

podatkowego i zabezpieczeń socjalnych oraz za zwiększeniem zakresu kompetencji polityków i biurokracji. Sceptycyzm ekonomistów współczesnych pod adresem planującego społeczeństwa dobrobytu uzasadnia Sandmo, po pierwsze, zmianą poglądów na politykę podatkową oraz wynikami badań nad skutecznością systemu podatkowego; po drugie, problemami, jakie asymetryczny przepływ informacji powoduje w dziedzinie ubezpieczeń prywatnych i publicznych; po trzecie, wpływem, jaki na działalność polityków i biurokracji mają także ich interesy prywatne, wskutek czego realna polityka ekonomiczna nie zawsze zgodna jest z interesem społeczeństwa.

Z kolei Johan P. Olsen twierdzi w swoim artykule, że demokracja polityczna w krajach nordyckich stoi przed nową rewolucją. Wątpi, aby dalszy rozwój zależał wyłącznie od ekonomii. Reguły gospodarcze trzeba będzie dostosowywać do priorytetów wynegocjowanych w debatach politycznych. O procesie reform będą decydowały zarówno zasady i wartości respektowane przez ludzi stojących u steru rządów, jak i instytucje uczestniczące w rokowaniach. Nordyckie tradycje polityczne pozwalają się spodziewać, że może to ukształtować nową równowagę poglądów między czerwonymi, zielonymi i niebieskimi w kwestii dobrego społeczeństwa oraz roli państwa jako aparatu zarządzającego, jako wielkiego rynku, jako wspólnoty moralnej i jako realizatora wynegocjowanych ustaleń. Zadania stron, układ interesów i stosunek sił będą miały charakter bardziej złożony niż w okresie międzywojennym, a przy tym żadna wspólna wizja celów nie będzie określać kierunku rozwoju.

Z języka norweskiego tłumaczył
Andrzej Berezka-Jarociński

EKONOMIŚCI O PAŃSTWIE DOBROBYTU

AGNAR SANDMO

Podstawowym problemem ekonomii politycznej jest połączenie polityki sektora publicznego ze zdecentralizowanymi decyzjami rynkowymi. W ostatnich latach problem ten przybrał na ostrości. Krytykowano centralne planowanie i politykę bezpieczeństwa socjalnego nie tylko w Europie Wschodniej, ale także w wielu krajach rozwijających się oraz w uprzemysłowionych krajach świata zachodniego. W tej debacie ważną rolę odgrywali ekonomiści.

Państwo dobrobytu, określane jako połączenie gospodarki rynkowej i sektora publicznego, zdaniem wielu przeżywa kryzys. Tak twierdzi się nawet w krajach skandynawskich.

Przedmiotem moich rozważań jest nie tyle gospodarka państwa dobrobytu, ile oceny i opinie ekonomistów na temat polityki bezpieczeństwa socjalnego w odniesieniu do trzech krajów skandynawskich. Rozpatruje je w ujęciu historycznym.

Opinie ekonomistów w kwestii planowania i polityki bezpieczeństwa socjalnego mogą się zmieniać z wielu powodów. Jednym z nich może być sam wzrost sektora publicznego. Ekonomista, który w roku 1950 był zwolennikiem rozbudowy sektora publicznego, w roku 1990 może opowiadać się za ograniczeniem jego roli wcale nie dlatego, że w ciągu tych czterdziestu lat zmienił zdanie. Może być przekonany, że optymalny udział sektora publicznego odnotowano gdzieś pomiędzy rokiem 1950 a 1990. Udział ten był zbyt mały w roku 1950, ale jest zbyt duży w roku 1990. Innym powodem może być postęp wiedzy na temat państwa dobrobytu. Z jednej strony, jego rozwój dostarczył danych empirycznych o wpływie polityki ekonomicznej na sposób życia i postępowania jednostek, które wcześniej siłą rzeczy nie mogły być znane; z drugiej strony, rozwój teorii

ekonomicznej mógł zmienić sposób patrzenia ekonomistów na rzeczywistość.

Istnieje też trzecia przyczyna zmiany stanowiska ekonomistów w kwestii państwa dobrobytu. Otóż poglądy ekonomistów są zależne od tego, jaka siła polityczna jest aktualnie u władzy. Do niej to właśnie ekonomiści adresują swoje poglądy. W Skandynawii, podobnie jak w pozostałych krajach zachodnich, opcje polityczne przesuwają się na prawo, a zatem i ekonomiści sięgali po argumentację prawicową. Jest to wyjaśnienie przeciwstawne słynnemu twierdzeniu Keynesa, że wszyscy politycy są intelektualnymi niewolnikami ekonomistów. Osobiście uważam, że Keynes przesadzał.

TROCHĘ O POJĘCIU PAŃSTWA DOBROBYTU

Pojęcie „państwo dobrobytu” używane jest w literaturze w dosyć różnych znaczeniach. W szerokim rozumieniu odnosi się często do całego społeczeństwa. Kiedy mówimy, że kraje skandynawskie to państwa dobrobytu, jasne jest, że używamy tego pojęcia w owym szerokim znaczeniu. Ale używa się go także w węższym rozumieniu, na oznaczenie pewnej części sektora publicznego lub polityki społecznej — tej, która dotyczy redystrybucji dochodów i wydatków socjalnych. Te dwie definicje państwa dobrobytu są ze sobą oczywiście związane. Przez państwo dobrobytu rozumie się na ogół państwo, w którym sektor publiczny kładzie nacisk na redystrybucję i programy polityczno-socjalne. Dla skonkretyzowania pojęcia „państwo dobrobytu” niewątpliwie konieczne jest uściślenie, jaką redystrybucję i politykę socjalną ma się na myśli. Angielski historyk Asa Briggs w 1961 r. zaproponował następującą definicję:

„Państwo dobrobytu to takie państwo, gdzie zorganizowana władza, posługując się środkami politycznymi i administracyjnymi, stara się długofalowo korygować działanie sił rynkowych przynajmniej na trzy sposoby. Po pierwsze, gwarantując jednostkom i rodzinom dochody minimalne niezależne od wartości rynkowej posiadanych przez nie zasobów. Po drugie, zapewniając jednostkom i rodzinom ochronę socjalną w trudnych sytuacjach (choroba, starość, bezrobocie) i w ten sposób redukując niepewność i zapobiegając załamaniom. Po trzecie, zabiegając o to, aby każdy obywatel, niezależnie od statusu i przynależności społecznej, mógł

korzystać z usług socjalnych najwyższej jakości” (cyt. za Gough, 1987, s. 895 - 897).

Definicja ta jest i wystarczająco ogólna, i wystarczająco konkretna. Kluczową cechą państwa dobrobytu jest wyrównywanie dochodów i rozkładu zasobów. Definicja uwzględnia równość i efektów, i szans, mówi bowiem o wyrównywaniu dochodów i konsumpcji lub dostępu do dóbr szczególnego rodzaju. Jedynym jej mankamentem z punktu widzenia koncepcji skandynawskich jest niesprecyzowanie powiązania między gwarancjami dochodów minimalnych a polityką podziału. W krajach skandynawskich tradycyjnie uważa się, że polityka redystrybucji powinna być realizowana przede wszystkim za pomocą progresywnego podatku dochodowego.

