

BADANIA EKONOMICZNE

Wiktor Rutkowski

Współczesne państwo dobrobytu

Ekspansja, kryzys, spory



Współczesne państwo dobrobytu

Ekspansja, kryzys, spory



Komitet Redakcyjny serii

Przewodnicząca: prof. dr hab. Urszula Sztandar-Sztanderska

Członkowie: prof. dr hab. Dariusz Dziuba

prof. dr hab. Jacek Kochanowicz

dr hab. Ryszard Kokoszczyński

prof. dr hab. Marek Okólski

prof. dr hab. Krzysztof Opolski

dr hab. Wojciech Otto

prof. dr hab. Jerzy Wilkin

w serii ukazały się

Andrzej Cieślik

Geografia inwestycji zagranicznych: przyczyny i skutki lokalizacji spółek z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce

Paweł Kaczmarczyk

Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian

Jan Hagemeyer, Jan Jakub Michałek

Normy techniczne i sanitarne w handlu międzynarodowym: ich znaczenie w integracji Polski z Unią Europejską

Michał Brzozowski, Paweł Gierałowski, Dominika Milczarek, Joanna Siwińska-Gorzela

Institucje a polityka makroekonomiczna i wzrost gospodarczy

Katarzyna Metelska-Szaniawska

Konstytucyjne czynniki reform gospodarczych w krajach postsocjalistycznych. Studium empiryczne

Stanisław Kubiela

Innowacje i luka technologiczna w gospodarce globalnej opartej na wiedzy. Strukturalne i makroekonomiczne uwarunkowania

Katarzyna Kowalska

Koordynowana opieka zdrowotna. Doświadczenia polskie i międzynarodowe

Łukasz Hardt

Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju

BADANIA EKONOMICZNE

Wiktor Rutkowski

Współczesne państwo dobrobytu

Ekspansja, kryzys, spory



UNIWERSYTET WARSZAWSKI
**Wydział Nauk
Ekonomicznych**

Recenzenci

Jacek Kochanowicz

Tadeusz Kowalik

Projekt okładki i stron tytułowych

Frycz / Wicha / corporate design

Edwin Radzikowski

Redaktor prowadzący

Szymon Morawski

Redaktor

Jadwiga Witecka

Redaktor techniczny

Zofia Kosińska

Korekta

Elwira Wszyńska

Łamanie

ALINEA, Janusz Olech

Publikacja dofinansowana przez Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz ze środków na Badania Własne Uniwersytetu Warszawskiego

© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009

ISBN 978-83-235-0406-1

ISBN 978-83-235-1715-3 PDF

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego

00-497 Warszawa, ul. Nowy Świat 4

<http://www.wuw.pl>; e-mail: wuw@uw.edu.pl

Dział Handlowy WUW: tel. (0 48 22) 55-31-333; e-mail: dz.handlowy@uw.edu.pl

Księgarnia internetowa: <http://www.wuw.pl/ksiegarnia>

Wydanie I

Spis treści

Wstęp	9
 Część I	
U źródeł sporu o państwo dobrobytu	15
1. Spór o wartości	17
1.1. Wprowadzenie	17
1.2. Friedricha von Hayeka spór o wartości i poglądy na temat socjalnej roli państwa	19
1.2.1. Obrona liberalnych wartości	19
1.2.2. Państwo a zabezpieczenie społeczne	22
1.3. Milтона Friedmana neoliberalna alternatywa dla państwa dobrobytu	26
1.3.1. Krytyka stanu obecnego	26
1.3.2. Propozycje reform i ich recepcja	29
1.4. Antyetatyzm teorii publicznego wyboru Jamesa M. Buchanana	34
1.5. Ku równowadze społecznej i godnemu społeczeństwu – myśl Johna K. Galbraitha	40
1.6. Społeczne aspekty globalizacji w ujęciu Josepha E. Stiglitz	44
1.7. Koncepcje sprawiedliwości Johna Rawlsa i Roberta Nozicka	47
1.7.1. Teoria sprawiedliwości Johna Rawlsa	47
1.7.2. Teoria sprawiedliwości Roberta Nozicka	50
2. Spór o efektywność	54
2.1. Ujęcie teoretyczne	54
2.1.1. Aspekty makroekonomiczne	54

2.1.2. Aspekty mikroekonomiczne	60
2.2. Podejście empiryczne	62
2.2.1. Wydatki socjalne i efektywność ekonomiczna	62
2.2.2. Społeczne efekty wydatków socjalnych	79

Część II

Zabezpieczenie społeczne w krajach rozwiniętych gospodarczo 87

3. Wspólne tendencje rozwoju i różnice systemowe	89
3.1. Wielkość <i>welfare state</i>	89
3.2. Zmiany w strukturze wydatków	98
3.3. Modele państwa dobrobytu	99

4. Społeczna gospodarka rynkowa: Niemcy	102
4.1. Podstawowe cechy systemu	102
4.2. Zakres i struktura systemu zabezpieczenia społecznego	106
4.3. Ubezpieczenie społeczne	109
4.3.1. Ubezpieczenie emerytalne	109
4.3.2. Ubezpieczenie zdrowotne	112
4.3.3. Inne rodzaje ubezpieczenia społecznego	118
4.4. Pomoc społeczna	119
4.5. Ubezpieczenie dodatkowe (prywatne)	121
4.5.1. Ubezpieczenie emerytalne	121
4.5.2. Ubezpieczenie zdrowotne	123
4.6. Sytuacja gospodarcza i kierunki adaptacji zabezpieczenia społecznego	124
4.6.1. Sytuacja gospodarcza	124
4.6.2. Zmiany w sferze socjalnej	128

5. Szwedzkie państwo dobrobytu	136
5.1. Podstawowe cechy	136
5.2. Rozwój i struktura systemu zabezpieczenia społecznego	140
5.3. Ubezpieczenie emerytalne	144
5.4. Ochrona zdrowia	149
5.5. Inne dziedziny zabezpieczenia społecznego	152
5.5.1. Polityka wobec bezrobocia	152
5.5.2. Polityka wobec rodziny i pomoc społeczna	154

5.6. Zmiany w szwedzkim państwie dobrobytu	156
5.6.1. Uwarunkowania ekonomiczne	156
5.6.2. Zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego	159
5.7. Upadek czy adaptacja?	163
6. Liberalne państwo dobrobytu: Stany Zjednoczone	169
6.1. Podstawowe cechy	169
6.2. Publiczne programy socjalne	170
6.2.1. Ogólne tendencje rozwoju	170
6.2.2. Ubezpieczenie emerytalne	174
6.2.3. Ubezpieczenia zdrowotne	179
6.2.4. Inne dziedziny ubezpieczenia społecznego	183
6.2.5. Pomoc społeczna	185
6.3. Rola sektora prywatnego	189
6.3.1. Ogólne tendencje	189
6.3.2. Prywatne programy emerytalne	191
6.3.3. Prywatne plany ubezpieczeń zdrowotnych	194
6.4. Sytuacja gospodarcza i kierunki adaptacji zabezpieczenia społecznego	200
6.4.1. Sytuacja gospodarcza	200
6.4.2. System ochrony socjalnej: adaptacja w ramach liberalnych	205

Część III

Reformowanie państwa dobrobytu – doświadczenia

międzynarodowe	211
7. System emerytalny	213
7.1. Cele i metody finansowania	213
7.2. Kierunki zmian	219
8. System opieki zdrowotnej	229
8.1. Modele opieki zdrowotnej	229
8.2. Kierunki zmian	236
9. Ku aktywnej polityce społecznej	246
9.1. Elastyczność zatrudnienia i bezpieczeństwo socjalne	246
9.2. Duński model <i>flexicurity</i>	248
9.3. Warunki powodzenia polityki <i>flexicurity</i>	252

Część IV**Zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce****w okresie transformacji 257****10. Reforma systemu emerytalnego 260**

