



System opieki socjalnej a wzrost gospodarczy

Stefano Zamagni¹

Jeśli założymy, że między systemem opieki socjalnej (*welfare*) a wzrostem gospodarczym istnieje silny związek, to w jaki sposób się on manifestuje: czy wzrost jest „przyczyną” *welfare*, czy też ono jest czynnikiem sprzyjającym wzrostowi? Inaczej mówiąc, czy koszty *welfare* należy uważać za konsumpcję, czy raczej za inwestycję społeczną? Jak prawie zawsze w ekonomii, oczywistość empiryczna nie wiedzie do rozwiązania takiego splotu. Pozostaje tylko uciec się do argumentacji teoretycznej. Bronię tezy, że w obecnych uwarunkowaniach historycznych pogląd, iż *welfare* jest czynnikiem rozwoju gospodarczego, jest o wiele bardziej rzetelny i uzasadniony aniżeli stanowisko przeciwne. Jak wiadomo, państwo socjalne w drugiej połowie XX wieku było instytucją nastawioną na realizację dwóch głównych celów: ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego na drodze redystrybucji przez opodatkowanie dochodów i bogactwa („funkcja Robina Hooda”), a z drugiej strony zaoferowanie usług zabezpieczających, sprzyjając w ten sposób skutecznej alokacji zasobów w czasie („funkcja skarbonki”). U podstawy pierwszego celu leżała intencja zahamowania, przynajmniej w części, „porządku egoizmu” na rzecz „porządku równości”, żeby posłużyć się słowami Johna Dunna (2006). U podstawy drugiego celu znajdujemy natomiast nader precyzyjne uzasadnienie techniczne: niepewność prywatnych ryn-

¹ Stefano Zamagni – włoski ekonomista, profesor ekonomii na Uniwersytecie w Bolonii. Pełni funkcję przewodniczącego Papieskiej Akademii Nauk Społecznych.

ków ubezpieczeniowych, spowodowana dobrze znanymi problemami asymetrii informacyjnych, skłania do tworzenia systemów zabezpieczenia społecznego zarządzanych przez państwo. Narzędzie wymyślone z potrzeby było zasadniczo takie: niech rządy użyją dywidendy ze wzrostu gospodarczego dla polepszenia relatywnej pozycji tych, którzy mają gorzej, bez pogarszania absolutnej pozycji tych, którzy mają lepiej.

Jednakże zespół okoliczności – globalizacja i trzecia rewolucja przemysłowa (nowe techniki informatyczne i telematyczne) – spowodował spowolnienie rozwoju w krajach Zachodu, poczynając od lat 80. XX wieku. W ciągu ostatniego dziesięciolecia dało to asumpt do przeświadczenia, że redystrybucyjne mechanizmy opodatkowania i zabezpieczeń społecznych są przyczyną spowolnienia i w konsekwencji uszczuplenia środków na działalność społeczną rządów. To przeświadczenie zakłada następujący schemat myślenia: wzrost gospodarczy wytwarza nierówność jako nieunikniony produkt uboczny. To dość stara myśl, którą Joseph Schumpeter wyraził w słynnej metaforze twórczej destrukcji: kapitalizm, gdy niszczy, wtedy stwarza – i stwarza, ponieważ niszczy. Nie powinniśmy więc nie dopuszczać do wytwarzania się tych nierówności, które wynikają z tego, że polepsza się relatywna pozycja tych, którzy mają dobrze, a nie pogarsza się (lecz jeśli to możliwe, polepsza się) co do wartości absolutnej pozycja tych, którym jest gorzej. Konsekwencje takiego widzenia *welfare* są widoczne dla wszystkich. Stare państwo opiekuńcze nie tylko okazuje się dziś niezdolne do zajęcia się nowymi formami ubóstwa, ale też jest bezradne wobec nierówności społecznych ciągle narastających w Europie. Jak wiadomo, Włochy stały się już krajem charakteryzującym się zmniejszoną mobilnością zasięgu: ludzie znajdujący się na niższych poziomach drabiny społecznej mają dziś większe niż dawniej trudności w przesunięciu się na wyższe poziomy. To jest wymownym znakiem prawdziwych pułapek ubóstwa: kto w nie wpada, nie może już z nich wyjść. Dziś ten, kto jest nieskuteczny, jest usuwany poza



obręb obywatelstwa, gdyż nikt nie uznaje proporcjonalności jego zasobów. To tak, jakby powiedzieć, że ktoś nieskuteczny (albo skuteczny poniżej średniej) nie ma tytułu do udziału w procesie produkcyjnym: jest z niego bezlitośnie usuwany, gdyż godziwa praca jest tylko dla skutecznych. Dla reszty jest praca gorsza albo publiczne współzucie.

