



## Sławomir Czech

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
Wydział Ekonomii  
Katedra Ekonomii  
slawomir.czech@ue.katowice.pl

# PAŃSTWO OPIEKUŃCZE A ROZWÓJ I INSTYTUCJE GOSPODARKI

**Streszczenie:** Instytucję państwa opiekuńczego obarcza się obecnie odpowiedzialnością za słabe wyniki gospodarcze krajów Zachodu. Nadmierne obciążenia podatkowe, kreacja negatywnych bodźców dla przedsiębiorczości czy sztywność regulacji np. rynków pracy tworzą niesprzyjające środowisko dla innowacyjności i konkurencyjności, a przez to przekładają się na niski wzrost gospodarczy. Ograniczenie polityki opiekuńczości lub nawet likwidacja państw dobrobytu mają wobec powyższego przynieść trwałą poprawę koniunktury i przywrócić rzeczonym gospodarkom dawny wigor. W rzeczywistości dowody potwierdzające taki scenariusz są nikłe, a państwa opiekuńcze są dzisiaj zbyt trwałym elementem krajobrazu gospodarek Zachodu, aby mogły zostać zlikwidowane bez konsekwencji – zarówno tych społecznych, jak i ekonomicznych.

**Słowa kluczowe:** państwo opiekuńcze, wzrost gospodarczy, podatki, układ instytucjonalny.

## Wprowadzenie

Począwszy od lat 80. XX w., czyli od epoki stagnacji zarówno w rozumieniu tempa wzrostu gospodarczego, jak i stagnacji rozwojowej państw opiekuńczych, coraz większą popularność zdobywały poglądy, że instytucja państwa dobrobytu jest w swojej istocie szkodliwym ekonomicznie przeżytkiem epoki powojennej. Przesocjalizowane gospodarki utraciły w ten sposób swoją wcześniejszą dynamikę, daleko posunięta redystrybucja i fiskalizm zabijały ducha przedsiębiorczości i ciężkiej indywidualnej pracy, a polityka rynku pracy i ubezpieczeń społecznych tak naprawdę sprzyjała powstawaniu bezrobocia, a nie jego zwalczaniu. Wkrótce do owego krytycznego repertuaru dołączył argument

o nieprzystawalności państwa opiekuńczego do warunków globalnej konkurencji i liberalizacji przepływów finansowych. Przeregulowane i skostniałe gospodarki państw Zachodu miały stopniowo tracić swoje przewagi konkurencyjne na rzecz prężnych, elastycznych i głodnych sukcesu gospodarek krajów wschodzących charakteryzujących się niskimi kosztami produkcji i/lub względnie dobrze wykwalifikowaną siłą roboczą. Niczym nieskrępowany kapitał powinien przecież szukać przede wszystkim maksymalnego zysku, który oferowały wówczas inwestycje na rynkach jeszcze nienasyconych. Powolny demontaż państw opiekuńczych wydawał się więc dziejową koniecznością – upadek gospodarczo nieefektywnego reżimu socjalistycznego oferował aż nadto dobitny przykład ekonomicznego darwinizmu. Jednak jak już wielokrotnie wykazano, *retrenchment* nigdy nie stał się faktem<sup>1</sup>, a mimo to ekonomiczne argumenty jego zwolenników wciąż są dzisiaj wykorzystywane do przekonywania o gospodarczej przewadze liberalnych systemów gospodarowania nad systemami z większą rolą koordynacji działań aktorów gospodarczych czy ograniczoną interwencją państwa. Nasuwa się wobec powyższego pytanie czy owe argumenty są zgodne z prawdą? Czy rzeczywiście istnienie samej instytucji państwa opiekuńczego skazuje dany kraj na relatywny ekonomiczny regres? Niniejsze opracowanie jest poświęcone próbie zarysowania odpowiedzi na te pytania.

