

JAN TINBERGEN*

W JAKIM ZAKRESIE GOSPODARKA KRAJÓW ZACHODNICH POWINNA BYĆ PODDANA POSZERZONEJ KONTROLI PAŃSTWA?

I. ROLA WŁADZ PUBLICZNYCH W FUNKCJONOWANIU GOSPODARKI: ILUSTRACJA HISTORYCZNA

Najlepiej będzie można omówić nasz temat, zaczynając od uproszczonego modelu gospodarki stosowanego przez starych europejskich zwolenników gospodarki wolnorynkowej. Zwykli oni twierdzić, że wolne siły społeczne należy pozostawić samym sobie. Utrzymywali też, że maksymalny dobrobyt społeczny zostanie osiągnięty, jeśli każdy dążyć będzie do maksimum dobrobytu osobistego. Późniejszy rozwój myśli ekonomicznej, jak również doświadczenie praktyczne nauczyły nas, że warunki, w których teza ta jest prawdziwa, są tak restrykcyjne, iż model ten nie odzwierciedla dostatecznie dokładnie społecznej rzeczywistości. Tak więc indywidualne jednostki pozbawiono wielu zadań i przekazano je w ręce władz publicznych; dla prostoty możemy mówić tylko o „państwie”. Z wielu znanych przykładów wymienić można i ten, że prywatne armie nie rozwiązują problemu bezpieczeństwa, że system konkurujących banków uprawnionych do wydawania banknotów nie

* Jan Tinbergen, wybitny holenderski ekonomista i ekonometryk, od 1933 r. profesor Holenderskiej Szkoły Ekonomicznej w Rotterdamie. Przed drugą wojną światową będąc pracownikiem Centralnego Biura Statystycznego w Hadze (1929 - 1936), a następnie ekspertem Ligii Narodów w Genewie (1936 - 1938) specjalizował się w zakresie badania cykli koniunkturalnych. Po wojnie zajmuje się nowoczesnym planowaniem przy wykorzystaniu metod matematyczno-statystycznych. Jest współzałożycielem oraz dyrektorem (1945 - 1955) Centralnego Biura Planowania w Hadze. Posiada wielki dorobek naukowy z zakresu teorii dynamiki ekonomicznej, ekonometrii oraz teorii dobrobytu. Główne prace: *Business Cycles in the USA 1919 - 1939* (1939), *International Economic Cooperation* (1946), *Wprowadzenie do ekonometrii* (1941, wyd. angielskie, niemieckie, wyd. pol. 1957), *On the Theory of Economic Policy* (1952), *Economic Policy: Principles and Design* (1956), *Selected Papers* (1959), *Shaping the World Economy* (1962), *Development Planning* (1968), *Income Distribution* (1975). Ponadto wiele rozpraw oraz przyczynków zostało opublikowanych w licznych periodykach naukowych a zwłaszcza: *Ekonomisk Tidskrift*, *Economica*, *Metroeconomica*. Jest członkiem Holenderskiej Akademii Nauk, laureatem nagrody im. Erasmusa (1957) oraz Nagrody Nobla (1969) w dziedzinie nauk ekonomicznych.

Niniejszy esej powstał na cześć śp. prof. Stanisława Borowskiego, którego współzucie wobec wszystkich istot ludzkich było tak wymowne. Korzystam z okazji, aby przypomnieć tego wybitnego człowieka, który wywarł na mnie głębokie wrażenie [J. T.].

gwarantuje „dobrego” pieniądza, co znacznie lepiej czyni jeden bank (system) centralny.

Spośród najświeższych przykładów wymienić należy fakt, że dystrybucja dochodu osiągnięta w warunkach niczym nieskrępowanej wolnej konkurencji na rynku pracy wykazuje wiele nieakceptowanych cech, i że dobroczynność prywatna nie jest w stanie ich zrekompensować. Stąd też powstał system zabezpieczeń społecznych (często nazywany albo ubezpieczeniem społecznym, albo pomocą społeczną) w celu ochrony wielu „słabych” grup społecznych. W Niemczech narodził się on przed wiekiem, w USA początki są widoczne w okresie tzw. Nowego Ładu. Pewne typy grupowej samopomocy — związki zawodowe — istniały już uprzednio i nadal są częścią tego systemu. Pewne wczesne formy ochrony środowiska czy kontroli jakości żywności są dalszymi przykładami. Jest rzeczą interesującą, że ochrona akcjonariuszy została lepiej i wcześniej zorganizowana w USA niż gdziekolwiek indziej (Securities Exchange Commission) i ujawniła przypadki przekupstw w Europie.

