

*Ryszard Kowalski*

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## Źródła trwałości państwa dobrobytu

### 1. Wprowadzenie

Państwu dobrobytu (*welfare state*) od początku jego istnienia wieszczono rychły upadek. Z upływem lat zmieniała się jedynie lista głównych czynników, które miały jakoby nieuchronnie prowadzić do zarzucenia idei odpowiedzialności zbiorowości za wzrost dobrobytu wszystkich jej członków. W latach 50. minionego wieku dyskurs naukowy zdominowało przekonanie o nadmiernej (!) aktywności państwa w obszarze tworzenia sieci bezpieczeństwa socjalnego oraz powodowanej przez nie presji inflacyjnej. W następnym dziesięcioleciu państwo dobrobytu traktowano jako niewystarczająco skuteczne narzędzie kreowania egalitarnych rozwiązań, w latach 70. silnie akcentowano jego destrukcyjne oddziaływanie na etykę pracy, w latach 80. ponownie oceniano je negatywnie ze względu na rozmiary jego aktywności, dodatkowo zaś obwiniano za stagflację, czemu towarzyszyło rosnące przekonanie o jego zagrożeniu dla demokratycznego kapitalizmu<sup>1</sup>. Lata 90. minionego stulecia i początek XXI w. to dominacja w dyskusji nad przyszłością państwa dobrobytu dwóch nowych zmiennych objaśniających jego domniemany regres (lub nawet koniec), a mianowicie globalizacji oraz starzenia się społeczeństw krajów wysoko rozwiniętych.

To historyczne uporządkowanie głównych wątków debaty nad państwem dobrobytu, mimo że bardzo skrótowe, pozwala postawić zasadnicze pytanie:

---

<sup>1</sup> Zob. M. Pearson, P. Scherer, *Balancing Security*, „OECD Observer” 1997, nr 205; oraz F.G. Castles, *The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 2 i 3.

skoro w każdym z tych okresów państwo dobrobytu znajdowało się jakoby w ogromnym kryzysie, niekiedy zarysowywanym tak silnie, że jedynym rozsądnym rozwiązaniem wydawało się jego odrzucenie, to dlaczego na początku XXI w. nadal pozostaje ono dominującym wzorcem organizacji zadań publicznych w sferze socjalnej i ekonomicznej krajów wysoko rozwiniętych? Poszukując uzasadnienia tej trwałości, należy odwołać się do argumentacji natury politycznej, filozoficznej oraz ekonomicznej.

## 2. Uzasadnienie polityczne

We współczesnym dyskursie politologicznym (i socjologicznym) ewolucja państwa dobrobytu – w tym trwałość większości jego instytucji w zmieniających się uwarunkowaniach zewnętrznych – wyjaśniana bywa najczęściej dwojako: poprzez odwołanie się do teorii zasobów władzy (*power resources theory*) bądź też przez koncepcję zależności od ścieżki (*path dependency*).

Zgodnie z teorią zasobów władzy, rozwijaną szczególnie intensywnie w latach 80. i na początku lat 90. minionego wieku<sup>2</sup>, państwo dobrobytu jest efektem rywalizacji społeczno-ekonomicznych grup interesu, odzwierciedlających podziały klasowe charakteryzujące daną zbiorowość. Konkretny kształt państwa dobrobytu, jego wielkość i sposób radzenia sobie z bolączkami społecznymi jest zatem pochodną względnej siły poszczególnych klas. W konflikcie dystrybucyjnym, jakiego stronami są poszczególni aktorzy-klasy, istotne znaczenie ma przy tym stronnicza polityka (*partisan politics*), w której różnice ideologiczne między partiami politycznymi znajdują odzwierciedlenie w odmienności decyzji w zakresie formułowania pożądanых rozwiązań w sferze społecznej i ekonomicznej zbiorowości. Innymi słowy, rozmiary państwa dobrobytu są wypadkową oddziaływania dwóch, częściowo stojących w opozycji, instytucji (rzec również można: gwarantów) władzy – rynku i polityki<sup>3</sup>. Władza pochodząca z rynku jest władzą przypisaną niektórym jednostkom bardziej niż innym, gdyż zasoby ekonomiczne będące jej nośnikiem dystrybuowane są zgodnie z logiką mechanizmu rynkowego nierównomiernie. Natomiast władza gwarantowana przez politykę,

---

<sup>2</sup> Zob. np. W. Korpi, *The Democratic Class Struggle*, Routledge & Kegan Paul, London 1983; W. Korpi, *Power Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanation in the Study of Power*, „Sociological Theory” 1985, vol. 3, nr 2; W. Korpi, *Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930*, „American Sociological Review” 1989, vol. 54, nr 3; G. Esping-Andersen, *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton University Press, Princeton 1985; oraz G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.

