

**KRYTYKA
I AFIRMACJA
POLITYKI
SPOŁECZNEJ**

INSTYTUT POLITYKI SPOŁECZNEJ UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO
POLSKIE TOWARZYSTWO POLITYKI SPOŁECZNEJ

RYSZARD SZARFENBERG

KRYTYKA I AFIRMACJA POLITYKI SPOŁECZNEJ

WYDANIE DRUGIE
ROZSZERZONE
UZUPEŁNIONE
I POPRAWIONE

Wydanie książki zostało sfinansowane przez:



Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego



Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej

Projekt okładki
Andrzej Łubniewski

Redaktor
Elżbieta Morawska

Copyright © by Ryszard Szarfenberg, 2008

ISBN 978-83-7388-162-4

Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN
00-330 Warszawa, ul. Nowy Świat 72, tel. (22) 65-72-897
e-mail: publish@ifispan.waw.pl

Spis treści

Wprowadzenie	7
1. Problemy pojęciowe i metodologiczne	15
1.1. Wstęp	17
1.2. Polityka społeczna a welfare state, czyli problem państwa w polityce społecznej.....	18
1.3. Spór, dyskurs, debata i polityka społeczna	23
1.4. Model racjonalnej dyskusji	31
1.5. Argumentacja w analizie polityki publicznej	35
1.6. Zagadnienie rozstrzygalności oraz konsekwencje praktyczne	38
1.7. Kontekst, jego zmiany i ich konsekwencje	42
1.8. Wnioski	50
2. Polityka społeczna jako nauka	53
2.1. Wstęp	55
2.2. Rekonstrukcja stanowisk krytycznych	55
2.3. Polityka społeczna jako rodzaj polityki publicznej.....	59
2.4. Typologia definicji polityki społecznej.....	62
2.5. Syntetyczna charakterystyka pojęcia polityki społecznej	71
2.6. Wskaźniki i mierniki polityki społecznej.....	80
2.7. Teoria w nauce o polityce społecznej	87
2.8. Nauka i polityka społeczna a wartości	91
2.9. Praktyka nauki o polityce społecznej	98
2.10. Uwagi końcowe	105
3. Polityka społeczna a efektywność.....	107
3.1. Wstęp	109
3.2. Rekonstrukcja stanowisk krytycznych	110
3.3. Prakseologiczny punkt widzenia	114
3.4. Sprzeczność między równością a efektywnością	118
3.5. Hipoteza kuli u nogi	122
3.6. Polityka społeczna a jakość życia.....	126
3.7. Klin podatkowy i sztywny rynek pracy.....	134
3.8. Sprawiedliwość kontra indywidualny dobrobyt	145
3.9. Uwagi końcowe	151

4. Polityka społeczna a wolność.....	153
4.1 Wstęp	155
4.2. Rekonstrukcja stanowisk krytycznych.....	156
4.3. Wolność, podatki i własność.....	161
4.4. Wolność negatywna i wolność pozytywna	166
4.5. Ideologiczne i polityczne korzenie polityki społecznej – przed XX wiekiem	172
4.6. Ideologiczne i polityczne korzenie polityki społecznej – XX wiek	178
4.7. Wolność polityczna i wolność ekonomiczna	186
4.8. Wolność i autonomia klientów polityki społecznej	190
4.9. Uwagi końcowe	196
5. Polityka społeczna a wspólnota	197
5.1. Wstęp	199
5.2. Rekonstrukcja stanowisk krytycznych.....	200
5.3. Wspólnota, państwo i wzajemność	208
5.4. Zastępowanie i wyręczanie	213
5.5. Hipoteza wypychania	222
5.6. Czy społeczeństwo obywatelskie jest lepsze?	226
5.7. Polityka społeczna, patologiczne bodźce i moralność	233
5.8. Uwagi końcowe	239
6. Stanowisko afirmacyjne i jakość jego uzasadnienia	241
6.1. Wstęp	243
6.2. Rekonstrukcja stanowiska afirmacyjnego.....	245
6.3. Argumenty instrumentalistyczne i funkcjonalistyczne	268
6.4. Teoria zawodności rynku	271
6.5. Argumenty makroekonomiczne	290
6.6. Obywatelstwo socjalne i spójność społeczna	293
6.7. Sprawiedliwość społeczna, równość i humanitaryzm	302
6.8. Wnioski	315
Podsumowanie i zakończenie	317
Konkluzje ogólniejszej natury	332
Aneks	335
Definicje polityki społecznej.....	335
Definicje <i>welfare state</i>	350
Literatura.....	360
Indeks osób	392
Spis rysunków, tabel, wykresów i skrótów	398

Wprowadzenie

Spojrzenie na politykę społeczną poprzez pryzmat jej krytyki i uzasadnień oraz wątpliwości zgłaszanych w stosunku do nich jest głównym tematem tej książki. Obecne wydanie w stosunku do pierwszego zawiera dwa nowe rozdziały (pierwszy i szósty), dwa dodatkowe punkty w rozdziale trzecim (3.4) oraz w rozdziale czwartym (4.3), nowe wprowadzenie i zakończenie, a także wiele uzupełnień i poprawek w innych miejscach.

Schemat konstrukcyjny mojej refleksji naśladuje model racjonalnej dyskusji, w której sformułowano dwa sprzeczne ze sobą stanowiska, a ich zwolennicy atakują stanowisko przeciwne. Poglądy krytyczne i afirmacyjne wobec polityki społecznej poddawane są więc próbie, przez co otrzymujemy informację służącą do oceny jakości ich uzasadnień i siły przekonywania, a obserwator obiektywizujący swoją pozycję wobec sporu próbuje go na tej podstawie rozstrzygnąć.

Dyskusja, którą przedstawiam poniżej toczy się wokół instytucjonalnego kompleksu zagadnień nazywanego polityką społeczną, co w szczególności oznacza przede wszystkim konstytucyjnie i/lub ustawowo uznany szeroki zestaw praw pracowniczych i socjalnych oraz powołane do kontroli ich przestrzegania i realizacji państwowe instytucje, takie jak m.in. ubezpieczenia społeczne i pomoc społeczna, publiczne pośrednictwo pracy, służba zdrowia, szkolnictwo i mieszkalnictwo. W skrócie mówiąc, przedmiotem kontrowersji jest państwowa (w tym samorządowa) polityka społeczna, często sprowadzana w dyskusjach do jednego ze swoich charakterystycznych produktów lub instrumentów w postaci świadczeń pieniężnych. W ten sposób pomija się nie tylko publiczne usługi społeczne, ale

również regulacje i inne formy pośredniego oddziaływania na sferę działalności pozarządowej.

Krytycy zarzucają państwowej polityce społecznej m.in., że ma słabe podstawy naukowe, jest nieefektywna i/lub szkodzi efektywności gospodarki, mniej lub bardziej ogranicza wolność ludzi w decydowaniu o sobie i swoim życiu, a także jest o wiele gorsza pod względem jakości i wypiera nieodpłatną działalność społeczną motywowaną dobrem publicznym, co ma katastrofalne skutki dla moralności publicznej i cnót obywatelskich.

Z kolei popiera się ją m.in. dlatego, że ma osiągać dobre cele (np. ograniczanie ubóstwa i dezintegracji społecznej), poprawia efektywność działania niedoskonałych mechanizmów rynkowych, jest niezbędna z perspektywy zapewnienia pełnego członkostwa w demokratycznej wspólnocie politycznej oraz konieczna dla ochrony spójności tej wspólnoty, a także usprawiedliwiona ideałem sprawiedliwie urządzonego społeczeństwa i zwykłą międzyludzką solidarnością czy humanitaryzmem.

Oba stanowiska i poszczególne argumenty zgłaszane w ich ramach są uzasadniane i atakowane na wiele sposobów. Prowadzi się więc dociekania o charakterze filozoficzno-semantycznym oraz teoretyczno-empirycznym. Przykładowo, jeżeli wchodzi w grę krytyka państwowej polityki społecznej w kontekście wolności, to przyjmuje się jedno z wielu możliwych stanowisk filozoficznych, ponieważ dyskusje o wolności prowadzone są tam od bardzo dawna. Stąd też jednym ze sposobów na podważenie tej krytyki jest wskazanie, że wykorzystana do niej koncepcja wolności zawiera tylko jeden aspekt wielowymiarowego pojęcia, a te pominięte mogą być nie tylko równie ważne czy nawet ważniejsze, ale w ich perspektywie polityka społeczna nie musi już być uznawana za sprzeczną z tą wartością. W warstwie teoretyczno-empirycznej krytyka wolnościowa związana jest z hipotezami, że polityka społeczna ujemnie wpływa na wolność, co zakłada określone relacje przyczynowo-skutkowe, a więc po operacjonalizacji obu pojęć i zebraniu odpowiednich danych może podlegać testowaniu za pomocą metod i technik statystycznych. Oczywiście nie tylko przedmiot omawianego w tej książce sporu ma wpływ na tak czy inaczej rozumianą i operacjonalizowaną wolność, więc jej pełna i empiryczna teoria musiałaby uwzględniać również inne czynniki. Dopiero na takim szerokim filozoficzno-semantycznym i teoretyczno-empirycznym tle możemy ocenić jakość i siłę przekonywania obu stanowisk.

Takie podejście wymusza przyjęcie docelowej metody zalecanej przez Jolanę Supińską dla nauki o polityce społecznej, przynajmniej w jej minimalistycznej interpretacji. Zawiera ona trzy postulaty metodologiczne dotyczące wielowarsztatowości, wielodyscyplinarności (interdyscyplinarność i holistyczne ujęcie) oraz teoretycznego pragmatyzmu (Supińska, 1991, s. 13). Pierwszy z nich realizuję głównie poprzez odwoływanie się do zwykłej logiki oraz wyników badań ilościowych i jakościowych z zastosowaniem prostszych i bardziej złożonych narzędzi analizy. Drugi i trzeci postulat metodologiczny uwzględniam poprzez holistyczne traktowanie przedmiotu sporu oraz odnoszenie zidentyfikowanych i zrekonstruowanych stanowisk do teorii formułowanych w ramach różnych paradygmatów dyscyplinowych, a głównie filozofii, ekonomii, socjologii i politologii.

Zasadniczym niebezpieczeństwem związanym z takim podejściem jest wzrost prawdopodobieństwa popełnienia mniejszych lub większych błędów interpretacyjnych ze względu na bardzo duży obszar ludzkiej wiedzy oraz umiejętności analitycznych, jaki musiałem wziąć pod uwagę. Tradycje teoretyczno-badawcze budowane są w długich okresach konkurujących hipotez, badań i wątpliwości wokół ograniczonej zakresowo tematyki z jej specyficznymi cechami i powiązanymi z nimi metodologiami, w związku z czym zewnętrzny wobec tych tradycji obserwator jest bardziej narażony na błędy zarówno w interpretacji teorii, jak i uzyskanych wyników. Drugie niebezpieczeństwo polega na możliwości przeoczenia mniejszej lub większej części dowodów przemawiających za lub przeciw poszczególnym stanowiskom, co oczywiście może mieć stroniczy wpływ na proponowane rozstrzygnięcia.

Czytelników tej pracy chciałbym przekonać do kilku ogólnych tez. Po pierwsze, schemat racjonalnej dyskusji jest użyteczny do analizy zagadnień polityki społecznej ze względu na to, że odpowiada on ideałom krytycznej nauki o polityce społecznej, a także demokratycznego społeczeństwa w wersji deliberatywnej. Ideały te nie muszą być wyznawane przez wszystkich czy tak samo przez wszystkich rozumiane, ale dopóki wierzymy w rozum, dopóty wydają się zasadne i przekonujące.

Kształt poniższej pracy wynika m.in. z mojego polemicznego temperamentu, który odkryłem w sobie dzięki Jolancie Supińskiej. Ona właśnie namówiła mnie kiedyś do zabrania głosu w duchu krytycznym i trochę w jej obronie, od tego czasu dość systematycznie i z różnym skutkiem próbowa-

łem zgłaszać wątpliwości w stosunku do poglądów wygłaszanych przez mniej lub bardziej znanych filozofów i naukowców. Im bardziej politykę społeczną krytykowano, a ostatnie dwie dekady XX wieku w Polsce i na świecie bardzo temu sprzyjały, tym bardziej byłem przekonany, że refleksja nad najczęściej zgłaszanymi zarzutami może być interesującym zajęciem. Nie tylko prowadzi to do poszukiwań słabości stanowiska krytycznego, ale również do pracy nad argumentacją afirmacyjną. Była ona zaniedbywana w czasach, gdy powstawały pierwsze rozwiązania polityko-społeczne, mające swoje częściowe i zwykle pragmatyczne uzasadnienia, o których się zapomina. Potem osiągnięto konsensus i uzyskano prawie powszechne polityczne poparcie rozbudowywania tego, co już powstało, i wprowadzania kolejnych elementów do konstrukcji państwa powszechnego – przynajmniej w intencjach – dobrobytu. Jednocześnie rozwijały się nauki, dla których te instytucje i praktyki stanowiły główny przedmiot początkowo raczej bezkrytycznego zainteresowania. W tym też obszarze narastała fala krytyki i rosnący opór wobec niej, który zaowocował licznymi wątpliwościami, a także budową uzasadnień dla tego, co zostało już powołane do życia. Kierując się tą logiką, zaczynam od przedstawiania stanowiska krytycznego i jego słabości.

Po drugie, wbrew wciąż głoszonym tezęom o rychłym i ostatecznym zgonie państwowej polityki społecznej, ma ona poważne uzasadnienia, które powinny być brane pod uwagę zarówno w nauce, jako źródło teorii i badań, jak i w praktyce reformatorskiej zastanych instytucji tego rodzaju.

Po trzecie, wzięte poważnie filozofia i nauka same w sobie zapewne nie są w stanie ostatecznie rozstrzygnąć sporu, jaki analizuję i pokazuję w tej książce. Jest tak zarówno ze względu na nasze, mniej lub bardziej elastyczne, ale jednak ograniczenia poznawcze, jak i ze względu na to, że proces refleksji nie ma końca; nowe argumenty i kontrargumenty pojawiać się będą zapewne do chwili, kiedy przedmiot sporu przestanie interesować już kogokolwiek.

Po czwarte, ewentualne i tymczasowe rozstrzygnięcie dyskusji prowadzonej do racjonalnego schematu trudno przełożyć na jasny i precyzyjny plan działań praktycznych. Nie jest więc jasne, co konkretnie dla reformatörów przedmiotu sporu wynika z przyjęcia, że w racjonalnej dyskusji zwyciężyło stanowisko krytyczne albo afirmacyjne. Zwycięstwo oznacza, że jedno ze stanowisk zostałoby przez idealnie bezstronnego sędziego uznane

za bardziej przekonujące. Pomijając kłopoty ze znalezieniem takich sędziów, ich werdykty nie unieważniają argumentów za stanowiskiem konkurencyjnym. Z rozstrzygnięcia wynika więc ewentualnie tylko tyle, że reformy nie powinny być zbyt radykalne, co jest wnioskiem o proveniencji konserwatywnej.

Po piąte, spory o politykę społeczną łączą się z przekonaniami normatywnymi i nie ma w tym nic nowego, ale można próbować ideologiczne przekonania wziąć pod uwagę przy rozstrzyganiu racjonalnej dyskusji. Poparcie dla obu wyróżnionych przeze mnie stanowisk nie tylko wiąże się z racjonalnym przekonaniem o sile argumentów, ale również z tożsamością ideową. Uparte trwanie przy swoich racjach wynika m.in. stąd, że większą wagę przypisujemy wyznawanym przez siebie wartościom niż wartościom wyznawanym przez tych, którzy krytykują nasze argumenty, chociaż mogą oni to czynić z czysto racjonalnej perspektywy. Ewentualna społeczna zgoda co do relacji między wagą przypisywaną różnym wartościom pewnie zawsze jest tymczasowa, a więc rozstrzygnięcia sporów z ich uwzględnieniem także. Konkluzja ta znowu wydaje się konserwatywna, ponieważ oznacza, że żadne wartości nie powinny mieć wagi absolutnej, a więc inne zerowej.

Zaczynam od problematyki o charakterze pojęciowo-metodologicznym (rozdział pierwszy), gdzie zarówno omawiam zagadnienia metateoretyczne z zakresu racjonalnej dyskusji oraz możliwości jej rozstrzygnięcia, jak również przedstawiam skrótowo problematykę dyskursu o i w polityce społecznej oraz omawiam przemiany jej kontekstu, uznawane często i bezkrytycznie za „nowe kwestie socjalne”, które wymagają „nowej polityki społecznej”.

W drugim rozdziale zająłem się argumentami, w których atakuje się nie politykę społeczną jako część polityki publicznej państwa, ale jako naukę. W ten sposób wszelkie stanowiska wartościujące zajmowane wewnątrz niej mogą się wydać wątpliwe. Jeżeli naukowo zajmuję się polityką społeczną, a wykazano, że taka nauka ma wiele słabości, to moje ewentualne pozytywne stanowisko wobec tego, co jest przedmiotem moich badań, straci na wiarygodności. Jak wiadomo, wielu ekonomistów ma bardzo pozytywny stosunek do rynku, który jest też przedmiotem ich badań w ramach ekonomii, a więc gdybyśmy wykazali, że ma ona jako nauka wiele różnych słabości, to tym samym pozytywne opinie ekonomistów o rynku można by

uznać za wątpliwe. Pomijam tu ogólniejszej natury obiekcję, że z faktów nie wynikają oceny, a więc nawet badania naukowe najwyższej jakości nie mogą być uzasadnieniem pozytywnych lub negatywnych ocen tego, co było ich przedmiotem. Definicje polityki społecznej (nieco uzupełniona wersja tabeli z jednej z moich starszych publikacji) i *welfare state* zamieszczone w aneksie książki zostały wykorzystane przede wszystkim w tym rozdziale.

