



NILÜFER ÇAGATAY*

Program Narodów Zjednoczonych
Rozwoju - UNDP (United Nations
Development Programme), Nowy
Jork i Uniwersytet Utah, Salt Lake
City, Stany Zjednoczone



DIANE ELSON

Fundusz Rozwoju Kobiet Narodów
Zjednoczonych - UNIFEM (United
Nations Development Fund for
Women), Nowy Jork, Stany
Zjednoczone i Uniwersytet
Manchester, Zjednoczone Królestwo

NILÜFER ÇAGATAY i DIANE ELSON
SPOŁECZNE TREŚCI POLITYKI MAKROEKONOMICZNEJ¹
WORLD DEVELOPMENT Vol. 28. No. 7. STR 1347-1364. 2000

Streszczenie

Istnieje obecnie powszechnie rozumiana potrzeba łączenia polityki makroekonomicznej i polityki społecznej, ale podejściem głównego nurtu jest dodawanie polityki społecznej. W tym artykule dostarczamy argumentów na rzecz podejścia transformacyjnego, które wprowadziłoby politykę społeczną opartą na równości płci do głównego nurtu polityki makroekonomicznej. Wyodrębniamy trzy powiązane ze sobą uprzedzenia, które udaremniają wprowadzenie takiego podejścia do polityki: uprzedzenie deflacyjne, nastawienie na model męskiego żywiciela rodziny oraz nastawienie na marketyzację. Podejście transformacyjne ilustrujemy przykładem Kanadyjskiego Alternatywnego Budżetu Federalnego (Canadian Alternative Federal Budget). Naszym zdaniem dla sformułowania takiej alternatywy konieczny jest dialog społeczny.

Słowa kluczowe – polityka makroekonomiczna, polityka społeczna, nierówność płci, Kompleksowy Program na rzecz Rozwoju – CDF (Comprehensive Development Framework), uczestnictwo.

¹© Elsevier 2000. Tłumaczenie i dostęp w trybie e-reserve library dla uczestniczek i uczestników kursu online „Wprowadzenie do feministycznej krytyki ekonomii” za zgodą Wydawcy.

1. WPROWADZENIE

Jednym z dominujących zjawisk ostatnich dekad XX wieku jest rosnące tempo i wpływ globalizacji. Pomimo wielu korzyści wynikających z tego procesu, w niektórych regionach globalizacja nasiliła wykluczenie społeczne i marginalizację ludzi ubogich oraz innych grup. Społeczne przesunięcie, które spowodował kryzys wschodnioazjatycki, pobudziło zainteresowanie tzw. „kwestiami społecznymi”, „społecznymi konsekwencjami kryzysu gospodarczego” oraz „zasadami polityki społecznej” w sposób, który nie był częścią politycznego dyskursu od czasu krytyki programów strukturalnego dostosowania i stabilizacji makroekonomicznej, szeroko podejmowanych we wczesnych latach osiemdziesiątych.

„Kwestie społeczne” takie jak standardy pracy, redukcja ubóstwa, ochrona środowiska naturalnego stały się częścią politycznych dialogów o makroekonomii, polityce handlowej oraz redukcji zadłużenia państwowego². Chociaż istnieje obecnie powszechnie rozumiana potrzeba łączenia zarządzania makroekonomicznego i polityki społecznej, wciąż pojmuje się to jako kontynuację „zdrowej” polityki makroekonomicznej z naciskiem na kryteria rynkowe, nadrzędne znaczenie stabilizacji poziomu cen i redukcji roli państwa, a następnie *dodanie* polityki społecznej po to, by osiągnąć społecznie pożądane rezultaty takie jak redukcja ubóstwa³.

Alternatywne podejście w rozważaniach na temat polityki społecznej, [odmienne niż traktowanie jej] jako dodatku do polityki makroekonomicznej, rozpoczęłoby się od założenia, że każda polityka makroekonomiczna jest rozgrywana w ramach określonego układu relacji podziału i struktur instytucjonalnych; oraz, że każda polityka makroekonomiczna pociąga za sobą różne rezultaty społeczne, które muszą być przedstawione jasno i wyraźnie. Zgodnie z takim poglądem „zdrowie” polityki

² Kompleksowy Program na rzecz Rozwoju (CDF) Banku Światowego jest jedną z prób łączenia „polityki społecznej” z makroekonomią.

³ Społecznie pożądane rezultaty odzwierciedlają cele sprawiedliwości społecznej. Międzynarodowe porozumienie w sprawie szeroko rozumianych reguł społecznej sprawiedliwości jest zawarty w Deklaracjach, Konwencjach i Konwentach Praw Człowieka oraz porozumieniach osiągniętych na konferencjach ONZ w latach dziewięćdziesiątych, zwłaszcza Czwartej Światowej Konferencji w sprawie Kobiet oraz Światowym Szczycie na rzecz Rozwoju Społecznego. Na konferencjach ONZ w latach dziewięćdziesiątych szczegółowo opracowano niniejsze reguły w kontekście podejść bazujących na prawach i ustalono konsensus w sprawie celów takich jak likwidacja ubóstwa, nierówności płci lub innych nierówności społecznych, ochrony i regeneracji środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa żywności. W tym kontekście, ubóstwo jest postrzegane jako odmawianie praw człowieka, tak jak nierówność płci.

makroekonomicznej nie byłoby oceniane na podstawie kryteriów rynkowych jako takich, ale czy w ostatecznym rozrachunku udaje jej się zbliżyć społeczeństwa do osiągania sprawiedliwości społecznej. Zatem społecznie pożądane rezultaty takie jak sprawiedliwość podziału, równość, zaspokajanie potrzeb wszystkich obywateli, społeczeństwo wolne od ubóstwa i dyskryminacji, zabezpieczenie [podstawowych] potrzeb dla wszystkich, rozwój ludzkich możliwości, stają się *ostatecznymi* celami polityki, w tym polityki makroekonomicznej⁴.

Pierwsze podejście nazywamy „dodaniem polityki społecznej”, a drugie – „podejściem transformacyjnym” do makroekonomii. Różnica pomiędzy nimi polega na tym, że „podejście transformacyjne” zakłada włączenie polityki społecznej do analizy makroekonomicznej poprzez przemyślenie jej założeń. Analiza taka nie może się składać jedynie z nowych rozwiązań technicznych, które przedstawiają gotową formułę dającą się zastosować w każdym kontekście. Kluczowym elementem w podejściu transformacyjnym jest demokratyzacja *procesu* uprawiania polityki makroekonomicznej. Istnieją tu wyraźne podobieństwa z podejściem włączającym politykę płci do makroekonomii⁵.

Celem tego artykułu jest wyjaśnienie związku pomiędzy tym, co „społeczne”, a tym, co „makroekonomiczne”, by przyczynić się do rozwoju podejścia transformacyjnego. W punkcie 2 omawiamy pewne próby podejmowane ostatnio przez Bank Światowy oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy – MFW (International Monetary Fund), aby połączyć działania społeczne i makroekonomiczne. W części 3 analizujemy wkład podejścia opartego na rozwoju społecznym do krytyki makroekonomii głównego nurtu; w szczególności rozpoznanie „radykalizmu antydeficytowego”⁶ jako podejścia negatywnie wpływającego na rozwój społeczny. Uważamy, że antydeficytowy radykalizm prowadzi do niedoskonałości systemu uprawnień na poziomie makroekonomicznym. W punkcie 4 omawiamy trzy powszechne uprzedzenia zakorzenione w podejściach do makroekonomii głównego nurtu: uprzedzenie deflacyjne, nastawienie na model męskiego żywiciela rodziny oraz

⁴ To jest ogólnie to, co rozumiemy przez rozwój skoncentrowany na człowieku oraz podejście do rozwoju oparte na prawach człowieka. Przykładem takiego podejścia jest Raport nt. Rozwoju Społecznego UNDP; a także wiele innych podejść do makroekonomii spoza nurtu głównego, w tym ekonomii feministycznej. Zobacz np. UNDP (1996, 1997, 1998a, b, 1999), Sen (1999). Porównaj także przykłady ilustrujące opracowania ekonomii feministycznej Elson (1995 a, b) Çagatay, Elson and Grown (1995), Beneria (1995), Çagatay (1998), Sen (to wydanie), Budlender (to wydanie).

⁵ Patrz Beneria (1995) dla podobnej dyskusji o podejściu do spraw płci i ekonomii, które po prostu dodają kwestię kobiet.

⁶ Termin wprowadzony przez Sena (1998).

dyskryminację przez utowarowienie [deflationary bias, male breadwinner bias, commodification bias]. Umieszczamy je w kontekście systemów gospodarczych, w coraz większym stopniu zdominowanych przez rynek finansowy i interesy rentierów. Uważamy, że te uprzedzenia nie pozwalają na prowadzenie polityki makroekonomicznej opartej na równości płci, która stawia człowieka w centrum zainteresowania. W części 5 proponujemy macierz wytycznych dla polityki makroekonomicznej odpowiadającej myśleniu o makroekonomii skoncentrowanej na człowieku⁷. Omawiamy również przykład inicjatywy, jaka została podjęta niedawno w Kanadzie, która promuje to, co nazywamy budżetem sprawiedliwości społecznej. Uważamy, że kanadyjski Alternatywny Budżet Federalny - ABF (Alternative Federal Budget) jest przykładem transformacyjnego sposobu w łączeniu strategii makroekonomicznych i społecznych. Proponuje on polityki, które rozwiązują problemy trzech uprzedzeń, o których wspominałyśmy.

Wskazujemy również obszary wymagające przyszłych badań w celu udoskonalenia zdolności do przekształcania polityki fiskalnej i monetarnej tak, by promowały one sprawiedliwość społeczną, włączając sprawiedliwość wobec płci. Chodzi o zmianę naszego rozumienia jak działa polityka fiskalna i monetarna, biorąc pod uwagę nieodpłatną gospodarkę domową, która koncentruje się na opiece, tak jak gospodarkę rynkową, która koncentruje się na towarach.

⁷ Ta matryca może być traktowana jako uzupełniająca dla CDF

		WARUNKI NIEZBĘBNE DLA UTRZYMANIA STAŁEGO WZROSTU GOSPODAR CZEGO I REDUKCJI UBÓSTWA													
DZIAŁANIA PARTNERÓW W PROCESIE ROZWOJU	Strukturalne				Społeczne		Fizyczne				Strategie szczegółowe				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	
	Prawidłowe rządzenie	System sprawiedliwości	System finansowy	Ochrona socjalna i programy socjalne	Instytucje edukacji i wiedzy	Zdrowie i populacja	Woda i ścieki	Energia	Drogi, transport i środki łączności	Sprawy środowiska, upraw i hodowli	Strategia rolna	Strategia urbanizacji	Strategia sektora prywatnego	Specyficzne problemy danego państwa	
	Władze: - krajowe - regionalne - lokalne														
	Instytucje wielostronne i dwustronne														
Społeczeństwo obywatelskie															
Sektor prywatny															

Rysunek 1. Kompleksowy Program na rzecz Rozwoju.

