

Tadeusz Hadrowicz*

GOSPODARCZE ZNACZENIE
PAŃSTWOWYCH SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO
W KAPITALIZMIE
- PRZEGLĄD I OCENA POGLĄDÓW

Wstęp

Państwowy zinstytucjonalizowany system socjalny został powołany do życia w Niemczech w ostatnim dwudziestoleciu XIX w. Tu właśnie, w okresie rządów kanclerza Bismarcka ustanowiono pierwsze państwowe instytucje zabezpieczenia socjalnego. I tak w 1883 r. powstało ubezpieczenie na wypadek choroby, w 1884 r. ubezpieczenie od wypadków podczas pracy, a w 1889 r. ubezpieczenie na starość i na wypadek inwalidztwa¹. System ten podlegał następnie stopniowej ilościowej i jakościowej rozbudowie.

Powstanie i rozwój niemieckiego systemu zabezpieczenia społecznego zapoczątkowało proces powoływania tego typu instytucji w innych krajach kapitalistycznych. Różne były jedynie zasady (techniki), na jakich opierano ich funkcjonowanie². Obecnie istnieją we wszystkich wysoko uprzemysłowionych krajach kapitalistycznych mniej lub bardziej, na ogół jednak dość dobrze rozwinięte pań-

* Dr, adiunkt w Instytucie Ekonomii Politycznej UŁ.

¹ Por.: Übersicht über die Soziale Sicherung, Bonn 1975, s. 15.

² Takie kraje jak Anglia czy Dania i inne kraje skandynawskie budowały swe systemy zabezpieczenia na zasadzie zaopatrzeniowej, Niemcy natomiast, a za nimi większość krajów kontynentu europejskiego, w tym także Polska, na zasadzie ubezpieczeniowej, wzorowanej na ubezpieczeniach gospodarczych.

stwowe systemy zabezpieczenia społecznego. Odnotować należy także istotne przyspieszenie ich rozbudowy po II wojnie światowej, a zwłaszcza od połowy lat sześćdziesiątych³. Wśród czynników sprawczych tego zjawiska wymienia się dość często również czynniki natury ekonomicznej. Podkreśla się pozytywny wpływ wielu przedsięwzięć socjalnych na przebieg procesu gospodarowania, ich znaczenie w rozwiązywaniu szeregu istotnych problemów ekonomicznych. Zaobserwować można nawet próby świadomego wykorzystywania instytucji socjalnych dla osiągnięcia określonych celów gospodarczych⁴.

Dyskusja na temat gospodarczych konsekwencji funkcjonowania państwowego systemu zabezpieczenia społecznego rozpoczęła się wraz z powołaniem go do życia, a więc w końcu wieku XIX. Przez dłuższy czas toczyła się ona jednak na marginesie innych rozważań i ograniczała się głównie do rozpatrywania możliwości "uniesienia" przez gospodarke kosztów socjalnych oraz złagodzenia negatywnych następstw ekonomicznych, jakich upatrywano w państwowej działalności socjalnej⁵. Sprowadzano je zazwyczaj do: obniżania dochodowości prywatnych przedsiębiorstw, osłabiania ich możliwości akumulacyjnych oraz zmniejszania skłonności do pracy i dyscypliny pracy, co miało pociągać za sobą obniżanie się rozmiarów podaży siły roboczej i jej wydajności⁶. System socjalny traktowany więc był od strony ekonomicznej głównie w kategoriach kosztów, jego po-

³ Przejawem tego był istotny i postępujący wzrost wydatków na świadczenia socjalne w dochodzie narodowym. Np. w RFN w roku 1950 stanowiły one 13,4% dochodu narodowego, a w 1975 r. już 23,2% - obliczenia własne na podstawie Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, z lat 1951-1977. W połowie lat siedemdziesiątych w większości wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych wydatki na świadczenia socjalne przekroczyły 20% dochodu narodowego.

⁴ Np. w RFN w 1969 r. instytucje ubezpieczenia na wypadek bezrobocia zostały zobowiązane specjalną ustawą do prowadzenia aktywnej polityki zatrudnienia - por. E. Redler, Arbeitsmarktpolitik in der BRD, "Gewerkschaften und Medizin" 1974, s. 143-171.

⁵ Por.: R. Merklein, Soziale Sicherheit und Wirtschaftswachstum, Hamburg 1969, s. 33.

⁶ Zob. np.: P. Steller, Das Unternehmertum und die öffentlichen Zustände in Deutschland, Berlin 1911; L. Bernhaerd, Unerwünschte Folgen der deutschen Sozialpolitik, Berlin 1913.

zytywny wpływ na proces gospodarowania był pomijany lub ledwo dostrzegany.

Z biegiem czasu zaczęły się jednak pojawiać i ugruntowywać poglądy wskazujące na gospodarczą przydatność polityki socjalnej, a nawet jej niezbędność dla prawidłowego przebiegu procesu gospodarczego. Nie oznacza to bynajmniej, że poprzednie uległy zanikowi, wręcz przeciwnie - katalog negatywnych następstw gospodarczych związanych z funkcjonowaniem systemów socjalnych został nawet wzbogacony⁷. Zmieniła się jednak ich względna pozycja w generalnej gospodarczej ocenie działalności socjalnej. Patrząc na tę ocenę przez pryzmat "saldo", a więc bilansując negatywne i pozytywne gospodarcze konsekwencje przypisywane funkcjonowaniu państwowych systemów zabezpieczenia socjalnego, stwierdzić należy występowanie w niej salda dodatniego.

Celem tego artykułu jest prezentacja poglądów wskazujących na gospodarczą przydatność działalności socjalnej państwa kapitalistycznego, a ściślej państwowych systemów socjalnego zabezpieczenia oraz próba ich oceny. Analizie poglądów przeciwstawnych, a więc doszukujących się w tej działalności negatywnych następstw gospodarczych będzie poświęcone odrębne opracowanie.

Rozwój poglądów na gospodarczą przydatność państwowego systemu zabezpieczenia społecznego w kapitalizmie

Jak już wspomniano we wstępie tego opracowania, dyskusja na temat gospodarczych konsekwencji funkcjonowania państwowego systemu socjalnego w kapitalizmie rozpoczęła się w okresie jego powstawania, a więc pod koniec XIX w. Stwierdziliśmy także, iż początkowo dominował w niej nurt przypisujący tej zinstytucjonalizowanej działalności socjalnej państwa szereg negatywnych następstw gospodarczych i wskazujący na istotne obciążenie gospodarki jej kosztami. Rzadko natomiast można było spotkać takie poglądy, jakie np. prezentowali w tej kwestii F. Harkot, F. Zahn czy R. Goldscheid.

⁷ Znalazły się one na liście czynników wzmacniających inflację.