W swojej niezwykle inspirującej pracy Jolanta Supińska stwierdziła pośrednio, że pojęcie polityki społecznej nie zrosło się z dwiema wartościami: wolnością i efektywnością (1991, s. 25). Nie trzeba się rozwodzić nad tym, że idea wolnego rynku wiąże je ze sobą i była ona, jest i zapewne będzie wykorzystywana jako teoretyczna podstawa krytyki państwowej polityki społecznej, która polega przecież na mniej lub bardziej bezpośredniej ingerencji w swobodne stosunki umowne między ludźmi. Jest więc jasne, że musiałem poświęcić dwa rozdziały na rekonstrukcję i przegląd tych krytycznych wobec polityki społecznej stanowisk, w których kryterium jej negatywnej oceny czyni się wolność i efektywność (lub dobrobyt).

Motywnym przewodnim kolejnej części pracy jest linia argumentacji, którą można skojarzyć z komunitaryzmem, gdyż podstawą czynienia polityce społecznej rozmaitych zarzutów jest tu idealizacja małych wspólnot i stowarzyszeń, którym nadaje się zbiorczą nazwę „społeczeństwa obywatelskiego”. Państwo, a w tym państwowa polityka społeczna ze swoim biurokratycznym profesjonalizmem przedstawiana jest w tym kontekście jako realne zagrożenie i czynnik wypierający aktywność społeczną. Ten rodzaj argumentacji odbiega od głównej linii krytyki spod znaku neoliberalizmu, chociaż może go instrumentalnie wykorzystywać. Mamy tu do czynienia raczej ze sporem wewnątrz dziedziny wartości, z którymi tradycyjne pojęcie polityki społecznej „zrosło się nierozdzielnie”. Komunitarystyczny lub kolektywistyczny punkt widzenia wykorzystywany jako podstawa dla jej uzasadnień może być jednak zwrócony przeciw niej, szczególnie wtedy, gdy uda się nam zapomnieć o istnieniu szerszych i większych wspólnot, np. wspólnoty narodowej lub międzynarodowej.

W rozdziale ostatnim przedstawiam rekonstrukcję i krytykę stanowiska afirmacyjnego w stosunku do polityki społecznej. Jest to najdłuższa część pracy ze względu na to, że kilka linii argumentacji (zawodność rynku, pełne obywatelstwo, sprawiedliwość społeczna, humanitaryzm) zdecydowałem się omówić w jednym rozdziale.

Zakończenie zawiera tabele w skrócie przedstawiające oba stanowiska i główne wątpliwości zgłaszane w stosunku do nich oraz próbę rozwiązania problemu rozstrzygalności całego sporu. Całość kończą konkluzje o charakterze ogólnym i aplikacyjnym.

Mam nadzieję, że poprzez tę pracę uda mi się nawiązać i dać impuls do rozwoju tej szkoły nauki o polityce społecznej, której podwaliny dała w Polsce Jolanta Supińska w swojej książce *Dylematy polityki społecznej* (1991). Chciałbym pokazać jej aktualność oraz inspirującą moc, która tkwi w łączeniu ze sobą zasadniczych wątków filozofii politycznej, etyki praktycznej i polityki publicznej. Jest to żywe źródło refleksji teoretycznej i niezliczonych badań empirycznych na świecie, do części z nich będę się starał odwoływać i nawiązywać.

Bardzo dziękuję Grażynie Firlit-Fesnak za wsparcie w podjęciu decyzji o napisaniu tej książki oraz Justynie Godlewskiej za pomoc przy korekcie pierwszego wydania. Za wszystkie słabości i błędy tej pracy odpowiadam tylko ja.

1

PROBLEMY POJĘCIOWE
I METODOLOGICZNE

1.1. Wstęp

Zanim przejdę do głównej części moich rozważań, w której rekonstruuje i poddaję próbie argumentację krytyczną i afirmacyjną w stosunku do polityki społecznej, przedstawiam poniżej główne założenia i rozstrzygnięcia pojęciowe i metodologiczne, które mną kierowały.

Przedmiotem debaty jest państwowa polityka społeczna, której genezę lokuje się zwykle w XIX wieku, a jej zasadniczy rozwój mogliśmy śledzić w wieku następnym. W wyniku badań, doświadczeń historycznych i dyskusji od co najmniej lat 80. mamy do czynienia z procesem reformowania jej kształtu i treści, co sprzyja rewizjom teoretycznym i inspiruje nowe programy badawcze. Coraz częściej pojawia się hipoteza o kryzysie *welfare state*, wielokrotnie powtarzana w mediach głównego nurtu jako informacja pewna i prawdziwa.

Politykę społeczną traktuję jako złożoną całość, ale należy pamiętać, że składają się na nią liczne i rozmaite programy społeczne lub społeczne polityki szczegółowe – od regulacji rynku pracy, przez ubezpieczenia obywatelskie od ryzyk socjalnych, szeroko rozumianą publiczną ochronę zdrowia, edukację i mieszkalnictwo, aż po różne formy publicznej pomocy i opieki społecznej. Łączy je wszystkie zaangażowanie państwa, ale ono też ma wieloraki charakter, np. prawny limit długości dnia pracy najemnej i publiczne instytucje kontroli jego przestrzegania, bezpłatna usługa medyczna w publicznym szpitalu, publiczne finansowanie działalności bezpłatnych schronisk dla bezdomnych prowadzonych przez organizacje charytatywne. Krytyce podlega właśnie to, co wspólne dla tej wielości, a mianowicie większe zaangażowanie państwa w sprawy społeczno-socjalne.

Poniżej omawiam też podstawowe zagadnienia związane z tym, jak powinna wyglądać racjonalna dyskusja. Wykorzystuję je w całej pracy jako najogólniejszy szkielet strukturalno-metodologiczny. Podnoszę też kilka kwestii związanych z rozstrzygalnością sporu o państwową politykę społeczną oraz ewentualne konsekwencje przyjęcia jednej z kilku metastrategii w tym zakresie. Za ważne uważam również kwestie techniczno-metodyczne w zakresie oceny jakości argumentacji krytycznych i afirmatywnych oraz możliwości sprowadzenia tych ocen do wspólnego mianownika w celu wskazania stanowiska lepiej uzasadnionego.

Ostatni wątek poruszany w tym rozdziale dotyczy dynamiki kontekstu sporu o państwową politykę społeczną. Jest ona ważna dla zrozumienia, dlaczego w pewnym okresie historii europejskiej cywilizacji na tyle zmienił się klimat opinii, że krytyka instytucjonalnego kompleksu polityki społecznej stała się niemal powszechnym zwyczajem, a obrona uznana została za zajęcie dla desperatów.

1.2. Polityka społeczna a *welfare state*, czyli problem państwa w polityce społecznej

Zawarta w tytule książki „polityka społeczna” odnosi się do tego jej modelu, który upowszechnił się w XX wieku. Zasadniczą cechą wyróżniającą go na tle wcześniejszych wieków jest wzrost roli państwa. W teorii wyrażało się to stanowiskiem, że państwo jest głównym podmiotem polityki społecznej, w badaniach zaś – przyjęciem, że zasadniczym ich przedmiotem jest *welfare state*¹

¹ Pojęcie to ma różne odpowiedniki w innych językach, np. *etat-providence* czy *Wohlfahrt Staat* i różnie je tłumaczono w Polsce, np. „państwo dobrobytu”, „państwo opiekuńcze”, „państwo o orientacji społecznej”, „państwo powszechnej pomyślności”, „państwo dobra powszechnego”, „państwo zamożności”, „państwo dobrobytu i opieki społecznej” (Ostaszewski, 1964, s. 406–407; Zawadzki, 1961, 1970, 1996). Jest ono wieloznaczne również w języku angielskim, z którego pochodzi, za co odpowiada głównie słowo *welfare*, co zresztą widać po wątpliwościach polskich tłumaczy. Spory o sposób tłumaczenia są dla mnie w kontekście tej pracy drugorzędne. Używam go zarówno w wersji

(Clarke, 2004, s. 2) czy w naszej politologii unikającej tego terminu – „opiekuńczo-socjalna funkcja państwa” (Winczorek, 2005, s. 148).

Pojęcie państwa ma bardzo długą historię i w związku z tym jest bogate w konceptualizacje teoretyczne i prawne oraz treści empiryczne, których wciąż przybywa. Przywołanie tego wszystkiego nie jest tu ani potrzebne, ani też możliwe (patrz m.in.: Jessop, 2006; Szostak, 1997; Winczorek, 2005). Sądzę, że przedmiotem konsensusu jest to, co wyraził Jellinek w koncepcji definicyjnej państwa jako trzech elementów: społeczeństwa (ludność, lud, naród, obywatele), władzy (organizacja, aparat, organy) oraz terytorium, np. „trwały związek ludzi stale zamieszkujących na określonym terytorium, podlegających władzy zwierzchniej” (Sokół i Żmigrodzki, 1999, s. 218). Państwowość tego rodzaju z państwowością w polityce społecznej muszą łączyć te właśnie cechy, np. przyjęta przez władzę zwierzchnią ustawa o pomocy społecznej obowiązująca ludność na całym terytorium jej podległym, łącznie z aparatem potrzebnym do wdrożenia i stosowania, to niewątpliwie część państwowej polityki społecznej. Aparat realizacyjny może być mniej lub bardziej ograniczony, a zależy to od przyjętego modelu implementacji prawa państwowego, jak również od natury kwestii. Przykładowo, ustawa może określić cele i zadania publiczne oraz środki publiczne przeznaczone na ich realizację, a rola ludzi zatrudnionych przez państwo w państwowych organizacjach sprowadzi się do przydzielania tych środków niezależnym od państwa podmiotom na podstawie umów oraz kontrolowania tego, czy się one z nich wywiązują. Reformy spod znaku nowego zarządzania publicznego i rządu sterującego, a nie wioskującego, właśnie w tym kierunku zmierzają (Osborne i Gaebler, 2005). Na przeciwnym biegunie możliwości mamy maksymalnie rozbudowany aparat implementacyjny oraz zakaz działalności w tym zakresie pomiotów innych niż państwowe.

Przedmiotem krytyki może być państwowość polityki społecznej jako taka z projektem całkowitego jej odetatyzowania w tle, ale też tylko jej nadmierny poziom z postulatami ograniczenia do właściwej miary (państwa nie za mało, ale i nie za dużo). W pierwszym przypadku możemy zadać pytanie,

oryginalnej, stosuję też różne polskie odpowiedniki, w tym również termin „polityka społeczna”, co zawsze oznacza jej państwową część. W aneksie rozdzielałam definicje obu tych pojęć, co pozwala na orientację w różnicach znaczeniowych. Patrz szczególnie stanowisko Gøsty Esping-Andersena.

czy świadome wycofanie się państwa zarówno w sensie dostarczania usług przez zatrudnionych przez nie profesjonalistów, jak i w sensie ich finansowania, a w końcu także jakiegokolwiek regulowania², może być uznane za politykę społeczną. Byłaby to polityka polegająca na powstrzymaniu się od ingerencji państwa w pewnym obszarze spraw ludzkich – polityka nie-działania, co jednak wymaga, aby występowały systematyczne i słyszalne społecznie żądania uczynienia jej pozytywną (Bachrach i Baratz, 1963). Bardziej radykalne podejście polega na zerwaniu związku teoretycznego między polityką społeczną a państwem; wyraża się ono przekonaniem, że z polityką społeczną, np. z różnymi formami moralnie uzasadnianej regulacji i redystrybucji, mamy do czynienia w prawie każdej grupie społecznej, co może być uznane za przejaw niepaństwowej polityki społecznej (patrz dalej).

W tej pracy przyjąłem, że można utożsamić krytykę polityki społecznej i krytykę *welfare state*. Takie założenie wymaga obrony, ponieważ m.in. Esping-Andersen podkreślał, że pojęcia te nie powinny być utożsamiane – politykę społeczną w tej czy innej dziedzinie może mieć każde państwo, ale nie każde jest *welfare state*³ (1994, s. 712–713). To drugie określenie upowszechniło się w związku z reformami brytyjskiej polityki społecznej przeprowadzonymi po II wojnie światowej (patrz druga tabela z definicjami w Aneksie). Można więc uznać, że odnosi się ono jedynie do najbardziej rozwiniętych społeczeństw świata (w pełni uprzemysłowionych, demokratycznych, wolnorynkowych, kapitalistycznych) i do polityki społecznej, która miałaby takie cechy, jak brytyjska po wdrożeniu w życie planu Beveridge’a. Oprócz tego, rzadko używano pojęcia *welfare state* w stosunku do państw komunistycznych⁴ oraz, tym bardziej, do krajów rozwijających się. W obu tych przypadkach nie ma jednak wątpliwości, że owe państwa prowadzą politykę społeczną.

² „O państwach można powiedzieć, że produkują, dystrybuują i regulują. Pieką ciasta, kroją je i rozdają kawałki jako zachętę, aby sterować zdarzeniami” (Braithwaite, 2006, s. 407).

³ Ten drugi problem z całą mocą postawił John Veit-Wilson, zwracając uwagę m.in. na to, że rzadko pada pytanie, które ze współczesnych państw przemysłowych nie jest *welfare state* (2000).

⁴ W przypadku polskich komentatorów było to związane z niechęcią doktryny marksistowskiej wobec socjaldemokratycznego projektu *welfare state* realizowanego w systemie kapitalistycznym (Narojek, 1991, s. 6–13, patrz też przypis 1 na s. 30).

Gdyby uznać jednak, że plan Beveridge'a był ostatecznym zerwaniem z tradycją *poor law* i na tym polega przejście do polityki społecznej w postaci *welfare state*, to podobny charakter miały reformy w innych krajach europejskich. W polskim dyskursie naukowym znamionuje go odróżnianie opieki społecznej od polityki społecznej (np. Rychliński, 1976 s. 252–254; Szymański, 1925, s. 2), czego symbolem były przede wszystkim państwowe lub upaństwowione ubezpieczenia społeczne. Pojęcie polityki społecznej pojawia się w Niemczech w drugiej połowie XIX wieku m.in. w związku z dyskusjami nad projektami tych i innych reform w kontekście rozwiązywania kwestii robotniczej.

Na tej podstawie można twierdzić, że oba pojęcia – polityka społeczna i *welfare state* – oznaczają podobny zestaw idei i praktyk, które są przedmiotem krytyki od czasu, kiedy je zaproponowano, wprowadzano w życie i rozwijano. Ich cechą charakterystyczną jest państwowy charakter (w sensie regulacyjnym, finansowym i usługodawczym) oraz obszar oddziaływania oznaczany takimi pojęciami jak kwestia społeczna, podstawowe potrzeby, kwestie socjalne czy problemy społeczne.

Zatrzymajmy się przy jednej wątpliwości w stosunku do powyższego podejścia. Pojęcie *welfare state* bezpośrednio wiąże się z państwem i jego funkcjami społeczno-socjalnymi, ale czy to samo można powiedzieć o polityce społecznej? W literaturze znajdujemy sugestie, że Kościół katolicki, jak i średniowieczne miasta prowadziły coś w rodzaju polityki społecznej (Lis i Soly, 1979; Tierney, 1959), a nawet że była ona obecna wcześniej, a więc niewątpliwie przed ukształtowaniem się tego, co obecnie najczęściej kojarzy się z państwem. Z kolei, w XX wieku za podmioty polityki społecznej uznawano ruchy społeczne i organizacje z państwem niewiele mające wspólnego (bezpaństwowa polityka społeczna Edwarda Abramowskiego), albo samorządy, które konceptualnie i prawnie można odróżniać czy uniezależniać od państwa, szczególnie gdy to ostatnie utożsamia się z władzą i administracją centralną. Dopuszczano nawet i to, żeby podmiotami polityki społecznej były jednostki, o ile tylko będą miały wolę przekształcania społeczeństwa i dysponowały siłą sprawczą (Jolanta Supińska) oraz organizacje międzynarodowe o zasięgu regionalnym (np. polityka społeczna lub wymiar społeczny Unii Europejskiej, zob.: Deacon, 1997).

Wynika stąd co najmniej to, że pojęcie polityki społecznej jest o wiele szersze niż pojęcie *welfare state*, zawierając również odniesienie do tego,

co pozapaństwowe. Nie ma to jednak dla mnie większego znaczenia, gdyż interesuje mnie tu głównie krytyka i afirmacja państwowej polityki społecznej, a nie polityki społecznej jako takiej niezależnie do tego, z jaką formą organizacyjną życia społecznego ją powiążemy. Przynajmniej dotąd za główny jej podmiot uważano państwo, co może oznaczać m.in. zróżnicowany poziom wydatków społecznych, różne konfiguracje kompetencji w tym zakresie między władzą centralną, regionalną i lokalną, niezależnie od tego, czy centrum umieścimy w organach UE czy w organach pojedynczych państw.

W rozdziale 2 rozważam jednak krytykę nauki o polityce społecznej (pośrednio jest ona wymierzona również w przedmiot tej nauki). Czy i tu można założyć bliskoznaczność podobnie, jak wyżej? Określenie *welfare state* nie oznaczało nigdy nauki, ale przede wszystkim przedmiot jej badań i wniosków. Stąd też trudno uznać, że krytyka nauki jest tym samym, co krytyka jej przedmiotu, nawet gdy są to wątpliwości dotyczące jego definicji.

Jeżeli już zastosować termin *welfare state* do sfery myśli, była to raczej pewnego rodzaju doktryna⁵, co zbliża ją do teorii politycznej czy filozofii politycznej, przypisywana często socjaldemokratyzmowi. Innymi słowy, *welfare state* było przedmiotem badań naukowych i dyskusji o charakterze polityczno-ideologicznym. Można więc krytykować naukowe ujęcie tego przedmiotu (przybierające postać dyscypliny akademickiej), np. ze względu na braki metodologiczne (ogólniej odbieganie od ideału metodologicznego i teoretycznego nauki), ale można też podnosić wątpliwości z perspektywy marksizmu, liberalizmu, konserwatyzmu czy anarchizmu, np. twierdzenie, że *welfare state* przyczynia się do utrwalenia kapitalizmu w ramach założeń marksistowskich, ma wymowę krytyczną. Nazwy te odnoszą się do normatywnych wizji dobrze zorganizowanego społeczeństwa, a nie do nauki, przynajmniej w pozytywistycznym sensie.

