

Krzysztof Opawski²

KONSERWATYWNE "PAŃSTWO DOBROBYTU" - MODEL AKTYWNOŚCI
GOSPODARCZEJ PAŃSTWA W RFN W LATACH OSIEMDZIESIĄTYCH

1. "Państwo dobrobytu" w najszerszym rozumieniu to współczesne, wysoko rozwinięte państwo kapitalistyczne, aktywne w sferze gospodarczo-społecznej. "Państwo dobrobytu" oparte na wynikających z keynesizmu regułach interwencji w gospodarkę i rozbudowanych na tym tle programach socjalnych rozwijało i umacniało się w RFN w końcu lat sześćdziesiątych i na początku lat siedemdziesiątych. Proces ten zachodził w myśl socjaldemokratycznej interpretacji zasad "społecznej gospodarki rynkowej". Celem społecznym w polityce gospodarczej przypisano pewną autonomiczność. Globalne sterowanie stało się dominującym sposobem wpływania państwa na przebieg procesu gospodarczego. Głównym przedmiotem oddziaływania był popyt globalny, a wiodącym instrumentem zabiegi redystrybucyjne.

2. Swoistą reakcją na umacnianie się doktryny i praktyki "państwa dobrobytu" w RFN było nasilenie się neokonserwatywnych tendencji w szeroko rozumianej myśli społecznej w początkach lat siedemdziesiątych¹. Znaczącym impulsem wzmagającym neokonserwatywną krytykę prowadzonej polityki gospodarczej i społecznej było kumulacyjne narastanie realnych problemów ekonomicznych od połowy lat siedemdziesiątych i malejąca efektywność neokeynesistowskiego modelu interwencjonizmu.

² Dr, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa.

¹ Por. A. Wolff-Poweska, Polityczne i filozoficzne nurty konserwatyzmu w Republice Federalnej Niemiec, Poznań 1984.

K. H. Biedenkopf, jeden z czołowych ekspertów gospodarczych i polityków CDU, stwierdził wówczas: "To czego potrzebujemy, to nowy konsensus odnośnie do naszych wyobrażeń o przyszłej roli państwa, o roli gospodarki i zarazem ich wzajemnej relacji"². Inny znany ekonomista zachodniemiecki C. C. von Weizsäcker napisał: "Rozczarowanie możliwościami zastosowania i efektywnością globalnego sterowania koniunkturą jest tym, co dziś łączy polityków gospodarczych wszystkich krajów zachodnich [...], którzy jednak prowadzi droga, gdy globalne sterowanie nie spełnia oczekiwań, a kontrola cen jest ślepą uliczką?"³.

Przełom lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych to okres formułowania neokonserwatywnej koncepcji polityki gospodarczej, będącej odpowiedzią na zaznaczone wyżej problemy. Sens tej koncepcji K. Biedenkopf ujął następująco: "neokonserwatyzm nie oznacza *laissez-faire*'yzmu, lecz zawiera w sobie ideę zmoderowanego państwa dobrobytu"⁴. Moderowanie oznacza podporządkowanie systemowi neoliberalnych wartości społecznych i gospodarczych, tworzenie konserwatywnego "państwa dobrobytu", koncepcji interwencjonizmu o zmienionych celach, zakresie i formach.

3. Neoliberalna ekonomia dzieli politykę ekonomiczną na systemową (Ordnungspolitik) i "procesową", tj. dotyczącą przebiegu procesu gospodarczego (Ablaufpolitik). Polityka gospodarcza oparta na keynesistowskich zasadach jest przede wszystkim polityką "procesową". W dyskusjach na temat polityki gospodarczej z lat siedemdziesiątych bardzo wyraźny był wątek domagający się jej reorientacji na zadania systemowe. G. Fels przedstawił to następująco: "Musimy politykę gospodarczą radykalnie przemyśleć. Dotychczasowa polityka gospodarcza najczęściej dotyczyła przebiegu procesu gospodarczego (Ablaufpolitik), była globalnym sterowaniem. Obecnie musimy postawić pytanie, czy nie potrzebujemy nowej poli-

² K. H. B i e d e n k o p f f, Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, [w:] P. H a r - b u s c h, D. W i e k (Hrsg.) Marktwirtschaft, Stuttgart 1975, s. 57.

