



James Buchanan

**Ekonomia polityczna państwa dobrobytu**



(The Political Economy of the Welfare State)

(Wykład z dnia 28 sierpnia 1987. The Industrial Institute for Economic and Social Research. Stockholm 1988)

Państwo socjalistyczne i państwo transferowe.

Pozwólcie mi rozpocząć od kilku podstawowych definicji. Dokonam jasnego rozróżnienia między "państwem socjalistycznym" i "państwem transferowym". W pierwszym z nich, państwo, przez rozmaite swoje agendy, bezpośrednio dostarcza dobra i usługi, czy to dobra "publiczne" (kolektywnej konsumpcji), czy "prywatne" (podzielne) dobra. Można powiedzieć, o "państwie socjalistycznym", że jest bezpośrednim producentem, co pozostaje w zgodzie z marksistowską zasadą kontroli środków produkcji. Natomiast w "państwie transferowym" jako typie

idealnym, dobra i usługi nie są dostarczane ani finansowane bezpośrednio przez państwo. "Państwo transferowe" po prostu pobiera fundusze z opodatkowania grup i jednostek i przekazuje te fundusze, w formie gotówkowych wypłat, innym jednostkom i grupom w ramach wspólnoty politycznej .

### Państwo dobrobytu i państwo przemiałowe (Churning State).

"Państwo dobrobytu" to forma państwa transferowego. Należy tę formę odróżnić od innej formy państwa transferowego, którą będę określał jako "państwo przemiałowe", zapożyczając termin z książki Anthony de Jasay pt. "The state" (1985). "Państwo przemiałowe" pobiera podatki od pewnych grup i oferuje wypłaty gotówkowe innym grupom, w zależności od siły pozycji politycznej we współzawodniczących koalicjach w ramach interakcji, jakie zachodzą w procesie podejmowania politycznej decyzji. Niekoniecznie musi istnieć związek między idealnym modelem transferów a przyjmowanymi uzgodnionymi zasadami mającymi polepszyć sytuację bytową (dobrostan) członków wspólnoty. Nie jest także niezbędne kierowanie wpływów w stronę tych, którzy są najmniej uprzywilejowani. Może dziać się dokładnie na odwrót. Wzór transferów w "państwie przemiałowym" jest zdeterminowany wyłącznie przez uwidaczniającą się w procesach politycznych walkę interesów, i nie ma związku z normatywnie interpretowaną redystrybucją. George Stigler odwoływał się do "państwa przemiałowego" jako do państwa działającego w zgodzie z tym, co określał jako dyrektorskie prawo redystrybucji.

"Państwo dobrobytu" jako typ idealny należy przeciwstawić "państwu przemiałowemu" w tym sensie, w jakim jego działania mają na celu podtrzymanie i promowanie dobrze zdefiniowanych standardów dobrobytu, które tradycyjnie były postrzegane przez członków wspólnoty

jako znaczące cele do osiągnięcia. Transfery mające miejsce w ramach "państwa dobrobytu" urzeczywistniają pewien wzór. Podatki są egzekwowane od pewnych grup i osób a transfery gotówkowe, które docierają do innych grup i osób mają charakter redystrybucyjny w szeroko zdefiniowanym i normatywnie ocenionym sensie. Mamy tu do czynienia z quasi-legitymizacją celu innego niż zwykła rozgrywka między poszczególnymi interesami, mająca doprowadzić do uzyskania politycznych przywilejów w postaci gotówkowych wypłat. Ważniejsze programy "państwa dobrobytu" są nam wszystkim znane. Te programy dotyczą opodatkowania ogółu, pośredniego bądź bezpośredniego opodatkowania dochodów, a zdobyte w ten sposób fundusze są przeznaczane m.in. na pomoc społeczną, emerytury dla starszych osób, zasiłki dla biednych, zasiłki rodzinne, dla dzieci, na pomoc chorym, niepełnosprawnym, upośledzonym oraz dla innych grup kwalifikujących się do pomocy ze względu na swoją sytuację życiową.

