

Tadeusz Hadrowicz*

POLITYKA SOCJALNA PAŃSTWA KAPITALISTYCZNEGO
W ŚWIEŁE EKONOMII POPYTU I EKONOMII PODAŻY

Socjalna działalność państwa w wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych podlegała po II wojnie światowej, a zwłaszcza od połowy lat sześćdziesiątych do połowy lat siedemdziesiątych, dynamicznemu rozwojowi. Najlepszym tego dowodem jest istotny wzrost udziału wydatków na cele socjalne w produkcie społecznym tych krajów. Udział ten zwiększył się w okresie 1965-1975 od 6 (Włochy) do ponad 11 punktów procentowych (Holandia) i stanowił w 1975 r. od blisko 20% (Wielka Brytania) do ponad 28% (Holandia) produktu społecznego brutto¹. Elastyczność wydatków socjalnych względem tego produktu była w latach 1950-1975 w większości krajów kapitalistycznych zdecydowanie większa od jedności i zawierała się w dość szerokim przedziale od 1,13 w Republice Federalnej Niemiec do 1,97 w Stanach Zjednoczonych², będąc jednocześnie prawie we wszystkich krajach większą od elastyczności wydatków publicznych ogółem. Ta ostatnia kształtowała się w przedziale od 1,17 (Francja i Republika Federalna Niemiec) do 1,45 (Szwajcaria)³.

* Dr, adiunkt w Instytucie Ekonomii Politycznej Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Por. J. K o h l, Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America, [w:] The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick-London 1981, s. 319.

² Ibidem, s. 317.

³ Ibidem, s. 310.

Udział wydatków publicznych (tj. wydatków centralnych i lokalnych rządu + wydatków na socjalne zabezpieczenie) w produkcie społecznym brutto zwiększył się w okresie 1950-1975 bardzo poważnie. Tak więc o ile w 1950 r. tylko w 3 krajach (Republice Federalnej Niemiec, Szwecji i Wielkiej Brytanii) wydatki publiczne przekroczyły 30% produktu społecznego brutto, oscylując w innych w granicach od 20% do 28%, to w 1975 r. tylko w 3 krajach (Szwajcarii, Finlandii i Stanach Zjednoczonych) nie przekroczyły one 40%, stanowiąc w pozostałych od 40% (Austria) do 54% (Holandia) wartości tego produktu⁴. Nie może być co do tego najmniej-wszych wątpliwości, iż o tak znacznym wzroście wydatków publicznych zadecydował w poważnym stopniu dynamiczny wzrost wydatków na cele socjalne.

Jednocześnie wraz z szybkim wzrostem wydatków publicznych, rosły obciążenia podatkowo-socjalne przedsiębiorstw, a przede wszystkim zatrudnionych. Dla zilustrowania skali tego zjawiska można podać, iż o ile w 1960 r. podatki i składki na ubezpieczenie stanowiły w krajach EWG od 24% (Belgia, Dania) do ok. 32% (Republika Federalna Niemiec, Francja, Włochy, Luksemburg) produktu społecznego brutto, to w 1975 r. oscylowały one już w granicach od 32% (Włochy) do 45-46% (Holandia, Luksemburg) tego produktu⁵. Zatem, podobnie jak przy wydatkach publicznych, dynamiczny rozwój świadczeń socjalnych zaważył w istotnym stopniu na tak dużym wzroście obciążeń podatkowo-składkowych. Najlepiej jest to widoczne w krajach, w których państwowe systemy socjalne, bazując na ubezpieczeniowej technice zabezpieczenia społecznego, finansują swe świadczenia głównie ze składek ubezpieczeniowych (są to np. Francja, Republika Federalna Niemiec, Holandia). W tych krajach dynamika wzrostu obciążeń składkowych w okresie 1960-1975 istotnie przewyższała dynamikę wzrostu podatków⁶.

Dynamiczny rozwój polityki socjalnej państwa po II wojnie światowej miał wielorakie przyczyny, ale spośród nich dwie miały z

⁴ Ibidem.

⁵ Por. Bundesministerium der Finanzen: Finanzberichte 1960-1979; cyt. za: H. L. D o r n b u s c h, Die Sozialabgabenbelastung der Erwerbstätigen, "Wirtschaftsdienst" 1979, - Nr. 12, s. 615.

⁶ Ibidem.

pewnością znaczenie decydujące. Był to niewątpliwie bardzo korzystny wzrost gospodarczy (średnie roczne tempo wzrostu dla całego okresu 1950-1973 oscylowało w granicach 4,6-5%) oraz, co nie mniej istotne, dominacja keynesistowskiej ekonomii popytu i wyrosłej z jej lewego skrzydła koncepcji "państwa dobrobytu", której realizacji, choć w różnym stopniu i z różnym skutkiem, podjęły się rządy większości krajów kapitalistycznych.

Zanim przejdziemy do bliższego wyjaśnienia znaczenia "rewolucji keynesowskiej" i powstałej w jej wyniku ekonomii popytu dla rozwoju polityki socjalnej, przypomnijmy, że systematyczna, zinstytucjonalizowana działalność socjalna państwa kapitalistycznego zapoczątkowana została w ostatnim 20-leciu XIX w. w Niemczech bismarckowskich powołaniem do życia pierwszych ubezpieczeń społecznych, a motywy jej podjęcia były jednoznacznie społeczno-politycznej, ustrojowej natury. Miała ona łagodzić najbardziej negatywne konsekwencje społeczne powstającego i rozwijającego się kapitalistycznego sposobu produkcji w celu zneutralizowania rewolucyjnych dążeń przybierającego na sile ruchu robotniczego i tym samym utrzymania kapitalistycznego ustroju.

Do lat trzydziestych XX w. polityka socjalna państwa traktowana była głównie w kategoriach kosztu, jaki trzeba ponieść dla zachowania kapitalistycznych stosunków produkcji, a polityczny motyw jej rozwoju był w zasadzie jedynym. W podejmowanych, zazwyczaj na marginesie innych rozważań, dyskusjach na temat gospodarczych konsekwencji tej polityki przeważały poglądy upatrujące w socjalnej działalności państwa szereg zagrożeń dla procesu gospodarowania, rozpatrywanego wówczas głównie od strony podażowej.

Twierdzono, iż np. działalność ta może prowadzić do obniżania rentowności przedsiębiorstw wskutek zobowiązania ich do partycypacji w kosztach świadczeń socjalnych, osłabiania ich możliwości akumulacyjnych oraz do zmniejszania skłonności do pracy i dyscypliny pracy, co miało pociągać za sobą obniżanie się rozmiarów podaży siły roboczej i jej wydajności⁷.