³ C. C. W e i z s ä c k e r, Grenzen der traditionellen Globalsteuerung, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 1975, nr 1/2, s. 11.

⁴ H. R ü h l e, H.-J. V e e n, W.F. H a h n (Hrsg.), Der Neo-Konservatismus in den Vereinigten Staaten und seine Auswirkungen auf die Atlantische Allianz, Melle 1982, s. 247.

tyki systemowej (Ordnungspolitik) i jak możemy ulepszyć konstytucję naszej gospodarki"⁵. A. Gutowski stwierdził: "Suma ingerencji skierowanych na korygowanie rynkowego procesu gospodarczego podkopała podstawy funkcjonowania systemu gospodarki rynkowej [...] nie ma alternatywy dla reformy naszego systemu gospodarczego i socjalnego"⁶.

Reforma ta musi więc oznaczać taką modyfikację warunków prawnych i instytucjonalnych funkcjonowania gospodarki, by mechanizm rynkowy kształtował przebieg procesów ekonomicznych. Zadania państwa winny głównie dotyczyć zabezpieczenia owych warunków ramowych, czyli prowadzenia polityki systemowej.

4. W ocenie neoliberalnych ekonomistów polityka lat siedemdziesiątych była zdominowana przez euforyczną wiarę we wszechmoc i wszechwładzę państwa⁷, co wyrażało się nadmierną ilością bezpośrednich interwencji w przebieg procesów ekonomicznych. "Mądrość rynku" zastąpiono "mądrością polityków". Chodzi o odwrócenie tego procesu, a dokładniej, o bardziej precyzyjne określenie ról. "Inteligentna polityka gospodarcza [...] nie zastępuje mechanizmu rynkowego, lecz wykorzystuje jego sprawdzoną efektywność"⁸. Przewyciężenie niedoskonałości funkcjonowania systemu konkurencji rynkowej nie może polegać na podejmowaniu środków wyłączających jego działanie. Państwo winno stosować takie instrumenty, które będą poprawiały skuteczność mechanizmu rynkowego zarówno w oddziaływaniu na procesy wzrostu i przemian strukturalnych, jak i na bieżącą, koniunkturalną równowagę gospodarczą.

Tak więc zadania ekonomiczne państwa w neoliberalnej koncepcji zostają ograniczone tylko w określonym obszarze. Jest to dziedzina bieżącego wpływania na makroekonomiczne wielkości i bezpośredniego regulowania działalności prywatnych podmiotów. Aktyw-

⁵ Lehren aus der Krise. Wirtschaftswoche-Symposium, "Wirtschaftswoche" 1983, nr 22, s. 11.

⁶ A. Gutowski, Mehr Freiheit für Erfolg, "Wirtschaftswoche" 1982, nr 23, s. 49, 52.

⁷ Tamże.

⁸ Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, "Jahresgutachten" 1984/85, s. 158.

ność gospodarcza państwa ulega przesunięciu w kierunku oddziaływania na "elementy jakościowe" wyznaczające "reguły gry". Te reguły to swobodna przedsiębiorczość i nieskrępowana konkurencja.