Grupy te mogą być i są zazwyczaj politycznie zorganizowane, razem z biurokratyzowanymi agencjami, które czuwają nad tym, aby pieniądze były stale wypłacane a wypłaty obejmowały były jak największe. Agencje te należy odróżnić od grup odbiorców wypłat w "państwie przemiałowym", których egzystencja zależy od tego, czy zostaną zakwalifikowane do transferu. "Państwo przemiałowe" dokonuje transferów dla rolników, by ochraniać producentów przed importowanymi substytutami, dla studentów i dla akademickich ciał, dla osób korzystających z transportu miejskiego, pasażerów linii lotniczych, pracowników państwowych oraz najróżniejszych grup, których nie można zakwalifikować do żadnej innej sensownie zdefiniowanej kategorii "państwa dobrobytu".

W świetle tej porównawczej analizy jest jasne, że w niemal każdym nowoczesnym państwie, że "państwo przemiałowe" i "państwo dobrobytu" są przemieszane, a ponadto, że istnieje tendencja do przechodzenia od idealnego "państwa dobrobytu" w kierunku "państwa przemiałowego". Tym niemniej warto dokonać rozróżnienia między tymi dwoma formami państwa transferowego. Różnica leży w istnieniu quasi-zalegitymizowanej podstawie "państwa dobrobytu" do dokonywania finansowych transferów, opodatkowań i gotówkowych wypłat.

Zaklasyfikowanie istniejących programów transferowych do dwóch odrębnych kategorii nie jest prostym zadaniem, zwłaszcza że wszystkie programy transferowe są proponowane i bronię w kategoriach sprostania publicznym celom. Zawsze znajdują się ekonomiści, którzy przedstawią argumenty możliwe do zaakceptowania. Nawet najbardziej wątpliwe programy, których przykładem mogą być te realizowane w moim kraju kanały Tulsa i Tombigbee są uzasadniane w języku "interesu publicznego". Dokładność opisu wymaga uszeregowania programów transferowych wzdłuż pewnego kontinuum, którego krańcem, z jednej strony, byłyby programy ucieleśniające normatywnie uzasadniony redystrybucyjny charakter, a z drugiej strony, programy, które sprzyjają redukcji redystrybucyjnych zasad z małymi bądź w ogóle bez następstw, które służyłyby celom publicznym. Wprowadzenie tej składającej się z dwóch elementów klasyfikacji uważam za użyteczne tak długo jak pamiętamy o tym, że dyskusja toczy się w kategoriach typów idealnych.

### Legitymizacja "państwa dobrobytu"

Sugerowałem powyżej, że różnica między dwoma typami państwa transferowego leży w quasi-legitymizacji "państwa dobrobytu".

Mówiąc o quasi-legitymizacji mam na myśli możliwość wysunięcia argumentów, nawet abstrakcyjnych, uzasadniających istnienie instytucji "państwa dobrobytu", niezależnie od wcześniejszej analizy jej implementacji, wynikających z nadziei na praktyczne korzyści związane z określonym zestawem transferów. Skąd pochodzi owo uzasadnienie?

Myszę, że przywołanie modelu kontraktowego jest tu pomocne, jako że osobiście dawno związałem się z czymś, co określam jako nastawieniem konstytucyjno kontraktowym. To znaczy, instytucja jest zalegitymizowana bądź jej istnienie jest usprawiedliwione, przynajmniej teoretycznie, jeżeli możemy pomyśleć o tej instytucji jako o zaakrobowanej na mocy pewnej umowy zawartej w hipotetycznym kontrakcie, w którym wszyscy ludzie uczestniczą, choć nikt nie jest w stanie w pełni utożsamić jego/jej rolę lub pozycję, jaką pełni w działaniach tak zaakceptowanych instytucji. Mechanizm kontraktu przypomina mechanizm działania zasłony niewiedzy lub niepewności, w którym jednostkowy kontrahent jest zmuszony do wybierania tak jakby nie wiedział kim będzie i jak działania instytucji będą wpływać na osobiste położenie. Ta idea stała się znana społecznym filozofom dzięki Johnowi Rawlsowi, który wykorzystał zasłonę niewiedzy w poszukiwaniach zasad sprawiedliwości w napisanej przez siebie książce pt. "A theory of justice".

Zasłona niepewności została wprowadzona znacznie w książce Gordona Tullocka i mojej w pracy pt. "Calculus of Consent" (1962).

