

**Anthony B. Atkinson\***

*Nuffield College, Oxford*

## ***Makroekonomia i wymiar społeczny***

### ***Wstęp***

Pierwszego dnia swojego urzędowania prezydent USA Lyndon Johnson spotkał się z Walterem Hellerem, przewodniczącym Rady Doradców Ekonomicznych, aby dokonać przeglądu prac tej instytucji. Obaj szczególnie skoncentrowali się na walce z ubóstwem, której prezydent szybko przypisał najwyższy priorytet. Nie była to niespodzianka, a program „Wojny z ubóstwem” jest dobrze znanym epizodem z historii USA. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na dwie znaczące cechy. Po pierwsze, polityka społeczna i ekonomiczna były postrzegane wówczas jako całość. Już prezydent Kennedy znacząco obniżył podatki, co było keynesowskim środkiem stymulowania popytu i zatrudnienia, a jego uzupełnieniem był zbiór programów społecznych: „Kennedy wierzył, że łącząc redukcję podatków i wojnę z ubóstwem stworzył całościowy program działań na rzecz wzrostu gospodarczego i [równości]\*\* szans” (Schlesinger, 1965:1012). Było to wezwanie do zintegrowanej polityki [ekonomicznej i społecznej]. Po drugie, to właśnie Rada Doradców

---

\* Publikujemy za zgodą Autora i ONZ, która zamówiła u niego niniejszy artykuł. Przetłumaczył Ryszard Szarfenberg (Instytut Polityki Społecznej UW). A.B. Atkinson jest ekonomistą zajmującym się ekonomią sektora publicznego i zagadnieniami społecznymi. Jego ważniejsze publikacje to *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, *Unequal Shares*, *The Economics of Inequality*, *Lectures on Public Economics* (z J. Stiglitzem), *Poverty and Social Security*, *Public Economics in Action*, *Incomes and the Welfare State*, *Poverty in Europe*, *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, *Handbook of Income Distribution* (współredaktor).

\*\* Wszystkie uwagi w tekście zamieszczone w nawiasach kwadratowych oraz wszystkie przypisy pochodzą od tłumacza.

Ekonomicznych była jedną z głównych instytucji rozwijających strategię działań przeciw ubóstwu. W 1964 r. opracowano „Raport Ekonomiczny dla Prezydenta”, w którym ubóstwu poświęcono jeden z rozdziałów. To specjaliści od mikroekonomii Walter Heller i Gardner Ackley zmagali się z opracowaniem nowego podejścia do tego ważnego problemu społecznego.

Historia ta ilustruje główny temat artykułu: potrzebę zintegrowanego podejścia do polityki ekonomicznej i społecznej, potrzebę zasypania przepaści, która w ostatnich dekadach zaczęła dzielić politykę makroekonomiczną i wymiar społeczny. Powinniśmy powrócić do sytuacji, gdy problemy makroekonomiczne i społeczne rozpatrywano łącznie, gdy makroekonomiści interesowali się nie tylko wpływem swojej polityki na inflację i bezrobocie, ale również jej oddziaływaniem na stopę ubóstwa.

Wskazując na pewne podobieństwa z wczesnymi latami 60. musimy być świadomi, że nasze rozumienie uwarunkowań ekonomicznych ewoluuje w czasie. Zarządzanie zagregowanym popytem (*management of aggregate demand*) jest tylko częścią rozwiązania problemu bezrobocia. Istnieje wśród ekonomistów powszechna zgoda co do tego, że walka z tym problemem powinna być podejmowana zarówno po stronie podaży, jak i popytu (zob. np. Modigliani i in., 1998). Ewolucja ta jest ważna dla dzisiejszej dyskusji, ponieważ zmieniła ona stosunek między polityką społeczną i osiąganiem celów makroekonomicznych. Będzie to tematem pierwszej części artykułu.

W jego części drugiej analizuję związki między ludzkim dobrobytem i zmiennymi, na których koncentruje się makroekonomia, identyfikując społeczne konsekwencje wyborów w polityce makroekonomicznej. Stopa inflacji czy bezrobocia nie mają bezpośredniego wpływu na [dobrobyt] jednostki i rodziny. To samo dotyczy stabilności makroekonomicznej w stosunku do eliminowania ubóstwa. Związki są tu skomplikowane i zapośredniczone przez instytucje gospodarcze i społeczne, włączając w to samą politykę społeczną.

W części trzeciej rozpatruję implikacje zmienionego stosunku między polityką społeczną i ekonomiczną dla struktury polityki oraz skomplikowane związki między zmiennymi makroekonomicznymi i dobrobytem. Są to implikacje ważne dla polityki w wymiarze narodowym i międzynarodowym, co ilustruje potrzeba budowania mostów między polityką stabilizacji makroekonomicznej i polityką zajmującą się jej skutkami społecznymi. Są one ważne, gdy rozpatrujemy relacje między celami społecznymi określonymi na Światowym Szczyście Rozwoju Społecznego w Kopenhadze i celami makroekonomicznymi ustalonymi, np. dla Europejskiej Unii Walutowej w traktacie z Maastricht, lub celami, które są częścią programów stabilizacji makroekonomicznej.

### ***1. Polityka makroekonomiczna i polityka społeczna: komplementarność czy sprzeczność?***

Pięćdziesiąt lat temu związki między polityką makroekonomiczną i społeczną uznawano za dodatnie. Z punktu widzenia zarządzania popytem transfery socjalne, a szczególnie ubezpieczenie od bezrobocia, postrzegano jako czynnik przyczyniający się do automatycznej stabilizacji gospodarczej. Gdy Beveridge przygotowywał swoje propozycje dla

„Pełnego zatrudnienia w wolnym społeczeństwie” (1944) nie postrzegał ich jako konfliktowych w stosunku do swojego planu powojennego państwa opiekuńczego (*welfare state*) zawartego w „Ubezpieczeniu społecznym i usługach pokrewnych” (1942). W większości państw OECD ekspansja państwa opiekuńczego po II wojnie światowej przyczyniła się do realizowania makroekonomicznego celu zapobiegania masowemu bezrobociu znanemu z lat 30. Obie dziedziny polityki uzupełniały się podtrzymując wzrost i pełne zatrudnienie lat powojennych.

Dzisiaj większość ekonomistów uważa, że relacja ta zmieniła się – że ochrona socjalna jest sprzeczna z celami makroekonomicznymi. Europejskie państwo opiekuńcze ma być odpowiedzialne za utrzymywanie się bezrobocia. Hojne transfery socjalne mają mieć negatywne konsekwencje dla konkurencyjności i wzrostu. Moim celem będzie teraz zbadanie, w jaki sposób doszło do tego, że zaczęła dominować perspektywa konfliktowa. Zrozumienie tego jest zasadnicze dla określenia związków między makroekonomią i wymiarem społecznym. Kilka dróg mogło do tego doprowadzić. Skoncentruję się na zagadnieniach związanych z zatrudnieniem.

### *Automatyczna stabilizacja popytu*

Lindbeck dobrze opisał potencjalnie pozytywną rolę programów społecznych dla redukcji niestabilności makroekonomicznej (choć później przeszedł do wątpliwości): „bardziej preferowany jest silniejszy automatyczny stabilizator fiskalny<sup>1</sup> – im większa podatność deficytu budżetowego na zmienność aktywności makroekonomicznej..., [tym bardziej] preferuje się ustalanie wysokich krańcowych stóp podatkowych i hojnej rekompensaty dochodowej dla tracących pracę w celu wywierania wpływu na stabilizację makroekonomiczną” (Lindbeck 1995:11). Ujemny wstrząs (*negative shock*) dla zatrudnienia<sup>2</sup> mógłby, na tej podstawie, automatycznie zmniejszyć dochody podatkowe i powiększyć wypłaty transferowe, w obu przypadkach stymulując popyt. Odwrotnie, reformy redukujące progresję opodatkowania dochodów i zmniejszające znaczenie ubezpieczenia od bezrobocia spowodowałyby wzrost podatności zatrudnienia na

<sup>1</sup> Automatyczne stabilizatory (progresywne podatki dochodowe, ubezpieczenie od bezrobocia, pomoc socjalna) to instrumenty polityki fiskalnej. Jak działają? W przypadku recesji wzrasta liczba bezrobotnych i ubogich, co powoduje wzrost wydatków na zasiłki, obniża się też poziom dochodów, czyli spadają wpływy do budżetu z podatków dochodowych, sprzyja to powstawaniu czy pogłębianiu się deficytu budżetowego i stymuluje zagregowany popyt. Wymaga to jednak sfinansowania deficytu przez zaciąganie pożyczek. W czasie wzrostu gospodarczego liczba bezrobotnych i ubogich spada, a wraz z tym zmniejszają się wydatki na zasiłki, dochody wzrastają i rosną też wpływy do budżetu z ich progresywnego opodatkowania, sprzyja to zmniejszaniu deficytu budżetowego i hamowaniu zagregowanego popytu (opodatkowanie). Im hojniejsze zasiłki i wyższe krańcowe stopy podatkowe, tym silniej powinien działać stabilizator.

<sup>2</sup> Ujemny wstrząs dla zatrudnienia, czyli dość gwałtowna zmiana jednej lub kilku zmiennych makroekonomicznych powodująca spadek zatrudnienia. Tłumacząc *negative shock* jako „ujemny wstrząs” zgodnie z konwencją przyjętą przez tłumaczy podręcznika D. Begga i in. *Makroekonomia*, PWE 1996 – s. 222: „ujemny wstrząs podażowy w krótkim czasie powoduje wzrost cen i spadek produkcji”.

wstrząsy, ponieważ tendencja zniżkowa [recesja] dałaby mniejszy wzrost deficytu budżetowego<sup>3</sup>.