10.1. Cechy systemu emerytalnego sprzed reformy z 1999 roku . . . 260

10.2. Koncepcje reformy 262

10.3. Struktura nowego systemu 267

10.4. Dotychczasowe doświadczenia i próba oceny 272

11. Reforma systemu opieki zdrowotnej 280

11.1. Przesłanki reformy 280

11.2. Nowe instytucje i zasady funkcjonowania 283

11.3. Problemy funkcjonowania zreformowanego systemu opieki
zdrowotnej 285

11.3.1. Problemy organizacyjne i legislacyjne 285

11.3.2. Kontrowersje wokół celów reformy 286

11.3.3. Bezpieczeństwo zdrowotne 288

11.3.4. Sektor prywatny i konkurencja 298

11.4. Potrzeba dalszych zmian i ich kierunki 302

12. Nierówności dochodowe i zagrożenie ubóstwem 306

12.1. Skala zjawiska 306

12.2. Sytuacja w Polsce na tle Unii Europejskiej 310

12.3. Ku aktywnej polityce socjalnej 322

Zakończenie 331**Bibliografia 337**

Wstęp

Kraje rozwinięte gospodarczo, określane terminem *welfare states* (państw dobrobytu lub państw opiekuńczych¹), charakteryzuje szeroki dostęp do edukacji i opieki zdrowotnej oraz rozbudowany system zabezpieczenia społecznego, zapewniający ochronę jednostek przed negatywnymi skutkami, jakie dla poziomu dochodów i warunków życia powodują różne rodzaje ryzyka społecznego i gospodarczego².

Z punktu widzenia systemu społeczno-gospodarczego, podstawowymi funkcjami zabezpieczenia społecznego są: podnoszenie poziomu dobrobytu społecznego, zapewnienie pokoju społecznego (spójności społecznej) oraz wspomaganie wzrostu gospodarczego. Dobrobytowi społecznemu i stabilności systemu społeczno-gospodarczego służą: upowszechnienie dostępu do edukacji i opieki zdrowotnej, gwarancje dochodów w sytuacji

¹ Terminy „państwo dobrobytu” i „państwo opiekuńcze”, jakkolwiek przeważnie są stosowane wymiennie, nie są tożsame. Wzrost dobrobytu społecznego jest ważnym celem polityki państwa, przy czym formy działalności na rzecz osiągnięcia tego celu mogą być różne, w zależności od ideologii, tradycji i kultury dominującej w danym społeczeństwie. Jeśli chodzi o państwo opiekuńcze, to w ekonomii, zwłaszcza w jej głównym (neoklasycznym) nurcie, silnie jest ugruntowany pogląd, że rozbudowane transfery socjalne wpływają negatywnie na wzrost gospodarczy i dobrobyt społeczeństwa. Problem ten będzie przedmiotem dalszych rozważań w niniejszej pracy.

² Do głównych rodzajów ryzyka należą: choroba, macierzyństwo, inwalidztwo, wypadki przy pracy i choroby zawodowe, starość, brak głównego żywiciela rodziny, bezrobocie oraz bezradność rodzin w rozwiązywaniu trudnych sytuacji życiowych.

ryzyka socjalnego oraz zmniejszenie nadmiernych rozpiętości dochodów przez system podatków i transferów pieniężnych. Działania te służą jednocześnie wyrównywaniu szans życiowych członków społeczeństwa. Sfera socjalna przyczynia się także do wzrostu gospodarczego przez tworzenie i ochronę kapitału ludzkiego, głównie dzięki działalności instytucji oświaty i ochrony zdrowia.

Podstawowe znaczenie dla pełnienia wyżej wymienionych funkcji mają właściwe rozmiary i skuteczność działalności socjalnej państwa, gdyż nie tylko niewystarczająca, ale również nadmierna jego interwencja oraz niedostateczna sprawność mogą negatywnie wpływać na dobrobyt społeczny, stosunki społeczne i wzrost gospodarczy.

Ekspansja państwa dobrobytu w XX wieku – szczególnie silna po II wojnie światowej – była procesem, który w istotnej mierze ukształtował współczesną, mieszaną gospodarkę kapitalistyczną. Od połowy lat 70. nastąpiło zahamowanie tej ekspansji, spowodowane strukturalnymi przyczynami: spowolnieniem tempa wzrostu gospodarczego i związana z tym destabilizacją finansów publicznych, globalizacją gospodarki i presją międzynarodowej konkurencji, przemianami demograficznymi oraz instytucjonalną inercją systemu zabezpieczenia społecznego. Powyższym zjawiskom towarzyszy kryzys systemu wartości i zakwestionowanie aksjologicznych podstaw, które determinowały rozwój programów socjalnych państwa.

Można wyróżnić kilka płaszczyzn sporu o państwo dobrobytu. Są to: spór o wartości, spór o ekonomiczną efektywność państwa dobrobytu, spór o model państwa dobrobytu i spór o kształt reform. Tym aspektom sporu poświęcono kolejne części książki.

Głównymi celami opracowania są: porównawcza analiza rozmiarów, struktury i instytucjonalnych rozwiązań w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w wybranych krajach, próba oceny ich ekonomicznych i społecznych skutków oraz prześledzenie kierunków zmian zachodzących w systemach zabezpieczenia społecznego w odpowiedzi na wymienione wyżej wyzwania. Istotą tych zmian wydaje się próba określenia na nowo granicy między zobowiązaniami państwa i odpowiedzialnością jednostki w zakresie ochrony socjalnej. Proces ten trwa w wielu krajach już

trzecią dekadę. Reformy systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce oraz innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej są jego ważnym elementem.

W książce postawiono następujące hipotezy badawcze:

1. Koncepcja państwa dobrobytu, tj. państwa aktywnego w zakresie podnoszenia dobrobytu społecznego przez: programy socjalne ukierunkowane na upowszechnienie dostępu do edukacji i opieki zdrowotnej, umiarkowaną redystrybucję dochodów zapobiegającą ich nadmiernym nierównościami, zabezpieczenie społeczne, polegające na solidarnym rozkładaniu ryzyka socjalnego za pomocą ubezpieczeń społecznych oraz na pomocy społecznej dla najsłabszych – nie zdezaktualizowała się. Teorematu o wymienności między efektywnością gospodarki i sprawiedliwością społeczną, mocno ugruntowanego w głównym nurcie ekonomii, nie należy pojmować w absolutny sposób, tj. niezależnie od skali, struktury i jakości programów socjalnych państwa oraz systemu wartości i norm społecznych, dominujących w danym społeczeństwie.

2. Państwo dobrobytu nie jest tożsame z państwem opiekuńczym. Racją bytu państwa opiekuńczego jest istnienie sfery ubóstwa i wykluczenia społecznego. Ideologia państwa opiekuńczego dopuszcza więc głębokie nierówności i zakłada, że część społeczeństwa nie może egzystować bez pomocy państwa. Ideologia ta uzasadnia ciągłe zwiększanie transferów socjalnych, albowiem – mimo coraz większych nakładów – kwestie socjalne pozostają nierozwiązane.

3. Obecnie potrzebne są reformy państwa dobrobytu, zmierzające do zwiększenia ekonomicznej i społecznej efektywności polityki socjalnej. Ani docelowy kształt, ani szczegółowe rozwiązania instytucjonalne nie są przesądzone. Silnej presji na zastępowanie socjalnej roli państwa regułami rynku można przeciwstawić pogląd o potrzebie modernizacji państwa dobrobytu opartej na nowej umowie społecznej, godzącej zasadę solidaryzmu społecznego z odpowiedzialnością jednostki i wymogami ekonomicznej efektywności. Solidaryzm społeczny powinien się wspierać, w coraz większym stopniu, na instytucjach społeczeństwa obywatelskiego, a skala i charakter działalności socjalnej państwa powinny być zgodne z ideą subsydiarności (pomocniczości).

W pracy przyjęto następujący tok analizy. W **pierwszej części opracowania** rozwinęto tezę, że u podstaw sporu o państwo dobrobytu leżą: różnice w sposobie pojmowania kluczowych dla ładu społecznego wartości, tj. wolności, równości i sprawiedliwości oraz odmienne poglądy na temat wpływu instytucji państwa dobrobytu na efektywność gospodarki. Spór o wartości przedstawiono na podstawie poglądów: Friedricha von Hayeka, Milтона Friedmana, Jamesa M. Buchanana, Johna K. Galbraitha, Josepha E. Stiglitz, Johna Rawlsa i Roberta Nozicka. Spór o ekonomiczną efektywność państwa dobrobytu zaprezentowano zarówno z makroekonomicznego i mikroekonomicznego, jak i teoretycznego i empirycznego punktu widzenia.