<sup>3</sup> W. Korpi, *Power, Politics, and ...*, s. 312.

której nośnikiem w ustroju demokratycznym są prawo do głosowania oraz prawo do podejmowania działań zbiorowych, dzielona jest egalitarnie. Stąd też w każdej zbiorowości zarysowuje się antagonizm między tymi, którzy mają większe zasoby ekonomiczne (mniejszość), a tymi, którzy dysponują większymi zasobami władzy o proweniencji politycznej (większość). Jego intensywność oraz rozmiary przewagi w zasobach władzy pomiędzy klasami rzutują na ukształtowanie się realizowanego w zbiorowości modelu państwa dobrobytu.

Powstaje jednak pytanie, jak w zgodzie z teorią zasobów władzy wyjaśnić względną trwałość zdobytych państwa dobrobytu. Podstawowy problem stanowi tutaj idea stronniczego polityka. Jeżeli miałyby być tak, że ideologia ma znaczenie, to silnie upraszczając, zmiana rządzącej partii politycznej winna skutkować znacznymi korektami polityki państwa dobrobytu. Dla przykładu, w modelu socjaldemokratycznym – żeby użyć typologii G. Espinga-Andersena<sup>4</sup> – należałoby oczekiwać w przypadku przejścia sterów rządu przez partię konserwatywną istotnego odrotu od zaawansowanego państwa dobrobytu. Niewystępowanie takiego zdarzenia może być tłumaczone albo tym, że nie tylko partie lewicowe są protagonistami państwa dobrobytu (ale również np. partie chrześcijańskiej demokracji), albo że wystarczającym warunkiem utrzymania względnego *status quo* jest występowanie po stronie opozycji silnych, scentralizowanych związków zawodowych oraz partii lewicowych<sup>5</sup>. Pierwszy argument jest słaby, gdyż nie wynika z niego identyczność wizji państwa dobrobytu pomiędzy jego zwolennikami, a tylko wtedy byłaby gwarantowana stabilność jego instytucji. Drugi argument jest znacznie silniejszy i pozwala zbudować skorygowany obraz stronniczego polityka, nie bezkompromisowego w realizacji założeń ideowych odnośnie do polityki społecznej, ale uznającego konieczność istnienia pewnej inercji całego systemu zabezpieczenia społecznego jako ceny płaconej za poparcie polityczne<sup>6</sup>. Każde beneficjum tworzy bowiem swych obrońców – im bardziej uniwersalny ma charakter, tym obrona jest silniejsza i tym bardziej kształt przyszłej polityki jest pochodną kalkulacji politycznych, w których głównym celem jest niezrażanie do swego programu politycznego dużej grupy beneficjentów-wyborców. Nie sposób nie zauważyć, że w takiej perspektywie, nawet jeżeli stronnicy politycy odgrywają jeszcze pewną rolę w określaniu konkretnej postaci systemu społeczno-gospodarczego, zbiór możliwych wariantów wyboru w polityce społecznej i gospodarczej – o ile chcą postępować racjonalnie z punktu widzenia szans na reelekcję – zdecydowanie zmaleł<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of ...*

<sup>5</sup> W. Korpi, *Power, Politics, and ...*, s. 313.

<sup>6</sup> C. Brooks, J. Manza, *Why Do Welfare States Persist?*, „Journal of Politics” 2006, vol. 68, nr 4, s. 817.

<sup>7</sup> Odmienność roli polityków w okresie wzrostu państwa dobrobytu i w okresie jego dojrzałości skłoniła Paula Piersona do odrzucenia koncepcji stronniczego polityka (i szerzej: teorii zasobów

Koncepcja zależności od ścieżki – alternatywne do teorii zasobów władzy źródło wyjaśnienia popularności państwa dobrobytu oferowane przez nauki polityczne – tłumaczy trwałość zdobyczy państwa dobrobytu, tak samo jak uzasadnia różnice w kształcie polityki społecznej realizowanej w poszczególnych krajach, a mianowicie poprzez przywiązanie do konkretnej trajektorii rozwoju polityki społecznej<sup>8</sup>. Raz zainicjowane programy państwa dobrobytu nie podlegają łatwym i szybkim modyfikacjom ze względu na wytworzone przez nie skomplikowane sieci powiązań społecznych i ekonomicznych. W procesie adaptacji do konkretnych rozwiązań w sferze polityki społecznej zarówno jednostki, jak i organizacje zajmują takie pozycje i dokonują takich zobowiązań, że koszt zmiany określonych programów społecznych jest wyższy niż koszt ich kontynuacji. Procesy społeczne, w szczególności rozwój instytucji, mogą być zatem z powodzeniem wyjaśniane tak, jak zmiany technologiczne. Zarówno w wypadku tych pierwszych, jak i drugich trudności ze znaczącymi modyfikacjami przyjętych w przeszłości rozwiązań wynikają z wysokich kosztów wprowadzenia (kosztów stałych) skutkujących możliwością ich rozwijania z wykorzystaniem rosnących przychodów ze skali, efektu uczenia się, efektów sieciowych i oczekiwań adaptacyjnych<sup>9</sup>. Wszystko to powoduje, że ewentualne zmiany w zaawansowanym państwie dobrobytu mogą mieć wyłącznie charakter powolnej ewolucji.