Chodzi o to, że idea to może być pomocna, kiedy uzasadniamy podstawowe konstytucjonalne uprawnienia pewnych instytucji do przeprowadzania transferów, mających na celu umocnienie zasad redystrybucyjnych związanych z "państwem dobrobytu". Jeżeli on lub ona, jak to zostało zaprezentowane w "The Calculus of Consent" nie są pewni jaka będzie ich ekonomiczna sytuacja, mogą zgodzić się na utworzenie instytucji, która zabezpieczy ich przy dystrybucji w ten sposób, że nie znajdą się gorszych pozycjach. Może to oznaczać zgodę na określoną zestaw transferów, które uchronią przed wpadnięciem w biedę, przed stratą możliwości zarabiania pieniędzy, przeciw chorobami, itd. Należy zauważyć, że każde uzasadnienie pozostawia kwestię detali jako otwartą. Proceduralne wymagania dotyczące hipotetycznego kontraktu nie pozwalają na precyzyjne opisanie tych instytucji (pod tym względem różni się od Johna Rawlsa, który – moim zdaniem – usiłował być zbyt precyzyjny w opisywaniu "zasad", jakie wynikałyby z wyidealizowanego kontraktu).

Inną sprawą jest to, że nie można w ten sposób tłumaczyć funkcjonowania transferów w państwie przemysłowym. Po prostu jest niemożliwe zawarcie nawet hipotetycznej zgody na podstawowym konstytucyjnym poziomie na powstanie instytucji, które, po pierwsze, mogłyby dokonywać transferów skierowanych do poszczególnych konsumentów czy producentów określonych produktów bądź grup produktów, i po drugie, mogłyby wyraźnie ograniczać wolność gospodarczej wymiany, sprzyjając dystrybucyjnym interesom określonych grup, zajmujących wysokie pozycje władzy w strukturach decyzyjnych.

To tyle filozoficznego uzasadniania istnienia instytucji, które wiążemy z terminem "państwo dobrobytu" oraz z nieobecnością

200  
podobnego uzasadnienia dla instytucji finansowych transferów, które  
kojarzymy z "państwem przemiałowym". Powinno jasno wynikać z tej  
dyskusji, że trudno jest przeprowadzić i utrzymać rozgraniczenie między  
tymi dwoma czystymi formami w praktyce oraz, że każde  
konstytucjonalne uprawnienie, jakie przysługuje instytucjom "państwa  
dobrobytu" otwiera drzwi dla późniejszej politycznej manipulacji.  
Jednak najpierw chciałbym przedyskutować problem implementacji  
"państwa dobrobytu", nieskazanego jeszcze żadnym przesunięciem w  
stronę państwa przemiałowego

### Polityka państwa transferowego

Pozwólcie, że zaprezentuję pewne kłopoty tutaj opowiadając  
autobiograficzną historię. W 1980 roku opublikowałem wraz z  
Geoffreyem Brennanem książkę pt. "The Power to Tax". Postawiliśmy w  
niej pytanie: ile władzy przyznałaby jednostka rządowi, pozostając za  
zasłoną niewiedzy czy niepewności, w zakresie opodatkowania?  
Docieramy więc do zasad ustanawiania podatków. Chodzi o strukturę  
konstytucji podatkowej. Jak jasno oświadczyliśmy, wysiłek został  
ograniczony do rządu, który dostarcza dądz finansuje dobra oraz usługi,  
normalnie zwane dobrami publicznymi, bez możliwości dokonywania  
finansowych transferów. Nasz plan polegał na tym, że chcieliśmy też  
napisać książkę następną pod tytułem "The Power to Transfer", mając  
nadzieję, że uda nam się w niej dotrzeć do podstaw konstytucyjnej  
umowy dotyczącej instytucji państwa uprzednio już przedyskutowanych.  
Ale taka książka nie została napisana. To dowiodło jak trudne jest  
stworzenie możliwych do zaakceptowania ram teoretycznych. Przyczyna  
leży w braku wzorców politycznych działań związanych z

dokonywaniem transferów, które by nie degenerowały się we wzorce politycznych działań państwa przemiałowego. Należy zauważyć, że o ile łatwo o filozoficzne argumenty, to polityczne trudno znaleźć. Stawiając sprawę inaczej, włączenie do argumentacji problemów politycznego uprawomocnienia nie pozwoli na satysfakcjonujące usprawiedliwienie dla instytucji "państwa dobrobytu".

