

Kilka komentarzy do artykułu L. Balcerowicza „Państwo socjalne kulą u nogi”

Wersja z 18.05.06 (3)

Na spotkanie **Zakładu Teorii Rozwoju Społecznego i Polityki Społecznej** w dniu 9 maja 2006 przygotowałem 19 zagadnień, do których postawienia zainspirowała mnie lektura artykułu prof. L. Balcerowicza. Niektóre z tych zagadnień postanowiłem połączyć ze sobą i szerzej skomentować, czego wynikiem jest poniższy tekst.

1. Co to jest państwo socjalne, czyli o mocnych i słabych stronach stosowania w badaniach agregatów takich, jak udział publicznych wydatków socjalnych w PKB. Czy debata ta dotyczy kwestii albo-albo, czy raczej stopnia i struktury socjalności współczesnego państwa?

Dyskusję o „państwie socjalnym” mogą nawiedzać liczne nieporozumienia z powodu tego, że strony sporu mogą mieć na myśli różne programy społeczne od zasiłków dla bezrobotnych i ubogich przez emerytury i renty z ubezpieczenia społecznego oraz publiczną edukację, ochronę zdrowia i zdrowie publiczne do regulacji umów o pracę i progresywnych podatków. Założenie, że wszystkie te programy, z różnymi celami i różnymi środkami mają jakiś jeden zasadniczy negatywny skutek dla społeczeństwa jest mało rozsądne, a po drugie, wynika z przyjęcia w wielu badaniach za najważniejszy wskaźnik państwa socjalnego udziału wydatków socjalnych w PKB. Nie trzeba chyba nikogo przekonywać, że za tym samym udziałem może kryć się odmienna struktura wydatków, a także wiele innych różnic instytucjonalnych, tzn. przy tym samym rozmiarze i strukturze wydatków socjalnych efekty polityki społecznej mogą być różne. Jeżeli weźmiemy pod uwagę możliwość wpływu struktury wydatków na zmienne makroekonomiczne, to wnioski nie muszą być negatywne, np. badania OECD z 2001 (R. Arjona i in. „*Growth, Inequality and Social Protection*”) potwierdziły negatywny wpływ na wzrost gospodarczy wydatków na programy pasywne i pozytywny wpływ wydatków na programy aktywne, ogółem jednak wpływ był negatywny. Dyskusja powinna raczej dotyczyć nie tylko tego, czy państwo socjalne trzeba zlikwidować albo rozbudować, ale również tego, jaka powinna być jego struktura i jakie rozwiązania instytucjonalne w poszczególnych obszarach.

Ponadto liczy się nie tylko wpływ państwa socjalnego na wzrost gospodarczy, ale również na poziom nierówności i ubóstwa, a także na inne społeczne zmienne, np. poziom solidarności i integracji społecznej. Jeżeli państwo socjalne nie ma celów gospodarczych, to ocena go z perspektywy jego wpływu na wzrost gospodarczy jest oceną na podstawie tylko jednego z jego skutków ubocznych, który – jak zobaczymy niżej – w najlepszym przypadku nie jest zbyt znaczący.

2. Czy państwo socjalne zostało rozbudowane dlatego, że wzrastały średnie dochody? Jaką rolę odegrała ideologia marksistowska w rozbudowie państwa socjalnego?

L. Balcerowicz przywołał bezpośrednio dwóch autorów B. M. Friedmana (książka „*Moral Consequences of Economic Growth*” z 2006) i A. Alesinę (prawdopodobnie książka „*Fighting Poverty in the US and Europe. A World of Difference*” napisana wspólnie z E. Glaeserem).

Pierwszemu z nich przypisał tezę, że „państwo socjalne rozwijało się właśnie dlatego, że kwitła gospodarka, bo jej wzrost miał powodować, że ludzie stali się bardziej skłonni - za pośrednictwem państwa - do dzielenia się swoimi pieniędzmi, czyli płacenia większych podatków” i uznał ją za naciąganą. Wpływ wzrostu zamożności społeczeństw na zwiększanie wydatków socjalnych trudno jednak zakwestionować, problem polega na tym, jak ten wpływ wyjaśnić. Friedman pisał: „*We*

wszystkich krajach ze średnimi lub wysokimi dochodami, ci którzy zarabiają więcej płacą też więcej podatków, a część tego, co płacą przeznaczana jest na poprawę poziomu życia tych, którzy zarabiają niewiele”. Poza tym mając większe dochody możemy część z nich przeznaczyć również na działania dobroczynne, nie wydaje się być to rozumowanie naciągane, gdyż w społeczeństwie biedaków nie ma się czym dzielić. Można badać związki między poziomem dochodu, a jego częścią przeznaczaną na działalność dobroczynną. Prawdopodobnie tezy Friedmana nie podobają się L. Balcerowiczowi ze względu na jego ogólne poglądy przychylnie szerokiej redystrybucji, np. „*problemem nie jest wzrost materialnego dobrobytu kosztem poprawy sytuacji pod względem moralnym, społecznym i politycznym. Szeroko rozdzielony wzrost gospodarczy tworzy takie postawy i instytucje, które wzmacniają, a nie osłabiają moralną jakość społeczeństw*”.