Pierwszy z nich był zdania, iż "kapitałowi czy przedsiębiorcy państwowa polityka socjalna nie przynosi żadnych szkód, ponieważ lepiej wykształceni, zabezpieczeni przeciwko chorobie czy inwalidztwu robotnicy pracują lepiej i więcej"⁸. Podobnym torem w swych rozważaniach podążył F. Zahn, który twierdził, że "wydatki na ubezpieczenie społeczne należy traktować mniej jako ciężar, a więcej jako niezbędne i jednocześnie zwracające się wydatki w gospodarce"⁹. R. Goldscheid proponował natomiast, by politykę socjalną rozpatrywać w kategoriach "ekonomii zasobami ludzkimi" (Menschenoekonomie). Politykę socjalną - pisał on - należy rozumieć jako usługę na rzecz "kapitału ludzkiego", jej nakład zaś jako "koszt wytwarzania kwalifikacji człowieka"¹⁰.

Po I wojnie światowej przeciwko polityce socjalnej państwa wysunięto argument politycznej natury, uznając ją za "drogę socjalizacji od dołu, prowadzącą do zniesienia prywatno-gospodarczego systemu, do stopniowego przejścia do socjalizmu"¹¹. W związku z tym, w pierwszych latach powojennych, dyskusja o gospodarczych aspektach tej polityki ustąpiła miejsca sporom o charakterze politycznym. Wznowiona została w połowie lat dwudziestych i do końca "wielkiego kryzysu" oraz pojawienia się teorii Keynesa koncentrowała się głównie na tym, czy wzrost gospodarczy jest jedynie przesłanką (warunkiem) działalności socjalnej, czy także jej skutkiem. Znalazła ona swój wyraz głównie w literaturze niemieckiej¹².

Mimo iż nadal dominował pogląd, o czysto konsumpcyjnym, kosztowym charakterze przedsięwzięć socjalnych, to jednak pojawiło się też kilka prac, w których wskazywano na ich pozytywny wpływ na proces wzrostu gospodarczego. Znaczna część świadczeń socjal-

⁸ F. H a r k o t, Bemerkungen über die Hindernisse der Zivilisation und Emanzipation der unteren Klassen, Frankfurt am Main 1919, s. 25.

⁹ F. Z a h n, Wirkung der deutschen Sozialversicherung, München 1915, s. 95.

¹⁰ R. G o l d s c h e i d, Hörenentwicklung und Menschenökonomie, Leipzig 1911, s. 495-496.

¹¹ Zob. np.: G. B r i e f s, Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, "Schriften der Gesellschaft für soziale Reform" 1930, h. 3, s. 154.

¹² Por. M a r k l e i n, op. cit., s. 40.

nych - pisał S. Helander - może mieć charakter "produkcyjny", ponieważ oddziałuje na wzrost produktywności czynnika pracy. O tym, czy będą to jednak świadczenia produkcyjne, zadecyduje relacja nakładów na nie poniesionych do uzyskanych dzięki nim efektów. Tylko wtedy, kiedy koszty świadczeń socjalnych będą mniejsze od uzyskanych efektów, można je uznać za produkcyjne. Do miana "produkcyjnych" kandydować mogą, jego zdaniem, świadczenia socjalne służące ochronie pracy, leczeniu i zapobieganiu chorobom, wydatki na pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe, na kształcenie zawodowe i socjalne budownictwo mieszkaniowe¹³. F. Okrass, podzielać pogląd Helandera, wymieniał jako czysto konsumpcyjne świadczenia socjalne jedynie świadczenia rentowe dla wypadającej z produkcji siły roboczej oraz te, które wspierają symulantów¹⁴. A. Grieser sądził, że efekt zwiększających produktywność gospodarki działań socjalnych w porównaniu z kosztem na nie poniesionym dałby zapewne pozytywne saldo, gdyby udało się go skwantyfikować¹⁵. Także F. Boesler uważał, że "to, co gospodarka wydaje na ubezpieczenia społeczne, otrzymuje z powrotem w postaci poprawy zdrowia, zwiększonego potencjału pracy i siły nabywczej"¹⁶.

W rozważaniach na temat gospodarczej wartości polityki świadczeń socjalnych, prowadzonych pod koniec lat dwudziestych, zaczęły pojawiać się pierwsze wzmianki o ich znaczeniu z punktu widzenia możliwości zbytu w gospodarce kapitalistycznej¹⁷. Całkiem nowy akcent tej dyskusji nadaje jednak pojawienie się teorii Keynesa. Jego popytowa teoria dochodu narodowego dokonuje zasadniczego zwrotu w ocenie gospodarczej przydatności polityki socjalnej. Spór, czy świadczenia socjalne mają charakter produkcyjny czy konsumpcyjny schodzi na plan drugi. Pierwszoplanowym staje się natomiast ich aspekt konsumpcyjny (popytowy). Rozszerzanie konsumpcji przez instytucje zabezpieczenia społecznego przestaje

¹³ S. Helander, Wirtschaftliche Grenzen der Sozialpolitik, "Schmollers Jahrbuch" 1931, Nr. 55, s. 224.

¹⁴ F. Okrass, Soziale "Belastung" der deutschen Wirtschaft, "Gewerkschaftsarchiv" 1925, s. 224.

¹⁵ A. Grieser, Die Zukunft der Arbeit, Berlin 1927, s. 142.

¹⁶ F. Boesler, Sozialetat und soziale Belastung, Berlin 1931, s. 77.

¹⁷ Por. E. Kreil, Sozialversicherung und Wirtschaft, Berlin 1928, s. 128-130.

być odbierane przez szybko rosnące grono zwolenników doktryny keynesowskiej jako zjawisko negatywne dla wzrostu gospodarczego. Wręcz przeciwnie, uznaje się je za pożądane dla wzrostu i stabilizacji jego przebiegu.

Wielki kryzys lat 1929-1933 i nowe podejście do problemów kapitalizmu, zawarte w teorii Keynesa, wykazały, iż system ten nie jest w stanie zagwarantować w warunkach leseferyzmu ani pełnego wykorzystania istniejących czynników produkcji, ani pełnego zatrudnienia i w konsekwencji doprowadziły do odrzucenia dogmatu tradycyjnej ekonomii burżuazyjnej, że państwo nie powinno ingerować w stosunki gospodarcze¹⁸. Systematyczna działalność państwa, wprowadzona do modelu Keynesa, zmierzająca do uzyskania równowagi gospodarczej przez dopasowanie rozmiarów inwestycji do oszczędności w warunkach pełnego wykorzystania czynników produkcji, stała się absolutną koniecznością. Jednym z zalecanych środków interwencji państwa miała być pewna niwelacja rozbieżności w dochodach ludności przez zwiększenie progresywnego opodatkowania, przy jednoczesnym zwiększeniu świadczeń społecznych na rzecz grup najmniej uposażonych, by w ten sposób uzyskać wzrost globalnej konsumpcji, a zmniejszenie wielkości globalnych oszczędności¹⁹. Działalność socjalna dokonująca zmiany w podziale dochodu narodowego w kierunku zwiększenia skłonności do konsumpcji została więc w teorii Keynesa uznana za pożyteczną dla wzrostu kapitału i przydatną z punktu widzenia przebiegu koniunktury.