Welfare state jest jednym z aspektów organizacji życia społecznego, więc jego doktrynalne potraktowanie zależy od wagi, jaką mu się przypisze, i od jej znaku (tzn. czy generalnie ocena będzie pozytywna czy negatywna). Napotykamy tu problem, w jaki sposób te doktryny czy filozofie polityczne mogą się łączyć lub częściowo pokrywać z tym, co nazywa się nauką lub

⁵ Książka Slwestra Zawadzkiego miała charakterystyczny tytuł „*Państwo dobrobytu*”. *Doktryna i praktyka* (1970).

naukami społecznymi. Tylko wówczas można by ustalić, gdzie krytyka doktryny *welfare state* jest tym samym, co krytyka polityki społecznej jako nauki.

Należy pamiętać, że generalna krytyka pozytywistycznie pomyślanej nauki oraz teorii politycznych oferujących wizję pożądanej organizacji świata społecznego i ewentualnie strategię jej realizacji z zastosowaniem nauki, została sformułowana przez myślicieli postmodernistycznych, choć nie tylko przez nich. Na uwagę zasługuje również m.in. krytyka inżynierii utopijnej Karla R. Poppera (był on również filozofem nauki), który nawiązywał przy tym do refleksji Friedricha A. von Hayeka (Popper, 1993, s. 180–191, a także przypisy 3 i 4 na s. 309). W jakim sensie odnosi się ona również do nauki o polityce społecznej czy *welfare state* jako doktryny? O ile zinterpretujemy je obie jako owoc myślenia oświeceniowego i jeszcze jeden wątek w ramach wielkich modernistycznych narracji, to łatwo się domyślić, że postmodernistyczne myślenie będzie wymierzone również przeciwko nim.

1.3. Spór, dyskurs, debata i polityka społeczna

Przedmiotem tej książki są spory wokół polityki społecznej i *welfare state*, a ściślej argumentacja decydująca o ich treści. Ujmuję je w perspektywie racjonalnej dyskusji, z której chcę wyprowadzić ogólniejsze wnioski. Przez taką dyskusję rozumiem procedurę składającą się z kilku kroków: 1) zgłoszenie argumentacji krytycznej; 2) sprawdzenie siły jej przekonywania (kontrargumentacja); 3) zgłoszenie argumentacji afirmacyjnej (argumenty za czymś, a nie przeciw czemuś); 4) sprawdzenie siły jej przekonywania (kontrargumentacja); 5) próba dokonania bilansu siły obu argumentacji. W ramach tej procedury odwołuję się przede wszystkim do dyskusji, jakie możemy spotkać w literaturze teoretycznej i empirycznej o proveniencji akademickiej.

Z takiego ujęcia polityki społecznej i *welfare state* zamierzam wyciągnąć wnioski teoretyczne i praktyczne oraz sprawdzić, na ile odpowiadają one współczesnym reformom społecznym. Do zastosowania tego rodzaju procedury zainspirowało mnie podejście Guya Standinga (2004), polegają-

ce na podważaniu argumentów wysuwanych przeciw idei powszechnego dochodu obywatelskiego, oraz sformułowanie uzasadnień dla tego rozwiązania. Nie posunął się on dalej, co zakłada moja procedura, jego celem była więc tylko obrona rozważanego pomysłu przed krytyką i dodanie argumentacji afirmacyjnej. Zrobił jednak więcej niż ja, gdy polemizowałem z poglądami Marka Góry. Ograniczyłem się wówczas jedynie do próby podważania publicystycznej argumentacji znanego ekonomisty skierowanej pośrednio przeciw polityce społecznej reprezentowanej przez wydatki socjalne (Szarfenberg, 2005a). W tej pracy głównym moim celem jest nie tylko obrona polityki społecznej przed krytykami, ale również wskazanie jej uzasadnień i ich słabości oraz dyskusja o rozstrzygnięciu całego sporu. Chciałbym przy tej okazji pokazać jego bogactwo teoretyczno-empiryczne, a także zbadać granice racjonalnej dyskusji o wskazanej strukturze oraz zastanowić się nad płynącymi z tych ograniczeń wnioskami.

W jakim nurcie nauki o polityce społecznej mieści się taki projekt? Jako że jego ważnym elementem jest spór, od razu przychodzi na myśl metoda zastosowana przez Jolantę Supińską w książce *Dylematy polityki społecznej*, którą interpretuję jako m.in. powiązanie nauki o polityce społecznej z filozofią polityczną. Gdy w grę wchodzi trudny wybór między wartościami i/lub środkami ich realizacji, możemy oczekiwać, że wybuchną gorące spory czy debaty. Ich uczestnicy zajmą różne stanowiska i będą je uzasadniać, odwołując się do argumentów teoretycznych i/lub empirycznych. Będą też krytykować uzasadnienia stanowisk swoich adwersarzy, w ten sposób powstaje struktura opisana przeze mnie wyżej. Można ją badać w sposób mniej lub bardziej obiektywistyczny, a także z perspektywy racjonalnego zaangażowania się po jednej ze stron.

Uważam, że spory o politykę społeczną są bardzo dobrym źródłem wiedzy o niej samej i jej kontekstach. Przyjmuję tu tradycyjny – w stosunku do postmodernistycznego krytycyzmu – punkt widzenia: oprócz dyskursu jest jeszcze praktyka, która jest z nim na różne sposoby powiązana, lecz ontologicznie samodzielna. Przykładowo, wiele argumentów krytycznych lub afirmacyjnych opiera się na hipotezach dotyczących wpływu polityki społecznej na ten czy inny aspekt życia społecznego, a także wpływu otoczenia na nią samą. Testowanie tych hipotez jest zadaniem empirycznie nastawionych nauk społecznych i w ten sposób spory o wartości i najlepsze drogi ich realizacji są podstawą do powiązania nauk społecznych z prakty-

ką. Taki pogląd znajduje też potwierdzenie w „argumentacyjnym zwrocie”, który dokonał się w refleksji nad polityką publiczną (Fischer i Forester, 1993). Analitycy tej ostatniej przez długi czas przyjmowali za podstawowy układ odniesienia racjonalne rozwiązywanie problemów publicznych i nie uwzględniali tego, że „... tworzywem polityki publicznej jest język. W formie pisemnej lub ustnej argument ma kluczowe znaczenie na każdym etapie procesu formułowania polityk. Dyskusja [...] w samej istocie demokratycznej polityki i tworzenia polityk szczegółowych tkwi tak głęboko, że demokrację nazwano systemem rządzenia przez dyskusję. Partie polityczne, elektorat, władza ustawodawcza, władza wykonawcza, sądy, media, grupy interesu i niezależni eksperci – wszyscy angażują się w ciągły proces debaty i wzajemnej perswazji” (Majone, 2004, s. 15). Zwrócenie uwagi na język, dyskusję, debatę i perswazję z pewnością wiąże się z wpływem ogólniejszego nurtu w naukach społecznych i humanistycznych zwanym „lingwistycznym zwrotem”⁶, dzięki któremu „za centralne uznano problemy znaczenia, interpretacji i dyskursu” (L. Campbell, 2001, s. 732) Jako intelektualne źródła tego zwrotu wskazuje się francuski strukturalizm i poststrukturalizm, a wśród bliższych zainteresowaniom społecznym postaci Michela Foucaulta i Pierre’a Bourdieu (tamże). W filozofii wiązało się to ze zmianą obiektu zainteresowania z relacji myśli czy rozumu do rzeczywistości na relację między językiem a rzeczywistością (Fynsk, 2001, s. 8916). Przy czym język przestał być postrzegany jako neutralne narzędzie do organizowania wiedzy czy komunikowania prawdy o rzeczywistości, która byłaby odeń niezależna. Uznano go za „nieprzejrzyste, płodne i autonomiczne miejsce, w którym i przez które zarówno obiektywna rzeczywistość świata, jak i subiektywna rzeczywistość użytkowników języka jest aktywnie wytwarzana lub konstruowana” (tamże).

Niektórzy autorzy zainteresowani polityką społeczną przyjęli bezpośrednio perspektywę badawczą zainspirowaną przez lingwistyczny zwrot. Mam na myśli książki Sanforda F. Schrama, jedną z nich poprzedziła wstępem Fox Piven, uznając, że koncentruje się on na „interpretacjach lub znaczeniach zakorzenionych w amerykańskiej polityce wobec ubóstwa i w naukach społecznych, które są powiązane z tą polityką [...] te interpretacje lub

⁶ Ten wątek pojawił się nawet w wypowiedziach metodologów ekonomii w latach 80., dyskutowano wówczas o „retorycznym zwrocie” (McCloskey, 1994, s. 280). W analizach państwa i polityki znany jest też jako „kulturowy zwrot” (Hay, Lister, i Marsh, 2005, s. 252).

»praktyki dyskursywne« są w samym centrum tego, czego dotyczą polityka (*policy*) i nauka polityczna (*policy science*) – nasze rozumienie ubóstwa jest »konstruowane« przez dyskurs polityczny (*policy*) [Schram, 1995, s. ix]. Podejście to różni się od tradycyjnego, w którym każdy rodzaj polityki publicznej rozumie się jako »opartą na racjonalnych i naukowych podstawach manipulację konkretnymi aspektami sytuacji ubogich w celu zmniejszeniu ich ubóstwa« (tamże). Fox Piven dowodzi na przykładzie dyskusji o reformie pomocy społecznej w USA z lat 90., że politycy definiują problem w celach politycznych (np. żeby odwrócić uwagę od innych problemów), a naukowcy, przyjmując bezkrytycznie ich definicje, z konieczności (również finansowego charakteru) koncentrują się na relacjach między kilkoma zmiennymi wskazanymi przez polityków. Tracą oni przy tym z pola widzenia całość, która przeczy hipotezom o charakterze politycznym. Obrazy i symbole ubogich i ubóstwa, którymi posługują się politycy, mają przyczyniać się do pogłębiania marginalizacji.

Zasługą Schrama jest wskazanie, że polityka publiczna ukształtowana według logiki, która kryje się za tymi symbolami i znaczeniami (oddzielenie ubogich od klasy średniej i pracowników, podzielenie ubogich na odrębne kategorie socjalne, zasiłki na niskim poziomie), dodatkowo je wzmacnia. Fox Piven konkluduje w duchu lingwistycznego zwrotu: »teoria i praktyka polityki wobec ubóstwa to również tekst, który w dłuższym czasie ma duży wpływ na kulturę polityczną« (tamże, s. xiv)⁷.

Można przypuszczać, że w polskiej refleksji o polityce społecznej mieliśmy do czynienia z podobną ewolucją: od racjonalistycznie i realistycznie nastawionej polityki społecznej, do zwiększonego zainteresowania dyskursem. Najpierw zakładano, że warunkiem rozwiązywania kwestii społecznej jest naukowo usystematyzowana wiedza (Stanisław Rychliński), a zadaniem polityki społecznej jako nauki jest szukanie najbardziej celowych sposobów przekształcenia struktury społecznej (Konstanty Krzeczkowski). Procedurę mającą na celu »pomoc w formułowaniu programów działania«, przypominającą logikę racjonalnego rozwiązywania problemów, opisuje Supińska

⁷ Przykładem takiego podejścia są hipotezy dotyczące wpływu dyskursu o wykluczeniu społecznym na zmiany w polityce społecznej (Béland, 2007). W ogólniejszej perspektywie przypomina to zastosowanie do sfery polityki publicznej starej socjologicznej tezy, iż to jak ludzie definiują sytuację wpływa na ich zachowania.

(1991, s. 10–13). W tym też kontekście Barbara Szatur-Jaworska umieszcza diagnozę społeczną, traktując ją jako wyróżnik metodologiczny naukowego podejścia do polityki społecznej (2005, s. 21). Wątek debat i dyskusji o polityce społecznej jako takiej pojawia się, ale raczej na marginesie głównego nurtu polskiej literatury polityko-społecznej skupionej na analizach zmieniającego się prawa (reformy społeczne) oraz starych i nowych kwestii społecznych.

Zwrot ku dyskursowi w polskiej nauce o polityce społecznej widoczny jest przede wszystkim w tekstach Jolanty Supińskiej, w których podkreśla ona dylematowy charakter (1991) i uwikłanie polityki społecznej w spory o wartości (1999) oraz krytykuje ułomność debat na temat spraw publicznych w Polsce, używając metafory o dialogu głuchych (2006). W podobnym duchu wypowiada się również Anna Giza-Poleszczuk: „Kształt debaty publicznej w Polsce sprawia, że samowiedza wspólnoty społecznej nabiera charakteru samoutwierdzającej się pułapki”, co „blokuje możliwość dialogu” (2007, s. 61). W obu przypadkach w tle mamy założenie, że poprawa jakości debaty publicznej (tu pojawia się ogólniejsze pytanie o cechy debaty idealnej i warunki, które jej sprzyjają), poprzez usunięcie rozmaitych deformacji (np. medialnych) oraz negatywnych stereotypów społeczeństwa i władzy, przyczyni się do poprawy jakości polityki społecznej i rządzenia (kolejne ogólniejsze pytanie o warunki i cechy dobrego rządzenia). Charakterystyczny pogląd drugiej z wymienionych autorek na ten temat: „»Publiczną debatę« powszechnie uważa się za jeden z warunków dobrego rządzenia i demokracji: jej rolą jest tworzenie przestrzeni podzielanych znaczeń, podzielanej wiedzy oraz podzielanych reguł komunikacji (w tym wolności i szacunku)” (tamże, s. 75).

Można też spotkać bezpośrednią krytykę publicznych dyskusji o polityce społecznej w kontekście przeciwstawienia merytorycznego rozwiązywania problemów społecznych rozwiązywaniu politycznemu i ideologicznemu: „W debacie na tematy polityki społecznej obecne są ciągle głosy o charakterze ideologicznym [...] z jednej strony prezentowane są tezy nawiązujące do bardzo jednostronnie idei równości społecznej i uniwersalnych instrumentów... a z drugiej indywidualnych – do indywidualnej oraz rodzinnej odpowiedzialności i świadczeń adresowanych” (Golinowska i Boni, 2006, s. 12). Ci sami autorzy twierdzą, że „na tle kryzysu polityki społecznej” doszło do zderzenia dwóch stanowisk: odmawiania sensu społecznym

interwencjom państwa oraz „desperackiej obrony dotychczasowych instytucji polityki społecznej *an bloque* bez względu na ich sens...” (tamże), z kolei w diagnozach jedne problemy są wyolbrzymiane, a inne pomniejszane. W wyniku tego wszystkiego „polityczny proces podejmowania decyzji w obszarze polityki społecznej narażony jest na wiele napięć, trudnych negocjacji i niezadowolających nikogo kompromisów” i w związku z tym „efektywność podejmowania decyzji jest bardzo niska” i często są one spóźnione (tamże). Jest to klasyczna krytyka tego, w jaki sposób podejmuje się decyzje w systemie demokratycznym z tęsknotą za „ideałem dyskusji merytorycznej”, zupełnie wolnej od „dyskursu politycznego i retoryki walki” oraz „głosów ideologicznych”. Osiągnięcie lub zbliżenie się do tego ideału zwiększyłoby efektywność podejmowania decyzji i zmniejszyło opóźnienia w tym względzie wobec pałacej presji kwestii socjalnych współczesności.

Merytoryczna debata publiczna jest więc warunkiem dobrego i skutecznego rządzenia, które w myśli Jürgena Habermasa przyjmuje postać „proceduralistycznej koncepcji polityki deliberatywnej” albo „demokracji dyskusyjnej” z ideą „zdecentrowanego społeczeństwa” w odróżnieniu od modelu liberalnego i republikańskiego, w których rola państwa w polityce ma być centralna (1996, s. 26, 27), a więc i w polityce społecznej również. Koncepcja demokracji deliberatywnej stała się popularna w latach 90., m.in. z intencją naprawczą w stosunku do „zwykłej” demokracji, w której o sprawach publicznych decyduje się przede wszystkim za pomocą mechanizmu większościowego (w wersji parlamentarnej czy sondażowej), a nie „ostrożnych, poważnych i racjonalnych” rozważań wszystkich argumentów za i przeciw danemu stanowisku czy decyzji w sprawach publicznych. Na tym ma polegać różnica między dyskusją, która nie musi być taka, a deliberacją (prywatną lub publiczną), będącą jednym z rodzajów dyskusji (Fearon, 1998, s. 63).

Wracając do polskiego ujęcia tych spraw nastawionego również na badanie empiryczne. W literaturze polityko-społecznej znajdujemy definicję pojęcia debaty publicznej, wyraźnie umieszczoną w kontekście podejmowania decyzji politycznych: „dyskusja zorganizowana, a w każdym razie świadomie zainicjowana, a ponadto biorą w niej udział zróżnicowani uczestnicy, a nie tylko eksperci... najistotniejsze jest jej ukierunkowanie na podjęcie decyzji politycznej..., nawet jeśli ostatecznie do podjęcia decyzji nie dojdzie” (Golinowska et al., 1999, s. 228). Można wskazać co najmniej jedną słabość tego ujęcia – zagrożenie tautologią, gdyż debatę definiuje się

jako dyskusję, czyli słowo o podobnym znaczeniu, a brakuje podkreślenia, że dyskusja to rodzaj debaty z ewentualnym wskazaniem jej specyfiki. Nie widać też w takim ujęciu odróżnienia dyskusji od deliberacji, o którym wspomniałem wyżej. Z kolei dyskurs zdefiniowano jako „opis całokształtu debat publicznych toczących się w danym okresie”, a „Debaty i dyskursy publiczne... toczą się w złożonej strukturze kanałów przekazu informacji, politycznej artykulacji i reprezentacji interesów oraz ośrodków podejmowania decyzji”, co zostało nazwane łącznie „teatrem życia publicznego” z metaforyczną sceną, kulisami, aktorami i widownią z podkreśleniem roli mediów (tamże, s. 229–230).