Przedmiotem rozważań w **drugiej części opracowania** jest rozwój i zróżnicowanie instytucji państwa dobrobytu. Przedstawiono, z jednej strony, wspólne przyczyny i tendencje rozwoju państwa dobrobytu, a z drugiej – wskazano na istotne różnice w polityce społecznej poszczególnych krajów, które uzasadniają wyodrębnienie różnych modeli państwa dobrobytu. Następnie szczegółowo scharakteryzowano organizację i rozwój systemów zabezpieczenia społecznego w Niemczech, Szwecji i Stanach Zjednoczonych, które mogą stanowić egzemplifikację najczęściej wyróżnianych modeli państwa dobrobytu: konserwatywno-korporacyjnego (społecznej gospodarki rynkowej), instytucjonalno-redystrybucyjnego (socjaldemokratycznego) i liberalnego. Podjęto próbę analizy i oceny ekonomicznych i społecznych aspektów funkcjonowania odmiennych typów zabezpieczenia społecznego w tych krajach.

Przedmiotem **trzeciej części opracowania** jest analiza międzynarodowych doświadczeń w zakresie adaptacji systemu zabezpieczenia społecznego do zmienionych warunków ekonomicznych, społecznych i demograficznych. Główny nacisk położono na system emerytalny i opiekę zdrowotną, ze względu na ich znaczenie dla finansów publicznych i bezpieczeństwa socjalnego. Przedmiotem rozważań są również zmiany w polityce socjalnej, które polegają na poszukiwaniu nowej równowagi między bezpieczeństwem socjalnym i elastycznością zatrudnienia. Ten zwrot w kierunku bardziej aktywnej polityki socjalnej, umożliwiającej pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy, jest uzasadniony

niekorzystnymi trendami demograficznymi i wymaganiami konkurencyjności gospodarczej.

Czwarta część opracowania jest poświęcona procesowi reformowania zabezpieczenia społecznego w Polsce. Podobnie jak w przypadku analizy międzynarodowych doświadczeń, skoncentrowano się na dwóch dziedzinach, tj. na systemie emerytalnym i opiece zdrowotnej. Podjęto także kwestię nierówności dochodowych i zagrożenia ubóstwem w Polsce na tle innych państw Unii Europejskiej. Wydaje się ona szczególnie ważna dla oceny sytuacji socjalnej w Polsce w kontekście procesu transformacji i członkostwa w Unii Europejskiej.

Książka nie wyczerpuje szerokiej problematyki funkcjonowania różnych dziedzin współczesnego państwa dobrobytu oraz ich dostosowania do współczesnych wyzwań ekonomicznych, społecznych i demograficznych. Jej zakres umożliwia jednak, w przekonaniu autora, przedstawienie kluczowych dylematów polityki społecznej państwa oraz weryfikację, sformułowanych na wstępie, hipotez badawczych dotyczących państwa dobrobytu.

Książka jest adresowana, przede wszystkim, do ekonomistów i polityków społecznych – badaczy, praktyków oraz studiujących te dziedziny wiedzy. W ich przypadku potrzebna jest bowiem wiedza z zakresu racjonalnych ekonomicznie metod osiągania celów społecznych. Jednak wśród ekonomistów wiedza o funkcjonowaniu sfery socjalnej (sfery zabezpieczenia społecznego) nie jest powszechna, co może mieć negatywny wpływ na jakość ekonomicznych metod regulacji. Jednocześnie, formułując i osiągając cele polityki społecznej, trzeba mieć świadomość finansowych ograniczeń i wagi racjonalnych metod gospodarowania w sferze socjalnej. Niniejsze opracowanie może być przyczynkiem do lepszego wzajemnego zrozumienia ekonomistów i polityków społecznych, co ma istotne znaczenie dla dokonywania przez nich wyborów korzystnie wpływających na dobrobyt społeczeństwa.

Problematyka poruszona w tej pracy odzwierciedla ostrą fazę sporu o państwo dobrobytu, od dawna obecnego w myśli społeczno-ekonomicznej. Będzie on również trwał w przyszłości, wyraża się bowiem w nim nieustanne poszukiwanie takiego ładu społeczno-ekonomicznego, który

w największym stopniu umożliwia realizację podstawowych ludzkich wartości: wolności, równości, sprawiedliwości i dobrobytu materialnego.

Słowa podziękowania składam recenzentom, których uwagi zmobilizowały mnie do przemyśleń i uzupełnień pierwotnej wersji książki.

Panu Profesorowi Tadeuszowi Kowalikowi dziękuję za uwagi, dotyczące zarówno podstawowych kwestii merytorycznych, jak i szczegółowych sformułowań. Jestem wdzięczny, że krytycznym uwagom towarzyszyły sugestie, w jaki sposób poprawić niniejszą pracę.

Panu Profesorowi Jackowi Kochanowiczowi dziękuję za uwagi, które miały wpływ na ostateczny kształt tej pracy oraz wskazały potrzebę dalszych przemyśleń i badań nad podjętą problematyką.

Jest zrozumiałe, że – jako autor – ponoszę całkowitą odpowiedzialność za treść tej pracy.

Część I

U źródeł sporu
o państwo dobrobytu

Rozdział 1

Spór o wartości

1.1. Wprowadzenie

Spór o państwo dobrobytu ma długą, sięgającą co najmniej połowy XIX wieku, historię. Rozwijał się on dwoma torami. Z jednej strony wystąpiła konfrontacja między dwoma przeciwstawnymi kierunkami myśli społeczno-ekonomicznej: liberalnym i solidarnościowo-kolektywistycznym (socjalistycznym). Z drugiej strony następowała polaryzacja w ramach kierunku liberalnego.

Przez długi okres rozwoju gospodarki kapitalistycznej – niemal do końca XIX wieku – dominował w teorii klasyczny liberalizm, a rola państwa w gospodarce, w tym również w sferze socjalnej, była bardzo ograniczona. Już jednak w końcu XIX wieku narastały tendencje antyliberalne. Zmiany gospodarcze, społeczne i demograficzne wywołane procesami industrializacji, w tym liczebny rozwój i wzrost stopnia zorganizowania klasy robotniczej, powodowały, że indywidualistyczno-liberalna teoria i praktyka były coraz silniej podważane przez myśl socjalistyczną. Stwarzało to presję, pod wpływem której państwo przejmowało na siebie zadanie organizowania systemu zabezpieczenia społecznego. Stopniowy upadek klasycznego liberalizmu był także częściowo spowodowany rozwojem instytucji demokratycznych. Reguły demokratycznej walki politycznej oznaczały bowiem konieczność rywalizacji o głosy wyborców, kosztem tradycji i zwyczajów składających się na porządek liberalny (Gray 1994). Duże znaczenie miały także obie

wojny światowe, w trakcie których nastąpiło znaczne rozszerzenie zakresu i intensywności ingerencji państwa.

Wiek XX, aż do początków lat 70., był okresem ugruntowywania się koncepcji solidarnościowo-kolektywistycznej oraz rozwoju gospodarki mieszanej, w ramach której państwo realizowało coraz szersze funkcje gospodarcze i socjalne.

