzys o takich cechach i takiej skali zdarzyć się nie może i się nie zdarzy. Ekonomiści nie potrafili stworzyć analitycznego programu działań antykryzysowych z odpowiednimi wskazówkami w kluczowych kwestiach dla polityki gospodarczej. Był to kryzys finansowy, ale w standardowym modelu DSGE system bankowy i szerzej – system finansowy nie wykazywały znaczących zagrożeń. Co więcej, gdy głębokość i ostrość kryzysu stała się już oczywista, Bernanke pisał, że modele były w porządku, tylko zawiodła realizacja płynących z nich wskazań (Bernanke 2014).

Rezerwy Federalnej USA, Alan Greenspan, dementował pogłoski o możliwości powstania bańki cenowej na rynku aktywów twierdząc, że jest to jedynie „bicie piany”¹¹. Ekonomiści ci mierzyli puls gospodarki i zapewniali, że jej kondycja jest dobra.

Z perspektywy czasu wiemy już, że popełniono wiele błędów. Ludzie sprawujący władzę, którzy muszą zdecydować na przykład o zacieśnieniu lub poluzowaniu kredytu, gdy uważają, że gospodarka jest przegrzana lub niedogrzana, biorą pod uwagę różne wskaźniki – podobnie jak lekarze, którzy mierzą puls pacjenta, monitorują ciśnienie krwi, oglądają wyniki morfologii, obserwują zmiany wagi ciała itp. Niektóre wskaźniki były po prostu niedostępne (np. rachunki i bilanse sektorowe), co spowodowało później (już po zakończeniu kryzysu) podjęcie różnych inicjatyw zmierzających do ulepszenia i rozszerzenia informacji dostępnych dla decydentów¹². Ale w wielu przypadkach wczesne szacunki PKB nie oddawały prawdziwej skali recesji i podlegały później głębszej rewizji¹³.

Co najważniejsze, politycy zlekceważyli sygnały ostrzegawcze, bo ideologiczne klapki na oczach uniemożliwiały im (i ich doradcom ekonomicznym) dostrzeżenie zawczasu zbliżających się niebezpieczeństw. Również konwencjonalne modele makroekonomiczne nie wskazywały na to, że może dojść do kryzysu o takiej skali. Politycy i ich eksperci byli zadowoleni z dotychczasowej dynamiki PKB i mieli nadzieję, że dobra dynamika produkcji połączona z brakiem presji inflacyjnej, jaka występowała przed kryzysem, utrzyma się też w przyszłości.

Rok później, gdy w 2009 r. PKB zaczął ponownie wzrastać, prezydent Obama oświadczył, że sytuacja się poprawia i gospodarka amerykańska wraca do zdrowia. Ale dla przeważającej większości Amerykanów nie było to wcale oczywiste. I znowu agregatywne wskaźniki gospodarcze, takie jak PKB, rozmijały się z faktami obserwowanymi „w terenie”. To, co się rzeczywiście działo, co odczuwała większość ludzi w Ameryce i innych krajach rozwiniętych, nie znajdowało odbicia w kształtowaniu się podstawowego miernika kondycji gospodarki, jakim jest PKB.

Są oczywiście proste sposoby wyjaśnienia tej zagadki. Po pierwsze, korzyści ze wzrostu PKB często czerpią przede wszystkim ludzie najbogatsi, ulokowani na samym szczycie skali dochodowej. W Stanach Zjednoczonych szacuje się, że 91% całego przyrostu dochodów w trzech pierwszych latach po wyjściu z kryzysu (2009–2012) trafiło do 1% najbogatszych ludzi (Saez 2016). Większość gospodarstw domowych w USA w ogóle nie odczuła poprawy koniunktury. Podobne zjawisko wystąpiło w Europie, co było najbardziej widoczne w krajach najmocniej dotkniętych kryzysem. W tych samych trzech latach domniemanego ożywienia gospodarki wzrost przeciętnych dochodów gospodarstw domowych w Europie, mierzony w rachunkach dochodu narodowego, był wolniejszy od wzrostu PKB¹⁴, a wzrost mediany

¹¹ Komentarze Alana Greenspana w Klubie Ekonomicznym w Nowym Jorku w dniu 20 maja 2005 r. Greenspan powiedział także: „Nie musimy nazywać tego ogólnokrajowego zjawiska bańką, ale jest dość oczywiste, że mamy do czynienia z trudną do utrzymania sytuacją, z wielką ilością lokalnych baniek w całym kraju” (www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2005/200505202/default.htm).

¹² Konieczność rozszerzenia dostępnych danych o bilansach różnych instytucji finansowych została uznana przez grupę G20 w ramach Inicjatywy ws. Łuki Danych kierowanej przez MFW i Radę Stabilności Finansowej, realizowanej przez wiele organizacji międzynarodowych. Inicjatywa ta obejmowała 23 rekomendacje. Rekomendacja 11.8 (dotycząca rachunków sektorowych, obejmująca informacje o przepływach finansowych między sektorami) i rekomendacja 11.9 (o włączeniu informacji o podziale dochodów do systemu rachunków narodowych w części dotyczącej gospodarstw domowych) są realizowane przez OECD.

¹³ Kwartalny spadek PKB w USA w III i IV kw. 2009 r., szacowany pierwotnie przez Biuro Analiz Ekonomicznych na –0,5%, został skorygowany trzy lata później do –1,6%, a ostatecznie średnie tempo spadku w tych dwóch kwartałach ustalono na –1,3%.

¹⁴ W strefie euro skumulowany wzrost PKB *per capita* w latach 2009–2012 wyniósł 0,7%, natomiast rozporządzalny dochód gospodarstw domowych w przeliczeniu na osobę obniżył się w tym czasie o 0,7%. Rozbieżność ta była jeszcze większa w krajach najmocniej dotkniętych przez kryzys (np. w Hiszpanii realny PKB spadł w tym czasie o 1,6%, a dochody gospodarstw domowych obniżyły się o 3,6%). Jednak w kilku krajach OECD obie te

dochodu gospodarstw domowych (to jest dochodu notowanego pośrodku całej populacji), mierzony w badaniach ankietowych, był wolniejszy od wzrostu przeciętnego dochodu (napędzanego przez dodatkowe zyski płynące do stosunkowo małej liczby najbogatszych osób). Nic więc dziwnego, że większość ludzi nie odczuwała realnej poprawy koniunktury.

Po drugie, wielu ludzi straciło pracę i dach nad głową, a często również nadzieję na lepszą przyszłość. A ci, którzy zachowali swe domy i pracę, zaczęli lękać się, że może spotkać ich to samo. Sam dochód nie daje pełnego obrazu trosk materialnych dotyczących jednostki ludzkiej.

Jednym z oczywistych wniosków, jakie można wyciągnąć z tego kryzysu, jest konieczność rozszerzenia zestawu dostępnej statystyki, która powinna także zawierać bardziej dokładne dane opisujące sytuację ekonomiczną różnych grup ludności. Dla przykładu, PKB nie jest miernikiem przeznaczonym do pomiaru sytuacji materialnej poszczególnych gospodarstw domowych. Jeżeli PKB rośnie np. o 5%, nie oznacza to bynajmniej, że dochód każdego obywatela wzrasta o 5%, ani nawet że typowe gospodarstwo domowe lub przeciętny obywatel odnotowuje taki wzrost swego dochodu. Rachunek PKB pokazuje, jaka jest ogólna wielkość produkcji i przeciętny dochód uzyskany z tej produkcji – niezależnie od tego, czy dochód ten trafia tylko do garstki ludzi czy do wielu, do mieszkańców kraju czy do cudzoziemców, do gospodarstw domowych czy do przedsiębiorstw. Nawet jeżeli dochód ten trafia do mieszkańców kraju, PKB nie pokazuje, jak jest on dzielony pomiędzy różnych obywateli.

Ale prezydent USA powinien wiedzieć (lub być pouczony przez swych doradców ekonomicznych), że PKB może rosnąć nawet wtedy, gdy ogromna większość obywateli nie notuje żadnego wzrostu swoich dochodów, a wzrastają jedynie nierówności dochodowe. A tak właśnie było w okresie domniemanej poprawy koniunktury w USA po zakończeniu kryzysu. Pojedynczy miernik makroekonomiczny, taki jak PKB, nie odzwierciedla w sposób właściwy tego, co czuje większość ludzi. Tak było również w przypadku Irlandii, gdzie w 2015 r. PKB wzrósł o 26%, co wcale nie oznaczało, że mieszkańcy tego kraju, cierpiący bardzo z powodu kryzysu w strefie euro, doznali nagle rozwiązania swoich kłopotów. W rzeczywistości dochód rozporządzalny przeciętnego mieszkańca Irlandii wzrósł w tamtym roku tylko o 2,7%, a skokowy wzrost PKB odzwierciedlał w dużym stopniu transfer praw własności intelektualnej posiadanych przez kilka wielkich korporacji międzynarodowych do utworzonych przez nie niezależnych jednostek ulokowanych w Irlandii, przy czym duża część zysków zrealizowanych przez te firmy została wyprowadzona za granicę, bez jakiegokolwiek korzyści dla samych Irlandczyków¹⁵.

To, że PKB nie spełnia wszystkich naszych oczekiwań, nie jest niespodzianką – żaden pojedynczy wskaźnik nie jest w stanie pokazać dobrze tego, co dzieje się w tak złożonym systemie, jakim jest gospodarka. Poza tym każda wielkość przeciętna jest liczbą abstrakcyjną dla poszczególnych ludzi objętych tym uśrednianiem. Ale trzymanie się wskazówek wynikających z niepełnego zestawu wskaźników może mieć groźne konsekwencje praktyczne. Jeżeli na podstawie dynamiki PKB ocenia się, że gospodarka jest już na dobrej drodze do ponownego ożywienia, to rząd w swej polityce gospodarczej nie podejmie zdecydowanych działań zmierzających do poprawy koniunktury, które zostałyby podjęte w sytuacji, gdyby patrzono raczej na inne wskaźniki, które pokazują, że większość ludności czuje się nadal tak samo jak podczas recesji. Podobnie, przy braku mierników pokazujących stopień niepewno-

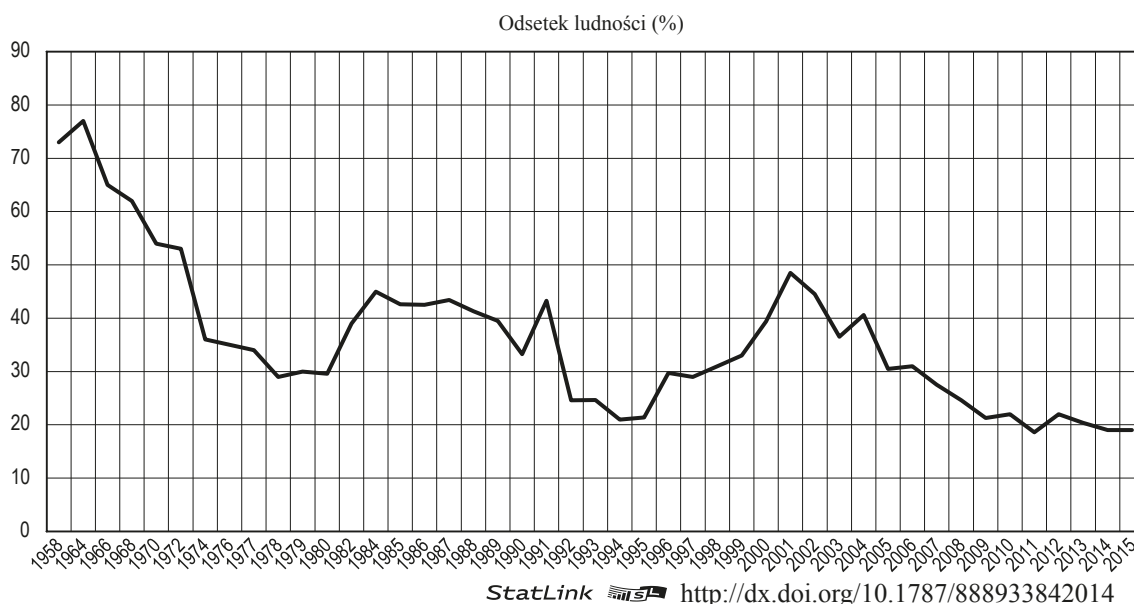
wielkości wykazały wzrost (np. w USA realne dochody gospodarstw domowych wzrosły o 1,5%, a więc nieco więcej niż realny PKB, który wzrósł o 1,3%).

¹⁵ Transfer zasobów własności intelektualnej w ramach przedsiębiorstw wielonarodowych był stymulowany przez korzystny system podatkowy istniejący w Irlandii.

ści ekonomicznej wśród ludności, nie zostaną podjęte działania zmierzające do podniesienia poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego i wzmocnienia zabezpieczeń socjalnych.

Jeżeli mierniki, na których się opieramy, rozmiągają się z odczuciami obywateli, to ludzie przestają ufać rządowi. Niektórzy uważają, że taka właśnie sytuacja miała miejsce w ostatnich latach w Stanach Zjednoczonych i w większości innych krajów wysoko rozwiniętych, kiedy to statystyka PKB pokazywała poprawę koniunktury, a większość ludzi miała inne odczucia. Rozbieżność pomiędzy deklaracjami polityków obwieszczających wyjście z recesji a sytuacją widzianą „od dołu” przyczyniła się do narastającego braku zaufania obywateli do rządów, tak widocznego w tym okresie, chociaż niewątpliwie istniały także inne przyczyny tego zjawiska (Pew Research Center 2017). Większość krajów OECD przeżywa obecnie „kryzys zaufania”, którego korzenie w niektórych przypadkach tkwią w nieodległej jeszcze przeszłości. Dla przykładu, w 2017 r. tylko 20% Amerykanów uważało, że rząd federalny prowadzi na ogół słuszną politykę, podczas gdy w 1964 r. odsetek ten był bliski 80% (rysunek 1.1). Dane dla szerszej grupy krajów pokazują, że wskaźniki zaufania do rządów, które w krajach OECD kształtują się dzisiaj przeciętnie na poziomie około 40%, w wielu krajach najbardziej dotkniętych ostatnim kryzysem (np. w Grecji, Hiszpanii i Portugalii) obniżyły się o 10 i więcej punktów, podczas gdy w krajach mniej dotkniętych kryzysem (takich jak Niemcy) wskaźniki te poprawiły się bardzo znacznie (OECD 2017b)¹⁶.

Rysunek 1.1. Zaufanie obywateli do rządu federalnego w USA



Uwaga: Do 1985 r. dane nie były zbierane w skali rocznej.

Źródło: Pew Research Center (2015); trendy historyczne zaufania publicznego: www.people-press.org/2015/11/23/1-trust-in-government-1958-2015/.

¹⁶ Istniało wiele innych czynników przyczyniających się do spadku zaufania. Na przykład wielu komentatorów wskazuje na brak odpowiedzialności bankierów, których uważano za sprawców kryzysu. Akcje ratunkowe państwa koncentrowały się raczej na pomocy udzielanej bankom, a nie osobom, które poniosły straty z powodu drapieżnego kredytowania. Istniało więc wrażenie, że decyzje antykryzysowe były często w rękach tych samych ludzi, którzy wywołali kryzys. Wzmagało to odczucie, że obywatele mają niewielki wpływ na to, co robią ich rządy. Przeciętnie biorąc, w krajach OECD tylko 1/3 ludności uważa, że ma pewien wpływ na działania rządu (OECD 2017b, s. 183). Szersze rozważania na temat zaufania zawiera rozdział 3 tej książki oraz rozdział 10 w tomie towarzyszącym.

Właśnie to skłoniło prezydenta Sarkozy’ego do powołania Komisji Stiglitz-Sen-Fitoussi (SSF). Sprawując funkcję objętą w wyniku powszechnych wyborów, niepokoił się on tym, że rozbieżność między deklaracjami rządu o stanie gospodarki a odczuciami wyborców może podważyć zaufanie obywateli do rządu. Był zaniepokojony również sprzecznymi sygnałami na ten temat docierającymi do niego z różnych źródeł. Miał świadomość tego, że jego działania będą oceniane w dużym stopniu w zależności od stanu gospodarki. Ale wiedział również dobrze, że dla wyborców jest wiele spraw ważniejszych niż PKB: na przykład to, czy mają dobrą pracę i odpowiednie warunki mieszkaniowe, jakie są szanse i perspektywy życiowe ich dzieci, czy dokuczają im zanieczyszczenie powietrza i hałas, a także wiele innych rzeczy, które powinny być uwzględnione w naszych miernikach rozwoju gospodarczego i postępu społecznego, a niestety nie są uwzględniane¹⁷.

1.3. Komisja SSF i jej główne zalecenia

Komisja SSF, kierowana przez Josepha E. Stiglitz, Amartya Sena i Jean-Paula Fitoussi, składała się z wybitnych ekonomistów i przedstawicieli nauk społecznych¹⁸. Głównym jej zadaniem było dokonanie oceny PKB jako miernika aktywności gospodarczej, określenie jego ograniczeń oraz rozważenie możliwości stworzenia lepszych mierników dobrobytu i postępu społecznego. Zalecenia Komisji były adresowane zwłaszcza do urzędów statystycznych i innych agencji rządowych i dotyczyły głównie konieczności rozszerzenia dostępnych danych oraz pożądanego kierunku dalszych badań. Komisja sformułowała szereg propozycji technicznych dotyczących doskonalenia rozporządzalnych mierników. U podstaw tych rekomendacji leżało przekonanie, że rodzaj i jakość stosowanych przez nas mierników jest sprawą ważną i że w ocenie kondycji gospodarczej określonego kraju powinniśmy odejść od nadmiernego przywiązania do PKB i opracować szerszy zestaw wskaźników, które uwzględniałyby takie kwestie jak rozkład dobrobytu oraz trwałość rozwoju we wszystkich jego wymiarach¹⁹.

Jak duży miałby być ten zestaw? Istnieją oczywiście pewne granice ilości informacji, które możemy przyswoić sobie i przetworzyć; dotyczy to zarówno obywateli, jak i urzędników państwowych. Komisja zalecała, aby był to stosunkowo nieduży i poręczny zestaw wskaźników (nazwany „deską rozdzielczą” – *dashboard*). Niektóre z nich miały pokazywać warunki bytowe zwykłych obywateli (np. mediana dochodu gospodarstw domowych może być lepszym wskaźnikiem dobrobytu „typowego” mieszkańca aniżeli dochód przeciętny, którego wielkość może być zawyżona przez wyjątkowo wysokie dochody garstki najbogatszych ludzi), inne

¹⁷ Jednym z głównych celów Komisji SSF było zapewnienie tego, żeby stosowane wskaźniki statystyczne zwracały uwagę na te kwestie, które są ważne w życiu zwykłych ludzi.

¹⁸ W skład Komisji wchodził ponadto następujący jej członkowie: Bina Agarwal – Uniwersytet Delhi; Kenneth J. Arrow – Uniwersytet Stanforda; Anthony B. Atkinson – Nuffield College, Oxford; François Bourguignon – Paryska Szkoła Ekonomii; Jean-Philippe Cotis – INSEE; Angus S. Deaton – Uniwersytet Princeton; Kemal Derviş – UNDP; Marc Fleurbaey – Uniwersytet Paris 5; Nancy Folbre – Uniwersytet Massachusetts; Jean Gadrey – Uniwersytet Lille; Enrico Giovannini – OECD; Roger Guesnerie – Collège de France, Paryż; James J. Heckman – Uniwersytet Chicago; Geoffrey Heal – Uniwersytet Columbia; Claude Henry – Sciences-Po/Uniwersytet Columbia; Daniel Kahneman – Uniwersytet Princeton; Alan B. Krueger – Uniwersytet Princeton; Andrew J. Oswald – Uniwersytet Warwick; Robert D. Putnam – Uniwersytet Harvarda; Nick Stern – London School of Economics; Cass Sunstein – Uniwersytet Chicago; Philippe Weil – Sciences-Po, Paryż.

¹⁹ Termin *sustainability*, wielokrotnie używany w tej książce w odniesieniu do rozwoju i dobrobytu, tłumaczymy jako „trwałość rozwoju” (lub „trwałość dobrobytu”). Warunkiem trwałości rozwoju jest oczywiście równowaga (ekonomiczna, społeczna i ekologiczna). Pojęcie trwałości rozwoju ma aspekt statyczny (utrzymanie osiągniętego poziomu rozwoju) i aspekt dynamiczny (utrzymanie tempa wzrostu); to samo dotyczy pojęcia trwałości dobrobytu. Termin *sustainable growth (development)* tłumaczymy jako „wzrost (rozwój) zrównoważony” lub „wzrost (rozwój) trwały”. Por. też uwagi do tego terminu zawarte w słowie od tłumacza (*przyp. tłum.*).

zaś miały wskazywać trwałość rozwoju. Trwałość rozwoju w wymiarze ekonomicznym daje się zwykle najlepiej uchwycić poprzez pewien pieniężny miernik dobrobytu, ale aspekt ekologiczny tej kategorii lepiej jest oceniać za pomocą mierników fizycznych. Podobnie ocena stanu zdrowia ludności powinna być oparta raczej na miernikach fizycznych, takich jak długość życia i odporność na choroby, i nie należy nawet próbować przeliczać tego na jakieś ekwiwalenty pieniężne. Największym wyzwaniem było znalezienie „złotego środka” w projektowaniu rozmiarów tej „deski rozdzielczej” (tj. zestawu wskaźników rozwoju i dobrobytu przeznaczonego do celów praktycznych – *przyp. tłum.*). Chodziło o to, aby był to zestaw niezbyt duży i łatwo zrozumiały, ale dostatecznie pojemny, tak aby uwzględniał te sprawy, które są dla nas najważniejsze.

1.3.1. *Pomiar jest rzeczą ważną*

Żyjemy w świecie rozmaitych mierników, za pomocą których mierzymy nasz rozwój i nasze osiągnięcia. Ważne jest, co mierzymy, bo od tego zależy to, co robimy. Jeżeli mierzymy nie to, co trzeba zmierzyć, to potem robimy nie to, co należy robić. Jeżeli zaś czegoś nie mierzymy, to nie zwracamy na to uwagi, tak jakby problem ten w ogóle nie istniał. Jeżeli nie będziemy mierzyć nierówności czy degradacji środowiska naturalnego, to będziemy mniej skłonni rozwiązywać te problemy.

Rzecz jasna, nasze mierniki zawsze będą niedoskonałe. To nie podlega dyskusji. Pytanie zasadnicze brzmi: czy te mierniki, którymi się posługujemy, mogą wprowadzać nas w błąd? Oczywiście, nawet jeśli posiadane mierniki są niedoskonałe, trudno się bez nich obejść. Nie sposób pilotować samolotu bez niezbędnego zestawu narzędzi sterujących. Podobnie nie da się sterować gospodarką bez odpowiedniego zestawu wskaźników. Można powiedzieć, iż najprostszy wniosek płynący z zaleceń Komisji SSF zawierał się w stwierdzeniu, że potrzebna jest nam odpowiednia „deska rozdzielcza” i że należy na niej zainstalować nowe wskaźniki kontrolne dotyczące ważnych problemów, które są nadal niedostatecznie zmierzone. Aby do tego dojść, trzeba reaktywować dialog w społeczeństwie na temat celu naszego lotu oraz najważniejszych rodzajów ryzyka związanego z tą podróżą.

1.4. Wachlarz problemów

Mierniki są bardzo ważne, ale każdy miernik ma swoje słabości. Dobór właściwych mierników jest przedmiotem debat dotyczących również wielu innych dziedzin życia publicznego i prywatnego. Na przykład, jedną z przyczyn tego, że nasze szkoły nie funkcjonują tak, jak powinny, jest niedoskonały system ocen. Gdyby system ocen był lepszy, to łatwiej byłoby zrozumieć, dlaczego nasze dzieci oblewają egzaminy. Ale pomijając kwestię sposobu wykorzystania tych ocen, trzeba zastanowić się nad tym, co należy oceniać. Standardowe testy koncentrują się na opanowaniu podstawowych umiejętności, takich jak czytanie, pisanie i arytmetyka. Jednak szkoła powinna uczyć czegoś więcej. Powinna kształtować umiejętność współżycia z ludźmi i przyuczać do życia, wpajając takie cechy jak punktualność, obowiązkowość i umiejętność pracy w zespole. A także kształtować i rozwijać zdolności intelektualne, od których zależy kreatywność. Jeżeli przeprowadzane w szkole sprawdziany koncentrują się tylko na podstawowych wymaganiach, to nauczyciele także będą skupiać uwagę na tym, kosztem innych umiejętności. W takiej sytuacji szkoły nie będą dostatecznie wydajne, choć mogą być bardzo skuteczne we wdrażaniu tych podstawowych umiejętności. Z tych właśnie względów wprowadzone zostały zmiany w programie OECD dotyczącym testów PISA (Programme for International Student Assessment). Kiedy wprowadzano ten program pod koniec

lat 1990., testy PISA sprawdzały umiejętność czytania i liczenia oraz podstawową wiedzę rzeczową 15-latków. Obecnie przedmiotem oceny są również umiejętności „miękkie” oraz zachowanie ucznia w szkole.

1.4.1. Miernik pieniężny

Gdyby istniał prosty sposób przeliczania wszystkich aspektów dobrobytu na pieniądze, to moglibyśmy szacować ogólną wartość pieniężną dobrobytu. Łącznie z informacjami o rozkładzie tej wartości, miernik ten dawałby jasne wskazówki co do działań zwiększających dobrobyt społeczny. W miarę możliwości należałoby wybierać opcję zapewniającą wyższą pieniężną wartość tego miernika, a odrzucać warianty dające wartość niższą. Gdybyśmy mieli przy tym odpowiednie informacje, moglibyśmy również znaleźć sposób motywowania ludzi do właściwych działań. Przy takim podejściu miernik pieniężny odzwierciedlałby nie tylko rynkową wartość wytwarzanych dóbr i usług, lecz również ich wartość wewnętrzną (społeczną). Na przykład, produkcja butów wzmacniających siłę mięśni (co nie jest uwzględnione w ich cenie rynkowej) byłaby wyceniana wyżej aniżeli produkcja obuwia osłabiającego nasze nogi.

Gospodarka rynkowa osiąga coś, co wydaje się dość bliskie tego ideału. Jeżeli wszystkie przedsiębiorstwa są małe, a ich liczba jest duża, i jeśli podobna sytuacja występuje po stronie gospodarstw domowych, a nie występuje przy tym zjawisko *zawodności rynku* (*market failure*) ani żadne *efekty zewnętrzne* (*externalities*), to gospodarka będzie efektywna i będzie maksymalizować wartość wytwarzanych dóbr i usług²⁰. Wydawałoby się więc, że w miarę wzrostu rynkowej wartości wytwarzanych dóbr i usług wzrastać będzie odpowiednio dobrobyt społeczny.

Sprawa staje się trudniejsza, gdy następują zmiany relacji cen, tzn. stosunku ceny jednego dobra względem innego dobra. Ekonomisci i statystycy opracowali sposoby przybliżonego, lecz dość dokładnego szacowania zmian realnego PKB w warunkach zmian relacji cen. Na ogół ceny nie zmieniają się zbyt szybko, więc jeśli szacujemy PKB w odstępach rocznych, różnice cen relatywnych są dość niewielkie. Możemy zatem obliczyć wartość PKB w okresie $t + 1$ w cenach z okresu t . Jeżeli wartość ta wzrosła np. o 3%, to możemy powiedzieć, że dobrobyt ekonomiczny (mierzony miernikiem pieniężnym) wzrósł w takim samym stopniu. Czynność tę powtarzamy rok za rokiem. Rezultatem jest tzw. indeks łańcuchowy PKB²¹.

1.4.2. Inne problemy

Bardziej zasadnicze problemy pojawiają się, gdy odejdziemy od tego prostego modelu gospodarki.

Przede wszystkim, znaczna część aktywności gospodarczej ma miejsce poza rynkiem. Obywatele otrzymują wykształcenie i opiekę lekarską finansowaną przez państwo, a produkcja niektórych dóbr i usług odbywa się także w gospodarstwach domowych²². Z kolei produkcja

²⁰ Przy założeniu, że istnieją również kompletne rynki przyszłych dóbr.

²¹ Nie usuwa to jednak problemu zmian relacji cen, który utrudnia szacunki wzrostu PKB w długim okresie, zwłaszcza gdy posługujemy się indeksem o stałej podstawie i cenach z roku wyjściowego (nieobejmujących dóbr, których produkcja została podjęta później (*przyp. tłum.*)).

²² Osobnym problemem jest nierejestrowana działalność gospodarcza – tzw. szara strefa; wprawdzie od pewnego czasu w rachunkach PKB działalność ta jest doszacowywana, jednak z pewnością nie są to dokładne szacunki (*przyp. tłum.*).

rynkowa nie zawsze zasila dobrobyt ludności, gdyż przedsiębiorstwa często oszukują swych klientów co do wartości dóbr i usług, które sprzedają²³.

Co więcej, dobrobyt ludzi zależy także od innych czynników niż produkcja i tworzone przez nią dochody. Dobrobyt zależy również od poczucia bezpieczeństwa oraz stosunków międzyludzkich, w tym relacji między pracownikami i pracodawcami. Prosty model gospodarki zakłada też, że ludzie mogą „sprzedawać” po danej stawce płacy tyle pracy, ile chcą, a w związku z tym płaca jest krańcową miarą kosztów alternatywnych odpoczynku (lub czasu wolnego). To z kolei oznacza, że nie ma bezrobocia lub jest ono dobrowolne, tzn. przy danej stawce płacy jest nam obojętne, czy będziemy więcej pracować, czy więcej odpoczywać, co jest oczywiście założeniem fałszywym.

Ponadto w każdym punkcie czasowym występuje wiele przejawów zawodności rynku (tzn. niezdolności mechanizmu rynkowego do zapewnienia pełnej efektywności, związanej z podręcznikowym ideałem gospodarki rynkowej z pełną informacją), a wszystkie one prowadzą do cen rynkowych, które różnią się od cen odpowiadających „wewnętrznej wartości krańcowej”, to jest rzeczywistej wartości dodatkowej jednostki dobra, usługi czy zasobu sprzedawanej i nabywanej na rynku. Niedoskonałości mechanizmu rynkowego (zawodność rynku), występowanie efektów zewnętrznych oraz istnienie *dóbr publicznych* (*public goods*)²⁴ – wszystko to sprawia, że gospodarka, która maksymalizuje rynkową wartość dóbr i usług, niekoniecznie maksymalizuje dobrobyt społeczny, a ceny rynkowe nie odzwierciedlają należycie ani kosztów społecznych, ani korzyści społecznych. Niedoskonałości mechanizmu rynkowego wynikają z niepełnej i niedoskonałej informacji, siły rynkowej dużych przedsiębiorstw, zewnętrznych efektów ekologicznych, braku rynku ubezpieczeń od ważnych rodzajów ryzyka, istnienia dóbr publicznych, niewłaściwego zarządzania i zawiłych procesów upadłości oraz wielu innych problemów. Odchylenia od idealnego modelu rynku są wszechobecne; nie są to jakieś drobne usterki w konstrukcji gospodarki, lecz nieodłączne jej cechy – nieuchronne skutki na przykład tego, że tworzenie i przekazywanie informacji i wiedzy kosztuje, że niektóre struktury rynkowe są kosztowne i niełatwo dostępne lub że pewne dobra są wytwarzane i udostępniane nieodpłatnie. W niektórych przypadkach konsekwencje tego mogą być niewielkie, ale w wielu przypadkach są szczególnie ważne – nie tylko przy ocenie efektywności gospodarki, ale również przy ocenie adekwatności naszych standardowych mierników statystycznych służących do oceny stanu gospodarki.

Kiedy ocenia się stan gospodarki jako całości, trzeba brać pod uwagę jeszcze inne elementy – przede wszystkim trwałość osiągniętego poziomu rozwoju i dobrobytu. Obecne pokolenie może przejadać bogactwo odziedziczone, nie zostawiając nic na przyszłość. Szerzej rzecz ujmując, pojęcie dobrobytu społecznego dotyczy ciągłości zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego z uwzględnieniem aspektu ekologicznego, a żaden z tych elementów nie jest dobrze odzwierciedlony w PKB.

I wreszcie, z ogólnospołecznego punktu widzenia interesuje nas rozkład dobrobytu. Społeczeństwo może opowiadać się za takim typem wzrostu gospodarczego, którego korzyści są dzielone szeroko, a nie modelem, w którym korzyści ze wzrostu czerpie tylko garstka bogatych ludzi, urodzonych w czepku.

Jest wiele powodów, dla których PKB nie jest dobrą miarą dobrobytu społecznego.

²³ Poza tym niektóre wytwarzane i nabywane dobra i usługi (np. papierosy i narkotyki) raczej pomniejszają niż powiększają dobrobyt (*przyp. tłum.*).

²⁴ Efekty zewnętrzne to uboczne efekty produkcji lub konsumpcji, korzystne lub niekorzystne dla otoczenia. Dobra publiczne to dobra lub usługi dostępne nieodpłatnie – finansowane przeważnie z podatków (*przyp. tłum.*).

Jak ostrzegał Kuznets, PKB został skonstruowany ze znacznie skromniejszą intencją – jako miernik poziomu aktywności gospodarczej. Pojawił się on po to, aby odpowiedzieć na ważne pytanie związane z Wielką Depresją: jak można zmierzyć ogromny spadek produkcji, który miał wówczas miejsce? Z biegiem czasu zaczęto jednak używać tego miernika również do mierzenia dobrobytu: najpierw dobrobytu ekonomicznego, a potem ogólnego dobrobytu. To rozszerzenie zastosowań PKB jest głównym źródłem problemu, z którym się obecnie borykamy²⁵.

Komisja ds. Pomiaru Rozwoju Gospodarczego i Postępu Społecznego i będąca jej sukcesorem grupa ekspertów HLEG podjęły misję stworzenia lepszych mierników aktywności gospodarczej i postępu społecznego, pogłębionego wyjaśnienia ograniczeń stosowanych powszechnie mierników, takich jak PKB, oraz pokazania, że proponowane nowe mierniki mogą przyczynić się do lepszego ukierunkowania polityki gospodarczej.

Komisja SSF zajęła się ważnymi problemami, czekającymi od dawna na rozwiązanie, takimi jak pomiar usług publicznych (gdzie wybory dokonywane przez konsumentów nie ujawniają informacji dotyczącej oceny wartości tych usług), oraz trzema dodatkowymi obszarami tematycznymi: pomiarem nierówności ekonomicznych, problemem zrównoważonego i trwałego rozwoju oraz problemem jakości życia. W tym ostatnim obszarze staraliśmy się uwzględnić również nowy aspekt subiektywnego odczucia dobrobytu, to znaczy mierniki oparte na wynikach badań ankietowych, w których respondenci oceniają swoją ogólną satysfakcję z warunków, w jakich żyją, oraz dzielą się swoimi codziennymi troskami. Takie sondaże, jak się okazuje, dostarczają istotnych i wiarygodnych informacji o dobrobycie, które nie są ujęte w innych wskaźnikach, zwracając uwagę na pomijane często, a ważne aspekty dobrobytu, takie jak więzi społeczne, głos polityczny²⁶ i warunki pracy. Dla przykładu, wszyscy wiemy, że w dzisiejszych czasach utrata pracy jest dla wielu ludzi stratą dużo większą niż sama utrata związanych z tym zarobków; nawet jeśli uda się im potem nadrobić utracone dochody, to nie są w stanie odzyskać normalnego poczucia dobrobytu.

W dalszych rozdziałach książki przyjrzymy się bliżej problemom nierówności i zrównoważonego rozwoju. W tym miejscu podkreślimy jedynie jeszcze raz doniosłą wagę tych problemów. Ważne są nie tylko ogólne rozmiary tortu, lecz także to, jak jest on dzielony oraz jakie składniki zostały użyte do jego przyrządzenia i czy będą one nadal dostępne w przyszłości. Gospodarka, w której osiągnane korzyści nie są szeroko dzielone, a określone gałęzie, grupy zawodowe i regiony podupadają, narażona jest na sprzeciw ze strony tych, którzy muszą dostosować się do niekorzystnych dla nich warunków, jakie zostały stworzone bez ich udziału (Kuznets 1962). Z kolei gospodarka, której wzrost nie jest zrównoważony we wszystkich swoich wymiarach (ekonomicznym, społecznym i ekologicznym), okrada przyszłe pokolenia. Patrząc wstecz, widzimy wyraźnie, że wzrost PKB w wielu krajach rozwiniętych gospodarczo w okresie poprzedzającym kryzys globalny nie był zrównoważony. Podobnie staje się teraz jasne, że nasz obecny wzrost gospodarczy nie jest zrównoważony pod względem ekologicznym: zmiany klimatyczne stanowią poważne zagrożenie egzystencjalne. Niektóre elementy

²⁵ Abramovitz (1959) pisał: „Od czasów Pigou (...) ekonomiści przeważnie rozróżniali (...) pojęcie dobrobytu w ogólności i węższe pojęcie dobrobytu ekonomicznego”, przy czym „produkt narodowy był traktowany jako obiektywny miernik dobrobytu ekonomicznego”. Easterlin (1974) zauważył poza tym, że Arthur Pigou jako pierwszy sformułował „oczywiste założenie, że zmiany dobrobytu ekonomicznego oznaczają zmiany dobrobytu społecznego idące w tym samym kierunku, jeżeli nawet nie w tym samym stopniu”.

²⁶ Pojęcie „głos polityczny” (*political voice*) w rozumieniu autorów dotyczy jednego z najważniejszych aspektów demokracji i wolności politycznej, a mianowicie realnego wpływu obywatela na to, co robi rząd i co dzieje się w kraju (*przyjp. tłum.*).

naszego systemu monitoringowego (wspomnianej już „deski rozdzielczej”) powinny już to sygnalizować.

1.5. Dialog narodowy i międzynarodowy

Raport Komisji SSF stwierdzał, iż ważnym elementem naszej demokracji powinna być powszechna debata nad tym, jakie wskaźniki powinny być włączone do systemu monitoringowego i czy istniejące obecnie wskaźniki odzwierciedlają dobrze to, co jest ważne dla społeczeństwa. Od tego czasu pojawiło się wiele organizacji społecznych, które domagają się zmian w naszym systemie mierzenia rozwoju gospodarczego i postępu społecznego, a w odpowiedzi na te żądania w wielu krajach podjęte zostały działania w kierunku rozszerzenia zestawu dostępnych wskaźników (zob. Aneks) oraz włączenia do polityki społeczno-gospodarczej wskaźników dobrobytu (zob. rozdział 4). Działania te w wielu przypadkach przerosły nawet oczekiwania, co wskazuje na rosnące zainteresowanie na całym świecie takimi problemami jak nierówności dochodowe i stan środowiska. Potwierdzeniem tego jest rosnąca liczba uczestników organizowanych przez OECD spotkań dyskusyjnych (World Forum) pod hasłem „Statystyka, wiedza i polityka”²⁷, zapoczątkowanych w 2004 r., a więc jeszcze przed Wielką Recesją i przed powołaniem Komisji SSF, i które są nadal organizowane cyklicznie w celu propagowania agendy „Poza PKB”.

Istnieje pewna sprzeczność pomiędzy dążeniami do opracowania dobrych mierników odzwierciedlających sytuację istniejącą w poszczególnych krajach a koniecznością znalezienia mierników umożliwiających porównania międzynarodowe, tzn. ocenę relatywnej pozycji danego kraju w stosunku do innych krajów. Obydwie perspektywy są ważne: wszyscy chcemy wiedzieć, jaka jest nasza sytuacja (na takim lub innym odcinku) w porównaniu z przeszłością i z obecną sytuacją na świecie. Program OECD „Inicjatywa Lepszego Życia” (*Better Life Initiative*), uruchomiony w 2011 r.²⁸ w odpowiedzi na zalecenia Komisji, oraz wydawany w jego ramach co dwa lata raport „Jak się nam żyje? Mierzenie dobrobytu” (*How's Life? Measuring Well-being*) (OECD 2017a, zob. Aneks) publikuje zestaw wskaźników poziomu życia, który można porównywać między krajami członkowskimi OECD. Niektóre kraje opracowały własne wskaźniki poziomu życia, dostosowując tę koncepcję do warunków miejscowych.

Jedną z głównych rekomendacji Komisji SSF ogłoszonych na zakończenie jej pracy było podkreślenie, że więcej trzeba tu zrobić na poziomie międzynarodowym. Przesłanie to zostało podjęte przez OECD, która objęła patronat nad pracami grupy ekspertów HLEG kontynuującej prace tej komisji. Jednak grupa ta postanowiła nie zajmować się całym wachlarzem zagadnień poruszanych w raporcie Komisji SSF, lecz skoncentrować się na wybranych problemach, które nie zostały dostatecznie naświetlone w owym wstępnym raporcie.

Toteż niniejsza książka i towarzyszący jej odrębny tom szczegółowych opracowań (*For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*)²⁹ skupiają uwagę tylko na niektórych wybranych problemach, często powiązanych ze sobą, takich jak: znaczenie agendy „Poza PKB” dla krajów rozwijających się, rozkład dochodów gospodarstw domowych, konsumpcja a dobrobyt, nierówności poziome między ludźmi o wspólnych cechach, nierówność szans, dobrobyt subiektywny, bezpieczeństwo ekonomiczne, rozwój zrównoważony, zaufanie. Niektóre z tych kwestii nie były w ogóle omawiane w raporcie Komisji SSF,

²⁷ www.oecd-6wf.go.kr/eng/main.do.

²⁸ www.oecd.org/statistics/better-life-initiative.htm.

²⁹ Jak już wyjaśnialiśmy, ten drugi, obszerny tom, zawierający opracowania naukowe napisane przez różnych autorów, nie będzie tłumaczony na język polski i wydany w tej serii przez PTE (*przyp. tłum.*).

a w ostatnim czasie przyciągają coraz więcej uwagi. Tak jest na przykład z *wrażliwością* (*vulnerability*), tzn. ryzykiem, że dana gospodarka (lub osoba) może popaść w stan niedający się utrzymać, czy *odpornością* (*resilience*), tzn. zdolnością gospodarki (lub osoby) do wyjścia z negatywnego wstrząsu³⁰. Niektóre z tych zagadnień znane są od dawna, lecz obecnie stają się przedmiotem coraz większej troski: wzrost PKB w takiej postaci jak dotychczas nie jest możliwy do utrzymania w granicach narzucanych przez warunki panujące na naszej planecie. Globalne ocieplenie i zmiany klimatu są faktem już teraz dokuczliwym, mającym wpływ na jakość życia ze względu na zmienność pogody, wyższą średnią temperaturę i wiele innych spodziewanych wkrótce efektów, takich jak podnoszenie się poziomu wód morskich i zmiany stopnia ich zasolenia. Nasze mierniki dobrobytu muszą uwzględniać takie fakty.

Te tematy zostały wybrane do rozważań ze względu na ich znaczenie oraz możliwość opracowania wskaźników służących do ich zmierzenia. Samo wyliczenie tych problemów ukazuje ich rozległość i doniosłe znaczenie dla kształtowania warunków, w jakich żyjemy. Fakt, że standardowe mierniki ekonomiczne nie próbują nawet uchwycić zmian tych wielkości, pomaga zrozumieć trudności, jakie napotykamy przy wyjaśnianiu zachowań i postaw ludzi oraz w kształtowaniu polityki zmierzającej do stymulowania wzrostu dobrobytu indywidualnego i społecznego. Niektóre tematy poruszane w tej książce i w towarzyszącym jej zbiorze opracowań autorskich sięgają granic tego, co jesteśmy w stanie ocenić i oszacować z akceptowalnym stopniem wiarygodności. Problemy pomiaru są skomplikowane, ale nie jest to wystarczająca wymówka: to, co mierzymy, jest przedmiotem naszego wyboru, a wybór ten pośrednio odzwierciedla nasz system wartości. Pomijanie w pomiarach pewnych rzeczy – nawet jeżeli ich pomiar byłby niedoskonały – ma swoje konsekwencje, o czym już pisaliśmy.

Jednym z celów Komisji SSF było naświetlenie roli mierników statystycznych w kształtowaniu polityki społeczno-gospodarczej i zapoczątkowanie bardziej aktywnego dialogu między teorią ekonomii, praktyką statystyczną i polityką gospodarczą, z jednoczesnym odtworzeniem założeń upraszczających przyjmowanych w praktyce statystycznej i ukazaniem ich konsekwencji w kształtowaniu rzeczywistości gospodarczej. Te same cele przyświecają rozważaniom zawartym w tej książce.

1.6. Najważniejsze zmiany na świecie

Raport Komisji SSF wyjaśnił, dlaczego zmiany zachodzące w życiu społeczno-gospodarczym mają wpływ na to, co chcemy mierzyć, i na adekwatność stosowanych mierników. Zanim nie wyłonił się problem zmian klimatycznych, nie było powodów, aby mierzyć emisję dwutlenku węgla wynikającą z działalności gospodarczej. W raporcie tym zwrócono również uwagę na to, że zmiany w strukturze gospodarki doprowadziły do wzrostu znaczenia oszacowań – brakujące dane, nierejestrowane bezpośrednio w urzędowej statystyce, są szacowane przez statystyków metodami pośrednimi.

Od czasu ukazania się raportu Komisji SSF nastąpiło kilka zmian, które uwydatniły potrzebę opracowania nowego raportu (i ukierunkowały nasze myślenie o jego zawartości). Komisja została utworzona jeszcze przed Wielką Recesją 2008 r., a ta długa i głęboka recesja wyostriżyła naszą uwagę na sprawę adekwatności naszego systemu pomiaru przy ocenie konsekwencji *głębokich załamań gospodarki*, co właściwie było pierwotnym celem stworzenia systemu

³⁰ Pojęcie odporności (wytrzymałości) dotyczy nie tylko zdolności do wyjścia z impasu spowodowanego negatywnym wstrząsem, lecz także zdolności do uniknięcia dużych strat z tym związanych. W tym znaczeniu „odporność” to antonim „wrażliwości”, czyli podatności na wstrząsy (*przyp. tłum.*).

rachunków narodowych. Ostatni kryzys ukazał także szczególne znaczenie mierników trwałości wzrostu – pokazujących, w jakim stopniu gospodarka może być wrażliwa na silny wstrząs³¹.

1.6.1. Wzrost niepewności i spadek zaufania

Wielka Recesja miała dwa następstwa: osłabiła poczucie *bezpieczeństwa ekonomicznego*³² i podkopala *zaufanie ludzi*³³ do systemu, zwłaszcza do instytucji państwowych (co już odnotowaliśmy wcześniej). Komisja SSF doceniała znaczenie bezpieczeństwa i zaufania, ale nie zaproponowała konkretnych mierników, ani nawet nie badała podstaw koncepcyjnych do tworzenia takich mierników. Okazało się jednak, że pomijanie czynnika bezpieczeństwa ekonomicznego oznaczało pominięcie jednego z głównych negatywnych efektów głębokiego kryzysu. Stało się też jasne, że osłabienie zaufania obywateli do instytucji publicznych miało doniosłe skutki społeczne, polityczne, a nawet ekonomiczne, które należało uwzględnić nawet przy braku ogólnie przyjętych mierników zaufania.

1.6.2. Rosnące nierówności, globalne ocieplenie i trwałość wzrostu

Tymczasem rosnące zaniepokojenie problemami *wzrostu nierówności* i *globalnego ocieplenia* spowodowało przeniesienie punktu ciężkości na kwestię *trwałości wzrostu* – we wszystkich jej wymiarach. To z kolei doprowadziło do globalnego porozumienia osiągniętego we wrześniu 2015 r. w Nowym Jorku w sprawie „Celów Zrównoważonego Rozwoju” (Sustainable Development Goals – SDG), to znaczy sposobów zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju wszystkich państw, a następnie porozumienia zawartego w Paryżu w grudniu 2015 r. w sprawie wspólnego dążenia do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, tak aby można było ograniczyć wzrost temperatury na świecie do 1,5–2 °C.

Agenda SDG, przyjęta jednogłośnie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, była świadectwem powszechnej akceptacji uzgodnionych wspólnie dążeń do zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju. Piętnaście lat wcześniej na tym samym forum przyjęta została deklaracja „Milenijne Cele Rozwoju” (Millennium Development Goals – MDG), określająca działania konieczne dla ograniczenia o połowę krańcowego ubóstwa na świecie i poprawy w zakresie innych aspektów poziomu życia w krajach rozwijających się. Skupienie uwagi społeczności międzynarodowej na tych wspólnie przyjętych celach odegrało niewątpliwie pewną rolę w doprowadzeniu do osiągnięcia niektórych z nich, chociaż nawet po ich osiągnięciu oczywiste były ograniczenia wyznaczonych celów: zasięg krańcowego ubóstwa zmniejszył się wprawdzie o połowę, ale stopa ubóstwa w Afryce pozostała wysoka. Nowa rezolucja ONZ przyjęta w 2015 r. (agenda SDG) ustanowiła pewne *normy globalne*, odnoszące się nie tylko do krajów rozwijających się, lecz również do krajów wysoko rozwiniętych.

³¹ „Wstrząs” (*shock*) to negatywny impuls uderzający w gospodarkę lub jednostkę gospodarującą, powodujący straty i pogarszający jej położenie. Większość polskich autorów używa określenia „szok”, będącego kalką nazwy angielskiej, choć to ostatnie słowo w języku polskim kojarzy się raczej z zakłóceniem równowagi psychicznej (*przyp. tłum.*).

³² Pojęcie bezpieczeństwa ekonomicznego (*economic security*) występuje w oryginale angielskim w postaci odwróconej – jako brak bezpieczeństwa ekonomicznego (*economic insecurity*), ale w przekładzie polskim wygodniej będzie posługiwać się tym terminem w postaci nieodwróconej. Należy zaznaczyć, że pojęcie to używane jest w tej książce w kontekście rozważań o dobrobycie indywidualnym, a więc dotyczy sytuacji materialnej określonej osoby, a nie sytuacji gospodarczej określonego kraju (*przyp. tłum.*).

³³ Pojęcie zaufania (*trust*) jest używane tutaj na określenie zaufania ludzi do innych osób, instytucji, władzy i całego systemu społeczno-ekonomicznego (*przyp. tłum.*).

Toczyła się ostra walka o to, jakie postulaty mają być włączone do SDG, a jakie nie. Każda organizacja pozarządowa domagała się włączenia spraw będących w polu jej działania – w nadziei, że jeżeli tylko zwróci się więcej uwagi na te cele, to łatwiej będzie osiągnąć postęp w ich realizacji. Próbowano włączyć do agendy pewne normy praworządności, a nawet tytuły własności ziemi. W rezultacie agenda SDG (o horyzoncie czasowym do 2030 r.) stanowi mieszanekę celów i środków ich realizacji, gdyż wyznaczanie samych celów często okazuje się zawodne.

Jednym z obszarów, na którym istniał szeroki konsensus, była kwestia określenia celu dotyczącego nierówności dochodowych³⁴. Jak już wspomniano, deklaracja MDG skupiła uwagę na krańcowym ubóstwie, definiowanym według tego samego progu dochodowego dla wszystkich krajów. Ale w negocjacjach nad SDG rozważane były także inne kwestie, nie tylko te dotyczące najniższego odcinka skali dochodowej. Niektórzy dyskutanci podnosili sprawę rzekomego zmniejszenia równości szans, inni mówili o kurczeniu się klasy średniej, a jeszcze inni zwracali uwagę na ogromny dystans dzielący ludzi najbogatszych od całej reszty społeczeństwa. Omawiane były więc różne aspekty rozkładu dochodów. Chociaż żaden pojedynczy miernik nierówności nie mógł uwzględnić wszystkich tych aspektów, istniała potrzeba wyboru jakiegoś miernika nierówności.

Jak podkreślają Kanbur, Patel i Stiglitz w rozdziale napisanym do drugiego tomu tego raportu, dążenie do kompleksowego ujęcia agendy SDG miało negatywne skutki. Ostatecznie sformułowano 17 celów, obejmujących 169 zadań i 232 wskaźniki – zdecydowanie za wiele, aby to wszystko można było dobrze zrozumieć i zastosować w kształtowaniu odpowiedniej polityki. Nie była to więc niewielka, poręczna „tablica rozdzielcza”, którą zalecała Komisja SSF. Oznaczało to w praktyce, że poszczególne kraje musiały wybierać sobie cele priorytetowe, na których należy skupić uwagę w najbliższych latach. Dla większości krajów rozwijających się taka węższa lista prawie na pewno obejmowałaby jakiś wskaźnik bezrobocia, stanu środowiska i poziomu życia typowego obywatela – a nie tylko PKB. Kraje wyżej rozwinięte także stanęły wobec tego samego problemu ustalenia priorytetów. Aby dopomóc im w zidentyfikowaniu obszarów, w których środki zaradcze są najbardziej niezbędne, i w ten sposób ustalić zestaw priorytetowych celów dla działań interwencyjnych, OECD skonstruowała narzędzie mierzące dystans, który mają do pokonania poszczególne kraje, chcąc osiągnąć każdy z celów wyznaczonych w SDG³⁵.

Ale nawet wtedy, gdy mamy już pewien zestaw ogólnie określonych celów, trzeba wybrać konkretne mierniki, bo od tego wiele zależy. To był drugi wniosek postawiony przez Komisję SSF. Każdy miernik opiera się na pewnych założeniach, często bardzo subtelnych, dotyczących tego, co jest ważne, a co nie.

Poniżej omówimy szerzej pomiar nierówności dochodowych. W tym miejscu zwróćmy tylko uwagę na to, że rozkład dochodów ulega zmianom w czasie, a obraz tych zmian może być dość złożony. Liczbę osób ubogich ustalamy zazwyczaj za pomocą odsetka ludności znajdującej się poniżej pewnego progu dochodowego. Niebezpieczeństwo związane z takim miernikiem polega na tym, że kraje raportujące mogą poprawić wartość tego wskaźnika, koncentrując pomoc na grupie osób znajdujących się tuż poniżej linii ubóstwa i wyciągając ich ponad tę granicę. Natomiast *luka dochodowa (poverty gap)* mierzy głębokość ubóstwa, tzn. dystans dochodowy do linii ubóstwa. Dzisiaj mówi się również wiele o kurczeniu się klasy średniej,

³⁴ W swym końcowym przemówieniu o stanie państwa, wygłoszonym w 2016 r., prezydent Obama nazwał rosnące nierówności dochodowe „zasadniczym wyzwaniem naszych czasów” (www.nytimes.com/2016/01/13/us/politics/obama-2016-sotu-transcript.html).

³⁵ www.oecd.org/sdd/measuring-distance-to-the-sdgs-targets.htm.

o spadku mediany dochodu i zmniejszaniu się liczby ludności mieszczącej się w pobliżu środka rozkładu dochodów, np. w przedziale $\pm 1/2$ mediany. Aby uchwycić to zjawisko, właściwym wskaźnikiem będzie udział dochodów uzyskiwanych przez osoby usytuowane w środkowych decylach rozkładu dochodów (albo relacja wysokości dochodów ludzi znajdujących się na szczycie drabiny dochodowej, w 1. lub 10. percentylu, do dochodów ludzi będących w 50. percentylu, pokazująca dystans pomiędzy ludźmi bogatymi a resztą ludności. W agendzie SDG stosowano szereg różnych innych mierników, np. odsetek dochodów inkasowanych przez górne 40% ludności. Ponieważ odsetek dochodów realizowanych przez klasę średnią w wielu krajach jest podobny, niektórzy autorzy opowiadają się za wykorzystaniem tzw. wskaźnika Palmy – tj. stosunku między odsetkiem dochodów uzyskiwanych przez górne 10% ludności i dolne 40% ludności³⁶.

Chociaż rezolucja SDG ma w dużej mierze charakter życzeniowy, jednak zawarte w niej postanowienia można również traktować jako element globalnego ustawodawstwa. Wszyscy chcielibyśmy żyć w obrębie „dobrego społeczeństwa”. Nikt nie wie wprawdzie, co to dokładnie znaczy, ale jeżeli przywódcy światowi uzgodnią między sobą konkretną treść tego pojęcia, tak jak to było w przypadku SDG, nabierze ono znaczenia i stanie się punktem wyjścia do presji wywieranej przez światłych obywateli na rządy, aby respektowały przyjęte zobowiązania.

W praktyce szereg państw organizuje obecnie własne projekty polityki gospodarczej osnute wokół idei SDG³⁷, kładąc nacisk na te cele, które uważają za najbardziej istotne dla siebie w takich obszarach jak ubóstwo, nierówność i równowaga ekologiczna. A kiedy już określone zostaną narodowe cele rozwoju, każdy kraj chciałby zorientować się, w jakim punkcie się znajduje i czy nie należy przeznaczyć więcej środków na takie cele jak zmniejszenie nierówności czy większa troska o środowisko. Częściową odpowiedź na pytanie: „jak się nam żyje?” dają różne mierniki dobrobytu. Dlatego 232 mierniki wymienione w agendzie SDG są niesłychanie ważne. Oczywiście – jak już zaznaczyliśmy – nie oznacza to bynajmniej, że każdy kraj powinien uruchomić system monitoringowy obejmujący wszystkie te wskaźniki; należy raczej wybrać z tego zbioru ograniczony zestaw wskaźników odpowiadający przyjętym priorytetom. Idealnym rozwiązaniem byłoby wyznaczanie celów i zadań w otwartej debacie publicznej, która pozwoliłaby zorientować się, jakie wartości społeczne mogłyby podbudować system demokratyczny danego państwa oraz wzmocnić solidarność, zaufanie i spójność społeczną.

1.6.3. Zmiany w strukturze gospodarki

Potrzeba znalezienia lepszych mierników, zwłaszcza ekonomicznych, wynika częściowo ze zmian zachodzących w strukturze naszej gospodarki. Od czasów stworzenia systemu rachunków narodowych nastąpiło wiele zmian, które wpływają zarówno na zdolność tego systemu do wykonywania jego pierwotnej funkcji, dotyczącej monitorowania stanu gospodarki rynkowej, jak i jego przydatność w ocenie dobrobytu ekonomicznego.

Jak zaznaczyliśmy wcześniej, raport Komisji SSF odnotował kilka takich zmian. Nastąpiło na przykład przesunięcie wielu czynności wykonywanych przedtem w gospodarstwach domowych na rynek. Kiedy kobiety wyszły na rynek pracy, opieka nad dziećmi, wykonywana poprzednio w domu, przeniosła się na rynek. Rejestrowany wzrost aktywności rynkowej przejaskrawia więc faktyczny wzrost produkcji, gdyż pomija jednocześnie zmniejszenie usług

³⁶ Zob. Doyle i Stiglitz (2014); skrócona wersja przedrukowana w: *Ministers Reference Book Commonwealth 2015*, Henley Media Group, London, s. 86–88.

³⁷ Zob. np. Strategia Narodowa Słowenii: www.vlada.si/en/projects/slovenian_development_strategy_2030/.

wykonywanych w domu na własny użytek. Z kolei korzyści wynikające dla dobrobytu z pojawienia się różnych urządzeń wykorzystywanych w gospodarstwach domowych mogą być niedoszacowane, jako że zwiększa to ilość czasu wolnego przeznaczonego na odpoczynek, którego wartość jest pomijana w rachunku PKB. W Stanach Zjednoczonych szybki wzrost przestępczości i penalizacji wiązał się ze wzrostem wydatków na budowę i utrzymanie więzień, co napędzało wzrost PKB, ale prawie na pewno nie odzwierciedlało wzrostu dobrobytu społecznego. Podobnie osłabienie polityki państwa dobrobytu i przejście w niektórych krajach wysoko rozwiniętych od systemu emerytalnego opartego na zdefiniowanym świadczeniu do systemu opartego na zdefiniowanej składce nie tylko zwiększyło podatność gospodarki na wstrząsy, lecz także zmniejszyło poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego ludzi, ponieważ nastąpił transfer ryzyka od firm i rządu do samych obywateli. Zwiększa to znaczenie włączenia czynnika bezpieczeństwa ekonomicznego do naszych mierników dobrobytu, co postulujemy w tej książce, a jeszcze szerzej – w towarzyszącym jej tomie opracowań analitycznych.

Raport Komisji SSF odnotował jeszcze dwa inne czynniki. Po pierwsze, mieszkalnictwo stało się bardzo ważną częścią PKB, ale wartość usług mieszkaniowych opiera się w dużym stopniu na doszacowaniach. W przypadku domów i mieszkań będących własnością użytkowników usługi mieszkaniowe (usługi użytkowania lokalu – *przyp. tłum.*) nie są objęte transakcjami rynkowymi. W systemie rachunków narodowych nalicza się szacunkową wartość czynszu od tych mieszkań, którą właściciele otrzymywaliby, wynajmując swe mieszkania, według wysokości czynszów pobieranych za podobne mieszkania na rynku. Ponieważ te doszacowania odgrywają coraz większą rolę przy obliczaniu PKB, zmniejsza to dokładność PKB jako miary aktywności rynkowej.

Po drugie, ponieważ dobra i usługi wytwarzane przez państwo w większości nie są przedmiotem obrotu rynkowego, ich wartość nie może być określona na podstawie cen rynkowych, lecz jest mierzona według kosztu ponoszonych nakładów, ograniczonych w praktyce do nakładów pracy. Zależnie od metodologii stosowanej w pomiarze cen i wolumenów, takie podejście niesie w sobie ryzyko niedoszacowania wzrostu PKB w przypadku, gdy wzrasta efektywność świadczenia tych usług. Kiedy szacunek zmian cen i wolumenu oparty jest na mierniku nakładów pracy, wzrost wydajności czy efektywności nie jest odzwierciedlony w szacunku wolumenu produkcji i wartości dodanej, co powoduje niedoszacowanie wzrostu PKB. Chociaż niektóre kraje stosują obecnie przy mierzeniu produkcji nierynkowej państwa pewne mierniki wielkości produkcji (np. w przypadku usług ochrony zdrowia i edukacji publicznej)³⁸, większość krajów mierzy wolumen tej produkcji według nakładów pracy. Ponieważ rozmiary sektora państwowego wzrastają, może to powodować zaniżenie szacunków PKB.