Sporadycznie pojawiała się także w dyskusji kwestia, czy świad-

⁷ Zob. np. P. S t e l l e r, Das Unternehmertum und die öffentlichen Zustände in Deutschland. Berlin 1911; L. B e r n h a r d, Unerwünschte Folgen der deutschen Sozialpolitik, Berlin 1913.

czenia socjalne mają wyłącznie charakter konsumpcyjny i w związku z tym nie przedstawiają sobą żadnej wartości gospodarczej, czy też mogą one także nabierać charakteru "produkcyjnego", tzn. pozytywnie oddziaływać na wzrost produkcji i dochodu narodowego. Poglądy wskazujące na gospodarczą przydatność polityki socjalnej rozumianej do "rewolucji keynesowskiej" głównie w kategoriach podażowych i sprowadzające się, najogólniej rzecz biorąc, do upatrywania w działalności socjalnej państwa czynnika współuczestniczącego w procesie reprodukcji siły roboczej i stwarzającego korzystniejsze warunki dla tego procesu, podnoszącego jakość siły roboczej, czy zmniejszającego rozmiary ubytków w czasie pracy i produkcji poprzez zmniejszanie częstotliwości zachorowań, wypadków przy pracy, przypadków inwalidztwa itp., należały raczej do rzadkości⁸. Dominował natomiast pogląd, iż polityka socjalna państwa, aczkolwiek niezbędna z przyczyn społeczno-politycznych stanowi "obce ciało" w mechanizmie funkcjonowania gospodarki, jest dla niej, a zwłaszcza dla przedstawicieli kapitału dodatkowym obciążeniem i niesie ze sobą istotne ograniczenie wolności jednostki.

1. Powstanie i rozwój ekonomii popytu a kwestia gospodarczej przydatności polityki socjalnej państwa

"Rewolucja keynesowska", jaka dokonała się w burżuazyjnej myśli ekonomicznej po ukazaniu się w 1936 r. fundamentalnego dzieła J. H. Keynesa: "Ogólnej teorii zatrudnienia, procentu i pieniądza", polegająca m. in. na skutecznym podważeniu tezy o samoustawiającej się w gospodarce równowadze przy pełnym zatrudnieniu zarówno rzeczowych, jak i osobowych czynników produkcji; na wprowadzeniu do teorii ekonomii, popytowej, makroekonomicznej interpretacji prawidłowości procesu gospodarczego oraz na uzasadnieniu potrzeby popytowego sterowania jego przebiegiem przez państwo, istotnie zmieniła także stosunek przedstawicieli teorii, jak i praktyki gospodarczej, do polityki socjalnej. Polityka ta

⁸ Por. np. R. M e r k l e i n, Soziale Sicherheit und Wirtschaftswachstum, Hamburg 1969, s. 32-39.

w ramach zapoczątkowanej przez J. M. Keynesa ekonomii popytu znalazła swe miejsce w mechanizmie funkcjonowania gospodarki, stając się czynnikiem mogącym w określonym stopniu usprawniać ten mechanizm od strony realizacji wytworzonej produkcji.

Zmiana w podejściu do polityki socjalnej państwa, w ocenie jej gospodarczej przydatności, dokonała się jednak w praktyce gospodarczej nieco wcześniej, jeszcze przed "rewolucją keynesowską", przed ukazaniem się "Ogólnej teorii...", która stwarzała możliwość uzasadnienia jej od strony teoretycznej. Nastąpiła ona w Stanach Zjednoczonych pod wpływem Wielkiego Kryzysu i następującej po nim depresji i znalazła swój wyraz w programie Nowego Ładu prezydenta F. D. Roosevelta. Program ten, będący wynikiem intensywnych poszukiwań praktycznych metod zwalczania depresji i wywołania ożywienia gospodarczego, zawierał m. in. pakiet środków o charakterze socjalnym.

Powołanie w 1935 r. do życia instytucji ubezpieczeń społecznych (na starość i na wypadek bezrobocia) oraz podjęcie przez rząd szeregu innych działań o charakterze socjalnym, miało służyć nie tylko złagodzeniu negatywnych społecznych następstw kryzysu i depresji, ale także, na co poważnie liczone, miało być pomocne w zwiększeniu aktywności gospodarczej prywatnych przedsiębiorstw. Tym samym po raz pierwszy obok motywacji społeczno-politycznej polityki socjalnej pojawiła się ekonomiczna motywacja jej rozwoju. Była to bowiem pierwsza próba świadomego wykorzystania środków socjalnych dla osiągnięcia zamierzonych celów gospodarczych.

Choć prezydent F. D. Roosevelt i jego współpracownicy mieli kontakty z J. M. Keynesem, to jednak zabiegi reformatorskie prezydenta Stanów Zjednoczonych nie były podbudowane teorią ekonomiczną, lecz miały charakter bardziej pragmatyczny. Były one - jak pisze S. Zawadzki - raczej nowym podejściem do problemu kryzysu i metod jego przezwyciężania, niż głównym programem, opartym na nowych założeniach teoretycznych⁹. Zatem gospodarcza przydatność polityki socjalnej, znajdująca swój wyraz w poprawie możliwości

⁹ S. Zawadzki, Państwo dobrobytu, Warszawa 1970, s. 133.

zbytu wytworzonej produkcji i w zmniejszaniu tym samym stopnia jej kryzysowych załamień, dostrzeżona została w praktyce wcześniej, zanim jeszcze powstała teoria zdolna do jej naukowego uzasadnienia.

Warto jednak odnotować, iż pierwsze wzmianki o pozytywnym wpływie polityki socjalnej na możliwości realizacji wytworzonej produkcji pojawiły się w piśmiennictwie społeczno-ekonomicznym już pod koniec lat dwudziestych¹⁰. Natomiast w tym samym roku, w którym J. M. Keynes wydaje swą "Ogólną teorię..." ukazuje się praca B. Pfistera o polityce socjalnej Anglii, jako polityce antykryzysowej¹¹. Jej autor stwierdza m. in., że "totalna" - jak ją nazywa - polityka socjalna Anglii oddaje jej duże usługi gospodarcze poprzez łagodzenie kryzysu od strony popytowej. Poprzez świadczenia socjalne następuje bowiem zmniejszenie oszczędności zatrudnionych (którzy są obciążeni kosztami tych świadczeń) na rzecz wzrostu konsumpcji wyłączonych z procesu produkcji i z tych świadczeń korzystających.

J. M. Keynes nie zajmował się w zasadzie polityką socjalną, nie prowadził teoretycznych badań odnośnie do stopnia i zakresu jej gospodarczej przydatności. Jego teoria stwarzała jednak warunki dla tego typu badań. Zostały one podjęte przez jej zwolenników i kontynuatorów, a ich wyniki potwierdzały na ogół stabilizacyjne właściwości polityki socjalnej. Sam J. M. Keynes, formułując swe postulaty pod adresem państwa i jego polityki gospodarczej, wskazywał jedynie na potrzebę wykorzystania w sterowaniu przebiegiem procesów gospodarczych także środków o charakterze socjalnym. Postulując zmniejszenie niesprawiedliwości w podziale dochodu narodowego poprzez zwiększenie progresywnego opodatkowania, przy jednoczesnym zwiększaniu świadczeń społecznych na rzecz najniżej uposażonych, wyraźnie zaznaczał, iż nie chodzi mu bynajmniej o samą kwestię sprawiedliwości społecznej, lecz o korzyści gospodarcze z tego wynikające. Te upatrywał natomiast w podwyższaniu przeciętnej skłonności do konsumpcji w gospodarce, w której, jego zdaniem, występuje nadmierna skłonność do oszczę-

¹⁰ Por. E. K r e i l, Sozialversicherung und Wirtschaft, Berlin 1928, s. 128-130.