Definicję Briggsa można wprawdzie odnieść do węższego rozumienia państwa dobrobytu, ale określa ona raczej państwo dobrobytu w jego szerokim znaczeniu. Mówi np. o ochronie jednostek i rodzin w trudnych sytuacjach życiowych i jako przykład takiej sytuacji podaje bezrobocie. W tym kontekście jest oczywiste, że ubezpieczenia na wypadek utraty pracy nie mogą być tu jedynym możliwym rozwiązaniem. Rząd rzeczywiście zaangażowany w problem bezrobocia nie ograniczy się do złagodzenia sytuacji bezrobotnych, lecz uzna za sprawę zasadniczej wagi tworzenie nowych miejsc pracy. Polityki socjalnej nie można więc, jak widać, oddzielić od całościowo rozumianej polityki społecznej. Rząd realizujący ideę państwa dobrobytu będzie się nią kierował nie tylko w polityce podziału, polityce zdrowotnej i oświatowej, ale także np. w polityce stabilizacyjnej, przemysłowej i handlowej. Nie wszystkie polityczne rozstrzygnięcia z tym związane mają wystarczające uzasadnienie z punktu widzenia teorii dobrobytu i to jest głównym powodem krytyki państwa dobrobytu ze strony współczesnych ekonomistów.

Definicja Briggsa zwraca uwagę, że ludzie często znajdują się w trudnych sytuacjach życiowych na skutek okoliczności, których nie mogą ani przewidzieć, ani kontrolować. Żyjemy w świecie niepewności. Możemy to wyrazić bardziej precyzyjnie mówiąc, że konsumenci w żadnym momencie nie mogą mieć pewności co do wartości posiadanych zasobów, zwłaszcza własnych zasobów kapitałowych. Ponieważ obawiają się ryzyka, chcieliby zabezpieczyć się przed tą niepewnością. Takie zabezpieczenie oferuje swoim obywatelom państwo dobrobytu. Polega ono nie tylko na

zabezpieczeniu socjalnym w znaczeniu tradycyjnym, ale także na szeregu innych politycznych posunięć, których celem jest ochrona jednostki przed niepewnością życia w nowoczesnym społeczeństwie przemysłowym.

CO POKAZUJE STATYSTYKA

Na początku tego stulecia we wszystkich krajach uprzemysłowionych następował wzrost sektora publicznego. Ekonomiści zawsze jednak ostrzegali przed konsekwencjami ekspansji sektora publicznego. Tylko w krajach skandynawskich większość ekonomistów aprobowała ją, a pierwsze krytyczne wypowiedzi pojawiły się bodajże dopiero w latach siedemdziesiątych. Niektóre ich przyczyny pokazuje tab. 1.

Tabela 1. Wydatki publiczne ogółem (w % PKB)

Kraj	1960	1970	1980	1987
Dania	24,8	40,2	56,2	58,3
Norwegia	29,9	41,0	48,3	51,6
Szwecja	31,1	43,7	61,6	59,9
Kraje OECD	28,5	32,6	39,3	40,9

Źródło: OECD, *Economic Outlook*, nr 32 (1982) i 46 (1989).

Tabela 1 przedstawia wydatki publiczne brutto. Po stronie przychodów budżetowych odpowiada im pojęcie podatków brutto. W ciągu roku możliwa jest nierównowaga wydatków i przychodów brutto, ale na dłuższą metę wydatki muszą znajdować pełne pokrycie w przychodach. Aby pokazać, jak się to przedstawia w rzeczywistości, posłużymy się przykładem Norwegii. W Norwegii poziom podatków w procentach produktu krajowego brutto (PKB) wynosił: w 1950 r. — 27,0; w 1970 r. — 36,5; w 1980 r. — 50,7; w 1988 — 47,8.

Tabela 2 pozwala porównać poziom podatków i ich wykorzystanie w trzech krajach skandynawskich oraz w kilku krajach należących do OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). Tabela ta ilustruje dwie istotne cechy modelu skandynawskiego: wysoki poziom podatków brutto oraz znaczny udział transferów po stronie ich wykorzystania. Należy podkreślić, że wielkości te jedynie ogólnie informują o rze-

Tabela 2. Podatki netto i brutto w roku 1987 (w % PKB)

Kraj	Podatki brutto	Transfery	Podatki netto
Dania	51,7	19,8	31,9
Norwegia	48,8	22,0	26,9
Szwecja	55,3	24,0	31,4
Wielka Brytania	37,7	15,2	22,5
RFN	40,7	17,1	23,6
Wochy	35,3	20,3	15,0
Stany Zjednoczone	29,4	10,7	18,7
Japonia	29,9	13,2	16,8

Źródło: SSB, *Aktuelle skattetall*, 1989 oraz dane statystyczne krajów OECD.

czywistym wykorzystaniu zasobów w państwie dobrobytu. Wśród cech typowych dla modelu skandynawskiego wymienić należy: silną rolę państwa, jednolitą organizację służb socjalnych, wysoki poziom osłon socjalnych, które to cechy niekoniecznie pokrywają się z wysokim poziomem podatków brutto czy transferów¹. Poziom podatków brutto wskazuje więc zarazem na problemy, przed którymi stoi kraj, jeżeli chodzi o finansowanie gospodarki dobrobytu.

TEORIA EKONOMICZNA A PAŃSTWO DOBROBYTU — HISTORYCZNE SPOJRZENIE NA ROZWÓJ IDEI

Obserwowaliśmy w tym stuleciu burzliwy rozwój sektora publicznego, zwłaszcza po II wojnie światowej aż do roku 1980. Dla pokolenia ekonomistów, które pół wieku temu pisało o państwie dobrobytu i roli sektora publicznego, punktem wyjścia było społeczeństwo, w którym decyzje polityczne miały dużo mniejszy wpływ na życie gospodarcze niż obecnie. Ale również ich przygotowanie teoretyczne było wówczas inne niż dziś. Brak tu miejsca, a mnie także wystarczającej wiedzy na to, aby dokonać wszechstronnego przeglądu rozwoju myśli ekonomicznej. Skoncentruję się zatem na czołowych ekonomistach i socjologach skandynawskich. Należą do nich Alva Myrdal i Gunnar Myrdal ze Szwecji, Frederik Zeuthen z Danii oraz Ragnar Frisch z Norwegii.

¹ Podkreśla to Kuhnle (1990), który także przedstawia bardziej systematyczne porównanie modelu skandynawskiego z innymi systemami państw dobrobytu.