## 1. Czy państwo opiekuńcze spowalnia wzrost gospodarczy?

Jednym z kluczowych zarzutów kierowanych w stronę państwa opiekuńczego jest to, że rozbudowany sektor publiczny i szczerą polityka socjalna hamują wzrost gospodarczy. Z jednej bowiem strony redystrybucja oznacza alokację zasobów wedle kryterium moralnego, a nie ekonomicznego, a z drugiej na poziomie mikro są generowane negatywne bodźce dla przedsiębiorczości, aktywności zawodowej i samorozwoju. Im bardziej rozbudowana polityka opiekuńczości, tym efekty te są dotkliwsze, co najczęściej wykazuje się przy pomocy negatywnej korelacji tempa wzrostu gospodarczego z wydatkami socjalnymi lub wysokością obciążeń podatkowych jako odsetka PKB. Wobec powyższego, państwo opiekuńcze bezceremonialnie obciąża się winą za anemiczny wzrost gospodarczy minionych dekad czy problemy budżetowe wielu krajów. Postuluje się też jego stopniową dekonstrukcję na gruncie wiary w efektywność rynku

---

<sup>1</sup> Zob. np. F.G. Castles: *Testing the Retrenchment Hypothesis: An Aggregate Overview*. W: *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalization*. Ed. F.G. Castles. Edward Elgar, Cheltenham 2007.

w zakresie rozwiązywania problemów społecznych, oczekiwań szybszego wzrostu gospodarczego i poziomu zatrudnienia, czy wreszcie podnoszenia innowacyjności, elastyczności oraz przedsiębiorczości jednostek i całych społeczeństw.

W rzeczywistości jednak powyższe relacje wcale nie są aż tak jednoznaczne. Ani trochę nie wyjaśniają np. fenomenu gospodarek skandynawskich, które charakteryzują się dalece rozbudowanym państwem opiekuńczym, a jednocześnie notują wysokie stopy wzrostu gospodarczego, mają relatywnie wysokie stopy zatrudnienia i plasują się w czołówce rankingów innowacyjności i ułatwień w prowadzeniu działalności gospodarczej. Bardzo podobne zastrzeżenia można również zgłosić w stosunku do gospodarek Niemiec, Austrii, Holandii czy Belgii. Tak samo studia empiryczne nad makroekonomicznymi konsekwencjami funkcjonowania państw opiekuńczych są dalekie od potwierdzenia tych negatywnych zależności. Jak podaje I. Mares, tę rozbieżność empirii z teorią próbuje się tłumaczyć na dwa sposoby<sup>2</sup>. Po pierwsze, podkreśla się pozytywne efekty zewnętrzne towarzyszące istnieniu państw opiekuńczych, które mogą przeważać nad „twardymi” kosztami ich funkcjonowania. Przede wszystkim wskazuje się tutaj na korzyści płynące z powszechnej i darmowej edukacji, opieki zdrowotnej, redukcji ryzyka społecznego zachęcającego do podejmowania trudnych wyzwań, czy po prostu pomocy w przetrwaniu trudnego okresu życiowego i wsparcia w czasie ponownej aktywizacji na rynku pracy. Rozbudowana polityka socjalna redukuje także indywidualną presję na wzrost płac, co z kolei ma pozytywne efekty dla konkurencyjności cenowej na rynkach światowych. Problem polega jednak na tym, że owe korzyści są trudno kwantyfikowalne. Nie sposób zatem dowieść niepodważenie ani tego, że wynikają one właśnie z istnienia państw opiekuńczych, ani tego, że ograniczenie polityk socjalnych będzie mieć szkodliwe konsekwencje dla gospodarek jako całości.

Po drugie natomiast, jak wykazują studia nad zróżnicowaniem kapitalizmu (*varieties of capitalism*)<sup>3</sup>, otoczenie instytucjonalne procesów gospodarowania odgrywa kluczową rolę w wyborze modelu polityki gospodarczej i ma wpływ na jej skuteczność. Tym samym istnienie państw opiekuńczych ma często znacznie mniejszy wpływ na koniunkturę gospodarki narodowej niż się przyjęło uważać w „krytycznej” literaturze. W układzie instytucjonalnym każdej z gospodarek

<sup>2</sup> Zob. I. Mares: *Macroeconomic Outcomes*. W: *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Eds. F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, Ch. Pierson. Oxford University Press, Oxford 2010, s. 539-545.