W badaniach dyskursu wykorzystano ilościową analizę zawartości prasy i wskazywano specyfikę dyskursu w różnych fazach cyklu politycznego i gospodarczego, np. sytuacja normalna i trudna, faza wzrostu lub recesji gospodarczej, faza przedwyborcza, powyborcza i międzywyborcza (tamże, s. 239). Ostatni wątek w tej analizie miał już charakter bardziej normatywny. Dotyczył on skuteczności debat prowadzonych w parlamencie, rozumianej jako ich przyczynianie się do „społecznego porozumienia w kwestiach programowych, a także do poprawy skuteczności i efektywności programów, według których te uzgodnione cele są osiągane” (s. 248). Zaproponowano też dekalog cnót, jakimi powinna charakteryzować się skuteczna i efektywna debata, a także przedstawiono przykład debaty nieskutecznej, dotyczącej polityki mieszkaniowej z próbą wyjaśnienia (s. 251–256).

Krytyka debaty publicznej o polityce społecznej z normatywnego punktu widzenia (racjonalna debata lub deliberacja) czy obiektywizujące badania ilościowe jej zawartości to jednak jeszcze nie to, co widzimy w programie Schrama. Debata o polityce społecznej jest pełna znaczeń, są to m.in. dominujące w niej definicje problemów społecznych razem z ich przyczynowo-skutkowymi wyjaśnieniami (teorie problemów). Najpierw należy je odkryć, następnie zastanowić się, jak wpływają na to, czym zajmują się naukowcy, prawodawcy i praktycy, czyli na teorię, prawo i praktykę polityki społecznej, a w końcu zbadać zwrotne oddziaływanie polityki społecznej na polityczne definicje problemów.

Znaczenie definicji problemu dla analizy polityki publicznej zostało dostrzeżone już w latach 50., ale dopiero w latach 70. i 80. skoncentrowano uwagę na „procesie nazywanym definicją problemu i tym, czego powinno się oczekiwać na jego końcu” (Dery, 1984, s. 2–3). Dodatkowe impulsy

dla rozwoju tego podejścia to m.in. przyjęcie założenia o konfliktowym charakterze polityki, wpływy konstrukcjonizmu społecznego oraz postmodernizmu (Rochefort i Cobb, 1994, s. 5–7). Perspektywę Schrama wyróżnia wyraźnie krytyczny stosunek do dominującego w USA sposobu myślenia na tematy związane z pomocą społeczną (można to uznać za konsekwencję przyjęcia charakterystycznego dla postawy postmodernistycznej krytycyzmu wobec dominujących znaczeń i sposobów myślenia) oraz praca w paradygmacie lingwistycznego zwrotu, a nie standardowej ilościowej analizy polityki publicznej. W kontekście mojego projektu można zastanawiać się nad tym, jak to się stało, że polityka społeczna z narzędzia do rozwiązywania problemów sama została uznana za problem, który wymaga rozwiązania (ściślej biorąc dotyczy to głównie zaangażowania państwa w problematykę społeczną).

Nie jestem krytykiem kształtu czy treści polskiej debaty publicznej, przynajmniej w jej medialno-parlamentarnym wydaniu. Nie analizuję też ilościowo treści czasopism, przedmiotem mojego namysłu nie są też dyskusje toczone w parlamencie na wycinkowe tematy społeczno-socjalne. Przynajmniej nie bezpośrednio, gdyż argumenty zgłaszane w literaturze akademickiej prędzej czy później przenikają do wypowiedzi publicystycznych i parlamentarnych, a te mogą być też inspirujące dla naukowców.

Sądzę, że debata nad sprawami publicznymi toczy się na kilku poziomach. Pierwszym i najbardziej wymagającym jest poziom akademicki. Tu ścierają się najbardziej dociekliwi i krytyczni, a także racjonalistycznie nastawieni przeciwnicy. Drugi poziom to popularne media, gdzie powtarzane są w sposób mniej lub bardziej zniekształcony, skrótowy i wrywkowy fragmenty dyskusji akademickiej, również z udziałem naukowców w roli komentatorów podporządkowanych logice wypowiedzi medialnej. Trzeci poziom ma charakter polityczny i rozgrywa się w ciałach decyzyjnych, takich jak m.in. parlament, rząd⁸. W drugim i trzecim przypadku poziom dyskusji jest podobny, ale przebiega ona w innym kontekście (podobieństwo zanika, gdy wchodzi w grę wyspecjalizowane ciała decyzyjne składające się z ekspertów). Na każdym z tych poziomów logika i zasady dyskursu są nie-

⁸ Można zamienić kolejność poziomów drugiego i trzeciego, o ile przyjmujemy, że media żywią się głównie tym, co dzieje się w pozostałych wymiarach, ale i łączą tematykę polityczną i akademicką ze światem życia codziennego.

co inne – o wartości argumentacji naukowej decyduje więc coś innego (standardy naukowej racjonalności) niż o wartości przekazu czy komunikacji w mediach komercyjnych (standardy popularności) czy w polityce demokratycznej (standardy przetargu). Wynikałoby stąd, że model deliberacyjny najbardziej odpowiada dyskusjom prowadzonym w nauce, a więc postrzeganie go jako pożądanego w polityce jest kolejnym projektem zracjonalizowania jej (o racjonalizacji polityki społecznej i ograniczeniach z tym związanych pisałem w: Szarfenberg, 2002).

Przedmiotem mojego zainteresowania jest jedynie poziom pierwszy, gdzie argumentacji i debatom teoretycznym towarzyszą wyniki badań empirycznych prowadzonych w ramach różnych paradygmatów metodologicznych⁹. Nie interesuje mnie wpływ, jaki dyskusja akademicka w zakresie problemów publicznych czy społecznych wywiera na pozostałe poziomy dyskursu publicznego i treść decyzji politycznych czy sposoby ich implementacji. Nie interesuje mnie też wpływ czynników zewnętrznych na tę dyskusję, aczkolwiek na jej dynamikę oddziałują z pewnością nowe dane odzwierciedlające również zmiany w otoczeniu (w tym spowodowane przez reformy) oraz nowe sposoby ich analizy (patrz punkt 1.7). Skupiam uwagę na treści argumentów teoretycznych odwołujących się do pewnych wartości, które są kryteriami ocen, oraz sprawdzam ich odporność na naukową i racjonalną krytykę.

1.4. Model racjonalnej dyskusji

Dyskusję można prowadzić nie tylko na różnych poziomach czy w różnych kontekstach (np. akademickim, medialnym, parlamentarnym), ale też w różny sposób. Zakres stosowanych strategii mających na celu wygraną w dyskusji jest szerszy w przypadku świata mediów i przemówień parlamentarnych niż w odniesieniu do nauki w największym stopniu pretendu-

⁹ Trzeba jednak pamiętać, że autorzy akademicy wypowiadają się też na forach pozaakademickich i wówczas mają tendencję do stawiania bardziej śmiałych hipotez, np. Marek Góra o „absurdalnej skali wydatków” publicznych (patrz Szarfenberg, 2005a).

jącej do bezstronności i racjonalności. Erystyka zajmuje się badaniem strategii argumentacyjnych stosowanych we wszelkich dyskusjach, ale w akademii pewnych dyskusji w ogóle się unika, np. takich, których nie da się rozstrzygnąć na gruncie racjonalnym. Samo jednak wykluczanie pewnych tematów jako nienaukowych może być uznane za strategię argumentacyjną, tzn. uznając coś za niedyskutowalne, stawiamy ludzi, którzy są tym zainteresowani od razu na przegranej pozycji. Poza tym stosowanie pewnych strategii prawdopodobnie spotka się z potępieniem społeczności akademickiej, np. argumenty *ad hominem* czy wyrażone bardzo niejasno i pełne logicznych błędów¹⁰.

Z pewnością ideałem dla dyskusji akademickiej jest racjonalna wymiana argumentów na temat, o którym da się mówić, nie wykraczając zbyt daleko poza granice nauki, dodajmy, że nie są one tak jasne i sztywne, jak się wydaje. Jak może wyglądać dyskusja racjonalna o tym możemy się przekonać, analizując koncepcję Edwarda T. Damera, który sformułował jej kodeks etyczny, oraz cztery kryteria dobrej argumentacji. Kodeks zawiera dwanaście zasad, z których pierwsze trzy autor zaliczył do „powszechnie uznawanych za standardowe dla intelektualnych dociekań” (Damer, 2001, s. 6). Zasada wątpliwości dyktuje przyjęcie postawy sceptycznej nawet wobec stanowiska, z którym się w pełni zgadzamy i uważamy wstępnie za najlepiej uzasadnione. Zasada poszukiwania prawdy mówi, że każdy z uczestników dyskusji powinien zaangażować się w uczciwe odkrywanie prawdy lub odnajdywanie najlepiej uzasadnionego stanowiska. Trzecia z zasad fundamentalnych (zasada jasności) głosi, że „Wszystkie stanowiska, obrony i ataki powinny być wolne od jakichkolwiek językowych niejasności oraz powinny być wyraźnie oddzielone od innych stanowisk i spraw” (tamże, s. 5).

Złamanie pierwszej z zasad oznacza, że pewność własnej racji sprawi, iż będziemy się upierać przy jakimś stanowisku niezależnie od tego, jak silne będą argumenty za innym stanowiskiem. Naruszenie drugiej z nich może powodować podobne konsekwencje, gdyż przekonanie o tym, że znamy już prawdę, skłania do trzymania się swojego stanowiska. Zasada ta wydaje mi się jednak bardziej istotna, ponieważ poszukiwanie w dyskusji czegoś

¹⁰ Interesująca pod tym względem jest krytyka stylu wypowiedzi i argumentacji charakterystycznej dla autorów zaliczanych do postmodernizmu (zob. m.in. Bricmont i Sokal, 2004; Wolniewicz, 2000).

innego niż odnalezienie prawdy lub najlepiej uzasadnionego stanowiska w danej sprawie sprawia, że cała koncepcja racjonalnej dyskusji się chwieje. Można przecież dyskutować dla osiągnięcia przyjemności lub uznania czy dla jakiegokolwiek innego celu możliwego do osiągnięcia poprzez dyskusję z innymi ludźmi. Załóżmy, że celem dyskusji ma być osiągnięcie kompromisu, czy nie oznacza to, że dla niego możemy zrezygnować z poszukiwania prawdy? Czy najlepiej uzasadnionym stanowiskiem jest to, co do którego zgodzili się wszyscy lub większość uczestników dyskusji? W nauce, przynajmniej pomyślanej klasycznie i może inaczej niż w demokratycznej polityce, nie chodzi o konsensus czy poparcie większości, ale o coś innego.

Nawet gdy bardzo staramy się przestrzegać pierwszych dwóch zasad, poszukiwanie najlepiej uzasadnionego stanowiska może skutecznie pokrzyżować zamieszanie spowodowane m.in. wieloznacznością i abstrakcyjnością języka, w jakim formułujemy stanowiska i argumenty. Znaczne utrudnienie osiągania celu racjonalnej dyskusji pojawia się, gdy łączy się różne sprawy i stanowiska, co w praktyce ma często miejsce również z powodów niezwiązanych z poszukiwaniem prawdy, np. próba łączenia stanowiska słabo uzasadnionego z dobrze uzasadnionym, w celu łatwiejszego przekonania do tego pierwszego.

Kolejne elementy kodeksu Damera stanowiły zasada ciężaru dowodu, który ma spoczywać na tym uczestniku dyskusji, który przedstawił określone stanowisko; zasada uczciwości (*charity*) w przeformułowywaniu stanowisk i argumentów oponenta, które ma być zgodne z jego intencjami i przedstawione w możliwie najsilniejszej wersji; zasada adekwatności i bezpośredniości przedstawianych racji w stosunku do sedna popieranego lub krytykowanego stanowiska; zasada akceptowalności, mówiąca, że należy używać argumentów lub kontrargumentów, które spełniają wzajemnie uznane i rozsądne kryteria (Damer przedstawia siedem kryteriów akceptowalności i siedem warunków nieakceptowalności argumentów); zasada wystarczalności – „Ten kto przedstawia argument za lub przeciw pewnemu stanowisku powinien próbować dostarczyć racji, które będą wystarczające pod względem liczby, rodzaju i wagi, aby uzasadnić akceptację jego wniosków”; zasada podważenia (*rebuttal*) nakazująca zwolennikowi lub oponentowi pewnego stanowiska podjęcie próby podważania wszystkich kontrargumentów drugiej strony, a w szczególności tych najsilniejszych; zasada przyjęcia stanowiska, gdy zostało ono uzasadnione w sposób wystarczają-

cy za pomocą adekwatnych i akceptowalnych argumentów oraz skutecznie oddalono najmocniejsze kontrargumenty, a w razie gdy nie ma takiego stanowiska należy przyjąć to, któremu sprzyja najlepsza z przedstawionych argumentacji; zasada powstrzymania się od decyzji, gdy więcej niż jedno stanowisko spełnia zasadę poprzednią; zasada ponownego rozważenia, gdy zostaną przedstawione nowe argumenty lub kontrargumenty w stosunku do stanowiska zwycięskiego lub popartego przez najlepszą argumentację.

Koncepcja Damera nie kończy się na sformułowaniu kodeksu racjonalnej dyskusji. Wyprowadza on z niego kryteria dobrej argumentacji i przedstawia różne rodzaje ich naruszeń, czyli błędnych lub wprowadzających w błąd rozumowań (*fallacies*). Nie są to po prostu błędy, które łatwo można wykryć, ale takie argumenty, które zwykle w sposób złudny wydają się dobre, a takimi nie są. Damer dzieli je na cztery szersze klasy w zależności od tego, które z kryteriów dobrej argumentacji łamią i dodatkowo na kilka podkategorii (razem jest ich sześćdziesiąt) [zestawienie tamże, s. 45]: nieadekwatność (np. odwołanie się do niewłaściwego lub kontrowersyjnego autorytetu, stanowisko bez związku z przedstawionymi argumentami, uzasadnianie poprzez odwoływanie się do uczuć lub tradycji); nieakceptowalność (np. rozumowanie na podstawie wieloznaczności słów, uzasadnienie poprzez definicję, fałszywa alternatywa czy myślenie życzeniowe); niewystarczalność (np. niereprezentatywne dane, pomieszczenie warunków koniecznych z wystarczającymi, pomylenie przyczyny ze skutkiem); nieskutecznego podważenia (np. zignorowanie dowodów przeciwko danemu stanowisku, uznanie za argument brak dowodów przeciwko stanowisku przeciwnemu, dyskredytacja oponentów, sprowadzanie do absurdu stanowiska przeciwnika czy skupianie uwagi na mniej istotnych elementach jego argumentacji). Wykrycie tego rodzaju złych argumentów w uzasadnieniach stanowisk osłabia ich siłę przekonywania. Damer dostarcza zarówno definicji i nazw dla poszczególnych zwodniczych argumentów, jak i pokazuje, w jaki sposób można je obnażyć (głównie poprzez rozłożenie na poszczególne przesłanki i wnioski), a także zaatakować.

Mogłoby się wydawać, że w dyskusjach akademickich, które docierają do poziomu recenzowanych książek, drukowanych w renomowanych wydawnictwach naukowych, wiele z błędnych rozumowań wskazanych przez Damera nie występuje, ale mogą się mylić. Po pierwsze, uważane za istotne dla krytyki lub afirmacji polityki społecznej dzieła niekoniecznie przecho-

dziły przez sita recenzyjne nastawione na wychwytywanie, czasem dość subtelnych błędów w rozumowaniach. Po drugie, nawet gdyby takie sita działały, wydawnictwa muszą wybrać między jakością naukową (rozumianą tu jako najmniejsza możliwa liczba zwodniczych rozumowań), a sukcesem rynkowym. Zakładam, że im miałyby one lepszych recenzentów, tym mniej publikacji by wydawały, a te wydane charakteryzowałyby najczęściej wnioskami ostrożnymi, a więc mało spektakularnymi czy prowokacyjnymi.

Druga uwaga dotyczy tego, że rzeczywiste stanowiska i ich uzasadnienia, które formułowane są w licznych książkach i artykułach, rzadko mają charakter idealnej prezentacji i dyskusji. Po pierwsze, nie zawsze stanowiska są wyraźnie oddzielone od argumentów, które mają je uzasadniać, dlatego ważna jest praca rekonstrukcyjna. Po drugie, wyjątkiem są publikacje w rodzaju serii *Controversial Issues* wydawnictwa Allyn and Bacon, w których bezpośrednio zadaje się pytanie zaczynające się od „czy”, zamieszcza się dwie sprzeczne ze sobą opinie („tak” i „nie”) wraz z uzasadnieniami i w dodatku prosi ich autorów o wzajemne riposty (tak przynajmniej było w pierwszym wydaniu książki dotyczącej kontrowersyjnych spraw z dziedziny polityki społecznej) [Karger i Midgley, 1994]. Dyskusja w takiej postaci naśladuje zalecaną strukturę i może być analizowana w celu oceny zastosowanych argumentów i próby przesądzenia, które ze stanowisk jest lepiej uzasadnione.

1.5. Argumentacja w analizie polityki publicznej

Model Damera jest uniwersalny i można za jego pomocą sprawdzać jakość argumentacji w każdej dyskusji. Obecnie przedstawię to zagadnienie w kontekście analizy polityki publicznej, której częścią jest publiczna polityka społeczna (piszę o tym w kolejnym rozdziale). Wyżej wspomniałem o argumentatywnym zwrocie w zakresie tej dyscypliny, który polegał m.in. na przyjęciu, że „Argumentacja polityczna (*policy*) jest głównym narzędziem prowadzenia debat o polityce publicznej” (Dunn, 2004, s. 20). Struktura tej argumentacji składa się z sześciu składników (tamże, s. 20–22). Pierwszym jest adekwatna do kwestii czy sprawy publicznej informacja, np. wydatki

KRUS są finansowane w 90% z budżetu państwa”, gdy mowa o problemach ubezpieczenia społecznego rolników. Pierwszym filtrem jest więc test, czy informacja ma znaczenie dla sprawy będącej przedmiotem dyskusji. Damer na podstawie kryterium nieadekwatności argumentacji wyróżnił trzynaście zwodniczych rozumowań.

