

siątych do takiej współpracy pozytywnie ustosunkowuje się również NRD. Wynika to z troski, aby gospodarka tego kraju nie została pozbawiona dostępu do ważnego i atrakcyjnego rynku zachodnioniemieckiego, w czasie gdy jednolity wspólny rynek EWG zostanie urzeczywistniony.

Zdzisław Puślecki

PANSTWO OPIEKUŃCZE NA ROZDROŻU

Brak zdecydowanej i skutecznej postawy państwa wobec ostrego i poważnego kryzysu gospodarczego spowodował spadek jego roli, która od początku XX w. bardzo wzrosła. Wzrost roli państwa był wynikiem obiektywnej konieczności wynikającej z cyklicznego rozwoju gospodarki kapitalistycznej. W latach trzydziestych przypisywano mu wręcz rolę „cudownego oręcza” gospodarki.

Po II wojnie światowej, kiedy w większości wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych „zapanował” *keynesizm*, państwa przyjęły koncepcję pełnienia funkcji opiekuńczej. Historia gospodarki kapitalistycznej pokazała, że dla zapewnienia regularnego, ciągłego wzrostu państwo musi ingerować w życie gospodarcze i społeczne. Do jego zadań należało łagodzenie napięć życia społecznego. Z tych do względów wyobrażenie społeczeństwa o państwie opiekuńczym polegało na tym, iż stawało się instrumentem sprawiedliwości społecznej i przychodziło z pomocą najbardziej potrzebującym.

Powstałe w Europie Zachodniej państwa opiekuńcze działały pod wpływem teorii Keynesa oraz polityki Roosevelta. Okres lat sześćdziesiątych to czas *prosperity* gospodarki światowej, w którym państwo opiekuńcze znalazło dobry grunt do realizacji swoich celów. Bardzo długo pozostawało więc poza wszelką nie tylko krytyką, ale wątpliwościami. Wydawało się wręcz, że stało się ono gwarantem wzrostu gospodarczego, a także stabilności stosunków społecznych. Sytuacja taka sprzyjała powstaniu mitu państwa opiekuńczego, opierającego się na aksjomacie niezawodności aparatu państwowego. Uważano, że państwo jest zdolne rozwiązać problemy, które przed nim stoją.

Kryzys lat siedemdziesiątych uświadomił, że są jednak pewne granice skuteczności aparatu państwowego. Mimo niewątpliwie odniesionych w okresie powojennym sukcesów, polegających na uregulowaniu całej serii strukturalnych czy koniunkturalnych problemów, państwu nie udało się zapewnić równie skutecznej opieki społecznej i ekonomicznej.

Odkrycie granic skuteczności państwa opiekuńczego stało się źródłem pewnego rozczarowania i z pewnością w jakiejś mierze osłabiło jego mit. Lecz, o czym nie wolno zapominać, w strukturze społecznej znaczenie państwa opiekuńczego pozostaje nadal fundamentalne. Dlatego też tylko poprzez taki pryzmat należy przeprowadzić analizę dotyczącą pozycji i przyszłości państwa opiekuńczego.

Niewątpliwie słuszne wydaje się więc stwierdzenie, że na pewnym etapie rozwoju gospodarczego powstała obiektywna konieczność stworzenia państwa opiekuńczego, które łagodziło sprzeczności w ramach I i II prawa socjologii, co z kolei było gwarantem dalszego rozwoju. O roli państwa w krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organization for Economic Cooperation and Development* — *OECD*) najlepiej świadczy wzrost jego wydatków w GNP. W latach

1960-1982 udział ten wzrósł, mierząc cenami bieżącymi, średnio z 26,3% do 47%¹. Przy czym należy dodać, że w większości krajów OECD wzrost dochodów budżetowych nie nadążył za wzrostem wydatków. Sytuacja ta generalnie prowadzi do szybkich zmian w ich sytuacji finansowej, powodując wzrost deficytów budżetowych. Deficyty te zwiększają się od recesji, która wystąpiła w latach 1973-1975.