Argument ten może być jednak mało przekonujący. Lindbeck sugeruje dalej, że chociaż automatyczne odpowiedzi budżetowe mogą stabilizować zatrudnienie przy umiarkowanym poziomie deficytu, to w przypadku jego wyższego poziomu reakcja może być odwrotna. Pierwszy tego powód to możliwość wzrostu stóp procentowych – pożyczki zaciągane przez państwo wypierają pożyczki prywatne. Ten efekt równowagi ekspansję zagregowanego popytu spowodowaną działaniem automatycznego stabilizatora fiskalnego. Jest to standardowe rozumowanie wyjaśniające małą skuteczność polityki fiskalnej. Drugi powód: obecne deficyty mogą wywołać oczekiwania gospodarstw domowych co do wzrostu podatków w przyszłości, a to z kolei generuje spadek zagregowanych wydatków mimo spadku cen i stóp procentowych (*negative wealth effect*). Automatyczne odpowiedzi programów transferowych i podatkowych, według Lindbecka, wcale nie muszą oddziaływać łagodząco na wahania makroekonomiczne, gdyż „wielki wzrost [deficytu budżetowego] – szczególnie, gdy wychodzimy od dużego długu publicznego – może równie dobrze być czynnikiem destabilizującym. Makroekonomiczne błędne koło daje wtedy o sobie znać poprzez głębokie recesje, galopujący dług publiczny, wzrastającą niepewność, wyższe stopy procentowe, wzrost stopy oszczędności gospodarstw domowych, dalszy spadek zagregowanego popytu...” (1995: 2).

Cenne jest tak jasne wyłożenie tego argumentu. Widzimy, że sprzeczność [między celami makroekonomicznymi i społecznymi] powstaje nie z powodu transferów socjalnych jako takich, ale z powodu ich wpływu na budżet państwa. Transfery nie powiększają deficytu automatycznie. Program społeczny, który nie powoduje deficytu, nie będzie popadał w sprzeczność z celem makroekonomicznej stabilizacji. Zasadniczą sprawą jest w tym przypadku zarządzanie deficytem budżetowym.

Ważne jest, aby odróżniać ogólne koszty podatkowe programów społecznych od argumentów, które są podnoszone przy poszczególnych rodzajach wydatków. Przykładowo, Drèze i Malinvaud wymieniają trzy główne zarzuty ekonomiczne przeciw państwu opiekuńczemu: „(1) środki ochrony dochodów lub ubezpieczenie społeczne wprowadzają niepożądane usztywnienia w funkcjonowaniu rynków pracy; (2) programy socjalne powodują wzrost wydatków państwowych, co wiąże się z ryzykiem nieefektywności; ich finansowanie musi powodować wzrost dochodów budżetu i przez to zwiększa rozmiar zakłóceń związanych z podatkami; (3)... programy socjalne mogą prowadzić do kumulowania się deficytów i narastania długów publicznych” (Drèze i Malinvaud, 1994:95). Drugi i trzeci zarzut dotyczą kosztów podatkowych. Chociaż programy społeczne stanowią znaczącą część wydatków budżetu państwa, ich wpływ w zasadzie jest taki sam, jak wpływ innych form wydatków rządowych czy wydatków finansowanych z podatków.

<sup>3</sup> Im niższe są zasilki i stopy podatkowe, tym słabiej ma działać automatyczny stabilizator, co może sprawić, że spadek zatrudnienia w wyniku wstrząsu będzie wyższy, niż byłby przy wyższych zasilkach i podatkach.

W dzisiejszym kontekście szczególnie znaczenie mają argumenty wskazujące pewne cechy wydatków socjalnych, które wpływają na wyniki gospodarki, co ilustruje pierwszy zarzut Drèze i Malinvaud. Można więc argumentować, że transfery socjalne miałyby negatywne konsekwencje na gruncie makroekonomii, nawet gdyby były finansowane (hipotetycznie) przez dobroczyńców.

Myśląc o specyficznym wpływie instrumentów socjalnych na zatrudnienie pomocne jest odróżnienie ich skutków dla bezrobocia w stanie równowagi<sup>4</sup> (zakłada się, że jest ono względnie stałe w czasie) oraz reakcji [zatrudnienia] na wstrząsy:

$$\boxed{\begin{array}{c} \text{bezrobocie} \\ \text{w państwie } i \text{ w czasie } t \end{array}} = \boxed{\begin{array}{c} \text{bezrobocie równowagi} \\ \text{w państwie } i \end{array}} + \boxed{\begin{array}{c} \text{skutek wstrząsu dla} \\ \text{państwa } i \text{ w czasie } t \end{array}}$$

Różnice stóp bezrobocia w różnych państwach mogą być spowodowane różnicami bezrobocia równowagi, różnicami w ich reakcjach na wstrząsy oddziałujące powszechnie lub różnicami wstrząsów, których doświadczają poszczególne państwa. Polityka społeczna wydaje się mieć szczególnie prawdopodobny wpływ na pierwszy i drugi czynnik, co omówię po kolei.

### *Bezrobocie równowagi*

Wydaje się, że istnieje szeroka zgoda co do tego, że ochrona socjalna ma negatywny wpływ na bezrobocie równowagi, nawet jeśli nie ma zgodności co do precyzyjnego wyjaśnienia bezrobocia. Lindbeck (1993) na przykład wymienia następujące możliwości [teorie bezrobocia]: kontrola państwowa (minimalna płaca), normy społeczne dotyczące zbyt niskiego poziomu wynegocjowanych płac, związki zawodowe, płace efektywne<sup>5</sup>, teoria *insiderloutsider*<sup>6</sup>. Mimo to wiele z tych teorii ma wspólne cechy i według Lindbecka możemy „postulować ogólną funkcję ustalania płac dla takiego zbioru teorii” (1993:56), gdzie krzywa ustalania płac jest taka, że płace realne rosną razem ze stosunkiem całkowitego zatrudnienia do całkowitej dostępnej podaży pracy (traktowanej jako stała). Łączy się

<sup>4</sup> Bezrobocie równowagi (inaczej bezrobocie naturalne) to bezrobocie występujące przy stabilnej inflacji płac i cen, gdy „siły wpływające na płace i ceny równoważą się” (P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, t.1., PWN 1998, s. 343, 345). Jego składowymi mogą być: bezrobocie frykcyjne, strukturalne czy przymusowe (klasyczne). Obok niego wyróżnia się bezrobocie keynesowskie (wynikające z niedostatku popytu, koniunkturalne) [D. Begg i in., *Makroekonomia*, PWE 1996, s. 234–235].

<sup>5</sup> Pracodawca płaci pracownikowi więcej niż wynosi płaca równowagi (np. dlatego że wyższa płaca poprawia wydajność pracownika, demotywuje go do zmiany pracy) (E. Kryńska i in., *Prognoza podaży i popytu na pracę w Polsce do roku 2010*, IPiSS 1998, s.48–49).

<sup>6</sup> Tłumaczone jako teoria swoich (zatrudnieni członkowie związków zawodowych) i obcych (pracownicy nie zrzeszeni w związkach i bezrobotni). Interesy pierwszej grupy są lepiej chronione niż drugiej ze względu na przynależność związkową, ale także ze względu na „koszty adaptacji nowych pracowników do miejsc pracy” (s. 57).

to z zagregowanym popytem na pracę, który jest malejącą funkcją płacy realnej. Zatrudnienie i bezrobocie równowagi są określone przez punkt przecięcia krzywej ustalania płac i krzywej popytu. Jeśli płace negocjowane przez związki zawodowe, ustalone jako płace efektywne zachęcające do wzrostu wydajności lub uzależnione od insiderów rosną wraz z poziomem zasiłków dla bezrobotnych, to zmniejsza się zatrudnienie w sytuacji równowagi. Przy takim rozumowaniu, ubezpieczenie od bezrobocia dostarcza ochrony, ale jednocześnie powoduje wzrost ryzyka bezrobocia. Istnieje więc bezpośredni konflikt między polityką transferów socjalnych i makroekonomicznym celem zmniejszania bezrobocia.

Mikroekonomiczna struktura krzywej ustaleń płacowych wymaga bliższego zbadania. Gdy spojrzymy na ukryte założenia typowego modelu, wtedy staje się jasne, że polityka społeczna traktowana jest tutaj bardzo szeroko. Zasiłek dla bezrobotnych uznaje się za „płace, gdy się nie pracuje”, bez uwzględniania warunków jego przyznawania. Zakłada się również, że nie ma warunków składkowych związanych z przeszłym zatrudnieniem, że zasiłek jest wypłacany niezależnie od powodów stania się bezrobotnym i niezależnie od wysiłków bezrobotnego w szukaniu pracy, że nie ma kar za odrzucanie ofert pracy, a zasiłek wypłacany jest bezterminowo. Na tej podstawie wszyscy nie pracujący uznawani są za odbiorców zasiłków dla bezrobotnych. Rzeczywiste zasiłki nie spełniają tych założeń. Po to, żeby otrzymać świadczenie trzeba opłacać składki, porzucenie pracy lub zwolnienie dyscyplinarne wykluczają świadczenie. Otrzymywanie zasiłku jest uwarunkowane gotowością do podjęcia pracy i jej szukaniem: odrzucenie oferty jest podstawą zawieszenia świadczenia. W większości państw zasiłki są wypłacane tylko przez określony okres.