Kompleksowy Program na rzecz Rozwoju - Boliwia													
REDUKCJA UBOSTWA													
MOŻLIWOSCI Wyższe stopy zrównoważonego wzrostu gospodarczego				SPRAWIEDLIWOSC Udoskonalenie dystrybucji dochodów oraz integracja społeczna				INSTYTUCJONALNOSC Opcja zarządzania możliwościami i sprawiedliwością			GODNOSC Likwidacja rynku kokainy i handlu narkotykami		
Infrastruktura	Program ramowy regulujący udział sektora prywatnego	System finansowy	Zasoby naturalne i środowisko	Rozwój obszarów wiejskich	Dochód i wydajność ubogich i ludności rdzennej	Świadczenia społeczne uwzględniające problemy/keplei i igr. wykl.	Decentralizacja i wzmożenie pozycji społeczności	Państwo wydajnie i niekorupcyjne	Reforma systemu sprawiedliwości	Korupcja	Alternatywne strategie rozwoju dla regionów kokainowych	Likwidacja zbiorów do produkcji kokainy	Polityka egzekwowania prawa
Grupa Banku Światowego	- Transport - Infrastruktura obszarów wiejskich - Woda i kanalizacja na obszarach wiejskich - Rozwój obszarów miejskich - El Niño	- Reforma regulacyjna - Prywatyzacja	- Finansowa reforma regulacyjna - MIGA Usługi dla inwestycji bankowych - MFW Instytucje finansowe dla mikrobiznesu	- Ochrona zróżnicowania biologicznego - Przemysł związany z ochroną środowiska i górnictwo	- Technologie rolne - Rozwój społeczność i wiejskich - Administracja gruntami	- Udziałowe inwestycje na obszarach wiejskich - Rdzenna ludność - Społeczny fundusz inwestycyjny	- Jakość edukacji - Reforma edukacji - Sektor zdrowotny - Wychowanie - Edukacja średnia i wyższa	- Rozwój gmin - Decentralizacja finansów	- Reforma instytucjonalna - Przegląd wydatków publicznych - Decentralizacja i odpowiedzialność	- Reforma systemu sprawiedliwości - Uczciwość wobec kraju	- Uczciwość wobec kraju		
Przemysłowy Bank Rozwoju – IDB	- Transport - Energia - Rozwój obszarów miejskich - Gospodarka mieszkaniowa	- Reforma regulacyjna dla gospodarki wodnej - Prywatyzacja sektorowa	- Reforma ochrony środowiska	- Turystyka ekologiczna	- Sektor rolny	Podstawowe warunki sanitarne dla małych jednostek samorządowych - Mikroprzedsiębiorstwa	- Reforma edukacji - Podstawa zdrowotna - Wychowanie	- Wzmocnienie społeczne-go uczestnictwa	- Rządy państwowe	- Program sprawiedliwości			
Inni donatorzy	- drogi CAF - Korea drogi	- Kanada Rozwój prywatnych inwestycji - Szwecja Współpraca w dziedzinie przemysłu	- USAID Mikrofinanse - CAF Ekspansja systemu finansowego	- USAID Bogactwa naturalne - KFW Zróżnicowanie biologiczne - UNDP Turystyka ekologiczna i zróżnicowanie biologiczne	- Holandia Środki łączności i energia na obszarach wiejskich - Hiszpania Energia na obszarach wiejskich - UNDP Infrastruktura informacyjna - NDF Administracja gruntami - Dania	- OPEP Woda i kanalizacja na obszarach wiejskich - KFW Ścieki - Dania i FIDA Rdzenna ludność	- Szwecja i UNDP Reforma edukacji - Niemcy Jakość edukacji - UNICEF i UE Zdrowie, żywność i warunki sanitarne - UNDP i USAID Zdrowie	- Holandia Decentralizacja administracyjna - UNICEF i UE Wzmocnienie gmin	- USAID Rządy - Szwecja, Dania i GTZ Usługi społeczne	- Działania uzupełniające prowadzone przez USAID i GTZ	- USAID Alternatywne strategie rozwoju - UNDCP Alternatywne strategie rozwoju	- USAID Likwidacja - UNDCP	- USAID
Sektor prywatny	- Telekomunikacja - Woda - Energia		- Banki - Towarzystwa ubezpieczeniowe										
iz					-Lokalne organizacje	-Lokalne		-Lokalne			- TI		

Çağatay i Elson, Społeczne treści polityki makroekonomicznej...

2. POSZUKIWANIA „KONSENSUSU POSTWASZYNGTONSKIEGO”: ŁĄCZENIE STRATEGII SPOŁECZNYCH I EKONOMICZNYCH.

Założenia konsensusu, jaki rozwinął się w Waszyngtonie⁸, iż polityki neoliberalne najlepiej promują rozwój, przyczyniły się do poszukiwania alternatywnego paradygmatu rozwoju, w którym społeczny wymiar rozwoju byłby ściślej związany z wymiarem ekonomicznym (Stiglitz, 1998).

(a) Kompleksowy Program na rzecz Rozwoju

Na poziomie operacyjnym efektem krytyki konsensusu było zaproponowanie przez Prezydenta Banku Światowego Jamesa Wolfensohna w styczniu 1999 roku nowego modelu Kompleksowego Programu na rzecz Rozwoju - CDF (Comprehensive Development Framework). Wolfensohn przedstawił go w następujących słowach:

„kiedy myślę o programie rozwoju dla kraju i dla regionów, mam na myśli zestawienie bilansowe podzielone na dwie części. Po lewej stronie jest makroekonomiczna prezentacja, w tym raporty z Artykułu IV dla Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), rachunki dochodu narodowego, bilans płatności, statystyki na temat handlu, oraz wszelkie inne finansowe i ekonomiczne analizy, które stanowią podstawę naszego obecnego systemu ocen... Jest jednak wyraźna potrzeba zapisania również drugiej strony, która dokładniej odzwierciedlałaby ramy analityczne, które biorą pod uwagę wymiar strukturalny, społeczny i ludzki. Musi to znacznie wykroczyć poza dotychczasowe dane statystyczne dotyczące śmiertelności matek i noworodków, bezrobocia, liczby dzieci uczących się, aby odnieść się do długofalowych kwestii strukturalnych, zakresu i istoty rozwoju społecznego” (Wolfensohn, s. 4-5).

Do prawej strony zestawienia bilansowego odnosić się będzie „Kompleksowy Program na rzecz Rozwoju” (CDF), który jest matrycą koordynacji polityki i który

⁸ tzw. Waszyngtoński konsensus – założenia reform gospodarczych wypracowane w latach 1980. przez instytucje mające siedzibę w tym mieście (Grupa Banku Światowego, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Departament Skarbu). Reformy obejmowały dyscypliny finansowe, redukcję subsydiów, reformę podatkową, liberalizację handlu i inwestycji, deregulację, zabezpieczenie praw własności. Wprowadzenie takiego pakietu reform było warunkiem kontynuacji i uzyskania kredytów. Krytycy neoliberalnych reform podkreślają ich koszty społeczne, oraz nieskuteczność w zabezpieczeniu przez kryzysami, o czym świadczy przykład Argentyny – przyp. tłum.

zaprezentowano na rysunku 1. Oś pozioma matrycy wylicza to, co Bank Światowy uważa za warunki niezbędne dla utrzymania stałego wzrostu gospodarczego i redukcji ubóstwa, natomiast oś pionowa przedstawia listę uczestników, których postrzega się jako kluczowych w procesie rozwoju.

Przewiduje się, że puste pola w tabelce będą wypełniane informacjami podającymi, kto co wykonuje w danym kraju dla wspierania rozwoju. Do każdej komórki matrycy będą dołączane aneksy ze szczegółową listą krótko- i długoterminowych celów, programów, kosztów oraz wskaźników postępów. Sugeruje się, że Kompleksowy Program na rzecz Rozwoju (CDF) oraz aneksy mogłyby być w całości umieszczone na interaktywnej stronie internetowej, aby proces ich tworzenia był przejrzysty i demokratyczny. To konstruktywny krok w kierunku tworzenia sektorowej polityki skoncentrowanej na ludziach.

Miarą wysiłków Banku przy wdrażaniu modelu demokratycznego jest znaczna ilość komentarzy, jakie Bank otrzymał od osób i środowisk zajmujących się rozwojem. Gros niedawnych komentarzy dotyczyło tego, kogo sugeruje się powołać na koordynatora całości działań uwzględnionych w matrycy i na jakich warunkach uczestnicy mogą brać w nich udział. Zwykle konkludowano to pytaniem „czyją własnością będzie CDF?” Prezydent Wolfensohn oświadczył, że „nie widzi możliwości, aby Bank Światowy miał podejmować się roli koordynatora wszystkich programów ujętych w matrycy” (s. 22) „i że ostatecznie, matryca jest narzędziem stworzonym dla rządów i ludności krajów, którym Bank ma jedynie służyć. To oni są właścicielami programów, nie Bank, i to oni muszą ustalić tempo” (s. 23)⁹.

Rysunek 2 odtwarza matrycę dla Boliwii, która została dołączona przez Bank jako przykład pokazujący sposób, w jaki CDF może zostać zastosowany w konkretnym kraju. Godny uwagi jest fakt, że rząd w matrycy dla Boliwii nie został nawet wymieniony jako uczestnik¹⁰. Zatem kwestia własności została tu poniekąd nierozwiązana, przynajmniej nie w tym przykładzie.

⁹ Zobacz archiwum dyskusyjne Banku Światowego on-line na Development Forum, <http://www.worldbank.org>.

¹⁰ Warunki urzeczywistnienia trwałego rozwoju i zmniejszenia ubóstwa są inaczej definiowane w macierzy dla Boliwii, a inaczej ogólnej macierzy CDF, co można uznać za kreatywną adaptację macierzy do specyfiki danego kraju.

Kolejną ważną sprawą z perspektywy niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie „gdzie w tym wszystkim jest miejsce na kwestie płci?”¹¹ To celna uwaga, jako że ogólna matryca CDF nie wspomina wyraźnie mężczyzn, kobiet i relacji płci. Matryca wytycznych dla Boliwii, co prawda podejmuje problem płci, ale ogranicza go jedynie do „usług społecznych na rzecz kobiet i mężczyzn oraz grup wykluczonych.”¹² Bank oświadczył również, że „gender, na przykład, jest kluczowy dla wszystkich aspektów CDF” (Bank Światowy, 2000, s. 21). Nie określił jednak jasno jak miałyby to funkcjonować.

Trzecia kwestia dotyczy sposobu, w jaki CDF wiąże się z polityką makroekonomiczną. Warto zwrócić uwagę, że makroekonomiczne aspekty rozwoju są opisywane jako jedna strona zestawienia bilansowego, zaś społeczne, strukturalne i ludzkie aspekty – jako druga strona, z zaznaczeniem, że kluczowe jest, aby obydwie części były analizowane razem (Wolfensohn, 1999). CDF nie podaje niestety żadnych wytycznych odnośnie sposobu takiej analizy. Podaje jedynie krótkie oświadczenie:

„Złe rozwiązania po stronie makroekonomicznej mają bezpośrednie konsekwencje i wpływ na sprawy o wymiarze strukturalnym, społecznym i ludzkim. W dodatku, rozrzutność i niegospodarność w wydatkowaniu, bez zwracania uwagi na ograniczenia zasobów oraz na politykę fiskalną i monetarną także może mieć tragiczne konsekwencje.”

