

REASONS FOR WELFARE; THE POLITICAL THEORY OF THE WELFARE STATE¹

WPROWADZENIE

I.

Welfare State jest w pierwszym rzędzie politycznym artefaktem. Jako takie jest też produktem procesów historycznego rozwoju i politycznych kompromisów. Różne jego elementy dodawane były przez lata przez różnych ludzi i z różnych przyczyn. Także obecnie różne grupy wspierają je z wielu odmiennych powodów. Każda grupa zwolenników jest szczególnie zadowolona z nieco innego spośród wielu jego aspektów; każda stara się skierować je w nieco innym kierunku. Podobnie, każde z wielu ugrupowań jego przeciwników dopatruje się w nim innego rodzaju skaz.

Prawda wynikająca z tej prostej obserwacji niesie za sobą istotne ograniczenia dla jakiegokolwiek próby obrony *welfare state*. W zasadzie znaczy to, że „*welfare state*” nie jest, samo w sobie, spójną, jednoznaczną całością. Jest zbitką przypadkowo powiązanych i nienajlepiej zintegrowanych programów.

Jako twór historyczny najpierw pojawiły się programy „pomocy społecznej” (*social assistance*) wspierające tych, którzy w oczywisty sposób znaleźli się w potrzebie; po nich wprowadzane były programy ubezpieczenia społecznego (lub - po amerykańsku - „*social security*”), a następnie świadczenia nieskładkowe (*noncontributory*) - z początku skierowane do konkretnych grup (na przykład renty starcze, świadczenia dla dzieci), później uniwersalne (National Health Service w Wielkiej Brytanii). W którym miejscu tego rozwoju *welfare state* pojawiło się po raz pierwszy, nie jest do końca jasne. Nie jest także jasne, czy, i w którym miejscu wyszliśmy „poza *welfare state*”.

Propozycje analityczne dotyczące tego, jakie programy powinny zostać zaliczone do (a jakie wykluczone z...) *welfare state*, różnią się w zależności od miejsca, czasu i komentatora. Nie ma większych wątpliwości co do tego na przykład, że National Health Service w Wielkiej Brytanii, Medicaid czy Medicare w Stanach Zjednoczonych liczą się jako programy *welfare*

¹ Na podstawie wydania Princeton University Press, 1988; str. 3-51; 153-178. Tłumaczył Paweł Poławski.

state. Jednak czy tak samo należy traktować i inne działania związane z ochroną zdrowia (oczyszczanie wody czy odprowadzanie ścieków) nie jest już takie oczywiste. (...)

Bardziej istotne niż problemy związane z wyznaczeniem granic działalności *welfare state* są jednak problemy związane z wyznaczeniem jego podstawowych elementów. Jakie programy należy zatem uznać za centralne, definiujące dla istnienia *welfare state* - jego *sine qua non* - i stanowiące zasadniczy element jakiegokolwiek etycznej obrony państwa opiekuńczego?

Pytania o to, jak *welfare state* zdefiniować, i jak usprawiedliwić jego istnienie, wydają się zatem być nierozdzielne, choć i w dość niewygodny sposób, ze sobą związane. To naturalne, że usprawiedliwienie istnienia czegoś powinno zależeć od tego, jakie zasadnicze cechy tego czegoś wyodrębnimy. Proces ten przebiega jednak w kierunku odwrotnym: kiedy - tak jak w naszym przypadku - pewne elementy uznajemy za definiujące, i od tego wyboru uzależniamy propozycje dotyczące ich uprawomocnienia....

Odwrócona kolejność uprawomocnienia jest w definiowanie i obronę *welfare state* wbudowana w sposób oczywisty. Rezydualiści (*Residualists*) kładą etyczny nacisk na ciążyący na społeczeństwie obowiązek łagodzenia rozmaitych bolączek. Odpowiednio, zasadniczą część *welfare state* stanowi dla nich - jako (swoisty) paradygmat - opieka społeczna, opieka instytucjonalna (*indoor relief*, domy pracy - *workhouses* czy domy ubogich *poorhouses*), ale także pomoc zorientowana na zaspokajanie potrzeb (zwykle rzeczowa, *in-kind*). Nowi liberałowie tacy jak Beveridge kładą nacisk na to, że państwo powinno przeciwdziałać zawodności rynku. Odpowiednio, za zasadniczą część *welfare state* uważają oni ubezpieczenia społeczne - świadczenia dla pracujących, ubezpieczenia na wypadek bezrobocia i ubezpieczenia zdrowotne, ale także emerytury. Jedną z opcji socjalistycznych z kolei, kładzie nacisk na etyczny ideał równości społecznej. Odpowiednio, trzon *welfare state* to dla niej rozmaite programy redystrybucyjne, a w szczególności transfery pieniężne, ale także państwowe dotacje do społecznych usług wykorzystywanych przede wszystkim przez tych, którzy znajdują się w gorszej sytuacji. Inna socjalistyczna opcja podkreśla ideał społecznościowej solidarności. Za trzon *welfare state* uznaje ona powszechne usługi socjalne, państwowy system edukacji czy Narodowy Program Ochrony Zdrowia, ale także - jak się wydaje - komunikację masową czy publiczne budownictwo mieszkaniowe.

Tendencja do uzależniania analizy tego, co z definicji stanowi trzon *welfare state*, od analizy tego, w jaki sposób jego istnienie najlepiej uzasadnić, jest odrobinę niebezpieczna. W rezultacie zwolennicy alternatywnych opcji spierają się co do argumentów „za” i „przeciw” *welfare state*, inną jego charakterystykę mając na myśli. (...)

W dalszym ciągu chciałbym przedstawić taką definicję *welfare state*, która wpisuje się w nurt, który wcześniej określiłem jako „rezydualistyczny”. Tutaj, za trzon *welfare state* uznaje się programy szeroko rozumianej opieki socjalnej, skierowane do tych, którzy znajdują się w wyjątkowo trudnej sytuacji. Nie ma potrzeby wspominać, że bardziej ogólne programy, mające promować społeczny dobrobyt nie wymagają szerszego uzasadnienia. Nie trzeba też mówić, że te „bardziej ogólne” programy nie są (dla rezydualistów) elementem *welfare state*. Programy te mają - wobec podstawowych instytucji *welfare state* - charakter marginalny. (...) To samo można powiedzieć o każdym z pozostałych rodzajów aktywności, z jakimi *welfare state* jest zwykle kojarzone. Państwo, które nie promuje równości czy poczucia przynależności między obywatelami nawet wtedy, kiedy leży to w jego możliwościach, w żaden sposób nie może być państwem dobrym. Jednak to po prostu nieprawda, że państwo takie nie mogłoby zostać uznane za *welfare state*. (...)

Welfare State będzie tu definiowane jako określony sposób łagodzenia pewnych (społecznych) bolączek. Bardziej konkretne jego cechy zostaną wymienione poniżej.

Najważniejsza z nich ma jednak związek z kwestiami tradycyjnie omawianymi pod hasłem „prawa socjalne” (*welfare rights*). Taka etykieta jest co prawda - jak mi się wydaje - odrobinę myląca; póki co jednak termin „prawa socjalne” posłuży nam do określenia drugiego z *sine qua non* elementów *welfare state*. Istota tego elementu polega na tym, że państwo, które ma być określone jako *welfare state* powinno łagodzić sytuację (obywateli) w taki sposób, że urzędnicy państwowi powinni kierować się prawnie określonym obowiązkiem dostarczania odpowiednich do potrzeb środków tym, którzy znaleźli się w potrzebie. Mówiąc inaczej, istota rzeczy polega tu na tym, że działający w imieniu *welfare state* nie powinni mieć władzy nad zasobami jakie państwo rozprowadza dla pomocy ludziom znajdującym się w trudnej sytuacji. Na tym właśnie polega różnica między *welfare state* a państwem działającym w oparciu o prawo o ubogich (*poor-law state*).

II.

W celu skonstruowania bardziej formalnej definicji *welfare state*, należy zadać pytanie o to, jakie cechy odróżniają *welfare state* od innych rodzajów państwa z jednej strony, i jakie są charakterystyczne dla niego rodzaje prowizji z drugiej. Odpowiedź na pierwsze z pytań jest przedmiotem rozdziału II.A. Na drugie odpowiemy w rozdziale II.B.

A.

Odróżniając *welfare state* od innego rodzaju państw musimy w pierwszej kolejności pamiętać, że (a) *welfare state* jest osadzone w kontekście gospodarki rynkowej. Funkcją *welfare state* jest, jak zauważył Briggs² „modyfikacją gry sił rynkowych” w rozmaitych, ograniczonych zakresach. Jego funkcją nie jest wspieranie rynku tak w ogóle. *Welfare state* nie „odrzuca kapitalistycznej gospodarki rynkowej, ale utrzymuje, że istnieją takie elementy cywilizowanego życia, które stoją ponad nią, a ich funkcjonowanie musi być zapewnione przez ograniczanie lub naruszanie rynku w odpowiednim zakresie”¹.

Oczywiście, gospodarki planowane zwykle mają wbudowany sektor bezpieczeństwa socjalnego i usług społecznych. Jednak nie jest to to samo, co „*welfare state*”. Celem interwencji prowadzonej przez *welfare state* jest zapobieganie i łagodzenie skutków nieplanowanych i niepożądanych rezultatów (gry rynkowej). *Welfare state* ma kreować wtórną dystrybucję określonych dóbr i usług, dysponując dochodem uzyskanym z podatków (*post-fisc*). W gospodarce planowej przeciwnie - rezultatem planowania jest wszystko. Z całą pewnością nie wszystkie rezultaty są tu oczekiwane lub pożądane. Jednak naprawianie błędów planowania jest z całą pewnością jakościowo czymś innym niż korekta nieplanowanych nieprawidłowości działania rynku. (...)

Po drugie, należy odróżnić *welfare state* od bardziej egalitarnych systemów występujących w dwóch logicznie różnych formach. Pierwsza dąży do wyrównania udziału w konsumpcji pewnych dóbr; druga dąży do wyrównania udziału jeżeli idzie o posiadane zasoby. *Welfare state*, tak jak je tutaj rozumiemy, nie będzie dążyło do żadnego z tych dwóch celów.

Rozważmy najpierw różnicę między (*welfare state* a...) tym rodzajem państwa, które daje wszystkim równy udział w konsumpcji dóbr i usług. Państwo takie może przecież, jakby się wydawało, równie dobrze dbać o dobrobyt swoich obywateli. Zawahalibyśmy się jednak

1 Briggs A. 1961. The Welfare State in historical perspective. *Archives Europeennes de Sociologie* 2; str. 228
2 Marshall T.H. 1963. *Class, Citizenship and Social Development*; Univ. Of Chicago Press; str. 298.

stwierdzić, że jest to *welfare state*, skoro wychodzi się tu poza rodzaj minimalnej prowizji na rzecz podstawowych potrzeb społecznych, jaka zwykle charakteryzuje *welfare state*. Charakterystyczną funkcją *welfare state* jest „ograniczanie zakresu nierówności”⁴, a nie całkowita ich eliminacja. Jego zadaniem jest zagwarantowanie „narodowego minimum”, a mówiąc językiem Beveridge’a - poziomu bezpieczeństwa socjalnego. Ponad tym poziomem jednak „indywidualne starania muszą prowadzić do indywidualnych różnic”⁵. W tym miejscu możemy wskazać na kolejną ważną cechę *welfare state*, to jest (b) *welfare state ogranicza prowadzoną prowizję do określonych potrzeb podstawowych*. Istota tych potrzeb jest różna w różnych społeczeństwach, w każdym jednak stosunkowo trwale pozostaje rozróżnienie między kategorią „potrzeby” (*needs*) z jednej strony, a mniej istotnymi „chęciami” (*wants*) z drugiej.

