

Ryszard Kowalski

Katedra Mikroekonomii

O niektórych aspektach niebezpiecznego państwa dobrobytu

1. Wstęp

Idea państwa dobrobytu (*welfare state*), czy też inaczej państwa opiekuńczego, stała się jedną z najważniejszych koncepcji politycznych i ekonomicznych minionego wieku. Określenia *welfare state* użyto po raz pierwszy w 1914 r. w odniesieniu do demokratycznego państwa brytyjskiego okresu pierwszej wojny światowej, odróżniając go w ten sposób od imperialistycznego niemieckiego państwa „wojennego” (*warfare state*)¹. Dopiero jednak po opublikowaniu w 1942 r. raportu Beveridge’a, określającego powinności państwa w stosunku do społeczeństwa i będącego niewątpliwie wyrazem rosnącej popularności poglądów J.M. Keynesa, zyskało ono popularność w całej Europie Zachodniej².

Zadania, które definiują obecnie państwo dobrobytu, skupiają się na: 1) zapewnieniu odpowiedniego standardu życia, 2) redukcji niepewności ekonomicznej przez stworzenie systemu zabezpieczeń społecznych, 3) zmniejszeniu nierówności społecznych, w tym nierówności dochodowych, generowanych przez wolny rynek, 4) likwidacji skutków niedoskonałości mechanizmu rynkowego³. Ze względu na powyż-

¹ N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej. Wartości i metody analizy*, PWN, Warszawa 2002, s. 317. R. Scruton, odbierając Europie autorstwo tego określenia, wskazuje na amerykańskie źródło – arcybiskupa Williama Temple’a, który w swej książce pt. „Citizen and Churchmen” (1941) tak właśnie nazwał państwo troszczące się o obywateli najsłabszych – chorych, biednych, starych, kalekich i nieporadnych. Zob. *Słownik myśli politycznej*, Zysk i S-ka, Poznań 2002.

² Szerzej zob. D. Cohen, *Kłopoty dobrobytu*, Znak, Kraków 1998, s. 17 i 18.

³ Por. N. Barr, *Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation*, „Journal of Economic Literature” 1992, vol. 30, nr 2, s. 745–749.

szcze cele każde wysoko rozwinięte państwo można by dziś uznać za opiekuńcze, chociaż zakresem i rodzajem swej aktywności oraz sposobami finansowania dokonywanych interwencji różnią się one między sobą znacznie. Te właśnie różnice pozwoliły wyodrębnić cztery podstawowe modele państwa opiekuńczego⁴: konserwatywno-korporacjonistyczny, liberalny, katolicki oraz socjaldemokratyczny.

Dlaczego państwo dobrobytu jest niebezpieczne? Po pierwsze dlatego, że daje złudne nadzieje na realizację celów niemożliwych, z różnych zresztą powodów, do osiągnięcia, w tak szerokim zakresie, jak to obiecuje. W długim okresie oznacza to wzrost napięć społecznych. Po drugie dlatego, że rozrastając się przyczynia się do powstania niekorzystnych efektów (kosztów) społecznych, częstokroć nawet niezamierzonych, zarówno w sferze ekonomicznej, jak i pozaekonomicznej. Są one tak znaczne, że społeczne koszty krańcowe realizowanych programów przekraczają już korzyści krańcowe.

Przedstawiona w artykule krytyka nie dotyczy (lub też dotyczy w niewielkim zakresie) państwa dobrobytu w ogóle, nie odnosi się bowiem w równej mierze do każdego wysoko rozwiniętego państwa. Istnieją pewne negatywne cechy wspólne dla wszystkich państw dobrobytu, w wypadku których jest ona zasadna niezależnie od konkretnego modelu państwa opiekuńczego. Analiza przeprowadzona w tym artykule w przeważającej jednak części skupia się na zaawansowanym państwie dobrobytu, a więc na modelu socjaldemokratycznym.

2. Deklarowane cele a rzeczywistość

U podstaw legitymizacji zwiększonej roli państwa w życiu społeczno-gospodarczym leżała troska o jednostki najsłabsze. W początkowym etapie rozwoju państwa dobrobytu ten cel rzeczywiście traktowany był jako priorytetowy. Jednakże wraz z jego ekspansją na coraz to nowe sfery życia społecznego i przekształcaniem się – jak to trafnie określił A. Lindbeck – w państwo transferowe (*transfer state*)⁵, dążenie do opieki nad najgorzej sytuowanymi obywatelami przestało być głównym wyznacznikiem działań państwa⁶. Skupienie się na pomocy najsłabszym było po prostu politycznie nieopłacalne, ponieważ inne grupy społeczne – szczególnie klasa średnia – stanowiły znacznie większą i bardziej wpływową grupę wyborców. To właśnie do osób reprezentujących tę warstwę społeczeństwa zaczęto kierować coraz

⁴ N. Acocella, *op. cit.*, s. 318.

⁵ A. Lindbeck, *Consequences of the Advanced Welfare State*, „World Economy” 1988, vol. 11, nr 1, s. 33 i 34. Chodzi tutaj o państwa, w których wydatki sektora publicznego kształtują się na poziomie co najmniej 50% produktu narodowego brutto.

⁶ Por. N. Gilbert, *Capitalism and the Welfare State. Dilemmas of Social Benevolence*, Yale University Press, New Haven and London 1983, s. 141 i 158.

większe transfery społeczne, licząc, słusznie zresztą, na poparcie polityczne⁷. Pomoc publiczna dla jednostek zatraciła w ten sposób swój pierwotny charakter zabezpieczenia przez ubóstwem, a stała się nagrodą należną każdemu głosującemu.

Powszechny dostęp do niektórych usług (edukacja, ochrona zdrowia), będący narzędziem podnoszenia jakości życia społeczeństwa, stał się już u początków idei państwa opiekuńczego jednym z jego priorytetów. Choć trudno nie widzieć pozytywnych stron aktywności państwa w tym obszarze, wiara w możliwość dostarczania tego typu usług bez pogarszania ich jakości oraz w równość szans zapewnioną w ten sposób przez państwo wydaje się nieuzasadniona. Z całą siłą uwidacznia się tutaj wymiennosc między ilością a jakością, która jest determinowana przede wszystkim przez możliwości finansowe państwa, skłaniające je do stopniowej standaryzacji usług.