Jak zatem planować nowe *welfare*? Pierwszym krokiem jest odrzucenie przestarzałych pojęć równości rezultatów (typowych dla myśli socjaldemokratycznej), jak i równości szans (podejście charakterystyczne dla myśli liberalnej). Raczej powinno się operować pojęciem równości zdolności (w rozumieniu Amartyi Sena), dostarczając środków finansowych czy innych, ażeby ludzie polepszyli swoją sytuację życiową. Podejście Sena do kwestii dobrobytu sugeruje przesunięcie centrum uwagi z dóbr i usług, które chce się dać do dyspozycji potrzebującym, na rzeczywistą zdolność funkcjonowania dzięki nim. Oznacza to, że „dobra pierwotne” – jak je nazywa John Rawls – są środkami do wolności, ale nie stanowią samej wolności z tego powodu, że ludzie mają różne zdolności „przekształcania” takich dóbr w rzeczywiste przestrzenie wolności, „rozkwi-tu ludzkiego”. Dlatego nowe *welfare* powinno przezwyciężyć autotematyczne skrzywienie starego systemu. Jeśli świadczenia zdrowotne, opiekuńcze, edukacyjne itd., dobre jakościowo od strony technicznej, nie zwiększają możliwości funkcjonowania tych, do których są kierowane, to są nieskuteczne czy nawet szkodliwe, a na pewno nie pomagają w rozwoju. Powinno się szybko zmierzać do obalenia błędnego przekonania, że naturalne prawa podmiotowe (do życia, wolności, własności) i społeczne prawa obywatelstwa (do których odwołuje się *welfare*) są niezgodne ze sobą i że dla obrony tych drugich konieczne jest poświęcenie albo ograniczenie pierwszych. Jak dobrze wiemy, takie przekonanie legło w Europie u podstaw próżnych dysput ideologicznych i wcale niebłahych strat zasobów produkcyjnych. Wypada powiedzieć o drugim kroku. Nowe *welfare* powinno być pomocnicze, tzn.

kierować środki publiczne, uzyskane głównie z ogólnego opodatkowania, na finansowanie nie – jak to dziś bywa – podmiotów oferujących usługi, ale podmiotów potrzebujących tychże usług, albowiem bezpośrednie finansowanie przez państwo agencji *welfare* wypacza naturę tych usług czy świadczeń dla obywateli i podnosi ich koszty.

Jeżeli państwo ma wybrać usługi czy świadczenia dla obywateli, to z konieczności musi narzucać standardy jakości, czyli standardy mające na względzie obywatela średniego. Z tego bierze się brak personalizacji w sposobie zaspokajania potrzeb, co rodzi niezadowolenie (przypomnijmy, że mowa o usługach dla osoby). Z drugiej strony podnosi to koszty na skutek strat w jakości, gdyż oferuje się usługę, która dla jednych jest wyższej jakości niż ich realne oczekiwania (wyższej od tego, co obywatel by wybrał, gdyby miał wolny wybór), a dla innych przedstawia zbyt niską jakość w porównaniu z realnymi potrzebami. Przede wszystkim jednak bezpośrednie finansowanie oferty przez państwo niszczy lub wypacza tożsamość społeczeństwa obywatelskiego. Możemy teraz zająć się tezą, o której mowa powyżej. Argumentacja tych, którzy z pozycji liberystycznych traktują wydatki socjalne jako konsumpcję, a więc jako coś, co powinno iść za tworzeniem zasobów, opiera się na takim oto rozumowaniu: skoro dobrobyt obywateli jest funkcją gospodarczej pomyślności, a ta jest ugruntowana na rozszerzeniu relacji rynkowych, to prawdziwym priorytetem działania politycznego jest zapewnienie wszystkich warunków (fiskalnych, administracyjnych, właścicielskich itd.) dla rozwoju rynków. Ponieważ państwo socjalne notorycznie rozdziela bogactwo poza mechanizmem jego wytwarzania, to do upatrywania w nim przeszkody dla rozwoju gospodarczego jest już mały krok. Stąd zalecenie, żeby państwo socjalne zajmowało się tylko tymi, których współzawodnictwo na rynku pozostawia na marginesie albo w tyle. Inni, którzy potrafią utrzymać się w kręgu wzrostu, potrafią chronić się własnymi środkami. Dlaczego ta argumentacja nie wytrzymuje krytyki? Z tego prostego powodu, że nie jest