Instytucjonalne cechy tego rodzaju powinny być włączone do analizy teoretycznej. Z pewnością zasady zasiłków socjalnych są stosowane w niedoskonały sposób. Nie wszyscy nieuprawnieni są wyłączeni z systemu zasiłków. Większość rządów czyni jednak spore wysiłki, aby zasady były przestrzegane, a warunki otrzymywania świadczeń stanowią rzeczywistą część życia świadczeniobiorców. Dlatego przewrotnością jest ignorowanie warunków wypłacania zasiłków, które zostały wprowadzone jako reakcja na zarzuty stawiane zasiłkom dla bezrobotnych, np. że zwiększają bezrobocie równowagi. Jeśli weźmie się pod uwagę warunkowość świadczeń, nie można po prostu założyć, że płaca progowa (*reservation wage*)<sup>7</sup> jest powiększona przez zasiłek dla bezrobotnych. W analizie wpływu zasiłków na płace negocjowane przez związki zawodowe nie można zakładać, że są one po prostu dodawane do postulowanego poziomu płacy. Gdy istnieje ryzyko niedobrowolnej utraty pracy, wtedy ubezpieczenie od bezrobocia jest częścią całego wynagrodzenia [jako składka], a zakres podmiotowy [ubezpieczenia] może sprawiać, że będzie ona większa przy zatrudnieniu uzwiązkowanym niż w innym przypadku. Wzrost zasiłku zmniejsza

---

<sup>7</sup> Najniższa wysokość płacy, przy której dana osoba skłonna jest podjąć pracę. Bardziej technicznie: płaca wyznaczona przez punkt przecięcia krzywej kosztów krańcowych poszukiwania pracy i krzywej krańcowych korzyści poszukiwania, rozumianych jako relacja oczekiwanych płac do kosztów poszukiwania” (s. 45).

sza w takich warunkach dodatek do płacy związany z działalnością związków zawodowych (*union wage premium*) i dlatego przyczynia się do wzrostu zatrudnienia.

Nie dowodzę, że wpływ transferów socjalnych na zatrudnienie jest pozytywny, ale istnieje potrzeba szczegółowego badania struktury zasiłków i ich wpływu na podejmowanie decyzji ekonomicznych. Obraz jest o wiele bardziej złożony niż to sugerują proste modele. Komplikacje te są istotne nie tylko jako przypisy, są one zasadnicze dla rozumienia związków między instrumentami socjalnymi i wynikami makroekonomicznymi. Poprzez głębsze rozważenie struktury polityki społecznej możemy uniknąć konfliktu, który wydaje się tak skrajny w standardowej analizie ekonomicznej.

### *Opór przed dostosowaniem*

Do teoretycznych problemów wskazanych wyżej trzeba dodać niejasności empiryczne. Trudno wyjaśnić ostatnio stwierdzone różnice dynamiki wzrostu bezrobocia w różnych państwach. Czynniki instytucjonalne, które mogą wyjaśniać bezrobocie równowagi, np. państwo opiekuńcze, były obecne, gdy bezrobocie było niskie, a zmiany ostatnich dwóch dekad to zwykle trendy w kierunku zmniejszania się bezrobocia. Różnice dotyczące bezrobocia nie mogą być wyjaśnione poprzez różnice wstrząsów w poziomie wydajności czy w realnych stopach procentowych, ponieważ pod tymi względami państwa nie różniły się wystarczająco.

Ekonomiści zaczęli więc proponować wyjaśnienia w kategoriach interakcji między czynnikami instytucjonalnymi i wstrząsami (np. Blanchard i Wolfers 1999). Na tej podstawie sugerowano, że programy społeczne mogą opóźniać makroekonomiczne dostosowania. Dwa państwa z różnymi politykami społecznymi mogą się nie różnić jeśli chodzi o poziom bezrobocia równowagi, ale państwo z bardziej rozwiniętą ochroną socjalną będzie wolniej odzyskiwać formę po niekorzystnym wstrząsie. Innymi słowami, „stopa ofiary” (*sacrifice ratio*), czyli całkowita ilość bezrobocia potrzebna do zredukowania inflacji o 1 punkt procentowy, jest większa tam, gdzie jest bardziej rozbudowana ochrona socjalna i większa inercja w ustalaniu płac i cen. Zmniejszenie inflacji z 7% rocznie do 3% może wymagać dwóch lat z dodatkowym dwuprocentowym bezrobociem, ale w przypadku kraju z rozbudowanym państwem opiekuńczym wymagałoby to 4 lat.

Powody wolniejszego dostosowania mogą być rozważane na poziomie „makro” w oparciu o związek ogólnej sytuacji społecznej danego państwa z wynikami, jakie daje tam rynek pracy. Phelps i Zoega argumentują, że osłabiona reakcja na bezrobocie spowodowana jest: „wzrostem poziomu i zakresu zasiłków oferowanych przez państwo opiekuńcze (zbiór programów ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej)”, ale dalej dodają „powodem może być subsydiowane budownictwo publiczne, ubezpieczenie zdrowotne, wsparcie dochodów starszych rodziców, pomoc dla dzieci i bezpłatne mieszkania socjalne, korzyści z tych programów mogą czerpać również pracownicy, programy te tworzą coś w rodzaju bogactwa społecznego, na które mogą oni liczyć” (Phelps i Zoega 1998:786). Na tej podstawie, nawet polityka wyraźnie niezwiązana z rynkiem pracy może mieć wpływ na motywację pracowników do dostosowania swojej płacy progowej lub

do negocjowania redukcji płac w obliczu np. negatywnego wstrząsu dotyczącego wydajności. Argument ten oparty jest w pewnym zakresie na założeniu o konflikcie między dobrobytem pracowników (bogactwo społeczne) i rynkową „dyscypliną”, znowu mamy tu sprzeczność między dwoma wymiarami polityki.

W tym zakresie, gdzie argumenty tego typu oparte są na podstawach mikroekonomicznych musimy przyjrzeć się sprawie bliżej. Layard, Jackman i Nickell (1991) wyjaśniali dynamikę bezrobocia poprzez poziom zasiłków i czas ich wypłacania, przez instytucje negocjacji płacowych i koszty dostosowania zatrudnienia. Wprowadza to nie tylko możliwość, że wpływ szybkości dostosowań zależy od konkretnej struktury systemu zasiłków (o czym pisałem wyżej), ale również to, że wpływ makroekonomiczny może zależeć od wybranej strategii polityki społecznej. Ochrona pracownika przed wstrząsami zatrudnieniowymi może być realizowana poprzez zasiłki dla bezrobotnych w jednych krajach, a w innych poprzez prawną ochronę zatrudnienia. Mogą to być środki o podobnych konsekwencjach dla dobrobytu jednostek, ale o całkiem odmiennych skutkach dla dostosowań rynku pracy (Buti, Pench i Sestito 1998). Ponownie, bezpośredni konflikt może być zażegnany przez koncentrowanie uwagi na strukturze polityki społecznej.

### *Wniosek*

Nie możemy już zakładać że polityka makroekonomiczna i społeczna zgodnie współdziałają. Na pierwszy rzut oka „nowy” stosunek między tymi politykami to konflikt: ze względu na koszty budżetowe, na zmiany w ustalaniu płac lub z powodu słabszych reakcji pracowników czujących wzrost bezpieczeństwa socjalnego. Musimy więc wybierać między wysokim poziomem zatrudnienia a wysokim poziomem ochrony socjalnej. Głębszy namysł sprawia, że widzimy bardziej złożoną relację, gdyż wpływ polityki społecznej na zatrudnienie zależy od jej formy. Struktura transferów może mieć pozytywne, jak i negatywne konsekwencje ekonomiczne. Zasiłki dla bezrobotnych mogą ułatwiać dostosowanie podczas gdy ochrona zatrudnienia może mieć skutki odwrotne.

Te dwa wnioski mają różne implikacje dla ogólnego projektu polityki, ale oba oznaczają, że odpowiadające za nie sprzeczności wymagają bardziej wnikliwego spojrzenia. Mamy tutaj do czynienia z pewną asymetrią. Polityka społeczna jest bezpośrednio zainteresowana dochodami jednostek, natomiast wpływ na nie polityki makroekonomicznej np. ograniczenia inflacji czy bezrobocia jest bardziej pośredni. Jeśli mamy brać pod uwagę obie dziedziny polityki, konieczne jest łączenie celów makroekonomicznych z zadaniami bardziej podstawowymi i to właśnie będzie tematem następnej części artykułu.

## ***2. Łączenie celów makroekonomicznych i ludzkiego dobrobytu***

Zainteresowania makroekonomistów w większości dotyczą celów „pośrednich”, tzn. celów, których realizacja może przyczynić się do dobrobytu obywateli, ale niebezpośrednio. Przykładem może być dziennikarski „wskaźnik nędzy”, konstruowany przez dodanie stopy inflacji i stopy bezrobocia, stosowany do oceny wyników gospodarki (Burda



i Wyplosz 1997:13). Nadaje się on do nagłówek prasowych, ale jak go interpretować? W jakim sensie i czy w ogóle da się go połączyć z celem, takim jak eliminacja ubóstwa?