### 3. Uzasadnienie filozoficzne

Państwo dobrobytu może być postrzegane nie tylko jako efekt procesów politycznych o określonej dynamice, ale również jako sposób dopełniania przez zbiorowość moralnego obowiązku troski o tych członków społeczności, których pozycja określana jest poprzez decyzje rynkowe pozostałych jednostek. Wtedy jego trwałość staje się wytłumaczalna nie tylko przez pryzmat egoistycznych pobudek beneficjentów określonych programów społecznych, nie wynika tylko z kalkulacji własnej korzyści, jak można by wnioskować

---

władzy) na rzecz koncepcji nowej polityki (*new politics*), w której podmiotem sprawczym nie są już wyborcy skupiający się wokół tradycyjnie rozumianych partii lewicowych, umiarkowanych czy też prawicowych, ale odbiorcy i zarazem obrońcy określonych programów społecznych, czyli grupy jednostek identyfikowane np. jako wyborcy bezrobotni, wyborcy chorzy, wyborcy emeryci. P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, „World Politics” 1996, vol. 48, nr 2.

<sup>8</sup> Szerzej zob. np. P. Pierson, *Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity*, „Journal of European Public Policy” 1998, vol. 5, nr 4, s. 552 i 553; oraz P. Pierson, *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies* [w:] *The New Politics of the Welfare State*, red. P. Pierson, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 414–419.

<sup>9</sup> P. Pierson, *Coping with...*, s. 415.

z przedstawionych uzasadnień o charakterze politycznym, ale znajduje inne wyjaśnienie, mające, co ważne, również znaczenie legitymizujące. Najogólniej rzecz ujmując, silna potrzeba istnienia państwa dobrobytu i niezgoda na jego demontaż to naturalne następstwa traktowania tego rodzaju polityki publicznej jako narzędzia realizacji sprawiedliwego porządku społecznego (a przynajmniej sposobu radzenia sobie z rażącą niesprawiedliwością), jako próby urzeczywistnienia tego, co można by nazwać wspólnym minimum w konstrukcji dobrze urządzonej zbiorowości.

Ważne jest, aby pamiętać, że w uzasadnieniu natury filozoficznej nie chodzi oczywiście o wykazanie jednomyślności w realnych działaniach wszystkich tych, którzy w przeszłości przyczynili się do rozwoju państwa dobrobytu, jak i tych, którzy obecnie decydują o losie określonych programów społecznych. Chodzi raczej o pokazanie tego, że jednostki – w ściśle określonej, hipotetycznej sytuacji – uznałyby za konieczne zobowiązanie władzy publicznej do troski o dobrobyt jednostkowy, do działań mających na celu zapewnienie warunków realizacji indywidualnych planów życiowych. Jakże zatem należałoby podać teoretyczne okoliczności, których konsekwencją byłby postulat organizacji działań zbiorowości w sferze socjalnej mogących stanowić punkt odniesienia dla państwa dobrobytu – tworu niedoskonałego, bo rzeczywistego?

Współcześnie zwolennicy państwa dobrobytu odwołują się w poszukiwaniu legitymizacji aktywnej roli państwa w życiu społecznym najczęściej do idei sprawiedliwości jako bezstronności (*justice as fairness*) zaproponowanej przez Johna Rawlsa w 1971 r.<sup>10</sup>

Sprawiedliwość według Rawlsa w swej zasadniczej postaci sprowadza się do jednej maksymy, zgodnie z którą „wszelkie pierwotne dobra społeczne<sup>11</sup> – wolność i szanse, dochód i bogactwo, a także to, co stanowi podstawy poczucia własnej wartości – mają być rozdzielane równo, chyba że nierówna dystrybucja któregośkolwiek z tych dóbr bądź wszystkich jest z korzyścią dla najmniej

---

<sup>10</sup> Dokładniej rzecz ujmując, raczej rozwinięta w bardzo kompleksowy sposób – Rawls zaprezentował bowiem pierwsze elementy swej idei już w 1957 r.

<sup>11</sup> Rawls za pierwotne dobra społeczne uważa takie, których każdy racjonalnie postępujący człowiek pożąda, niezależnie od tego, jak wyglądają jego konkretne plany życiowe (do tej grupy dóbr należą np. prawa i wolności, władza i możliwości, dochód i bogactwo, szacunek dla samego siebie). Oprócz nich istnieją jeszcze naturalne dobra pierwotne, tj. zdrowie, wigor, inteligencja czy wyobraźnia. J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 89. W późniejszym okresie, zauważając błędne uzasadnienie sposobu wyłaniania indeksu dóbr pierwotnych, bo oparte na niezbyt precyzyjnie określonych preferencjach i pragnieniach, Rawls wyznacznikiem tych dóbr czyni wyłącznie potrzeby ludzi jako obywateli – obywateli wolnych i równych (jako podmioty moralne), w pełni i normalnie ze sobą kooperujących w tworzoną przez siebie społeczność (równocześnie nieco uściślając ten indeks). J. Rawls, *Social Unity and Primary Goods* [w:] *Utilitarianism and Beyond*, red. A. Sen, B. Williams, Cambridge University Press, Cambridge 1982, s. 162, 172 i 173.