prawdą, iż wzrost zwiększa dobrobyt dla wszystkich. Tak samo nie jest prawdziwe powiedzenie, że przyływ podnosi wszystkie łodzie: te, które ugrzęzły w mule, mogą zostać zatopione, gdy woda zacznie się podnosić.

Niezależnie od metafory jest faktem, co zauważył już John S. Mill, że rynek jest areną, na której głosy się ważą, a nie liczą. Istotnie, podstawową zasadą rynku jest wolność (jedna akcja – jeden głos), natomiast podstawową zasadą demokracji jest równość (jedna osoba – jeden głos). Jakie podają racje za tezą, że *welfare* jest czynnikiem rozwoju? Zasadniczo dwie. Pierwsza pokazuje różnicę między polityką dobrobytu zmierzającą wprost do tworzenia warunków życia a polityką ukierunkowaną na zdolności. Te pierwsze, np. usługi zdrowotne i opiekuńcze, oddziałują w sytuacji bezpośredniej potrzeby; te drugie, np. szkolnictwo i badania, oddziałują na przyczyny, które przeszkadzają ludziom w produkcji albo wyjściu z różnych pułapek ubóstwa. To rozróżnienie, choć bardzo jasne na poziomie pojęciowym, jest już mniej jasne w praktyce. Przykładowo usługi zdrowotne oddziałują nie tylko na same warunki życia, co jest oczywiste, ale też na zdolność jednostek, gdyż dobre zdrowie polepsza zdolność do pracy i zwiększa jej wydajność. Z drugiej strony działania w zakresie wykształcenia również polepszają warunki życia, gdyż osobie wykształconej, *ceteris paribus*, żyje się lepiej. To rozróżnienie zachowuje mimo wszystko całą swoją użyteczność, gdyż pozwala nam zrozumieć zróżnicowany wpływ polityki dobrobytu na potencjał wzrostu gospodarczego. Jasne jest, że jeśli model *welfare* skierowany głównie na aktywację zdolności beneficjentów będzie miał bezpośrednie skutki pozytywne w zakresie konkurencyjności i zdolności do innowacji systemu ekonomicznego, to wytworzy skutki tylko pośrednie na poziomie korzyści osób. Odwrotnie będzie w przypadku modelu *welfare* skoncentrowanego na polityce zapewniającej bezpośrednie korzystanie z praw społecznych. To pozwala zrozumieć, dlaczego kraje północnej Europy, które notują największy procentowo udział wydatków socjalnych

w PKB, zajmują też od lat pierwsze miejsca w światowych rankingach konkurencyjności i innowacyjności.

Jest i druga racja na poparcie tezy, że *welfare* idzie przed wzrostem. Chodzi o związek przyczynowy między *welfare*, demokracją i rozwojem. *Welfare* jest gwarancją silnej demokracji, a ta jest warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym, zrównoważonego rozwoju. Już Arystoteles w *Polityce* zauważył, że demokracja zakłada względną równość, czyli posiadanie dóbr w ilości umiarkowanej i odpowiedniej oraz trwały dobrobyt wszystkich. Sądził bowiem, że jeśli w doskonałej demokracji istniałyby mniejszość ludzi bardzo bogatych i wielka liczba biednych, to ci ostatni posłużyliby się swoimi demokratycznymi prawami do redystrybucji dóbr na swoją korzyść. Jasne jest, że Arystoteles nie mógł uważać tego za słuszne, toteż przewidział dwie drogi wyjścia: zmniejszyć ubóstwo – i to było pożądane – albo wyeliminować demokrację. James Madison rozważył ten sam problem w epoce *Constitutional Convention*, ale opowie się za drugą propozycją – za zredukowaniem demokracji za pomocą dobrze obmyślonych środków wyborczych na zasadzie, że pierwszym obowiązkiem rządu jest „bronić mniejszości bogatych” przed większością biednych. Natomiast Alexis de Tocqueville idzie po linii Stagiryty. Zauważa, że bieda jest zarówno szkodliwa dla współżycia społecznego, a więc dla demokracji, jak i niebezpieczna dla ekonomicznego postępu społeczeństwa. Naprawdę godne uwagi u francuskiego myśliciela jest to, że jest on pierwszym autorem, który zrozumiał w pełni różnicę między ubóstwem absolutnym a ubóstwem względnym. Píše on w swoim studium o ubóstwie (1835): „Człowiek cywilizowany jest [...] nieskończenie bardziej wystawiony na odmiany losu aniżeli człowiek dziki. To, co temu drugiemu przytrafia się od czasu do czasu, pierwszemu może się zdarzyć w każdym momencie i w okolicznościach całkiem zwyczajnych. Wraz ze sferą swoich przyjemności rozszerzył on także zakres swoich potrzeb i stąd o wiele więcej jest narażony na ciosy przeciwniej fortuny. Wśród ludów wyżej cywilizowa-