Najwięcej miejsca poświęcił L. Balcerowicz na omawianie poglądów A. Alesiny: „*nie da się pominąć silnej roli marksizmu na Starym Kontynencie*” i dalej interpretacja tego stwierdzenia „*Jawny czy utajony, marksizm jest podstawowym źródłem antykapitalizmu, tak bardzo rozpowszechnionego w Europie Zachodniej*”. Alesina i Glaeser badali dlaczego polityka społeczna w USA różni się od polityki społecznej w Europie. Najpierw odrzucili oni hipotezy o ekonomicznych uwarunkowaniach tych różnic (np. że mobilność dochodowa jest w USA wyższa niż w Europie, tzn. łatwiej i szybciej mogą wzrosnąć dochody ubogich), a potem dowodzili, że lepiej te różnice wyjaśnia się odwołując do rodzaju systemu wyborczego (większościowe vs proporcjonalne) i podziałów rasowych w społeczeństwie (jednolite rasowo vs podzielone rasowo). Postawy i poglądy na temat ubóstwa i jego zwalczania nie odgrywają samodzielnej roli w kształtowaniu państwa socjalnego (np. te stany w USA, które są bardziej zróżnicowane rasowo mają mniejsze wydatki socjalne i bardziej negatywne postawy wobec programów społecznych). Jak widać, powoływanie się na książkę Alesiny i Glaesera, żeby uzasadnić marksistowskie pochodzenia państwa socjalnego wydaje się być wątpliwe. Pomijam już to, że państwa socjalne w USA czy w Wielkiej Brytanii powstały dzięki liberalom, a uznawanie praw socjalnych za sprzeczne z klasycznym liberalizmem poddaje się pod wątpliwość (np. S. Holmes „*Liberal Guilt. Some Theoretical Origins of the Welfare State*” w: J.D. Moon red. “*Responsibility, Rights and Welfare*”).

3. Poziom szczęścia i zadowolenia z życia w różnych krajach i co z tego wynika dla dyskusji o państwie socjalnym?

L. Balcerowicz napisał: „*przeciętny poziom deklarowanej satysfakcji z życia w USA jest ponad dwa razy wyższy niż przeciętny poziom w Unii*” i wywnioskował stąd, że poglądy na temat „*dżungli*” w USA są fałszywe. W światowym sondażu wartości Ingleharta stosuje się dwa pytania do oceny subiektywnego dobrostanu – pytanie o poziom szczęścia i o poziom zadowolenia z życia. Jeżeli chodzi o połączony wynik tych dwóch pytań dla USA to wynosił on 3,47, a średnia dla UE-15 to 3,0, niemniej jeżeli weźmiemy poszczególne kraje Europejskie to okaże się, że wynik lepszy niż USA miały Dania, Irlandia, Holandia, Austria, Luksemburg, a Szwecja niewiele gorszy, bo 3,36 („*Subjective well-being rankings of 82 societies*”). Wskaźniki ogólnej jakości życia powinny brać pod uwagę również obiektywne aspekty. Jeden z takich złożonych wskaźników został zaprezentowany przez Economist Intelligence Unit, porównanie wyniku jakości życia w USA 7,615 do średniej UE-15 7,503 nie jest już takie obrazowe. Tym razem USA wyprzedziły jednak Irlandia, Luksemburg, Szwecja, Włochy, Dania, Hiszpania i Finlandia („*The Economist Intelligence Unit's quality of life index*”).

Co wynika z tych danych dla dyskusji o państwie socjalnym? Tym razem chodziłoby o rozważanie hipotezy dotyczącej wpływu państwa socjalnego na szczęście i zadowolenie z życia, lub ewentualnie na bardziej złożone wskaźniki jakości życia. Skoro różnice między USA i krajami o bardzo rozbudowanym państwie socjalnym pod tym względem nie są duże, a lepsze niż USA wyniki na skali subiektywnego dobrostanu mają też Meksyk, Kolumbia, Salwador i Wenezuela (nie dotyczy to jednak złożonego wskaźnika jakości życia), to po co nam to państwo? Pojawia się tu zasadnicze pytanie o cel państwa socjalnego oraz kryteria jego oceny, czy mamy je po to, żeby ludzie byli szczęśliwsi i bardziej zadowoleni z życia, a może głównie po to, żeby rozkład szczęścia i zadowolenia z życia był bardziej równomierny, albo żeby ubodzy byli bardziej szczęśliwi i zadowoleni z życia?