Dalszy rozwój keynesizmu charakteryzuje wyodrębnienie się z niego "lewego" i "prawego" odłamu. "Lewicowy" keynesizm, z którego później wyrosła doktryna "państwa dobrobytu", postulował walkę z depresją właśnie za pomocą szerokiego arsenału środków z zakresu polityki społecznej, takich jak: redystrybucja dochodu narodowego w kierunku zwiększenia konsumpcji mas, rozwój budownictwa socjalnego itp.²⁰

¹⁸ Por.: J. G ó r s k i, W. S i e r p i ń s k i, Historia powszechnej myśli ekonomicznej 1870-1950, Warszawa 1972, s. 309 i 344-345.

¹⁹ Ibidem, s. 346.

²⁰ Ibidem, s. 360. Rozpowszechnił się on szczególnie w Wielkiej Brytanii i w USA w latach międzywojennych. "Prawicowy" keynesizm faworyzował zbrojeniową drogę w polityce antykryzysowej. Wybrały ją Niemcy i inne kraje faszystowskie.

Uchwalenie w roku 1935 w USA ustawy o zabezpieczeniu społecznym (Social Security Act) było jednym z elementów walki z depresją, jaką przeżywała w tym okresie gospodarka amerykańska. Prezydent Roosevelt widział w niej bowiem nie tylko środek zapewnienia opieki potrzebującym, ale i czynnik osłabiający ostrość wahań koniunkturalnych. Stąd też nazwał ją kamieniem węgielnym zdrowszej struktury ekonomicznej Stanów Zjednoczonych²¹.

Polityka socjalna zawdzięcza więc keynesowskiej doktrynie ekonomicznej uznanie jej właściwości koniunkturalnych. Wskazała ona na szerszą niż dotychczas możliwość włączenia polityki socjalnej w ramy gospodarki kapitalistycznej, potraktowania jej jako elementu mieszczącego się w mechanizmie funkcjonowania tej gospodarki i spełniającego określone funkcje gospodarcze.

Ma to swoje odzwierciedlenie w dalszej dyskusji na temat gospodarczego znaczenia polityki socjalnej. Już w 1936 r. B. Pfister wydał pracę o polityce socjalnej w Anglii jako polityce antykryzysowej²². Autor uważał, iż "totalna" polityka socjalna w Anglii oddaje jej duże usługi przez łagodzenie kryzysu od strony popytowej. Poprzez świadczenia socjalne następuje bowiem zmniejszenie oszczędności zatrudnionych (którzy obciążeni są kosztami tych świadczeń) na rzecz wzrostu konsumpcji wyłączonych z procesu produkcji.

W. H. Beveridge uznał system zabezpieczenia społecznego za ważny (automatycznie funkcjonujący) środek polityki pełnego zatrudnienia, jako że przez zagwarantowanie dochodów socjalnych hamowany jest spadek globalnego popytu w gospodarce²³.

W USA w drugiej połowie lat czterdziestych powstaje teoria "automatycznych stabilizatorów koniunktury". Jej zasługą jest "wykrycie" w gospodarce kapitalistycznej takich środków polityki fiskalno-finansowej państwa, które raz doń wprowadzone mogą działać dalej automatycznie, tj. bez potrzeby bieżącej ingerencji pań-

²¹ Por.: Z. S z y m a ń s k i, Uwagi o genezie i pojęciu zabezpieczenia społecznego w krajach kapitalistycznych, Zesz. Nauk. Uniw. Łódz. Ser. I, 1964, z. 37, s. 75.

²² B. P f i s t e r, Sozialpolitik als Krisenpolitik, Stuttgart 1936.

²³ W. H. B e v e r i d g e, Full Employment, London 1944, cyt. za: M a r k l e i n, op. cit., s. 99.

stwa, i osłabiać cykliczne wahania globalnego popytu. Tym samym mogą one wywierać stabilizujący wpływ na koniunkturę. Do automatycznych stabilizatorów zaliczone zostały m. in. także niektóre elementy systemu zabezpieczenia społecznego, a mianowicie: zasiłki dla bezrobotnych, wydatki na renty starcze oraz wydatki z opieki społecznej²⁴. Uznano bowiem, iż te świadczenia socjalne charakteryzują się automatyczną, antycykliczną elastycznością koniunkturalną, tzn. reagują hamującą na fluktuacje globalnego popytu.

Po II wojnie światowej wraz z dalszym rozwojem polityki socjalnej państwa powstaje konieczność ściślejszego jej powiązania z polityką ekonomiczną. Zwiększa się zainteresowanie jej gospodarczą przydatnością.

Coraz powszechniejszy staje się też pogląd, jaki zaprezentował J. Mackenroth na zjeździe przedstawicieli Związku do Spraw Polityki Społecznej w Berlinie w 1952 r., iż "nie istnieje już dzisiaj żadna »neutralna« polityka socjalna, ona współokreśla gospodarkę i strukturę społeczną"²⁵. Dalej Mackenroth stwierdza, iż "bez dostrojonej, skoordynowanej z polityką ekonomiczną polityki socjalnej może gospodarka i społeczeństwo ponieść poważne szkody [...] Wprawdzie źródłem wszystkich nakładów socjalnych jest bieżący dochód, ale dobra polityka socjalna może stać się jednym z najbardziej aktywnych czynników wzrostu produktu społecznego, ona nie tylko zużywa dochód narodowy, ale także go powiększa"²⁶.

Miedzy polityką socjalną i gospodarczą istnieje ścisła współzależność - stwierdza O. A. Friedrich. Nie może być mowy o dobrej polityce socjalnej, gdy nie jest zagwarantowany odpowiedni wzrost gospodarczy. Z drugiej strony system świadczeń socjalnych służy wzrostowi gospodarczemu. Polityka socjalna toruje gospodarce drogę do zmian strukturalnych i stwarza warunki do utrzymania wszystkich produkcyjnych sił²⁷. Podobnie konstatuje A.

²⁴ Por. np.: A. H. Hansen, *Economic policy and Full Employment*, New York 1947; E. Despres, M. Friedman, A. G. Hart, P. A. Samuelson, D. H. Wallace, *The Problem of Economic Instability*, "Readings in Fiscal Policy" 1955, s. 405-440.