Opieka zdrowotna lub edukacja ze swej natury są usługami niestandardowymi. Ich niejednorodność sprawia, że wzrost produktywności w tego rodzaju sektorach jest znacznie utrudniony. Utrzymanie odpowiedniego poziomu świadczonych usług wymaga bowiem poświęcenia określonego (różnego) czasu poszczególnym pacjentom czy też uczniom. Chęć zachowania pierwotnej heterogeniczności usług (jaka występowała na wolnym rynku) przy powszechności dostępu oraz pełnienie przez państwo roli pracodawcy, godzącego się na ustalanie płac drogą negocjacji ze związkami zawodowymi, a nie przez system rynkowy, to dwa źródła bardzo silnego wzrostu kosztów związanych z dostarczaniem przez nie usług. Ponieważ próba ekonomicznej racjonalizacji kształtowania się płac w wymienionych sektorach napotyka najczęściej silny opór związków zawodowych, państwo, poszukując sposobów na ograniczenie wydatków budżetowych, decyduje się na rozwiązanie najprostsze – standaryzację usług. Znajduje ona odzwierciedlenie m.in. w zwiększających się limitach przyjęć pacjentów, których należy obsłużyć w ciągu godziny, czy też w rozrastających się liczebnie szkolnych klasach. Lekarze (nauczyciele) zmuszeni zostają w ten sposób do skrócenia czasu przypadającego na pojedynczego pacjenta (ucznia), a więc do większego ujednoczenia świadczonych usług, co ma bardzo poważne, negatywne konsekwencje dla osób znajdujących się w relatywnie najgorszym położeniu. Pomimo to pokusa standaryzacji bywa zbyt silna, żeby można było ją odrzucić. Standaryzacja pozwala państwu po prostu na zmniejszenie dysproporcji między wzrostem produktywności a wzrostem wynagrodzeń, a zatem obniża koszty jednostkowe świadczenia tych usług. Efektem ubocznym jest, niestety, niedopasowanie produktów do indywidualnych potrzeb konsumentów⁸. Podobne problemy powstają przy programach pomocy

⁷ D.J. Snower, *The Future of the Welfare State*, „Economic Journal” 1993, vol. 103, nr 418, s. 701 i 710.

⁸ *Ibidem*, s. 702 i 703.

najuboższym, bezrobotnym czy szerzej – wszędzie tam, gdzie pomoc rozdysponowywana jest drogą administracyjną, a więc taką, która nieuchronnie preferuje standardowe traktowanie wszystkich potrzebujących⁹.

Aktywność państwa dobrobytu na rynku pracy dostarcza kolejnych przykładów rozbieżności pomiędzy celami a osiągniętymi efektami. Za przykład może posłużyć ustawodawstwo chroniące miejsca pracy. Miało ono redukować niepewność ekonomiczną związaną z cyklami koniunkturalnymi w gospodarce i być jednym z narzędzi walki z bezrobociem; w rzeczywistości pełni te funkcje dosyć osobliwie.

Po pierwsze, niepewność ekonomiczna zredukowana zostaje tylko w odniesieniu do już zatrudnionych (i to jedynie czasowo). Wysokie koszty związane z zatrudnianiem i zwalnianiem pracowników, będące efektem ustawodawstwa chroniącego zatrudnionych, połączone niejednokrotnie z wymaganymi przez prawo negocjacjami płacowymi ze związkami zawodowymi zmieniają bowiem preferencje przedsiębiorstw co do pożądaných form zatrudnienia. Tradycyjne umowy o pracę zastępowane są umowami czasowymi lub też kontraktami (powszechnymi wśród nowo zatrudnionych), które gwarantują znacznie mniejszą ochronę pracowników niż tradycyjny stosunek pracy. W długim okresie przepisy chroniące miejsca pracy zwiększają zatem liczbę pracujących pozbawionych praw pracowniczych, praw akceptowanych jeszcze powszechnie przez pracodawców przed ingerencją państwa na rynku pracy. Po drugie, ustawodawstwo chroniące miejsca pracy pogarsza sytuację osób bezrobotnych. Związany z nim wzrost kosztów zatrudniania i zwalniania pracowników oznacza względną stabilizację zatrudnienia w gospodarce na poziomie z okresu wprowadzania przepisów regulujących ochronę miejsc pracy, mało wrażliwym na wahania koniunktury. Innymi słowy, niezwykle ogranicza elastyczność pracodawców w kształtowaniu poziomu zatrudnienia w przedsiębiorstwach przy zmieniających się warunkach rynkowych. Wydaje się przy tym, że negatywne oddziaływanie tego typu przepisów ujawnia się z całą mocą nie w okresie recesji (choć oczywiście są one wtedy

⁹ Zupełnie inne wytłumaczenie spadku jakości usług przedstawił A.O. Hirschman, określając to zjawisko jako „ból wzrostowy” państwa opiekuńczego, a więc przypisując mu charakter tymczasowy. W krótkim okresie wzrost nakładów czynników wytwórczych (chodzi tutaj szczególnie o pracę odpowiednio wykwalifikowanych osób) nie nadąża za wzrostem podaży usług, dotychczasowa oferta staje się, przynajmniej częściowo, nieadekwatna do potrzeb pojawiających się nowych grup społecznych (czy też pokoleń), a ponadto w wypadku nowych usług zarówno odbiorcy, jak i oferujący, są w pewnym sensie ignorantami, jeżeli chodzi o wiedzę na temat oferowanego produktu. W dłuższej perspektywie następuje jednak poprawa jakości usług – zwiększa się odpowiednio liczba osób właściwie przygotowanych do ich świadczenia, następują również wzajemne dostosowania wynikające z procesu uczenia, korygującego z jednej strony oczekiwania społeczne, z drugiej poprawiającego dopasowanie usług do potrzeb społecznych. Szerzej zob. A.O. Hirschman, *The Welfare State in Trouble: System Crisis or Growing Pains?*, „American Economic Review” 1980, vol. 70, nr 2, s. 115 i 116.