<sup>3</sup> Zob. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Eds. P. Hall, D. Soskice. Oxford University Press, Oxford 2001; B. Amable: *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford University Press, Oxford 2003.

funkcjonuje bowiem wiele barier i katalizatorów wzrostu. Sprowadzenie krytyki tylko i wyłącznie do negatywnych konsekwencji istnienia państwa opiekuńczego jest więc nadmiernym uproszczeniem zagadnienia.

Z teoretycznego punktu widzenia ekonomii głównego nurtu państwo opiekuńcze oparte na wysokich obciążeniach podatkowych powinno spowalniać tempo wzrostu gospodarczego. W neoklasycznym modelu wzrostu Solowa wzrost podatków przełoży się na spowolnienie wzrostu w krótkim okresie, zanim zostanie osiągnięta długookresowa trajektoria wzrostu, którą determinują już tylko zmiany w populacji i technologii<sup>4</sup>. Okres dochodzenia do tego stanu może jednak trwać relatywnie długo, a tym samym pogorszenie tempa wzrostu może okazać się dość długotrwałe. Analogicznie ograniczanie państwa opiekuńczego, które przejawiałoby się w łagodzeniu obciążeń podatkowych, będzie mieć pozytywne efekty dla wzrostu. Endogeniczna teoria wzrostu gospodarczego pozwala natomiast na wskazanie pewnych okoliczności, w których wybrane instytucje państw dobrobytu będą korzystne dla wzrostu. Dotyczy to przede wszystkim inwestycji w kapitał ludzki i wiedzę/edukację, które z kolei są determinowane w dużej mierze przez istniejące instytucje społeczne i polityczne. Nie sposób jednak na gruncie teorii z całą pewnością określić, który efekt byłby silniejszy – pozytywny (edukacyjny) czy negatywny (fiskalny). Należy zatem odwołać się przede wszystkim do badań empirycznych.

Warto w pierwszej kolejności zauważyć, że w okresie ekspansji państw opiekuńczych (lata 50. i 60. XX w.) rosnące obciążenia fiskalne nie przełożyły się na spowolnienie wzrostu, a wręcz przeciwnie – był to okres niezwykle szybkiego tempa rozwoju gospodarczego. W ekonometrycznym studium z 1985 r. W. Korpi wskazuje nawet na pozytywny wpływ transferów socjalnych na wzrost gospodarczy<sup>5</sup>. W innym opracowaniu wykazano, że dowolna parametryzacja rozmiarów państwa (poziom i dynamika wydatków rządowych, ciężar fiskalny, czy całkowita konsumpcja sektora publicznego) nie miały w latach 1960-1983 w krajach OECD statystycznie istotnego wpływu na tempo wzrostu gospodarczego<sup>6</sup>. Podobnie E. Mendoza, R. Assaf i L. Tesar nie potwierdzili negatywnej relacji między wysokością stawek podatków dochodowych a tempem wzrostu gospodarczego w krajach OECD w latach 1966-1990<sup>7</sup>. Innymi słowy,

<sup>4</sup> Ch.I. Jones: *Introduction to Economic Growth*. W.W. Norton, New York 2002, rozdz. 2, 5 i 7.

<sup>5</sup> W. Korpi: *Economic Growth and the Welfare State: Leaky Bucket or Irrigation System?* „European Sociological Review” 1985, Vol. 1/2.

<sup>6</sup> J. McCallum, A. Blais: *Government, Special Interest Groups and Economic Growth*. „Public Choice” 1987, Vol. 54/1.

<sup>7</sup> E. Mendoza, R. Assaf, L. Tesar: *Effective Tax Rates in Macroeconomics. Cross Country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption*. „Journal of Monetary Economics” 1994, Vol. 34/3.