Pozwólcie, że napomknę o istniejących spornych kwestiach odwołując się do pewnego przykładu. Przypuśćmy, że zamierzamy się właśnie określić za zasłoną niewiedzy, gdzie znajdziemy się jednostkowo w systemie dystrybucji dochodów, zanim będziemy opodatkowani, zanim obejmą nas transfery; wtedy powinniśmy wszyscy się zgodzić, że osoby znajdujące się w najniższym decylnu przy dystrybucji będą utrzymywane z gotówkowych transferów pochodzących z podatków płaconych przez pozostałe 90 %. W porządku. Lub jeżeli wolicie, możemy powiedzieć to inaczej, mianowicie że osoby, które nie mają dochodów bądź też mają mniejsze dochody niż jedna piąta mediany dochodu, mogą być utrzymywane z podatków nałożonych na innych członków wspólnoty. Przypuśćmy, że jeden bądź więcej takich schematów jest konstytucyjnie uprawomocnione, a więc rząd jest upoważniony do nakładania podatków, by dokonywać transferów.

Ale jaki rząd będzie miał motywacje do tego, by korzystać z tak uzyskanego konstytucyjnego mandatu? Osoby, które znajdują się w najniższym decylnu przy dystrybucji wpływów, nie mają politycznej siły przebicia; żaden rząd nie uzna za korzystne z poparcia tej grupy. Przeprowadzanie transferów ma dla rządu sens tyle, o ile jest sposobem na zdobycie szerszego politycznego poparcia. Bódcem natomiast poszerzenia szeregów ludzi otrzymujących gotówkowe wypłaty i redukcja tych, którzy płacą podatki, stanowiące fundusze na rzecz transferów. Każdy rząd, niezależnie od tego jak jest zorganizowany, będzie dążył więc do poszerzenia objęcia gotówkowymi wypłatami osób



od pierwszego decyla do, powiedzmy, do trzech lub czterech decyli,<sup>262</sup> bądź -- skrajnie -- nawet w granicach 50% biedniejszego elektoratu. Istnieje naturalna skłonność wśród liderów politycznych do tego, by, niezależnie od początkowej szerokości programu, jak najwięcej ludzi było odbiorcami transferów. Takie same naciski występują po stronie płacącej podatki: istnieje naturalna tendencja wśród liderów politycznych do redukcji wielkości grupy objętej opłatami podatkowymi. Pojawi się więc rodzaj politycznej równowagi, ale nie musi mieć ona związku, lub tylko niewielki, z zasadami "państwa dobrobytu", które były uzgodnione początkowo na poziomie konstytucyjnym.

### Przerost "państwa dobrobytu"

Sądzę, że możemy wyciągnąć wniosek nie do odparcia na temat konsekwencji wynikających z istnienia "państwa dobrobytu". Konkluzja jest taka, że w praktyce każda instytucja, której istnienie jest uzasadnione na pewnym podstawowym poziomie konstytucyjnym, będzie rozrastać się poza granice konstytucjonalnych uprawnień. To znaczy, że "państwo dobrobytu" w praktyce będzie zawsze sięgało dalej i szerzej niż w teorii. Wynika z tego, że owo przekraczanie w rzeczywistości może być takie, aczkolwiek nie musi, że niszczyć będzie pierwotne uzasadnienia. Ta konkluzja nie musi być generalizowana, niemniej sugeruje, że przy każdej próbie tłumaczenia działań instytucji "państwa dobrobytu" należy brać pod uwagę koszty możliwego przerostu przeciążeń. Koszt ten będzie się pojawiał jako niezbędny element politycznej struktury prawie niezależnie od tego, jak zorganizowany jest proces podejmowania politycznej decyzji i bez względu na to, jak bardzo przypomina procesy

zachodzące w wyidealizowanych większościowych demokracjach, jakiegokolwiek przybierają one formy.

Wniosek dotyczący przerostu jako nieodzownej konsekwencji istnienia "państwa dobrobytu", sugeruje, że ruch reformatorski mający na celu utrzymanie programów welfare w granicach początkowych konstytucyjnych celów i uzasadnień, może być skazany na niepowodzenie. Przerost jest naturalną skutkiem działania instytucji finansowych transferów, działających w ramach politycznej struktury, która jest czuła na naciski wyborców w prawie wszystkich politycznych strukturach. Wniosek sugeruje także, że moment krytyczny znajduje się w początkowej konstytucyjnej zgodzie na realizację transferów przez "państwo dobrobytu".