W wyniku takiej sytuacji zaczęły rodzić się pytania, czy oczekiwania wobec państwa nie są wywoływane i utrwalane działaniami samego aparatu państwa opiekuńczego. Należy przez to rozumieć zjawisko takie, że państwo składa obietnice, których nie spełnia i w takiej sytuacji mnożą się roszczenia. Jeśli nie da się ich zaspokoić, wówczas pojawia się ryzyko naruszenia politycznego autorytetu, na który składa się efektywność systemu ekonomicznego (zdolność do przeprowadzania podjętych przedsięwzięć) oraz poparcie społeczne uzyskane przez obywateli².

W tym momencie rodzi się kolejne pytanie: czy tylko samo załamanie z lat 1973-1975 wpłynęło na zmianę poglądów dotyczących państwa opiekuńczego oraz jakie są dowody na kryzys w skuteczności jego działania?

Jeśli chodzi o zmianę poglądów, to wydaje się, że obok wspomnianego załamania gospodarczego, wpłynęło na to również przewartościowanie celów działania państwa. O ile w latach sześćdziesiątych celem w ogólnym wzroście gospodarczym było osiągnięcie pewnego egalitaryzmu, to w latach siedemdziesiątych zwracało się uwagę na efektywność gospodarczą. Na efektywność gospodarowania wskazuje M. Friedman oraz jego szkoła. Od dawna krytykuje on doktrynę państwa opiekuńczego, dopatrując się w nim przyczyn obecnych trudności gospodarczych. Według znanej powszechnie opinii M. Friedmana, nadmiernie rozbudowana interwencja państwa rozregulowała mechanizmy gospodarki rynkowej.

Jak w rzeczywistości wygląda sytuacja państwa opiekuńczego?

W tym celu należy przyrzeć się krajom, w których najszerzej ono działało. Pierwszym z nich jest Szwecja. Przez długie lata była modelowym przykładem państwa opiekuńczego. M. Childs powiedział, że Szwecja jest jakby pośrednią drogą między dekadentem kapitalizmem a ortodoksyjnym socjalizmem³. Zauważył on w Szwecji dość rzadko występujące zjawisko, mianowicie: socjaldemokracja zyskała poparcie klasy robotniczej, nie zagrażając przy tym profitom klas dominujących. Niewątpliwie taki stan można było osiągnąć poprzez politykę państwa opiekuńczego, a zwłaszcza jego działania w zakresie redystrybucji dochodów. „Model szwedzki”, jak i inne gospodarki rynkowe o zaawansowanej działalności społecznej, opiera się w pewnym stopniu o konsensus między rządem a ruchem związków zawodowych oraz sektorem biznesu. Konsensus ten łatwiej było stworzyć w latach 1950-1960, a więc w okresie *prosperity* gospodarki szwedzkiej. Pozwoliło to rozbudować w ambitny sposób politykę socjalną. Oczywiście, wytyczną dla socjaldemokratów stała się teoria Keynesa.

Kryzys lat siedemdziesiątych wywołał w Szwecji brak równowagi gospodarczej (nie notowanej od II wojny światowej). Spadł w porównaniu z pozostałymi krajami OECD trend wzrostowy GNP. Sytuację tę można tłumaczyć (w niewielkim stopniu) długą recesją w krajach OECD.

¹ A. Szeworski, *Rola sektora państwowego w gospodarce OECD*, „*Ekonomista*” nr 1/1986.

² W. Glaser, *The Limits of Social Policy*. W: *Social Welfare in Society*. New York 1981.

³ A. Wolfe, *Svenshon i Karlsson w jednym stali domu*, „*The New Republic*”, przedruk „*Forum*” z 20 VI 1985.