uprzywilejowanych”<sup>12</sup>. Tak sformułowana „ogólna teoria sprawiedliwości” buduje oczywiście jedynie zarys wizji dobrze urządzonego społeczeństwa. Rozdzielane według jej wymogów dobra wchodziłyby, przynajmniej w niektórych przypadkach, ze sobą w konflikt – wzrost dochodów poszczególnych członków zbiorowości mógłby przecież odbywać się kosztem ich jednostkowej wolności. Stąd też przekaz „ogólnej teorii” wyjaśniony został przez Rawlsa przez jej określenie w postaci dwóch bardziej szczegółowych zasad sprawiedliwości oraz ustalenie reguł pierwszeństwa dla potencjalnie konkurencyjnych wartości, co ujęte zostało następująco<sup>13</sup>:

„Pierwsza zasada:

Każda osoba winna mieć równe prawo do jak najszerszego całościowego systemu równych podstawowych wolności, dającego się pogodzić z podobnym systemem dla wszystkich.

Druga zasada:

Nierówności społeczne i ekonomiczne mają być tak ułożone, a) aby były z największą korzyścią dla najbardziej upośledzonych, pozostając w zgodzie z zasadą sprawiedliwego oszczędzania; i jednocześnie b) aby były związane z dostępnością urzędów i stanowisk dla wszystkich, w warunkach autentycznej równości szans.

Pierwsza reguła priorytetu (priorytet wolności):

Zasady sprawiedliwości mają być zestawiane w porządku linearnym, a co za tym idzie – wolność może być ograniczana jedynie w imię wolności. (...)

Druga reguła priorytetu (priorytet sprawiedliwości wobec efektywności i dobrobytu):

Druga zasada ma w porządku linearnym pierwszeństwo wobec zasady efektywności i wobec zasady maksymalizowania sumy korzyści; zaś zasada równych szans ma pierwszeństwo wobec zasady dyferencji”<sup>14</sup>.

Przekonanie o wyższości swej teorii sprawiedliwości nad pozostałymi wywodzi J. Rawls, stosując specyficzną konstrukcję w postaci zasłony niewiedzy (*veil of ignorance*), towarzyszącej wolnym, racjonalnie myślącym i niezainteresowanym sobą nawzajem jednostkom w sytuacji pierwotnej (*original position*), a więc w momencie decydowania o kształcie zasad rządzących zbiorowością, do której przynależą. Sytuacja pierwotna stanowi odpowiednik stanu natury w tradycyjnej teorii umowy społecznej i jest tylko hipotetycznym wybiegiem, środkiem do realizacji celu, jakim jest znalezienie najbardziej właściwej teorii spra-

---

<sup>12</sup> J. Rawls, *Teoria...*, s. 416.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 414 i 415.

<sup>14</sup> Zasada dyferencji to nazwa wprowadzona przez Rawlsa dla pierwszej części drugiej zasady sprawiedliwości.

wiedliwości<sup>15</sup>. Zastona niewiedzy oznacza, że jednostki nie znają swego miejsca w społeczeństwie, swej pozycji klasowej, statusu społecznego, nie są świadome swych naturalnych uzdolnień i dyspozycji, szczegółów planu życiowego, predyspozycji psychicznych. To zawężenie zakresu posiadanej wiedzy partykularnej ma jednak jeszcze poważniejszy charakter: strony nie są w stanie zidentyfikować uwarunkowań ekonomicznych, politycznych, kulturowych i cywilizacyjnych własnego społeczeństwa. Znane im są jedynie najbardziej ogólne prawa, zasady i teorie z dziedziny polityki, ekonomii, organizacji społeczeństwa, psychologii, a więc posiadają informacje tylko w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do określenia zasad sprawiedliwego porządku społecznego<sup>16</sup>. W ten sposób uczestnicy sytuacji pierwotnej nie są w stanie wykorzystywać naturalnych i społecznych okoliczności na własną korzyść, co przy założeniu ich równości jako podmiotów moralnych powoduje, że osiągnięte w tych warunkach porozumienie odnośnie do kształtu wybranej koncepcji sprawiedliwości nosić będzie wszelkie znamiona uczciwości i bezstronności (stąd formuła „sprawiedliwość jako bezstronność”). Powstaje pytanie: jaki wybór będzie przy takich ograniczeniach racjonalny? Z pewnością taki, który zabezpieczy interesy jednostki w możliwie najlepszy sposób, w sytuacji gdyby okazało się, że znajduje się ona w grupie najbardziej upośledzonych obywateli. Inaczej mówiąc, racjonalna decyzja to wybór takich zasad sprawiedliwości, które odzwierciedlać będą strategię „maksyminu”, tzn. maksymalizowania swego udziału (tego, co dostaniemy), w sytuacji minimum, rozumianego jako najgorsze położenie społeczne<sup>17</sup>. Takie postępowanie będzie atrakcyjniejsze chociażby od maksymalizowania użyteczności całkowitej czy też użyteczności *per capita*, w wypadku których w pełni zasadne mogłoby się okazać poświęcenie losu jednostki lub losu pewnych grup społecznych na rzecz pomyślności ogółu.

