

*Halina Pietras\**

### **CENOWE INSTRUMENTY REALIZACJI POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Transformacja w kierunku gospodarki rynkowej wymagała takich posunięć, jak: ograniczenia dotacji, liberalizacji cen, dewaluacji, podwyższenia stóp procentowych, postępującej prywatyzacji itp. Powstał rynek pracy i pojawiło się integralnie z nim związane bezrobocie. Tworzone są elementy rynków finansowych itp.

Przechodzenie do gospodarki rynkowej wymaga poniesienia kosztów w postaci określonej destrukcji sfery realnej i obniżenia poziomu życia społeczeństwa. Gospodarka naszego kraju nie jest jeszcze w pełni gospodarką rynkową, ale nie jest już także gospodarką scentralizowaną. Jest to więc swoisty okres „pustki” systemowej, w której instrumenty polityki fiskalnej i monetarnej działają nieco odmiennie niż w rozwiniętej gospodarce rynkowej. Należy zatem oddziaływać nie tylko właściwym zestawem instrumentów tej polityki, ale także we właściwym czasie. Trzeba podjąć decyzje zmierzające do zmian w długim okresie i określić model, do jakiego zmierza transformacja systemowa.

Istotnym zagadnieniem jest określenie miejsca rynku usług społecznych w gospodarce rynkowej. Zasady świadczenia usług społecznych w gospodarce scentralizowanej i warunki przekształceń podstaw finansowych były oparte na warunkach bezpieczeństwa socjalnego: bezpłatny i powszechny system oświaty, nauki i wychowania przedszkolnego, bezpłatny system ochrony zdrowia, wypoczynku, bezpieczeństwo miejsca pracy, i funkcjonowały w świadomości społecznej jako realne osiągnięcia byłego systemu społeczno-gospodarczego.

---

\* Dr, Instytut Ekonomii UMCS w Lublinie.

W obecnej sytuacji odejście od instytucji bezpieczeństwa socjalnego może być uznane za zbyt wielką cenę, za obietnicę większej sprawności ekonomicznej w przyszłości. Istnieje zatem problem akceptacji społecznej i kierunku transformacji systemowej. Zakres bezpieczeństwa socjalnego nie może być jednak rozpatrywany w oderwaniu od możliwości ekonomicznych gospodarki naszego kraju, dlatego też występują przesłanki odejścia od usług bezpłatnych lub częściowo bezpłatnych do cen równowagi na poziomie pokrycia kosztów świadczeń. Jednakże z realizacji takich przedsięwzięć wynikają społeczne konsekwencje.

Problem ten nie może być pozostawiony wyłącznej trosce obywateli, zwłaszcza gdy skutkiem koncepcji realizowanej polityki przechodzenia do gospodarki rynkowej jest głęboka recesja, spadek realnych dochodów, istnienie strukturalnych przyczyn inflacji, narastające bezrobocie itp. Dlatego też występuje konieczność utrzymania niektórych segmentów usług na zasadach nieodpłatnych lub nie w pełni odpłatnych. Generalnie dąży się do rozszerzenia odpłatności usług społecznych. Niezbędne jest więc ustalanie i kształtowanie reguł tworzenia cen poszczególnych usług. Jednakże ze względu na przedstawione uwarunkowania występuje konieczność regulowania poziomu cen usług społecznych za pomocą instrumentów ekonomicznych i częściowo administracyjnych.

Instrumentami nadzoru cenowego w sferze cen dóbr i usług konsumpcyjnych w latach osiemdziesiątych były: zamrożenie cen, zakaz podwyższania cen, maksymalne wskaźniki wzrostu cen, obowiązek informowania izby skarbowej o zamiarze podwyższania ceny przez jednostki gospodarki uspołecznionej, porozumienia ministra finansów ds. cen z przedsiębiorstwami oraz w 1989 r. zamrożenie cen. W okresie tym zmonopolizowana struktura gospodarki w warunkach znacznej swobody wzrostu cen sprzyjała rozwojowi zjawisk inflacyjnych. Dlatego też przystąpiono do ograniczenia samodzielności cenowej jednostek ustalających ceny.