Weźmy też pod uwagę kontrast między *welfare state*, a państwem, które stara się wyrównywać ilość posiadanych, przydatnych w produkcji zasobów⁶. Wyobraźmy sobie państwo, które każdemu zapewnia dokładnie równy udział kapitału - na przykład przez publiczną własność środków produkcji, lub socjalistyczną redystrybucję kapitału między wszystkich obywateli. Ten rodzaj państwa także całkiem skutecznie (choć nie tak bezpośrednio) może działać na rzecz społecznego dobrobytu. Ponownie jednak, trudno nam będzie stwierdzić, że państwo, które zrobiło tak wiele jest „*welfare state*”. Rodzaj interwencji charakterystyczny dla tego, co nazwałem „trzonem” lub centralnym elementem *welfare state* jest znacznie skromniejszy (niż to, co opisano wyżej - przyp.tłum.). Na poziomie, na którym administruje się skierowanymi do jednostek usługami społecznymi, charakterystyczne podejście związane z *welfare state* kładzie nacisk raczej na transfery w naturze lub nie podlegające wymianie (n.p. na gotówkę - prTyp.tłum.) uprawnień do określonych dóbr lub usług, niż na transfery gotówkowe. Na poziomie długofalowej strategii charakterystyczne dla *welfare state* podejście opowiada się raczej za dostosowaniem dystrybucji końcowej niż za zmianą wzorów własności w zakresie zasobów służących produkcji, które to początkowo stały się przyczyną nieodpowiedniej dystrybucji.

Niewłaściwie byłoby wskazywać na jakikolwiek instrument (powiedzmy, że „świadczenia rzeczowe” czy ustalanie „poziomów dochodowych”), jako z definicji konieczny, aby jakieś państwo uznać za *welfare state*. Definiujące dla *welfare state*, jak to zostało pokazane wyżej, jest dążenie do przeciwdziałania rozmaitym nieszczęściom. Cel ten można osiągnąć odwołując się do całej masy rozmaitych opcji politycznych. Wybór któregośkolwiek z instrumentów jako najbardziej pragmatycznego w osiągnięciu tego celu byłby całkowicie zgodny z uznaniem państwa jako *welfare state*.

O ile źle było by budować definicję (państwa opiekuńczego) odwołując się do jakiejkolwiek konkretnej opcji politycznej, można jednak powiedzieć, że działania *welfare state* są określone przez konkretny styl uprawiania polityki. Styl ten można określić następująco: (c) *welfare state stara się wyjść naprzeciw potrzebom obywateli raczej bezpośrednio niż pośrednio*. Rozróżnienie między stosunkowo bezpośrednim a pośrednim

podejściem do łagodzenia warunków życia nie jest w pełni klarowne. Wydaje się jednak wskazywać na istotną różnicę (między *welfare state* a innymi rodzajami państwa - przyp. tłum.).

Rozważmy dla ilustracji następujące opcje. Przypuśćmy, że ludzie głodują. Jedno rozwiązanie, to dać im żywność lub bony na żywność; inne, to zapewnić im trochę kapitału lub gwarantowany dochód, dzięki czemu mogliby zaciągać pożyczki, aby kupić jedzenie. Albo przypuśćmy, że ludzie znajdują się w kłopotach finansowych, bo stracili pracę. Jedną z opcji politycznych zapewni im gotówkowe zasiłki na wypadek bezrobocia; inna wprowadzi określoną politykę makroekonomiczną z nadzieją na zredukowanie stopy bezrobocia, i będzie próbowała tworzyć miejsca pracy.

Charakterystyczna dla zwolenników *welfare state* będzie w każdym przypadku pierwsza z opcji. Dzieje się tak niekoniecznie dlatego, że chodzi tu o transfery rzeczowe czy pomoc opartą na teście dochodowym. Propozycje te są charakterystyczne dla *welfare state*, ponieważ w obu przypadkach świadczenia, jakie mają odpowiadać określonym rodzajowi nieszczęścia są relatywnie bezpośrednie. To trochę, i w ciekawy sposób, na okrągło, na opak, podnosić czyjś dochód po to, żeby dostarczyć mu pożywienie, albo wspierać wzrost gospodarczy po to, żeby włożyć więcej pieniędzy do kieszeni konkretnego robotnika. Dostarczanie głodnym jedzenia (albo talonów), lub pieniędzy bezrobotnym cierpiącym z ich braku jest działaniem oczywistym i bezpośrednim. I to właśnie bezpośrednia reakcja na nieszczęścia jest charakterystyczną cechą *welfare state*.

Biorąc wszystkie trzy cechy *welfare state* razem, oddają one to, co można określić jako „szczególny egalitaryzm”⁸. *Welfare state* wspiera normalnie funkcjonujące rynki jedynie w ograniczonym zakresie. Jego interwencje charakteryzują się stosunkowo dużym naciskiem na zmniejszanie nierówności w dystrybucji określonych, i pożądaných zasobów (żywności, schronienia, zdrowia etc...), oraz dystansem wobec ogólnej redystrybucji dóbr (dochodu, zamożności, czy środków produkcji).

Łącząc razem cechy a, b i c, pierwsza część definicji *welfare state* jako tworów odmiennego od innych rodzajów państwa będzie brzmiała następująco: (1) *welfare state interweniuje (a) w gospodarkę rynkową (b) aby zaspokoić określone ludzkie potrzeby (c) z zastosowaniem stosunkowo bezpośrednich środków*.

B.

Welfare state powinno zostać odróżnione także od innych sposobów rozprowadzania świadczeń. Państwowe świadczenia związane z poziomem życia należy oddzielić od świadczeń prywatnych, pochodzących od organizacji wolontarystycznych czy charytatywnych. Armia Zbawienia, United Fund czy Catholic Benevolent Fund po prostu nie są częściami *welfare state*, mimo, że ich udział w zapewnianiu społecznego dobrobytu może być znaczny.

Jest tak nie tylko dlatego, że są to organizacje prywatne i w ogóle nie stanowią części państwa. W krajach, w których wykształciły się narodowe kościoły - w Anglii, Szkocji, Szwecji czy Norwegii - kościół jest częścią państwa. A jednak licząc się z tym faktem, nie chcielibyśmy twierdzić, że charytatywna działalność Kościoła Anglikańskiego, Prezbiteriańskiego czy Luteriańskiego w tych krajach stanowi część *welfare state*. Co ważniejsze, organizacje te nie są częściami *welfare state*, ponieważ ich działania są oparte na wolontariacie - i to w dwojakim znaczeniu. Nie ma przymusu, żadnego rodzaju moralnej kary, która zmuszałaby ofiarodawców do uczestniczenia w działaniach charytatywnych. Nie ma też

4 Tobin J. 1970. On Limiting the Domain of Inequality. *Journal of Law and Economics* 13.

5 Marshall T.H 1963. Op.cit. str 295.

6 Wilensky i Lebeaux proponowali skoncentrować się na „konsumpcyjnych” raczej, niż na „produkcyjnych” potrzebach, jako sposobie na odróżnienie działań z zakresu dobrobytu społecznego, od takich jak obrona narodowa, budowa dróg czy usuwanie odpadów, co jest związane raczej z usługami wobec producentów.

7 Wahalibyśmy się nawet użyć nazwy *welfare state* wobec sektora bezpieczeństwa socjalnego w takim państwie. Zwróćmy tu uwagę na następujący paradoks: im bardziej państwu udaje się zabezpieczyć dobrobyt obywateli przez dystrybucję pierwotną (*pre-fisc*), tym mniej ma do zrobienia sektor bezpieczeństwa socjalnego wykorzystujący dystrybucję wtórną (*post-fisc*). Nie ma jednak sensu twierdzić, że państwo, które robi więcej, aby podnosić dobrobyt społeczny ma „mniejsze *welfare state*”.

8 Tobin J. 1970. Op.cit.

żadnych ograniczeń co do tego, kto może (i kto musi) korzystać z takiej działalności. Każdy może otrzymać pomoc lub zostać od niej odsunięty, jeżeli ofiarodawca sobie tego życzy.

Ta druga cecha była obecna także w poprzedzających *welfare state* formach pomocy ubogim. W prawie o ubogich (starym i *nowym poor law*), pomoc społeczna była konceptualizowana jako „dar”, którego przekazanie leżało w gestii odpowiedniego urzędnika. Przez wzgląd na zasadę prowadzenia tego rodzaju działań możemy zasadnie określić je jako „publiczną działalność charytatywną”, odróżniając jednocześnie od działań typu *welfare state* we współczesnym państwie.

Aby odróżnić *welfare state* od innych sposobów udzielania świadczeń (prywatnej filantropii czy zorganizowanych działań charytatywnych), musimy zauważyć, że (2) *welfare state jest systemem świadczeń obowiązkowych, zbiorowych i przeważnie niewyluczających*. Oczywiście, żaden system i zbiór reguł nie może być do końca niewyluczający. W oczywisty sposób muszą istnieć prawne zasady podejmowania decyzji co do tego, jakie przepisy powinny zostać zastosowane w pierwszej kolejności; musi także istnieć administracyjna zasada włączania pewnych przypadków w zakres działania przepisów ogólnych. O ile *welfare state* nie może całkowicie wyeliminować żadnego z tych rodzajów zaburzeń, może jednak zminimalizować ich wpływ.

W części II pokażemy, że to właśnie eliminacja (recypientów) funkcjonująca na poziomie dostarczania usług powinna zostać zakwestionowana przede wszystkim. Ofiarodawcy (i do pewnego stopnia realizatorzy prawa o ubogich) mogą ustanawiać własne zasady w miarę prowadzonej dystrybucji. W ramach *welfare state* natomiast eliminacja na poziomie tworzenia prawa znajduje się w bezpiecznym dystansie do samego przyznawania świadczeń. Co więcej, w ramach *welfare state* administracyjna eliminacja klientów jest w zasadzie ograniczona przez prawnie ustanowione zasady, uprawnienia, obowiązki etc. w taki sposób, że eliminacja jaką mogą stosować prywatni ofiarodawcy w zasadzie nie może mieć miejsca.

Druga z cech odróżnia zatem usługi *welfare state* od innych sposobów ich dostarczania. W połączeniu z pierwszą, którą odróżnia *welfare state* od innych rodzajów państwa, skutecznie identyfikuje twór, jaki państwo opiekuńcze stanowi.

III.

Historycznie rzecz biorąc, wszyscy - rezydualiści, Nowi Liberaliści i socjaliści różnych opcji mieli swój udział w kształtowaniu i rozwoju *welfare state*. A jednak niektóre, pozostawione przez poszczególne opcje elementy oddają inne, właściwe każdej z nich intencje. Wszystkie te elementy można odszukać grzebiąc się w politycznej historii i strukturze instytucjonalnej współczesnych programów opieki społecznej.

Nie jest to w żadnym sensie charakterystyczne wyłącznie dla *welfare state*. Do pewnego stopnia dzieje się tak z każdą istniejącą przez dłuższy czas instytucją życia społecznego i politycznym działaniem. Większość programów jest prawdopodobnie tworem pragmatycznej konwergencji praktycznych propozycji związanych z różnymi interesami i (politycznymi) zasadami. Tego rodzaju polityczny kompromis ma jednak określone konsekwencje dla definiowania i etycznego uzasadnienia *welfare state*. Często też bniemy w analizę intencji, jakimi kierowali się założyciele. Tutaj jednak nie było ani jedyne fundatora, ani jednego zestawu intencji. (...) Bo jakie są prawdziwe „ustawodawcze intencje” stojące u podstaw prawa uchwalonego przez koalicję, w której jedna połowa miała na myśli coś zupełnie innego niż druga? Co więcej, Jaki sens można nadać ogólnie rozumianym „intencjom”, skoro prawo

jest z czasem modyfikowane przez innych ludzi i zmieniające się koalicje, które dodają do programów co tylko wyda im się najlepsze w danym czasie? (...)