Realizację zasad sprawiedliwości w wymiarze politycznym i społecznym ubezpiecza w dobrze urządzonym społeczeństwie konstytucja polityczna. Stojąc na straży poczynionych w sytuacji pierwotnej uzgodnień, staje się ona ostatecznym regulatorem wszelkich pozostałych głównych instytucji w systemie demokratycznym. Ponieważ rządowi przypisana jest rola egzekutora zasady dyferencji, to w jego gestii leży korekta wyniku wolnej gry sił rynku w kierunku

---

<sup>15</sup> Wcześniej ideę sytuacji pierwotnej – choć z zamiarem zgola odmiennym od celu przyświecającego Rawlsowi, bo do uprawomocnienia pewnej formy utylitaryzmu – zastosowali w swych pracach ekonomiści: William Vickrey (*Measuring Marginal Utility by Reactions to Risk*, „Econometrica” 1945, vol. 13, nr 4; *Utility, Strategy, and Social Decisions Rules*, „Quarterly Journal of Economics” 1960, vol. 74, nr 4) oraz John C. Harsanyi (*Cardinal Utility in Welfare Economics and in the Theory of Risk-taking*, „Journal of Political Economy” 1953, vol. 61, nr 5; *Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility*, „Journal of Political Economy” 1955, vol. 63, nr 4).

<sup>16</sup> J. Rawls, *Teoria...*, s. 34, 190–192.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 212.

redystrybucji korzyści od uprzywilejowanych do upośledzonych. Rząd, jako aktywny uczestnik procesów rynkowych, wykonując tak nakreślone zadanie, spełnia cztery funkcje (które Rawls nazywa również jego „działami”), tj. alokacyjną, stabilizacyjną, transferową oraz dystrybucyjną. Celem funkcji alokacyjnej jest zapewnienie możliwie największej konkurencji na poszczególnych rynkach, a przez to poziomu cen zgodnego z wymogami efektywności ekonomicznej, oraz korekta uwarunkowań rynkowych w przypadku nieodzwierciedlenia przez te ceny kosztów czy też korzyści społecznych. Funkcja stabilizacyjna sprowadza się do czynienia wysiłków w kierunku „w miarę pełnego zatrudnienia”, toteż także jej przyświeca idea utrzymania efektywności gospodarki rynkowej. Trzeci dział – transferowy – odpowiedzialny jest za ustalenie minimum socjalnego, które uwzględniałoby pewne potrzeby gospodarstw domowych, umiejscowione pośród innych, niekiedy konkurencyjnych roszczeń, a zupełnie pominięte we wzorcu dystrybucji konkurencyjnego systemu cen. Ostatnia z funkcji – dystrybucyjna – polega nie tylko na kreowaniu sprawiedliwych udziałów przy dzieleniu społecznych korzyści i zapobieganiu koncentracji władzy związanej z nadmiernym bogactwem, zagrażającej wolności i autentycznej równości szans, ale także na tworzeniu systemu podatkowego, generującego dochody do budżetu państwa w takiej wysokości, jaka zapewni rzeczywistą realizację zasad sprawiedliwości<sup>18</sup>.

Szeroki zakres ingerencji państwa w procesy gospodarcze, konieczny do ukształtowania struktury podstawowej społeczeństwa zgodnie z ideą sprawiedliwości jako bezstronności, zastosowanie maksimum prowadzące niewątpliwie do egalitarnego wzorca dystrybucji – przywodzą na myśl ideę państwa dobrobytu<sup>19</sup>. Choć, jak już wspomniano, trudno doszukiwać się identyczności intencji

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 378–382.