Alva i Gunnar Myrdalowie byli szczególnie zaangażowani w problematykę państwa dobrobytu. Zarówno razem, jak osobno napisali wiele książek i artykułów, które miały duży wpływ na opinie we wszystkich krajach skandynawskich. Ich poglądy ukształtowały się w dużym stopniu pod wpływem bezrobocia i potrzeb społecznych lat trzydziestych, w sytuacji dużych różnic społecznych, które spowodowały, że wiele rodzin żyło w biedzie, a także pod wpływem tego, co nazywali kryzysem ludnościowym. Chodziło tutaj o spadek wskaźnika urodzeń, co — ich zdaniem — miało bezpośredni związek z warunkami życia.

Gdy wyniki gospodarki rynkowej okazują się nie do zaakceptowania, czynniki publiczne powinny przedsięwziąć zabiegi korygujące. Sama Alva Myrdal nie była ekonomistką, ale był nim jej mąż, z którym ściśle współpracowała. Dla współczesnego ekonomisty jest oczywiste, że wszelkie korekty muszą być poprzedzone analizą dysproporcji rynkowych, co też znajduje odbicie w jej publikacjach. Odpowiadając na pytanie, czy wsparcie dla rodzin o niskich dochodach powinno być przekazywane w naturze czy w gotówce, jest gorącą zwolenniczką tej pierwszej formy. Częściowo dlatego, że więcej skorzystają na tym dzieci. Ale jednocześnie w tym, co pisze, jest trochę paternalizmu, np. gdy rozważa potrzebę społecznej kontroli nad przemysłem meblowym. Potrzebę tę uzasadnia tym (Myrdal A., 1944, s. 274 - 275), że w ubogich rodzinach nieracjonalnie urządza się mieszkania, np. trwoni się pieniądze na zakup sofy. Dziś ekonomiści przywiązują ogromną wagę do suwerenności konsumenta, ale w latach trzydziestych, czterdziestych czy pięćdziesiątych nie był to pogląd rozpowszechniony. W powszechnej debacie społeczno-politycznej proponowano wielokrotnie ingerencje ograniczające tę suwerenność². W pracy poświęconej konsumpcji artykułów spożywczych w Norwegii Ragnar Frisch pisał, że „analiza ekonomiczna operująca wyłącznie tradycyjną koncepcją norm spożycia z podziałem na grupy dochodów, kategorie towarów itp. wyglądałaby dziś na anachronizm” (Frisch, 1941). Dalej mówi, że prawdziwym problemem dla ekonomisty jest opracowywanie modeli społecznie optymalnej konsumpcji indywidualnej z uwzględnieniem potrzeb zdrowotnych i fizjologicznych. Inżynieria społeczna w państwie dobrobytu

² Wiele przykładów można znaleźć w historycznych opracowaniach Seipa (1989) i Hirdmana (1989).

winna uwzględniać życie wszystkich rodzin i wszystkie decyzje w nich podejmowane.

We wcześniejszej literaturze dotyczącej państwa dobrobytu rzadko porównuje się zalety i wady alokacji rynkowej i centralnego planowania. Frisch niewiele pisał o państwie dobrobytu jako takim, ale dużo o zasadach planowania społecznego. Wydaje się, że centralne planowanie jako jedyny racjonalny sposób społeczno-ekonomicznej alokacji zasobów traktuje jako aksjomat. Zastanawiając się w latach sześćdziesiątych nad przystąpieniem Norwegii do EWG wielokrotnie określał mechanizm rynkowy jako „ślepa siłę pieniądza”, przeciwstawiając mu racjonalne planowanie. Norweskie członkostwo we Wspólnocie Europejskiej oznaczałoby, jego zdaniem, krok wstecz, osłabiałoby bowiem rolę centralnego planowania w skali kraju. Gunnar Myrdal wyraził się bardziej dobitnie na temat słabości rynku, omawiając „model ekonomiczny, który z uzasadnionych przyczyn nie odgrywa już tej samej roli w nauczaniu akademickim co w czasach mojej młodości, a mam na myśli liberalną teorię wolnej konkurencji” (Myrdal G., 1961, s. 40 - 41).

Uzasadnioną przyczyną ma być przede wszystkim to, że model wolnej konkurencji nie oddaje funkcjonowania rynku w życiu realnym. Praktycznie bowiem wszystkie rynki są manipulowane przez wszechwładne czynniki monopolistyczne. Ingerencja czynników publicznych w mechanizm rynkowy jest zatem konieczna zarówno z uwagi na efektywność, jak i na podział. Po pierwsze, „aby zapobiec groźbie dezorganizacji społecznej, jaką mogłaby stwarzać różnorodność koncepcji zorganizowania rynku, gdyby rozwój społeczny nie był kontrolowany i skoordynowany”, i po drugie, „aby zapobiec wyzyskiwaniu innych przez tych, którzy uzyskali mocną pozycję przetargową” (tamże, s. 42).

Czytelnikom może brakować w tych opracowaniach odniesień do teorii dobrobytu gospodarczego. Lata trzydzieste, czterdzieste i pięćdziesiąte to właśnie okres, kiedy została na nowo odkryta zasada optimum Vilfreda Pareta. Znalazło to następnie wyraz w twórczości takich ekonomistów, jak Lange i Lerner, Bergson i Samuelson, Little i de Graaff. W 1958 r. szczegółowe omówienie relacji między teorią dobrobytu a organizacją państwa dobrobytu przedstawił duński ekonomista Frederik Zeuthen. Generalnie bardzo pesymistycznie ocenił szanse praktycznej realizacji teorii dobrobytu. Wskazywał na jej abstrakcyjny charakter oraz trudności

w obserwowaniu wyników wobec braku precyzyjnej analizy zależności między wolną konkurencją a efektywnością.

Podsumowując ten krótki przegląd stanowisk najwybitniejszych ekonomistów skandynawskich wypada stwierdzić, że sposób na budowanie państwa dobrobytu widzieli w kompleksowej ingerencji w mechanizm rynkowy. Za ingerencją czynników publicznych przemawiały bezrobocie, ubóstwo i niesprawiedliwość społeczna. Argumenty te były tak przygniatające, że nie widzieli potrzeby dokonywania bardziej systematycznej oceny wzajemnych zależności między mechanizmem rynkowym a centralnym planowaniem. Ekonomię dobrobytu uznano za zbyt zdominowaną przez czystą teorię, aby mogła funkcjonować jako wytyczna w praktyce politycznej. Regulacja i ingerencja czynników publicznych miała być zatem regułą raczej niż wyjątkiem w przyszłym społeczeństwie planowanego dobrobytu.

Czy wszystkie te regulacje i ingerencje nie wywołają napięć społecznych w państwie dobrobytu? Zdaniem Gunnara Myrdala — nie. Po pierwsze, ludzie są już przyzwyczajeni do tego, że czynniki publiczne ingerują w ich życie prywatne. „Podobnie jak oswojone zwierzęta — ludzie, którzy dorastają w społeczeństwach typu zachodniego, nie wyobrażają sobie życia «na swobodzie». Zdolność przystosowywania się człowieka do warunków jest doprawdy zdumiewająca” (Myrdal G., 1961, s. 86). Po drugie, znakomita większość społeczeństwa akceptuje ingerencje jako społecznie słuszne, toteż „regulacje w demokratycznym państwie dobrobytu nie zostają ludziom narzucane z góry jako dyktat państwa. Traktuje się je jako konsekwencje pewnego procesu społecznego, którym ludzie kierują sami” (tamże).