rozbudowa państw opiekuńczych nie powodowała spowolnienia wzrostu gospodarki – źródła wzrostu musiały więc leżeć poza zakresem polityki fiskalnej krajów wysoko rozwiniętych. Nawet zatem jeśli polityka socjalna miała negatywny wpływ na tempo wzrostu (co wcale nie zostało empirycznie udowodnione), to pozytywne przyczyny tego wzrostu były silniejsze. Jeśli więc współcześnie obserwuje się spadek tempa wzrostu, to jego przyczyn należy szukać nie tylko w państwie opiekuńczym, ale także w innych czynnikach – doszlusowaniu do granicy technologicznej, wzmożonej konkurencji globalnej, osłabieniu zagregowanego popytu, wzroście nierówności dochodowych itp. Formułowanie oczekiwań, że likwidacja państwa dobrobytu przyniesie silny impuls rozwojowy jest w tych okolicznościach złudne, ponieważ to osłabienie innych czynników wzrostu odpowiada za ów rachityczny wzrost, a polityka socjalna raczej łagodzi jego negatywne konsekwencje niż psuje gospodarkę. Neoliberalny imperatyw demontażu państwa opiekuńczego jest więc raczej tematem zastępczym dla rzeczywistych, choć z pewnością trudnych politycznie, reform strukturalnych i instytucjonalnych, które zwiększą konkurencyjność krajów na arenie międzynarodowej. Jak dowodzi chociażby przykład Szwecji, taki trud się jednak opłaca, choć wymaga dużej determinacji politycznej i przewyciężenia „szoku” systemowego, który przyniesie społeczne przyzwolenie na niełatwe zmiany<sup>8</sup>.

Rozrost państw opiekuńczych przejawiający się w rosnącym fiskalizmie nie hamował zatem w sposób statystycznie istotny wzrostu gospodarczego. Czy jednak odwrotna zależność również będzie prawdą? Czy ograniczenie ciężarów podatkowych nie wpłynie pozytywnie na wzrost gospodarczy? Wyniki badań naukowców są w tym przypadku niejednoznaczne. Należy jednak przyznać, że większość badań potwierdza negatywną zależność między wysokością podatków a wzrostem. Dla przykładu R. Barro i C.J. Redlick dowodzą na przykładzie gospodarki Stanów Zjednoczonych (lata 1912-2006), że ograniczenie marginalnych stawek podatkowych o 1 p.p. przekłada się na wzrost PKB per capita o 0,5% w roku następnym<sup>9</sup>. A. Alesina i S. Ardagna znajdują potwierdzenie, że obniżanie podatków przyspiesza tempo wzrostu gospodarczego (kraje OECD, 1970-2007)<sup>10</sup>, a N. Gemmel *et al.* konkludują po przebadaniu 17 krajów OECD (lata 1970-2004), że to podatki dochodowe i od zysków kapitałowych są najbar-

<sup>8</sup> S. Czech: *Polityka makroekonomiczna Szwecji po 1990 roku – lekcje dla Polski*. „Analizy Norden Centrum” 2013, nr 5(17).

<sup>9</sup> R. Barro, C.J. Redlick: *Macroeconomic Effects of Government Purchases and Taxes*. „Quarterly Journal of Economics” 2011, Vol. 126.

<sup>10</sup> A. Alesina, S. Ardagna: *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending*. „Tax Policy and the Economy” 2010, Vol. 24.

dziej szkodliwe dla wzrostu<sup>11</sup>. Dla kontrastu T. Piketty *et al.* wykazują, że korelacja między obniżką marginalnej stopy opodatkowania a tempem wzrostu gospodarczego nie istnieje (18 krajów OECD, 1975-2008)<sup>12</sup>. Najprawdopodobniej należy jednak się zgodzić z W. Easterlym i S. Rebellem, którzy już jakiś czas temu dowodzili, że efekty polityki podatkowej względem wzrostu jest trudno empirycznie wyizolować od innych czynników wpływających na tempo rozwoju gospodarki<sup>13</sup>. Już zresztą w samej polityce fiskalnej należy zwrócić uwagę na strukturę systemu podatkowego, ulgi fiskalne czy relatywne opodatkowanie różnych czynników produkcji. Z jednej strony kraj o względnie wysokich stopach podatkowych może mieć tak skonstruowany system podatkowy, że jest on przyjazny inwestycjom i przedsiębiorczości. Z drugiej zaś strony niskie opodatkowanie może iść w parze z niewydolnością urzędów skarbowych, nadmierną biurokracją i uciążliwością dla podatników; słowem system podatkowy może się okazać wrogi innowacjom czy podejmowaniu ryzyka przedsiębiorczego. Jest to więc problem analizowania nie tyle zagregowanych parametrów, ile instytucjonalnego kształtu i praktyki rozwiązań fiskalnych.