Jeżeli poważnie potraktować cebulową teorię szczęścia J. Czapińskiego, to należałoby odrzucić cel polityki publicznej wskazany m.in. przez J. Benthama, czyli wpływanie na szczęście

społeczeństwa przez działania rządu, gdyż główne źródło szczęścia ma charakter wewnętrzny, a zewnętrzne okoliczności (warunki życia) mogą tylko zaburzać chwilowo jego wrodzony poziom.

4. Prawda o patologicznych bodźcach, które zakończyła reforma Clintona, czyli o mitach, które stały się jej uzasadnieniem.

Wątek patologicznych bodźców, które wiążą się z państwem socjalnym przewija się kilka razy w artykule, również w kontekście reformy pomocy społecznej dla samotnych matek w USA. Dyskusja o tych patologicznych bodźcach dotyczy m.in. zachęcania do trwałego korzystania z pomocy, zniechęcania do podejmowania legalnej pracy, zniechęcania do legalizowania związków, zachęcania do wcześniejszego rodzicielstwa.

Po pierwsze, z danych dotyczących trwałości korzystania z pomocy nie wynikało, aby był to istotny problem, np. mniej niż 15% samotnych matek pozostawało na zasiłkach w ramach programu AFDC przez 5 lat, a tylko niewielki odsetek dłużej niż 10 lat (H. Wilensky „*Rich Democracies*”). Po drugie, z licznych badań eksperymentalnych na temat wpływu gwarancji zabezpieczenia społecznego na podaż pracy (eksperymenty dotyczące negatywnego podatku dochodowego w USA) wynika, że taki wpływ występuje, problem jednak polega na tym, że wpływ ten był większy niż w granicach błędu, ale nie tak duży, jak się spodziewano: mężczyźni w pełnych rodzinach w porównaniu z grupą kontrolną pracowali o kilka godzin mniej (od 0 do 9% mniej w zależności od badania), ten efekt był trochę bardziej widoczny w przypadku samotnych matek, niemniej dużo większy efekt zanotowano w przypadku zamężnych kobiet i nastolatków, bo od 20 do 30% (K. Widerquist „*A failure to communicate: the Labour market findings of the negative income tax experiments...*” w G. Standing red. „*Promoting Income Security as a Right*”). Okazuje się więc, że nie było masowego porzucania pracy, a ostatni efekt może być uznany za pożądany, kobiety więcej czasu spędzają z dziećmi, a dzieci więcej czasu spędzają w szkole (w niektórych badaniach stwierdzono poprawę wyników w nauce).

Próbowano też empirycznie zweryfikować patologiczność bodźców zawartych w minimalnym dochodzie gwarantowanym czy w pomocy społecznej we Francji (C. Gamel i in. „*The impact of Basic income on propensity to work...*” w G. Standing, jak wyżej) oraz w Niemczech (R. Gebauer, G. Vobruba „*The Open Unemployment Trap: Life at the Intersection of Labour Market and Welfare State. The Case of Germany*”, *Journal of Social Policy* nr 4/2003). Wyniki obu nie potwierdzały hipotezy o tym, że „patologiczne” bodźce mają zasadniczy wpływ na zachowania ekonomiczne. W przypadku tych drugich badań testowano empirycznie hipotezę pułapki bezrobocia mówiącą, że zbyt wysokie świadczenia z pomocy społecznej zniechęcają do podejmowania pracy. Przeanalizowano dane z długiego okresu i okazało się, że większość odbiorców pomocy społecznej po krótkim okresie pobierania świadczeń powracało do pracy. Badacze dodatkowo przeprowadzili 26 pogłębionych wywiadów, aby dowiedzieć się, dlaczego świadczeniobiorcy podejmowali pracę wbrew temu, co wynika z hipotezy „patologicznych bodźców”. Może nie ma w tym nic dziwnego, ponieważ większość ludzi nie wyznaje poglądu, że praca jest przykrą koniecznością, a gdyby nie musieli, to by nie pracowali. Zastanawiające, że w USA, które ma niewielkie państwo socjalne, odsetek tych, którzy jednak tak myślą był większy niż w Szwecji i Niemczech. Czyżby duże państwo socjalne wpływało pozytywnie na etos pracy? W USA ten odsetek wynosił 34%, a w Niemczech i Szwecji po 15% (komentarze S.N. Durlaupa i F. Levy’ego do artykułu Alesiny i Glaesera „*Why Doesn't US Have a European-Style Welfare State?*”).

Główny problem z hipotezami o patologicznych bodźcach polega więc na tym, że jeżeli nawet występują to ich wpływ na zachowania jest niewielki, a sama ocena tego wpływu zależy od punktu widzenia, np. mniej godzin pracy oznacza więcej czasu na inne pożyteczne z różnych punktów widzenia czynności (również ekonomiczne, np. konsumowanie).