1.6.4. Cyfryzacja gospodarki

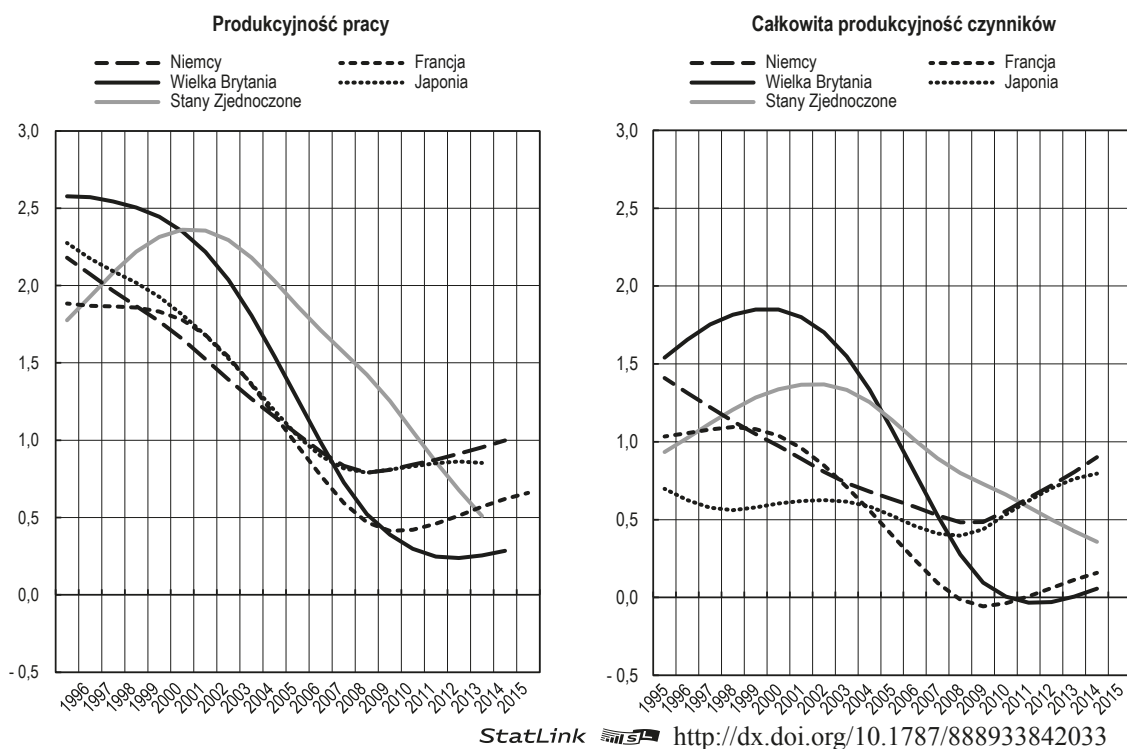
Jedną ze zmian w strukturze gospodarki, szczególnie widoczną w ostatniej dekadzie, a nieomówioną w raporcie Komisji SSF, jest pojawienie się gospodarki cyfrowej. Google, Facebook i inne firmy internetowe należą do najbardziej innowacyjnych przedsiębiorstw na świecie; ich udziałem jest duża część przyrostu globalnej wartości giełdowej przedsiębiorstw. Inne przedsiębiorstwa notują duży wzrost efektywności związany z wprowadzaniem technologii i algorytmów cyfrowych. Sukcesy tych przedsiębiorstw sprawiają, że wielu ludzi uważa, iż znaleźliśmy się w „erze innowacyjnej”. Jednak zbiorcze dane statystyczne dotyczące tego okresu nie ujawniają odwrócenia długookresowej tendencji wolniejszego wzrostu

³⁸ W Europie niektóre urzędy statystyczne podjęły kroki w kierunku uwzględnienia „zmian jakościowych” w miernikach wolumenu różnych rodzajów usług publicznych (Eurostat 2016).

produkcyjności, obserwowanej w wielu krajach wysoko rozwiniętych w ostatnich 20–30 latach (rysunek 1.2). Jak pogodzić tę bezprecedensową erę innowacji z osłabieniem wzrostu produkcyjności? Gordon (2016) sugeruje, że wcale nie jesteśmy dzisiaj w jakiejś szczególnie innowacyjnej erze: wynalezienie elektryczności miało dużo większy wpływ na gospodarkę i życie społeczne aniżeli Internet. Istotnie, można twierdzić, że znaczna część zysków realizowanych przez tych gigantów internetowych, opartych w dużej mierze na dochodach z reklam, odzwierciedla jedynie efekt przemieszczenia (odchodzenie od tradycyjnych form reklamy), co może mieć znikomy wpływ netto na dobrobyt społeczny. Inni autorzy uważają, że tempo postępu technicznego nie uległo osłabieniu, ale dostosowanie się do innowacji wymaga zmian w strukturach organizacyjnych i modelach biznesu, a wzrost produkcyjności jest w naturalny sposób opóźniony w stosunku do innowacji (Brynjolfsson i Mac Afee 2011, Baily, Manyika i Gupta 2013).

Rysunek 1.2. Trendy produkcyjności

Zmiany procentowe w skali rocznej (cała gospodarka)



Uwagi: Produkcyjność pracy mierzona jako PKB na 1 roboczogodzinę. Trendy wyznaczono za pomocą filtru Hodricka-Prescotta (OECD, 2018e, *OECD Compendium of Productivity Indicators 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/pdtvy-2018-en>).

Źródło: OECD (2018f), OECD Productivity Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/pdtvy-data-en>.

Niektórzy uważają, że stosowane przez nas mierniki PKB niedoszacowują wartości nowych technologii, gdyż niektóre kluczowe usługi internetowe są dostępne dla użytkowników nieodpłatnie. Na przykład, wyszukiwarka Google’a ma ogromną wartość społeczną, ale ponieważ dostęp do niej jest bezpłatny, wartość tych usług nie wchodzi bezpośrednio do rachunku PKB (choć dochody z nadawanych przy tym reklam są wliczane). Istnieją oczywiście

uzasadnione powody, dla których wartość tych usług nie wchodzi bezpośrednio do PKB (Ahmad i Schreyer 2016). Ponieważ wyszukiwanie jest darmowe, jego wartość krańcowa jest zerowa, a nasz system rachunków narodowych liczy dobra i usługi według ich wartości krańcowej (tzn. wartości ostatniej dostarczonej jednostki), z pominięciem „nadwyżki konsumenta” (tzn. wartości wszystkich jednostek skonsumowanych z wyjątkiem ostatniej)³⁹. Istnieją również inne aspekty nowych technologii, które mogą mieć wysoką wartość, takie jak uczucie więzi z innymi ludźmi posiadanej dzięki istnieniu mediów społecznościowych, a które również są pomijane w rachunku PKB.

Z drugiej strony, krytycy zwracają uwagę na pewne niekorzystne efekty społeczne cyfryzacji, takie jak polaryzacja społeczna i zwężenie horyzontów myślowych ludzi. Poza tym pod wpływem rozszerzania się zakresu usług dostarczanych przez nowe technologie, następuje zwężenie zakresu usług świadczonych poprzednio przez media drukowane. Konsumenci przyzwyczajeni byli dawniej na przykład do otrzymywania bezpłatnych gazet, reportaży sądowych i darmowych programów telewizyjnych finansowanych z reklam. Biorąc to wszystko pod uwagę, najnowsze szacunki sugerują, że wpływ tych „wyłączeń” – przynajmniej jak na razie – nie jest znaczący i nie może wyjaśnić zwolnienia wzrostu produktywności obserwowanego w czasach tej „ery innowacyjnej” (Ahmad, Ribarsky i Reinsdorf 2017), stanowiąc co najwyżej 0,1% rocznie w odniesieniu do tempa wzrostu PKB w USA⁴⁰. Potencjalne błędy pomiaru związane z cyfryzacją mogą być bardziej istotne w dziedzinie cen, szczególnie w zakresie usług i nowych technologii, gdzie następują szybkie zmiany jakości. Ale nawet tutaj wpływ na realny wzrost PKB oraz na tempo inflacji szacowany jest na nie więcej jak 0,2% rocznie (Schreyer i Reinsdorf 2018).

1.7. Postępy w dostępności danych

Omówiliśmy wiele zmian zachodzących w gospodarce, które wiążą się z koniecznością dostosowania mierników. Ważnym czynnikiem ułatwiającym takie dostosowanie jest dostępność nowych zbiorów danych oraz postępy techniki informatycznej, pozwalające użytkownikom komputerów na szybkie przetwarzanie i analizowanie dużych zbiorów danych i szybkie scalać różnych zbiorów. Jest to temat, który będzie wielokrotnie podnoszony w tej książce, a zwłaszcza w towarzyszącym jej zbiorze opracowań. Na przykład, wskaźniki dochodów ludzi bardzo bogatych można wyprowadzić z danych podatkowych, a pełniejszy obraz rozkładu dochodów można uzyskać z połączenia różnych zbiorów danych urzędowych (np. dane podatkowe i dane dotyczące ubezpieczeń społecznych) oraz z wyników badań ankietowych. Jednym z tematów badanych przez HLEG było połączenie rachunków narodowych z danymi o rozkładzie dochodów (Distribution National Accounts – DINA; zob. rozdział 6 w tomie towarzyszącym). Jednym z tematów niebadanych przez HLEG było natomiast wykorzystanie wielkich zbiorów danych, takich jak dane pochodzące z Internetu, oraz informacji geoprzestrzennych służących do tworzenia wskaźników opisujących różne zjawiska w czasie rzeczywistym. Ten temat prawdopodobnie zyska na znaczeniu w przyszłości, chociaż trzeba uważać, żeby takie dane odpowiadały ustalonym kryteriom jakości, a w szczególności żeby były reprezentatywne dla całej populacji.

³⁹ Podana definicja nadwyżki konsumenta może budzić wątpliwości; w podręcznikowym ujęciu pojęcie to oznacza bowiem sumę użyteczności czerpanej z konsumpcji określonego dobra pomniejszoną o sumę poniesionych wydatków (*przyp. tłum.*).

⁴⁰ Praca ta powstała we współpracy OECD i MFW.

1.8. Implikacje polityczne

Jak zaznaczyliśmy już wcześniej, głównym impulsem, który uruchomił prace nad agendą „Poza PKB”, było dążenie do poprawienia polityki społeczno-ekonomicznej zgodnie z maksymą: „to, co mierzymy, określa to, co robimy”. Jeżeli nie mierzy się niektórych ważnych zjawisk, to mogą być one pominięte w działaniu praktycznym. Ale jeszcze gorszą rzeczą mogą być mierniki zniekształcone. Jeśli stosowane mierniki nie uwzględniają degradacji środowiska naturalnego, to nie bardzo wiadomo, czy dany kraj zyskuje czy traci na rozbudowie elektrowni węglowych. Właściciele zamykanych kopalń węgla mogą twierdzić, że poświęcamy PKB w imię ochrony środowiska, podczas gdy w rzeczywistości, przy prawidłowym pomiarze, może okazać się, że dobrobyt społeczny wzrasta, gdyż wartość utraconej produkcji węgla jest z nadwyżką równoważona przez korzyści ekologiczne w postaci czystszej powietrza i mniejszego ryzyka zmian klimatu. Podobnie kraj rozwijający się może pozwolić firmie zagranicznej na budowę na swoim terytorium kopalni węgla w nadziei, że zwiększy to PKB, podczas gdy dokładniejszy rachunek wpływu tej kopalni na dobrobyt mieszkańców kraju może wskazywać zupełnie coś innego. W niektórych (ale bynajmniej nie wszystkich) krajach w ramach rachunków narodowych oblicza się również lepsze mierniki niż PKB – takie jak produkt i dochód narodowy, niekiedy także w ujęciu netto, tzn. po potrąceniu amortyzacji dóbr kapitałowych zużywanych w produkcji, co pozwala na podejmowanie trafniejszych decyzji. Jednak te ostatnie mierniki są rzadko wykorzystywane przez decydentów.

Podobnie niektórzy twierdzą, że prywatyzacja ubezpieczeń społecznych zwiększy PKB w wyniku wzrostu efektywności tego sektora i wzrostu oszczędności gospodarstw domowych. Natomiast prawidłowy rachunek wartości ubezpieczeń społecznych może pokazać, że sektor prywatny jest faktycznie mniej efektywny niż sektor publiczny w świadczeniu tych usług, a prywatyzacja może zmniejszyć bezpieczeństwo ekonomiczne ludzi⁴¹.

Jedną z kluczowych tez, którą uzasadnimy dalej, jest twierdzenie, że ponieważ PKB nie obejmuje w pełni wszystkich niekorzystnych wpływów załamań koniunktury na dobrobyt społeczny, politycy robią mniej dla zwalczania recesji, niż robiliby w przypadku, gdyby dostępne były dodatkowe lub lepsze mierniki.

1.9. Wnioski

Raport Komisji SSF (Stiglitz et al. 2009)⁴² nie tylko pobudził ważne prace analityczne podjęte w ślad za nim przez urzędy statystyczne różnych państw i ożywił dyskusję naukową na ten temat, lecz także przyczynił się do powstania ogólnoświatowego ruchu pod hasłem „Poza PKB” w postaci komisji parlamentarnych, inicjatyw statystycznych podejmowanych przez organizacje społeczne oraz inicjatyw samorządowych zmierzających do wykorzystania innych wskaźników niż PKB w kształtowaniu polityki społeczno-gospodarczej. Na poziomie międzynarodowym jednym z kluczowych elementów tego globalnego ruchu są odbywające się co pewien czas obrady Światowego Forum „Statystyka, Wiedza i Polityka”, organizowanego przez OECD, w którym uczestniczą przedstawiciele różnych organizacji społecznych, naukowcy, pracownicy urzędów statystycznych i urzędnicy państwowi zainteresowani postępowaniem agendy „Poza PKB”. Tematyce tej poświęcone były obrady tego forum w Palermo (2004), Stambule (2007), Busan (2009), New Delhi (2012), Guadalajarze (2015) i Incheon (2018).

⁴¹ Chodzi tu z pewnością przede wszystkim o prywatyzację emerytur (*przyp. tłum.*).

⁴² Raport Komisji SSF opublikowany został w języku angielskim i francuskim, a jego przekład ukazał się także w języku włoskim, hiszpańskim, koreańskim i chińskim (oraz w języku polskim – *przyp. tłum.*).

(gdzie prezentowaliśmy tę właśnie książkę), przy czym każde kolejne spotkanie przyciągało coraz większe grono uczestników.

Najważniejsza zmiana od czasu ukazania się raportu Komisji SSF polega na tym, że jest coraz szersza akceptacja konieczności doskonalenia mierników dobrobytu społecznego oraz większe zrozumienie tego, że polityka oparta na wąsko pojętym wzroście PKB może być niewłaściwa.

Rosnące zainteresowanie tą problematyką wynika z wielu przyczyn. Ekolodzy uważają, że skupienie uwagi na PKB powoduje zaniedbania w zakresie ochrony środowiska. I w rzeczy samej, obecny sposób mierzenia PKB nie bierze w ogóle pod uwagę wyczerpywania się zasobów naturalnych oraz degradacji środowiska. Wymowne pod tym względem są osobiste doświadczenia Josepha Stiglitz z okresu, w którym zasiadał w Radzie Doradców Ekonomicznych prezydenta Clintona. Współpracując z podsekretarzem stanu w Departamencie Handlu, zaproponował on rozszerzenie konwencjonalnego PKB w kierunku pomiaru „zielonego PKB” – z uwzględnieniem ubytku zasobów naturalnych i degradacji środowiska. Zwiększona produkcja węgla powiększa konwencjonalnie mierzony PKB, ale nie bierze się przy tym pod uwagę szkodliwego wpływu na zdrowie rosnącego zanieczyszczenia powietrza, ani wpływu na zmiany klimatu czy na lokalny krajobraz. Jak można było się spodziewać, lobby węglowe odpowiedziało na tę propozycję natychmiastowym atakiem, a Kongres zagroził przycięciem finansowania dla agencji federalnych podejmujących takie prace, jeżeli będą kontynuowały poszukiwania podobnych mierników. Takie reakcje pokazują wyraźnie, że przemysł węglowy również uważa, iż mierniki, którymi posługuje się rząd, mają wpływ na jego politykę. Kiedy zacznie się mierzyć degradację środowiska, jest bardziej prawdopodobne, że rząd zacznie coś robić wokół tego problemu. A tego właśnie nie chcieliby politycy reprezentujący stany, w których wydobywa się węgiel.

To samo dotyczy innych dziedzin. Ci, którzy są zaniepokojeni zmianami klimatu, zwracają uwagę na brak mierników trwałości rozwoju i odporności na zakłócenia. Twierdzą oni, że przy braku takich mierników te dwa kluczowe atrybuty dobrego systemu gospodarczego będą zaniedbywane.

Osoby domagające się bardziej aktywnej polityki gospodarczej państwa – czasami wiążące się z wyższymi wydatkami publicznymi – żądają również zmiany mierników. Jak pokażemy w następnym rozdziale, PKB nie pokazuje w pełni kosztów recesji. A skoro koszty te są niedoszacowane, rząd nie chce podejmować silnych działań antyrecesyjnych. Podobnie skupianie uwagi na zobowiązaniach państwa, bez jednoczesnego uwzględnienia aktywów, prowadzi do nadmiernego konserwatyzmu w polityce budżetowej stosowanej w okresie recesji.

Z kolei ci, którzy zajmują się takimi sprawami jak sprawiedliwość społeczna, nierówności dochodowe i nierówność szans, niepokoją się o to, jak dzielone jest „upieczone ciasto”. Kraje, w których PKB wzrastał, ale większość ludzi ledwo wiązała koniec z końcem, były oceniane równie dobrze jak te, gdzie owoce wzrostu PKB były dzielone bardziej równo. A przecież nie powinno tak być.

Wszystkie te powody sprawiły, że pojawiła się duża liczba nowych inicjatyw dotyczących pomiaru dobrobytu i rozwoju. Przedstawiając raport Komisji SSF w 2009 r., prezydent Sarkozy poprosił INSEE, francuski Urząd Statystyczny, o zapewnienie realizacji zaleceń Komisji na poziomie krajowym, a OECD o to samo na poziomie międzynarodowym, a także zobowiązał rząd francuski do przekazania argumentacji komisji całej społeczności międzynarodowej⁴³.

⁴³ Podejmując inicjatywę rządu francuskiego, liderzy grupy G20 opublikowali w 2009 r. w Pittsburgu i w 2010 r. w Toronto oświadczenie zachęcające do „pracy nad metodami pomiaru w celu lepszego uwzględnienia wymiaru społecznego i ekologicznego rozwoju gospodarczego”. Komisja Europejska wydała w 2009 r. komunikat przekazany

Reakcja środowisk statystycznych przeszła nasze oczekiwania i uzasadnia obecność wielu przedstawicieli oficjalnej statystyki w grupie eksperckiej HLEG. Te inicjatywy statystyczne (opisywane szerzej w Aneksie) idą podwójnym torem. Z jednej strony chodzi o to, aby lepiej wykorzystywać statystykę już istniejącą (np. dane dotyczące stopy życiowej ludności, nierówności dochodowych, zagrożeń ekologicznych), łącząc je w pewne zestawy monitoringu, dające kompleksowy obraz poziomu życia mieszkańców i możliwości jego utrzymania w przyszłości. Z drugiej strony, działania te zmierzają do stworzenia podstaw do gromadzenia nowych i lepszych danych statystycznych o wielu ważnych aspektach życia ludzi i społeczeństw, które są wciąż w niewystarczającym stopniu objęte oficjalną statystyką. Na obu tych kierunkach potrzebny jest postęp, aby osiągnąć cel wyznaczony przez Komisję SSF, to znaczy przestawienie naszego systemu statystycznego z mierzenia wielkości produkcji na pomiar warunków życia ludności i szanse utrzymania obecnego poziomu życia w przyszłości,

Reakcja na raport Komisji SSF wyszła poza samo tworzenie nowych mierników i objęła również badanie sposobów systematycznego wykorzystania tych mierników w polityce społeczno-ekonomicznej. Jak wyjaśniamy w rozdziale 4, samo posiadanie odpowiedniego zestawu wskaźników dobrobytu niekiedy nie wystarcza. Konieczne są instytucjonalne narzędzia, które zmuszą urzędy państwowe do działań opartych na faktach ujawnianych przez te wskaźniki i przezwyciężą zakotwiczony głęboko zwyczaj myślenia jedynie o własnych, wąskich celach danej agencji, bez uwzględnienia tego, jak podejmowane przez nią działania wpływają na cele realizowane przez inne urzędy i instytucje, i bez dogłębnego przemyślenia, jakie mogą być ostateczne skutki podejmowanych działań.

W niektórych krajach (np. we Francji i Włoszech) do poszukiwania lepszych mierników przyłączyły się parlamenty, zatwierdzające budżet państwa, w obawie o to, że niewłaściwe mierniki mogą prowadzić do niewłaściwej alokacji funduszy budżetowych. W innych krajach (np. w Nowej Zelandii) przywództwo w tworzeniu szerokiego zestawu wskaźników, obejmującego problemy ekologiczne, nierówności i zagrożenia, potrzebnego w planowaniu polityki gospodarczej, w procesie reform i w bieżącym działaniu urzędów państwowych, objęło Ministerstwo Finansów. W jeszcze innych krajach wprowadzanie mierników dobrobytu do polityki państwa skupiło się na uzgadnianiu priorytetów i działań podejmowanych przez różne resorty i jednostki administracyjne (Szkocja), na doborze najlepszych wskaźników (Wielka Brytania) oraz koordynacji działań podejmowanych przez różne agencje państwowe i inne instytucje.

Wszystkie te inicjatywy, opisane bardziej szczegółowo w rozdziale 4, zostały podjęte dość niedawno. Wszystkie one są podporządkowane jednej idei: zakotwiczeniu w praktyce politycznej troski o ważne problemy społeczne, którym obecnie poświęca się za mało uwagi. Miejmy nadzieję, że dyskusja o mierzeniu dobrobytu i rozwoju przyczyni się do bardziej demokratycznego rozwiązania kluczowych kwestii nurtujących ludzi na całym świecie: Co jest dla nas ważne? Co powinniśmy mierzyć? Na co należy zwrócić więcej uwagi?

do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego pt. „PKB i nie tylko: Mierzenie postępu w zmieniającym się świecie”, który nawiązywał do raportu Komisji SSF. Komunikat ten wskazywał pięć konkretnych pożądaných działań: 1) uzupełnienie PKB lepszymi wskaźnikami ekologicznymi i społecznymi; 2) stworzenie szybkiej informacji bieżącej (zbliżonej do czasu rzeczywistego) do celów decyzyjnych; 3) podawanie bardziej dokładnych informacji o rozkładzie dochodów i nierównościach; 4) opracowanie zestawu wskaźników zrównoważonego rozwoju; 5) rozszerzenie systemu rachunków narodowych w kierunku uwzględnienia zagadnień ekologicznych i społecznych.

Rozdział 2. Mierzenie załamania gospodarki

Ten rozdział opisuje, w jaki sposób niewłaściwe mierniki (i modele) mogły wpłynąć na ocenę kryzysu 2008 r. i sposób odpowiedzi nań, a także co należy w tym zakresie poprawić. Autorzy twierdzą, że PKB mógł dawać zbyt optymistyczny obraz stanu gospodarki zarówno w okresie poprzedzającym kryzys, jak i w fazie wychodzenia z kryzysu oraz zbyt optymistyczną ocenę perspektyw wzrostu. Problem polegał na tym, że wielu analityków w ogóle nie wychodziło poza PKB. Mając lepsze mierniki, zwłaszcza uwzględniające wzrost niepewności ekonomicznej wśród ludzi, doszlibyśmy zapewne do wniosku, że konsekwencje tego załamania były głębsze, niż to pokazywała statystyka PKB, a rządy prawdopodobnie odpowiedziałyby na to, wzmacniając działania zmierzające do złagodzenia skutków kryzysu. Podkreślone zostały dwie wady standardowych mierników: skupianie uwagi tylko na zobowiązaniach rządu, z pominięciem strony przychodów w bilansie państwa (i kraju), oraz pomijanie wskaźników niewykorzystanych zasobów pracy (szerszych niż standardowe miary bezrobocia). Podkreślono też potrzebę uzupełnienia istniejących danych miarami bezpieczeństwa ekonomicznego i subiektywnego dobrobytu oraz uwzględnienia w modelach zmian kapitału ludzkiego i społecznego.

Dane statystyczne dla Izraela zostały dostarczone przed odpowiednie władze izraelskie i są przytaczane na ich odpowiedzialność. Wykorzystanie tych danych przez OECD nie przesądza o statusie Wzgórz Golan, wschodniej części Jerozolimy i osiedli izraelskich powstałych na Zachodnim Brzegu w kategoriach prawa międzynarodowego.

2.1. Wprowadzenie

Rachunki dochodu narodowego zaczęto sporządzać w ramach ekonomii keynesowskiej, jak to zaznaczyliśmy już wcześniej. Zakładano, że jeśli będziemy dobrze mierzyć PKB, to będziemy też mogli prowadzić lepszą politykę antycykliczną, unikając długich okresów recesji. Niektórzy mieli także nadzieję, że za pomocą tych danych będzie można również budować modele prognostyczne umożliwiające przewidywanie recesji oraz podejmować kroki zaradcze pozwalające uniknąć spadków produkcji. Takie były założenia i nasze rozważania rozpoczynamy właśnie w tym duchu. Czy nasze mierniki odzwierciedlają dokładnie rozmiary i koszty dużych załamań gospodarki, takich jak ostatnia Wielka Recesja? I pytanie bardziej ogólne: czy dostarczają one informacji niezbędnych do oceny podatności gospodarki na załamania koniunktury?

Jest to sprawa szczególnie istotna, ponieważ raport Komisji SSF ukazał się kilka miesięcy po upadku banku Lehman Brothers we wrześniu 2008 r., co wyzwoliło kryzys finansowy. Znaczenie tego kryzysu było obecne w świadomości członków tej komisji. Odnotowali oni, że PKB nie jest miarą pozwalającą ocenić trwałość wzrostu. W okresie poprzedzającym Wielką Recesję było jasne, że wzrost PKB w USA opiera się na potężnej górze długu prywatnego, częściowo na skutek przeszacowania wartości aktywów (zasobów nieruchomości), co oznacza gigantyczną zawodność w działaniu rynku. Ten rozdział podsumowuje nasze rozważania nad tym, jak nieadekwatne mierniki (i modele) mogły wpłynąć na ocenę kryzysu i podejmowane środki zaradcze.

2.2. Właściwy dobór mierników

Jak pisaliśmy już w rozdziale 1, problemy z zawartością informacyjną standardowych mierników ekonomicznych pojawiły się już przed kryzysem. Wielu ludzi uważało, że stan gospodarki jest lepszy, niż rzeczywistość była. W Stanach Zjednoczonych, gdzie rozpoczął się kryzys, PKB szybko wzrastał. Było jednak jasne, że duża część tego wzrostu była oparta na bańce istniejącej na rynku nieruchomości, która popychała ludzi i firmy do nadmiernego konsumowania i inwestowania w porównaniu z tym, co byłoby zasadne przy bardziej trzeźwej ocenie warunków rynkowych. Również mocna pozycja fiskalna rządu USA była w dużej mierze rezultatem tej bańki na rynku nieruchomości⁴⁴.

Chociaż sam PKB mógł dawać zbyt optymistyczny obraz tego, jak funkcjonuje gospodarka i czy jej dalszy wzrost da się utrzymać, rzeczywistym problemem było to, że zbyt wielu analityków nie patrzyło w ogóle na inne wskaźniki poza PKB⁴⁵. Zestaw wskaźników monitoringowych, taki jak sugerowany przez Komisję SSF, obejmujący dokładne informacje o sytuacji finansowej, z pewnością byłby bardzo pomocny. Ale, co ważniejsze, analitycy

⁴⁴ W poprzednim rozdziale zaznaczyliśmy, że mierniki PKB opierają się zwykle na cenach rynkowych przy ocenie relatywnej wartości różnych dóbr i usług, a statystycy opracowujący rachunki dochodu narodowego nie są na ogół w stanie ustalić, czy ceny te są prawidłowe. Niemniej jednak należałoby uważać przy posługiwaniu się wskaźnikami PKB w ocenie stanu gospodarki w przypadku, gdy na rynku (zwłaszcza na rynku nieruchomości) występuje bańka; w takiej sytuacji na danych o PKB należałoby umieścić ostrzeżenie: „stosować ze szczególną ostrożnością”.

⁴⁵ Oczywiście, niektórzy to robili. Na przykład MFW ostrzegał o istnieniu niedających się utrzymać nierównowag w bilansach obrotów bieżących, a wielu analityków ostrzegało przed niedającym się utrzymać poziomem długu publicznego. Paradoksalnie, przyczyną załamania gospodarki nie były jednak te czynniki, lecz coś bardziej przyziemnego i bardziej znanego już z historii, a mianowicie źle zarządzana i nadmiernie rozdęta działalność kredytowa sektora finansowego oraz akumulacja długu prywatnego.

i decydenci powinni pozbyć się ideologicznych binokli utrudniających zrozumienie działania systemu gospodarczego.

Kiedy są symptomy wskazujące na to, że gospodarka może mieć bańkę na rynku nieruchomości, np. gdy relacja między medianą cen mieszkań i medianą dochodów jest nienormalnie wysoka⁴⁶, wówczas należałoby przyjrzeć się uważnie zestawowi wskaźników pokazujących kondycję finansową gospodarki i systemu bankowego. Bańki na rynku nieruchomości są związane z szybkim wzrostem kredytów bankowych. Prosta analiza odsetka gospodarstw domowych mających trudności w spłacaniu kredytów hipotecznych lub niebędących w stanie spłacić w całości zaciągniętego kredytu w przypadku znacznego spadku cen domów ujawniłaby kruchość tego systemu⁴⁷.

Ilustruje to wagę właściwego doboru odpowiednich wskaźników. Niektórzy analitycy patrzyli na relację między przeciętną ceną domu i przeciętnym zadłużeniem gospodarstw domowych; gdyby wszystkie gospodarstwa domowe były takie same, to kryzys nie nastąpiłby, gdyż nawet duży spadek cen domów nie naraziłby właścicieli hipotek na ryzyko niewypłacalności. Ale istniała (i zawsze istnieje) duża dyspersja w rozkładzie wartości netto domów pomiędzy ich właścicielami. Kiedy jest wiele domów o niskiej wartości netto, to tylko krok nas dzieli od sytuacji, w której wiele domów „jest już pod wodą”, to znaczy wartość długu hipotecznego przekracza wartość rynkową domu, wystawiając właścicieli na ryzyko niewypłacalności. A jeżeli banki mają nadmiernie wysoką dźwignię kredytową, to wystarczy, że nieduża ilość kredytów hipotecznych przestaje być spłacana, a banki te popadają w stan niedostatecznej kapitalizacji. Większość danych potrzebnych do sporządzania takich ocen (które wskazywałyby, że gospodarka USA znajdowała się w rzeczywistości w niepewnej sytuacji) była dostępna przed kryzysem, nawet jeżeli w pewnych przypadkach były one dostarczane z pewnym opóźnieniem; nie było jednak „kryzysowej deski rozdzielczej”, na którą mogliby spoglądać politycy lub zwykli obywatele. Wobec jej braku większość graczy giełdowych (i ekspertów) wierzyła, że wszystko jest w porządku i że ceny giełdowe nie mogą odbiegać znacząco od „wartości fundamentalnych”⁴⁸.

Standardowa teoria ekonomiczna przyczyniła się do błędnych ocen ryzyka, przed którym stała gospodarka, w różny sposób. Modele makroekonomiczne skupiające uwagę na „reprezentatywnych jednostkach gospodarujących” ignorują rozkład aktywów i zobowiązań między nimi – zakładając w zasadzie, że rozkład nie ma znaczenia. Teoria ta implikowała, że wystarczą dane o wielkościach średnich. Podobnie było z pojęciem „reprezentatywnego banku”, a standardowe modele ekonomiczne nie miały dostatecznej podbudowy teoretycznej dla włączanego do nich sektora finansowego. W takim ujęciu pomijano ryzyko związane z powiązaniem finansowymi między bankami i możliwe konsekwencje kaskady bankructw,

⁴⁶ Na przykład, w Stanach Zjednoczonych mediana ceny sprzedaży nowych domów mieszkalnych wzrosła w latach 1995–2016 o 130%, podczas gdy mediana (ekwiwalentna) rozporządzalnego dochodu gospodarstw domowych wzrosła o 80% (w wyrażeniu nominalnym). W tym samym czasie środkowa wielkość nowego domu rodzinnego (mediana) wzrosła z 178 do 225 m². Jak zauważył Robert H. Frank, w Stanach Zjednoczonych dobre szkoły (których budżety są zwykle finansowane z lokalnych podatków od własności) są zlokalizowane w droższych dzielnicach, co oznacza, że „rodzina, która nie jest w stanie wynająć lub kupić domu po cenie zbliżonej do środkowej wartości lokalnego rozkładu cen, musi posyłać swoje dzieci do szkół o poziomie niższym niż przeciętny” (Frank 2011).

⁴⁷ Od 2015 r. OECD publikuje wskaźniki nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych oparte na różnych progach (tj. stosunek długu do dochodu powyżej 3 i stosunek długu do aktywów powyżej 0,75). Analiza tych wskaźników – zob. Balestra i Tonkin (2018).

⁴⁸ Rząd USA, łącznie z Bankiem Rezerwy Federalnej, mógł podjąć wiele działań antykryzysowych, gdyby miał dostateczną świadomość kruchości systemu finansowego. W istocie rzeczy niektóre podjęte działania mogły jeszcze bardziej osłabić gospodarkę.

gdzie bankructwo jednej instytucji finansowej (takiej jak Lehmann Brothers) prowadziło do dalszych bankructw. Oczywiście, teorie ekonomiczne ostrzegające przed takim rodzajem ryzyka były dostępne na długo przed kryzysem (Allen i Gale 2000, Stiglitz i Greenwald 2003).

Tutaj jednak chcemy skupić się nad tym, co stało się *po kryzysie*, tzn. na ocenie skutków załamania gospodarczego. Główna myśl przewodnia naszej argumentacji to teza, że gdybyśmy mieli lepsze mierniki, w tym mierniki pokazujące bardziej adekwatnie spadek bezpieczeństwa ekonomicznego ludzi, to moglibyśmy zrozumieć, że załamanie było dużo głębsze niż to, co pokazywała statystyka PKB. A jeśli tak rzeczywiście było, to może rządy – wiedząc o tym – odpowiedziałyby silniej, aby złagodzić negatywne skutki kryzysu.

Ostatnie badania pokazały także, jak nasze modele ekonometryczne niedoszacowują spadku PKB podczas recesji⁴⁹ i przeszacowują dalsze perspektywy wzrostu (Stiglitz 2014, 2016a i 2016b). Często – zależnie od stosowanego modelu – wynika to stąd, że systematycznie niedoszacowujemy uszczuplenia majątku (czyli kapitału) następującego w rezultacie niszczenia (lub niedoinwestowania) kapitału gospodarczego, ludzkiego i społecznego – zarówno wynikającego bezpośrednio z załamania gospodarki⁵⁰, jak i powstającego pośrednio w wyniku niewłaściwych działań polityki gospodarczej. Te rodzaje kapitału przynoszą korzyści rynkowe i pozarynkowe; są one ważne w podtrzymywaniu ogólnego dobrobytu, a także w stymulowaniu dalszego wzrostu PKB.

2.3. Brak danych o majątku

To, że coś złego się wydarzyło z majątkiem narodowym w rezultacie Wielkiej Recesji, stało się jasne w latach następujących po rozpoczęciu kryzysu. Rysunek 2.1 ukazuje poziom PKB *per capita* w okresie od 1991 r. do 2019 r. w Stanach Zjednoczonych i w strefie euro. Linia ciągła pokazuje rzeczywisty poziom realnego PKB *per capita* (z prognozą OECD na lata 2018–19), natomiast linia przerywana to linia regresji oparta na danych historycznych z okresu 1991–2006. Ciemne romby pokazują roczną procentową różnicę między rzeczywistym i prognozowanym PKB *per capita* w każdym roku, a kwadraty pokazują skumulowane różnice od 2009 r.

Chociaż różne modele ekstrapolacyjne mogą dać różne wyniki, oczywiste jest, iż występuje ogromna luka pomiędzy sytuacją, w której znajduje się obecnie gospodarka, a tym gdzie byłaby ona według poprzednich trendów⁵¹. Luka ta jest większa dla strefy euro niż dla USA, ale jest znaczna w obydwu przypadkach. Jak można zmierzyć tę lukę?

Czynników, które na to oddziaływały, jest wiele. Zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w strefie euro wystąpił spadek nakładów pracy, szczególnie w latach następujących

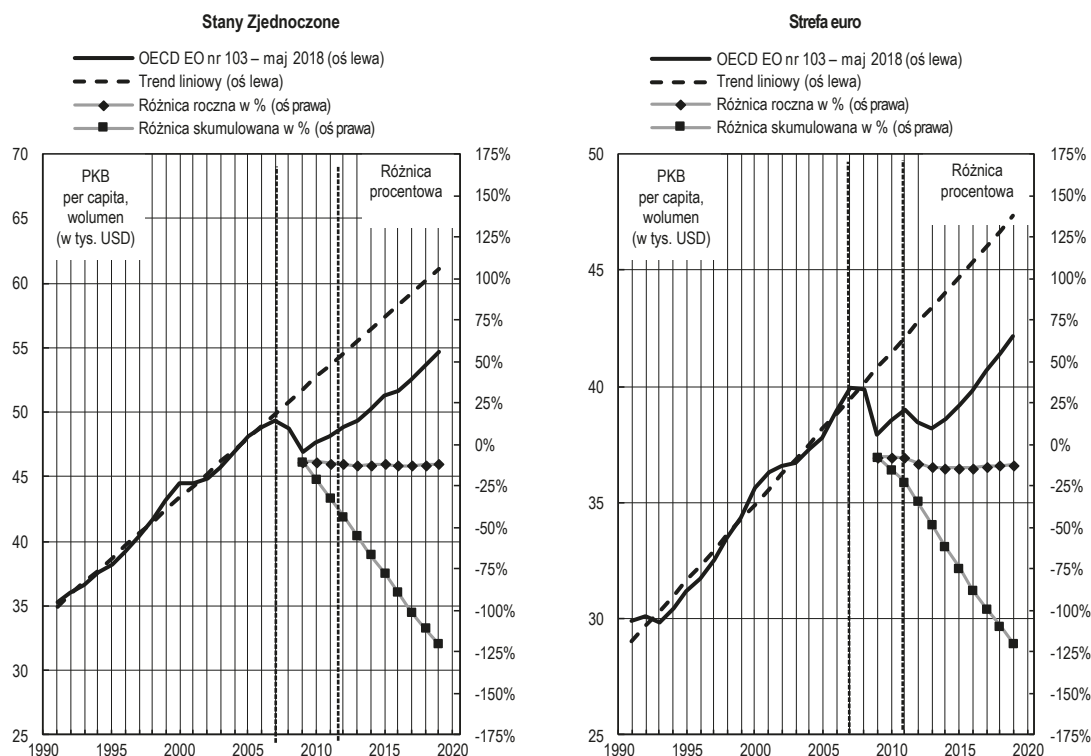
⁴⁹ Poza tym wczesne szacunki PKB systematycznie niedoceniają z przyczyn technicznych późniejszych korekt danych, wynikających na przykład z pojawienia się nowych firm i likwidacji niektórych starych. Szacunki PKB w rzeczywistym czasie oparte na danych wyjętych z Internetu mogą być pomocne w wykrywaniu takich systematycznych błędów w przyszłości (Buono et al. 2017, s. 118–120).

⁵⁰ Trwałość osiągniętego poziomu dobrobytu wymaga wzrostu majątku narodowego – *odpowiednio mierzonego*. Jeżeli majątek narodowy wzrasta, to następne pokolenia mogą utrzymać obecny poziom dobrobytu; w przeciwnym razie jest to niemożliwe. Majątek narodowy obejmuje kapitał ekonomiczny (zawierający elementy fizyczne i pewne pozycje niematerialne, takie jak wiedza i badania naukowe), kapitał ludzki, kapitał naturalny (zasoby naturalne i środowisko) oraz kapitał społeczny (tzn. współdziałanie między członkami społeczeństwa).

⁵¹ Podobna luka jest widoczna przy porównaniu obecnego poziomu PKB z poziomem implikowanym przez wzrost potencjalnej produkcji w okresie przed kryzysem, tzn. poziomem PKB, którego można było się spodziewać na podstawie długookresowych czynników wzrostu gospodarczego. Po 2007 r. szacunki rocznego tempa wzrostu potencjalnej produkcji podawane przez OECD zostały skorygowane w dół: dla USA z 2,7% (w połowie 2007 r.) do 1,7% (w połowie 2018 r.), a dla strefy euro z 1,9% do 1,4%.

bezpośrednio po kryzysie. Inwestycje mierzone w rachunkach narodowych również spadły, prowadząc do mniejszej akumulacji kapitału i niższego technicznego uzbrojenia pracy. W krajach dotkniętych przez kryzys szczególnie znaczące były redukcje inwestycji publicznych, co miało potencjalnie negatywny wpływ na przyszłe perspektywy wzrostu tych krajów. Często występowały też drastyczne spadki inwestycji prywatnych – z uwagi na pesymizm co do widoków na przyszłość oraz niepewność, ale także dlatego, że kryzys wpłynął negatywnie na płynność firm, a trudności w systemie finansowym ograniczyły podaż kredytów, a oba te czynniki zmniejszają nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw odczuwających brak gotówki. W następstwie kryzysu prognozowany wzrost PKB w krajach dotkniętych kryzysem był przeważnie przeszacowywany przez organizacje międzynarodowe i firmy prywatne, najczęściej bardzo znacznie, przy czym jedną z przyczyn było niedoszacowanie spadku inwestycji. I znowu osoby odpowiedzialne za kształtowanie polityki gospodarczej w okresie pokryzysowym nie uwzględniały w pełni efektu domina tej polityki w jej wpływie na inwestycje prywatne i przyszłą koniunkturę⁵².

Rysunek 2.1. Rzeczywista i prognozowana wielkość PKB per capita w USA i w strefie euro



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933842052>

Uwagi: Trend oparty na danych z lat 1991–2006. Dane dla strefy euro ograniczone do krajów członkowskich OECD z wyjątkiem Litwy. Dane o PKB *per capita* (wolumen) w 2018 r. i 2019 r. oparte na prognozach OECD.

Źródło: OECD (2018a), „OECD Economic Outlook” 2018, nr 1, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018-1-en.

⁵² Jeden z aspektów kapitału fizycznego, pomijany zwykle w jego pomiarach, związany jest z utrzymaniem (konserwacją) jego zasobów. W okresie recesji, mając więcej czasu wolnego, pracownicy mogą więcej czasu poświęcić na remonty i konserwację środków trwałych.

Ale różnicy między obserwowanym wzrostem PKB i tym „prognozowanym” na podstawie doświadczeń historycznych nie da się w pełni objaśnić zmianami nakładów pracy i fizycznego kapitału. Jest jeszcze pewien dodatkowy kapitał (potrzebny do wzrostu gospodarczego – *przyp. tłum.*), nie brany pod uwagę w modelach makroekonomicznych – kapitał ludzki i społeczny, który stanowi kluczową dźwignię dobrobytu i długookresowego wzrostu. A w rzeczywistości nastąpił prawdopodobnie spadek zasobów obydwu tych rodzajów kapitału, i to w znacznej skali.

2.3.1. Kapitał ludzki i wiedza

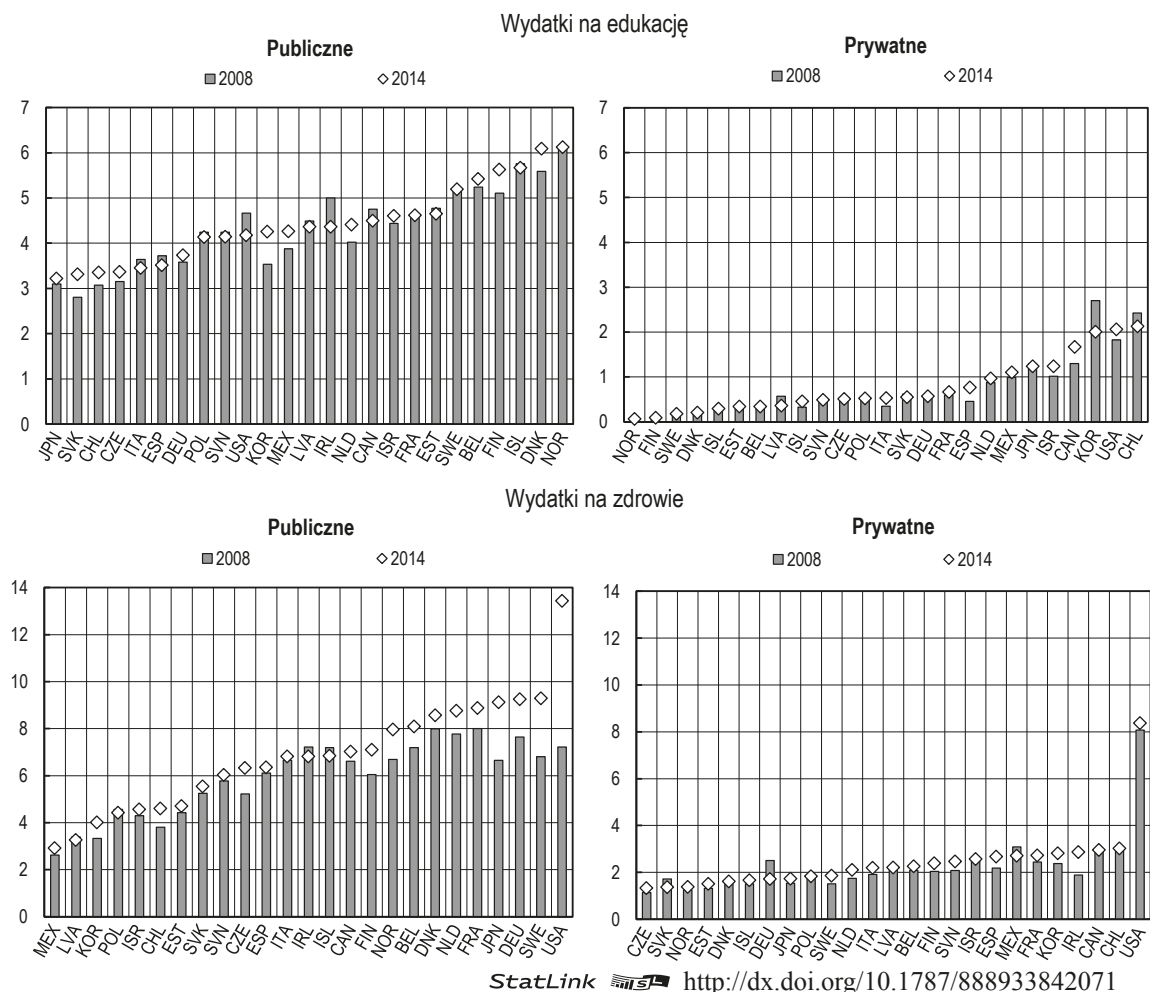
Najłatwiej dostrzec i zrozumieć pomijane zazwyczaj zmiany w kapitale ludzkim⁵³. Statystyka kapitału ludzkiego skupia zwykle uwagę na *wykształceniu* formalnym, podczas gdy równie ważne (lub nawet ważniejsze) jest kształcenie w trakcie pracy. Obejmuje ono zarówno szkolenia zawodowe oferowane przez firmy dla ich pracowników, jak też podnoszenie kwalifikacji w trakcie wykonywanej pracy przez osoby zatrudnione. Przy wysokim bezrobociu, zwłaszcza wśród ludzi młodych, duża liczba osób po prostu niczego się nie uczy; skala kształcenia poprzez pracę zmniejsza się, kiedy duża część ludności pozostaje bez pracy. Nawet osoby o wysokich kwalifikacjach przyznają, że ich umiejętności maleją, jeśli przez długi czas pozostają bez pracy. Modele szacujące procesy kształcenia i samokształcenia w trakcie pracy pomogłyby nam oszacować ubytek kapitału ludzkiego wynikający z bezrobocia. Możemy uzyskać pewną orientację co do rozmiarów tych strat, patrząc na to, co się dzieje z ludźmi (przeważnie osobami młodymi, kończącymi szkoły), którzy wchodzi na rynek pracy podczas recesji. Niższe płace i wyższe bezrobocie wśród nowych absolwentów wkraczających na rynek pracy w okresie recesji pozostawiają trwałe „blizny”, które mają wpływ na przebieg ich karier zawodowych. Osoby takie prawdopodobnie osiągną w ciągu całego życia znacznie niższe sumy dochodów w porównaniu z kohortami, które weszły na rynek pracy w fazie ekspansji (Garrouste i Godard 2016, Kahn 2010, Oreopoulos, von Wachter i Heisz 2012)⁵⁴.

W krajach dotkniętych kryzysem szkolnictwo formalne także ucierpiało, ale w mniej widoczny sposób. W większości krajów OECD udział wydatków publicznych na edukację w PKB w latach 2008–2014 nieznacznie wzrósł, ale w krajach najmocniej uderzonych przez kryzys – takich jak Włochy i Hiszpania – udział ten się zmniejszył: o 0,2 punktu procentowego lub więcej (rysunek 2.2, górna część). Oczywiście, w wyrażeniu absolutnym spadek nakładów na oświatę publiczną był większy, gdyż PKB spadał lub wzrastał wolniej niż przed kryzysem⁵⁵. Wpływ kryzysu na prywatne wydatki na edukację był bardziej jednoznaczny: z braku pieniędzy wiele gospodarstw domowych ograniczyło wydatki na edukację, ale wiele młodych ludzi kontynuowało naukę w szkołach ze względu na trudną sytuację na rynku pracy (tzn. koszt alternatywny kształcenia się zmalał). We Włoszech i w Hiszpanii zmniejszenie wydatków publicznych na edukację przesunęło część kosztów kształcenia na rodziny, których prywatne wydatki na kształcenie wzrosły.

⁵³ OECD definiuje kapitał ludzki jako „wiedzę, umiejętności, kompetencje i cechy ludzi, które ułatwiają tworzenie dobrobytu osobistego, społecznego i ekonomicznego”.

⁵⁴ Kiedy przedsiębiorstwa odczuwają brak gotówki, mogą także oszczędzać na formalnym szkoleniu pracowników w miejscu pracy. Niestety, znów nie mamy tu dobrych danych co do poziomu tych wydatków i ich zmian, choć w niektórych krajach i niektórych firmach mogą to być wielkości dość znaczące.

⁵⁵ Funkcjonalność ilustracji podanej na rysunku 2.2 w uzasadnianiu tezy o spadku nakładów publicznych i prywatnych na oświatę jest ograniczona, ponieważ w kategoriach odsetka PKB w większości krajów OECD nakłady te w 2014 r. były wyższe niż w 2008 r. To samo dotyczy nakładów na ochronę zdrowia, pokazanych w dolnej części rysunku. Być może autorzy mają na myśli wolniejszy wzrost tych nakładów niż przed kryzysem lub ich spadek w okresie recesji (np. w 2009 r.), ale tego rysunek ten nie pokazuje (*przyp. tłum.*).

Rysunek 2.2. Wydatki publiczne i prywatne na edukację i ochronę zdrowia w % PKB

Uwaga: Wydatki na zdrowie dla USA w 2014 r. według danych z 2013 r.

Źródło: OECD (2017c), OECD Education Statistics (database), <https://doi.org/10.1787/1c1c86c4-en>; OECD (2017d), OECD Health Statistics (database), <https://doi.org/10.1787/828a6dbd-en>.

Ogólnie biorąc, recesja doprowadziła zapewne do pewnego regresu stanu *wiedzy*, w tym wiedzy instytucjonalnej zgromadzonej w instytucjach i przedsiębiorstwach, a badania wykazały, że taka wiedza wnosi duży wkład do wzrostu wieloczynnikowej produktywności (OECD 2013a). Bankructwa, których nie brakowało w okresie kryzysu, powodowały destrukcję tej wiedzy instytucjonalnej. Ale nawet tam, gdzie nie doszło do utraty części zasobów wiedzy, tempo tworzenia nowej wiedzy zmalało, ponieważ zmniejszeniu uległy nakłady publiczne i prywatne na edukację. Ponieważ efekty cięć w takich inwestycjach są odczuwalne dopiero po wielu latach, często łatwiej jest dokonywać takich cięć niż na przykład zmniejszać płace. Ukazuje to, jak ważne jest opracowanie lepszych mierników kapitału ludzkiego, obejmujących wszystkie formy wiedzy, oraz uwzględnienie tego w konwencjonalnych modelach „rachunkowości wzrostu”⁵⁶. Sprawa ta jest omawiana bardziej szczegółowo w rozdziale napisanym przez De Smedta, Giovanniego i Rademachera w tomie towarzyszącym.

⁵⁶ Istnieje od dawna nierozwiązana kontrowersja na temat korzyści i kosztów związanych z kryzysami gospodarczymi. Niektórzy ekonomiści (np. Joseph Schumpeter) twierdzili, że recesje i depresje dają efekt oczyszczający, zmuszając firmy do większej efektywności. Stiglitz (1994) stwierdził, że negatywny wpływ na naukę i B+R przeważa nad takimi korzyściami „ajencyjnymi”.

Inny ważny aspekt kapitału ludzkiego to *zdrowie*. To, czy kryzys gospodarczy i polityka makroekonomiczna realizowana w jego następstwie wpłynęły na pogorszenie stanu zdrowia ludności w krajach objętych kryzysem, jest przedmiotem dyskusji wśród badaczy, w tym członków HLEG. Z jednej strony, można postawić hipotezę, że osoby tracące pracę mogą odczuwać negatywne skutki tego w zakresie zdrowia psychicznego, po części z powodu emocjonalnych efektów związanych z zatrudnieniem (m.in. w postaci stresu). Długie okresy bezrobocia mogą również wywierać bardzo szkodliwy wpływ na zdrowie ludzi, uruchamiając błędne koło, w którym słabsze zdrowie prowadzi do gorszych szans znalezienia dobrej pracy i niższych zarobków, co potęguje kłopoty zdrowotne. Także cięcia wydatków na służbę zdrowia w niektórych krajach europejskich (szczególnie w Grecji), związane z polityką oszczędnościową, mogą mieć negatywny wpływ długookresowy na zdrowie ludności (Kentikelenis et al. 2014). Są również pewne dowody wskazujące, że konsekwencje zdrowotne bezpośrednio wpływają na aktywność gospodarczą przez długie lata po zakończeniu kryzysu (IMF 2013). Niska stopa aktywności zawodowej w USA daje się częściowo wytłumaczyć złym stanem zdrowia dużej części osób niepracujących, z których prawie połowa zażywa stale przepisane leki (CEA 2016, Krueger 2017).

Z drugiej strony, inne badania empiryczne nie ujawniły znaczącego wpływu recesji na stan zdrowia mieszkańców. Większość krajów OECD notowała we wskazanym okresie wzrost wydatków (w % PKB) zarówno na publiczną, jak i prywatną opiekę zdrowotną (rysunek 2.2., dolna część)⁵⁷. W USA spadek oczekiwanej długości życia wśród białej ludności w wieku średnim, który dotknął głównie mniej wykształconych ludzi, spowodowany tym, co Case i Deaton (2015) nazywają „śmiercią z rozpacz”, rozpoczął się na długo przed kryzysem i nie wydaje się, aby potem się pogłębił. W większości krajów OECD w 2015 r. nastąpił spadek oczekiwanej długości życia, ale było to zjawisko jednorazowe, które znikło już w 2016 r., przy czym dotyczyło to głównie osób starszych (które opuściły już rynek pracy) i było związane z niezwykle silną epidemią grypy (EuroMOMO 2018). Potrzebne są dodatkowe dane i badania, aby monitorować te zmiany oraz określić ich przyczyny.

2.3.2. *Kapitał społeczny*

Jednym z rodzajów „brakującego” kapitału, któremu poświęca się za mało uwagi, jest kapitał społeczny, a w szczególności zaufanie do instytucji. Głęboki kryzys sam w sobie dowodzi, że nasz system gospodarczy nie jest należycie sterowany. W każdym kraju kierowanie systemem gospodarczym znajduje się w rękach politycznych i specjalistycznych elit. Ale w przypadku załamania elita chce utrzymać zajmowane stanowiska, podczas gdy inni ludzie tracą swe posady. Tak było w szczególności w Stanach Zjednoczonych, gdzie osoby zajmujące kierownicze stanowiska w sektorze finansowym czerpały nieproporcjonalne korzyści z systemu gospodarczego w przededniu kryzysu, ale zachowywały się w sposób nieodpowiedzialny, a w wielu przypadkach angażowały się nawet w działania wysoce naganne ze społecznego punktu widzenia⁵⁸. Tymczasem zwykli obywatele tracili nie tylko pracę, ale także swoje domy i inne dobra. Wielu ludziom wydawało się, że system gospodarczy jest ustawiony na korzyść garstki ludzi. Robotnicy i przedstawiciele klasy średniej uważali, że ciężko pracują, a niewiele z tego mają.

⁵⁷ Przypomnijmy jednak obserwację poczynioną w kontekście rozważań o edukacji: w krajach najmocniej dotkniętych kryzysem nastąpił spadek PKB *per capita* i nawet jeśli udział nakładów na ochronę zdrowia w PKB wzrósł, to w przeliczeniu na 1 mieszkańca wydatki te zmalały. Działania oszczędnościowe wymuszały zazwyczaj znaczną redukcję wydatków publicznych na ochronę zdrowia.

⁵⁸ Sitaraman (2017) opisuje, jak niektóre instytucje finansowe osiągnęły taką siłę ekonomiczną, że mogą obecnie angażować się w nielegalną działalność, unikając konsekwencji prawnych i związanych z tym kar.

Obiecywano im, że globalizacja, nowe technologie i liberalizacja systemu finansowego podniesie ich poziom życia. W rzeczywistości te zmiany w systemie gospodarczym nie doprowadziły do obiecywanego szybszego wzrostu, a owoce tego wzrostu, który występował faktycznie, trafiały w sposób nieproporcjonalny do ludzi najbogatszych. Oznaczało to nie tylko wzrost nierówności, lecz także doprowadziło do największego kryzysu od kilkudziesięciu lat.

Nawet późniejsza poprawa koniunktury mogła pogłębić spadek zaufania, ponieważ politycy ogłaszali już koniec recesji, a większość ludzi wciąż odczuwała boleśnie jej skutki. Mówiąc krótko, było wiele powodów utraty zaufania społecznego do gospodarki i instytucji. Dalej w tej książce opiszemy pełniej relację między zaufaniem społecznym a aktywnością gospodarczą. Tutaj odnotujemy tylko, że utrata zaufania może być traktowana jako erozja kapitału społecznego, drugiego elementu „brakującego” kapitału. Gdybyśmy mieli system rachunkowości, który mógłby wiarygodnie pokazywać zmiany zasobów kapitału ekonomicznego, ludzkiego i społecznego, to mielibyśmy podstawę do lepszego zrozumienia kosztów załamania gospodarki, co z kolei pozwoliłoby rządowi na podejmowanie bardziej rozsądnych działań w odpowiedzi na recesję.

2.4. Bezpieczeństwo ekonomiczne i dobrobyt subiektywny

„Brakujące” elementy kapitału omawiane wyżej można traktować jako stimulatory zarówno wzrostu PKB, jak i dobrobytu społecznego. Oprócz tych efektów jest jednak jeszcze kilka innych powodów, dla których nasz system wskaźników gospodarczych nie odzwierciedla adekwatnie prawdziwych skutków (tzn. kosztów) recesji.

Na przykład, jak już zaznaczyliśmy wcześniej, ważnym aspektem indywidualnego dobrobytu jest *bezpieczeństwo ekonomiczne*⁵⁹. Ludzie wydają duże sumy pieniędzy na wykupienie ubezpieczenia od różnych rodzajów ryzyka, z którymi mają do czynienia. Ale rynek nie daje zabezpieczenia przed niektórymi najważniejszymi rodzajami ryzyka, takimi jak utrata pracy. W związku z tym rządy stworzyły rozmaite formy ubezpieczeń społecznych, szczególnie ubezpieczeń od bezrobocia, opartych na idei łączenia ryzyka różnych grup pracowniczych. W niektórych krajach Europy oraz w Stanach Zjednoczonych na początku kryzysu zwiększono zasiłki dla bezrobotnych, aby złagodzić negatywny efekt dochodowy wzrostu bezrobocia. Ale w większości krajów ubezpieczenie od bezrobocia obejmuje jedynie część pracowników, którzy są bez pracy. W większości krajów zasiłki dla bezrobotnych nie obejmują osób wchodzących dopiero na rynek pracy, które wydały dużo pieniędzy i poświęciły dużo czasu i wysiłku na zdobycie wykształcenia w nadziei, że pozwoli to im znaleźć odpowiednią pracę⁶⁰. A tylko nieliczne kraje oferują również ubezpieczenie od niepełnego zatrudnienia, jak to jest

⁵⁹ Jak już wyjaśniałem, pojęcie „bezpieczeństwa ekonomicznego” (*economic security*), stosowane tutaj w odniesieniu do ludzi, jest używane w oryginale angielskim tej książki w wersji odwróconej (*economic insecurity*), co oznacza brak poczucia bezpieczeństwa materialnego. W przekładzie polskim – zależnie od kontekstu – używamy obydwu tych przeciwstawnych pojęć, ale najczęściej mówimy po prostu o poczuciu bezpieczeństwa ekonomicznego lub jego braku, tym bardziej że wszystkie pozostałe komponenty dobrobytu (np. dochód, majątek, wykształcenie, zdrowie) są tutaj rozważane w wymiarze pozytywnym (*przyp. tłum.*).

⁶⁰ W Stanach Zjednoczonych studenci na potęgę zapożyczają się – przeciętnie biorąc, absolwent kończący studia ma około 37 000 USD długu zaciągniętego w okresie studiów (www.forbes.com/sites/zackfriedman/2018/06/13/student-loan-debt-statistics-2018/#1efa9ee87310). Na niektórych kierunkach studiów wysokość długu studenckiego jest dużo wyższa: według badania ankietowego przeprowadzonego w 2017 r. przez Instytut Gallupa, 60% absolwentów prawa, którzy ukończyli studia w 2010 r. lub później, notuje zadłużenie przekraczające 100 000 USD, podczas gdy w latach 2000. wskaźnik ten wynosił około 50%, a w latach 1990. – około 25% (<http://www.accesslex.org/sites/default/files/2018-01/Examining%20Value%2C%20Measuring%20Engagement-A%20National%20Study%20of%20the%20Long-Term%20Outcomes%20of%20a%20Law%20Degree.pdf>).

w przypadku osób samozatrudnionych, których dochody spadają wraz ze spadkiem sprzedaży (wytwarzanych przez nich towarów czy wykonywanych usług – *przyp. tłum.*). Poza tym ze względu na brak dostatecznego ubezpieczenia niektórzy ludzie tracą również swe domy czy mieszkania, kiedy ich zarobki spadają. Niewiele krajów wprowadziło umowy hipoteczne umożliwiające odroczenie spłat kredytu w okresach, kiedy kredytobiorca traci pracę.

Im dłużej trwa recesja, tym większy jest koszt bezpieczeństwa ekonomicznego ludzi. Lepsze mierniki poziomu niepewności pokazałyby zapewne wielkie straty poniesione przez wielu ludzi w tym zakresie pod wpływem kryzysu.

Szerzej rzecz ujmując, osobiste poczucie dobrobytu wśród ludzi radykalnie osłabło w krajach najbardziej dotkniętych przez recesję⁶¹, szczególnie wśród pracowników, którzy utracili pracę, oraz wśród młodych ludzi niemogących znaleźć pracy. Osoby, które straciły pracę, podają niższe oceny jakości życia, nawet po wyłączeniu wpływu niższych dochodów. Te niekorzystne skutki kryzysu utrzymują się przez dłuższy czas. Bezrobotni odnotowują również przewagę różnych negatywnych doznań (smutek, stres i ból) oraz obniżony poziom doznań pozytywnych (radość, zadowolenie, optymizm). Te subiektywne doświadczenia sugerują, że koszty bezrobocia to coś więcej niż sama strata dochodów notowana przez ludzi, którzy utracili pracę, istnieją bowiem także pozapieniężne efekty związane z bezrobociem oraz obawy i lęki generowane przez sam fakt wzrostu bezrobocia u reszty społeczeństwa.

Badania dostarczają dość oczywistych wyjaśnień takich zjawisk. Ludzie patrzą na pracę jako ważną część ich tożsamości i poczucia własnej wartości. Ten, kto nie potrafi utrzymać swej rodziny, traci twarz wobec siebie, swoich bliskich i znajomych. Ważnym elementem składowym poczucia dobrobytu są więzi łączące nas z innymi ludźmi, a miejsce pracy jest jednym z głównych źródeł więzi społecznej. Osoby tracące pracę czują się więc bardziej wyizolowane i bardziej nieszczęśliwe (De Neve 2018). Mierniki subiektywnego dobrobytu⁶², których znaczenie podkreślano w raporcie Komisji SSF, pokazałyby to.

2.5. Gospodarka nigdy nie pokonuje całkowicie głębokiego kryzysu

Krótko mówiąc, gdyby politycy mieli „deskę rozdzielczą” ze wskaźnikami pokazującymi szerzej, co dzieje się w gospodarce i w społeczeństwie, to zdawaliby sobie sprawę z tego, jak dotkliwe są konsekwencje kryzysu ekonomicznego dla dobrobytu. Obniżenie „prawdziwego dobrobytu” powinno być przedmiotem szczególnej troski w tych krajach, które zostały najmocniej uderzone przez kryzys – takich jak: Grecja, Hiszpania, Irlandia, Włochy i Portugalia, ponieważ podkopało to ich potencjał ekonomiczny na przyszłość.