II. DALSZE ZADANIA PAŃSTWA, KTÓRYCH KONIECZNOŚĆ JEST POWSZECHNIE AKCEPTOWANA

Rozwój społeczno-gospodarczy trwał nadal pod wpływem rozmaitych sił napędowych. Zarzucono pogląd, iż jedyną taką siłą, autonomicznym czynnikiem, jest rozwój technologii. W rzeczywistości nie jest on ani jedyny, ani autonomiczny, gdyż zależy od wyboru. Ogólnie rzecz biorąc rozwój myśli, również w dziedzinach nietechnicznych, pozostaje w tyle za rozwojem społeczno-gospodarczym. Rozwój myśli znajduje swój wyraz w rozwoju wszystkich nauk, ale również i w rosnącej liczbie studentów oraz długości ich nauki. Pomimo tego rozwój techniczny pozostaje ważnym składnikiem sił napędowych rozwoju społeczno-gospodarczego.

Niektóre z nowych zadań władz publicznych są bezpośrednim następstwem jednego z najbardziej widocznych wynalazków technicznych: masowej produkcji samochodów. Narzuciła ona nam na przykład uliczną sygnalizację świetlną nawet w miastach, jak choćby Rotterdam¹, w którym pierwotnie odmówiono, dla zasady, jej wprowadzenia. Samochód również wprowadził do Stanów Zjednoczonych ograniczenia szybkości i mandaty dla naruszających przepisy ruchu, znacznie surowsze niż w Holandii. I rzeczywiście, uderza fakt, że jeśli społeczeństwo amerykańskie da się przekonać, że pewną sferę działalności należy poddać regulacji, akceptuje ją bardzo rygorystycznie. A jak było z cenami ropy naftowej?

Podobne zmiany zachodzą w procesie zanieczyszczania środowiska. Istniejące ustawodawstwo, wprowadzone około 1900 r., okazało się absolutnie niewystarczające w obliczu narodzin przemysłu chemicznego, ogólnego wzrostu wolumenu produkcji oraz niebezpieczeństw procesów jądrowych. W tej dziedzinie szybko rozwija się więc cały kompleks przepisów regulacyjnych, również wymagania stawiane wobec tzw. „czystego samochodu” są rygorystyczne, podobnie jak i szereg innych warunków. Pod wpływem nowego ustawodawstwa korzystna staje się rów-

¹ Rotterdam na próżno starał się utrzymać społeczną straż pożarną.

niez produkcja różnych rodzajów urządzeń do ochrony środowiska. Służy ona stworzeniu nowych możliwości zatrudnienia, których tak bardzo potrzebujemy właśnie teraz, gdy znaczna część zatrudnionych uzależniona jest od niezdrowego protekcjonizmu².

Trzeci rodzaj zadań władz publicznych akceptowanych przynajmniej w części świata zachodniego da się sprowadzić do prawa do samostanowienia. Kłopot polega na tym, że stosowanie tego prawa znajduje się ciągle na etapie eksperymentu; wyboru spośród bardzo różnych podejść do tego tematu można dokonać z dużą trudnością z powodu braku danych odnośnie do skuteczności ich stosowania. Oto niektóre przykłady zróżnicowanych rozwiązań: 1) związki zawodowe reprezentowane są w radach dyrekcyjnych, 2) nadaje się szereg uprawnień radzie przedsiębiorstwa, 3) deleguje się uprawnienia na niższe szczeble wewnętrznej hierarchii przedsiębiorstwa. O ile najczęściej kierownictwo preferuje ostatnie rozwiązanie, dwa pierwsze proponowane są przez organizacje pracownicze. Każde z podejść zostało wypróbowane w wielu alternatywnych wariantach. Ich zasadność ekonomiczna polega na wzmocnieniu motywacji i zadowolenia z pracy, a w ślad za tym i na wzroście wydajności. Jest to równoważne odkryciu i wykorzystaniu niektórych ukrytych rezerw ludzkiej satysfakcji, które należy spożytkować w społeczeństwie optymalnym. Droga do osiągnięcia tego optimum usłana jest różnymi przeszkodami. Nieznaczna część pracowników nie jest nim zainteresowana, jakaś inna część nie jest zdolna do podjęcia nowych zadań, jeszcze jakaś część majstrów nie posiada dostatecznego taktu do prowadzenia dyskusji, wreszcie jakaś inna część zainteresowanych pragnie traktować stosunki pracownicze jako instrument polaryzacji nastrojów. Ta ostatnia część jest stosunkowo znaczna w krajach łatyńskich.