Następnie *rozważna* polityka fiskalna i monetarna są opisywane jako „tło niezbędne” dla CDF (Bank Światowy, 2000, s. 21). Pozostaje nieodparte wrażenie, że za politykę makroekonomiczną odpowiada Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) i jest ona osobną domeną ustalającą parametry, do których to musi dostosować się CDF.

¹¹ W dyskusji kwestię tę podniosła jedna z uczestniczek dyskusji, ekonomistka z Międzynarodowego Ośrodka Badań nad Kobietami.

¹² Co więcej, matryca dotycząca Boliwii niejasno formułuje znaczenie gender – jako relacji społecznej – nie ma sensu mówić o usługach publicznych dla płci, bardziej niż dla klasy, rasy czy grupy etnicznej. Konsternacja pojawia się w rozróżnianiu pomiędzy „płcią” a „kobietami”, ponieważ sensowniej byłoby mówić o usługach publicznych dla kobiet. Jest to ważne rozróżnienie, ponieważ sugeruje, że jeżeli kobiety nie są konkretnym celem polityki, wówczas kwestia płci przestaje być istotna.

(b) Dobra praktyka w polityce społecznej

O związkach pomiędzy polityką makroekonomiczną i społecznymi aspektami rozwoju traktuje również opracowanie Banku Światowego pt. „*Dobra praktyka w polityce społecznej*”¹³. W opracowaniu tym Bank podkreśla rangę „zdrowej” polityki makroekonomicznej, ale argumentuje także za wprowadzeniem dwóch zasad, którymi powinna kierować się restrykcyjna polityka makroekonomiczna:

„Pierwsza z nich zaleca wzięcie pod uwagę społecznych skutków spadku koniunktury w planowaniu krótkoterminowych rozwiązań w polityce makroekonomicznej, nawet, jeżeli wydłuża to czas trwania okresu przejściowego z powrotem do normalnej ścieżki wzrostu gospodarczego. Druga zakłada, że jeżeli potrzebne są restrykcyjne makroekonomiczne strategie, ważne jest, aby dostosować strukturę dochodów i wydatków fiskalnych tak, aby chronić osoby znajdujące się w najgorszej sytuacji (Bank Światowy, 1999, s. 6).”

Pozostała część dokumentu skupia się na ochronie socjalnej, edukacji, zdrowiu, rynkach pracy, informacji i instytucjach. Chociaż jest tam wiele odniesień do gospodarstw domowych i lokalnych społeczności, nie istnieje żadna systematyczna analiza tego, w jaki sposób zasady polityki społecznej powinny uwzględniać zróżnicowaną (i jednocześnie niekorzystną) pozycję kobiet w porównaniu do mężczyzn, oraz brać pod uwagę nieodpłatną pracę w sektorze społecznej reprodukcji¹⁴.

(c) Inicjatywy umorzenia zadłużenia i Międzynarodowy Fundusz Walutowy

Także Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) zwrócił większą uwagę na powiązania między społecznymi i ekonomicznymi aspektami rozwoju, zwłaszcza w kontekście inicjatyw redukcji zadłużenia ubogim krajom poważnie zadłużonym (Highly Indebted Poor Countries HIPC) oraz zgodził się na współpracę z Bankiem Światowym w

¹³ Oczywiście wiele krajów w rejonach południowych nie ma wystarczająco rozwiniętego systemu uprawnień gwarantowanych przez państwo. Jednak na tyle, na ile takie systemy są gotowe do wdrożenia uprawnień, one także bazują na założeniu o kobiecej zależności od zarobkującego mężczyzny pracującego przez całe życie na pełny etat w „typowej” pracy.

¹⁴ O znaczeniu nieodpłatnej pracy w reprodukcji społecznej dla makroekonomii, patrz Elson (1995b, 1998). Odnośnie dyskusji n/t znaczenia nieodpłatnej pracy w społecznej reprodukcji w kontekście globalizacji, patrz UNDP (1999).

przygotowaniu ex-ante jawnych ocen spodziewanych efektów swoich programów dla najuboższych (MFW, 1998, MFW/Bank Światowy, 1999). Nie wydaje się jednak, że będzie to ocena wystawiona na zasadach uczestniczącej demokracji, gdzie swoje poglądy, sugestie oraz argumenty do dyskusji mogłyby przedstawić różne grupy społeczne. Raczej personel Banku i Funduszu będą współpracować z „władzami państwowymi” w pięciu lub sześciu krajach o niskich dochodach, traktując je jako przypadki pilotażowe. Fundusz wyraźnie rozgranicza „władze rządzące” danym krajem oraz jego społeczność (MFW, 1998): „Celem nadrzędnym Funduszu jest wzmocnienie prawa władz do posiadania programu” (s. 6), a uczestnicy kluczowi dla Funduszu to „szefowie centralnych zespołów ekonomicznych”, tj. Minister Finansów, Dyrektor Banku Centralnego. Prawa do własności programu przez władze są traktowane rozdzielnie wobec społecznego konsensusu w sprawie reformy:

„uzyskanie konsensusu narodowego w sprawie reformy jest pierwszym i najważniejszym zadaniem władz państwowych. Wysiłki przedstawicieli władz podejmowane w celu wyjaśnienia społeczeństwu programu zapewnią najbardziej bezpośrednie środki na rzecz uzyskania takiego porozumienia oraz zilustrują zaangażowanie władz w realizację programu (s. 6)”.

Można odnieść wrażenie, że Międzynarodowy Fundusz Walutowy próbuje sprzedać program Ministrowi Finansów i Dyrektorowi Banku Centralnego, którzy następnie muszą sprzedać go reszcie kraju. Ocena prawdopodobnego efektu społecznego programu opisana jest w sposób czysto technokratyczny: „znaczące udoskonalenie oceny wpływu programów na najuboższych...będzie wymagało również analizy danych dotyczących gospodarstw domowych” (s. 9). Nie wspomina się o ocenie uczestniczącej, czy o szerokim dialogu społecznym w sprawie polityki makroekonomicznej.

(d) Polityka makroekonomiczna, wzrost gospodarczy oraz poziom ubóstwa.

MFW i Bank Światowy stawiają problem społecznego wpływu polityki makroekonomicznej, a nie jej społecznych treści. Znaczy to, że nie interesuje ich równowaga władzy społecznej, która wspiera konkretną politykę makroekonomiczną i która kształtuje wybór narzędzi politycznych i ram czasowych, np. w kwestii tego, czy ograniczyć deficyt budżetowy przez podniesienie podatków, czy poprzez obcięcie wydatków. Patrzą oni raczej na wpływ polityki makroekonomicznej na stopę wzrostu PNB oraz implikacje wzrostu dla

poziomu ubóstwa niż na równowagę władzy społecznej. Międzynarodowy Fundusz Walutowy przyjmuje, że

„Znacząca redukcja poziomu ubóstwa może nastąpić jedynie wtedy, gdy dostatecznie podniesie się dochód realny na osobę, a niewykonalne jest osiągnięcie nawet ułamka tego poprzez redystrybucję dochodu w krajach o niskich dochodach. Ambitne cele sektora socjalnego w obszarach takich jak edukacja czy zdrowie, będą wymagały znacznego zwiększenia poziomu realnych wydatków publicznych. To również nie może być osiągnięte bez wystarczającego wzrostu dochodów rządu przez uzyskanie wyższych dochodów na osobę (MFW, 1999, s. 3)”

Natychmiastowym celem jest wzrost gospodarczy, który jak się uważa, wymaga stabilizacji makroekonomicznej.

Powiązania „zdrowej” polityki makroekonomicznej z poprawą sytuacji najuboższych wyjaśniają dalej Gupta, Clemens, McDonald oraz Schiller (1998). Twierdzą oni, że niska inflacja oraz realistyczny kurs wymiany walut są korzystne dla najuboższych, podczas gdy wysoka inflacja hamuje wzrost gospodarczy, a najuboższa warstwa społeczna nie jest w stanie utrzymać dotychczasowego poziomu konsumpcji. Przewartościowanie kursu wymiany walut niekorzystnie wpływa na warunki bytowe ubogiej ludności wiejskiej, która jest uzależniona od eksportu produktów rolnych. Z tego punktu widzenia polityka makroekonomiczna musi zostać zaprojektowana w taki sposób, „by ograniczyć rządowi dostęp do kredytu bankowego, zapewniając jednocześnie odpowiedni udział w kredycie całkowitym sektorowi prywatnemu” (s. 2). „Zdrowa” polityka powinna być również uzupełniana o reformy strukturalne, które zachęcają do konkurencji i prywatnej inicjatywy. Ewidentne jest, że z tej perspektywy wydatki publiczne raczej „wypierają”, niż „stymulują” prywatną inicjatywę¹⁵. Uważa się, że „niektóre reformy planowane w celu uzyskania makroekonomicznej stabilizacji i redukujące utrudnienia w długofalowym zrównoważonym wzroście gospodarczym mogą działać na szkodę najuboższych w krótkim okresie czasu”. Niemniej można temu zaradzić stosując „tymczasową ochronę socjalną na rzecz transferu dochodów czy ochrony dotychczasowego poziomu konsumpcji” (s. 3). Nie wspomina się w tej analizie o różnym udziale kobiet i mężczyzn we władzy społecznej ani o organizacji społecznej reprodukcji.

¹⁵ Zob. Taylor (1992) co do przykładów wypierania i stymulowania inwestycji.

Istnieje jeszcze kilka innych problemów wynikających z tego typu analizy związku pomiędzy wzrostem gospodarczym a osiąganiem celów społecznych, takich jak redukcja poziomu ubóstwa:

- (i) Wzrost gospodarczy jest warunkiem wstępnym, ale niewystarczającym dla eliminacji ubóstwa (UNDP, 1998a). Istotny jest również sam charakter wzrostu oraz sposób, w jaki społeczeństwo przekłada owoce wzrostu na poprawę swoich warunków bytowych, ponieważ owoce wzrostu nie spływają do społeczeństwa automatycznie. Ponadto na przestrzeni ostatnich dekad wzrostowi gospodarczemu zaczęło dodatkowo towarzyszyć nasilanie się nierówności społecznych.
- (ii) Nierówne relacje społeczne mogą same w sobie hamować osiągnięcie zrównoważonej lub wysokiej stopy wzrostu. Za przykład może posłużyć sposób, w jaki nierówności pomiędzy kobietami i mężczyznami w dostępie do edukacji czy w dostępie do własności prywatnej hamują wzrost gospodarczy (Hill & King, 1995; Klasen, 1999). W istocie osiągnięcie pozytywnej ścieżki wzrostu zależy od polityki, która zasadniczo wzmacnia ludzkie możliwości dużych segmentów ludności, zwłaszcza kobiet najuboższych. Zatem polityka makroekonomiczna nie może być „zdrowa”, o ile w pierwszej kolejności nie troszczy się o sprawiedliwość społeczną.
- (iii) Podejście MFW nacechowane jest ogromną pewnością, co do szybkiej odbudowy ścieżki długookresowego zrównoważonego wzrostu. Doświadczenia krajów, jeśli chodzi o przebyte kryzysy, bywają bardzo różne. Podczas, gdy niektóre kraje doświadczyły tylko krótkich kryzysów makroekonomicznych, inne cierpią z powodu przedłużających się okresów recesji ze „straconymi dekadami rozwoju”. W takich przypadkach tymczasowa ochrona socjalna nie rozwiąże problemów nierówności i ubóstwa¹⁶.