5. Kto korzysta z państwa socjalnego, a kto na jego istnieniu traci? Czy rzeczywiście państwo socjalne szkodzi tym, którym ma pomagać? Wpływ rozbudowanego państwa socjalnego na ubóstwo absolutne i poziom nierówności. Czy państwo socjalne jest sprawiedliwe?

L. Balcerowicz sugeruje, że państwo socjalne generuje nierówności i jest niesprawiedliwe. Jest to poważny zarzut, ale słabo uzasadniony na poziomie analiz makrosocjalnych. Jeżeli o sprawiedliwości ma decydować to, na ile państwo socjalne redukuje ubóstwo i nierówności, to

konkurencję w tym względzie wyraźnie przegrywa USA w porównaniu z rozbudowanymi państwami socjalnymi w Europie. Na podstawie danych *Luxemburg Income Study* i porównania kilku krajów europejskich oraz USA i Kanady okazuje się, że najlepsze w ograniczaniu stopy ubóstwa (według granicy 50% mediany) były Szwecja, Belgia, Austria, Niemcy i Finlandia (w 77-69% redukowały ubóstwo przy pomocy ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej) ze średnią wydatków socjalnych w PKB (wyłączając wydatki na osoby starsze) 9,3%. W najmniejszym stopniu redukowały ubóstwo Kanada, Irlandia i USA (46, 44 i dla USA tylko 26%) ze średnim udziałem wydatków socjalnych (bez wydatków na osoby starsze) 4,5% (USA – 2,3%) (T. Smeeding „*Poor People in Rich Nations: USA in Comparative Perspective*”).

Jeżeli chodzi o stopień redukowania nierówności mierzonej współczynnikiem Giniego dla dochodów po uwzględnieniu podatków i transferów, tu również najlepsze osiągnięcia mają państwa uznawane za rozbudowane państwa socjalne, np. Szwecja redukowała ten współczynnik o 48,6%, a Dania o 47,0%, Austria o 44,4% - większość pozostałych krajów UE obniżało ten współczynnik o 39-37%, słabsze wyniki miały Włochy, Portugalia, Francja i Grecja (35-31%) (T. Boeri „*Let Social Policy Models Compete and Europe Will Win*”).

6. Co da się powiedzieć na temat wpływu rozmiaru państwa socjalnego na wzrost gospodarczy na podstawie analiz statystycznych?

A. B. Atkinson w książce „*The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*” (1999) zamieścił m.in. przegląd 10 badań na ten temat (większość brała pod uwagę dane z 13 do 19 krajów OECD, tylko w jednym próba krajów była większa - 74) z lat 1985-1994 i okazało się, że zmniejszenie wydatków socjalnych o pięć punktów procentowych: 1) obniżało roczną stopę wzrostu gospodarczego od 0,3 do 0,9 punktu procentowego (wnioski z 4 badań), 2) zwiększało roczną stopę wzrostu gospodarczego od 0,3 do 1 punktu procentowego (wnioski z 4 badań), 3) nie miało istotnego znaczenia dla wzrostu gospodarczego (2 badania).

Nawet prosta i niezbyt rozsądna w nauce metoda demokratyczna typu: przyjmujemy wniosek większości, nie daje wyraźniej konkluzji, chociaż 4 + 2 to większość przeciwko tezie o wyraźnym negatywnym wpływie państwa socjalnego na wzrost. Jeżeli zatrzymamy się tutaj, należałoby przyjąć, że ci którzy utrzymują iż polityka społeczna ma wysoce negatywny wpływ na gospodarkę muszą ignorować wyniki badań, z których wynika że nie ma ona żadnego znaczącego wpływu, lub że ma wpływ przeciwny, lub że jej wpływ jest tylko umiarkowanie negatywny.

Przyjrzyjmy się kolejnym badaniom, które miały na celu odkrycie zależności między trzema zmiennymi: nierównością, polityką społeczną i wzrostem gospodarczym (R. Arjona i in. jak wyżej). Kilku teoretyków wzrostu gospodarczego przyjmowało założenie, że większa nierówność między bogatymi i biednymi jest dobra dla wzrostu gospodarczego, ponieważ bogaci mają większą stopę oszczędności niż biedni, a więc wyższa powinna być stopa inwestycji tam, gdzie jest wielu bogatych, niemniej analiza danych nie potwierdziła tej hipotezy. Dodanie nierówności do analizy czynników wpływających na wzrost nie pomogło wyjaśnić różnic wzrostu gospodarczego w czasie i między krajami. Nie znaleziono również żadnych dowodów na to, że większa nierówność jest dobra lub zła dla wzrostu gospodarczego.