Rezultat jest taki, że *welfare state* musi być definiowane przede wszystkim odwołując się do mechanizmów w nim funkcjonujących, a nie intencji czy motywacji jakie legły u jego podstaw. Być może nie powinniśmy wskazywać tylko na intencje w całości, wszystkie razem. Przecież sama nazwa *welfare state* zakłada, że instytucja ta powstała po to, żeby określone cele (społeczny dobrobyt) osiągnąć, i z odwołaniem się do określonych intencji. Kreśląc różnicę między celowym dążeniem do społecznego dobrobytu, a przypadkowym jego uzyskaniem, możemy stosunkowo łatwo odróżnić programy społeczne od innych rodzajów działań, takich jak kierowana zyskiem przedsiębiorczość w ramach konkurencyjnej gospodarki, która może przecież doprowadzić do tych samych rezultatów; nie powiemy jednak, że jest ona równoznaczna z działalnością opieki i pomocy społecznej. Ja sam w części I. dowodziłem, że charakterystyczne dla *welfare state* jest dążenie do łagodzenia pewnych bólów; „dążenie” implikuje tu istnienie pewnych wytyczonych celów i chęć ich osiągnięcia. Na pewnym poziomie nie da się zatem uniknąć rozważań o intencjach.

Poziom, na którym rozważanie intencji wydaje się stosowne, nie obejmuje jednak intencji, jakimi kierują się konkretni aktorzy odpowiedzialni za tworzenie i rozwój konkretnych instytucji. To, że Bismarck *naprawdę* chciał, żeby ubezpieczenia społeczne doprowadziły do społecznego spokoju i stabilizacji, albo że Beveridge *naprawdę* pragnął dostarczyć brytyjskim żołnierzom silnej motywacji do walki, albo że Roosevelt *naprawdę* chciał podźwignąć amerykańską gospodarkę, albo że szwedzcy socjaliści w latach 30tych *naprawdę* dążyli do pobudzenia rozwoju populacji⁹ nie powoduje, że instytucje, jakie stworzyli, mniej czy bardziej wpisują się w *welfare state*. Na tym poziomie intencje twórców powinny być postrzegane jako nieistotne dla właściwej charakterystyki instytucji, jakie stworzyli.

Rozważania nie powinny zatem dotyczyć intencji konkretnych jednostek, twórców konkretnych instytucji. Powinny natomiast dotyczyć „zwyczajowych intencji” stojących zwykle za zastosowaniem określonych instrumentów politycznych - na podobnej zasadzie, na jakiej domyślamy się znaczenia konkretnych słów z kontekstu w jakim są one używane. Klasyfikacja politycznych instrumentów powinna zatem opierać się także na związanych z nimi, standardowych intencjach.

Welfare state analizowane w takich kategoriach może być zdefiniowane jako państwo, w którym funkcjonują mechanizmy stosowane zwykle w celu łagodzenia rozmaitych społecznych bólów. To, jakie inne intencje kierują twórcami państwa opiekuńczego nie musi być wcale istotne dla klasyfikacji państwa jako „*welfare state*”. (...)

IV.

Niniejsza książka koncentruje się na etycznej obronie czegoś, co nazywam „podstawowymi instytucjami” *welfare state*. Analiza tego, co stanowi „centralne” czy „zasadnicze” cechy tych instytucji może przysłużyć się także obronie czegoś, co słusznie powinniśmy uznać za „minimalne *welfare state*”. Tutaj powinienem zaproponować raczej obronę takich sposobów realizowania polityki, które koncentrują się na ochronie minimalnej, niż na ochronie „równej”; moje argumenty będą zmierzały zatem do wykazania, że państwo ma obowiązek

⁹ Tilton T.A. 1986. Alva and Gunnar Myrdal: Equality and Efficiency. Indiana Univ. Bloomington.

chronienia przed określonymi niebezpieczeństwami właściwymi dla społeczeństwa, w którym nie ma równości, a nie do wykazania, że ma ono obowiązek unikać zaangażowania w nierówne (kogoś) traktowanie. W tym miejscu należałoby się kilka słów wyjaśnienia, dlaczego postanowiłem stanąć w obronie właśnie *welfare state* minimalnego, a nie czegoś więcej.

Z jednej strony można by sądzić, że etyczna obrona minimalnego *welfare state* nie ma istotnego znaczenia. Koniec końców, zasadność istnienia minimalnego *welfare state* jest powszechnie uznawana przez polityków i partie polityczne rozmaitych orientacji. Nawet prezydent Reagan energicznie popiera - jeżeli nie czynem, to słowem - funkcjonowanie minimum socjalnego, które ma chronić tych, którzy na prawdę znajdują się w potrzebie. Z drugiej strony jednak, obrona minimalnego *welfare state* może mieć poważne polityczne znaczenie. Bo może być tak, że słuszność określonych programów jest obecnie uznawana przez wszystkich. Dla wielu jednak przyzwolenie takie jest w najwyższym stopniu pragmatyczne i czysto polityczne. Dla tych, którzy z chęcią cofnęliby rozwój *welfare state*, nie istnieją racjonalne powody, żeby - po osiągnięciu ograniczenia działań państwa do minimum socjalnego - zatrzymać się. W zasadzie nie ma także powodu przypuszczać, że te same argumenty, które byłyby użyte do ograniczenia (działań *welfare state*) wyłącznie do zapewnienia minimum socjalnego nie posłużyłyby do usprawiedliwienia dalej idących ograniczeń.

Mam poważne podstawy, żeby tak właśnie sądzić. Weźmy na przykład ostatni rozdział niezwykle wpływowej książki Charlesa Murraya *Loosing Ground* - książki, która dla Reaganowskiej reakcji wobec *welfare state* była tym, czym dla jego rozwoju w czasach Kennedy'ego i Johnsona była *The Other America* Michaela Harringtona. Po przedstawieniu stanowczych oskarżeń wobec *welfare state*, Murray¹⁰ pyta: „I co powinniśmy (w sprawie) zrobić?” Oczywiście, „Tolerancja systemu politycznego wobec reform jest raczej ograniczona”, a więc „liczba politycznie możliwych zmian, jakie zrobiłyby tu różnicę praktycznie równa się zero”. Gdyby jednak praktykę polityczną odłożyć na bok, i rozważyć wyłącznie reformy, jakie uznałby za „najlepsze”, Murray kreśli następujący, nieprzyjazny obraz:

„Okroić wszystkie federalne programy pomocy społecznej i finansowej dla osób w wieku produkcyjnym, włącznie z AFDC, Medicaid, Food Stamps, zasiłki dla bezrobotnych, dodatki dla pracujących, dopłaty do mieszkań, ubezpieczenie od kalectwa i całą resztą. Sprawi to, że wszyscy, którzy są w stanie pracować, będą mogli odwołać się tylko do możliwości jakie daje rynek pracy, rodzina, przyjaciele i lokalnie działające, publiczne lub prywatnie finansowane usługi”

Taka jest oczywiście tylko pierwsza przymiarka. W dalszym uszczegółowieniu tego „idealnego” obrazu Murray proponowałby przywrócenie wyłącznie ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Wszystko, co poza tym zostałoby z zabezpieczenia społecznego, to emerytury i taka pomoc ubogim, o jaką zadbałyby społeczności lokalne. Murray opisuje swój „ideał” niezwykle szczerze, a jednak nie ma powodu sądzić, że jego wizja celów (państwa) jest nietypowa dla w ogóle tych wszystkich, którzy argumentują za odejściem od *welfare state*.

Kiedy komentatorzy Nowej Prawicy argumentują za „minimalnym *welfare state*”, to tak naprawdę wcale nie „argumentują za minimalnym *welfare state*”. Jest tak po pierwsze dlatego, że ich argumenty nie są „za” - pozytywnie, na rzecz - *welfare state*, minimalnym czy jakimkolwiek innym. Takie wyrazy poparcia jak uznanie pewnych usług społecznych, nawet w ograniczonym zakresie są w ramach takiej argumentacji co najmniej dwuznaczne.

Pozytywny argument Nowej Prawicy w zasadzie dotyczy zacieśnienia granic działalności państwa. Jeśli pewne usługi w ramach *welfare state* są uwzględniane w propozycjach jego ograniczenia, to nie dzieje się tak dlatego, że jest w nich cokolwiek pozytywnego i pożądanego, ale raczej dlatego, że wyznaczają one taki moment, w którym ogólna argumentacja na rzecz ograniczenia *welfare state* zaczyna się załamywać - albo miejsce, w którym, przynajmniej obecnie, Nowi Prawicowcy wydają się nie być politycznie przygotowani - do przeprowadzenia swojej woli. Po drugie, argumenty Nowej Prawicy nie są za „minimalnym” *welfare state*. To w ogóle nie są argumenty za „minimum”, ale raczej za „maksimum”. Ich punkt widzenia nie jest taki, że państwo powinno, w minimalnym zakresie przeciwdziałać nędzy. Argumentują oni raczej, że państwo powinno robić *co najwyżej* właśnie tyle. (...)

POTRZEBY

Głównym zadaniem *welfare state*, jak to zostało pokazane w rozdziale pierwszym, jest wspomaganie pewnych mechanizmów rynkowych z pewnych określonych powodów. Jednostki znajdujące się w „beznadziejnej sytuacji” związanej z pierwotną, rynkową dystrybucją, uzyskują pomoc dzięki istnieniu nierynkowych instytucji *welfare state*. Nie jest jednak zadaniem *welfare state* przeciwdziałanie rozbieżnościom między aspiracjami a tym, co można osiągnąć. Zamiast tego dystrybuje się określony rodzaj opieki bardzo szczególnego rodzaju.

Dla usprawiedliwienia *welfare state* najbardziej oczywiste byłoby w takim razie w odpowiedni sposób scharakteryzować rozdzielane dobra i usługi, lub - równie dobrze - scharakteryzować określony rodzaj „popytu”, jaki ono zaspokaja. Zwyczajowo dokonuje się tu rozróżnienia mówiąc, że celem rynku jest zaspokojenie „chęci” (*wants*) lub „życzeń”, celem *welfare state* jest natomiast zaspokojenie „potrzeb” (*needs*). (...)

Potrzebujemy zatem argumentów na rzecz twierdzenia, że dobra i usługi dystrybuowane przez *welfare state* (a także „potrzeby”, do których się ono odnosi) są moralnie ważniejsze niż dobra i usługi dystrybuowane w ramach rynku (a także „chęci” i „pragnienia, do których odnosi się rynek). Bez odpowiednich argumentów, nie tylko na rzecz „odrębności” potrzeb i konieczności ich zaspokajania, ale także na rzecz „wyższości” potrzeb nad chęciami, usprawiedliwienie wsparcia rynku ze strony *welfare state* może w ogóle nie być możliwe. Co więcej, aby usprawiedliwić systematyczne wsparcie rynku w takim zakresie, w jakim chodzi o ludzkie potrzeby, pierwszeństwo tego rodzaju musi być stwierdzone bardzo mocno. W tym rozdziale nacisk kładę właśnie na poszukiwanie argumentów na rzecz zasady, którą będę nazywał *Zasadą Nadrzędności* lub zasadą „pierwszeństwa potrzeb”, a która mówi nam, dlaczego zaspokajanie ludzkich potrzeb powinno zawsze mieć pierwszeństwo przed zaspokajaniem ich chęci.

