

Część III

ŚWIADCZENIA SPOŁECZNE

*Beniamin Włoszczowski**

**KONTROWERSJE WOKÓŁ UDZIAŁU PAŃSTWA W WYDATKACH
NA ŚWIADCZENIA SPOŁECZNE**

1. Cenowa redystrybucja dochodów jest immanentną cechą gospodarki rynkowej. Ingerencja państwa w procesy redystrybucji cenowej we współczesnych gospodarkach rynkowych występuje głównie w dwu formach:

a) gdy dla finansowania swoich wydatków, w tym i na świadczenia społeczne państwo nakłada na produkty i usługi powszechny podatek obrotowy (jedną z odmian podatku obrotowego jest podatek od wartości dodanej) lub podatek selektywny, odnoszący się do określonych artykułów konsumpcyjnych (akcyzy);

b) gdy na niektóre produkty i usługi (tzw. świadczenia społeczne) stosowane są ceny obniżone, a nawet dostarczane bezpłatnie w celu zapewnienia powszechnego dostępu ludności do tych dóbr i usług lub też dostępu grupom ludności spełniającym określone kryteria (dochodowe, wiekowe i in.).

Powstaje tu natychmiast problem finansowania świadczeń społecznych, czyli rekompensaty producentom wspomnianych dóbr i usług ponoszonych przez nich kosztów i utraconych zysków. W wielu przypadkach problem ten jest rozwiązywany w drodze zwiększenia podatków, czyli wzmocnienia pierwszej formy redystrybucji.

Ingerencja państwa w ceny nie jest sprzeczna z gospodarką rynkową, jeśli na przeważającym obszarze gospodarki dominująca pozostaje zasada cen obiektywnych tzn. takich, które odpowiadają rzeczywistym warunkom gospodarowania. Wyjątki od tej zasady są nieliczne. Dzieje się tak, ponieważ

* Doc. dr hab., Politechnika Łódzka.

redystrybucja cenowa dotyka głównie zmian poziomu cen, w mniejszym zaś stopniu ich relacji.

Mimo to, ingerencja państwa w ceny – zarówno w pierwszej, jak i w drugiej formie – ma wielu przeciwników. Kontrowersje wokół ingerencji państwa w ceny są częścią szerszego sporu o rolę państwa we współczesnej gospodarce rynkowej i granice jego ingerencji.

Dalej przedstawiono główne argumenty przeciwników ingerencji państwa w sferę usług społecznych. Jest to uzasadniane z jednej strony celowością oceny poglądów zwolenników ingerencji państwa¹, z drugiej zaś – dużym rozgłosem, jaki uzyskują w ostatnim okresie przeciwnicy tej ingerencji. Wydaje się, że prezentacja argumentów niekwestionowanego lidera kierunku neoliberalnego – M. Friedmana może być pożyteczna.

2. Do sfery usług społecznych zalicza się usługi w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej, szkolnictwa i wychowania, kultury i sztuki, masowej kultury fizycznej, turystyki i wypoczynku. Odpowiednio do dóbr komplementarnych wobec tych usług należą m. in. leki i środki higieny, podręczniki i pomoce szkolne, książki, sprzęt sportowy, turystyczny i rekreacyjny, itp.

Szczególne znaczenie tych usług i dóbr nie jest kwestionowane. Od poziomu i dostępności tych usług i dóbr zależy stan zdrowia i długość życia ludzi, ich rozwój umysłowy i fizyczny, a także poziom wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, poziom kulturalny i in.

Uznanie szczególnego znaczenia tych usług i dóbr nie daje jednak odpowiedzi na zasadnicze pytania:

- czy państwo powinno ingerować w tę sferę?
- czy istnieje alternatywa w stosunku do ingerencji państwa?
- czy państwo jest w stanie sprostać przyjętym na siebie obowiązkom?

Wszystkie trzy pytania są ze sobą ściśle powiązane. Negatywna odpowiedź na pierwsze pytanie zakłada bowiem, że istnieje ktoś lub coś, co potrafi państwo zastąpić. Podobnie wygląda sprawa w przypadku, gdy się uzna, że państwo nie jest w stanie skutecznie realizować zamierzone cele (pytanie trzecie). Sprawę komplikuje jednak fakt, że dyskusja toczy się jednocześnie na dwu płaszczyznach: ideologicznej i pragmatycznej. Rozdzielanie obu przeplatających się wątków ideologicznego i pragmatycznego, jakkolwiek niełatwe, jest jednak niezbędne dla wyjaśnienia istoty sporu.