Niektórzy szwedzcy autorzy tłumaczą występujące zjawiska czynnikami, które są bardziej charakterystyczne dla zmian strukturalnych w gospodarce oraz długo-okresowych zmian o charakterze społecznym. Przyczyn dopatrują się w błędnej krótkookresowej polityce stabilizacji. W Szwecji osiągnięto w latach 1973-1974 krótki boom gospodarczy. Chcąc podtrzymać produkcję, państwo obniżyło podatki od wartości dodanej, wprowadzając równocześnie różnego rodzaju programy pobudzania zatrudnienia. Nadmierny optymizm doprowadził do olbrzymiego wzrostu płac, które wzrastały o 20% szybciej aniżeli przeciętna w krajach OECD. Efektem takiego działania był generalny wzrost kosztów, który nastąpił w Szwecji w latach 1974-1976. Wzrastały one o 30% szybciej w porównaniu z pozostałymi konkurentami⁴. W okresie tym wzrost kosztów spowodował wzrost płac nominalnych, przy równoczesnym znacznym spadku wydajności pracy.

Konsekwencją takiego zjawiska była utrata konkurencyjności szwedzkiego eksportu na światowym rynku w latach 1975-1977 oraz, w porównaniu z okresem 1950-1960, utrata fleksybilności i zdolności adaptacji.

Poza ogólną niekorzystną sytuacją gospodarczą na świecie, przyczyn negatywnych zjawisk w Szwecji dopatruje się w redystrybucyjnej polityce, prowadzonej przez politykę podatkową w ramach państwa opiekuńczego. Polityka ta — według Federacji Szwedzkiego Przemysłu — obniża bodźce do rozwijania nowoczesnych gałęzi produkcji.

W celu wywiązania się z obietnic, rząd szwedzki wydatkuje coraz więcej na programy społeczne, mając coraz mniej pieniędzy na nowe inwestycje przemysłowe, które mogłyby przyczynić się do zmniejszenia napięć finansowych (zmniejszenie deficytu budżetowego).

W innym państwie opiekuńczym, Holandii, zyski w przemyśle spadły w początkowych latach osiemdziesiątych prawie do zera i tylko nieproduktywny sektor publiczny, począwszy od połowy lat sześćdziesiątych, tworzy nowe miejsca pracy (około 3% rocznie).

Przemysł prywatny nie dysponuje kapitałem na inwestycje, a w sytuacji, gdy opieka społeczna pochłania tak wiele, państwo również nie jest w stanie pomóc w inwestycjach. Tym samym nie tworzy się nowych miejsc pracy w produkcji, a więc tam, gdzie powiększa się dochód narodowy.

W Danii, podobnie jak w Holandii, siła robocza przechodzi w coraz większym stopniu do nieproduktywnego sektora publicznego. Świadczą o tym następujące dane: zatrudnienie w przemyśle zmalało z 420 tys. osób w 1974 r. do 380 tys. w 1979 r., natomiast w tym samym okresie wzrosło w sektorze publicznym z 550 tys. do 750 tys. osób⁵. Należy dodać, że spadek zatrudnienia w przemyśle nie był rekompensowany odpowiednim wzrostem wydajności pracy.

Trudności gospodarcze W. Brytanii są ogólnie znane i wydaje się, że podobnie jak w Skandynawii, spowodowane one zostały popełnionym błędem, który polegał na tym, że najpierw rozwinięto program opieki społecznej, a dopiero potem w szybkim tempie pomnażać zaczęto bogactwo. W latach sześćdziesiątych, w okresie *prosperity* gospodarki światowej, takie działanie mogło przynosić pozytywne efekty. Kryzys lat siedemdziesiątych gwałtownie zahamował wzrost gospodarczy, co ujawniło granice wytrzymałości gospodarki państw opiekuńczych.

Wydaje się, że takiego błędu nie popełniła RFN i dlatego ustrzegła się w dużym

⁴ P. M. Meyerson, *The Welfare State in Crisis — the Case of Sweden* published by the Federation of Swedish Industries. Stockholm 1982, s. 10.