Udział cen urzędowych w obrocie dobrami i usługami wzrósł z 35% w 1982 r. do 47% w latach 1984–1985 i dopiero w 1986 r. uległ zmniejszeniu. Radykalna zmiana nastąpiła w 1989 r., gdzie wynosił on 19% i na przestrzeni 1990–1991 kształtował się w granicach 11%. W roku 1988 została wyeliminowana kategoria ceny regulowanej, zwiększył się również znacznie procentowy udział cen umownych, nastąpił natomiast spadek procentowego udziału cen urzędowych, w latach 1990–1991 kształtował się w granicach 11% (89% zajmowały ceny umowne). Od roku 1990 ceny urzędowe ustala się na następujące dobra i usługi:

- ogrzewanie mieszkań oraz dostawę ciepłej wody do mieszkań;
- gaz i energię elektryczną do użytku domowego i na cele produkcji rolnej;
- leki gotowe, surowice i szczepionki produkcji krajowej objęte wykazami ministra zdrowia i opieki społecznej;

– świadczenia zakładów społecznych służby zdrowia z wyjątkiem świadczeń profilaktycznych domów zdrowia i stacji sanitarno-epidemiologicznych, wykonywanych na podstawie umowy zawartej z osobami fizycznymi lub osobami prawnymi;

– świadczenia osobiste osób fizycznych na rzecz zakładów społecznych służby zdrowia, np. oddawanie krwi<sup>1</sup>.

Postępującym procesem liberalizacji cen jest nie tylko zmniejszający się w sprzedaży rynkowej udział dóbr i usług objętych cenami urzędowymi, ale również ewolucja stosowanych instrumentów ograniczających wzrost cen umownych. Jednocześnie należy podkreślić, że stosowanie ograniczeń wzrostu cen umownych nie zawsze było pożądane i skuteczne, zwłaszcza gdy wiązało się z zakłóceniami produkcji oraz dokonywaniem niepożądanych zmian asortymentowych. W związku z tym w 1989 r. zwiększony w stosunku do roku poprzedniego zakres stosowania obowiązku informowania izb skarbowych o zamierzonych podwyżkach cen, jak też bardziej rygorystyczne wprowadzenie maksymalnych wskaźników wzrostu cen umownych uległo pod koniec roku istotnym ograniczeniom z powodu wzrostu kosztów produkcji.

Koszty produkcji dóbr i usług konsumpcyjnych objętych cenami umownymi wzrastały na skutek znacznych podwyżek cen urzędowych nabywanych surowców, materiałów, energii oraz podwyżek cen umownych półfabrykatów i materiałów nabywanych w ramach kooperacji. Przyczyną wzrostu kosztów była znaczna dewaluacja złotego, ograniczenie dotacji, odchodzenie od centralnego rozdzielnictwa dewiz niezbędnych na zakup środków produkcji, ograniczenie reglamentacji materiałów oraz konieczność nabywania ich na przetargach po znacznie wyższych cenach. Wzrastały również osobowe koszty produkcji wskutek złagodzenia wcześniejszych ograniczeń w zakresie wzrostu płac i wystąpienia silnych rewindykacyjnych żądań płacowych.

W związku z tym stosowane instrumenty nadzoru cenowego izb skarbowych nie zawsze były skuteczne i uzasadnione. Potwierdza to fakt dokonywania przez jednostki ustalające ceny podwyżek cen, wyższych od określonych przepisami oraz podwyżek ukrytych, realizowanych przez wymianę asortymentu, pogorszenie jakości, wprowadzenie pseudonowości itp.

W roku 1989 rozpoczęto proces zmniejszania podmiotowego i przedmiotowego zakresu stosowania instrumentów ograniczających wzrost cen umownych. Zniesiono obowiązek stosowania maksymalnych wskaźników wzrostu cen umownych dla wielu dóbr i usług konsumpcyjnych, poddając je obowiązkowi informowania o zamiarze podwyższenia cen. Jednakże skuteczność stosowanych narzędzi regulujących wzrost cen umownych

<sup>1</sup> Uchwała nr 95 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 1990 r. w sprawie określenia wykazu dóbr i usług, na które ustala się ceny urzędowe, DzU 1988, nr 27, poz. 195.



w warunkach dużej inflacji była niewielka. Konieczne stało się podwyższanie poziomu wskaźników wzrostu cen, związane z wysokim wzrostem kosztów produkcji. Ostatecznie zrezygnowano ze stosowania maksymalnych wskaźników wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych, zachowując obowiązek informowania izb skarbowych o zamierzonych podwyżkach cen.