przyczyną nieefektywności ekonomicznej, znajdującej swój wyraz w dodatkowych kosztach związanych czy to z utrzymywaniem nadmiernego zatrudnienia, czy ze zwolnieniami), ale w okresie wzrostu gospodarczego. Przedsiębiorstwa mają bowiem świadomość, że zatrudnienie dodatkowych osób opłacalne w krótkim okresie podczas *prosperity*, może być zarazem znaczącym obciążeniem w momencie pogorszenia sytuacji gospodarczej. Szczególną awersję do zwiększania zatrudniania wykazują przedsiębiorstwa małe i średnie, posiadające na ogół słabo zróżnicowaną wiekowo kadrę pracowniczą, a zatem niewielkie możliwości redukcji liczby zatrudnionych drogą przechodzenia poszczególnych pracowników na emeryturę, a także nieposiadające na tyle wolnych środków pieniężnych, aby pozwolić sobie na długotrwałe przerosty zatrudnienia. W wypadku małych przedsiębiorstw barierą są również czynniki psychologiczne; bliskie relacje interpersonalne utrudniają po prostu podejmowanie decyzji o zwolnieniach. Mając na uwadze to, że rozwój małych i średnich przedsiębiorstw jest warunkiem koniecznym ograniczenia skali bezrobocia, polityka państwa dobrobytu chroniąca miejsca pracy paradoksalnie sprawia, że stają się one dobrem relatywnie rzadszym¹⁰.

Negatywne nastawienie do zwiększania zatrudnienia przy ustawowej ochronie miejsc pracy widoczne jest nie tylko u pracodawców, ale także u pracobiorców zgodnie z teorią swój–obcy (*insiders–outsiders*). Względne bezpieczeństwo już zatrudnionych zachęca ich do wywindowania płac ponad poziom, przy którym osoby bezrobotne skłonne byłyby podjąć pracę. Zjawisko pozornie tylko korzystne dla poszukujących pracy, w rzeczywistości stanowi dla nich barierę, gdyż z jednej strony przedsiębiorca nie będzie skłonny zatrudnić ich na takich warunkach płacowych, jakie mają dotychczasowi pracownicy, z drugiej sami poszukujący pracy, czując się dyskryminowanymi w wypadku oferty wynagrodzenia niższego od tego, jakie otrzymują „swoi”, nie zgodzą się na taką płacę i pozostaną nadal bezrobotnymi¹¹.

Ochrona zatrudnienia może mieć charakter sektorowy, odnosząc się do poszczególnych przemysłów czy branż uznawanych za strategiczne¹². Niestety, są to bardzo często branże schyłkowe, stanowiące jednak na tyle silne lobby, aby zapewnić

¹⁰ A. Lindbeck, *The Welfare State and the Employment Problem*, „American Economic Review” 1994, vol. 84, nr 2, s. 71–73.

¹¹ Przeszkodą w przyjęciu niższej płacy przez „obcych” mogą być również istniejące normy społeczne, piętnujące takie zachowania i narażające na środowiskowy ostracyzm. Szerzej zob. A. Lindbeck, *Incentives and Social Norms in Household Behavior*, „American Economic Review” 1997, vol. 87, nr 2, s. 374 i 375.

¹² Oczywiście nie tylko państwo dobrobytu cechują tego typu działania, ale ze względu na swe priorytety angażuje się ono w ochronę poszczególnych sektorów znacznie częściej i łatwiej niż państwa o innym modelu rozwoju.

sobie subwencje ze środków publicznych, a niejednokrotnie także ochronę przed konkurencją zagraniczną. Taka działalność stanowi jednak barierę dla efektywnej alokacji zasobów w gospodarce, wpływając negatywnie na długookresowy wzrost gospodarczy, a zatem także na możliwości generowania przez gospodarkę nowych miejsc pracy. Paradoksalnie zatem, rzeczywiste działania państwa opiekuńczego, przejawiające się w próbach zapewnienia bezpieczeństwa wybranym podmiotom gospodarczym, szkodzą celowi głównemu, jakim jest wzrost dobrobytu społecznego, a nie wzrost dobrobytu wyłącznie „silniejszych”.

Ustalanie płac minimalnych jako kolejny przejaw ingerencji państwa na rynku pracy wywołuje, podobnie jak ustawowa ochrona miejsc pracy, również szkodliwe, choć niezamierzone skutki. Coraz liczniejsze zadania podejmowane przez państwo dobrobytu (a co za tym idzie – rosnący fiskalizm) w połączeniu ze zwiększającą się konkurencją na rynkach krajowych jako efektem liberalizacji handlu wymuszają na przedsiębiorstwach poszukiwanie źródeł wzrostu produktywności, gwarantującego przetrwanie na rynku. Wzrost ten osiągnąć jest najczęściej przez intensywne szkolenie pracowników, połączone jednak ze zwalnianiem najmniej produktywnych, najczęściej starszych. Wysokie płace minimalne podważają przecież racjonalność ich dalszego zatrudniania. Przy rozbudowanym systemie zabezpieczeń społecznych uruchomione zostaje błędne koło: do sfinansowania systemu potrzeba więcej środków finansowych, dlatego państwo zwiększa obciążenia podatkowe, te z kolei wymuszają zwiększanie produktywności, w wyniku czego kolejna grupa najmniej wydajnych pracowników opuszcza rynek pracy. Efekty tego procesu najbardziej widoczne są w sektorach, w których znaczący wzrost produktywności lub też cen wytwarzanych dóbr (usług) nie jest już możliwy¹³.

Ingerowanie w szerokim zakresie w gospodarkę doprowadziło do dysonansu pomiędzy głoszonymi zasadami sprawiedliwości społecznej a podejmowanymi działaniami w jeszcze jednym wymiarze – rzeczywistych obciążeń podatkowych osób fizycznych i przedsiębiorstw. Okazuje się, że stosunkowo wysokiej marginalnej realnej stopie opodatkowania dochodów osobistych czy majątku towarzyszyła (i towarzyszy) często bardzo niska realna stopa opodatkowania przedsiębiorstw jako rezultat istnienia bardzo szerokiego zakresu ulg i zwolnień podatkowych¹⁴. Dobrym

¹³ M. Ferrera, A. Hamerijck, M. Rhodes, *The Future of the European „Social Model” in the Global Economy*, „Journal of Comparative Policy Analysis” 2001, vol. 3, nr 2, s. 178.