Przejdźmy teraz do wniosków, jakie z tych badań wynikały dla zależności między polityką społeczną a gospodarką. Po pierwsze autorzy dokonali podobnego jak Atkinson zestawienia badań na temat tego wpływu, przy czym ich zestawienie zawierało te same, ale też dwa inne badania. Jedno z nich potwierdzało pozytywny wpływ wydatków socjalnych na wzrost gospodarczy, a drugie – wpływ negatywny, wynik naszego niezbyt rozsądnego głosowania byłby teraz taki 5:5:2.

Zobaczmy, co ustalili Arjona i jego współpracownicy w swoich własnych badaniach. Wynika z nich, że są dowody na to, iż wyższe wydatki socjalne są powiązane z mniejszą dynamiką wzrostu gospodarczego. Dodatkowo, podzielili oni jednak wydatki socjalne na te, które mają „aktywny” charakter (np. na szkolenie dla bezrobotnych, ale też i inne świadczenia, których otrzymanie wiąże się z bodźcem do jakiejś aktywności, głównie mowa tu o aktywnych instrumentach rynku pracy) i pozostałe, okazało się, że te pierwsze wpływają jednak pozytywnie i to dość mocno na wzrost gospodarczy. Ponieważ w pozostałych badaniach nie badano wpływu poszczególnych rodzajów wydatków socjalnych na wzrost gospodarczy, to powinniśmy spojrzeć tylko na wynik dotyczący całkowitych wydatków socjalnych, który był dla wzrostu negatywny, a więc należy przypisać te

badania do grupy potwierdzającej hipotezę o hamulcowym wpływie wydatków społecznych na wzrost.

Pomijając już to, że część z tych wydatków ma wpływ pozytywny, opinię, że państwo socjalne ma duży negatywny wpływ na wzrost gospodarczy, w świetle wszystkich badań nadal trudno utrzymywać. I jeszcze jedna uwaga, jest co najmniej kilka teorii wzrostu gospodarczego, mogą się założyć, że w żadnej z nich państwo socjalne nie jest uznawane za główny czynnik wyjaśniający zmienność trajektorii wzrostowych, odpowiedzialny za stagnację lub kryzysy gospodarcze. S. Kuznets pisał: „*Ponieważ nowoczesny wzrost gospodarczy, z ciągłymi innowacjami technologicznymi i społecznymi i szybkimi przemianami strukturalnymi potrzebuje ram państwowych dla celów rozjemstwa, ujmowania zmian w ramy pokojowe i ponoszenia odpowiedzialności za potrzebną infrastrukturę, wynikają z tego różnorodne dalsze konsekwencje...*” i dalej o „*długich łańcuchach sekwencji w ramach modelu nowoczesnego wzrostu gospodarczego*” – „*od wzbogacenia zasobu praktycznej wiedzy i nauki, przez innowacje technologiczne, wzrost wydajności, zmiany w strukturze produkcji, zmiany w innych aspektach struktury gospodarczej, do zmian w strukturach i poglądach politycznych i z powrotem do zmienionych warunków życia i pracy, z ich efektami w zakresie popytu*” (S. Kuznets „*Wzrost gospodarczy narodów*”). Gdzie w tej sekwencji jest państwo socjalne? Pojawia się jako jedna z wielu innowacji instytucjonalnych w „strukturach politycznych” ze swoim wpływem na warunki życia i pracy oraz popyt. Jego znaczenie gospodarcze w „długich łańcuchach sekwencji” powinno być potraktowane na tle całej reszty innowacji w strukturach politycznych i na tle całej reszty czynników innych rodzajów.

7. Czy istnieją dobra publiczne? Czy dobroczynność jest dobrem publicznym? Wydatki socjalne i efekt wypychania dobroczynności – co wynika z badań na ten temat? O domniemanym zgubnym wpływie państwa socjalnego na społeczeństwo obywatelskie.

L. Balcerowicz zasugerował, że rozbudowane państwo socjalne ma negatywny wpływ na działalność społeczną. Jeżeli jednak przyjmiemy hipotezę M. Friedmana, że dobroczynność jest dobrem publicznym w tym sensie, że trudno wykluczyć kogoś z korzystania z jej efektów (np. zadowolenia z tego, że innym żyje się też dobrze), to mamy tu do czynienia z efektem gapowicza, czyli pokusą, aby innym pozostawić dobroczynność i samemu nie dokładać się do niej. W takim wypadku potrzebna jest interwencja państwa, aby zebrać odpowiednią ilość funduszy na pomoc ubogim. Źródłem patologicznych bodźców w tym przypadku nie jest państwo, ale interesowne kalkulacje potencjalnych dobroczyńców, które prowadzą do mniejszej podaży dobroczynności w stosunku do jej efektywnego poziomu (tj. w stosunku do preferencji samego społeczeństwa).