Z informacji politycznej wyciąga się wnioski dotyczące polityki publicznej (*policy claim*) o charakterze normatywnym, np. „Sejm powinien uchwalić ustawę reformującą KRUS”, lub opisowym, np. „W ciągu następnych dziesięciu lat koszt dotacji do KRUS wyniesie 100 mld zł”. W ujęciu Damera jest to po prostu jedno ze stanowisk przedstawione i uzasadnione w dyskusji. Można tu wysunąć wątpliwość, czy wnioski opisowe rzeczywiście są wnioskami o charakterze politycznym. Według mnie są one elementem informacji mającej znaczenie dla kwestii publicznej. Byłbym więc za tym, aby za wnioski polityczne uznać tylko normatywne stanowiska wobec danej polityki publicznej (żądanie jej konkretnej zmiany lub żądanie powstrzymania się od niej), uzasadnione na podstawie lepszej lub gorszej argumentacji. Przypomina to już podział na opisową diagnozę i normatywną rekomendację z mniej lub bardziej wyraźnym założeniem o relacji wynikania: IP=>WP (z pewnej informacji politycznej IP wynika określony wniosek polityczny WP). Można przyjąć, że chodzi tu o zwykłe wynikanie logiczne, czyli takie, które m.in. wolne jest od zwodniczych rozumowań, przed którymi przestrzegał Damer.

Kolejne dwa elementy struktury argumentacji w obszarze polityki publicznej związane są z uzasadnieniem uprawomocniającym relację wynikania między informacyjną przesłanką, a normatywnym wnioskiem. Dunn wyróżnia dwupoziomową strukturę uzasadniającą przejście od informacji do rekomendacji, pierwszy poziom (*warrant*) stanowi bezpośrednie uzasadnienie tego ruchu, a drugi – uzasadnienie tego uzasadnienia (*backing*). W obu przypadkach składnikami uzasadnień mogą być „powody, założenia lub argumenty”, odpowiadające na pytanie zaczynające się od „dlaczego”. Z tym że o drugim poziomie dowiadujemy się jeszcze, że staje się istotny, gdy kwestionowane jest uzasadnienie z pierwszego poziomu. Ponadto mamy do czynienia z wyższym poziomem ogólności i najczęściej występują w tej roli prawa naukowe, autorytet ekspertów, zasady etyczne lub moralne.

Spróbujemy pokazać ten element na podanym wyżej przykładzie. Informacja relewantna w stosunku do danej kwestii to stwierdzenie, jaki odsetek

wydatków na świadczenia finansowany jest z dotacji budżetowej. Wniosek o charakterze politycznym mówi, że należy zreformować ten system. Jeżeli zapytamy teraz, dlaczego z informacji opisowej o udziale dotacji z budżetu do KRUS wynika wniosek o konieczności reformy, to w odpowiedzi otrzymać powinniśmy uzasadnienie pierwszego poziomu, np. reforma spowoduje, że będziemy wydawać mniej na KRUS. Gdyby ktoś zapytał jeszcze, dlaczego mamy mniej wydawać na ten cel, włączy się uzasadnienie drugiego poziomu, np. mamy inne ważniejsze cele, na które nie wystarcza nam pieniędzy i/lub obciążenia podatkowe są za duże (są to sądy opisowy i normatywny do weryfikacji: czy rzeczywiście brakuje środków w budżecie, czy rzeczywiście poziom podatków jest zbyt duży). Żeby odwołać się w tym przypadku do najogólniejszych zasad i praw, można powiedzieć, że państwo powinno być oszczędne (sąd normatywny), gdyż wydatki publiczne finansowane są z podatków nałożonych na działalność gospodarczą i pracę (sąd opisowy), a im są one mniejsze, tym wyższy poziom życia obywateli (hipoteza empiryczna z sugestią, że najważniejszym kryterium oceny polityki publicznej jest poziom życia). W uproszczeniu schemat rozumowania może wyglądać teraz tak: $IP \Rightarrow U1(+U2) \Rightarrow WP$, gdzie $U1$ i $U2$ oznaczają uzasadnienia pierwszego i drugiego poziomu, a nawias oznacza, że drugie włącza się po zakwestionowaniu pierwszego.

Pozostały jeszcze do omówienia dwa elementy składające się na strukturę argumentacji w kontekście dyskusji o polityce publicznej. Krytyka (*rebuttal*) polegająca na podważaniu informacji lub uzasadnień z obu poziomów. W odniesieniu do naszego przykładu może pojawić się argument, że wcale nie mamy za dużych podatków ani też nie brakuje pieniędzy na inne cele, a duży udział finansowania budżetowego w dochodach KRUS jest uzasadniony z kilku istotnych powodów. W wyniku krytyki wniosek polityczny początkowo wyprowadzany z informacji o sprawie publicznej przestaje być głoszony jako pewnik, pojawiają się wątpliwości i zastrzeżenia (*qualifier*), czyli – jeszcze raz nawiązując do przykładu – być może reforma KRUS jest uzasadniona, ale pod pewnymi warunkami i z pewnym prawdopodobieństwem. Schematycznie rzecz ujmując całość: $IP \Rightarrow U1+U2+K \Rightarrow Z \Rightarrow WP$ („K” oznacza krytykę, a „Z” – zastrzeżenia).

W ten sposób otrzymujemy całościowy obraz argumentacji, który odpowiada również schematowi Damerowskiej dyskusji, w której mamy kilka stanowisk w sprawie danej polityki publicznej, w naszym przykładzie:

stanowisko 1 – należy zreformować KRUS; stanowisko 2 – nie należy tego robić. Dyskutanci uzasadniają swoje własne stanowiska i atakują uzasadnienia stanowisk przeciwnych. Razem składa się to na dyskusję, która w ideale powinna spełniać wszystkie zasady kodeksu Damera, być wolna od zwodniczych rozumowań i dać pierwszeństwo najlepiej uzasadnionemu stanowisku. Rzeczywiste dyskusje publiczne mniej lub bardziej odbiegają od tego ideału, co wydaje się być oczywiste, gdyż nie mają one charakteru naukowego, ale polityczno-ideologiczny i wiążą się z przetargiem i obroną własnych interesów, gdzie zasadniczą rolę odgrywają nie dążenie do prawdy i wyłonienie najlepiej uzasadnionego racjonalnie stanowiska, a wartości i interesy.

W praktyce najlepiej rozpoznawalnym elementem debaty medialno-parlamentarnej o polityce społecznej są alarmujące informacje o problemach (np. bezrobocie rośnie lub spada zbyt wolno, kolejna afera socjalna, spektakularny przykład zawodności służb społecznych) i pomysły na reformy społeczne mniej lub bardziej powiązane z tymi informacjami (np. powinniśmy więcej wydawać na aktywne programy rynku pracy, żeby zmniejszyć bezrobocie, albo powinniśmy lepiej kontrolować dany sektor socjalny). Propozycje koalicji rządzących są zwykle krytykowane przez opozycję i przynajmniej część mediów, ale też podlegają licznym procedurom konsultacji i uzgadniania z grupami interesów w ramach instytucji dialogu społecznego (kolejne ważne pojęcie obok dyskusji, deliberacji, dyskursu itp.). Można oczekiwać, że dzięki takim właśnie procedurom prowadzenia debat publicznych w liberalnej demokracji stanowiska najmniej uzasadnione mają najmniejsze szanse na zdobycie przemożnego wpływu na kształt polityki publicznej, co jednak nie przesądza o tym, czy wygrywają stanowiska najlepiej uzasadnione.

1.6. Zagadnienie rozstrzygalności oraz konsekwencje praktyczne

W dyskusji, o jakiej traktuje ta książka, wyróżniam dwa główne stanowiska, jedno krytyczne wobec państwowej polityki społecznej, a drugie afirmacyjne w stosunku do niej. Jeżeli okaże się, że uzasadnienia ich obu nastro-

czają wielu problemów i wątpliwości teoretycznych i empirycznych, to pojawi się z całą mocą kwestia rozstrzygalności takiego sporu.

Przyjąłem wyżej, że racjonalna dyskusja polega na ocenie jakości uzasadnień konkurencyjnych stanowisk. Jest to jednak dość trudne zadanie, biorąc pod uwagę złożoność owych uzasadnień. Mają one charakter semantyczny, teoretyczny, empiryczny i aksjologiczny, czyli opierają się na pewnych postulatach znaczeniowych i definicjach, teoriach i hipotezach oraz na wyraźnych preferencjach w zbiorze wartości. Przykładowo, argumentacja przeciw państwowej polityce społecznej może zawierać założenia, czym się ona charakteryzuje przede wszystkim (jaka jest jej istota), co ma na nią i na co ona ma wpływ wraz z wyjaśnieniami, dlaczego tak właśnie jest (teorie i hipotezy empiryczne, np. polityka społeczna negatywnie wpływa na ogólny dobrobyt), a także określone stanowisko ideologiczne (przedkładanie jednych wartości nad inne, np. indywidualistyczny liberalizm preferujący wolność jednostki). Ocena jakości takiego uzasadnienia musi być więc również wielowymiarowa – częściowo filozoficzno-logiczna, a poza tym teoretyczno-empiryczna (tu przydają się w największym stopniu narzędzia pozytywistycznie lub postpozytywistycznie rozumianej nauki) oraz krytyczna w stosunku do założeń ideologicznych. Jest to więc zadanie przekraczające ramy wąsko rozumianej debaty między naukowcami, którzy są zwolennikami różnych teorii wyjaśniających zróżnicowanie i dynamikę tego samego obszaru rzeczywistości. Gdyby nawet spór zawęzić do takich ram, należałoby wziąć pod uwagę dyskusje filozofów nauki, którzy zakwestionowali prawie wszystkie przyjmowane przez zdroworozsądkowo myślących naukowców założenia dotyczące świata i metody naukowej. Ogólniej rzecz ujmując, pytanie dotyczy tego, na ile obserwator obiektywizujący swoją pozycję wobec sporu jest w stanie dokonać racjonalnego rozstrzygnięcia, które nie będzie zakwestionowane jako stronnicze.

Problem rozstrzygnięcia całej dyskusji można rozwiązać za pomocą kilku metastrategii. Pierwsza z nich polegać może na odrzuceniu całego sporu jako anachronicznego, nierozstrzygalnego, przewyżczonego, źle postawionego, ideologicznego itd. Jeżeli całą dyskusję uznamy w ten sposób za bezwartościową, to również jej ewentualne rozstrzygnięcie okaże się zbędne. Takie podejście ma pewne zalety pragmatyczne, ale jego kosztem jest pozbycie się problemu rozstrzygalności razem z przedmiotem sporu, co raczej nie czyni go zbyt atrakcyjnym z mojego punktu widzenia.

Druga metastrategia polega na prezentacji sporu w sposób obiektywizujący z oceną siły argumentów obu stron i ewentualnym uwzględnieniem rozbieżności wag, ale z powstrzymaniem się od wskazania stanowiska zwycięskiego. W ten sposób wszystkie strony debaty otrzymują jej klarowny obraz, ale sam obserwator, nie negując przedmiotu sporu i stanowisk stron, nie dokonuje jednak rozstrzygnięcia, uznając, że jego zadanie zostało wypełnione. Zaleta tego podejścia w stosunku do pierwszego polega na tym, że nie musimy pozbywać całej dyskusji w celu uzasadnienia powstrzymania się od rozstrzygnięcia. Różnica polega więc tylko na sposobie uzasadnienia tego kroku – dyskusja nie ma sensu lub zadanie kończy się na ocenie jakości argumentacji.

W ramach trzeciej metastrategii możemy uznać, że rozstrzygnięcie debaty zależy od przyjęcia wag ideologiczno-aksjologicznych wyrażnie preferujących jedno lub drugie stanowisko, gdyż w przeciwnym razie spór jest nierozstrzygalny. Tożsamość ideologiczna oceniającego jakość argumentacji krytycznej i afirmatywnej decyduje o tym, na której ze stron sporu spoczywa ciężar dowodu i jaki poziom wątpliwości wystarcza, aby odrzucić stanowisko przeciwne. Przypomina to kwestię wag pokazywaną w kontekście dyskusji o wyborze jednego z alternatywnych rozwiązań problemu społecznego (S. S. Nagel, 1998, s. 53). Wagi liberała wskazują jedno, a wagi socjaldemokraty – drugie rozwiązanie, więc obiektywizujący swoją pozycję obserwator nie wie jakie powinno być racjonalne rozstrzygnięcie. W skrócie, spór jest rozstrzygalny, ale po uwzględnieniu ideologicznych przekonań rozstrzygającego. Sprowadzenie tego zagadnienia do kwestii ilościowych i empirycznych może nam jednak pokazać, że nawet przy kryteriach oceny, które mają większą wagę dla danej strony debaty wygrywa stanowisko przeciwne – w ten sposób unikamy zarzutu o stronniczość. Zbliżone podejście przyjął Robert E. Goodin z zespołem współpracowników, przeprowadzając badania ewaluacyjne o charakterze porównawczym w odniesieniu do modeli polityki społecznej (1999). Model najlepiej oceniony miał równie dobre lub lepsze wyniki według kryteriów oceny, do których większą wagę przywiązywali zwolennicy modelu uznawanego za przeciwny.

Ostatnie podejście polega więc na uznaniu, że spór jest racjonalnie rozstrzygalny, mimo kwestii związanych ze złożonością uzasadnień stanowisk i różnicami wag w zależności od poglądów ideologicznych.

Niezależnie od tego, jak zostanie rozwiązany problem rozstrzygalności, należy również rozważyć, jakie konsekwencje będzie miało samo rozstrzygnięcie. Z krytyki polityki społecznej nie musi wynikać projekt jej całkowitej likwidacji, a z afirmacji polityki społecznej nie musi wynikać projekt jej maksymalnego rozwoju (np. w formie pełnej etatyzacji). Rozstrzygnięcie sporu między stanowiskiem krytycznym a afirmacyjnym nie ma więc jednoznacznych konsekwencji praktycznych. Zagadnienie to ilustruję w tabeli 1.

Tabela 1. Rozstrzygnięcia teoretyczne i ich konsekwencje praktyczne

Stanowisko teoretyczne w sprawie polityki społecznej	Stanowisko praktyczne w sprawie polityki społecznej	
	likwidacja	maksymalizacja
afirmacja	Czy afirmator PS może poprzeć reformę likwidacyjną PS?	Maksymalizacja wynika z afirmacji
krytyka	Likwidacja wynika z krytyki	Czy krytyk PS może poprzeć program maksymalizacji PS?

Źródło: opracowanie własne.

Na pytania zawarte w tabeli możliwe są odpowiedzi twierdzące, o ile pojęcie polityki społecznej będzie zawierało również jej niepaństwowe rodzaje. Wówczas ich afirmacji może towarzyszyć przekonanie o konieczności likwidacji zaangażowania państwa w tej sferze, a z kolei ich krytyce, pogląd, że to zaangażowanie powinno być zwiększane do maksimum.

Stanowiska praktyczne nie muszą polegać na wyborze między likwidacją a maksymalizacją państwowości w polityce społecznej. Ujęcie bardziej umiarkowane – w kierunku ograniczenia, ale nie do zera (tyle ile niezbędnie potrzeba) lub w kierunku zwiększenia, ale nie do maksimum. Ten język sugeruje kwestię ilościową (ile państwa w polityce społecznej), pozostawiając dyskusję jakościową poza wagą. Jeżeli jednak dany poziom może się charakteryzować wielością jakości (np. poziom etatyzmu zbliżony, ale osiągnięcia polityki społecznej różne, lub osiągnięcia te są podobne, ale poziom etatyzmu różny), to zagadnienie jest bardziej złożone.

Na podstawie powyższych uwag można odróżnić praktyczne stanowiska skrajne (likwidacja, maksymalizacja) od stanowisk umiarkowanych, wśród których jedne mogą popierać zrównoważony pluralizm – równoważać między państwową a niepaństwową polityką społeczną, a inne przechylać się na jedną lub drugą stronę przy unikaniu ujęć skrajnych. Ponadto sama struktura państwowej interwencji przy takich samych nakładach może być odmienna (różne kombinacje celów, instrumentów i podmiotów polityki społecznej).

1.7. Kontekst, jego zmiany i ich konsekwencje

Dyskusja o rozwiniętej i państwowej polityce społecznej nie toczy się w próżni, ale w dynamicznym i złożonym kontekście. Wśród jego wielu wymiarów za najważniejsze można uznać te, na które zwracano uwagę w teoriach genezy i rozwoju polityki społecznej (piszę na ten temat więcej w kolejnym rozdziale). Były to przede wszystkim konteksty o charakterze gospodarczym (np. wzrost gospodarczy i zmiana struktury gospodarki – industrializacja) i politycznym (np. demokratyzacja państw) oraz ich korelaty demograficzne (m.in. wzrost liczebności, zmiana struktury wiekowej i przestrzennej populacji) i społeczne (m.in. masowe ruchy społeczne i partie polityczne oraz ich ideologie i ich wpływ zwrotny na kształt i treść instytucji).

Genezę i/lub rozwój polityki społecznej łączono więc m.in. ze wzrostem gospodarczym, industrializacją, powstawaniem państw narodowych, starzeniem się ludności, urbanizacją, aktywnością ruchu robotniczego, rządami partii socjaldemokratycznych i komunistycznych. Głębsze zmiany zachodzące w tym kontekście powinny więc oddziaływać na ewolucję już ukształtowanych instytucji polityki społecznej (uwzględniając ich inercję i opór przed zmianami). Założenie, że ten układ czynników mający dominujący wpływ na politykę społeczną w pewnym okresie jest niezmienny, nie musi być przy tym prawdziwe. Oznacza to, że wraz z nowymi zjawiskami i procesami oraz badaniami ich wpływu może się okazać, że dotychczasowe teorie wyjaśniające należy zrewidować.