## 2. Państwo opiekuńcze jako element matrycy instytucjonalnej gospodarki

M. Estevez-Abe, T. Iversen i D. Soskice postawili ponad dekadę temu przełomową tezę, że forma polityki ochrony socjalnej raczej dopełnia określone modele gospodarki rynkowej niż znajduje się wobec nich w opozycji<sup>14</sup>. Nie chodzi zatem o dekomodifikację zasobu pracy, ale podtrzymywanie przewag konkurencyjnych, które wynikają z przyjętych strategii rynkowych. Umiejętności pracowników należą do kluczowych zasobów produkcyjnych, a dla przedsiębiorstw czy branż zmuszonych do konkurowania w skali globalnej stają się nierzadko podstawą ich skutecznej strategii rynkowej, a w rezultacie wpływają na poziom konkurencyjności gospodarki jako całości. Umiejętności różnią się jednak od siebie; można wskazać te ogólnie przydatne na rynku pracy oraz specjalistyczne

<sup>11</sup> N. Gemmel, R. Kneller, I. Sanz: *The Timing and Persistence of Fiscal Policy Impacts on Growth. Evidence from OECD Countries*. „Economic Journal” 2011, Vol. 121.

<sup>12</sup> T. Piketty, E. Saez, S. Stantcheva: *Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities*. „American Economic Journal: Economic Policy” 2014, Vol. 6/1.

<sup>13</sup> W. Easterly, S. Rebelo: *Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation*. „Journal of Monetary Economics” 1993, Vol. 32.

<sup>14</sup> M. Estevez-Abe, T. Iversen, D. Soskice: *Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State*. W: P. Hall, D. Soskice: Op. cit., s. 145-183.

na poziomie branży lub nawet zakładu pracy. Nabywanie specyficznych kwalifikacji z jednej strony daje pracownikowi do dyspozycji istotne atuty, które mogą okazać się wysoce cenione na rynku pracy, ale z drugiej strony w sytuacji np. dekonstrukcji w branży takiej jednostce jest trudniej znaleźć zatrudnienie w innej dziedzinie gospodarki. Pracownik staje się więc uzależniony od danego pracodawcy lub danej branży. Specjalizacja niesie ze sobą zagrożenie, które stało się podstawą do wykształcenia specyficznych modeli opiekuńczości w sensie ochrony zatrudnienia, poziomu wynagrodzenia czy wsparcia dla bezrobotnych, a także w zakresie np. wykształcenia zawodowego. Duża pomoc ze strony państwa skłania zatem do inwestowania w specyficzne umiejętności, ponieważ ryzyko pozostania bez środków do życia zostaje zredukowane. Do takich systemów należą m.in. gospodarki skandynawskie, Niemcy, Austria czy Holandia. W przypadku braku takich zabezpieczeń społecznych pracownicy dostrzegają z kolei zbyt duże ryzyko w inwestowaniu w specyficzne umiejętności i pozostają przy ogólnych kwalifikacjach (dotyczy to m.in. modelu anglosaskiego). Reasumując, w wielu przypadkach państwo opiekuńcze jest strukturalną częścią gospodarki narodowej, ponieważ wynika ze sposobów produkcji oraz strategii konkurencyjnych na rynkach ponadnarodowych i jednocześnie je determinuje. Ze względu na istnienie tzw. komplementarności instytucjonalnej przeprowadzenie demontażu państwa opiekuńczego na wzór neoliberalny będzie oznaczać konieczność przemodelowania tak naprawdę całych systemów gospodarek narodowych większości krajów Europy Zachodniej i Północnej.