Intuicja mówi nam, że tego rodzaju Zasada Nadrzędności jest uzasadniona w wystarczającym stopniu. Większość komentujących w rzeczy samej wydaje się zakładać, że w jakiejś formie zasada ta musi być poprawna. Jednak precyzyjne wskazanie jej odpowiedniej formy okazuje się zaskakująco trudne. Problem polega częściowo na tym, że jeśli potrzeby mają uzyskać wyższość nad chęciami, to ludzie w naturalny sposób będą niemal wszystkie swoje roszczenia wyrażać w - często nieuzasadnionym - języku konieczności. Rezultat będzie taki, że „lista (domniemyanych potrzeb) rośnie, a wszyscy zaczynają się dziwić, że jeszcze

¹⁰ Murray C. 1984. *Loosing Ground: American social policy 1950-1980*. New York: Basic Books; str. 195.

cokolwiek pozostaje dla chęci". Nie jest to jednak sprzeciw wobec Zasady Nadrzędności jako takiej, ale raczej wobec tego, że ludzie nieprawdźwie przedstawiają naturę swoich roszczeń.

Co więcej, niektóre potrzeby po głębszej analizie, i w konkretnych przypadkach, okazują się być po prostu chęciami. Przypuśćmy, że potrzebny jest wam młotek, żeby wybudować domek letniskowy, który chcecie mieć, ale którego w żaden sposób nie „potrzebujecie”. W tym przypadku to, że potrzebujecie młotka jest „potrzebą życzeniową”¹², całkowicie wynikającą z waszych chęci posiadania letniskowego domku. Oczywiście, nie ma żadnego powodu, żeby dawać takim „życzeniowym potrzebom” jakiejkolwiek pierwszeństwo, podobnie jak i „czystym chęciom”, z których wypływają. Wyrażanie życzeń w języku konieczności stanowi tutaj subtelny formę oszustwa.

Byłoby jednak błędem odrzucać wszelkie argumenty związane z potrzebami dlatego, że niektóre nieuzasadnione roszczenia są zgłaszane na takiej (jak wyżej opisana – przyp. tłum.) zasadzie. Oceniając argumenty co do pierwszeństwa potrzeb, musimy starać się wyłączyć takie fałszywe, powołujące się na konieczność roszczenia i rozważać jedynie przypadki uzasadnione.

Pytanie, tak naprawdę, dotyczy tu tego, czy rzeczywiście możemy znaleźć podstawę do przyznania pierwszeństwa nawet uzasadnionym roszczeniom dotyczącym potrzeb nad chęciami i życzeniami. W tym rozdziale będę próbował pokazać, że nie możemy. Można tu rozważać kilka argumentów (dotyczących pierwszeństwa potrzeb), jednak każdy z nich okaże się pod jakimś względem ułomny. Potrzeby kotrrelują z wieloma innymi rzeczami, które naprawdę zasługują na poważne rozpatrzenie. Nie ma jednak porządnego powodu, żeby przypuszczać, że potrzeby *per se* na takie traktowanie zasługują. (...)

I.

Analizę możemy zacząć od wskazania na podstawowe formy argumentacji używane przez tych, którzy uznają się za zwolenników Zasady Nadrzędności w celu zaprzeczenia pierwszeństwa roszczeń związanych z „potrzebami życzeniowymi” nad czystymi chęciami. Należałoby tu pokazać, tytułem wstępu, w jaki sposób dokładnie ten sam styl argumentacji może być równie dobrze użyty do zakwestionowania pierwszeństwa roszczeń odwołujących się do „potrzeb niezyczeniowych”.

„Każda konieczność”, pisze Frankfurt¹³, jest zależna od okoliczności: nic nie jest konieczne, chyba, że zachodzi konieczność osiągnięcia określonego celu” W przypadku potrzeb życzeniowych, potrzebujemy X, żeby zrobić Y, pożądamy Y. Na tym też polegałaby definicja „potrzeb życzeniowych”. W przypadku potrzeb „niezyczeniowych”, potrzebujemy X, żeby mieć Y, więc mamy potrzebę Y. W jakim jednak celu? Każda konieczność zależy od okoliczności. Nie możemy po prostu potrzebować Y. Możemy jedynie potrzebować Y dla jakiegoś dalszego celu.

W przypadku potrzeb życzeniowych to chęci są podstawą potrzeb. Nie ma zatem sensowniejszego powodu, żeby dostarczać ludziom to, czego potrzebują, niż w przypadku chęci. I właśnie dlatego Frankfurt uważa, że roszczenia oparte na potrzebach życzeniowych są takie słabe. Dlatego też nie powinny mieć żadnego pierwszeństwa przed chęciami.

¹² Fied C 1978. Right and Wrong. Cambridge University Press. str. 122.

¹³ Frankfurt H. 1984. Necessity and Desire. *Philosophy and Phenomenological Research* 45: str. 1-13.

¹⁴ Frankfurt H. 1984. op.cit. str. 3.

To samo można jednak powiedzieć o potrzebach „niezyczeniowych”. U ich podstawy nie leżą chęci, ale raczej jakiś „dalszy cel”: w perspektywie którego zaspokojenie potrzeby wydaje się koniecznością: A skoro nie ma powodu, żeby zaspokajać ludzkie „potrzeby życzeniowe” i chęci, jakie leżą u ich podstawy, to nie ma także powodu, żeby zaspokajać potrzeby „niezyczeniowe” związane z „dalszym celem”, który je wyznacza. Potrzeby niezyczeniowe, według argumentacji nawiązującej do myśli Frankfurta, nie mogą być traktowane inaczej niż leżące u ich podstaw „dalsze cele”.

Pytanie, czy potrzeby niezyczeniowe zasługują na inne traktowanie niż zwykłe chęci, można ograniczyć do pytania, czy „dalsze cele”, którym one służą powinny być traktowane inaczej niż zwykłe chęci. Jestem w stanie podać tylko jeden dobry powód, dlaczego tak by miało być. Zauważmy, że potrzeby „niezyczeniowe” z definicji mają prowadzić do celów z założenia niezależnych od chęci osobnika. Dążenie do tych celów musi być zatem ważne w jakimś obiektywnym sensie, skoro w ogóle jest ważne. Inaczej dzieje się w przypadku wartości subiektywnych, którym służy zaspokajanie ludzkich chęci.

Może zatem przyznajemy pierwszeństwo potrzebom niezyczeniowym nad czystymi chęciami, ponieważ sądzimy, że wartości obiektywne są ważniejsze od subiektywnych. Taki argument, gdyby w ogóle został przywołany, mógłby dać doskonałą podstawę dla bardzo kategorycznej formy Zasady Nadrzędności. Zaspokajanie obiektywnych potrzeb rzeczywiście miałoby wtedy absolutne pierwszeństwo nad zaspokajaniem zwykłych chęci. Przypadek *welfare state* jest czasami opisywany dokładnie w tych kategoriach. Zadaniem *welfare state* jest, jak się mówi, działaniem na rzecz ludzkiego dobrobytu; przez takie działanie rozumie się z kolei robienie tego, co naprawdę jest dla ludzi dobre, a nie tego, co oni myślą, że jest dla nich dobre. *Welfare state*, zajmując się obiektywnymi potrzebami ludzi, ma zatem pełne prawo do wkraczania w rynek, który odpowiada przede wszystkim na subiektywne ludzkie chęci.

Oznacza to jednak koniec usprawiedliwiania bardziej zaawansowanego, niż zamierzone przez *welfare state*, wspomaganie rynku. Powiedzieć, iż obiektywnie potrzebujący mają pierwszeństwo przed subiektywnie chcącymi jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że dobro obiektywne jest ważniejsze od dobra subiektywnego. To z kolei oznaczałoby, że należy raczej zinstytucjonalizować „gospodarkę zarządzaną”, która miałaby przekazywać ludziom rzeczy obiektywnie dobre, niż tolerować „gospodarkę rynkową”, która dzieli między ludzi dobra przede wszystkim dlatego, że oni ich subiektywnie chcą. Tego rodzaju argumentacja na rzecz pierwszeństwa potrzeb w ogóle nie stanowi zatem uzasadnienia dla *welfare state*. *Welfare state*, tak jak zostało opisane w rozdziale I, stanowi system publicznych interwencji wspierających zwykłą rynkową dystrybucję z określonych, i ściśle ograniczonych powodów. Taki rodzaj państwa, na jaki wskazywałaby dystynkcja wartości subiektywnych i obiektywnych, nie zostawiałby w ramach rynku miejsca dla zajmowania się zwyczajnymi sprawami.

II.

Welfare State, jak sama nazwa sugeruje, próbuje działać na rzecz społecznego dobrobytu. Jedną z grup powodów, dla których należałoby zakładać, że zaspokajanie potrzeb powinno mieć pierwszeństwo przed zaspokajaniem chęci, bezpośrednio wiąże się z tym właśnie faktem. Być może, po prostu, zaspokajanie potrzeb w większym stopniu przyczynia się do zapewnienia dobrobytu, niż spełnianie chęci. Jest wiele sposobów formułowania tego argumentu. Jednak - ponownie - żaden z nich nie jest w pełni satysfakcjonujący.

Jeden rodzaj takiego argumentu odwołuje się do różnicy między poszkodowaniem a korzyścią. Zwykle sądzi się także, że to, co zdarzyło się wcześniej - zarówno jeżeli idzie o moralność jak i o sprawy materialne - liczy się bardziej niż to, co zdarzyło się później. (...) Wiarygodność (takiego stwierdzenia) wiąże się ze szczególną drogą, na której „szkoda” i „korzyści” są definiowane, łączone z postulatem o „zmniejszaniu wartości krańcowej” (*marginal value*). Zwykle w tym kontekście mówi się, że z definicji „bycie poszkodowanym ma związek ze znalezieniem się w gorszej sytuacji niż się było, natomiast nie otrzymanie korzyści to sprawa nie znalezienia się w lepszej sytuacji, niż się było.”¹⁴

Aby sformułować argument o pierwszeństwie unikania strat, potrzebny jest nam postulat odnoszący się do tego, że „poprawianie sytuacji jest, z moralnego punktu widzenia, mniej istotne, niż ochrona przed pogarszaniem się spraw”, jest wiele sposobów uzasadniania tego postulatu. Jeden z nich, nawiązujący do myśli Hume’a¹⁵ ujęty jest w terminach moralnej wagi pewności co do przyszłości. Inny, znacznie mocniejszy, odnosi się do „zmniejszania użyteczności brzegowej” (lub dla tych, którzy niezbyt pewnie posługują się językiem „użyteczności”, do „zmniejszania wartości brzegowej”, gdzie „wartość może być subiektywna lub obiektywna, moralna lub materialna). W swojej klasycznej formie, postulat ten stwierdza po prostu, że każda jednostka dobra znaczy mniej, niż jej strata; wynika z tego, że strata, jakiej się doświadcza, kiedy jednostka (czegoś) zostanie człowiekowi odebrana będzie większa, niż korzyść, jaką człowiek będzie miał, kiedy mu się jednostkę (tego czegoś) doda.