Cytaty te przedstawiają sposób myślenia nietypowy dla współczesnych ekonomistów. Zebrałem je tutaj po to, aby pokazać, iż w początkowej fazie państwa dobrobytu poglądy niektórych wybitnych i wpływowych ekonomistów skandynawskich na temat rynku i planowania bardzo różniły się od dzisiejszych. Potrzeba rozsądnego użytkowania i sprawiedliwego podziału zasobów społecznych przemawiała za planowaniem w skali ogólnokrajowej. Nie podejmowano systematycznych dyskusji na temat zalet i wad rynku. Nie uświadamiano sobie także skutków zakrojonych na szeroką skalę ingerencji w mechanizm cenowy. Suwerenności konsumenta nie traktowano jako elementu zasadniczego przy ocenie społeczeń-

stwa dobrobytu. Decyzje polityczne postrzegano nie jako arbitralną transformację indywidualnych preferencji, ale jako próbę kształtowania preferencji o charakterze „prospołecznym”. Zarówno bezpośrednio, jak pośrednio poglądy te miały istotny wpływ na faktyczny rozwój państwa dobrobytu.

EKONOMIA DOBROBYTU A PAŃSTWO DOBROBYTU — W STRONĘ KONSENSU

Ideologia polityczna państwa dobrobytu długo była kontrowersyjnym tematem debat politycznych. Jeszcze w końcu lat pięćdziesiątych Zeuthen pisał, że określenie „państwo dobrobytu” ma wydźwięk pejoratywny (Zeuthen, 1958, s. 76). Ale główne elementy pojęcia „państwo dobrobytu” zyskały już wówczas poparcie wśród ekonomistów. Ogólnie akceptowano pogląd, że niezależnie od efektywności mechanizmu rynkowego nie zapewnia on sprawiedliwego podziału dóbr. Z uwagi na ów sprawiedliwy podział wprowadzono ubezpieczenia dla osób starych, chorych, niepełnosprawnych i rodzin z dziećmi. Nie były to przepisy nowe. Większość z nich obowiązywała przed II wojną światową. Nowością było to, że świadczenia nie zależały tym razem od faktycznych potrzeb. Były powszechne. Reforma ta uznana została za duży krok naprzód, ponieważ likwidowała piętno społeczne związane wcześniej z ubieganiem się o wsparcie socjalne. Teraz ludzie mogli się go domagać jako przysługującego im z mocy prawa. Wyrównany został też poziom życia przez zastosowanie progresywnego podatku dochodowego, którego stopa w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych coraz bardziej w krajach skandynawskich wzrastała.

Wydaje się, że wśród ekonomistów (zwłaszcza ze środowisk akademickich) zapanowało zgodne przekonanie, że polityka ta nie jest sprzeczna z teorią dobrobytu. Redystrybucję można było uzasadniać potrzebą zmiany zasady podziału dochodów przez rynek. Zdawano sobie poniekąd sprawę, że duże zróżnicowanie podatków może mieć także skutki negatywne, ale praktycznie uznawano je za mało istotne. Zarówno Zeuthen (1958), jak i inni ekonomiści akademicy zarzucali krytykom państwa dobrobytu brak dowodów empirycznych na poparcie twierdzenia, że duże zróżnicowanie podatków ma negatywny wpływ na zatrudnienie i oszczędności. Wówczas oczywiście w ogóle niewiele było danych empirycznych pozwalających

wypowiadać się na podobne tematy, ale ekonomiści broniący państwa dobrobytu mogli brakiem dowodów potwierdzających teorię posługiwać się jako argumentem.

System ubezpieczeń i progresywny podatek dochodowy chronią na wypadek utraty dochodów, ale niepewność życiowa w społeczeństwie uprzemysłowionym ma wiele wymiarów. Pojedynczy pracownik może stracić pracę w związku z bezrobociem. To z kolei może go zmusić do zmiany miejsca zamieszkania i w związku z tym narazi na koszty ekonomiczne i socjalne. Zapewnienie pełnego zatrudnienia staje się zatem kolejnym warunkiem bezpieczeństwa socjalnego. W tym kontekście można także rozpatrywać posunięcia gospodarcze i politykę regionalną w krajach skandynawskich jako próbę stworzenia społecznych gwarancji pracy i zamieszkania. Dla wielu zwolenników tej polityki oznacza to nowe stadium w rozwoju państwa dobrobytu. Społeczne planowanie rozwoju ekonomicznego uniezależniałoby bezpieczeństwo pracy pojedynczego człowieka od wahań koniunktury i ślepych sił rynkowych.

Zasad polityki regionalnej, którą charakteryzuje zazwyczaj subsydiowanie miejscowych firm i zakładów pracy, można bronić także przy użyciu innego rodzaju argumentów. Na przykład dobrze znanym argumentem jest twierdzenie, że norweski model społeczeństwa jest swego rodzaju wspólnym dobrem i Norwegowie gotowi są ponosić z tego tytułu określone koszty. Innym argumentem jest, że polityka regionalna powinna chronić zdolności produkcyjne rolnictwa jako zabezpieczenie na wypadek kryzysu w przyszłości. Jest to jednak argument dużo starszy niż państwo dobrobytu.

Polityka ekonomiczna i regionalna kładły dodatkowy nacisk na system podatkowy, jednakże dopiero w latach siedemdziesiątych ekonomiści poważnie zaczęli się interesować skutkami tego systemu i ogólnie skutkami działania bodźców ekonomicznych i politycznych.

NOWE SPOJRZENIE — ZMIANY PODATKOWE I GRANICE POLITYKI PODZIAŁU

Zacznijmy od przedstawienia modelu, który uwzględnią redystrybucję, zmiany podatków i podaż dóbr spożycia zbiorowego. Załóżmy więc, że mamy gospodarkę, w której występują dwie grupy. Jedna grupa składa się z osób czynnych zawodowo. Popyt w tej grupie dotyczy dóbr kon-

sumpcyjnych, zatrudnienia i korzystania z dóbr spożycia zbiorowego. Druga grupa składa się z osób biernych zawodowo, korzystających ze świadczeń socjalnych. Ich popyt dotyczy dóbr konsumpcyjnych i dóbr spożycia zbiorowego. Jedynym czynnikiem produkcji w tej gospodarce jest wkład pracy osób czynnych zawodowo. Władza w tym społeczeństwie postawiła sobie za cel maksymalizację korzyści i czynnych, i biernych zawodowo.