W latach 1989–1991 udział cen umownych, wolnych od kontroli w ogólnej wartości sprzedaży dóbr i usług konsumpcyjnych, wynosił odpowiednio 66%, 83% i 85%. W okresie tym rozpoczął się kolejny etap realizacji programu liberalizacji cen i polityki stabilizacyjnej. Celem polityki cen w 1991 r. jest dalsza liberalizacja i stabilizacja cen dóbr i usług konsumpcyjnych. W stosunku do cen umownych dóbr i usług konsumpcyjnych został utrzymany najłagodniejszy instrument przeciwdziałania ich podwyższaniu, jakim jest obowiązek informowania izb skarbowych o zamierzonych podwyżkach cen. Przedmiotowy zakres stosowania tego instrumentu nie uległ zmianie. W zakresie podmiotowym dokonano zmiany polegającej na tym, że wykaz obejmujący 24 podmioty gospodarcze zastąpiono nowym wykazem obejmującym ponad 100 podmiotów. Przypisano każdemu z nich określone grupy asortymentowe, w stosunku do których wprowadzono obowiązek informowania izb skarbowych o zamierzonych podwyżkach cen. Wykazem tym objęto głównie te jednostki gospodarcze, które zajmują pozycję monopolistyczną na rynku. Jako kryterium kwalifikacji przyjęto udział w sprzedaży ogółem danej grupy asortymentowej w kraju przekraczający 80%. Zastosowano więc pewną formę kontroli cen ustalanych przez podmioty, które będąc w sytuacji monopolistów mogą narzucać odbiorcom dowolne ceny, nie napotykając konkurencji na rynku.

Celem polityki stabilizacyjnej było wyeliminowanie zjawiska powszechnych niedoborów na rynku dóbr konsumpcyjnych. Osiągnięta równowaga jest dość płytka, jest również wynikiem poniesienia wysokich kosztów w postaci spadku płac realnych, zasobów pieniężnych ludności, głębokiej recesji produkcji i rosnącego bezrobocia. Mimo że izby skarbowe są zobowiązane do zbierania i przekazywania do Ministerstwa Finansów informacji o poziomie i zmianach cen wybranych dóbr i usług, to jednak postępujący proces liberalizacji cen jest konsekwencją uruchamiania rynkowych mechanizmów funkcjonowania gospodarki.

W sferze cen dóbr i usług konsumpcyjnych należy oczekiwać dalszej ich liberalizacji. Liberalizacja cen stwarza możliwości stosowania popytowo-podażowej podstawy ustalania cen. Potrzeba dodatkowego zysku na cele rozwojowe będzie stwarzać przechodzenie od cen niższych do cen równowagi rynkowej. Ponadto zastępowanie własności państwowej i spółdzielczej prywatną własnością środków produkcji powoduje, że jednostki te dążą do maksymalizacji zysku i kształtowania cen na poziomie zrównoważenia popytu z podażą. Takich właśnie cen należy oczekiwać w zakresie usług społecznych.

Wprowadzenie odpłatności za usługi winno być związane ze zwiększeniem zakresu dostępności do usług<sup>2</sup>.

Dane dotyczące roku 1988 wskazują, jak bardzo struktura zatrudnienia w naszym kraju odbiega od struktury zatrudnienia realizowanej w krajach, gdzie jest w pełni rozwinięta gospodarka rynkowa. W sferze produkcji materialnej było zatrudnionych w Polsce 82,1% ogółu zatrudnionych, w Danii 57%, w Belgii 58,4%, w Holandii 57,8%, w Wielkiej Brytanii 60%, we Francji 62,8%. W krajach tych ok. 40% przypada na zatrudnionych w usługach (w sferze produkcji niematerialnej), podczas gdy w Polsce udział zatrudnionych w usługach jest o ponad połowę niższy i wynosił 17,9%<sup>3</sup>.

Niski poziom rozwoju usług w gospodarce naszego kraju jest odczuwany w sposób uciążliwy dla organizacji życia, z drugiej zaś strony wymagają one poważnych inwestycji związanych z infrastrukturą społeczną warunkującą prawidłowe funkcjonowanie sfery usługowej. Rozwój infrastruktury społecznej wymaga zatem interwencjonizmu państwowego, zwłaszcza że dotyczy podstawowych sfer życia, np.: ochrony zdrowia, opieki społecznej, oświaty i wychowania, kultury i różnych form rekreacyjnych.