Zasada pierwszeństwa unikania strat stanowi - w tym nie budzącym wątpliwości wydaniu - we współczesnej filozofii moralnej standard. Niestandardowe i zarazem nie budzące wątpliwości byłoby związanie zasady zaspokajania potrzeb z zasadą unikania szkody. Naiwnie do sprawy podchodząc, wydaje się, że jakiś związek między tymi zasadami z całą pewnością zachodzi. W potocznym znaczeniu tego słowa, ludzie oczywiście doświadczają „szkody”, kiedy ich potrzeby nie są zaspokojone; zaspokojenie tych potrzeb w oczywisty sposób zmniejsza doświadczaną przez nich krzywdę. Wydawałoby się zatem także, że unikanie krzywdy w taki sposób to jest dokładnie to, co robi *welfare state*, i że uzasadnienie jego istnienia wywodzi się wprost z zasady unikania szkody. Nawet tak przenikliwy filozof jak Frankfurt kieruje się podobną logiką stwierdzając, że „alokacja zasobów w celu zaspokojenia potrzeb ma wyższość nad alokacją w celu zaspokojenia chęci” ponieważ „to pierwsze koncentruje się na unikaniu krzywdy, drugie natomiast koncentruje się tylko na dostarczaniu niepotrzebnych korzyści”.

Taki argument opiera się jednak na zupełnie innej definicji „krzywdy”, niż ten użyty w celu uzasadnienia zasady unikania szkody. W istocie, chce się tutaj, żebyśmy myśleli o „krzywdzie” jako o czymkolwiek, co powoduje czyjeś cierpienie. W takim właśnie sensie ktoś, czyje potrzeby nie są zaspokojone, jest „krzywdzony”. Intuicja mówi nam, że takie rozumienie sensu tego terminu jest w pełni uzasadnione.

Niestety, nie takie jest znaczenie „krzywdy” użyte - i jakie powinno być użyte - aby w sposób nie budzący wątpliwości wygenerować twierdzenie o priorytecie unikania szkody. Według użytej tu definicji, człowiek może być uznany za „skrzywdzonego”, tylko jeśli stanie mu się gorzej niż przedtem. I to właśnie takie, a nie oparte na intuicji rozumienie znaczenia słowa „krzywda” powinno być użyte, jeśli chcemy związać priorytet zaspokajania potrzeb z zasadą unikania szkody.

W takim ujęciu wywód można zastosować wyłącznie w stosunku do tej części populacji, która obecnie ma zaspokojone potrzeby. Zasada unikania szkody, interpretowana w ten

sposób oznacza, że musimy uznać priorytet zabezpieczenia ich potrzeb i niedopuszczenia do tego, że ich zaspokajanie mogłoby ustać. Ci, którzy, mają zapewnione odpowiednie pożywienie, schronienie i ubranie powinni, konsekwentnie, mieć w dalszym ciągu zapewnione pożywienie, schronienie i ubranie.

Rozważmy jednak sytuację typowych klientów *welfare state*, ich potrzeby nie są - obecnie - zaspokojone i dokładnie dlatego uważają oni, że należy rozważać ich roszczenia. Zgodnie z zasadą priorytetu unikania szkody, gdzie „unikanie szkody” jest rozumiane jako „pozostawanie w sytuacji nie gorszej niż obecna”, nie ma powodu, żeby chronić tych, którzy obecnie cierpią od dalszego cierpienia. Z całą pewnością musimy, przed cierpieniem, chronić wszystkich pozostałych. Ci jednak którzy cierpią obecnie, mogą być w swoim cierpieniu pozostawieni głodujący mogą dalej głodować, bezdomni - pozostawieni bez domu etc,

Co więcej, zasada pierwszeństwa unikania szkody będzie przykładała jednakową wagę do zaspokajania chęci, co i potrzeb. Powiedzmy, że zarówno moja chęć X, jak i twoja potrzeba Y są zaspokojone. Cierpiałbym zatem taki sam rodzaj „szkody”, co ty, gdyby moje chęci X i twoje potrzeby Y przestały być zaspokajane. (...)

Jeszcze większy paradoks tkwi w tym, że w niektórych przypadkach zasada priorytetu unikania szkody wymusi pierwszeństwo zaspokojenia zwykłych chęci przed zaspokojeniem potrzeb. Przypuśćmy, że moja chęć X jest obecnie zaspokojona, natomiast twoja potrzeba Y nie. Odpowiednio do definicji zatem, doświadczyłbym „szkody”, gdyby moje chęci przestały być zaspokajane, ty natomiast w żaden sposób poszkodowany byś nie został, gdyby twoje potrzeby w dalszym ciągu pozostałyby niezaspokojone. (...)

Wyprowadzenie pierwszeństwa potrzeb z pierwszeństwa unikania szkody jest zatem uzasadnione jedynie w pewnych określonych okolicznościach. Możemy zasadnie porównać „zaspokojenie potrzeb” z „unikaniem szkody”, oraz „zaspokajanie zwykłych chęci” z „dostarczaniem korzyści” wtedy i tylko wtedy, jeśli (a) nasze (nie-życzeniowe) potrzeby są w chwili obecnej w pełni zaspokojone, i (b) nasze „zwykłe chęci” nie są zaspokojone w ogóle. Wtedy i tylko wtedy nie wyjście naprzeciw naszym potrzebom postawi nas w sytuacji gorszej niż obecna. Wtedy i tylko wtedy nie-zaspokojenie naszych chęci nie przyczyni się do pogorszenia naszej sytuacji. Nie trzeba chyba mówić, że taka sytuacja zdarza się niezwykle rzadko. Nie trzeba także mówić, że raczej nie jest to sytuacja, w jakiej chcielibyśmy angażować zainteresowanie i działania *welfare state*.

Inny sposób argumentowania, że zaspokajanie potrzeb jest ważniejsze dla ludzkiego dobrobytu niż zaspokajanie zwykłych chęci to wskazywanie na stosunkowo pilny charakter obu rodzajów roszczeń. Relatywnie pilne roszczenia to te, na które reakcja znacznie mniej (a w określonych przypadkach wcale) będzie się liczyć, jeżeli nastąpi później niż w chwili ich zgłaszania. (...) Wydaje się, że taka zasada tłumaczy się wprost na pierwszeństwo potrzeb nad chęciami. W większości przypadków, jakie przychodzą do głowy, potrzeby są pilniejsze niż chęci. Czyjaś potrzeba wody, żywności czy schronienia ma zwykle taki charakter, że jej zaspokojenie powinno nastąpić na zasadzie „teraz albo nigdy”. Roztrząsanie roszczeń ofiar głodu nie ma wielkiego sensu. Jeżeli nie nakarmi się ich w tym roku, to w przyszłym prawdopodobnie ludzie ci nie będą mogli skorzystać z wprowadzonego programu pomocy żywnościowej, bo w ogóle ich już nie będzie.

Ponownie jednak, związek między pilnością i potrzebami nie jest szczególnie silny. Niektóre chęci, bez wątpienia „zwykłe”, są w każdym calu tak samo pilne jak potrzeby. Moja potrzeba wysłuchania i obejrzenia pożegnalnego koncertu Pavarottiego w następnym tygodniu to właśnie taka bardzo pilna chęć. Z drugiej strony, pewne potrzeby są stosunkowo mało pilne. Potrzeba zabiegu u pacjenta cierpiącego na kataraktę - gdzieś tak w ciągu

14 Frankfurt H. 1984. Op cit. str.6.

15 Hume D. 1777 An enquiry concerning the principles of morals. London, T. Cadell; str. 139.

najbliższych dwóch lat, to chyba odpowiedni przykład. Listy oczekujących na zabieg w ramach National Health Service mogą nam jednak dostarczyć nieco innych przykładów. Pacjenci nie byłiby objęci usługami szpitalnymi w ramach NHS, gdyby naprawdę tego nie potrzebowali; nie znaleźliby się jednak na liście oczekujących, gdyby ich potrzeby nie były stosunkowo pilne. (...)

III.

Inny rodzaj obrony Zasady Nadrzędności odnosi się do faktu, że - jeżeli idzie o potrzeby niezyczeniowe - „to, czy szkoda nastąpi czy nie leży poza możliwościami kontroli”. Zwykle chęci i związane z nimi, zależne od życzeń potrzeby, są - przeciwnie - „zależne od woli, co znaczy, że osoba w ogóle nie musi potrzeb mieć”¹⁶. (...)

Dobrowolność może być także rozumiana jako „alternatywność”. Taka też byłaby pewnie ulubiona interpretacja Frankfurta. Omawiając „wymuszone życzeniowe potrzeby” - takie, które zasługują na uwagę niemal tak samo jak potrzeby niezyczeniowe - Frankfurt uzasadnia ich wagę przywołując fakt, że są one „niezmiennie trwałe”. Rawls¹⁷ i Taylor¹⁸ dodają, że jeśli nie stało się nic, co mogłoby sprostać twoim chęciom, to jednak możesz zrobić coś, żeby przed brakiem satysfakcji się obronić - to jest zmienić życzenia. Potrzeby niezyczeniowe z definicji znajdują się poza zasięgiem tego rodzaju kontroli. A skoro ludzie nie mają możliwości bronić się w podobny sposób tam, gdzie chodzi o potrzeby, społeczny obowiązek spełniania ich roszczeń jest mocniejszy niż w przypadku zwykłych chęci. Ponownie, możemy sądzić, że w większym stopniu powinniśmy ochraniać ludzi, którzy są w mniejszym stopniu w stanie chronić sami siebie. Takie stwierdzenie nie do końca jednak przekłada się na stwierdzenie wyższości potrzeb nad życzeniami. To nieprawda, że w przypadku wszystkich potrzeb niezależnych od woli, ludzie nie są w stanie sami zadbać o ich zabezpieczenie. Prawda, że nie są oni w stanie chronić siebie w taki sposób, na jaki wskazuje Frankfurt, to jest nie są w stanie wybierać potrzeb tak, jak są w stanie wybierać zwykłe życzenia. Możliwość wyboru to jednak jeden z wielu sposobów ochrony przed krzywdą, jaką moglibyśmy cierpieć, i to z całą pewnością niemożność ochrony siebie samego w ogóle, a nie niemożność ochrony siebie samego w jakiś konkretny sposób ma większą moralną wagę.

Rozważmy przypadek utalentowanego technika medycznego, który cierpi na niewydolność nerek. Powiedzmy, że mógłby sobie zbudować maszynę do dializy i samemu ją obsługiwać. Fakt, że może sam o siebie zadbać nie czyni jego potrzeby mniej ważną niż jakakolwiek inna potrzeba typu „niezyczeniowego”. Widać tu natomiast, że nie wszystkie niezyczeniowe potrzeby znajdują się poza naszymi możliwościami kontroli, i że nie wszystkie powinny na tej podstawie zyskiwać pierwszeństwo.

Albo rozważmy przypadek życzenia, które daje podstawę dla potrzeby czysto życzeniowej, i której w danym momencie nie można zamienić na inną. Powiedzmy, że jestem alpinistą. Moja żądza wspinania się wywołuje czysto życzeniową potrzebę posiadania lin i haków. Jednak pewnego razu moje chęci zawiodły mnie na oblodzone stoki Everestu - i w tym momencie nie jestem w stanie zrewidować swoich chęci tak, żeby ograniczyć potrzebę posiadania lin i haków. Niezdolność do odwołania życzeniowych potrzeb może - ponownie - sprawić, że jednostka będzie bardziej uprawniona do socjalnego wsparcia. Nie jest jednak w

stanie zmienić potrzeb życzeniowych w takie, które od życzeń nie zależą. Tu także przyznawanie pierwszeństwa roszczeniom, których nie dotyczą możliwości wyboru, nie zgadza się z zasadą przyznającą pierwszeństwo potrzebom niezyczeniowym. (...)