<sup>19</sup> Trzeba jednak dodać, że zdaniem Rawlsa to jednak model demokracji właścicielskiej (*property-owning democracy*) odpowiadałby bardziej niż państwo opiekuńcze jego wizji sprawiedliwie urządzonego społeczeństwa (bądź też model liberalnego reżimu socjalistycznego – wybór między nim a demokracją właścicielską uzależniony jest od uwarunkowań historycznych, instytucjonalnych i kulturowych poszczególnych społeczeństw). Podstawowa różnica pomiędzy tymi dwiema koncepcjami dotyczy celów, jakie stawiają sobie instytucje działające w ich ramach. W państwie opiekuńczym dbają one o system zabezpieczeń, który pozwoliłby każdemu na utrzymanie pewnego minimalnego poziomu życia i ochronił przed nadmiernym negatywnym wpływem takich zdarzeń losowych jak bezrobocie czy choroba. Nie gwarantują jednak redukcji ogromnych, dziedzicznych nierówności w alokacji bogactwa (środków produkcji), a także w uzyskiwanych dochodach, przez co godzą w obydwie zasady sprawiedliwości. W demokracji właścicielskiej natomiast wszelkie starania czynione są z zamiarem rozproszenia własności dóbr i kapitału, tak aby społeczna kooperacja miała charakter powszechny i nie ograniczała się do współpracy nielicznych, uprzywilejowanych pod względem posiadanych zasobów produkcyjnych i dochodu jednostek. W ten sposób państwo wyposaża swych obywateli w narzędzia pozwalające wziąć odpowiedzialność za własny los. J. Rawls, *Teoria...*, s. 381–385; oraz *Przedmowa do wydania polskiego* [w:] J. Rawls, *Teoria...*, s. XVI–XVIII.



twórców czy też wszystkich obrońców państwa dobrobytu oraz intencji jednostek znajdujących się w hipotetycznej sytuacji pierwotnej, to koncepcja Rawlsa – w kontekście poszukiwań źródeł trwałości państwa dobrobytu dostarczająca wyjaśnienia normatywnego – pozwala zrozumieć nie tylko powody, dla których trwają pewne instytucje, rozwiązania, programy polityki społecznej, ale przede wszystkim to, dlaczego powinny one trwać.

#### 4. Uzasadnienie ekonomiczne

Zgłębiając kwestię źródeł trwałości państwa dobrobytu, należy zapytać, w jakim stopniu teoria ekonomii tłumaczy jego istnienie. Czy można podać ekonomiczną argumentację przemawiającą za realizacją przez władze publiczne przynajmniej niektórych programów polityki społecznej? Nie wyczerpując w żadnej mierze tego zagadnienia i nie wnikając w rozległą dyskusję na temat wpływu państwa dobrobytu na ekonomiczne rezultaty krajów realizujących odmienne jego modele<sup>20</sup>, analizę skierowano wybiórczo na sferę ubezpieczeń społecznych. Rozważono zatem, czy państwo rzeczywiście winno ingerować w ten najważniejszy element systemu zabezpieczenia społecznego.

W leseferystycznej wizji społeczeństwa wszelka korekta rozkładu zasobów społecznych – powodowana altruistycznymi odczuciami w stosunku do jednostek znajdujących się w najgorszym położeniu – winna mieć charakter dobrowolnie motywowanej redystrybucji, zachodzącej wewnątrz zbiorowości na podstawie umowy filantropów. Można mieć wątpliwości, czy rzeczywiście brak działań państwa w sferze społecznej spowodowałby wzmożoną aktywność nieegoistycznie nastawionych jednostek, wystarczającą do zastąpienia państwa dobrobytu w wypełnianiu jego zadań. Nawet gdyby jednak porzucić wiarę w odpowiednią skalę tego typu działań, nadal można byłoby utrzymywać, że jednostka jest w stanie sama zaradzić nieprzyjemnym konsekwencjom pewnych zdarzeń

---

<sup>20</sup> Należy jednak zauważyć, że dyskusja ta jest niestety często po prostu nierzetelna, gdyż przejawia się w niej specyficzne podejście badawcze, sprowadzające się do opisu wyłącznie strony kosztowej państwa dobrobytu i budowania na tej podstawie jego wizji jako podstawowej przeszkody w osiągnięciu przez zbiorowość wyższego poziomu dobrobytu. Tymczasem elementarna uczciwość kazałaby w prowadzonych analizach uwzględnić korzyści społeczne, jakie płyną z określonej aktywności władz publicznych. Poza tym należy mieć świadomość, że państwo dobrobytu jest pomysłem zbiorowości, za którym stoją względy przede wszystkim pozaekonomiczne, i jego ocena tylko za pomocą wskaźników ekonomicznych, choć najpewniej interesująca i potrzebna, nie jest wystarczającym powodem do wyciągania daleko idących wniosków o konieczności odrotu od tego projektu społecznego. Warto po prostu pamiętać, że ekonomiczne miary nie opisują i nie stanowią najistotniejszego elementu oceny wszystkich ludzkich działań – czy to jednostkowych, czy zbiorowych.

losowych. Wprawdzie określone bolączki społeczne są złem, ale dlaczego jednostki miałyby w ogóle oczekiwać pomocy czy to ze strony innych członków zbiorowości, czy też państwa, zamiast ubezpieczyć się po prostu przed głównymi rodzajami ryzyka życiowego na prywatnym rynku ubezpieczeń. Przy zastosowaniu znanej już zasłony niewiedzy, wszyscy, o ile nie byłiby ryzykantami, preferowaliby takie rozwiązanie. Przeniesienie tej chęci do realnego świata napotkałoby jednakże wiele problemów, które wynikają właśnie z tej rzeczywistości, a spośród których najistotniejszym wydaje się asymetryczna informacja. Dwa zjawiska niejako ją konstytuujące – pokusa nadużycia i selekcja negatywna – wpływają bowiem destrukcyjnie na możliwości zabezpieczenia się przed skutkami pewnych zdarzeń losowych na prywatnym rynku ubezpieczeniowym.