¹¹ B. P f i s t e r, Sozialpolitik als Krisenpolitik, Stuttgart 1936.

dzania i niedostateczna skłonność do inwestycyjnego wykorzystania nagromadzonych oszczędności. Tym samym podwyższanie skłonności do konsumpcji miało być pomocne w osiągnięciu równowagi między inwestycjami i oszczędnościami przy wysokim poziomie zatrudnienia. W "Ogólnej teorii..." pisał on m. in.: "aż do chwili, gdy zapanuje pełne zatrudnienie, wzrost kapitału bynajmniej nie zależy od małej skłonności do konsumpcji, ale przeciwnie - jest przez nią hamowany i tylko przy pełnym zatrudnieniu słaba skłonność do konsumpcji prowadzi do wzrostu kapitału. [...] Wobec tego środki przedsiębrane w celu zmiany podziału dochodu w sposób sprzyjający zwiększeniu konsumpcji mogą się w istocie okazać korzystne dla wzrostu kapitału. [...] ponieważ wzrost normalnej skłonności do konsumpcji na ogół (to znaczy z wyjątkiem warunków pełnego zatrudnienia) przyczynia się do równoczesnego zwiększenia skłonności do inwestowania"¹².

Jednocześnie J. M. Keynes pozytywnie odnosząc się do teorii podkonsumpcji Hobsona, tłumacząc kryzysy ekonomiczne i zjawiska masowego bezrobocia niedostateczną konsumpcją, był zdania, iż środki prowadzące do zwiększenia konsumpcji winny być przedsiębrane zawsze wówczas, gdy wyczerpie się wszystkie możliwości zwiększenia inwestycji¹³. Niemniej stwierdzał on dalej, że "najmądrzej jest prowadzić atak na obu frontach jednocześnie. Zmierzając do utrzymywania społecznie kierowanej stopy inwestycji, prowadzącej do stopniowego spadku krańcowej efektywności kapitału, popierałbym wszelkiego rodzaju zabiegi polityczno-gospodarcze mające na celu zwiększenie skłonności do konsumpcji. Nieprawdopodobne wydaje się bowiem, aby bez względu na to, jaką prowadzi się politykę inwestycyjną, dało się utrzymać pełne zatrudnienie przy istniejącej skłonności do konsumpcji"¹⁴.

Pod wpływem teorii J. M. Keynesa lord W. H. Beveridge, autor opracowanego w 1942 r., na polecenie rządu planu kompleksowego zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii formułuje tezę, iż będzie ono nie tylko środkiem do usunięcia stanów nędzy i u-

¹² J. M. K e y n e s, Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza, Warszawa 1985, s. 405.

¹³ Ibidem, s. 351.

¹⁴ Ibidem.

bóstwa, ale także ważnym środkiem w walce z bezrobociem poprzez swój wkład w stabilizację popytu konsumpcyjnego. W swej pracy "Full Employment in a Free Society", wydanej w Londynie w 1944 r. stwierdza on m. in., że "jeśli plan socjalnego zabezpieczenia zostanie przyjęty łatwiej będzie osiągnąć i utrzymać w gospodarce pełne zatrudnienie, ponieważ doprowadzi ono początkowo do wzrostu popytu konsumpcyjnego, a później zapewni jego stabilizację"¹⁵. Tym samym już po raz drugi, ściślej rzecz ujmując po raz trzeci¹⁶ od czasu Wielkiego Kryzysu u podstaw rozwoju praktycznej polityki socjalnej w krajach kapitalistycznych pojawiła się, obok nadal dominującej społeczno-politycznej, motywacja ekonomiczna. Plan Beveridge'a został bowiem przyjęty i w 1946 r. rozpoczęto jego realizację.

W latach czterdziestych w Stanach Zjednoczonych powstaje na gruncie keynesizmu teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury, za które uznano te środki polityki fiskalno-finansowej państwa, które raz wprowadzone do gospodarki działają dalej samoczynnie i wywierają stabilizacyjny wpływ na koniunkturę poprzez zmniejszanie amplitudy wahań globalnego popytu i wskutek tego produkcji, zatrudnienia i dochodu narodowego. Do automatycznych stabilizatorów zaliczone zostały również takie elementy składowe państwowych systemów socjalnych, jak zasiłki dla bezrobotnych, wydatki na renty starcze i wydatki z opieki społecznej¹⁷.

"Rewolucja keynesowska" stworzyła także niezwykle korzystny grunt dla powstania, zaakceptowania i dla praktycznej realizacji przez rządy wielu krajów kapitalistycznych koncepcji "państwa do-

¹⁵ Por. Entwicklung und Tendenzen der Systeme der Sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften und in Grossbritannien, Luxemburg 1966, s. 77.

¹⁶ Po raz trzeci, ponieważ także socjaldemokratyczny rząd w Szwecji, podejmując w latach trzydziestych walkę z masowym bezrobociem uciekł się m. in. do pomocy środków o charakterze socjalnym (choć w znacznie mniejszym zakresie niż rząd prezydenta F. D. Roosevelta), po których spodziewano się ożywienia gospodarczej aktywności poprzez zwiększenie popytu konsumpcyjnego ludności.

¹⁷ Szerzej na ten temat patrz: J. K r o p i w n i c k i, Teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury, Warszawa 1976 oraz The Problem of the Economic Instability. Readings in Fiscal Policy, London 1975, s. 405-440, oprac. tłum., [w:] Teoria i polityka stabilizacji koniunktury, Warszawa 1975, s. 24-74.

brobytu"¹⁸. Wyrosła ona zresztą z lewego skrzydła keynesizmu i zawierała w sobie sposób reformowania kapitalizmu, nadania mu bardziej humanitarnego oblicza bez zmiany jego fundamentu w postaci prywatnej własności środków produkcji. Polityka socjalna państwa znalazła się w koncepcji "państwa dobrobytu" na czołowym miejscu, jako polityka umożliwiająca osiąganie pożądaných celów nie tylko społecznych, ale i gospodarczych (stabilizacja koniunktury, pełne zatrudnienie). Przedstawiciele tej doktryny postulowali m. in. walkę z depresją właśnie przy wykorzystaniu środków o charakterze socjalnym, takich jak: redystrybucja dochodu narodowego na rzecz zwiększenia konsumpcji mas, zwiększanie świadczeń socjalnych, socjalne budownictwo mieszkaniowe itp. Nie powinno być żadnych wątpliwości co do tego, iż powstanie i tak duża popularność doktryny "państwa dobrobytu" stała się możliwa wtedy, gdy społeczno-polityczne motywy rozwoju polityki socjalnej (polityki dobrobytu) zostały zespolone z motywem ekonomicznym, gdy uznano obok społeczno-politycznej także gospodarczą przydatność tej formy działalności państwa.