UZALEŻNIENIE

Moralnie, zasadnicze usprawiedliwienie *welfare state* jest takie, że za jego pośrednictwem wypełniamy swoje obowiązki wobec tych, którzy są zależni (*dependent others*). Obowiązki te stają się szczególnie istotne przez pewne inne aspekty takiego rodzaju społeczeństwa rynkowego, w którym osadzone jest państwo opiekuńcze. Jak mam zamiar pokazać później, „wewnętrzna logika” tych innych, centralnych instytucji społeczeństwa rynkowego idzie w kierunku zaangażowania tych, którym w takich społeczeństwach się powiodło, w co najmniej minimalne *welfare state*. Jednak argumenty oparte na „wewnętrznej logice” nie do końca pozwalają na tego rodzaju usprawiedliwienie. Dla spójności tego argumentu konieczne są czas, i - ponownie - dalsze moralne założenia. Usprawiedliwienie istnienia *welfare state* jest tu - jak widać - wyraźne, i ma wyraźnie moralny charakter.

Najważniejsza moralna zasada, konieczna dla podkreślenia zasadności istnienia *welfare state* pociąga za sobą twierdzenie, (...) że - indywidualnie i kolektywnie - mamy moralny obowiązek chronić tych, których interesy są szczególnie wrażliwe na nasze działania i dokonywane przez nas wybory. Stwierdzenie takie każe dbać o świadczenia poza sferą gospodarki i rynku, i w stosunku do określonych rodzajów ludzi i określonych rodzajów korzyści. (...) Określa także, w każdym razie w bardzo ogólnym sensie, formę instytucjonalną, jaką takie poza-rynkowe korzyści powinny przybrać, a w związku z tym dostarcza także uzasadnienia dla *welfare state*.

Wcześniej, szukając definicji „*welfare state*”, pokazaliśmy, że właściwie można je scharakteryzować jako dodatek do gospodarki rynkowej. Przyjmując taką definicję, naturalne wydaje się, że jego uzasadnienie powinno opierać się na analizie różnych sposobów, na jakie rynek zawodzi.

Zarówno rynek jak i *welfare state*, koniec końców, koncentrują się na tych samych celach. Oba stanowią mechanizmy tworzenia społecznego dobrobytu.. Zarówno ekonomicznie, jak i pod względem moralnym, podstawowym uzasadnieniem dla rynku jest to, że w ograniczonych i ściśle określonych warunkach, działania rynku będą służyć maksymalizacji społecznego dobrobytu. Taki jest też podstawowy dogmat współczesnej ekonomii, sformułowany najpierw przez Adama Smitha¹⁹, a formalnie dowiedziony w naszych czasach przez Arrowa i Hahna²⁰.

W przypadku tak zwanego rynkowego fiaska (*market failure*), zwiększanie społecznego dobrobytu to jest dokładnie to, w czym rynek fiasko ponosi. W tym tkwi także, sformułowana przez neoklasycznych ekonomistów, racjonalność interwencji - zapobiegać licznym i zróżnicowanym rodzajom rynkowego fiaska. Od razu, i w naturalny sposób narzuca się zatem pytanie: czy *welfare state* bierze uzasadnienie swojego istnienia z roli, jaką pełni w korekcji określonego rodzaju zawodności rynku?

¹⁶ Frankfurt H. 1984. Op.cit. str. 7.

¹⁷ Rawls J. 1982. Social Unity and Primary Goods w: Utilitarianism and Beyond. red. A.Sen & B.Williams, Cambridge Univ. Press.

¹⁸ Taylor C. 1976. Responsibility for Self w: The Identities of Persons red. A.O. Rorty, Univ. of California Press.

¹⁹ Smith A. 1776. The Wealth of Nations. Oxford, Clarendon Press.

²⁰ Arrow K.J. and Hahn F.H. 1971. General Competitive Analysis. San Francisco. Holden Day.

Zauważmy, że uzasadnienie istnienia *welfare state* w taki sposób wymaga więcej, niż tylko pokazanie, że określone usługi spełniają konkretne ekonomiczne funkcje. To, że państwo wspiera zdrowie i edukację może być na przykład określone jako „inwestycja w kapitał ludzki”. Działania takie są bez wątpienia użyteczne dla gospodarki - bez wątpienia przyczyniają się do gospodarczego wzrostu. Jednak nie wystarczy pokazać, że gospodarka narodowa ma w związku z taką działalnością określone zyski, aby uzasadnić, dlaczego to właśnie państwo ma przyjmować na siebie określoną rolę. Musimy tutaj koniecznie pokazać, że rynek rzeczywiście zawodzi w dostarczaniu takich dóbr - albo co najmniej, że rynek, w porównaniu z państwem, gorzej sobie z ich dostarczaniem radzi²¹. W większości przypadków tak jednak być nie musi. Obrońca rynku powie, a to co powie będzie z pozoru odpowiednio wiarygodne, że wykształcenie, zdrowie i mieszkanie mogą być (i w rzeczywistości przez długi czas były) z powodzeniem dostarczane jako dobra prywatne, za pośrednictwem zwykłych rynkowych transakcji; powie także, że nie widać konieczności, a w żadnym razie nie konieczności ekonomicznej, dla której w dalszym ciągu nie miałyby być dostarczane w taki właśnie sposób. Powiedziałby też zapewne, że jakkolwiek rynek by w tym zakresie nie zawodził, to instytucje nierynkowe zawiadują jeszcze bardziej.

Albo, niektórzy komentatorzy widzą funkcję *welfare state* w koordynacji ludzkich charytatywnych impulsów. Andrew Shonfield²² na przykład pisze, że *welfare state* „może być rozpatrywane jako środek eliminacji tych indywidualnych aktów dobroczynności, które mają łagodzić ubóstwo, przez scentralizowanie ich w ręku państwa”. Jeśli wszyscy będziemy chcieli przekazać nasz dar tym, którzy są w największej potrzebie, to w oczywisty sposób konieczna jest jakaś koordynacja naszych dotacji: w innym wypadku mogą one zostać przekazane tym samym jednostkom (które, na przykład, pojawiły się w telewizji ostatniego wieczoru). Ponownie jednak, konieczność koordynacji sama w sobie nie uzasadnia ingerencji ze strony państwa. Zakładając, że każdy z nas z całą pewnością pragnie, aby jego dotacja została przekazana tym, którzy z całą pewnością potrzebują najbardziej (i zakładając, że każdy z nas podziela standardy, które określają, kto jest „najbardziej potrzebujący”), koordynacja z łatwością może być zachowana bez opartej na sankcjach pomocy państwa. Nie będzie konfliktu interesów między darczyńcami odnośnie tego, w jaki sposób ich dotacje mają być wydane; wszyscy chętnie zgodzą się na decyzje jakiegokolwiek ciała koordynującego, i bez konieczności wprowadzania jakichkolwiek prawnych sankcji. W praktyce tak właśnie się dzieje, kiedy w całości prywatny United Fund koordynuje działalność charytatywną w każdym większym amerykańskim mieście.

Szukając ekonomicznego uzasadnienia *welfare state*, musimy zatem skupić się raczej nie na sposobach, na jakie państwowe agendy dostarczają korzyści ekonomicznych. Powinniśmy raczej poszukać sposobów, na jakie państwowe agendy dostarczają korzyści, których aktorzy prywatni na prywatnym rynku dostarczyć *nie są w stanie*. Musimy poszukać dróg, na których rynek zawiedzie z *całą pewnością*.

Być może, najczęstszy przypadek rynkowego fiaska dotyczy dostarczania „dóbr publicznych”. Jeżeli, jak sugeruje Friedman,²³ „dobroczynność” jest takim publicznym dobrem, to znaczna liczba związanych z *welfare*-m interwencji może być usprawiedliwiona, ponieważ ma dostarczać odpowiedniej ilości tego właśnie publicznego dobra. Zasadniczo, argument będzie tu wyglądał następująco. Jeżeli ludzie są altruistami, w sensie wczuwania się w cierpienia i przyjemności innych (ale niekoniecznie w takim sensie, że chcą im pomagać osobiście), to ich własna użyteczność wzrośnie zawsze wtedy, kiedy wzrosną użyteczności

ludzi biednych; i tak się będzie działo niezależnie od tego, czy to oni sami przekazali dotację ubogim, aby osiągnąć ten cel. W tym przypadku dobroczynność rzeczywiście będzie dobrem publicznym. Każdy altruista będzie zachęcony do gapownictwa (*free ride*) na dotacjach czynionych przez każdego innego altruistę; ostatecznie żaden z nich nie dokonałby dotacji. Każdy też żałowałby takiego rezultatu. Wszyscy poparliby siłową interwencję państwa, taką, która miałaby wymusić dotację, zamiast pozostawić je dobrowolnymi.

Argument Friedmanna napotyka jednak na wiele trudności. Jedną z nich jest taka, że (ta argumentacja) jest bardzo czuła na rozważania dotyczące tego, jak wielu altruistów w społeczności jest. Idealnie, chcielibyśmy opodatkować tylko tych, którzy naprawdę są altruistami - tylko ci, którzy korzystają na prowizji dobra publicznego powinni za nią płacić. W praktyce, oczywiście, nie jest to możliwe, ponieważ nie jesteśmy w stanie altruistów wskazać²⁴. Pierwsze, jakie przychodzi do głowy, i, jak by się wydawało, dobre rozwiązanie, to opodatkować wszystkich. Jest to jednak usprawiedliwione tylko wtedy, kiedy założymy, że większość podatników to w rzeczywistości „ukryci altruści”. A takie założenie niekoniecznie jest zgodne z prawdą, i co więcej, zależy od kraju i okresu czasu, jaki rozważamy. Ze względów moralnych nie powinniśmy wierzyć, że istnienie lub nie-istnienie *welfare state* ma zależeć od tego, jak hojnie wydają się być ludzie żyjący w określonym okresie czasu i w określonym miejscu.

Co więcej, taki sposób myślenia w zasadzie nie oddaje tego, co to naprawdę znaczy *dbać* o innych. Dobroczynność stanowi dobro publiczne podatne na *free riding* (i na rynkowe fiasko) tylko, jeżeli ludzkie charytatywne inklinacje całkowicie kwestionowane są z rezultatami (to jest, kiedy ubodzy będą się mieli lepiej); całkowicie też ignoruje kwestię aktywności (to jest, że nie ma znaczenia, kto sprawił, że ludzie mają się lepiej). Prawdopodobnie większość z nas zgodzi się, że jeżeli więcej dobra może być zdziałane przez kogoś innego, to my sami powinniśmy stanąć z boku i pozwolić mu działać, nie nalegając na własną (w tych działaniach) aktywność. Jednak model, jaki mamy tu na uwadze, jest daleko mniej czuły na podobny sposób myślenia. Kreuje paradygmat dobroczyńcy, który nie tylko *pozwoli* działać innym, ale także będzie *preferował*, aby zastąpili go inni. No, tak to charytatywne impulsy u ludzi po prostu nie działają.

Naszą intuicję możemy tu jednak wesprzeć empiryczną ewidencją. W modelu działalności charytatywnej, jaki mamy tu na uwadze, po altruistach będzie się oczekiwać, że biednym będą dawali tym mniej, im więcej dawać będą inni ludzie. Empirycznie rzecz biorąc, okazuje się, że jest wręcz przeciwnie²⁵. Jeżeli tak, to dobroczynność przestaje być dobrem publicznym podatnym na *free ride*, a w każdym razie przestaje wymagać publicznej interwencji związanej z odpowiednią prowizją. (...)

II.