Jakie warunki musi spełniać optymalna alokacja zasobów w takim systemie ekonomicznym? Efektywna alokacja w sektorze prywatnym zakłada ekwiwalentność między konsumpcją i czasem wolnym a wydajnością siły roboczej produkującej towary konsumpcyjne. Warunkiem efektywnego wykorzystania zasobów dóbr przeznaczonych do spożycia zbiorowego jest ekwiwalentność łącznej krańcowej siły nabywczej obu grup w odniesieniu do dóbr zbiorowego spożycia i krańcowych kosztów produkcji tych dóbr. I wreszcie optymalny podział dochodów ma gwarantować taki sam udział w konsumpcji dóbr osobom czynnym i biernym zawodowo.

Czy warunki te mogą być spełnione w gospodarce mieszanej z udziałem rynków prywatnych? Jest to możliwe, jeśli przyjmiemy określone założenie dotyczące systemu podatkowego i systemu transferu środków: bierni zawodowo otrzymują swoje świadczenia w formie gotówkowej i są one finansowane ze zryczałtowanych podatków płaconych przez czynnych zawodowo. Równowaga na rynku pracy zapewnia, że płaca realna odpowiada wydajności siły roboczej, co gwarantuje efektywność w sektorze prywatnym. Opodatkowanie nie wpływa negatywnie na efektywność alokacji rynkowej, ponieważ przy opodatkowaniu zryczałtowanym minimalny podatek dochodowy równy jest zeru. W tych warunkach możliwa jest założona przez władze polityka podziału bez szkody dla efektywnego rozmieszczenia zasobów.

Przedstawiony tu obraz funkcjonowania gospodarki mieszanej jest oczywiście dużym uproszczeniem. Skoncentrujmy się w pierwszym rzędzie na systemie podatkowym. Transfery sum zryczałtowanych nie oddają faktycznego sposobu funkcjonowania systemu podatkowego i systemu świadczeń socjalnych w nowoczesnym państwie dobrobytu. Przyjmiemy zatem, że sektor publiczny finansowany jest nie z podatków zryczałtowanych, ale z podatków od dochodów osób czynnych zawodowo i że podatki są proporcjonalne. Od strony produkcji w sektorze prywatnym

wynagrodzenie brutto jest jednocześnie informacją o wydajności siły roboczej, natomiast dla robotników ekwiwalentem za wydatkowaną pracę jest płaca po opodatkowaniu. Ta różnica ekwiwalentów na rynku pracy spowoduje spadek efektywności w sektorze prywatnym.

Jedną z zasad teorii optymalizacji jest to, że odejście od warunków efektywności w jednym sektorze gospodarki ma konsekwencje w odniesieniu do reguł optymalnej alokacji w innych sektorach. W tym przypadku odejście od warunków efektywności w sektorze prywatnym, czemu winny jest system podatkowy, będzie miało konsekwencje po stronie podaży dóbr zbiorowego spożycia w ramach polityki podziału. Jeżeli chodzi o politykę podziału, to w tym modelu transfery dla biernych zawodowo pociągną za sobą spadek efektywności w sektorze prywatnym. Dlatego wskazane będzie ograniczenie transferów dla biernych zawodowo w stosunku do tych, jakie były możliwe przy opodatkowaniu zryczałtowanym w sytuacji optymalnej. W sumie jednak bierni zawodowo stracą mniej niż czynni zawodowo. O ile mniej, zależy od spadku efektywności, to znaczy od wpływu ekwiwalentu za pracę na wkład pracy i podatków na dochody.

Warto zauważyć, że z tej zasady wynika reguła optymalnego opodatkowania. Między wysokością podatku dochodowego a oddziaływaniem ekwiwalentu za wydatkowaną pracę występuje zależność negatywna, on to bowiem decyduje o spadku efektywności. Zależność pozytywna występuje między wysokością opodatkowania a zmianą poziomu konsumpcji biernych i czynnych zawodowo, zmiana ta bowiem jest miarą uzyskiwanych korzyści finalnych.

Pigou (1928) jako pierwszy rozpatrywał zależność między wielkością sektora publicznego a stopniem niedoskonałości systemu podatkowego. Twierdził, że im większy spadek efektywności w wyniku funkcjonowania systemu podatkowego, tym mniejszy powinien być sektor publiczny. Późniejsi teoretycy, zwłaszcza Atkinson i Stern (1974) oraz King (1986) dowodzili, że jest to twierdzenie zbyt uproszczone. W modelu, który tutaj rozważaliśmy, trzeba by, oczywiście, zredukować siłę nabywczą czynnych zawodowo w odniesieniu do dóbr spożycia zbiorowego z uwagi na nieefektywny system podatkowy. Spowodowałoby to spadek podaży dóbr spożycia zbiorowego. Z drugiej strony, niewykluczone jest jednak, że

podaż dóbr spożycia zbiorowego może bezpośrednio oddziaływać na podaż siły roboczej. Oddziaływanie to może mieć aspekt pozytywny w postaci powszechnej edukacji i aspekt negatywny w postaci publicznej podaży czasu wolnego. Skutki mogą być analogiczne do skutków zmiany kosztów poprzez produkcję dóbr spożycia zbiorowego. O ile wydatki publiczne w konsekwencji zwiększają podaż siły roboczej, o tyle to działanie (ogólnie biorąc) zwiększy podaż dóbr spożycia zbiorowego. Efekt końcowy będzie zatem z teoretycznego punktu widzenia ambiwalentny.

Mimo że model jest prosty, wynika z niego kilka ważnych wniosków o znaczeniu bardziej ogólnym. Po pierwsze: poziom redystrybucji ograniczają skutki opodatkowania czynnych zawodowo. Po drugie: stopa podatkowa jest optymalna, jeżeli prawnie założone korzyści w sferze dystrybucji równoważą spowodowane przez nią koszty efektywności. Po trzecie: koszty redystrybucji poprzez dochody oznaczają, że społecznie racjonalne jest dokonywanie podziału częściowo poprzez podaż dóbr spożycia zbiorowego. Po czwarte: społeczno-ekonomiczne koszty związane z podażą dóbr spożycia zbiorowego powinny uwzględniać także to, jaki będzie ich wpływ (wzmacniający czy osłabiający) na skutki zmian podatków w sektorze prywatnym.

Omawiany model podnosi kwestię oczywistą: zmiany podatków mają znaczenie o tyle, o ile powodują spadek podaży i popytu. Spadek ten jest pochodną oddziaływania ekwiwalentu za wydatkowaną pracę. Skutki zróżnicowania podatków dochodowych są definicyjnie zbliżone do skutków podatków zryczałtowanych. Zróżnicowanie podatkowe ma znaczenie z uwagi na oddziaływanie ekwiwalentu za wydatkowaną pracę. Zbyt dużo miejsca zająłby tutaj przegląd prac empirycznych dotyczących tego zagadnienia. Powszechnie wiadomo, że badania ekonometryczne nad elastycznością podaży i oszczędzania w korelacji do podatków nie dają jasnych i jednoznacznych odpowiedzi. Istnieją jednak liczne dowody empiryczne świadczące o wpływie ekwiwalentu za pracę, z czego wynika, że progresja podatkowa może powodować spadek efektywności.