Nie tylko w powyższym przypadku instytucjonalne uwarunkowania procesów gospodarowania można przeciwstawić opinii o szkodliwym wpływie państwa opiekuńczego na makrowskaźniki. Dla przykładu nie dowiedziono negatywnej relacji między państwem dobrobytu a poziomem zatrudnienia, choć na gruncie teorii ekonomii można by wykazać, że większa opiekuńczość powinna prowadzić do niższego poziomu zatrudnienia<sup>15</sup>. Przede wszystkim ochrona zatrudnienia oraz rosnące narzuty na wynagrodzenia podnoszą koszty pracy oraz czynią rynek pracy nieelastycznym, co w rezultacie zniechęca zakłady pracy do zwiększania zatrudnienia. Wiele zależy tutaj od dystrybucji kosztów – czy mieliby je ponieść pracodawcy czy pracownicy. Znowu jednak instytucjonalna konfiguracja rynku pracy wydaje się mieć ogromne znaczenie, które zaprzecza powyższej relacji. Kraje z silnymi związkami zawodowymi i wysoce scentralizowanymi systemami negocjowania płac (Austria, Norwegia, Szwecja) charakteryzują się znacznie niższą stopą bezrobocia niż kraje o zdecentralizowanym modelu usta-

---

<sup>15</sup> Zob. I. Mares: *Macroeconomic Outcomes*. Op. cit., s. 546-550.

lania płac lub średnio scentralizowanych umowach zbiorowych<sup>16</sup>. Związki zawodowe, których decyzje będą miały bezpośrednie przełożenie na kondycję całej gospodarki, a nie poszczególnych zakładów pracy, uczą się rozumować w skali makroekonomicznej, przez co są ostrożniejsze w naciskaniu na wzrost płac w całej gospodarce w niekorzystnej sytuacji gospodarczej. W krajach słabo uzwiązkowionych lub o silnej konkurencji między związkami takiego mechanizmu zachowawczego nie ma, a co za tym idzie słabo lub wcale niekontrolowane wzrosty płac przekładają się na słabe wyniki gospodarcze i gorszą koniunkturę na rynku pracy. To instytucje rynku pracy mają więc większy wpływ na poziom zatrudnienia i stopę bezrobocia niż sam fakt istnienia państwa opiekuńczego.

Wydawałoby się wreszcie, iż nieuchronnie postępujący proces globalizacji gospodarczej przyczyni się do demontażu państw opiekuńczych ze względu na ich systemową nieprzystawalność do świata fiskalnej i legislacyjnej konkurencji gospodarek narodowych<sup>17</sup>. Wielu badaczy faktycznie przedstawia silne argumenty podtrzymujące powyższe twierdzenie. Przede wszystkim skuteczność aktywnej polityki fiskalnej jest ograniczona w dobie swobodnych przepływów kapitałowych i ogromnego postępu technologicznego, a rosnący udział sektora usług w tworzeniu PKB przekłada się na słabszy przyrost produktywności pracowników. Trudniej zachować też równość dochodową i pełne zatrudnienie. Niemniej jednak opublikowano wiele badań, które dowodzą znacznie mniejszego wpływu globalizacji na państwa narodowe i ich politykę wewnętrzną niż się powszechnie uważa<sup>18</sup>. Wskazują one raczej na decydujący wpływ krajowych uwarunkowań politycznych i instytucjonalnych jako kluczowych determinantów rozwojowych państwa opiekuńczego. Podobnie wewnętrzne zagadnienia związane z istniejącymi problemami społecznymi i demograficznymi, poziomem bezrobocia, pozostałością po poprzednich programach socjalnych, czy osiągnięciem danego wzrostu gospodarczego zdają się warunkować zakres świadczeń znacznie silniej niż globalizacja. Państwa i przedsiębiorstwa często koncentrują się na zupełnie innej płaszczyźnie konkurencji niż prosta redukcja obciążeń podatkowych czy uproszczenie przepisów prawnych.

<sup>16</sup> I. Mares: *Wage Bargaining in the Presence of Social Services and Transfers*. „World Politics” 2005, Vol. 57/1.

<sup>17</sup> Zob. szerszą dyskusję na ten temat w S. Czech: *Państwo dobrobytu a proces globalizacji gospodarczej*. W: *Ekonomia*. Red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Zabiński. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2010, s. 141-150.

<sup>18</sup> Zob. np. V. Navarro, J. Schmitt, J. Astudillo: *Is Globalization Undermining the Welfare State?* „Cambridge Journal of Economics” 2004, Vol. 28/1, s. 149-151; F.G. Castles: *On the Political Economy of Recent Public Sector Development*. „Journal of European Social Policy” 2001, Vol. 11/3, s. 209-210.