Od zakończenia II wojny światowej do połowy lat siedemdziesiątych dominuje w piśmiennictwie społeczno-ekonomicznym wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych pozytywny trend w podejściu do polityki socjalnej. Choć nie brak było głosów krytycznych (zwłaszcza ze strony przedstawicieli neoliberalizmu), ostrzegających przed negatywnymi skutkami społecznymi, a przede wszystkim gospodarczymi, dynamicznie rozwijającej się polityki socjalnej, to jednak przeważała opinia o jej przydatności dla procesu gospodarowania. Ukazały się liczne publikacje i prace naukowe, w których podejmowano próby udowodnienia jej pozytywnego wpływu na wzrost gospodarczy (podażowe czynniki wzrostu), a zwłaszcza akcentowane i eksponowane były jej właściwości popytowe, stabilizacyjne. Jednocześnie dość często była podkreślana, zarówno przez przedstawicieli teorii jak i praktyki społeczno-gospodarczej, ekonomiczna motywacja jej rozwoju. Tak np. P. Gregg prezentował pogląd, iż nie jest rzeczą przypadku, że żądania mas w zakresie usług socjalnych, chociaż nie w pełni, to jednak w znacznym stop-

¹⁸ Pisze o tym m. in. Z a w a d z k i, Państwo dobrobytu..., s. 96-117.

niu zostały uwzględnione wówczas, gdy została uznana konieczność wzięcia w rachubę siły nabywczej klasy robotniczej, jako ważnego elementu kształtującego równowagę rynkową i jako czynnika osłabiającego tendencje recesyjne¹⁹. A. André w pracy "Arbeit und soziale Sicherheit" pisał, iż "w przebiegu dziesięcioleci wraz z silnym wzrostem świadczeń socjalnych przybyły nowe motywacje rozwoju polityki socjalnej, mianowicie bardziej racjonalnego rodzaju. Trzeba tu wymienić przede wszystkim to, że poprzez świadczenia socjalne, które przecież nierzadko zastępują dochód z pracy, przekazywana jest ich odbiorcom znaczna siła nabywcza, co jest ważnym czynnikiem w obecnym życiu gospodarczym"²⁰. Zdaniem C. Woodarda aktualny poziom rozwoju sił wytwórczych wymagał zabezpieczenia odpowiednio wysokiego 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 g łębokie uzasadnienie ekonomiczne²¹. "Zdrowy system zabezpieczenia społecznego - konstatuje M. J. Vedkamp - przedstawia sobą w pierwszej linii wmontowany w gospodarkę czynnik stabilizacyjny, a ponieważ stabilna siła nabywcza jest istotnym czynnikiem gospodarczego wzrostu, można z tego wyciągnąć wniosek, że zdrowy system zabezpieczenia sam jest si łą napędową wzrostu"²².

W latach pięćdziesiątych dość szybko rozwija się także wspomniana już teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury. Jest to wynikiem dążeń do poprawy synchronizacji stabilizacyjnej polityki finansowej z cyklem koniunkturalnym. W związku z tym coraz

¹⁹ P. G r e g g, The Welfare State, London 1967, s. 45.

²⁰ A. A n d r , Arbeit und Soziale Sicherheit in der BRD, "Schriftenreihe der Zeitschrift Wege zur Sozialversicherung" 1976 s. 6.

²¹ C. W o o d a r d, Reality and Social Reform: The Transition from Laissez-faire to the Welfare State, "The Yale Law Journal" 1962, No. 2, s. 305; cyt. za: Z a w a d z k i, Państwo dobrobytu..., s. 405.

²² M. J. V e d k a m p, Wirtschaftliche Aspekte der Sozialen Sicherheit, "Internationale Revue f. Soziale Sicherheit" 1972, Nr. 1-2, s. 83.

częściej akcentuje się też wartość niektórych elementów państwowych systemów socjalnych jako automatycznych stabilizatorów. Niektórzy ekonomiści idą nawet tak daleko, iż skłonni są cały system ubezpieczeń społecznych traktować w kategoriach automatycznego stabilizatora. Zgłaszają oni jedynie pewne zastrzeżenia do jego reakcji koniunkturalnej w fazie rozkwitu²³.

W początkach lat siedemdziesiątych zachodnioniemiecki ekonomista W. J. Peikert przedstawia teoretyczną koncepcję skonstruowania antycyklicznie funkcjonującego systemu finansowania ubezpieczenia rentowego, który, zdaniem autora, mógłby być także zastosowany przy innych ubezpieczeniach społecznych²⁴. Również w praktyce przeprowadzono w Republice Federalnej Niemiec w 1969 r. zmianę systemu finansowania świadczeń rentowych, m. in. po to, by wywołać w nim automatyczne reakcje antycykliczne²⁵. Nie osiągnięto jednak zamierzonego celu²⁶.

1.1. Właściwości stabilizacyjne polityki socjalnej

W ramach keynesistowskiej ekonomii popytu, wysuwającej na plan pierwszy walkę z kryzysem i masowym bezrobociem, eksponującej rolę globalnego popytu w równoważeniu gospodarki oraz przypisującej polityce fiskalno-finansowej państwa główną rolę w zapewnianiu gospodarce pożądanego stopnia stabilności, mogły zostać udowodnione właściwości stabilizacyjne polityki socjalnej i to dwójakiego rodzaju. Po pierwsze, można je było wyprowadzić z samego faktu istnienia w gospodarce państwowych zinstytucjonalizowanych systemów socjalnego zabezpieczenia oraz po drugie, ze skłonności niektórych elementów składowych tego systemu do antycyklicznych reakcji w przebiegu cyklu koniunkturalnego.

²³ Zob. np. H. H a n s e n, Die Finanzen der Sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft, Kiel 1955, s. 132-133.

²⁴ W. J. P e i k e r t, Die Rentenfinanzierung nach der Konzeption eines eingebauten Konjunkturstabilisators, Frankfurt am Main 1972.

²⁵ Por. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main, Oktober 1969, s. 30.

²⁶ Zob. T. H a d r o w i c z, Rola systemu zabezpieczenia

Co się tyczy pierwszej właściwości stabilizacyjnych państwowej działalności socjalnej, to wynika ona z tego, iż prawnie zagwarantowane i ustawowo uregulowane systemy świadczeń socjalnych współtworzą w gospodarce sektor "gwarantowanego popytu", który nie niknie nawet podczas największych załamów koniunkturalnych. Większość świadczeń socjalnych jest bowiem niezależna od przebiegu gospodarczej koniunktury, jest cykliczna, 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 itp. We współczesnych systemach socjalnych w stosunku do zdecydowanej większości świadczeń istnieje roszczenie prawne, stanowią one prawo podmiotowe uprawnionych. Stąd praktycznie rzecz biorąc są one trudno redukowalne, większość z nich nie może ulec cofnięciu czy czasowemu zawieszeniu. Można co najwyżej dokonywać pewnych, choć również ograniczonych zmian w ich wymiarze oraz w warunkach, jakie muszą być spełnione dla ich uzyskania. Ponadto przy dominującej obecnie w systemach zabezpieczenia społecznego wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych, technice ubezpieczeniowej, są one poprzedzone opłaceniem ustawowo określonej liczby składek przez ubezpieczonych. Występuje więc w znacznym stopniu zjawisko samofinansowania świadczeń przez ich przyszłych odbiorców.

Dochody w postaci świadczeń socjalnych otrzymują przeważnie osoby, które dotknięte określonym zdarzeniem socjalnym, mają istotne trudności 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 stuprocentowy. Świadczenia socjalne zapewniają kontynuację, trwałość dochodów indywidualnych na określonym poziomie, uzależnionym od ustawowo określonej stopy kompensacji utraconych płac czy uposażeń.