J. Kroszel rozróżnia kilka modeli funkcjonowania infrastruktury społecznej, które bazują na dotacjach budżetowych i partycypacji w kosztach ludności<sup>4</sup>:

1) model budżetowy dominujący dotąd w działalności infrastruktury społecznej, polegający na finansowaniu tej działalności z budżetu państwa; może on tylko w określonych warunkach ekonomicznych zapewnić zaspokojenie potrzeb społecznych;

2) model budżetowo-finansowy polegający na zachowaniu finansowania rozwoju i działalności z budżetu jako źródła podstawowego, lecz uzupełnienie środków z innych funduszy, np. fundacji;

3) model budżetowo-składkowy zachowujący główne źródła finansowania z budżetu przy równoczesnym włączaniu konsumentów w celu dofinansowania niektórych elementów działalności;

4) model budżetowo-samopomocowy polegający na zachowaniu dotacji budżetowych oraz pokrywaniu części wydatków ze składek ludności z możliwością refinansowania przez system ubezpieczeniowy;

5) model samopomocowy, w którym rezygnuje się z dotacji budżetu państwa i samorządów terytorialnych i opiera się działalności infrastruktury społecznej na opłatach konsumentów zorganizowanych w formie stowarzyszeń,

<sup>2</sup> A. Kowalczyk, *Dostępność opieki zdrowotnej na obszarach miejskich*, „Polityka Społeczna” 1987, nr 3.

<sup>3</sup> S. Borkowska, *Rynek pracy. Szansa powodzenia walki z bezrobociem*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1991, nr 2-3.

<sup>4</sup> J. Kroszel, *Infrastruktura społeczna – usługi społeczne – konsumpcja społeczna*, CPBP, Opole 1990.

często samodzielnie prowadzących placówki infrastruktury społecznej, np. szkoły społecznej;

6) model komercyjny opierający działalność infrastruktury społecznej na zasadach odpłatności konsumentów, kierując się motywami zysku, np. usługi lekarskie, stomatologiczne gabinety prywatne, domy opieki społecznej, pensjonaty, żłobki, przedszkola prywatne.

Wymienione modele infrastruktury społecznej funkcjonują w Polsce od wielu lat. W ostatnich latach ich struktura ulega jednak znacznym przeobrażeniom. Modele budżetowe i mieszane ulegają coraz większym ograniczeniom na rzecz modeli samopomocowych i komercyjnych.

Jednakże poważne zubożenie społeczeństwa ogranicza partycypację ludności. Szacuje się, że 30% gospodarstw domowych pracowniczych i 54% gospodarstw domowych emerytów i rencistów uzyskuje dochody na poziomie lub poniżej poziomu minimum socjalnego<sup>5</sup>. Badania Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych z 1991 r. wykazują, że w czteroosobowych gospodarstwach domowych pracowniczych oraz gospodarstwach domowych emerytów i rencistów wydatki na żywność wynoszą 54%, 13% na odzież i obuwie, 12% na mieszkanie. Na higienę, ochronę zdrowia, kulturę, oświatę i wychowanie nie przekraczają 4%.

Z informacji tych wynika, że trudno oczekiwać, aby społeczeństwo w obecnej sytuacji było zdolne do ponoszenia pełnych kosztów usług związanych z ochroną zdrowia, opieką społeczną, edukacją, kulturą. Gospodarka rynkowa wymaga więc interwencjonizmu państwowego w zakresie realizacji podstawowych świadczeń, które warunkują szeroko rozumiany byt społeczeństwa.

Zapewnienie podstawowych świadczeń społecznych, takich jak: opieka profilaktyczna, lecznicza i rehabilitacyjna społeczeństwu jako całości, edukacja w zakresie szkolnictwa podstawowego, średniego i wyższego czy też rozwój kultury i jej dostępność, jak również zapewnienie godziwych warunków mieszkaniowych posiada nie tylko znaczenie dla aktualnie żyjącej populacji, ale także dla przyszłych generacji. Zatem wartości uzyskiwane przez prawidłowo funkcjonującą infrastrukturę społeczną posiadają znaczący wpływ na ukształtowanie obecnych i przyszłych pokoleń.

Mimo pozornej troski o rodzinę w obecnej sytuacji naszego kraju świadczenia społeczne na rzecz rodziny posiadają znaczenie symboliczne i pozostają w ogromnym regresie w stosunku do krajów europejskich o rozwiniętej gospodarce rynkowej. W Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii, krajach Beneluksu szczególnie dużo uwagi poświęca się rozwojowi świadczeń społecznych, rozwiązując je głównie w zależności od sytuacji materialnej. W Niemczech rodzinne dodatki stanowią faktyczną pomoc ekonomiczną,

<sup>5</sup> *Minimum socjalne*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 5–6.



rodziny (uzależnione są od liczby dzieci i ogólnej sytuacji materialnej) otrzymują znaczne ulgi podatkowe. Dzieci i młodzież przez urzędy ds. młodzieży uzyskują dodatkowe środki na pomoc edukacyjną.