Pokusa nadużycia pojawi się zawsze, gdy ubezpieczający nie jest w stanie w wystarczającym stopniu (lub w ogóle) kontrolować działań ubezpieczonego. W wypadku chociażby ubezpieczenia od bezrobocia jednostki, które zostałyby ubezpieczone, zaczęłyby zachowywać się inaczej niż przed wykupieniem polisy, obniżając zapewne swoją skłonność do podnoszenia kwalifikacji, przekwalifikowania, korygując bodźce do poszukiwania pracy oraz intensywność owych poszukiwań w przypadku wystąpienia zdarzenia objętego ubezpieczeniem<sup>21</sup>. To wszystko leży poza zasięgiem skutecznej kontroli ubezpieczającego, stąd też nieosiągalna jest taka ochrona na prywatnym rynku, przynajmniej jako ogólna zasada rządząca zbiorowością. Trzeba oczywiście pamiętać, że pokusa nadużycia nie znika, gdy ubezpieczającym staje się państwo, ale nie zmienia to prowadzonej argumentacji na rzecz nieistnienia określonych typów ubezpieczeń na rynku. Nie bez znaczenia dla jej wzmocnienia jest natomiast konstatacja, że bezrobocie jest zjawiskiem w dużej mierze wynikającym z cyklicznych wahań koniunktury, a więc jako zdarzenie objęte potencjalnym ubezpieczeniem nie spełnia warunku niezależności prawdopodobieństw wystąpienia pomiędzy ubezpieczonymi<sup>22</sup>.

Z kolei selekcja negatywna, w przeciwieństwie do pokusy nadużycia, nie wynika z nieznamomości przez ubezpieczyciela zachowań potencjalnych ubezpieczonych, ale z ich charakterystyk. Jak dalekie ma to konsekwencje, najlepiej widać na przykładzie ubezpieczenia zdrowotnego. W sytuacji niewiedzy o istotnych elementach określających stan zdrowia jednostek jedynym rozwiązaniem byłoby uśrednienie ryzyka i wyznaczenie na tej podstawie składek zdrowotnych. Byłyby one jednak niekorzystne dla osób oceniających ryzyko pogorszenia swego stanu zdrowia jako niskie, stąd też nie ma ich na rynku ubezpieczeniowym, co z kolei oznacza pozostanie na nim osób wyłącznie z grupy podwyższonego

<sup>21</sup> Choć jest to ważniejsza strona rozpatrywanego zagadnienia, trzeba pamiętać również o tym, że ubezpieczenie takie może zachęcać do rezygnacji z pracy bądź zmniejszać związane z tą rezygnacją opory.

<sup>22</sup> Por. N. Barr, *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 107.

ryzyka. W wypadku takich reakcji pierwotnie określona wysokość składki staje się jednak nieadekwatna i musiałaby ulec podwyższeniu. Jeżeli uwzględnić, że niektóre jednostki z grupy wysokiego ryzyka mogłyby opuścić rynek ze względu na finansową przeszkodę, jaką stworzyła dla nich nowa wysokość składki, prawdopodobne staje się uruchomienie mechanizmu prowadzącego do destrukcji całego rynku tego typu ubezpieczeń. Nawet gdyby przetrwał on w szczątkowej formie, poza ochroną przed skutkami choroby pozostawałoby bardzo wielu członków zbiorowości. Rozwiązaniem tego problemu byłaby ingerencja państwa polegająca na zobowiązaniu wszystkich jednostek do zawarcia umowy ubezpieczeniowej.

Jeżeli założy się, że ubezpieczyciele mają jednak pewną informację o jednostkach, wynikającą chociażby z dokumentacji zdrowotnej, to ich zachowanie cechowałoby się unikaniem ubezpieczania jednostek o bogatej historii przebytych chorób czy też narażonych – na skutek chociażby uwarunkowań środowiskowych bądź rodzaju wykonywanej pracy – na duże ryzyko utraty zdrowia, co nazywane bywa strategią zbierania śmietanki (*cream-skimming*). Oferta ubezpieczeniowa byłaby adresowana wtedy tylko do grup niskiego ryzyka. Poza jej zasięgiem pozostałyby jednostki cierpiące na przewlekłe ciężkie choroby, których objawy pojawiają się cyklicznie i wymagają kosztownego leczenia. W ich wypadku nie ma mowy o ryzyku wystąpienia choroby, ale jest pewność. Przed pewnymi zdarzeniami nie sposób zabezpieczyć się na prywatnym rynku ubezpieczeń.