W ostatnim ćwierćwieczu XX wieku trzy wydarzenia przerwały ten długookresowy trend. Pierwszym było załamanie się szybkiego, w okresie powojennym, tempa wzrostu gospodarczego i kryzys finansów publicznych w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej; drugim – upadek systemu realnego socjalizmu, który ucieleśniał najdalej posuniętą, etatystyczną wersję solidarnościowo-kolektywistycznej koncepcji ładu społecznego; trzecim – postępująca globalizacja gospodarki. Towarzysząca tym zjawiskom presja na wzrost ekonomicznej efektywności i konkurencyjności powoduje potrzebę adaptacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Upadek socjalistycznej alternatywy nie oznacza jednak końca sporu o państwo dobrobytu. Poglądy w ramach kierunku liberalnego są bowiem w tej kwestii bardzo zróżnicowane. Są one formułowane z różnych pozycji: klasycznego liberalizmu ekonomicznego (Friedrich von Hayek), libertarianizmu (Robert Nozick), utylitaryzmu (Milton Friedman), nurtu umowy społecznej (John Rawls), teorii publicznego wyboru (James Buchanan) i teorii biurokracji (George Stigler, William Niskanen). Obok silnego nurtu krytycznego w stosunku do państwa dobrobytu, istnieje także nurt bardziej przychylny ideałom sprawiedliwej dystrybucji dóbr i rozbudowie „państwa opiekuńczego”.

Jakkolwiek krytyka różnych aspektów współczesnego państwa dobrobytu jest obecnie zjawiskiem dość powszechnym, to jednak formułowane wnioski się różnią. Z jednej strony wysuwane są postulaty istotnego ograniczenia lub wręcz demontażu instytucji państwa dobrobytu. Z drugiej strony, nie negując celowości pewnych ograniczeń, wskazuje się przede wszystkim na potrzebę większej dyscypliny i skuteczności w wydatkowaniu publicznych środków na cele socjalne i zmianę ich struktury.

W gruncie rzeczy liberałowie nie określają sztywnych granic ingerencji państwa. Idea „ograniczonego państwa pod rządami prawa” jest na tyle pojemna, że obejmuje nawet państwo opiekuńcze, pod jednym wszakże warunkiem: polityka społeczna państwa nie może prowadzić do monopolu państwa w żadnej dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Spór wewnątrz nurtu liberalnego toczy się o granice państwa dobrobytu i zakres opiekuńczych funkcji państwa¹.

Do najbardziej reprezentatywnych współczesnych przedstawicieli kierunku liberalnego w ekonomii należą Friedrich August von Hayek i Milton Friedman. Mimo wspólnego, liberalnego rodowodu poglądów Hayeka i Friedmana, występują między nimi istotne różnice w sposobie podejścia do roli państwa w gospodarce. Konfrontacja Hayeka z poglądami solidarnościowo-kolektywistycznymi ma, w dużej mierze, ideowy charakter i dotyczy systemu wartości. Poglądy w kwestiach ekonomicznych są pochodną ogólniejszego systemu wartości. Sposób podejścia Friedmana jest natomiast bardziej pragmatyczny (utilitarny). Dowodów zdecydowanej wyższości rynku w porównaniu z kontrolą państwową upatruje on w krytycznym, według niego, stanie poszczególnych dziedzin zorganizowanego przez państwo systemu zabezpieczenia społecznego i edukacji w Stanach Zjednoczonych.

1.2. Friedricha von Hayeka spór o wartości i poglądy na temat socjalnej roli państwa

1.2.1. Obrona liberalnych wartości

Jedną z głównych płaszczyzn konfrontacji między różnymi koncepcjami ładu społeczno-ekonomicznego jest płaszczyzna aksjologiczna. Strony sporu odwołują się do tych samych, ale odmiennie interpretowanych wartości: wolności, równości i sprawiedliwości.

¹ J. Gray (1995) zauważa: „Prawdziwy spór toczy się o granice «państwa opiekuńczego», a zwłaszcza o sposoby realizacji tego celu (...). Nie ma uniwersalnej teorii właściwego zakresu działań rządu, wbrew tradycji klasycznej myśli liberalnej”.

Bardzo ważna rola, jako reprezentanta poglądów liberalnych w ekonomii, przypada współcześnie Friedrichowi Augustowi von Hayekowi. Jego poglądy były wyrazem opozycji wobec procesu wzrostu popularności idei socjalistycznych (kolektywistycznych) oraz ogromnego wzrostu skali interwencjonizmu państwowego i sektora publicznego w krajach zachodnich, jakie wystąpiły od końca XIX wieku.

W liberalnej wykładni ładu społecznego Hayeka podstawowe wartości – wolność, równość i sprawiedliwość – tworzą harmonijną całość z gospodarką, której ośrodkiem jest rynek i konkurencja. Wolność jednostki zajmuje naczelne miejsce w hierarchii wartości liberalizmu. Jest to wolność pojmowana w sensie negatywnym, a więc jako brak przymusu. Tak pojmowana wolność jest przeciwieństwem preferowanej przez zwolenników państwa opiekuńczego wolności w sensie pozytywnym, obejmującej prawo do posiadania środków ekonomicznych, umożliwiających korzystanie z wolności. Według Hayeka, to zrównanie wolności z możliwością działania jest nie do przyjęcia, gdyż możliwości są, ze swej natury, rozdzielone niejednakowo. Prawdziwa ekonomiczna wolność to swoboda działalności gospodarczej, która zakłada także związane z tym ryzyko i odpowiedzialność (Hayek 1944).

Kategorie równości i sprawiedliwości Hayek również pojmuje w duchu indywidualistycznym. Jedynie uzasadnionym rozumieniem równości jest równość wobec prawa. Nieprawdziwe jest natomiast założenie, że wszyscy ludzie są sobie równi. Naturalne różnice między ludźmi uzasadniają nierówność ich sytuacji materialnej. Zróżnicowanie ekonomiczne jest zjawiskiem naturalnym i, co więcej, pożądanym. Jest to skutek i jednocześnie warunek rozwoju gospodarki; stwarza motywację do wysiłków dla osiągnięcia awansu materialnego. Ingerencja państwa w sferę podziału jest sprzeczna z zasadą równości wobec prawa i narusza wolność jednostki (Hayek 1960). Wolność ma więc swoją cenę: jest nią utrzymywanie się nierówności ekonomicznej jednostek. Jest to jednak cena, którą warto i trzeba zapłacić. Tym, czego trzeba się najbardziej obawiać, jest bowiem dążenie do bezpieczeństwa, które może stać się silniejsze od potrzeby wolności (Hayek 1944).

Hayek jest także zdecydowanie przeciwny pojęciu sprawiedliwości społecznej lub inaczej – dystrybtywnej. Idea sprawiedliwości społecznej jest jego zdaniem iluzją, zakłada bowiem zgodę, co do relatywnej wagi różnych konkretnych celów, która w rzeczywistości nie może zostać osiągnięta (Hayek 1960). Postulat sprawiedliwości społecznej jest atawizmem, pozostałością ducha plemiennego, sprzecznym z zasadami otwartego społeczeństwa, które nie ma wyraźnie określonego wspólnego celu. Powodem, dla którego ludzie w nią wierzą, nie jest to, że wiedzą, co to określenie znaczy, lecz to, że mają skłonność do przejmowania powszechnie utartych poglądów. W praktyce opinia o tym, co jest sprawiedliwe jest zwykle niczym więcej niż wynikiem przetargów, a nie autentyczną zgodą co do zasad. Wysiłki, aby zapewnić „sprawiedliwy” podział i wykorzystywanie w tym celu przymusu państwa, prowadzą do destrukcji indywidualnej wolności i przekształcenia spontanicznego porządku rynku w porządek totalitarny.

Hayek jest zwolennikiem sprawiedliwości komutatywnej, tj. takiej, która jest rezultatem procesu rynkowego. Jednak pojęcie sprawiedliwości nie jest, w gruncie rzeczy, adekwatne w stosunku do bezosobowych sił działających na rynku. Sprawiedliwość ma znaczenie jedynie jako zasada zachowania ludzi, zgodnego z zasadami moralnymi obowiązującymi powszechnie w społeczeństwie.

Hayek nie ma wątpliwości, że indywidualistyczno-liberalny ład społeczny dowiódł swojej przewagi nad stanowiącym jego przeciwieństwo i największe zagrożenie dla wolności jednostki ładem kolektywistycznym nie tylko z ekonomicznego, lecz również etycznego i cywilizacyjnego punktu widzenia. Kolektywizm zagraża podstawowym moralnym wartościom: postawie niezależności, poleganiu na sobie, chęci ponoszenia ryzyka, gotowości do obrony swoich przekonań wbrew opinii większości. Kolektywizm niszczy te zalety, natomiast nie ma niczego do zaoferowania; pozostawia jedynie wymóg posłuszeństwa i przymus czynienia przez jednostkę tego, co kolektywnie zostało uznane za dobre (właściwe) (Hayek 1944). Kolektywizm, niszcząc osobistą wolność i indywidualną odpowiedzialność, pozbawia się absolutnych zasad etycznych i w konsekwencji prowadzi do totalitaryzmu.