Gospodarki, które doświadczają głębokich załamań, mogą nigdy nie odzyskać w pełni swoich sił. Nawet jeżeli wzrost PKB powróci, nigdy nie będzie on dość silny, aby zamknąć lukę pomiędzy poprzednim a obecnym stanem gospodarki. A nawet jeżeli przywrócone zostanie tempo wzrostu sprzed recesji (bez zamykania pierwotnej luki w poziomie PKB), obecna zdyskontowana wartość zaistniałej straty jest olbrzymia⁶³.

⁶¹ OECD (2013d) podaje, opierając się na *Gallup World Poll*, że przeciętny wskaźnik osób zadowolonych z życia obniżył się o ponad 20% w Grecji i o 11–12% we Włoszech i w Hiszpanii, natomiast wzrósł o ponad 4% w Niemczech, Izraelu, Meksyku, Federacji Rosyjskiej i Szwecji. Mówi się tu o „wzroście uczuć złości, stresu i zdenerwowania oraz spadku uczuć radości i zadowolenia w wielu krajach OECD” (s. 88).

⁶² Pojęcie „dobrobyt subiektywny” (*subjective well-being*) jest tutaj używane w znaczeniu: „subiektywne poczucie dobrobytu”. Miernikiem subiektywnego dobrobytu są zazwyczaj indywidualne oceny o charakterze jakościowym pozyskiwane w sondażach opinii społecznej i w badaniach ankietowych gospodarstw domowych (*przyp. tłum.*).

⁶³ Załóżmy, że luka między rzeczywistą i potencjalną wysokością PKB wynosi 10% PKB i że taka luka utrzyma się w przyszłości. Dyskontując te przyszłe straty według długookresowej realnej stopy procentowej 2% (szacunek

Poza wpływem kryzysu na *poziom* PKB, toczy się dyskusja nad tym, czy długoterminowe efekty głębokiej recesji dotyczą również przyszłego *tempa wzrostu*. Ostatnie badania sugerowały, że wprawdzie gospodarka nigdy nie wraca do przedkryzysowego poziomu PKB⁶⁴, ale długookresowe tempo wzrostu pozostaje bez zmian⁶⁵. Tego można by oczekiwać ze standardowych teorii wzrostu, gdzie tempo postępu technicznego jest egzogeniczne w stosunku do systemu gospodarczego (tzn. postęp techniczny jest „manna z nieba”). Ale, jak dowodziliśmy wyżej, głębokie kryzysy podkopują kapitał ludzki i zmniejszają zdolność kraju do inwestowania w badania naukowe, co może wpłynąć na tempo wzrostu przez dłuższy czas. Zauważmy, że rysunek 2.1 pokazuje, iż tempo wzrostu PKB w okresie pokryzysowym zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w strefie euro było niższe niż przed kryzysem. Wytracanie dynamiki (spowolnienie wzrostu) rozpoczęło się już przed kryzysem⁶⁶, a kryzys jedynie spotęgował tę tendencję. Bańka na rynku nieruchomości pękła dwa lata przed wybuchem kryzysu, a jej pełny efekt ujawnił się dopiero po pewnym czasie. Poza tym zniekształcenia związane z kryzysem – takie jak nadmierna ilość zasobów finansowych lokowanych w nieruchomościach – same w sobie podkopały długookresowy potencjał wzrostu. Jeszcze bardziej zasadniczą kwestią jest to, że kiedy gospodarka wyjdzie z recesji, to mniej istotne jest tempo jej dalszego wzrostu niż długość okresu spadku. Im dłuższy był ten okres, tym większa będzie skumulowana (i zdyskontowana) wartość poniesionych strat. Interwencja państwa, przywracająca szybciej pełne zatrudnienie, może ograniczyć bardzo znacznie rozmiary tych strat.

2.6. Niewłaściwe wykorzystanie istniejących mierników: nadmierne eksponowanie długu publicznego

Przy omawianiu implikacji naszego systemu mierzenia drugą stroną medalu jest koszt *odpowiedzi* na kryzys. Niewłaściwe wykorzystanie danych statystycznych mogło spowodować w wielu krajach przeszacowanie tego kosztu. Standardowym narzędziem polityki antycyklicznej w poprzednich 75 latach było zwiększanie wydatków państwowych w okresie głębokiego kryzysu ekonomicznego i wysokiego poziomu bezrobocia, co (dzięki efektom mnożnikowym – *przyp. tłum.*) może spowodować wzrost PKB będący wielokrotnością pierwotnego wydatku (Blanchard i Leigh 2013). Ma to miejsce zwłaszcza w przypadku skoordynowanej akcji podejmowanej przez rządy różnych państw⁶⁷. Ale podczas kryzysu przychody podatkowe państwa są niskie, a wydatki publiczne, szczególnie w krajach o bardziej rozwiniętych systemach zabezpieczeń socjalnych, są już wysokie, tak że konsekwencją tego jest wzrost deficytu budżetowego. Rosnące wydatki rządu, którym nie towarzyszy wzrost podatków,

konserwatywny), daje to obecną wartość przyszłych strat równą pięciokrotności obecnego poziomu PKB w przypadku Europy, a w przypadku Stanów Zjednoczonych około 300 bilionów USD.

⁶⁴ Teza ta jest dość niejasna, ponieważ ogólnie przyjętym kryterium statystycznym wyjścia z recesji jest właśnie odzyskanie poziomu realnego PKB, który istniał przed rozpoczęciem recesji (*przyp. tłum.*).

⁶⁵ Szereg prac zwraca uwagę na trwały wpływ recesji na poziom produkcji, lecz nie na tempo wzrostu produkcji. Na przykład Cerra i Saxena (2008), na podstawie analizy obejmującej 190 krajów w okresie 1960–2001, twierdzą, że po zakończeniu każdego kryzysu gospodarka wraca na swą poprzednią ścieżkę wzrostu.

⁶⁶ Zob. Fernald et al. (2017) dla USA, Antolin-Dia, Drechsel i Petrella (2017) dla krajów G7.

⁶⁷ Poza tym mnożniki wydatków państwa podczas głębokich załamań są niemal z definicji wyższe niż wtedy, gdy gospodarka jest bliska pełnemu zatrudnieniu. W głębokich recesjach banki centralne nie muszą podnosić stóp procentowych, kiedy rząd zwiększa swe wydatki (podczas kryzysu 2008 r. nie robiono tego); nie ma więc efektu wypierania wydatków prywatnych. W istocie rzeczy, zamiast efektu wypierania może wystąpić efekt napędzania, jako że oczekiwany wzrost PKB prowadzi do wzrostu inwestycji i konsumpcji. Analiza empiryczna przeprowadzona przez Caggiano et al. (2015) potwierdza, że mnożniki budżetowe w czasie głębokiej recesji są dużo wyższe niż notowane w okresie ekspansji oraz że im głębsza recesja, tym większy przyrost produkcji generowany jest przez ekspansję budżetową; oznacza to, że wydatki państwa są bardzo efektywne właśnie wtedy, gdy są najbardziej potrzebne (według ich szacunków jeden dodatkowy dolar wydany przez rząd USA podczas kryzysu generował w ciągu trzech lat przyrost produkcji sięgający 2,5 dolara).

w naturalny sposób prowadzą do dalszego wzrostu deficytu budżetowego. Niektóre rządy, skupiając uwagę tylko na wzroście deficytu i długu publicznego, opowiedziały się przeciwko zwiększaniu wydatków państwowych w związku z kryzysem. W Europie ścisła interpretacja Paktu Wzrostu i Stabilności wymaga, aby rządy państw strefy euro utrzymywały swe deficyty poniżej 3% PKB nawet podczas recesji – chociaż *de facto* wiele krajów strefy euro w rezultacie kryzysu przekroczyło ten limit, a niektóre z nich miały również dług publiczny wyższy od wyznaczonego pułapu 60% PKB⁶⁸. Bez względu na ewentualną zasadność tych limitów dla zapewnienia trwałego wzrostu w długim okresie i złagodzenia problemów finansowych i ekonomicznych w obrotach wzajemnych wewnątrz strefy euro, jest rzeczą jasną, że limity deficytu i długu publicznego utrudniają działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury (to jest tendencji do wzrostu deficytu sektora publicznego w okresie słabnącej aktywności gospodarczej) właśnie w tym momencie, gdy stabilizatory te są najbardziej potrzebne. W praktyce wymuszanie przestrzegania tych ograniczeń przekształciło politykę fiskalną rządów z antycyklicznej w procykliczną, co spotęgowało spadek produkcji – wyraźnie widoczny w krajach dotkniętych kryzysem.

Koncentracja uwagi na zobowiązaniach rządu jest, naszym zdaniem, innym przykładem niewłaściwego użycia danych. Dla kraju jako całości w procesie jego rozwoju rzeczą najważniejszą jest jego ogólny bilans, wraz z bilansami wszystkich sektorów instytucjonalnych, to jest sektora gospodarstw domowych, sektora przedsiębiorstw, sektora instytucji państwowych oraz obrotów z zagranicą. Bilans pokazuje zarówno aktywa, jak i pasywa. Jeżeli dodatkowe wydatki rządowe przyjmują postać zwiększonych nakładów inwestycyjnych – w kapitał ludzki, technikę lub infrastrukturę – to bilans kraju nie powinien się pogarszać, bo aktywa i pasywa wzrastają o tę samą sumę. Błędem jest patrzeć tylko na stronę pasywów w tym bilansie. Żaden analityk nie robiłby tego w ocenie perspektyw ekonomicznych jakiejś firmy. I nie powinniśmy tego czynić, patrząc na sektor rządowy.

Istnieje jednak zasadnicza różnica pomiędzy bilansem rządu a bilansem firmy (lub gospodarstwa domowego). Firma nie bierze pod uwagę efektów mnożnikowych swoich wydatków w sensie ich wpływu na własne dochody. Natomiast rząd powinien to uwzględnić. Kiedy przedsiębiorstwo pożycza pieniądze, aby nabyć pewien składnik aktywów, jego bilans ulega poprawie jedynie w przypadku, gdy zwrot uzyskany z tego aktywów przewyższa koszt kapitału. (Oczywiście, gospodarstwa domowe mają do czynienia zazwyczaj z wyższym kosztem pożyczanego kapitału aniżeli rząd, a więc próg rentowności jest tutaj wyższy). Ale w rachunkach rządowych jest inaczej, gdyż zwiększone wydatki budżetowe generują wyższe wpływy podatkowe. Zwłaszcza w okresie głębokiej recesji (gdy mnożniki są wysokie, a stopy procentowe niskie) pozycja bilansowa rządu może się poprawić, nawet jeżeli stopa zwrotu z inwestycji jest niższa niż oprocentowanie długu publicznego⁶⁹.

⁶⁸ Pierwotnie wymienione wyżej limity deficytu i długu zostały ustalone jako warunki przyjęcia nowych członków do strefy euro. Następnie jednak limity te przyjęto jako kryteria akceptowalnej polityki makroekonomicznej.

⁶⁹ Ten wniosek może budzić pewne kontrowersje. Inwestycje publiczne wymagają długiego horyzontu planistycznego, a podejmowanie ich w pośpiechu podczas recesji może obniżać jakość takich projektów (co oznacza, że dobra polityka wymagałaby wcześniejszego przygotowania pewnego portfela projektów do podjęcia w przypadku recesji). Ujmując rzecz bardziej ogólnie, brak zaufania do rządów i ich skłonność do wydawania pieniędzy prowadzi niektórych autorów do wniosku, że efektywne są jedynie inwestycje powierzane do realizacji sektorowi prywatnemu. Jednak badania empiryczne pokazują, że przeciętnie biorąc, inwestycje publiczne, np. w nową technikę i infrastrukturę, mają wysoką stopę zwrotu, znacznie wyższą od kosztu kapitału pozyskiwanego przez rząd.

Można twierdzić, że obraz ten jest mniej świetlisty, gdy rząd nie zdoła uzyskać odpowiedniego zwrotu ze swych inwestycji. Ale nawet w tym przypadku ogólny bilans kraju jako całości⁷⁰ powinien poprawić się w wyniku tych inwestycji. Ogólnie biorąc, to czy krajowi się opłaca zaciągać pożyczki za granicą, zależy od tego, jak zainwestuje te fundusze. Jeżeli pożyczka pieniądze za granicą na bieżącą konsumpcję, to bilans kraju się pogarsza, a perspektywy dla przyszłych pokoleń też ulegają pogorszeniu, gdyż nie daje to żadnych makroekonomicznych efektów⁷¹. Natomiast jeżeli pożyczka się pieniądze, ażeby sfinansować wysoko opłacalne inwestycje, to bilans kraju się polepsza. Na przykład, krytyka praktyki gospodarczej Stanów Zjednoczonych, które pożyczają z zagranicy coraz więcej (czego odbiciem był deficyt w obrotach bieżących wynoszący ponad 5% PKB w latach poprzedzających kryzys), polegała na tym, że duża część dodatkowych wydatków rządu szła na konsumpcję i mało rentowne inwestycje, takie jak budowa tandetnych domów pośrodku pustyni Nevada. Kiedy coś takiego ma miejsce, to bilans kraju pogarsza się⁷².

Jest także inny powód, aby brać pod uwagę kompleksową pozycję bilansową wszystkich sektorów gospodarki, nie tylko rządu. Duże deficyty i długi kraju mogą być bowiem wynikiem deficytów i długów sektora gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, nawet jeżeli pozycja fiskalna rządu jest na pozór dobra. W czasie kryzysu te długi prywatne często szybko się przemieniają w długi publiczne. Tak jest szczególnie w przypadku zobowiązań bankowych. Widzieliśmy, co się działo w Irlandii, gdzie długi bankowe z gwarancją rządową szybko zmieniły pozycję fiskalną rządu ze współczynnika „dług/PKB” niższego od 30% w 2007 r. do ponad 130% w 2012 r.⁷³ W większości przypadków to przesunięcie zobowiązań z sektora prywatnego do publicznego jest rezultatem wewnętrznych nacisków politycznych, jako że silny politycznie sektor finansowy wywiera presję na rząd w kierunku ratowania banków twierdząc, że w przeciwnym razie ucierpi na tym cały kraj. Chociaż obecnie jest już konsensus co do tego, że takie argumenty są pokrętne – rząd nie powinien ratować akcjonariuszy, posiadaczy obligacji czy bankierów, lecz tylko (tam gdzie jest to konieczne) podejmować zobowiązania chroniące deponentów, a niektóre rządy, w tym rząd USA, wprowadziły ustawowy zakaz podobnych działań ratunkowych w przyszłości – prawda jest taka, że jeśli chodzi o wielkie banki („zbyt duże, żeby upaść”) lub silnie powiązane wzajemnie, to akcje ratunkowe (w razie konieczności – *przyp. tłum.*) nadal będą podejmowane.

W związku z tym w ocenie pozycji finansowej rządu trzeba wyjść poza bilans sektora rządowego i dokonać oceny ryzyka ewentualnej zamiany w przyszłości pewnych długów prywatnych w długi publiczne. Właśnie dlatego „Inicjatywa Luki Danych” grupy G20 zawiera zalecenie,

⁷⁰ Stosowane tutaj pojęcie bilansu kraju (*national balance sheet*) nie zostało dokładnie objaśnione, ale z pewnością dotyczy ono pełnego zestawienia aktywów i pasywów kraju. W żadnym razie nie należy tego mylić z bilansem płatniczym lub jego fragmentem dotyczącym bieżących obrotów zagranicznych, o których mowa dalej (*przyp. tłum.*).

⁷¹ Chodzi tu o to, że zwiększenie konsumpcji publicznej lub prywatnej nie daje trwałych efektów wzrostowych, stanowiąc jedynie jednorazowy impuls popytowy (*przyp. tłum.*).

⁷² Ujemne saldo bilansu obrotów zagranicznych USA zwiększyło się z 7% PKB w 2007 r. do 32% w 2017 r. (OECD Annual National Accounts database <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NAAG>). Interesujące jest, że część pieniędzy płynących do USA z zagranicy była inwestowana w aktywach niskorentownych, a część pieniędzy inwestowanych przez USA za granicą była lokowana w aktywach wysoce zyskowych; w rezultacie pozycja kapitałowa Stanów Zjednoczonych pogorszyła się w mniejszym stopniu (o 25 punktów procentowych PKB w ciągu 10 lat do 2017 r.), niż można było oczekiwać przy ciągłym deficycie obrotów bieżących (którego skumulowana wartość stanowiła 27% PKB), co zmuszało Stany Zjednoczone do pozyskiwania rokrocznie funduszy zagranicznych.

⁷³ Zob. https://ec.europa.eu/ireland/news/key-eu-policy-areas/economy_en. Wychodząc poza dane o wartości brutto długu publicznego Irlandii, Barnes i Smyth (2013) pokazują, że zobowiązania finansowe netto rządu irlandzkiego (*general government*) wzrosły w latach 2007–2012 o 81 p.p. PKB; w 2012 r. aktywa niefinansowe rządu irlandzkiego były równe 35% PKB, podczas gdy jego zobowiązania wobec banków stanowiły 73% PKB.

aby rejestrować transakcje zawierane między różnymi sektorami gospodarki (gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa prywatne, rząd oraz zagranica), tak aby wykryć przypadki, w których słabość finansowa w jednym sektorze może przenieść się na inne sektory.

2.6.1. Tworzenie rachunków kapitałowych

Obecnie niewiele krajów sporządza takie bilanse zarówno w odniesieniu do sektora rządowego i samorządowego, jak i dla całości gospodarki. Informacje o aktywach finansowych posiadanych przez rząd (takich jak salda gotówkowe, papiery wartościowe i wartość udziałów rządu w przedsiębiorstwach państwowych) oraz inne sektory gospodarki są zwykle dostępne, ale nie obejmują one aktywów niefinansowych (tzn. rzeczowych), takich jak sieci infrastrukturalne, szkoły i ośrodki opieki zdrowotnej.

Istnieją również problemy informacyjne po stronie pasywów. Poza zobowiązaniami rządu zapisanymi w bilansie sektora rządowego mogą występować pozabilansowe zobowiązania umowne (np. zobowiązania do wypłaty emerytur dla byłych pracowników państwowych lub do udziału w inwestycjach podejmowanych wspólnie z partnerami prywatnymi), zobowiązania warunkowe związane z gwarancjami udzielonymi instytucjom finansowym oraz zobowiązania domyślne, które nie mają wprawdzie umownej formy, ale wyrażają obietnice udzielone obywatelom (lub innym instytucjom) dotyczące przyszłych korzyści.

Istnieją też problemy dotyczące rozróżnienia między jednostkami rządowymi i samorządowymi (*general government*) a pozostałymi jednostkami sektora publicznego (takimi jak bank centralny i przedsiębiorstwa państwowe). Są to ważne sprawy ze względu na ścisłe powiązania istniejące między takimi jednostkami a rządem, zwłaszcza w przypadku spółek celowych i funduszy tworzonych dla ratowania zagrożonych instytucji finansowych (Barnes i Smyth 2013). Jest to jedna z form transferu długów z sektora prywatnego do publicznego, omawianego wyżej.

Realizacja niektórych rekomendacji Inicjatywy Luki Danych G20 dałaby lepszy obraz tego, co się dzieje z ogólnym dobrobytem kraju oraz pozycją finansową rządu. Zalecenia te nie wychodzą jednak zbyt daleko naprzód, ponieważ nie wszystkie formy kapitału są obecnie uwzględniane. Na podstawie dostępnych danych można by już obecnie sporządzać bardziej kompleksowe bilanse, choć przy ich opracowywaniu trzeba przyjąć pewne upraszczające założenia. Jednym z nich jest określenie granic pojęcia aktywów. W obecnej praktyce bilansów narodowych do aktywów zalicza się: budynki i budowle, urządzenia (maszyny), wydatki na B+R, ziemię i zasoby podziemne (choć składniki te rzadko są dokładnie mierzone). Można by rozszerzyć to pojęcie, włączając do niego kapitał ludzki (będący rezultatem nakładów na edukację i szkolenie) czy systemy ekologiczne wspierane przez wydatki na ochronę środowiska⁷⁴. Do inwestycji należałoby też zaliczyć większość wydatków na ochronę zdrowia, zwłaszcza na opiekę medyczną nad dziećmi.

Eksperti od rachunków narodowych dyskutują te sprawy od wielu lat, a powodem pomijania tych elementów majątku narodowego w większości przypadków nie są względy merytoryczne, lecz pragmatyczne. Nowe rodzaje aktywów można włączyć do rachunków dopiero po skonstruowaniu solidnych i porównywalnych mierników i zebraniu odpowiednich danych⁷⁵. Będą na pewno różnice zdań co do tego, jak sklasyfikować różne kategorie

⁷⁴ Niemniej jednak większa część wydatków na edukację tworzy aktywa prywatne, a nie publiczne; zasługą rządu jest tylko jego zdolność do zebrania na ten cel odpowiednich funduszy z wpływów podatkowych.

⁷⁵ Istnieje również obawa, że kategorie wydatków nieuwzględnione w budżecie kapitałowym będą traktowane zdawkowo.

wydatków państwowych i jak szybko będą zużywać się zasoby kapitału tworzone przez dzisiejsze inwestycje. Problemy te można i trzeba przewyćżać, tak aby dostarczyć dane niezbędne do tworzenia pełniejszego bilansu gospodarki narodowej oraz jej sektorów. Jako zasadę należy przyjąć, że pozycje wydatków zaliczane do inwestycji powinny być traktowane bardziej przychylnie niż pozostałe wydatki, szczególnie w okresach recesji, kiedy brakuje środków finansowych.

2.6.2. Reakcje na deficyty budżetowe i długi publiczne

W poprzednich punktach wyjaśniliśmy, dlaczego konwencjonalne mierniki deficytu budżetowego i długu publicznego dają tylko częściowy obraz prawdziwej wartości netto sektora rządowego i jej zmian. Wielokrotnie powtarzane przesłanie tej książki brzmi: „to, co mierzymy, wpływa na to, co robimy”. Jeżeli nie wszystkie aktywa publiczne są mierzone, a wszystkie pasywa są dokładnie liczone, powoduje to nieuzasadnioną koncentrację uwagi na stronie pasywów bilansu sektora rządowego. To samo odnosi się do niekompletnych rachunków kapitału w bilansie gospodarki narodowej. Doprowadziło to do decyzji politycznych takich jak ta zawarta w Pakcie Wzrostu i Stabilności strefy euro, ograniczających wysokość deficytów budżetowych do 3% PKB i długów publicznych do 60% PKB, które to wskaźniki były raczej rezultatem procesu politycznego, a nie są oparte na teorii ekonomicznej czy doświadczeniu empirycznym. Deficyty budżetowe wzrosły w okresie Wielkiej Recesji w wyniku działania automatycznych stabilizatorów (naturalnej tendencji do wzrostu wydatków państwa i spadku wpływów podatkowych w okresie słabej koniunktury) oraz polityki ekspansyjnej prowadzonej przez rządy niektórych krajów w okresie do 2010 r. Ale kierunek polityki został później odwrócony w związku z niepokojem o wzrost długu publicznego. Po rozpoczęciu kryzysu w strefie euro niektóre kraje utraciły dostęp do funduszy i zostały zmuszone do przyjęcia wyjątkowo ostrych zasad polityki oszczędnościowej, w tym redukcji wydatków rządowych, która pogłębiła spadek aktywności gospodarczej i związane z tym trudności. Nawet w takich krajach jak Stany Zjednoczone, które miały łatwy dostęp do funduszy zagranicznych, polityka ekspansyjna została mocno ograniczona, przy czym jednym z powodów była nadmierna koncentracja uwagi na niewłaściwym wskaźniku. Tak więc, nawet jeśli polityka oszczędnościowa nie była nieuchronną konsekwencją patrzenia na niewłaściwie dobrany zestaw wskaźników statystycznych, to jednak ten ostatni czynnik pogłębił trudności związane z kryzysem i wzmocnił jego długookresowe skutki.

2.7. Bezrobocie: niepełna statystyka dostępnych zasobów pracy

Większość rozważań zawartych w tej książce dotyczy mierzenia dobrobytu ludzkiego oraz ograniczeń PKB jako przybliżonej miary tego dobrobytu. Ale inne wskaźniki statystyczne, w tym również wskaźniki niezbędne w zestawie służącym do monitorowania stanu gospodarki, powinny być traktowane z taką samą ostrożnością. Rozważmy na przykład jeden z podstawowych wskaźników kryzysu gospodarczego, jakim jest poziom bezrobocia.

Rozmiary bezrobocia mierzy się przeważnie w badaniach ankietowych⁷⁶, pytając respondentów, czy w tygodniu, w którym przeprowadzane jest badanie, pozostawali bez pracy,

⁷⁶ Istnieją dwa podstawowe źródła statystyki bezrobocia: 1) oficjalna statystyka rejestrowanego bezrobocia (obejmująca głównie osoby pobierające zasiłek dla bezrobotnych), 2) ankietowe badania zatrudnienia i bezrobocia – prowadzone przeważnie również przez urzędy statystyczne. Za bardziej miarodajne uznaje się dane pochodzące z badań ankietowych (pomimo różnych ich ograniczeń). Stopa bezrobocia określana na podstawie badań ankietowych jest zwykle niższa od stopy bezrobocia rejestrowanego (*przyp. tłum.*).

aktywnie poszukiwali pracy i byli gotowi ją podjąć po znalezieniu wolnego miejsca. Osoby spełniające wszystkie te warunki są zaliczane do bezrobotnych. Ale kiedy gospodarka popadnie w głęboki kryzys, takie podejście może dawać zbyt różowy obraz sytuacji.

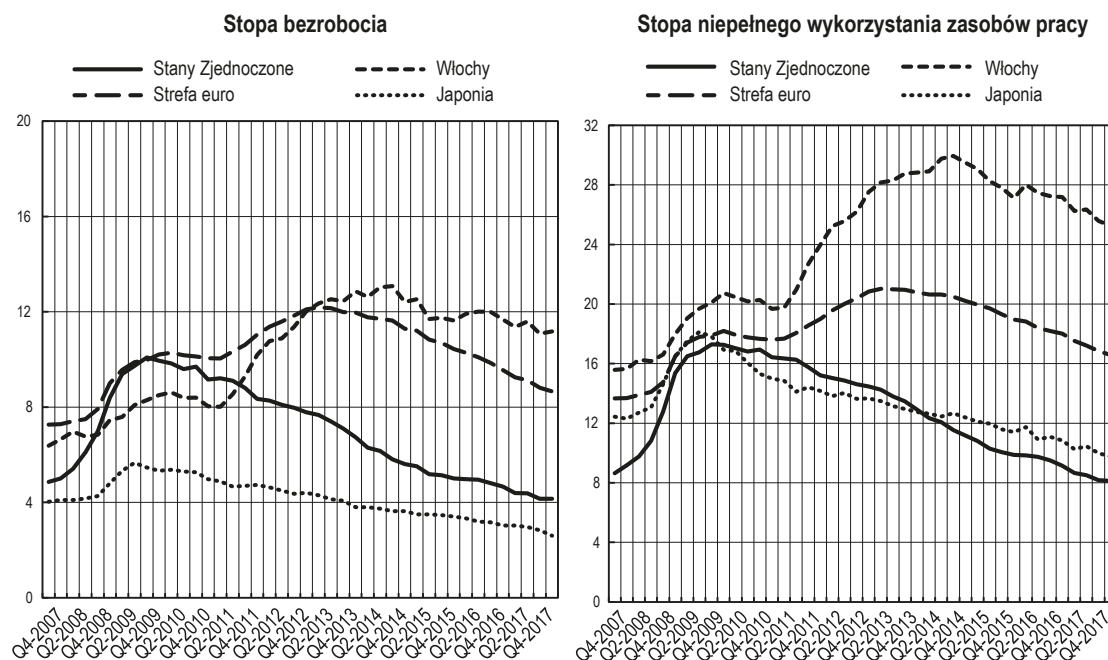
Jeżeli ktoś szuka pracy przez długie miesiące i nie może jej znaleźć, często zaprzestaje dalszych poszukiwań. Ta grupa osób to „zniechęceni pracownicy” („*discouraged workers*”). Nie są to bezrobotni według wymienionych wyżej kryteriów, ale z pewnością są to osoby niezatrudnione. Ponadto wiele osób zmuszonych jest podjąć pracę w niepełnym wymiarze godzin, choć wołałyby pracować na pełnym etacie. Szersze mierniki bezrobocia, obejmujące obie te grupy, pokazują dużo większe rozmiary niewykorzystanych zasobów pracy (rysunek 2.3). Można też wprowadzić inne poprawki, aby uzyskać lepszy obraz rzeczywistej sytuacji na rynku pracy. Niektóre osoby niemogące znaleźć pracy pobierają zasiłki dla osób niepełnosprawnych, gdyż te są zazwyczaj wyższe niż zasiłki dla bezrobotnych⁷⁷. Osoby te mogą rzeczywiście cierpieć z powodu niepełnosprawności, ale gdy tylko znajdą odpowiednią pracę, potrafią przezwyciężyć swą niepełnosprawność i normalnie pracować. Wiele osób, które chciałyby pracować, a nie mogą, postanawia kontynuować naukę i przestaje poszukiwać pracy. Choć może to zwiększyć kapitał ludzki, statystyczna stopa bezrobocia niedoszacowuje w każdym razie słabości rynku pracy przez pomijanie tej grupy ludzi.

Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy nastęrcza dodatkowych trudności. Zgodnie ze standardami międzynarodowymi dana osoba jest klasyfikowana jako zatrudniona nawet wtedy, gdy pracuje tylko przez jedną godzinę raz w tygodniu. A wielu pracowników podczas recesji pracuje krócej, niżby chcieli. A zatem w wielu przypadkach lepszym miernikiem sytuacji na rynku pracy jest liczba przepracowanych godzin (a nie liczba zatrudnionych – *przyp. tłum.*)⁷⁸.

Głębokie kryzysy – jak już zaznaczyliśmy – mogą mieć szczególnie ciężkie konsekwencje dla niektórych grup pracowniczych. W wielu krajach OECD stopa bezrobocia wśród ludzi młodych zwiększyła się mniej więcej dwa razy więcej niż dla całej populacji (rysunek 2.4). Szczególnie mocno uderzone zostały pewne grupy upośledzone na rynku pracy: w Stanach Zjednoczonych stopa bezrobocia wśród ludności afroamerykańskiej wzrosła do poziomu prawie dwa razy wyższego niż średnia krajowa, a w grupie osób młodych osiągnęła poziom cztery razy wyższy. Jedynym okresem, w którym bezrobocie wśród Afroamerykanów spadło do poziomu dającego się jeszcze zaakceptować, był koniec lat 1990., a potem rok 2007, kiedy spadło ono do około 8%. Wysokie bezrobocie w tych grupach jest szczególnie przygnębiające, gdyż pogłębia ono podziały społeczne, o których będziemy jeszcze pisać dalej.

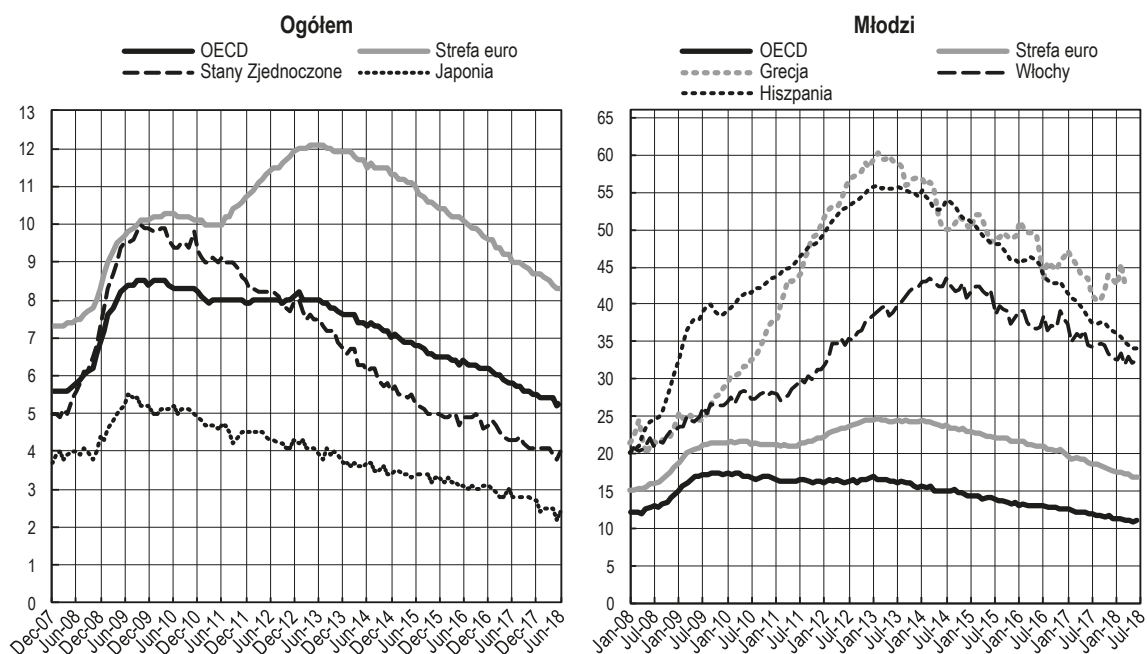
⁷⁷ W niektórych krajach (np. w Holandii w latach 1980.) takie zachowania były nawet silnie popierane przez rząd, bo przesunięcie części bezrobotnych z systemu zasiłków dla bezrobotnych do kategorii osób niepełnosprawnych lub korzystających z wcześniejszej emerytury obniżało rejestrowaną stopę bezrobocia.

⁷⁸ We Włoszech w okresie od 2009 r. do 2014 r. ogólna liczba przepracowanych godzin zmniejszyła się o 6%, a potem wzrosła o około 3%. W Stanach Zjednoczonych ogólna liczba przepracowanych godzin w 2010 r. nieznacznie zmalała, a potem rosła bez przerwy w następnych latach, przy czym skumulowany wzrost tej wielkości w okresie 2009–2016 wyniósł 10% (OECD Employment Outlook database, www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm).

Rysunek 2.3. Bezrobocie i niepełne wykorzystanie zasobów pracyStatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933842090>

Uwaga: Stopa niepełnego wykorzystania zasobów pracy to łączny odsetek liczby bezrobotnych, osób niepracujących, które nie poszukiwały pracy w ciągu ostatnich czterech tygodni, lecz chciałyby i mogą pracować, pracowników pełnoetatowych pracujących w zmniejszonym wymiarze czasu pracy z przyczyn ekonomicznych oraz pracowników niepełnoetatowych, którzy nie mogli znaleźć pracy na pełnym etacie, w % siły roboczej.

Źródło: OECD (2018d), *OECD Labour Statistics 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/oecd_lfs-2017-en.

Rysunek 2.4. Stopa bezrobocia według wiekuStatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933842109>

Źródło: OECD (2018d), *OECD Labour Force Statistics 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/oecd_lfs-2017-en.

Wprawdzie udało się osiągnąć znaczny postęp w pomiarze zastoju na rynku pracy (zob. Aneks), jednak dodatkowe dostępne mierniki nadal nie przyciągają dostatecznej uwagi polityków i mediów w takim samym stopniu jak standardowa stopa bezrobocia. W rezultacie otrzymujemy raczej zbyt optymistyczny obraz stanu rynku pracy w stosunku do tego, co jest w rzeczywistości.

2.8. Wnioski

Historia ma znaczenie. W 2008 r., zaraz po wybuchu kryzysu, ludzie mieli nadzieję, że gdy tylko banki odbudują swe bilanse, gospodarka powróci do normy. Wzrost PKB powróciłby wówczas do poprzedniego tempa, a gospodarka nadrobiłaby wkrótce poniesione straty. Jednak tak się nie stało. Nawet w Stanach Zjednoczonych, gdzie stopa bezrobocia w ostatnich latach znacznie się obniżyła, poziom PKB jest daleko niższy od tego, który byłby osiągnięty, gdyby nie kryzys. I nic nie wskazuje na to, że zdołamy odrobić w tym względzie poniesione straty.

Jednym z następstw recesji 2008/09 roku była destrukcja „ukrytego majątku”, opisana w tym rozdziale. Będzie to miało długotrwałe skutki w postaci luki pomiędzy tym poziomem, na którym gospodarka jest obecnie, a tym gdzie byłaby przy braku kryzysu. „Ukryty majątek” (*„hidden wealth”*), który określa przyszły poziom i wzrost produktywności, można oszacować, a jego składniki dokładniej objaśnić, aby wskazać politykę, która może złagodzić skutki jego spadku. Ale nawet pojemne mierniki kapitału ludzkiego, społecznego i fizycznego nie są w stanie uchwycić w pełni wpływu głębokiego kryzysu na życie społeczne – na to, co ludzie myślą, czują i co robią.

Doświadczenia Wielkiej Depresji i Wielkiej Recesji uwiadamiają potrzebę posiadania dobrej „deski rozdzielczej” – zestawu wskaźników, które pozwalają zorientować się, co dzieje się w kraju, sformułować odpowiednie działania w polityce gospodarczej i ocenić ich efekty. Zestaw wskaźników potrzebny w normalnych czasach powinien być modyfikowany podczas kryzysu, aby dokładnie monitorować szybko zmieniające się warunki i reagować na te zmiany.

Koszty kryzysu w wymiarze ludzkim były wielkie i niektóre z nich są pominięte w konwencjonalnej statystyce. W większości krajów wzrost PKB powrócił do przedkryzysowego lub zbliżonego poziomu, ale gospodarka nigdy nie dojdzie tam, gdzie by była bez tego kryzysu. W wielu krajach rozwiniętych recesja zahamowała wzrost produktywności i ograniczyła akumulację kapitału. Nawet jeśli nie potrafimy zmierzyć pełnego kosztu ludzkich cierpień związanych z kryzysem, to nie ulega wątpliwości, że długookresowe koszty recesji w zakresie dobrobytu społecznego były olbrzymie.

Istnieje szansa, że bardziej adekwatny zestaw wskaźników, odzwierciedlający prawdziwą głębokość tego załamania i jego długookresowe implikacje ekonomiczne, pozwoliłby rządowi mocniej i skuteczniej reagować na zachodzące zmiany, ze zwróceniem szczególnej uwagi na te grupy ludności, które zostały najboleśniej dotknięte przez recesję. A bardzo prawdopodobne jest też, że opieranie się na niewłaściwych wskaźnikach i ogłaszanie końca recesji w sytuacji, gdy duża część ludności nie odczuwała jeszcze żadnej poprawy warunków życia, przyczyniło się – przynajmniej częściowo – do spadku zaufania do instytucji publicznych oraz wzrostu niezadowolenia i nastrojów antyglobalizacyjnych, z którymi mamy teraz do czynienia na całym świecie.

Rozdział 3. Potrzeba kontynuacji prac Komisji Stiglitz-Sen-Fitoussi

Ten rozdział zawiera przegląd prac wykonanych od czasu zakończenia w 2009 r. prac Komisji Stiglitz-Sen-Fitoussi (SSF) nad agendą „Poza PKB”. Wskazujemy tu, że 169 zadań wyznaczonych przez ONZ w agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju to zbyt wiele i poszczególne kraje muszą wybrać sobie zestaw odpowiadający ich własnym priorytetom. Rosnące nierówności w dochodach i majątku to problem o zasięgu globalnym, a dane na ten temat – nawet w krajach wysoko rozwiniętych – są często nieadekwatne. Autorzy ostrzegają przed nadmiernym wykorzystaniem wielkości średnich, które zacierają duże różnice istniejące między różnymi grupami ludności („nierówności poziome”) i nie mówią nic o tym, jak podzielone i zarządzane są zasoby posiadane przez poszczególne gospodarstwa domowe. Autorzy stawiają tezę, że ważne są nie tylko nierówności istniejące w podziale wyników gospodarowania, lecz przede wszystkim nierówności szans różnych ludzi w osiągnięciu tych korzyści, i że pomiar takich nierówności jest możliwy. Inne obszary tematyczne, gdzie potrzebna jest dalsza praca, to dobrobyt subiektywny i bezpieczeństwo ekonomiczne, co łączy się z kapitałem ludzkim i zaufaniem, oraz trwałość rozwoju w jego wymiarze społecznym, ekonomicznym i ekologicznym.

3.1. Wprowadzenie

Od czasu ukazania się raportu Komisji Stiglitz-Sen-Fitoussi (SSF) w 2009 r. nastąpił duży postęp w zakresie inicjatyw krajowych, dostępnych danych i badań naukowych w omawianym obszarze problemowym. Dlatego po upływie pięciu lat podjęta została decyzja o utworzeniu przez OECD Grupy Ekspertów Wysokiego Szczebla (High-Level Expert Group – HLEG) w celu podsumowania osiągniętego postępu, podtrzymania dyskusji, wyznaczenia kierunku dalszych prac oraz wskazania obszarów wymagających dodatkowej pracy. Grupa HLEG postanowiła skupić się na dziewięciu szerokich tematach: 1) cele zrównoważonego rozwoju (w perspektywie globalnej i z punktu widzenia krajów rozwijających się), 2) nierówności dochodowe i majątkowe, 3) nierówności poziome (tj. nierówności między grupami ludzi o tych samych cechach), 4) włączenie informacji o nierównościach do statystyki makroekonomicznej, 5) nierówność szans, 6) dobrobyt subiektywny, 7) bezpieczeństwo ekonomiczne, 8) rozwój zrównoważony i odporność na wstrząsy, 9) zaufanie. Każdemu z tych zagadnień poświęcone są autorskie rozdziały zawarte w towarzyszącym tej książce tomie opracowań analitycznych. Poniżej przedstawiamy nasze własne spojrzenie na te zagadnienia.

3.2. Cele zrównoważonego rozwoju: jak mierzyć rozwój krajów uboższych?

W rozdziale 1 wspomnieliśmy o tym, że jednym z głównych, nowych wydarzeń od czasu ukazania się raportu Komisji SSF w 2009 r. było przyjęcie przez społeczność międzynarodową „Celów Zrównoważonego Rozwoju” (Sustainable Development Goals – SDG) – globalnego zestawu norm dotyczących zarówno krajów rozwiniętych, jak i krajów rozwijających się. Cele te, zatwierdzone przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2015 r., rozszerzyły znacznie zakres celów wytyczonych w rezolucji ONZ „Milenijne Cele Rozwoju” (Millennium Development Goals – MDG), która wyrażała aspiracje społeczności międzynarodowej zainteresowanej problematyką rozwoju gospodarczego i wyznaczała cele, które miały być osiągnięte do 2015 r. (tabela 3.1).

Tabela 3.1. Od MDG do SDG

Milenijne Cele Rozwoju (MDS)	Cele Zrównoważonego Rozwoju (SDG)
1. Likwidacja skrajnego ubóstwa i głodu 2. Zapewnienie powszechnego nauczania na poziomie podstawowym 3. Zapewnienie równości płci 4. Zmniejszenie umieralności dzieci 5. Poprawa stanu zdrowia kobiet ciężarnych i położnic 6. Zwalczanie AIDS, malarii i innych chorób 7. Zapewnienie równowagi ekologicznej 8. Wzmacnianie światowego partnerstwa na rzecz rozwoju	1. Likwidacja ubóstwa 2. Eliminacja głodu 3. Zapewnienie dobrego zdrowia i dobrobytu 4. Zapewnienie dobrej jakości edukacji 5. Zapewnienie równości płci 6. Zapewnienie dostępu do wody i urządzeń sanitarnych 7. Zapewnienie dostępu do czystej i taniej energii 8. Zapewnienie wzrostu gospodarczego i godziwej pracy 9. Promowanie innowacji przemysłowych i rozwoju infrastruktury 10. Zmniejszenie nierówności 11. Zrównoważony rozwój miast i osiedli 12. Odpowiedzialna konsumpcja i produkcja 13. Ochrona klimatu 14. Ochrona zasobów morskich 15. Ochrona przyrody naziemnej 16. Zapewnienie pokoju, sprawiedliwości i silnych instytucji 17. Globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju

Uwaga: W wydaniu angielskim wykazano w tabeli tylko trzy pierwsze cele MDS; w wydaniu polskim podajemy wszystkie 8 celów MDS. Dla oszczędności miejsca zapisy celów zostały skrócone (*przyp. tłum.*).

Agenda SDG deklaruje zapewnienie inkluzywnego postępu ekonomicznego i społecznego na świecie oraz równowagi ekologicznej, społecznej i ekonomicznej (w horyzoncie do 2030 r. – *przyp. tłum.*). Liczba celów została zwiększona z 8 do 17, z wyszczególnieniem 169 związanych z tym zadań. Wyznaczone cele skupiają uwagę polityków i obywateli na sprawach uznanych za ważne dla społeczności międzynarodowej. Jak powiedział b. Sekretarz Generalny ONZ, Ban Ki-Moon: „rezolucja MDG otworzyła nowe, innowacyjne partnerstwo, pobudziła opinię publiczną i pokazała olbrzymie znaczenie wyznaczania ambitnych celów. Można mieć nadzieję, że SDG odegrają podobną rolę” (United Nations, 2015).

Zwiększenie liczby celów odzwierciedlało nieuniknioną sprzeczność między dążeniem z jednej strony do rozszerzenia zestawów wskaźników stosowanych do oceny i monitorowania postępu społeczno-ekonomicznego, a z drugiej strony koniecznością ograniczenia liczby wskaźników zamieszczanych na głównej części „deski rozdzielczej” (służącej do sterowania rozwojem – *przyp. tłum.*), tak aby ułatwić debatę publiczną i prowadzenie polityki gospodarczej. Oczywiście, im więcej mamy szczegółowych informacji i im bardziej zdezagregowane są dane, tym bardziej kompletny będzie uzyskany obraz rzeczywistości. Ale naturalne ograniczenie ludzkiej uwagi sprawia, że liczba wskaźników musi być zredukowana, zwłaszcza jeżeli te dane statystyczne mają być wykorzystywane w debacie politycznej. Komisja Stiglitz-Sen-Fitoussi starała się dokonać swoistej „kwadratury koła”, opowiadając się za niedużym zestawem najważniejszych wskaźników, traktowanych jako poręczne narzędzie sterowania. Ale 169 zadań wymienionych w agendzie SDG i 232 wskaźniki do celów „globalnego monitoringu” przyjęte przez ONZ to z całą pewnością zbyt wiele.

Koncentracja uwagi jest szczególnie ważna w przypadku krajów rozwijających się, gdzie zasoby (w tym także kadrowe) niezbędne do opracowania i wdrożenia polityki zmierzającej do osiągnięcia wyznaczonych celów i stworzenia dużej liczby wskaźników służących do monitorowania postępu w tej dziedzinie są ograniczone.

Ponieważ różne kraje znajdują się w odmiennej sytuacji, jest rzeczą naturalną, że chcą i muszą one skupić uwagę na innych konkretnych celach. Największe różnice pod tym względem istnieją między krajami rozwiniętymi a krajami rozwijającymi się. Na przykład, te pierwsze zdołały osiągnąć stosunkowo wysokie wskaźniki formalnego zatrudnienia przy niskim poziomie skrajnego ubóstwa, podczas gdy brak pracy zarobkowej i ubóstwo ludności to nadal najważniejsze problemy w większości krajów rozwijających się. Ale różne cele realizowane przez poszczególne kraje wiążą się również z pewnym kosztem – trudniej wówczas dokonywać porównań międzynarodowych. Wszystkie kraje powinny być świadome, jak ważna jest porównywalność danych: żeby ocenić, czy dobrze się nam wiedzie, trzeba znać sytuację istniejącą w innych podobnych krajach. Tym bardziej, że podobnie usytuowane kraje prawdopodobnie wybiorą sobie podobne cele.

3.2.1. Mierniki

Po ustaleniu zestawu celów równie ważną rzeczą jest wybór właściwych mierników. Jest to drugi wniosek wpływający z prac Komisji SSF. Oczywiście mierniki, które najbardziej interesują kraje rozwijające się, mogą różnić się od tych, na które spoglądają kraje wyżej rozwinięte.

W przypadku celu nr 1 wyznaczonego w SDG („likwidacja ubóstwa”) wskaźnikiem przyjętym przez Komisję Statystyczną ONZ dla zadania 1.1 („całkowita likwidacja do 2030 r. skrajnego ubóstwa na całym globie”) jest liczba osób żyjących poniżej progu bezwzględnego ubóstwa (mniej niż 1,9 USD dziennie)⁷⁹. Większość krajów rozwiniętych spełniła już ten postulat, a pojęcie ubóstwa, biedy czy niedostatku jest rozumiane tam zupełnie inaczej niż w krajach rozwijających się⁸⁰.

Albo weźmy cel nr 10 („zmniejszenie nierówności”). Wskaźnikiem wybranym dla zadania 10.1 („do 2030 r. osiągnąć stopniowo i utrzymać wzrost dochodów dolnych 40% ludności w tempie wyższym niż średnia krajowa”) jest tempo wzrostu dochodów w dolnej grupie dochodowej, obejmującej 40% ludności. Jose Gabriel Palma z Uniwersytetu Cambridge twierdzi, że bardziej czułym miernikiem nierówności dochodowych, szczególnie w krajach „wschodzących” i krajach rozwijających się, jest stosunek między udziałem w dochodzie narodowym 10% najbogatszych ludzi a udziałem 40% ludności znajdującej się w dolnej części rozkładu dochodów (Palma 2016). Twierdzi on, że udział klasy średniej w ogólnej sumie dochodów jest mniej więcej podobny – przynajmniej w krajach o średnim poziomie dochodów i krajach rozwijających się, a więc stosunek ten dobrze ukazuje różnice w stopniu nierówności dochodowych w poszczególnych krajach. Dlatego Boyle i Stiglitz (2014) uważają, że relacja proponowana przez Palmę mogłaby być właściwym miernikiem nierówności dochodowych w agendzie SDG.

Stosowane mierniki nierówności zawierają oczywiście pewien element wartościowania i zależą od tego, co nas szczególnie interesuje. Zadanie 10.1, wprowadzone na zalecenie Banku Światowego, jest miernikiem bardziej inkluzywnym niż skrajne ubóstwo, chociaż nadal zgodnym z tradycyjną koncentracją uwagi na dolnej części rozkładu dochodów.

3.2.2. *Problemy globalne*

Jednym z ważnych zagadnień podniesionych przez Kanbura, Patela i Stiglitz w ich rozdziale zamieszczonym w towarzyszącym tej książce odrębnym tomie jest mierzenie zjawisk, które niepokoją obecnie cały świat. Przede wszystkim musimy wiedzieć, co się dzieje ze *zmianami klimatu* (co wymaga pomiarów globalnej emisji dwutlenku węgla wynikającej z działalności gospodarczej, a w skali kraju dotyczy zarówno własnej produkcji, jak i importu towarów z zagranicy). Istnieje również duże zainteresowanie problemem *nierówności* w skali globalnej (którą zaobserwowalibyśmy, szeregując całą ludzkość według poziomu dochodu, tak jakby wszyscy ludzie na świecie żyli w jednym kraju), zwłaszcza jeżeli chodzi o kompensujące się wzajemnie efekty rosnących nierówności wewnątrz krajów i malejących różnic dochodowych między krajami (Deaton 2013, Milanovic 2016). Dobrze by było, żeby urzędy statystyczne

⁷⁹ 1,9 USD to zaktualizowana wartość poprzedniej normy (1 USD) wyznaczającej próg skrajnego ubóstwa.

⁸⁰ Mierniki ubóstwa dochodowego podawane przez OECD opierają się zazwyczaj na zestawie progów wyznaczonych na poziomie połowy mediany dochodu rozporządzalnego (po sprowadzeniu do wartości ekwiwalentnych), tj. około 82 USD dziennie dla samotnej matki z dwójkiem dzieci w USA (ok. 27 USD *per capita*). Nie oznacza to, że „skrajne ubóstwo” (według konwencyjnej normy stosowanej przez Bank Światowy) zostało całkowicie zlikwidowane w krajach wysoko rozwiniętych. Deaton (2018) twierdzi na podstawie danych Banku Światowego, że spośród 769 mln ludzi żyjących na świecie w 2013 r. za mniej niż 1,5 USD dziennie 3,2 mln osób mieszkało w USA, a 3,3 mln w innych krajach OECD. Edin i Shaeffer (2016), na podstawie danych z badań ankietowych prowadzonych przez US Census Bureau, piszą, że 4,3% amerykańskich gospodarstw domowych z dziećmi i 5,1% bez dzieci utrzymywało się w 2011 r. za mniej niż 2 USD dziennie na osobę (biorąc pod uwagę raportowany dochód pieniężny brutto), a odpowiednio 1,6% i 4,3% było w tych samych warunkach po doliczeniu świadczeń z opieki społecznej.

poszczególnych państw zbierały w tym zakresie w miarę porównywalne dane, tak abyśmy mogli ocenić w sposób wiarygodny, co się naprawdę dzieje na obu tych odcinkach.

3.3. Nierówności dochodowe i majątkowe

Kiedy ukazał się raport Stiglitz, Sena i Fitoussiego, mieliśmy już świadomość tego, że jednym z powodów, dla których PKB nie jest dobrym miernikiem postępu gospodarczego i społecznego, jest to, iż nie uwzględnia on podziału dochodów. Kraj, w którym większość ludności ledwo wiąże koniec z końcem, podczas gdy nieliczni bogaci ludzie mają się znakomicie, nie może być uznany za dobrze funkcjonującą gospodarkę, nawet jeżeli jego PKB rośnie, i to niekiedy szybko. A tak właśnie było w Stanach Zjednoczonych i w większości pozostałych krajów wysoko rozwiniętych. Pod względem wielkości i dynamiki PKB gospodarka USA wyglądała całkiem nieźle, ale rzut oka na wskaźniki uwzględniające podział dochodów dawał wyraźnie odmienny obraz. Jak to ujmują niektórzy komentatorzy, Stany Zjednoczone są krajem wymarzonym dla osób urodzonych w czepku, które z góry wiedzą, że znajdują się na samym szczycie – w grupie 1% lub nawet 0,1% najbogatszych ludzi, ale los tych, którzy należą do szerokiej grupy obejmującej 90% mieszkańców kraju ulokowanych na niższych szczeblach drabiny dochodowej, to całkiem inna historia.

W okresie po ukazaniu się raportu Komisji SSF zainteresowanie problematyką nierówności dochodowych wyraźnie wzrosło, częściowo dzięki pojawieniu się nowych danych, pokazujących długookresowy charakter wzrostu nierówności i coraz większy udział 1% najbogatszych (Piketty 2014), po części zaś z powodu zaniepokojenia ogromnym wzrostem nierówności w okresie od lat 1970. Analizy porównawcze ujawniły też duże różnice w skali wzrostu nierówności w poszczególnych krajach, co sugeruje, że duże znaczenie mają tu specyficzne czynniki lokalne, a zwłaszcza polityka rządu i system instytucjonalny.

Nierówności dochodowe, ich przyczyny oraz środki zmierzające do złagodzenia ogromnych rozpiętości dochodowych stały się przedmiotem ożywionej dyskusji na całym świecie. Jest to nowe i ważne zjawisko, które odzwierciedla również wkład do tej problematyki wniesiony przez kilku członków grupy HLEG (Fitoussi i Rosanvallon 1996, Fitoussi i Stiglitz 2013, López-Calva i Lustig 2010, Bourguignon 2012b, Stiglitz 2012a, Piketty 2014, Deaton 2013, Atkinson 2015) oraz organizacje międzynarodowe (OECD 2008, 2015; IMF 2017; Ostry, Berg i Tsangarides 2014). Badania te naświetliły kilka czynników podtrzymujących i napędzających wzrost nierówności, takich jak: zmiany w strukturze gospodarki (globalizacja, postęp techniczny, wzrost znaczenia sektora usług, zwłaszcza sektora finansowego), wzrost siły rynkowej wielkich firm i słabsza pozycja przetargowa pracowników (co także jest pochodną tamtych zmian). Zmiany w polityce gospodarczej wpływają na podział zarówno ogólnej sumy dochodów rynkowych, jak i sumy dochodów rozporządzalnych. Dotyczy to zmian przepisów regulujących funkcjonowanie rynku pracy, zasad organizacyjnych przedsiębiorstw, polityki względem firm zagranicznych i polityki antykartelowej, zmian w polityce dotyczącej międzypokoleniowego transferu korzyści i kosztów w takich obszarach jak podatki od spadków czy edukacja publiczna oraz zmian w polityce redystrybucyjnej państwa za pośrednictwem podatków i wydatków transferowych (Stiglitz 2015, Inchauste i Lustig 2017). Jednak we wszystkich tych przypadkach polityka zmierzająca do zmniejszenia nierówności będzie wymagała lepszych danych oraz bardziej systematycznego włączenia do debaty publicznej analizy efektów różnych alternatywnych posunięć w zakresie ich wpływu na rozkład dochodów i majątków.

Raport Komisji SSF podkreślał nie tylko znaczenie nierówności dochodowych i majątkowych, lecz również rolę wszystkich innych czynników kształtujących dobrobyt społeczny – takich jak zdrowie, oświata, wolność i prawa polityczne, bezpieczeństwo, dostęp do organów sprawiedliwości, równość szans. Wiele z tych czynników jest ze sobą skorelowanych: te same gospodarstwa domowe lub osoby odczuwają swoje położenie jako niekorzystne w wielu tych wymiarach. Raport podkreślał, iż należy skupić uwagę na sytuacji gospodarstwa domowego (a jeszcze lepiej – indywidualnej osoby) jako jednostki będącej przedmiotem analizy, uwzględniając wszystkie aspekty dobrobytu mierzone w tym samym czasie. System monitoringowy powinien pokazywać nie tylko przeciętne wyniki (np. w zakresie stanu zdrowia), lecz także pozwalać zidentyfikować jednostki czy grupy będące w sytuacji dobrej bądź złej. Badanie przeprowadzone przez Case’a i Deatona (2015) pokazało, że nawet jeżeli z danych uśrednionych wynika, iż średnia długość życia wzrasta, a śmiertelność spada, to zupełnie odwrotna sytuacja ma miejsce wśród białych Amerykanów z wykształceniem tylko podstawowym, przy czym grupa ta notuje jednocześnie gwałtowny spadek swych dochodów. Podobne zjawiska obserwujemy w porównaniach międzynarodowych.

3.3.1. Rosnące nierówności w krajach najwyżej rozwiniętych

Od ponad trzydziestu lat luka dochodowa między głównymi krajami „wschodzącymi” (np. Chiny, Indie i Brazylia) a krajami wysoko rozwiniętymi zmniejsza się, ale różnice dochodowe w obrębie krajów rozwiniętych (choć nie wszystkich) rosną. Według danych OECD 18 spośród 23 krajów należących do tej organizacji notuje znaczny wzrost nierówności dochodowych pomiędzy sytuacją istniejącą w połowie lat 1980. a sytuacją występującą około 2013 r. (OECD 2015a, s. 24). W niektórych przypadkach wzrost nierówności w dochodach rynkowych był niwelowany przez system podatkowy oraz rządowe programy płatności transferowych. W innych jednak krajach, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, efekt ten nie był istotny, a rezultatem są alarmujące wskaźniki statystyczne. W 2017 r. mediana dochodu amerykańskiej rodziny, skorygowana o inflację, była tylko nieznacznie wyższa w stosunku do poziomu notowanego 25 lat wcześniej, płace realne były niewiele wyższe niż 60 lat temu, a mediana realnego dochodu pełnoetatowego pracownika (mężczyzny) była niższa niż przed 41 laty.

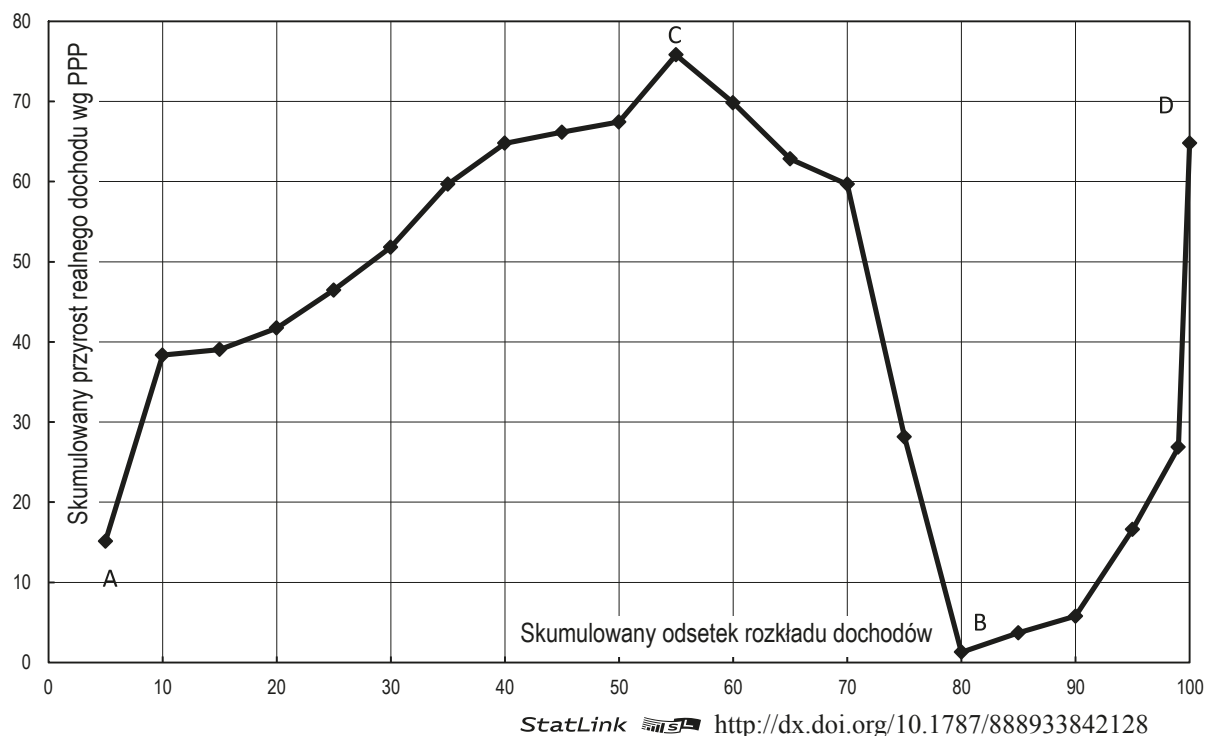
Chociaż sytuacja w Stanach Zjednoczonych jest najbardziej ekstremalna, inne kraje wysoko rozwinięte nie pozostają pod tym względem zbyt daleko w tyle. Analizy OECD pokazują, że nierówności dochodowe poważnie wzrosły nawet w takich krajach jak Szwecja, cieszących się dawniej reputacją egalitaryzmu; niemniej jednak ogólny poziom nierówności dochodowych jest tam wciąż dużo niższy aniżeli w innych krajach. Wzrost nierówności dochodowych jest również znaczny w większości krajów „wschodzących”.

3.3.2. Perspektywa globalna

Branko Milanovic ujął te tendencje w kształtowaniu się nierówności dochodowych w obrębie poszczególnych krajów i pomiędzy nimi w syntetyczny obraz globalny (Milanovic 2016). Wykres reprodukowany poniżej (rys. 3.1) podsumowuje wyniki tego badania. Dwie grupy mają się bardzo dobrze: światowa czołówka obejmująca 1% najbogatszych ludzi (punkt D na wykresie) oraz powstająca dopiero klasa średnia w Chinach i Indiach, ulokowana wokół 50. percentylu światowego rozkładu dochodów (punkt C). Te dwie grupy są głównymi beneficjentami globalizacji. Przeciwnieństwem tego jest sytuacja istniejąca w dwóch innych grupach zaznaczonych na dole wykresu, tzn. wśród ludności zamieszkałej w rejonach objętych

konfliktami zbrojnymi oraz wśród rolników wytwarzających żywność tylko na własne potrzeby w krajach rozwijających się (punkt A), uderzonych przez subsydia rolne stosowane w Europie i Ameryce, szczególnie w grupach o niskim poziomie wykształcenia.