Prawdziwego uzasadnienia *welfare state* nie można znaleźć, jak sądzę, w sztywnej ekonomicznej logice wąsko pojmowanego rynkowego fiaska. Można go natomiast szukać

21 Wolf C. 1979. A Theory of Non-Market Failure. *Journal of Law and Economics* 22.

22 Shonfield A. 1965. Modern Capitalism, London, Oxford Univ. Press, str. 93.

23 Friedman M. 1962. Capitalism and Freedom, Univ. Of Chicago Press. str. 190-91.

²⁴ Nie możemy po prostu poprosić ich, żeby sami się zidentyfikowali przy pomocy na przykład zeznań podatkowych. Z tych samych powodów altruści tego rodzaju będą uprawiać *free ride* na charytatywnych działaniach innych altruistów z braku państwowej interwencji, tak więc zaprzeczają swoim altruistycznym preferencjom w zeznaniach podatkowych. To właśnie byłby sposób gapownictwa na transferach publicznych środków pozyskiwanych od tych, którzy przynajmniej się do swojego altruizmu. Jeżeli jednak ukrywać się będą wszyscy altruści, to żadne środki nie zostaną zebrane.

²⁵ Sugden R. 1982. On the Economics of Philanthropy. *Economic Journal* 92, str. 341-50.

rozpatrując rolę *welfare state* dla ochrony podstaw funkcjonowania rynku²⁶. Istnieją trzy takie, zasługujące na naszą uwagę, zasady.

Po pierwsze, istnienie rynku zakłada zabezpieczenie praw własności. W rzeczy samej, i mówiąc wprost, to raczej prawa, a nie same dobra są sprzedawane i kupowane w czasie rynkowych transakcji. Różne argumenty (polityczne, socjologiczne i moralne) skupiają się na konkluzji, że jedyny sposób zabezpieczenia praw wymienianych w czasie rynkowych transakcji wiąże się z jakimiś poza-rynkowymi gwarancjami, że podstawowe potrzeby, jakie mają wszyscy, będą zaspokojone niezależnie od wyniku rynkowych transakcji.

Po drugie, alokacja pewnych dóbr za pośrednictwem rynku zakłada, że nie wszystko będzie urynkowane. Różne argumenty (polityczne, socjologiczne i moralne) skupiają się na konkluzji, że istnieją takie rzeczy, które nie mogą podlegać rynkowi, nawet jeżeli podlegają mu inne rzeczy. Odpowiednio - jeżeli ma istnieć sektor rządzący się prawami rynku, to musi być także i taki, który (rządzić się takimi prawami) nie może.

Po trzecie, zakłada się, że uczestnicy gry w ramach sektora rynkowego są z zasady niezależni. Różne argumenty (polityczne, socjologiczne i moralne) skupiają się na konkluzji, że aktorzy zależni powinni znaleźć się poza grą sił rynkowych. Odpowiednio, aby ludzie mogli funkcjonować na rynku jako niezależni aktorzy, musi istnieć jakiś sektor nierynkowy, który dbałby o zaspokojenie takiego rodzaju potrzeb, których niezaspokojenie postawiłoby tych ludzi w zależności, i w związku z tym niemocy uczestniczenia w rynkowych relacjach.

Welfare state wypełnia wszystkie te zasady funkcjonowania społeczeństwa rynkowego. Dostarcza określonych rzeczy, określonego rodzaju ludziom, poza rynkiem. A wspomagając zależnych aktorów poza rynkiem, robi to w taki sposób, że pozwala im na niezależność w ich transakcjach rynkowych. (...)

Weźmy zatem pod uwagę to, że wobec uczestników rynku zakłada się niezależność działania. Zaczniemy od teorii ekonomicznej. Mówi się w niej, że optymalizacja rynkowej wymiany wymaga doskonałej konkurencji. Zwykle rozumie się przez to sytuację, gdzie istnieje tylu kupujących i sprzedających, że nikt nie może zupełnie niezależnie decydować o cenie sprzedawanych lub kupowanych dóbr.

Tam, gdzie kupujący są uzależnieni od jedyne go sprzedawcy, albo sprzedający od jedyne go kupującego, jeżeli idzie o jakieś dobra lub usługi (i, co więcej, gdzie nie mogą powstrzymać się od kupowania lub sprzedawania tego dobra czy usługi), konkurencja daleka jest od ideału. W idealnej dla siebie sytuacji, dążący do maksymalizacji zysku monopolista może produkować ilość (dobra) mniejszą od optymalnej, i więcej sobie za nią liczyć. W analogicznym, ale bliższym naszym zainteresowaniom przypadku, ci, którzy cieszą się uprzywilejowaną pozycją w stosunku do określonych innych, uzależnionych jeżeli idzie o zaopatrzenie w pożądane dobra, mogą wobec tych uzależnionych uprawiać „ dyskryminację cenową”, licząc sobie więcej niż powinni (to jest, niż by sobie liczyli, gdyby istniał normalny rynek) na pożądane dobra i usługi.

Znaczna część organizowanej przez *welfare state*, a dotyczącej niezbędnych zasobów prowizji koncentruje się na unikaniu uzależnienia tego właśnie rodzaju. W przypadku braku prowizji organizowanej przez państwo, ludzie byłoby, w zapewnianiu sobie niezbędnych

²⁶ Istnieją, oczywiście, różne socjologiczne argumenty, że redystrybucja prowadzona w ramach *welfare state* jest politycznie konieczna dla legitymacji społeczeństwa rynkowego i łagodzenia społecznych niepokojów. Argumenty te skupiają się jednak na tym, *dlaczego taka legitymacja jest potrzebna, i w jaki sposób, biorąc pod uwagę czynniki socjo-psychologiczne, się ją osiąga: celem jest tu* wyjaśnienie. Ta książka koncentruje się na tym, jak ta legitymacja zachodzi, biorąc pod uwagę czynnik moralny, celem jest tu *usprawiedliwienie*.

zasobów, uzależnieni od niewielkiej liczby pewnych innych ludzi - rodziny, przyjaciół, sąsiadów. W tego rodzaju, całkowicie dobrowolnych transferach, nierówność w relacjach tkwiłaby w wolności ustalania warunków (domagania się dowolnej „ceny”) udzielenia pożądanego wsparcia. W świetle potencjału nakładania ograniczeń odpowiadających „cenowej dyskryminacji” na rynku, nie ma powodu przypuszczać, że wynik takiego rodzaju „wolnej” wymiany byłby w jakikolwiek sposób pareto-optymalny.

Wiąże się z tym także problem „targów w desperacji” (*desperation bidding*). Zjawisko takie powinno być znane na przykład komuś, kto umiera z powodu choroby, która jest wyleczalna, ale tylko przy pomocy bardzo drogiej kuracji, i kto byłby gotów „oddać wszystko co posiada” w zamian za tę kurację.

„Zdesperowanych” na podobnej zasadzie można określić jako ludzi, którzy nie będą w stanie przejść do następnego etapu gry, o ile nie zabezpieczą sobie koniecznych zasobów (opieki zdrowotnej, żywności, schronienia etc.) na etapie aktualnym²⁷. W bieżącej rundzie są oni gotowi postawić wszystko co mają, nawet jeżeli nie pozostanie im nic na następną, ponieważ jeżeli nie wygrają licytacji, to do następnego etapu już nie dotrą. Dzięki czasowemu brakowi wyboru każdy, kto ma możliwość prowadzenia „dyskryminacji cenowej” w stosunku do takich ludzi, może na zdesperowanych i uzależnionych wymusić cenę zupełnie niebotyczną.

Nawet ze ściśle ekonomicznego punktu widzenia może być coś złego - nieefektywnego - w podobnym braku wyboru. Nieefektywność wiąże się z fiaskiem powstania prawidłowo funkcjonujących rynków w przyszłości. Ludzie znajdują się w sytuacji, w której muszą prowadzić „desperackie targi” między innymi dlatego, że w chwili obecnej nie mają pełnego dostępu do zasobów, którymi chcieliby się cieszyć przez resztę swojego życia. Desperackie targi często polegają właśnie na próbach zapewnienia sobie już teraz dostępu do zasobów pożądanых na przyszłość; dostępu, który zostanie zapewniony automatycznie, jeżeli w przyszłości rynek będzie funkcjonował prawidłowo. (...)

Mówiąc w ten sposób o *nieefektywności* targów w desperacji, udaje nam się jednak uchwycić tylko część związanych z nią wątpliwości. Właśnie przedstawiony, ekonomiczny argument łączy nieefektywność desperackich targów z zawodnością rynku w zapewnianiu ludziom dostępu do zasobów potrzebnych im w przyszłości. Pasuje to do ludzi, którzy mają określone, czasowe trudności, i których przyszłość jawi się jednak w różowych barwach. Co jednak z tymi, którzy mogą oczekiwać przyszłości równie szarej co teraźniejszość? Nawet jeśli rynek w przyszłości funkcjonować będzie doskonale, nic im to nie pomoże. Nie mamy podstaw, żeby powiedzieć w tym momencie, że byłoby nieefektywnie pozostawić ich w ich cierpieniu. Nasze wątpliwości wobec targów w desperacji w tym miejscu rosną raczej niż maleją, skoro mają one przejść w stan chroniczny.

Znaczna część naszych wątpliwości musi mieć dlatego właśnie moralny raczej, niż ekonomiczny charakter. Podstawowe zastrzeżenie musi tu dotyczyć nieprawości, a nie zwyczajnej nieefektywności takiego rodzaju wymiany. Nawet ekonomista dostrzeże, że „targi, które stanowią rozwiązanie ostateczne...nie mogą być uczciwe...Zakłóci je różnica w przetargowej mocy uczestników, i kierująca nimi desperacja”²⁸.

Tak jak zależność podważa podstawy funkcjonowania formalnych rynków gospodarczych, podobnie dzieje się z podstawami innych dziedzin społeczeństwa, zorganizowanych według quasi-rynkowych zasad. Między nimi, w ramach pewnego rodzaju, związanej ze społeczeństwem rynkowym liberalnej demokracji, jest i scena polityczna. Politykę ujmuje się

²⁷ Co łączy się z omawianym wcześniej czasowym priorytetem zaspokojenia potrzeb.

²⁸ Okun A. 1975. *Equality and Efficiency: the Big Tradeoff*. Washington, Brookings Institution, str. 19-20.

tu jako nieco inny rodzaj rynku, na którym konkuruje się o głosy wyborców, a nie o ich pieniądze.

Na quasi-ryнку polityki, podobnie jak na formalnym rynku gospodarczym, zakłada się, że ci, których suwerenność jest pewna (konsumenci w jednym przypadku, wyborcy w drugim), stanowią aktorów z zasady niezależnych. Ci, którzy od innych zależą do tego stopnia, że mogą być zobowiązani do naginania woli własnej wedle życzenia swoich „panów”, uznawani są za niezdadne przedmioty, którym suwerenność powinna być dopiero nadana. W gospodarce ich zależność potencjalnie może zmienić decyzje co do tego, w jaki sposób lokować gospodarcze zasoby; w polityce - potencjalnie zniekształca decyzje co do tego, jak lokować wyborcze głosy.

Warunek „niezależności” przez lata używany był w celu uzasadnienia odebrania przywileju (głosowania) rozmaitym grupom potencjalnych wyborców. Służba i czeladnicy tego przywileju nie posiadali, a uzasadniano to ich uzależnieniem od pracodawców. Kobiety wyłączone były na podstawie zależności od swoich mężów.

Podobny, brak „niezależności” służył także do uzasadnienia odebrania pewnych praw osobom, które pobierały jałmużnę. Tutaj, podobnie jak w przypadku służby czy kobiet, przyczyną miało być po prostu to, że są oni zależni od woli innych ludzi, i muszą dbać o swój odpowiedni wizerunek w ich oczach.