Temat wymaga głębszej dyskusji dotyczącej „dobrobytu” oraz jego związków ze zmiennymi ekonomicznymi. Większość ekonomistów, gdy ich przyciśniemy, przyjmuje stanowisko utylitarystyczne. Pod różnymi receptami politycznymi kryje się założenie, że decyzje powinny być oceniane zgodnie z funkcją dobrobytu społecznego określoną na zbiorze indywidualnych użyteczności<sup>8</sup>. Założenie to jednak nie jest przedmiotem głębszego namysłu co krytykuje A. Sen: „te fundamentalne kwestie są zwykle przemilczane w ekonomii dobrobytu, faktycznie zaś są dość ważne dla ocen politycznych i ekonomicznych” (Sen 1982:28). Sen argumentował, że teoria dobrobytu powinna być oparta na czymś więcej niż na indywidualnej użyteczności, niezależnie od tego, czy będziemy ją interpretować jako przyjemność, zaspokojenie czy ujawnione preferencje (*revealed preferences*)<sup>9</sup>. Musimy przyjąć szerszą perspektywę, np.: „Jedną z niezwykłych cech standardowej ekonomii dobrobytu jest pomijanie informacji o zdrowiu, chorobowości i długości życia. Chociaż zmienne te są poważnie brane pod uwagę w literaturze dotyczącej rozwoju ... są one zwykle ignorowane w traktatach z dziedziny ekonomii dobrobytu” (Sen 1986:11).

Jeśli założymy związek następujących ogniw

**zasoby → zdolności do funkcjonowania (*capabilities to function*)<sup>10</sup> → użyteczność**

to Sen stwierdza w odniesieniu do drugiej z tych kategorii: „zdolność do funkcjonowania jest zbliżona do pojęcia poziomu życia” (Sen 1983:160). Dyskusję przerywam w tym miejscu, a dalej zajmuję się tylko zasobami będącymi w dyspozycji gospodarstw domowych (pierwsze ogniwo). Nadal jednak nie uwzględniliśmy zmiennych makroekonomicznych. W celu przejścia od typowych celów makroekonomicznych do zasobów pojedynczej rodziny musimy dokonać kilku kroków, które przedstawiam na schemacie, gdzie pogrubione koła reprezentują zmienne ekonomiczne.

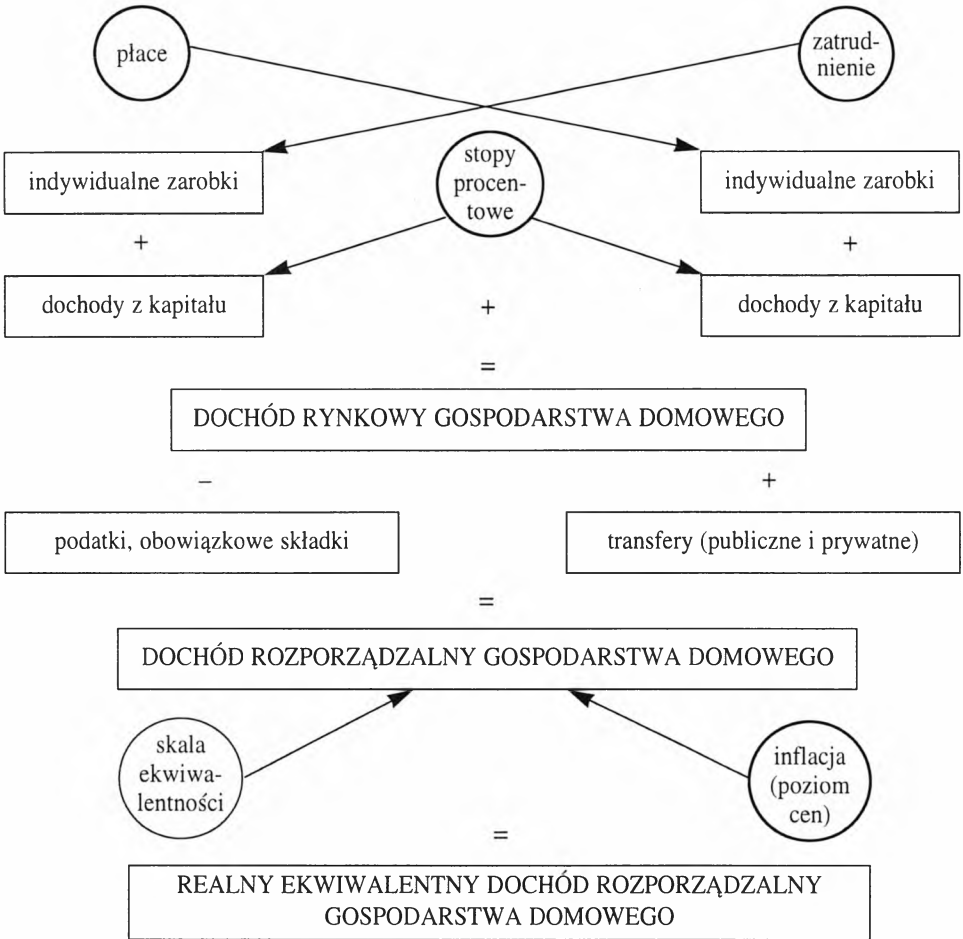
Zmienne makroekonomiczne są ważne, ale same nie określają realnego rozporządzalnego dochodu gospodarstwa domowego. Może być on poniżej linii ubóstwa, ponieważ jedynie zatrudniony z tego gospodarstwa domowego stracił pracę, ale bezrobocie niekoniecznie prowadzi do ubóstwa, gdyż mogą być tam inni zatrudnieni, można mieć docho-

<sup>8</sup> Chodzi tu po prostu o wybór, który będzie uwzględniał indywidualne preferencje.

<sup>9</sup> Koncepcja ujawnionych preferencji to jedna z behawiorystycznych podstaw teorii ekonomii, w uproszczeniu: preferencje odczytujemy z dokonanych wyborów, czyli jeśli wybrałeś A z dwóch możliwości A i B, to preferujesz A nad B. Krytyka tego podejścia patrz np. A. Sen, *Rational Fools w: Choice, Welfare and Measurement*, Harvard University Press 1997.

<sup>10</sup> Jest to pojęcie z teorii A. Sena, oznacza zakres wyboru stanów ciała i ducha oraz aktywności decydujących o dobrym życiu (np. bycie wolnym, poczucie własnej godności, uczestnictwo w życiu społecznym, cieszenie się dobrym zdrowiem, należyte odżywianie się, unikanie możliwych do uniknięcia chorób i przedwczesnej śmierci), zob. A. Sen, *Nierówności. Dalsze rozważania*, Znak 2000, szczególnie s. 55–73.

dy z kapitału albo są zasiłki dla bezrobotnych. Ktoś może być zatrudniony i znajdować się poniżej linii ubóstwa, ponieważ jego dochód netto podzielony przez potrzeby rodziny może okazać się zbyt niski.



Na schemacie wyraźnie widać, że niestabilność zmiennych ekonomicznych, takich jak płace, zatrudnienie, stopy procentowe czy poziom cen, niekoniecznie prowadzi do podobnej niestabilności realnego rozporządzalnego dochodu gospodarstwa domowego. Wpływ na całkowity dochód rynkowy zależy od korelacji płac, zatrudnienia i stóp procentowych, a całkowity dochód gospodarstwa domowego zależy od sytuacji jego członków. Prosta metoda agregacji według typu dochodu i odbiorcy dochodu może łagodzić lub nasilać ten wpływ na poziomie gospodarstwa domowego.

Śledzenie konsekwencji polityki makroekonomicznej wymaga zajęcia się co najmniej następującymi zagadnieniami:

- (1) jak zatrudnienie dzielone jest w rodzinach;
- (2) co daje praca, jeśli uwzględnimy heterogeniczność zatrudnienia;
- (3) jak inflacja wpływa na rodziny oraz jak ich zasobność i dobrobyt zmieniają się pod wpływem zmian stóp procentowych;
- (4) zakres, w jakim skutki działania gospodarki są łagodzone przez politykę podatkową i transferową.

Zostaną one rozpatrzone po kolei oraz w związku z ich wpływem na cel społeczny, jakim jest eliminacja ubóstwa.

### *Podział zatrudnienia*

Rezultaty polityki makroekonomicznej są zwykle modelowane w kategoriach sprzeczności między bezrobociem i inflacją mierzonej np. „stopą ofiary”. Nie ma jednak prostego związku między nimi a ludzkim dobrobytem. W pierwszej części artykułu omawiałem te zagadnienia w kategoriach zatrudnienia przynoszącego dochód w postaci płacy, ale zwiększanie zatrudnienia rynkowego jako takie nie jest najważniejszym celem. Dla przykładu, produkt na głowę w USA jest wyższy niż w Europie po części dlatego, że pracuje tam więcej ludzi po sześćdziesiątce. Z punktu widzenia ich wnuków taka wyższa aktywność zawodowa może nie być jednoznacznie korzystna. Może chciałoby one spędzać więcej czasu z dziadkami. W szacowaniu zasobów dostępnych dla jednostek trzeba wziąć pod uwagę pełny zakres aktywności zarówno rynkowych, jak i nierynkowych. Ludzie mogą być „ubodzy pod względem czasu” (*time poor*)<sup>11</sup> nie znajdując się poniżej pieniężnej linii ubóstwa.

Jeśli koncentrujemy się na zatrudnieniu rynkowym, to korzyści w kategoriach wzrostu dochodów gospodarstwa domowego zależą od podziału tego zatrudnienia [w gospodarstwie domowym]. Makroekonomiczna analiza traktuje jednostki jako jednostki, a nie jako członków rodzin czy gospodarstw domowych, podczas gdy ważną częścią zagadnienia jest liczba zarabiających w gospodarstwie domowym. Inaczej mówiąc, jeśli pracę znalazły osoby z tych gospodarstw domowych, gdzie już jedna osoba była dobrze zarabiającym pracownikiem, to wzrost całkowitego zatrudnienia może nie przyczyniać się do zmniejszania ubóstwa. Jak to już pokazali Gregg i Wadsworth (1996) w stosunku do Zjednoczonego Królestwa, możliwy jest jednoczesny wzrost liczby gospodarstw domowych z dwiema osobami pracującymi i liczby gospodarstw bez osób pracujących<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Np. brak wolnego czasu jako jeden z wymiarów ubóstwa.