Zatem cały dyskurs, zarówno Banku jak i Funduszu, kontynuuje wyobrażenia o dwóch osobnych sektorach – makroekonomicznym i społecznym. Nowością jest pomysł, aby

¹⁶ Patrz Cornia i Reddy (1999) n/t krytycznych dyskusji o funduszach społecznych opartych na dostosowaniu oraz ich efektach dla poziomu ubóstwa i dystrybucji środków z budżetu.

Fundusz przeprowadzał oceny społecznego wpływu swojej polityki. Dyskurs kontrastuje ze sobą politykę „zdrową” i „niegospodarne oraz rozrzutne wydatkowanie”, domyślnie obsadzając krytyków w roli adwokatów polityki pozbawionej bezpieczeństwa. Alternatywne analizy polityki ekonomicznej próbują zdefiniować, co w ogóle należy traktować jako „zdrowe” i dlaczego należy postawić przede wszystkim na otwarty dialog pomiędzy szerokim gronem partnerów społecznych dotyczący polityki makroekonomicznej, a nie na „posiadanie praw autorskich przez władze” do podanego już zespołu makroekonomicznych działań interwencyjnych. W ten sposób nie pozostawia się miejsca na radykalne przeformułowanie polityki makroekonomicznej, które miałyby się opierać na szeroko prowadzonym społecznym dialogu nastawionym na opracowanie polityki makroekonomicznej w kontekście jej społecznych treści.

3. KONSERWATYZM FINANSOWY, RADYKALIZM ANTYDEFICYTOWY ORAZ BŁĘDY SYSTEMU UPRAWNIENÍ

Dokumenty Banku Światowego, a zwłaszcza MFW, o których była mowa powyżej, tworzą dyskurs, w którym cechy charakterystyczne „zdrowej” polityki makroekonomicznej są uznane za oczywiste i nie podlegają jakiegokolwiek dyskusji¹⁷. Szersza debata dotycząca polityki makroekonomicznej z perspektywy rozwoju społecznego została przeprowadzona przez Amartyę Sena (1998), który wyróżnił zjawisko „finansowego konserwatyzmu” oraz „antydeficytowego radykalizmu.” Za finansowy konserwatyzm Sen uważa sytuację, w której przywiązuje się dużą wagę do stabilności cen oraz sądzi się, że źródłem każdej wysokiej inflacji jest deficyt finansowy - nie domaga się jednak wyeliminowania inflacji za wszelką cenę. Z kolei antydeficytowy radykalizm dąży do inflacji na poziomie zera i przekonuje, że deficyty budżetowe muszą być wyeliminowane bez względu na poniesione koszty. Sen przyznaje, że istnieją empiryczne dowody świadczące na korzyść pewnej dozy konserwatyzmu finansowego. Wynikają one z badań pokazujących, że wysoki poziom inflacji (powyżej 40% rocznie) ma negatywny wpływ na stopy wzrostu i że niektóre przypadki umiarkowanego poziomu inflacji (20-40% rocznie) również źle wpłynęły na stopy wzrostu. Pokazuje jednak, że nie ma wyraźnych dowodów wykazujących negatywne efekty wzrostu

¹⁷ Jedynym znakiem, że kwestie te mogą być bardziej skomplikowane jest przypis w dokumencie Banku o „Dobrej praktyce w polityce społecznej”, sugerujący, że ekspansywna polityka makroekonomiczna jest właściwa w pewnych okolicznościach.

przy niskiej inflacji (mniej niż 15-20% rocznie); zwraca uwagę na negatywne konsekwencje dążenia do inflacji oscylującej w okolicach zera w poziomie zatrudnienia.

Sen podsumowuje, że troska o stabilność cenową oraz unikanie wysokiej inflacji (konserwatyzm finansowy) nie wykluczają sytuacji, w której państwo gwarantuje swoim obywatelom lepszą opiekę medyczną, edukację oraz ubezpieczenia społeczne; a troska o redukcję deficytu nie usprawiedliwia wprowadzania opłat dla użytkowników usług publicznych, bez względu na wpływ takich opłat na poziom życia oraz wolność całej populacji, a szczególnie – efekty w klasie najuboższych. „Można także argumentować na rzecz ogólnego dawania pierwszeństwa interesom osób gorzej usytuowanych, czego wymaga sprawiedliwość społeczna” (Sen, 1998, s. 739). Sen sugeruje, że nie istnieje jedna grupa celów i strategii politycznych, które współtworzą „zdrowe” podejście do makroekonomii - „zdrowie” polityki makroekonomicznej powinno być oceniane pod kątem sprawiedliwości społecznej.

Coraz częściej mówi się o strategii rozwoju opartej na prawach człowieka, ale nie przekłada się tego na reguły obowiązujące w polityce makroekonomicznej. Jednym ze sposobów łączenia polityki gospodarczej, praw człowieka oraz sprawiedliwości społecznej jest zastosowanie koncepcji uprawnienia oraz niedoskonałości systemu uprawnień (Elson & Gideon, 1999). Te pojęcia zostały rozwinięte przez Amartyę Sena jako przykład pokazujący, że głód jest często konsekwencją społeczno-ekonomicznego zaniedbania organizacji dystrybucji, a nie niewydolnością zasobów naturalnych w procesie produkcji. Koncepcje te mogą być również stosowane w szerszym kontekście i znaczeniu. Uprawnienie umożliwia obywatelowi sprawowanie kontroli nad zasobami. W swojej pracy dotyczącej głodu Dreze i Sen zdefiniowali uprawnienie jako grupę alternatywnych pakietów zasobów, w których posiadanie można wejść na drodze różnych kanałów prawnych otwartych dla osoby nabywającej (Dreze & Sen, 1989, s. 23). Określa się to jako „wyposażenie” obywatela w prawa własności nad środkami produkcji oraz sposób, w jaki mogą używać tych praw poprzez produkcję, wymianę zarówno rynkową jak i nierynkową, lub stosować je do roszczeń w kwestii transferu zasobów poprzez podatek państwowy oraz system zasiłków. Niedoskonałości systemu uprawnień pojawiają się, gdy obywatel nie jest w stanie sprawować

dostatecznej kontroli nad środkami produkcji dla utrzymania odpowiedniego standardu życia, (a zatem naruszane są prawa człowieka).

Sen posłużył się koncepcją niedoskonałości systemu uprawnień, aby zanalizować problemy na poziomie mikro – takie jak np. problemy robotników bezrolnych z uzyskaniem wystarczająco wysokiej ceny za pracę tak, aby móc pokryć koszty wyżywienia zwłaszcza, jeśli istnieje obawa, że ceny żywności wzrosną z powodu suszy lub powodzi. Niemniej koncepcja niedoskonałości systemu uprawnień może być również stosowana na poziomie makro. Z powodów niedostatecznego popytu cała gospodarka może nie być w stanie zapewnić takiej ilości miejsc pracy z płacą wystarczającą na utrzymanie, że duża liczba osób pozostanie bezrobotna lub częściowo bezrobotna, lub też zatrudniona na pełen etat, ale z płacą niewystarczającą na utrzymanie podstawowego poziomu życia¹⁸. Poniżej omawiamy trzy rodzaje uprzedzeń, które prowadzą do niedoskonałości systemu uprawnień na poziomie makroekonomicznym.

4. TRZY UPRZEDZENIA: UPRZEDZENIE DEFLACYJNE, NASTAWIENIE NA MODEL MĘSKIEGO ŻYWCIELA RODZINY ORAZ NASTAWIENIE NA MARKETYZACJĘ.

Analiza Sena, opracowana została przed nastaniem kryzysu w Azji Wschodniej. Nie skupia się ona również na niebezpieczeństwach polityki makroekonomicznej w gospodarce otwartej, gdzie przepływy kapitału zostały zliberalizowane, a obligacjami rządowymi handluje się na międzynarodowych rynkach kapitałowych. W takich warunkach utrzymywanie deficytów fiskalnych zależy od postępowania pożyczkodawców na rynkach międzynarodowych. Ekonomiści głównego nurtu opracowali modele matematyczne oraz testy ekonometryczne dla określenia możliwości utrzymywania rządowego deficytu budżetowego, które pokazują w jaki sposób „zachowanie (czy „gotowość”) wierzycieli rządowych ostatecznie warunkuje prowadzenie polityki fiskalnej” (Cuddington, 1997, s. 1). Jednakże w tych modelach wierzyciele są określani jako „racjonalne podmioty ekonomiczne” optymalizujące swoje

¹⁸ W wielu krajach Południa często pojawia się sytuacja, w której oficjalna stopa bezrobocia jest stosunkowo niska, ale dominuje niepełne zatrudnienie i płace są zbyt niskie, by wyprowadzić sporą rzeszę populacji z biedy. Pod względem nierówności płci, towarzyszy temu często przepracowanie wśród kobiet, które wykonują bezpłatną pracę, aby utrzymać rodzinę i siebie.

przychody w czasie. Nie istnieje coś takiego jak „owczy pęd” ani też „zaraza” w postrzeganiu przez pożyczkodawców ryzyka niedotrzymania umowy przez jeden rząd a rządy krajów sąsiadujących; nie ma politycznych i społecznych efektów zewnętrznych – działania wierzyciela pod tym względem określają możliwość utrzymywania deficytu budżetowego – nie mają jednak dalszych konsekwencji dla stabilności samego rządu ani dla stabilności społecznej i politycznej struktury kraju oraz życia jego najuboższych obywateli.

(a) Upředzenie deflacyjne (deflationary bias)

Ekonomiści spoza głównego nurtu przywiązywali dotąd znacznie więcej wagi do sposobu, w jaki zliberalizowane rynki finansowe zachęcały rządy do przyjęcia polityki nastawionej na utrzymanie swojej „wiarygodności” na rynkach finansowych – poprzez takie działania jak utrzymanie wysokich stóp procentowych, ograniczoną politykę monetarną oraz ograniczenia fiskalne. Eatwell (1996) zwraca uwagę, że stopy procentowe w latach 90’ były na świecie najwyższe w historii. Felix (1995) pokazuje, że poziom inwestycji oraz stopy wzrostu spadły w okresie liberalizacji finansowej przede wszystkim z powodu rodzajów polityki makroekonomicznej, jaką rządy muszą przyjąć, by przyciągnąć i zatrzymać kapitał krótkoterminowy. Rezultatem jest „upředzenie deflacyjne w polityce makroekonomicznej”, które nie pozwala rządowi skutecznie zająć się recesją i które ma nieproporcjonalnie negatywny wpływ na kobiety (UN, 1999). Kobiety na legalnym rynku szybciej niż mężczyźni tracą pracę i zwykle mają gorszy niż mężczyźni dostęp do ochrony socjalnej. Tłoczą się na rynku nielegalnym obniżając tam zarobki. Co więcej, szacuje się, że to kobiety, a nie mężczyźni, częściej chronią swoją rodzinę przed negatywnymi skutkami recesji. Przegląd skutków kryzysu azjatyckiego pokazuje jak niekorzystny wpływ na kobiety był potęgowany przez zjawisko nierówności płci na rynkach pracy oraz w gospodarstwach domowych (UN, 1999). W efekcie wierzyciele „wykręcili się”, podczas gdy kobiety z ubogiej warstwy społecznej działały jako „pożyczkodawczynie ostatniej instancji”. Polityki makroekonomiczne prowadzone pod dyktando MFW miały nie tylko negatywny wpływ społeczny, ale były planowane w sposób uosabiający wybitnie niesprawiedliwe treści społeczne, przedkładając prawa finansowe wierzycieli ponad prawa człowieka mieszkańców Azji Wschodniej – niewiele uwagi poświęcono zwłaszcza kobietom z warstwy najuboższych.