Przykładowo, spowolnienie wzrostu i kryzys gospodarczy sprzyjają argumentom o konieczności ograniczenia wydatków, ze względu na mniejsze wpływy do budżetów publicznych, co w przypadku polityki świadczeń pieniężnych oznacza zwykle ograniczenie ich dostępności i wysokości; korelaty spowolnienia lub kryzysu gospodarczego w postaci wzrostu bezrobocia sprzyjają argumentom za tym, aby dać priorytet polityce zatrudnienia; serwicyzacja gospodarki sprzyja argumentom o konieczności zmiany stosunków pracy, aby dostosować je do specyfiki zatrudnienia w usługach. Za nowy czynnik, który zwykle włącza się do wyjaśnień zmian w polityce społecznej uznano regionalizację i globalizację, które zasadniczo zmieniają układ odniesienia w myśleniu na ten temat. Przestaje nim być przede wszystkim państwo narodowe, a zaczynają organizacje między- i ponadnarodowe zarówno o charakterze politycznym, jak i gospodarczym, a także rozmaite korelaty ich działalności.

Przedstawię teraz koncepcję wskazującą na zmiany kontekstu wraz z próbą określenia końcowego rezultatu tych zmian dla polityki społecznej. Paul Wilding zestawiał ze sobą czynniki mające charakter presji na to, aby państwo robiło więcej w sferze społecznej z tymi zjawiskami i procesami, które je pchają w stronę przeciwną (2000). Skrótowe podsumowanie tych pierwszych przedstawiam w tabeli 2 (z uzupełnieniem wynikającym z Wildinga wizji polityki społecznej przyszłości).

Druga grupa czynników, których oddziaływanie będzie skłaniać polityków do ograniczania polityki społecznej, była mniejsza i wiązały się one głównie z przewidywanym wpływem pogłębiającej się globalizacji. Blisko się z nią wiąże ideologia neoliberalna i towarzyszące jej próby skoncentrowania uwagi rządzących na kwestiach międzynarodowej konkurencyjności i światowego wolnego rynku, co w projektach i praktyce reform narodowej polityki społecznej oznacza na ogół próby cięcia wydatków społecznych w celu zmniejszenia kosztów (poza)placowych pracy. Ideologiczny kontekst sporu o państwową politykę społeczną warto mocniej podkreślić, gdyż ideę i praktykę *welfare state* wiąże się często z socjaldemokratyzmem i partiami, które się nim kierowały, a narastającą falę krytyki tego projektu z neoliberalizmem oraz siłami politycznymi symbolizowanymi przez takie postacie jak Ronald Reagan czy Margaret Thatcher. Taka wizja jest bardzo uproszczona ze względu na niedoceniające poparcia dla rozbudowy państwowej polityki społecznej ze strony chrześcijańskiego demokratyzmu czy socjalliberalizmu, a tak-

Tabela 2. Zmiany społeczne i zmiany polityki społecznej

Charakterystyka zmiany	Konsekwencje dla polityki społecznej
Dalsze starzenie się społeczeństwa	Zwiększone zadania w zakresie finansowania emerytur i – nawet w większym stopniu – w obszarze ochrony zdrowia i opieki długoterminowej
Globalizacja	Zwiększona aktywność państwa w zakresie edukacji i/lub ograniczania ubóstwa w zależności od wyboru drogi poprawiania międzynarodowej konkurencyjności (inwestycje w jakość kapitału ludzkiego lub obniżanie kosztów produkcji)
Mniej trwale małżeństwo, większe zróżnicowanie form życia rodzinnego, więcej osób samotnych i samotnych rodziców	Obawy o kondycję rodziny w sferze materialnej (ubóstwo) i wychowawczej (zachowania antyspołeczne, przestępczość); wzrost znaczenia polityki rodzinnej pod hasłem „Państwo potrzebuje rodzin, a rodziny potrzebują państwa” (s. 11)
Oslabienie kontroli społecznej ze strony rodziny i społeczności lokalnej, a także wzrost bezrobocia i nierówności	Wzrost znaczenia problemu naruszeń porządku społecznego: „Wspieranie i utrzymywanie porządku będzie głównym zadaniem rządu w XXI wieku poprzez rozmaite inicjatywy od programów przedszkolnych, do usług dla młodzieży” (s. 12)
Wzrost bezrobocia i związany z nim wzrost obciążeń dla budżetu socjalnego	Większe zaangażowanie polityki społecznej w sprawy zatrudnienia (np. kształcenie ustawiczne)
Narastające problemy ekologiczne	Wzrost zaangażowania regulacyjnego i finansowego państwa w tym obszarze
Rozpowszechnione odwoływanie się do języka praw przez coraz większą liczbę grup o specjalnych potrzebach („dużych, dobrze zorganizowanych, głośnych i mających poparcie w mediach” (s. 14)	Kolejne obowiązki nakładane na państwo w zakresie praw dzieci, osób niepełnosprawnych, osób starszych, kobiet
Coraz bardziej szczegółowa i dostępna informacja o polityce społecznej oraz jej osiągnięciach w poszczególnych krajach i dziedzinach	Żądania reform w celu osiągnięcia nakładów i/lub wyników, takich jak w krajach najlepiej radzących sobie z problemami społecznymi

Tabela 2. *cd.*

Wzrost zamożności i ogólnego poziomu życia	Zwiększają się oczekiwania wobec poziomu realizacji praw, jakie ma gwarantować państwo (np. już nie tylko szkolnictwo średnie, ale również wyższe)
Wzrost zróżnicowania i złożoności struktury społecznej, bardziej zindywidualizowane życie i wielowymiarowe tożsamości	Nacisk na elastyczność, indywidualizację usług oraz ich konsekwencja w postaci coraz bardziej skomplikowanej polityki społecznej
Wzrost znaczenia międzynarodowych podmiotów polityki społecznej	Polityka społeczna państwa narodowego w coraz większym stopniu będzie kształtowana przez prawo międzynarodowe
Wzrost znaczenia kultury konsumpcyjnej oraz zwiększona dostępność do wiedzy specjalistycznej	Polityka społeczna skoncentrowana coraz bardziej na konsumentach, słabnąca rola profesji społecznych (producentów usług)

Źródło: opracowanie własne.

że krytyki tego kierunku z tych pozycji lewicowych, które były wrogie etatyzmowi i afirmowały wolność, np. anarchistycznych (socjalizm bezpaństwowy, a więc również bez państwowej polityki społecznej). Opozycja wobec państwa i autorytaryzmu, który ma się z nim zawsze wiązać, zbliża do siebie radykalnych socjalistów oraz część radykalnych liberałów nazywanych libertarianami, co widoczne jest w lewicowym libertarianizmie (zob. m.in. Vallentyne i Steiner, 2000).

Drugi globalizacyjny wątek to ograniczenia nakładane na narodowe polityki społeczne przez wzrost międzynarodowej mobilności kapitału. Kolejny aspekt wiąże się z nienadążającą za globalizacją rynków globalizacją instytucji, które mogłyby odpowiedzieć na wyzwania związane z tym pierwszym procesem. Umiedzynarodowienie kwestii społecznych to czwarte zagadnienie wymieniane przez Wildinga – globalizacja sprawia, że coraz lepiej zdajemy sobie sprawę z tego, że samym wysiłkiem państwa narodowego nie możemy sobie poradzić z międzynarodowymi i globalnymi problemami, podobne ograniczenia może mieć współpraca kilku lub kilkunastu takich państw. Ostatnia hipoteza globalizacyjna mówi, że gospodarka, która przestaje być narodowa, zmniejsza poziom spójności państwa i społeczeństwa narodowego, gdyż międzynarodowy kapitał traci zainteresowanie, aby wchodzić w dialog z krajowymi związkami zawodowymi na temat wspólnych potrzeb.

Oddziaływanie przedstawionych wyżej dwóch grup czynników w przeciwnych kierunkach doprowadzi – zdaniem Wildinga – do tego, że polityka społeczna za kilkadziesiąt lat będzie miała następujące cechy: 1) głównymi dziedzinami jej interwencji będą ochrona zdrowia, edukacja i pomoc społeczna – „Historyczna powszechność zabezpieczenia społecznego odchodzi w przeszłość” (s. 5); 2) ze względu na ciągły nacisk na cięcia wydatków socjalnych dostęp do świadczeń będzie bardzo ograniczony, podobnie jak ich wysokość i mechanizmy waloryzacji, czemu będą towarzyszyć liczne bodźce finansowe wypychające w kierunku otwartego rynku pracy oraz niskie płace personelu polityki społecznej; 3) „państwo dobrobytu” zostanie zastąpione przez „państwo konkurencyjne” z naciskiem na aktywizujące programy rynku pracy i bodźce dla nisko zarabiających pracowników – „Polityka społeczna będzie bardziej zorientowana na pracę, a mniej na świadczenia... stanie się [ona] w sposób bardziej oczywisty i zasadniczy służącą gospodarki” (s. 6); 4) odpowiedzią na bardziej zróżnicowaną i złożoną strukturę społeczną oraz zindywidualizowane życie i wielowymiarowe tożsamości będzie też bardziej elastyczna i jednocześnie bardziej skomplikowana polityka społeczna – „Nikt nie będzie już wiedział, kto, jeżeli ktokolwiek, i za co jest odpowiedzialny” (s. 7); 5) polityka społeczna będzie o wiele bardziej międzynarodowa, większy wpływ będą miały na nią międzynarodowe organizacje poprzez takie instrumenty jak międzynarodowe traktaty, układy i konwencje; 6) nastąpi wzrost zakresu indywidualnej odpowiedzialności w sferze poziomu życia i zatrudnienia – „Główna odpowiedzialność za tworzenie i utrzymanie własnej zatrudnialności oraz za stałe jej doskonalenie będzie spoczywać na jednostce” (s. 8); 7) wraz ze wzrostem znaczenia kultury konsumpcyjnej polityka społeczna będzie coraz bardziej nastawiona na potrzeby konsumenta jej produktów, a mniej na te grupy, które są w tym przypadku producentami (np. lekarzy, nauczycieli) – „Władza producentów nie przetrwa przy jeszcze bardziej powszechnym dostępie do informacji, np. w Internecie” (tamże); 8) jeżeli chodzi o bezpośrednie dostarczanie świadczeń społecznych państwo straci na znaczeniu na rzecz innych sektorów, przy utrzymaniu się poziomu finansowania tych świadczeń ze środków publicznych i aktywniejszej roli regulacyjnej państwa¹¹;

¹¹ Powstaje w ten sposób rozproszona, wielopoziomowa i wielosektorowa struktura instytucjonalna, stąd też popularność w dyskursie akademickim terminu *governance*, mniej kojarzącego się z rządzącym czy tylko kierującym centrum symbolizowanym przez rząd (*government*).

9) samo pojęcie *welfare state* odejdzie w przeszłość i zostanie zastąpione przez inne, np. „państwo szans”.

Wilding nie odwołuje się bezpośrednio do jednego istotnego czynnika, który jednak zakłada jako zmienną pośredniczącą w przemianach (uwzględnia rolę ideologii), a mianowicie do krytyki państwowej polityki społecznej. Ma on charakter świadomościowy, tzn. uwzględnia domniemany wynik dyskusji prowadzonych w przeszłości i przyjęty jako obowiązująca i niekontrowersyjna prawda. Przykładowo, można podkreślać, że zmiana o charakterze gospodarczym zdeterminowała lub powoduje konieczność reformy społecznej, albo że zmiana w panujących poglądach na tematy polityko-społeczne była zasadnicza. Drugi sposób argumentacji odwołuje się do tego, jakie stanowiska skłonne są przyjmować za najbardziej odpowiadające prawdzie (najlepiej uzasadnione) społeczności zainteresowane polityką społeczną w danym czasie. Właśnie ten aspekt sprawy przedkładają ponad inne badacze pracujący w paradygmacie postmodernistycznym, a także przedstawiciele dyskursywnego instytucjonalizmu (Schmidt, 2006). Podejście krytyczne polega na jego problematyzacji, np. dlaczego akurat takie stanowisko, a nie inne, uznaje się za najlepsze czy najlepiej uzasadnione; jaka jest rzeczywista jakość tego uzasadnienia. Perspektywa bezkrytyczna przejawia się w głoszeniu pewnego poglądu, jakby co do niego nie było żadnych poważnych wątpliwości i panowała powszechna zgoda na temat jego racjonalnej wartości.

Stanisława Golinowska uwzględnia świadomościowy element, zaczynając swój tekst o przyszłości „państwa opiekuńczego” właśnie od zrelacjonowania jego krytyki, czyni to jednak w perspektywie, którą nazwałem bezkrytyczną (2005). Zwróciła ona uwagę na argumenty, że kosztuje ono zbyt dużo, powoduje deficyty budżetowe, zmniejsza poziom oszczędności i tym samym inwestycji, a wobec „wysokich kosztów utrzymywania osób niepracujących, wymagających coraz większej redystrybucji dochodów na ich rzecz” zmniejsza też „konkurencyjność gospodarki” (s. 7). Innymi słowy i w skrócie: polityka społeczna w postaci „państwa opiekuńczego” jest szkodliwa dla kondycji gospodarki. W kolejnych rozdziałach przedstawiam argumenty podważające ten pogląd.

Na tym jednak krytyka się nie kończy, autorka w stylu relacjonującym powiada, że państwo opiekuńcze „osłabia... więzi społeczne i zmniejsza rolę rodziny”, co zmniejsza „motywację do zawierania małżeństwa i rodzenia

dzieci”, a także „dodatkowo osłabia społeczeństwo, pozbawiając je inicjatywy i sił do przewyższania kryzysów” (tamże, s. 2)¹². Wydzwięk krytyczny ma jeszcze jeden argument: „dotychczasowe struktury instytucjonalne państwa opiekuńczego [nie] w pełni nadają się do realizacji nowych zadań”. Te ostatnie wynikają zaś – według Golinowskiej „z owych kwestii socjalnych epoki postindustrialnej”, na które składa się zestaw zagadnień w części pokrywający się z pierwszą kolumną tabeli 2 opartej na poglądach Wildinga (polska autorka dodatkowo podkreśliła problemy wynikające z wykluczenia społecznego imigrantów).

W taki sposób uwzględnione zostały zarówno czynniki świadomościowe (np. krytyka polityki społecznej w postaci państwa opiekuńczego uznana za przekonującą) oraz pozaświadomościowe w stosunku do społeczności polityko-społecznej (zmiany gospodarcze, demograficzne i inne uznane za nowe kwestie czy nowe wyzwania) w wyjaśnianiu lub zalecaniu reform społecznych. Perspektywa krytyczna wobec pierwszego rodzaju tez polega na przyjęciu założenia, że poglądy uznawane w społeczności zainteresowanej polityką społeczną za zgodne z prawdą, najlepiej uzasadnione i będące przedmiotem konsensusu, wcale takie nie są. Ten krok jest potrzebny do nabrania do nich dystansu. Z kolei tezy odwołujące się do czynników pozaświadomościowych opierają się przede wszystkim na hipotezach empirycznych zarówno co do tego, że nastąpiła zmiana w kontekście polityki społecznej oraz jaki jest jej rodzaj (ilościowa, jakościowa; szybka, wolna itp.), jak i tego, jaki ta zmiana ma lub będzie miała wpływ na intensywność i kierunek reform społecznych.

Dyskusje podobne do powyższych na temat przyszłości *welfare state* bywają podsumowane w ten sposób, że dokonuje się zmiana jakościowa i powstaje coś nowego, na tyle odmiennego od przeszłości, że wymaga nowej nazwy. Przykład takiego myślenia pokażę za Neilem Gilbertem, który uznał, że *welfare state* zastępowane jest przez *enabling state* (państwo uaktywniające lub umożliwiające). Wilding używał w podobnym kontekście nazwy *opportunity state*, a Golinowska *workfare state* (co tłumaczyła jako „państwo pracy”)¹³.

¹² Argumenty o negatywnym wpływie polityki społecznej na życie rodzinne i społeczeństwo poddaje dyskusji w rozdziale 5.

¹³ Dowody empiryczne na rzeczywistą przemianę *welfare state* w *workfare state* w przypadku krajów rozwiniętych są na razie nikłe (Vis, 2007). W kontekście ogólniej-

Tabela 3. Ewolucja funkcji socjalnych państwa

<i>Welfare state</i>	<i>Enabling state</i>
Publiczne zaspokajanie potrzeb: podmioty publiczne, świadczenia w formie usług, bezpośrednie wydatki	Prywatyzacja: podmioty prywatne, świadczenia w formie pieniężnej lub bonów, wzrost znaczenia wydatków pośrednich
Ochrona pracy: wsparcie socjalne, dekomodifikacja pracy, świadczenia bezwarunkowe	Promowanie pracy: inkluzja społeczna, rekomodifikacja pracy, zastosowanie bodźców i sankcji
Uprawienie powszechne: unikanie stygmatyzacji	Selektywne adresowanie: odbudowywanie społecznej sprawiedliwości (<i>equity</i>)
Solidarność przez obywatelstwo: spójność na podstawie podobnych praw	Solidarność poprzez członkostwo: spójność na podstawie podobnych wartości oraz obowiązków obywatelskich

Źródło: Gilbert (2002, s. 44).

W takim podejściu zakłada się, że w rozważaniach o polityce społecznej nadal państwo jest istotne, jednak reformy i zmiany są na tyle ważne, że wymagają już wymyślenia nowego predykatu (*workfare, enabling, opportunity*). W bardziej radykalnych ujęciach państwo zupełnie znika i pojawia się m.in. określenie *welfare society* (Rodger, 2000)¹⁴.