<sup>12</sup> Ten aspekt rzadko jest uwzględniany przy przedstawianiu problemu bezrobocia. Można by pokazywać strukturę zbiorowości gospodarstw domowych poprzez odsetki gospodarstw bez żadnego bezrobotnego, z jednym bezrobotnym, z dwójkiem itd. Długotrwałość bezrobocia i liczba bezrobotnych w gospodarstwie domowym byłyby dwoma zasadniczymi kryteriami oceny głębokości bezrobocia.

*Heterogeniczność zatrudnienia*

Standardowy model rynku pracy nie bierze pod uwagę różnic między zatrudnionymi; konsekwencje spadku całkowitego popytu na pracę mogą być całkiem różne dla pracowników o odmiennych kwalifikacjach. W swojej pracy na temat naturalnej stopy bezrobocia Blanchard i Katz (1997) wskazali na potrzebę zintegrowania z makroekonomią wyników ekonomii pracy, gdzie zidentyfikowano różne sposoby organizowania rynków pracy. Wspomniałem o tym wcześniej, rozpatrując różne teorie wyjaśniające bezrobocie równowagi.

Odmienne teorie nie muszą być alternatywami, mogą się uzupełniać dotycząc różnych grup pracowników. W gospodarce w większości korporacyjnej sytuacja pracowników przemysłowych podlega negocjacom związkowym, co wiąże się z względnie podobnymi płacami i warunkami pracy. W przypadku pracowników nieprodukcyjnych ich praca opłacana jest według hierarchicznej skali poborów. Obie formy ustalania płac mogą powodować sztywność, która wraz z wahaniami makroekonomicznymi wpływa na poziom zatrudnienia. Zmiany zatrudnienia przenikają do pozostałej części rynku pracy. Jeśli wyjaśniając bezrobocie równowagi na wtórnym rynku pracy zakładamy, że firmy płacą pracownikom więcej niż wynoszą ich płace progowe, żeby motywować ich do cięższej pracy lub zapewnić lepszą współpracę, to takie płace efektywne wpłyną na perspektywy zatrudnienia w sektorze korporacyjnym. W tym przypadku wzrost całkowitego zatrudnienia będzie prowadził do pewnych dostosowań po stronie płac, które mogą być korzystne dla ubogich pracowników.

Można krytykować taką charakterystykę rynku pracy jako uproszczoną, ale jest mniej uproszczona niż ta, gdzie przyjmuje się ukryte założenie o homogeniczności pracowników. Z drugiej strony jest wiele zasadności w analizach krytycznych wykazujących, że rynek pracy w wielu państwach zmienił się w ostatnich latach. Więcej pracowników opłacanych jest indywidualnie za indywidualną wydajność i ta część rynku pracy mogłaby być lepiej opisana w kategoriach doboru między firmami i pracownikami, gdzie każda ze stron ma pewną siłę przetargową. Wpływ zbiorowo negocjowanych płac może więc zanikać. Jeśli tak wygląda sytuacja, wzrost całkowitego popytu na pracę może prowadzić do większej podatności płac na zmianę, niż to miało miejsce w przeszłości, niemniej różnie to wygląda dla różnych przedziałów dochodowych.

Specyfika poszczególnych sektorów produkcji jest odmienna, co wiąże się z różnymi typami rynku pracy. Polityka makroekonomiczna nie ma jednakowych skutków dla wszystkich sektorów: w USA szczególne podatne są sektory budownictwa i dóbr trwałych, a mniej podatne – sektory dóbr nietrwałych, rządowy, transportowy i wydobywczy (Thorbecke 1997:14). Aby śledzić wpływ zmian sektorowych na dobrobyt gospodarstw domowych, możemy stosować społeczne macierze rachunkowe [SMR<sup>13</sup>] (Pyatt i Round, 1985 i Hughes 1996).

<sup>13</sup> „SMR to pełny, zdezagregowany, spójny i całkowity system danych, który oddaje współzależności w ramach systemu społecznoekonomicznego. W zależności od schematu klasyfikacyjnego używanego do zapisu transakcji i zakresu dezagregacji SMR może dostarczać użytecznych informacji na temat takich zasadniczych spraw, jak związki międzysektorowe (np. między rolnictwem i przemysłem), przepływy międzyregionalne wewnątrz gospodarki; czynniki określające rozkład dochodów według grup społecznoekonomicznych przy danej strukturze technologii, produkcji i majątku tych grup; związki między określoną gospodarką regionalną i inny-

Podejście to zastosował dla USA Thorbecke (1997) w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie „kto płaci za dezinflację?”. Model Thorbecke’a uwzględnia dziesięć sektorów przemysłowych, rozróżnia pięć czynników produkcji i cztery typy gospodarstw domowych (białych/nie-białych i wiejskie/miejskie). Ta krótka charakterystyka uwidacznia możliwości takiego podejścia, ale podkreśla również potencjalną złożoność związków między zmiennymi makroekonomicznymi i dochodami gospodarstw domowych. Wyrowadzanie konkluzji dotyczących wpływu tych zmiennych na stopę ubóstwa wymaga uwzględnienia bardziej złożonej typologii gospodarstw domowych.

### *Wpływ inflacji i stopy procentowej na gospodarstwo domowe*

Jaki wpływ na dobrobyt jednostek i rodzin będzie miała niższa inflacja wynikająca z polityki makroekonomicznej? Jakie korzyści dla ludzkiego dobrobytu wynikają z mniejszej inflacji, jeśli polityka stabilizacyjna jest postrzegana w perspektywie sprzeczności między bezrobociem i zmianami inflacji?

Koszt inflacji jest jednym z obszarów, gdzie ekonomiści szukali mostów między zaregutowanymi zmiennymi i dobrobytem gospodarstwa domowego. Typowe podejście podręcznikowe rozróżnia oczekiwaną i nieoczekiwaną inflację (zauważając możliwości zabezpieczania się przed tą ostatnią przez indeksację umów), a następnie wymienia koszty, takie jak (1) „koszty butów” (rosnące od częstych wizyt w banku), (2) „koszty menu” (firmy muszą ustalać nowe ceny), (3) „koszty poszukiwań” (większej zmienności cen w wyniku (2)) i (4) „podatkowe zakłócenia” (opodatkowane są raczej dochody nominalne (*money*), a nie dochody realne). Ostatni koszt może być usunięty przez zmianę prawa podatkowego, a pierwsze trzy wydają się wg autora podręcznika: „względnie małe przy umiarkowanym poziomie inflacji w większości znaczących gospodarek” (Mankiw 1994: 482). Dalej ten sam autor zauważa, że ekonomiści muszą się mylić w tym przypadku, bo inflacja w rzeczywistości jest bardzo kosztowna, ale „musimy dowiedzieć się jeszcze dlaczego” (tamże).

Fakt, że makroekonomiści zajmowali się zagadnieniem kosztów inflacji jest ważny nie tylko dla wniosków jakie wyciągnęli, ale dlatego że zapoczątkowali poszukiwania związków między inflacją i innymi zmiennymi. Przykładowo, aby ocenić sprzeczność między inflacją i bezrobociem, powinniśmy także rozumieć związki inflacji i zatrudnienia.

---

mi regionami składającymi się na gospodarkę narodową (...) SMR może być również stosowany jako schemat pojęciowy do badania wpływu egzogenicznych zmian takich zmiennych, jak eksport, pewne rodzaje wydatków rządowych i inwestycji na cały system społecznoekonomiczny, np. na strukturę produkcji, rozkład dochodów z czynników produkcji i dla gospodarstw domowych. SMR staje się podstawą dla prostej analizy mnożnikowej, budowania i skalowania rozmaitych stosowanych modeli równowagi ogólnej (...) Wybór klasyfikacji i poziomu dezagregacji zależy zasadniczo od pytań, na które ma dać odpowiedź metodologia SMR. Jeśli chodzi o badanie zagadnień związanych z rozkładem dochodów, to rachunek gospodarstwa domowego jest prowadzony z rozbiemem na względnie homogeniczne grupy gospodarstw domowych według charakterystyk społecznoekonomicznych badanego państwa czy regionu” Cyt. za: B. Decaluwé, A. Patry, L. Savard i E. Thorbecke, *Poverty Analysis Within a General Equilibrium Framework*, artykuł 9909, lipiec 1999, CRÉFA 9906.

Jedną z cen, na którą szczególnie podatny może być dobrobyt rodziny, jest cena pożyczek. Jeśli stabilizacja makroekonomiczna pozwala realnym stopom procentowym (czyli nominalnym stopom procentowym po odjęciu stopy inflacji) być niższymi niż byłyby w innym przypadku, wtedy pożyczkobiorcy mają zysk, a pożyczkodawcy tracą. Wpływ ten różni się w zależności od rozpatrywanej grupy i jego konsekwencje dla dobrobytu są dalekie od oczywistości. Ubogie rodziny z dziećmi mogą pożyczać, aby zaspokoić swoje potrzeby, a emeryci mogą być spychani poniżej linii ubóstwa, jeśli spada dochód z ich oszczędności. Ponadto trzeba ustalić związki pomiędzy zmiennymi makro kontrolowanymi przez bank centralny – podstawowa stopa procentowa czy stopa repo<sup>14</sup> lub minimalna stopa kredytów – i ich finansowym wpływem na gospodarstwa domowe. Jakie czynniki pośredniczące określają jak zmiany tych stóp wpływają na koszty kredytu konsumpcyjnego? Procent, na który pożyczają ubogie gospodarstwa domowe jest prawdopodobnie ustalany w inny sposób niż stopa procentowa płacona emerytom od ich oszczędności.