Rysunek 3.1. Skumulowany przyrost realnych dochodów na świecie w latach 1988–2008
(w %)



Źródło: Milanovic B. (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Przy użyciu standardowych mierników nierówności, takich jak współczynnik Giniego (zob. objaśnienie podane niżej), efekty zmniejszających się nierówności dochodowych pomiędzy krajami i rosnących nierówności wewnątrz krajów w dużej mierze niwelują się wzajemnie⁸¹. Ale kompresja obrazu przedstawionego na rysunku 3.1 do jednej liczby – takiej jak współczynnik Giniego – usuwa z pola widzenia ważną część tego obrazu, to jest niezadowolenie wśród klasy średniej w krajach rozwiniętych oraz wśród ludności znajdującej się na samym dole piramidy dochodowej, a z drugiej strony – nadmierne korzyści czerpane ze wzrostu gospodarczego przez ludzi najbogatszych.

⁸¹ Według Milanovica (2016) wartość globalnego współczynnika Giniego (opartego na danych z badań ankietowych gospodarstw domowych, wyrażonych w PPP z 2005 r.) zmalała z około 0,72 w 1988 r. do 0,67 w 2008 r. Historyczne szacunki globalnego współczynnika Giniego sporządzone przez Bourguignona i Morrisona (2002) oraz Moatsosa et al. (2014) – oparte na PKB *per capita* wg PPP z lat 1990. jako miarę średnich dochodów w poszczególnych krajach i miernikach nierówności krajowych zaczerpniętych z różnych źródeł – pokazują ciągły wzrost od 1820 r. do lat 1950. (z około 0,50 do 0,67), a potem raczej stabilizację tego indeksu.

Dane zagregowane przez Milanovica są prawdopodobnie obciążone różnymi założeniami i problemami pomiaru (Kharas i Seidel 2018)⁸² i nie dają pełnego obrazu różnic istniejących w poziomach i zmianach nierówności dochodowych na świecie. Nierówności dochodowe w Stanach Zjednoczonych są nie tylko wyższe niż w innych krajach wysoko rozwiniętych (w świetle większości mierników), ale także ich wzrost jest największy. W kilku krajach OECD wzrost nierówności był skoncentrowany na początku lat 1990., podczas gdy w Niemczech wzrost ten rozpoczął się na początku lat 2000., a we Francji pod koniec lat 2000. Niektóre kraje Ameryki Łacińskiej zanotowały nawet spadek nierówności, jakkolwiek z wysokiego poziomu. W niektórych innych krajach, jak w Chinach, ogromne zmniejszenie skali ubóstwa osiągnięte zostało przy jednoczesnym wzroście nierówności dochodowych, przy czym ludzie zamożni zanotowali większe przyrosty swych dochodów aniżeli ludzie ubodzy.

3.3.3. *Niektóre problemy dotyczące danych*

Obecnie mamy porównywalne dane o nierównościach dochodowych w krajach OECD⁸³, ale danych tych nie było w okresie, gdy rozpoczynała się fala długookresowego wzrostu nierówności (w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych i Nowej Zelandii) w połowie lat 1970. i na początku lat 1980. Gdyby dane te były dostępne wcześniej, politycy i zainteresowani obywatele dostrzegliby zapewne tę tendencję i mogliby podjąć jakieś działania, aby ją odwrócić. Wzrost nierówności w poszczególnych krajach był dostrzegany już wcześniej, ale często traktowano to jako zjawisko szczególne, odzwierciedlające specyfikę danego kraju. Ogólny, powszechny wzrost nierówności ekonomicznych został dostrzeżony później, częściowo w związku z wprowadzaniem tego samego zestawu działań korekcyjnych, które podjęto pod koniec lat 1970. i na początku lat 1980. w Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych. Nierówności dochodowe stały się przedmiotem ogólnego zainteresowania dopiero znacznie później, gdy mleko się już rozlało⁸⁴.

Dane o nierównościach dochodowych są często najsłabsze tam, gdzie są najbardziej potrzebne, np. w tych krajach „wschodzących” i rozwijających się, które notują szybki wzrost gospodarczy, ale *nierówno podzielony*, bez poduszki powietrznej w postaci odpowiednich programów pomocy społecznej. Jak pisze Nora Lustig w swym opracowaniu zamieszczonym w dodatkowym tomie towarzyszącym tej książce, mimo że mamy pewne dane na temat nierówności ekonomicznych istniejących w tych krajach, są one często oparte na szacunkach sporządzanych przez różnych badaczy. A nawet tam, gdzie istnieją dobrej jakości oficjalne dane mikroekonomiczne na ten temat (np. w Chinach), dostęp do nich jest często zamknięty dla badaczy i organizacji międzynarodowych. Poza tym większość danych o nierównościach dochodowych w krajach rozwijających się i krajach „wschodzących” opiera się na badaniach ankietowych dotyczących wydatków konsumentów, a nie ich dochodów. Tymczasem przy szybkim wzroście gospodarczym, połączonym ze wzrostem oszczędności (w gospodarstwach domowych korzystających z tego wzrostu), nierówności w zakresie konsumpcji rosną wol-

⁸² Jak zaznacza Milanovic, pomiary nierówności dochodowych w skali globalnej to przedsięwzięcia stosunkowo nowe, przy czym dokonywane szacunki mogą się różnić w zależności od takich czynników, jak: jakość danych o podziale dochodów dostępnych dla poszczególnych krajów, rok przelicznika PPP oraz to, czy są uwzględnione korekty na różnice średnich dochodów między danymi pochodzącymi z badań ankietowych i danymi z rachunków dochodu narodowego.

⁸³ Zob. OECD Income Distribution Base, www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm.

⁸⁴ Teoremat Stolpera-Samuelsona (Stolper, Samuelson 1949) przewidywał, że otwarcie wymiany handlowej między krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się spowoduje obniżenie płac (realnych – *przyp. tłum.*) w krajach rozwiniętych, zwłaszcza wynagrodzeń pracowników niewykwalifikowanych, nawet biorąc pod uwagę obniżkę cen towarów konsumpcyjnych.

niej niż nierówności w poziomie dochodów. Podobnie, ponieważ kraje te przechodzą proces urbanizacji i przestawienia demograficznego, wzrost dochodów i konsumpcji *per capita* może być szybszy od wzrostu tych wielkości w przeliczeniu na *jednostkę konsumpcyjną* z uwagi na mniejszą wielkość gospodarstw domowych. W obydwu tych wymiarach zresztą politycy będący u władzy w tych krajach mogą niedoceniać wzrostu nierówności ekonomicznych ze względu na brak odpowiednich danych.

Nawet w krajach bogatych problemem są zdezaktualizowane dane o nierównościach dochodowych, które zazwyczaj są opóźnione o kilka lat w stosunku do najnowszych danych o PKB. Dane o nierównościach dochodowych są rzadko przytaczane w dyskusjach politycznych, bo w momencie, kiedy się pojawiają, dotyczą sytuacji dużo wcześniejszej i często odzwierciedlają decyzje podejmowane jeszcze przez poprzednie rządy.

Ograniczenia mierników używanych w oficjalnej statystyce do opisanie nierówności ekonomicznych ciążą nad jakością debat publicznych na ten temat, co można zilustrować wieloma przykładami. Przy mierzeniu nierówności dochodowych szerszym miernikiem dochodu jest *skorygowany* dochód rozporządzalny (który obejmuje również indywidualne usługi dostarczane gospodarstwom domowym przez państwo za darmo lub po obniżonych cenach). Jednak większość dostępnych mierników nierówności dochodowych jest oparta jedynie na dochodzie gotówkowym. Wprawdzie mierzenie usług dostarczanych w naturze nastręcza wiele problemów metodologicznych, jednak ich pomijanie przy pomiarze dochodów pozwala często politykom na głoszenie fikcyjnej tezy, że obniżka podatków poprawi sytuację bytową ludzi, chociaż redukcji podatków towarzyszą cięcia wydatków na ważne usługi publiczne. W niektórych krajach rozwijających się rząd przeznacza znaczne wydatki na pomoc ubogim rodzinom poprzez rozwój szkolnictwa i rozszerzanie programów opieki zdrowotnej. Programy te poprawiają sytuację dzieci z ubogich rodzin, ale nie mają odzwierciedlenia we wzroście dochodów pieniężnych ich beneficjentów⁸⁵. Z czasem powinny one doprowadzić do wzrostu dochodów i wyrwać ludzi z błędnego koła ubóstwa, ale pojawienie się takich efektów dochodowych wymaga dłuższego czasu⁸⁶.

Dane statystyczne o rozkładzie zasobów ekonomicznych gospodarstw domowych mają również inne ograniczenia⁸⁷. Po pierwsze, tradycyjne badania ankietowe dotyczące rozkładu dochodów gospodarstw domowych stały się przedmiotem krytycznej analizy ze względu na to, że nie obejmują one górnego krańca rozkładu dochodów. W badaniach coraz częściej wykorzystywane są inne źródła danych (głównie rejestry podatkowe), szczególnie od czasów ukazania się książki Atkinsona i Piketty'ego oraz współautorów (2007). Włączenie do analizy danych urzędowych nasuwa pytania o rolę każdego z tych źródeł, ich zalety i wady oraz możliwe sposoby integracji obu zbiorów danych. Rejestry podatkowe nie mają zazwyczaj odpowiedniej reprezentacji części populacji znajdującej się na dolnym krańcu rozkładu dochodów, a jednocześnie przypuszcza się, że dochody osób znajdujących się na szczycie są zaniżone – w niektórych przypadkach dzięki umiejętnemu wykorzystaniu pewnych luk

⁸⁵ Można dyskutować, czy te programy poprawiają bezpośrednio sytuację bytową rodziców. Założenia przyjmowane w konwencjonalnej analizie implikują, że tak jest, gdyż traktują koszty tych programów jako strumień dochodów płynących do uczestniczących w nich gospodarstw domowych.

⁸⁶ Stosowanie skorygowanego dochodu jako miary dobrobytu nastręcza odrębne problemy interpretacyjne. Ubodzy ludzie z okolic wiejskich nie korzystają w tym samym stopniu co bogatsze rodziny miejskie z usług szkolnictwa i służby zdrowia, a więc „przypisywanie” im tych usług przy użyciu nieodpowiednich metod zawyża ich dobrobyt ekonomiczny. Podobne zawyżenie szacunków następuje w analizie, która przypisuje odbiorcom końcowym zwiększone koszty opieki zdrowotnej.

⁸⁷ Problemy związane z rozbieżnością pomiędzy miernikami makro i mikro średniego dochodu gospodarstw domowych są omawiane w następnym punkcie tego rozdziału.

w przepisach prawnych, a w innych w wyniku bardziej nagannych działań graniczących z unikaniem płacenia podatków. W niektórych krajach ludzie bogaci przechowują znaczną część swych dochodów w akcjach swoich korporacji, a w rezultacie dochód, który powinien być im przypisany, nie jest ujawniany. W większości krajów zyski kapitałowe są wykazywane w deklaracjach podatkowych (jeżeli są w ogóle ujawniane) dopiero w momencie sprzedaży posiadanych aktywów⁸⁸. Faktycznie, jeżeli zyski kapitałowe są niższe opodatkowane lub korzystają z pewnych ulg (jak to często bywa), to bogaci ludzie zawsze znajdą sposób, aby skonwertować to, co inaczej byłoby dywidendą, w zysk kapitałowy. Z kolei na drugim krańcu rozkładu dochodów nawet badania ankietowe, które lepiej niż dane urzędowe wychwytyują dochody osób nie będących na samym dole drabiny dochodowej, są nieadekwatne (Atkinson 2016). Badania ankietowe pomijają bowiem osoby bezdomne, ludzi znajdujących się w przytułkach i więzieniach oraz osoby nieposiadające stałego adresu⁸⁹.

Po drugie, z reguły występują duże różnice w poziomach, a czasami także zmianach, zarówno nierówności dochodowych, jak i nierówności konsumpcyjnych i majątkowych. Dane urzędowe mogą dać dobry obraz rozkładu dochodów (z ograniczeniami omówionymi wyżej), ale w odniesieniu do konsumpcji musimy polegać na danych ankietowych. Mierzenie konsumpcji zamiast dochodu ma swe zalety i wady. Z jednej strony, ludziom często jest łatwiej podać, ile wydali na konsumpcję (jeżeli prowadzą dzienniczek z zapisem codziennych wydatków), niż podsumować otrzymane dochody. Na przykład, dla drobnego sklepikarza nieprowadzącego rachunkowości pojęcie „czystego dochodu” jest terminem abstrakcyjnym, a podawane przez niego liczby mogą być niedokładne. Z drugiej strony, indywidualne dane o konsumpcji mają też swoje ograniczenia, a odtworzenie ich jest kłopotliwe dla respondentów uczestniczących w badaniu ankietowym. Poza tym badanie ankietowe może pomijać osoby najbiedniejsze. Podawane kwoty mogą pomijać wydatki na dobra trwałego użytku, a tam gdzie są one uwzględniane (często w osobnej części ankiety), rzadko są wykazywane jako strumień konsumpcji rozłożonej w czasie na wiele lat (tak jak sugeruje to teoria)⁹⁰. Dane te są również obciążone pewnymi błędami pomiaru, związanymi z takimi czynnikami jak ludzka pamięć, liczba pozycji wydatków konsumpcyjnych zapisywanych w dzienniczku oraz to, czy uczestnicy sami zapisują swoje wydatki na formularzu ankietowym, czy też odpowiadają na pytania zadawane im przez ankietera⁹¹. Szczególnie kłopotliwe jest to, że dla jednych krajów mamy tylko dane o nierównościach dochodowych, a dla innych dane o nierównościach konsumpcji, co utrudnia porównania międzynarodowe.

Po trzecie, sposób traktowania dóbr i usług dostarczanych przez państwo jest szczególnie problematyczny, tym bardziej że dobra te mogą stanowić pokaźną część efektywnej konsumpcji osób o niskich dochodach. Pomijanie takich dóbr i usług może dawać mylący obraz skali

⁸⁸ Zyski kapitałowe są wyłączone ze standardowej definicji dochodów gospodarstw domowych podanej w podręczniku ONZ *Canberra Group Handbook on Household Income Statistics*, wyd. 2. W związku z tym w standardowych analizach ekonomicznych zyski kapitałowe są wliczane do dochodów w taki sam sposób jak dywidendy.

⁸⁹ Niedostateczne uwzględnienie w badaniach ankietowych takich trudno dostępnych grup ludności jest jedną z przyczyn różnic między szacunkami dochodów wyprowadzanymi z badań ankietowych i rachunków dochodu narodowego (zob. niżej).

⁹⁰ W systemie rachunków narodowych wszystkie wydatki konsumentów na dobra trwałego użytku są rejestrowane jako konsumpcja w tym samym czasie co ich zakup.

⁹¹ Na podstawie eksperymentów przeprowadzonych w Tanzanii (8 prób losowych obejmujących 5000 gospodarstw domowych, utworzonych z tej samej populacji) Beegle et al. (2012) wyciągnęli wniosek, że w porównaniu z ankietą przeprowadzaną z rejestrem wydatków obejmującym 14 dni i długą listą różnych pozycji wydatków skrócenie okresu objętego pomiarem o jeden tydzień obniżyło oszacowaną średnią wielkość konsumpcji o 12%, a połączenie skróconego okresu rachunków z krótszą listą wyszczególnionych towarów zmniejszyło tę średnią o 28%.

nierówności i jej zmian oraz błędną ocenę przeciętnego poziomu życia. Problem (na który zwrócono uwagę w raporcie Komisji SSF z 2009 r.) polega na tym, że ponieważ nie są to transakcje rynkowe, trudno jest wycenić ich wartość, a w niektórych przypadkach trudno nawet zidentyfikować beneficjentów. Usługi medyczne szczególnie trudno wycenić w przypadku osób nieubezpieczonych (leczących się prywatnie – *przyp. tłum.*), ale nawet w przypadku osób ubezpieczonych wycena tych usług według cen rynkowych jest niezadowalająca, bo ceny rynkowe tych usług są, ogólnie biorąc, zniekształcone (tzn. nie odzwierciedlają rzeczywistej wartości tych usług – *przyp. tłum.*). W wielu krajach, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, koszty usług medycznych rosną znacznie szybciej niż koszty utrzymania w ogólności. Rezultat jest taki, że nawet jeśli nominalne wydatki na ochronę zdrowia rosną szybciej niż CPI (*Consumer Price Index* – ogólny miernik kosztów utrzymania), to realny wolumen usług medycznych może faktycznie się obniżać, jeżeli do jego wyceny zastosujemy specyficzny indeks cen opieki zdrowotnej. Jest to ważne spostrzeżenie, gdyż Burkhauser, Larrimore i Simon (2012) stwierdzili na podstawie nominalnych mierników dochodów, że nierówności w poziomie życia mieszkańców Stanów Zjednoczonych rosną wolniej, niż się sądzi, jeśli uwzględnimy duży wzrost (nominalny) wydatków na opiekę zdrowotną. Ale uwzględnienie szybszego wzrostu cen usług medycznych doprowadziłoby do przeciwnego wniosku.

Po czwarte, nadal nie mamy wystarczających danych o rozkładzie majątków gospodarstw domowych. Ten brak danych jest szczególnie kłopotliwy w czasach, kiedy wiele bogatych krajów obniża podatki majątkowe, podatki od dochodów i zysków kapitałowych i podatki od spadków (OECD 2018b). Implikacje tej polityki dla nierówności nie są dostatecznie mocno akcentowane w dyskusjach politycznych, po części z braku adekwatnych danych o rozkładzie majątków⁹². Poza problemami poruszonymi już przy omawianiu pomiaru dochodów, w przypadku danych o majątkach gospodarstw domowych występują jeszcze dwa bardziej zasadnicze ograniczenia. Po pierwsze, w niektórych krajach znaczna część majątku jest przechowywana za granicą, zwłaszcza w tzw. rajach podatkowych. Zucman (2015) pokazał, jak wielkie są rozmiary tych ukrytych majątków, ale włączenie ich do krajowych danych o rozkładzie bogactwa jest ogromnym wyzwaniem. Po drugie, w niektórych krajach bogaci ludzie trzymają znaczną część swego majątku w funduszach powierniczych i fundacjach, a korzyści czerpane z własności tych jednostek są często nieprzejrzyste. Ponieważ udział tego typu lokat majątkowych jest bardzo zróżnicowany w różnych krajach, utrudnia to międzynarodowe porównania dotyczące nierówności majątkowych. Poza tym udział takich lokat może także wykazywać znaczne zmiany w czasie, szczególnie w związku ze zmianami przepisów podatkowych i innych⁹³.

Po piąte, dane mikrostatystyczne o dochodach, konsumpcji i majątku gospodarstw domowych (nawet tam, gdzie statystyka taka istnieje) rzadko są zbierane łącznie, z informacją o każdym

⁹² OECD rozpoczęło gromadzenie danych o rozkładzie majątków według swojej metodologii podanej w: *Guidelines for Micro Statistics on Household Wealth* (OECD, 2013e). Pierwsze wydanie OECD Wealth Distribution Database obejmowało 17 krajów, a drugie wydanie opublikowane w 2018 r. zwiększyło ten zasięg do 27 krajów. Zob. www.oecd.org/statistics/guidelines-for-micro-statistics-on-household-wealth-9789264194878-en.htm oraz <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=WEALTH>.

⁹³ Nawet kierunek zmian nierówności majątkowych może się zmienić w zależności od tego, czy uwzględniamy, czy też nie, majątek nietrzymany bezpośrednio w portfelu poszczególnych osób. Chodzi tu nie tylko o problem braku jawności. Czasami dokumentacja funduszy powierniczych celowo ukrywa, kto czerpie z nich korzyści, i wymienia nazwiska wielu osób, które mogą być beneficjentami. Jedynie sami powiernicy wiedzą, kto czerpie korzyści z danego funduszu. Niemniej jednak Kopszuc i Saez (2004) stwierdzili, że majątki trzymane w funduszach powierniczych są dość niewielkie w stosunku do całej sumy majątków gospodarstw domowych, tak że ich pominięcie nie miało wpływu na uzyskane przez nich wyniki analizy nierówności majątkowych.

komponencie uzyskaną dla każdego gospodarstwa⁹⁴. Silniejsza korelacja między różnymi rodzajami zasobów ekonomicznych oznaczałaby większą nierówność ekonomiczną, nawet gdyby rozkład (przynajmniej) każdego z tych elementów pozostawał niezmienny⁹⁵. Jak już zaznaczyliśmy wcześniej, naturalną jednostką analizy jest gospodarstwo domowe lub osoba, a jednostki ulokowane na dole są upośledzone w każdym z tych wymiarów dobrobytu. Dane o łącznym rozkładzie dochodów, konsumpcji i majątków dostępne dla Stanów Zjednoczonych sugerują, że korelacja między tymi wielkościami wzrastała z biegiem czasu, co oznacza, że „prawdziwa” (całkowita – *przyp. tłum.*) nierówność ekonomiczna rosła szybciej, niżby to wynikało z analizy każdego z tych elementów z osobna (Fisher et al. 2016). Dla większości innych krajów po prostu nie wiemy, jaki jest rząd wielkości tego niedoszacowania. Ostatnie opracowanie OECD dotyczące łącznego rozkładu dochodów i majątku pokazuje na przykład, że w krajach OECD ponad 40% ludzi nie posiada płynnych aktywów finansowych, które nie pozwoliłyby im popaść w biedę, gdyby musieli zrezygnować przez trzy miesiące ze swych dochodów, co wskazuje dość powszechną wrażliwość na nieprzewidziane wstrząsy ekonomiczne (Balestra i Tonkin 2018).

3.3.4. *Kwestie techniczne*

Poza omówionymi już zagadnieniami istnieje mnóstwo kwestii technicznych, które trzeba rozwiązać, gdy zabieramy się do porównywania nierówności ekonomicznych między krajami i w różnym czasie. Istnieje na przykład wiele kwestii dotyczących porównywalności danych, które rzutują na możliwość dokonywania porównań międzynarodowych. Występują także różnice w charakterze zbiorów danych dostępnych dla krajów wysoko rozwiniętych i krajów rozwijających się oraz w przyjętych definicjach dochodu i konsumpcji oraz stopniu ich rozumienia przez respondentów. W krajach wysoko rozwiniętych nierówności ekonomiczne są na ogół mierzone według *ekwiwalentnych* szacunków dochodu (z odpowiednią korektą na wielkość rodziny, a niekiedy także na wiek wszystkich jej członków), natomiast w pozostałych krajach wielkość konsumpcji lub dochodu mierzona jest najczęściej w przeliczeniu na 1 osobę. Duże różnice wielkości gospodarstw domowych i jej zmienność w czasie to kolejny problem utrudniający międzynarodowe porównania nierówności dochodowych. W niektórych krajach rozwijających się samo pojęcie gospodarstwa domowego (osób zamieszkujących wspólnie i razem spożywających posiłki) może być trudne do zdefiniowania i zmierzenia.

Przy badaniu nierówności dochodowych zmienną, na której należy skupić uwagę, jest dochód rozporządzalny (tzn. suma, którą można wydatkować po opłaceniu podatków i otrzymaniu ewentualnych płatności transferowych). Ale w większości krajów Ameryki Łacińskiej (gdzie w badaniach ankietowych tradycyjnie mierzy się dochody, a nie wydatki konsumpcyjne) dokładny sposób rozumienia przez respondentów pojęcia dochodu jest często niejasny. Podobnie, chociaż międzynarodowe standardy przyjęte w tej dziedzinie (UNECE 2011) mówią, że

⁹⁴ OECD i Eurostat, we współpracy z urzędami statystycznymi niektórych krajów, publikują obecnie eksperymentalne szacunki łącznego rozkładu dochodów, konsumpcji i majątku gospodarstw domowych, oparte na metodologii zaproponowanej przez OECD (OECD Framework for Statistics on the Joint Distribution of Household Income, Consumption and Wealth: www.oecd.org/statistics/framework-for-statistics-on-the-distribution-of-household-income-consumption-and-wealth-9789264194830-en.htm).

⁹⁵ Określenie „zasoby ekonomiczne” (*economic resources*) jest tu używane w odniesieniu do trzech wymienionych wyżej wielkości, chociaż ściśle biorąc, zasobem jest tylko majątek, podczas gdy dochód i konsumpcja to strumienie. Oczywiście, te trzy wielkości są ze sobą powiązane, gdyż bieżąca konsumpcja finansowana jest zwykle z bieżącego dochodu (ewentualnie ze zgromadzonych oszczędności będących składnikiem majątku lub upłynięcia jego rzeczowych elementów), a majątek jest budowany z oszczędzanej części dochodu, przy czym posiadany majątek jest zazwyczaj także jednym ze źródeł dochodu. Autorzy skupiają tu uwagę na korelacjach zachodzących między tymi trzema wielkościami, pomijając zależności funkcjonalne (*przyp. tłum.*).

zarówno dochód, jak i konsumpcja powinny uwzględniać dobra wytworzone w gospodarstwie domowym na własny użytek (usługi wykonywane we własnym domu, takie jak opieka nad dziećmi, są wyłączone z uwagi na trudności związane z mierzeniem ich wartości), a także kalkulacyjny czynsz za własne mieszkanie (który byłby płacony w przypadku wynajmu), w praktyce nie zawsze tak bywa, nawet w krajach uprzemysłowionych⁹⁶.

Podobnie, wpływ podatków konsumpcyjnych i subsydiów na zasoby ekonomiczne gospodarstw domowych jest zazwyczaj pomijany. Jak pokazano w rozdziale napisanym przez Norę Lustig w tomie opracowań towarzyszącym tej książce, na ogół wszyscy się zgadzają co do tego, że możliwości konsumpcyjne gospodarstw domowych zależą również od zmian podatków i subsydiów obciążających lub odciażających ceny dóbr i usług nabywanych przez konsumentów, ale wpływ tego czynnika jest zwykle pomijany w analizie nierówności istniejących w sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych i w analizie efektów redystrybucyjnych podatków i wydatków państwowych⁹⁷. Badania obciążeń podatkowych uwzględniające podatki pośrednie i subsydia produkcyjne ukazują znaczące efekty redystrybucyjne (Lustig 2018).

Wtórne bazy danych różnią się także pod względem korekt (o ile takie są robione) dokonywanych na danych mikroekonomicznych w celu doszacowania brakujących elementów oraz wyeliminowania obserwacji nietypowych. Powoduje to rozbieżności między danymi zawartymi w różnych bazach, co sprawia, że dane pobierane z różnych źródeł wtórnych mogą dawać różne szacunki poziomu nierówności, nawet jeżeli źródła pierwotne, na których dane te są oparte, są te same. W niektórych przypadkach problemy te bywają tak duże, że trudno jest ustalić, czy występuje zbieżność między krajami w poziomach nierówności, gdyż zależy to od tego, na którym zbiorze wtórnym prowadzona jest analiza.

3.3.5. Opisywanie nierówności dochodowych: dobór wskaźnika

Prezentacja (i interpretacja) danych o nierównościach dochodowych także wyłania szereg problemów. Najczęściej używanym wskaźnikiem zbiorczym jest *współczynnik Giniego* – indeks, który przyjmuje wartości od 0 (w przypadku doskonałej równości, tzn. takiego samego poziomu dochodu w całej populacji) do 1 (w przypadku doskonałej nierówności, tzn. całego dochodu wpływającego do jednej osoby). Indeks ten jest obliczany na podstawie *krzywej Lorenza* (rysunek 3.2), która pokazuje skumulowane odsetki populacji i odpowiadające im skumulowane udziały otrzymanego dochodu (np. osoby należące do 10% najbiedniejszych ludzi mogą otrzymywać 5% dochodu całkowitego, osoby należące do 20% najbiedniejszych mogą otrzymywać 12% całego dochodu itp.). Współczynnik Giniego jest równy dwukrotności pola pomiędzy krzywą Lorenza i przekątną; odpowiada on przeciętnej różnicy dochodów między wszystkimi parami jednostek w danym zbiorze⁹⁸.

⁹⁶ Chociaż kalkulacyjne czynsze są włączone do „operacyjnej definicji” dochodu gospodarstwa domowego zaproponowanej w *Canberra Group Handbook* (UNECE 2011), urzędy statystyczne niektórych krajów OECD (Kanada, Korea, Nowa Zelandia i Stany Zjednoczone) nie uwzględniają ich systematycznie w statystyce rozkładu dochodów. Ale nawet w krajach, które uwzględniają tę pozycję, różnice metodologiczne (np. dotyczące rodzaju uwzględnianych pomieszczeń mieszkalnych, metod estymacji i typów „czynszobiorców”) są tak duże, że uniemożliwiają sensowne porównania międzynarodowe.

⁹⁷ Wynika to częściowo z tego, że w modelu równowagi ogólnej istnieją skomplikowane problemy związane z rozkładem rozmaitych podatków i subsydiów.

⁹⁸ Jeżeli zacieniowany obszar nad krzywą Lorenza na rysunku 3.2 oznaczmy przez A, a niezacieniowany obszar pod tą krzywą przez B, to współczynnik Giniego $G = A / (A + B) = 2A = 1 - 2B$, gdyż $A + B = 0,5$. Najbardziej poglądową ilustracją tego współczynnika jest relacja między polem zacieniowanym a całym polem pod przekątną, równa dwukrotności obszaru zacieniowanego (*przyp. tłum.*).

Rysunek 3.2. Krzywa Lorenza ilustrująca rozkład dochodów

Jednak tylko w przypadku, gdy krzywa Lorenza w kolejnym roku obniży się we wszystkich punktach rozkładu w porównaniu z poprzednim rokiem, można orzec, że wyższy współczynnik Giniego wskazuje jednoznacznie wzrost nierówności, tzn. egalitarnie nastawione społeczeństwo wybrałoby poprzednią krzywą. Kiedy kolejne krzywe przecinają się, ocena zmian nierówności dochodowych zależy od wagi przypisywanej różnym wycinkom tej krzywej. Na przykład, niektóre społeczeństwa są najbardziej zmartwione zanikaniem klasy średniej, inne niepokoją się tym, że 1% najbogatszych dostaje tak dużą część całego „tortu”, a jeszcze inne są najmocniej zaniepokojone z powodu głębokiego ubóstwa. Ale nawet gdy krzywe te nie przecinają się, politycy powinni wiedzieć, co się dzieje w każdym segmencie rozkładu dochodów – jak się zmienia sytuacja ludzi będących na samym dole (żyjących w ubóstwie), tych znajdujących się pośrodku (klasa średnia) i tych na samej górze (górne 1%). Obok mierników syntetycznych, charakteryzujących ogólnie cały rozkład, należałoby rutynowo sprawdzać także mierniki szczegółowe, pokazujące sytuację istniejącą w różnych punktach rozkładu dochodów.

Sir Tony Atkinson wprowadził w 1970 r. miernik oparty na pojęciu dobrobytu, który wobec zaniepokojenia społeczeństwa sprawą nierówności miał mierzyć uszczerbek dobrobytu społecznego spowodowany nierównością dochodów (Atkinson 1970). Miernik ten pokazywał, z jakiej kwoty pieniędzy ludzie skłonni by byli zrezygnować, gdyby to mogło wyeliminować wszelką nierówność. Przy rozsądnych założeniach co do stopnia „awersji do nierówności” utrata poczucia dobrobytu kojarzona z istnieniem nierówności okazała się dosyć duża (do 1/3 przeciętnego dochodu pytanych o to osób lub nawet więcej). Ale nawet taki miernik może zaniżać „cenę nierówności”, bo koncentruje się na postulatcie całkowitej likwidacji wszelkich nierówności. W większości przypadków istotne jest pytanie, ile dany kraj mógłby zapłacić, aby pozbyć się pewnej części nierówności. A więc, podobnie jak to jest w innych obszarach ekonomii, potrzebujemy tu *miernika krańcowego*. Stiglitz (2009) skonstruował taki miernik pokazując, że jest on na ogół dużo wyższy niż miernik Atkinsona, ale jego zastosowania jak dotąd były rzadsze.

3.3.6. Wykorzystanie mierników nierówności w kształtowaniu polityki

W wielu dziedzinach objętych regulacją, np. w zakresie ochrony środowiska i stanu bezpieczeństwa, prowadzone są analizy kosztów i korzyści, mające skłonić polityków do podjęcia określonych działań. Podobnie należałoby żądać, aby każdy duży program rządowy

poprzedzony był analizą jego skutków redystrybucyjnych, tak jak to ostatnio zaczęto robić w MFW⁹⁹. Można założyć, że gdyby takie procedury były praktyką powszechną, to nie doszłoby do dużych redukcji podatków od zysków kapitałowych w Stanach Zjednoczonych w czasie prezydentury Clintona, które przyczyniły się w dużym stopniu do wzrostu nierówności; a jeśli by już doszło do pewnej obniżki tych podatków, to byłaby ona skonstruowana inaczej¹⁰⁰. Bardzo możliwe także, że takie analizy doprowadziłyby do lepszego przemyślenia polityki oszczędnościowej narzuconej niektórym krajom europejskim po kryzysie finansowym. Podobnie warto by było zbadać efekty dystrybucyjne zmian wprowadzonych w przepisach dotyczących rynków pracy. Na przykład, zmiany przepisów regulujących rynek pracy, którym nie towarzyszą odpowiednie zabezpieczenia socjalne oraz programy promocji zatrudnienia, mogą mieć negatywny wpływ na poziom nierówności, którego nie równoważą ewentualne korzyści w zakresie efektywności.

3.4. Statystyka zasobów ekonomicznych gospodarstw domowych

System rachunków narodowych powstał w związku z zapotrzebowaniem na informację niezbędną do sterowania gospodarką po Wielkiej Depresji, w nawiązaniu do poglądu Keynesa, że rządy powinny wykorzystywać politykę pieniężną i fiskalną do regulowania koniunktury. Zarówno wpływ podziału dochodów na gospodarkę, jak i wpływ polityki gospodarczej na podział był często niedostatecznie rozpoznany, a jeszcze rzadziej brany pod uwagę w dyskusjach politycznych, szczególnie w ostatnich czterdziestu latach¹⁰¹.

To się obecnie zmieniało. Szereg analiz przeprowadzonych od czasów kryzysu (głównie przez badaczy skupionych w MFW i OECD), opartych na przekrojowych zbiorach danych dla wielu krajów łączących dane o wzroście PKB i nierównościach dochodowych, sugeruje, że większa nierówność dochodowa może hamować wzrost PKB (Ostry, Berg i Tsangarides 2014, Cingano 2014). Taki negatywny związek jest dość prawdopodobny dla okresu po kryzysie 2008 r., kiedy to głównym ograniczeniem wzrostu był brak dostatecznego popytu, spowodowany zróżnicowaną skłonnością do wydawania pieniędzy u ludzi znajdujących się na różnych szczeblach drabiny dochodowej¹⁰². Ale istnieją oczywiście ogromne problemy z danymi w badaniach łączących dane mikro i makro oparte na różnych koncepcjach nierówności, które wykazują

⁹⁹ Oceny dokonywane przez MFW (i Bank Światowy) są oparte na metodologii opracowanej przez Commitment to Equity Institute (CEQ). Instytut CEQ, utworzony w 2015 r. na Uniwersytecie Tulane, opracował dotąd modele podatków i płatności transferowych dla 43 krajów (trwają prace nad włączeniem do tego systemu 23 innych krajów), oparte na metodologii opisanej w podręczniku *CEQ Handbook*. Zob. <http://commitmenttoequity.org/>.

¹⁰⁰ Na przykład, dokonane wcześniej inwestycje również skorzystały z obniżki podatków, co oznacza, że efekty dystrybucyjne były negatywne i nie miały pozytywnego wpływu na układ bodźców.

¹⁰¹ Duża grupa postkeynesistów, pod wodzą Nicolasa Kaldora, położyła nacisk na znaczenie podziału dochodu narodowego w kształtowaniu równowagi makroekonomicznej. Tradycja ta wciąż żyje i po zakończeniu kryzysu 2008 r. Komisja Ekspertów ds. Reform Międzynarodowego Systemu Walutowego i Finansowego, powołana przez przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego ONZ, podkreśliła rolę rosnących nierówności w przebiegu kryzysu. Raport tej komisji został opublikowany jako: *The Stiglitz Report: Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis*, The New Press, New York 2010. Książka ta została również przetłumaczona na język francuski, hiszpański, rosyjski, chiński, koreański i hinduski.

¹⁰² Stiglitz przeprowadził teoretyczną analizę zależności między nierównością i stabilnością gospodarki (Stiglitz 2012a i 2012b). Inne prace empiryczne i teoretyczne wykazały, że – przy innych czynnikach niezmiennych – wzrost nierówności osłabia aktywność gospodarczą, prowadząc do wolniejszego wzrostu i większej niestabilności. Na przykład, Cingano (2014) pokazał, że zwiększona nierówność w podziale jest połączona z większą nierównością szans, co oznacza, że dzieci rodzin będących na dole drabiny dochodowej otrzymują prawdopodobnie mniej kapitału ludzkiego potrzebnego do rozwinięcia swoich zdolności. Oczywiście, niektóre kraje, takie jak Chiny, rozwijają się bardzo szybko pomimo wysokiego poziomu nierówności; z kolei wysokie tempo wzrostu PKB, pompowane przez wyjątkowo szybki rozwój niektórych regionów, przyczynia się do wzrostu nierówności.

duże różnice zmian w tym samym okresie. Trudności te jeszcze się potęgują, gdy chcemy określić kierunek związku przyczynowo-skutkowego zachodzącego między tymi dwoma procesami oraz rolę innych czynników w wyjaśnianiu tej zależności.

Jednocześnie nieortodoksyjne działania polityki pieniężnej (rozluźnienie kredytowania) podejmowane przez banki centralne po wybuchu kryzysu miały duże (i negatywne) skutki w zakresie podziału. Emeryci trzymający bezpieczne krótko- i średnioterminowe bony i obligacje doznali uszczuplenia dochodów z powodu niskich stóp procentowych, podczas gdy bogaci ludzie trzymający w swych portfelach nieproporcjonalnie więcej akcji i udziałów odnotowali ogromny wzrost wartości swych aktywów w rezultacie pozytywnej reakcji rynków finansowych na złagodzenie polityki pieniężnej. Ten efekt redystrybucyjny, kompensujący w dużym stopniu lub z nadwyżką korzyści w zakresie podziału wynikające ze wzrostu zatrudnienia (co było jednym z celów ekspansyjnej polityki pieniężnej), mógł przyczynić się do ograniczenia efektywności tej polityki w zakresie podtrzymania wzrostu, a zarazem wzmocnił poczucie stronniczości decydentów w kształtowaniu tej polityki, podsycając nieufność ludzi do rządów.

Jest oczywiste, że dane makroekonomiczne i dane mikroekonomiczne dotyczące podziału dochodów muszą być zintegrowane. Statystyka makroekonomiczna opisująca stan gospodarki i mikroekonomiczna statystyka opisująca sytuację bytową ludności to dwie części statystyki gospodarczej, które rozwijały się równolegle (ale odrębnie – *przyp. tłum.*), co prowadziło czasami do całkowicie różnych konkluzji co do zmian poziomu życia. Zgodność między statystyką makroekonomiczną i mikroekonomiczną jest oczywiście sprawą ważną, a rozbieżności w liczbach podawanych przez oba te źródła są sygnałem świadczącym o konieczności doskonalenia obydwu tych systemów. Badacze zajmujący się tą problematyką zwracali niejednokrotnie uwagę na te rozbieżności (Altimir 1987, Deaton 2005, Anand, Segal i Stiglitz 2010) i próbowali wyjaśniać przyczyny tych różnic. Ale skoordynowane działania na poziomie międzynarodowym zmierzające do połączenia makro- i mikroekonomicznych danych o zamożności gospodarstw domowych i oparcia ich na spójnym systemie pojęciowym rozpoczęły się dopiero w 2011 r., kiedy to OECD i Eurostat przeprowadziły analizę wykonalności włączenia danych mikroekonomicznych dotyczących podziału dochodów, wydatków i oszczędności gospodarstw domowych do systemu rachunków narodowych (zob. ramkę 5.1 w tomie towarzyszącym temu raportowi). Pracując nad zapewnieniem zgodności tych danych, możemy uzyskać dużo lepszy obraz rzeczywistej sytuacji. Badanie opisywane przez Alvaredo et al. w towarzyszącym tomie ukazuje postęp już osiągnięty w zapewnieniu zgodności tych danych dzięki harmonizacji definicji i metodologii oraz w łączeniu analizy danych pochodzących z rachunków dochodu narodowego, badań ankietowych i rejestrów podatkowych, z wykorzystaniem również innych źródeł danych, takich jak rankingi ludzi najbogatszych publikowane w prasie.

Większość analiz dotyczących wzrostu nierówności dochodowych opiera się na syntetycznych miernikach nierówności obliczonych z danych ankietowych, ale w ocenach dotyczących tempa wzrostu dochodów ludzi znajdujących się w różnych punktach rozkładu musimy uporać się z dużymi (i rosnącymi) różnicami wskaźników wzrostu dochodów podawanych w statystyce mikroekonomicznej i makroekonomicznej. W próbach połączenia informacji pochodzącej z obu źródeł trzeba rozwiązać wiele kontrowersyjnych problemów metodologicznych (opisanych przez Alvaredo et al.) i dokonać niełatwych wyborów, które również mogą budzić dyskusje. Ale gdy zostanie to już zrobione, takie szacunki pokazują wyraźnie zróżnicowany obraz wzrostu dochodów na świecie. Na przykład, szacunki przytaczane przez Alvaredo et al., łączące dane pochodzące ze źródeł podatkowych, z badań ankietowych i ze

statystyki makroekonomicznej, pokazują, że w okresie od 1978 r. do 2015 r. dochód narodowy przypadający na jednego dorosłego mieszkańca wzrósł w Chinach o ponad 800%, w Stanach Zjednoczonych o około 60%, a we Francji o około 40%. W Chinach przeciętny dochód biedniejszej połowy ludności także mocno wzrósł, o około 400%, ale jednak mniej niż średnia ogólnokrajowa, a więc poziom nierówności się zwiększył. Natomiast w Stanach Zjednoczonych biedniejsza połowa ludności odnotowała nawet pewien spadek dochodów (o 1%). We Francji dochód osób dorosłych z dolnej połowy rozkładu dochodów wzrósł w tym samym stopniu co dochód średni, a poziom nierówności pozostał dość stabilny – z niewielkim wzrostem w drugiej połowie lat 2000.

Połączenie makro- i mikroekonomicznej statystyki dochodów gospodarstw domowych, w sposób zgodny z agregatowymi danymi o PKB i jego składnikach, jest niezbędne dla wyciągnięcia pewniejszych wniosków o zależnościach istniejących pomiędzy aktywnością ekonomiczną, polityką gospodarczą i podziałem dochodu narodowego. Wyjaśnienie tych zależności jest ważne nie tylko z tego powodu, że realizowana polityka makroekonomiczna może mieć niezamierzone skutki w zakresie podziału, lecz także dlatego, że nierówności ekonomiczne mają znaczenie w transmisji polityki pieniężnej i fiskalnej oraz w ocenie ryzyka niewypłacalności związanej ze zmianami cen aktywów. Makroekonomia po prostu nie może ignorować problematyki podziału, tak jak to było w przeszłości.

3.5. Nierówności poziome

Nierówności pionowe – takie jak omawiane wyżej – dotyczą różnic ekonomicznych istniejących pomiędzy ludźmi bogatymi i biednymi. Nierówności poziome natomiast opisują różnice między osobami lub grupami ludzi usytuowanych podobnie, np. między mężczyznami i kobietami, między osobami reprezentującymi różne rasy lub grupy etniczne, a nawet między członkami tej samej rodziny. Różnice poziome są często związane z dyskryminacją, która ma znane i szeroko dyskutowane konsekwencje moralne, społeczne, polityczne i ekonomiczne. Nierówności poziome (tzn. międzygrupowe) mogą prowadzić do niestabilności politycznej, kiedy grupy tracące swoją pozycję tworzą koalicje oparte na podobnych interesach i tożsamości (Doyle i Stiglitz 2014). Jest możliwe, a nawet prawdopodobne, że gdyby poświęcano więcej uwagi zagadnieniu nierówności poziomych, to można by uniknąć konfliktów między różnymi grupami etnicznymi czy religijnymi, a przynajmniej osłabić ich ostrość. Jednocześnie dane ukazujące rozmiary tych nierówności mogą potwierdzać przekonanie o istnieniu dyskryminacji, zaostrzając tym samym występujące napięcia.

Niektóre rodzaje nierówności poziomych są trudniejsze do uchwycenia niż inne. Kraje o tradycyjnym osadnictwie mają od dawna rozwinięte systemy danych uwzględniające rozbięcie według ras i narodowości, natomiast w wielu krajach europejskich (oszczędzonych praktyką eksterminacji i dyskryminacji podczas II wojny światowej lub objętych ostatnio masową imigracją) gromadzenie takich danych jest albo wyraźnie zakazane, albo nadal niedorozwinięte. Można wysunąć tezę, że unikając zbierania tych danych, kraje te nie są w stanie dostrzec nawet najbardziej rażących przejawów dyskryminacji.

Brakuje również ogólnie przyjętych konwencji i definicji kryteriów niezbędnych do porównywania nierówności poziomych w układzie międzynarodowym. Jednym z przykładów jest status osób niezdolnych do pracy, gdzie mimo toczących się od wielu lat dyskusji brakuje ogólnie akceptowanej definicji niezdolności do pracy, która mogłaby być stosowana w oficjalnych badaniach ankietowych. W innych przypadkach brakuje w ogóle jakichkolwiek kryteriów statystycznych po prostu dlatego, że dane rodzaje nierówności poziomej (np. związane z orientacją

seksualną) zostały dopiero niedawno włączone do dyskusji publicznych; ważne jest, aby takie definicje zostały uzgodnione i wprowadzone choćby w kontekście spisów ludności.

Inne rodzaje nierówności poziomych są lepiej rozpoznane, ale nastroczają specyficznych problemów pomiaru. W szczególności, koncentracja uwagi na zasobach ekonomicznych gospodarstw domowych nie pozwala ocenić, jak zasoby te są dzielone w obrębie rodziny lub gospodarstwa i czy występują tu systematyczne różnice pod względem równości płci. Wiemy o tym, że istnieją nierówności w podziale zasobów w obrębie rodzin, szczególnie w krajach ubogich, gdzie dziewczynki są rzadziej posyłane do szkół niż chłopcy i są gorzej odżywiane i mniej zadbane pod względem zdrowotnym. Wiemy też, że w krajach wyżej rozwiniętych osoba w rodzinie otrzymująca świadczenia pieniężne decyduje o tym, jak pieniądze te są dzielone między członkami rodziny (Woolley 2004, Browning, Chiappori i Weiss 2014).

W rozdziale 4 towarzyszącego tomu Deere, Kanbur i Stewart twierdzą, że skala nierówności jest niedoszacowana, jeżeli nie bierze się pod uwagę nierówności istniejących w obrębie rodziny (zob. też Deaton 1997). Jednak, jak już zaznaczyliśmy, zebranie odpowiednich danych niezbędnych dla oceny nierówności wewnątrz gospodarstwa domowego nie jest rzeczą prostą. W niektórych kontekstach pewne pośrednie informacje na ten temat można uzyskać, analizując takie wskaźniki jak stan cywilny rodziców czy wiek, waga i wzrost dzieci. Ale w większości przypadków mierzenie nierówności w obrębie gospodarstw domowych wymaga wyodrębnienia strumieni dochodów otrzymywanych przez każdego członka rodziny (tzn. zarobków) oraz wpływów realizowanych wspólnie (np. zysków z aktywów finansowych rodziny) oraz ustalenia, kto w danej rodzinie podejmuje najważniejsze decyzje finansowe i jaka część indywidualnych dochodów nie jest dzielona z pozostałymi członkami rodziny. Zbieranie informacji o zasobach ekonomicznych gospodarstw domowych i ich indywidualnych członków w ramach tego samego badania ankietowego pozwoliłoby uzyskać lepsze (choć wciąż niedoskonałe) mierniki nierówności płci oraz pomogłoby lepiej zaadresować różne programy socjalne (np. ustalić, czy świadczenia socjalne dla danej rodziny mają trafiać do męża czy żony), a nawet ograniczyć ich wielkość.

3.6. Nierówność szans

Nierówności w podziale zasobów ekonomicznych gospodarstw domowych i inne indywidualne cechy nie wyczerpują problematyki nierówności interesującej ludzi i całe społeczeństwa. W rzeczy samej, wielu komentatorów uważa, iż najgorszą sprawą nie są same nierówności w podziale owoców gospodarowania, lecz nierówności szans. W demokratycznym społeczeństwie każdy człowiek powinien mieć jednakowe szanse osiągnięcia dobrych wyników bez względu na swoje pochodzenie. Znani politycy twierdzą na przykład, że chociaż w Stanach Zjednoczonych nierówności dochodowe są większe niż w innych krajach, to jednak panuje tu większa równość szans. Jest to teza empiryczna, która wymagałaby potwierdzenia. Aby to rozstrzygnąć, potrzebny jest pewien warsztat pojęciowy, określający sposób mierzenia równości szans, oraz odpowiednie mierniki i dane niezbędne do dokonania oceny.

Nierówność szans można zdefiniować jako istnienie różnic w zestawie opcji dostępnych dla różnych osób i/lub rodzin będących w różnych warunkach bytowych. Jeden z ważnych nurtów w literaturze ekonomicznej próbuje rozróżnić wpływ na osiągnięte wyniki warunków bytowych różnych ludzi i ich własnego wysiłku. Równość szans w tym podejściu oznacza, że osoby dające z siebie podobny wysiłek powinny uzyskiwać takie same wyniki (lub mieć taki sam rozkład prawdopodobieństwa uzyskania określonego wyniku), niezależnie od ich

sytuacji materialnej¹⁰³. W szczególności, oznacza to, że osoby urodzone w ubogich rodzinach, dokładające ze swej strony podobnych starań, powinny mieć taką samą szansę sukcesu w życiu zawodowym jak ich koledzy pochodzący z zamożnych rodzin.

Niestety, jak pisze Bourguignon w rozdziale 5 tomu towarzyszącego temu raportowi, na ogół nie potrafimy zmierzyć wysiłku (wkładanego w zdobycie wykształcenia i wykonywanie pracy – *przyp. tłum.*). W praktyce oznacza to, że różnice w osiągniętych wynikach (*outcomes*), których nie da się objaśnić dającymi się zaobserwować różnicami warunków bytowych (*circumstances*), są przypisywane różnicom własnego wysiłku (*effort*)¹⁰⁴. Jeżeli wyjściowe warunki bytowe wyjaśniają tylko niewielką część uzyskiwanych wyników, to można przyjąć, że poziom równości szans jest wysoki. Jeżeli jednak różnice warunków bytowych przesuwają znacznie rozkład prawdopodobieństwa uzyskania określonych wyników przy danym wysiłku, to trudno rozstrzygnąć, co jest efektem jednego czynnika, a co efektem drugiego. Poza tym nasza zdolność i chęć wysiłku też może być pod wpływem warunków, w których żyjemy. Tak więc różnice pojęciowe między warunkami bytowymi a własnymi staraniami (wysiłkiem) są nieostre.

3.6.1. Dlaczego troszczymy się o równość szans?

Ludzie interesują się równością szans, bo istniejące tutaj uprzywilejowanie pewnych osób jest uznawane za niesprawiedliwe i nieefektywne. Większość z nas uważa, że dzieci nie są odpowiedzialne za warunki, w których się urodziły i wielu z nas uzna za niesprawiedliwą sytuację, w której szanse życiowe dziecka są zdeterminowane przez te warunki. Nierówność szans jest także nieefektywna ekonomicznie, bo uruchamia antybodźce, podkopuje morale człowieka i wiąże się z niewłaściwą alokacją zasobów. Osoby, które uważają, że osiągnięte w życiu sukcesy zależą w dużym stopniu od pochodzenia, mają mało motywacji do odpowiednich starań. Przeświadczenie, że system gospodarczy jest tak ustawiony, iż ci, co są na szczycie, zawsze będą wygrywać, osłabia również morale. Wiąże się to z koncepcją płacy godziwej i proefektywnościowej¹⁰⁵. Jeżeli nierówność szans jest częściowo związana z brakiem dostępu do edukacji lub innych zasobów, oznacza to, że osoby z dolnych przedziałów rozkładu dochodów nie są w stanie zainwestować dostatecznie dużo w pozyskanie tych zasobów. Wszystkie te czynniki oznaczają, że nierówność szans prowadzi do kształtowania się mniej efektywnego i mniej egalitarnego systemu społecznego.

W istocie rzeczy, nierówności szans będą prowadziły do utrwalenia nierówności osiągniętych wyników. Większość nierówności w dochodach i majątkach obecnego pokolenia (będących główną determinantą zróżnicowanych szans ich dzieci) przeniesie się na następne pokolenie. Z kolei nierówności istniejące w tym pokoleniu spowodują nierówność szans w pokoleniu następnym. W ten sposób większe nierówności powstałe w jednym pokoleniu przenoszą się na generacje następne. Jest to proces kumulacyjny. Przywołując słowa Alana Kruegera, „wzrost nierówności w Stanach Zjednoczonych w ostatnim trzydziestoleciu osiągnął punkt,

¹⁰³ Oprócz warunków bytowych i własnych starań ważną rolę w określaniu sukcesów w życiu człowieka odgrywa również szczęście. Frank (2016) pokazuje, że szczęście odgrywa większą rolę w społeczeństwach działających według zasady „zwycięzca bierze wszystko”; twierdzi też, że ludzie, którym się dobrze wiedzie, pomniejszają znaczenie szczęścia w swym sukcesie i są mniej skłonni do inwestowania w dobra publiczne.

¹⁰⁴ Słowo „*circumstances*” oznacza tu bezpośrednio „warunki bytowe” lub „stan majątkowy”, a w szerszym znaczeniu „pochodzenie społeczne”, jako ważny czynnik różnicujący szanse życiowe. Zauważmy jednak, że w transformacji „wysiłku” w „wynik” zasadnicze znaczenie mają wrodzone i nabyte zdolności i umiejętności, całkiem niezależnie od innych czynników różnicujących efektywność działania (*przyp. tłum.*).

¹⁰⁵ W istocie rzeczy dość trudno jednak odgadnąć, na czym polega ten związek (*przyp. tłum.*).

w którym nierówność dochodów powoduje niezdrową różnicę szans, zagrażającą wzrostowi gospodarczemu. Przywrócenie większej sprawiedliwości na rynku pracy w USA byłoby dobre dla biznesu, dla gospodarki i dla całego kraju¹⁰⁶.

Corak (2013) udokumentował istnienie systematycznej zależności między nierównością szans i nierównością uzyskiwanych wyników¹⁰⁷. Wykazał on, że społeczeństwa o większej nierówności wyników wykazują systematycznie niższą mobilność ekonomiczną¹⁰⁸. Znajduje to odbicie na przykład w danych, które pokazują, że dzieci bogatych Amerykanów, które słabo radzą sobie w okresie nauki w szkole, mimo to osiągają później wyższe dochody niż dzieci z ubogich rodzin, które miały dobre wyniki w nauce (Bartik i Hershbein 2018). To nie własny wysiłek (ani nawet inteligencja) określa wyniki uzyskiwane potem w pracy zawodowej, lecz pochodzenie¹⁰⁹.

Jedną z ważnych implikacji tej analizy jest teza, że choć pod względem pojęciowym rozróżnienie obu pojęć jest jasne, to w praktyce dokładne rozgraniczenie między równością szans i równością wyników jest trudne. Na szczęście, jak wyjaśniamy dalej, dostępna już statystyka dostarcza pewnych wskazówek dla polityki co do kierunków działań, które mogą zwiększyć równość szans.

3.6.2. Mierniki

Komisja SSF w raporcie z 2009 r. podkreśliła trudności występujące w pomiarze nierówności dochodów i majątków. Ale trudności istniejące w pomiarze nierówności szans są dużo większe. Standardowe podejście do ich pomiaru polega po prostu na obliczaniu korelacji między zarobkami dzieci i ich rodziców (przeważnie ojca) osiąganymi w tym samym wieku (Corak 2013). Równość szans jest wówczas mierzona współczynnikiem korelacji między tymi wielkościami. Jeżeli, przeciętnie biorąc, nie występuje korelacja między tymi wielkościami, to międzypokoleniowa mobilność pod względem wysokości zarobków jest duża i przyjmuje się wtedy, że istnieje wysoka równość szans. Znajomość kluczowej zmiennej charakteryzującej warunki wyjściowe, a mianowicie zarobków rodziców, nie daje w tym przypadku żadnej informacji o perspektywach życiowych dziecka. W rzeczywistości jednak w wielu krajach (OECD 2018c) korelacja tych wielkości jest wysoka.

Ale podejście to nie daje tego rodzaju informacji, która byłaby potrzebna dla wskazania źródła braku równości szans. W określonym społeczeństwie mogą występować pułapki ubóstwa, nawet jeżeli, przeciętnie biorąc, mobilność dochodowa jest wysoka. Często patrzymy na macierz mobilności, która pokazuje np. prawdopodobieństwo, że osoba urodzona w rodzinie o średnich dochodach przesunie się w górę lub w dół wzdłuż krzywej opisującej rozkład dochodów. Taka macierz mobilności może ujawnić obecność pułapki ubóstwa, kiedy osoba ulokowana w dolnej części rozkładu dochodów ma małą szansę znacznego przesunięcia się do góry, nawet jeżeli ktoś inny będący w podobnej sytuacji wykazuje większą mobilność.

¹⁰⁶ A. Krueger, oświadczenie wygłoszone (w charakterze przewodniczącego Rady Doradców Ekonomicznych prezydenta Obamy) w dniu 12.01.2012 r. w Centrum Postępu Amerykańskiego. Zob. <https://milesorak.files.wordpress.com/2012/01/34af5d01.pdf>.

¹⁰⁷ R. Chetty i współautorzy wykazali, że podobna zależność występuje, gdy porównujemy sytuację istniejącą w poszczególnych rejonach USA (Chetty et al. 2018).

¹⁰⁸ Stosowane tutaj pojęcie „mobilności ekonomicznej” (*economic mobility*) dotyczy międzypokoleniowej zmienności pozycji ekonomicznej – głównie możliwości awansu społecznego w kategoriach zarobków (dochodów) i majątku w porównaniu z sytuacją rodziców (*przyp. tłum.*).

¹⁰⁹ Prosta interpretacja tej zależności jest taka, że jeśli zwiększy się odstęp między szczeblami drabiny (jak to jest w krajach o większej skali nierówności), to trudniej wspinać się po niej.

Przy dostatecznym zasobie danych można jeszcze udokładnić opisaną wyżej analizę korelacji pytając, jaka jest korelacja między dochodami (i wykształceniem) rodziców i ich dzieci dla rodziców ulokowanych na dole, w środku lub na górze rozkładu dochodów.

Jednym z kluczowych problemów w realizacji tych pomysłów jest jednak brak danych, a jest to ograniczenie szczególnie ważne, jeżeli chcemy badać tendencje długookresowe. W idealnym ujęciu chcielibyśmy ustalić relację między sumą dochodów z całego życia osoby żyjącej obecnie a sumą dochodów jej rodziców oraz podobną relację między dochodami rodziców a dochodami dziadków, co wymaga posiadania danych dochodowych sięgających wielu dziesiątków lat wstecz¹¹⁰. Mając mniejszy zasób danych, możemy porównać dochód osoby, która ma obecnie np. 40 lat, z dochodami rodziców, kiedy byli oni także w wieku 40 lat. Ale jeśli profil zarobków zmienia się w czasie, i to w sposób różniący się przy różnych poziomach dochodu, to korelacje pomiędzy osiągnięciami dzieci a cechami rodziców stają się mniej miarodajne.

Oczywiście, międzypokoleniowe przewagi i upośledzenia mogą być transmitowane nie tylko przez dochód, lecz przez szerszy zestaw elementów sytuacji bytowej, a przede wszystkim poprzez wykształcenie.

Droga na skróty w analizie długookresowych tendencji to spojrzenie na wskaźniki sygnalizujące przyszłe osiągnięcia: np. wyniki testów takich jak program PISA dla uczniów 15-letnich, zarządzany przez OECD. Analizując takie dane, można dowiedzieć się, czy takie czynniki środowiskowe jak wykształcenie rodziców, język używany w domu lub ilość książek w domowej bibliotece wpływa znacząco na wyniki dziecka w szkole. Okazuje się, że tak rzeczywiście jest: warunki społeczno-ekonomiczne, w jakich żyje rodzina, mają znaczący wpływ na wyniki nauczania i umiejętności zdobywane w szkole przez uczniów (OECD 2013b). Inne badania pokazują, że opieka nad dzieckiem, stan zdrowia matki i warunki środowiskowe w okresie ciąży mogą mieć znaczny wpływ na rozwój dziecka (Currie 2009).

3.6.3. *Polityka*

Dostępne dane pokazują, że różnice w wynikach osiąganych w życiu przez dzieci pochodzące z rodzin o różnym poziomie wykształcenia i dochodu są duże i w wielu przypadkach wzrastają w miarę upływu czasu. Jednak zasób tych danych jest ograniczony zarówno co do rodzaju analizowanych osiągnięć, jak i co do wieku dzieci. Gdyby dane te potwierdzały nierówność wyników uzyskiwanych już w młodym wieku, to można by interweniować wcześniej, unikając w ten sposób bardziej kosztownych środków zaradczych niezbędnych później. Rosnąca świadomość tych nierówności, szczególnie boleśniej dotyczących dzieci z rodzin najuboższych, spowodowała ogromny wzrost zainteresowania na świecie sprawami edukacji pozyskiwanej we wczesnym dzieciństwie (Heckman i Masterov 2004).

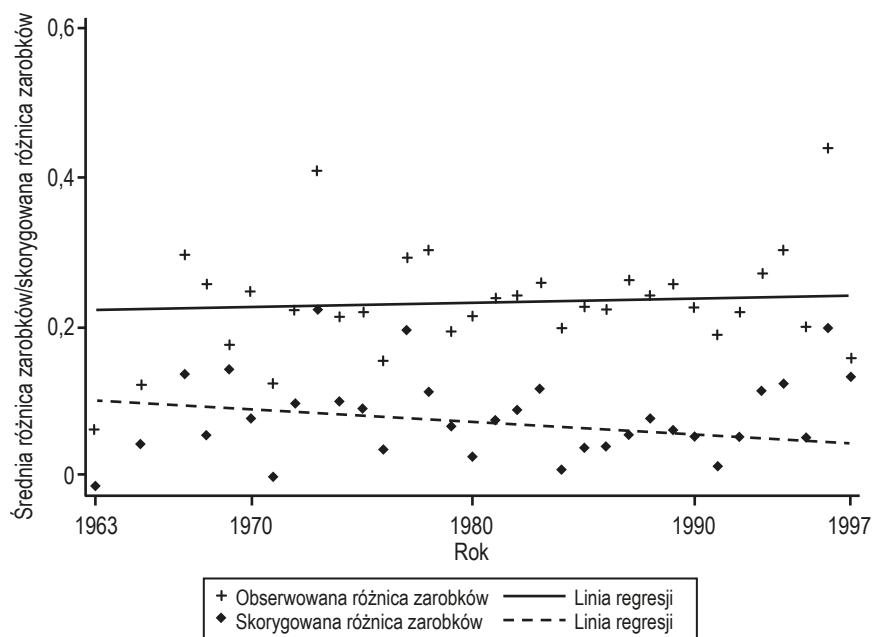
Przez całe życie ludzie narażeni są na rozmaite niepomyślne zdarzenia (choroba, zwolnienie z pracy itp.). Zdolność do stawienia czoła takim wstrząsom – a także prawdopodobieństwo doznania wstrząsu, jego głębokość i siła – są w dużej mierze zależne od pochodzenia i warunków bytowych. Jest to prawdopodobnie jedno z głównych źródeł nierówności szans ujawniających się w dojrzałym wieku. Większa dostępność danych o tych warunkach pomogłaby ocenić rolę polityki społecznej w neutralizowaniu długookresowych efektów takich wstrząsów.