²⁵ Cyt. za: L. Preller, *Sozialpolitik*, Tübingen 1962, s. 144.

²⁶ Ibidem, s. 145 i 147.

²⁷ O. A. Friedrich, *Sozialpolitik als Stabilitäts*

Paulsen pisząc, że "wzrost gospodarczy i społeczny dobrobyt są funkcjonalnie połączone, ale nie tak, że dobrobyt wciąż tylko jest zmienną zależną wzrostu - funkcja ta jest odwracalna"²⁸.

Zainteresowanie gospodarczą stroną polityki świadczeń socjalnych znajduje swe odzwierciedlenie w coraz liczniej ukazujących się po II wojnie światowej, a szczególnie od lat sześćdziesiątych, teoretycznych dysertacjach, artykułach i opracowaniach książkowych dotyczących tej problematyki. Podejmowane w nich badania można, ogólnie rzecz biorąc, podzielić na te, które dotyczą koniunkturalnego znaczenia polityki zabezpieczenia społecznego i te, które analizują jego wpływ na podażowe czynniki wzrostu gospodarczego. Nierzadko oba zagadnienia analizowane są łącznie.

Niemal wszyscy ekonomiści parający się problematyką ekonomicznych aspektów socjalnego zabezpieczenia podkreślają jego wartość stabilizacyjną. I tak np. P. Gregg wyznaje pogląd, iż nie jest rzeczą przypadku, że żądania mas w zakresie usług socjalnych, chociaż nie w pełni, ale w znacznym stopniu zostały uwzględnione właśnie wówczas, gdy została uznana konieczność wzięcia w rachubę siły nabywczej klasy robotniczej jako ważnego elementu kształtującego równowagę rynkową i czynnika osłabiającego tendencje recesyjne²⁹. A. André w pracy "Arbeit und soziale Sicherheit" pisze, iż "w przebiegu dziesięcioleci wraz z silnym wzrostem świadczeń socjalnych przybyły nowe motywacje działalności socjalnej, mianowicie bardziej racjonalnego rodzaju. Trzeba tu wymienić przede wszystkim to, że poprzez świadczenia socjalne, które przecież nierzadko zastępują dochód z pracy, znaczna siła nabywcza jest przekazywana, co jest ważnym czynnikiem w obecnym życiu gospodarczym"³⁰.

- und Wachstumsfaktor, "Wirtschaftsdienst" 1971, Nr 4, s. 197-198.

²⁸ A. Paulsen, Wirtschaftswachstum und sozialer Fortschritt in einer freien Gesellschaft, "Die Sozialpolitik und die Freiheit des Menschen" 1959, s. 15.

²⁹ P. Gregg, The Welfare State, London 1967, s. 45, cyt. za: S. Zawadzki, Państwo dobrobytu, Warszawa 1965, s. 405.

³⁰ A. André, Arbeit und Soziale Sicherheit in der BRD, "Schriftenreihe der Zeitschrift Wege zur Sozialversicherung" 1976, s. 6.

Zdaniem C. Woodarda aktualny poziom rozwoju sił wytwórczych wymagał zabezpieczenia odpowiedniego poziomu konsumpcji. Nie można było pozostawić tego zagadnienia wolnej grze sił, korygowanej zgodnie z założeniami państwa - "nocnego stróża", prywatną działalnością dobroczynną. Rozwój usług socjalnych i wysuwana przez teoretyków "welfare state" teza o odpowiedzialności państwa za poziom stopy życiowej ma więc głębokie uzasadnienie ekonomiczne³¹.

"Zdrowy system zabezpieczenia społecznego - konstatuje M.J. Vedkamp - przedstawia w pierwszej linii wmontowany w gospodarkę czynnik stabilizacyjny, a ponieważ stabilna siła nabywcza jest potężnym bodźcem gospodarczego wzrostu, można z tego wyciągnąć wniosek, że zdrowy system zabezpieczenia sam jest siłą napędową wzrostu"³².

W latach pięćdziesiątych dość szybko rozwija się także, wspomniana już teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury. Jest to wynikiem dążeń do poprawy synchronizacji stabilizacyjnej polityki finansowej państwa z cyklem koniunkturalnym. W związku z tym coraz częściej akcentuje się też wartość niektórych elementów systemu zabezpieczenia społecznego jako automatycznych stabilizatorów. Niektórzy ekonomiści uważają nawet, iż cały system ubezpieczeń społecznych może być rozpatrywany w kategorii automatycznego stabilizatora. Zgłaszają oni jedynie pewne zastrzeżenia do jego reakcji koniunkturalnej w fazie rozkwitu³³. Za jeden z najważniejszych i niemal w pełni doskonały automatyczny stabilizator koniunktury uznawane jest natomiast powszechnie ubezpieczenie na wypadek bezrobocia³⁴.

³¹ C. Woodard, Reality and Sozial Reform: The Transition from Laissez-faire to the Welfare State, "The Yale Law Journal" 1962, No 2, s. 305, cyt. za: Zawadzki, op. cit., s. 405.

³² M. J. Vedkamp, Wirtschaftliche Aspekte der Sozialen Sicherheit, "Internationale Revue f. Soziale Sicherheit" 1972, Nr 1-2, s. 83.

³³ Zob. np.: H. Hensen, Die Finanzen der Sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft, Kiel 1955, s. 132-133.

³⁴ Por. np.: H. Haller, Finanzpolitik, Tübingen und Zürich 1957, s. 155; A. H. Hansen, Business Cycles and National Income, New York 1951, s. 544-545; A. Estey, Cykle koniunkturalne, Warszawa 1959, s. 449-450.

W początkach lat siedemdziesiątych powstała w RFN teoretyczna koncepcja antycyklicznie funkcjonującego systemu finansowania zabezpieczenia rentowego, który, jak sądzono, mógłby być także zastosowany przy innych ubezpieczeniach społecznych³⁵. Również w praktyce podjęto próbę zmiany sposobu finansowania świadczeń rentowych, m. in. po to, by mógł on pełnić funkcję automatycznego stabilizatora³⁶. Nie była to jednak próba udana³⁷.

Coraz większe zainteresowanie wzbudza także wpływ systemu zabezpieczenia na wzrost gospodarczy od strony czynników podażowych. Wiąże się to zresztą z przesunięciem akcentów w polityce interwencyjnej państwa kapitalistycznego w połowie lat sześćdziesiątych w kierunku interwencjonizmu "wzrostowego".