Przykład ten ukazuje, jak związek między zmiennymi makro i rozporządzalnym dochodem angażuje instytucje interweniujące takie, jak finansowi pośrednicy. Decyzje banków, funduszy emerytalnych, firm ubezpieczeniowych, instytucji udzielających kredytów konsumpcyjnych, lichwiarzy wpływają zarówno na zachowania makroekonomiczne, jak i na dobrobyt gospodarstwa domowego. Największą instytucją interweniującą jest rząd, na który teraz zwrócimy uwagę.

### *Polityka podatkowo-transferowa*

W części pierwszej koncentrowaliśmy się na sposobie, w jaki polityka społeczna wpływa na osiągnięcie celów makroekonomicznych, teraz interesuje nas sposób w jaki polityka redystrybucyjna wpływa na związek między wynikami makroekonomicznymi i ludzkim dobrobytem. Zmiany w dochodzie rynkowym mogą być zrównoważone przez podatki związane z dochodem oraz transfery związane z dochodem i wydarzeniem losowym. Jeśli, na przykład, pracujący o niskim dochodzie otrzymują pomoc pieniężną (*in-work benefits*)<sup>15</sup>, to spadek płac brutto może być zrekompensowany przez wzrost tych za-

<sup>14</sup> Repo (od *repurchase* – umowa kupna ze zwrotną sprzedażą) to jeden z dwóch typów operacji otwartej rynku (narzędzie polityki pieniężnej) – bank centralny kupuje akceptowalne papiery wartościowe od banków komercyjnych, a one zobowiązują się do odkupienia ich po upływie ustalonego czasu. W Polsce Rada Polityki Pieniężnej ustala trzy stopy procentowe: referencyjną (dotyczy operacji otwartego rynku), lombardową i redyskonta weksli.

<sup>15</sup> Np. *Earned Income Tax Credit* (EITC) w USA czy *Working Families Tax Credit* w Zjednoczonym Królestwie, są to świadczenia z powodu niskich dochodów z pracy (dodatkowy warunek to zwykle dzieci na wychowaniu). Obsługuje je system podatkowy, w zależności od wysokości dochodu mają one formę odliczeń od podatku, zwolnień z podatku lub zasiłku. W innej swojej książce programy tego typu nazywa Atkinson „zintegrowanym negatywnym podatkiem dochodowym” (A.B. Atkinson, *Economics of Inequality*, Oxford University Press 1975, s. 231). Pamiętajmy, że pierwotnie negatywny podatek dochodowy miał zastąpić inne systemy świadczeń pieniężnych, EITC natomiast wprowadzono jako pomoc dla nisko opłacanych pracowników z dziećmi na utrzymaniu i nie zastępuje on innych systemów. Jego rola wzrosła w USA od reformy tamtejszej pomocy społecznej w latach 90. (silne bodźce do podejmowania pracy przez świadczeniobiorców) czemu towarzyszyło hasło: „niech praca się opłaca” (m.in. zapobieganie pułapce ubóstwa).

siłków. Wysokie krańcowe stopy podatkowe, zwykle ukryte w takich programach są powszechnie krytykowane za ich negatywne skutki dla motywacji do zwiększania zarobków, ale te same wysokie stopy krańcowe zapewniają, że mniejsze będą straty dochodu. Gdy ubezpieczenie społeczne wypłaca świadczenia losowe (*contingent benefits*), łagodzi to wpływ zmian w zatrudnieniu [na poziom dochodu].

Ostatnie doświadczenia pokazują, że polityka tego typu może mieć istotne konsekwencje. W Europie kontynentalnej masowemu wzrostowi bezrobocia nie towarzyszył odpowiedni wzrost finansowego ubóstwa (Atkinson 1998). Analizując dane z wielu krajów zbierane w ramach Luksemburskich Badań Dochodu, Smeeding konkluduje, że „trendy w ubóstwie w latach 80. były ogólnie stałe z wyjątkiem USA i Zjednoczonego Królestwa” (1997: 218–219). Nie znaczy to, że bezrobocie nie jest ważne, ale jest to miara zakresu w jakim finansowe skutki zmian makroekonomicznych są łagodzone przez transfery i inne dodatki do dochodów gospodarstwa domowego.

### *Wniosek*

Zagregowane zmienne makroekonomiczne nie mają bezpośredniego wpływu na dochód gospodarstwa domowego. Ustalanie związków między zmiennymi makro i indywidualnymi dochodami nie jest łatwe. Zademonstrowałem to poprzez przykłady podziału zatrudnienia w gospodarstwie domowym, heterogeniczności zatrudnienia, uwzględnienia związków międzysektorowych oraz interwencji systemu podatkowego i transferowego. Musimy dokonać tu postępu zarówno w zakresie teorii, jak i badań empirycznych. Potrzebujemy połączenia wyników makroekonomii i ekonomii pracy. Potrzebujemy badań, jak dalece niestabilność makroekonomicznych agregatów przekłada się na niestabilność poziomu dochodu gospodarstwa domowego.

### **3. Integracja celów polityki społecznej i ekonomicznej**

Jeśli polityka makroekonomiczna i społeczna byłyby komplementarne lub jeśli związki między zmiennymi makroekonomicznymi i dobrobytem gospodarstwa domowego byłyby proste, projektowanie polityki byłoby dużo łatwiejsze. W pierwszych dwóch częściach tego artykułu dowodziłem, że nie jest spełniony żaden z tych warunków wstępnych. W związku z tym pojawia się problem prowadzenia polityki i ustanawiania jej celów.

#### *Struktura kształtowania polityki*

Nie ma sensu rozdzielać kształtowania polityki [na politykę makroekonomiczną i społeczną]. Obecnie polityka wydaje się opierać na hierarchicznym modelu pierwszeństwa, gdzie najpierw określa się politykę makroekonomiczną, a potem polityka społeczna ma zajmować się jej społecznymi konsekwencjami. Rządy uruchamiają środki stabilizacyjne, a potem poszukują sposobów łagodzenia ich społecznych skutków. Nie pomoże ob-

serwacja, że ta hierarchia odzwierciedlana jest w rządzie, gdzie kariera w ministerstwie finansów jest przedkładana nad karierę w ministerstwie spraw społecznych.

Podjęcie oparte na pierwszeństwie ma dwie zasadnicze wady. Jest niesprawne w osiągnięciu celów makroekonomicznych, ponieważ, jak widzieliśmy, wpływ polityki społecznej na wyniki gospodarki zależy od struktury transferów. Rozdzielenie kształtowania obu polityk oznacza, że osoby w ministerstwie finansów nie mogą nakazać formy, powiedzmy, cięć w wydatkach na zasiłki. Kontrola nad całością budżetów wciąż pozwala na własną inicjatywę twórców polityki społecznej i nie ma mechanizmu, który zapewnia, że ich odpowiedź będzie przyczyniać się do realizacji celów ekonomicznych. Weźmy przykład Zjednoczonego Królestwa, Ministerstwo Zabezpieczenia Społecznego ograniczało swoje wydatki poprzez poprawianie adresowania transferów, stosując bardziej restrykcyjne kryteria przyznawania świadczeń. W przypadku bezrobocia oznaczało to redukcje w indywidualnym ubezpieczeniu od bezrobocia i powszechniejsze stosowanie pomocy dla rodzin z osobami bezrobotnymi. Konsekwencją tego było poważne zmniejszenie finansowej atrakcyjności zatrudnienia dla partnerów bezrobotnego. Spowodowało to przyspieszenie polaryzacji sytuacji rodzin z dwojgiem zatrudnionych i bez osób zatrudnionych.

Druga wada polega na tym, że model pierwszeństwa zawodzi, jeśli chcemy bezpośrednio zajmować się podstawowymi celami. Gdy cele polityki ekonomicznej i społecznej są w konflikcie, może być on rozwiązany poprzez ocenę ich wpływu na ludzki dobrobyt. Zapośredniczony wpływ realizacji celów makroekonomicznych na dobrobyt nie pozwala na bezpośrednie oceny tego rodzaju. Jak dowodziłem, trzeba wyjaśniać związki między zmiennymi makroekonomicznymi i dochodami gospodarstwa domowego, a nie można tego dokonać, gdy wymiar makroekonomiczny i społeczny są sztywno oddzielane. Makroekonomiści pytają o koszty inflacji, ale pytanie to powinno być rozszerzone na inne zmienne.

Krytyka modelu pierwszeństwa dotyczy nie tylko poszczególnych rządów, ale również organizacji międzynarodowych. Ustalanie makroekonomicznej polityki stabilizacyjnej przez instytucje Bretton Woods [MFW, Bank Światowy], a następnie odwoływanie się do innych organizacji międzynarodowych w celu zajmowania się skutkami społecznymi tej polityki nie ma sensu. Dowodem na wzrost świadomości w tym względzie jest przykład Banku Światowego, który zaczyna zajmować się również zagadnieniami społecznymi.