¹¹⁰ Długie szeregi czasowe są szczególnie ważne, gdy chcemy ustalić, czy dynamika dochodu jest zgodna z procesem Markova, tzn. czy występują tu efekty rozciągające się na kolejne generacje. W przypadku Szwecji, dla której istnieją pewne dane, występowanie takich efektów zostało potwierdzone (Adermon, Lindhal i Palme 2016).

Chociaż w naszych rozważaniach skupiliśmy uwagę na nierówności szans w kategoriach dochodu i majątku, równie ważną sprawą jest szansa długiego życia w dobrym zdrowiu. Szczególnie w krajach z niedostatecznym zakresem publicznej służby zdrowia dziecko urodzone w ubogiej rodzinie jest narażone na większe ryzyko krótszego życia i słabszego stanu zdrowia. Zdrowie i zamożność są, rzecz jasna, mocno współzależne, przy czym niski dochód przyczynia się do złego stanu zdrowia, a zarazem bywa jego skutkiem. Podobnie jak to jest z międzypokoleniową transmisją korzyści i niekorzyści ekonomicznych, analogiczne zjawisko występuje też w odniesieniu do zdrowia.

Jednym z głównych czynników różnicujących indywidualne osiągnięcia ekonomiczne poszczególnych ludzi jest płeć. Wiele wskaźników ilustrujących różnice zarobkowe istniejące między kobietami i mężczyznami wskazuje na postępujące, choć powolne zmniejszanie się tych różnic, przynajmniej w krajach OECD. Taka tendencja jest jednak mniej wyraźna, jeżeli jako zmienne kontrolne uwzględnimy inne cechy wpływające na zarobki (np. wykształcenie i doświadczenie zawodowe). Rysunek 3.3 (wyjęty z rozdziału 5 autorstwa F. Bourguignona w tomie towarzyszącym, gdzie został przytoczony z artykułu Weichselbaumera i Winter-Ebmera, 2005) pokazuje, że kiedy uwzględnimy wpływ innych cech różnicujących badaną zbiorowość, to luka w zarobkach kobiet nie zmniejsza się lub zmniejsza się tylko nieznacznie (linia ciągła na rysunku 3.3). Innymi słowy, warunki istniejące w chwili urodzenia – w tym przypadku płeć – pozostają krytyczną determinantą osiąganych później wyników, po uwzględnieniu dających się zaobserwować aspektów własnego wysiłku, takich jak wykształcenie. Nie ma równości szans, skoro system gospodarczy traktuje inaczej mężczyznę i kobietę o tych samych cechach. A to z kolei oznacza, że polityka zmierzająca jedynie do zwiększenia udziału kobiet w szkołach i na rynku pracy nie rozwiązuje problemu uporczywej dyskryminacji płacowej kobiet.

Rysunek 3.3. Różnica zarobków kobiet i mężczyzn w meta-analizie piśmiennictwa



Źródło: Weichselbaumer D., Winter-Ebmer R. (2005), *A Meta-analysis of the international gender wage gap*, "The Journal of Economic Surveys", nr 19(3), s. 479–511.

Nie ma ważniejszej rzeczy w naszym rozumieniu pojęcia sprawiedliwego ustroju społecznego jak zapewnienie równości szans, ale istniejąca tutaj luka między danymi, które są potrzebne, a tymi, które są dostępne, jest wyjątkowo duża. Zamknięcie tej luki wymaga ciągłych, uzgodnionych i skoordynowanych działań: potrzebne są standaryzowane dane obejmujące długie okresy czasu.

3.7. Dobrobyt subiektywny

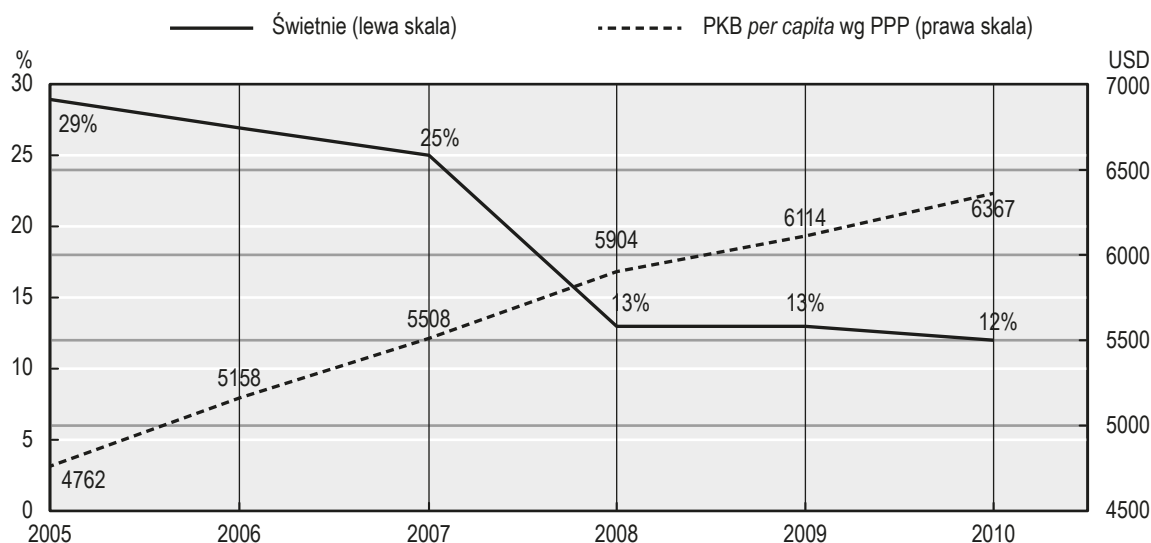
Celem postępu społeczno-ekonomicznego jest zwiększanie dobrobytu ludzi. Kto wie lepiej niż my sami, jak się nam wiedzie i co jest najważniejsze w kształtowaniu naszego dobrobytu? Pieniądze to nie wszystko, a to, że ktoś jest bogaty, nie oznacza jeszcze, że jest szczęśliwszy, albo że czuje się lepiej.

Są to prawdy niemal oczywiste, ale sugerują one, że rozglądając się za miernikami „poza PKB”, trzeba próbować ocenić, jak wiedzie się różnym ludziom i narodom. Czy wzrost PKB zwiększa poczucie dobrobytu (nazywane tutaj *dobrobytem subiektywnym*) obywateli?¹¹¹ Dopiero od niedawna ekonomiści, we współpracy z psychologami, zaczęli stosować takie podejście w mierzeniu rozwoju gospodarczego i postępu społecznego. Silnym bodźcem do tego, i do włączenia pytań o subiektywnie pojmowany dobrobyt do oficjalnych badań ankietowych, był raport Komisji SSF z 2009 r. i zawarte w nim zalecenie dla urzędów statystycznych, aby włączyły takie pytania do swoich ankiet. Raport Komisji naświetlił potencjalne korzyści płynące z takiego podejścia. Subiektywne oceny dobrobytu dostarczają informacji, która nie znajduje odbicia w konwencjonalnej statystyce ekonomicznej, i odwrotnie – konwencjonalna statystyka dostarcza także informacji, które nie są uwzględnione w danych o subiektywnym dobrobycie.

W rozdziale 7 tomu opracowań towarzyszącego tej książce Stone i Krueger ujmują to następująco: „Mierniki subiektywnego dobrobytu (...) to oceny ratingowe wystawiane przez osoby dotyczące różnych aspektów ich życia, łącznie z ogólną satysfakcją z życia, odczuciami notowanymi w danym momencie i poczuciem sensu własnego życia. Mierniki te skupiają uwagę na poglądach i odczuciach, a nie na obiektywnych warunkach”.

Przykładem w tym zakresie, który przyciągnął sporą uwagę, był gwałtowny spadek wskaźników oceniających jakość życia w wielu krajach arabskich w latach poprzedzających Wiosnę Arabską, pomimo szybkiego wzrostu PKB oraz wyraźnej poprawy stanu zdrowia i systemu edukacji w tych krajach (rysunek 3.4). Inne przykłady, cytowane przez Stone’a i Kruegera we wspomnianym rozdziale, to spostrzeżenie, że oceny zadowolenia z życia są lepszym predyktorem wyników wyborów niż konwencjonalne wskaźniki ekonomiczne, oraz stwierdzenie, że spadek przeciętnych ocen jakości życia w okresach spadku PKB jest dwukrotnie większy niż ich poprawa w okresach wzrostu PKB o podobnej skali, co jest zgodne z tezą ekonomii behawioralnej o istnieniu „awersji do straty” (Kahneman i Tversky 1984).

¹¹¹ Jak już wyjaśniałem wcześniej (w przypisie 62 zamieszczonym w rozdziale 2), pojęcie „dobrobyt subiektywny” (*subjective well-being*) jest tutaj rozumiane jako subiektywna (jakościowa) ocena własnego dobrobytu i jakości życia, dokonywana przez poszczególne osoby; głównym źródłem danych na ten temat są sondaże i badania ankietowe. W przekładzie polskim obok terminu „dobrobyt subiektywny” używamy alternatywnie określenia: „subiektywna ocena dobrobytu” albo „subiektywne poczucie dobrobytu” (*przyp. tłum.*).

Rysunek 3.4. Trendy subiektywnego dobrobytu w Egipcie

Uwaga: Dane dotyczące subiektywnego dobrobytu z sondażu Gallupa. Szacunki PKB *per capita* wg PPP z: IMF, World Economic Outlook database.

Źródło: Przedruk z OECD (2013c), *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191655-en>.

Od 2009 r. nastąpił ogromny postęp w rozwiązywaniu problemów metodologicznych i w wykorzystaniu subiektywnych ocen dobrobytu. Dużym krokiem naprzód był raport opublikowany w 2015 r. przez Narodową Akademię Nauki (Stone i Mackie 2015), a wskazówki metodologiczne na ten temat opublikowane w 2013 r. przez OECD (OECD 2013c) zostały zaadoptowane przez urzędy statystyczne prawie wszystkich krajów OECD.

Sukces mierników subiektywnego dobrobytu opiera się na kilku czynnikach. Po pierwsze, informacje otrzymywane tą drogą są powtarzalne, a uzyskane dane statystyczne odznaczają się wysoką wiarygodnością. Po drugie, mierniki te (przynajmniej niektóre z nich) dają się objaśnić w sensowny i zrozumiały sposób. Na przykład, jest zrozumiałe, że ludzie żyjący na terenach objętych konfliktami zbrojnymi, jak w Syrii, podają bardzo niskie oceny subiektywnego dobrobytu. A jak pisaliśmy w poprzednim rozdziale, Wielka Recesja obniżyła subiektywne oceny własnego dobrobytu w krajach najbardziej dotkniętych kryzysem (OECD 2015b), szczególnie wśród osób, które utraciły pracę.

Badanie subiektywnego dobrobytu jest sprawą interesującą nie tylko naukowców. Dostarcza bowiem informacji niezbędnych w kształtowaniu polityki zmierzającej do podniesienia poziomu dobrobytu indywidualnego i społecznego. Jeżeli sprawą istotną dla subiektywnego poczucia dobrobytu jest kwestia zatrudnienia, to świadomość tego powinna skłaniać rząd do silniejszej reakcji na spadki produkcji, a nawet uzasadniać wprowadzenie rządowych programów zatrudnienia. Jest to tym bardziej celowe w sytuacji, gdy subiektywne poczucie dobrobytu jest osłabione przez brak bezpieczeństwa ekonomicznego i występują tu efekty kumulacyjne, tzn. zatrudnienie i bezpieczeństwo ekonomiczne bezpośrednio wpływają na subiektywną ocenę dobrobytu, a kombinacja obydwu tych czynników daje raczej efekt multiplikatywny, a nie tylko addytywny. Te mierniki z kolei mogą objaśnić kształtowanie się innych ważnych zmiennych, chociaż badania w tej dziedzinie są nadal w toku i musimy uważać na związki przyczynowo-

-skutkowe. Na przykład, jak zauważają Krueger i Stone, istnieje dodatnia korelacja między stanem zdrowia danej osoby a jej subiektywnym poczuciem dobrobytu, ale może być też tak, że to niska ocena własnego dobrobytu ma negatywne konsekwencje zdrowotne, a nie tylko na odwrót, kiedy kłopoty ze zdrowiem w oczywisty sposób obniżają subiektywne poczucie dobrobytu. W rzeczywistości więc zależność przyczynowo-skutkowa jest tutaj obustronna. W przyszłości warto również zbadać wpływ niskiego poczucia dobrobytu na ufność ludzi w przyszłość i ich opinie na temat sposobu funkcjonowania systemu politycznego.

W całej tej książce i w towarzyszącym jej tomie opracowań podkreślamy wzajemne powiązania występujące między różnymi zjawiskami i kategoriami omawianymi w tym rozdziale, co w szczególnym stopniu dotyczy subiektywnego dobrobytu. Jak już zaznaczyliśmy, recesje zmniejszają poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego, ale brak bezpieczeństwa ekonomicznego wpływa też ujemnie na zdrowie, a kłopoty zdrowotne w połączeniu z brakiem zabezpieczenia materialnego powodują niską ocenę ogólną własnego dobrobytu. Dostrzeganie tych powiązań jest ważne przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, pomaga to zrozumieć rozmaite kanały, przez które polityka może oddziaływać na aktywność gospodarczą i dobrobyt społeczny. Po drugie, w wielu przypadkach pomaga to zrozumieć, że mogą tu występować efekty mnożnikowe – nie tylko efekty bezpośrednie, na których skupiamy uwagę (wpływ ekspansyjnej polityki fiskalnej na PKB), lecz również efekty pośrednie, np. w postaci zwiększenia bezpieczeństwa ekonomicznego, wzrostu kapitału ludzkiego i wzmocnienia akumulacji kapitału, a wszystko to sumuje się w pozytywny wpływ polityki państwa na życie ludzi.

3.7.1. *Sprawy techniczne*

Raport Komisji z 2009 r. stwierdził, że dobrobyt subiektywny jest pojęciem złożonym, wielowymiarowym, które obejmuje kilka różnych aspektów, takich jak ocena jakości życia, pozytywne i negatywne doświadczenia i eudajmonia (tzn. dostrzeganie sensu życia)¹¹². Każdy z tych aspektów wymaga własnych miar i lepszego rozpoznania czynników określających.

Mierniki ewaluacyjne subiektywnego dobrobytu wymagają od osoby ankietowanej pewnej refleksji i samooceny własnego życia. Pytania zadawane w ankiecie powinny ułatwiać dokonanie takiej oceny. Uzyskane w ten sposób odpowiedzi i oparte na nich mierniki wydają się, ogólnie biorąc, zgodne z wyborami dokonywanymi przez dane osoby, jako że ludzie podejmują zwykle swe decyzje osobiste zgodnie z przewidywanym ich wpływem na własne życie, a zatem oceny te mogą też być interpretowane w kategoriach „użyteczności” jako standardowego pojęcia ekonomii.

Mierniki subiektywnego dobrobytu stosowane w badaniach eksperymentalnych są różne. Opisują one uczucia, emocje i stan psychiczny danej osoby w określonym momencie (poczucie szczęścia, smutku, bólu). Mierniki te są wrażliwe na odporność psychiczną i zdolność adaptacyjną badanych jednostek. Również oceny dotyczące stopnia zadowolenia z własnego życia zależą od stanu emocjonalnego danej osoby. Różne mierniki dają niekiedy odmienne oceny poczucia dobrobytu. Oceny te zależą także od wielu innych zmiennych i wywierają zróżnicowany wpływ na zachowania ludzkie. Zagadnienia te są obecnie przedmiotem badań.

W większości odpowiedzi na zadawane pytania respondenci opierają się na doznaniach przeszłych, a nie na uczuciach doznawanych w danej chwili. Jedne i drugie mogą się różnić między sobą. Kiedy rodzice proszeni są o odpowiedź na pytania dotyczące ich doznań

¹¹² „Eudajmonia” to termin stosowany w starożytnej filozofii greckiej oznaczający pełne i uzasadnione zadowolenie z własnego życia (*przyp. tłum.*).

z opieki nad małym dzieckiem w danej chwili, ich odpowiedzi są często mniej pozytywne, niż gdy pytamy ich o to samo po kilku latach. Obydwie te odpowiedzi mogą wyrażać istotne aspekty subiektywnego poczucia dobrobytu, ale w wielu przypadkach, zwłaszcza gdy chodzi nam o wyjaśnienie podejmowanych decyzji i niektórych innych efektów (np. stanu zdrowia), szczególnie ważna jest ocena współczesna, a nie wsteczna. Aby uniknąć niektórych problemów powstających w wyniku tych rozbieżnych subiektywnych ocen, należałoby dążyć do zbierania danych o sytuacji istniejącej w czasie rzeczywistym lub zbliżonym do chwili rejestrowania odpowiedzi, szczególnie w pytaniach dotyczących doświadczeń i uczuć. Jednak zbieranie danych w czasie realnym jest drogie i czasem niepraktyczne, a więc przyjętym standardem jest zadawanie pytań dotyczących przeżyć i doświadczeń z poprzedniego dnia.

Kolejność zadawanych pytań – stały problem metodologiczny we wszystkich badaniach ankietowych gospodarstw domowych – jest szczególnie ważna w ankietach zawierających pytania dotyczące subiektywnie pojmowanego dobrobytu, co wymaga dokładnego rozważenia przy ustalaniu wzoru formularza. Istnieje też problem porównywalności odpowiedzi uzyskanych od różnych osób. Różne grupy respondentów mogą bowiem różnie interpretować zadawane pytania lub mieć na myśli inny punkt czasowy. Któż może wiedzieć, czy Włoch oceniający swą sytuację na 3 w 10-punktowej skali odpowiedzi ma rzeczywiście niższy poziom subiektywnego dobrobytu niż Francuz, który ocenia swoje położenie na 4? Problemy porównywalności danych pochodzących od różnych osób nękają od dawna ekonomię dobrobytu – dziedzinę ekonomii skupiającą uwagę na ocenach funkcjonowania różnych systemów gospodarczych. Obecnie nie mamy pewności, czy indywidualne różnice w wykorzystaniu skali ocen są losowe (a więc likwidujące się w dużych zbiorach) czy systematyczne pomiędzy różnymi grupami ludzi i krajami. Badacze zajmujący się problematyką subiektywnego dobrobytu sprawdzali rozmaite sposoby uporania się z problemami porównywalności (np. poprzez obrazki pokazujące konkretne przykłady ludzi i ich zachowań, dla których uczestnicy ankiety podają swoje oceny, co można następnie wykorzystać do skalowania ich własnych odpowiedzi). Uważne formułowanie pytań, przejrzysty format odpowiedzi, właściwy tryb przeprowadzania badania i jego kontekst – wszystko to pomaga kontrolować błędy pomiaru i zredukować ich skalę. Badania nad wpływem czynników kulturowych na odpowiedzi ludzi na pytania dotyczące subiektywnego dobrobytu również wskazują, że takie efekty, choć znaczące, wyjaśniają tylko niewielką część różnic obserwowanych między różnymi krajami w ocenach jakości życia (Exton, Smith i Vandendriessche 2015). Mówiąc bardziej ogólnie, jeżeli nie jesteśmy pewni co do wyników porównań poziomów, warto skupić uwagę na zmianach, gdzie różnice mogą być znaczące. Możemy wówczas ocenić, jak zmiany obiektywnych warunków wpływają na subiektywne oceny dobrobytu czy jakości życia, tak jak to ilustrują podane niżej przykłady.

3.7.2. Kilka dodatkowych uwag

Wciąż nierozwiązanym problemem jest relacja pomiędzy subiektywnym poczuciem dobrobytu a dochodem. Wczesne badania nad „szczęśliwością” (Easterlin 1974) sugerowały, że kiedy określony kraj osiągnie już pewien poziom PKB *per capita*, przeciętne oceny subiektywnego dobrobytu (zadowolenia z życia) przestają wzrastać. Badacze poświęcili wiele wysiłku próbując wyjaśnić ten „paradoks Easterlina”. Na przykład, jeżeli ocena subiektywnego dobrobytu dotyczy *relatywnej* pozycji danej osoby, to podwojenie dochodów wszystkich ludzi w danym kraju nie zmienia relatywnego położenia tej osoby, a zatem jej dobrobyt subiektywny się nie zmienia. Nowsze badania wzbogaciły naszą wiedzę o zależności pomiędzy wielkością i wzrostem PKB a dobrobytem subiektywnym (zob. np. Stevenson i Wolfers 2012), ale

wiele aspektów tej zależności pozostaje nadal niewyjaśnionych. Wiadomo na przykład, że kształt i siła tej zależności zależy od tego, jaki aspekt subiektywnego dobrobytu rozważamy (ewaluacyjny, odczuwany, eudajmoniczny). Przy niskim poziomie dochodu związek między PKB i dobrobytem subiektywnym jest pozytywny bez względu na to, który aspekt rozważamy, ale przy wyższych poziomach dochodu dobrobyt ewaluacyjny pozostaje w dodatniej relacji do PKB *per capita*, natomiast dobrobyt odczuwany już nie (Kahneman i Deaton 2010).

Wiemy także, że subiektywne poczucie dobrobytu zależy także od wielu innych czynników poza dochodem (Helliwell, Layard i Sachs 2018). Do najważniejszych czynników należy zatrudnienie, zdrowie i relacje z otoczeniem, ale w badaniach identyfikowanych jest także wiele innych czynników. Na przykład, jednym z nich (niewątpliwie ważnym) jest jakość środowiska naturalnego i czystość powietrza. Badania potwierdzają również duże znaczenie doświadczeń z okresu dzieciństwa w kształtowaniu subiektywnego poczucia dobrobytu u osób dorosłych oraz znaczenie odporności psychicznej na negatywne wstrząsy. Zadowolenie dziecka i jego prawidłowy rozwój emocjonalny to dobry predyktor późniejszej satysfakcji z życia u osób dorosłych (Layard et al. 2014).

Badania nad subiektywnym dobrobytem dostarczają także informacji o sposobach odżywiania się ludzi. Zbierane są również inne wskaźniki, np. o stanach depresji i myślach samobójczych, ale dotyczą one raczej ekstremalnych przypadków. Jak wykazali Krueger i Stone w swym opracowaniu zamieszczonym w odrębnym tomie towarzyszącym temu raportowi, w większości krajów zachodnich występuje U-kształtna zależność ocen dotyczących satysfakcji z życia względem wieku, która nie potwierdza się jednak w krajach uboższych (Steptoe, Deaton i Stone 2015). Zależność ta utrzymuje się w różnych kohortach wiekowych. Oznacza to, że priorytety ludzi co do czynników określających jakość życia ulegają zmianie w miarę starzenia się (przy czym czynnik dochodowy przesuwają się na dalszy plan). Dlatego polityka społeczna rządów w stosunku do osób starszych powinna uwzględniać wiele innych aspektów jakości życia poza zabezpieczeniem odpowiedniego dochodu.

Różnice występujące w indywidualnych ocenach dobrobytu, np. między osobami będącymi w różnym wieku lub w różnej sytuacji bytowej, mogą również wzbogacić analizę rozkładu dobrobytu. Często mówimy tutaj o nierównościach. Ale prawdopodobnie największe nierówności występują właśnie w subiektywnych ocenach dobrobytu. Dlatego oceny te trzeba bardziej systematycznie zbierać i analizować.

3.7.3. *Kierunki dalszych badań*

Nasze wcześniejsze rozważania (a jeszcze bardziej wspomniane opracowanie Kruegera i Stone'a) zwróciły już uwagę na wiele obszarów, gdzie potrzebne są dodatkowe badania. Na przykład, jak już zaznaczyliśmy, istnieją wskaźniki mierzące różne aspekty subiektywnego dobrobytu. Warto wyjaśnić lepiej ich wzajemne zależności, determinanty i skutki ich oddziaływania.

Problemy pomiaru różnych aspektów dobrobytu są złożone i wzajemnie powiązane. Podkreślaliśmy już znaczenie dobrobytu subiektywnego jako zmiennej pośredniczącej. Kiedy znajdziemy na przykład lepsze mierniki bezpieczeństwa ekonomicznego, to będziemy mogli lepiej ocenić, jak poprawa sytuacji na tym odcinku rzutuje na subiektywne poczucie dobrobytu, a gdy znajdziemy lepsze miary zaufania, to będziemy mogli zbadać, jak poczucie dobrobytu współokreśla ufność. Pozwoli to na szerszą charakterystykę determinant dobrobytu społecznego.

Pomimo dużego postępu w zbieraniu danych o subiektywnym dobrobycie, dostępne dane są nadal dalekie od doskonałości, szczególnie jeśli chcemy oceniać zmiany dobrobytu w czasie (np. związane z kryzysem gospodarczym) lub porównywać sytuację istniejącą w różnych krajach. Tanim sposobem powiększenia zasobu danych o dobrobycie subiektywnym jest dołączenie odpowiednich pytań na ten temat do istniejących ankiet. Zachęcamy urzędy statystyczne do kontynuowania regularnego, częstego i standaryzowanego zbierania danych o dobrobycie subiektywnym według wytycznych metodologicznych OECD.

3.8. Bezpieczeństwo ekonomiczne

Pod koniec lat 1990. Bank Światowy przeprowadził ankietę wśród 60 000 ludzi żyjących w ubóstwie w 60 krajach na całym świecie w ramach projektu „Głosy ubogich” (Deepa et al. 2000). W ankiecie tej zapytano ludzi, jakie aspekty ich warunków bytowych są dla nich najbardziej uciążliwe. Poza oczywistym brakiem pieniędzy najczęściej wymienianym problemem był brak bezpieczeństwa ekonomicznego.

Zainteresowanie problemem bezpieczeństwa ekonomicznego¹¹³ wzrosło po kryzysie finansowym, który wybuchł w 2008 r. Nawet ci, którzy jeszcze nie stracili pracy, zrozumieli, że ich zatrudnienie jest zagrożone, gdyż stopa bezrobocia poszybowała w górę. Szacuje się, że w okresie od ostatniego kwartału 2008 r. do pierwszego kwartału 2010 r., kiedy to zatrudnienie spadło do najniższego poziomu, w krajach OECD pracę straciło 12 milionów ludzi. Małe firmy odnotowały duże spadki sprzedaży, które doprowadziły wiele z nich na skraj bankructwa, a niektóre faktycznie zbankrutowały. Wielu ludzi, zwłaszcza emerytów, doznało dużego uszczuplenia zasobów majątkowych. Młodzi ludzie kończący szkoły martwili się, czy zdołają znaleźć jakąś pracę, zwłaszcza zgodną z ich wykształceniem i umiejętnościami, a w krajach, w których studia są często finansowane z kredytów zaciąganych przez studentów, zadłużeni studenci martwili się, czy uzyskają w przyszłości odpowiednie dochody, aby móc spłacić zaciągnięte długi.

Wpływ kryzysu na poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego w wielu krajach był tym dotkliwszy, że nawet przed kryzysem duża część społeczeństwa notowała rosnącą niepewność co do swego bytu w związku ze zmianami zachodzącymi w gospodarce, systemie społecznym i polityce państwa. Na przykład, na obszarach objętych dezindustrializacją perspektywy życiowe ludności uległy pogorszeniu. Przy braku dostatecznych systemów zabezpieczenia socjalnego i aktywnej polityki rynku pracy wspierającej wzrost zatrudnienia, wszystko to skutkowało wysoką niepewnością ludzi co do przyszłych warunków bytowych. Dlatego jest rzeczą zrozumiałą, że temat bezpieczeństwa ekonomicznego ludzi jest obecnie przedmiotem większej troski niż w czasach, kiedy publikowany był raport Komisji SSF, nie tylko wśród obywateli, lecz także wśród ekonomistów i polityków. Jak pisze Jacob Hacker w rozdziale 8 tomu towarzyszącego, bezpieczeństwo ekonomiczne jest ważnym aspektem dobrobytu. Jednym z powodów, dla których rządy nie zwracały dawniej dostatecznej uwagi na tę kwestię, było to, że nie była ona dostatecznie naświetlona w naszej standardowej statystyce.

Skupiamy tutaj uwagę na bezpieczeństwie ekonomicznym, ale granice między bezpieczeństwem ekonomicznym a innymi formami bezpieczeństwa są nieostre. Takie kraje jak Stany

¹¹³ Jak już wyjaśniałem wcześniej w przypisach do rozdziału 1 i 2, pojęcie bezpieczeństwa ekonomicznego w oryginale angielskim występuje najczęściej w postaci odwróconej – jako *economic insecurity*, czyli brak bezpieczeństwa ekonomicznego. W przekładzie polskim stosujemy obydwie antonimy zależnie od kontekstu (*przyp. tłum.*).

Zjednoczone, z niedostatecznym systemem opieki zdrowotnej i ubezpieczeń inwalidzkich, co naraża szczególnie osoby o niskich dochodach na wysokie ryzyko braku odpowiedniego zabezpieczenia zdrowotnego, notują również wysoki poziom braku bezpieczeństwa ekonomicznego. Jednym z głównych czynników sprawczych niewypłacalności osobistej wielu obywateli w Stanach Zjednoczonych jest przewlekła choroba lub duże wydatki na leczenie danej osoby lub któregoś członka rodziny. W krajach o niskim poziomie bezpieczeństwa fizycznego istnieje także ryzyko poważnych strat majątkowych w wyniku kradzieży.

3.8.1. *Koncepcja bezpieczeństwa ekonomicznego*

Hacker definiuje brak bezpieczeństwa ekonomicznego jako „stopień podatności określonej osoby (lub gospodarstwa domowego) na stratę ekonomiczną”. Ta szeroka definicja zawiera trzy elementy: 1) prawdopodobieństwo niekorzystnego zdarzenia (*wstrząs*), 2) negatywne konsekwencje tego wstrząsu (*strata*), 3) rodzaje zabezpieczeń zapobiegających powstaniu tych strat lub pokrywających poniesione straty (*amortyzatory*). Wszystkie trzy elementy są zawarte w tej definicji: pewne prawdopodobieństwo niekorzystnego zdarzenia, pewne negatywne jego skutki i pewien zestaw zabezpieczeń (od formalnego ubezpieczenia, przez nieformalny podział ryzyka, do samozabezpieczenia poprzez oszczędności itp.), które mogą skompensować lub zredukować poniesione straty. Wszystkie te elementy składowe bezpieczeństwa ekonomicznego są niezmiernie ważne przy projektowaniu mierników ogólnego poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego.

W obrębie tej definicji można także rozróżnić bezpieczeństwo „obserwowalne” (obiektywne), gdzie analitycy ustalają na podstawie danych statystyki ekonomicznej, czy dana osoba lub gospodarstwo domowe jest w pewnym sensie zagrożone dużym zmniejszeniem np. konsumpcji – czego wyrazem (w agregatowym ujęciu – *przyp. tłum.*) jest duży odsetek osób w obrębie określonej grupy notujących taki duży spadek – i bezpieczeństwo „postrzegane” (subiektywne), wyrażające poczucie zagrożenia odczuwanego przez poszczególne osoby. Mierniki postrzeganego bezpieczeństwa (lub jego braku – *przyp. tłum.*) pokazują subiektywne reakcje ludzi na ich sytuację bytową, rejestrowane poprzez badania ankietowe, eksperymenty lub inne techniki eksploracyjne.

3.8.2. *Czynniki zmniejszające bezpieczeństwo ekonomiczne*

Nawet przed kryzysem finansowym obywatele i przywódcy demokratycznych państw wyrażali swoje zaniepokojenie faktem, że poziom bezpieczeństwa ekonomicznego się obniża. W krajach rozwijających się rządy zaczęły borykać się z nowymi rodzajami ryzyka ekonomicznego, w miarę jak ludzie zaczęli szerzej wkraczać w szeregi najemnej siły roboczej, a tradycyjna rola pomocy rodziny w rozkładaniu ryzyka zaczęła wygasać. Zarówno w krajach rozwiniętych, jak i w krajach rozwijających się uwaga rządów koncentrowała się na zmianach charakteru systemu społeczno-ekonomicznego, np. szybkich zmianach związanych z globalizacją i postępem technicznym, wzroście kosztów opieki zdrowotnej i obniżeniu wysokości emerytur w wielu krajach (zwłaszcza w relacji do poprzednich zarobków), oraz na roli państwa, rynku i samych obywateli w stawieniu czoła związanym z tym zagrożeniom ekonomicznym.

Poziom bezpieczeństwa ekonomicznego zależy od interakcji trzech jego elementów składowych: wstrząsów, skutków i amortyzatorów, przy czym zmiany na każdym z tych trzech odcinków mogą prowadzić do obniżenia poziomu bezpieczeństwa. Zmiany w strukturze gospodarki i w polityce gospodarczej państwa mogą obniżać poczucie bezpieczeństwa

ekonomicznego u ludzi poprzez zwiększenie prawdopodobieństwa negatywnego wstrząsu, spotęgowanie jego siły lub osłabienie dostępnych zabezpieczeń i amortyzatorów łagodzących jego skutki. Na przykład, zmiany relacji rodzinnych zwiększające prawdopodobieństwo rozwodu zmniejszyły zabezpieczenia oferowane przez rodzinę. Globalizacja finansowa – jak twierdzono – miała pomóc ludziom i krajom w zarządzaniu ryzykiem, to jest w zaciąganiu pożyczek w trudnych czasach i spłacaniu ich w czasach lepszych, ale faktycznie – dla większości krajów i obywateli – zwiększyła ona również niestabilność, niepewność i nieprzewidywalność, przy czym zmiany w przepływach kapitałów miały najczęściej charakter procykliczny, a nie antycykliczny. Cyfryzacja rozszerzyła pole wyboru konsumenta i otworzyła dostęp do nowych usług, ale podsyca też troski i niepokoje o skutki robotyzacji i sztucznej inteligencji, wypierającej coraz więcej pracowników i całe grupy zawodowe, co zwiększa obawy wielu ludzi przed możliwością utraty pracy zarobkowej jako głównego źródła dochodów.

Rodzajów ryzyka powodującego straty ekonomiczne jest wiele, a niektóre rodzaje ryzyka istniejące poza sferą gospodarczą są słabo zbadane. Niektóre rodzaje ryzyka są objęte programami pomocy społecznej (np. bezrobocie, inwalidztwo, choroba, starość), ale inne są często lekceważone i zaniedbane (jak konieczność długookresowej opieki nad osobami słabnącymi w podeszłym wieku, zaburzenia pamięci, czy wybór między niską płacą pracą a zasiłkiem dla bezrobotnych) lub są objęte programami przeznaczonymi pierwotnie do zupełnie innych celów (np. programy pomocy dla wdów po żołnierzach poległych na wojnie, które są wykorzystywane obecnie w USA do świadczenia pomocy dla samotnych matek wychowujących dzieci).

Wiele reform ubezpieczeń społecznych i opieki zdrowotnej przeprowadzonych w ostatnich latach, podjętych w celu ograniczenia kosztów lub rozszerzenia zakresu świadczeń, osłabiło zabezpieczenia socjalne dostępne dla wielu ludzi lub przesunęło ciężar ryzyka na grupy najmniej zdolne do samodzielnego rozwiązywania tych problemów. Jak piszemy o tym dalej, osłabienie systemów zabezpieczenia społecznego doprowadziło do zmniejszenia bezpieczeństwa ekonomicznego. W krajach rozwijających się zabezpieczenia finansowe istniejące przedtem w ramach samopomocy rodzinnej wygasły szybciej, niż państwo było w stanie zastąpić je publicznymi programami pomocy społecznej. W krajach wysoko rozwiniętych natomiast przejście od systemu emerytalnego o zdefiniowanym świadczeniu do systemu opartego na zdefiniowanej składce przesunęło ryzyko istniejące w programach emerytalnych na samych emerytów pobierających świadczenia.

Nawet dobre systemy ubezpieczeń społecznych nie równoważą w pełni wzrostu zagrożeń bytowych związanych z wahaniami koniunktury gospodarczej. Tym bardziej, że ludzie mocniej reagują na spadek dochodów niż na ich wzrost o taką samą kwotę (zgodnie ze wspomnianą wyżej „niechęcią do straty”). To spostrzeżenie sugeruje, że polityka makroekonomiczna powinna zwracać więcej uwagi na zminimalizowanie wahań koniunktury (tzn. zapewnienie stabilności wzrostu – *przyp. tłum.*) niż na zapewnienie maksymalnego tempa wzrostu PKB.

Rosnące nierówności również zmniejszają bezpieczeństwo ekonomiczne wielu ludzi: skoro odstęp między szczeblami drabiny wzrasta, to spadek nawet o jeden szczebel staje się bardziej dotkliwy. Reformy rynku pracy zmierzały do jego uelastycznienia, ale wzmocnienie pozycji pracodawców raczej zmniejszyło poczucie bezpieczeństwa po stronie pracowników – może z wyjątkiem tych krajów, gdzie podniesione zostały równocześnie zasiłki dla bezrobotnych i wprowadzone zostały programy pomagające zwolnionym pracownikom w szybkim znalezieniu nowego miejsca pracy.

3.8.3. Skutki braku bezpieczeństwa ekonomicznego

Konsekwencje braku bezpieczeństwa ekonomicznego dla poszczególnych obywateli i dla społeczeństwa jako całości mogą być poważne – zarówno w sensie ekonomicznym, jak i politycznym. Brak poczucia bezpieczeństwa materialnego jest źródłem ciągłego stresu i utrapienia dla wielu ludzi na całym świecie. Kiedy człowiek martwi się o przyszłość swoją i swej rodziny, próbując wciąż odgadnąć, jak różne ewentualności mogą wpłynąć na jego życie, a tymczasem ledwo wiąże koniec z końcem, to trudno, by był w stanie podejmować dobre decyzje, w tym takie, od których zależy jego przyszłość. Brak bezpieczeństwa ekonomicznego narzuca nie tylko koszty bieżące, lecz także przyszłe.

Wzrost niepewności wpływa na dobrobyt społeczny i aktywność gospodarczą różnymi kanałami. Pracownicy tracą samodzielność z obawy przed zwolnieniem; satysfakcja z pracy maleje, a wraz z tym obniża się ogólne poczucie pomyślności. Rosnąca niepewność co do własnego losu i niedostateczne zabezpieczenia socjalne sprawiają, że ludzie są mniej skłonni do podejmowania ryzyka, co podkopuje wzrost gospodarczy i osłabia przedsiębiorczość.

Brak bezpieczeństwa ekonomicznego to pojęcie odmienne od biedy. Dotyczy ono dużo większej części społeczeństwa niż ta, która rzeczywiście żyje w niedostatku. Jednostki znajdujące się powyżej poziomu ubóstwa, ale zagrożone możliwością rychłego popadnięcia w taki stan, mogą mieć silne poczucie braku bezpieczeństwa ekonomicznego. Ze względu na szerszy zasięg tego zjawiska rosnące poczucie braku bezpieczeństwa ekonomicznego prędzej może doprowadzić do zmian w układzie władzy niż wzrost liczby osób znajdujących się poniżej progu ubóstwa. Być może wzrost siły ugrupowań populistycznych po ostatnim kryzysie nie byłby taką niespodzianką, gdyby nie wzrost poczucia braku bezpieczeństwa materialnego wśród dużej części społeczeństwa, jaki nastąpił w wyniku kryzysu, przekształceń strukturalnych oraz zmian w polityce społeczno-ekonomicznej rządów.

Odnotowaliśmy już wzrost poczucia braku bezpieczeństwa ekonomicznego związany z głębokim kryzysem. Ale brak bezpieczeństwa ekonomicznego wśród ludzi może również pogłębić i przedłużyć kryzys. Ludzie niepewni swojej przyszłości mogą ograniczać swe wydatki, podczas gdy ożywienie gospodarki wymagałoby zwiększenia popytu.

3.8.4. Zawodność rynku i polityka państwa

Można by zapytać, dlaczego bezpieczeństwo ekonomiczne nie ma odzwierciedlenia w cenach rynkowych, skoro ludzie wartościują swoje bezpieczeństwo w podobny sposób jak np. wartość odżywczą żywności. Czy wzrost wartości produktów rynkowych służących do zwiększenia tego poczucia bezpieczeństwa nie powinien być uwzględniony w PKB?

Do pewnego stopnia tak już jest. Rynek oferuje ubezpieczenia, które zmniejszają poczucie niepewności ekonomicznej, a wartość tych produktów ubezpieczeniowych jest włączana do PKB. Ale z powodu asymetrii informacyjnej, kosztów transakcyjnych i innych niesprawności mechanizmu rynkowego nie ma rynku ubezpieczeń od wielu ważnych rodzajów ryzyka.

Systemy ubezpieczeń społecznych zostały stworzone po to, aby wypełnić te luki w rynku ubezpieczeń i ograniczyć brak bezpieczeństwa ekonomicznego związany z bezrobociem, chorobą, inwalidztwem, samotnością i starością. Ale reformy wprowadzone w ostatnim czasie często przesuwają ryzyko z rządu na obywateli i z przedsiębiorstw na pracowników, zmniejszając zakres ryzyka dzielonego przez obie strony.

Weźmy dla przykładu ryzyko związane z brakiem bezpieczeństwa ekonomicznego w podeszłym wieku. Zanim wprowadzone zostały emerytury publiczne (np. „*social security*” w USA), rynek prywatny nie zapewniał rent dożywotnich (tzn. stałych wypłat pieniędzy ze zgromadzonych zasobów kapitałowych do końca życia). Nawet obecnie koszty transakcyjne rent dożywotnich są duże i z tego względu, albo z powodu niedostatecznej informacji lub innych braków rynku, zakupienie długoterminowej obligacji okazuje się często bardziej korzystne niż kupno polisy na rentę dożywotnią. Pomimo tego reformy publicznych systemów emerytalnych idą w kierunku zwiększenia udziału prywatnych emerytur. Według danych Komisji Europejskiej częściowa prywatyzacja emerytur państwowych w Wielkiej Brytanii mogła obniżyć prognozowane świadczenia emerytalne mężczyzn zarabiających tyle, ile wynosi płaca przeciętna (Komisja Europejska, 2018, s. 114). Bardziej ogólnie rzecz ujmując, przejście od systemu emerytalnego o zdefiniowanym świadczeniu do systemu o zdefiniowanej składce przesunęło ryzyko z korporacji na ich pracowników, chociaż przedsiębiorstwa są na ogół w lepszej sytuacji, by wziąć na siebie takie ryzyko i dobrze nim zarządzać.

Istnieje obszerna literatura dokumentująca fakt, że rynki ryzyka są dalekie od doskonałości. Programy ubezpieczeń społecznych zostały stworzone właśnie po to, aby wypełnić jedną z luk istniejących na rynku ubezpieczeń. Są one zresztą często bardziej efektywne niż programy prywatne, ponieważ nie są obciążone kosztami reklamy i dodatkowymi nakładami związanymi z wyszukiwaniem klientów o możliwie najniższym poziomie ryzyka. Niektóre z instytucji publicznych prowadzących programy ubezpieczeń społecznych można uznać za realizujące umowę społeczną wynikającą z procesu demokratycznego. Kiedy takie umowy społeczne stają się coraz trudniejsze do utrzymania ze względu na rosnące koszty, w podejmowanych reformach trzeba brać pod uwagę nie tylko konieczność zapewnienia wypłacalności finansowej programów ubezpieczeń społecznych, lecz także ryzyko zmniejszenia bezpieczeństwa ekonomicznego w grupach ludności szczególnie słabo radzących sobie z tym problemem.

Jeżeli nasze mierniki nie uwzględniają korzyści, jakie zapewnia system ubezpieczeń społecznych zwiększający bezpieczeństwo ekonomiczne obywateli, to będziemy mieli do czynienia z ciągłą tendencją do koncentracji uwagi na kosztach tego systemu i niedocenianiem płynących z niego korzyści. Ruch w kierunku „odchudzania” państwa dobrobytu jest zatem po części konsekwencją niewłaściwego rachunku korzyści tego systemu. Korzyści te są oczywiście większe niż tylko wartość zwiększonego bezpieczeństwa ekonomicznego ludzi. Jeżeli mając większe poczucie bezpieczeństwa, ludzie będą wydajniej pracować i chętniej podejmować będą działania ryzykowne, to społeczeństwo na tym dodatkowo zyska, a dobrobyt społeczny wzrośnie i wzrosną również wpływy podatkowe.

Obawy o istnienie *pokusy nadużycia* („*moral hazard*”)¹¹⁴ prowadzą do wniosku, że nie zawsze pożądane jest zapewnienie pełnego ubezpieczenia. Ale atak przeciwko ubezpieczeniom społecznym przekroczył poziom, który można by uzasadniać w ten sposób, szczególnie w dzisiejszych czasach, kiedy tak wielu ludzi czuje się zagrożonych pod względem ekonomicznym. Jest rzeczą jasną, że musimy ulepszyć nasze mierniki bezpieczeństwa ekonomicznego i oceniać politykę rządów także pod kątem widzenia jej wpływu na poziom tego bezpieczeństwa, w uzupełnieniu innych celów.

¹¹⁴ Chodzi tu o to, że ubezpieczenia społeczne i inne zabezpieczenia socjalne mogą stwarzać bodźce zniechęcające niektórych ludzi do pracy lub skłaniające do zachowań ryzykownych w celu wyłudzenia odszkodowania czy świadczenia związanego z poniesioną stratą (*przyp. tłum.*).

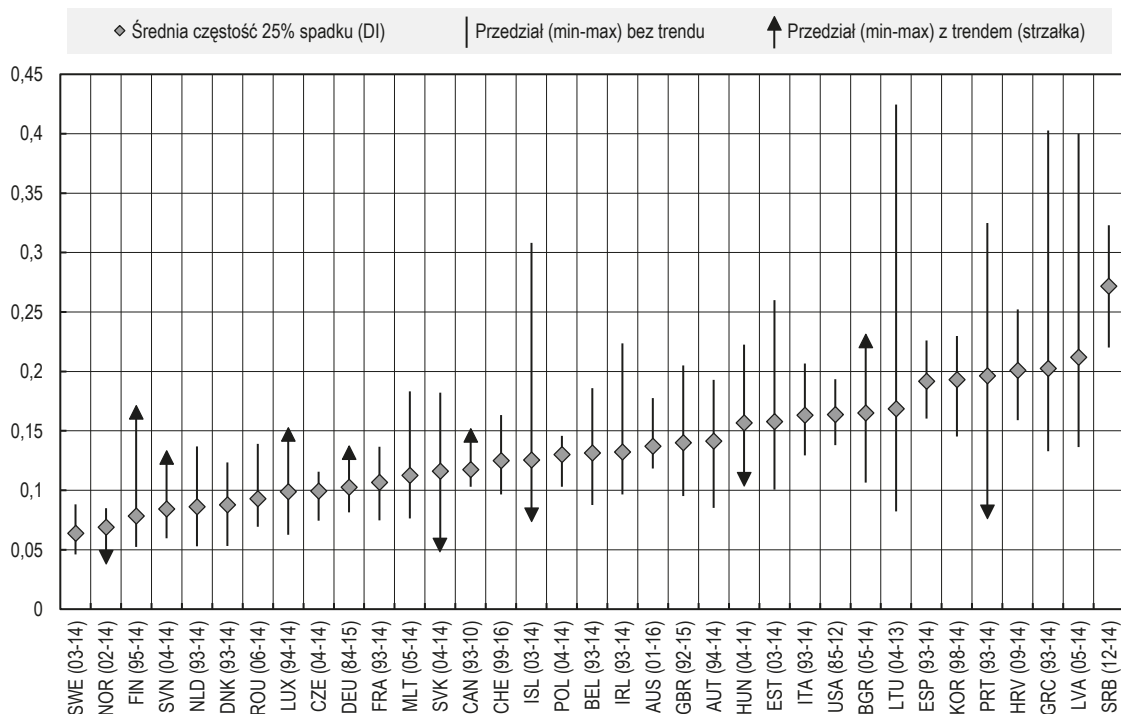
Procesy globalizacji oraz postęp techniczny zwiększają prawdopodobieństwo wielu wymienionych wyżej rodzajów ryzyka. Zatem przyspieszeniu tych zmian towarzyszyć powinno powiększanie i ulepszanie systemów zabezpieczeń socjalnych (a nie ich redukcja), łącznie z wprowadzeniem przepisów umożliwiających przenoszenie nabytych uprawnień do nowych miejsc pracy i krajów zamieszkania oraz zwiększanie nakładów na edukację i szkolenie zawodowe, tak aby zwiększyć odporność ludzi na negatywne wstrząsy. W każdym razie jednak lepiej będzie, jeżeli skutki globalizacji i postępu technicznego w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego będą brane pod uwagę *ex ante*, a nie dopiero *ex post*.

3.8.5. Mierniki

Przy opracowywaniu mierników bezpieczeństwa ekonomicznego trzeba mieć na uwadze dwa niezwykle ważne rozróżnienia. O pierwszej sprawie już wspominaliśmy: trzeba rozróżnić mierniki obiektywne i subiektywne. Drugie rozróżnienie dotyczy zestawów mierników bezpieczeństwa ekonomicznego opartych na różnych wskaźnikach oraz mierników zintegrowanych, które próbują ocenić poziom bezpieczeństwa ekonomicznego określonej osoby lub gospodarstwa domowego za pomocą jednego wskaźnika. Do wielu celów bardziej przydatne są zestawy różnych wskaźników niż pojedyncze wskaźniki zbiorcze, które są mniej przejrzyste i bardziej zależne od doboru składników i wag, dokonywanego przez analityka.

Jednym z głównych zadań stojących przed naukowcami i urzędami statystycznymi jest wytypowanie ograniczonego zestawu mierników bezpieczeństwa ekonomicznego, który mógłby być włączony do szerszej „deski rozdzielczej” wskaźników dobrobytu. Wybrane w tym celu mierniki powinny być: 1) porównywalne dla szerokiej grupy krajów, 2) dostępne dla dostatecznie długich okresów, aby można było wykryć ich zmiany, 3) możliwie zgodne z rzeczywistym doświadczeniem ludzi, 4) czytelne dla polityków podejmujących działania w tym zakresie.

Badania ankietowe oceniające postrzegany poziom bezpieczeństwa ekonomicznego mają tę zaletę, że mogą uchwycić bezpośrednio percepcję własnych warunków bytowych danej osoby lub gospodarstwa domowego. Źródło to ma jednak dwie wady: po pierwsze, takie badania są prowadzone dopiero od niedawna (a więc dostępne szeregi czasowe nie są dostatecznie długie – *przyp. tłum.*); po drugie, pytania zadawane w tych ankietach formułowane są różnie, co utrudnia porównania międzynarodowe. Pytania ankietowe można zgrupować w trzech kategoriach: 1) ogólna ocena gospodarki (co dana osoba sądzi o gospodarce kraju lub sytuacji gospodarczej obecnie lub w przeszłości), 2) ocena amortyzatorów dostępnych dla respondentów (np. długość okresu, który mogą przetrzymać po niekorzystnym wstrząsie bez popadnięcia w trudności materialne), 3) oczekiwania dotyczące ewentualnych przyszłych kłopotów (prawdopodobna przyszła sytuacja finansowa respondenta lub obawa przed jakimiś niekorzystnymi zdarzeniami, takimi jak utrata pracy). Wszystkie te trzy rodzaje pytań powinny być uwzględnione w ankietach kierowanych do gospodarstw domowych.

Rysunek 3.5. Częstość i skala dużych spadków dochodów w różnych krajachStatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933842147>

Uwaga: Oparte na następujących zbiorach danych panelowych: ECHP, EU-SILC, CPS, CNEF (BHPS, SOEP, HILDA, KLIPS, SHP, SLID). Dla każdego kraju badany okres jest wskazany na podziałce poziomej. Zmiany łukowe, inaczej niż procentowe, ujmują wzrosty i spadki symetrycznie (np. wzrost dochodu z 50 USD do 100 USD oznacza zmianę procentową o 100%, ale zmianę łukową o 67%; spadek dochodu ze 100 USD do 50 USD oznacza zmianę procentową o 100%, ale zmianę łukową o 67%); zmiany łukowe mieszczą się w przedziale od +2 do -2.

Źródło: Hacker J. (2018), *Economic security*, w: *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*, red. J.E. Stiglitz, J.P. Fitoussi, M. Durand, OECD Publishing, Paris 2018.

Obiektywne mierniki kwantyfikują wstrząsy dotyczące daną osobę (prawdopodobieństwo wstrząsu oraz głębokość i czas trwania jego skutków) oraz rozmiary amortyzatorów umożliwiających uporanie się z tymi zaburzeniami. Jeden z takich mierników, opisany przez Jacoba Hackera w tomie towarzyszącym, pokazuje wielkość populacji, która doznała dużego spadku dochodu (spadek dochodu indywidualnego z poprawką na wielkość gospodarstwa domowego przekraczający 25% w skali rocznej). Miernik ten, oparty na danych panelowych śledzących zmiany dochodu tej samej osoby, jest obecnie dostępny w wielu krajach uprzemysłowionych; ujawnia on duże różnice między krajami OECD (rysunek 3.5), przy czym wiele krajów wykazuje wzrost tego wskaźnika¹¹⁵. Inne rodzaje obiektywnych mierników omawiane przez Hackera pokazują kluczowe cechy (takie jak zakres i szczodrość) programów publicznych istniejących w różnych krajach, które udzielają pomocy osobom bezrobotnym, inwalidom, ludziom starszym itp.

¹¹⁵ Ważną determinantą braku bezpieczeństwa ekonomicznego jest zmienność sytuacji gospodarczej; ale wpływ zmienności np. PKB może być różny, co zależy nie tylko od czynników amortyzujących, lecz także od struktury gospodarki. Na przykład, w Niemczech w odpowiedzi na kryzys finansowy 2008 r. pojawiło się więcej stanowisk pracy niepełnoetatowej, tak że ryzyko zwolnienia zostało bardziej efektywnie rozłożone na pracowników aniżeli w innych krajach.

3.8.6. Dalsze badania

Potrzebna jest dalsza praca nad doбором najlepszego miernika bezpieczeństwa ekonomicznego, wyjaśnieniem jego własności oraz stosunku bezpieczeństwa ekonomicznego do rozwoju gospodarczego i indywidualnego dobrobytu. Dostępność wiarygodnych i porównywalnych danych stanowi główne ograniczenie w doskonaleniu mierników bezpieczeństwa ekonomicznego. Najważniejsze są trzy ograniczenia obecnej statystyki: 1) ograniczona ilość długookresowych, porównywalnych między krajami danych panelowych o dochodach różnych ludzi; 2) mankamenty danych administracyjnych, utrudniające śledzenie historii dochodów określonej osoby; 3) brak regularnych pytań o bezpieczeństwo ekonomiczne w badaniach ankietowych gospodarstw domowych.

Mierniki zjawisk złożonych są z konieczności niedoskonałe, podobnie jak miernik PKB, ale to nie powinno nam przeszkadzać w podejmowaniu dalszych kroków w kierunku ich doskonalenia. Dokonany już znaczny postęp w pomiarze bezpieczeństwa ekonomicznego, opisany przez Jacoba Hackera we wspomnianym opracowaniu, sprawia, że rządy nie powinny już ignorować wpływu zmian w strukturze gospodarki i polityce gospodarczej na bezpieczeństwo ekonomiczne. Polityka i praktyka statystyczna nie może lekceważyć sprawy, która ma pierwszorzędne znaczenie dla ludzi i społeczeństw.

3.9. Trwałość rozwoju

Znaczenie *trwałości rozwoju*¹¹⁶ zostało podkreślone w tytule listy celów, które zostały postawione przed światem na nadchodzące dekady w rezolucji ONZ „Cele Zrównoważonego Rozwoju” (Sustainable Development Goals – SDG). Dzisiejszy wzrost PKB na koszt przyszłych pokoleń jest nie do przyjęcia. Myśląc nad tym, co robimy obecnie, musimy pamiętać o dziedzictwie, które przekażemy na przyszłość. Jeżeli zostawimy świat ogołocony i spustoszony, będzie to oznaczało, że żyliśmy w dostatku na koszt naszych potomków. Ekonomiści i filozofowie nazywają tę zasadę *sprawiedliwością międzypokoleniową* (*inter-generational equity*)¹¹⁷. Ludzie zwykle sądzą, że przyszłe pokolenia będą automatycznie miały zapewniony większy dobrobyt, a jedyne pytanie to, o ile wyższy. Takie założenie trzeba już odrzucić.

Ocena trwałości rozwoju wymaga ustalenia, czy obecny poziom dobrobytu może być utrzymany dla następnych pokoleń. Pojęcie trwałości rozwoju zahacza o przyszłość (dotyczy ono zależności między teraźniejszością i przyszłością – *przyp. tłum.*), a jak żartował Yogi Berra (parafrazując Nielsa Bohra), „trudno jest stawiać prognozy, zwłaszcza wybiegające w przyszłość”. Ocena trwałości rozwoju wymaga wielu założeń i normatywnych wyborów. Jeżeli dobrobyt (właściwie mierzony) wzrasta, to można założyć, że społeczeństwo będzie miało w przyszłości to, co ma już obecnie, tzn. że utrzyma istniejący poziom dobrobytu przypadającego na mieszkańca. Ale żeby być tego pewnym, potrzebny jest *pojemny miernik dobrobytu* i prawidłowa wycena jego elementów składowych. Raport Komisji SSF z 2009 r. podkreślał, że mierniki trwałości dobrobytu są pojęciowo różne od mierników bieżącego dobrobytu – z wyjątkiem tego, że obecne poczucie dobrobytu jednostki jest obciążone obawą o jego

¹¹⁶ W tym miejscu mamy znowu do czynienia z trudnym do przetłumaczenia (i nie w pełni zdefiniowanym) pojęciem „*sustainability*”, oznaczającym ogólnie trwały i zrównoważony rozwój (oraz trwały dobrobyt). Mój komentarz do tego pojęcia podałem w przypisie 19 do rozdziału 1 (*przyp. tłum.*).

¹¹⁷ Inne określenie to: *solidarność międzypokoleniowa* (*inter-generational solidarity*) (*przyp. tłum.*).

trwałość¹¹⁸. Dzisiejszy dobrobyt może być zwiększany poprzez zużywanie części zasobów kapitałowych niezbędnych do utrzymania przyszłej produkcji i przyszłego dobrobytu.

3.9.1. Równowaga ekologiczna, ekonomiczna i społeczna

Najważniejszym zagrożeniem dla trwałości dobrobytu jest *środowisko naturalne*. Żyjemy w ograniczonej biosferze. Ekonomisci tradycyjnie pomijali te ograniczenia i konstruowali modele wzrostu gospodarczego bez końca czasowego. Kiedy mniej więcej pięćdziesiąt lat temu Klub Rzymski zaczął mówić o *granicach wzrostu* (Meadows et al. 1972), odpowiedzią na to była fala optymizmu technologicznego. Jesteśmy innowacyjni – twierdzono – i pomimo ograniczeń naturalnych naszej planety poradzimy sobie. Ten technokratyczny optymizm został jednak obecnie zakwestionowany w związku z rosnącą świadomością *zmian klimatu*, powodowanych przez gromadzenie się w atmosferze coraz większej ilości gazów cieplarnianych, a przedstawiciele nauk przyrodniczych wyznaczyli „bezpieczne granice funkcjonowania” dla kilku krytycznie ważnych rodzajów kapitału naturalnego (Rockström et al. 2009). Oczywiście, może nastąpić jakaś nowa rewolucja technologiczna, ale jak na razie w wyścigu między techniką i niszczeniem przez ludzkość planety, na której żyjemy, technika przegrywa. Jesteśmy w trakcie destrukcyjnych zmian następujących w naszym ekosystemie, takich jak wzrost temperatury i podnoszenie się poziomu mórz, wzrost ilości wektorów przenoszących choroby, większa zmienność pogody – rozlicznych zmian w naszym środowisku naturalnym, które grożą co najmniej nałożeniem dużych kosztów na przyszłe pokolenia, co może doprowadzić do obniżenia poziomu ich życia, i to znacznego. Ucierpią na tym w szczególności wielkie metropolie, a setki milionów lub nawet miliardy ludzi będą zmuszone do zmiany miejsca zamieszkania. Świat stoi w obliczu nieobliczalnych zagrożeń ekologicznych.

Kryzys 2008 r. pokazał również, że sam system gospodarczy może być nietrwały. Duża część przyrostu PKB w okresie poprzedzającym kryzys była oparta na bańce, a wraz z jej pęknięciem prysł także mit o rzekomej prosperity. Rządy niektórych państw (jak Hiszpanii i Irlandii), które uważały, że działają roztropnie, odkryły nagle, że ich wydatki opierały się na sztucznie napompowanej bańce dochodów budżetowych. Rodziny, które sądziły, że zdołają przetrwać mimo stagnacji płac, gdyż ich majątek wzrastał wobec szybkiego wzrostu cen domów mieszkalnych, co umożliwiało zaciąganie dodatkowych kredytów, zostały ściągnięte na ziemię. Wielu ludzi żyło ponad stan, a obietnice ciągłego wzrostu poziomu życia okazały się fałszywe. Faktyczny poziom życia dużej części mieszkańców wielu krajów wysoko rozwiniętych był niewiele wyższy niż kilkadziesiąt lat wcześniej.

W 2009 r. Komisja SSF podkreśliła konieczność rozpatrywania problemu trwałości rozwoju we wszystkich tych wymiarach. Komisja uznała, że standardowe wskaźniki ekonomiczne nie uwzględniają żadnego z tych aspektów, i rozważała kwestię, jakie mierniki mogłyby najlepiej odzwierciedlać trwałość i zrównoważony rozwój. Komisja doszła do wniosku, że gdyby mechanizmy rynkowe działały dobrze, to można by stworzyć całościowy miernik „kapitału narodowego”, tzn. wartości zasobów przekazywanych w danym kraju przez jedno pokolenie następnemu. Miernik ten obejmowałby wszystkie postacie kapitału: kapitał fizyczny/ekonomiczny (budynki i maszyny), kapitał ludzki (i zasoby wiedzy), kapitał przyrodniczy (zasoby naturalne) i kapitał społeczny (zaufanie i więzi społeczne). Jeżeli prześlemy naszym potomkom więcej kapitału, niż odziedziczyliśmy, to będą oni prawdopodobnie w lepszej pozycji

¹¹⁸ W praktyce jednak wskaźniki służące do monitorowania niektórych aspektów trwałości dobrobytu (np. stanu zdrowia ludności lub edukacji jako miary kapitału ludzkiego) mogą być te same, co używane w monitorowaniu bieżącego dobrobytu.

wyjściowej niż my, a ich poziom życia będzie co najmniej taki sam jak obecnej generacji. O takim wzroście można mówić, że jest trwały. Takie jest podejście do zagadnienia trwałego wzrostu od strony kapitału.

Komisja zauważyła jednak, że podejście to nastęrcza wielu problemów, zwłaszcza związanych z praktyczną realizacją tych postulatów. Po pierwsze, co najbardziej oczywiste, mechanizmy rynkowe w odniesieniu do przyszłości często nie działają dobrze. Bańka mieszkaniowa powstała, ponieważ rynek wyceniał zbyt wysoko wartość nieruchomości. Od pięćdziesięciu lat ekonomiści badają, dlaczego rynek tak często zawyża te ceny. W przypadku zasobów naturalnych zawodność rynku jest jeszcze bardziej oczywista: ogólnie biorąc, rynek nie nakłada kar pieniężnych na emitentów dwutlenku węgla, ani nie karze za niszczenie środowiska¹¹⁹. Oczywiście niedoskonałości cenotwórstwa rynkowego sprawiły, że Komisja zasugerowała, aby w zestawie wskaźników (przeznaczonych do mierzenia trwałego rozwoju – *przyp. tłum.*) znalazły się także pewne mierniki fizyczne, takie jak ślad węglowy lub stężenie dwutlenku węgla w atmosferze.