3. Spór na płaszczyźnie ideologicznej wynika ze zderzenia dwu przeciwstawnych sobie systemów wartości, których wybór ma charakter aksjomatyczny. W szczególności chodzi o przeciwstawienie zasady sprawiedliwości społecznej zasadzie pełnej, nieskrępowanej wolności jednostki.

¹ Por. *Problemy teorii i praktyki polityki cen*, Warszawa 1990, s. 103 i n.

Dokonanie wyboru na rzecz jednej lub drugiej zasady nie wymaga właściwie uzasadnienia. Wystarczy, że uznaje się je za moralnie słuszne. Uznanie zasady sprawiedliwości społecznej za wartość oznacza, że jest ona moralnie słuszna, niezależnie nawet od bezspornych korzyści wynikających z jej stosowania, a także wtedy, gdy realizacji tej zasady towarzyszą określone jako uboczne skutki negatywne. Podobnie ma się rzecz w przypadku uznania za wartość zasady nieskrępowanej wolności indywidualnej.

Jednakże zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy każdej z tych zasad dysponują szerokim arsenalem argumentów. Jedni i drudzy odwołują się do głęboko zakorzenionych cech natury ludzkiej i oczekiwań społecznych. Wskazują na ścisły związek ich opcji z postępem gospodarczym i rozwojem demokracji. Inna jest jednak interpretacja tych pojęć, natomiast konfrontacja argumentów przybiera najczęściej postać walki ideologicznej, w której wszystkie chwytły są dozwolone.

Charakterystycznym przykładem jest tu postawa M. Friedmana, jednego z najbardziej reprezentatywnych przedstawicieli nurtu liberalnego.

W najogólniejszym sensie sprawiedliwość można utożsamiać z równością. Stąd też spór, o którym mowa konkretyzuje się w przeciwstawieniu równości i wolności lub równości i demokracji.

Według M. Friedmana nie ma sprzeczności między równością a wolnością i demokracją, jeśli równość jest rozumiana jako *equality of opportunity*, czyli równość szans lub możliwości. Przeciwnie, jest ona istotnym składnikiem wolności². Wrogiem wolności jest natomiast *equality of income*, co można tłumaczyć jako równość podziału lub *fair shares for all* czyli „wszystkim po równo”. To ostatnie sformułowanie traktuje M. Friedman jako współczesny odpowiednik Marksowskiego hasła: „każdy według zdolności, każdemu według potrzeb”³.

Ludzie rodzą się nierówni. Jedni są wyposażeni przez naturę bardziej, inni mniej hojnie. Zdaniem Friedmana, egalitaryzm możliwości stwarza każdemu człowiekowi szansę osiągnięcia sukcesu na miarę jego zdolności. Dowodząc wyższości egalitaryzmu możliwości nad egalitaryzmem w podziale Friedman posługuje się nogami Marleny Dietrich i pięściami Muhammada Ali⁴. Nie unika w swej argumentacji czysto demagogicznych chwytów. Ustosunkowując się do szeroko rozpowszechnionego poglądu, że niesprawiedliwa jest sytuacja, gdy już na starcie dzieci bogatych rodziców uzyskują ogromną przewagę nad dziećmi rodziców biednych, przyznają, że oczywiście nie jest to sprawiedliwe. Jednak niesprawiedliwość przybiera różne formy.

² „Equality of opportunity, like personal equality is not inconsistent with liberty; on the contrary, it is an essential component of liberty” (M. i R. Friedman, *Free to Choose. A Personal Statement*, Penguin Books, Middlesex England, 1979, s. 165).

³ Tamże, s. 166.

⁴ Tamże, s. 169.

Może mieć formę dziedziczenia papierów wartościowych, domów i fabryk. Może też mieć formę dziedziczenia talentów: muzycznych zdolności, siły, matematycznego geniuszu. Dziedziczeniu własności można łatwiej przeszkodzić aniżeli dziedziczeniu talentów. Czyż z moralnego punktu widzenia istnieje jakaś różnica między nimi? Jednak wielu ludzi razi dziedziczenie własności, a nie razi dziedziczenie talentów⁵. I dalej, jeśli traktować poważnie zasadę równościowego podziału należałoby młodzieży z mniejszymi zdolnościami muzycznymi dawać o wiele więcej lekcji muzyki w celu rekompensaty odziedziczonego upośledzenia, a tej z większymi zdolnościami ograniczyć dostęp do nauki muzyki; i tak podobnie we wszystkich przypadkach odziedziczonych zdolności osobistych. Być może będzie to „sprawiedliwe” dla młodzieży pozbawionej zdolności, ale czy będzie sprawiedliwe dla utalentowanej?⁶