Państwowy system świadczeń socjalnych współtworzy więc w gos-

społecznego w gospodarce współczesnego państwa kapitalistycznego na przykładzie RFN, Uniwersytet Łódź, 1979, s. 151-154 (maszynopis pracy doktorskiej).

podarce, obok innych stosunkowo "sztywnych w dół" i niezależnych od wahań koniunktury wydatków publicznych państwa - sektor "gwarantowanego popytu". Sektor ten wnosi do gospodarki pewną "stałość stabilizacyjną", podnosi w sposób trwały "dolny punkt zwrotny" w cyklu koniunkturalnym, wpływając na podwyższenie potencjalnie najniższego poziomu popytu i tym samym zmniejsza każdorazowo głębokość kryzysu. Tworzy coś w rodzaju "poduszki stabilizacyjnej", której istotną częścią są wydatki systemu świadczeń socjalnych. Udział tego systemu w globalnym popycie wynika nie tylko z rozmiarów wypłacanych 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. Posiada on zatem w sobie zdolność podnoszenia przeciętnej skłonności do konsumpcji, co w teorii keynesistowskiej zostało uznane za pożądane z punktu widzenia osiągnięcia równowagi gospodarczej przy pełnym zatrudnieniu.

Uznanie w ramach ekonomii popytu tego systemu za "wmontowany w gospodarkę czynnik stabilizacyjny" wymaga jednak pewnych uściśleń. Otóż, jego antycykliczna, "sztywna w dół część" może być traktowana jako trwały, nie wykazujący bieżących reakcji antycyklicznych stabilizator, ale tylko "przy cofającej się koniunkturze"²⁷. W fazach natomiast nadmiernego ożywienia czy rozkwitu może stanowić utrudnienie dla polityki antycyklicznej państwa, destabilizować gospodarkę, sprzyjając procesom inflacyjnym. Broniąc popytu niezależnie od stanu koniunktury, a nawet sprzyjając jego dynamice wzrostu, jako że większość świadczeń socjalnych podąża za wzrostem płac i uposażeń, może ona przyczyniać się do inflacyjnego wzrostu cen, utrudniać jego likwidację. Jeśli nawet słuszny wydaje się być dzisiaj pogląd przedstawicieli ekonomii podaży, iż dynamiczna rozbudowa systemów socjalnych wzmocniła pro-

²⁷ Stąd właściwiej jest określać tę część systemu socjalnego buforem antykryzysowym niż stabilizatorem, jako że od tego ostatniego wymaga się skutków antycyklicznych w przebiegu całego cyklu.

cesy inflacyjne w krajach kapitalistycznych, zwłaszcza w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych, to jednak z drugiej strony, wydaje się również bezsprzecznym, iż rozbudowa tych systemów znacznie powiększyła sektor "gwarantowanego popytu" i ma z pewnością swój udział w tym, iż największe powojenne załamanie koniunktury nie przybrało rozmiarów Wielkiego Kryzysu i zamknęło się w większości krajów kapitalistycznych w granicach kilku punktów procentowych, jeśli chodzi o absolutny spadek dochodu narodowego i produkcji.

Choć w państwowych systemach socjalnych przeważają świadczenia nieelastyczne względem przebiegu koniunktury, to jednak występują i takie, które odznaczają się "wrażliwością koniunkturalną" i to o charakterze antycyklicznym bądź antykryzysowym. Należy w tym miejscu przypomnieć, iż bieżąca budżetowa (fiskalno-finansowa) polityka stabilizacyjna państwa wymaga, wg zasad keynesizmu, zmiennych pozycji budżetowych i to w sposób antycykliczny. Większość świadczeń socjalnych nie wykazuje skłonności do zmian o charakterze antycyklicznym i co niemniej ważne, zmiany takie nie mogą być, praktycznie rzecz biorąc, wymuszone bieżącymi decyzjami państwa. System socjalny nie nadaje się bowiem, zwłaszcza po stronie wydatków do antycyklicznej manipulacji koniunkturalnej. Są jednak w jego obrębie takie programy świadczeń, które wykazują samoistną, automatyczną skłonność do bieżącej reakcji o charakterze stabilizacyjnym. Stąd zaliczane są do automatycznych stabilizatorów koniunktury.

Za automatyczne stabilizatory winny być uważane te środki polityki fiskalno-finansowej, które spełniają następujące warunki:

- są elastyczne koniunkturalnie;
- elastyczność ta ma charakter antycykliczny, co znajduje swój wyraz w osłabieniu wahań dochodu rozporządzalnego w stosunku do wahań dochodu narodowego;
- oddziałują hamująco na fluktuację dochodów tych grup ludności, których wydatki są funkcją zmian tychże dochodów, co gwarantuje zmniejszenie amplitudy wahań globalnego popytu;
- odznaczają się automatyczną reakcją koniunkturalną.

W państwowych systemach świadczeń socjalnych w kapitalizmie wszystkie te warunki spełniają bez wątpienia zasilki dla bezro-

botnych, choć siła ich stabilizacyjnego działania oraz synchronizacja z cyklem może być osłabiana ze względu na istniejące, określone ustawowo ograniczenie czasowe ich wypłacania. Zależy o-
na ponadto od stopnia kompensacji utraconych dochodów przez za-
siłki oraz od stopnia ich powszechności, tzn. od tego, jaki pro-
cent faktycznie bezrobotnych uzyskuje do nich prawo. Sposób sta-
bilizacyjnego działania zasiłków dla bezrobotnych jest dość prze-
rzysty i jak się wydaje, powszechnie znany. Nie ma więc potrzeby
jego prezentacji.

Obok zasiłków dla bezrobotnych za automatyczne stabilizatory
uważane są także wydatki na renty starcze i świadczenia z opie-
ki społecznej. Powstaje tu jednak szereg wątpliwości dotyczących
antycyklicznej elastyczności koniunkturalnej tych świadczeń.

Jeśli chodzi o renty starcze, to u podstaw zaliczania ich do
automatycznych stabilizatorów leżało przekonanie, iż istnieje
antycykliczna zależność między zmianami liczby tych rent a prze-
biegiem koniunktury. Sądzono, iż w fazach kryzysu liczba rent
starczych istotnie wzrasta, jako że w pierwszej kolejności zwal-
niani są z pracy pracownicy w wieku starczym lub znajdujący się
blisko granicy tego wieku, natomiast w okresach rosnącej koniun-
ktury 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. Powrót rencistów do pracy w fazie rosnącej
koniunktury, wydaje się bowiem co najmniej wątpliwy i niezgodny
z faktami. Jeśli to w ogóle mogło mieć miejsce, to tylko przy
wyjątkowo silnych ożywieniach koniunktury i przy stosunkowo ma-
łym bezrobociu, występującym na przejściu z fazy recesji do fazy
ożywienia.

Zatem nie należy się raczej spodziewać po rentach starczych
reakcji stabilizacyjnych w fazach rosnącej koniunktury. Rację miał
A. Oberhauser, uznając zabezpieczenie na starość jedynie za "bufor
recesyjny", za "stabilizator antykryzysowy"²⁸.