5. U podstaw neokonserwatywnej koncepcji polityki gospodarczej leży przekonanie o podstawowym znaczeniu podażowej, produkcyjnej strony w procesie gospodarczym. Prawo Saya, czyli teza mówiąca o tym, że każda podaż tworzy odpowiedni dla siebie popyt zachowuje swą wagę, lecz nie ze względu na zawartą w sobie "obietnicę równowagi". Istotne jest to, że wskazuje zasadność działań wspierających warunki produkcji, bowiem "podaż steruje dynamiką gospodarki"⁹. Tylko wzrost gospodarczy, odpowiednio silny i stabilny, umożliwi przezwyciężenie takich problemów jak bezrobocie czy strukturalne zadłużenie państwa. Bazą wzrostu musi być szeroko zakrojona prywatna działalność inwestycyjna. Tworzenie warunków dla wzmożonej prywatnej działalności inwestycyjnej nie może się ograniczać do takich jednorazowych posunięć jak zwiększenie odpisów amortyzacyjnych czy wprowadzenie "dodatków" inwestycyjnych. Tego rodzaju przedsięwzięcia w pewnym stopniu osłabiają negatywne skutki niskiej skłonności do inwestowania, ale nie sięgają do jej przyczyn. Te zaś leżą w nadmiernie rozbudowanym budżecie¹⁰. Środki gromadzone przez państwo - niezależnie od tego, czy przez system podatkowy, czy przez zaciąganie kredytów - zmniejszają zasoby pozostające do dyspozycji prywatnego rynku kapitałowego, a przeznaczane są w zbyt dużej części na wydatki o charakterze konsumpcyjnym. Natomiast inwestycje państwa są najczęściej nieprodukcyjne. Stąd jak twierdzi G. Fels, "państwo niszczy kapitał, [...] oszczędności przekształcają się najpierw w publiczną, a potem prywatną konsumpcję"¹¹. Należy więc ograniczyć rozmiary budżetu, a w szczególności wielkość deficytu tak, by inwestycje nie trafiały na barierę "wymuszonej" przez państwo konsumpcji.

⁹ Sachverständigenrat..., "Jahresgutachten" 1981/82, s. 143.

¹⁰ Kronberger Kreis, [W. Engels, G. Fels, A. Gutowski, W. Stützel, C. C. von Weizsäcker, H. Willgerodt], Mehr Mut zum Markt, "Wirtschaftswoche" 1983, nr 1-2, s. 54-57.

¹¹ F. F e l s, Verdrängung und Anstoss, "Wirtschaftswoche" 1983, nr 8, s. 75 i n.

"Podażowa orientacja" w polityce gospodarczej oznacza podejmowanie kroków zmierzających do stymulowania podaży czynników produkcji na warunkach umożliwiających ich efektywne zastosowanie. Przesłankami takiej polityki muszą być poczynania gwarantujące stabilny pieniądz i rynkowe kształtowanie się poziomu płac.

6. H. Giersch sformułował następującą myśl: "Postęp gospodarczy jest rzeczą przedsiębiorcy, któremu nikt spośród uczonych ekonomistów nie przypisywał tak ważnej roli jak J. Schumpeter [...] O ile wzorcem dla lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych był Keynes, makroteoria i globalne sterowanie [...], to lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte, jeśli wrażenie mnie nie myli, będą stały pod znakiem Schumpetera i przedsiębiorcy"¹².

Szczególne znaczenie w pokonaniu problemów strukturalnych, przed którymi stoi RFN-owska gospodarka, przypisuje się małym i średnim nowo założonym przedsiębiorstwom¹³. Nowo założone przedsiębiorstwa sprzyjają rozwojowi konkurencji, są bardziej aktywne w poszukiwaniu nowych rynków, produktów i technologii, oraz tworzą więcej miejsc pracy niż przedsiębiorstwa ustabilizowane. Małe i średnie przedsiębiorstwa są bardziej elastyczne, ale jednocześnie bardziej wrażliwe na wszystkie zakłócenia wywołane państwową reglamentacją procesów gospodarczych. Nadmierna reglamentacja, zbyt duże obciążenie podatkami i składkami na świadczenia socjalne są przyczyną powstawania "gospodarki podziemnej"¹⁴. Stąd zadaniem polityki gospodarczej jest "wprowadzenie dynamicznych sił z gospodarki podziemnej"¹⁵ i stworzenie takich okoliczności, by prywatny przedsiębiorca mógł (ze względu na posiadany kapitał) i chciał (ze względu na stabilność warunków gospodarowania) ponosić ryzyko przedsięwzięć inwestycyjnych i innowacyjnych.