¹⁴ Pomimo to wydaje się, że grupą najbardziej uprzywilejowaną w systemach podatkowych państw opiekuńczych nie są wcale przedsiębiorcy, dokonujący inwestycji produkcyjnych (nawet przy niskiej realnej stopie opodatkowania), ale te jednostki, które angażują się w inwestycje czysto finansowe. Ze względu na różnice w łatwości wprowadzenia i ściągania podatku występuje bowiem istotna asymetria w obciążeniach tych dwóch rodzajów działalności – najprostsze jest opodatkowanie tradycyjnych inwestycji, bardziej skomplikowane dotyczy np. finansowych transakcji spekulacyjnych. W efekcie w państwie dobrobytu trudniej stać się bogatym, zajmując się produkcją, niż zajmując się operacjami na rynku finansowym. A. Lindbeck, *Consequences...*, s. 27.

tego przykładem jest gospodarka szwedzka – najbliższa ideałowi, któremu hołdują zwolennicy państwa opiekuńczego. Wzrost obciążeń podatkowych, który następował w tym kraju począwszy od 1965 r., nie spowodował wcale zwiększonych wpływów do budżetu ze strony przedsiębiorstw. Wprost przeciwnie, utrzymywały się one na stosunkowo niskim i stabilnym poziomie. Przedsiębiorstwa (a szczególnie wielkie korporacje) korzystały bowiem skutecznie z hojnej pomocy państwa, płacąc w rezultacie bardzo niskie podatki lub też nie płacąc ich wcale. Pomoc ta przejawiała się m.in. w możliwościach dokonywania odpisów podatkowych z tytułu poczynionych inwestycji w wyposażenie kapitałowe¹⁵. W konsekwencji dosyć osobliwie realizowana zasada sprawiedliwości społecznej sprawiała, że pracujący nie tylko finansowali różne programy społeczne, z których później korzystali, ale często w sposób pośredni wspierali finansowo także w szerokim zakresie liczne przedsiębiorstwa.

3. Negatywne konsekwencje polityki podatkowej państwa opiekuńczego

Realizacja aktywnej polityki społecznej przez państwo dobrobytu – z uwagi na dużą skalę podejmowanych przedsięwzięć – nieuchronnie wymaga wprowadzenia stosunkowo wysokich podatków, zarówno pośrednich, jak i bezpośrednich, jako źródła ich finansowania. Obciążenia te, modyfikując system bodźców i zachęt, nie pozostają jednak bez wpływu na zachowanie poszczególnych uczestników rynku, co często bywa niezauważane lub też lekceważone przez twórców polityki gospodarczej. Zakłócenia alokacyjne wywołane przez państwo dotyczą m.in. podaży pracy, oszczędzania czy struktury dokonywanych inwestycji¹⁶.

Każdorazowy wzrost marginalnej stopy opodatkowania dochodów z pracy oznacza powstanie efektu substytucyjnego, działającego w kierunku:

- obniżenia liczby godzin pracy,
- obniżenia intensywności pracy,
- spadku inwestycji w kapitał ludzki (w wypadku opodatkowania progresywnego).

Jednocześnie wzmożone zostają tendencje:

- powrotu do gospodarki naturalnej (dotyczy to oczywiście tylko niektórych rodzajów ludzkiej aktywności),
- wyboru zawodów, którym towarzyszą stosunkowo duże świadczenia poza-pieniężne,
- poszukiwania sposobów uniknięcia opodatkowania.

¹⁵ S. Steinmo, *Bucking the Trend? The Welfare State and the Global Economy: The Swedish Case Up Close*, „New Political Economy” 2003, vol. 8, nr 1, s. 33–35.

¹⁶ A. Lindbeck, *Consequences...*, s. 22.

Przy wysokiej krańcowej stopie opodatkowania dochodów z pracy oraz ogromnych wydatkach na pomoc społeczną nie należy oczekiwać, że efekt dochodowy (oznaczający wzrost liczby przepracowanych godzin na skutek spadku dochodu rozporządzalnego) skompensuje wspomniany efekt substytucyjny. W rezultacie zatem pracownicy, mając świadomość niewielkiej straty dochodów z tytułu mniejszej liczby przepracowanych godzin, forsują przez związki zawodowe rozwiązania zapewniające krótszy czas pracy zamiast wzrostu płac¹⁷. Wysoka krańcowa stopa opodatkowania dochodów z pracy osłabia również skłonność do podnoszenia kwalifikacji, które nie gwarantują odpowiedniego do poniesionych nakładów zwrotu w postaci wzrostu dochodów rozporządzalnych. Z kolei osoby o wysokich kwalifikacjach ograniczają liczbę przepracowanych godzin na rzecz czasu wolnego, który niejednokrotnie poświęcają na prace wykonywane we własnym gospodarstwie domowym. W konsekwencji ograniczają nie tylko dostęp do swoich usług, ale także popyt na inne (związane np. z utrzymaniem ogrodu, remontem domu itp.). W wypadku osób o niskich kwalifikacjach, a więc także stosunkowo niskich dochodach z pracy, wysoka stopa opodatkowania dochodów połączona z różnego rodzaju zasiłkami powoduje niejednokrotnie wyłączenie się takich jednostek z poszukiwania pracy, bo jej podjęcie byłoby rozwiązaniem nieracjonalnym ekonomicznie¹⁸.

Wysoka marginalna stopa opodatkowania dochodów w połączeniu z rozbudowanym systemem ochrony socjalnej zmniejsza również skłonność gospodarstw domowych do oszczędzania. Im szerszy bowiem system zabezpieczeń społecznych (którego gwarantem są przecież m.in. wysokie podatki), tym mniejsza niepewność konsumentów co do przyszłości, a zatem większa pokusa przedkładania konsumpcji nad oszczędzanie¹⁹.

Poważnym problemem, mającym swe źródło w dużej mierze w polityce podatkowej państwa dobrobytu, jest stworzenie zachęt do nieuczciwej konkurencji. Oszukiwanie państwa przez działanie w szarej strefie daje ogromną przewagę nad uczciwymi podmiotami. Co istotne, z ekonomicznego punktu widzenia

¹⁷ A. Lindbeck, *Consequences...*, s. 23.

¹⁸ A. Lindbeck, *The Welfare State...*, s. 74.