Duża progresja podatkowa ma służyć, rzecz jasna, wyrównywaniu dochodów. Trzeba więc zapytać, czy polityka taka zdała egzamin i czy rezultaty warte były poniesionych kosztów w postaci dopuszczalnego

spadku efektywności³. Odpowiedź na takie pytanie musi z konieczności być złożona. Przypuszczam, że większość skandynawskich ekonomistów odpowie twierdząco na to pytanie. Jednocześnie jednak sceptycznie zapatrują się oni na dalszą redystrybucję poprzez duży wzrost podatków. W szczególności dlatego, że taki system tworzy nową nierówność (patrz np. Lindbeck, 1983). To właśnie w tym kontekście należy widzieć silne poparcie dla propozycji reform podatkowych, które łączą w sobie niższą stopę progresji podatkowej z poszerzeniem podstawy opodatkowania, zwłaszcza jeżeli chodzi o opodatkowanie kapitału.

NOWE SPOJRZENIE — UBEZPIECZENIA I BODŹCE

W poprzednim rozdziale pominęliśmy rolę państwa dobrobytu jako gwaranta bezpieczeństwa socjalnego. A to dlatego, że przedstawiony model jest z natury bezpieczny. Zachowania ekonomiczne w warunkach niepewności to jedna z tych dziedzin teorii ekonomicznej, w której poczyniono największe postępy w ostatnich dziesięcioleciach. Proszę mi pozwolić na krótki przegląd literatury zajmującej się brakiem bezpieczeństwa i bodźcami, które mają szczególne znaczenia dla problemów państwa dobrobytu.

Źródłem niepewności mogą być czynniki mające wpływ na wydajność siły roboczej. Konsumenci i pracownicy w gospodarce wolnorynkowej wiedzą, że ich płace realne będą w przyszłości zależeć od wydajności siły roboczej; jeżeli wydajność jest niepewna, to także płace będą niepewne i ich przyszły popyt na artykuły konsumpcyjne oraz ich gotowość płacenia za dobra zbiorowego spożycia będą uzależnione od niepewnej płacy. Według modelu równowagi ogólnej Arrowa-Debreu, równowagę wolno-konkurencyjną można osiągnąć tworząc dla wszystkich prywatnych dóbr (włącznie z siłą roboczą) komplet rynków uzależnionych od planów podaży dóbr spożycia zbiorowego lub komplet rynków uzależnionych od takich zmian podaży, żeby możliwe było doskonałe ubezpieczenie przed niepewnością technologiczną. Ponadto optymalny poziom dobrobytu można osiągnąć dzięki systemowi transferu sum ryczałtowych, jak w „modelu bezpiecznym”.

³ W sytuacji optymalnej przy równościowej polityce społecznej społeczno-ekonomiczne koszty dalszego podziału powinny być pozytywne (patrz Sandmo, 1983).

Z wielu powodów model Arrowa-Debreu nie jest dobrym opisem rzeczywistości. Jednym z powodów jest potraktowanie rynku pracy jako w pełni elastycznego, bez uwzględnienia przymusowego bezrobocia. W rzeczywistości pracownicy są niepewni nie tylko tego, jakie dostaną wynagrodzenie, ale także tego, czy będą zatrudnieni. Innym powodem jest, że w rzeczywistości nie mamy kompletu rynków ubezpieczeń, które zakłada model, i to z wielu powodów. Głównym jest asymetria informacji. Ubezpieczana osoba lub zakład pracy dysponują informacjami na swój temat, do których ubezpieczający nie ma dostępu. Taka asymetria stwarza, z jednej strony, „ryzyko moralne” polegające na tym, że ubezpieczony może zmienić swoje zachowanie w kierunku społecznie niepożądanym. Z drugiej strony, może to skłaniać do podejmowania szkodliwych decyzji, w wyniku których rynki ubezpieczeń mogą się załamać: jeśli z ubezpieczenia będą korzystać tylko ci, którzy są narażeni na wysokie ryzyko, podczas gdy stawki asekuracyjne uwzględniają przeciętny stopień ryzyka. Przykład: ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa mogą spowodować, że ludzie będą narażać swoje zdrowie lub wprowadzać w błąd firmy ubezpieczeniowe co do stanu swego zdrowia. Co więcej, osoby z grupy „wysokiego ryzyka” mogą mieć kłopoty z zawarciem umowy asekuracyjnej z powodu niemożności płacenia odpowiednio wysokiej stawki. Ubezpieczenia od bezrobocia mogą zniechęcać do wydajnej pracy i energicznego poszukiwania pracy i przez to zwiększać liczbę biernych zawodowo. Generalny wniosek jest taki, że prywatne rynki ubezpieczeniowe nie gwarantują zabezpieczenia wystarczającego ze społecznego punktu widzenia.

Stwierdzenie zawodności rynku nie musi być argumentem za społecznym systemem ubezpieczeń. Skoro przyczyną jest asymetria informacji, to trzeba zapytać, czy władzom łatwiej rozwiązać ten problem niż prywatnej firmie ubezpieczeniowej. Państwo może rozwiązać problem w odniesieniu do ubezpieczeń emerytalnych, wprowadzając ubezpieczenia obowiązkowe, ale generalnie także władze państwowe będą stały przed problemem informacyjnym. W przypadku ubezpieczeń na okoliczność nieszczęśliwych wypadków czy utraty pracy nie ma znaczenia, czy instytucja ubezpieczeniowa jest państwowa czy prywatna. Szereg badań dowodzi na przykład, że rozwój ubezpieczeń inwalidzkich redukuje liczbę czynnych zawodowo, zwłaszcza wśród starszych wiekiem (Atkinson, 1987, s. 848 - 849).

Skutkiem niepewności rynku ubezpieczeń może być pojawienie się

elementów ubezpieczenia w innych umowach cywilnoprawnych. Najważniejszym przykładem jest tu umowa o pracę. Ekonomiści zajmujący się rynkiem pracy zwracają uwagę, że typowa umowa ustalająca wysokość wynagrodzenia zawiera pewien rodzaj zabezpieczenia. Nie uzależnia bowiem płacy od warunkowanej sytuacją wydajności faktycznej. Jeżeli przedsiębiorstwo nie obawia się bankructwa, a pracobiorca nie chce ryzykować, wówczas umowa o pracę ustala wynagrodzenie poniżej wydajności granicznej, a różnica stanowi składkę ubezpieczeniową.