III. PRZYSZŁE WEWNĘTRZNE ZADANIA PAŃSTWA

Poza omówionymi zadaniami dodatkowo dostrzec można jeszcze dwie obszerne grupy zagadnień wymagające działań władz publicznych w obrębie kraju i jedną grupę wymagającą działań międzynarodowych. Należy stwierdzić, że na płaszczyźnie wewnątrzpaństwowej inflacja, jak dotąd, nie została poddana skutecznej kontroli. Ponieważ główną przeszkodą utrudniającą kontrolę wewnętrzną jest egocentryczna postawa znacznych grup społecznych, nie możemy spodziewać się, że te prywatne grupy zbyt wiele uczynią, by przeszkody usunąć. Istotą problemu jest odczucie wielu grup społecznych, że podział dochodów pomiędzy nie jest sprawiedliwy. Można sobie wyobrazić, że państwo biorąc na siebie odpowiedzialność za sprawiedliwy podział dochodów i stosując pewne narzędzia polityki gospodarczej przybliżające go, podda inflację kontroli. Jest to wyobrażalne, ale w żaden sposób nie do zagwarantowania. Warunkiem wstępnym, jaki powinien być spełniony, jest sformułowanie powszechnej filozofii sprawiedliwości ekonomicznej oraz jej atrakcyjność dla znacznej większości, tak aby mogła być wykorzystana w polityce.

² B. Balassa i inni, *World Trade: Constraints and Opportunities in the 80's*. The Atlantic Papers, No. 36, The Atlantic Institute for International Affairs, Paris 1979.

W Holandii podjęto pewne inicjatywy, które w pewien sposób ilustrują próby, jakie powinny być wykonane, aby polityka taka mogła zostać zrealizowana. Filozofia sprawiedliwości w podziale dochodów zakłada, w skrócie, że zasadniczo sprawiedliwe są tylko „kompensacyjne” różnice w dochodach, niwelujące różnice w wysiłkach niezbędnych do właściwego wykonania zadań określających dane zajęcie, to znaczy kompensujące różnice w wysiłkach dla zrealizowania krańcowych par zadań danego zajęcia. W sformułowaniu negatywnym oznacza to, że różnice w dochodach, aby mogły być uznane za sprawiedliwe, nie powinny zawierać rent rzadkości (scarcity rents), które są ich resztowym składnikiem. Tak więc możemy również powiedzieć, że celem opisanej polityki dochodowej jest eliminacja rent rzadkości.

Eliminacja ta nie jest możliwa w krótkim okresie. Ponadto brakuje wielu informacji i analiz niezbędnych do oceny rent i wpływu na nie poszczególnych narzędzi tej polityki. Tak więc w krótkim okresie można tylko intuicyjnie posuwać się we właściwym kierunku. W naszym kraju, według powszechnych odczuć, kierunkiem tym jest redukcja różnic. Rząd holenderski zawiaduje dwoma instrumentami, które mogą oddziaływać na dochody dwu głównych grup wykazujących wysoki dochód, a mianowicie na górne warstwy zatrudnionych na zasadach pensji (zarówno w administracji publicznej, jak i w prywatnych korporacjach) oraz na wolne zawody. Wyższe płace, nie podlegające ustalaniu przez związki zawodowe w negocjacjach płacowych, mogą być ustalone przez ministra spraw społecznych. Stawki wolnych zawodów podpadają pod kontrolę cen i są w gestii ministra spraw gospodarczych. Ten ostatni instrument został niedawno użyty do wyrażenia zgody na nominalny wzrost stawek dentystów o 2,5% przy założeniu, że koszty utrzymania wzrosły o 4% w przeciągu 1978 r.³

Kolejnym wewnętrznym problemem, w obliczu którego stoją nasze narody, jest odczuwana kulturalna degeneracja społeczeństwa. Choć nie jest to problem ekonomiczny, staje się on wystarczająco poważny aby poświęcić mu nieco uwagi w tym eseju, tym bardziej że i gospodarka odczuwa jego skutki. Co więcej, jeśli przedmiotem polityki gospodarczej jest dobrobyt społeczny, wszystkie działania państwa wpływające nań zawierają składnik ekonomiczny. W końcu niektóre kulturalne składniki ludzkiego zadowolenia, które osobiście utożsamiam z dobrobytem, wydają się być znacznie bardziej ważne niż główne czynniki ekonomiczne⁴.

Przykładami gospodarczo istotnych podstaw znajdujących się pod wpływem kryzysu kulturalnego są: brak motywacji do wykonywania zadań wynikających z zaakceptowania kontraktu, nadużycia i wandalizm. Jak długo nie zostaną rozwiązane głębokie przyczyny choroby kultury, krótkookresowe przeciwdziałanie może co najwyżej przybrać postać surowszego zastosowania już istniejących środków takich jak wyższe mandaty, bardziej intensywny nadzór policyjny itp. Części do-

³ Czytelników szerzej zainteresowanych tą problematyką odsyła się do pracy autora: J. Tinbergen, *Two Approaches to Quantify the Concept of Equitable Income Distribution*, Kyklos 1980.