nych bardzo wiele jest rzeczy, których brak rodzi nędzę, a w stanie dzikim biedny jest tylko ten, kto nie znajduje nic do jedzenia”.

I oto propozycja prawdziwie zadziwiająca, zważywszy na epokę historyczną: „Są dwa typy dobroczynności: pierwsza wiecie każdą jednostkę do tego, żeby w miarę swoich możliwości mogła złagodzić to zło, które jest w jej zasięgu. Taka dobroczynność jest stara jak świat. Druga, mniej instynktowna, bardziej wyrozumowana, nacechowana mniejszą namiętnością, ale często skuteczniejsza, składa na samo społeczeństwo zajmowanie się niedolami swoich członków i troszczenie się w sposób systematyczny, żeby ulżyć ich cierpieniom”. Jak widać, jest tu antycypowany w kategoriach całkiem nowoczesnych argument za tym, że demokracja zakłada jakąś interwencję społeczeństwa, żeby „ulżyć cierpieniom” obywateli. Wniosek, który wyciągamy z tego, co powiedziano, jest taki: argumenty na poparcie tezy o istnieniu *trade-off* między opieką socjalną a wzrostem gospodarczym są o wiele mniej przekonujące i mniej logiczne od tych, które przemawiają za tezą przeciwną. Nie jest wcale prawdą, że wzmocnienie instytucji opieki społecznej pociąga za sobą skazanie na niższy rozwój, który w dłuższym terminie jest nie do utrzymania. Jest natomiast prawdą, że *welfare* posthobbesowskie, skupione na polityce wspierania zdolności ludzi, stanowi w fazie postfordowskiej naszych społeczeństw, gdy pojawiają się nowe zagrożenia społeczne, najlepsze antidotum na możliwe pokusy antydemokratyczne i w konsekwencji jest decydującym czynnikiem rozwoju gospodarczego. Powiedzieć, że w tych czasach Europa potrzebuje dopełnienia duszy, to powiedzieć banał, tak bardzo bowiem dostrzegana jest ta konieczność. W związku z tym cytuje się czasami wypowiedź Sorena Kierkegaarda: „Okręt jest w ręku kucharza pokładowego i tym, co przekazuje tuba dowódcy, nie jest kurs, ale wiadomość, co będziemy jeść jutro”. Istotnie, brakuje „głosu” wskazującego kurs, podpowiadającego drogę do portu. A może tym „głosem” jest głos zachęcający do tego, żeby w końcu na serio wziąć

dwa filary nauki społecznej Kościoła, którymi są zasady solidarności i pomocniczości.

W *Dziedziectwie Europy* Hans Gadamer pisze, że wyjątkową zasługą Europy było zawsze uznanie Drugiego i życie z Drugim: „Życ z Drugim, żyć jako Drugi wobec Drugiego jest fundamentalnym zadaniem człowieka na najniższym i na najwyższym poziomie. Chyba stąd bierze się szczególna wyższość Europy, która mogła nauczyć się sztuki życia z drugimi”. Ta sztuka jest dziś, niestety, nieco zagubiona. Tak więc na tym terenie nauki społecznej Kościoła może pokazać całą swą wagę i moc profetyczną.

Tłum. Tadeusz Żeleźnik