Zastrzeżenia budzi także elastyczność koniunkturalna świad-
czeń z opieki społecznej. Ich odbiorcami są bowiem w znacznej

²⁸ A. Oberhauser, Sozialversicherung und Stabilisierungspolitk, "Finances publiques et securite sociale" 1969, s. 118.

części ci, którzy niezależnie od stanu koniunktury mają duże trudności z zabezpieczeniem sobie podstaw egzystencji. Są to z reguły osoby niewykwalifikowane, upośledzone w określonym stopniu na zdrowiu, wywodzące się z najbiedniejszych warstw społecznych, nierzadko osoby dyskryminowane ze względów rasowych bądź za swe przekonania polityczne. W związku z tym elastyczność koniunkturalna świadczeń, wypłacanych w ramach pomocy społecznej, będzie z pewnością mniej wyraźna niż przy zasiłkach dla bezrobotnych. Z empirycznej weryfikacji tej kwestii, przeprowadzonej na podstawie danych dotyczących Republiki Federalnej Niemiec wynika, iż jedynie przy silnych wahaniami koniunktury wydatki na te świadczenia ulegają istotnym zmianom, a więc odznaczają się reakcjami antycyklicznymi tylko przy dużej amplitudzie wahań cyklicznych. Ponadto, z uwagi na to, że przyznawane są na ogół wg uznania przyznającego je organu, nie mają w pełni automatycznego charakteru.

Automatyczne, antykryzysowe bądź antycykliczne reakcje koniunkturalne niektórych programów świadczeń socjalnych mogą jednak tylko wówczas być wykorzystane w praktyce dla celów stabilizacyjnych, jeśli państwo i jego instytucje, realizujące te programy świadczeń, prowadzić będą konsekwentną, zgodną z zasadami stabilizacji koniunktury w ujęciu keynesistowskim, politykę nie-zrównoważonego budżetu.

Jak dowodzi powojenna rzeczywistość krajów kapitalistycznych, przestrzeganie tych zasad okazało się najsłabszą stroną polityki gospodarczej państwa. Efektem był stan chronicznego deficytu budżetowego, występującego w każdej fazie cyklu, co spowodowało spotęgowanie się procesów inflacyjnych i nieskuteczność sterowania procesami gospodarczymi przez popyt.

Podsumowując, dotychczasowe rozważania, należy jeszcze raz wyraźnie podkreślić, iż keynesistowska ekonomia popytu, dominująca w niemarksistowskiej teorii ekonomicznej do połowy lat siedemdziesiątych stworzyła bardzo korzystne warunki dla rozwoju polityki socjalnej. Uznała bowiem redystrybucję dochodu narodowego na rzecz niżej uposażonych za pożyteczną gospodarczo, ze względu na wzrost przeciętnej skłonności do konsumpcji. Wysuwając na pierwszy plan politykę budżetową państwa w sterowaniu przebiegiem koniunktury, stwarzała korzystny grunt dla zwiększania rozmiarów

budżetu, w tym także poprzez wzrost aktywności socjalnej państwa. Dopuszczając finansowanie z deficytu umożliwiała forsowanie wzrostu świadczeń socjalnych w tempie szybszym od tempa wzrostu dochodu narodowego i wpływów budżetowych. Uznając pełne zatrudnienie za główny cel polityki gospodarczej państwa, którego osiągnięcie upatrywała w zagwarantowaniu odpowiednich rozmiarów popytu, a kwestię inflacji za koszt pełnego zatrudnienia, który należy ponieść, traktowała politykę socjalną bardziej przez pryzmat jej przydatności dla obrony rozmiarów popytu, niż od strony jej konsekwencji proinflacyjnych. Wreszcie ekonomia popytu umożliwiła po raz pierwszy zespolenie społeczno-politycznego motywu jej rozwoju z motywem ekonomicznym, co stworzyło sprzyjający klimat dla powstania i praktycznej realizacji koncepcji "państwa dobrobytu" w większości wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych.

2. Ekonomia podaży wobec polityki socjalnej państwa²⁹

Największe powojenne załamanie się gospodarczej koniunktury w latach 1974-1975, charakteryzujące się niespotykanym dotychczas połączeniem silnej inflacji z masowym bezrobociem, po którym nastąpiła faza istotnie zwolnionego tempa wzrostu gospodarczego, ponownie przzerwana w wielu krajach kryzysowym załamaniem w latach 1980-1981, a także nieskuteczność popytowego sterowania procesa-

²⁹ Opracowano na podstawie: J. G ó r s k i, Ekonomia popytu a ekonomia podaży, "Życie Gospodarcze" 1983, nr 1-2; i d e m, Niektóre kierunki rozwoju ekonomii burżuazyjnej w latach siedemdziesiątych, "Acta Universitatis Lodzianis" 1985, Folia oeconomica 49, s. 7-32; J. K r o m p h a r d t, Aktuelle stabilitätspolitische Strategien und ihre theoretische Fundierung, "Wirtschaftsdienst" 1982, Nr. 2, s. 72-77; W. G l a s t e t t e r, Hintergründe einer wirtschaftspolitischen Kontroverse, "Wirtschaftsdienst" 1982, Nr. 10, s. 481-488; B. M o l i t o r, Wohlfahrtsstaat - die realisierte Utopie, "Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik" 1982, (Tübingen); G. S c h m i d, Krise der Wohlfahrtsstaat, "Politische Vierteljahrshefte" 1983, H. 1; K. B i e d e n k o p f, Fortschritt in Freiheit, München 1973; B. M o l i t o r, Lohnpolitik und Arbeitsmarkt, Hamburg 1977; Wirtschaftspolitik in der Krise? Vereinigte Staaten, Grossbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1982; A. G u t o w s k i, Verkalkung der Wirt-

mi gospodarczymi przez państwo, spowodowały porażkę keynesistowskiej ekonomii popytu, przerwały jej powojenną hegemonię i wywołały powrót orientacji podażowej w teorii ekonomii. Miejsce ekonomii popytu zajęła ekonomia podaży, pod którą rozumie się zazwyczaj ekonomię neoklasyczną, uzupełnioną unowocześnioną wersją monetaryzmu. W szerszym ujęciu, za przedstawicieli ekonomii podaży uważa się wszystkich tych co pozostają w opozycji do keynesizmu i koncentrują swą uwagę przy analizie prawidłowości procesu gospodarowania po jego stronie podażowej.

Powrót do orientacji podażowej w teorii ekonomii oznacza dla polityki socjalnej państwa powrót do traktowania jej w sposób charakterystyczny do "rewolucji keynesowskiej", tzn. jako polityki koniecznej głównie ze względów społeczno-politycznych. Z tą jednak różnicą, że dzisiejsi przedstawiciele i zwolennicy ekonomii podaży formułują swe poglądy na temat polityki socjalnej w sytuacji, gdy została ona w porównaniu do okresu sprzed Wielkiego Kryzysu bardzo poważnie rozbudowana, a problemy socjalne, choć istnieją, są znacznie lepiej i skuteczniej łagodzone. Stąd wyrażają oni pogląd, iż obecna skala i zasięg socjalnej działalności państwa jest zdecydowanie nadmierny w odniesieniu do faktycznych potrzeb, a zwłaszcza z punktu widzenia zdrowia gospodarki i społeczeństwa. Nierzadko lansuje się tezy, iż we współczesnym kapitalizmie została już skutecznie rozwiązana "socjalna kwestia" XIX w., "kwestia robotnicza", a niesprawiedliwości w podziale dochodu narodowego zostały sprowadzone do minimum, co uzasadnia żądanie przyhamowania rozwoju socjalnej aktywności państwa. Istotne zastrzeżenia wzbudza także sposób realizacji przez państwo funkcji socjalnej, z którego wynika szereg niepożądanych dla społeczeństwa, jak i dla gospodarki zjawisk.