Gwarancją ładu społeczno-ekonomicznego opartego na liberalnym systemie wartości jest rynek i konkurencja. Rolę tych instytucji Hayek pojmuje szeroko: nie tylko stwarzają one warunki efektywności alokacyjnej, lecz – co niemniej ważne – są jedynym sposobem koordynacji różnych rodzajów działalności bez stosowania przymusu lub arbitralnej interwencji władz. Rynek i konkurencja są instrumentami selekcji, ewolucyjną drogą najróżnorodniejszych instytucji społecznych. To właśnie liberalnym wartościom wolności osobistej i indywidualizmowi oraz rynkowi i konkurencji, jako instrumentom ewolucyjnej selekcji instytucji społecznych, ludzkość zawdzięcza postęp cywilizacyjny.

Hayek, który jest zwolennikiem poglądu o ewolucyjnym charakterze procesu społecznego, zarzuca filozofii kolektywistycznej, że pretenduje do całościowego kierowania procesami społecznymi. Tymczasem, planowanie i liberalizm są nie do pogodzenia, ponieważ ten ostatni opiera się na przekonaniu o samoistnym, spontanicznym porządku życia społecznego. Próby zastąpienia spontanicznego porządku w życiu społecznym przez celową organizację i planowanie są skazane na niepowodzenie. Żaden umysł ludzki nie dysponuje wiedzą, która mogłaby zastąpić bezosobowy (rynkowy) mechanizm koordynacji ludzkich działań. Umysł ludzki nie może ani przewidzieć, ani rozważyć kształtować przyszłości (Hayek 1960).

Nie oznacza to, że Hayek jest absolutnym przeciwnikiem ingerencji państwa. Jest ona wskazana, o ile zwiększa możliwości wyboru oraz wspomaga spontaniczne siły gospodarki. Taką rolę odgrywa np. upowszechnianie wiedzy i informacji. Sprzeciwia się, natomiast, wszechogarniającej, uprzywilejowanej i monopolistycznej pozycji państwa i stosowaniu przymusu dla jej ochrony. Bardzo silnie podkreśla, aby nie ograniczać pola konkurencji poza tymi dziedzinami, w których jest to bezwzględnie konieczne.

1.2.2. Państwo a zabezpieczenie społeczne

Sposób pojmowania przez Hayeka takich wartości, jak wolność, równość i sprawiedliwość oraz wiara, że rynek i konkurencja najlepiej służą ich ochronie, stwarza ograniczone pole dla ingerencji państwa

w dziedzinie bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego jednostki. Hayek przeciwstawia sobie dwa rodzaje bezpieczeństwa: ograniczone, które jest uzasadnionym celem dążeń i może być osiągnięte przez wszystkich, oraz absolutne (Hayek 1944). Jest zwolennikiem tego pierwszego, tj. zagwarantowania jednostce pewnego, ograniczonego poziomu bezpieczeństwa, zapewniającego ochronę przed skrajnym ubóstwem i minimum środków egzystencji. Zdecydowanie przeciwstawia się, natomiast, szerszemu – absolutnemu według jego określenia – zakresowi bezpieczeństwa socjalnego. Ten rodzaj bezpieczeństwa to pewność utrzymania określonego poziomu życia lub relatywnej pozycji, jaką jednostka lub grupa zajmuje w porównaniu z innymi. Jest to bezpieczeństwo rozumiane jako zabezpieczenie jednostek lub grup przed zmniejszeniem dochodów. Jego zdaniem, jednostka albo korzysta ze swobody wyboru i ponosi związane z tym ryzyko, albo jest pozbawiona jednego i drugiego.

Hayek uznaje wprowadzenie potrzeby pomocy państwa lub nawet przejęcia przez nie inicjatywy, w takich dziedzinach, jak oświata i system ubezpieczeń społecznych. Przyjmuje nawet za uzasadniony przymus ubezpieczeń społecznych. To ustępstwo – z punktu widzenia wartości, jaką stanowi wolność jednostki – jest uzasadnione potrzebą skłonienia jednostek do bardziej skutecznego troszczenia się o swoje bezpieczeństwo socjalne oraz ich ochrony przed skutkami, jakie miałyby dla nich krańcowe ubóstwo innych osób.

Jednocześnie Hayek jest zdecydowanie przeciwny wyłączności państwa w dziedzinie ubezpieczeń społecznych oraz spełnianiu przez nie funkcji redystrybucyjnej. Przekształcenie się instytucji ubezpieczeń społecznych, stworzonej w celu zmniejszania ubóstwa, w narzędzie egalitarnej redystrybucji powoduje nadmierną ekspansję systemu ubezpieczeń i jest wykorzystywane w celach politycznych. Następuje całkowite oderwanie świadczeń od udziałów wnoszonych przez ubezpieczonych, a często także od realnych potrzeb i od tego, czy ludzie są w stanie ubezpieczyć się sami. System ubezpieczeń społecznych rozrósł się do rozmiarów, których większość pracowników nie zaaprobowałaby, gdyby zdawała sobie sprawę z ciężarów, jakie z tego tytułu ponosi.

Hayek rzadko przechodzi do konkretnych propozycji organizacji usług społecznych. Jednym z takich wyjątków jest jego opinia na temat finansowania ochrony zdrowia. Wypowiada się, mianowicie, przeciwko powszechnym, bezpłatnym usługom zdrowotnym, uważając, że we współczesnych warunkach prowadzi to jedynie do niskiego, przeciętnego standardu usług dla wszystkich (Hayek 1960)². W odniesieniu do oświaty, Hayek proponuje pozostawienie rządowi finansowania tej dziedziny za pośrednictwem voucherów (bonów edukacyjnych), natomiast przekazanie organizacji i zarządzania w prywatne ręce.

Hayek, jakkolwiek jest niechętny instytucjom państwa dobrobytu, przyznaje, że liberalizm nie wypracował zasad prowadzenia polityki w dziedzinie usług społecznych. Ograniczają się one do stwierdzeń, że rząd nie powinien mieć prawa wyłączności do świadczenia tego typu usług; w tej działalności powinny uczestniczyć także instytucje prywatne. Ponadto, usługi te powinny być zapewniane, w jak największym stopniu, nie przez władze centralne, lecz przez władze lokalne oraz finansowane z lokalnych podatków. Uważa, że rynek znalazłby ewolucyjną drogą rozwiązanie problemów, które wzięło na siebie państwo, np. w dziedzinie ubezpieczeń społecznych. Wymagałoby to jednak powolnego procesu eksperymentowania. To, że tak się nie stało, wynikało z dążenia do osiągnięcia tych celów w przyspieszony sposób (Hayek 1978). W rezultacie, udało się rzeczywiście przyspieszyć nieco pokonanie ubóstwa, chorób i podnieść poziom wykształcenia ludności. Koszty mogą się jednak okazać wyższe od korzyści. Przejawiają się one w: inflacji,

² Kontrowersyjnie brzmi jego stwierdzenie, że jest w interesie wszystkich, aby osoby z pełną zdolnością zarabkowania mogły być szybko wyleczone z okresowych i niegroźnych chorób, nawet pewnym kosztem ludzi w wieku podeszłym i nieuleczalnie chorych. Miałoby to być odwróceniem sytuacji istniejącej w warunkach państwowej medycyny, kiedy to ci, którzy mogliby być szybko przywrócić do pełnej aktywności, muszą oczekiwać długi czas, ponieważ urządzenia szpitalne są zajmowane przez osoby, które nigdy nie przyczynią się ponownie do zaspokojenia potrzeb innych. Spostrzeżenie to budzi sprzeciw ze względów etycznych i moralnych, jednak dotyczy trudnego i nabierającego ostrości problemu bardzo dużych wydatków na ochronę zdrowia ludzi w podeszłym wieku, zwłaszcza w ostatnich latach ich życia.

wysokim opodatkowaniu, presji związków zawodowych, zwiększającej się dominacji rządu oraz biurokracji. Podział dochodów dokonuje się w rezultacie presji grup interesu na państwo w celu uzyskania szczególnych korzyści. Społeczeństwo, w którym każdy jest członkiem jakiejś grupy zorganizowanej w celu wymuszenia od rządu tego, czego potrzebuje, jest samodestrukcyjne. Ogólnym wnioskiem, jaki formułuje Hayek, jest to, że nie ma możliwości kompromisu między tradycyjnymi liberalnymi wartościami i kolektywistycznymi ideami (Hayek 1944).