W węższej sferze ściśle gospodarczej potrzebne jest również wprowadzenie pewnych mierników aktywów (zob. niżej). Niestety, w debacie publicznej uwaga koncentruje się na zadłużeniu brutto, zwłaszcza w zakresie długu publicznego. W rozdziale 2 podkreślaliśmy, że jest to spojrzenie jednostronne. Patrząc na jakąś firmę, nikt nie będzie oceniał jej długu bez uwzględnienia posiadanych aktywów. Trzeba brać pod uwagę cały bilans. Częściowa informacja jest niebezpieczna: skupianie uwagi jedynie na wielkości długu może skłaniać rządy do podejmowania działań (np. cięcia inwestycji publicznych), które są gorsze niż wzrost zadłużenia i pogarszają sytuację gospodarczą kraju.

Inne aspekty dobrobytu, takie jak kapitał społeczny i kapitał ludzki, nastęrczają jeszcze większych trudności pomiaru. Grupa HLEG, jak już zaznaczyliśmy, postanowiła skupić uwagę tylko na jednym aspekcie – zaufaniu – jako kluczowym elemencie kapitału społecznego (zob. niżej).

Jak twierdzą De Smedt, Giovannini i Rademacher w rozdziale 9 towarzyszącego tomu, inny problem związany z podejściem kapitałowym (zasobowym – *przyp. tłum.*) polega na tym, że może ono sugerować istnienie prostej wymiennosci: możliwość kompensowania ubytków w zasobach ekologicznych dodatkowymi nakładami kapitału ekonomicznego (fizycznego). Takie rozumowanie prowadziło niektórych ekonomistów do błędnego wniosku, że najlepiej będzie nie podejmować żadnych działań w sprawie zmian klimatycznych; należy jedynie odłożyć dostateczną ilość pieniędzy (kapitał ekonomiczny), tak aby w razie zmian klimatu przyszłe pokolenia mogły sobie z tym poradzić, mając większą ilość łącznego kapitału¹²⁰.

Nawet w czasach opracowywania raportu Komisji SSF kwestionowaliśmy takie podejście. Już z praktycznego punktu widzenia nie dałoby się zgromadzić takich dodatkowych zasobów kapitału ekonomicznego, które byłyby potrzebne do zrównoważenia efektów zmian klimatu. Jakakolwiek racjonalna dyskusja na ten temat musi brać pod uwagę ryzyko, że jeśli skala

¹¹⁹ Ostatnio komisja międzynarodowa powołana w tym przedmiocie dokonała przeglądu sytuacji i ustaliła, że jeśli świat chce osiągnąć wyznaczone cele dotyczące ograniczenia wzrostu globalnego ocieplenia do 1,5–2 °C, to trzeba by nałożyć podatek na emisję dwutlenku węgla wynoszący co najmniej 50–100 USD za tonę (CPLC 2017).

¹²⁰ Jak dotąd, pojęcie „kapitału ekonomicznego” (*economic capital*) używane w tej książce dotyczyło kapitału rzeczowego (fizycznego), a ściślej kapitału trwałego wytworzonego przez człowieka (budynki, maszyny). W tym miejscu jednak autorzy stosują to pojęcie – jak widać – również w odniesieniu do kapitału pieniężnego, z myślą o jego późniejszej konwersji w kapitał trwały (*przyp. tłum.*).

i konsekwencje zmian klimatu okazały się bardziej dotkliwe, to nie będziemy w stanie podjąć działań równoważących te efekty.

Prace grupy HLEG naświetliły związane z tym ryzyko dość wszechstronnie. Po pierwsze, rozjaśnione zostały pojęcia odporności i wrażliwości. Po drugie, skupiono uwagę na złożoności systemu ekonomiczno-społeczno-ekologicznego jako całości. Takie złożone systemy charakteryzują się dużą ilością zależności nieliniowych i wzajemnych powiązań, co utrudnia ich prognozowanie. Nawet proste systemy złożone mogą uruchamiać chaotyczną dynamikę, generując oscylacje bez dostrzegalnych prawidłowości. Niewielkie zmiany warunków wyjściowych lub wartości parametrów systemu mogą wywołać duże zmiany w dynamice systemu. Ta niepewność istniejąca w analizie złożonych systemów narzuca konieczność zachowania szczególnej ostrożności, kiedy rozważamy głębokie zmiany następujące w ekosystemie, a znaczny wzrost zawartości gazów cieplarnianych w atmosferze stanowi taką dużą zmianę. W okresie debaty nad zmianami klimatu widzieliśmy już wiele przykładów takich zmian, które nie były w pełni oczekiwane: w miarę zaniku lasów na obszarach tundry uwalniały się duże ilości gazów metanowych, co przyspieszyło topnienie śniegu i lodów. A w miarę topnienia pokrywy lodowej odbijającej promienie słoneczne Ziemia odbija mniej energii słonecznej, co potęguje proces globalnego ocieplenia. Rezultatem mogą też być nagłe zmiany układu prądów morskich.

Systemy cen można włączyć skutecznie do analizy tylko wtedy, gdy stosowana technika „zachowuje się poprawnie”, to znaczy wykazuje znany układ malejących przychodów, tak jak to jest w przypadku, gdy zwiększamy jedynie nakłady pracy i kapitału w rolnictwie, przy danym areale ziem uprawnych. Pionierzy ekonomii matematycznej (Arrow i Debreu 1954) doskonale to rozumieli¹²¹. Niestety, późniejsi przedstawiciele ekonomii rynkowej zapomnieli o tym. Był to błąd, którego znaczenie ogromnie wzrosło, gdy zwrócono uwagę na wiele innych naruszeń konwencjonalnych założeń modeli ekonomicznych, takich jak efekty B+R, procesy uczenia się, bankructwa, „zaraza finansowa” itp. (Stiglitz i Greenwald 2016, Battiston et al. 2013). Fakt, że dynamika systemu może być tak czuła na niewielkie zmiany warunków wyjściowych i wartości parametrów, oznacza, że nawet gdybyśmy byli w stanie odgadnąć konkurencyjne ceny, które będą obowiązywać w przyszłości, niezmiernie trudno by było określić te ceny, gdyż nawet niewielkie błędy w szacunku odnośnych parametrów pociągają za sobą duże zmiany cen (Roukny, Battiston i Stiglitz 2017).

3.9.2. Wrażliwość i odporność

Pomimo dużego znaczenia czynnika ryzyka, w większości dotychczasowych analiz tej problematyki poświęcano niewiele uwagi problemom niepewności i zmienności. Podobnie jak wcześniej pokazywaliśmy wpływ zwiększonego ryzyka na wzrost niepewności ekonomicznej na poziomie jednostkowym, tak obecnie chcemy skupić uwagę na konsekwencjach ryzyka dla trwałości systemów społeczno-ekonomicznych i ekologicznych. Nasuwają się tu dwa powiązane ze sobą pytania.

Po pierwsze, jakie jest ryzyko negatywnego wstrząsu dla systemu gospodarczego lub ekologicznego, a w szczególności takiego wstrząsu, który mógłby sprawić, że dotychczasowa ścieżka wzrostu nie da się utrzymać (w którym to przypadku istniejące uprzednio poziomy życia stałyby się nieosiągalne w przyszłości)? Na przykład, istnieje niepewność co do zależności

¹²¹ Można nawet powiedzieć, że wraz ze swoją teorią autorzy ci dostarczyli także kompletną instrukcję jej użycia.

między obecnym poziomem emisji gazów cieplarnianych, ogólnym zasobem tych gazów w atmosferze i przyszłą skalą zmian klimatycznych. Jak pokazał N. Stern (2006), ustabilizowanie stężenia gazów cieplarnianych na poziomie 450 części na milion (poziom uzgodniony w Porozumieniu Paryskim z 2015 r.) najprawdopodobniej ograniczyłoby wzrost globalnej temperatury do 2 °C, ale takie stężenie gazów cieplarnianych wciąż oznacza 18-procentowe ryzyko wzrostu temperatury o 3 °C i 4-procentowe ryzyko wzrostu temperatury o 4 °C lub więcej. System klimatyczny może jednak okazać się bardziej kruchy i wrażliwy, niż sądzimy, a wówczas – przy danym stężeniu gazów cieplarnianych w atmosferze – wzrost temperatury (przy towarzyszących temu efektach domina) może być dużo większy niż w scenariuszu bazowym.

Po drugie, jaka jest odporność systemu, tzn. jaka jest na przykład jego zdolność do wyjścia z dużego wstrząsu? Można by spróbować skwantyfikować wrażliwość systemu gospodarczego i ekologicznego – z uwzględnieniem jego odporności – w podobny sposób, jak mierzymy wpływ nierówności: poprzez znalezienie odpowiedzi na pytanie, jaką część swego majątku dana osoba lub dane społeczeństwo byłoby skłonne poświęcić, aby wyeliminować to ryzyko. Podobnie moglibyśmy określić wartość wzmocnienia odporności systemu poprzez ustalenie, o ile zmniejsza się skutek tego „cena wrażliwości”. Obydwa takie mierniki wykazywałyby jednak duże różnice w zależności od osoby i kraju. To, ile dane społeczeństwo mogłoby zapłacić za zmniejszenie wrażliwości gospodarki na wstrząsy, zależy od ocen dotyczących rozkładu dobrobytu między pokoleniami. Ale każda rozsądna ocena dobrobytu przyszłych pokoleń – zwłaszcza z uwzględnieniem ryzyka bardzo niekorzystnych scenariuszy zmian klimatycznych oraz faktu, że w takich warunkach społeczeństwo będzie miało mało szans, aby zapobiec nieuchronnie zbliżającej się katastrofie – prowadzi do wniosku, że prawie na pewno inwestujemy obecnie za mało w działania, które mogłyby zmniejszyć tę wrażliwość.

3.9.3. *Mierniki kapitału ekologicznego i kapitału ludzkiego*

W rozdziale 2 omawialiśmy szczególne trudności związane z pomiarem zasobów kapitału (zwłaszcza kapitału ludzkiego), szczególnie w okresie pokryzysowym. Zauważyliśmy tam, jak niedocenianie wpływu recesji oraz towarzyszącej jej polityki oszczędnościowej na stan majątku narodowego (a przez to także na trwałość dobrobytu) skłoniło rządy do unikania zdecydowanych działań mających na celu ożywienie gospodarki.

Omawialiśmy również niektóre wadliwe mierniki stosowane do oceny trwałości rozwoju (np. koncentracja uwagi na relacji długu publicznego do PKB) oraz ich wpływ na niedostateczną reakcję rządów na spadek aktywności gospodarczej. Jak już zaznaczyliśmy, nawet w okresie poprzedzającym wybuch kryzysu standardowe wskaźniki ekonomiczne sprawiały wrażenie, że gospodarka jest w lepszym stanie, niż rzeczywistość była – i to nie tylko dlatego, że wpływy budżetu państwa były sztucznie zwiększone przez podatki od zysków kapitałowych związanych z bańką na rynku finansowym. Rosnące ryzyko bankowe zwiększyło *spread* pomiędzy oprocentowaniem kredytów i depozytów, a tym samym zwiększyło rejestrowaną „produkcję” pośredników finansowych¹²².

¹²² W systemie rachunków narodowych wartość produkcji pośredników finansowych w cenach bieżących jest mierzona poprzez pośredni pomiar wartości usług pośrednictwa świadczonych przez banki bez wyodrębnionej opłaty (FISIM). W praktyce szacuje się to przez odniesienie różnicy między obserwowanym oprocentowaniem kredytów a wolną od ryzyka „stopą referencyjną” do sumy niespłaconych kredytów bankowych oraz różnicy między obserwowanym oprocentowaniem depozytów i wolną od ryzyka stopą procentową do sumy depozytów bankowych (Lequiller i Blades 2014).

Od czasów raportu Komisji SSF z 2009 r. nastąpił znaczny postęp w dostępności danych o równowadze ekologicznej. W 2012 r. Komisja Statystyczna ONZ, jako strażniczka statystyki oficjalnej, przyjęła jako standard statystyczny – z tym samym statusem co system rachunków narodowych (System of National Accounts – SNA) – zestaw podstawowych rachunków ekologiczno-ekonomicznych (System of Environmental-Economic Accounting – SEEA). System ten daje schemat, w którym statystyka ekologiczna zostaje w pełni zintegrowana z rachunkami dochodu narodowego, tworząc tym samym bazę mierniczą do analizy współzależności istniejących między gospodarką i środowiskiem¹²³.

Zestaw rachunków SEEA obejmuje przepływ zasobów naturalnych, produktów i odpadów, wchodzących do systemu gospodarczego jako nakłady i wychodzących z niego jako odpady. Rachunki te (obejmujące zarówno strumienie przepływów, jak i stan zasobów, mierzonych w jednostkach pieniężnych i fizycznych) uwzględniają zasoby minerałów i energii, grunty i ziemię uprawną, zasoby drewna, zasoby wodne oraz zasoby biologiczne (United Nations et al. 2014)¹²⁴. Podstawowy zestaw rachunków sporządzany jest z punktu widzenia gospodarki, a odrębny zestaw (nazwany „eksperymentalnym”) dotyczy perspektywy ekosystemowej¹²⁵, opisując relacje między ekosystemami i działalnością ludzi oraz relacje między poszczególnymi ekosystemami (np. zależność terenów podmokłych od cieków wodnych z przyległych basenów rzecznych). Są to sprawy niezmiernie ważne, a implementacja tych rachunków będzie rozciągać się na długi okres, przy czym różne kraje za priorytetowe dla siebie uznają rozmaite rodzaje zasobów naturalnych. Tak więc w dalszym ciągu nie mamy adekwatnych mierników ryzyka dotyczącego świata przyrody i w pełni uzgodnionego stanowiska nauki co do granic życia i punktów zwrotnych na naszej planecie (Steffen et al. 2015).

Przyglądając się uważniej każdemu z elementów „kapitału” jako pojęcia będącego podstawą trwałego rozwoju, napotykamy tu wiele nierozwiązanych dotąd problemów pomiaru, zarówno o charakterze koncepcyjnym, jak i realizacyjnym. Oprócz omawianych niżej problemów dotyczących mierzenia zaufania i kapitału społecznego, istnieją także nierozwiązane dotąd kontrowersje dotyczące sposobu liczenia wyczerpywania się zasobów naturalnych, degradacji środowiska i zaniku różnorodności biologicznej. Na przykład, odkrycie (lub potwierdzenie istnienia) pewnego zasobu naturalnego nadającego się do eksploatacji (włączanego do „potwierdzonych rezerw”) jest traktowane w rachunkach dochodu narodowego jako przyrost majątku, co oznacza, że jeśli odkrycia nowych złóż i wyczerpywanie się starych wzajemnie się znoszą, to nie następuje spadek zasobów kapitału. Tak by istotnie było, gdyby istniała nieograniczona ilość zasobów naturalnych i jedyną potrzebną rzeczą było ich odkrywanie. W takim ujęciu zasobem rzadkim nie są surowce naturalne, lecz informacja o tym, gdzie

¹²³ Stosując ten schemat, można połączyć w spójny sposób dane wartościowe i fizyczne niezbędne do obliczenia intensywności nakładów i produktywności czynników. Wskaźniki makroekonomiczne można przy tym zdezagregować w rozbiciu na gałęzie, co umożliwi badanie presji ekologicznej wywieranej przez różne gałęzie gospodarki i zachowania konsumentów oraz porównywanie reakcji państwa, sektora prywatnego i gospodarstw domowych.

¹²⁴ Zob. np. tabelę przedstawiającą emisję (w tonach) 14 substancji zanieczyszczających powietrze (od dwutlenku węgla do amoniaku i pyłów), płynącą z różnych gałęzi przemysłu, gospodarstw domowych i składowisk odpadów. Podobnie rachunek aktywów fizycznych w zakresie zasobów surowców mineralnych i źródeł energii rejestruje stan wyjściowy, przyrosty (odkrycia, korekty dodatnie, zmiany klasyfikacyjne), ubytki (wydobycie, straty w wyniku katastrof, korekty ujemne, zmiany klasyfikacyjne) i stan końcowy pięciu rodzajów zasobów naturalnych (ropa naftowa, gaz ziemny, węgiel i torf, metale i inne minerały), z dodatkową informacją o „zasobach odnawialnych komercyjnie”, „zasobach potencjalnie odnawialnych” oraz „zasobach niewykorzystywanych komercyjnie i innych rozpoznanych złożach” (United Nations et al. 2014).

¹²⁵ Rachunki ekosystemowe SEEA definiują ekosystemy jako „dynamiczny zespół roślin, zwierząt i mikroorganizmów wraz z ich środowiskiem życiowym, współdziałający jako jednostka funkcjonalna” (United Nations et al. 2014).

znajdują się ich złoża. Jednak bardziej realistyczne ujęcie jest takie, że w przypadku wielu nie dających się wytworzyć i nieodnawialnych surowców ich zasoby są ograniczone, a kiedy je zużywamy, to zasób kapitału naturalnego ulega zmniejszeniu, nawet jeżeli może być to kompensowane przez nowe odkrycia.

SEEA dotyczy tej kwestii. Podczas gdy system SNA uwzględnia tylko te zasoby surowców mineralnych i nośników energii, które opłaca się eksploatować przy obecnych cenach i dzisiejszej technice, SEEA uwzględnia (przynajmniej teoretycznie) wszelkie znane zasoby minerałów i energii – zarówno nadające się do wydobywania, jak i nie. Niemniej jednak tak szeroko ujęty bilans zasobów mineralnych i energetycznych łatwiej jest sporządzać w jednostkach fizycznych niż pieniężnych. Oszacowanie wartości złóż surowców kopalnych, zwłaszcza tych, które na razie nie są jeszcze eksploatowane ze względu na wysokie koszty wydobywania, naraża na duży problem urzędów statystycznych¹²⁶.

Kapitał ludzki to inny ważny aktyw dla poszczególnych ludzi i społeczeństw, pozwalający utrzymać poziom dobrobytu. Wzrost zasobów kapitału ludzkiego i zmniejszenie nierówności w jego podziale może mieć pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy i poziom dobrobytu społecznego. Kapitał ludzki stymuluje wzrost wydajności i pobudza innowacyjność. Ludzie o wyższym poziomie wykształcenia żyją dłużej, mają wyższe zarobki i większy nagromadzony majątek, żyją w lepszych warunkach zdrowotnych, mają szerszą siatkę powiązań i są bardziej aktywni jako obywatele. Bieżący i przyszły dobrobyt wzrasta w miarę wzrostu kapitału ludzkiego, ale umiejętności i zdolności ludzkie zanikają, kiedy nie są wykorzystywane (np. w miejscu pracy). Mechanizmy rynkowe i indywidualne decyzje mogą również prowadzić do niedoboru kapitału ludzkiego, zwłaszcza wtedy, gdy rozliczne korzyści z nim związane nie są w pełni dostrzegane lub nie płyną do osób lub firm inwestujących w wykształcenie, albo gdy dostępne zasoby finansowe danej osoby nie wystarczają na pokrycie kosztów wykształcenia i inwestowanie w siebie.

Problem polega na tym, że nie ma zadowalającego sposobu mierzenia kapitału ludzkiego. Jedno podejście skupia uwagę na „kosztach” (podobnie jak na kosztach tworzenia kapitału fizycznego). Ale fizyczne dobra kapitałowe są nabywane i sprzedawane na stosunkowo konkurencyjnych rynkach, tak że cena maszyny odzwierciedla w pewnym sensie jej rzeczywistą wartość. Natomiast kapitał ludzki jest tworzony przez formalną edukację, która w większości dostarczana jest przez sektor publiczny, a także przez doświadczenie nabywane w pracy oraz wychowanie; w żadnym z tych przypadków nie ma dobrego mechanizmu, który określałby wartość pozyskiwanego aktywu. Inne podejście rozpatruje „dochód tworzony” (czy raczej uzyskany – *przyp. tłum.*), powiedzmy, poprzez wykształcenie i doświadczenie zawodowe w całym okresie pracy każdej osoby. Tutaj z kolei mamy co najmniej dwa problemy. Po pierwsze, nie sposób ustalić dokładnie, jaka część dochodu jest rezultatem inwestycji poczynionych w kapitał ludzki, a jaka jest wynikiem wysiłku danej osoby. Może się zdarzyć na przykład, że osoba z większym wykształceniem pracuje zarazem bardziej intensywnie, a w takim przypadku wyższy zarobek, kojarzony z większym wykształceniem, jest błędnie przypisywany do kapitału ludzkiego, co wyolbrzymia szacunki jego wielkości i znaczenia. Po drugie, podejście to sugeruje, że jedyną funkcją kapitału ludzkiego jest wytwarzanie zwiększonej ilości dóbr i usług (i uzyskiwanie dzięki temu większych dochodów – *przyp. tłum.*). Przy takim podejściu osoba przechodząca na emeryturę zupełnie traci posiadany kapitał ludzki, co jest oczywiście

¹²⁶ Szersze omówienie sposobu traktowania zasobów mineralnych i energetycznych w ramach SEEA oraz problemów związanych z wyceną tych zasobów – zob. www.oecd-ilibrary.org/docserver/3fcfd7f-en.pdf?expires=1533647411&id=id&accname=guest&checksum=5887745A4C5EC338EABCF35528EFE5B1.

nieprawdziwe, gdyż nawet wówczas kapitał ludzki przynosi nadal korzyści w postaci wyższego dobrobytu (i może być spożytkowany do celów nieprodukcyjnych – *przyp. tłum.*).

Obydwa opisane wyżej podejścia do pomiaru kapitału ludzkiego starają się określić wartość pieniężną kapitału ludzkiego. Bardziej praktyczna metoda, przyjęta w statystyce OECD, polega na mierzeniu kluczowych umiejętności poznawczych i zawodowych, którymi powinien dysponować człowiek dorosły chcący osiągnąć dobrą pozycję w życiu społecznym (jest to metoda podobna do testów stosowanych w pomiarze wiedzy i umiejętności 15-letnich uczniów). Badanie ankietowe kwalifikacji osób dorosłych oparte na kwestionariuszu OECD zostało dotąd przeprowadzone w 40 krajach, a drugi etap tego badania rozpocznie się w 2019 r. Tego rodzaju fizyczne pomiary kapitału ludzkiego powinny być kontynuowane w przyszłości oraz rozszerzone na większą liczbę krajów i większą ilość praktycznych umiejętności.

3.10. Kapitał społeczny i zaufanie

W poprzednich punktach wskazaliśmy te aspekty aktywności gospodarczej, które na ogół traktowane są zdawkowo w dyskusjach politycznych. Stwierdziliśmy, że jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest fakt, iż sprawy te nie znajdują właściwego odbicia w standardowych miernikach aktywności gospodarczej (takich jak PKB) oraz wskaźnikach postępu społecznego.

W tym miejscu rozważymy temat, który pojawił się w dyskusjach ekonomicznych dopiero niedawno: kapitał społeczny w ogóle i zaufanie w szczególności¹²⁷. Raport Komisji SSF z 2009 r. uznawał znaczenie kapitału społecznego jako spoiwa łączącego społeczeństwo oraz podkreślał znaczenie więzi społecznych łączących ludzi w ich środowiskach dla dobrobytu indywidualnego i ogólnospołecznego. Zakres powiązań międzyludzkich bywa bardzo różny u różnych osób, przy czym osoby mające szersze powiązania mają przewagę nad innymi (w sensie proponowanym przez Bourdieu i Passerona, 1990). Jednym z ważnych źródeł nierówności szans jest nierówny rozkład kapitału społecznego.

Kapitał społeczny umożliwia respektowanie umów bez odwoływania się do sądów. Gdyby każdy kontrakt musiał być egzekwowany przez sądy, to system rynkowy nie mógłby funkcjonować. W rzeczywistości większość relacji ekonomicznych opiera się jednak nie na umowach, lecz na ogólnym zaufaniu wzajemnym. Tradycyjnie, zaufanie jest uznawane za czynnik o fundamentalnym znaczeniu w historii finansów i transakcji finansowych. Obecnie istnieje już obszerna literatura na temat kapitału społecznego. Niektóre prace z tego zakresu są sformalizowane poprzez wprowadzenie teorii gier; pokazują one, że ludziom opłaca się w powtarzalnych grach działać w sposób kooperacyjny i wiarygodny (Dasgupta i Stiglitz 2000). Ostatnio w niektórych pracach wykorzystano koncepcje zaczerpnięte z socjologii i psychologii kultury do wyjaśnienia zachowań kooperatywnych opartych na wzajemnym zaufaniu, np. do wyjaśnienia sukcesu mikropożyczek w Bangladesz i ich niepowodzeń w Indiach (Halder i Stiglitz 2016).

Grupa HLEG skupiła uwagę na jednym aspekcie kapitału społecznego, ale bardzo ważnym, a mianowicie na *zaufaniu* (*trust*)¹²⁸. Yann Algan w rozdziale 10 tomu towarzyszącego definiuje zaufanie jako „przekonanie człowieka, że inna osoba lub instytucja będzie działać

¹²⁷ Niestety, pojęcie „kapitału społecznego” (*social capital*) nie zostało tutaj zdefiniowane, a jak wiadomo, jest to pojęcie bardzo pojemne i rozciągłe. Z kontekstu wynika, że autorzy utożsamiają to pojęcie z siecią wzajemnych relacji między ludźmi, dzięki którym społeczeństwo może funkcjonować efektywnie. Uwagę koncentrują przy tym na jednym aspekcie tego pojęcia, a mianowicie na zaufaniu (*przyp. tłum.*).

¹²⁸ Słowo „*trust*” oznacza tutaj zaufanie, wiarę, ufność. W przekładzie polskim stosujemy alternatywnie dwa określenia: „zaufanie” lub „ufność”. Atrybut zaufania można rozpatrywać w wymiarze indywidualnym i spo-

zgodnie z oczekiwanym zachowaniem pozytywnym”. Użyteczność tego pojęcia wynika z kilku przyczyn: 1) istnieje wiele stosunkowo spójnych sposobów mierzenia tego atrybutu; 2) zmiany poziomu zaufania można wyjaśniać w sposób zgodny z teorią i zdrowym rozsądkiem; 3) mierniki zaufania są skorelowane z innymi miernikami stanu gospodarki i indywidualnego dobrobytu. Ze względu na znaczenie zaufania społecznego politycy powinni przywiązywać więcej wagi do tej kwestii oraz do oceny wpływu polityki na kształtowanie się poziomu zaufania.

Kryzys 2008 r. obniżył nie tylko poziom bezpieczeństwa ekonomicznego ludzi, lecz także poziom zaufania społecznego. Tendencję tę pogłębiło powszechne przekonanie o niewłaściwym podejściu do polityki antykryzysowej, jak to opisaliśmy w rozdziale 2. Spadek zaufania (zarówno do innych ludzi, jak i do instytucji) będzie prawdopodobnie długotrwałym efektem tego kryzysu. Zjawisko to było do przewidzenia na podstawie analizy determinant zaufania.

Zaufanie należy traktować jako ważny aktyw, kluczowy składnik kapitału społecznego. Budowa zaufania wymaga wiele czasu, ale szybko może ono wygasnąć, gdy tylko ludzie zobaczą, że inne jednostki nie zachowują się w sposób godny. Występują przy tym ważne efekty histerezy, w postaci długotrwałego wpływu przeszłych zdarzeń na sytuację bieżącą i przyszłą oraz na dalsze zachowania.

Zaufanie ma różne wymiary i formy. Podstawowe rozróżnienie dotyczy zaufania wzajemnego między ludźmi (zaufanie międzyludzkie) oraz zaufania do instytucji (zaufanie instytucjonalne). W obrębie danego społeczeństwa może istnieć zaufanie do niektórych instytucji przy braku zaufania do innych; podobnie może istnieć zaufanie w relacjach z osobami bliskimi i znajomymi przy dużej nieufności do osób obcych (np. do cudzoziemców); mówimy wówczas o braku zaufania ogólnego. Kiedy pewne instytucje nie działają dobrze, a obowiązujące reguły gry są postrzegane jako niesprawiedliwe, osłabia to chęci ludzi do zgodnej współpracy, czego rezultatem jest „społeczeństwo nieufne” (Coyle 2013). Trudniej jest wówczas realizować politykę zmierzającą do umacniania i pomnażania dobra wspólnego, co z kolei stwarza warunki sprzyjające dla rozwoju populizmu i może nawet zagrozić demokracji (Inglehart i Norris 2016).

Najczęściej poziom zaufania obniża się wraz z wydłużaniem się dystansu w relacjach międzyludzkich lub w stosunku do określonych instytucji, maleje zatem przy przejściu od społeczności lokalnych do wspólnot narodowych i społeczności globalnej, od więzi istniejących w obrębie rodziny do stosunków panujących w grupach interesów, aż do stosunku do cudzoziemców. Każdy aspekt zaufania ma własne determinanty, przyczyny i konsekwencje, a pewne ogólne prawidłowości omówimy w skrócie poniżej.

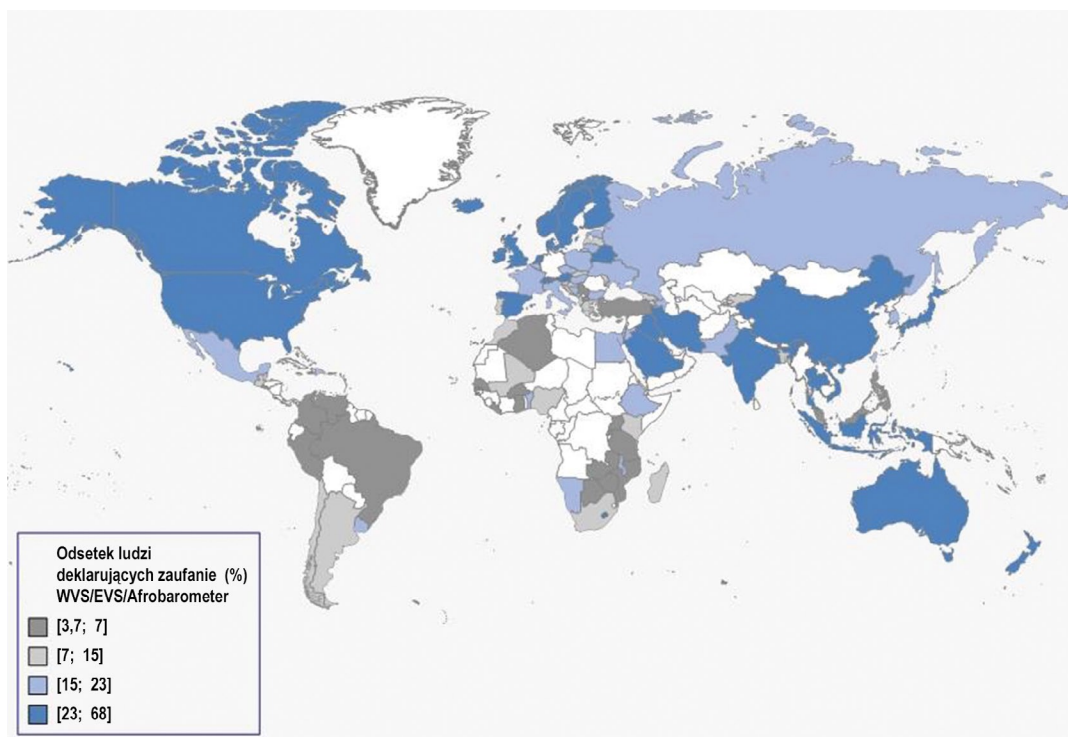
3.10.1. *Mierniki*

Dobrych miar zaufania właściwie nie ma i to właśnie sprawia, że politycy nie zwracają dostatecznej uwagi na tę sprawę. Istniejące mierniki zaufania do instytucji są zazwyczaj oparte na niewielkich nieoficjalnych badaniach ankietowych, które zawierają zwykle tylko jedno pytanie na ten temat, obejmujące różne aspekty zaufania (np. zaufanie do różnych instytucji), i dostarczają ograniczonej informacji o zmianach zachodzących w czasie. Dostępne mierniki zaufania do innych ludzi mają podobne ograniczenia. Aby lepiej objaśnić poziom zaufania i jego determinanty, potrzebne są lepsze mierniki.

lecznym. W miejscach, gdzie wyraźnie podkreślany jest społeczny wymiar tego zjawiska, dodajemy brakujący przymiotnik, pisząc o „zaufaniu społecznym” (*przyp. tłum.*).

Pomimo tych ograniczeń istniejące mierniki ukazują ogromne różnice w poziomach zaufania do innych ludzi w różnych krajach (rysunek 3.6), różnice w zaufaniu do różnych instytucji w tym samym kraju oraz zniżkową tendencję poziomu zaufania w wielu krajach (np. w Stanach Zjednoczonych i innych krajach anglojęzycznych oraz w krajach europejskich najmocniej dotkniętych kryzysem).

Rysunek 3.6. Zaufanie do innych ludzi na świecie



Źródło: Algan Y., Cahue P. (2014), *Trust, growth and well-being: New evidence and policy implications*, w: *Handbook of Economic Growth*, red. P. Alghion, S. Durlauf, t. 2, Elsevier, North Holland, Amsterdam 2014, s. 49–120.

Poziom zaufania mierzony jest zwykle poprzez odpowiedzi na pytania ankiety. Zaufanie ogólne¹²⁹, przez które rozumie się zaufanie wobec cudzoziemców, jest oceniane w Światowej Ankiecie Wartości (World Value Survey – WVS) poprzez pytanie: „Ogólnie biorąc, czy uważasz, że można ufać większości innych ludzi, czyli że nie musisz zachowywać zbytnej ostrożności w kontaktach z innymi osobami?” Zaufanie jest równe 1, kiedy respondent odpowiada: „Tak, można wierzyć większości ludzi”, a 0 w przypadku przeciwnym. Zaufanie ogólne jest dodatnio skorelowane z wieloma pozytywnymi zjawiskami, takimi jak: PKB *per capita*, subiektywny dobrobyt, łączna produktywność czynników, rozwój sektora finansowego, dobre relacje między pracownikami i ich szefami, jakość systemu prawnego itp. Badania pokazują ogromne różnice w poziomach zaufania nie tylko między różnymi krajami, lecz także między regionami tego samego kraju (Putnam, Leonardi i Nanetti 1993) lub między stanami państw federacyjnych (Putnam 2000).

¹²⁹ Chodzi tu o tzw. „zaufanie uogólnione” (*generalized trust*), tzn. ogólne zaufanie do innych ludzi (także do cudzoziemców), w odróżnieniu od „zaufania partykularnego” (*particularized trust*), które dotyczy jedynie stosunku do osób znanych i bliskich (np. członków rodziny, przyjaciół itp.) (*przyp. tłum.*).

Kraje o wyższych poziomach zaufania społecznego mają zazwyczaj także wyższy dochód *per capita*. Jest to jednak zależność korelacyjna, a nie potwierdzenie związku przyczynowo-skutkowego. Jak już wyjaśniliśmy, może tu występować zależność dwustronna: wyższy poziom zaufania może prowadzić do wyższego PKB, a wyższy poziom PKB może prowadzić do zachowań pobudzających zaufanie. Ale istnieją także inne czynniki wpływające zarówno na poziom zaufania, jak i na wielkość PKB. Poziom zaufania – zarówno ogólnego do innych ludzi, jak i do instytucji – jest wyższy w wyższych grupach dochodowych oraz wśród osób wyżej wykształconych, a niższy wśród osób bezrobotnych i w gospodarstwach domowych prowadzonych przez jedną osobę mającą na utrzymaniu jedno lub więcej dzieci.

Jak można się spodziewać, zaufanie jest ujemnie skorelowane z nierównością dochodową. Rosnące nierówności dochodowe są często kojarzone ze spadkiem zaufania do instytucji. Społeczeństwa wykazujące się wysokim poziomem zaufania społecznego wykazują niższy poziom nierówności dochodowych mierzonych współczynnikiem Giniego, a społeczeństwa o niskim poziomie zaufania mają z reguły wyższy poziom nierówności dochodowych. Uczucie zaufania czy ufności jest podważane przez zdarzenia, które kłócą się z poczuciem sprawiedliwości. Ponieważ w większości krajów panuje ogólna opinia, że dochód narodowy jest dzielony w sposób niewłaściwy, nie powinno nas dziwić, że stopień nierówności ekonomicznej jest uznawany za jeden z najmocniejszych predyktorów zaufania ogólnego (oczywiście w relacji odwrotnej – *przyp. tłum.*). Kraje o najwyższych poziomach zaufania społecznego notują zarazem najwyższe poziomy równości ekonomicznej (np. kraje nordyckie, Holandia, Kanada; zob. OECD 2018a).

Niekorzystny wpływ nierówności na poziom zaufania społecznego jest jednym z „ukrytych kosztów” zjawiska nierówności, pogłębiającym podziały społeczne istniejące w krajach o dużym natężeniu tego problemu. Jest to niewątpliwie jeden z powodów uzasadniających tezę, że nierówności dochodowe mają negatywny wpływ na rozwój gospodarczy. Społeczeństwa płacą wysoką cenę za nierówność, łącznie z erozją zaufania do innych ludzi i do instytucji (Stiglitz 2012a).

Opisane tutaj zależności występują w większości krajów OECD i przy porównywaniu tych krajów między sobą, ale należy nadal badać czynniki określające poziom zaufania w kontekście warunków specyficznych charakteryzujących poszczególne kraje.

3.10.2. Rola zaufania w gospodarce i skutki braku zaufania

Istnieje coraz szersze piśmiennictwo łączące rozwój nowoczesnego kapitalizmu z zaufaniem społecznym (np. Greif 1993, 1994). Współczesny system finansowy nie powstałby chyba nigdy, gdyby nie zaistniał wysoki poziom wzajemnego zaufania łączącego ludzi w dawnych miastach-państwach włoskich, takich jak Florencja.

Z przyczyn opisanych dokładnie przez Arrowa (1972) zaufanie odgrywa ogromną rolę w gospodarce rynkowej. Pozwala ono uczestnikom rynku uniknąć kłopotliwego i w gruncie rzeczy niewykonalnego spisywania przy każdej transakcji umów zawierających klauzule obejmujące możliwie wszystkie przyszłe ewentualności, co bardzo usprawnia funkcjonowanie gospodarki. Intuicja Arrowa była klarowna. Przy braku nieformalnych zasad, takich jak wzajemne zaufanie, nie byłoby wielu rynków, korzyści płynące z wymiany rynkowej byłyby dużo mniejsze, a alokacja zasobów byłaby mniej efektywna. W tym zakresie wzajemne zaufanie i nieformalne reguły gry kształtujące współpracę i wymianę mogą objaśniać różnice obserwowane w rozwoju gospodarczym.

Odpowiedzi na pytania o zaufanie zadawane w ankietach są dobrymi predyktorami wyników makroekonomicznych. Ale mikroekonomiczne mechanizmy za tym stojące są bardzo słabo rozpoznane. Wyjątkiem jest wspomniana analiza Arrowa.

Nie jest żadną niespodzianką, że pojęcie zaufania czy ufności jest spokrewnione z pojęciem subiektywnego dobrobytu. Dla przykładu, dobre stosunki i współpraca z innymi ludźmi, oparte na wzajemnym zaufaniu i umacniające to zaufanie, korzystnie wpływają na nasze zdrowie i zadowolenie z życia, całkiem niezależnie od bezpośrednich korzyści czerpanych z tej współpracy.

Brak zaufania ma także skutki polityczne. Rosnące poczucie braku bezpieczeństwa ekonomicznego oraz wysokie bezrobocie obniżają poziom zaufania społecznego do instytucji politycznych, co powoduje wzrost poparcia wyborców dla partii i ugrupowań populistycznych. Zaufanie jest głęboko zakotwiczone w mentalności ludzi żyjących w zwartych i zgodnych wspólnotach sąsiedzkich, których członkowie zachowują się wiarygodnie i życzliwie wobec pozostałych członków wspólnoty i w swoich działaniach biorą pod uwagę dobro innych współmieszkańców. Wprowadzanie różnorodności etnicznej w siedliskach ludzkich, jeżeli nie jest wsparte skuteczną polityką integracji, może osłabiać to poczucie zaufania do ludzi mieszkających w bliskim otoczeniu, a nawet zmniejszać poparcie społeczne dla polityki redystrybucyjnej rządu (np. faworyzującej nowych przybyszów – *przyp. tłum.*).

Z kolei niskie zaufanie do instytucji państwowych zniechęca ludzi do udziału w wyborach (co jest szczególnie widoczne wśród osób mniej wykształconych i uboższych)¹³⁰ lub innych form aktywności politycznej. Rosnąca przepaść w pozycji zawodowej i sytuacji bytowej dzieląca ludzi głosujących w wyborach i wybieranych przez nich przedstawicieli jest dodatkowym źródłem braku zaufania. W badanej grupie krajów OECD robotnicy fizyczni i pracownicy wykonujący inne proste prace stanowią 44% całej populacji w wieku uprawniającym do głosowania, ale ich udział wśród wybranych członków parlamentów wynosi tylko około 10% (OECD 2017a). W Stanach Zjednoczonym mediana majątku netto członków Kongresu w 2013 r. przekraczała kwotę 1 miliona USD, podczas gdy mediana majątku netto wszystkich gospodarstw domowych wynosiła około 60 000 USD (Sitaraman 2017). Jednym ze skutków takiej sytuacji jest to, że tylko niespełna 30% wszystkich obywateli krajów OECD uważa, że ma coś do powiedzenia w sprawach, którymi zajmuje się rząd¹³¹. Raport Komisji SSF ogłoszony w 2009 r. podkreślał znaczenie „głosu politycznego” („*political voice*”)¹³² dla dobrze funkcjonującej demokracji i dobrobytu ludzi. Patrząc na obecną falę sympatii dla populizmu w wielu krajach rozwiniętych, jest to dziedzina, w której raczej cofamy się wstecz, a nie posuwamy się naprzód^{133,134}.

¹³⁰ Według danych uzyskanych w Porównawczym Badaniu Preferencji Wyborczych (Comparative Study of Electoral Preferences – CSES), przedstawionym przez OECD (2017a), luka we frekwencji wyborczej pomiędzy ludźmi znajdującymi się w dolnym i górnym kwintylu rozkładu dochodów w 25 krajach OECD, zanotowana w badaniach ankietowych, wyniosła około 15 punktów procentowych. Takie wskaźniki mogą jednak zaniżać różnicę w zachowaniach wyborców, gdyż osoby, które nie uczestniczyły w głosowaniu, są mniej chętne do udzielania odpowiedzi na pytania ankietatorów.

¹³¹ Oparte na danych z Ankiety Kwalifikacji Dorosłych (OECD 2013f), przytoczonych w publikacji OECD (2017a).

¹³² Jak już wyjaśniłem w przypisie 26 do rozdziału 1, pojęcie „głosu politycznego”, wprowadzone przez Komisję SSF, dotyczy realnego wpływu obywateli na politykę rządu (*przyp. tłum.*).

¹³³ Wskazuje na to również badanie „Głosy ubogich”, o którym wspominaliśmy wcześniej w tym rozdziale: brak wpływu na decyzje dotyczące ich życia to jedna z ważnych postaci wykluczenia społecznego zgłaszana przez ludzi biednych (Narayan et al. 2000).

¹³⁴ Obecnie trwa proces opracowywania mierników do monitorowania postępu w realizacji celu 16 „Agendy 2030” ONZ, który dotyczy zapewnienia „efektywnych i obliczalnych instytucji”. Utworzona została także spe-

3.10.3. *Polityka*

Ponieważ zaufanie społeczne odgrywa kluczową rolę w wyjaśnianiu osiągnięć gospodarczych i społecznych, należy pilnie wyznaczyć instytucje odpowiedzialne za kształtowanie klimatu zaufania oraz wskazać pożądane kierunki polityki w tym zakresie. W szczególności, politycy muszą zwracać uwagę na działania, które mogą podważać zaufanie społeczne.

Działania rządu i procedury, które są postrzegane jako niesprawiedliwe (np. lekceważenie opinii publicznej w procesie podejmowania decyzji), podkopują zaufanie społeczne. W Stanach Zjednoczonych, jak już pisaliśmy, wsparcie udzielone przez rząd bankom podczas kryzysu – uznane jako korzystniejsze od pomocy udzielonej właścicielom domów – podważyło zaufanie obywateli do rządu. Podobnie było w Europie, gdzie środki ostrożnościowe wprowadzone w krajach pogrążonych w kryzysie – szczególnie dotkliwie uderzające w ludzi ubogich – zostały uznane dość powszechnie za niesprawiedliwe, co podkopało zaufanie do kluczowych instytucji publicznych. Rządy podejmujące takie działania powinny być przynajmniej wyjaśnić obywatelom, że są ważne racje przemawiające za taką właśnie polityką¹³⁵.

Mówiąc bardziej ogólnie, wskaźniki zaufania ludzi do różnych instytucji, czynniki sprawcze oraz konsekwencje braku zaufania powinny być punktem wyjścia do opracowania zestawu wskaźników pokazujących, jak obywatele oceniają funkcjonowanie rządu, który powinien im służyć. Jest to ważny obszar wymagający dalszej pracy statystycznej. Można z łatwością wskazać niektóre ważne czynniki obniżające zaufanie obywateli do władzy: jeżeli uchwalane ustawy nie odzwierciedlają preferencji obywateli, to ludzie tracą przekonanie, że instytucje legislacyjne działają zgodnie z zasadami demokracji. Podobnie jest z działaniami, które ograniczają demokratyczną partycypację obywateli w kształtowaniu polityki państwa, a wzmacniają wpływ ludzi zamożnych – wszystko to podważa wiarę w demokratyczne instytucje. Są to tylko przykłady ważnych kwestii empirycznych, które powinny być zbadane, a wyniki tych badań mogą być wykorzystane w kształtowaniu agendy „budowy zaufania”.

Dotychczasowy postęp w poszukiwaniu kierunków polityki wzmacniającej zaufanie społeczne jest stosunkowo niewielki. Jak pokazał Y. Algan w swoim autorskim rozdziale zawartym w tomie towarzyszącym tej książce, dowody empiryczne w tym zakresie ograniczają się głównie do potwierdzenia znaczenia edukacji, zwłaszcza rozwijania umiejętności społecznych (niepoznawczych) oraz doskonalenia metodyki nauczania¹³⁶. Jeżeli tak rzeczywiście jest, to należałoby systematycznie mierzyć te umiejętności i ich wpływ na zaufanie społeczne – poprzez takie instrumenty jak PISA i PIACC (testy OECD dotyczące wiedzy i umiejętności uczniów oraz kwalifikacji osób dorosłych).

cialna grupa robocza pracująca nad doskonaleniem statystyki w tej dziedzinie (UN City Group on Governance Statistics – Praia).

¹³⁵ Niektórzy politycy twierdzili, że banki musiały podtrzymać działalność kredytową, ale to można było zrobić bez narzucania bankom warunków „dobrego zachowania” (np. w zakresie kredytowania). Działania regulacyjne chroniące banki, a nie zwykłych obywateli, jedynie pogłębiły spadek zaufania do rządów.

¹³⁶ Trzeba jednak dokładnie rozważyć mechanizmy, za których pośrednictwem edukacja przyczynia się do umacniania zaufania. W tej mierze, w jakiej wykształcenie zwiększa zdolność obywateli do zrozumienia działań rządu, jest rzeczą jasną, że edukacja wzmacnia zaufanie. Ale jeżeli działania rządu służą głównie interesom elit, to przesuwanie się do elit nowych osób dzięki upowszechnieniu edukacji może zwiększyć liczbę ludzi popierających rząd, nie przyczyniając się jednak zbytnio do zwiększenia zaufania politycznego w pozostałych kręgach społeczeństwa. A zatem, tak jak to podkreślaliśmy w całej tej książce, agenda „Poza PKB” wymaga danych bardziej zdezagregowanych, nie tylko uśrednionych. Ogólniej zaś mówiąc, korelacja to niekoniecznie przyczynowość, a zależności korelacyjne mogą mieć różne interpretacje, z zupełnie odmiennymi implikacjami dla polityki.

3.10.4. Dalsze prace

Musimy ulepszyć istniejące mierniki zaufania. Jak już zaznaczyliśmy, wskaźniki zaufania (do innych ludzi lub do instytucji) są przeważnie pozyskiwane z badań ankietowych prowadzonych wśród gospodarstw domowych, ale większość danych pochodzi z ankiet i sondaży wykonywanych przez różne źródła nieoficjalne na małych i niereprezentatywnych próbach, które nie pozwalają zbadać, jakie grupy ludności charakteryzują się największym deficytem zaufania. Postępy ekonomii eksperymentalnej i psychologii umożliwiły weryfikację korelacji pomiędzy ufnością deklarowaną przez respondentów w ankietach a ufnością i innymi normami zachowań kooperatywnych obserwowanych w eksperymentach laboratoryjnych. Wyniki tych badań sugerują, że wskaźniki pozyskiwane w badaniach ankietowych, zwłaszcza te dotyczące zaufania ogólnego, są miarodajne. Dlatego w przyszłości warto by włączyć odpowiednie pytania na ten temat do rutynowych badań ankietowych prowadzonych na dużych próbach przez urzędy statystyczne poszczególnych państw. Wskazówki metodologiczne opracowane przez OECD (OECD 2017b) dostarczają informacji o różnych aspektach jakości statystycznej istniejących mierników zaufania, jak również praktycznych zaleceń co do rodzaju pytań, które mogłyby być włączone do oficjalnych badań ankietowych.

Jednocześnie warto kontynuować komplementarne pomiary zaufania dokonywane w badaniach laboratoryjnych na reprezentatywnych próbach populacji. Yann Algan opisuje w swym rozdziale zawartym w towarzyszącym tomie tego typu pomiary realizowane już przez badaczy, tak jak to było w przypadku projektu „Trustlab”, prowadzonego wspólnie przez OECD i Sciences-Po w Paryżu. Wyniki uzyskane w tym projekcie można wykorzystać do oceny jakości statystycznej danych ankietowych (okazuje się, że osoby deklarujące wysoką ufność w ankietach wykazują również więcej zaufania do innych ludzi w swoich postawach i zachowaniach ujawnionych podczas udziału w grach eksperymentalnych); dane te mogą być także przydatne w badaniu głównych czynników kształtujących poziom zaufania. Wyniki tego badania pokazują, że uczciwość rządu, jego otwartość i wrażliwość na opinię publiczną oraz dostępność dobrych jakościowo usług publicznych to najważniejsze czynniki określające zaufanie obywateli do rządu (Murtin et al. 2018). Tę samą metodę można zastosować do badania innych aspektów zachowań ludzi, takich jak dyskontowanie przyszłych korzyści, niechęć do ryzyka i niepewności oraz oddziaływanie postrzeganych przejawów nierówności na zachowania ludzi. Ale potrzebne są jeszcze mocniejsze dowody potwierdzające hipotezę, że zachowania ujawniane w grach i eksperymentach są dobrą wskazówką tego, jak ludzie postępują w rzeczywistych sytuacjach życiowych.

Chociaż badania nad przyczynami i skutkami zaufania społecznego są nadal w stadium początkowym, jest to bardzo obiecująca dziedzina badań, która może wnieść wiele nowego do wyjaśnienia mechanizmów rozwoju gospodarczego i postępu społecznego. Jest to szczególnie ważne w kontekście narzekań na różne nieprawdziwe wiadomości rozpowszechniane w środkach masowego przekazu (tzw. „fake news”) i wyraźnego spadku zaufania do mediów obserwowanego w wielu krajach. Jeżeli źródła informacji publicznej są niewiarygodne, ma to poważne konsekwencje społeczne. Nie można bowiem prowadzić rozsądnej dyskusji o różnych wariantach polityki gospodarczej czy społecznej, jeżeli nie ma przynajmniej zgody co do samych faktów.

Wcześniej w tym rozdziale wskazaliśmy kilka korelatów zaufania. Ale jak na razie związki przyczynowo-skutkowe w tym obszarze nie są jeszcze dobrze rozpoznane i zależności mogą być obukierunkowe. Brak zaufania do instytucji publicznych może ograniczać ich zdolność do angażowania się w redystrybucję dochodów, ponieważ mogą istnieć obawy, że efekty redystrybucyjne pójdą w niewłaściwym kierunku, tzn. od biednych do bogatych. Ale wysoki

poziom nierówności, szczególnie nierówności niedających się uzasadnić, podkopuje zaufanie do instytucji publicznych. Podobnie dobrze funkcjonujący system prawny może wzmacniać zaufanie społeczne, natomiast brak zaufania może prowadzić do nadmiernego przeładowania systemu prawnego zbędnymi przepisami, a wynikające z tego pomyłki sądowe mogą osłabiać zaufanie.

Ponieważ zaufanie odgrywa tak ważną rolę w rozwoju gospodarczym i społecznym, sprawą pilną jest określenie kierunków polityki służącej umacnianiu tego zaufania oraz wytypowanie instytucji odpowiedzialnych za jej wdrażanie. Opracowanie lepszych mierników zaufania pomoże nam też w pomiarze sukcesów osiągniętych w tych przedsięwzięciach.

3.11. Wnioski

Wszystkie obszary tematyczne omówione wyżej wymagają pogłębionych badań i lepszych danych. Nawet w tych dziedzinach, w których osiągnięto już wielki postęp w gromadzeniu i opracowaniu danych statystycznych – takich jak nierówności pionowe w zasobach ekonomicznych gospodarstw domowych – istnieją duże problemy metodologiczne, które utrudniają dokładne zbadanie rzeczywistości. Inne obszary – takie jak subiektywny dobrobyt lub rachunkowość ekologiczna – zostały włączone do działalności urzędów statystycznych dopiero niedawno i potrzebne są nowe inicjatywy w zakresie pomiaru tych wielkości, rozszerzenia zestawu danych oraz poprawy ich jakości. Wiele innych zagadnień – takich jak bezpieczeństwo ekonomiczne, nierówność szans, zaufanie społeczne i odporność na wstrząsy – nie ma obecnie w ogóle pokrycia w systemach statystycznych poszczególnych krajów. We wszystkich tych obszarach potrzebny jest większy wysiłek i dodatkowe nakłady, gdyż brak adekwatnych mierników prowadzi do niewłaściwych decyzji politycznych.

Rozdział 4. Wykorzystanie wskaźników dobrobytu w polityce państwa: doświadczenia wybranych krajów

Ten rozdział pokazuje, jakie zmiany mogą nastąpić w polityce społeczno-gospodarczej państwa, jeżeli będzie ona prowadzona przez pryzmat dobrobytu. Autorzy opisują tu różne sposoby wykorzystania wskaźników dobrobytu w różnych etapach cyklu politycznego – począwszy od ustalenia priorytetów, poprzez ocenę plusów i minusów różnych strategii osiągania wyznaczonych celów, aż do alokacji zasobów (budżetowych, kadrowych i politycznych) niezbędnych do realizacji przyjętej strategii, monitorowania na bieżąco przebiegu realizacji przyjętych programów i oceny ich wyników, wraz z wnioskami dotyczącymi pożądanых zmian w przyszłości. Rozdział wskazuje, że szerokie ujęcie problemu dobrobytu, obejmujące najważniejsze jego wymiary – nie tylko w kategoriach wielkości średnich, lecz także w odniesieniu do poszczególnych warstw społecznych, z równoważnym traktowaniem dobrobytu dzisiejszego i jutrzejszego oraz z uwzględnieniem sytuacji istniejącej w innych krajach i częściach świata, stanowi warunek osiągnięcia istotnej poprawy w tym zakresie oraz likwidacji dystansu dzielącego polityków od zwykłych obywateli.

4.1. Wprowadzenie

Jak pokazano w Aneksie do tej książki, postęp osiągnięty w opracowywaniu coraz lepszych wskaźników rozwoju gospodarczego i postępu społecznego odegrał ważną rolę w pogłębianiu rzeczowej wiedzy, opartej na faktach, o czynnikach decydujących o jakości życia¹³⁷. Jednak chociaż rozszerzanie zestawu rozporządzalnych wskaźników jest warunkiem koniecznym dla oceny sytuacji istniejącej w poszczególnych krajach i stojących przed nimi problemów, samo doskonalenie narzędzi pomiaru i rozszerzanie zestawu dostępnych danych statystycznych nie gwarantuje zmian w ukształtowaniu polityki społeczno-gospodarczej. Zawsze istnieje ryzyko (w każdym kraju), że nowo wynalezione wskaźniki będą potraktowane podobnie zdawkowo jak traktuje się nowo opublikowane raporty i ich pojawienie się nie doprowadzi do zasadniczej zmiany podejścia do polityki społeczno-gospodarczej. Wiele nowych wskaźników dobrobytu zostało już włączonych do systemów monitoringowych istniejących w różnych krajach i niektóre z nich odgrywają ważną rolę w ukierunkowaniu polityki gospodarczej (np. w zakresie bezrobocia czy zatrudnienia). Ale chociaż wiele takich wskaźników – co podkreślaliśmy w poprzednim rozdziale – wymaga dalszego doskonalenia, aby można było uniknąć błędów politycznych popełnianych w przeszłości, ważne jest to, że stworzone zostały również pewne mechanizmy instytucjonalne ułatwiające wykorzystanie tych wskaźników przez rządy przy podejmowaniu decyzji.

W tym rozdziale postaramy się odpowiedzieć na pytanie, co się może zmienić, jeżeli polityka państwa będzie kształtowana przez pryzmat dobrobytu społecznego.

4.2. Wykorzystanie wskaźników dobrobytu w polityce państwa

Ramka 4.1 opisuje różne sposoby wykorzystania wskaźników dobrobytu w różnych etapach cyklu politycznego – począwszy od ustalania priorytetowych zadań, poprzez ocenę plusów i minusów różnych strategii osiągania wyznaczonych celów, aż do alokacji zasobów (budżetowych, kadrowych i politycznych) niezbędnych do realizacji przyjętej strategii, monitorowania na bieżąco przebiegu realizacji określonych programów i oceny ich wyników, wraz z wnioskami dotyczącymi pożądanых zmian w przyszłości (rysunek 4.1). Punkt ten wskazuje, że szerokie ujęcie problematyki dobrobytu, obejmujące najważniejsze wymiary warunków życia – nie tylko w kategoriach wielkości średnich, lecz także w odniesieniu do poszczególnych warstw społecznych, z równoważnym traktowaniem dobrobytu dzisiejszego i jutrzejszego oraz z uwzględnieniem sytuacji istniejącej w innych częściach świata, stanowi warunek osiągnięcia poprawy w tym zakresie i likwidacji przepaści dzielącej polityków od zwykłych obywateli.

¹³⁷ Podjęta ostatnio w wielu krajach dyskusja o „faktach zmyślonych” („fake news”) stanowi wyzwanie wobec koncepcji badań opartych na faktach. Wieleletnie badania statystyczne (metodologiczne i aplikacyjne) stworzyły solidne podstawy do oceny jakości badań empirycznych, łącznie z kwestią wnioskowania, czy zaobserwowane zależności reprezentują coś więcej niż tylko korelację. Wszelkie badania naukowe, zwłaszcza w naukach społecznych, są niepewne i mogą być zakwestionowane przez następne badania, toteż warto podawać stopień pewności uzyskanych rezultatów. Wiemy niewiele rzeczy z absolutną pewnością, ale więcej wiemy z wysokim stopniem ufności. Jedną z przyczyn obecnego braku zaufania do elit jest to, że wielu znanych polityków wygłaszało deklaracje wyraźnie wykraczające poza to, co rzeczywiście mogło się zdarzyć ze znacznym stopniem prawdopodobieństwa (np. że globalizacja doprowadzi w stosunkowo krótkim czasie do poprawy poziomu życia większości lub nawet wszystkich ludzi). Jest to przypadek, gdzie teoria ekonomii dostarczała silnych kontrargumentów, ale nie dokładano dostatecznych starań, aby pogodzić wycinkowe badania empiryczne z tą szerszą perspektywą teoretyczną.

Ramka 4.1. Fazy cyklu politycznego, w których można wykorzystać wskaźniki i oceny dobrobytu

Jednym ze sposobów ukazania rozlicznych możliwości wykorzystania mierników dobrobytu w polityce społeczno-gospodarczej jest wyodrębnienie poszczególnych etapów (faz) cyklu politycznego (rysunek 4.1). Na podstawie różnych ujęć tego zagadnienia opisywanych w literaturze przedmiotu (np. Jann et al. 2006, Cairney 2013) można wyodrębnić następujące fazy tego cyklu:

1. **Określenie celów.** Na podstawie analizy aktualnej sytuacji oraz dotychczasowych tendencji w zakresie dobrobytu (z uwzględnieniem nierówności) dokonywany jest strategiczny przegląd celów prowadzący do identyfikacji obszarów wymagających interwencji państwa, a następnie ustalana jest lista priorytetowych zadań i ogólny plan działania. W fazie tej udział bierze zwykle rząd, państwowe organy planowania i/lub struktury parlamentu, ale również obywatele, reprezentowani często przez różne organizacje społeczne, które wskazują politykom dostrzegane mankamenty.
2. **Opracowanie programów.** Etap ten obejmuje badanie różnych wariantów polityki, ocenę ich wykonalności oraz analizę kosztów i korzyści, a ostatecznie wybór odpowiednich narzędzi i sposobów działania. Etap ten angażuje zazwyczaj centralny organ planistyczny, agencje rządowe odpowiedzialne za opracowanie i wdrożenie programu działania, instytucje przydzielające środki finansowe oraz ciała rządowe i parlamentarne podejmujące decyzje budżetowe.
3. **Realizacja.** Ta faza obejmuje wykonanie podjętych programów i działań interwencyjnych przez agencje wyznaczone do ich realizacji, wyposażone w odpowiednie środki, zgodnie z listą priorytetów i kierunków działania.
4. **Monitoring.** Warunkiem koniecznym oceny efektów podejmowanych działań jest monitorowanie ich przebiegu i notowanie efektów, zarówno w trakcie realizacji podjętych programów, jak i po ich zakończeniu. Monitorowanie dotyczy rejestracji ponoszonych nakładów i zaobserwowanych efektów; kompleksowa ocena programu może również obejmować porównanie z sytuacją, jaka miałaby miejsce przy braku interwencji. W monitorowaniu efektów podjętych działań interwencyjnych, oprócz centralnego organu planowania oraz agencji rządowej realizującej dany program, uczestniczyć mogą również inne zainteresowane strony.
5. **Ocena (ex post).** Ten etap polega na ocenie rezultatów danego działania interwencyjnego z punktu widzenia postawionych celów oraz podjęciu decyzji o kontynuacji programu lub jego zakończeniu. Zadanie to wykonuje w ramach rządu centralna agencja planistyczna z udziałem jednostek audytorskich, a niezależne oceny mogą być również sporządzane przez inne zainteresowane strony.

Wykorzystanie wskaźników dobrobytu w kształtowaniu polityki państwa może przynieść rozliczne korzyści, takie jak:

- **Dostarczenie pełniejszego obrazu warunków życia ludności na danym obszarze** (np. w danym kraju, regionie lub mieście) i zwrócenie uwagi na te czynniki, które mają znaczenie w określaniu warunków bytowych i jakości życia, a nie są zwykle uwzględniane w analizach sporządzanych do celów polityki ze względu na brak odpowiednich

mierników. To właśnie spowodowało uruchomienie agendy „Poza PKB” – po prostu PKB nie uwzględnia kluczowych aspektów stopy życiowej ludności.