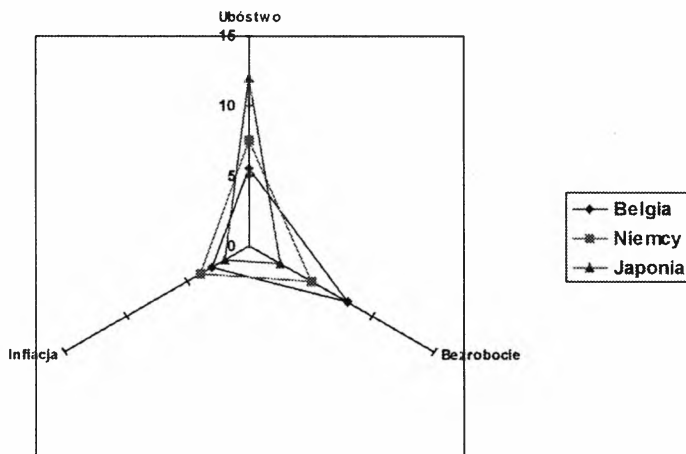
### *Rola celów politycznych*

Polityka makroekonomiczna zdobyła swoją pozycję po części dlatego, że stawiała powszechnie akceptowane cele. Ilustracją tego mogą być cele integracji gospodarczej w Europejskiej Unii Walutowej określone w Traktacie z Maastricht (dotyczyły one stabilności kursów walutowych i cen, wyrównywania stóp procentowych, ograniczania deficytów i długów publicznych). Formułowanie tych celów w kategoriach zadań pośrednich (lub jako instrumentów polityki), bez bardziej fundamentalnych rozważań dotyczących ich wpływu na ludzki dobrobyt prawdopodobnie zwiększyło ich akceptację. Prowadzi to do pytania o ustalanie odpowiednich celów dla wymiaru społecznego.



Wymiar społeczny polityki dotyczy całej populacji i zagadnień dystrybucyjnych w ogóle, ale przy ustalaniu celów dobrze jest skoncentrować się na eliminacji ubóstwa. Wśród polityków większą akceptacją cieszy się walka z ubóstwem niż bardziej ogólna polityka redystrybucyjna. Nawet ludzie zainteresowani przede wszystkim ekonomiczną efektywnością zgadzają się, że ubogich należy chronić. Członkowie rządów o różnych politycznych korzeniach zgodzili się na Szczycie Rozwoju Społecznego w Kopenhadze w 1995, aby rozwijać strategię „znaczącej redukcji całkowitego ubóstwa (...) i usunięcia ubóstwa absolutnego w określonym czasie” (ONZ, 1995:15).

Jakie byłyby implikacje przyjęcia ilościowych celów związanych z ubóstwem ustalonych jako równoważne wobec zmiennych makroekonomicznych? Przypuśćmy, że wszystkie rządy naśladują rząd Irlandii, który w odpowiedzi na szczyt kopenhaski zdecydował, że „w okresie 1997–2007 Narodowa Strategia Przeciw Ubóstwu będzie miała na celu znaczącą redukcję liczby trwale ubogich z 9–15%<sup>16</sup> do mniej niż 5–10% według wskaźników ESRI” (Narodowa Strategia Przeciw Ubóstwu, 1997: 9). ESRI jest niezależnym instytutem naukowym. Dziennikarze zapewne nie będą mieli oporów przed dodaniem stopy ubóstwa do stóp inflacji i bezrobocia, w celu uzyskania pełnego obrazu. Chociaż sumowanie jest sugestywne, to jest również całkowicie arbitralne. Alternatywą mogłoby być ustalenie poziomu progowego na każdym z tych trzech wymiarów, a państwa po jego przekroczeniu byłyby zobowiązane do podjęcia odpowiedniego działania. Zamieszczony niżej wykres ukazuje to zagadnienie (stopy ubóstwa we wczesnych latach 90., wskaźniki wzrostu cen konsumpcyjnych dla okresu 1989–1995, standaryzowana i uśredniona stopa bezrobocia 1990–1995). Żadne z państw nie ma pozycji dominującej w trzech wymiarach. Belgia wypada lepiej jeśli chodzi o ubóstwo, a gorzej w przypadku bezrobocia. Japonia ma bardzo zły wynik na skali ubóstwa.



<sup>16</sup> Mamy tu przedział, ponieważ stosowano dwie linie ubóstwa – na poziomie 50% i 60% średniej.

## *Argumenty przeciwko celom związanym z ubóstwem*

Przyjęcie standardów dla ubóstwa może wydawać się całkiem naturalne. Jak to ujął dr Johnson<sup>17</sup>: „przyzwoite zaopatrzenie ubogich jest prawdziwym testem cywilizacji”. Jakże zatem mogą być argumenty przeciw?

Pierwszym z nich jest brak zgody co do precyzyjnej definicji ubóstwa. Powyższy wykres jest oparty na linii ubóstwa o wartości 50% średniego dochodu, ale można to kwestionować. Dla niektórych przyjęcie jednej definicji zamyka zbyt wiele możliwości. Mierzenie ubóstwa w kategoriach dochodu może być kwestionowane, może właściwsze są wydatki albo konsumpcja specyficznych dóbr takich, jak żywność i schronienie. Dla innych ustalenie standardu ubóstwa pozostawi otwartymi zbyt wiele kwestii: kryterium „50% średniego dochodu” może być interpretowane w różny sposób (średnia arytmetyczna czy mediana, która ze skal ekwiwalentności) co będzie prowadzić do różnych rankingów tej samej grupy państw (Atkinson 1998).

Mamy więc do czynienia z ogromnymi problemami w zdefiniowaniu celu. Są jednak okoliczności, które ułatwiają zgodę. Ważna jest różnica między zgadzaniem się co do kryterium, na którego podstawie mają być wypłacane zasiłki, i zgadzaniem się co do definicji dla celów czysto statystycznych. Jeśli chcemy statystyki ubóstwa, która ma być produktem końcowym, to pewne przybliżenia są do zaakceptowania. Doskonałość klasyfikacji nie jest konieczna dla zapewnienia sprawiedliwości poziomej (*horizontal equity*)<sup>18</sup> w wypłatach zasiłków.

Po drugie, możliwe jest zidentyfikowanie wspólnych podstaw nawet tam, gdzie nie ma całkowitej zgody. Ludzie mogą przedkładać niedoskonałą miarę nad taką, która będzie dla nich idealna pod wszystkimi względami. Mogą się zgadzać, że linia ubóstwa dla pojedynczej osoby powinna mieć wartość co najmniej X tygodniowo, nawet wtedy, gdy nie zgadzają się co do tego o ile więcej powinno to być. Możemy więc ustalić poziom, który większość uzna za niewystarczająco ambitny, ale niewielu potraktuje jako zbyt wysoki.

Drugi zarzut jest taki, że nie można zredukować mierzenia ubóstwa do jednego wskaźnika. Precyzyjny wybór kryterium ubóstwa wymaga bogatszego zestawu statystyk. Przykładowo, w niektórych państwach jest względnie duży odsetek osób otrzymujących zasiłki o stałej wysokości. Zwykle ich dochody są tylko nieco poniżej linii ubóstwa. Gdzie indziej zasiłki związane są z przeszłymi zarobkami, co jest korzystniejsze dla większości, ale stosunkowo niewielka grupa ma dochody dużo niższe niż linia ubóstwa. W tych państwach mniejsza może być stopa ubóstwa, ale większa głębokość ubóstwa (tj. suma potrzebna do

<sup>17</sup> Chodzi o Samuela Johnsona (1709–1784) krytyka, eseistę, biografę, poetę i leksykografa, który uważany jest za jednego z najważniejszych pisarzy angielskich XVIII w.

<sup>18</sup> Ekonomisci standardowo rozróżniają sprawiedliwość pionową realizowaną np. za pomocą progresywnego opodatkowania i sprawiedliwość poziomą realizowaną np. poprzez ustanowienie i egzekwowanie minimalnych norm jakości. Sprawiedliwość pozioma oznacza sprawiedliwe traktowanie osób będących pod pewnym względem w podobnej sytuacji. *Equity* tłumacząc jako sprawiedliwość, niemniej można doszukiwać się różnic znaczeniowych między *equity* i *justice* – zob. J. LeGrand, *Equity and Choice*, HarperCollins Academic, 1991, s. 8–11.

podniesienia dochodów ubogich do wartości linii ubóstwa). Co najmniej dwa wskaźniki są więc potrzebne, aby uzyskać konieczną informację. Z drugiej strony Nolan (1999) dowodzi, że przyjęcie jednego wskaźnika jako celu może być zasadnicze dla powodzenia polityki. Opisuje on doświadczenia irlandzkie, które wskazują jednak pewną drogę wyjścia. Irlandzki cel w odniesieniu do ubóstwa jest interesującą mieszanką pieniężnych linii na poziomie 50% i 60% oraz bezpośrednich wskaźników deprywacji (takich, jak niedostateczne ogrzewanie). Przyjmując takie podejście można by ustalić cel w oparciu o niską linię pieniężną, powiedzmy 40% średniej, co spowoduje wyróżnienie jedynie tych, którzy są w głębokim ubóstwie, oraz o wyższą, np. 60% średniej z włączeniem tylko tych gospodarstw domowych, które wykazują deprywację według dodatkowego zbioru wskaźników.

Trzeci zarzut jest taki, że nie ma sensu przyjmowanie celu w związku z ubóstwem w izolacji od rzeczywistych instrumentów polityki. Sukces celów makroekonomicznych w dziedzinie inflacji wywodzony jest z faktu, że są one bezpośrednio powiązane, np. w Zjednoczonym Królestwie, z kształtowaniem polityki monetarnej. Ponadto w przypadku brytyjskiej polityki antyinflacyjnej za realizację jej celów odpowiedzialna jest niezależna instytucja. Można jednak sobie wyobrazić podobne związki w przypadku polityki przeciw ubóstwu. W państwie z płacą minimalną i zasiłkami o stałej wysokości ich poziom może być dostosowywany do zmian stopy ubóstwa. Gdyby istniał system dochodu obywatelskiego (*citizen's income*)<sup>19</sup>, byłyby to również oczywisty instrument do osiągania tego celu. Można jednak dowodzić, że uzyskamy pewne korzyści, gdy standard ubóstwa ustalony zostanie w kategoriach *wyników* i nie będzie wiązany z transferami czy innymi instrumentami politycznymi. Istnieją głębokie różnice zdań dotyczące skuteczności i potrzeby różnych dróg ograniczania ubóstwa. Dla niektórych orientacji politycznych oddzielenie polityki przeciw ubóstwu od wydatków na zasiłki jest zasadnicze. Podstawowym pytaniem jest jednak to, czy te różne drogi rzeczywiście przyczyniają się do ograniczania ubóstwa.