Krytycznie do koncepcji wolności pozytywnej, z punktu widzenia jej aksjologicznych konsekwencji, odnoszą się również inni współcześni badacze. Na przykład Isaiah Berlin zauważa, że obie koncepcje wolności, negatywna i pozytywna, są historycznie obciążone. Pierwsza jest związana ze skutkami nieskrępowanego ekonomicznego indywidualizmu: krzywdą większości, pracą nieletnich, nędzą i ignorancją. Prawa obywatelskie dają się pogodzić ze skrajnym wyzyskiem, brutalnością i niesprawiedliwością. Jednakże, w historycznym rachunku, pojęcie wolności pozytywnej podlegało większym manipulacjom i jest odpowiedzialne za więcej nieszczęść. Problem polega nie tyle na wyborze między pozytywną i negatywną wolnością, ile na określeniu, jaki kompleks szczególnych swobód i towarzyszących im ograniczeń w największej mierze sprzyja tym wartościom, które są swoiście ludzkie (Berlin 1994).

Według Francisa Fukuyamy, współczesna liberalna demokracja, która kładzie tak duży nacisk na uprawnienia jednostki, jest odpowiedzialna za dominację postaw przeciętności, wygody i bezpieczeństwa nad poczuciem własnej godności i odpowiedzialności (Fukuyama 1997). Jakkolwiek nadużycia wolności – arogancja, przestępstwa finansowe, skażenie środowiska naturalnego – znacznie bardziej są widoczne, to jednak właśnie ideologia równości spowodowała prawdziwe tragedie. Przykładami są cierpienia ludzi w okresie „wielkiego skoku” i „rewolucji kulturalnej” w Chinach oraz zbrodnie Czerwonych Khmerów w Kambodży (Fukuyama 1996).

1.3. Milтона Friedmana neoliberalna alternatywa dla państwa dobrobytu

1.3.1. Krytyka stanu obecnego

Neoliberalna alternatywa dla współczesnego państwa dobrobytu została najpełniej zarysowana w pracach Milтона Friedmana. Program radykalnej reformy poprzedza on krytyką dotychczasowych rozwiązań w dziedzinie bezpieczeństwa socjalnego. Jakkolwiek krytyka i proponowane zmiany dotyczą bezpośrednio Stanów Zjednoczonych, to jednak w zamierzeniu autora i w ocenie zwolenników jego poglądów mają bardziej uniwersalne znaczenie.

Friedman wyznaje zgodny z liberalną ideologią pogląd, że rozszerzanie publicznych programów socjalnych ma negatywne skutki w dwóch podstawowych obszarach: wolności jednostki oraz efektywności wykorzystania środków. Z jednej strony następuje rozkład moralnej konstrukcji społeczeństwa; z drugiej – osłabiona zostaje motywacja do pracy, oszczędzania i innowacji, co podważa źródła wzrostu dobrobytu, a tym samym bezpieczeństwa socjalnego jednostki.

Ocena systemu zabezpieczenia społecznego w Stanach Zjednoczonych, mimo że w mniejszym niż w krajach europejskich stopniu spełnia on kryteria państwa dobrobytu, jest w ujęciu Friedmana bardzo krytyczna. Podkreśla on ogromne koszty tego systemu, przy niewspółmiernie niskich jego efektach.

Friedman neguje możliwość usprawnienia systemu zabezpieczenia społecznego w jego obecnym kształcie. Jest on bowiem nieefektywny w samych swoich założeniach. Główną odpowiedzialność ponosi za to biurokracja państwowa, która dąży do rozszerzania programów publicznych, kierując się, przede wszystkim, swoim własnym interesem. Korzyści czerpią również inne zawodowe grupy nacisku, natomiast rozproszenie i brak informacji sprawiają, że reszta społeczeństwa nie może się przeciwstawić zorganizowanym grupom interesu.

Friedman jest zdecydowanie przeciwny rozszerzaniu się interwencji rządu poza określanie „reguł gry” i pełnienie funkcji arbitra, interpretującego i egzekwującego przyjęte zasady. Zadaniem rządu jest więc:

stanie na straży prawa w stosunkach między obywatelami i wywiązywania się przez nich z dobrowolnie zawieranych kontraktów, zdefiniowanie praw własności, ich interpretacja i egzekwowanie (Friedman 1993). Wykraczanie interwencji państwa poza ten obszar jest, w każdym niemal przypadku, przyczyną problemów w dziedzinach, w których taka interwencja następuje.

Friedman ostro krytykuje stan wszystkich dziedzin życia społecznego, w które angażuje się państwo: ubezpieczeń społecznych, opieki społecznej, ochrony zdrowia, oświaty i szkolnictwa wyższego.

System repartycyjnych ubezpieczeń emerytalnych Friedman krytykuje za jego pozornie tylko ubezpieczeniowy charakter. Jest to raczej rodzaj kontraktu międzygeneracyjnego (choć to określenie jest także niewłaściwe, ponieważ występuje tu państwowo-administracyjny przymus), który staje się coraz mniej sprawiedliwy dla młodszego pokolenia, z uwagi na zmieniające się uwarunkowania demograficzne i ekonomiczne. Sprzeciw Friedmana budzi sam fakt transferu środków od ludzi młodych do starych: moralna odpowiedzialność jest sprawą jednostki, a nie przymusu ubezpieczeń społecznych. Friedman nie rozpatruje tej kwestii w kategoriach solidarności społecznej – pojęcie to jest sprzeczne z jego indywidualistyczno-liberalnym systemem wartości. Jeżeli chodzi o wbudowany w system ubezpieczeń mechanizm redystrybucji dochodów na rzecz uboższych, to jest on iluzoryczny. Jeżeli bowiem uwzględni się fakt, że ci ostatni wcześniej podejmują pracę i krócej żyją, to okaże się, że ich korzyści są relatywnie mniejsze niż osób znajdujących się w lepszej sytuacji materialnej.

Zasadniczy jednak atak Friedmana jest wymierzony przeciwko przymusowi ubezpieczeń emerytalnych. Przymus ten jest sprzeczny z zasadą wolności jednostki. Wybór sposobu rozdysponowania dochodów między bieżącą i przyszłą konsumpcją jest sprawą jednostki i nikt nie ma prawa odmawiania jej swobody decyzji w tym zakresie. Zdaniem Friedmana obawy, że brak przymusu ubezpieczeń emerytalnych spowoduje obciążenie społeczeństwa kosztami utrzymania ludzi, którzy nie będą dość zapobiegliwi, aby zapewnić sobie utrzymanie na starość, są wyolbrzymione. Natomiast rzeczywiste koszty społeczeństwo ponosi w związku z obecnym systemem. Obejmują one: utratę kontroli nad

znaczną częścią dochodu przejmowanego przez państwo na rzecz systemu ubezpieczeń społecznych, ograniczenie konkurencji na rynku ubezpieczeń na życie oraz powstanie wielkiego i nadal rozszerzającego się aparatu biurokratycznego (Friedman 1993).

System pomocy społecznej Friedman krytykuje za nadmiar programów i brak ich koordynacji. Mimo rozbudowanej biurokracji obsługującej programy pomocy społecznej, jest ona źle wykorzystana i wskutek tego nieefektywna. Niektóre osoby korzystają z kilku programów, uzyskując relatywnie wysokie dochody, podczas gdy inni – z braku informacji lub apatii – w ogóle nie występują o pomoc, chociaż naprawdę jej potrzebują. Utrwala się podział społeczeństwa na tych, którzy żyją z zasiłków i tych, którzy za nie płacą.