Wymienione państwa świadczą pomoc w zakresie dofinansowania opłat mieszkaniowych, które stanowią jeden z najpoważniejszych wydatków w budżetach gospodarstw domowych, np. we Francji w 1982 r. powołano do życia fundację pomocy na rzecz osób zalegających z czynszami, która ma na celu: pomoc materialną rodzinom, uniknięcie eksmisji rodzin zagrożonych z zajmowanych lokali oraz pomoc dla dzierżawców prywatnych lub spółdzielczości, będących właścicielami nie opłaconych mieszkań<sup>6</sup>. Niezależnie od rozwiązań ogólnych adresowanych do określonych grup społecznych, w krajach tych jest rozwinięta pomoc społeczna na indywidualizowanie przypadków znajdujących się trwale lub okresowo w sytuacjach wymagających pomocy wyspecjalizowanych służb świadczących usługi opłacane z budżetu centralnego lub terytorialnego miast i gmin.

Podstawowym celem rozwoju gospodarczego kraju jest ciągła poprawa warunków życia społeczeństwa, oparta na pełnym uczestnictwie w procesie rozwoju i podziale jego efektów. W gospodarce rynkowej państwo nie ingeruje bezpośrednio w pierwotny podział, ale redystrybucja dochodów przez budżet państwa i inne instytucje publiczne wpływa dość istotnie na ostateczne ukształtowanie się relacji w dochodach. W tym względzie wykrystalizowały się dwie koncepcje: jedna konserwatywna, oparta na pozycjach liberalnych, głosząca, że wolna gospodarka rynkowa może zapewnić sprawiedliwy podział bez szkody dla wzrostu gospodarczego – zaprzeczająca potrzebę ingerencji państwa. Druga zaś przeciwna stwierdzająca, że cele podziału są autonomiczne, a nawet nadrzędne w stosunku do celów gospodarczych, a więc sugerująca, że cele gospodarcze należy uznać za podporządkowane celom społecznym. W wielu dyskusjach podkreśla się, że niezależnie od czysto ekonomicznego podejścia do problematyki rozwoju nie można pomijać aspektów społecznych, socjalnych i kulturowych.

Gospodarka rynkowa jest świadomie kształtowanym systemem, którego główną zasadą koordynacyjną winna być konkurencja. Jest traktowana jako siła napędowa i podstawowy warunek efektywności gospodarczej. Ważnym zadaniem państwa jest regulacja warunków konkurencji, co oznacza przede wszystkim ograniczenie monopolizacji gospodarki oraz korektę mechanizmu podziału dochodów. Korekta ta może dokonać się poprzez realizację polityki dochodów oraz stosowanie przez państwo mechanizmu redystrybucyjnego. Podstawowym zadaniem państwowej redystrybucji dochodów jest zapobieganie nadmiernym nierównościom w dochodach powstałym na skutek funkcjonowania mechanizmu rynkowego.

<sup>6</sup> R. Kowalski, *Potrzeby ludzkie a prawa człowieka*, Ossolineum, Wrocław 1989.

Doświadczenia rozwiniętych gospodarek rynkowych potwierdzają zasadność oddziaływania państwa na dystrybucję dochodów i realną możliwość likwidacji negatywnych skutków działania mechanizmu rynkowego w sferze podziału. W procesie oddziaływania państwa na redystrybucję dochodów szczególną rolę odegrały transfery socjalne, których efekty są widoczne w sferze poprawy poziomu życia (najuboższych warstw) społeczeństwa oraz eliminacji sfer ubóstwa w społeczeństwie.

Problem rozwiązywania nierówności dochodowych przypada głównie podatkowej stronie procesu redystrybucyjnego. Progresja podatkowa mogłaby zapewnić równoległe z dochodami, z których państwo mogłoby pokryć wydatki budżetowe – zmianę struktury dochodowej. Taki stan jest możliwy, gdy system podatkowy i system świadczeń społecznych, łącznie z regulacją rynkową, będą oddziaływać na nią analogicznie jak w krajach zachodnich, stosujących mechanizm redystrybucyjny. Zatem, gdy wysokiemu opodatkowaniu najbardziej zamożnych grup będzie towarzyszyć selektywne świadczenie na rzecz najuboższych. Doświadczenia krajów o gospodarce rynkowej wskazują na szczególne zadania polityki społecznej w łagodzeniu dysproporcji w poziomie życia, wynikających z działania mechanizmu rynkowego.