Wyjaśnieniem argumentu L. Balcerowicza może być hipoteza efektu wypychania, tzn. im większe są wydatki socjalne tym mniejsze prywatne donacje i towarzysząca jej hipoteza zastępowania, tzn. jeżeli będą spadały wydatki publiczne to zastąpi je podobny wzrost donacji. Z jednego z podsumowań licznych badań na ten temat nie wynika, aby był to istotny problem. W niektórych badaniach potwierdzano niewielki efekt wypychania, np. wydatki państwa na usługi społeczne powodowały zmniejszenie donacji. W przypadku cięć w wydatkach rządowych należałoby spodziewać się wzrostu donacji, ale początkowo zakładano, że efekt zastępowania wydatków rządowych przez donacje będzie niewielki, co potem próbowano zakwestionować, ponieważ w przypadku niektórych branż sektora non-profit zanotowano efekt przyciągania, tzn. wzrostowi wydatków rządu towarzyszył wzrost poziomu donacji. Niektóre badania w ogóle nie potwierdzały zależności między poziomem wydatków publicznych a poziomem donacji, formułowano też wnioski takie, że efekt wypychania jest nieistotny. Inny interesujący wątek dotyczy wpływu wydatków publicznych na podaż wolontariatu, stwierdzono m.in., że wzrost podaży wolontariatu nie rekompensuje cięć w wydatkach publicznych.

Kolejny czynnik brany pod uwagę przez ekonomistów to wydatki na zbieranie funduszy (fund raising). Może on istotnie wpłynąć na wzrost sceptycyzmu wobec hipotezy, że cięcia wydatków publicznych na dobra publiczne są zastępowane przez wzrost donacji. Nawet jeżeli donacje wzrosną o tyle o ile zredukowano wydatki publiczne, to wzrost wydatków na zbieranie funduszy może zasadniczo zmienić ten bilans. W większości badań stwierdzano, że wydatki na zbieranie funduszy przynoszą zysk, z czego wynika sugestia, że warto zwiększać te wydatki, jeżeli chce się zwiększać

przychody netto. Niewiele wiadomo o wpływie tych wydatków na podaż wolontariatu. (R. Steinberg "Introduction", w: R. Steinberg red. "The Economics of Nonprofit Enterprises").

Zobaczymy jeszcze wyniki badań porównawczych na temat rozmiaru sektora non-profit, które również wydają się podważać przekonanie L. Balcerowicza o negatywnym wpływie państwa socjalnego na sektor non-profit. Jednym ze wskaźników rozmiaru tego sektora może być udział zatrudnienia w tym sektorze do wszystkich aktywnych zawodowo. Okazuje się, że duże państwa socjalne takie, jak Holandia (14,4%) i Belgia (10,9%) wyprzedzają pod względem tego wskaźnika USA (9,8%), a Francja (7,6%) i Szwecja (7,1%) nie są duże gorsze. Interesujące, że Szwecja ma największy na świecie udział zatrudnienia wolontariuszy w tym sektorze 75,9%, a USA (36,9%) wypada pod tym względem dużo gorzej nie tylko w porównaniu ze Szwecją, ale z takimi krajami, jak Finlandia (54,3%), Francja (51,6%) i Niemcy (40,4%). L. Balcerowicz pisał tylko o państwie socjalnym sprawdźmy więc jak wyglądało zatrudnienie w sektorze non-profit w sferze społecznej. Zakładając, że ta sfera składa się tylko z edukacji, zdrowia i usług społecznych to w Holandii jest tam zatrudnionych odpowiednio 23,1% 29,5% 20,3% pracowników sektora non-profit (płatni i wolontariusze), w Belgii – 30,5% 23,9% 22,9%, w Niemczech – 7,6% 21,8% 27,2%, w Szwecji – 6,8% 0,9% 10,5%, a w USA – 18,5% 34,2% 22,1%. Gdyby porównać tylko Szwecję z USA, to wniosek L. Balcerowicza wyglądałby lepiej, ale w przypadku innych typowych państw socjalnych sytuacja jest już bardziej wątpliwa, szczególnie gdy weźmiemy pod uwagę usługi społeczne. Duży udział zatrudnienia w zdrowotnym sektorze non-profit w USA wynika zapewne stąd, że nie ma tam powszechnego systemu ochrony zdrowia. L. Balcerowicz podawał przykłady edukacji i okazuje się, że rozmiar zatrudnieniowy edukacyjnego sektora non-profit jest większy w Holandii i w Belgii niż w USA. Gdyby do sektora społecznego włączyć też kulturę, to okazałoby się, że Szwecja ma tam zatrudnionych 45,5% pracowników non-profit a USA 9%. W każdym razie obraz jest dużo bardziej złożony niż wynika ze stwierdzenia, że państwo socjalne źle lub bardzo źle wpływa na aktywność społeczną na podstawie wyrywkowych danych o liczbie organizacji non-profit w jednym z sektorów (L.A. Salamon i in. red. „Global Civil Society. An Overview”).