¹² H. G i e r s c h, Arbeit, Lohn und Produktivität, "Weltwirtschaftliches Archiv" 1983, nr 1, s. 17.

¹³ Por. Sachverständigenrat..., "Jahresgutachten" 1984/85, s. 167 oraz Im Anpassungsprozess zurückgeworfen, Die Deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen, Tübingen 1984, s. 47.

¹⁴ E. L a n g f e l d t, Die Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1984 oraz Im Anpassungsprozess..., s. 57-59.

¹⁵ Im Anpassungsprozess...

7. "Społeczne zobowiązanie" tkwiące u podstaw zachodnio-niemieckiego neoliberalizmu K. Biedenkopf wyjaśnia następująco: "społeczeństwo, które nie dysponuje odpowiednimi instrumentami do realizacji idei sprawiedliwości społecznej, nie będzie w stanie utrzymać gospodarki opartej na swobodnej przedsiębiorczości, ponieważ nie uzyska ona poparcia większości [...] Dlatego kombinacja społecznej sprawiedliwości i swobodnej gospodarki rynkowej, nazywana przez nas społeczną gospodarką rynkową, jest podstawą naszej filozofii ekonomicznej"¹⁶. Jednak sposób powstawania systemu zabezpieczeń społecznych określany przez W. Engelsa jako "bezpłatne budowanie, dobudowywanie i przebudowywanie"¹⁷ spowodował, że stworzone rozwiązania są nieefektywne¹⁸, nieprzejrzyste¹⁹ i krępują gospodarkę rynkową²⁰.

W neokonserwatywnych propozycjach chodzi o ekonomiczną racjonalizację systemu socjalnego, o jego podporządkowanie mechanizmom rynkowej regulacji. Warunkiem wykonania tego zadania są następujące zmiany w istniejącym modelu²¹.

Po pierwsze, należy odseparować procesy alokacji i redystrybucji. Oznacza to, że wszystkie poczynania redystrybucyjne powinny być dokonywane przy pomocy jednego instrumentu, jakim jest negatywny podatek dochodowy, zabezpieczający wszystkim otrzymywanie minimalnego dochodu. Pozwoliłoby to na likwidację celowych świadczeń transferowych, przedmiotowych subwencji, regionalnych dotacji budżetowych itp..

Po drugie, system redystrybucji i opodatkowania powinien być neutralny względem źródła dochodu, sposobu zabezpieczenia przyszłości oraz form majątkowych.

¹⁶ R ü h l e, V e e n, H a h n, Der Neo-konservatismus. ..., s. 247.

¹⁷ W. E n g e l s, Markt und Soziale Gerechtigkeit -- Bilanz und Ausblick, [w:] Die Soziale Marktwirtschaft erneuern, Mainz 1983, s. 25.

¹⁸ W. E n g e l s, Eine konstruktive Kritik des Wohlfahrtsstaates, Tübingen 1979, s. 27-30.

¹⁹ K. B i e d e n k o p f, Erneuerung der sozialen Marktwirtschaft, [w:] Die Soziale..., s. 170.

²⁰ G u t o w s k i, Mehr Freiheit...

²¹ E n g e l s, Eine konstruktive..., s. 7 oraz 37 i n.

Po trzecie, system zabezpieczenia socjalnego nie powinien być związany z warunkami umowy o pracę i przedsiębiorstwem.

Po czwarte, państwo powinno usuwać lub łagodzić zagrożenia tylko wtedy, gdy nie jest to możliwe w inny sposób.