- **Wzmocnienie koordynacji działań poszczególnych resortów i podporządkowanie ich ogólnej strategii rozwojowej państwa.** We wszystkich fazach cyklu politycznego zasadniczą sprawą jest dobra współpraca i zgodność między działaniami podejmowanymi przez poszczególne resorty. Urzędy państwowe często pracują w izolacji od siebie, skupiając uwagę na nakładach i wynikach w tej dziedzinie, za którą są bezpośrednio odpowiedzialne (gospodarka mieszkaniowa, ochrona zdrowia, oświata, zatrudnienie itp.), bez uwzględnienia szerszych efektów podejmowanych działań. Na przykład, agencje zajmujące się śledzeniem przestępczości i wymiarem sprawiedliwości skupiają uwagę na bezpośrednich skutkach swoich działań w zakresie ograniczenia przestępczości i zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, mimo że występują tu oczywiste powiązania z innymi dziedzinami życia społecznego i związane z tym efekty uboczne (np. niedostatek, złe warunki mieszkaniowe, utrudniony dostęp do służby zdrowia i szkolnictwa). Są to zresztą powiązania obustronne, przy czym bezpieczeństwo publiczne jest głównym warunkiem prawidłowego funkcjonowania innych dziedzin, np. edukacji i więzi społecznych. Podobne sprzężenia zwrotne występują na wszystkich obszarach objętych polityką państwa. System pomiaru dobrobytu może wskazać cele, do których powinny dążyć wszystkie ogniwa realizujące politykę państwa, aby zapewnić spójność w działaniach różnych organów państwa. Co więcej, wielowymiarowy system pomiaru dobrobytu (obejmujący szeroki wachlarz różnych aspektów jakości życia) może ułatwić współpracę różnych agencji rządowych, podporządkowaną realizacji pewnego wspólnego, nadrzędnego celu (jakim jest zapewnienie coraz wyższego poziomu dobrobytu społecznego – *przyp. tłum.*). Może to również dopomóc w konkretyzacji zakresu odpowiedzialności poszczególnych urzędów i ich przedstawicieli oraz lepszą koordynację ich działań.
- **Naświetlenie różnic w sytuacji bytowej różnych grup ludności poprzez bardziej szczegółowe dane.** W przeciwieństwie do agregatowych wskaźników makroekonomicznych mierzących wyniki ogólnogospodarcze, mierniki mikroekonomiczne informujące o sytuacji poszczególnych ludzi i gospodarstw domowych pozwalają dostrzec nierówności, przejawy wykluczenia i bezradności oraz zidentyfikować grupy społeczne, których warunki życia nie nadążają za rozwojem całego społeczeństwa i gospodarki. Pojęcie „wzrostu inkluzywnego” (*inclusive growth*) stosowane przez OECD czy pojęcie „wspólnej pomyślności” (*shared prosperity*) używane w opracowaniach Banku Światowego stanowią próbę zwrócenia większej uwagi na sposób podziału korzyści płynących ze wzrostu gospodarczego.
- **Uwzględnienie zarówno bieżącego dobrobytu, jak i zasobów dostępnych w przyszłości.** Jak już wyjaśnialiśmy w poprzednim rozdziale, głównym ograniczeniem PKB jest to, że miernik ten nie uwzględnia kwestii trwałości wzrostu gospodarczego – zarówno jeśli chodzi o możliwość utrzymania jego dotychczasowego tempa, jak i o ekologiczne i społeczne koszty wzrostu produkcji, które są równe co najmniej dużej części korzyści ekonomicznych płynących ze wzrostu gospodarczego. Szerokie spektrum mierników dobrobytu (w jego wymiarze ekonomicznym, ekologicznym i społecznym) jest tutaj kluczowym atutem. Ponadto w większości podejść do pomiaru dobrobytu uwzględnia się elementy przyszłościowe, takie jak wskaźniki zasobów kapitału naturalnego, ludzkiego, społecznego i ekonomicznego, które będą służyły do podtrzymania dobrobytu w przyszłości (choć – jak to już wyjaśnialiśmy – pozostaje jeszcze wiele do zrobienia w zakresie pomiarów zasobów tych kapitałów). Takie ujęcie próbuje przezwyciężyć krótkookresową orientację większości decyzji politycznych (typu „tu i teraz”) i umożliwia rządowi zbadanie, czy obecne postępy w budowie dobrobytu nie są osiągane kosztem

niszczenia zasobów, które powinny być przekazane przyszłym pokoleniom („później”) albo innym krajom („gdzie indziej”)¹³⁸.

- ***Stymulowanie pogłębionych i wszechstronnych analiz wpływu programów rządowych na dobrobyt społeczny.*** Należy zachęcić poszczególne resorty i urzędy państwowe do rozważenia różnorodnych wpływów ich programów na dobrobyt społeczny, co może pomóc politykom w kompleksowej ocenie efektów tych programów i przyczynić się do bardziej czytelnej i przejrzystej prezentacji związanych z nimi kosztów alternatywnych i efektów ubocznych. Odpowiedzialność za wyniki jest podstawowym warunkiem skutecznego i efektywnego zarządzania. Jest to ostateczne kryterium w ocenie dokonywanej *ex post* efektów interwencji państwa oraz ważny element w ustalaniu priorytetów strategicznych. Zestaw wskaźników dobrobytu może być punktem odniesienia w ocenie działań agencji rządowych. Po wyznaczeniu efektów w zakresie dobrobytu oczekiwanych z określonej interwencji można będzie dokonywać na tej podstawie kompleksowej oceny uzyskanych wyników. Przyjęcie uzgodnionego zestawu wskaźników dobrobytu w jego różnych wymiarach może również usprawnić kontrolę zewnętrzną, dokonywaną przez parlament, organy audytorskie i organizacje społeczne.
- ***Stymulowanie debaty publicznej.*** Regularne gromadzenie i publikowanie danych o miernikach dobrobytu, według uzgodnionej jednolitej koncepcji zestawu czynników określających poziom i jakość życia, pozwoli ożywić rzeczową debatę publiczną nad tymi problemami z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, to jest polityków, organizacji społecznych, przedsiębiorstw i zwykłych obywateli.

4.2.1. Mechanizmy włączające wskaźniki dobrobytu do decyzji politycznych

Regularne publikowanie statystyki dobrobytu samo w sobie przyczyni się do lepszego naświetlenia sytuacji istniejącej w tym obszarze i ułatwi politykom podejmowanie właściwych decyzji. Szeroka dostępność danych na temat poziomu i tendencji rozwojowych dobrobytu społecznego oraz istniejących w tym zakresie nierówności dla wszystkich zainteresowanych stron (np. organizacji społecznych, partii politycznych, przedstawicieli biznesu i środków masowego przekazu) jest warunkiem krzewienia prawdziwej wiedzy, rzeczowej debaty publicznej i właściwego ustawienia priorytetów w polityce państwa. Na przykład, pojawienie się wiarygodnych danych o kompetencjach uczniów i studentów, opartych na standaryzowanych ocenach ich wiedzy i umiejętności uzyskanych w testach OECD PISA, miało ogromny wpływ na przesunięcie punktu ciężkości w polityce edukacyjnej z ilościowych wskaźników powszechności oświaty i liczby absolwentów kończących szkołę na ocenę zawartości programów nauczania oraz jego jakości.

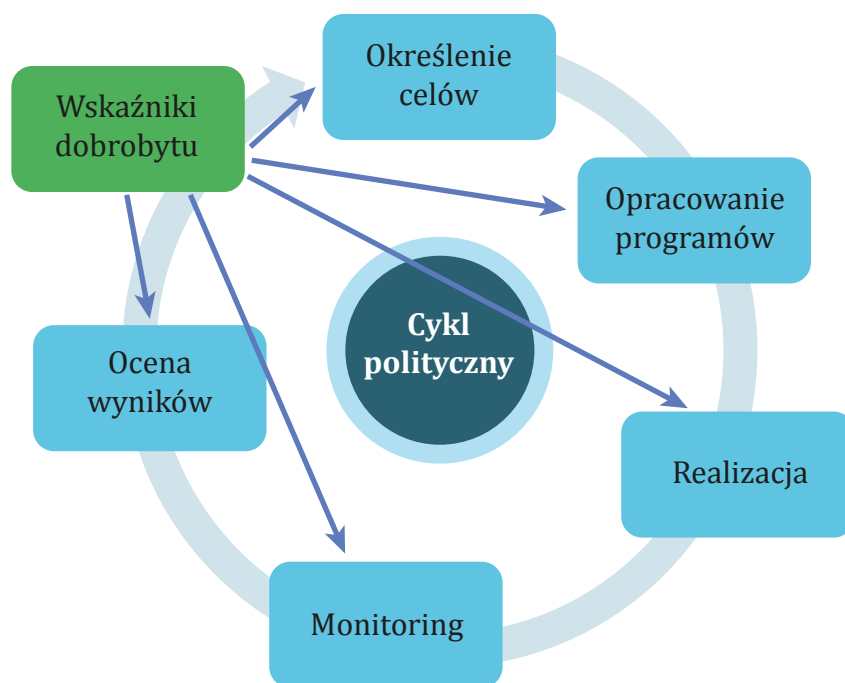
Jednak dla uzyskania pełnej korzyści z proponowanych mierników dobrobytu nie wystarczy samo udostępnienie danych o tych wskaźnikach szerokiej opinii publicznej. Włączenie wskaźników dobrobytu do założeń polityki społeczno-ekonomicznej i oceny jej wyników wymaga świadomej decyzji ze strony osób wykonujących lub zlecających odnośne badania i analizy, jak też gotowości polityków do uwzględnienia takiego szerszego spojrzenia na podejmowane programy. Wymaga to również opracowania określonego zestawu narzędzi, modeli i metod oraz wprowadzenia go do praktyki analitycznej stosowanej w odnośnych

¹³⁸ „Tu i teraz” (obecny dobrobyt), „później” (kapitał) i „gdzie indziej” (efekty transgraniczne) to wymiary wyprowadzone z doniosłego raportu Brundtlanda (United Nations 1987), wspierającego klasyfikację pojęciową wskaźników rozwoju zrównoważonego zaproponowaną przez Konferencję Statystyków Europejskich (UNECE 2014).

urzędach państwowych. Przykładem może tu być kompendium metodologiczne opracowane w Ministerstwie Skarbu Wielkiej Brytanii: *Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government* (HM Treasury, 2018), służące do oceny kosztów i korzyści – pieniężnych i pozapieniężnych – wszelkich programów rządowych.

Niektóre kraje OECD opracowały i uruchomiły specjalne mechanizmy i procedury zapewniające włączenie wskaźników dobrobytu do procesów politycznych. Mechanizmy te mogą dotyczyć konkretnego etapu cyklu politycznego wskazanego na rysunku 4.1 lub kilku etapów. Tego typu mechanizmy i procedury stanowią dobry punkt wyjścia do analizy wychodzącej „poza PKB”; pozwalają one nadać właściwą wagę (i poświęcić należną uwagę) różnym innym wymiarom dobrobytu poza ogólną wielkością produkcji. Na przykład, w wielu krajach prowadzone są analizy kosztów i korzyści związanych z określonymi programami rozwoju energetyki, z uwzględnieniem zdyskontowanych efektów oczekiwanych w przyszłości. Jednak związane z tym procedury kalkulacyjne stosowane w niektórych krajach nadają znikomą wagę efektom zmian klimatycznych spodziewanych w odległej przyszłości (np. za 40 lat); krótko mówiąc, procedury te nie zapewniają trwałości rozwoju w przyszłości.

Rysunek 4.1. Cykl polityczny



Źródło: opracowano na podstawie: Exton C., Shinwell M. (2018), *Policy use of well-being metrics: Describing countries' experiences*, OECD Statistics and Data Working Paper, OECD Publishing, Paris.

Tabela 4.1 zawiera przegląd takich doświadczeń w 10 krajach, które przyjęły model polityki społeczno-ekonomicznej oparty na wskaźnikach dobrobytu, ze wskazaniem ośrodka wiodącego oraz fazy cyklu politycznego objętej wprowadzonym w tym zakresie mechanizmem (więcej na ten temat – zob. Exton i Shinwell 2018). Analizując te przykłady, można wyłowić pewne podobieństwa i różnice oraz wskazać charakterystyczne problemy powstające przy wprowadzaniu formatu dobrobytu do polityki społeczno-gospodarczej. Wspólne problemy dotyczą samego pomiaru dobrobytu, osiągnięcia konsensusu w sprawie jego wymiarów i cech oraz dostosowania przyjmowanych koncepcji do specyfiki politycznej każdego kraju.

Tabela 4.1. Mechanizmy i formy włączania wskaźników dobrobytu do polityki gospodarczej w wybranych krajach

Kraj	Mechanizm	Organ wiodący	Krótki opis	Etap cyklu politycznego
Australia	System oceny dobrobytu	Ministerstwo Skarbu	System oceny dobrobytu (poziomu życia) został opracowany w 2004 r. w Ministerstwie Skarbu jako narzędzie wsparcia analiz i ekspertyz wykonywanych w sprawach będących w gestii tego resortu. System ten obejmował 5 elementów dobrobytu: zdolności konsumpcyjne i ich rozkład, ryzyko indywidualne i społeczne, swoboda wyboru konsumenta oraz wolność i szanse obywateli. W 2016 r. system ten został zaktualizowany i skoncentrowany na sprawach dotyczących budżetu, produktywności i globalizacji.	Określenie celów Ocena wyników
Ekwador	Konstytucja Narodowy Plan Rozwoju Sekretariat Buen Vivir	Rząd	Koncepcja <i>Buen vivir</i> została wprowadzona do konstytucji Ekwadoru w 2008 r. W 2013 r. były prezydent Rafael Correa utworzył Sekretariat Buen Vivir jako nowy resort. Głównym mechanizmem jest Narodowy Plan Rozwoju, określający strategię budowy dobrobytu w kraju na okres 4 lat.	Określenie celów Opracowanie programów Ocena wyników
Francja	Ustawa budżetowa Raporty o wskaźnikach dobrobytu	France Stratégie* Rada Ekonomiczna, Społeczna i Ekologiczna (EESC)	Ustawa 411, uchwalona w 2015 r., zobowiązuje rząd do przedstawiania parlamentowi co roku raportu o osiągniętym postępie w zakresie 10 nowych wskaźników sytuacji gospodarczej, społecznej i ekologicznej. Raport powinien zawierać także ocenę wpływu głównych przewidywanych reform na kształtowanie się tych wskaźników.	Określenie celów Opracowanie programów Ocena wyników
Holandia	„Dzień odpowiedzialności”**	Rząd	Coroczny „Monitor dobrobytu”, opracowany przez Narodowy Instytut Statystyczny, ma być podstawą dyskusji rządu nad stanem dobrobytu w kraju. Sprawozdanie rządu na ten temat (przedstawiane w maju każdego roku) będzie stanowić następnie podstawę debaty nad odpowiedzialnym rozwojem w Izbie Reprezentantów. Ponadto publiczne agencje analityczne (Biuro Analizy Polityki Gospodarczej, Agencja Oceny Środowiska i Instytut Badań Społecznych) mają prowadzić okresowe badania dobrobytu oparte na danych publikowanych w „Monitorze”.	Określenie celów
Nowa Zelandia	System oceny poziomu życia	Ministerstwo Skarbu	System oceny poziomu życia został opracowany w 2011 r. w Ministerstwie Skarbu jako podstawa i zachęta dla ekspertyz sporządzanych do celów politycznych. System ten ma dostarczać organom rządowym informacji na temat warunków życia ludności, niezbędnych do przygotowania odpowiednich programów, chociaż nie jest on sam w sobie elementem procesu decyzyjnego.	Opracowanie programów
Szkocja	„Szkocja działa”	Rząd	Ocena stanu gospodarki (National Performance Framework – NPF), opublikowana po raz pierwszy w 2007 r. jako część przeglądu wydatków budżetowych, określa 10-letnią wizję rozwoju kraju opartą na prognozowanych wynikach mierzących osiągnięcia rządu. NPF stanowi podstawę porozumień zawieranych z organami zarządzającymi służbami publicznymi (także na poziomie lokalnym) i jest wykorzystywana do monitorowania ich efektywności.	Monitoring Ocena wyników
Szwecja	Nowe mierniki pomyślnego rozwoju	Ministerstwo Finansów	Nowe mierniki dobrobytu opracowane przez rząd jako uzupełnienie danych o PKB zostały włączone do ustawy budżetowej na 2017 r.	Określenie celów Ocena wyników
Wielka Brytania	The What Works Centre for Wellbeing Różne programy rządu	The What Works Centre for Wellbeing Różne urzędy centralne	Proces włączania mierników dobrobytu do polityki rządu przybiera różne formy. Jedną z nich są prace niezależnego ośrodka badań nad dobrobytem (The What Works Centre for Wellbeing), który gromadzi, przetwarza i interpretuje wiarygodne dane o dobrobycie społecznym na potrzeby rządu, samorządów lokalnych, przedsiębiorstw i organizacji społecznych.	Określenie celów Opracowanie programów Ocena wyników
Włochy	Ustawa budżetowa Raporty o sprawiedliwym i trwałym dobrobycie	Ministerstwo Gospodarki i Finansów	Na podstawie opracowania Narodowego Instytutu Statystycznego pt. „Mierniki sprawiedliwego i trwałego dobrobytu” ustawa uchwalona w 2016 r. wskazała wąski zestaw 12 wskaźników dobrobytu, które mają być corocznie przedstawiane parlamentowi w kontekście dyskusji budżetowej.	Określenie celów Opracowanie programów Ocena wyników
Zjednoczone Emiraty Arabskie	Podręcznik polityki szczęśliwości	Ministerstwo Szczęśliwości i Dobrobytu Narodowy Program Szczęśliwości i Pomyślności	W 2017 r. opublikowany został podręcznik polityki szczęśliwości wydany przez Narodowy Program Szczęśliwości i Pomyślności, proponujący wykorzystanie pojęcia szczęśliwości w polityce społeczno-ekonomicznej państwa. Podejście realizacyjne obejmuje trzy etapy cyklu politycznego: formułowanie programów, ocenę wyników i realizację.	Cały cykl polityczny

* Komisariat Generalny Strategii i Prognoz (CGSP) (*przyp. tłum.*).

** „Dzień odpowiedzialności” (*Verantwoordingsdag*) to dzień, w którym rząd Holandii przedstawia parlamentowi swe doroczne sprawozdanie (*przyp. tłum.*).

Źródło: Exton i Shinwell (2018), *Policy use of well-being metrics: Describing countries' experiences*, OECD Statistics and Data Working Paper, OECD Publishing, Paris.

4.3. Doświadczenia wybranych krajów

Jak już zaznaczyliśmy wcześniej, w niektórych krajach wskaźniki dobrobytu były opracowywane niezależnie od potrzeb bieżącej polityki państwa. Ale w innych krajach proces ten rozpoczął się od zmian paradygmatu przyjętego w polityce społeczno-gospodarczej rządu w kierunku rozszerzenia zakresu działań poprawiających warunki życia ludności. Dla przykładu, w Ekwadorze pojęcie dobrobytu (*buen vivir*) zostało zapisane w konstytucji. W Szkocji nadano specjalne znaczenie wskaźnikom dobrobytu, włączając je do systemu monitorowania i oceny stanu gospodarki i społeczeństwa. Wskaźniki dobrobytu są wykorzystywane najczęściej przy opracowywaniu konkretnych programów (np. w Nowej Zelandii i Ekwadorze) lub w fazie oceny ich rezultatów. We Francji i Włoszech oraz w Szwecji wskaźniki te są wykorzystywane najczęściej na etapie formułowania problemów, a zwłaszcza w debacie parlamentarnej poprzedzającej uchwalenie budżetu państwa (tabela 4.1). Jest to tylko kilka wybranych przykładów. Inne kraje, takie jak Bhutan, Meksyk, Kolumbia, Kostaryka czy Słowenia, również wprowadziły zestawy wskaźników dobrobytu adresowane głównie na potrzeby polityki państwa.

Wskaźniki dobrobytu stosowane w polityce społecznej i gospodarczej poszczególnych krajów wykazują znaczne różnice pod względem ich ilości i rodzajów. W Szwecji oraz we Włoszech i Francji, gdzie polityka ta jest kształtowana głównie w parlamencie, liczba wskaźników jest bardzo ograniczona (od 6–10 we Francji do 12 we Włoszech i 15 w Szwecji), tak aby ułatwić dyskusję parlamentarną. Na drugim krańcu, w Nowej Zelandii i Wielkiej Brytanii, Główny Urząd Statystyczny publikuje bardzo szeroki zestaw wskaźników, które są wykorzystywane w analizie kosztów i korzyści lub w ocenie *ex post* różnych przedsięwzięć polityki społeczno-gospodarczej (dokonywanej w Wielkiej Brytanii przez ośrodek badań nad dobrobytem zwany What Works for Wellbeing Centre)¹³⁹ bądź też w opracowywaniu *ex ante* projektów różnych programów (jak to jest w Nowej Zelandii). Ekwador i Szkocja znajdują się gdzieś pośrodku, stosując określoną liczbę wskaźników i dobrze przygotowane procedury monitoringowe (w Ekwadorze w ramach planu rozwoju kraju, a w Szkocji w ramach systemu oceny stanu gospodarki).

Rodzaje wskaźników dobrobytu wykorzystywanych na wysokich szczeblach władz państwowych także różnią się w poszczególnych krajach, zależnie od konkretnych potrzeb procesu politycznego. Na przykład we Włoszech jednym z kryteriów stosowanych przy selekcji wskaźników wykorzystywanych w ustawie budżetowej była możliwość ich prognozowania na najbliższą przyszłość (na trzy lata naprzód). Ze względu na to kryterium wskaźniki subiektywnego dobrobytu zostały w ogóle wyłączone z listy uwzględnianych wskaźników z uwagi na szczupłość dostępnych danych, wątpliwości co do ich jakości i brak jasności co do tego, jak podejmowane decyzje budżetowe mogą wpłynąć na ich ewolucję. Natomiast w Wielkiej Brytanii wspomniany już ośrodek What Works for Wellbeing Centre kładzie duży nacisk na mierniki subiektywnego dobrobytu i wskazał szereg programów rządowych, które powinny być zmienione w świetle tego typu wskaźników (a nie konwencjonalnej analizy kosztów i korzyści).

W niektórych krajach programy dotyczące dobrobytu społecznego są również przedmiotem obrad parlamentu, niezależnie od tego, czy ich inicjatorem jest parlament czy rząd. We Francji, Włoszech i w Holandii (a w mniejszym stopniu także w Szwecji) parlament chce mieć dane niezbędne do kontrolowania decyzji rządu (i rozliczania rządu z podjętych

¹³⁹ Adres internetowy: <https://whatworkswellbeing.org/>.

decyzji – *przyp. tłum.*) poprzez coroczne zbadanie wpływu różnych programów na wybrane wskaźniki dobrobytu. W jeszcze innych krajach sprawami tymi zajmuje się odrębna agencja rządowa – np. w Nowej Zelandii koordynatorem programów dobrobytu jest Ministerstwo Skarbu, a w Ekwadorze sekretariat Buen Vivir oraz Ministerstwo Planowania.

Niektóre z inicjatyw wymienionych w tabeli 4.1 uzyskały silne wsparcie polityczne ze strony czołowych osobistości zainteresowanych krzewieniem koncepcji państwa dobrobytu. Godnym uwagi przykładem jest Ekwador, gdzie były prezydent Rafael Correa zainicjował poprawkę do konstytucji wprowadzającą pojęcie dobrobytu (*buen vivir*). Podobnie było we Francji (gdzie specjalną ustawę na ten temat wprowadziła członkini Senatu Eva Sas), w Wielkiej Brytanii (gdzie Program Pomiaru Dobrobytu Narodowego uruchomił były premier David Cameron) oraz w Szkocji (po dojściu do władzy w 2007 r. Szkockiej Partii Narodowej).

Większość tych inicjatyw została jednak podjęta stosunkowo niedawno, co oznacza, iż należy się spodziewać pewnych poprawek i modyfikacji, a więc za wcześnie jeszcze na ostateczne wnioski. Kluczową sprawą jest to, czy inicjatywy podjęte przez jeden rząd przetrwają po wyborze nowego rządu, zwłaszcza gdy zostanie on utworzony przez inną partię lub koalicję. Dlatego ważne jest utrzymanie ciągłości zaangażowania polityków w problematykę dobrobytu. To z kolei może wymagać różnych form szerokich konsultacji publicznych, tak aby wypracować konsensus i stworzyć koalicję wspierającą określone programy nawet po zmianie rządu, lub wmontowania tych programów w wieloletni plan rozwoju. Trudności w tym zakresie mogą się potęgować, jeżeli dane inicjatywy są silnie kojarzone z określoną postacią polityczną; powstaje wówczas pytanie, czy realizacja danego programu nie zostanie przerwana wraz z odejściem jego pomysłodawcy. A to najprawdopodobniej będzie zależało od tego, czy hasło „poza PKB” uzyska silne wsparcie społeczne i mocno się zakotwiczy w mentalności urzędników państwowych.

Rozwój polityki zorientowanej na budowę dobrobytu będzie również wymagał ciągłego, iteracyjnego postępu w zbieraniu odpowiednich danych, ich upowszechnianiu i analizie. Dlatego utrzymanie agendy wyjścia „poza PKB” jest tak ważnym wyzwaniem. Co należy zrobić, aby zakotwiczyć właściwe mierniki dobrobytu w polityce społeczno-gospodarczej i zapewnić ich stałą obecność? Jakie narzędzia mogą być najbardziej skuteczne w przyciągnięciu zainteresowania wszystkich stron? W tym miejscu chcemy naświetlić tylko jeden związany z tym problem, a mianowicie to, w jaki sposób można zidentyfikować wpływ określonego programu czy zestawu działań na zmiany obserwowane we wskaźnikach dobrobytu.

Wykazanie przyczynowości w kontekście polityki publicznej jest zawsze trudne. Niezwykle rzadko mamy idealne warunki eksperymentalne do ustalenia przyczyn i skutków w podejmowanych próbach poprawy warunków życia ludności w sposób sprawiedliwy i zrównoważony za pomocą decyzji politycznych. Zbieranie właściwych rodzajów danych we właściwym czasie oraz wykorzystanie odpowiednich modeli i innych narzędzi analizy może jednak dopomóc w stworzeniu niezbędnej bazy faktograficznej. Programy ukierunkowane na pewne konkretne efekty wywołują zwykle różne efekty uboczne, często niezamierzone. W przypadku mierników dobrobytu dodatkowym problemem jest wielowymiarowy charakter dobrobytu oraz – co podkreślaliśmy w poprzednim rozdziale – trudne do dokładnego określenia powiązania i zależności wzajemne między różnymi miernikami dobrobytu. Wiele nowych mierników dobrobytu wprowadzonych dopiero niedawno do dużych zbiorów dobrych jakościowo danych, gromadzonych w zasobach oficjalnej statystyki poszczególnych państw, będzie wymagało jeszcze sporo czasu, aby można było zbudować szeregi czasowe danych niezbędnych do badania różnych kwestii ważnych dla polityki oraz do celów analizy i prognozowania.

Wskaźniki dobrobytu muszą być na stałe włączone do opracowań oceniających skutki polityki gospodarczej, co także przyczyni się do rozbudowy niezbędnej bazy faktograficznej.

Dodatkowym problemem we wprowadzaniu szerokiego zestawu wskaźników dobrobytu w krajach rozwijających się jest obawa, że ta agenda może odwrócić uwagę od tego, co w tych krajach jest uznawane często za najważniejsze, a mianowicie od wzrostu gospodarczego. Rząd, któremu nie udało się zapewnić odpowiedniego wzrostu gospodarczego w swoim kraju w postaci wzrostu PKB, może próbować usprawiedliwiać to zaniedbanie argumentem, że starał się realizować szerszą agendę poprawy dobrobytu; krytykę należy więc kierować pod innym adresem. Wzrost PKB może być warunkiem koniecznym dla pozyskania środków niezbędnych do poprawy warunków życia, ale nie jest to warunek wystarczający. Wzrost gospodarczy, który nie daje żadnych korzyści większości ludności i który nie ma trwałych podstaw, nie jest dobrym wzrostem. Tylko w szerszym podejściu proponowanym tutaj można się upewnić, czy wzrost gospodarczy w określonym kraju rzeczywiście prowadzi do poprawy dobrobytu społecznego. Jak już wyjaśnialiśmy, krótkotrwały wzrost gospodarczy połączony ze wzrostem nierówności, zwiększoną degradacją środowiska i spadkiem zaufania społecznego nie da się długo utrzymać.

4.4. Wykorzystanie subiektywnych ocen dobrobytu

Większość systemów oceny dobrobytu opisanych w tabeli 4.1 uwzględnia (obok innych rodzajów wskaźników) mierniki dobrobytu subiektywnego. Tak więc oceny i odczucia ludzi dotyczące ich życia są brane pod uwagę jako ważny element składowy dobrobytu, ale nie jest to wskaźnik jedyny zasługujący na uwagę.

Dobrobyt subiektywny ma jednak takie cechy, które czynią go szczególnie przydatnym w analizie polityki społeczno-ekonomicznej. W szczególności jest to wskaźnik dobrze reagujący na różne obiektywne elementy warunków życia, takie jak: dochód, zdrowie, więzi społeczne i głos polityczny. Ze względu na tę własność analiza czynników kształtujących subiektywne poczucie dobrobytu (oparta na dużych zbiorach respondentów i obejmująca różne aspekty warunków życia) może przyczynić się do poprawy skuteczności programów rządowych i ich rzetelnej oceny dzięki naświetleniu tych aspektów jakości życia, które nie są odzwierciedlone lub są tylko częściowo odzwierciedlone w standardowych wskaźnikach dochodu lub innych bardziej obiektywnych miernikach. Mierniki subiektywnego dobrobytu są również istotne w ocenie pozapieniężnych kosztów i korzyści projektów i programów rządowych. Wszystko to sprawia, że subiektywne oceny dobrobytu są bardzo przydatne w planowaniu polityki państwa i w ocenie jej skutków.

W niektórych programach rządowych przeprowadzano badania ankietowe wśród osób objętych danym programem w celu ustalenia jego wpływu na sytuację bytową tych osób. Tego typu badania dostarczają często ważnych informacji, których nie da się pozyskać w żaden inny sposób (Ludwig et al. 2013). Dane o dobrobycie subiektywnym są również wykorzystywane w analizach pozapieniężnych kosztów i korzyści programów rządowych, sporządzanych przez różne urzędy i instytucje państwowe (Fujiwara i Campbell 2011). Przykładem może być podejście stosowane przez Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii.

Pojęcie subiektywnego dobrobytu może być również włączone do polityki państwa prowadzonej na pewnych specyficznych odcinkach, takich jak np. ochrona zdrowia. W swoim opracowaniu zamieszczonym w osobnym tomie towarzyszącym tej książce A.B. Krueger i A.A. Stone pokazują, że subiektywne odczucia dobrobytu mogą być ważnym źródłem informacji dla działań podejmowanych w innych dziedzinach (np. są one dobrym predyktorem

zachorowalności i śmiertelności). Działania rządu poprawiające subiektywne poczucie dobrobytu wśród obywateli mogą pośrednio wywołać wiele różnych pozytywnych efektów. Poczucie dobrobytu wpływa nawet na decyzje rodziców dotyczące dietności oraz na samopoczucie osób chorych na raka. W miarę postępu wiedzy o determinantach subiektywnego dobrobytu badania prowadzone w tym zakresie będą dostarczać politykom coraz więcej informacji i narzędzi pomocnych w kształtowaniu zarówno subiektywnie pojmowanego dobrobytu, jak i w osiąganiu innych celów społecznych zależnych od niego. Ale nawet bez pełnego wyjaśnienia tych determinant i wielu skomplikowanych zależności istniejących w obrębie złożonego systemu społeczno-ekonomiczno-ekologicznego można wiele zrobić dla utrwalenia i poprawy naszego dobrobytu oraz wyników osiągniętych w postępie społecznym.

4.5. Wnioski

Od samego początku naszego programu badawczego wychodziliśmy z założenia, że lepsze i bardziej różnorodne dane oraz pełniejsze informacje warunkują poziom debaty publicznej. Polityka jest dzisiaj inna, niż była dziesięć lat temu, kiedy zaczynaliśmy naszą pracę na tym obszarze. Wymaga informacji o wielu aspektach życia społecznego, które wtedy były jeszcze słabo zbadane i wyjaśnione. Nasze systemy statystyczne powinny odzwierciedlać problemy nurtujące społeczeństwo i w miarę możliwości antycypować przyszłe problemy. W czasie, gdy zaczynaliśmy naszą pracę, za mało uwagi poświęcano kwestii trwałości dobrobytu i problematyce nierówności. Niektórzy politycy mogli nawet sądzić, że dopóki nie zaczniemy mierzyć nierówności, to nikt nie będzie wiedział, jak szybko one rosną. Był to oczywiście pogląd naiwny i niezbyt mądry. Ale teraz, kiedy już dobrze wiemy, że tak niewielka część owoców wzrostu gospodarczego w ostatnich dekadach trafiła do 90% ludności zajmującej dolne segmenty rozkładu dochodów, nie możemy ignorować tego faktu. Jest to część rzeczywistości politycznej, w której żyjemy, i trzeba coś z tym fantem zrobić.

Postęp osiągnięty w mierzeniu dobrobytu od czasu ukazania się w 2009 r. raportu Komisji Stiglitz, Sena i Fitoussiego przyczynił się do zmiany pytania, na które szukamy odpowiedzi. Na początku pytanie to brzmiało: „w jaki sposób można skonstruować wiarygodne mierniki poziomu i jakości życia?”. Obecnie pytanie to brzmi: „jak można wykorzystać opracowane już mierniki dobrobytu w procesie politycznym?”. Jest to nowe i trudniejsze pytanie. Jest to zarazem problem, z którym zaczęły się borykać rządy wielu krajów w swoich codziennych działaniach. Mijmy nadzieję, że podjęte w tym zakresie próby zastosowania mierników dobrobytu w polityce rządów będą kontynuowane i rozszerzane na inne kraje, co pozwoli nam znaleźć najlepsze i najbardziej skuteczne metody działania w tej dziedzinie.

Rozdział 5. Zalecenia do dalszych prac nad pomiarem dobrobytu

W tym rozdziale stawiamy tezę, że sukces raportu Komisji Stiglitz-Sen-Fitoussi ogłoszonego w 2009 r. wynikał z tego, że raport ten odzwierciedlał dość powszechną opinię o nieadekwatności mierników, na których opiera się obecnie polityka społeczno-ekonomiczna, i wskazywał kierunki pożądanych badań w tym zakresie. Choć przełożenie ówczesnych rekomendacji tej komisji na język praktyki statystycznej wymaga jeszcze wiele pracy, ten krótki rozdział przedstawia nowy zestaw 12 zaleceń wynikających z prac grupy eksperckiej HLEG, prowadzonych pod auspicjami OECD w ciągu ostatnich pięciu lat.

Tę krótką książkę chcemy zamknąć trzema ogólnymi uwagami.

Po pierwsze, jak już wspomnieliśmy, liczba i zakres nowych inicjatyw w tym obszarze problemowym, podjętych od czasu ukazania się raportu Komisji SSF w 2009 r., przekroczyła nasze oczekiwania. Nastąpiło przejście od stanu niszowego, w którym założenia i oceny wartościujące zawarte w naszym systemie pomiaru były odnotowywane tylko w przypisach i szybko ulegały zapomnieniu, do stanu szerokiego ruchu, w którym uczestniczą obecnie badacze, analitycy, urzędy statystyczne, organizacje międzynarodowe i ministerstwa finansów (tradycyjni bramy ortodoksji finansowej). Wierzymy, że niezależnie od konkretnych stwierdzeń i zaleceń zawartych w raporcie Komisji, ten sukces wynikał właśnie z tego, że raport ten wyrażał szeroko rozpowszechnione już troski. Dostarczył też słownika niezbędnego w podejmowaniu dyskusji na ten temat i ukazywał kierunki badań w tym zakresie, które poprzednio były traktowane jako niepowiązane ze sobą i często zawierały sprzeczne wnioski. Podkreślał również konieczność powiązania badań naukowych z praktyką statystyczną, co powinno być utrzymane również w przyszłości.

Po drugie, chociaż agenda „Poza PKB” jest często krytykowana jako podejście „antywzrostowe”, nie taka jest filozofia leżąca u podstaw tej książki. Jak już wyjaśnialiśmy, wykorzystanie szerszego, ale poręcznego zestawu wskaźników pokazujących to, co jest ważne dla społeczeństwa, doprowadziłoby najpewniej do szybszego wzrostu PKB w porównaniu ze wzrostem faktycznie osiągniętym w większości krajów w okresie po zakończeniu ostatniego kryzysu. Stawiamy tu tezę, że wzrost gospodarczy polegający tylko na wzroście PKB, bez wzrostu dobrobytu większości obywateli, który nie uwzględnia degradacji środowiska i drenażu zasobów naturalnych, zwiększa niepewność co do przyszłości zarówno w odniesieniu do całej gospodarki, jak i w odczuciach indywidualnych poszczególnych obywateli, podważa zaufanie ludzi do państwa i systemu oraz wywołuje konflikty związane z dyskryminacją pewnych grup etnicznych czy rasowych, nie jest wzrostem prawdziwym. Nie powinniśmy dać się uwieść wskaźnikowi, który nie jest w stanie uwzględnić wszystkich tych wymiarów czy aspektów. Prawdziwy wzrost, który powinien być przedmiotem naszej uwagi, to wzrost sprawiedliwy, zrównoważony i trwały.

Oznacza to również, że opowiadamy się przeciwko wąskiemu ujmowaniu systemu ekonomicznego, w oderwaniu od otoczenia społecznego, i traktowaniu gospodarki jako systemu, w którym czynniki produkcji są zawsze w pełni wykorzystane, a jedynym celem polityki gospodarczej jest zapewnienie maksymalnej efektywności ekonomicznej, tak aby można było „wytwarzać jak najwięcej przy jak najmniejszych nakładach”¹⁴⁰. Standardowa teoria ekonomii przyjmowała niemal jako pewnik założenie, że powinniśmy maksymalizować PKB, utożsamiając tę wielkość z dobrobytem społecznym i pomijając rozliczne przejawy zawodności rynku szeroko opisywane w nowszych pracach ekonomistów. Teoria ta przemilcza naturalne ograniczenia działalności gospodarczej oraz pomija wiele aspektów dobrobytu, które nie są należycie uwzględnione w PKB i które mogą nawet ulegać pogorszeniu wraz ze wzrostem PKB. Agenda „Poza PKB” uzyskała taki szeroki rezonans na świecie, ponieważ zwykli ludzie, a teraz także ekonomiści, zrozumieli w końcu, że sam PKB nie jest dobrym miernikiem dobrobytu i że gospodarka jest jedynie środkiem do osiągnięcia celu, jakim jest pomnażanie dobrobytu wszystkich obywateli teraz i w przyszłości. Kryzys finansowy

¹⁴⁰ Nie wiadomo, skąd pochodzi ten cytat, ale z pewnością nie odtwarza on prawidłowo zasady optymalnego gospodarowania czy efektywności ekonomicznej, w której chodzi o maksymalizację efektów produkcyjnych osiąganych przy danych nakładach lub minimalizację nakładów ponoszonych dla uzyskania danych efektów, a nie o jednoczesną maksymalizację produkcji i minimalizację nakładów, co jest zadaniem po prostu niewykonalnym (*przyp. tłum.*).

w 2008 r. i kryzys polityczny w 2016 r. pokazały nam, jakie mogą być skutki zawężonego pojmowania celów gospodarki: rezultatem może być niższy PKB, ale ucierpieć na tym może także efektywność ekonomiczna i właściwie pojmowany postęp społeczny. Odpowiednie wskaźniki statystyczne – w postaci proponowanej przez nas „deski rozdzielczej”, opartej na ogólnonarodowym dialogu odzwierciedlającym wartości i warunki danego kraju – mogą odegrać ważną rolę we wprowadzaniu takiego szerszego ujęcia celów gospodarki. Tabela A.2 w Aneksie pokazuje przykłady wskaźników, które mogą być włączone do takiego zestawu; są to wskaźniki uwzględniane w raporcie OECD „Jak się nam żyje?” (*How's Life?*, OECD 2017a).

Po trzecie, pomimo osiągniętego postępu, jesteśmy wciąż jeszcze daleko od punktu, w którym moglibyśmy uznać zapoczątkowaną przez nas misję za zakończoną. Naukowcy, praktycy, statystycy, komentatorzy i politycy muszą podjąć i rozwinąć to dzieło w sposób bardziej konkretny i praktyczny. Pomimo osiągniętego już postępu, większość zaleceń zawartych w raporcie Komisji SSF z 2009 r. pozostaje nadal aktualna. Mamy nadzieję, że dalszy postęp w ich realizacji zostanie osiągnięty w przyszłości. W kontekście prac grupy eksperckiej HLEG w ramce 5.1. przedstawiamy zestaw 12 zaleceń, które wskazują dodatkowe kierunki dalszych prac nad tą samą agendą.

Ramka 5.1. Zalecenia kierownictwa grupy HLEG

1. Żaden pojedynczy wskaźnik nie będzie dobrą miarą kondycji danego kraju, nawet przy ograniczeniu jego zasięgu do funkcjonowania systemu gospodarczego. Polityka społeczno-gospodarcza państwa powinna opierać się na pewnym zestawie wskaźników informujących o materialnych warunkach życia mieszkańców kraju i jakości życia, z uwzględnieniem nierówności istniejących w tym zakresie oraz perspektyw dalszego rozwoju. Zestaw ten powinien zawierać wskaźniki umożliwiające ocenę sytuacji bytowej ludności w różnych fazach cyklu gospodarczego. Można przypuszczać, że działania rządów w okresie ostatniego kryzysu byłyby inne, gdyby były podejmowane na podstawie informacji płynących z takiego zestawu wskaźników.
2. Konstruowanie lepszych mierników dobrobytu jest ważnym zadaniem dla wszystkich krajów, bez względu na poziom ich rozwoju. Urzędy statystyczne powinny otrzymać odpowiednie środki i uzyskać niezależność, co jest niezbędne do realizacji tego zadania w efektywny sposób, łącznie z wprężeniem do tego przedsięwzięcia potencjału wielkich zbiorów danych. Społeczność międzynarodowa powinna przeznaczyć więcej środków na rozbudowę potencjału statystycznego krajów uboższych.
3. Należy dążyć do dalszej poprawy jakości i porównywalności dostępnych mierników nierówności dochodowych, a zwłaszcza majątkowych. W szczególności urzędy statystyczne powinny uzyskać możliwość wykorzystania rejestrów podatkowych do dokładnego zbadania sytuacji istniejącej na górnym krańcu rozkładu dochodów i majątków. Należy również opracować mierniki łącznego rozkładu dochodów rozporządzalnych, konsumpcji i majątków.

4. Dane dotyczące warunków bytowych ludności powinny być zdezagregowane, w rozbiciu według wieku, płci, zdolności do pracy, orientacji seksualnej, wykształcenia i innych cech statusu społecznego w celu zbadania różnic w warunkach życia różnych grup społecznych. Należy również opracować mierniki opisujące nierówności istniejące w ramach poszczególnych gospodarstw domowych, związane np. z własnością majątku rzeczowego i aktywów finansowych, podziałem zasobów oraz gestią decyzyjną w zakresie wydatków.
5. Należy kontynuować prace nad włączeniem informacji o nierównościach ekonomicznych do systemu rachunków narodowych, tak aby można było osiągnąć w przyszłości zgodność między rachunkami mikro- i makroekonomicznymi oraz pokazać, jak dzielone są korzyści płynące ze wzrostu PKB między różne grupy społeczne.
6. Ważną sprawą jest ocena równości szans. Trzeba skonstruować mierniki równości szans obejmujące różne aspekty życia z uwzględnieniem ich powiązań ze statusem majątkowym rodziców, odtworzonym na podstawie historycznych danych urzędowych oraz odpowiedzi na retrospektywne pytania dołączone do badań ankietowych, tak aby możliwe było porównywanie obliczonych w ten sposób wskaźników między krajami i w różnych okresach.
7. Należy zbierać możliwie często i regularnie standaryzowane dane dotyczące ocen subiektywnego dobrobytu, oparte na badaniach ankietowych prowadzonych na dużych i reprezentatywnych zbiorach, z uwzględnieniem czynników określających i zależności przyczynowo-skutkowych.
8. Należy w sposób ciągły badać i oceniać wpływ polityki państwa na bezpieczeństwo ekonomiczne obywateli, z wykorzystaniem zestawu wskaźników ukazujących reakcje ludzi na wstrząsy gospodarcze, mechanizmy łagodzące ich skutki, skuteczność ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do głównych rodzajów ryzyka oraz subiektywne oceny bezpieczeństwa ekonomicznego lub jego braku.
9. Potrzebne są lepsze mierniki trwałości dobrobytu i rozwoju. Wymaga to opracowania pełnych bilansów aktywów i pasywów dla różnych sektorów instytucjonalnych, dokładniejszego pomiaru wartości kapitału (także kapitału ludzkiego i ekologicznego) oraz oceny wrażliwości i odporności systemu gospodarczego na różne wstrząsy.
10. Trzeba doskonalić metody pomiaru zaufania i innych norm społecznych z wykorzystaniem do tego celu ogólnych i specjalnych badań ankietowych oraz narzędzi eksperymentalnych, stosowanych do reprezentatywnych zbiorów respondentów i opartych na wskazaniach psychologii społecznej i ekonomii eksperymentalnej.
11. Należy ułatwić dostęp do danych statystycznych i rejestrów urzędowych pracownikom naukowym i ekspertom wykonującym analizy do celów polityki społeczno-gospodarczej w sposób zapewniający poufność rozpowszechnianych informacji i jednakowe reguły gry dla różnych zespołów badawczych, reprezentujących różne orientacje i poglądy.
12. Aby ukształtować lepszą politykę stymulującą wzrost dobrobytu, różne wskaźniki dobrobytu powinny być wykorzystywane przy podejmowaniu decyzji na wszystkich etapach procesu politycznego – poczynając od ustalenia priorytetów i celów określonych programów aż do zbadania korzyści i kosztów różnych alternatywnych działań, od podjęcia decyzji budżetowych i finansowych do realizacji programu, kontroli i monitoringu oraz oceny wyników.

Bibliografia

- Abramovitz M. (1959), *The welfare interpretation of secular trends in national income and product*, w: Abramovitz M. (red.), *The Allocation of Economic Resources – Essays in Honor of Bernard Francis Haley*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- Adermon A., Lindhal M., Palme M. (2016), *Dynastic human capital, inequality and intergenerational mobility*, IFAU Working Paper, nr 2016/19, Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy, Uppsala, www.ifau.se/en/Press/Abstracts/dynastic-human-capital-inequality-and-intergenerational-mobility/.
- Ahmad N., Ribarsky J., Reinsdorf M. (2017), *Can potential mismeasurement of the digital economy explain the post-crisis slowdown in GDP and productivity growth?*, OECD Statistics Working Papers, nr 2017/09, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/a8e751b7-en>.
- Ahmad N., Schreyer P. (2016), *Measuring GDP in a digitalised economy*, OECD Statistics Working Papers, nr 2016/07, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jlwqd81d09r-en>.
- Algan Y., Cahuc P. (2014), *Trust, growth and well-being: New evidence and policy implications*, w: Aghion P., Durlauf S. (red.), *Handbook of Economic Growth*, t. 2, Elsevier, North Holland, Amsterdam, s. 49–120.
- Allen F., Gale D. (2000), *Comparing Financial Systems*, MIT Press, Boston.
- Altimir O. (1987), *Income distribution statistics in Latin America and their reliability*, “The Review of Income and Wealth”, nr 33(2), s. 111–155.
- Anand S., Segal P., Stiglitz J.E. (red.) (2010), *Debates on the Measurement of Global Poverty*, Oxford University Press, Oxford.
- Antolin-Diaz J., Drechsel T., Petrella I. (2017), *Tracking the slowdown in long-run GDP growth*, “The Review of Economics and Statistics”, nr 99(2), s. 343–356, www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/REST_a_00646.
- Arrow K.J. (1972), *Gifts and exchanges*, “Philosophy & Public Affairs”, nr 1(4), s. 343–362.
- Arrow K.J., Debreu G. (1954), *Existence of an equilibrium for a competitive economy*, “Econometrica”, nr 22(3), s. 265–290, www.jstor.org/stable/1907353.
- Atkinson, A.B. (2016), *Monitoring Global Poverty: Report of the Commission on Global Poverty*, The World Bank, Washington, D.C.
- Atkinson A.B. (2015), *Inequality – What Can Be Done?*, Harvard University Press, Boston.
- Atkinson A.B. (1970), *On the measurement of inequality*, “The Journal of Economic Theory”, nr 2(3), s. 244–263.
- Atkinson A.B., Piketty T. (red.) (2007), *Top Incomes over the Twentieth Century – A Contrast Between Continental European and English-Speaking Countries*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- Baily M.N., Manyika J., Gupta S. (2013), *U.S. productivity growth: An optimistic perspective*, “International Productivity Monitor”, nr 25.
- Balestra C., Tonkin R. (2018), *Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database*, OECD Statistics Working Papers, nr 2018/01, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7e1bf673-en>.
- Barnes S., Smyth D. (2013), *The Government’s balance sheets after the crisis: A comprehensive perspective*, Irish Fiscal Advisory Council, Dublin.

- Bartik T.J., Hershbein B. (2018), *Degrees of poverty: The relationship between family income background and the returns to education*, Upjohn Institute Working Paper, nr 18/284, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI, <https://doi.org/10.17848/wp18-284>.
- Battiston S. et al. (2013), *Complex derivatives*, "Nature Physics", nr 9, s. 123–125.
- Battiston S. et al. (2012), *Liaisons dangereuses: Increasing connectivity, risk sharing, and systemic risk*, "The Journal of Economic Dynamics and Control", nr 36(8), s. 1121–1141.
- Beegle K. et al. (2012), *Methods of household consumption measurement through surveys: Experimental results from Tanzania*, "The Journal of Development Economics", nr 98 (1), s. 3–18.
- Bernake B.S. (2014), *The Federal Reserve and the Financial Crisis*, Princeton University Press, Princeton.
- Blanchard O.J. (2009), *The state of macro*, "The Annual Review of Economics, Annual Reviews", nr 1(1), s. 209–228.
- Blanchard O.J., Leigh D. (2013), *Growth forecast errors and fiscal multipliers*, "The American Economic Review", nr 103(3), Papers And Proceedings of the One Hundred Twenty-Fifth Annual Meeting of the American Economic Association, s. 117–120.
- Bourdieu P., Passeron J.C. (1990), *Reproduction in Education, Society and Culture*, wyd. 2, Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- Bourguignon F. (2012a), *La mondialisation des inégalités*, Seuil, Paris.
- Bourguignon F. (2012b), *Inequality, globalization, and technical change in advanced countries: A brief synopsis*, w: Catao L., Obstfeld M. (red.), *Globalization's Challenges*, Princeton University Press, Princeton.
- Bourguignon F., Morrisson C. (2002), *Inequality among world citizens: 1820–1992*, "The American Economic Review", nr 92(4), s. 727–744.
- Browning M., Chiappori P.-A., Weiss Y. (2014), *Economics of the Family*, Cambridge Surveys of Economic Literature, Cambridge University Press, Cambridge, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139015882>.
- Brynjolfsson E., Mac Afee A. (2011), *Race against the Machine: How the Digital Revolution is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy*, Digital Frontier Press, Lexington, MA.
- Buono D. et al. (2017), *Big data types for macroeconomic nowcasting*, "Eurona – Eurostat Review of National Accounts and Macroeconomic Indicators", s. 94–144, <https://ec.europa.eu/eurostat/cros/system/files/euronaissue1-2017-art4.pdf>.
- Burkhauser R.V., Larrimore J., Simon K.I. (2012), *A 'second opinion' on the economic health of the American middle class*, "The National Tax Journal", nr 65(1), s. 7–32.
- Caggiano G. et al. (2015), *Estimating fiscal multipliers: News from a nonlinear world*, "The Economic Journal", nr 125(584), s. 746–776.
- Case A., Deaton A. (2015), *Rising morbidity and mortality in midlife among white non-Hispanic Americans in the 21st century*, PNAS (Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America), nr 112(49), s. 15078–83, <https://doi.org/10.1073/pnas.1518393112>.
- CEA (2016), *The long-term decline in prime-age male labor force participation*, The Council of Economic Advisers, Washington D.C.
- Cerra V., Saxena S.C. (2008), *Growth dynamics: The myth of economic recovery*, "The American Economic Review", nr 98(1), s. 439–57, www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.98.1.439.
- Chetty R. et al. (2018), *Race and economic opportunity in the United States: An intergenerational perspective*, NBER Working Paper, nr 24441, www.nber.org/papers/w24441.
- Cingano F. (2014), *Trends in income inequality and its impact on economic growth*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, nr 163, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jxrjncwvxv6jen>.

- Corak M. (2013), *Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility*, “The Journal of Economic Perspectives”, nr 27(3), s. 79–102.
- Coyle D. (2013), *The cost of mistrust*, w: OECD Yearbook 2013, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/observer-v2012-5-en>.
- CPLC (2017), *Report of the High-Level Commission in Carbon Prices*, Carbon Pricing Leadership Coalition, The World Bank, Washington D.C.
- Currie J. (2009), *Healthy, wealthy, and wise: Socioeconomic status, poor health in childhood, and human capital development*, “The Journal of the Economic Literature”, nr 47(1), s. 87–122.
- Dasgupta P., Serageldin I. (red.) (2000), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, World Bank, Washington D.C.
- Deaton A. (2018), *The U.S. can no longer hide from its deep poverty problem*, “The New York Times”, www.nytimes.com/2018/01/24/opinion/poverty-united-states.html.
- Deaton A. (2013), *The Great Escape: Health, Wealth and the Origins of Inequality*, Princeton University Press, Princeton.
- Deaton A. (2005), *Measuring poverty in a growing world (or Measuring growth in a poor world)*, “The Review of Economics and Statistics”, nr 87(1), s. 1–19.
- Deaton A. (1997), *The Analysis of Household Surveys: A Microeconometric Approach to Development Policy*, The World Bank, Washington D.C.
- Deepa N. et al. (2000), *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, Oxford University Press, New York, <http://documents.worldbank.org/curated/en/131441468779067441/Voices-of-the-poor-can-anyone-hear-us>.
- de Neve J.E. (2018), *Work and well-being: A global perspective*, w: *Global Happiness Policy Report*, Global Happiness Council, UAE, https://s3.amazonaws.com/ghc-2018/UAE/GHPR_Ch5.pdf.
- Doyle M., Stiglitz J.E. (2014), *Eliminating extreme inequality: A sustainable development goal, 2015–2030*, “Ethics and International Affairs”, nr 28(1), www.ethicsandinternationalaffairs.org/2014/eliminating-extreme-inequality-a-sustainable-development-goal-2015-2030/.
- Easterlin R.A. (1974), *Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence*, w: David P.A., Reder M.W. (red.), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, Academic Press, New York.
- Edin K.J., Shaefer H.L. (2016), *\$2.00 a Day: Living on Almost Nothing in America*, Houghton Mifflin Harcourt, New York.
- European Commission (2018), *Pension Adequacy Report 2018 – t. 1: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU*, European Commission, Brussels, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8084&furtherPubs=yes>.
- EuroMOMO (2018), “European mortality bulletin” week 22, 2018, European Monitoring of Excess Mortality for Public Health Action, Copenhagen.
- Eurostat (2017), *Final report of the expert group on quality of life indicators*, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1c2fee3e-15d5-11e7-808e-01aa75ed71a1/language-en>.
- Eurostat (2016), *Handbook on Prices and Volume Measures in National Accounts – 2016 edition*, Publication Office of the European Union, Luxembourg, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7152852/KS-GQ-14-005-EN-N.pdf>.
- Exton C., Shinwell M. (2018), *Policy use of well-being metrics: Describing countries' experiences*, OECD Statistics and Data Working Paper, OECD Publishing, Paris.
- Exton C., Smith C., Vandendriessche D. (2015), *Comparing happiness across the world: Does culture matter?*, OECD Statistics Working Papers, nr 2015/04, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrppzd9bs2-en>.

- Fernald J.G. et al. (2017), *The disappointing recovery of output after 2009*, NBER Working Paper, nr 23543, National Bureau of Economic Research, www.nber.org/papers/w23543.
- Fisher J. et al. (2016), *Inequality in 3D: Income, consumption and wealth*, Working Paper Series, nr 2016-09, Washington Center for Equitable Growth, Washington, DC, <http://cdn.equitablegrowth.org/wp-content/uploads/2017/12/21123945/122117-WP-Inequality-in-3D.pdf>.
- Fitoussi J.P., Rosanvallon P. (1996), *Le nouvel âge des inégalités*, Seuil, Paris.
- Fitoussi J.P., Saraceno F. (2014), *Drivers of inequality: Past and present challenges for Europe*, Sciences Po publications, <http://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/2q6hk56t1k8o6qje4l40fj5s9t/resources/2014-fitoussi-saraceno-drivers-of-inequality.pdf>.
- Fitoussi J.P., Stiglitz J.E. (2013), *On the measurement of social progress and wellbeing: Some further thoughts*, "Global Policy", nr 4(3), s. 290-293.
- Fitoussi J.P., Timbeau X. (2011), *Financial sustainability of an economy: exploratory remarks*, OFCE Working Paper, nr 2011-14, Centre de recherche en économie de Sciences Po, <http://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/516uh8ogmqildh09h561k0hj4/resources/wp2011-14.pdf>.
- Frank R.H. (2016), *Success and Luck: Good Fortune and the Myth of Meritocracy*, Princeton University Press, Princeton.
- Frank R.H. (2011), *Supplementing per-capita GDP as measure of well-being*, American Economic Association, Denver, CO.
- Fujiwara D., Campbell R. (2011), *Valuation techniques for social cost-benefit analysis: Stated preference, revealed preference and subjective well-being approaches*, Department for Work and Pensions, HM Treasury, London.
- Garrouste C., Godard M. (2016), *The lasting health impact of leaving school in a bad economy: Britons in the 1970s recession*, "Health Economics", nr 25(2), s. 70-92.
- Gordon R. (2016), *The Rise and Fall of American Growth – The U.S. Standard of Living since the Civil War*, Princeton University Press, Princeton.
- Greif A. (1994), *Cultural beliefs and the organization of society: A historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies*, "The Journal of Political Economy", nr 102, s. 912-950.
- Greif A. (1993), *Contract enforceability and economic institutions in early trade: The maghribi traders's coalition*, "The American Economic Review", nr 83(3), s. 525-548.
- Hacker J. (2018), *Economic security*, w: Stiglitz J.E., Fitoussi J.P., Durand M. (red.) (2018), *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*, OECD Publishing, Paris.
- Haldar A., Stiglitz J.E. (2016), *Group lending, joint liability, and social capital: Insights from the Indian micro-finance crisis*, Columbia Business School Research Paper, nr 17-19, <https://ssrn.com/abstract=2905302>.
- Heckman J., Masterov D.V. (2004), *The productivity argument for investing in young children*, Working Paper, nr 5, Committee for Economic Development, Washington D.C.
- Helliwell J.F., Layard R., Sachs J.D. (red.) (2018), *World Happiness Report 2018*, Sustainable Development Solutions Network, New York, <http://worldhappiness.report/ed/2018/>.
- HM Treasury (2018), *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*, www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government.
- ILO (2013), Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization, adopted by the Nineteenth International Conference of Labour Statisticians, October 2013, www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_230304/lang--en/index.htm.
- IMF (2017), *Fiscal Monitor – Tackling Inequality*, International Monetary Fund, Washington D.C.
- IMF (2013), *Ex post evaluation of exceptional access under the 2010 Stand-By Arrangement*, IMF Country Report, nr 13/156, Washington D.C.

- Inchauste G., Lustig N. (red.) (2017), *The Distributional Impact of Taxes and Transfers. Evidence from Eight Low- and Middle-Income Countries*, World Bank, Washington, D.C.
- Inglehart R.F., Norris P. (2016), *Trump, Brexit, and the rise of populism: Economic have-nots and cultural backlash*, HKS Faculty Research Working Paper, nr 16-026, Harvard Kennedy School, Cambridge, MA.
- Kahn L.B. (2010), *The long-term labor market consequences of graduating from college in a bad economy*, "Labour Economics", nr 17, s. 303-316.
- Kahneman D., Deaton A. (2010), *High income improves evaluation of life but not emotional well-being*, "Proceedings of the National Academy of Sciences", nr 107(38), s. 16489-16493.
- Kahneman D., Tversky A. (1984), *Choice, values, and frames*, "American Psychologist", nr 39(4), s. 341-350, <http://dx.doi.org/10.1037/0003-066X.39.4.341>.
- Kentikelenis A. et al. (2014), *Greece's health crisis: From austerity to denialism*, "The Lancet", nr 383(9918), s. 748-753.
- Kharas H., Seidel B. (2018), *What's happening to the world income distribution? The Elephant chart revisited*, Global Economy and Development Working Paper, nr 114, Brookings, Washington D.C.
- Kopczuk W., Saez E. (2004), *Top wealth shares in the United States, 1916-2000: Evidence from estate tax returns*, National Bureau of Economic Research Working Paper, nr 10399.
- Krueger A.B. (2017), *Where have all the workers gone? An inquiry into the decline of the U.S. labor force participation rate*, Brookings Paper Economic Activity Conference Draft, Washington D.C.
- Kuznets S. (1962), *How to judge quality*, "The New Republic", nr 147, s. 29-32.
- Layard R. et al. (2014), *What predicts a successful life? A life-course model of well-being*, "The Economic Journal", nr 124(580), s. F720-F738.
- Lequiller F., Blades D. (2014), *Understanding National Accounts: Second Edition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264214637-en>.
- López-Calva L.F., Lustig N. (red.) (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press and UNDP, Washington, D.C.
- Lucas R. (2004), *The industrial revolution – Past and future, 2003 annual report essay*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, May Issue, s. 5-20.
- Ludwig J. et al. (2013), *Long-term neighbourhood effects on low-income families: Evidence from moving to opportunity*, "The American Economic Review", nr 103(3), s. 226-31.
- Lustig N. (2018), *The sustainable development goals, domestic resource mobilization, and the poor*, w: Ocampo J.A., Stiglitz J.E. (red.), *The Welfare State Revisited*, Columbia University Press, New York.
- Meadows D.H et al. (1972), *The Limits to Growth – A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Universe Books, New York.
- Milanovic B. (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Moatsos M. et al. (2014), *Income inequality since 1820*, w: van Zanden J. et al. (red.), *How Was Life?: Global Well-being since 1820*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264214262-15-en>.
- Murtin F. et al. (2018), *Trust and its determinants: Evidence from the Trustlab experiment*, OECD Statistics Working Papers, nr 2018/02, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/869ef2ec-en>.
- Narayan D. et al. (2000), *Can Anyone Hear Us?*, The World Bank, Washington D.C.
- OECD (2018a), "OECD Economic Outlook", 2018, nr 1, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018-1-en.
- OECD (2018b), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, nr 26, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264290303-en>.