Taka sytuacja pojawiła się nie z powodu braku alternatywnej „zdrowej” strategii makroekonomicznej, ale dlatego, że MFW nadał priorytet interesom wierzycieli¹⁹. Trafnie podsumował to *New York Times*.

„Decyzje polityki Funduszu dotyczą ludność całego świata. Fundusz decyduje czy uratować finansowo Ekwador, czy pozwolić jego gospodarce pograżyć się. Decyduje czy Korea powinna bronić swojej waluty w obliczu nadchodzącego kryzysu poprzez podwojenie stóp procentowych. Decyduje czy zastosować sankcje wobec niewypłacalnych banków Indonezji... Każda z tych decyzji... naraża różne grupy – pracowników, drobnych handlowców, bankierów czy inwestorów zagranicznych na ryzyko. Ponieważ ekonomiści często nie udzielają jasnych odpowiedzi, dyrektor zarządzający ma dużą swobodę w decydowaniu, które grupy zostaną wykupione jako pierwsze, a które w ogóle (NYT, 1999)”.

(b) Nastawienie na model męskiego żywiciela rodziny (*male breadwinner bias*)

Wyeliminowanie uprzedzenia deflacyjnego samo w sobie nie zapobiegnie wszelkim niedoskonałościom systemu uprawnień o podłożu makroekonomicznym, systemowym i ogólnogospodarczym. Ekonomistki feministyczne zwracają uwagę na inny typ niedoskonałości systemu uprawnień: kobiety borykają się z niedoskonałościami systemu uprawnień nie tylko z powodu uprzedzenia deflacyjnego, ale również z powodu nastawienia na model męskiego żywiciela rodziny w polityce makroekonomicznej. To uprzedzenie kształtowane jest na założeniu, że nierynkowa sfera społecznej reprodukcji jest połączona z towarową gospodarką rynkową poprzez wynagrodzenie, które jest wypłacane męskiemu żywicielowi rodziny i zaspokaja potrzeby finansowe osób od niego zależnych (kobiet, dzieci, osób starszych, chorych)²⁰. Nastawienie na model męskiego żywiciela rodziny konstruuje własność praw do wysuwania żądań otrzymywania od państwa korzyści społecznych (dostępu do usług, przelewów pieniężnych) wokół normy pełnoetatowego udziału w rynkowej sile

¹⁹ Przy obecnej strukturze instytucjonalnej gospodarki światowej, deklaracje o polityce spoza głównego nurtu jako „niezdrowej”, wydają się być samospełniającymi się przepowiedniami jak sygnalizują międzynarodowe instytucje finansowe (IFIs – International Financial Institutions) swoim wierzycielom, których to politykę będą wspierać.

²⁰Oczywiście w rzeczywistości większość gospodarstw domowych stosuje szereg różnych strategii utrzymania, które obejmują udział kobiet i młodych ludzi w działaniach gospodarczych. Rzadko zależą one od jednego męskiego żywiciela rodziny. Udział kobiet jest jednak mniej widoczny, ponieważ przejawia się on częściej w mało bezpiecznej, niskopłatnej i nieformalnej działalności na pół etatu, bądź działalności sezonowej, często określanej jako „nietypowa”, choć dla kobiet ten wzorzec pracy jest raczej typowy, a dla mężczyzn nie.

roboczej przez cały okres wieku produkcyjnego. Ci, których udział nie wpasowuje się w te normy, mają zazwyczaj mniejsze prawa, z których często mogą korzystać jedynie jako osoby zależne od osób normy te spełniających. Rezultatem stało się wykluczenie wielu kobiet z uprawnień, a w przypadku wielu innych - redukcja zasięgu uprawnień. Uzależniło to kobiety od mężczyzn zwłaszcza w tych okresach ich życia, kiedy intensywnie opiekują się dziećmi i osobami starszymi lub kiedy same się starzeją. Przykładowo, państwo dobrobytu w powojennej Europie było zbudowane na modelu pracownika fizycznego otrzymującego wynagrodzenie, którym był mężczyzna, oraz jego żony i dzieci i tę samą myśl można odnaleźć w języku, jakim posługują się Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO Conventions) oraz Konwencja dotycząca Praw Ekonomicznych Społecznych i Kulturowych (Covenant on Economic Social and Cultural Rights)²¹.

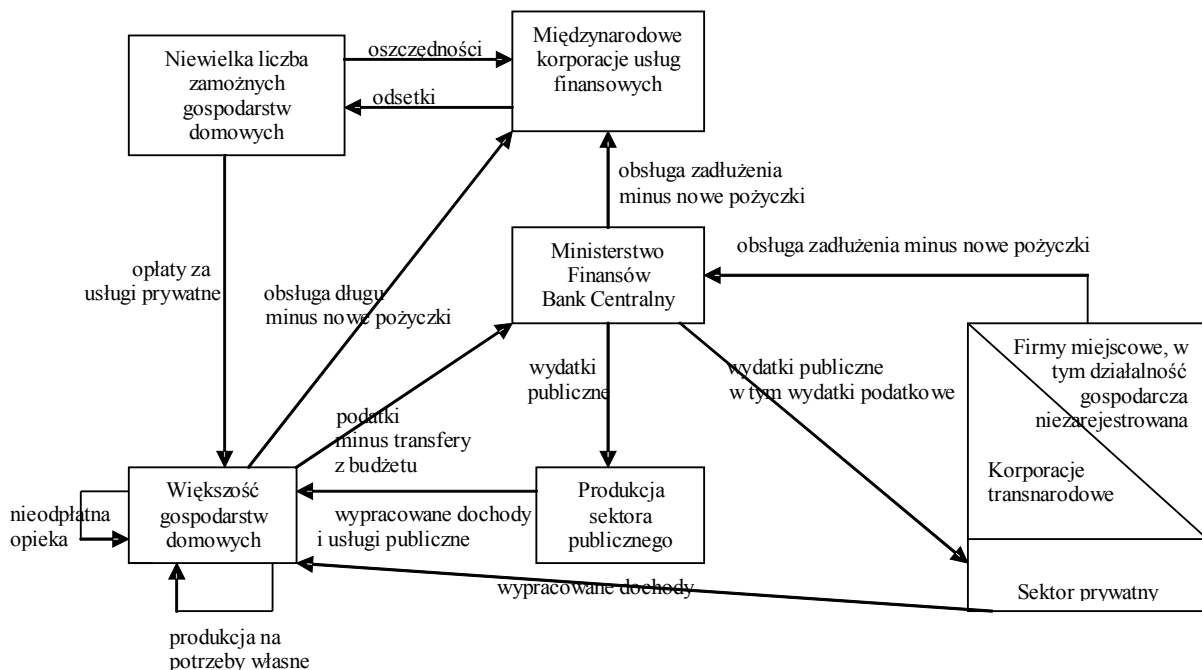
W podejściach do polityki makroekonomicznej opierających się jedynie lub głównie na pełnym zatrudnieniu po to, by osiągnąć cele społeczne takie jak równy i sprawiedliwy podział dochodów oraz eliminacja ubóstwa, dotkliwie odczuwa się skutki nastawienia na model męskiego żywiciela rodziny. Takie polityki rzadko biorą pod uwagę związki między płatnymi a nieodpłatnymi formami pracy, choć przecież praca bezpłatna tak samo zaspokaja potrzeby obywateli jak praca opłacana. Aby sprawiedliwie traktować obie płcie, polityka pełnego zatrudnienia musi być uzupełniona o uprawnienia dla tych, którzy wykonują płatną pracę nieformalnie lub w niepełnym czasie pracy; oraz o uprawnienia dla osób świadczących nieodpłatną pracę opiekuńczą, jako obywateli, którzy także mają swoje prawa²².

²¹Oczywiście, w wielu krajach Południa nie ma szerokiego publicznie gwarantowanego systemu uprawnień, ale także tam, gdzie takie systemy istnieją, opierają się one na założeniu zależności kobiet od ciągłego zatrudnienia mężczyzn w „typowych” formach pracy.

²² Przykładowo w Wielkiej Brytanii w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych dostęp do zapewnianych przez państwo transferów z budżetu był ograniczony w ten sposób, że przelewy takie były coraz bardziej powiązane z udziałem w rynku pracy i używane do „wyrównania” niskich płac w sektorze prywatnym. Opodatkowanie i wydatki publiczne mogły być wówczas zredukowane – ale to z kolei zmniejsza wsparcie państwa w niepowiązanym z rynkiem zapewnieniu opieki nad dziećmi, osobami starszymi, a także osobami niepełnosprawnymi w ich własnych domach i środowiskach. Sytuacja kobiet przesuwana się z punktu, gdzie ich wkład w postaci świadczenia nieodpłatnej opieki jest dostrzegany jedynie przez uprawnienia przyznane w ramach idei męskiego żywiciela rodziny, do punktu, w którym wkład ten nie jest dostrzegany w ogóle. Jedynym wkładem w społeczeństwo, który jest rozpoznawany, jest udział w rynku.

(c) Nastawienie na marketyzację (commodification bias)

Model „męskiego żywiciela rodziny” jest obecnie zastępowany, nie poprzez reformę sprawiedliwie zapewniającą mężczyznom i kobietom te same uprawnienia ze strony państwa, lecz przez znaczną redukcję tych uprawnień i zastępowanie ich zindywidualizowanymi uprawnieniami opartymi na prawach rynku. Gwarantuje to prywatne emerytury, prywatne ubezpieczenia społeczne, prywatne szpitale, prywatne szkoły, prywatne domy opieki, prywatną odpłatną opiekę nad dziećmi i osobami starszymi tym, którzy mogą sobie na to pozwolić oraz - ubóstwo i pracę ponad siły obywatelom, których na to nie stać. Jest to trzecie dominujące na poziomie makroekonomicznym źródło niedoskonałości systemu upraw, które można nazwać dyskryminacją przez utowarowienie lub urynkowienie [marketyzację]. Pojawia się ono w sytuacji, gdy polityka makroekonomiczna jest ukierunkowana na zminimalizowanie roli świadczeń publicznych. Taka polityka nie tylko kładzie nacisk na zmniejszenie deficytu budżetowego, ale stara się zminimalizować poziom opodatkowania i wydatków publicznych (więcej zobacz w: UN, 1999).



Rysunek 3. Społeczna reprodukcja i finanse międzynarodowe

Proces ten ma poważne i niepokojące konsekwencje dla organizacji reprodukcji społecznej – a co za tym idzie – dla większości kobiet, które obecnie w nieproporcjonalnym stopniu dostarczają nieodpłatną opiekę, na której opiera się reprodukcja społeczna. W okresach kryzysu gospodarczego istnieje większe prawdopodobieństwo, że to właśnie kobiety będą działać jako „zaopatrzeniowcy ostatniej instancji”. Nawet w okresach dobrej koniunktury dyskryminacja przez „marketyzację” może zmuszać kobiety, zwłaszcza te ubogie, do niskopłatnej pracy bez ubezpieczenia społecznego.