Badania przeprowadzone w różnych krajach kapitalistycznych wykazały, iż w ciągu ostatnich dziesięcioleci istotnie silniej wzrosła produkcja niż nakłady na wszystkie czynniki produkcji razem wzięte³⁸. Uważa się, iż jest to przede wszystkim wynikiem pominięcia przy mierzeniu nakładów "inwestycji w człowieka", które zwiększyły istotnie zasób kapitału ludzkiego. Dotyczy to w pierwszym rzędzie nakładów na kształcenie i zdrowie. Ale nawet środki dla utrzymania aktualnej i przyszłej siły roboczej mogą być - zdaniem R. Marklein - jako inwestycje oznaczone, podobnie jak wydatki na podniesienie mobilności czynnika pracy i na pośrednictwo pracy³⁹.

"W przybliżeniu - pisze ona - trzeba by wszystkie świadczenia socjalne dla ludności pracującej określić jako inwestycje brutto, ponieważ przedsięwzięcia lecznicze, zapobiegawcze

³⁵ Zob.: W. J. P e i k e r t, Die Rentenfinanzierung nach der Konzeption eines eingebauten Konjunkturstabilisators, Frankfurt am Main 1972.

³⁶ Por. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main, Oktober 1969, s. 30.

³⁷ Zob.: T. H a d r o w i c z, Rola systemu zabezpieczenia społecznego w gospodarce współczesnego państwa kapitalistycznego na przykładzie RFN (maszynopis pracy doktorskiej, Uniwersytet Łódzki) 1979, s. 151-154.

³⁸ Por. np.: O. A u k r u s t, Investment and Economic Growth, "Produktivity Measurement Review" 1969, No 16, s. 35-53; W. G. H o f f m a n, Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit Mitte des 15. Jahrhunderts, Berlin-Heidelberg-New York, 1965, s. 25.

³⁹ M a r k l e i n, op. cit., s. 43.

(łącznie z zapobieganiem wypadkom), jak również zasiłki dla bezrobotnych czy dla chorych mogą być niezbędne do utrzymania siły roboczej. Podobnie należałoby ocenić przedsięwzięcia rehabilitacyjne czy wydatki na przeszkolenie, które podnoszą zdolność do pracy siły roboczej"⁴⁰.

Reasumując stwierdzamy, iż po II wojnie światowej, wraz z wyraźną rozbudową państwowego systemu zabezpieczenia społecznego, w wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych rośnie zainteresowanie jego przydatnością dla procesu wzrostu i stabilizacji koniunktury. Coraz częściej spotyka się poglądy wskazujące na pozytywne oddziaływanie tej formy działalności państwa na przebieg procesu gospodarczego i to zarówno od strony popytu, jak i podaży. Nie oznacza to jednak, że brak jest głosów krytycznych, przestrzegających przed dalszą jej rozbudową, ze względu na wynikające z działalności socjalnej państwa negatywne konsekwencje ekonomiczne. Te poglądy jednak, jak uprzedziliśmy na wstępie będą przedmiotem odrębnego opracowania.

Ocena zaprezentowanych poglądów

Chcąc ustosunkować się do zaprezentowanych poglądów, a więc odpowiedzieć na pytanie, czy i w jakim stopniu można je uznać za słuszne, należałoby przeprowadzić pogłębioną analizę funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego w kapitalizmie pod kątem ich gospodarczych następstw. Na to, rzecz jasna, nie ma miejsca w opracowaniu o charakterze artykułowym. Autor tego artykułu przeprowadził taką analizę na podstawie zachodnioniemieckiego systemu zabezpieczenia społecznego w swej dysertacji doktorskiej⁴¹, stąd czuje się upoważniony do wyrażenia swej opinii, swego stosunku do przedstawionych w powyższych poglądach kwestii.

Ogólnie rzecz biorąc dyskusja dotycząca gospodarczej przydatności państwowych systemów socjalnych prowadzona przez burżuazyjnych przedstawicieli myśli społeczno-ekonomicznej koncentrowała

⁴⁰ Ibidem, s. 48-49.

⁴¹ Zob.: T. H a d r o w i c z, op. cit.

się na dwóch podstawowych zagadnieniach. Po pierwsze, spierano się o to, czy przedsięwzięcia socjalne, a zwłaszcza ich skala i zakres społeczny, są jedynie pochodną wzrostu gospodarczego, czy też mogą ten wzrost aktywnie pobudzać, czy mogą być zatem rozpatrywane także w kategoriach społecznych czynników wzrostu gospodarczego. Po drugie zaś, na pewnym etapie rozwoju tej dyskusji (a mianowicie po pojawieniu się teorii Keynesa), kiedy uznana została dość powszechnie konieczność aktywnego oddziaływania państwa na przebieg procesu gospodarczego w celu osłabienia jego cyklicznych fluktuacji, pojawiła się także kwestia oceny systemów socjalnych od strony ich właściwości stabilizacyjnych, ich zdolności do ograniczania immanentnej w gospodarce kapitalistycznej niestabilności. Do tych dwóch podstawowych zagadnień należałoby się więc teraz ustosunkować.

Jeśli chodzi o związek działalności socjalnej ze wzrostem gospodarczym, to należy stwierdzić, że jest on szczególnie widoczny przy rozpatrywaniu go od strony czynników podażowych bezpośrednich, tj. zatrudnienia i wydajności pracy. Tutaj też koncentruje się dyskusja, w której dominuje na ogół opinia, iż znaczna część przedsięwzięć (świadczeń) socjalnych wywiera pozytywny wpływ na oba te czynniki.

Dla lepszego zrozumienia tej kwestii przypomnijmy zatem, iż w zakresie państwowych systemów zabezpieczenia społecznego w wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych wchodzi na ogół: profilaktyka zdrowotna, ochrona zdrowia i zdolności do pracy, opieka nad matką i dzieckiem, rehabilitacja lecznicza i zawodowa inwalidów i osób upośledzonych na zdrowiu, świadczenia pieniężne i rzeczowe w razie niezawinionego braku środków utrzymania wskutek braku pracy, choroby, macierzyństwa, inwalidztwa, starości i śmierci żywiciela, zaopatrzenie, pomoc (opieka) społeczna, zasiłki rodzinne i inne formy pomocy społecznej dla rodziny. Odnosić należy także rozszerzanie się zakresu tych systemów wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym krajów kapitalistycznych. Szczególnie warto zwrócić uwagę na włączenie w wielu krajach do systemu zabezpieczenia działań mających na celu wspieranie procesu kształcenia młodzieży (stypendia) i pracujących. W RFN np. instytucje ubezpieczenia na wypadek bezrobocia zostały ustawowo zobligowane do prowadzenia polityki aktywizującej zatrudnienie. W jej zakres wchodzi działania mające na celu:

1) popieranie zawodowego kształcenia, doksztalcania czy przeszkalanania oraz zawodowej rehabilitacji poprzez stworzenie systemu pomocy finansowej (zasiłków dla osób uczących się lub podlegających zawodowej rehabilitacji),

2) ułatwianie podejmowania pracy (zapomogi, częściowy lub całkowity zwrot kosztów wynikających ze starań o pracę, pożyczki lub dopłaty dla przedsiębiorstw zatrudniających osoby mające szczególnie duże trudności w uzyskaniu pracy itp. ,

3) utrzymanie dotychczasowych miejsc pracy (dopłaty do kosztów produkcji przedsiębiorcom oraz dodatki płacowe dla pracowników w przypadku rezygnacji z zaplanowanej redukcji zatrudnienia),

4) pobudzanie do tworzenia nowych miejsc pracy (dopłaty lub pożyczki dla przedsiębiorców uruchamiających nowe miejsca pracy)⁴².