⁵ F. Paiton, *Woes of the Welfare State*. „Time” nr 1-2/1980.

stopniu kłopotów nekających państwa opiekuńcze. Dlaczego tak się stało? Otóż po II wojnie światowej, kiedy w większości krajów kapitalistycznych szeroko rozpropagowano koncepcję państwa opiekuńczego, w RFN ani teoria, ani koncepcja ta nie została zaakceptowana. Teoria Keynesa została na gruncie niemieckim zdominowana przez neoliberalizm wraz z jego koncepcją tzw. socjalnej gospodarki rynkowej. Zmierzała ona do powstrzymania, ile tylko było to możliwe, rozbudowy interwencjonizmu państwowego. Zachodni Niemcy neoliberaliści dostrzegali wprawdzie negatywne skutki samoczynnie funkcjonującego mechanizmu rynkowego, ale nie utracili też wiary w jego skuteczność. W obronie przed tymi negatywnymi skutkami uważali za konieczne uzupełnienie mechanizmu rynkowego umiarkowaną ingerencją państwa.

Dynamiczny wzrost gospodarczy stwarzał sprzyjające warunki dla rozwoju polityki socjalnej bez naruszenia interesów kapitału. W latach 1969-1974 udział wydatków w dochodzie narodowym wzrósł o około 6,8%. W 1974 r. udział ten na cele socjalne (w DM) wyniósł około 30%.

Z tego bardzo krótkiego przeglądu sytuacji gospodarczej w niektórych państwach opiekuńczych można wyciągnąć kilka wniosków.

Druga połowa lat siedemdziesiątych charakteryzowała się krytyką „państwa opiekuńczego”. Głównym jej powodem był w latach siedemdziesiątych najsilniejszy od okresu II wojny światowej kryzys gospodarczy. Od tego okresu po dzień dzisiejszy trwa zwolnione tempo wzrostu, a obok tego wystąpiły takie zjawiska, jak bezrobocie, inflacja, deficyt w budżetach publicznych. Krytyka dotyczy metod interwencji; wszyscy uważają, że tradycyjne metody tracą moc. Ponadto zwraca się uwagę na fakt, że wzrost podatków bezpośrednich, które miały na celu wzmocnienie zasobów publicznych, rzadko przynoszą efekty. W obecnej sytuacji wielu ludzi woli zmniejszyć aktywność zawodową, np. poprzez skracanie czasu pracy.

Innym zjawiskiem związanym z nadmiernie rozbudowanym systemem podatkowym jest występowanie tzw. „czarnej gospodarki” (podziemnej gospodarki). Wyraża się to w powrocie do surowych form kapitalizmu, w którym zawiera się porozumienie na pracę bez płacenia podatków, ale równocześnie bez ubezpieczeń socjalnych oraz bez zagwarantowania minimum płac. System ten istnieje od dłuższego czasu w wielu państwach opiekuńczych. Niektórzy wręcz uważają, że spowodowało to ożywienie gospodarcze. W RFN Centralna Organizacja Niemieckich Rzemieślników stwierdziła, że całe budownictwo mieszkaniowe tego kraju było zrealizowane przez nielegalnie zatrudnionych pracowników (oczywiście za wiedzą oficjalnych przedstawicieli)⁶. Podobną sytuację notuje się w USA.

Kolejnym zjawiskiem świadczącym o ucieczce przed nadmiernym opodatkowaniem jest tendencja do poszukiwań legalnych sposobów lokat kapitałów w dziedzinie, gdzie stopa podatkowa jest relatywnie niższa.

Problem podatków, ich wielkości stał się centrum zainteresowania ekonomii podażowej. Efektem jest tzw. krzywa Laffera. Krzywa ta przedstawia zależności między wysokością stopy podatkowej a rozmiarami przychodu z podatków. Można ją zinterpretować w ten sposób, że wzrost stopy opodatkowania prowadzi do wzrostu przychodów budżetowych, ale tylko do pewnego jej poziomu. W pewnym momencie dalszy wzrost stopy podatkowej powoduje spadek przychodów z podatków do punktu zero (przy stopie podatkowej równej 100%). W takiej sytuacji nikt

⁶ *Ibidem*.

nie będzie podejmował się prowadzenia działalności produkcyjnej, gdyż powstające z niej dochody będą wpływały do budżetu państwa w postaci podatków⁷.