Taki punkt widzenia na sprawę odgrywał ważną rolę, jeżeli przypomnimy sobie sposób, w jaki wprowadzane i administrowane były tradycyjne formy opieki związane z Poor Law. W najlepszym razie uznawano je za formę „darowizny”. Jako takie, w całości podlegały one wyłącznej kontroli urzędników systemu Poor Law. Recypienti takiej formy pomocy rzeczywiście byli uzależnieni od łaski urzędników i ciągłości rozdzielanej przez nich pomocy. Podobnie recypienti opieki społecznej zależni byli od widzimisię państwowych urzędników, którzy, we wczesnych latach tego stulecia ponosili odpowiedzialność za realizację programów pomocy; programów, w których realizacji urzędnicy mieli w dalszym ciągu znaczną dowolność. Podobnie pracownicy zależni od woli pracodawcy, który mógł fundować program emerytalny - a w większości firm, przynajmniej we wczesnych latach dwudziestego stulecia programy te były fundowane w całości *ex gratia*.

W ramach *welfare state* - przeciwnie, opiekę lokuje się tak daleko poza wyłączną kontrolą ludzi, którzy dbają o jej udzielanie, jak to tylko możliwe. Oczywiście - obywatele znajdujący się w potrzebie w dalszym ciągu są uzależnieni od takiej opieki, jeżeli idzie o zaspokojenie potrzeb. Krytycy pomocy społecznej podkreślają właśnie ten fakt, oraz wskazują na psychiczne szkody, jakie podobna zależność może ze sobą nieść. Autorzy związani z taką krytyką zapominają jednak o różnicy między różnymi rodzajami uzależnienia. W ramach *welfare state* obywatele znajdujący się w potrzebie nie są uzależnieni - tak jak w przeszłości, zdani na publiczną lub prywatną działalność charytatywną - od arbitralnych decyzji rozdzielających środki. W *welfare state*, decyzje administratorów społecznych usług nie zależą od ich własnej woli. Decyzje te są ściśle określone przez wyższe zasady. Recypienti pomocy oferowanej przez *welfare state* mają więc wolność głosowania tak, jak im przyjdzie ochota, bez obawy, że urażeni administratorzy zaprzestaną pomocy.

III.

Zatem problem, na jaki *welfare state* z założenia ma reagować, to problem uzależnienia. A problem uzależnienia to jednocześnie problem wyzysku. Według prawa rynku ci, którzy są zależni, mogą być bezwzględnie wykorzystywani. Z ekonomicznego punktu widzenia możesz przecież prowadzić naprawdę bezwzględne negocjacje z kimś desperacko pragnącym

zaspokoić jakąś potrzebę i uzależnionym od ciebie jeżeli idzie o tej potrzeby zaspokojenie. Z moralnego punktu widzenia nie powinieneś jednak tego robić. Celem poza-rynkowych prowizji nakierowanych na podstawowe potrzeby byłaby tu ochrona uzależnionych przed wyzyskiem. Nie wszystkie jednak poza-rynkowe instytucje starają się to robić, a jeszcze mniejszej liczbie się to udaje. (...)

Przypuśćmy jednak, że taki właśnie jest nasz cel. Istnieje wiele strategii, na jakie można go osiągnąć. Jeden sposób uniknięcia wyzysku uzależnionych to pozbycie się uzależnionych. I państwo może podjąć tu bardzo wiele działań. (...) Może na przykład chronić niedołączonych starców przed koniecznością zamieszkania w domu opieki, zapewniając im po prostu domową pomoc i dostawę gotowej żywności.

Niektórzy powiedzą, że taka strategia, szczególnie tak, jak praktykuje ją *welfare state*, zmienia tylko rodzaj uzależnienia, a nie likwiduje go. Ludzie, którzy byłiby zależni w domu starców, są zamiast tego uzależnieni od państwowej pomocy, która chroni ich przed wysyłką do domu opieki. Staruszkowie nie są mniej zależni, niż przedtem. Są tylko zależni od kogo innego.

Ogólna teza głosi tutaj, że - jak się wydaje - zawsze będziemy mieli do czynienia z uzależnieniem w jakimś zakresie, że takie uzależnienie można modyfikować, ale nigdy nie będzie można go wyeliminować. Nie mam co do tej tezy przekonania. Jednak dopóki nie mam pewności, jak odróżnić od siebie rozmaite formy uzależnienia, nie będę też miał pojęcia, w jaki sposób można tę tezę udowodnić lub odrzucić.

Lepszy rodzaj obrony *welfare state* odrzuci tą kwestię w całości. Odwoła się natomiast do drugiej możliwej strategii, a mianowicie do unikania wyzysku uzależnionych. O ile pierwsza strategia skupia się na eliminacji uzależnionych, celem drugiej jest prewencja wyzysku. (...) Jeżeli ludzie uzależnieni mają być wyzyskiwani, konieczne jest spełnienie każdego z czterech następujących warunków.

Po pierwsze, wzajemna relacja musi być *asymetryczna*. W każdym odpowiednio złożonym społeczeństwie całe mnóstwo ludzi zależy od innych, jeżeli idzie o całe mnóstwo rzeczy. Współzależność stanowi esencję każdej wzajemnie korzystnej wymiany, wszelkich politycznych koalicji, wszelkich relacji towarzyskich czy uczuciowych. I nikt nie uważa, że jest coś złego w tego rodzaju relacjach - głównie z tego powodu, że ludzie w nie zaangażowani zależą od siebie *nawzajem*. Powód jest tu dokładnie taki, że w ramach relacji współzależności, żadna ze stron nie może wykorzystywać drugiej bez zagrożenia dla celów związku. Zależą oni od siebie nawzajem, i ta wzajemna zależność chroni związek przez pojawieniem się wyzysku.

Po drugie, nawet kiedy relacje już są asymetryczne, strona podporządkowana musi *bezwzględnie potrzebować* zasobów posiadanych przez stronę podporządkowującą. Zdarza się na przykład, że we wsi jest tylko jeden dostawca fig. Zaspokojenie moich potrzeb zależy od niego; on nie jest ode mnie zależny w żaden sposób z powodu moich upodobań (we wsi jest wielu miłośników fig, którzy je kupią, także wtedy, kiedy nie kupię ich ja). W dalszym ciągu dostawca nie może mnie wyzyskiwać, ponieważ mogę się przed tym chronić wycofując się ze związku. Jeżeli zabraknie mi fig, to nie znaczy, że będę ich bezwzględnie potrzebował. Jeżeli cena będzie zawyżona, obejść się bez nich.

Po trzecie, żeby naprawdę być wyzyskiwanym, strona zależna musi zależeć od jakiegoś *konkretnego* posiadacza pożądanego dóbr. Jeśli jest wielu dostawców, to mogę między nimi wybierać tak, że żaden nie będzie mnie mógł wyzyskiwać. O ile w ogóle jestem zależny od rolników jako dostawców żywności, to żaden nie może mnie wyzyskiwać, ponieważ mogę między nimi przebiegać, aby zaspokoić swoje potrzeby.

Po czwarte, wyzyskiwać uzależnionego można tylko wtedy, jeśli ma się wyłączną kontrolę nad zasobami, których uzależniony pożąda. Weźmy na przykład moje relacje z bankowym urzędnikiem. Relacje są tu w oczywisty sposób niesymetryczne: on ma coś, czego ja chcę (moje oszczędności zdeponowane w banku); z kolei ja nie mam w zasadzie nic, czego on by ode mnie potrzebował. Powiedzmy, że pilnie potrzebuję moich oszczędności na jakiś konkretny cel - na operację - i nie mam dostępu do żadnych innych źródeł finansowych. Mimo, że sytuacja spełnia wszelkie kryteria moralnie niepokojącej zależności, to nie ma większego powodu do zmartwień. Mój bankier, jeżeli sprawie przyjrzymy się bliżej, nie ma wyłącznej kontroli nad moimi oszczędnościami. Jeśli przedstawię mu poprawnie wypełniony formularz, nie będzie miał (prawnie) innego wyjścia, jak tylko wypłacić mi moje pieniądze. Uzależnienie nie wiąże się tu z wyzyskiem.

Zapobieganie eksploatacji uzależnionych przez wspieranie potrzebujących w taki sposób, że ta pomoc nie zależy wyłącznie od niczyjej woli, stanowi zasadniczy cel *welfare state*. Korzyści przekazywane są tu „zgodnie z uprawnieniami”. (...) Przez unikanie takiej wyłącznej kontroli, unika się także ryzyka, że ludzie będą wyzyskiwani, chociaż pożądanym zasobów mogą oni potrzebować w dalszym ciągu, i chociaż w dalszym ciągu mogą nie mieć dostępu do wielu źródeł zaopatrzenia.

Państwo *może* zatem, przy pomocy takich transferów, które nie niosą ze sobą ryzyka wyłączenia, zapobiegać uzależnieniu. Nie znaczy to jednak, że koniecznie *będzie* o to dbać. Zanim zasugerujemy zatem taką strategię, powinniśmy rozważyć ryzyko, że jakieś zewnętrzne siły będą systematycznie przeszkadzać w osiągnięciu celu już w trakcie realizacji odpowiedniego programu²⁹.

Aby nasza strategia była skuteczna, konieczne jest, aby (a) odpowiedni transfer zasobów zagwarantował zaspokojenie podstawowych ludzkich potrzeb, (b) transfer przebiegał niezależnie od woli ludzi odpowiedzialnych za jego prowadzenie. Ten drugi warunek wydaje się szczególnie niepodatny na zakłócenia w fazie implementacji. Oczywiście, są pewne ograniczenia co do zakresu, w jakim wpływ personalnych decyzji dystrybutorów może zostać wyeliminowany. Jednak tak długo, jak odpowiednie zdefiniowanie praw i obowiązków w ogóle będzie możliwe, administrator odmawiający postępowania wedle zaleceń może być, i zwykle będzie karany za działania niezgodne z przepisami. Zakłóceń w implementacji nie należy się zatem jakoś szczególnie obawiać.

Znacznie poważniejsze zagrożenie wiąże się z tym, że przeznaczone dla realizacji celu zasoby mogą się okazać niewystarczające, aby zapobiec uzależnieniu w populacji, i w związku z tym ludzie zmuszeni zostaną do zwrócenia się o dobrowolną pomoc do rodziny, przyjaciół i funduszy charytatywnych, które miałyby uzupełnić niedobrowolną pomoc ze strony państwa. Empiryczna ewidencja wskazuje na to, że nawet minimalne amerykańskie *welfare state* wiele zrobiło w kierunku eliminacji ubóstwa i związanej z nim zależności³⁰. Nie wyeliminowało jej jednak całkowicie, i raczej nie można oczekiwać, że tak się stanie.

Fiasko pełnej realizacji polityki w tym względzie nie kompromituje jednak całego zamysłu. Pod względem moralnym nie liczy się tylko to, jaka część pomocy w pełni osiągnęła cel, ale i to, w jakim stopniu się to udało. Jeżeli związane z wyzyskiem uzależnienie jest złe, to jego częściowa eliminacja jest lepsza niż nie wyeliminowanie jej w całości. Zawodność implementacji z powodu niewystarczających, przeznaczonych na nią środków sprawia jednak, że program jest mniej skuteczny niż mógłby być. Sprawia, że program jest skuteczny częściowo, a nie że w całości ponosi fiasko. (...)

²⁹ Wildavsky A. 1979. *Speaking Truth to Power*. Univ. Of California Press.

³⁰ Danziger S, Haveman R, Plotnick R. 1981. How income transfer programs affect work, savings and income distributions. *Journal of Economic Literature* 19.