8. Negatywny, pozytywny czy neutralny wpływ rozbudowanego państwa socjalnego na kondycję rodziny?

Jakkolwiek L. Balcerowicz nie napisał, że państwo socjalne szkodzi też „podstawowej komórce społecznej”, to nie omieszkała o tym wspomnieć S. Golinowska: „*Rozbudowana polityka społeczna, prowadząc do pełnego zapewnienia bytu w sytuacji ryzyka choroby i starości, osłabia też więzi społeczne i zmniejsza rolę rodziny. Uwalniając rodzinę od obowiązków w tej dziedzinie, ogranicza jej funkcje opiekuńcze i rodzina, jako główna instytucja opieki, w takiej sytuacji przestaje być potrzebna. To m.in. osłabia motywacje do zawierania małżeństwa i rodzenia dzieci. W konsekwencji przyczynia się do postępującego procesu starzenia się społeczeństw*” (artykuł „*Przyszłość państwa opiekuńczego i zabezpieczenia społecznego*” w Polityce Społecznej nr 11-12/2005). Jest to nieco bardziej zawołowana krytyka polityki społecznej, szczególnie w oczach tych, dla których rodzina małżeńska z licznymi dziećmi, więzi społeczne oraz wzrost średniego poziomu życia to ważne wartości. Wskazała ona, jako pośredni skutek uboczny rozbudowanej polityki społecznej poprzez jej ujemny wpływ na wielodzietne małżeństwa, „postępujący proces starzenia się społeczeństwa”.

Wydaje się jednak, że można śmiało stwierdzić, że spadek wskaźników płodności w Polsce po 1989 r. ma kilka lepszych wyjaśnień (patrz „*Low Fertility and Population Ageing. Causes, Consequences and Policy Options*” raport Rand Corporation z 2004 przygotowany dla Komisji Europejskiej). Wskazuje się więc na wpływ na decyzje rozrodcze kobiet takich czynników, jak 1) wzrost bezrobocia i niepewności pracy oraz zagrożenie ubóstwem (teoria racjonalnych decyzji rozrodczych z awersją do ryzyka), 2) zmiany systemu wartości kobiet na bardziej zachodnioeuropejski (teoria wartości postmaterialistycznych i teoria równości płci), 3) ograniczenie uprawnień do zasiłków rodzinnych tylko do ubogich i ich niewielka wysokość oraz mniejsza dostępność sprywatyzowanych usług, pozwalających łączyć życie rodzinne i zawodowe (jest to wariant teorii racjonalnych decyzji, koszty wychowania i opieki nad dziećmi w gospodarstwie domowym są w coraz mniejszym stopniu kompensowane, a więc rosną, na co racjonalną reakcją jest zmiana decyzji prokreacyjnych). Logika argumentu S. Golinowskiej jest taka: rozwój powszechnie dostępnych pozarodzinnych form opieki =>

rodzina jako instytucja opiekuńcza przestaje być potrzebna => osłabiona motywacja do małżeństwa i rozrodczości => postępujące starzenie się populacji. Opiera się ona na wziętym z powietrza założeniu gry zerowej między instytucjami opieki: skoro rozwija się jedna, to druga musi zanikać. Drugie kontrowersyjne założenie jest takie, że głównym motywem zawierania małżeństw i rodzenia dzieci jest spodziewana korzyść w postaci takiej czy innej formy opieki w mniej lub bardziej odległej przyszłości. Zmiana form życia rodzinnego i osłabienie więzi społecznych ma więcej wspólnego z industrializacją, urbanizacją i liberalizacją jednostki niż z rozbudowanym państwem socjalnym. Wiele jego instytucji powstało właśnie jako reakcja na to, że tradycyjna rodzina i więzi społeczne, charakterystyczne dla życia wiejskiego zaczęły się zmieniać. Stwierdzenie, że było odwrotnie (tzn. państwo socjalne powstaje i jest rozbudowywane, co wywołuje kryzys tradycyjnej rodziny i rozpad więzi społecznych) wydaje się ignorować większość teorii dotyczących przemian społecznych w ostatnich 2-3 wiekach.

9. Państwo socjalne jako wynik niemoralnej polityki, czyli o związkach moralności z polityką i z państwem socjalnym. Jak ekonomia wiąże się z etyką i co z tego wynika dla refleksji nad państwem socjalnym?