## Wniosek

Ustalanie celu związanego z ubóstwem jest sprawą publicznej debaty, a nie jedynie dyskusji o zagadnieniach technicznych. W mojej opinii debata ta może być prowadzona przy założeniu, że problemy definiowania celów polityki ograniczającej ubóstwo są trudne do rozwiązania, ale rozwiązywalne.

## Konkluzja

Nie możemy już zakładać, że polityka społeczna i ekonomiczna harmonijnie współdziałają. Zmiany na rynku pracy i w zachowaniach gospodarczych oznaczają, że może istnieć sprzeczność między osiąganiem celów makroekonomicznych i społecznych lub że

<sup>19</sup> „Dochód obywatelski to bezwarunkowy, nieodbieralny dochód wypłacany każdej jednostce z tytułu obywatelstwa” – jest to definicja zamieszczona na stronie angielskiej organizacji Citizen's Income Trust ([www.citizensincome.org](http://www.citizensincome.org)).

struktura polityki społecznej może wpływać na wyniki gospodarki. Lecz mimo że warunki ekonomiczne zmieniły się, pozostała potrzeba integracji polityki gospodarczej i społecznej – stała się ona nawet jeszcze ważniejsza. W przypadku sprzeczności musimy uwzględnić to, jak polityka społeczna i makroekonomiczna rzutują na ludzki dobrobyt. Dla makroekonomii oznacza to badanie związków między celami instrumentalnymi takimi, jak ograniczanie inflacji czy bezrobocia i fundamentalnym celem, jakim jest podnoszenie ludzkiego dobrobytu. Związki te mogą być bardzo złożone i niełatwe do rozważania. Ustalanie celu związanego z ubóstwem wraz z tymi dotyczącymi inflacji i bezrobocia oznacza, że rządy nie powinny najpierw określać celów polityki makroekonomicznej, a dopiero potem zastanawiać się nad tym, co zrobić z jej społecznymi konsekwencjami. Przegląd sytuacji danego państwa nie może pomijać wymiaru społecznego. Krótko mówiąc, potrzebujemy powrotu do sytuacji gdy makroekonomiści zainteresowani byli nie tylko inflacją, bezrobociem czy wzrostem gospodarczym, ale również wojną z ubóstwem<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> W dokumencie Komisji Wspólnot Europejskich „Agenda Polityki Społecznej” (Bruksela 28 czerwca 2000, COMM(2000) 379 – [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/general/com00-379/com379\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/general/com00-379/com379_en.pdf)) wspomina się o „strategii wzajemnie wzmacniających się polityk społecznych i ekonomicznych”. Zilustrowano to schematem (s.6), na którym wierzchołkami trójkąta są polityka społeczna (cele: społeczna jakość i spójność), polityka gospodarcza (cele: konkurencyjność i dynamizm) oraz polityka zatrudnienia (cele: pełne zatrudnienie, jakość pracy). Napisano tam też: „Trwały wzrost gospodarczy przy niskiej inflacji i zdrowych finansach publicznych jest zasadniczy dla wzrostu zatrudnienia i społecznej spójności... Dobrze adresowana ochrona społeczna jest zasadnicza dla adaptacji gospodarki do zmian i dostarczenia wydajnej i dobrze wykształconej siły roboczej. Wysoka jakość kształcenia i szkoleń dostępnych dla wszystkich wzmacnia integrację społeczną (*social inclusion*) i konkurencyjność. Wzrost stopy zatrudnienia podtrzymuje trwałość finansowania systemów ochrony społecznej. Spójność społeczna zapobiega i minimalizuje niedostateczne wykorzystanie zasobów ludzkich. Zarządzanie współzależnością polityk powinno prowadzić do »polityki zintegrowanej« (*policy mix*), która podtrzymuje postęp gospodarczy i społeczny” (s. 6–7). Przy czym wspieranie integracji społecznej powinno być zasadniczą częścią każdej polityki (s. 12). Uważam, że duch tych deklaracji w dużym stopniu pokrywa się z intencjami Atkinsona.

*Literatura*

- Atkinson, A. B. (1998) *Poverty in Europe*, Basil Blackwell, Oxford.
- Beveridge, W. H. (1942) *Social Insurance and Allied Services*, 1942, HMSO, London.
- Beveridge, W. H. (1944) *Full Employment in a Free Society*, Allen and Unwin, London.
- Bernstein, I. (1996) *Guns or Butter: The Presidency of Lyndon Johnson*, Oxford University Press, Oxford.
- Blanchard, O. (1997). *Macroeconomics*, Prentice Hall, New Jersey.
- Blanchard, O and Katz, L. F. (1997) *What We Know and Do Not Know About the Natural Rate of Unemployment*, „Journal of Economic Perspectives”, t. 11, 51–72.
- Blanchard, O. and Wolfers, J. (1999) *The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence*, Harry Johnson Lecture, Royal Economic Society Annual Conference, March 1999.
- Burda, M. and Wyplosz, C. (1997) *Macroeconomics*, wydanie drugie, Oxford University Press, Oxford.
- Buti, M. Pench, L. R. and Sestito P. (1998) „European Unemployment: Contending Theories and Institutional Complexities”, Chief Economist’s Department Report 98/01, European Investment Bank, Luxembourg.
- Drèze, J H. and Malinvaud, E. (1994) *Growth and Employment: the Scope for a European Initiative*, „European Economy” nr 1, 77–106.
- Gregg, P. and Wadsworth, J. (1996) *More Work in Fewer Households*, w: J. Hills, (red.), *New Inequalities*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hughes, D. (1996) *A Framework for Social Accounting Matrices*, „Economic Trends”, nr 515, 26–41.
- Layard, R. Nickell, S. and Jackman, R. (1991) *Unemployment*, Oxford University Press, Oxford.
- Lindbeck, A. (1993) *Unemployment and Macroeconomics*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Lindbeck, A. (1995) *Hazardous Welfare-state Dynamics*, „American Economic Review”, t. 85, artykuły i sprawozdania, 9–15.
- Mankiw, N. G. (1994) *Macroeconomics*, wyd. II, Worth Publishers, New York.
- Modigliani, F. Fitoussi, J-P. Moro, B. Snower, D. Solow, R. Steinherr, A. and Sylos Labini, P. (1998) *An Economists’ Manifesto on Unemployment in the European Union*, „Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review”, nr 206, 1–35.
- National Anti-Poverty Strategy, (1997) *Sharing in Progress*, Stationery Office, Dublin.
- Nolan, B. (1999) *Targeting Poverty*, „New Economy”, nr 6: 44–49.
- ONZ, 1995, *The Copenhagen Declaration and Programme of Action*, ONZ, New York.
- Phelps, E S. and Zoega, G. (1998). *Natural-rate Theory and OECD Unemployment*, „Economic Journal”, t. 108, 782–801.
- Pyatt, G. and Round, J. (red.) [1985] *Social Accounting Matrices: a Basis for Planning*, World Bank, Washington, DC.

Roland-Holst, D. W. and Sancho, F. (1992) *Relative Income Determination in the United States: A Social Accounting Perspective*, „Review of Income and Wealth”, seria 38, 311–327.

Schlesinger, A. M. (1965) *A Thousand Days*, Houghton Mifflin, Boston.

Sen, A. K. (1982) *Choice, Welfare and Measurement*, Basil Blackwell, Oxford.

Sen, A. K. (1986) „Welfare Economics and the Real World”, Acceptance Paper for the Frank Seidman Distinguished Award in Political Economy.

Sen, A. K. (1983) *Poor, Relatively Speaking*, „Oxford Economic Papers”, tom 35, 153–169.

Smeeding, T. M. (1997) *Financial Poverty in Developed Countries: The Evidence from the Luxembourg Income Study*, „Human Development Papers”, 195–240.

Thorbecke, W. (1997) *Who Pays for Disinflation?*, Levy Institute Policy Brief, nr 38.

Źródła wykresu:

Inflacja z OECD, 1997, tabela 8.11 (ceny konsumpcyjne), z wyjątkiem Zachodnich Niemiec – z OECD, 1995, tabela 8.11 (dla okresu 1989–93);

Bezrobocie z OECD, 1997, tabela 2.20, z wyjątkiem Zachodnich Niemiec – OECD, 1995, tabela 2.20 (dla okresu 1990–93);

Ubóstwo z Smeeding, 1997, tabela 1.

### Summary

We can no longer assume that social and economic policy work in harmony. Changes in the labour market and in economic behaviour mean that there may be conflict between the achievement of social and of macroeconomic goals, or that the structure of social policy design can affect economic performance. But even though the economic circumstances have changed, the need for integration of economic and social policy-making remains – indeed it has become more important. Where there is conflict, we need to consider how social policy and macroeconomic variables impinge on human welfare. In the macroeconomic case, this means tracing the links between intermediate objectives such as reducing inflation or unemployment and the fundamental goal of raising human welfare. These links can be highly complex, and are not easily considered at arms length. The setting of a poverty target alongside those for inflation and unemployment means that governments cannot set macroeconomic policy first and only afterwards consider its social consequences. A review of a country's economic performance cannot neglect the social dimension. In short, we need to return to a situation where macro-economists are concerned not only with inflation, unemployment, growth – but also with the war on poverty.