Ten rodzaj umowy płacowej jest w zasadzie obciążony tymi samymi problemami jak omawiane wyżej umowy ubezpieczeniowe. Jednakże w ramach przedsiębiorstwa problemy będą prawdopodobnie mniejsze niż na dużych, bezosobowych rynkach ubezpieczeniowych, tyle że to ubezpieczenie, które przedsiębiorstwo oferuje pracownikom, z konieczności musi być niepełne. Przedsiębiorstwo może zabezpieczyć pracobiorcę przed zmianami płacy realnej, natomiast nie może zabezpieczyć go przed bezrobociem, jeśli samo stoi przed groźbą bankructwa. W państwie dobrobytu trzecią stroną tej umowy ubezpieczeniowej są władze, które oferują zabezpieczenie przed bezrobociem i może także gwarancję zatrudnienia w formie bezpośrednich lub pośrednich dotacji dla przedsiębiorstwa, aby zapobiec wymówieniom. A zatem władze do pewnego stopnia zabezpieczają przedsiębiorstwo przed bankructwem. Myślę, że wielu polityków i urzędników państwowych traktowało ten rodzaj polityki zatrudnienia i polityki gospodarczej jako integralną składową państwa dobrobytu⁴. Coraz bardziej natomiast krytykowali ją ekonomiści, podkreślając zarówno spadek efektywności, jak wątpliwe zalety polityki podziału poprzez tego rodzaju ingerencję państwa.

W Norwegii w latach siedemdziesiątych znacznie wzrosło wsparcie udzielane gospodarce; w latach osiemdziesiątych wynosiło ono 4% produktu krajowego brutto. Wsparcie to przyczyniło się prawdopodobnie do stabilizacji zatrudnienia, zwiększając zarazem koszty spadku efektywności.

⁴ Jeżeli nie uda się utrzymać pełnego zatrudnienia, wówczas oczywiście wzrośnie potrzeba ubezpieczeń dla bezrobotnych, zatem powiązania między tymi dwiema dziedzinami polityki są bardzo ścisłe. Atkinson (1990) analizuje związek między poziomem bezrobocia a poziomem ubezpieczeń dla bezrobotnych.

NOWE SPOJRZENIE — PERSPEKTYWA „PUBLIC CHOICE”

Do zrozumienia procesów społeczno-ekonomicznych zachodzących w państwie dobrobytu w dużym stopniu przyczyniła się szkoła *public choice*. Szczególne znaczenie miały ostrzeżenia przed naiwnym przeniesieniem teorii dobrobytu na grunt polityki gospodarczej oraz nacisk na rozwój teorii pozytywnych zachowań aktorów publicznych.

Jak już mówiłem wyżej, wczesne skandynawskie koncepcje państwa dobrobytu wyrażały przekonanie, że politykę gospodarczą można zrationalizować za pomocą modelu planowania ekonomicznego przyjmującego za punkt wyjścia rzeczywiste interesy pojedynczych konsumentów i pracobiorców. Sądono, że ci z kolei dostosują się do mechanizmów alokacyjnych zaprojektowanych przez inżynierię społeczną. Podejście to zostało w późniejszych latach poddane krytyce z różnych punktów widzenia. Współczesne badania nad gospodarką publiczną oraz ubezpieczeniami i bodźcami pozwoliły lepiej rozumieć znaczenia motywacji prywatnych uczestników rynku, ograniczających możliwości planowania. Ważnym wkładem szkoły *public choice* było zwrócenie uwagi także na bodźce uruchamiane przez aktorów publicznych, które mają wpływ na politykę gospodarczą. Dwa kierunki badań w ramach tej szkoły są szczególnie interesujące i obiecujące. Jednym są badania pozytywnych zachowań aktorów publicznych i ich konsekwencji. Drugim normatywna polityka gospodarcza uwzględniająca te zachowania. Przykładem pierwszego kierunku mogą być studia nad zachowaniami biurokracji, dla których punktem wyjścia są prace Niskanena (1971) i empiryczne analizy wzrostu sektora publicznego autorstwa Borcheringa (1985) oraz zebrane przez Lybecka i Henreksona w tomie *Explaining the Growth of Government* (1988). Najważniejszym przykładem normatywnego podejścia w ramach *public choice* jest teoria Brennana i Buchanana (1980) na temat „struktur podatkowych”, która najistotniejsze decyzje dotyczące systemu podatkowego lokuje na poziomie konstytucyjnym.

Kilku reprezentantów szkoły *public choice* krytkowało naiwne spojrzenie ekonomistów na relacje między analizą ekonomiczną a polityką gospodarczą. Jeśli załamanie rynku ma przyczynę w czynnikach zewnętrznych lub asymetrii informacji, to naiwny ekonomista przyjmuje, że zwiększenie efektywności lub dobrobytu osiągnie przenosząc odpowiednie

działania do sektora publicznego. Słabość tego rozumowania jest oczywista: pomija ono analizę możliwości i bodźców niezbędnych aktorom publicznym do osiągnięcia sytuacji optymalnej. Mniej oczywiste jest, dlaczego rozumowanie to jest tak powszechne.

Ślady tego rozumowania łatwo znaleźć w niektórych wcześniejszych pracach dotyczących państwa dobrobytu. Z opracowań Alvy i Gunnara Myrdalów jasno wynika, że słabości rynku można „naprawić” siłami rządu oświeconego przez ekonomistów i innych znawców problemu. Frisch (1941) mówi, że zadaniem polityków było określenie społecznych celów państwa dobrobytu, a ekonomiści na tej podstawie powinni rozwiązać problem optymalizacji społecznej i opracować system wartości optymalnych. W niewielkim stopniu uwzględnia się natomiast gotowość polityków zaakceptowania poglądów ekonomistów. Mimo że podejście Frischa i Myrdala do problemów ekonomiczno-politycznych⁵ można krytykować z punktu widzenia koncepcji *public choice*, to krytyka ta niekoniecznie musi być słuszna w odniesieniu do państwa dobrobytu jako takiego. Rzeczywiście współcześni ekonomiści, którzy analizują problemy państwa dobrobytu, zwracają uwagę na niewspółmierność możliwości rozwoju i faktyczny postęp uzyskiwany w wyniku działań politycznych. Powszechnie jednak wiadomo, że powodem są po części motywacje biurokracji i polityków. Ekonomiści skandynawscy wiedzą o tym od dawna, ale szkoła *public choice* w znaczący sposób przyczyniła się do bardziej ogólnego spojrzenia na relacje między ekonomią i polityką. Niewielu skandynawskich ekonomistów akceptuje bardziej ekstremalne poglądy zwolenników szkoły *public choice* na kwestie ingerencji państwa, jednak młodsze pokolenie ekonomistów niewątpliwie dużo bardziej sceptyczne podchodzi do korzyści związanych z ingerencją publiczną, zarówno jeżeli chodzi o efektywność, jak i o redystrybucję dochodów.