- OECD (2018c), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>.
- OECD (2018d), *OECD Labour Force Statistics 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/oecd_lfs-2017-en.
- OECD (2018e), *OECD Compendium of Productivity Indicators 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/pdtvy-2018-en>.
- OECD (2018f), OECD Productivity Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/pdtvy-data-en>.
- OECD (2017a), *How's Life? 2017: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/how_life-2017-en.
- OECD (2017b), *OECD Guidelines on Measuring Trust*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278219-en>.
- OECD (2017c), *Educational expenditure by source and destination*, OECD Education Statistics (database), <https://doi.org/10.1787/1c1c86c4-en>.
- OECD (2017d), *Health expenditure and financing: Health expenditure indicators (Edition 2017)*, OECD Health Statistics (database), <https://doi.org/10.1787/828a6dbd-en>.
- OECD (2015a), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>.
- OECD (2015b), *How's Life? 2015: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/how_life-2015-en.
- OECD (2013a), *New Sources of Growth: Knowledge-Based Capital – Synthesis Report*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/sti/inno/knowledge-based-capital-synthesis.pdf.
- OECD (2013b), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity*, t. 2: *Giving Every Student the Chance to Succeed*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264201132-en>.
- OECD (2013c), *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191655-en>.
- OECD (2013d), *Well-being and the global financial crisis*, w: *How's Life? 2013: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/how_life-2013-7-en.
- OECD (2013e), *OECD Guidelines for Micro Statistics on Household Wealth*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264194878-en>.
- OECD (2013f), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264204256-en>.
- OECD (2008), *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264044197-en>.
- OECD (2001), *The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189515-en>.
- ONS (2011), *Measuring What Matters: National Statistician's Reflections on the National Debate on Measuring National Well-being*, The Office for National Statistics, London.
- Oreopoulos P., von Wachter T., Heisz A. (2012), *The short-and long-term career effects of graduating in a recession*, "The American Economic Journal: Applied Economics", nr 4, s. 1-29.
- Ostry J., Berg A., Tsangarides C.G. (2014), *Redistribution, inequality, and growth*, IMF Staff Discussion Note 14/02, www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf.
- Palma J. (2016), *Do nations just get the inequality they deserve? The 'Palma Ratio' re-examined*, Cambridge Working Papers in Economics, nr 1627, University of Cambridge, Cambridge, <https://doi.org/10.17863/CAM.1089>.
- Pew Research Center (2017), *Historical Trends of Public Trust*, www.people-press.org/2017/12/14/public-trust-in-government-1958-2017.

- Pew Research Center (2015), *Historical Trends of Public Trust*, www.people-press.org/2015/11/23/1-trust-in-government-1958-2015.
- Piketty T. (2014), *Capital in the 21st Century*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Putnam R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.
- Putnam R., Leonardi R., Nanetti R.Y. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Rockström J. et al. (2009), *Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity*, "Ecology and Society", nr 14(2), s. 32, www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/.
- Roukny T., Battiston S., Stiglitz J.E. (2017) *Interconnectedness as a source of uncertainty in systemic risk*, "The Journal of Financial Stability", nr 35, s. 93-106, <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2016.12.003>.
- Saez E. (2016), *Striking it richer: The evolution of top incomes in the United States (updated with 2015 preliminary estimates)*, <https://eml.berkeley.edu/~saez/saez-UStopincomes-2015.pdf>.
- Schreyer P., Reinsdorf M. (2018), *Measuring consumer inflation in a digital economy*, OECD Statistics and Data Working Papers, OECD Publishing, Paris.
- Sitaraman G. (2017), *The Crisis of the Middle-Class Constitution: Why Economic Inequality Threatens Our Republic*, Alfred A. Knopf, New York.
- Steffen W. et al. (2015), *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*, "Science", nr 347(6223), <http://science.sciencemag.org/content/347/6223/1259855.full>.
- Steptoe A., Deaton A., Stone A.A. (2015), *Subjective wellbeing, health, and ageing*, "The Lancet", nr 385(9968), s. 640-648.
- Stern N. (2006), *The Economics of Climate Change – The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Stevenson B., Wolfers J. (2012), *Subjective well-being and income: Is there any evidence of satiation?*, "The American Economic Review", nr 103, s. 598-604.
- Stiglitz J.E. (2016a), *America's great malaise and what to do about it*, "The Journal of Policy Modelling", nr 38, s. 639-648, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0161893816300412.
- Stiglitz J.E. (2016b), *An agenda for sustainable and inclusive growth for emerging markets*, "The Journal of Policy Modelling", nr 38, s. 693-710, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0161893816300503.
- Stiglitz J.E. (2015), *Rewriting the Rules of the American Economy: An Agenda for Growth and Shared Prosperity*, Roosevelt Institute, New York, <https://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/report-stiglitz.pdf>.
- Stiglitz J.E. (2014), *The measurement of wealth: Recessions, sustainability and inequality*, w: Stiglitz J.E., Guzman M. (red.), *Contemporary Issues in Macroeconomics: Lessons from The Crisis and Beyond*, IEA Conference Volume, No. 155-II, Houndmills, UK; Palgrave Macmillan, New York.
- Stiglitz J.E. (2012a), *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, W.W. Norton and Company, New York.
- Stiglitz J.E. (2012b), *Macroeconomic fluctuations, inequality, and human development*, "The Journal of Human Development and Capabilities", nr 13(1), s. 31-58.
- Stiglitz J.E. (2010), *The Stiglitz Report: Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis*, The New Press, New York.
- Stiglitz J.E. (2009), *Simple formulae for optimal income taxation and the measurement of inequality*, w: Basu K., Kanbur R. (red.), *Arguments for a Better World: Essays in Honor of Amartya Sen*, t. 1: *Ethics, Welfare, and Measurement*, Oxford University Press, Oxford, s. 535-566.
- Stiglitz J.E. (1994), *Endogenous growth and cycles*, w: Shionoya Y., Perlman M. (red.), *Innovation in Technology, Industries, and Institutions*, The University of Michigan Press, s. 121-56.

- Stiglitz J.E., Fitoussi J.P., Durand M. (red.) (2018), *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*, OECD Publishing, Paris.
- Stiglitz J.E., Greenwald B.C. (2016), *Creating a Learning Society – A New Approach to Growth, Development, and Social Progress*, Columbia University Press, New York.
- Stiglitz J.E., Greenwald B.C. (2003), *Towards a New Paradigm in Monetary Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.P. (2009), *Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*, The New Press, New York.
- Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.P. (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic and Social Progress*, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report>.
- Stolper W.F., Samuelson P.A. (1949), *Protection and real wages*, "The Review of Economic Studies", nr 9(1), s. 58-73, <https://doi.org/10.2307/2967638>.
- Stone A.A., Mackie C. (2015), *Subjective Well-Being: Measuring Happiness, Suffering, and Other Dimensions of Experience*, The National Academies Press, Washington, D.C.
- UNECE (2014), *Conference of European Statisticians Recommendations on Measuring Sustainable Development*, Geneva, www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2013/CES_SD_web.pdf.
- UNECE (2013), *Guidelines for Harmonizing Time-use Surveys*, United Nations, New York – Geneva, www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2013/TimeUseSurvey_Guidelines.pdf.
- UNECE (2011), *The Canberra Group Handbook on Household Income Statistics*, wyd. 2, Geneva, UN, www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/groups/cgh/Canberra_Handbook_2011_WEB.pdf.
- United Nations (2015), *Report of the Secretary-General: A Promotion of Sustained Economic Growth and Sustainable Development*, www.un.org/sg/en/content/sg/report-secretary-general-promotion-sustained-economic-growth-and-sustainable-0.
- United Nations (1987), *Our Common Future – Report of the World Commission on Environment and Development*, United Nations, New York.
- United Nations et al. (2014), *System of Environmental-Economic Accounting 2012 – Central Framework*, https://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seearev/seea_cf_final_en.pdf.
- United Nations et al. (2014), *System of Environmental-Economic Accounting 2012 – Experimental Ecosystem Accounting*, https://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seeaRev/eea_final_en.pdf.
- UNODC (2015), *International classification of crime for statistical purposes*, United Nations, Vienne, www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_English_2016_web.pdf.
- US Congress (1934), *National income, 1929-32*, 73rd Congress, 2d session, S. Doc. 124.
- Weichselbaumer D., Winter-Ebmer R. (2005), *A Meta-analysis of the International Gender Wage Gap*, "The Journal of Economic Surveys", nr 19(3), s. 479-511.
- Woolley F. (2004), *Why pay child benefits to mothers?*, "Canadian Public Policy/Analyse de Politiques", nr 30(1), University of Toronto Press, s. 47-69.
- Zucman G. (2015), *The Hidden Wealth of Nations. The Scourge of Tax Havens*, The University of Chicago Press, London.

Aneks. Postępy prac w ramach agendy „Poza PKB”

Opublikowany w 2009 r. raport Komisji Stiglitz-Sen-Fitoussi wywołał szeroki rezonans w środowiskach statystycznych na całym świecie, uruchamiając wiele nowych inicjatyw w zakresie gromadzenia danych. Przyczynił się również do rozwoju badań w tej dziedzinie i do przybliżenia agendy „Poza PKB” szerokiej opinii publicznej. Niektóre z tych nowych inicjatyw zostały opisane poniżej w podziale na inicjatywy podjęte na poziomie krajowym przez rządy poszczególnych państw oraz inicjatywy o bardziej globalnym zasięgu podjęte przez organizacje międzynarodowe.

Inicjatywy krajowe

Wiele państw zaczęło wprowadzać w życie zalecenia Komisji SSF zawarte w jej raporcie z 2009 r. dotyczące pomiarów dobrobytu, uruchamiając nowe zestawy wskaźników publikowane i aktualizowane w sposób ciągły. Wprawdzie niektóre z tych inicjatyw pojawiły się jeszcze przed publikacją tamtego raportu, ale jego ukazanie się z pewnością przyspieszyło tę tendencję. Tabela A.1 wyszczególnia główne cechy 15 ważnych inicjatyw krajowych bezpośrednio związanych z zaleceniami Komisji, ze wskazaniem ram programowych oraz wiodącej agencji odpowiedzialnej za obliczanie tych wskaźników. Chociaż motywy uruchamiania tych inicjatyw były różne, pewne charakterystyczne cechy były wspólne.

- Po pierwsze, wszystkie te programy stosowały podejście wielowymiarowe, przeważnie łącząc dane opisujące sytuację bytową ludności i materialne warunki życia ze wskazaniami uwzględniającymi rozmaite czynniki jakości życia.
- Po drugie, programy te obejmowały często szerokie konsultacje społeczne. Konsultacje te, dotyczące wskaźników i wymiarów uwzględnianych w danym programie, przyczyniały się do zwiększenia wiarygodności publikowanego zestawu wskaźników i zapewnienia długotrwałości udziału respondentów w badaniach ankietowych (ramka A.1).
- Po trzecie, większość tych zestawów wskaźników obejmuje mierniki subiektywnego dobrobytu jako jeden z kluczowych elementów całego systemu. Najczęściej są to mierniki pokazujące stopień zadowolenia z życia, ale czasami są uwzględniane również inne rodzaje mierników subiektywnych odczuć dobrobytu, takie jak wskaźniki zadowolenia i eudajmonii zanotowane w badaniach eksperymentalnych.

Ramka A.1. Konsultacje społeczne przeprowadzone w ramach nowych inicjatyw dotyczących pomiaru dobrobytu

W niektórych krajach w procesie opracowywania systemów pomiaru dobrobytu przeprowadzane były konsultacje społeczne. Konsultacje takie były prowadzone na różnych etapach wprowadzania tego systemu i wpływały na jego kształt w różny sposób. Wprawdzie przeprowadzanie takich konsultacji wymaga dodatkowego czasu i dodatkowych środków, co może znacznie wydłużyć proces wyboru właściwych wskaźników, jednak dzięki temu można pozyskać ważne informacje dotyczące tego, jakie sprawy są najważniejsze dla ludzi mieszkających w różnych krajach i regionach. Oto przykłady takich konsultacji przeprowadzonych w niektórych krajach w kontekście wprowadzania mierników dobrobytu:

- We **Włoszech**, w ramach zapoczątkowanego w 2010 r. przez włoski Urząd Statystyczny (ISTAT) procesu wprowadzania programu BES („Sprawiedliwy i trwały dobrobyt”), powołana została grupa sterująca do spraw „pomiaru rozwoju społeczeństwa włoskiego”, obejmująca 33 przedstawicieli kół biznesu, stowarzyszeń i związków zawodowych, ruchów ekologicznych, grup dziedzictwa kulturowego, organizacji kobiecych, konsumenckich i obywatelskich. Ta grupa konsultacyjna opracowała wielowymiarowe podejście do mierzenia dobrobytu. Do konsultowania poczynąń podejmowanych w tym programie powołana została również komisja naukowa złożona z 80 badaczy i ekspertów z ISTAT, szkół wyższych i innych instytucji. Poza tym przeprowadzony został reprezentatywny sondaż opinii społeczeństwa włoskiego (z udziałem 45 000 osób) dotyczący opinii ludzi o najważniejszych wymiarach dobrobytu. Po opracowaniu pierwszego raportu na temat dobrobytu podjęty program został zaprezentowany na wielu spotkaniach dyskusyjnych zorganizowanych w różnych regionach. Od tego czasu ISTAT publikuje corocznie zestaw wskaźników BES, obejmujący również złożone wskaźniki dotyczące różnych dziedzin tematycznych.
- W **Nowej Zelandii** w okresie opracowywania systemu pomiaru poziomu życia (Living Standards Framework) Ministerstwo Skarbu zorganizowało serię seminariów tematycznych. W pierwszym etapie, w 2009 r., zorganizowano seminaria konsultacyjne z udziałem około 200 przedstawicieli kół rządowych, gospodarczych, naukowych i obywatelskich w celu zasięgnięcia opinii tych środowisk w sprawie proponowanego systemu pomiaru dobrobytu, sposobów komunikacji oraz najważniejszych kwestii wymagających uwzględnienia. Utworzona została także grupa doradcza złożona z przedstawicieli urzędów państwowych i organizacji obywatelskich do konsultowania założeń programu*.
- W **Niemczech** uruchomiona została w 2015 r. ogólnonarodowa dyskusja (trwająca 6 miesięcy) w celu określenia spraw uznawanych za najważniejsze dla jakości życia mieszkańców kraju oraz ustalenia odnośnych mierników**. Dyskusja ta, obejmująca różne formy konsultacji (spotkania, sondaże internetowe, kartki pocztowe z pytaniami), objęła m.in. około 200 spotkań dyskusyjnych zorganizowanych w całym kraju, w których uczestniczyło ponad 8000 osób. Kanclerz i inni członkowie rządu wzięli udział w 50 takich spotkaniach. W dialogu tym brały również aktywny udział organizacje obywatelskie i samorządowe, zrzeszenia przedsiębiorców oraz związki zawodowe. Ponad 7000 osób odpowiedziało na pytania przesłane drogą e-mailową lub na kartkach pocztowych. Wnioski z tego dialogu, wraz z wynikami porównań międzynarodowych oraz rezultatami projektów badawczych, posłużyły do opracowania systemu pomiaru dobrobytu (obejmującego 12 wymiarów i 46 wskaźników), przyjętego ostatecznie przez rząd. System ten będzie regularnie aktualizowany.
- W **Wielkiej Brytanii** program pomiarów dobrobytu (Measuring National Wellbeing – MNW), zapoczątkowany w listopadzie 2010 r., rozpoczął się od 6-miesięcznej debaty ogólnonarodowej zmierzającej do ustalenia, co jest ważne i co powinno być uwzględnione w pomiarze dobrobytu

narodowego. Debata ta, przeprowadzona przez Urząd Statystyki Narodowej (ONS), objęła 175 imprez zorganizowanych w całym kraju, w których uczestniczyło łącznie około 7000 osób. Ponadto uzyskano ponad 34 000 odpowiedzi na rozesłaną ankietę oraz odpowiedzi nadesłane przez organizacje reprezentujące dużo więcej ludzi. Zorganizowane zostały również liczne spotkania dyskusyjne z mieszkańcami, grupami zamkniętymi, różnymi organizacjami, fundacjami dobroczynnymi, ekspertami, Statystycznym Forum Doradczym (National Statistician's Advisory Forum) i Grupą Doradców Technicznych (Technical Advisory Group) (ONS 2011). Po zakończeniu tej debaty ONS przeprowadził jeszcze konsultacje publiczne w kilku innych kwestiach dotyczących pomiaru dobrobytu, m.in. w sprawie wyodrębnienia dziedzin tematycznych, wyboru wskaźników wiodących oraz mierników kapitału ludzkiego i naturalnego.

- W **Izraelu** proces selekcji wskaźników do monitorowania „dobrobytu, trwałości wzrostu i prężności gospodarki” obejmował konsultację społeczną przeprowadzoną równoległe do prac grup eksperckich w każdej z 9 dziedzin objętych programem monitoringu. W wyniku konsultacji włączono do programu dwie dodatkowe dziedziny. Konsultacja obejmowała ankietę internetową (która dostarczyła odpowiedzi od około 1600 respondentów) oraz seminaria z udziałem osób nieposiadających dostępu do Internetu (w których uczestniczyło około 400 osób). Analizy odpowiedzi uzyskanych z tych dwóch źródeł pozwoliły sporządzić zestawienie wskazujące sprawy najbardziej istotne dla jakości życia w opinii respondentów. Do każdej z wytypowanych dziedzin tematycznych powołane zostały grupy eksperckie złożone z przedstawicieli rządu, sektora prywatnego, organizacji obywatelskich, związków pracowniczych, środowisk naukowych i innych organizacji.
- We **Francji**, po uchwaleniu ustawy o „nowych wskaźnikach dobrobytu” w 2015 r., proces selekcji wskaźników obejmował dwuczęściową konsultację. Pierwsza część polegała na powołaniu grupy roboczej obejmującej około 60 osób (pracowników naukowo-badawczych, przedstawicieli organizacji obywatelskich, reprezentantów organizacji międzynarodowych i ekspertów), która ustaliła wstępną listę tematów i wskaźników. Druga część polegała na szerszej konsultacji społecznej zmierzającej do oceny adekwatności proponowanych wskaźników oraz sporządzenia rankingu tematów i wskaźników według stopnia ich ważności w celu zwięzienia ostatecznego ich zestawu. Przeprowadzono trzy rodzaje konsultacji: a) ankietę internetową, w której poproszono ponad 4000 respondentów o ustalenie kolejności wskazanych tematów według stopnia ich ważności, b) sondaż telefoniczny w tej samej sprawie przeprowadzony na zbiorze reprezentatywnym dla całej populacji, c) cztery grupy dyskusyjne obejmujące po 10 osób, które przedyskutowały ogólną koncepcję tego systemu monitoringowego oraz wybrane tematy i wskaźniki.

Istotna różnica między tymi inicjatywami krajowymi dotyczy ich kierownictwa i motywów. W niektórych krajach (np. w Austrii i Holandii) odpowiedzialność za stworzenie takiego systemu wskaźników przejęły centralne urzędy statystyczne lub pokrewne agencje, co sugeruje, że celem tych działań jest głównie dostarczenie dodatkowych wskaźników wychodzących poza PKB, ale niekoniecznie wdrażanie tych mierników do polityki państwa. W innych krajach nowe systemy pomiaru zostały opracowane przez centrum rządowe (np. urząd premiera w Izraelu i Szwecji czy kanclerza federalnego w Niemczech) lub przez pewien zespół instytucji państwowych odpowiedzialnych za politykę społeczno-gospodarczą (np. w Słowenii, we Włoszech, Francji i w Finlandii), z wyraźnym zamiarem wykorzystania tych wskaźników w kształtowaniu polityki państwa (zob. rozdział 4).

* www.stats.govt.nz/browse_for_stats/environment/environmental-economic-accounts/public-sustainable-development-workshop-summary.aspx.

** https://buergerdialog_gut-leben-in-deutschland.de/DE/Home/Home_node.html.

Inicjatywy międzynarodowe

Prace podjęte na poziomie międzynarodowym koncentrują się głównie na lepszym wykorzystaniu istniejącej już informacji statystycznej oraz tworzeniu podstaw metodologicznych do ulepszania statystyki dobrobytu w przyszłości. W OECD opracowano w 2011 r. system pomiaru dobrobytu oparty na dziedzinach i wymiarach wskazanych przez Komisję SSF (ramka A.2), z wykorzystaniem szeregu porównywalnych wskaźników, przeznaczony do porównawczej oceny warunków życia w krajach członkowskich tej organizacji, sporządzania rankingów i identyfikacji najważniejszych plusów i minusów sytuacji istniejącej w poszczególnych krajach. Większość wskaźników wykorzystywanych w tym systemie pochodzi z oficjalnej statystyki, ale w tych dziedzinach, gdzie nie ma jeszcze dobrych danych urzędowej statystyki, wykorzystywane są również jako wskaźniki zastępcze porównywalne mierniki pochodzące ze źródeł nieoficjalnych. OECD opublikowała również w 2016 r. zestaw kwartalnych wskaźników dobrobytu ekonomicznego gospodarstw domowych służący do analizy krótkookresowych zmian warunków życia ludności i porównania ich z kwartalną statystyką PKB. Porównanie tych dwóch zestawów danych ujawniło znaczące różnice między kształtowaniem się sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych i kondycji całej gospodarki w przebiegu cyklu koniunkturalnego¹⁴¹.

Ramka A.2. „Inicjatywa Lepszego Życia” OECD

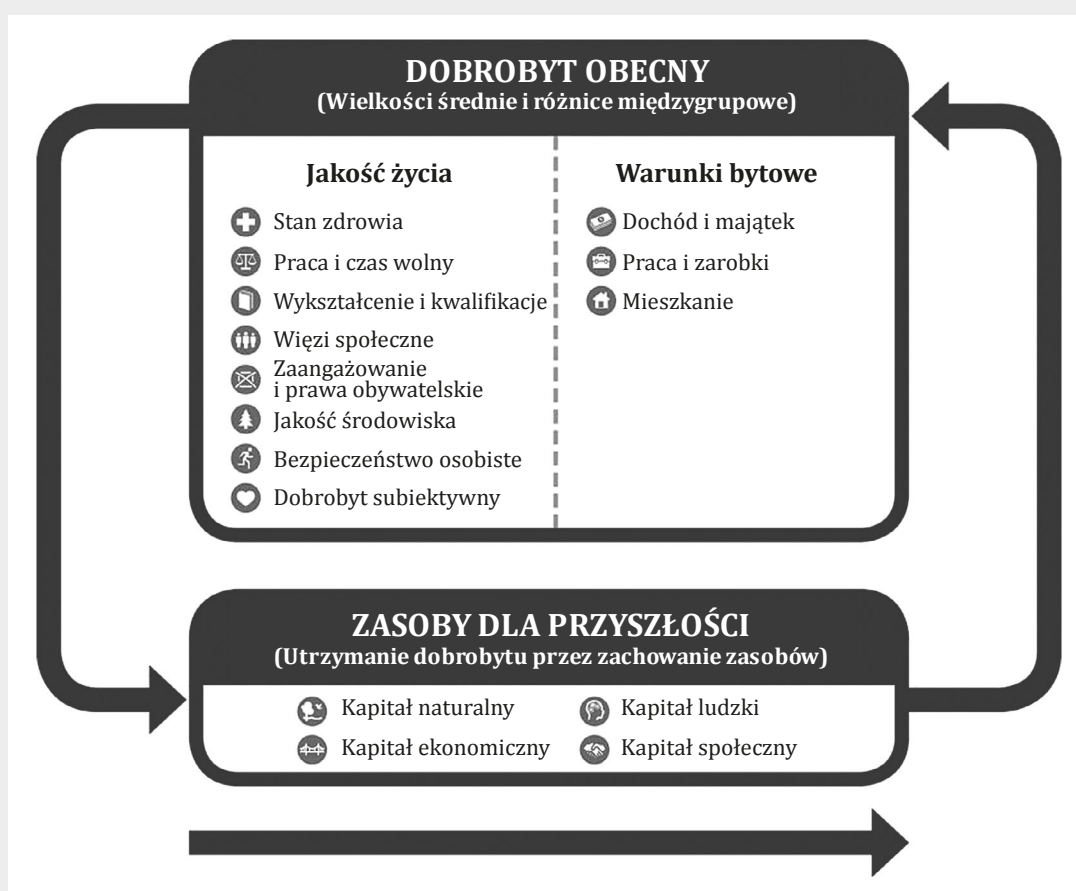
W 2011 r. OECD przedstawiła własny system pomiaru dobrobytu, opracowany w konsultacji z urzędami statystycznymi państw członkowskich. Schemat pomiaru dobrobytu (rysunek A.1) został oparty w dużym stopniu na zaleceniach Komisji SSF oraz na różnych inicjatywach narodowych i międzynarodowych. Dobrobyt jest tutaj rozumiany jako pojęcie wielowymiarowe, z uwzględnieniem różnicy między dobrobytem obecnym i możliwością jego utrzymania w przyszłości oraz z rozróżnieniem warunków materialnych i jakości życia. Większość z 11 wymiarów obecnego dobrobytu pokrywa się z jego aspektami omówionymi w raporcie Komisji, poczynając od stanu zdrowia do edukacji i kwalifikacji, jakości lokalnego środowiska, bezpieczeństwa osobistego i subiektywnego dobrobytu, jednak z pominięciem kategorii bezpieczeństwa ekonomicznego (z powodu braku odpowiednich wskaźników) oraz z rozbiciem kategorii „warunki materialne” na trzy elementy: dochód i majątek, praca i zarobki oraz warunki mieszkaniowe. Podobnie jak w raporcie Komisji SSF, metoda przyjęta przez OECD ocenia trwałość dobrobytu w kategoriach zasobów określających przyszły poziom dobrobytu (kapitału naturalnego, ludzkiego, ekonomicznego i społecznego).

Wydawany co dwa lata raport OECD „Jak się nam żyje?” (*How's Life?*) przedstawia zestaw porównywalnych wskaźników dobrobytu dla krajów należących do tej organizacji i krajów stowarzyszonych w zakresie bieżącego poziomu dobrobytu, zasobów określających

¹⁴¹ Kwartałne wskaźniki stosowane przez OECD do opisu kondycji ekonomicznej gospodarstw domowych to: realny dochód rozporządzalny gospodarstwa domowego, płatności transferowe otrzymane z budżetu państwa, realna wielkość konsumpcji, nastroje konsumentów (wskaźnik ufności), stopa oszczędności, zadłużenie gospodarstw domowych, wartość netto zasobów majątkowych, stopa bezrobocia i stopa niewykorzystanych zasobów pracy. Zob. www.oecd.org/sdd/na/household-dashboard.htm.

poziom dobrobytu w przyszłości oraz nierówności w sytuacji bytowej różnych grup ludności (z rozróżnieniem „nierówności pionowych”, tzn. dystansu pomiędzy ludźmi znajdującymi się na górnym i dolnym krańcu rozkładu dochodów, i „nierówności poziomych”, tzn. różnic w sytuacji bytowej różnych grup ludności wyodrębnionych według innych kryteriów: płci, wieku i poziomu wykształcenia, z uwzględnieniem zjawiska wykluczenia, tzn. odsetka ludzi będących poniżej progowej wartości poziomu dobrobytu. Tabela A.2 przedstawia wskaźniki zawarte w tym zestawie. Od czasu ukazania się pierwszego raportu OECD „Jak się nam żyje?” w 2011 r. każdy raport oprócz prezentacji wskaźników dobrobytu zawiera dodatkowo analizy wybranych tematów (2013: różnice sytuacji materialnej kobiet i mężczyzn oraz warunków pracy; 2015: sytuacja bytowa dzieci, wolontariat i różnice regionalne w poziomie dobrobytu; 2017: sytuacja bytowa migrantów i praworządność), wraz ze wskazaniem kierunków dalszych prac statystycznych w tych obszarach.

Rysunek A.1. Schemat pomiaru dobrobytu OECD



Źródło: OECD (2017), *How's Life? 2017: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/how_life-2017-en.

W Unii Europejskiej Urząd Statystyczny UE (Eurostat) podjął prace (w kontekście szerszego programu mierzenia postępu społecznego, dobrobytu i zrównoważonego rozwoju, uruchomionego pod patronatem grupy sponsoringowej INSEE i Eurostatu, zgodnie z zaleceniami Komisji SSF)¹⁴², co doprowadziło do opracowania zestawu wskaźników jakości życia (17 wskaźników wiodących dotyczących 9 obszarów), które są regularnie wykorzystywane do monitorowania warunków życia w krajach członkowskich UE (Eurostat 2017).

Inicjatywa ONZ w sprawie celów zrównoważonego rozwoju (SDG), która doprowadziła do przyjęcia przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2015 r. „Agendy 2030” (wyznaczającej cele, zadania i wskaźniki służące do globalnego monitoringu), również wskazała na doniosłe znaczenie kontynuacji prac nad konstrukcją nowych wskaźników postępu społeczno-ekonomicznego, uzupełniających dane o PKB¹⁴³.

Poza tymi inicjatywami dotyczącymi zestawów wskaźników dobrobytu znaczna część pracy organizacji międzynarodowych w tym obszarze była poświęcona tworzeniu podstaw do ulepszenia statystyki dobrobytu w przyszłości, ze szczególnym uwzględnieniem tych wymiarów dobrobytu, które nie mają obecnie pokrycia w oficjalnej statystyce.

- W zakresie stanu środowiska naturalnego kamieniem milowym było przyjęcie przez Komisję Statystyczną ONZ w 2012 r. podstawowych zasad Systemu Rachunków Ekonomicznych i Ekologicznych (System of Economic and Environmental Accounts – SEEA) jako międzynarodowego standardu statystycznego, wraz z towarzyszącym zestawem rachunków ekosystemu traktowanym jako „eksperymentalny” (zob. także rozdział 9 autorstwa De Smedta, Giovanniniego i Rademachera w tomie towarzyszącym). Wprawdzie proces tworzenia systemu SEEA wyprzedził raport Komisji SSF, wpisuje się on w jeden z kluczowych tematów będących przedmiotem zainteresowań tej komisji, a podjęte przez różne kraje działania mające na celu wdrożenie tego systemu były stymulowane przez pozytywną reakcję środowiska statystycznego na zalecenia zawarte w jej raporcie.
- W odniesieniu do gospodarki ministrowie finansów i prezesi banków centralnych krajów grupy G-20 zatwierdzili w 2009 r. zalecenia dotyczące wypełnienia pewnych luk w danych statystycznych, które zostały ujawnione przez globalny kryzys finansowy. Podjęta inicjatywa, prowadzona przez Radę Stabilności Finansowej i Międzynarodowy Fundusz Walutowy z udziałem innych organizacji i instytucji międzynarodowych (takich jak OECD), koncentruje się na monitorowaniu ryzyka w sektorze finansowym, analizie podatności na zagrożenia, wzajemnych powiązań gospodarek i efektów ubocznych (także transgranicznych) oraz na rozszerzeniu informacji o nierównościach ekonomicznych dostępnych w statystyce makroekonomicznej. Niektóre z tych aspektów były szeroko naświetlone w raporcie Komisji SSF z 2009 r.

¹⁴² Końcowy raport grupy sponsoringowej INSEE i Eurostatu, opublikowany w listopadzie 2011 r. po przyjęciu go przez Komitet ds. Europejskiego Systemu Statystycznego, wyznaczył około 50 zadań do podjęcia przez Europejski System Statystyczny. Raport podkreślił konieczność podejścia wielowymiarowego do określania jakości życia, konieczność opracowania wskaźników mierzących wzrost zrównoważony oraz potrzebę wykorzystania dodatkowych wskaźników wyprowadzonych z rachunków dochodu narodowego, co umożliwiłoby przedstawienie lepszego obrazu sytuacji gospodarstw domowych. Poczynając od 2012 r., działania w tym kierunku zostały zintegrowane i są stopniowo realizowane w ramach Europejskiego Programu Statystycznego.

¹⁴³ Artykuł 38 rezolucji końcowej konferencji ONZ na temat zrównoważonego rozwoju, która odbyła się w Rio de Janeiro w czerwcu 2012 r., głosi: „uznaje się potrzebę wprowadzenia szerszych mierników postępu, uzupełniających produkt krajowy brutto, jako podstawy decyzji politycznych (...). W związku z tym zwracamy się z prośbą do Komisji Statystycznej ONZ, aby w konsultacji z odpowiednimi jednostkami ONZ i innymi organizacjami uruchomiony został program prac w tym obszarze, rozbudowujący podjęte już inicjatywy”.

- W statystyce pracy dokonana w 2013 r. rewizja międzynarodowych norm regulujących ankietowe badania rynku pracy nawiązywała wprost do zaleceń Komisji SSF dotyczących konieczności rewizji i rozszerzenia dotychczasowych standardów w celu dokładniejszego zmierzenia zaangażowania ludzi w różnych formach zatrudnienia (opłacanych i nieopłacanych) oraz pomiaru stopnia niewykorzystania zasobów pracy (ILO 2013).
- Ogólniej rzecz ujmując, różne organizacje międzynarodowe podjęły prace metodologiczne w obszarach wskazanych przez Komisję SSF.
- W OECD opracowano szereg wskazówek statystycznych do obliczania porównywalnych mierników subiektywnego dobrobytu, nierówności majątkowych, jakości warunków pracy oraz zaufania, jak również system pozwalający mierzyć i analizować łącznie dochody gospodarstw domowych, ich konsumpcję i majątek.
- W systemie statystycznym ONZ szereg inicjatyw podjętych przez różne agencje ONZ nawiązywało wprost do raportu Komisji SSF przy uzasadnianiu prac zmierzających do poprawy jakości i porównywalności istniejącej statystyki w różnych konkretnych dziedzinach, takich jak np. wykorzystanie czasu (UNECE 2013) czy dyskryminacja (UNODG 2015), jak również do rozszerzenia zakresu statystyki na nowe obszary, takie jak np. zarządzanie publiczne (z utworzeniem specjalnej grupy problemowej w tej dziedzinie – UN City Group on Governance Statistics oraz stworzenia bardziej kompleksowego systemu pomiaru rozwoju zrównoważonego (rekomendacje Konferencji Statystyków Europejskich, UNECE 2014).

Rozpowszechnianie informacji o dobrobycie

Zestawy kluczowych wskaźników dobrobytu (co było zalecane przez Komisję SSF w 2009 r.) są użyteczne w ocenie mocnych i słabych stron gospodarki poszczególnych krajów lub zmian ich kondycji zachodzących w czasie, ale są mniej przydatne w komunikowaniu się ze społeczeństwem (i z politykami) przy szerokim zakresie tematycznym tej problematyki, za pomocą wskaźników mających różne wymiary i różne interpretacje. Ten fakt spowodował podjęcie szeregu prób konstruowania takich narzędzi, które dawałyby bardziej pogładowy obraz warunków życia w danym kraju. OECD uruchomiła standardowy system prezentacji wizualnej, pozwalający ocenić relatywną pozycję danego kraju w zakresie poziomu dobrobytu, który jest wykorzystywany w wielu publikacjach (zob. przykładową ilustrację dla Holandii podaną na rys. A.2), oraz uruchomiła interaktywną platformę internetową „Wskaźnik Lepszego Życia” (Better Life Index – BLI)¹⁴⁴ jako narzędzie komunikacyjne zachęcające ludzi do udziału w dyskusjach na ten temat. System ten uwzględnia jedno z ważnych zaleceń Komisji SSF¹⁴⁵: umożliwia on użytkownikom zapoznanie się z całym zestawem wskaźników dobrobytu proponowanym przez OECD i zbudowanie własnego międzynarodowego indeksu dobrobytu poprzez nadanie preferowanych przez siebie własnych wag różnym wymiarom dobrobytu¹⁴⁶. Z kolei UNDP ze swej strony ulepszyła swój wskaźnik rozwoju społecznego (Human Development Index – HDI), który jest wskaźnikiem złożonym uwzględniającym

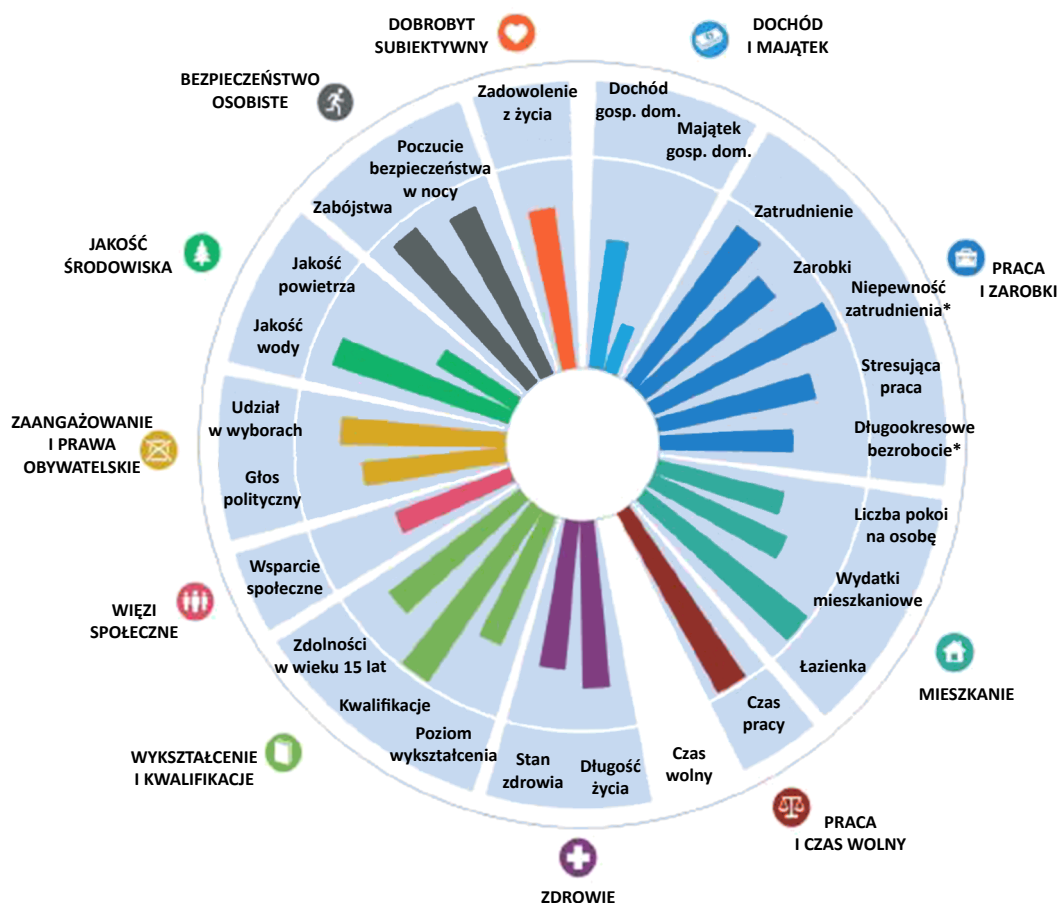
¹⁴⁴ Adres internetowy: www.oecdbetterlifeindex.org.

¹⁴⁵ Zalecenie 8 wskazywało, że „urzędy statystyczne powinny dostarczać informacji niezbędnych do oceny różnych wymiarów jakości życia, co pozwoli na stworzenie różnych mierników”.

¹⁴⁶ Na tym właśnie polega atrakcyjność tego systemu; użytkownik może zbudować sobie ranking wszystkich krajów uwzględnionych w platformie BLI według zbiorczego indeksu dobrobytu skonstruowanego przez siebie, z wagami odzwierciedlającymi jego własne preferencje co do znaczenia różnych wymiarów dobrobytu, przy czym cała ta operacja zajmuje dosłownie parę sekund (*przyp. tłum.*).

dochód, zdrowie i wykształcenie, tak aby uwzględnił on również nierówności istniejące w tych trzech wymiarach. W niektórych krajach opracowane zostały łatwo dostępne w sieci interaktywne zestawy wskaźników dobrobytu i narzędzia do analizy danych w tym zakresie, takie jak raport Urzędu Kancelarskiego Niemiec „Dobrobyt w Niemczech” (*Gut Leben in Deutschland*) czy opracowanie Urzędu Statystycznego Austrii „Jak jest w Austrii?” (*How's Austria?*).

Rysunek A.2. Porównawcza ocena różnych wymiarów i wskaźników dobrobytu w Holandii według rankingu OECD „How's Life?”



Uwaga: Rysunek pokazuje relatywną pozycję Holandii w zakresie dobrobytu w porównaniu z innymi krajami OECD. Dla wszystkich wskaźników – pozytywnych i negatywnych; te ostatnie są oznaczone znakiem (*) – dłuższe paski oznaczają lepszy wynik (tzn. wyższy poziom dobrobytu), a krótsze paski – gorszy wynik (tzn. niższy poziom dobrobytu). W przypadku braku danych odpowiadający segment koła jest pozostawiony w postaci niezacieniowanej.

Źródło: OECD (2017), *How's Life? 2017: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/how_life-2017-en.

Tabela A.1. Wybrane inicjatywy krajowe w zakresie pomiaru dobrobytu i zestawu wskaźników

Kraj	System pomiaru / zestaw mierników	Agencja wiodąca	Krótki opis
Austria	<i>How's Austria?</i>	Statistics Austria	Urząd Statystyczny Austrii publikuje od 2010 r. coroczny raport przedstawiający 30 wskaźników podzielonych na trzy kategorie: dobrobyt materialny, jakość życia i równowaga ekologiczna. Interaktywne oprogramowanie pozwala użytkownikowi prześledzić tendencje historyczne i porównywać różne wskaźniki. (1)
Belgia	Wskaźniki uzupełniające PKB	Narodowy Instytut Rachunkowości	Ustawa przyjęta w 2014 r. postuluje coroczną publikację raportu zawierającego wskaźniki uzupełniające PKB, mierzące dobrobyt i rozwój społeczny na poziomie federalnym. Raport taki ukazał się w 2016 r. i 2018 r. Przedstawia on trendy 67 wskaźników ujętych w 13 grupach tematycznych i dotyczących 3 wymiarów: obecne pokolenie (tu i teraz), przyszłe pokolenie (później) i inne kraje (gdzie indziej).
Ekwador	<i>Buen vivir</i>	Centralny Urząd Statystyczny (INEC)	W ramach szerszego programu planowania rozwoju <i>Buen vivir</i> Urząd Statystyczny Ekwadoru (INEC) oblicza zestaw wskaźników monitorujących postęp w budowie dobrobytu.
Finlandia	Finindicator	Statistics Finland Kancelaria Premiera	„Finindicator”, uruchomiony w 2009 r., to internetowe kompendium obejmujące ponad 100 wskaźników postępu społecznego, w tym zestaw wskaźników dobrobytu obejmujący 23 wskaźników podzielonych na 8 grup tematycznych. (2)
Holandia	Monitor dobrobytu	Centralny Urząd Statystyczny (CBS)	W 2017 r. rząd zobowiązał Centralny Urząd Statystyczny (Statistics Netherland – CBS) do opracowywania corocznego raportu „Monitor dobrobytu” dla ułatwienia debaty publicznej i politycznej na ten temat. Publiczne agencje analityczne – Biuro Analiz Polityki Gospodarczej (CPB), Agencja Ochrony Środowiska (PBL) i Instytut Badań Społecznych (SCP) – będą prowadzić okresowe badania oparte na danych publikowanych w „Monitorze”. Ten system monitoringowy jest uzupełnieniem „Monitoru zrównoważonego rozwoju”, publikowanego przez CBS od 2011 r., który monitoruje postęp rozwoju na trzech odcinkach (jakość życia, zasoby dla przyszłości i wpływ na inne kraje) w 9 wymiarach. (3)
Izrael	Wskaźniki dobrobytu, zrównoważonego rozwoju i prężności państwa	Centralny Urząd Statystyczny	Uchwała rządu, podjęta w 2015 r., zobowiązała Centralny Urząd Statystyczny do publikowania zestawu wskaźników dobrobytu, zrównoważonego rozwoju i prężności państwa. Zestaw ten obejmuje wskaźniki należące do 12 dziedzin (jakość zatrudnienia, bezpieczeństwo osobiste, zdrowie, mieszkalnictwo i infrastruktura, oświata, szkolnictwo wyższe i kwalifikacje, dobrobyt osobisty i społeczny, środowisko naturalne, zaangażowanie i prawa obywatelskie, materialny poziom życia, informatyka oraz czas wolny, kultura i więzi społeczne). Dla każdej dziedziny wybrano 8 wskaźników. (4)
Japonia	Komisja ds. Pomiaru Dobrobytu	Komisja ekspertów powołana przez rząd	W 2010 r. powołana została przez rząd Komisja ds. Pomiaru Dobrobytu z udziałem ekspertów, z zadaniem promowania badań i studiów nad nowym wzrostem gospodarczym i dobrobytem oraz ulepszania dostępnej statystyki w tych dziedzinach jako składnika rządowej „Strategii nowego wzrostu”. W grudniu 2011 r. komisja ta opublikowała raport pt. „Mierzenie dobrobytu narodowego – proponowane wskaźniki dobrobytu”, którego zawartość (podzielona na trzy obszary: rozwój społeczno-gospodarczy, zdrowie i zagadnienia pokrewne) została zilustrowana wieloma wskaźnikami subiektywnymi i obiektywnymi. (5)
Luksemburg	Wskaźnik dobrobytu	Narodowy Instytut Statystyki i Studiów Ekonomicznych (Statec) Rada Ekonomiczno-Społeczna i Wysoka Rada Rozwoju Zrównoważonego	Wskaźnik dobrobytu w Luksemburgu (<i>PiBien-etre</i>) został skonstruowany dzięki współpracy trzech instytucji: Narodowego Instytutu Statystyki i Studiów Ekonomicznych (Statec), Rady Ekonomiczno-Społecznej i Wysokiej Rady Rozwoju Zrównoważonego. Opiera się on na 63 wskaźnikach zgrupowanych w 11 dziedzinach życia, które odpowiadają mniej więcej wyodrębnionym w systemie pomiaru dobrobytu kategoriom stosowanym przez OECD. Wskaźniki te są ostatecznie agregowane w jeden wskaźnik syntetyczny, który w raporcie z 2017 r. jest wykorzystany do oceny tendencji ogólnego dobrobytu oraz trendów dobrobytu w poszczególnych dziedzinach w okresie od 2009 r.

Kraj	System pomiaru / zestaw mierników	Agencja wiodąca	Krótki opis
Niemcy	<i>Gut Leben in Deutschland</i>	Rząd federalny	Rząd federalny Niemiec uruchomił program „Dobrobyt w Niemczech – to co nas interesuje”, będący odpowiedzią na deklarację koalicji rządzącej z grudnia 2013 r., która głosiła: „Chcemy powiązać ściślej naszą politykę z wartościami i oczekiwaniami niemieckich obywateli i dlatego będziemy prowadzić z nimi dialog, aby zapoznać się z ich poglądami na sprawy dobrobytu...”. Na podstawie ogólnonarodowych konsultacji oraz analizy wyników krajowych i międzynarodowych projektów badawczych wybrano 46 wskaźników zgrupowanych w 12 wymiarach, służących do oceny bieżącej sytuacji i trendów dobrobytu w Niemczech. Wskaźniki te będą regularnie aktualizowane. (6)
Słowenia	Wskaźniki dobrobytu	Instytut Analizy Makroekonomicznej i Rozwoju (IMAD) Centralny Urząd Statystyczny (SURS) Agencja Ochrony Środowiska (ARSO) Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego (NUZ)	Wskaźniki dobrobytu zostały opracowane przez rząd w 2015 r. jako część Narodowej Strategii Rozwoju, która ukazuje wizję przyszłości Słowenii do 2015 r. Zestaw wskaźników został przygotowany przez konsorcjum czterech instytucji: Instytut Analizy Makroekonomicznej i Rozwoju (IMAD), Urząd Statystyczny Republiki Słowenii (SURS), Słoweńska Agencja Ochrony Środowiska (ARSO) i Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego (NUZ). Wskaźniki te są zgrupowane w trzech kategoriach: dobrobyt materialny, społeczny i ekologiczny. Wskaźniki są aktualizowane raz w roku, a szeregi danych sięgają 1996 r. (7)
Szkocja	Scotland Reforms/ Narodowy Program Rozwoju	Rząd Szkocji	Narodowy Program Rozwoju (National Performance Framework – NPF) został opublikowany po raz pierwszy jako część „Przeglądu wydatków 2007”, który przedstawia 10-letnią wizję rozwoju Szkocji opartą na wskaźnikach osiągnięć ujmowanych w kategoriach spodziewanych efektów, a nie nakładów i wyników. Przegląd ukazuje 5 strategicznych celów, 16 oczekiwanych rezultatów i 55 szczegółowych wskaźników krajowych. NPF stanowi podstawę do zawierania porozumień realizacyjnych z organami odpowiedzialnymi za świadczenie usług publicznych.
Wielka Brytania	Program Pomiaru Dobrobytu Narodowego (Measuring National Wellbeing – MNW)	Urząd Statystyczny Wielkiej Brytanii	Program MNW, uruchomiony w 2010 r., ma na celu monitorowanie i raportowanie funkcjonowania i rozwoju całego kraju poprzez mierzenie dobrobytu. Publikowany dwa razy w roku raport obejmuje takie dziedziny, jak: zdrowie, środowisko naturalne, finanse indywidualne i przestępczość. Zawarte w nim wskaźniki obejmują dane obiektywne i subiektywne.

1. www.statistik.at/web_en/statistics/-----/hows_austria/index.html.
2. www.findikaattori.fi/en/hyvinvointi.
3. <http://download.cbs.nl/pdf/2015-a324-pub.pdf>; www.cbs.nl/en-gb/news/2017/07/cbs-to-compile-a-monitor-of-well-being.
4. www.cbs.gov.il/statistical/stat151_eng.pdf.
5. www.cao.go.jp/keizai2/koufukudo/pdf/koufukudosian_english.pdf; www.japanfs.org/en/news/archives/news_id032635.html.
6. www.gut-leben-in-deutschland.de/static/LB/en.
7. www.kazalniki-blaginje.gov.si/en/wb-slo.html.

Tabela A.2. Wskaźniki dobrobytu zawarte w publikacji OECD *How's Life? 2017*

Panel A. Dobrobyt obecny – wielkości średnie

Jakość życia	Warunki bytowe
Praca i czas wolny - Czas pracy (odsetek zatrudnionych pracujących zwykle 50 godzin tygodniowo lub więcej) - Czas przeznaczany na odpoczynek i troskę o siebie (liczba godzin dziennie, osoby pełnozatrudnione)	Dochód i majątek - Skorygowany dochód rozporządzalny netto <i>per capita</i> (USD wg bieżącego PPP) - Majątek netto gospodarstwa domowego (USD wg bieżącego PPP)
Stan zdrowia - Oczekiwana długość życia (dzieci nowo narodzonych) - Własna ocena stanu zdrowia (odsetek osób dorosłych deklarujących dobry/bardzo dobry stan zdrowia)	Praca i zarobki - Stopa zatrudnienia (osób w wieku 15–64 lat) - Przeciętne roczne zarobki brutto osoby pełnozatrudnionej (USD wg PPP) - Brak zabezpieczenia materialnego w przypadku bezrobocia (przeciętna oczekiwana strata dochodu z pracy z powodu bezrobocia w odsetkach poprzednich zarobków) - Częstość przeciążeń w pracy (odsetek zatrudnionych notujących nadmierne wymagania w pracy) - Długookresowa stopa bezrobocia (liczba bezrobotnych pozostających bez pracy przez ponad 1 rok w % siły roboczej)
Wykształcenie i kwalifikacje - Poziom wykształcenia (odsetek osób w wieku 26–64 lat z przynajmniej średnim wykształceniem) - Umiejętności osób dorosłych w wieku 16–65 lat (średnia umiejętność czytania, pisania i liczenia) - Zdolności poznawcze uczniów w wieku 15 lat (średnia ocena z testów czytania, matematyki i innych przedmiotów ścisłych)	Mieszkanie - Średnia liczba pokoi mieszkalnych na osobę - Wydatki mieszkaniowe (wydatki na opłaty i utrzymanie mieszkania w % skorygowanego dochodu rozporządzalnego brutto gospodarstwa domowego)
Więzi społeczne Wsparcie społeczne (odsetek osób deklarujących, że w razie kłopotów mogą liczyć na pomoc ze strony rodziny lub przyjaciół)	
Zaangażowanie i prawa obywatelskie - Udział w wyborach (odsetek osób uprawnionych do głosowania biorących udział w wyborach) - Głos polityczny (udział osób w wieku 16–65 lat deklarujących, że mają jakiś wpływ na politykę rządu)	
Jakość środowiska - Jakość wody (odsetek ludności zadowolonej) - Jakość powietrza (zanieczyszczenie powietrza pyłem: stężenie PM 2,5 ważone liczbą ludności, 3-letnia średnia ruchoma)	
Bezpieczeństwo osobiste - Zabójstwa (częstość przypadków śmierci w wyniku przemocy) - Poczucie bezpieczeństwa (odsetek osób czujących się bezpiecznie w nocy w pobliżu miejsca zamieszkania)	
Dobrobyt subiektywny Zadowolenie z życia (wartość średnia w skali od 0 do 10 pkt.)	

Panel B. Dobrobyt obecny – nierówności

Nierówności pionowe	Nierówności poziome (wg wieku, płci i wykształcenia)	Przejawy wykluczenia
Dochód i majątek		
- Wskaźnik kwintylowy S80/S20 rozkładu dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych - Udział majątku netto górnych 10% gospodarstw domowych	- Różnice średnich dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych - Różnice średniego majątku netto gospodarstw domowych	- Relatywne ubóstwo dochodowe - Ubóstwo majątkowe
Praca i zarobki		
Wskaźnik decylowy P90/P10 rozkładu zarobków brutto	- Różnice przeciętnych stawek godzinowych - Różnice stóp zatrudnienia - Różnice stóp bezrobocia - Różnice ryzyka niskiej płacy	- Ryzyko niskiej płacy - Stopa bezrobocia
Warunki mieszkaniowe		
		- Odsetek rodzin wydających ponad 40% dochodu rozporządzalnego na mieszkanie - Odsetek rodzin mieszkających w przepełnionych mieszkaniach
Stan zdrowia		
Odchylenie standardowe wieku dożywania	- Różnice w samoocenach stanu zdrowia - Różnice w oczekiwanej długości życia osób w wieku 25 lat według poziomu wykształcenia wśród mężczyzn i kobiet	Odsetek osób oceniających swój stan zdrowia jako zadowalający, zły lub bardzo zły
Praca i czas wolny		
- Wskaźnik kwintylowy S80/S20 czasu pracy - Wskaźnik kwintylowy S80/S20 czasu wolnego	- Różnice ilości czasu przeznaczanego średnio na odpoczynek i troskę o siebie - Różnice częstości pracy w nadgodzinach	Odsetek zatrudnionych pracujących zwykle ponad 50 godzin tygodniowo
Wykształcenie i kwalifikacje		
- Wskaźnik decylowy P90/P10 ocen z testu PISA - Wskaźnik decylowy P90/P10 ocen z testu PIAAC	- Różnice udziału osób dorosłych w wieku 25–64 lat posiadających wykształcenie średnie i wyższe - Różnice średnich ocen z testu PISA we wszystkich dziedzinach - Różnice średnich ocen z testu PISA we wszystkich dziedzinach według poziomu wykształcenia rodziców	- Udział osób dorosłych w wieku 25–64 lat nieposiadających ukończonego średniego wykształcenia - Odsetek uczniów w wieku 15 lat, którzy uzyskali ocenę 2 lub niższą w teście PISA z zakresu czytania, matematyki i innych nauk ścisłych - Odsetek osób dorosłych, które uzyskały ocenę 1 lub niższą w teście PISA z umiejętności czytania, pisania i liczenia
Wiązi społeczne		
Wskaźnik kwintylowy S80/S20 udziału czasu przeznaczanego na zajęcia społeczne	- Różnice średniego czasu przeznaczanego na zajęcia społeczne - Różnice w jakości wsparcia sieciowego	Odsetek osób niemogących liczyć na pomoc rodziny lub przyjaciół
Zaangażowanie i prawa obywatelskie		
Wskaźnik kwintylowy S80/S20 efektywności politycznej	- Różnice skuteczności politycznej - Różnice frekwencji wyborczej	- Odsetek osób deklarujących brak jakiegokolwiek wpływu na działalność rządu - Odsetek osób nieuczestniczących w wyborach ogólnokrajowych
Jakość środowiska		
	Różnice w stopniu zadowolenia z jakości wody w miejscu zamieszkania	- Odsetek osób narażonych na zanieczyszczenie powietrza pyłem PM_{2,5} ponad 15 µg/m³ - Odsetek osób niezadowolonych z jakości wody w miejscu zamieszkania
Bezpieczeństwo osobiste		
	- Różnice w częstości zabójstw na 100 000 ludności - Różnice w poczuciu bezpieczeństwa w miejscach publicznych w nocy	- Liczba zabójstw na 100 000 ludności - Odsetek osób niemających poczucia bezpieczeństwa w miejscach publicznych w nocy
Dobrobyt subiektywny		
Wskaźnik kwintylowy S80/S20 zadowolenia z życia	Różnice w przeciętnym stopniu zadowolenia z życia	- Odsetek osób deklarujących niską satysfakcję z życia - Odsetek osób deklarujących negatywny bilans uczuciowy

Panel C. Zasoby dla przyszłego dobrobytu

Kapitał naturalny		
- Narażenie ludności na zanieczyszczenie powietrza pyłem (średnie stężenie PM_{2,5} w µg/m³, 3-letnia średnia ruchoma) - Obszary zalesione w km² na 1000 mieszkańców - Odnawialne zasoby świeżej wody (1000 m³ <i>per capita</i>, długookresowa średnia roczna) - Wydobycie świeżej wody (wydobywanie brutto z wód gruntowych lub zbiorników powierzchniowych w m³ <i>per capita</i>) - Zagrożone gatunki zwierząt i roślin (odsetek wszystkich znanych gatunków – osobno dla ptaków, ssaków i roślin naczyniowych)	- Emisja gazów cieplarnianych krajowej produkcji (ekwiwalent CO₂ w tonach <i>per capita</i>) - Emisja dwutlenku węgla związana z krajowym popytem finalnym (w tonach <i>per capita</i>)	
Kapitał ludzki		
- Zdolności poznawcze uczniów 15-letnich (średnia ocena z testów czytania, matematyki i innych przedmiotów ścisłych) - Umiejętności osób dorosłych (średnia umiejętność czytania, pisanie i liczenia)* - Oczekiwana długość życia w momencie urodzin (dzieci nowo narodzonych)	- Odsetek ludzi w wieku 25–64 lat, którzy ukończyli co najmniej szkołę średnią - Oczekiwany okres nauki (średnia oczekiwana liczba lat nauki dla dziecka w wieku 5 lat do osiągnięcia wieku 39 lat) - Długookresowa stopa bezrobocia (liczba bezrobotnych pozostających bez pracy przez ponad rok w % siły roboczej)*	- Powszechność palenia tytoniu (odsetek ludzi w wieku powyżej 15 lat palących codziennie) - Powszechność otyłości (odsetek ludzi w wieku ponad 15 lat cierpiących z powodu otyłości)
Kapitał społeczny		
- Zaufanie do innych ludzi (średnia ocen w skali od 0 do 10 pkt.) - Zaufanie do policji (średnia ocen w skali od 0 do 10 pkt.) - Udział w wyborach (odsetek osób uprawnionych do głosowania biorących udział w wyborach)* - Zaangażowanie w debatach i akcjach społecznych dotyczących projektów nowych ustaw i przepisów	Wolontariat (odsetek ludności w wieku produkcyjnym uczestniczącej w pracach nieodpłatnych na rzecz organizacji społecznych przynajmniej raz w miesiącu w ciągu minionego roku)	
Kapitał ekonomiczny		
- Wartość wytworzonych środków trwałych (USD <i>per capita</i> wg PPP z 2010 r.) - Wartość finansowa netto całej gospodarki (USD <i>per capita</i> wg bieżącego PPP) - Majątek netto gospodarstw domowych (USD wg bieżącego PPP, w przeliczeniu na 1 gospodarstwo domowe)* - Wartość finansowa netto sektora administracji publicznej (w % PKB)	- Akumulacja środków trwałych brutto (roczne tempo wzrostu) - Inwestycje w B+R (w % PKB)	- Zadłużenie gospodarstw domowych (w % dochodu rozporządzalnego) - Dźwignia finansowa sektora bankowego (stosunek wybranych aktywów do kapitału własnego banku)*

* Wskaźniki wykorzystywane również jako mierniki bieżącego dobrobytu.

Źródło: OECD (2017a), *How's Life? 2017: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/how_life-2017-en.

ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU OECD

OECD jest unikatowym forum, na którym rządy państw członkowskich tej organizacji współpracują ze sobą nad wyzwaniami ekonomicznymi, społecznymi i ekologicznymi związanymi z globalizacją. OECD podejmuje również próby wyjaśnienia nowych zjawisk i problemów, takich jak ład korporacyjny, gospodarka informacyjna czy wyzwania związane ze starzeniem się ludności, oraz próbuje pomagać rządów w rozwiązywaniu tych problemów. Organizacja opracowuje analizy i zestawienia pomocne w porównywaniu doświadczeń różnych krajów w zakresie polityki społeczno-gospodarczej, przydatne w poszukiwaniu sposobów rozwiązywania wspólnych problemów, poznawaniu dobrych praktyk oraz w pracach nad koordynacją polityki krajowej i międzynarodowej.

Członkami OECD są następujące kraje: Australia, Austria, Belgia, Chile, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Izrael, Japonia, Korea, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Meksyk, Niemcy, Norwegia, Nowa Zelandia, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Wielka Brytania i Włochy. W pracach OECD uczestniczy także Unia Europejska.

Wydawnictwa OECD rozpowszechniają dane statystyczne gromadzone przez tę organizację oraz wyniki badań nad różnymi zagadnieniami ekonomicznymi, społecznymi i ekologicznymi, a także konwencje, wskazówki metodologiczne i normy przyjęte przez kraje członkowskie.

Follow OECD Publications on:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

This book has...

StatLinks 

A service that delivers Excel® files from the printed page!

Look for the **StatLinks**  at the bottom of the tables or graphs in this book. To download the matching Excel® spreadsheet, just type the link into your Internet browser, starting with the <http://dx.doi.org> prefix, or click on the link from the e-book edition.

Poza PKB

MIERZMY TO, CO MA ZNACZENIE DLA ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Chociaż PKB jest najbardziej znanym i najczęściej używanym wskaźnikiem ekonomicznym, nie daje on pełnego obrazu rozwoju społeczno-ekonomicznego. Książka ta pokazuje, że przesadne przywiązanie do PKB jako miernika kondycji gospodarki sprawiło, iż politycy nie przewidzieli kryzysu, który wybuchł w 2008 roku, i nie byli w stanie ocenić prawidłowo jego skutków ekonomicznych i społecznych. Autorzy książki, którzy przewodniczyli powołanej przez OECD Grupie Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Pomiaru Rozwoju Gospodarczego i Postępu Społecznego, twierdzą, iż powinniśmy opracować zestaw wskaźników pokazujących to, co rzeczywiście ma znaczenie w ocenie stanu i perspektyw gospodarki: kto korzysta ze wzrostu gospodarczego, czy wzrost ten jest do utrzymania pod względem ekologicznym, jak ludzie oceniają warunki życia i jakie czynniki decydują o pomyślności w rozwoju społecznym i gospodarczym. Taki zestaw wskaźników mógłby pomóc politykom w podejmowaniu właściwych decyzji z punktu widzenia interesów obywateli, poszczególnych państw i całego świata.

Książka ta ukazuje również postęp osiągnięty w ostatnich 10 latach w gromadzeniu danych dotyczących dobrobytu indywidualnego i społecznego oraz w wykorzystaniu tych danych w polityce społeczno-ekonomicznej.



Joseph E. STIGLITZ

Profesor ekonomii, biznesu
i spraw międzynarodowych
Uniwersytet Columbia

Laureat Nagrody Nobla, b. główny ekonomista Banku Światowego i b. przewodniczący Rady Doradców Ekonomicznych USA – jeden z liderów intelektualnych ruchu na rzecz rozszerzenia mierników dobrobytu.



Jean-Paul FITOUSSI

Profesor ekonomii
Sciences-Po w Paryżu
Uniwersytet Luiss, Rzym

Wybitny ekonomista francuski, jeden z głównych przedstawicieli agendy dobrobytu, który nadal pracuje nad tworzeniem nowych mierników rozwoju gospodarczego i postępu społecznego oraz ich wykorzystaniem w polityce.



Martine DURAND

Główny Statystyk
OECD

Międzynarodowy autorytet w zakresie statystyki gospodarczej i społecznej, twórca Inicjatywy Lepszego Życia OECD, z wieloletnim doświadczeniem w działalności międzynarodowej na rzecz polityki dobrobytu.



9 788365 1269263