Przykładem państwa, które poszło daleko w kierunku równościowego podziału jest – według Friedmana – Wielka Brytania po II wojnie światowej. Skutki nie dały długo na siebie czekać. Były nimi: brak poszanowania prawa, wzrost przestępczości, przemocy, złodziejstwa i wandalizmu oraz emigracja najbardziej zdolnych, wykwalifikowanych i energicznych ludzi⁷. Przykład Rosji, Chin i Indii, gdzie w pełni zwyciężyła zasada równości podziału dowodzi, że nie ma tam ani równości, ani wolności. Tam, gdzie jest większa wolność, tam jest też większa równość⁸.

Sądzę, że przytoczone tu poglądy Friedmana nie wymagają szerszego komentarza. Dobór argumentów i sposób ich prezentacji powodują, że polemika ze zwolennikami egalitaryzmu (przy czym wyłącznie egalitaryzmu radykalnego) stacza się do poziomu gwałtownej filipiki, w której zaciętrzewiony autor dowodzi swej racji za wszelką cenę.

Odrzucając ingerencję państwa, jako przejaw stosowania zasady egalitaryzmu w podziale, a jednocześnie uznając szczególne znaczenie usług społecznych Friedman musi odpowiedzieć na pytanie o rozwiązanie alternatywne w stosunku do ingerencji państwa. Jego zdaniem, takie rozwiązanie istnieje:

[...] nie ma sprzeczności między systemem wolnorynkowym a osiągnięciem szerokich społecznych i kulturalnych celów, albo między systemem wolnorynkowym a współczuciem dla ubogich, jeżeli to współczucie przybierze taką formę, jak prywatna działalność charytatywna w wieku dziewiętnastym, albo, jak ta, która się rozwija w wieku dwudziestym, przy poparciu rządu, pod warunkiem, że w obu przypadkach wyrażone jest dobrowolne pragnienie wspomżenia innych⁹.

⁵ Tamże, s. 168.

⁶ Tamże.

⁷ Tamże, s. 177–178.

⁸ Tamże, s. 179.

⁹ Tamże, s. 172.

Zalecenie Friedmana oparcia realizacji „szerokich celów społecznych i kulturalnych” oraz wspomagania ubogich na prywatnej filantropii, bez ingerencji państwa (system wolnorynkowy), przy całym szacunku dla działalności charytatywnej jest po prostu anachroniczne. Rolę państwa będą mogły przejąć rozwijające się organizacje nonprofit, które Friedman ma zapewne na myśli pisząc o filantropii przy poparciu rządu. Nie należy jednak przypuszczać, aby miało to nastąpić szybko, zwłaszcza zaś w krajach słabiej rozwiniętych. Sądzę zatem, że rzeczywistej alternatywy dla ingerencji państwa w sferę usług społecznych Friedman nie przedstawił.

4. Wiele miejsca poświęca Friedman krytyce amerykańskiego systemu opieki społecznej i zdrowotnej, traktując łącznie zarówno usługi o szczególnym znaczeniu społecznym, jak i system świadczeń społecznych (różnego rodzaju zasiłki dla bezrobotnych, a także dla niezdolnych do pracy, bony żywnościowe, pomoc mieszkaniowa itp.)¹⁰.

Kwintesencję rozważań autora na ten temat zawiera poniższe zestawienie wraz z komentarzem¹¹:

Wydajemy pieniądze Czyje pieniądze?	Na czyje potrzeby?	
	swoje	innych osób
Własne	1	2
Cudze	3	4

Kategoria 1 odpowiada sytuacji, gdy wydajemy własne pieniądze na swoje potrzeby (np. zakupy w supermarkecie). Mamy silny bodziec by oszczędzać i otrzymywać za każdego dolara jak najwięcej. Kategoria 2 odpowiada sytuacji, gdy wydajemy własne pieniądze na potrzeby innych osób (np. kupujemy prezent pod choinkę lub na urodziny). Bodziec do oszczędzania jest podobny, jak w kategorii 1, ale nie tak silny by spożytkować jak najlepiej swoje pieniądze. Chcemy by obdarowany był zadowolony, pod warunkiem jednak, że nie będzie to wymagało zbyt wiele wysiłku i czasu. Kategoria 3 odnosi się do sytuacji, gdy wydajemy czyjeś pieniądze dla siebie (np. obiad na koszt firmy). Nie ma tu silnego bodźca do obniżania wydatku, ale działa silny bodziec do najlepszego użycia pieniędzy. Kategoria 4 odpowiada sytuacji, gdy wydajemy czyjeś pieniądze dla zupełnie obcej osoby (np. płacimy za czyjś obiad z funduszu firmy). Zarówno bodziec do oszczędzania, jak i do najkorzystniejszego wydania pieniędzy jest słaby (chyba, że obiad zjedamy razem z ową osobą).