8. Głównym celem polityki gospodarczej państwa w myśl omawianej koncepcji jest zwiększenie długookresowego tempa wzrostu z jednoczesnym maksymalnym ograniczeniem inflacji. W krótkookresowej, koniunkturalnej stabilizacji zasadniczą rolę mają odgrywać mechanizmy rynkowe. Dla osiągnięcia tego celu tamierza się stocować dwa podstawowe instrumenty polityki makroekonomicznej - budżet i środki pieniężno-kredytowe - lecz w ograniczonym zakresie i z inaczej rozłożonymi akcentami, niż w popytowym modelu interwencjonizmu.

Redukcja redystrybucyjnych i koniunkturalnych funkcji państwa znacznie obniża rangę i zadania budżetowe. Polityka pieniężno-kredytowa ma charakter długookresowy i posługuje się głównie kontrolowaniem podaży pieniądza w celu ograniczenia procesów inflacyjnych. W polityce finansowej szczególną rolę do odegrania mają przedsięwzięcia w zakresie systemu podatkowego zmierzające do znacznej redukcji obciążeń podatkowych, zwłaszcza bezpośrednich i niezależnych od wyników ekonomicznych. Środki interwencyjne polegające na prawno-instytucjonalnych regulacjach w sferze prawa pracy, ochrony środowiska, warunków bhp i będące bezpośrednią ingerencją w działalność przedsiębiorstwa powinny zostać maksymalnie ograniczone.

9. Konserwatywne "państwo dobrobytu" to model stabilizacji ekonomiczno-społecznej związany z nowym etapem rozwoju gospodarki kapitalistycznej w RFN w pogorszonych, ogólnych warunkach wzrostu. Neokonserwatywny nurt czerpał inspiracje z dwu źródeł. Po pierwsze, wyrósł na bazie tradycyjnego neoliberalizmu. Po drugie, uwzględnił doświadczenia okresu realizacji keynesistowskiej wersji "państwa dobrobytu". Powstały model to efekt dostosowania neoliberalnych ekonomistów do współczesnych warunków społeczno-ekonomicznych, a zarazem dostosowania koncepcji polityki gospodarczej do neoliberalnych wartości.

Konserwatywne "państwo dobrobytu" oznacza większy stopień instrumentalizacji "społecznego zobowiązania" wobec pewnej autonomiczności, jaką przypisywano społecznym celom w polityce gospo-

darczej w początku lat siedemdziesiątych w RFN. Wzrost gospodarczy, inwestycje i rentowność prywatnych przedsiębiorstw są obecnie jednoznacznie podstawowymi celami polityki ekonomicznej, którym podporządkowane jest "społeczne zobowiązanie".

Konserwatywne "państwo dobrobytu" jest wyrazem racjonalizacji i stabilizacji przewagi interesu burżuazji. Strefą naprawdę i otwarcie ochronioną są zyski prywatnych przedsiębiorców. Usytuowanie zadań socjalnych i redystrybucyjnych w tym modelu to efekt uświadomienia strategicznych konieczności politycznych.

Krzysztof Opawski

CONSERVATIVE "WELFARE STATE" - MODEL OF THE STATE ECONOMIC
INVOLVEMENT OF THE FRG IN THE EIGHTIES

The "welfare state" based on rules of the state intervention in the economy having their roots in Keynesism and welfare programmes developed and expanded against this background was thriving and consolidating in the FRG in the late sixties and in the early seventies. A peculiar reaction to consolidation of the doctrine and practice of the "welfare state" in the FRG was intensification of neoconservative trends in the social thought since the early seventies.

The conservative "welfare state" is a model of socio-economic stabilization connected with a new stage in development of the capitalist economy in the FRG among deteriorated general conditions of growth. The resulting model is an effect of adjustment of the neoliberal economists to the contemporary socio-economic conditions, and, simultaneously, an effect of adjustment of the economic policy concept to neoliberal values.