⁴ S. Levy i L. Guttman, *On the multivariate structure of well-being*, Social Indicators Research 2 (1975), p. 361 ff.

legliwości kulturowych można jednak zaradzić przez omówioną wyżej politykę sprawiedliwości bardziej aktywnie stosowaną przez rząd.

Polityka oświatowa jest jeszcze bardziej istotna. Istnieje też bardzo silny pozarządowy składnik wszelkich spraw kulturowych. Oba aspekty nie należą jednak do naszego tematu i nie będą tutaj omawiane.

IV. PRZYSZŁE ZEWNĘTRZNE ZADANIA PAŃSTWA

Zgodnie z zapowiedzią przedyskutujemy tylko jedno przyszłe zadanie państw w sferze międzynarodowej. Zadanie to, czy raczej zbiór zadań, można określić jako odgrywanie przez dany naród roli w ustanawianiu optymalnego ładu na świecie. Nagminnie akcentuje się, iż wzmożona współzależność krajów jest następstwem całej serii niedawnych wydarzeń. Zarówno żywność, jak i surowce muszą przemierzać znacznie większe odległości niż dawniej, te pierwsze z powodu lokalizacji ich zasobów w krajach rozwiniętych. Wyrobami przemysłowymi handluje się również na większej przestrzeni w następstwie obniżenia barier hamujących niektóre, choć nie wszystkie, strumienie handlowe. Bardzo szybko rozrosły się przedsiębiorstwa ponadnarodowe; zanieczyszczenia powietrza i wód również nie uznają granic narodowych. Niezależnie od występujących współzależności uwagi wymaga zjawisko rosnącej nierówności w dochodach pomiędzy krajami, jak i wewnątrz dużej liczby krajów. Rosnąca przepaść w dochodach stanowi groźbę wobec stabilności politycznej oraz wyzwanie rzucone kierowniczym umiejętnościom ludzkości. Nadszedł czas, gdy musimy świadomie zarządzać funkcjonowaniem naszego ziemskiego społeczeństwa. Częściowo można to nadal pozostawić siłom lokalnym, jednakże pozostała część wymaga nowych struktur tworzących razem nowy ład światowy, z którym eksperymentujemy i o którym dyskutujemy.

Eksperymentując i dyskutując nie powinniśmy jednak zapominać jednej jasnej konkluzji wynikającej z przeszłości. Myślenie, że nowy ład może opierać się na zbiorze całkowicie autonomicznych czy suwerennych państw jest iluzją. Ci, którzy postulują, że projektując swą przyszłą politykę współpracy, rządy narodowe muszą również myśleć o ludziach poza swym terytorium, zazwyczaj mocno przeceniają to, jak dalece rządy rzeczywiście będą „myśleć o innych”. Jeśli nie stworzymy instytucji z zadaniem wyegzekwowania na rządach narodowych tego, by uczyniły one dostatecznie dużo „dla innych”, to nie zrobią one tego. Dobrze znanym przykładem, choć niekoniecznie najważniejszym, jest to, co rządy narodowe uczyniły z oficjalną pomocą dla krajów słabo rozwiniętych. W tej dziedzinie doradcami ich byli od 1961, r., a więc już 16 lat temu, najlepsi eksperci; a przecież rządy poszczególnych krajów zrealizowały nie więcej niż 1/3 tego, co założono.

Jeśli zatem ma istnieć przyszłość, musimy się pogodzić z pewnymi rodzajami działalności państwa, zaleconymi nam przez ponadnarodowe instytucje. Jest to replika, choć na wyższym poziomie, tego, z czym mamy do czynienia w obrębie wszystkich naszych krajów, gdzie szereg władz niższego szczebla musi wykonywać zadania nałożone na nie przez ustawodawstwo narodowe czy federalne, ustawo-

dawstwo, w którego kształtowaniu uczestniczyliśmy, ale w którym udział też wzięli inni. Z braku takiego ustawodawstwa „inni” mogliby odegrać swą rolę w postaci odwetu w odpowiedzi na tak zwane autonomiczne decyzje z naszej strony.