¹⁰ Jest to ujęcie szersze, wykraczające poza problematykę redystrybucji dochodów za pośrednictwem cen, co jednak nie zmienia, jak sądzą, płynących z tej krytyki wniosków.

¹¹ M. i R. Friedman, *op. cit.*, s. 146–149.

Wszystkie wydatki społeczne znajdują się w kategorii 3 (np. zasiłki, które otrzymujący wydają według własnego uznania) i kategorii 4 (np. pomoc mieszkaniowa), z wyłączeniem tych wydatków w kategorii 4, które mają cechy kategorii 3. Gdy np. urzędnicy administrujący wydatkami „uczestniczą w obiedzie”: we wszystkich sytuacjach zaliczanych do kategorii 3 urzędnicy są wśród tych, którzy osiągają korzyści.

W naszej opinii te cechy wydatków społecznych są głównym źródłem występujących deformacji.

Urzędnicy wydają nie swoje pieniądze. Tylko od ich dobrej woli zależy, czy wydadzą je z pożytkiem dla wspomaganych. Stąd się bierze marnotrawstwo i nieefektywność wydatków.

Pokusa wydania cudzych pieniędzy na własne potrzeby jest silna. Jej skutkiem jest demoralizacja (korupcja), a także próby legalizowania tendencji do wydawania cudzych pieniędzy z własną korzyścią. Wynikają z tego dwie dalsze konsekwencje, które wyjaśniają:

1) dlaczego tak wiele środków nie dociera do rzeczywiście potrzebujących. Najubożsi są słabi nie tylko ekonomicznie, ale i politycznie. Są niezdolni do walki o należne im korzyści. Większą siłę przebicia mają grupy średnio i bardziej zamożne. Najbardziej potrzebujący są zdominowani przez tych, którzy potrafią wyciągać korzyści z każdej nadarzającej się okazji;

2) dlaczego to co dociera do odbiorców jest zawsze mniejsze od sum pierwotnie wyasygnowanych. Pieniądze odebrane podatnikom są przeznaczone po drodze na najróżniejsze cele i znikają, jako koszty transferu.

To pozwala także wyjaśnić presję na wciąż nowe programy społeczne i zachęca do zwiększania obciążeń. Powstaje wrażenie, że zamierzone cele nie są osiąmane, ponieważ środków jest za mało.

Wnioski, które Friedman formułuje, są następujące: wszystkie przedsięwzięcia w ramach opieki społecznej dzielą ludzi na dwie grupy. Jedni decydują o tym, co jest dobre dla innych, czują się wszechmocni na podobieństwo Boga oraz drudzy którzy stają się całkowicie od nich zależni. Tracą oni zdolność do kierowania własnym losem.

W dopełnieniu do marnotrawstwa i do tego, że zamierzone cele nie są osiąmane, jako ostateczny rezultat jawi się upadek moralności społecznej. Innym efektem 3 i 4 kategorii wydatków jest to, że zwiększenie wydatków wzmaga przymus podatkowy. Wzrost przymusu państwowego jest właśnie istotą państwa opiekuńczego. Oto dlaczego zagraża ono tak silnie naszej wolności.

Należy przyznać, że krytyczna analiza patologii biurokratycznego państwa, Friedmana, zwłaszcza w wydaniu amerykańskim, które, wbrew rozpowszechnionym poglądom traktuje jako przykład państwa opiekuńczego, jest ostra i bezkompromisowa. Nie sposób przejść do porządku nad takimi poważnymi zarzutami, jak:

- marnotrawstwo środków,
- nieosiągnięcie zamierzonych celów,
- ubezwłasnowolnienie tych, którzy są skazani na pomoc państwa,
- demoralizacja i korupcja rozдутego aparatu biurowego.

Każdy z tych zarzutów, nawet wzięty z osobna, każe zastanowić się, czy odpowiedź na postawione pytania o zasadność i skuteczność ingerencji państwa w sferę usług społecznych (opiekę społeczną) może być pozytywna. Nawet jeśli uznać, że ogrom spustoszenia moralnego i rozmiary katastrofy państwa opiekuńczego zostały przedstawione przez autora z właściwą mu przesadą, to zagrożenia i patologie związane z ingerencją państwa pozostają nadal bardzo poważne. Zwłaszcza, że doświadczenia innych krajów, w tym również Polski potwierdzają w dużym stopniu obserwacje Friedmana poczynione na gruncie amerykańskim.