Kształt krzywej wskazuje na to, że prawie zawsze istnieją dwie różne stopy podatkowe, przy których państwo zapewnia sobie taki sam przychód z podatków. Pierwsza to niska stopa podatkowa, którą opłaca się jeszcze podnosić, gdyż będzie ona działać stymulująco na aktywność gospodarczą. Druga stopa, wyższa, pozwala na obniżenie, aby spowodować aktywność gospodarczą, a tym samym zwiększyć bazę do opodatkowania.

W państwie opiekuńczym ekonomiczna pomoc państwa, która ma na celu skłonić przedsiębiorstwa do inwestowania sprzyja wręcz osłabianiu takich zamiarów. Stwarza się więc taką sytuację, że przedsiębiorstwa wolą raczej wyczekiwać z inwestycjami, dopóty nie pojawi się pomoc ze strony państwa.

Kolejnym zarzutem wysuwany pod adresem państwa opiekuńczego jest problem bezrobocia. W sytuacji, gdy w gospodarce światowej w latach siedemdziesiątych pojawiło się nowe zjawisko w postaci stagflacji, środki Keynesa w kierowaniu gospodarką przestały być skuteczne. Zawiodła również koncepcja krzywej Phillipsa. Nieliniowa relacja między stopą inflacji a stopą bezrobocia, typowa dla lat sześćdziesiątych, w latach siedemdziesiątych traci swoją moc.

Od lat siedemdziesiątych stopa inflacji w wielu krajach rosła bez równoległego spadku bezrobocia, a krzywa Phillipsa zaczęła przybierać postać prostopadłej. Tendencja ta wzmocniła się po pierwszej eksplozji cen ropy naftowej, czyli w latach 1973-1974. Walka z inflacją stała się podstawowym celem polityki gospodarczej, której efektem był spadek inflacji średnio o około 5% w krajach OECD. W 1984 r. nastąpiło ożywienie gospodarki, które przebiegało jednak z równoczesnym wzrostem stopy bezrobocia z 9,2% w 1982 r. do 11,0% w 1985 r.⁸ Podkreślić należy, że ta wysoka stopa bezrobocia ma charakter długookresowy i występuje głównie u młodocianych.

Taka sytuacja zrodziła nową koncepcję P. Friedmana, tzw. naturalnej stopy bezrobocia. Oznacza ona taki jej poziom, poniżej którego bezrobocie rzeczywiście musi prowadzić do procesów inflacyjnych. Działalność w ramach polityki państwa opiekuńczego według Friedmana doprowadziła do tego, że faktyczna stopa bezrobocia spadła poniżej naturalnej. Rozpowszechniła się teza, że nie inflacja usunie problem bezrobocia, zaś pełne zatrudnienie osiągnie się przy jej niskich stopach.

Inny problem związany z rynkiem pracy to pojawienie się bezrobocia dobrowolnego. Uważa się mianowicie, że wyższe płacności państwa na rzecz gospodarstw prywatnych wpływają niekiedy deprymująco na chęć podjęcia pracy, powodując dobrowolne poszerzenie ilości bezrobotnych. Pomijając fakt, że współczesna koncepcja bezrobocia należą do najslabiej dopracowanych w teorii ekonomii (z czym wiąże się zarówno problem klasyfikacji bezrobocia, jak i pomiar stóp bezrobocia) to koszty bezrobocia są bardzo duże. Można na nie spojrzeć z dwóch stron. Od strony jednostki oznaczają utratę znacznej ilości dochodów (mimo otrzymywanego zasiłku), natomiast patrząc na nie z punktu widzenia całego społeczeństwa, wyróżnić możemy koszty związane z dodatkowymi wydatkami państwa na zasiłki dla bezrobotnych z jednej strony, a zmniejszenie się przychodów budżeto-

⁷ Krzywa A. Laffera omówiona w: R. Kudliński, W. Siwiński, *Szkice o gospodarce światowej*. Warszawa 1985.

⁸ „OECD Economic Outlook”, December 1985.

wych z drugiej strony. Przychody budżetowe występowałyby wówczas w postaci podatku dochodowego, od sprzedaży dóbr i usług oraz ubezpieczeń społecznych.