Friedman jest zdecydowanie przeciwny włączeniu opieki medycznej do zakresu ubezpieczeń społecznych. Prowadzi to bowiem do „uspołecznienia medycyny”, co jest dla niego synonimem takich zjawisk, jak: ekspansja wydatków, naruszenie naturalnych relacji między pacjentem i lekarzem, rozrost biurokracji, kolejki oczekujących na wykonanie zabiegów lekarskich, brak motywacji do pracy wśród lekarzy i niezadowolenie pacjentów. Koszt normalnej opieki lekarskiej mieści się w możliwościach finansowych większości rodzin, a resztę problemów można rozwiązać za pomocą ubezpieczeń prywatnych (M. i R. Friedman 1994).

Szkolnictwo podstawowe i średnie, będące w gestii władz publicznych, jest przeregulowane i nadmiernie scentralizowane. Towarzyszy temu przerost administracji oświatowej. Problemem jest bardzo zróżnicowana jakość kształcenia. Zbliżona, pod wieloma względami, jest sytuacja w szkolnictwie wyższym. Poziom szkół publicznych jest, w większości przypadków, niski. Charakteryzuje je brak motywacji znacznej części studentów, nauczycieli i administratorów. Znacznie korzystniejsza jest, pod tym względem, sytuacja w szkołach prywatnych. Szkolnictwo publiczne nie zmniejsza nierówności społecznych, wręcz przeciwnie – pogłębia je, ze względu na bardzo zróżnicowany poziom szkół podstawowych i średnich oraz fakt, że z bezpłatnego kształcenia w szkołach wyższych korzystają, przede wszystkim, osoby o średnich i wysokich dochodach, a koszty ponoszą wszyscy podatnicy.

1.3.2. Propozycje reform i ich recepcja

Proponowane przez Friedmana zmiany polegają na radykalnym ograniczeniu ingerencji państwa w sferę bezpieczeństwa socjalnego i edukacji. Obejmują one:

- zastąpienie różnorodnych świadczeń opieki społecznej przez negatywny podatek dochodowy;
- prywatyzację ubezpieczeń emerytalno-rentowych;
- wprowadzenie bonów edukacyjnych w szkolnictwie podstawowym i średnim oraz funduszy pożyczkowych na kształcenie w szkołach wyższych;
- prywatyzację opieki zdrowotnej.

W miejsce dotychczasowego systemu opieki społecznej, Friedman proponuje wprowadzenie negatywnego podatku dochodowego (*negative income tax*). Rozwiązanie to byłoby, jego zdaniem, sprawiedliwsze i efektywniejsze od dotychczasowego. W przypadku negatywnego podatku dochodowego, pomoc udzielana jest w najbardziej efektywnej formie, tj. w gotówce, według ogólnej zasady, jaką jest niski dochód. Bardzo ważną zaletą tego rozwiązania jest to, że – w odróżnieniu od innych form pomocy – utrzymuje ono motywację do pracy, gdyż wzrost dochodów z pracy nie powoduje automatycznie utraty dotacji z budżetu, lecz jedynie ją zmniejsza, tak, że całkowity dochód się zwiększa. Przy odpowiednio wybranych wielkościach progowych i stopach dotacji negatywny podatek dochodowy byłby znacznie mniej kosztowny niż obecnie działający system. Nowy system byłby także prostszy organizacyjnie w rezultacie zintegrowania z systemem podatkowym. Bezpośrednią korzyścią byłoby ograniczenie biurokracji, która obecnie zarządza różnymi programami opieki społecznej (M. i R. Friedman 1994).

W dziedzinie ubezpieczeń emerytalno-rentowych Friedman proponuje stopniowe zastąpienie ubezpieczeń społecznych dobrowolnymi ubezpieczeniami prywatnymi. Proces przejścia od dotychczasowego do nowego systemu byłby następujący:

- zniesiona zostałaby składka ubezpieczeń społecznych (podatek od płac);

- wypłaty z tytułu ubezpieczeń społecznych byłyby kontynuowane w wysokości zgodnej z nabytymi i gwarantowanymi przez państwo uprawnieniami;
- pracownicy, którzy nabyli uprawnienia emerytalno-rentowe, zachowaliby prawo do świadczeń w wysokości wynikającej z zapłaconych składek i poziomu wynagrodzeń; pracownik mógłby przy tym zdecydować, czy otrzyma te świadczenia w formie przyszłej emerytury, czy rządowych obligacji, których wartość byłaby równa świadczeniom, do których jest uprawniony;
- każdy pracownik, który nie nabył jeszcze uprawnień do korzystania ze świadczeń, miałby przyznaną określoną sumę kapitału (także w formie obligacji) o wartości równej składkom, które sam zapłacił lub które na jego rzecz wpłacił jego pracodawca;
- wszelkie wymienione wyżej wypłaty byłyby finansowane z ogólnych podatków i emisji obligacji rządowych.

Jak zauważa Friedman, w okresie przejściowym nie nastąpiłoby zwiększenie realnego długu publicznego. Ujawniłyby się jedynie istniejące zobowiązania oraz byłoby powstrzymane ich dalsze narastanie. Kroki te umożliwiłyby natychmiastowe ograniczenie istniejącego administracyjnego aparatu ubezpieczeń społecznych. Gospodarka odniosłaby korzyści, gdyż zlikwidowany zostałby negatywny wpływ systemu emerytalno-rentowego na poziom zatrudnienia oraz wzrosłyby oszczędności osobiste, a tym samym wyższa byłaby stopa wzrostu kapitału oraz szybsze tempo wzrostu dochodu narodowego. Przyspieszony zostałby rozwój prywatnych planów emerytalnych i poprawione zabezpieczenie wielu pracowników.

Najlepszym rozwiązaniem problemu niskiej jakości publicznego szkolnictwa podstawowego byłyby prywatyzacja i związana z tym konkurencja w sektorze oświaty. Wobec małego prawdopodobieństwa jej wprowadzenia, przede wszystkim ze względu na opór administracji oświatowej, realnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie bonów edukacyjnych. (Propozycję tę Friedman wysunął, po raz pierwszy, już w połowie lat 50. XX wieku.) Rodzice mogliby wybrać dowolną szkołę,

publiczną lub prywatną. Zmusiłoby to szkoły publiczne do konkutowania zarówno między sobą, jak i ze szkołami prywatnymi.

Subsydiowanie przez państwo szkolnictwa podstawowego jest uzasadnione ze względu na jego efekty społeczne (korzyści zewnętrzne). Nie dotyczy to szkolnictwa zawodowego i wyższego. Kształcenie na tym poziomie jest formą inwestycji w kapitał ludzki, które powinny rządzić się podobnymi prawami jak inwestycje rzeczowe. Interwencja państwa w tej dziedzinie powinna polegać na udostępnieniu funduszy kapitałowych w formie pożyczek na cele kształcenia. Pożyczka byłaby w przyszłości spłacana rządowi z uzyskiwanych dochodów z pracy, przy czym wysokość spłaty byłaby określona procentowo w stosunku do części zarobków przekraczających określoną kwotę. Mniej radykalna reforma, która mogłaby być traktowana jako rozwiązanie przejściowe, opierałaby się na systemie bonów edukacyjnych na studia wyższe. Szkoły państwowe musiałyby, tym samym, konkurować ze szkołami finansowanymi ze źródeł pozarządowych.

Przedstawione wyżej propozycje tworzą zarys radykalnie liberalnej alternatywy dla współczesnego państwa dobrobytu. To, że traktowana całościowo wizja ta jest bardzo odległa od obecnej praktyki, nie oznacza, że jest ona całkowicie nierealna. Jeden z elementów programu Friedmana, a mianowicie prywatyzacja systemu emerytalnego, został w znacznym stopniu urzeczywistniony w Chile i wywarł wpływ na reformy w innych krajach Ameryki Łacińskiej. Niektóre propozycje, zwłaszcza dotyczące wprowadzenia negatywnego podatku dochodowego oraz bonów edukacyjnych w szkolnictwie podstawowym i funduszy pożyczkowych w szkolnictwie wyższym, wywołały duże zainteresowanie i ożywione dyskusje³.