(d) Gospodarka kształtowana przez trzy rodzaje uprzedzeń

Dotychczas przytoczyliśmy argumenty mówiące o tym, że nastawienie na model męskiego żywiciela rodziny oraz dyskryminacja przez „marketyzację” są ze sobą powiązane. Dalej postaramy się udowodnić, że uprzedzenie deflacyjne oraz nastawienie na „marketyzację” także się wiążą. Nastawienie na „marketyzację” napędza rozwój instytucji finansowych, a emerytury i sektor ubezpieczeń zdrowotnych są prywatyzowane; z kolei rozwój instytucji finansowych dążący do osiągnięcia wysokich stóp procentowych napędza uprzedzenie deflacyjne w polityce makroekonomicznej. Rysunek 3 obrazuje strukturę gospodarki, w której obecne są dwa rodzaje uprzedzeń i definiuje zajmowane w niej miejsce przez różne osoby zainteresowane, kluczowe transakcje finansowe pomiędzy nimi oraz sposoby, w jakie gospodarstwa domowe organizują swoją społeczną reprodukcję. Rysunek przedstawia sytuację, w której instytucje finansowe dominują w gospodarce i w której gospodarstwa domowe są podzielone na dwie grupy różniące się między sobą poziomem dochodów, sposobem zarabiania na swoje utrzymanie oraz organizowania społecznej reprodukcji. Większość gospodarstw utrzymuje się po trochu z dochodów zarabianych w sektorze publicznym oraz prywatnym, produkcji na potrzeby własne, transferów pieniężnych autoryzowanych przez Ministerstwo Finansów, usług publicznych świadczonych przez sektor publiczny, oraz nieodpłatnej opieki świadczonej przez członków ich rodzin. Zamożne gospodarstwa domowe będące w mniejszości dużą część swoich dochodów otrzymują nie tyle z zatrudnienia, co z posiadania aktywów finansowych (obligacji, akcji, papierów wartościowych, prywatnych emerytur). Te bogate gospodarstwa domowe są prawie tak samo „zglobalizowane” jak instytucje finansowe, które dostarczają im aktywów finansowych. W bardzo niewielkim stopniu korzystają one z usług publicznych, płacą bardzo niewielkie

podatki i nie otrzymują transferów z budżetu państwa, czerpią niewspółmiernie wysokie zarobki z sektora finansowego i niezbyt często podejmują się nieodpłatnej opieki nad członkami rodzin, bazując na opiekunkach, kucharkach, sprzątaczkach, kierowcach „dostarczanych” przez inne gospodarstwa domowe (lub też podobne gospodarstwa domowe zza granicy). Są zatem przedstawione na rysunku 3 jako powiązane z gospodarką kraju poprzez posiadanie aktywów finansowych (oszczędności) i osiąganie zwrotu z tych aktywów (odsetki) oraz zakup usług osobistych. Większość gospodarstw domowych jest również powiązana z instytucjami finansowymi, ale w inny sposób - raczej jako dłużnicy netto niż wierzyciele. W roli tej podobne są do rządu - reprezentowanego na rysunku przez „władze finansowe” – Ministerstwo Finansów oraz Bank Centralny; oraz do sektora prywatnego na szczeblu lokalnym.

Korporacje transnarodowe – KTN (transnational corporations) pozostają z instytucjami finansowymi w relacji bardziej autonomicznej tak długo, jak osiągną dochody na tyle wysokie, aby móc sfinansować swoje własne inwestycje i nie utrzymać ceny akcji na odpowiednim poziomie. Korporacje transnarodowe korzystają z wydatków publicznych poprzez kontrakty oraz wykorzystywanie infrastruktury, a także przez wydatki podatkowe – ukryte subsydia, które korporacje otrzymują ze zniżek podatkowych. Wydatki podatkowe nie są nawet w przybliżeniu tak widoczne jak transfery budżetowe dla gospodarstw domowych w postaci zasiłków żywnościowych, zasiłków na dzieci, zasiłków macierzyńskich lub rent i emerytur.

Korporacje transnarodowe posiadają siłę negocjacyjną, by wymóc ten „korporacyjny dobrobyt”, ponieważ zawsze mogą zagrozić opuszczeniem rynku, lub nie wejściem nań. Niezamożna większość gospodarstw domowych nie może sobie pozwolić na taki luksus. One już tam są, nie z powodu swojego wyboru w tej kwestii, a możliwości stałej migracji, żeby stać się obywatelem innego kraju są bardzo ograniczone. Instytucje w dolnej części diagramu, gospodarstwa, rząd, przedsiębiorstwa lokalne, sektor publiczny, są w większości „uwięzione” we własnym kraju²³. Instytucje umieszczone na rysunku w górnej części są stosunkowo

²³ Oczywiście istnieje międzynarodowa migracja ludności, a transfery przekazywane przez migrantów są ważne dla wielu gospodarstw domowych. Ale poza osobami wysoko wykwalifikowanymi oraz zamożnymi, zostanie obywatelem innego kraju nie jest proste, a większość migracji na świecie ma charakter tymczasowy.

„nieskrepowane” – bogate gospodarstwa domowe (które widzą, że są o wiele milej widziane za granicą niż ich biedniejsi rodacy), korporacje transnarodowe oraz instytucje finansowe (które mają największą swobodę ze wszystkich). To te instytucje wymuszają politykę, która skutkuje uprzedzeniem deflacyjnym oraz nastawieniem na „marketyzację”, grożą wycofaniem się z rynku, jeśli ich interesy nie zostaną potraktowane priorytetowo. Ich wspólnym bezpośrednim interesem jest zminimalizowanie opłat podatkowych, ponieważ nie są zobligowane do bycia stałymi udziałowcami w danym kraju. Instytucje finansowe i zamożne gospodarstwa domowe są zainteresowane wysokimi stopami procentowymi i inflacją na poziomie zera, bo ich dochody są przede wszystkim determinowane przez realną stopę zwrotu z aktywów finansowych. Pozycja korporacji transnarodowych jest bardziej niejednoznaczna, ponieważ ich zyski pochodzą z produkcji i sprzedaży towarów oraz usług niefinansowych większości gospodarstw domowych. Z tego samego powodu pozycja KTN jest niejednoznaczna w stosunku do wydatków publicznych - korporacje mogą bowiem wspierać wydatki publiczne, o ile tylko widzą w tym korzyść dla siebie (np. na infrastrukturę środków łączności).

O ile gospodarka nie osiągnie wskaźnika wzrostu wyższego niż stopa procentowa, stosunek zadłużenia do dochodu wzrośnie i w pewnym momencie instytucje finansowe zaczną się niepokoić o zdolność rządu do obsługi jego długu, biorąc pod uwagę, że zwiększający się odsetek wpływów podatkowych zostanie wykorzystany do obsługi zadłużenia. Mogą wyrażać obawy, że rząd będzie próbował utrzymać inne wydatki i jednocześnie spłacać zadłużenie poprzez zwiększenie podaży pieniądza, co prowadzić będzie do inflacji i obniżenia wartości waluty narodowej. Instytucje mogą nagle uznać, że istnieje większe ryzyko w udzielaniu pożyczki temu krajowi i w konsekwencji jeszcze bardziej podnieść stopy procentowe. To jeszcze bardziej pogłębi przepaść istniejącą pomiędzy stopą wzrostu a stopą procentową. O ile pozwolą na to regulacje prawne, instytucje wykorzystają swoje prawo do „ucieczki” i wycofają się z rynku jak tylko ich pożyczki przypadną do zapłaty.

Jeśli Ministerstwo Finansów i Dyrektor Banku Centralnego posłuchają rady w sprawie utrzymania krótkookresowej „wiarygodności” u instytucji finansowych i dadzą priorytet takiej polityce, wypłacanie kosztów obsługi zadłużenia będzie miało pierwszeństwo nad

innymi interesami, a uprzedzenie deflacyjne i dyskryminacja przez „utowarowienie” jeszcze się wzmocnią. Stopa wzrostu może bardziej się obniżyć, a ubóstwo – zwiększać się. Jeśli Bank Centralny i Ministerstwo Finansów są ograniczone przez warunki pożyczki udzielonej przez MFW i nie będą mogły działać jako pożyczkodawcy i pracodawcy ostatniej instancji, wówczas kobiety nieuchronnie zostaną zmuszone do działania jako „zaopatrzeniowcy” ostatniej instancji, rozszerzając swój udział w zapewnianiu nieodpłatnej opieki, w produkcji na potrzeby własne, oraz w sektorze nieformalnym. Umacniać będzie się także nastawienie na model męskiego żywiciela rodziny.

To, co pokazuje rysunek modelowy, wskazuje na potrzebę przedyskutowania, dlaczego polityka makroekonomiczna jest projektowana w taki sposób, że uprawnienia tych, którzy mają aktywa finansowe są przedkładane nad uprawnienia obywateli dysponujących jedynie własną pracą. Dyskusja nad tym faktem powinna być pierwszym krokiem w przyjęciu podejścia transformacyjnego do polityki makroekonomicznej. Z drugiej strony, konstruowanie społecznie sprawiedliwej alternatywy wymaga dialogu społecznego na szeroką skalę. Punkt piąty przedstawia pewne pomysły na strukturę takiego dialogu o treści polityki makroekonomicznej oraz ilustruje je poprzez przykład kanadyjskiego Alternatywnego Budżetu Federalnego.

5. DIALOG SPOŁECZNY I POLITYKA MAKROEKONOMICZNA

Możliwości różnych grup interesów w kwestii zabrania „głosu” w sprawie są ograniczone nie z powodu wymogów formalnych polityki makroekonomicznej, ale z obawy przed wykorzystaniem przez instytucje finansowe opcji „ucieczki”. Możliwość zastosowania tej opcji zamiast przyłączenia się do dialogu politycznego jest oczywiście rezultatem „otwartości” rynków kapitałowych. Jak na ironię, „otwartość” rynków jest wprost proporcjonalna do braku „otwartości” w politycznej debacie, ponieważ istnieje obawa, że może zostać wysłany niewłaściwy sygnał i niestabilne „nastroje” rynków kapitałowych zostaną zakłócone. Ciężko jest prowadzić dialog polityczny, jeśli niektórzy kluczowi uczestnicy nie mają interesów w jego wyniku wykraczających poza kilka następnych godzin. Innym ważnym argumentem na rzecz pewnej formy kontroli nad kapitałem jest zapewnienie, że instytucje finansowe będą musiały zaangażować się w dyskusję z pozostałymi

reprezentantami interesu społecznego w danym kraju, których narzędzia finansowe nabyli i nie będą mogli uniknąć dyskusji przez przedwczesne wycofanie się z rynku.