Konieczność prowadzenia polityki społecznej wynika ze zróżnicowania etnicznego, kulturowego, a przede wszystkim ekonomicznego społeczeństw. Konieczność istnienia kompleksowości stosowanych rozwiązań wynika z faktu korzystania z usług społecznych. Wraz z postępującą demokratyzacją życia społecznego i ekonomicznego występuje większe zapotrzebowanie na kreowanie polityki społecznej przez państwo. Pojęcie granic w rozwoju polityki społecznej wynika z tego, czy państwo osiągnęło maksimum tego, co można było otrzymać od społeczeństwa w postaci podatków na sfinansowanie polityki społecznej. Jednak ochrona przed presją podatkową znajduje uzasadnienie w kierunku myśli ekonomicznej skierowanym na podaż, którego popularność znacznie wzrosła w niektórych krajach. Według zwolenników koncepcji podażowej wysoki podatek progresywny od dochodu i bogactwa jest hamulcem wzrostu ekonomicznego, uniemożliwia inwestowanie i tworzenie dodatkowych miejsc pracy. Przynosi więc społeczeństwu stratę, niekiedy większą niż korzyści wynikające z programów socjalnych, finansowanych z tych podatków. Zatem polityka fiskalna nastawiona na wzrost opodatkowania działa negatywnie na podaż podstawowych czynników produkcji: siły roboczej i kapitału, osłabiając tym samym tempo wzrostu.

Negatywne efekty mogą wywoływać podatki płacone na fundusz świadczeń społecznych. Aktywna zawodowo część społeczeństwa jest zmuszona do utrzymywania pozostałych. Wylania się problem, jak kształtować system podatkowy, aby nie osłabiać motywacji do dynamicznych działań gospodarczych, a jednocześnie posiadać możliwość realizacji podstawowych zadań socjalnych państwa. Próbą rozwiązania tego problemu byłaby koncepcja



realizowanej polityki społecznej, według której złagodzenie problemów socjalnych miałyby nastąpić nie przez zwiększenie zasiłków i świadczeń socjalnych, ale poprzez wzrost zatrudnienia. Mogłoby się to dokonać z jednej strony dzięki działalności inwestycyjnej stymulowanej obniżkami podatków, a z drugiej dzięki inicjatywie bezrobotnych w poszukiwaniu pracy stymulowanej przez zaostrzenie w zasadach przydzielania świadczeń socjalnych. Problemy socjalne rozwiązuje się tworząc nowe miejsca pracy, likwidując bezrobocie, przyspieszając wzrost gospodarczy oraz stabilizując gospodarkę. Posiada to związek z aktywizacją gospodarki od strony podaźowej. Zalecana stymulacja podaży zamiast aktywnej działalności państwa na rzecz popytu implikuje określone zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego oraz dążenie do możliwie najszerszej substytucji zasiłków pracą.

Gospodarka rynkowa winna wywoływać zapobiegliwość indywidualnych uczestników procesów gospodarczych o własny byt przez przedsiębiorczość i wysoką efektywność w działalności gospodarczej. Wymaga to jednak umożliwienia gorzej sytuowanym członkom społeczeństwa włączenia się do działalności gospodarczej. W naszym kraju konieczna jest obecnie w tym zakresie pomoc państwa, która stałaby się jego działalnością programową. Problem ten zaostrza się w związku ze wzrostem stopy bezrobocia, a także względnego starzenia się ludności. Granice w prowadzeniu polityki społecznej można również określić na podstawie kryterium efektywności świadczonych usług społecznych. Pojęcie to może być różnie rozumiane w zależności od charakteru usług społecznych, np. należałoby rozważyć, czy zwiększać wydatki na ochronę zdrowia, czy efektywniejszy z punktu widzenia poprawy zdrowotności byłby wzrost wydatków prewencyjnych, czy też związanych z modyfikacją systemu żywienia i zmianą trybu życia ludzi. Efektywność świadczonych usług mieszkaniowych nie polega na dokonaniu takiego transferu dochodów, aby zapewnić wszystkim otrzymanie mieszkania, lecz by otrzymali je najbardziej potrzebujący. Wydaje się, że zasadą, jaka powinna wyznaczać granice polityki społecznej w przyszłości, winno być udzielanie pomocy ludziom, aby stali się niezależnymi, a nie zachęcać ich do przechodzenia w stan zależności.