Początkowe konstytucjonalne uprawnienia mogłyby wyspecyfikować granice aplikacji transferów w ramach normatywnie akceptowanych argumentów na rzecz redystrybucji. Istnienie takich granic mogłoby eliminować możliwe przerosty, na które położyłem nacisk. Problemem jest tu zgodność motywacji. Nieprawdopodobne jest, aby instytucje funkcjonujące w większościowej demokracji chciały przestrzegać tych granic wtedy, kiedy są przeciwne motywacjom politycznych podmiotów. Programy transferowe, które mają konstytucjonalne podstawy, czy też uzyskały legitymizację w inny sposób, muszą być realizowane poprzez instytucje w ramach normalnej polityki. Ale wydaje się nierealistycznym oczekiwanie na to, by programy transferowe mogły być realizowane w granicach wyznaczonych przez konstytucję, nawet jeżeli te granice są wyraźnie zarysowane.

Większość współczesnych państw funkcjonuje poza podstawowymi konstytucyjnymi uprawnieniami. "Państwo dobrobytu" współistnieje z "państwem przemiałowym" i instytucje tych dwóch państw są charakterystyczne dla większości, jeśli nie dla wszystkich nowoczesnych państw. Jakie są inne konsekwencje działań takich

instytucji? Fakt, że przekraczają one wszelkie granice legitymizacji<sup>204</sup> jest znany, ale jakie są pozostałe konsekwencje tych przerostów?

Przede wszystkim zauważyć trzeba, że przedyskutowane wyżej przerosty będą miały miejsce niezależnie od zachęt, jakie towarzyszą budowie instytucji transferowych. Nawet jeżeli nie są znane konsekwencje ekonomiczne podobnego rodzaju, to uznać trzeba przerost jako wynik skłonności politycznych decydentów do pozytywnego reagowania na życzenia wyborców.

### Ekonomia transferów w "państwie dobrobytu": szukanie korzyści.

Oczywiście, te najlepiej znane bodźce będą istnieć i mieć przewidywalne skutki. Najpierw poruszę kwestię konsekwencji całkiem różną od tej, które wynika z faktu przerostu już diskutowanego. Ten przerost wynika z naturalnej dążności sprawujących rządy polityków do zaspokajania żądań wyborców. Ale ten przerost nasila się w związku z aspiracjami polityków oraz liderów grup potencjalnych odbiorców transferów, którzy dążą do tego, by pod transferowym parasolem znalazło się jak najwięcej ludzi. W nowoczesnej teorii publicznego wyboru takie zachowanie nazywa się poszukiwaniem korzyści (rent seeking). To, że państwo dokonuje transferowych wypłat jest zachętą dla tych, którzy chcą uzyskać owe wypłaty, owe korzyści (rents), by inwestować czas i ekonomiczne środki w działania, które będą zabezpieczać je. Jeżeli źródło profitów znajduje się w systemie politycznym jako odmiennym od sektora rynkowego, można przewidzieć, że osoby chcące coś zyskać, będą w tym celu czynić wysiłki. W nowoczesnych teoriach szukania zysków nacisk kładzie się na to, że jeżeli rządowe lub państwowe transfery są obiecujące, to wiele działań osób szukających korzyści może

netto okazać się czystym marnotrawstwem. Czas i energia stracone, aby np. przekonać polityków o konieczności rozwinięcia tego czy innego programu, mogą się okazać, w sumie, społecznym marnotrawstwem, ponieważ pojawią się konkurencyjne wysiłki, by zabezpieczyć rzadkie środki. W moim własnym kraju zaobserwowaliśmy w ciągu ostatnich trzech dekad pojawienia się coraz większej i większej ilości grup lobbystycznych, które zorganizowały się i założyły swoje kwatery na terenie Waszyngtonu. Te organizacje wynajmują wielu prawników, ekonomistów, konsultantów i innych po to właśnie, by wpłynąć na polityków, aby rozwinęli programy zasiłków dla ich wyborców. Taki wysiłek bądź inwestycja, jest opłacalne dla grupy, która zdobywa rządową poparcie. Wysiłki te prawdopodobnie okażą się zapewne społecznie bezwartościowe, a to z tego względu, że brak związku między tymi wysiłkami a produkcją cennych dóbr.