Rysunek 4 przedstawia sugerowaną matrycę wytycznych dla prowadzenia polityki makroekonomicznej, z wyszczególnionymi różnymi społecznymi interesami oraz niektóre zasady warunkujące sprawiedliwość społeczną²⁴. Te ostatnie są określane pod względem niedopuszczania do trzech rodzajów uprzedzeń – uprzedzenia deflacyjnego, nastawienia na marketyzację, oraz nastawienia na model męskiego żywiciela rodziny. Dialog polityczny musiałby zawierać strukturę regulacyjną, tj. wyszczególnienia, które prawa mogą być wykorzystane dla różnych interesów społecznych, jak również, dialog o właściwych kierunkach zmian w celu uniknięcia trzech rodzajów uprzedzeń (np. redukcji stóp procentowych, podniesienia podatków, podniesienia wydatków na usługi publiczne). Organizacja społecznego dialogu o właściwej polityce makroekonomicznej kładłaby nacisk na budowanie zaufania i wzajemnych gwarancji w całym społeczeństwie, a nie tylko na zdobyciu wiarygodności w oczach handlarzy obligacjami na rynkach międzynarodowych. Szereg inicjatyw budżetu narodowego podejmowanych ostatnimi czasy w systemach gospodarczych wielu państw stanowi przykłady takiego podejścia²⁵.

²⁴ Brakuje lewej strony zestawienia bilansowego w CDF, ponieważ nie ma rozpoznania potrzeby i możliwości demokratycznego dialogu o celach i narzędziach polityki makroekonomicznej.

²⁵Niedawne warsztaty poświęcone „Budżetów uwzględniających kwestie ubóstwa, równości płci i środowiska” („Pro-Poor, Gender- nad Environment-Sensitive Budgets”) zorganizowane przez UNDP oraz UNIFEM (Fundusz Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Kobiet) zgromadziły po raz pierwszy osoby zaangażowane w tworzenie budżetów i skoncentrowane na redukcji ubóstwa, nierówności płci oraz degradacji środowiska naturalnego. Celem warsztatów było ułatwienie wzajemnej wymiany idei i doświadczeń w podejściach oraz tematach, z perspektywami na stworzenie bardziej holistycznego podejścia do tworzenia budżetu, które powiążą ze sobą zainteresowanie środowiskiem naturalnym, kwestią płci oraz kwestią ubóstwa. Dodatkowe informacje odnośnie warsztatów można uzyskać na stronie http://www.undp.org/poverty/events/budgets_wk.html.

Działania reprezentujące różne interesy społeczne	Makroekonomiczne warunki zasadnicze dla zachowania sprawiedliwości społecznej		
	Niedopuszczanie do dyskryminacji deflacyjnej	Niedopuszczanie do dyskryminacji przez „marketyzację”	Odcięcie się od modelu męskiego żywiciela rodziny
Rząd państwowy, zarząd prowincji, samorząd lokalny			
Inne partie polityczne			
Organizacje i stowarzyszenia społeczne, np. <ul style="list-style-type: none"> - organizacje wspierające zamożne gospodarstwa domowe - organizacje wspierające uboższe gospodarstwa domowe - organizacje wspierające rozwój kobiet - ekolodzy - związki zawodowe 			
Sektor prywatny o zasięgu lokalnym: przedsiębiorstwa małe, duże oraz stowarzyszenia mikrobiznesu o zasięgu globalnym: Korporacje transnarodowe Instytucje finansowe: <ul style="list-style-type: none"> - handlu detalicznego - handlu hurtowego 			
MFW, Bank Światowy, pozostałe instytucje dwustronne i wielostronne			

Rysunek 4. Lewa strona zestawienia bilansowego – matryca wytycznych dla polityki makroekonomicznej.

Budżety narodowe odzwierciedlają wybory, jakich dokonał rząd, ale w zasadzie przedstawiają wartości i roszczenia w stosunku do zasobów wysuwane przez różne grupy społeczne, tj. równowagę władzy w społeczeństwie. Podczas, gdy większość realizacji budżetowych skupia się na analizie wydatków, realizacja kanadyjskiego Alternatywnego Budżetu Federalnego, która połączyła wiele grup kanadyjskiego społeczeństwa obywatelskiego przy tworzeniu alternatywnego budżetu, który mógł być zaakceptowany przez wszystkich, szerzej koncentruje się na polityce makroekonomicznej, łącząc politykę fiskalną z polityką monetarną. Ta inicjatywa wysuwa propozycję stworzenia całkowicie alternatywnego budżetu, w tym alternatywnych form opodatkowania oraz polityki monetarnej. Przeanalizowano w nim również mechanizm łączący globalny, krajowy oraz lokalny poziom finansów oraz budżetowania. Przedsięwzięcie kanadyjskie jest najbardziej kompletną inicjatywą godną uwagi ze względu na opracowanie alternatywnego budżetu opartego na wyraźnie

zdefiniowanych celach polityki społecznej, alternatywnym programie makroekonomicznym oraz uczestniczącym procesie tworzenia²⁶.

Alternatywny Budżet Federalny został po raz pierwszy nakreślony w 1995 roku i od tego czasu stał się corocznym wydarzeniem. Jego pierwotnym celem było zakwestionowanie projektów budżetowych opracowanych przez rząd federalny, które bazowały na redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym. Miało to ograniczyć kanadyjski deficyt budżetowy z 5% PKB do zamierzonych 3%²⁷. Za 5%, według rządu trudnym do utrzymania, deficytem federalnym kryło się zadłużenie rządu oraz koszt obsługi tego długu. Loxley (1999) wskazuje, że cięcia wydatków rządowych były przedstawiane jako nieuniknione. Rząd proponował redukcję deficytu poprzez obcięcie wydatków programowych, co jak oczekiwano, miałyby doprowadzić do spadku stóp procentowych i ożywienia gospodarczego. A zatem rząd argumentował, że deficyt jest spowodowany wysokimi wydatkami rządowymi, które w jego przekonaniu, również były źródłem wysokich stóp procentowych.

Program makroekonomiczny Alternatywnego Budżetu Federalnego odwrócił założenia rządowego programu makroekonomicznego argumentując, że wysokie stopy procentowe były wynikiem polityki *monetarnej*, którą prowadził rząd za pośrednictwem Banku Kanady. Rząd twierdził, że redukcja stóp procentowych jest niezbędna dla zamknięcia deficytu oraz redukcji stopy bezrobocia. W ramach Alternatywnego Budżetu Federalnego zaproponowano podjęcie kroków, które rozluźniłyby politykę monetarną, w celu redukcji stóp procentowych. Proponowane środki zaradcze obejmowały ponowne wprowadzenie wymogów dotyczących rezerw obowiązkowych dla banków oraz wymogu dla Banku Kanady, aby utrzymać zadłużenie rządu federalnego. ABF zalecił również pewne formy kontroli nad kapitałem w celu ograniczenia wrażliwości Kanady na zmienność w przepływach kapitałowych. Takie formy kontroli nad kapitałem obejmowały podatek wyrównawczy od kanadyjskich dochodów od odsetek z obligacji zagranicznych, poparcie dla „podatku Tobina”

²⁶Dalsza dyskusja o kanadyjskim przedsięwzięciu opiera się na opracowaniu Loxleya (1999). Patrz również <http://www.policymalternatives.ca/afb/index.html>.

²⁷ Loxley (1999) wskazuje, że cięcia wydatków rządowych były przedstawione jako nieuchronne.

Autorzy budżetu argumentują, że potrzeba więcej pracy, by szerzej włączyć zainteresowania sprawami płci do AFB. Patrz Loxley (1999).

od międzynarodowych transakcji finansowych oraz wymóg stawiany instytucjom finansowym, aby inwestowały minimalną kwotę swojego majątku w społeczność lokalną oraz rozwój małych przedsiębiorstw.

Po stronie wydatków AFB podkreśla konieczność wzmocnienia i restrukturyzacji programów społecznych poprzez społeczne fundusze inwestycyjne w sektorze opieki zdrowotnej, ubezpieczeniach od bezrobocia, zabezpieczeniu dochodów, opiece nad dziećmi, dochodach emerytalnych, edukacji młodzieży w szkołach średnich oraz gospodarce mieszkaniowej. Pośród innych inicjatyw zaproponowano również inicjatywę stworzenia nowych miejsc pracy przy jednoczesnej redukcji wydatków w sektorach nieopłacalnych i nieefektywnych.

Większość funduszy (około 70%) dla AFB miała pochodzić ze zwiększającego się wzrostu gospodarczego, podczas gdy reszta pochodziłaby z reorganizacji kanadyjskiego systemu podatkowego przez nałożenie wyższych podatków na korporacje i zamożne osoby prywatne przy jednoczesnym obniżeniu podatków podatnikom o niskich dochodach. Przykładem zwiększonego opodatkowania dla osób zamożnych było wprowadzenie podatku od transferu bogactwa na przepływy pieniężne przekraczające milion dolarów kanadyjskich. AFB poparł również wprowadzenie zielonych podatków na ochronę środowiska (green taxation).

Jeśli chodzi o dyskusję przeprowadzoną w części 4, wszystkie środki i propozycje zawarte w AFB mają na celu walkę z trzema rodzajami uprzedzeń, o których mowa była już wcześniej: uprzedzeniem deflacyjnym, dyskryminacją przez „marketyzację” oraz nastawieniem na model męskiego żywiciela rodziny. Polityka makroekonomiczna, która prezentowana była jako nieunikniona (np. program cięć w sferach realizujących cele polityki społecznej), przedstawiona została razem ze scenariuszem alternatywnym. Proponowano w nim sposoby na uporanie się z powiązаныmi ze sobą uprzedzeniami w uprawianiu polityki makroekonomicznej poprzez wprowadzenie innego programu makroekonomicznego i poprzez zwiększenie podaży pieniądza przy jednoczesnym przyjęciu planowanego przez rząd deficytu budżetowego. Wobec nastawienia na model męskiego żywiciela rodziny AFB

zareagował zwiększeniem uprawnień kobiet w sferach takich jak opieka nad dziećmi, ubezpieczenie od utraty pracy oraz sektorze rent i emerytur²⁸.

Alternatywny Budżet Federalny (AFB) został przedsięwzięty po konsultacjach przeprowadzonych wśród różnych grup społeczeństwa obywatelskiego, po analizie projektów budżetów w społecznościach lokalnych na terenie całej Kanady, po konferencjach i obradach okrągłego stołu. Założeniami leżącymi u podstaw przeprowadzonej analizy były następujące zasady i zobowiązania: pełne zatrudnienie, bardziej sprawiedliwa dystrybucja dochodu, eliminacja ubóstwa, równość kobiet i mężczyzn w życiu gospodarczym, ochrona praw obywatelskich, politycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych, poprawa stanu środowiska naturalnego, wzmocnienie programów społecznych i usług publicznych oraz stworzenie bardziej sprawiedliwego, zrównoważonego i pokojowego porządku świata (Loxley, 1999). Każda grupa akceptująca te zasady może uzyskać miejsce w Komitecie Zarządzania Krajem, na który składają się przedstawiciele bardzo wielu różnych grup obywateli²⁹. A zatem w AFB przyjęto podejście demokratyczne, które wiąże się z pogodzeniem różnych, czasem przeciwstawnych, żądań wysuwanych przez różne grupy obywateli. AFB pomógł ukształtować politykę rządu, choć rząd daleki jest od przyjęcia pełnego programu AFB. Minister Finansów przyłączył się do publicznej debaty z AFB, a polityka rządu w pewnych kwestiach zbliżyła się do tej proponowanej przez Budżet.