Ekonomiści ze szkoły wyboru publicznego nie mają złudzeń co do tego, że w polityce nie chodzi o moralność, ale o maksymalizację poparcia wśród elektoratu lub jego części. W tym sensie tak samo niemoralni są politycy będący za rozbudową państwa socjalnego, jak i ci, którzy są za jego ograniczaniem. Sam L. Balcerowicz w ten sposób wyjaśniał rozbudowanie państwa socjalnego w Europie, „obietnice socjalne” stanowią oręż w walce wyborczej, a potem musiały być przynajmniej w części realizowane. Jest to nawet moralne, ponieważ należy dotrzymywać obietnic, stąd wynika wniosek, że przynajmniej część obiecujących była jednak moralna w tym sensie. Zawsze można jednak wskazać, że dotrzymywali obietnic, ale tylko ze względu na interes polityczny, a nie ze względu na moralne zalety. Tak czy inaczej, twierdzenie, że wszyscy politycy, którzy byli, są i będą zwolennikami rozbudowy państwa socjalnego są z tego względu niemoralni wydaje mi się dość dziwne. Logika tego rozumowania jest prawdopodobnie taka: państwo socjalne ma wysoce szkodliwe dla ludzi skutki i dlatego jego popieranie przez polityków tylko dla doraźnych interesów politycznych jest niemoralne. Jak pokazywałem wyżej teza o szkodliwości rozbudowanego państwa socjalnego jest co najmniej wątpliwa, a więc wniosek, który ma z niej wynikać jest również osłabiony. W dodatku można wskazywać wiele pozytywnych skutków istnienia państwa socjalnego i na tej podstawie twierdzić, że jest ono wynikiem moralnej polityki.

Podstawą etyczną ekonomii jest pewna wersja utylitaryzmu, na co przykładem jest chociażby utożsamienie efektywności ekonomicznej z zasadą Pareto. Rozważmy projekt polityczny polegający na rozbudowie państwa socjalnego. Twierdzenie, że będzie to nieefektywne ekonomicznie oznacza, że część społeczeństwa na tym straci, a ta część, która na tym zyska nawet hipotetycznie nie będzie w stanie zrekompensować tych strat i nadal być w lepszej sytuacji niż przed reformą. Zastanówmy się teraz, czy inny projekt polityczny, polegający na ograniczeniu państwa socjalnego będzie efektywny w sensie Pareto. Czy zyskają na tym wszyscy? Czy ci, którzy zyskają będą w stanie zrekompensować straty tych, którzy tracą i pozostać w lepszej sytuacji niż przed reformą? Niektórzy ekonomiści mają tendencję do zakładania z góry, że reformy ograniczające państwo socjalne są bardziej efektywne niż reformy rozbudowujące je, prawdopodobnie dlatego, że wierzą w wolny rynek i własność prywatną, tzn. wyznają liberalizm gospodarczy. Dlatego też większość ich wysiłku intelektualnego skupia się na poszukiwaniu negatywnych skutków istnienia rozbudowanego państwa socjalnego dla dobrobytu materialnego ogółu (negatywny wpływ na wzrost gospodarczy), dla dobrobytu subiektywnego ogółu (negatywny wpływ na poczucie szczęścia i zadowolenia z życia) i ewentualnie dla jakości życia ogółu itd. Trudno to jednak uznać za projekt naukowy związany z wszechstronnym badaniem instytucji państwa socjalnego oraz jego skumulowanego wpływu na życie społeczne i gospodarcze.

Wszystkie wersje utylitaryzmu mają pewne wspólne cechy i w związku z tym pewne wspólne problemy, np. ocenianie polityki tylko po skutkach (konsekwencjalizm) narażone jest na zarzut nieuwzględniania zasad, z których może ta polityka wynikać. Jeżeli ktoś myśli, że tylko skutki się liczą to hołduje zasadzie celu (skutki zamierzone) uświęca środki. Wiele ludzkich działań ma charakter ekspresyjny, a nie instrumentalny tzn. działając chcemy wyrazić wartości, a nie osiągnąć jakiegoś konkretnego skutku. Inne założenie utylitaryzmu jest takie, że każda jednostka ma taką samą wagę w

rachunkach dobrobytu społecznego, dlatego powinno być nam obojętne czy poprawia się najuboższym, czy też najbogatszym, ważne tylko żeby nikomu się nie pogorszyło. Z moralnego lub etycznego punktu widzenia nie jest to jednak obojętne, co sugestywnie pokazywał J. Rawls w „*Teorii sprawiedliwości*” – utilitaryzm jest ślepy na nierówności.

I ostatnia uwaga; jeżeli liberał ekonomiczny ceni przede wszystkim wolność, to musi też pamiętać, że nie tylko państwo krępuje wolność, ale jedni ludzie mogą dość skutecznie ograniczać wolność innych, wykorzystując taką lub inną swoją przewagę. **Państwo jest więc uzasadnione również ze względu na wolność.**