Z przedstawionego zakresu działalności państwowych systemów socjalnych widać wyraźnie, iż zawiera on szereg elementów, które powinny pozytywnie oddziaływać zarówno na zatrudnienie, jak i wydajność pracy, a więc na podstawowe czynniki wzrostu gospodarczego. Ich wpływ na zatrudnienie może następować w sposób bezpośredni lub pośredni, tj. poprzez oddziaływanie na zasoby siły roboczej, bądź na faktyczną jej podaż.

Tak np. działalność służby zdrowia przyczynia się z pewnością do zwiększania zasobów siły roboczej poprzez przedłużanie, a ściślej współudział w przedłużaniu długości przeciętnego trwania życia. Profilaktyka wypadkowa, zdrowotna, rehabilitacja zapobiegają uszczuplaniu zasobów siły roboczej. Skutki powyższych działań socjalnych mogą następnie znaleźć swe odzwierciedlenie w kształtowaniu się faktycznej podaży siły roboczej, tj. w liczbie osób znajdujących się w wieku zdolności do pracy i zgłaszających gotowość jej podjęcia. Ponadto wpływ większości świadczeń socjalnych na faktyczną podaż pracy wynika z faktu, iż pełnią one wraz z płacą funkcję reprodukcji siły roboczej, podtrzymując tym samym jej sukcesywny dopływ na rynek pracy.

Wpływ systemów socjalnych na rozmiary zatrudnienia, a więc na stopień wykorzystania faktycznej podaży pracy, może następować poprzez realizację świadczeń zwiększających mobilność zawodową i terytorialną siły roboczej, wspierających proces zawodowego

⁴² Zob.: Übersicht über..., s. 211-226.

kształcenia, doksztalcania, przeszkalania, czy zawodowej rehabilitacji, świadczeń ułatwiających podjęcie, czy umożliwiających utrzymanie pracy, bądź zapobiegających czy ograniczających redukcję w zatrudnieniu itp.

Systemy socjalne mogą także przyczyniać się do zwiększania lub hamowania spadku wydajności pracy. Jej zwiększanie następować będzie poprzez przedsięwzięcia socjalne podnoszące jakość siły roboczej, np. takie, które prowadzą do poprawy stanu zdrowia pracujących, zachęcają do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, czy umożliwiają faktycznie niezdolnym do pracy zaprzestanie działalności zawodowej (poprzez dostęp do świadczeń socjalnych gwarantujących zabezpieczenie egzystencji). Nie bez znaczenia, z punktu widzenia bodźców do wydajnej pracy, jest także poczucie socjalnego bezpieczeństwa zatrudnionych. Ponadto profilaktyka zdrowotna czy wypadkowa zmniejsza ubytki w czasie pracy, będące konsekwencją choroby czy wypadku, co hamuje spadek wydajności pracy liczonej na jednego zatrudnionego. Działalność lecznicza i rehabilitacyjna zmniejsza natomiast straty w zdolności do pracy, co prowadzi do osłabienia spadku wydajności pracy zarówno na jednego zatrudnionego, jak i w relacji do czasu pracy.

Powyżej zasygnalizowane pozytywne dla wzrostu gospodarczego skutki, wynikające z funkcjonowania systemów socjalnych, nie mogą być jednak na gruncie gospodarki kapitalistycznej utożsamiane z ich faktycznym wykorzystaniem w procesie gospodarowania. Utrzymywanie się bowiem w tej gospodarce stanu niepełnego zatrudnienia (z wyjątkiem co najwyżej krótkich okresów wysokiej koniunktury) zmniejszać musi także stopień wyzyskania korzyści gospodarczych, będących konsekwencją funkcjonowania tych systemów.

Konkludując, należy zgodzić się w pełni z poglądami doszukującymi się w znacznej części świadczeń socjalnych pozytywnego wpływu na proces wzrostu gospodarczego. Są one z pewnością teoretycznie słuszne, aczkolwiek bardzo trudne do weryfikacji w praktyce.

Drugi problem, na którym koncentruje się dyskusja o gospodarczej przydatności państwowych systemów zabezpieczenia społecznego, dotyczy ich właściwości stabilizacyjnych i ich roli w osłabianiu cyklicznych wahań koniunkturalnych. Zaprezentowane w tej kwestii poglądy można podzielić na dwie grupy, biorąc za

podstawę podziału zawartą w nich ocenę źródeł (przyczyn) właściwości antycyklicznych systemów socjalnych.

Autorzy pierwszej grupy poglądów wyprowadzają swą tezę o stabilizacyjnej wartości systemów socjalnych z samego faktu ich istnienia, wprowadzenia do gospodarki kapitalistycznej. Tok ich rozumowania jest następujący: systemy socjalnego zabezpieczenia podtrzymują siłę nabywczą określonych grup społecznych, bronią ich dochodów i tym samym bronią osiągniętego w gospodarce poziomu globalnego popytu poprzez obronę popytu konsumpcyjnego. Co więcej, przesuwając część dochodów od grup społecznych charakteryzujących się wyższą skłonnością do oszczędzania, do grup społecznych charakteryzujących się wyższą skłonnością do konsumpcji zmniejszają rozmiary oszczędności na rzecz wzrostu rozmiarów konsumpcji.

Autorzy drugiej grupy poglądów skupiają natomiast swą uwagę na sposobie funkcjonowania systemów socjalnych, a ściślej mówiąc na sposobie ich zachowania się w cyklu koniunkturalnym i od tej strony analizują ich przydatność dla bieżącej polityki stabilizacyjnej państwa. Dochodzą oni do wniosku, iż systemy te lub pewne ich części składowe wykazują zdolność do bieżących reakcji antycyklicznych, czyli do reakcji hamujących spadek globalnego popytu w gospodarce w okresach załamania koniunktury oraz osłabiających jego wzrost w okresach prosperity. Ze względu na możliwość automatycznego funkcjonowania tych systemów (a więc bez potrzeby bieżącej interwencji państwa) zaliczają je, a zwłaszcza niektóre ich elementy, do automatycznych stabilizatorów koniunktury.