Podsumowania w rodzaju zaproponowanego przez Gilberta tworzone są w celu syntetycznego przedstawienia zasadniczych kierunków zmian w polityce społecznej i myśleniu o niej. Można je jednak otwarcie krytykować jako konstrukcje słabo przystające do rzeczywistości ze względu na nie-

szym stawiane są hipotezy o zmniejszaniu znaczenia *welfare state* (a ściślej gospodarki z państwem jako producentem i usługodawcą) wobec państwa regulującego (*regulatory state*) i raczej sieci rządzenia (*governance*) niż rządu (Braithwaite, 2006).

¹⁴ Gdyby prawdziwa była teza o zaniku państwa, przedmiot debaty omawianej w tej książce również by zniknął. Na razie jednak uznaje się, że: „...pogłoski o śmierci państwa są przesadzone” oraz: „Wbrew licznym krytykom rządu, wciąż jest on bardziej zdolny do stworzenia spójnej wizji przyszłości społeczeństwa niż jakakolwiek inna instytucja, ponadto ma on też większe możliwości rozwiązywania konfliktów między różnymi sektorami społeczeństwa, co jest konieczne w dążeniu do realizacji tej wizji” (Peters i Pierre, 2006, s. 221-222).

docenianie ciągłości w rozwoju historycznym, np. wyobrażenie o tym, jaka była polityka społeczna w przeszłości jest błędne, jeżeli przypisujemy jej takie cechy, jak świadczenia bezwarunkowe i powszechne czy dawanie priorytetu zasiłkom przed pracą. Nie znaczy to oczywiście, że nic się nie zmienia, ale podstawowe uzasadnienia dla państwowej polityki społecznej mogą być nadal przekonujące dla przynajmniej części kompetentnych obserwatorów: „Krytykowanie *welfare state*, jakby było zapisane na kamiennych tablicach to taka sama pomyłka, jak Marksa krytyka kapitalizmu – w obu przypadkach zignorowany zostaje fakt, że system rynkowy i instytucje państwowe mają zdolności przystosowawcze... Powody, dla których *welfare state* jest konieczne, nie zniknęły; jego instytucje są solidne i otwarte na zmiany...” (Barr, 2000, s. 272).

W świadomości społeczności zajmującej się polityką społeczną (wykraczającą poza sferę akademii) może dominować przekonanie o kryzysie i potrzebie reform ograniczających, rozwijających czy przystosowujących, albo o sytuacji normalnej i ich zbędności. Nie wchodząc w to, jakie zmiany uznaje się za reformę, a jakie za zwykłe dostosowanie do przemian w otoczeniu, są to dwa stanowiska w ciągle prowadzonej dyskusji o sprawach społeczno-socjalnych w sferze publicznej. Zmiany zachodzące w otoczeniu społeczności zainteresowanej kształtowaniem polityki społecznej (czyli m.in. to, w jakich kierunkach zmierzają dyskusje w innych społecznościach wiedzy i polityki), jak i jej wewnętrzna dynamika związana z wynikami dyskusji prowadzonych w przeszłości, wpływają na to, jaki pogląd wydaje się dominować, a jaki raczej jest na marginesie i podlega stygmatyzacji m.in. jako desperacki (np. Stanisława Golinowska pisała o „desperackiej obronie” *welfare state* w dotychczasowym kształcie, 2005, s. 1).

1.8. Wnioski

Przyjmując, że obecnie panujące przekonanie to krytyczne stanowisko wobec państwowej polityki społecznej, rozpoczynam od jego wewnętrznej rekonstrukcji w celu poddania go próbie racjonalnej krytyki. Stanowisko przeciwne ma charakter afirmujący, może podlegać podobnej rekonstruk-

cji i poddane zostać analogicznej próbie. W ten sposób wygląda scena mojego projektu naukowego: dwa stanowiska w dyskusji na temat państwowej polityki społecznej, siła przekonywania każdego z nich oraz próba określenia, które ze stanowisk powinno być uznane za bardziej racjonalne czy zwycięskie w sensie Damera w świetle krytyki ich obu.

W sprawdzaniu siły przekonywania poszczególnych stanowisk poza sięganiem do wtórnych źródeł danych i wyników analiz teoretycznych i empirycznych posłużę się prostą analizą ilościową do przynajmniej wstępnego testowania niektórych hipotez, które zakładają poszczególne stanowiska. Za Francisem G. Castlesem przyjmuję, że ogólne hipotezy dotyczące polityki społecznej można weryfikować poprzez analizę statystyczną porównywalnych danych z różnych krajów, co nazywa on porównawczym testowaniem hipotez (2004, s. 9). Jestem świadom rozmaitych ograniczeń wynikających ze stosowania technik statystycznych w analizach danych z różnych krajów w kontekście hipotez o relacjach przyczynowo-skutkowych. Moje własne analizy są dodatkowo ograniczone tym, że mają wyłącznie charakter przekrojowy, skupiają się jedynie na korelacji liniowej i wykresach korelacyjnych, przy wprowadzaniu kontroli tylko niektórych innych zmiennych niezależnych. Braki te łagodzi przywoływanie wyników badań prowadzonych w bardziej zaawansowany sposób przez innych autorów.

2
P O L I T Y K A S P O Ł E C Z N A
J A K O N A U K A

2.1. Wstęp

Zgodnie z założeniami konstrukcyjnymi, czyli schematem racjonalnej dyskusji, rozpoczynam od przytoczenia kilku stanowisk wyraźnie krytycznych wobec nauki o polityce społecznej. Nie chodzi więc o bezpośrednią krytykę jej przedmiotu (polityki społecznej czy *welfare state*), ale o pośredni atak poprzez wskazywanie, że refleksja nad nim nie osiągnęła lub nie może osiągnąć poziomu zaawansowania teoretycznego dostępnego innym dziedzinom nauki. Może być temu winny sam ten przedmiot nazbyt niejasny, niejednorodny i eklektycznie sklecony ze słabo dopasowanych elementów. Poza tym, niejednoznaczny status naukowy omawianej tu dyscypliny sprawia, że również to, czym się ona zajmuje, wydaje się być w pewnym sensie gorsze poznawczo w porównaniu z innymi obiektami bardziej zaawansowanych teoretycznie i metodologicznie dociekań. Ponadto, wynikający stąd brak solidnych podstaw naukowych utrudnia racjonalne kształtowanie praktyk zaliczanych do sfery polityki społecznej. niesprecyzowane pojęcia i niejasne teorie, które nie poddają się testom naukowym, normatywne myślenie życzeniowe i ignorowanie realiów to poważne zarzuty w kontekście coraz bardziej racjonalizowanego procesu kształtowania polityk publicznych oraz postępów w zakresie zbierania i przetwarzania danych różnych rodzajów.

2.2. Rekonstrukcja stanowisk krytycznych

Pierwszy wątek, na który chcę zwrócić uwagę, dotyczy wskazywania trudności w zdefiniowaniu przedmiotu tej nauki. Jeżeli przedmiot dociekań jest niejasny, to ich wynik też nie będzie zbyt klarowny. Drugi aspekt krytyki do-

tyczy powiązań nauki o polityce społecznej z wartościami i wartościowaniem, co stawia ją poza dociekaniem naukowym o obiektywistycznym nastawieniem. Trzecia krytyka wydaje się być konsekwencją dwóch poprzednich i dotyczy niedorozwoju dociekań teoretycznych. Ostatni element krytycznego spojrzenia dotyczy praktyki badawczej tej dyscypliny.

W przedmowie do swojej książki Thomas H. Marshall napisał: „»polityka społeczna« nie jest terminem technicznym o precyzyjnie określonym znaczeniu” (1967, s. 7). Podobną myśl formułują Howard E. Freeman i Clarence C. Sherwood: „polityka społeczna to luźny, a nie techniczny termin i jak wiele mu podobnych opiera się prostej definicji” (1970, s. 2). Z tego, że „polityka społeczna” to termin nietechniczny, może również wynikać dość kategoryczny wniosek Zsuzsy Ferge – „nie ma uniwersalnie zaakceptowanej definicji polityki społecznej” (1998, s. 603). Heinz Lampert formułuje podobną opinię: „mimo licznych, od dziesiątków lat ciągle prowadzonych starań o definicję praktycznej polityki społecznej i polityki społecznej jako dyscypliny naukowej, jej pojęcie jest sporne” (1998, s. 3). Brak zgody może się przерodzić w coś w rodzaju konfliktu semantycznego między zwolennikami różnych definicji, czego polskim przykładem była krytyka propozycji definicyjnej Jana Daneckiego (patrz aneks) sformułowana przez Michała Olędzkiego (1981, s. 92–96). Pojawiają się też opinie, że w perspektywie dynamicznej ostatnich kilku dekad („zmiany w podstawowej istocie polityki społecznej”) pojęcie *welfare state*, jest za wąskie lub za szerokie (Bonoli, 2007, s. 24–25). Nawet bardziej radykalne stwierdzenia formułowane były w kontekście procesów prywatyzacji, mających prowadzić do rozmycia rozróżnienia na sferę państwową i prywatną, a przez to do utraty znaczenia i użyteczności perspektywy *welfare state* (Rein, 1989, s. 70).

Podsumowując, pojęcie polityki społecznej trudno zdefiniować, ma nieprecyzyjne znaczenie (za szerokie, za wąskie), nie ma zgody co do jego definicji, a cała perspektywa może być już przestarzała. Wacław Szubert wyjaśniał tę sytuację „złożonością... dyscypliny oraz głębokimi przemianami, jakim podlega ona współcześnie” (1997, s. 59). Z kolei Cezary W. Włodarczyk wskazywał na trzy przyczyny: „ogromna wewnętrzna złożoność”, „zmienność w czasie”, „terytorialne zróżnicowanie” polityki społecznej (1997, s. 7). Zwracano też uwagę, że w ramach podejścia badawczego charakterystycznego dla brytyjskiej dyscypliny nazywanej polityką społeczną koncentrowano uwagę nie na *welfare state*, ale na „... zbiorze publicznych polityk i usług (edu-

kacja, zdrowie, ubezpieczenie społeczne itd.)” (Daly i Rake, 2003, s. 33). Rozwijały się więc badania poszczególnych grup usług i świadczeń bez wiązania ich ze sobą, co też skutkowało brakiem wyraźnego sformułowania pojęcia *welfare state*, różnego od luźnego zbioru badanych obszarów. Autorki tego poglądu wyróżniają dwa ograniczenia, do których taka sytuacja prowadziła: niemożność bezpośredniej dyskusji nad tym, co konstytuuje politykę społeczną, oraz wątpliwości co do tego, czy podziały na poszczególne polityki (np. społeczną, gospodarczą, kryminalną) dadzą się obronić (tamże).

Kontrowersje wokół związków między nauką o polityce społecznej a ocenami i wartościowaniem dobrze widać, gdy mowa o takich pojęciach jak „postęp społeczny” lub „kwestia społeczna”. Kazimierz W. Frieske pisał: „w teorię naukową idei »postępu społecznego« czy budowy »sprawiedliwej struktury społecznej« wbudować się nie da, podobnie zresztą, jak nie uda się to chyba z »kwestią społeczną«, ale przecież nie wynika z tego, że idei tych nie można było artykułować na różne sposoby, uzasadniać i racjonalnie spierać się o ich społeczną doniosłość” (1999, s. 27). Zarówno względy filozoficzne, np. Hume’a słynne *dictum*, że z tego, co jest nie wynika to, co być powinno, jak i obiektywistyczny etos działalności naukowej podkreślany przez Webera, sprawiają, że nauka o polityce społecznej staje wobec „fundamentalnego problemu metodologicznego: jak pogodzić *differentia specifica* polityki społecznej, czyli jej aksjologiczny charakter z obowiązującą w nauce zasadą niewartościowania...” (Lipski, 1999, s. 9).

Trzeci wątek krytyczny wyraźnie daje o sobie znać, gdy Anthony J. Culyer twierdzi, iż dziedzina polityki społecznej jest intelektualnie nieustrukturyzowana i wewnętrznie kontrowersyjna (1980, s. xi), a Michał Olędzki uznaje, że nauka o polityce społecznej „opiera się... na różnorodnych fundamentach, pospiesznie i mechanicznie... a więc słabo zespolonych z »tworzywa i kruszywa«, o bardzo różnej wartości z punktu widzenia budowy trwałego systemu teoretycznego tej dyscypliny” (1981, s. 79). Ponad dekadę później Cezary W. Włodarczyk, który wskazywał na „problem braku teorii polityki społecznej” w kontekście transformacji ustrojowej, napisał: „od nauki o polityce społecznej oczekiwano conceptualnego ogarnięcia zachodzących zmian, ich teoretycznego uporządkowania i formułowania użytecznych rekomendacji... badacze z największym trudem – jeśli w ogóle – byli w stanie odpowiedzieć na zgłaszane pod ich adresem zapotrzebowanie... przyczyny tego stanu rzeczy... związane [są] z brakiem odpowiednich narzędzi

teoretycznych” (1999, s. 44). Można dodać jeszcze stanowisko już z XXI wieku, iż „[p]od pojęciem teoria polityki społecznej nie kryje się na razie zwarty zespół twierdzeń i hipotez...” (Rysz-Kowalczyk i Szatur-Jaworska, 2003, s. 27). Jeżeli przez teorię naukową rozumieć właśnie „trwały system teoretyczny” czy „zwarty zespół twierdzeń i hipotez”, to – zgodnie z tym stanowiskiem – nie jest nią – przynajmniej „na razie” – teoria polityki społecznej.

Praktyce badawczej dominującej w nauce o polityce społecznej Jolanta Supińska zarzucała, że „zaniedbuje filozofię, socjologię i psychologię, nie podejmuje współpracy z prakseologią i socjotechniką” (1991, s. 14), a Michał Olędzki pisał, że lekceważy socjologię i psychologię (1981, s. 86). Krytykę dalej idąc formułuje Aleksander Lipski: „Na poziomie praktyki polityka społeczna alienuje się więc ze swojego teoretyczno-metodologicznego i aksjologicznego zaplecza, dokonując jego karykaturalnego uproszczenia, który w efekcie ma niewiele wspólnego z ideałami humanistycznego rozwoju społecznego” (1999, s. 20). Uproszczenie to polega na sprowadzeniu tych ideałów do „minimum socjalnego” i „konieczności egzystencjalnej” oraz przejawia się w „nieproblematyzowanej izolacji i ignorowani[u] kultury” (tamże, s. 21). Wspomina on też w tym kontekście o krytyce, jaką C. Wright Mills sformułował wobec „ideologii patologów społecznych”, czyli podręcznikowej socjologii problemów społecznych, zarzucając jej niski poziom abstrakcji, unikanie szerszych zagadnień strukturalnych, koncentrację na rozproszonych faktach empirycznych, bezkrytyczne przyjmowanie pewnego systemu wartości (1985, s. 185–201). Krytyka ta dotyczy również nauki o polityce społecznej, a szczególnie tej jej wersji, w której koncentrujemy uwagę na poszczególnych kwestiach społecznych czy socjalnych.

Na pośrednią krytykę praktyki badawczej może wskazywać to, że Olędzki pisał postulatywnie o „krzewieniu kultu rzetelności warsztatu naukowego czy też »dobrej roboty« lub »jakości pracy«”, a także zalecał „koncentrację uwagi środowiska naukowego uprawiającego politykę społeczną głównie na »jakości pracy twórczej«... rozwijaniu indywidualności twórczej, a nie na ilości pracy odtwórczej czy »przetwórczej«” (1981, s. 78–79). Uzasadnieniem dla tego poglądu była koncepcja Floriana Znanieckiego mówiąca o tym, że przedmiotem nauk społecznych nie jest obiektywny świat rzeczy, ale świat ludzkich doświadczeń i wyobrażeń, co stwarza „nieograniczone możliwości indywidualnej twórczości naukowej”, rozwijanie warsztatu badawczego, kierunków badań i szkół naukowych wokół nich.

Na koniec tego punktu przytoczę jeszcze wyliczenie słabości badań nad *welfare state*, które równie dobrze mogą także dotyczyć praktyki nauki o polityce społecznej (Therborn, 1987, s. 237–239): 1) założenie o nieproblematycznym linearnym rozwoju polityki społecznej „od domów dla ubogich do państwa dobrobytu” z założeniem w tle, że więcej znaczy lepiej; 2) stąd też bardzo liczne badania wyjaśniające jej wzrost przy pomijaniu zagadnienia skuteczności w osiąganiu celów; 3) dominacja analizy danych ilościowych o polityce społecznej (np. wydatki społeczne, odsetki uprawnionych, stopy zastąpienia) nad refleksją jakościową; 4) uznanie socjaldemokratycznego modelu, w szczególności szwedzkiego, za stan kulminacji; 5) „zadziwiający” brak teorii dotyczącej tego, „co *welfare state* oznacza i jak wpływa na współczesne życie społeczne”.

Podsumowując, główne pojęcie nauki o polityce społecznej jest niejasne i kontrowersyjne, jej bliskie związki z wartościowaniem przeszkadzają w osiągnięciu odpowiedniego poziomu naukowości, jej teoria nie istnieje lub jest co najmniej niedorozwinięta, a praktyka badawcza ignoruje podstawowe założenia i postulaty metodologiczne, ma też sporo innych wad.

2.3. Polityka społeczna jako rodzaj polityki publicznej

Dla klasycznej definicji zasadnicze jest wskazanie szerszej kategorii (*genus proximum*), do której definiowane pojęcie należy, a następnie wskazanie cechy lub cech definicyjnych wyróżniające je na tle innych obiektów tego rodzaju¹ (*differentia specifica*). Chciałbym w tym punkcie uzasadnić stanowisko, że dla polityki społecznej *genus* stanowi polityka publiczna. Jest to pojęcie rzadko stosowane w Polsce² w odróżnieniu od nauk politycznych z obszaru anglosaskiego (Majone, 2004, s. 13–14), zwróćmy jednak uwagę,

¹ Dalej ta kwestia pojawia się jako problem demarkacji.