V. JAK STAWIĆ CZOŁO NIEBEZPIECZEŃSTWU NADMIERNEJ BIUROKRACJI?

Dotąd zajmowaliśmy się tylko nowymi zadaniami państwa. Ale czyż nie czujemy już w tej chwili nadmiernej jego działalności? Istotnie, przebiurokratyzowanie jest faktem. Prawo Parkinsona opisuje część rzeczywistości, którą „nowy kapitalizm” Normana Macrae⁵ uwzględnił. Przewiduje on wiele mechanizmów decentralizacyjnych, które będą przeciwdziałać tendencjom centralizującym.

Choć nie proszono nas o to, pragniemy uzupełnić obraz wzrastających zadań państwa krótkim omówieniem konieczności ograniczenia niepotrzebnej biurokracji. Ma to mniej do czynienia z dychotomią: prywatny — państwowy, bardziej natomiast z wielkością organizacji, w których pracujemy. Właśnie ta ich wielkość z dużą liczbą szczebli hierarchicznych jest największym złoczyńcą. Właściwie jednym ze złoczyńców: innym są niepotrzebne skomplikowane schematy organizacyjne. Kilka słów o każdym z nich.

Jedną z odpowiedzi są różne formy zlecenia określonych rodzajów działalności odpowiednim wyspecjalizowanym organizacjom powołanym do tego celu, charakteryzującym się większą skutecznością działania niż biurokracje rządowe. Interesującym aktualnym przykładem takiej organizacji jest GTZ, Towarzystwo Współpracy Technicznej (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), korporacja państwowa prowadzona przez socjaldemokratów i zajmująca się wszelkimi formami dwustronnej współpracy na rzecz rozwoju, rozwijanymi przez Rząd Republiki Federalnej Niemiec. Jestem pewien, że w wielu rodzajach działalności poszczególnych rządów narodowych można znaleźć dziedziny nadające się do przekazania lub zlecenia innym.

Równie obfite są niepotrzebnie skomplikowane schematy organizacyjne. Często będą one produktem historycznego procesu stopniowego dopasowania do nowych sytuacji systemu podatkowego czy systemu ubezpieczeń społecznych. Jest rzeczą naturalną, że procesy takie zachodzą, jednakże powinien istnieć obowiązek przeanalizowania całego schematu po upływie pewnego czasu. Szczególną uwagę należy zwrócić na uniknięcie niestosownych wyobrażeń. Tak więc znaczna część holenderskich ubezpieczeń społecznych oparta jest na zasadzie, że i pracodawca i pracobiorca muszą wnieść swój udział finansowy. Dla każdego, kto zna zjawisko przerzucania podatków przez producentów na nabywców (w tym i z tytułu ubezpieczeń społecznych składających się z obu rodzajów wkładów), jasna staje się niestosowność moralowa o „równym podziale ciężaru podatkowego”. W gruncie rzeczy nabywca — pracobiorca ponosi ciężar podwójnego opodatkowania: raz jako opłaty — wkładu na rzecz ubezpieczenia społecznego i drugi raz — jako jego uwzględnienia w cenie podwyższonej o ten podatek przez producentów.

Z języka angielskiego tłumaczył Andrzej Byrt

⁵ N. Macrae, *The New Capitalism*, *The Economist* 25 Dec. 1976.

TO WHAT EXTENT SHOULD THE ECONOMY BE CONTROLLED THROUGH
AN EXPANSION OF THE FUNCTIONS OF THE STATE
IN WESTERN COUNTRIES?

Summary

In Western economies the role of the state was minimal in the early phases of industrialization. The old liberalist doctrine was that the maximum of social welfare would automatically be attained if every individual strove for maximum personal welfare. Subsequent economic thinking as well as experience have taught that this applies under very restrictive conditions only. Correspondingly an increasing number of tasks have been assumed by the state, of which a series of examples are given.

This is not the end; new tasks are now seen as a consequence of pollution, especially by the development of motor traffic, of the chemical industries and as a consequence of the claim of workers to more industrial democracy.

Recently the process of inflation has added the need for control of incomes so as to make income distribution more equitable. Examples are given of the instruments the Netherlands government has now been given by parliament in order to control high incomes. In addition a cultural crisis prevails requiring a stricter application of existing law and new educational policies.

Moreover the establishment of the new international order will add new obligations to national governments. Such new obligations may be created by treaties concluded in order to further the development of low-income countries, to reduce the danger of pollution, of overfishing, etc. International taxes may be among the new instruments of national development policies.

With the increase in state tasks the danger of overbureaucratization — already expressed in „Parkinson's law" — will grow further. Structural changes will be needed in order to reduce this danger. Generally speaking decentralization of a number of activities is needed; in other words, delegation of tasks to lower hierarchical levels. Another way of reducing the degree of bureaucracy is the simplification of unnecessarily complicated regulations, for instance in social insurance or assistance systems.