Zwiększony sceptycyzm ekonomistów w stosunku do motywacji i możliwości aktorów sceny politycznej spowodował, że prawie wycofali się ze swych ról doradców w dziedzinie polityki gospodarczej. Z czasem

⁵ Dwaj tak różni ekonomiści, jak Ragnar Frisch i Gunnar Myrdal, inaczej oczywiście podchodzili do problemów ekonomicznych w sensie ogólnym. Jednak sądzę, że dosyć podobnie odpowiadali na pytania dotyczące roli ekonomistów i innych przedstawicieli nauk społecznych w odniesieniu do polityki gospodarczej.

okazało się, że ich rady polegały głównie na nakłanianiu do uwzględniania w większym zakresie mechanizmów rynkowych, a ograniczania ścisłego planowania. Mimo to w pracach wielu ekonomistów na temat kwestii politycznych znajduje wyraz przekonanie, że system polityczny jest faktycznie zainteresowany tego rodzaju doradztwem i że politycy są motywowani nie tylko własnym wąskim interesem. To jest być może przyczyna, dla której koncepcje Brennana i Buchanana na temat konstytucyjnego umocowania polityki gospodarczej oraz prawnych ograniczeń ekspansji sektora publicznego spotkały się z niewielkim zainteresowaniem ekonomistów skandynawskich.

UWAGI KOŃCOWE

Jakie są najistotniejsze przyczyny zmiany spojrzenia ekonomistów na państwo dobrobytu? Nie ma wątpliwości, że duże znaczenie miał wzrost sektora publicznego. Miarą tego wzrostu była nie tylko skala ekspansji sektora publicznego. Również wzrosła stopa podatkowa, zwiększyły się wydatki obywateli na rzecz budżetu, a jednocześnie podjęto ingerencje publiczne i regulacje w wielu dziedzinach życia gospodarczego. Ekonomiści, którzy dostrzegają zalety państwa dobrobytu, wielką wagę przywiązują do kosztów. Obok kosztów bezpośrednich, istotne znaczenie mają koszty pośrednie w postaci ruchu cen spowodowanego systemem podatkowym, powodującego niekorzystne skutki systemu bodźców w polityce ubezpieczeniowej i żywnościowej, jak również wypaczenia władzy powodowane skłonnością polityków i biurokracji do forsowania własnych interesów⁶.

Istnieją dane empiryczne pokazujące sposób funkcjonowania państwa dobrobytu, ale istotny wpływ na poglądy ekonomistów ma także rozwój teorii. Zainteresowania teoretyków kształtują się pod wpływem obserwacji empirycznych, ale z drugiej strony pogląd na to, jak faktycznie funkcjonuje

⁶ To są koszty ściśle ekonomiczne, można jednak wskazać również koszty nieekonomiczne związane z państwem dobrobytu. Assar Lindbeck (1988) twierdził np., że koszty takie polegają na osłabieniu roli rodziny w społeczeństwie. Interesujące jest porównanie tego poglądu z argumentacją Alvy Myrdal (1944); osłabienie to widziała ona jako jeden z celów państwa dobrobytu.

gospodarka, kształtuje się pod wpływem dominującej teorii. Na przykład teoretyczne zainteresowanie analizą podatków i ich wpływem na ceny w krajach uprzemysłowionych uczyniło z nich praktyczny problem polityczny. Następnie, w miarę jak teoria zyskiwała zwolenników, wielu ekonomistów zaczęło w pełni doceniać wagę tego problemu. To samo można powiedzieć o zależności między ryzykiem moralnym a systemem ubezpieczeń oraz wpływem prywatnych interesów na kształtowanie polityki gospodarczej.

Wynikiem wzajemnego oddziaływania na siebie empirii i teorii jest to, że współcześni ekonomiści postrzegają dzisiejszy świat inaczej niż w pierwszych dwudziestu latach po wojnie. Wiara w centralne planowanie i sztukę inżynierii społecznej z elementami paternalizmu doprowadziła do sytuacji, kiedy zaczęto coraz wyraźniej dostrzegać znaczenie suwerenności konsumenta, efektywności wolnorynkowej i roli motywacji prywatnych uczestników rynku jako ograniczających politykę gospodarczą.

Czy istnieją solidne podstawy naukowe do takiej zmiany poglądów? Myślę, że należy ostrzec przed wyciąganiem zbyt pochopnych i daleko idących wniosków. Łatwo jest krytykować starsze pokolenie ekonomistów za to, że nie doceniało problemu bodźców i jednostronnie widziało korzyści związane z państwem dobrobytu. Ale współczesna koncentracja na problemach związanych z efektywnością łatwo może doprowadzić do analogicznego błędu — przeoczenia pozytywnych stron państwa dobrobytu: równości i bezpieczeństwa socjalnego. Te pozytywne strony uznaje się za tak oczywiste, że poświęca im się za mało uwagi zarówno w debatach politycznych, jak badaniach akademickich, a równocześnie empiryczne znaczenie skutków niektórych bodźców uznawanych za ważne nadal nie jest w pełni rozpoznane. Wyważone spojrzenie na państwo dobrobytu musi brać pod uwagę i pozytywne, i negatywne jego strony.

Z języka norweskiego tłumaczył
Leszek Podstawski

PRZED NOWĄ REWOLUCJĄ

JOHAN P. OLSEN

NORDYCKIE PAŃSTWO DOBROBYTU NA ROZDROŻU

Wygląda na to, że demokracja polityczna w państwach nordyckich znalazła się na rozdrożu. Z publicznych dyskusji można wnioskować, że ważne kierunki rozwoju, których punktem wyjścia były kryzysy i konflikty okresu międzywojennego, mogą ulec załamaniu. Dotyczy to zasięgu i treści sektora publicznego oraz form zarządzania tym sektorem i jego organizacji.

Po czterdziestu latach budowania państwa dobrobytu, co stanowi sukces w skali międzynarodowej, pojawia się pytanie, czy ten nordycki wzór nie stracił swego dynamizmu i czy dalsze rozbudowywanie państwa dobrobytu najlepiej służy kształtowaniu *społeczeństwa* dobrobytu. Nieliczni, jak się zdaje, sądzą, że problemy lat dziewięćdziesiątych można rozwiązać zwiększając zakres zarządzania państwowego i gospodarki planowej. Hasła dnia dzisiejszego to prywatyzacja, deregulacja, redukcja biurokracji, zmiana priorytetów i reorganizacja. Przebudowa bądź przyhamowanie budowy państwa dobrobytu wydają się bardziej wskazane niż dalsza rozbudowa.

Godne uwagi jest w tej sytuacji, że rządy wielu państw zachodnich przygotowały obszerne programy reform sektora publicznego. Cechą wspólną tych programów jest pragnienie zmian, odnowy, modernizacji. Różni je nacisk, jaki kładą bądź na prywatyzację i redukcję sektora publicznego, bądź na reformy i jego przebudowę.

Programy modernizacji sektora publicznego stanowią główny, ale nie jedyny scenariusz rozwoju demokracji politycznej w latach dziewięćdziesiątych. Jeśli chce się formułować prognozy co do przyszłości, trzeba dobrze rozumieć, jak dzisiaj funkcjonuje demokracja polityczna w państwach nordyckich oraz jakie procesy doprowadziły do sytuacji obecnej.