¹⁹ Trzeba jednak pamiętać, że o poziomie niepewności nie decyduje wyłącznie aktualny zakres świadczeń państwa na rzecz społeczeństwa, istotne wydają się bowiem (wśród wielu innych czynników) oczekiwania gospodarstw co do jego kształtowania się w przyszłości. Podczas głębokiej recesji gospodarczej, przy narastającym w szybkim tempie deficycie budżetowym (i często deficycie całego sektora publicznego), wzrastająca niepewność dotycząca obecności państwa w obszarze zabezpieczenia społecznego w przyszłości, może wpłynąć na zwiększenie się stopy oszczędzania gospodarstw domowych. Tak stało się np. w Szwecji, gdzie przez szereg lat bardzo niska stopa oszczędzania nagle znacząco wzrosła z początkiem lat 90. Por. A. Lindbeck, *Consequences...*, s. 27 i 28 oraz A. Lindbeck, *Full Employment and the Welfare State*, „American Economist” 1997, vol. 41, nr 1, s. 4.

mniejsze znaczenie ma tutaj brak określonych wpływów budżetowych, znacznie ważniejsza jest bowiem nieefektywna alokacja zasobów w gospodarce, będąca rezultatem nieuczciwej działalności jednostek. Zapewnienie przez państwo jednakowych warunków konkurowania dla podmiotów rynkowych wymaga w tym wypadku stworzenia szczelnego, niejednokrotnie bardzo skomplikowanego i kosztownego systemu kontroli działalności gospodarczej²⁰. Spoglądając szerzej na problem zapewnienia równości, nie tylko wśród konkurujących podmiotów gospodarczych, ale także wśród osób korzystających ze świadczeń finansowanych ze środków publicznych, odkryć można jeszcze jeden powód wzrostu regulacji (a więc zwiększającej się biurokracji), wynikający ze świadomości, że państwo dysponuje potężnym narzędziem, jakim jest przymus. Może on być źródłem niebezpiecznej arbitralności przy podejmowaniu decyzji i faworyzowania jednych grup kosztem drugich. Zbiurokratyzowanie życia gospodarczego i społecznego w praktyce okazuje się wysoce niedoskonałym sposobem zabezpieczenia się przed taką sytuacją. Poza tym unikanie jednej pułapki – niesprawiedliwości w dystrybuowaniu dóbr i usług przez państwo – powoduje, że wpada się w inną dotyczącą zasady równości, tym razem w odniesieniu do samego aparatu biurokratycznego. Chodzi o to, że rządy w rozwiniętych państwach dobrobytu zmuszane są, skądinąd słusznie, do prowadzenia sprawiedliwej polityki zatrudnienia, tzn. takiej, która nie prowadzi do dyskryminacji przy zatrudnianiu i zwalnianiu osób pracujących w sektorze publicznym z powodów ich przekonań politycznych. Niestety, nieuniknionym efektem tych ograniczeń są nikłe możliwości zmiany struktury samej administracji w odpowiedzi na zmieniające się ekonomiczne uwarunkowania zewnętrzne, nie mówiąc już o przekonaniu obserwatorów zewnętrznych o niekompetencji niektórych osób i konieczności ich zwolnienia. Uzasadnianie konieczności swego istnienia jest mocną stroną każdego aparatu biurokratycznego, w efekcie tego bardzo łatwo jest przekonać opinię publiczną, nie do końca przecież zorientowaną w potrzebach państwa w zakresie wielkości zatrudnienia w sektorze publicznym, o czysto politycznych motywach działań rządu, niezależnie od tego, czy jest to prawdą, czy też nie. Ukształtowane w ten sposób dosyć duże gwarancje bezpieczeństwa zatrudnienia podsycają pojawiające się podczas negocjacji płacowych żądania co do wzrostu wysokości wynagrodzeń, który przekracza wzrost notowany w sektorach rynkowych. Ponieważ negocjacje te zazwyczaj kończą się spełnieniem postulatów pracobiorców, przekłada się to na nieuzasadniony ekonomicznie wzrost kosztów funkcjonowania państwa²¹.

²⁰ A. Lindbeck, *Consequences...*, s. 32 i 33.

²¹ D.J. Snower, *The Future...*, s. 708 i 709.

4. Pozaekonomiczne następstwa państwa dobrobytu

Wraz z rozrastaniem się państwa opiekuńczego oprócz sfery *stricte* ekonomicznej także sfera społeczna ulega znaczącym przeobrażeniom, czego wyrazem są zmiany zachodzące w obszarze relacji: państwo – społeczeństwo i państwo – jednostka. Jego nadmierny wpływ na życie społeczne znajduje swoje odzwierciedlenie w postrzeganiu przez nie społeczeństwa jako kolektywu. Mylenie pojęć społeczeństwa i kolektywu umożliwia budowanie swoistego państwa administracyjnego, ignorującego preferencje poszczególnych obywateli, oraz zagarnianie przez nie coraz to nowych obszarów działalności, które pierwotnie były domeną organizacji społecznych²². Zamiast wspierać niezależne instytucje społeczeństwa obywatelskiego, będące blisko osób naprawdę potrzebujących pomocy, tworzone są zbiurokratyzowane agendy rządowe, generujące ogromne wydatki publiczne, jedynie po części zgodne z celami, jakie leżały u podstaw decyzji o powołaniu tych agend. W rezultacie państwo nie pełni, jak być powinno, jedynie funkcji pomocniczej w sferze społecznej, ale staje się podmiotem dominującym. Tymczasem aktywność społeczeństwa skupia się na tworzeniu grup interesów, walczących o jak najlepsze pozycje do uzyskiwania korzyści od hojnego państwa. Nie powinno zatem dziwić, że to nie najbiedniejsi, ale klasa średnia jest prawdziwym beneficjentem państwa opiekuńczego, a zatem także jego największym obrońcą.