Podstawowe zarzuty kierowane pod adresem polityki socjalnej państwa przez przedstawicieli ekonomii podaży można ująć w kilku punktach.

schaft, "Kurier", 15.12.1982; W. A l b e r s, Grenzen der Wohlfahrtsstaates, [w:] Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Bd. 2, Berlin 1977, s. 935-985; Ch. W a t r i n, Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates, [w:] Soziale Probleme..., s. 963-985.

1. Przekraczając dopuszczalne dla swego rozwoju granice doprowadziła ona do istotnego ograniczenia wolności jednostki zarówno formalnej, jak i materialnej. Wynikające z niej obciążenia podatkowo-socjalne istotnie zawężają możliwości swobodnego dysponowania dochodem płynącym z uczestnictwa w życiu gospodarczym. Państwo, uwalniając jednostkę i to zazwyczaj w sposób przymusowy od konieczności indywidualnego samozabezpieczenia się na wypadek wystąpienia ryzyk socjalnych, poważnie ograniczyło jej możliwości samostanowienia o sobie, samodzielnego rozstrzygania o swoim losie. Jest to istotne załamanie wolnościowej logiki gospodarki kapitalistycznej. Aczkolwiek pewien zakres państwowej działalności socjalnej jest z pewnością niezbędny dla zabezpieczenia jednostce wolności materialnej, to jednak zbyt duży zagraża jej wolności.

2. Nadmiernie rozbudowana socjalno-opiekuńcza funkcja państwa demoralizuje produkcyjnie zatrudnionych, niszczy ich odpowiedzialność i inicjatywę. Wyzwala natomiast postawy roszczeniowe wobec państwa, od którego żąda się dzisiaj zabezpieczenia nienaruszalności płac realnych, pełnego zatrudnienia i zagwarantowania socjalnego bezpieczeństwa. Jego wysiłki podejmowane w celu zaspokojenia tych roszczeń prowadzą do chronicznych deficytów budżetowych, wywołują inflację, która z kolei dezorganizuje proces gospodarowania.

3. Polityka socjalna może współuczestniczyć w procesach inflacyjnych zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio. Obciążenia przedsięwzięć na cele socjalne podążają bowiem zazwyczaj za rozwojem płac i uposażeń. Gdy te ostatnie rosną silniej niż wzrost wydajności pracy, a więc w sposób wzbudzający kosztową spiralę inflacyjną, obciążenia socjalne wzmacniają to zjawisko. Ponadto forsowane przez państwo reformy socjalne, bezpośrednio przyczyniając się do wzrostu obciążeń podatkowo-socjalnych przedsięwzięć i zatrudnionych, wywołują inflacyjną obronę ich udziału w dochodzie narodowym. Ostatecznie nadmierna dynamika wzrostu płac i świadczeń socjalnych owocuje bądź rozwojem procesów inflacyjnych, o ile polityka pieniężna państwa stwarza ku temu odpowiednie warunki, bądź recesją gospodarczą, gdy państwo próbuje położyć kres inflacji poprzez restrykcyjną politykę pieniężną.

4. Polityka socjalna może zwiększać bądź utrudniać zmniejszanie rozmiarów bezrobocia, które w ujęciu ekonomii podaży ma w znacznym stopniu charakter dobrowolny. Zwłaszcza system zasiłków dla bezrobotnych, osiągających nierzadko nadmierną wysokość w stosunku do dochodów z pracy oraz umieszczenie przez ustawodawcę w katalogu warunków, jakie muszą być spełnione, przy przyjmowaniu względnie odrzucaniu przez bezrobotnych ofert zatrudnienia, warunku "odpowiedniej płacy", prowadzi dość często do rezygnacji z przyjęcia oferowanej pracy z motywów finansowych. Zasiłki dla bezrobotnych mogą ponadto osłabiać mobilność zawodową i terytorialną ubiegających się o pracę. Warto przy tym zaznaczyć, że spośród socjalnych działań państwa ekonomia podaży ceni sobie najwyżej właśnie te, które mogą sprzyjać zwiększeniu tej mobilności, widząc w nich środek ograniczający rozmiary dobrowolnego bezrobocia.

5. Polityka socjalna absorbuje coraz większą część dochodu na rodowego, sprzyja konsumpcji uszczuplając oszczędności, co przedstawicieli ekonomii podaży prowadzi do całkiem przeciwnego wniosku przy ocenie tego zjawiska, niż to miało miejsce w ramach ekonomii popytu. Ich zdaniem prowadzi to do wzrostu stopy procentowej, utrudnia tworzenie kapitału, negatywnie odbija się na aktywności produkcyjnej i inwestycyjnej przedsiębiorstw.

6. Polityka socjalna wymaga reform, zwiększających jej racjonalność i zmniejszających zjawiska nadużywania uprawnień socjalnych, które zwiększają jej koszty, obciążające zarówno przedsiębiorców, jak i zatrudnionych. Zalecane jest także zachowywanie ściślejszego związku między obciążeniem jednostki na rzecz swego socjalnego zabezpieczenia a świadczeniem socjalnym, jakie otrzymuje, czy do jakiego nabywa ona prawo.

7. Polityka socjalna jest nadmiernie zbiurokratyzowana, obciążona celami o charakterze politycznym, nierzadko interwencje socjalne państwa naruszają mechanizm rynkowy. Postuluje się zatem jej odpolitycznienie, "urynkowienie" i w miarę możliwości częściową przynajmniej repriwatyzację.

8. Niektóre przedsięwzięcia socjalne państwa, podejmowane w interesie określonych grup społecznych, mogą faktycznie obracać się przeciwko nim. Na przykład obniżanie wieku emerytalnego przesuwając w dół granicę wieku, od której przedsiębiorstwa niechętnie

przyjmują ludzi do pracy. Większe trudności w uzyskaniu pracy mają ci, którzy podlegają korzystniejszym przepisom o wypowiedzeniu pracy. Indeksacja płac i świadczeń socjalnych wzmacnia inflację i w efekcie godzi najsilniej w interesy najsłabszych ekonomicznie grup społecznych i dysponujących niewielką lub żadną siłą przetargową.

Negatywne konsekwencje dla możliwości rozwoju polityki socjalnej wynikają zarówno z diagnozy przyczyn głównych problemów gospodarczych, jaka dominuje w ramach ekonomii podaży, jak i sposobu interpretacji przez nią prawidłowości przebiegu procesu gospodarowania, a zwłaszcza z zasad, jakim ona hołduje i jakie zaleca do stosowania w polityce gospodarczej. Można je podać w kilku punktach.