5. Prezentacja, z konieczności skrótowa, poglądów Friedmana wzbogaca problematykę sporu o ingerencję państwa o następujące elementy:

a) na płaszczyźnie ideologicznej spór między zwolennikami a przeciwnikami ingerencji państwa nie może być rozstrzygnięty, próby zaś uzasadnienia wyższości wyznawanych zasad moralnych kończą się ślepych zaułkiem zaciętrzewionej walki ideologicznej;

b) przeciwnicy ingerencji państwa dysponują silnymi argumentami, gdy wskazują na ogromne zagrożenia i straty, jakie niesie ze sobą ingerencja państwa; nie są natomiast w stanie przeciwstawić jej poważnej i efektywnej alternatywy.

6. Wydaje się, że istnieje możliwość oczyszczenia sporu z warstwy ideologicznego zaciętrzewienia i podjęcia próby uzasadnienia potrzeby ingerencji państwa. Taką możliwość daje przyjęcie aideoologicznej zasady wspólnych korzyści.

Wydatki na usługi społeczne i szerzej na opiekę społeczną niosą korzyści nie tylko osobom, których bezpośrednio dotyczą. Sprzyjają one zmniejszeniu patologii społecznych (przestępczość, narkomania, alkoholizm itp.), zwalczaniu groźnych chorób itd.

Uznając fakt, że ludzie nigdy nie będą równi i że zawsze będą istnieć bardziej lub mniej uprzywilejowani przez naturę lub los, państwo powinno oddziaływać w kierunku łagodzenia lub usuwania przejawów dyskryminacji, co oznacza realizację zasady równego startu.

Życie współczesnych społeczeństw dostarcza licznych przykładów, gdy pewne ograniczenia „nieskrępowanej wolności” są akceptowane lub przez większość uważane za niezbędne dla wspólnego dobra.

Sprawą zasadniczą pozostaje oczywiście pytanie, czy państwo może skutecznie ingerować, skoro zagrożenia i wadliwości, o których była mowa są immanentne. W moim przekonaniu głównym argumentem na rzecz ingerencji państwa jest brak alternatywy. Zgadza się z M. Friedmanem,

że patologii i zagrożeń nie da się usunąć należy poszukiwać sposobów, aby ich natężenie zmniejszać.

Przyjęcie zasady wspólnych korzyści tworzy konieczność porównywania korzyści i strat, które mogą powstać wskutek działania państwa lub wskutek zaniechania określonych działań. Problemy szacowania korzyści i strat wynikających z działalności państwa są bardzo trudne, ale nie są niemożliwe do rozwiązania. W swoim czasie wiele zrobiono w dziedzinie mierzenia poziomu dobrobytu¹². Być może techniki stosowane w tej dziedzinie mogą być przydatne w jakimś stopniu.

Nie ma niczego odkrywczego w stwierdzeniu, że dużą rolę w minimalizacji zagrożeń i strat może odegrać jawność i kontrola społeczna wydawanych środków.

Drogą poszukiwania sposobów zmniejszania natężenie negatywnych zjawisk i skutków ingerencji państwa zdaje się kroczyć większość krajów rozwiniętych, w których szkodliwy dogmatyzm ustępuje miejsca rozwiązaniom pragmatycznym, opartym na zasadzie wspólnych korzyści. Doświadczenia te nie powinny być ignorowane w krajach przechodzących od systemu realnego socjalizmu do gospodarki rynkowej.

Transformacja systemowa polega m. in. na ograniczeniu ingerencji państwa i racjonalizacji świadczeń społecznych, czego nie można sprowadzać do bezmyślnego kurtyzowania wydatków. Trudny proces akomodacji oczekiwań społecznych do stanu gospodarki wymaga rozwijania aktywnych form udziału ludności w finansowaniu wydatków (zwiększenie roli ubezpieczeń i świadczeń zwrotnych, niskooprocentowanych kredytów itp.). Procesu tego nie ułatwia wprowadzenie podatków konsumpcyjnych, uderzających najsilniej w uboższe warstwy społeczeństwa.

¹² Por. np. M. N o g a, *Taksonomiczny miernik dobrobytu społecznego i jego zastosowanie dla Polski*, „*Ekonomista*” 1986, nr 3.