Nadmierna obecność państwa w niemal wszystkich dziedzinach życia wywiera destrukcyjny wpływ na odpowiedzialność jednostki, zarówno w wymiarze społecznym, jak i osobistym. W pierwszym – chodzi o zanik poczucia obowiązku wobec ludzi potrzebujących pomocy – interesuje się nimi i pomaga im przecież państwo. Ponadto pojawia się pokusa korzystania z oferty państwa niezależnie od rzeczywistych potrzeb czy możliwości ich samodzielnego zaspokojenia. W długim okresie zaczyna działać swoiste prawo Sayera: podaż beneficjów sama kreuje swój popyt²³. Uczciwość staje się dobrem drogim, a zatem rzadkim. Ulega stopniowej deprecjacji to, co można by nazwać kapitałem społecznym, którego jednym z podstawowych elementów jest właśnie uczciwość. Odbudowanie tego kapitału jest znacznie trudniejsze niż jego zniszczenie. W drugim wymiarze – osobistym – państwo, zdejmując odpowiedzialność z jednostki w wielu obszarach, nie tylko ją ubezwłasnowolnia, ograniczając wolność wyboru przez prawnie obwarowaną wyłączność na ofertę pewnych dóbr, a więc tworzenie publicznych monopolii, ale także przyzwyczajają do bezpłatnych usług, przez co uzależniają ją od siebie. Zmiany, które zaszły w podstawowej komórce społecznej – rodzinie, są chyba najbardziej dras-

²² M. Novak, *The Crisis of the Welfare State*, „IPA Review” 1994, vol. 46, nr 4 (www.proquest.com).

²³ Szerzej zob. A. Lindbeck, *Hazardous Welfare-State Dynamics*, „American Economic Review” 1995, vol. 85, nr 2, s. 9 i 10.

tycznym tego przykładem. To państwo, a nie jednostki, decydują o jej kształcie. Wysokie podatki dochodowe sprawiają, że zaspokojenie podstawowych potrzeb konsumpcyjnych angażuje w pracę zawodową wszystkich członków rodziny, nie pozostawiając im możliwości wyboru innego rozwiązania. Tym samym starania o odpowiedni poziom dóbr konsumpcyjnych stały się w niektórych społeczeństwach pierwszoplanowym zadaniem rodziny. Nie chodzi jednak tylko o ograniczenie wolności wyboru. Naturalną konsekwencją tego stanu rzeczy było powierzenie państwu wychowania małych dzieci oraz opieki nad osobami starszymi. Zdjęto tym samym z samych rodziców (a przynajmniej stworzono takie pozory) odpowiedzialność za bezpośrednią opiekę nad słabszymi członkami rodziny²⁴. Nie trzeba wyjaśniać, jakie były tego skutki dla trwałości więzi międzyludzkich.

Zanik odpowiedzialności jednostki może doprowadzić do postrzegania państwa, a nie siebie, jako głównego sprawcy i gwaranta życiowej pomyślności, co rodzi oczywiście określone żądania pod jego adresem w wypadku niezadowolającego poziomu dobrobytu indywidualnego. Jednocześnie w długim okresie stanowi duże niebezpieczeństwo dla organizacji samego społeczeństwa jako zbiorowości wolnych jednostek. Ludziom przychodzi bowiem coraz łatwiej przedkładać własnego dobrobytu nad wolność wyboru. Państwo może zatem za przyzwoleniem społeczeństwa prezentować „nowy, łagodny despotyzm”, o ile będzie zapewniać zaspokajanie potrzeb społecznych na odpowiednim poziomie²⁵.

5. Polska państwem opiekuńczym?

Początek lat 90. minionego wieku w Polsce to okres budowania gospodarki rynkowej i tworzenia otoczenia instytucjonalnego, niezbędnego do jej właściwego funkcjonowania. To także okres sporów co do roli państwa jako podmiotu uczestniczącego w grze rynkowej i korygującego rezultaty działania mechanizmu rynkowego. Miały one z oczywistych względów zupełnie inny charakter niż w społeczeństwach zachodnioeuropejskich, które nie były naznaczone spuścizną systemu socjalistycznego, widoczną zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej wszystkich krajów przechodzących transformację ustrojową.

W gospodarce światowej lata 90. charakteryzował tymczasem postępujący proces globalizacji, powodujący m.in. znaczne zmniejszenie się barier w przepływie kapitału. Zwiększona mobilność kapitału wymusiła na państwach przebudowę systemów podatkowych, ukierunkowaną z jednej strony na obniżanie stopy opodatkowania osób z wysokimi zarobkami oraz przedsiębiorstw, z drugiej – na jej podnoszenie, często połączone z poszerzaniem bazy podatkowej, w wypadku podat-

²⁴ A. Lindbeck, *Consequences...*, s. 31.

²⁵ M. Novak, *The Crisis...*

ków konsumpcyjnych²⁶. W większym niż dotychczas wymiarze pozwolono rynkowi decydować o alokacji zasobów, ograniczając mocno rozbudowany system zachęt podatkowych. W obliczu zachodzących zmian jeszcze bardziej aktualnym stało się pytanie o przyszłość państwa opiekuńczego (pojawiające się już w latach 80. minionego wieku wraz z konserwatywną „rewolucją” w sferze politycznej i ekonomicznej, która miała miejsce w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii)²⁷.

Choć możliwości samodzielnego kształtowania skutecznej polityki gospodarczej przez pojedyncze kraje uległy znacznemu ograniczeniu (co miało szczególne znaczenie właśnie dla państw opiekuńczych), to nie można tego powiedzieć już z taką pewnością o polityce kształtowanej na poziomie ponadnarodowym. Koordynacja regionalna w wypadku silnie zintegrowanych państw (np. wchodzących w skład Unii Europejskiej) stała się bowiem pod koniec XX w. źródłem jej skuteczności²⁸. Wydaje się, że wystarczającym warunkiem utrzymania względnego *status quo* w krótkim okresie, jeżeli chodzi o zdobycze modelu państwa opiekuńczego, jest przewaga rządów socjaldemokratycznych w większości krajów Unii, a więc w miarę jednolita ich płaszczyzna ideologiczna²⁹.