Wszystkie powyższe powody wskazują niezbicie, że władza publiczna stojąca wyłącznie na straży prawa i porządku jest dalece niewystarczająca oraz że istnienie państwa dobrobytu jest konieczne również z ekonomicznego punktu widzenia – chociażby jako reakcja na niekompletność rynków, jaka byłaby udziałem zbiorowości realizującej ideę państwa minimum. Taka konstatacja nie przesądza oczywiście ani o formie, ani o wielkości redystrybucji zasobów społecznych, sugeruje jednak płonność wiary, że bez państwa podejmującego socjalne zadania świat byłby najlepszym z możliwych. Można zatem przypuszczać, że państwo dobrobytu jest racjonalizacją oczekiwań wolnych jednostek, a nie nieuchronnym ich zniewoleniem.

## 5. Zakończenie

Państwo dobrobytu jest projektem o ugruntowanej pozycji w społeczeństwach krajów wysoko rozwiniętych. Na jego trwałość wpływ ma przy tym wiele czynników o różnorodnym charakterze: politycznym, socjologicznym, filozoficznym i ekonomicznym. Nie oznacza to oczywiście, że nie będzie ono ulegało

przeobrażeniom w odpowiedzi na istotne procesy społeczno-ekonomiczne charakteryzujące przełom XX i XXI w. Byłoby zresztą naiwnością zakładać – uwzględniając szczególnie wiedzę historyczną – niezmiennosc państwa dobrobytu. Chodzi tylko o to, że każda racjonalna dyskusja musi wychodzić z jednego podstawowego założenia: o ile nie nastąpi jakaś niespotykana rewolucja w sferze wartościowania, wszelkie procesy dostosowawcze będą miały wyłącznie charakter ewolucyjny, a wizja rychłego upadku państwa dobrobytu jest raczej płonną nadzieją jego przeciwników niż realnym opisem przyszłych procesów społecznych.

## Literatura

- Barr N., *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Brooks C., Manza J., *Why Do Welfare States Persist?*, „Journal of Politics” 2006, vol. 68, nr 4.
- Castles F.G., *The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Esping-Andersen G., *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton University Press, Princeton 1985.
- Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.
- Harsanyi J.C., *Cardinal Utility in Welfare Economics and in the Theory of Risk-taking*, „Journal of Political Economy” 1953, vol. 61, nr 5.
- Harsanyi J.C., *Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility*, „Journal of Political Economy” 1955, vol. 63, nr 4.
- Korpi W., *Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930*, „American Sociological Review” 1989, vol. 54, nr 3.
- Korpi W., *Power Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanation in the Study of Power*, „Sociological Theory” 1985, vol. 3, nr 2.
- Korpi W., *The Democratic Class Struggle*, Routledge & Kegan Paul, London 1983.
- Pearson M., Scherer P., *Balancing Security*, „OECD Observer” 1997, nr 205.
- Pierson P., *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies* [w:] *The New Politics of the Welfare State*, red. P. Pierson, Oxford University Press, Oxford 2001.
- Pierson P., *Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity*, „Journal of European Public Policy” 1998, vol. 5, nr 4.
- Pierson P., *The New Politics of the Welfare State*, „World Politics” 1996, vol. 48, nr 2.
- Rawls J., *Social Unity and Primary Goods* [w:] *Utilitarianism and Beyond*, red. A. Sen, B. Williams, Cambridge University Press, Cambridge 1982.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Vickrey W., *Measuring Marginal Utility by Reactions to Risk*, „Econometrica” 1945, vol. 13, nr 4.
- Vickrey W., *Utility, Strategy, and Social Decisions Rules*, „Quarterly Journal of Economics” 1960, vol. 74, nr 4.

## **The Sources of the Lasting Character of the Welfare State**

The failure of the welfare state was announced soon after the very concept was introduced. At the beginning of the 21<sup>st</sup> century, however, it remains to be a dominant pattern for organizing public tasks in the social and economic life of highly developed countries. The lasting character of the concept may be explained by referring it to the combined impact of political, philosophical and economic factors. The popularity of the welfare state, in its political perspective, results from the support given to it by its beneficiaries (power resources theory) as well as from the attachment to a specific trajectory of social policy development (according to the concept of path dependency). The existence of the welfare state and the opposition to its destruction is philosophically justified by regarding this type of public policy as a tool for implementing the notion of social justice. A theoretical support for the welfare state concept may be found in John Rawls' concept of justice as fairness. From the economic perspective, the welfare state provides all individuals with insurance against major social risks – something that the market would not offer due to asymmetric information.

**Ryszard Kowalski** – doktor, adiunkt w Katedrze Mikroekonomii na Wydziale Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

*Zainteresowania naukowo-badawcze:* mikroekonomia, ekonomia dobrobytu, sprawiedliwość ekonomiczna.

*e-mail:* ryszard.kowalski@uek.krakow.pl