Obecna sytuacja gospodarcza, charakteryzująca się koniunkturalnymi i strukturalnymi zmianami, wymusza stosowanie kombinowanej polityki, a więc nie tylko działanie poprzez popyt, ale również poprzez podaż.

W poszczególnych państwach podejmuje się w większym lub mniejszym stopniu ograniczenia działalności w ramach polityki „państwa opiekuńczego”. Jednakże oczywistą rzeczą jest to, że żaden rząd nie jest w stanie odejść całkowicie od koncepcji państwa opiekuńczego, gdyż programy opiekuńcze mają swoje poparcie wśród milionów obywateli. Świadczą o tym wyniki badań opinii publicznej, które wykazały, że ludzie nie chcą rezygnować ze świadczeń uprzednio im przyznanych. Stąd też współczesne państwa opiekuńcze muszą wybierać między koniecznością zmniejszenia kosztów a koniecznością zaspokajania społecznych oczekiwań.

Premier M. Thatcher uważa, że świadczenia socjalne w W. Brytanii są zbyt szkodliwe i osłabiły siłę narodu. W związku z tym w 1979 r. zapadła decyzja o stopniowym zniesieniu kontroli cen (likwidacja Komisji Cen w czerwcu 1979 r.) oraz kursów walutowych. Można powiedzieć, że M. Thatcher podjęła najsmielsze wyzwanie przeciwko destruktywnemu działaniu państwa opiekuńczego. Celem jej działania jest ukrócenie nieograniczonej pomocy państwa dla nieefektywnego przemysłu oraz przeciwdziałanie rozszerzaniu służb publicznych, a także socjalnych, gdyż w tych sektorach płace ciągle rosną, a produkcja maleje. Celem pani Thatcher jest obcięcie wydatków rządowych na cele socjalne oraz na subsydia dla nieproduktywnych gałęzi przemysłu; dąży ona do stworzenia systemu, w którym efektywna produkcja ma zdecydowany prymat.

W innych państwach opiekuńczych ograniczono przede wszystkim subwencje dla kulejących, nieefektywnych, tradycyjnych gałęzi przemysłu. W związku z tym, że w Szwecji obciążenie podatkowe sięga czasem nawet 50%, faworyzowane są teraz przedsiębiorstwa najbardziej rentowne. One unikają płacenia podatków i kierują swoje wpływy na rachunek rezerw na cele rozwojowe⁹. Czynniki zewnętrzne (ogólnoświatowa tendencja do liberalizacji rynków kapitałowych) zmusiły także Szwecję do zmiany szwedzkiego systemu finansowego: bank centralny zniósł kontrolę stopy procentowej oraz zniósł kontrolę wolumenu kredytów bankowych¹⁰.

W Norwegii zwiększono w 1984 r. liberalizację rynku kapitałowego, po natężeniu regulacji w 1983 r., która okazała się nieskuteczna.

Przedstawione powyżej przedsięwzięcia przeciwdziałające polityce państw opiekuńczych wcale nie oznaczają kresu interwencjonizmu państwowego, lecz jedynie jego modyfikację. Interwencja stała się teraz bardziej selektywna, gdyż zmieniły się rządzące nią priorytety. Z jednej strony kieruje się ona ku przedsiębiorstwom prężnym oraz gałęziom najbardziej konkurencyjnym (lotnictwo, informatyka, łączność), z drugiej strony koncentruje się na dziedzinach, w których nastąpił regres, ale z różnych innych powodów potrzebna jest ich rekonstrukcja (np. hutnictwo).

Koncepcja państwa opiekuńczego przeżywa swój zastój. Nie oznacza to jednak osłabienia wpływu aparatu państwa na życie społeczne. Wymaga natomiast z jego strony poszukiwań odmiennych narzędzi interwencjonizmu, gdyż dotychczas stosowane okazały się nieskuteczne w okresie zwolnionego tempa wzrostu.

Urszula Lorenowicz

⁹ J. Kapstein, *Tajemnica szwedzkich sukcesów*, „Business Week”, przedruk „Forum” z 30 X 1986.

¹⁰ K. Dope, *Entering a Period of Slower Economic Growth*, „Financial Times” z 13 I 1986.