1. Ekonomia podaży powraca do wielokrotnie zdyskredytowanego już w rzeczywistości krajów kapitalistycznych prawa rynków Say'a głoszącego, iż produkcja i jej wzrost sam stwarza sobie odpowiedni wzrost popytu. Jednocześnie państwowe sterowanie popytem uważa za zbyt częste. Neguje w związku z tym potrzebę prowadzenia przez państwo antycyklicznej polityki budżetowej (fiskalno-financej). Polityka socjalna, będąca w znacznym stopniu częścią składową polityki budżetowej państwa i jego instytucji, staje się zatem tak samo zbędna z punktu widzenia stabilizacji koniunktury, jak ta ostatnia. Co więcej, polityka budżetowa oskarżana jest o zwiększanie niestabilności gospodarczej, zwłaszcza gdy ma charakter doraźny, krótkookresowy i opiera się na chronicznym finansowaniu z deficytu.

2. Ekonomia podaży postuluje powrót do zasady "zdrowych finansów", do polityki zrównoważonego budżetu. Jest przeciwna finansowaniu wydatków państwa z deficytu. Tym samym udowodnione w ramach keynesistowskiej ekonomii popytu antycykliczne reakcje automatycznych stabilizatorów koniunktury nie mogą zostać wykorzystane dla celów stabilizacyjnych. Dotyczy to oczywiście także stabilizatorów z obszaru socjalnej działalności państwa. Pozbawia to tę działalność w znacznym stopniu przydatności gospodarczej.

3. Opowiadając się za zrównoważonym budżetem ekonomia podaży postuluje jednocześnie redukcję jego rozmiarów, co uwzględniając realne jej możliwości, sprowadza się w istocie do żądania zmniejszenia wydatków na cele socjalne. Choć i w tym obszarze działal-

ności państwa redukcje nie mogą być praktycznie rzecz biorąc zbyt duże, nie stanowi to okoliczności sprzyjającej dla polityki socjalnej.

4. Ponadto dla poprawy podażowych warunków gospodarowania ekonomia podaży domaga się zmniejszenia obciążeń podatkowo-socjalnych przedsiębiorstw i zatrudnionych, uznając, iż osłabiają one zarówno skłonność do inwestowania, jak i skłonność pracujących do wzrostu wydajności pracy, do zwiększonego wysiłku produkcyjnego. Gdy ten postulat potraktuje się łącznie z dwoma wyżej już wymienionymi (a więc ze zrównoważonym i zredukowanym w swych rozmiarach budżetem), to wynikają z nich niezbitnie istotnie zawężone możliwości dalszego rozwoju polityki socjalnej. Może ona w tych warunkach rozwijać się co najwyżej w tempie wzrostu dochodu narodowego (podczas gdy przy dominacji ekonomii popytu mogła ona je przekraczać), a ściślej rzecz biorąc w tempie wzrostu wpływów budżetowych, które wskutek zalecanych redukcji podatkowych mogą ulec zmniejszeniu. Aczkolwiek ekonomia podaży przejawia wiarę, iż wraz ze zmniejszeniem stopy obciążeń podatkowo-socjalnych wzrośnie aktywność gospodarcza zarówno przedsiębiorstw, jak i pracujących, która pokryje z nadwyżką ubytek wpływów budżetowych, to jednak jest to wiara oparta na kruchych podstawach.

5. Przedstawiciele ekonomii podaży opowiadają się za przywróceniem właściwych proporcji w podziale dochodu narodowego, które, ich zdaniem, w wyniku ekspansji płac i świadczeń socjalnych, mających miejsce w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych, zostały zmienione na niekorzyść zysków. Tym samym nawołują oni związki zawodowe do powściągliwej, zorientowanej na stabilizację cen i wzrost zatrudnienia polityki płacowej i żądają przyhamowania wzrostu państwowych wydatków na cele socjalne.

6. W polityce socjalnej upatrują oni więcej zagrożeń dla stabilności cen, niż jej przydatności z punktu widzenia zwiększania zatrudnienia via popyt. Stawiając na pierwszym miejscu kwestię inflacji przed problemem pełnego zatrudnienia, przestrzegają jednocześnie przed wchodzeniem na "huśtawkę Philipsa", przed próbami łagodzenia bezrobocia w zamian za większą inflację. Twierdzą bowiem, iż substytucja taka, w ujęciu długookresowym nie istnieje. Kto chce zwalczać bezrobocie poprzez inflację, ten tra-

ci w efekcie stabilizację cen, nie osiągając pożądanych przyrostów w zatrudnieniu.

Generalnie rzecz biorąc ekonomia podaży odmawia w znacznym stopniu polityce socjalnej przydatności gospodarczej. Co więcej, upatrując w niej szereg zagrożeń dla procesu gospodarowania i społeczeństwa, stwarza dla jej rozwoju wybitnie niekorzystny klimat.

Wpływ ekonomii podaży na politykę socjalną państwa stał się widoczny w szeregu krajach kapitalistycznych, zwłaszcza w USA, Wielkiej Brytanii i Republiki Federalnej Niemiec, gdzie rządy przejęły partie konserwatywne, których przywódcy skutecznie prze-forsowali pewne zabiegi redukcyjne w sferze socjalnej. Istotnie zwolniła się dynamika wzrostu wydatków na cele socjalne. Choć udział wydatków socjalnych w produkcie społecznym nie zmalał, a nawet nieco wzrósł, to jest to po pierwsze, rezultat jeszcze słabszej dynamiki wzrostu dochodu narodowego, a po drugie, dowód na to, iż współczesne państwowe systemy socjalne charakteryzują się swoją własną wewnętrzną dynamiką rozwoju, niezależną od stanu gospodarczej koniunktury i nie poddają się zbyt daleko idącym zabiegom redukcyjnym.

Niemniej dynamiczny rozwój polityki socjalnej państwa, znamienny do połowy lat siedemdziesiątych, przeszedł już do historii i nic nie wskazuje na to, by powrót do takiego rozwoju był jeszcze kiedykolwiek możliwy, z różnych zresztą względów. Na pewne ożywienie w obszarze tej polityki nie można natomiast liczyć tak długo, dopóki nie zostanie przerwana faza zwolnionego wzrostu gospodarczego, nie osłabnie pozycja ekonomii podaży w teorii ekonomii oraz wzmocniony istotnie w ostatnim dziesięcioleciu wpływ sił konserwatywnych na politykę społeczno-gospodarczą państwa.

Tadeusz Hadrowicz

WELFARE POLICY OF CAPITALIST STATE IN THE LIGHT
OF ECONOMICS OF DEMAND AND ECONOMICS OF SUPPLY.

A point of departure for deliberations on this problem is a statement that the capitalist state undertook activities of welfare character guided by motives of socio-political nature. Till the thirties of the 20th century it had been treated in categories of cost that must be incurred to protect capitalist production relations. After the slump of the thirties, under influence of J. M. Keynes theory, the State began to resort to measures of the welfare policy in order to cushion consequences of economic recession and bring about economic revival. State systems of welfare benefits cocreate in the capitalist economy a sector of guaranteed demand, which does not disappear even at times of a significant deterioration of business situation. They act as a buffer to recession.

The renaissance of the neoclassical trend started in the mid-seventies has pushed the welfare policy to its position from before the "Keynesian revolution". Within economics of supply it becomes again a policy, which is indispensable only for socio-political reasons, and in a way it loses its economic properties. Giving priority to the market mechanism in relation to the state regulation representatives of economics of supply voice in favour of commercialization of welfare activity, its reprivatization and depriving it of characteristics of political activity.