Idea budowania w Polsce państwa opiekuńczego na wzór europejski (kontynentalny) jest cały czas bardzo silna. Pomijając nawet argumenty podważające słuszność takiego wyboru (dotyczące jego niezamierzonych, choć nieuniknionych konsekwencji) należy się zastanowić, czy ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego taki model państwa jest dzisiaj w Polsce w ogóle możliwy do zrealizowania. Znana relacja wymienna między efektywnością a równością wskazuje na efektywność jako czynnik gwarantujący odpowiednio szybki wzrost gospodarczy. Tylko on pozwoliłby Polsce w ciągu kilkudziesięciu lat dogonić rozwinięte państwa zachodniej Europy i – ewentualnie – budować państwo opiekuńcze. Skupienie się już teraz na sprawiedliwym podziale dochodu narodowego (kosztem efektywności, a więc wzrostu gospodarczego), czego wyrazem w rozumieniu zwolenników modelu opiekuńczego jest m.in. w miarę egalitarna struktura

²⁶ S. Steinmo, *The End of Redistribution? International Pressures and Domestic Tax Policy Choices*, „Challenge” 1994, vol. 37, nr 6, s. 9–10, 15–16.

²⁷ Jedną z odpowiedzi była bardzo popularna koncepcja polityki „trzeciej drogi” A. Giddensa, w wymiarze ekonomicznym sprowadzająca się, jak to ujął sam autor, do „nowej gospodarki mieszanej”. A. Giddens, *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Książka i Wiedza, Warszawa 1999, s. 64.

²⁸ G. DeMartino, *Global Neoliberalism, Policy Autonomy, and International Competitive Dynamics*, „Journal of Economic Issues” 1999, vol. 33, nr 2, s. 344, 347–348.

²⁹ Pośrednio wskazują na to m.in. V. Navarro, J. Schmitt i J. Astudillo, uznając czynnik polityczny, a nie proces globalizacji, za dominujący w określaniu zakresu państwa dobrobytu oraz przeprowadzaniu wszelkich jego reform. Szerzej zob. tychże, *Is Globalisation Undermining the Welfare State?*, „Cambridge Journal of Economics” 2004, vol. 28, nr 1, s. 133–152.

dochodów, doprowadziłyby do utrwalenia się różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między Polską a krajami zachodnioeuropejskimi. Tak więc rzekomo realizowany model państwa opiekuńczego nie wykraczałby zaledwie poza sferę deklaracji³⁰. Paradoksalnie zatem działania podejmowane już teraz w kierunku tworzenia państwa opiekuńczego mogłyby skutecznie opóźnić, jeśli nie zablokować, jego powstanie w kształcie, w jakim chcieliby je widzieć jego twórcy. Trzeba wciąż przypominać rzecz wydawałoby się oczywistą: aby móc dzielić bogactwo, należy najpierw stworzyć warunki do jego powstania.

Idea rozbudowanego państwa opiekuńczego adresowana była do społeczeństw przemysłowych. Tymczasem rozwój gospodarki opartej na wiedzy, wyłanianie się społeczeństwa postindustrialnego, połączone z niekorzystnymi zmianami demograficznymi w krajach wysoko rozwiniętych, zmuszają do redefinicji zadań takiego państwa (szczególnie) w perspektywie długookresowej³¹. Pomijanie wspomnianych czynników jako tych, które powinny określać możliwości do zrealizowania model rozwoju społeczno-gospodarczego, w przypadku Polski mogłoby doprowadzić do przyjęcia rozwiązań urzeczywistnionych w przeszłości w krajach zachodnioeuropejskich, ale niewłaściwych, szkodliwych w dalszej perspektywie. Trzeba także pamiętać, że oferta państwa dobrobytu nie dotyczy raczej dóbr podrzędnych, nieuzasadniona jest zatem nadzieja na obniżenie popytu na różnego rodzaju świadczenia wraz ze wzrostem dobrobytu społecznego. Poza tym z raz powziętych zobowiązań bardzo trudno się państwu wycofać, a ewentualne reformy państwa opiekuńczego, mające na celu wprowadzenie bardziej efektywnych rozwiązań, są nie tylko kosztowne, ale również częstokroć mało skuteczne³². Jako system wysoce współzależnych jednostek nie stanowi ono bowiem tak elastycznej formuły, jak mniej scentralizowany system ekonomiczny, charakteryzujący się słabszymi i nie tak bliskimi powiązaniem między poszczególnymi podmiotami gospodarczymi.

Zwolennicy aktywnej roli państwa w procesach gospodarczych wskazują na obszary, w których – ze względu na zawodność rynku (*market failures*) – konieczna jest interwencja państwa. Trudno byłoby zaprzeczać istnieniu tych niedoskonałości, jednak proponowana, zwiększona aktywność państwa jako sposób rozwiązania problemu jest już sprawą dyskusyjną, gdyż powoduje jedynie zastąpienie błędów rynku zawodnością państwa (*government failures*). Działaniom nawet najlepiej zorganizowanego państwa towarzyszy rozwój m.in. takich zjawisk, jak pogoń za

³⁰ Por. A. Wojtyna, *Problem nierówności dochodów w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe AE w Krakowie, Kraków 2002, nr 600, s. 21.

³¹ Por. M. Ferrera, A. Hamerijck, M. Rhodes, *The Future...*, s. 165, 171–173.

³² R.B. Freeman, *The Large Welfare State as a System*, „American Economic Review” 1995, vol. 85, nr 2, s. 19 i 20.

rentą (*rent seeking*) czy pokusa nadużycia (*moral hazard*)³³. Stąd z punktu widzenia optymalnej polityki gospodarczej wybór między mechanizmem rynkowym – nieujawniającym w całości kosztów czy korzyści społecznych – a państwem jako panaceum na te niedoskonałości powinien wynikać wyłącznie z porównania przewag komparatywnych. W odniesieniu do Polski słabość instytucjonalna państwa każe wskazać na rynek jako mniej szkodliwe rozwiązanie. Można bowiem przypuszczać, że rozmiary strat wynikające z dużej aktywności tegoż państwa – połączone z jego „ponadnormatywną” zawodnością – byłyby znacznie większe od niekorzyści generowanych przez rynek.