³ Wśród propozycji Friedmana były również takie, które nawet w Stanach Zjednoczonych są uważane za bardzo kontrowersyjne. Zwraca na to uwagę m.in. Marek Belka (1986). Należały do nich propozycje legalizacji posiadania i używania narkotyków, całkowitej swobody uprawiania zawodu lekarza i zniesienia urzędowej procedury dopuszczającej leki do powszechnego obrotu. Ze stanowiskiem Friedmana polemizuje np. Arthur M. Okun (1975): „Według mnie fakt, że nikt, kto nie ma medycznego wykształcenia nie może świadczyć usług zdrowotnych jest rozsądną ochroną konsumenta; dla Milтона Friedmana jest to niepożądany przymus”.

Były one także, z różnym powodzeniem, wdrażane w niektórych stanach USA oraz wpłynęły na reformy lub ich projekty w innych krajach.

Jeżeli chodzi o negatywny podatek dochodowy, to podstawową sprawą jest efektywność tego rozwiązania. Friedman zakłada, że koszty nowego systemu byłyby znacznie mniejsze w porównaniu z tymi, jakie ponoszone są przez dotychczasowe instytucje pomocy społecznej. Założenie to nie jest jednak oparte na mocnych podstawach. Jak zauważa John Gray (1994), jest bardzo prawdopodobne, że reguły walki politycznej o głosy wyborców powodowałyby podwyższanie wielkości gwarantowanego dochodu i wzrost kosztów systemu. Niektórzy autorzy są zdania, że koszty wprowadzenia negatywnego podatku dochodowego byłyby wysokie niezależnie od tych politycznych uwarunkowań (Brown i Jackson 1990). Wynika to m.in. z faktu, że o ile „zwykły” podatek dochodowy ma służyć sfinansowaniu świadczeń tylko dla ludzi ubogich, to ujemny podatek dochodowy zakłada wypłaty dla wszystkich, których dochody nie przekraczają określonego progu. Jego wprowadzenie wymagałoby więc wzrostu stopy opodatkowania.

Zwolennicy wprowadzenia negatywnego podatku dochodowego wysuwają argumenty, iż może on rozwiązać ważny problem systemu opieki społecznej, jakim jest „pułapka ubóstwa”. O ile obecny system, przez ukryty 100% podatek dochodowy, likwiduje bodźce do pracy, to negatywny podatek dochodowy gwarantuje minimalny dochód przy jednoczesnym utrzymaniu bodźców do pracy. Gdyby jednak jego wprowadzenie wymagało podniesienia stóp podatkowych, to „pułapka ubóstwa” (lub motywacje do niepodejmowania pracy) byłaby częściowo podtrzymana. Jednocześnie byłyby zmniejszone efekty redystrybucyjne, wzrost bowiem podatków obciążyłby także osoby o średnich i niskich dochodach.

Z powyższych względów, współcześni liberałowie są, ogólnie biorąc, sceptycznie nastawieni do negatywnego podatku dochodowego i opowiadają się za „minimalnym państwem opiekuńczym” z jego siecią instytucji opieki społecznej zorganizowaną, przede wszystkim, przez władze lokalne.

Z kolei propozycja wprowadzenia rynku kształcenia na poziomie podstawowym i średnim nie wydaje się realna, ze względu na powszechne zapatrywania na sprawiedliwość społeczną oraz dotychczasowe rozwiązania. Bardziej realną alternatywą dla obecnego systemu finansowania szkolnictwa jest system bonów edukacyjnych. Istnieje różnica zdań między zwolennikami tego rozwiązania, którzy podkreślają zalety z punktu widzenia efektywności i suwerenności konsumenta, oraz przeciwnikami, którzy uważają, że zalety w zakresie efektywności są sporne, a rezultaty w zakresie sprawiedliwości – niemal na pewno szkodliwe (Barr 1993). Te pierwsze są uzależnione od dostępu do informacji o różnych możliwościach kształcenia. Tymczasem równy dostęp do informacji, zwłaszcza dla rodziców z niższych grup społeczno-ekonomicznych, jest problematyczny. Kształcenie prywatne może także zmniejszyć spójność społeczną. Dowody empiryczne na rzecz ewentualnych korzyści proponowanych przez Friedmana reform szkolnictwa są dotychczas niewystarczające (Barr 1993).

Propozycja wprowadzenia odpłatności kształcenia na poziomie wyższym lub zastąpienia dotacji budżetowych systemem pożyczek dla studentów ma swoje źródło w poglądzie, że kształcenie na tym poziomie przynosi, przede wszystkim, indywidualne korzyści jednostkom. Jak zauważa Nicholas Barr (1993), rozwiązanie zakładające, że jednostki płacą za prywatne korzyści ich kształcenia uniwersyteckiego, ale są subwencjonowane w zakresie korzyści zewnętrznej wyświadczonej innym, jest uzasadnione tylko wówczas, gdy konsumenci dysponują doskonałą informacją na temat długookresowej wartości kształcenia i gdy rynki kapitałowe są doskonałe.

Systemy różnego rodzaju pożyczek z budżetu państwa na sfinansowanie kształcenia istnieją w niektórych krajach, np. w Szwecji i w Polsce. Ogólnie biorąc, system pożyczek jest jednak dotychczas słabo rozpowszechniony. Różnice zdań dotyczą wpływu tego rozwiązania na równość dostępu do wyższego wykształcenia, rozmiary i strukturę kształcenia oraz źródeł finansowania pożyczek.

1.4. Antyetytyzm teorii publicznego wyboru Jamesa M. Buchanana

Teoria publicznego wyboru, której współtwórcą jest James M. Buchanan⁴, mieści się w nurcie instytucjonalnym ekonomii⁵. Jedną z jej charakterystycznych cech jest silny antyetytyzm, z czym wiąże się także negatywny stosunek do państwa opiekuńczego. Teoria publicznego wyboru zajmuje ważne miejsce w antyetytystycznym nurcie ekonomii, obok monetaryzmu, nowej ekonomii klasycznej i szkoły austriackiej (Lipowski 2002).

W ujęciu Buchanana, diagnoza współczesnego państwa opiekuńczego jest niezwykle krytyczna. Jednak nie ten pogląd, wspólny dla wszystkich krytyków państwa opiekuńczego, wyróżnia Buchanana, lecz jego wkład w rozwój teorii publicznego wyboru, jako metody objaśniania procesu ekspansji państwa. Teoria publicznego wyboru wykorzystuje koncepcję *homo economicus* w celu analizy zachowań jednostek w sektorze publicznym. Tym samym Buchanan przekroczył granicę stosowania analizy ekonomicznej przyjętą w ekonomii dobrobytu. Ta ostatnia, stwierdzając istnienie wad rynku, wskazywała na potrzebę interwencji państwa, dzięki której jest możliwe osiągnięcie wyższego poziomu dobrobytu społecznego. Zakładała więc *implicite*, że podmioty sektora publicznego zachowują się w sposób gwarantujący podejmowanie optymalnych społecznie i efektywnych w sensie alokacyjnym decyzji.

Teoria publicznego wyboru przyjmuje natomiast założenie, że jednostka stosuje takie same kryteria wyboru, zarówno w relacjach rynkowych, jak i tych, w jakie wchodzi w sektorze publicznym. Charakter jednostki nie ulega bowiem transformacji w trakcie wykonywania różnych ról, czy to rynkowych, jako nabywcy lub sprzedawcy, czy to publicznych, jako wyborcy, podatnika, świadczeniobiorcy, polityka czy urzędnika (biurokraty). W każdej z tych ról jednostka zmierza do

⁴ Buchanan i Tullock są autorami książki, która stworzyła podstawy rozwoju teorii publicznego wyboru (Buchanan i Tullock 1962).

⁵ Omówienie głównych szkół w ramach teorii publicznego wyboru zawiera książka pod red. J. Wilkina (2005).