Jak zauważyłem wcześniej, bardzo trudno jest przeprowadzić granicę między "państwem dobrobytu" a "państwem przemialowym", a już szczególnie trudno, gdy chodzi w grę wpływianie na kierunek i rozmiary transferów. Skoro uważa się, że korzyści i zyski pochodzą z sektora rządowego, od państwa, to prawdopodobnie ludzie będą inwestować energię w zdobywanie potencjalnych korzyści, które są niezależne od tego, czy są one konstytucyjnie uprawomocnione, czy też sprawiają wrażenie, że mają konstytucyjno-filozoficznie uzasadnienie. Nie należy się spodziewać, że urzędujący politycy, na przykład kongresmeni Stanów Zjednoczonych, będą w stanie rozróżnić protekcyjnistyczną presję wywodzącą się z hutnictwa żelaza, fabryk samochodów, czy "państwa dobrobytu" od nacisków wywieranych przez osoby starsze, niepełnosprawne, ze wspierającymi ich przemysłami i biurokracjami.

Podsumowując, stwierdzam istnienie dwóch ważnych konsekwencji wynikających z istnienia "państwa dobrobytu": przerost

transferów ponad filozoficznie uzasadnione granice oraz potencjalne marnotrawstwo środków ekonomicznych w celu zapewnienia lub poszerzenia transferów.

### Ekonomia transferów w "państwie dobrobytu": nadmierne przeciążenie

Nie omawiałem jeszcze lepiej rozpoznanych bodźców ekonomicznych, które rodzi realizacja transferów i podatków w "państwie dobrobytu". Mamy tu do czynienia z efektem przeciążenia, który jako pierwszy przychodzi ekonomistom do głowy. Program transferów obejmuje zarówno osoby płacące podatki, z których dokonuje się wypłat jak i osoby otrzymujące wypłaty. Nie ma potrzeby wkraczania w proste analizy przeciążenia. Każdy nałożony na dochody podatek, który uwzględni różnice między tym co zarobione i co nie jest zarobione będzie redukował zapal ludzi do pracy, przyczyniał się do powstawania przeciążenia oraz strat, których nie odrobnią ci, którzy domagają się świadczeń na swoją rzecz. Straty "państwa dobrobytu" w większości zależą od krańcowych stóp podatkowych. Efekty, które obserwujemy po stronie odbiorców transferów są odmienne od osób płacących podatki. Ci, którzy otrzymują pieniądze transferowe będą mieli mniej bodźców do pracy, zarabiania pieniędzy, a szczególnie kiedy jest taka sytuacja, że im więcej się zarabia tym mniej się dostaje. Wiele nowoczesnych programów "państwa dobrobytu", które znam przynajmniej w moim własnym kraju, uruchamia perwersyjne struktury bodźców po stronie odbiorców transferów. Odbiorcy są zniechęceni do zarabiania pieniędzy.

W bardziej elementarnym znaczeniu teoria ekonomiczna poucza, że żądania rosną w miarę jak spadają ceny. Z tej elementarnej lekcji na temat gospodarki, możemy wnioskować, że gdy spada cena uzyskania

przychodu, to rośnie ilość osób chętnych do ich uzyskiwania. Nie jest<sup>207</sup> raczej niespodzianką, że w Stanach Zjednoczonych szukano coraz większych funduszy przeznaczanych na gotówkowe transfery, liczba ludzi chętnych do takich transferów dramatycznie wzrastała, zwłaszcza w okresie od tak zwanego "Wielkiego Społeczeństwa" w latach 60., który to program powstał za rządów prezydenta Johnsona. Charles Murray publikując w 1985 roku książkę pt. "Losing Ground" odniósł sukces ukazując jak wzrastały żądania skierowane pod adresem "państwa dobrobytu", które samo istnienie tego państwo wykreowało. Wiele się dyskutuje w moim kraju na temat tego jak poszczególne programy "państwa dobrobytu" wpływały i wpływają na tworzenie podklasy odbiorców świadczeń, którzy nie wiedzą czym jest praca i którzy są obecnie kolejną generacją otrzymujących pomoc państwową.

### Perspektywy reformy

Wszystkie skutki działania "państwa dobrobytu" redukują produkcyjny potencjał gospodarki narodowej przy jednoczesnej niezdolności programów do realizacji zadań, do których zostały powołane. Istnieje prawie powszechna zgoda wśród współczesnych ekonomistów, które obserwowali je w niemal wszystkich krajach. Traktując to jako diagnozę, jest trudno zaproponować jakąkolwiek efektywną reformę. Nie jest łatwe rozmontowanie "państwa dobrobytu" nawet wtedy, jeśli znany jest nam przerostów ponad wszelkie uzgodnione granice.