6. Zakończenie

Zaawansowane państwo dobrobytu przeżywa kryzys. Jest wytworem dobrych intencji a jednocześnie obrazem tego, jak niedocenianie (zarówno przez polityków, jak i ekonomistów) współzależności generowanych przez rynek najbardziej szczytne cele przekształca w ich przeciwieństwa. Okazało się mianowicie, że państwo opiekuńcze stworzyło równie wiele problemów, co ich rozwiązało. Przyczyn jego kłopotów jest bardzo wiele, a do najczęściej wymienianych należą globalizacja i starzenie się społeczeństw państw wysoko rozwiniętych. Wysoce niepełna byłaby jednak diagnoza omijająca – jak się wydaje – bardziej ogólny i zarazem bardziej zasadniczy powód: odejście państwa opiekuńczego od swego pierwotnego kształtu. W nasilającej się redystrybucji dochodu narodowego uwidoczniła się całkowita negacja zasady „tyle państwa, ile konieczne, tyle rynku, ile to tylko możliwe”. Ochrona jednostek najsłabszych przestała być celem priorytetowym, liczne programy społeczne stały się polem walki rywalizujących ze sobą grup interesów, rozbudzając zarazem oczekiwania co do jeszcze większej aktywności państwa w kreowaniu nowych przywilejów. To, co niegdyś stanowiło pomoc społeczną adresowaną do rzeczywiście najbardziej potrzebujących, stało się teraz dobrem, z którego korzystają znacznie liczniejsze grupy odbiorców. W oczach wielu beneficjentów dostarczanie wielu dóbr przez państwo przerodziło się w jego powinność, tracąc cechy ścisłe racjonowanej pomocy. Co istotne, w połączeniu z bardzo mocno ograniczonym obszarem wolności wyboru jednostki, działania państwa sprzyjały umacnianiu się postawy wyuczzonej bezradności. W wymiarze ekonomicznym niezamierzone skutki ingerencji w system bodźców i zachęt doprowadziły do sytuacji, w której żądania „dobrobytu bez pracy” przestały być przypadkami odosobnionymi. Stąd jest już jedynie krok do przyzwolenia społecznego na jeszcze większą aktywność państwa, zagarnianie przez nie kolejnych obszarów życia społecznego i ograniczanie wolności jednostki w imię zapewnienia jed-

³³ Szerzej zob. D.J. Snower, *The Future...*, s. 706–707, 709; A. Lindbeck, *Hazardous...*, s. 9 i 10.

nostkowego dobrobytu. Dlatego właśnie rozbudowane państwo opiekuńcze jest niebezpieczne.

Czy państwo opiekuńcze to właściwa droga rozwoju społeczno-gospodarczego dla Polski? Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć trochę wymijająco. Wydaje się – jeśli wziąć pod uwagę preferencje społeczne, obszar cywilizacyjny, w którym się znajdujemy, przynależność do struktur europejskich – że jest to droga nieunikniona. Pozostaje jednak wybór konkretnego modelu. Mając na względzie dotychczasowe skutki działalności zaawansowanego państwa dobrobytu, można by wnioskować za ograniczonym państwem dobrobytu, czyli modelem liberalnym.

Literatura

- Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej. Wartości i metody analizy*, PWN, Warszawa 2002.
- Barr N., *Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation*, „Journal of Economic Literature” 1992, vol. 30, nr 2.
- Cohen D., *Kłopoty dobrobytu*, Znak, Kraków 1998.
- DeMartino G., *Global Neoliberalism, Policy Autonomy, and International Competitive Dynamics*, „Journal of Economic Issues” 1999, vol. 33, nr 2.
- Ferrera M., Hamerijck A., Rhodes M., *The Future of the European „Social Model” in the Global Economy*, „Journal of Comparative Policy Analysis” 2001, vol. 3, nr 2.
- Freeman R.B., *The Large Welfare State as a System*, „American Economic Review” 1995, vol. 85, nr 2.
- Giddens A., *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Książka i Wiedza, Warszawa 1999.
- Gilbert N., *Capitalism and the Welfare State. Dilemmas of Social Benevolence*, Yale University Press, New Haven and London 1983.
- Hirschman A.O., *The Welfare State in Trouble: System Crisis or Growing Pains?*, „American Economic Review” 1980, vol. 70, nr 2.
- Lindbeck A., *Consequences of the Advanced Welfare State*, „World Economy” 1988, vol. 11, nr 1.
- Lindbeck A., *Full Employment and the Welfare State*, „American Economist” 1997, vol. 41, nr 1.
- Lindbeck A., *Hazardous Welfare-State Dynamics*, „American Economic Review” 1995, vol. 85, nr 2.
- Lindbeck A., *Incentives and Social Norms in Household Behavior*, „American Economic Review” 1997, vol. 87, nr 2.
- Lindbeck A., *The Welfare State and the Employment Problem*, „American Economic Review” 1994, vol. 84, nr 2.
- Navarro V., Schmitt J., Astudillo J., *Is Globalisation Undermining the Welfare State?*, „Cambridge Journal of Economics” 2004, vol. 28, nr 1.
- Novak M., *The Crisis of the Welfare State*, „IPA Review” 1994, vol. 46, nr 4 (www.proquest.com).
- Scruton R., *Słownik myśli politycznej*, Zysk i S-ka, Poznań 2002.

- Snowder D.J., *The Future of the Welfare State*, „Economic Journal” 1993, vol. 103, nr 418.
- Steinmo S., *Bucking the Trend? The Welfare State and the Global Economy: The Swedish Case Up Close*, „New Political Economy” 2003, vol. 8, nr 1.
- Steinmo S., *The End of Redistribution? International Pressures and Domestic Tax Policy Choices*, „Challenge” 1994, vol. 37, nr 6.
- Wojtyna A., *Problem nierówności dochodów w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe AE w Krakowie, Kraków 2002, nr 600.

On Certain Aspects of the Dangerous Welfare State

The dangers associated with the advanced welfare state derive from that state's departure from its primary form. Firstly, the ever-increasing extent of state intervention has, under the impact of both economic and political factors, inevitably led to dissonance between the state's declared aims and its actual policies. This, in turn, has become a cause of increasing social discontent. Secondly, the expansion of the welfare state has led to the emergence of undesirable, often even unintentional, social consequences (costs), both in the economic and non-economic spheres. These consequences are so significant that the marginal social costs of programmes that are implemented exceed the marginal benefits.

The idea of state paternalism will inevitably be engendered in Poland. The only question is which particular model to choose. In the context of the threats posed by the advanced welfare state, the institutional weakness of the Polish state – giving rise to fears about the extent of government failures – is becoming the decisive argument in favour of rejecting the social democratic model.

biblioteka
główna UEK