Pogłębiona analiza tego problemu, przeprowadzona przez autora artykułu, potwierdza, aczkolwiek z pewnymi zastrzeżeniami, prawdziwość obu tych poglądów.

Powołanie do życia w warunkach gospodarki kapitalistycznej państwowego, zinstytucjonalizowanego, prawnie usankcjonowanego systemu zabezpieczenia społecznego oznacza wprowadzenie do tej gospodarki elementu, który nie może być traktowany jako neutralny z punktu widzenia przebiegu gospodarczej koniunktury, a zwłaszcza głębokości załamania koniunkturalnych. Stworzenie bowiem systemu, którego głównym zadaniem jest zabezpieczenie obywateli przez odpowiednie świadczenia i działania socjalne przed ujemnymi następstwami utraty, czy ograniczenia możliwości zarobkowania, oznacza stworzenie czegoś w rodzaju gwarantowanej siły nabywczej,

a tym samym gwarantowanego popytu, który nie niknie nawet podczas silnych załamania koniunkturalnych. Większość świadczeń socjalnych jest bowiem niezależna od przebiegu gospodarczej koniunktury, jest acykliczna, jako że dotyczy zdarzeń (ryzyk) socjalnych nie mających z nią żadnego lub prawie żadnego związku. Są to np.: zasiłki chorobowe, świadczenia wypadkowe, świadczenia dla inwalidów, wdów, sierot, zasiłki rodzinne, wydatki na rehabilitację. Świadczenia socjalne są ponadto prawnie zagwarantowane i praktycznie rzecz biorąc, nie mogą na ogół ulec cofnięciu czy czasowemu zawieszeniu. Rozmiary wydatków na te świadczenia uzależnione są od częstotliwości występowania zdarzeń socjalnych, których dotyczą oraz od spełnienia ustawowych warunków umożliwiających nabycie prawa do nich. Poza tym przy ubezpieczeniowej formie zabezpieczenia społecznego, która dominuje w większości systemów socjalnych współczesnych państw kapitalistycznych, są one poprzedzone opłacaniem składek, a więc niejako samofinansowaniem świadczeń przez samych ubezpieczonych.

Dochody w postaci świadczeń socjalnych otrzymują przeważnie osoby, które, dotknięte określonym zdarzeniem socjalnym, mają istotne kłopoty z zabezpieczeniem swej egzystencji, czy utrzymaniem dotychczas osiągniętego standardu życia. Stopień prawdopodobieństwa, iż zostaną one niemal w całości wydane, a więc przekształcą się w popyt konsumpcyjny, jest tu prawie stu procentowy. Świadczenia socjalne zapewniają kontynuację, trwałość dochodów indywidualnych na określonym poziomie, uzależnionym od ustawowo określonej stopy kompensacji utraconych płac czy uposażeń. Zapobiegają więc całkowitej ich utracie w przypadku przejściowego bądź trwałego wyłączenia z procesu produkcji części dotychczas zatrudnionych.

Należy zatem uznać za bardzo trafne określenie systemu świadczeń socjalnych przez cytowanego uprzednio G. Vedkampa jako "wmontowanego w gospodarkę czynnika stabilizacyjnego". Inaczej mówiąc można go uważać za istotny element znacznie szerszego, szczególnie we współczesnym kapitalizmie, sektora "gwarantowanego czy usztynionego" popytu. Zawiera on w sobie wszystkie te pozycje wydatków publicznych, które są niezależne od bieżących wahań koniunktury, tzw. pozycje sztywne, a ściślej o stałym kierunku zmian. Za takie uważa się np. wydatki związane z powstaniem i rozszerzaniem własności państwowej, wydatki na zbrojenia, oświatę,

administrację oraz właśnie znaczną część świadczeń socjalnych.

Ta usztywniona część globalnego popytu stanowi z punktu widzenia przebiegu gospodarczej koniunktury pewną "stałość stabilizacyjną". Podnosi ona w sposób trwały "dolny punkt odbicia" w cyklu koniunkturalnym, wpływa na podwyższenie potencjalnie najniższego poziomu popytu i tym samym zmniejsza trwale głębokość kryzysu. Tworzy coś w rodzaju "poduszki stabilizacyjnej", której istotną część stanowią świadczenia systemu zabezpieczenia społecznego.

Należałoby jeszcze dodać, iż udział tego systemu w globalnym popycie wynika nie tylko z rozmiarów realizowanych świadczeń socjalnych, ale także z pełnionej przez niego funkcji redystrybucyjnej. Transferuje on bowiem siłę nabywczą od aktywnych zawodowo do wyłączonych przejściowo lub trwale z procesu produkcji, a więc od charakteryzujących się niższą przeciętną skłonnością do konsumpcji, do tych, których skłonność do wydawania dochodów na konsumpcję jest wyższa. Odbiorcy świadczeń socjalnych w całej swej masie wykazują wyższą o kilka punktów procentowych skłonność do konsumpcji niż obciążeni kosztami tych świadczeń.

Wskazując na znaczenie stabilizacyjne nieelastycznej koniunkturalnie części systemu świadczeń socjalnych, która współtworzy w gospodarce sektor "usztywnionego popytu", należy wyraźnie podkreślić, iż sektor ten nie pełni i oczywiście pełnić nie może funkcji eliminatora cyklu. Przez swe, niejako utrwalone, istnienie stwarza on jedynie dość trwałą zaporę, której nie mogą przekroczyć załamania koniunkturalne, podnosi czy ustanawia dolną granicę spadku globalnego popytu w gospodarce. Zmienia także w pewnym stopniu przebieg cyklu koniunkturalnego, nie zapobiegając jego istnieniu.

W państwowych systemach zabezpieczenia społecznego występują jednak także i takie pozycje świadczeń socjalnych, których rozmiary są uzależnione od przebiegu gospodarczej koniunktury, które odznaczają się elastycznością koniunkturalną i to o charakterze antycyklicznym. Są to bez wątpienia zasiłki dla bezrobotnych oraz, co jednak budzi już pewne wątpliwości, wydatki na renty starcze i wydatki z opieki społecznej.

Programy zasiłków dla bezrobotnych są jednomyślnie zaliczane do tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury. Spełniają one

bowiem wszystkie warunki automatycznej stabilizacji: A mianowicie:

- 1) są elastyczne koniunkturalnie,
- 2) elastyczność ta ma charakter antycykliczny, co prowadzi do osłabienia wahań dochodu rozporządzalnego w gospodarce w stosunku do fluktuacji dochodu narodowego,
- 3) oddziałują hamująco na fluktuację dochodów tych grup ludności, których wydatki są funkcją zmian tychże dochodów, co gwarantuje zmniejszenie amplitudy wahań globalnego popytu,
- 4) odznaczają się automatyczną reakcją koniunkturalną.