Istnieje wiele barier na drodze do skutecznej reformy. Po pierwsze, ludzie mają określone już oczekiwania związane z przynależnością do grupy, do której kierowane są transfery. Oczekiwania te nie mogą zostać niezaspokojone bez liczenia się z politycznymi reperkusjami, których nowocześni politycy nie zaakceptują. Na przykład w USA w latach 1980 nie można było, mimo znanych ograniczeń budżetu, nawet prowadzić

dyskusji w kategoriach politycznych na temat uprawnień dla ludzi starszych ani na temat systemu zabezpieczeń społecznych. Programu dobrobytu są święte politycznie, znajdują się poza granicami politycznego dyskursu i w związku z tym jest politycznym samobójstwem, jeśli polityk łamie te zasady. Nawet najskromniejsze próby reform spotykają się ze sprzeciwem. W 1981 pojawiły się próby podniesienia wiekowej granicy przy przechodzeniu na wcześniejszą emeryturę, co było całkiem racjonalne przy wydłużającym się okresie życia. Ale szybko to odrzucono ze względu na polityczne koszty, które ponieśli ci, którzy wysunęli taką propozycję. Nawet Kongres dostrzegł pewne nadużycia w systemie dla niepełnosprawnych, i podjął pewne wysiłki, by zaostrzyć warunki do przyznania pomocy. Spotkało się to z taką wielką niechęcią ze strony politycznych odbiorców, że Kongres zmienił politykę zaledwie w dwa lata po powstaniu inicjatywy.

W Stanach Zjednoczonych udało się, nieco nieoczekiwanie, dzięki systemowi emerytalnemu w 1982 roku wyeliminować błędną, podwójną indeksację korzyści w systemie emerytalnym. Przez dekadę obowiązywało moratorium dla inicjowania nowych programów "państwa dobrobytu." Ale nawet to może ulec zmianie w 1988 roku, gdyż obecnie dyskutujemy nad nowym programem mającym przeciwdziałać katastroficznej chorobie. Przez około dekadę pozostawaliśmy w swego rodzaju równowadze, nie powstało wiele nowych inicjatyw, ale nie dokonano prawie wcale lub wcale redukcji w programach już istniejących. Obawiam się pojawienia żądań tworzenia nowych programów w sytuacji, gdy polityczni liderzy naszego kraju zmieniają się.

### Mentalność w "państwie dobrobytu"

W dłuższym horyzoncie czasu obawiam się mentalności obywateli, do której stworzenia przyczyniło się "państwo dobrobytu" nie tylko w moim kraju, ale także w waszych i w większości nowoczesnych państw. W Południowej i Północnej Ameryce, a także w Europie brakuje etyki pracy, która motywuje Japończyków, Koreańczyków czy Tajwańczyków. Ostatnio pracowałem nad kwestią etyki pracy i doszedłem do wniosku, że jest to właściwie nazwa. Musi istnieć etyka pracy bądź wysiłku, jest w takiej etyce ekonomiczna treść, której ekonomiści nie są w stanie uwzględnić w swoich fantazyjnych teoriach. Etyka ta musi być kultywowana, jeżeli chcemy utrzymać dobrobyt, pokój i cywilny porządek. Zanik etyki pracy jest częściowo spowodowany wspomnianymi przerostami i kontynuacją działań "państwa dobrobytu". Nie możemy i być może nie powinniśmy całkowicie demontować tego państwa. Ale możemy przyciąć marginesy, powstrzymać krwawienie i przede wszystkim możemy pracować nad odbudową podstawowych wartości, co jest produktywnym działaniem na rynku i jest wyrazem pogardy dla rządowej jałmużny jako społecznie bezwartościowej. Wyzwanie nie jest skierowane do ekonomistów: ekonomiczne konsekwencje są dobrze znane. Polityczna ekonomia, w której tak trudno o reformy i tak łatwo o przerosty staje się częścią konwencjonalnej mądrości nauk społecznych. Sądzę, że jest to wyzwanie dla tych, którzy muszą obwieszczać, wpajać oraz przekazywać "obywatelską religię" tradycyjnego klasycznego liberalizmu, w którym jednostka polegająca na samej sobie zazdrości sobie własnej wolności oraz jest pewna swojej zdolności do zapewniania sobie dobrobytu pod prawnym parasolem konstytucjonalnie ograniczonego państwa.