## Podsumowanie

Czy można wobec powyższego spodziewać się, że demontaż państw opiekuńczych przyczyni się do trwałego nakręcenia koniunktury, poprawy konkurencyjności oraz rozwiązania licznych problemów strukturalnych w gospodarkach Zachodu? Wydaje się, że są to zbyt wygórowane oczekiwania motywowane bardziej ideologicznymi przekonaniem i wiarą w wyidealizowany model mechanizmu rynkowego niż pragmatycznym rachunkiem ekonomicznym i społecznym. Na podstawie przytoczonej literatury można zgodzić się z tym, że istnienie państw opiekuńczych wpływa do pewnego stopnia negatywnie na twarde parametry gospodarki, a w najlepszym przypadku jest wobec nich neutralne. Państwo dobrobytu to jednak nie tylko koszty, ale także korzyści, które niestety nie są łatwo mierzalne przy pomocy instrumentów ekonomicznych. Jednakże tak jak w rachunkowości nie powinno się analizować aktywów bez pasywów, chcąc uzyskać pełny obraz konkretnego podmiotu gospodarczego, tak samo w całym systemie społeczno-gospodarczym nie można patrzeć wyłącznie na stronę kosztów, ale trzeba również pamiętać o korzyściach, które ujawniają się przede wszystkim po stronie społecznej, a nie ekonomicznej<sup>19</sup>.

Teoretyczna analiza negatywnych stron istnienia państw dobrobytu opiera się na rozumowaniu zakorzenionym w modelu rynku doskonale konkurencyjnego, w którym decyzje aktorów dysponujących pełną informacją powodują, że rynki się „czyszczą”. W tym „najlepszym ze światów” podatki i transfery powodują utratę efektywności gospodarowania. Ten model nie bierze jednak pod uwagę realnych uwarunkowań prowadzenia polityki gospodarczej ani przyczyn, dla których powstały państwa opiekuńcze. Nie istnieje tam nieubezpieczalna niepewność, efekty zewnętrzne gospodarowania, przymusowe bezrobocie, czy ukryta przed aktorami przyszłość. Tym samym w świecie doskonałej konkurencji, pełnej informacji, racjonalnych zachowań i kompletnych rynków, w którym dystrybucja zasobów nie budzi żadnych zastrzeżeń, państwo opiekuńcze nie tylko powoduje oddalenie od optimum alokacyjnego, ale jest po prostu niepotrzebne. Problem polega jednak na tym, że żadne z wymienionych założeń nie odpowiada rzeczywistości. Wobec powyższego rynek nie dystrybuuje zasobów w sposób efektywny (i społecznie sprawiedliwy), co daje podstawy dla interwencji państwa w postaci nałożenia odpowiednich regulacji, redystrybucji czy produkcji dóbr publicznych<sup>20</sup>. Samo państwo nie jest oczywiście wolne od nie-

<sup>19</sup> A.B. Atkinson: *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. MIT, Cambridge 1999, s. 18.

<sup>20</sup> Zob. pełny wywód: N. Barr: *Economics of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford 2012, rozdz. 3.

doskonałości – jest upolitycznione, zbiurokratyzowane, czasem skorumpowane i trudno reformowalne. Należy jednak zauważyć, że to na scenie politycznej w demokratycznych państwach następują negocjacje co do podziału dochodu w społeczeństwie oraz podziału wpływów politycznych. Tym samym, jak wskazują D. Acemoglu i J.A. Robinson, trzeba brać pod uwagę, że w rzeczywistości liczy się nie tylko równowaga ekonomiczna, ale także polityczna<sup>21</sup>. Państwo opiekuńcze jest wynikiem takich właśnie demokratycznych negocjacji, a jego zniesienie naruszy polityczną stabilizację, co jeszcze bardziej wzmocni siły krytyczne wobec polityki opiekuńczości, a osłabi beneficjentów tejże polityki. Dążenie do optymalizacji decyzji ekonomicznych w skali całego społeczeństwa, a zatem do eliminacji niedoskonałości państwa, może prowadzić do zaburzenia równowagi politycznej i spotęgowania problemów, którym interwencja państwa miała przeciwdziałać. Konsekwencje przywróconych w ten sposób niedoskonałości rynku mogą okazać się więc poważniejsze niż rezultaty niedoskonałości państwa.