Sposób stabilizującego działania zasiłków dla bezrobotnych jest dość przejrzysty. W okresie załamującej się koniunktury, gdy wzrasta bezrobocie, miejsce utraconej płacy zajmuje zasiłek, co osłabia tempo spadku dochodu rozporządzalnego w stosunku do tempa spadku dochodu narodowego. W okresie poprawy koniunktury popyt na siłę roboczą wzrasta i umożliwia powrót znacznej części bezrobotnych do pracy. Następuje kolejna substytucja, tym razem niższego zasiłku przez wyższą płacę. Oznacza to, że dochód narodowy rośnie o całą płacę, natomiast dochód rozporządzalny o różnicę między wysokością płacy a wysokością zasiłku. Tym samym tempo wzrostu dochodu rozporządzalnego jest wolniejsze od tempa wzrostu dochodu narodowego. Globalny popyt spada zatem wolniej w okresie recesji oraz wzrasta wolniej w fazie prosperity, niżby to wynikało ze spadku (wzrostu) dochodu narodowego. W ten sposób cykliczne wahania popytu i związane z nim ściśle fluktuacje dochodu narodowego, zatrudnienia i produkcji będą w określonym stopniu złagodzone.

Do automatycznych stabilizatorów koniunktury zaliczane są także dość częste wydatki na renty starcze oraz wydatki z opieki społecznej. Mechanizm ich działania jest ten sam, co zasiłków dla bezrobotnych, z tą oczywiście różnicą, iż tu substytutem utraconej płacy czy uposażenia jest renta, bądź świadczenie z opieki społecznej. Powstaje tu jednak szereg wątpliwości dotyczących antycyklicznej elastyczności koniunkturalnej tych świadczeń socjalnych.

Co do rent starczych, to należy stwierdzić, że u podstaw zaliczenia ich do automatycznych stabilizatorów koniunktury leży przekonanie, iż istnieje antycykliczna zależność między zmianami liczby tych rent a przebiegiem koniunktury. Uważa się, iż

w fazie kryzysu w pierwszej kolejności zwalniani są z pracy pracownicy w wieku starszym lub znajdujący się blisko tej granicy wieku, co powoduje wzrost świadczeń rentowych, natomiast w okresie rosnącej koniunktury i zwiększającego się zapotrzebowania na siłę roboczą część rencistów powraca do działalności zawodowej, co oznacza spadek wydatków na renty starcze. Teza ta w swej drugiej części wzbudza jednak zastrzeżenia. O ile bowiem można się zgodzić z tym, że w okresie recesji bądź kryzysu, wskutek znacznych redukcji w zatrudnieniu i rosnących trudności w uzyskaniu pracy, liczba rent starczych wykazywać będzie tendencję do przyspieszonego wzrostu, o tyle powrót rencistów do pracy w fazie rosnącej koniunktury wydaje się co najmniej wątpliwy. Należy raczej oczekiwać, iż przy wysokim zapotrzebowaniu na siłę roboczą i większych możliwościach uzyskania odpowiedniej pracy część rencistów podejmie ją w granicach ustalonych ustawowo (zazwyczaj w niepełnym wymiarze godzin), nie rezygnując jednak z prawa do renty. Natomiast zatrudnieni dotychczas pracownicy w wieku starszym mogą dążyć do opóźnienia swego przejścia na rentę. Tym samym renty starcze nie będą wykazywać w fazie rosnącej koniunktury reakcji antycyklicznych. Słusznie więc, naszym zdaniem, sądzi A. Oberhauser, że ubezpieczenie na starość może być uznane jedynie za "bufor recesyjny", za "stabilizator przy cofającej się koniunkturze"⁴³.

Podobne zastrzeżenia budzi również elastyczność koniunkturalna świadczeń z opieki społecznej. Ich odbiorcami są w znacznej części te grupy społeczne, które niezależnie od stanu gospodarczej koniunktury, mają duże trudności z zabezpieczeniem swej egzystencji. Są to z reguły najmniej wykwalifikowane i najbiedniejsze grupy społeczne. W związku z tym, elastyczność koniunkturalna świadczeń realizowanych w ramach pomocy społecznej będzie z pewnością mniej wyraźna niż przy zasiłkach dla bezrobotnych. Z empirycznej weryfikacji tej kwestii, przeprowadzonej na podstawie systemu zabezpieczenia w RFN wynika, iż jedynie przy silnych załamaniach koniunktury wydatki na te świadczenia ulegają istot-

⁴³ A. Oberhauser, Sozialversicherung und Stabilisierungspolitik, "Finances publiques et securite sociale" 1969, s. 118.

nym zmianom, tj. istotnemu zwiększeniu. Daje to prawo do przypuszczeń, iż są one bardziej skłonne do działania antykryzysowego niż antycyklicznego.

Reasumując - głównych wartości stabilizacyjnych państwowych systemów zabezpieczenia społecznego należy upatrywać w ich wkładzie w sektor usztywnionego czy gwarantowanego popytu, a więc w tworzeniu w gospodarce trwałej "poduszki stabilizacyjnej". Natomiast zdolność do bieżących reakcji antycyklicznych albo antykryzysowych potwierdzają tylko nieliczne programy świadczeń socjalnych, a mianowicie te, które charakteryzują się antycykliczną albo antykryzysową elastycznością koniunkturalną. Należy jednak dodać, iż fakt istnienia takich programów nie przesądza jeszcze o tym, że ich stabilizacyjne właściwości będą wykorzystane w przebiegu koniunktury. Skuteczna polityka stabilizacji koniunktury wymaga bowiem, jak się powszechnie sądzi, stosowania zasady niezrównoważonego budżetu. Nieprzestrzeganie tej zasady prowadzi będzie do zaprzepaszczania efektów antycyklicznych, wynikających z koniunkturalnych reakcji niektórych programów świadczeń socjalnych.

Tadeusz Hadrowicz

ECONOMIC SIGNIFICANCE OF STATE SOCIAL SECURITY SYSTEMS IN CAPITALISM - REVIEW AND EVALUATION OF VIEWS

All highly industrialized capitalist countries have at present more or less, but in most cases quite well, developed state systems of social security. In majority of these countries they absorb over 30 per cent of the national income. While accomplishing its main tasks of the social-welfare type they exert, nonetheless, a definite influence on the economic management process.

The article contains a review of different views confirming a positive impact of the state social security systems on the capitalist economy, and their economic usefulness. The author is also making an attempt at their evaluation on the basis on an earlier performed and deeper analysis of the economic aspects of functioning of the West German social security system. The final conclusion is that the presented views may be treated as right in most cases as majority of activities within the scope of the state social security systems in capitalism exerts a positive impact on the economic growth process and contributes to weakening of cyclic instability in the capitalist economy.