6. WNIOSKI

Przekładanie międzynarodowych powszechnie przyjętych reguł społecznych na politykę makroekonomiczną w służbie sprawiedliwości społecznej wymaga wskazówek nie tylko odnośnie rodzaju prowadzonej polityki, ale także odnośnie procesu tworzenia polityki makroekonomicznej. Punktem wyjścia jest uznanie, że makroekonomiczne agregaty – wydatki oraz dochody publiczne, dług publiczny, PNB, podaż pieniądza – są nośnikami

²⁸ Autorzy budżetu argumentują, że potrzeba więcej pracy, by szerzej włączyć zainteresowania sprawami płci do AFB. Patrz Loxley (1999).

²⁹ Przykład podany przez Loxleya był w obszarze proponowanych cięć w wydatkach na zbrojenia. Podczas, gdy wiele grup poparło te zmniejszenie wydatków na przemysł zbrojeniowy, przedstawiciele pracowników pracujących w tym przemyśle sprzeciwili się projektowi cięć. Osiągnięto kompromis koncentrując się na cięciach w kanadyjskich operacjach wojskowych za granicą, w zakupie broni oraz wprowadzeniu zasiłków przy regulowaniu spraw siły roboczej (Loxley, 1999, p. 22).

relacji społecznych i są przepojone wartościami społecznymi. To nie realne zasoby kraju kształtują funkcjonujące limity na to, jaki dochód państwo może osiągnąć, czy też ile może pożyczyć, a ile wydać. To bilans władzy społecznej, wzorzec norm społecznych, struktura instytucji społecznych, stopień porozumienia społecznego, postrzeganie „kluczowych uczestników” oraz struktury regulacji rynku, które przeważają – zarówno na arenie międzynarodowej jak i krajowej. Te relacje społecznie nie są niezmiennie - stale przechodzą proces wewnętrznej zmiany i mogą się również zmienić wskutek zamierzonego działania publicznego. Opinie o elastyczności i braku elastyczności tych relacji pobrzmiwają we wszystkich opracowaniach makroekonomicznych oraz decyzjach politycznych.

Użytecznym sposobem odkrywania społecznych treści konkretnej polityki makroekonomicznej danego kraju jest wyjaśnienie, co tak naprawdę jest brane jako zmienna niezależna, a co jest zmienną zależną; kto ustala limity, a kto się dostosowuje. U podstaw twierdzenia, jakoby nie było żadnej alternatywy dla „zdrowej” i „oszczędnej” polityki makroekonomicznej uprawianej obecnie, leży przekonanie o niemożności wypracowania innego konsensusu społecznego, innego zbioru norm społecznych, innego zbioru regulacji; albo też spowodowanie takiej zmiany nie jest pożądane z perspektywy osoby zajmującej się polityką. Takie założenie nie dostrzega w jaki sposób wyniki makroekonomiczne są produktem polityki makroekonomicznej wdrażanej w otoczeniu instytucji określonych historycznie i społecznie. Analizując politykę w kontekście konkretnego społeczeństwa, twierdzenie to sugeruje niezmiennosc społecznych struktur i instytucji. Patrząc na politykę z perspektywy międzynarodowej oznacza to, że wszystkie kraje, niezależnie od swoich indywidualnych uwarunkowań, muszą przyjąć podobną politykę³⁰

Czasami istnieje ziarno prawdy w powtarzonym jak mantra twierdzeniu o braku alternatywnej i wykonalnej polityki makroekonomicznej – nie może istnieć alternatywna i wykonalna polityka makroekonomiczna bez społecznego dialogu, który przyniósłby satysfakcjonujące porozumienie co do nowej struktury społecznej. Takie porozumienie nie może „zostać na krótko wprowadzone w obieg” poprzez dodrukowanie większej ilości

³⁰ Nie można powiedzieć, że nie ma „prawidłowości” w wynikach polityki makroekonomicznej konkretnych krajów. Prawidłowości te, o ile tylko można je znaleźć, musiałyby być usytuowane w konkretnych strukturach społecznych i oprawie instytucjonalnej. Co jest tu poddane krytyce to gorset nakładany na uprawiających politykę makroekonomiczną.

pieniędzy i zaciągnięcie kolejnej pożyczki. „Rozrzutne i niepohamowane wydatkowanie” jest ogólnie rezultatem źle ocenianych prób obejścia istniejących konfiguracji władzy społecznej zamiast ich transformacji; zamiast tego jest „rozrzutna i niepohamowana redukcja w wydatkach.” Obydwa rozwiązania są „wątpliwe” z perspektywy sprawiedliwości społecznej.

Nic nie jest tak obezwładniające jak twierdzenie o braku alternatywy. Musimy się przyjrzeć jak w najlepszy możliwy sposób stworzyć dla celów dyskusji społecznej szereg różnych scenariuszy makroekonomicznych, które będą wyraźnie powiązane z zasadami polityki społecznej i rozwojem społecznym. Tworzenie takich alternatywnych scenariuszy wymaga alternatywnych programów makroekonomicznych oraz modeli, które uwzględniają różne relacje władzy, w tym nierówności płci oraz ich przełożenie na życie gospodarcze. Badania nad wprowadzeniem relacji płci do makroekonomii sugerują, że istnieje potrzeba większego zrozumienia sposobów, w jakie polityki makroekonomiczne wpływają na zapewnianie świadczeń rynkowych i nierynkowych.

Istnieje również potrzeba nowego myślenia o tym, jak polityka makroekonomiczna może zostać przekształcona na bardziej włączającą i demokratyczną. Bardziej demokratyczny sposób na decydowanie o tym, które opracowanie budżetu jest adekwatne w kontekście konkretnego kraju, wiązałby się ze społecznym procesem dialogu i negocjacji w oparciu o szeroko rozumiane uczestnictwo, zwłaszcza organizacji osób ubogich, kobiet, oraz innych grup społecznych, których interesy mogą być ignorowane w tradycyjnych lub niedemokratycznych podejściach do uprawiania polityki makroekonomicznej.

Podejścia demokratyczne stawiają również nowe wyzwania. Jednym z nich jest potrzeba przemiany instytucji po to, by stworzyć warunki umożliwiające uczestnictwo. Przyszłe badania muszą wykazać, jaki typ struktur instytucjonalnych najbardziej ułatwia uczestnictwo w kreowaniu strategii makroekonomicznych. Innym wyzwaniem stawianym przez współuczestnictwo jest potrzeba pogodzenia różnych, wykluczających się żądań wysuwanych przez różne grupy. Dalsze badania procesów, poprzez które te żądania mogłyby zostać pogodzone, są niezbędne dla pogłębienia dialogu społecznego na temat polityki makroekonomicznej.

Podczas konferencji Narodów Zjednoczonych w latach dziewięćdziesiątych ustalono zasady sprawiedliwości społecznej. Będą one jednak niezwykle trudne do realizacji w stopniu znaczącym, o ile polityka makroekonomiczna nie zostanie wyprowadzona zza zamkniętych drzwi, i „dyskusja” a nie „ucieczka” będzie sposobem na wyrażanie interesów.

przekład:

Sylwia Falarczyk i Anna Zachorowska - Mazurkiewicz

ŹRÓDŁA

Beneria, L. (1995). *Toward a greater integration of gender in economics*. *World Development*, 23 (11), 1839-1850.

Budlender, D. (2000). *The political economy of women's budgets in the South*. *World Development*, 20 (7), 1365-1378.

Çagatay, N. (1998). *Engendering macroeconomics and macroeconomic policies*. *Social Development and Poverty Elimination Division*, Working Paper 6, New York: UNDP.

Çagatay, N., Elson, D., & Grown, C. (1995). *Gender adjustment and macroeconomics*. Special Issue. *World Development*, 23 (11).

Cornia, G., & Reddy, S. (1999). *The impact of adjustment related social funds on distribution and poverty*. Draft paper prepared for WIDER Project meeting on Rising Income Inequality and Poverty Reduction: Are they compatible? Helsinki: World Institute for Development Economics Research, December 11-13.

Cuddington, J. (1997). *Analyzing the sustainability of fiscal deficits in developing countries*. Washington, DC: International Finance Division, World Bank.

Dreze, J., & Sen, A. (1989). *Hunger and public action*. Oxford: Clarendon Press.

Eatwell, J. (1996). *International capital liberalization: The impact on world development*. CEPA Working Paper Series 1, Working Paper No. 1, New York: New School University.

Elson, D. (1995a). Gender awareness in modeling structural adjustment. *World Development*, 23 (11), 1851-1868.

Elson, D. (1995b). Male bias in macroeconomics. The case of structural adjustment. In D. Elson, *Male bias in the development process* (pp. 164-190). Manchester, UK: Manchester University Press.

Elson, D., & Gideon, J. (1999). *The international covenant on economic social and cultural rights*. New York: UNIFEM.

Elson, D. (1998). The economic, the political and the domestic: businesses states and households in the organization of production. *New Political Economy*, 3 (2), 189-208.

Felix, D. (1995). *Financial globalization versus free trade: the case for the Tobin tax*. UNCTAD Discussion Papers No. 108, Geneva: UNCTAD.

Gupta, S., Clements, B., McDonald, C., & Schiller, C. (1998). *The IMF and the poor*. Pamphlet Series No. 52, Washington, DC: Fiscal Affairs Department, IMF.

Hill, M. A., & King, M. E. (1995). Women's education and economic well-being. *Feminist Economics*, 1 (2), 21-47.

IMF (1998). Distilling the lessons from the ESAF reviews. <http://www.imf.org>.

IMF/World Bank (1999). Heavily indebted poor countries (HIPC) initiative – strengthening the link between debt relief and poverty reduction. Washington, DC: IMF/World Bank.

Klasen, S. (1999). *Does gender inequality reduce growth and development? Evidence from cross-country regressions*. Author's Workshop for the World Bank Policy Research Report on Gender and Development, Oslo, June 23-25.

Loxley, J. (1999). *The alternative federal budget in Canada: a new approach to fiscal democracy*. Paper prepared for Workshop on Pro-Poor Gender- and Environment-Sensitive Budgets, New York: UNDP and UNIFEM, June 28-30.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Sen, A. (1998). Human development and financial conservatism. *World Development*, 26 (4), 742-773.

Sen, G. (2000). Gender mainstreaming in finance. *World Development*, 28 (6), this issue.

Stiglitz, J. (1998). Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes. Prebisch Lecture, Geneva: UNCTAD.

Taylor, L. (1991). *Varieties of stabilization experience: towards sensible macroeconomics in the Third World*. Wider Studies in Development Economics, Oxford: Clarendon Press.

UN (1999). *World survey on the role of women in development*. Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York.

UNDP (1996). *Human development report*. New York: Oxford University Press.

UNDP (1997). *Human development report*. New York: Oxford University Press.

UNDP (1998a). *Human development report*. New York: Oxford University Press.

UNDP (1998b). *Human development report*. New York: Oxford University Press.

UNDP (1999). *Human development report*. New York: Oxford University Press.

Wolfensohn, J. (1999). *A proposal for a comprehensive development framework*. Washington, DC: World Bank.

World Bank (1999). *Managing the social dimensions of crises: good practice in social policy*. Paper prepared for Development Committee of the Bank and the Fund, Washington, DC.

World Bank (2000). *Entering the 21st century: World development report 1999/2000*. New York: Oxford University Press.