## Literatura

- Acemoglu D., Robinson J.A.: *Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice*. „Journal of Economics Perspectives” 2013, Vol. 27/2.
- Alesina A., Ardagna S.: *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending*. „Tax Policy and the Economy” 2010, Vol. 24.
- Amable B.: *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford University Press, Oxford 2003.
- Atkinson A.B.: *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. MIT, Cambridge 1999.
- Barr N.: *Economics of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford 2012.
- Barro R., Redlick C.J.: *Macroeconomic Effects of Government Purchases and Taxes*. „Quarterly Journal of Economics” 2011, Vol. 126.
- Castles F.G.: *On the Political Economy of Recent Public Sector Development*. „Journal of European Social Policy” 2001, Vol. 11/3.
- Castles F.G.: *Testing the Retrenchment Hypothesis: An Aggregate Overview*. W: *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalization*. Ed. F.G. Castles. Edward Elgar, Cheltenham 2007.
- Czech S.: *Państwo dobrobytu a proces globalizacji gospodarczej*. W: *Ekonomia*. Red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2010.
- Czech S.: *Polityka makroekonomiczna Szwecji po 1990 roku – lekcje dla Polski*. „Analizy Norden Centrum” 2013, nr 5(17).

<sup>21</sup> D. Acemoglu, J.A. Robinson: *Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice*. „Journal of Economics Perspectives” 2013, Vol. 27/2.

- Easterly W., Rebelo S.: *Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation*. „Journal of Monetary Economics” 1993, Vol. 32.
- Estevez-Abe M., Iversen T., Soskice D.: *Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State*. W: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Eds. P. Hall, D. Soskice. Oxford University Press, Oxford 2001.
- Gemmel N., Kneller R., Sanz I.: *The Timing and Persistence of Fiscal Policy Impacts on Growth. Evidence from OECD Countries*. „Economic Journal” 2011, Vol. 121.
- Jones Ch.I.: *Introduction to Economic Growth*. W.W. Norton, New York 2002.
- Korpi W.: *Economic Growth and the Welfare State: Leaky Bucket or Irrigation System?* „European Sociological Review” 1985, Vol. 1/2.
- Mares I.: *Macroeconomic Outcomes*. W: *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Eds. F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, Ch. Pierson. Oxford University Press, Oxford 2010.
- Mares I.: *Wage Bargaining in the Presence of Social Services and Transfers*. „World Politics” 2005, Vol. 57/1.
- McCallum J., Blais A.: *Government, Special Interest Groups and Economic Growth*. „Public Choice” 1987, Vol. 54/1.
- Mendoza E., Assaf R., Tesar L.: *Effective Tax Rates in Macroeconomics. Cross Country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption*. „Journal of Monetary Economics” 1994, Vol. 34/3.
- Navarro V., Schmitt J., Astudillo J.: *Is Globalization Undermining the Welfare State?* „Cambridge Journal of Economics” 2004, Vol. 28/1.
- Piketty T., Saez E., Stantcheva S.: *Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities*. „American Economic Journal: Economic Policy” 2014, Vol. 6/1.
- Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Eds. P. Hall, D. Soskice. Oxford University Press, Oxford 2001.

#### **WELFARE STATE, ECONOMIC DEVELOPMENT, AND ECONOMIC INSTITUTIONS**

**Summary:** Welfare states are today being made responsible for the poor prosperity of Western economies. High taxes, negative incentives for entrepreneurship or rigidity of labor market regulations create meager conditions for innovations and competitiveness and thus imply low growth rates. The rolling back of welfare state programs is therefore supposed to bring back good performance of the economies in mind. In reality evidence for such scenario is insufficient and welfare states are too embedded into modern economies to be removed with no consequences – both social and economic ones.

**Keywords:** welfare state, economic growth, taxes, institutional matrix.