² Propozycję w sprawie wykorzystania go w nauce prawa administracyjnego zaprezentował względnie niedawno Andrzej Szpor (2007), można je też spotkać tam, gdzie wyraźnie widać wpływy nowego zarządzania publicznego (Hausner, 2007).

że „administracja publiczna” jest już u nas bardzo dobrze zdomowiona. Jest tak m.in. dlatego, że w polskim języku nie stosuje się dwóch nazw dla polityki w sensie walki o władzę polityczną i dla polityki w sensie stosowania jej do osiągania innych celów poza władzą, np. rozwiązywanie problemów społecznych, zaprowadzanie ładu i porządku. Ten drugi aspekt wydaje się być mniej teoretycznie zgłębiany w naszej tradycji politologicznej. W języku angielskim pierwszy oznaczany jest jako *politics*, a drugi – jako *policy*. Można tam spotkać zarówno określenie *social policy*, jak i *social politics*³, niemniej jednak to pierwsze występuje o wiele częściej w funkcji oznaczenia obszaru wiedzy i praktyk, które u nas zaliczane są do zakresu tradycyjnie rozumianej polityki społecznej.

Jak definiuje się pojęcie polityki publicznej? Thomas R. Dye proponuje następującą formułę: „polityką publiczną jest to, co rządy wybierają, aby robić lub nie robić” (Dye, 1998, s. 3). Krytykuje to podejście John E. Anderson, dla niego *policy* to „celowy kierunek działania aktora lub zespołu aktorów wobec problemu lub przedmiotu zainteresowania (*matter of concern*)”, a polityki publiczne wiążą się z rządowymi aktorami czy zespołami aktorów (1994, s. 5–6). Uznaje się, że badania i analizy spod znaku *public policy* to tradycja charakterystyczna dla USA, gdyż jedynie tam można było mówić – na długo przed II wojną światową – o stabilnej demokracji i niezależnych ośrodkach analizowania i krytyki polityki rządu (Goodin i Klingemann, 1998, s. 553). Na problem demarkacji między polityką publiczną a polityką społeczną zwrócił uwagę Martin Rein: „Jeśli nie zdołamy ustalić granic między polityką publiczną i społeczną, to obszar naszych dociekań będzie tak rozległy jak cała ludzka mądrość i doświadczenie społeczne” (1970, s. 13–15). Wymienia on i jednocześnie krytykuje kilka strategii rozwiązania tego problemu: stosowanie rozwiązań nierynkowych, zainteresowanie społecznymi konsekwencjami różnych polityk, orientacja na potrzeby, koncentrowanie się wyłącznie na ubogich.

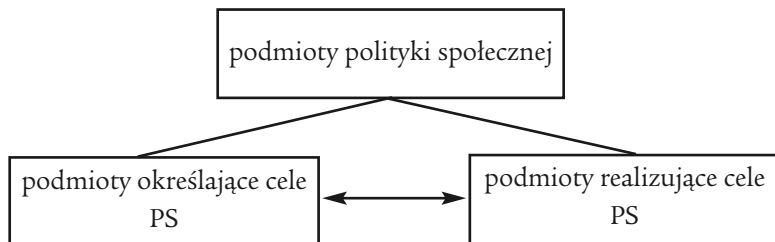
Po odróżnieniu polityki w sensie walki o władzę nad państwem i polityki w sensie stosowania tej władzy do osiągania innych celów, ten drugi

³ Interesujący wątek w tym kontekście to odróżnianie *cultural politics* od *cultural policy* tłumaczonych jako „polityka kulturowa” i „polityka kulturalna” (C. Barker, 2005, s. 469–506), analogicznie rozróżnienie znaczeniowe można próbować przenieść na parę polityka społeczna i polityka socjalna. Ta pierwsza wiązałaby się z walką o władzę w sferze społeczno-socjalnej, ta druga zaś – z jej sprawowaniem w tej sferze.

sens najlepiej oddaje termin „polityka publiczna”. Nie sędzę, aby dało się uzasadnić stanowisko utożsamiające politykę społeczną z polityką publiczną (oddalam przy tym obawę Reina jako nieuzasadnioną), chociaż takie rozszerzające interpretacje zdarzały się już w przeszłości (patrz Maria Borucka-Arctowa, za: Szubert 1997, s. 63–64). Pozostaje więc decyzja, na jakiej podstawie odróżnić politykę społeczną od innych rodzajów polityki publicznej, np. gospodarczej, kryminalnej itd. Tym zajmę się w następnym punkcie, gdyż wymaga to już głębszego wejrzenia w treść definicji polityki społecznej.

W kilku polskich definicjach wskazywano jako podmioty kolektywne polityki społecznej organizacje pozarządowe. Czy nie jest to przypadek wykraczający poza politykę publiczną, której głównym podmiotem ma być szeroko rozumiany rząd? Uważam, że nie, gdyż należy odróżnić podmiotowość w sensie ustalania celów i zasad działania oraz w sensie ich realizacji. Przedstawię tę myśl na schemacie.

Rysunek 1. Dwa rodzaje podmiotowości w polityce społecznej



Źródło: opracowanie własne.

Strzałka między rodzajami podmiotów oznacza możliwość wzajemnego wpływu czy innych typów interakcji. Widzimy teraz, dlaczego powstaje niejasność, gdy mowa o państwie jako podmiocie polityki społecznej. Można to rozumieć tak, że rząd ustala jej cele oraz zasady ich realizacji, a realizują je wyłącznie rządowe jednostki organizacyjne, ale także i tak, że rząd pozostaje w roli autora celów i zasad, ale podmiotami nie są już tylko organizacje rządowe, ale też organizacje pozarządowe, np. zobowiązane przez władzę państwa do realizacji pewnych celów polityki społecznej lub też

z własnej woli oferujące rządowi usługi w tym względzie. W tym świetle krytyce należy poddać pogląd wyłączający ze sfery podmiotów polityki społecznej całkowicie prywatne firmy działające dla wzbogacenia swoich właścicieli. Potwierdza to włączanie obowiązkowych wydatków pracodawców z ich własnych środków (np. wynagrodzenie za czas choroby pracownika) do rachunków wysiłku polityki społecznej (prywatne wydatki społeczne, patrz punkt 2.6).

Przy takim rozumieniu podmiotowości kolektywnej w polityce społecznej nie ma sprzeczności między stwierdzeniem, że jest ona rodzajem polityki publicznej, i stanowiskiem, że jej podmiotami realizacyjnymi mogą być organizacje niezależne od rządu. Można sobie wyobrazić model całkowicie sprywatyzowanej polityki społecznej, która jednak nie przestaje być publiczna w tym sensie, że jej cele i zasady określone zostały przez rząd. Na drugim końcu kontinuum będzie całkowita etatyzacja, gdy podmiotami wykonawczymi są wyłącznie jednostki będące własnością rządu i całkowicie mu podporządkowane.

Główna zaleta proponowanego tu podejścia jest taka, że możemy skorzystać w analizach polityki społecznej z bardzo już rozwiniętego instrumentarium teoretycznego i analitycznego, które powstało w ramach kilkudziesięcioletniej refleksji nad polityką publiczną (ogólny przegląd patrz w: Parsons, 1995) zarówno w ramach podejścia bardziej ekonomicznego (np. Weimer i Vining, 2005), jak i alternatywnych (np. Hajer i Wagenaar, 2003).

2.4. Typologia definicji polityki społecznej

W innym miejscu dokonałem zestawienia kilkudziesięciu definicji polityki społecznej (2003, patrz również aneks), a najprostszy wynikający stąd wniosek jest taki, że nie ma jednej definicji podzielanej przez wszystkich. Po pierwsze, w naukach społecznych jest to stan normalny, np. ponad sto definicji kultury (Kroeber i Kluckhohn, 1952) czy pięćdziesiąt definicji opinii publicznej (Childs, 1965). Po drugie, problem wielości rozwiązywany jest poprzez klasyfikację i syntezę.

Niezależnie od rozwiązań klasyfikacyjnych, które zaproponowano dotąd (np. Anioł, 1983; Kleinhenz, 1970), przedstawię własne, nastawione na ukazanie teoretycznej złożoności i bogactwa pojęcia polityki społecznej, a jednocześnie jego specyfiki.

Głównym kryterium mojej typologii definicji polityki społecznej jest występujące w danym określeniu odwołanie do innego ważnego pojęcia, które samo ma bogatą treść teoretyczną i empiryczną⁴, wyróżniam więc definicje, w których nawiązano do: 1) dobrobytu (społecznego); 2) potrzeb; 3) bezpieczeństwa socjalnego; 4) (socjalnych) praw człowieka; 5) sprawiedliwości społecznej; 6) struktury społecznej; 7) integracji społecznej; 8) postępu i rozwoju społecznego; 9) kwestii społecznych.

Do listy zadań teorii polityki społecznej zalicza się m.in. dążenie do „wypracowania katalogu podstawowych kategorii teoretycznych...” (Szatur-Jaworska, Rysz-Kowalczyk, 2003, s. 27). Powyższa lista, będąca wynikiem analizy ogólnych definicji polityki społecznej, jest właśnie propozycją tego rodzaju.

Z dobrobytem (społecznym) politykę społeczną łączą m.in. Thomas H. Marshall – polityka społeczna „...oznacza politykę rządów dotyczącą działania mającego bezpośredni wpływ na dobrobyt obywateli przez dostarczanie im usług lub dochodu”⁵; Barbara Rodgers – polityka społeczna to „kolektywne działanie na rzecz dobrobytu społecznego” oraz Jan Szczepański: „Polityka społeczna powstała jako metoda i teoria przewyższania niedostatku, jako szukanie sprawiedliwości w społeczeństwie i zapewnienie warunków życia we względnym dobrobycie wszystkim obywatelom państwa bez względu na ich pozycję w społeczeństwie, poziom wykształcenia i wykonywany zawód”. Określenie „dobrobyt społeczny” może oznaczać pewien aspekt, rodzaj lub wymiar ogólnego pojęcia dobrobytu, np. jest to ta część dobrobytu, za którą odpowiada społeczeństwo (państwo).

Przejdźmy teraz do przykładów definicji, w których powiązano politykę społeczną z potrzebami. Jolanta Supińska uznała, że „naczelnym zada-

⁴ Podobne podejście zastosował Włodzimierz Anioł, gdyż na podstawie pojęć występujących w definicjach wyróżnił dyscyplinowo odrębne nurty pojęciowe. Ja jednak uwzględniam więcej ujęć definicyjnych, wyróżniam więcej pojęć i jednocześnie proponuję podział bardziej ogólny – trzy kontynenty pojęciowe.

⁵ W tym punkcie i następnym nie podaję źródeł cytatów, gdy znajdują się one w tabeli 19 zamieszczonej w Aneksie.

niem” polityki społecznej jako „pewnej sfery działań politycznych” jest „obrona człowieka przed niezaspokojeniem jego potrzeb, początkowo najbardziej elementarnych, niezbędnych dla fizycznego przetrwania, a następnie także potrzeb rozwojowych...”. Wspomniany już wyżej Jan Szczepański uznał ostatecznie, że polityka społeczna „zmierza przede wszystkim do regulowania procesu rozwoju potrzeb”. Najczęściej chyba łączony z tym typem definicji polski autor to Waław Szubert. Według niego polityka społeczna obejmuje „wszystkie zakresy działania, których bezpośrednim celem jest zaspokajanie ważnych potrzeb szerokich warstw ludności”.

Na poziomie encyklopedycznym dobrobyt utożsamia się z wysokim poziomem zaspokojenia potrzeb, np. w internetowej bazie haseł *Encyklopedii PWN* zdefiniowano to pojęcie jako „stan wysokiego zaspokojenia potrzeb bytowych i kulturalnych ludności” (PWN, 2007). Przeciwnieństwem dobrobytu w takim rozumieniu wydaje się ubóstwo (poziom zaspokojenia potrzeb bytowych i kulturalnych ludności niższy od pewnego umownego progu ubóstwa). Stąd wyrażenie „obrona człowieka przed niezaspokojeniem jego potrzeb” może być równoznaczne z „obroną człowieka przed ubóstwem”.

Z bezpieczeństwem socjalnym łączył politykę społeczną m.in. Edwin Amenta – polityka społeczna to „odpowiedzi polityki państwa na podstawowe ryzyka społeczne dla zatrudnienia, dochodu i bezpieczeństwa socjalnego”, a także Barbara Szatur-Jaworska i Grażyna Firlit-Fesnak – polityka społeczna to „Celowa działalność państwa i innych organizacji w dziedzinie kształtowania warunków życia i pracy ludności oraz stosunków społecznych, mająca na celu między innymi zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, zaspokojenie potrzeb wyższego rzędu, zapewnienie ładu społecznego”. Tu także zaliczyłbym te definicje, w których mowa o ryzykach socjalnych, np. Gøst Esping-Andersena – „Polityka społeczna oznacza publiczne zarządzanie społecznymi ryzykami”, czy Juliana Auleytnera – „...polityka społeczna to działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych, której celem jest wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawanie im równych szans i asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego”.

Ryzyka socjalne to zdarzenia i sytuacje, których wspólną cechą jest m.in. to, że grożą obniżeniem poziomu życia (np. utrata lub obniżenie zdolności do pracy i zarobkowania), a głównymi celami zabezpieczenia społecznego czyni się zapobieganie ubóstwu i jego łagodzenie (Dixon, 1999, s. 3).

Zabezpieczenie w razie sytuacji grożących ubóstwem jest równoznaczne z bezpieczeństwem socjalnym. Pojęcia dobrobytu, potrzeb i bezpieczeństwa socjalnego są więc ze sobą blisko związane na poziomie definicyjnym.

Łatwo też powiązać problematykę bezpieczeństwa socjalnego z socjalnymi prawami człowieka. W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka prawo do zabezpieczenia społecznego ukonstytuowano w artykule 22, a o prawie do bezpieczeństwa w razie kilku klasycznych ryzyk socjalnych mowa też w artykule 25. Odpowiedni typ definicji w tym przypadku mógłby brzmieć tak: „polityka społeczna to polityka państwa mająca na celu ochronę, poszanowanie i realizację socjalnych praw człowieka i obywatela”. Łatwo wyprowadzić taki wniosek zarówno na podstawie koncepcji obywatelstwa socjalnego Marshalla (1963), jak i stanowiska Auleytnera: „Współczesna polityka społeczna bazuje na – akceptowanym przez społeczność międzynarodową – personalizmie, asekurowanym poprzez prawa (socjalne) człowieka” (Auleytner, 2004, s. 248). Na znaczenie praw dla odróżnienia polityki społecznej od działalności dobroczynnej wskazano m.in. w Zrewidowanej Strategii Spójności Społecznej Rady Europy: „Prawa tworzą najtrwalsze podstawy polityki społecznej. To one zapewniają wszystkim członkom społeczeństwa równe szanse. Gdy prawa człowieka stanowią bazę, działania państwa w obszarze polityki społecznej przestają być kwestią dobroczynności lub opieki ukierunkowanej na członków społeczeństwa, którym w mniejszym stopniu dopisało szczęście; stają się natomiast sprawą zagwarantowania wszystkim takich samych praw” (CDCS, 2004, s. 5).

Przywołane już wyżej definicje Szczepańskiego, Auleytnera łączą politykę społeczną ze sprawiedliwością w społeczeństwie oraz wyrównywaniem różnic socjalnych i równością szans. W poprzednim akapicie przytoczyłem stanowisko, w którym prawa człowieka uznano za gwarancję równości szans. Wskazuje to na kompleks zagadnień nazywany sprawiedliwością społeczną. Do niej bezpośrednio nawiązuje stanowisko Edmunda Wnuka-Lipińskiego – „Polityka społeczna w najbardziej ogólnym sensie jest procesem redystrybucji dóbr i usług wedle pewnych normatywnych założeń (zwanych często »sprawiedliwością społeczną«)”, „Polityka społeczna rozumiana jako proces redystrybucji jest więc podejmowana w celu »korekcji« tych procesów gospodarczych i społecznych, które naruszają zespół wartości definiowanych jako sprawiedliwość społeczna”.

Powiązanie problematyki sprawiedliwości społecznej z nierównościami społecznymi sprawia, że naturalne wydaje się łączenie polityki społecznej ze strukturą społeczną. W polskiej tradycji jeszcze sprzed II wojny światowej stanowisko takie przyjął Konstanty Krzeczkowski (1984) i podtrzymywał później Michał Olędzki – polityka społeczna oznacza „celową działalność państwa i innych podmiotów społecznych zmierzającą do wywołania pożądanых zmian struktury społecznej”. Nie jest to jednak wyłącznie polska tradycja, Peter Townsend pisał, że „polityka społeczna jest zinstytucjonalizowaną kontrolą usług, agend i organizacji, służącą utrzymywaniu lub zmienianiu struktury społecznej i wartości”.

Pojęcie struktury społecznej jest to jedno z podstawowych pojęć socjologii. Jeden z polskich socjologów pisał o nim tak: „układ dystansów i nierówności między takimi kategoriami społecznymi, jak klasy, warstwy i grupy zawodowe” (Domański, 1991, s. 7). Podobne aspekty mają na myśli ci autorzy, którzy wspominają w definicjach polityki społecznej o „stosunkach społecznych” lub o „stosunkach międzyludzkich”, przy założeniu, że określenie „międzyludzkie” oznacza przede wszystkim „międzygrupowe”. Kategorie społeczne, pomiędzy którymi nierówności uznaje się za istotne, wyróżniane mogą być na innej podstawie niż ekonomiczno-zawodowa, np. płeć i rasa.

Jeżeli już mowa o podstawowych pojęciach socjologii, jest nim zapewne również „integracja (spójność) społeczna” czy „ład społeczny” lub „równowaga społeczna”. Kenneth Boulding był ekonomistą, ale to on właśnie powiązał z tym pojęciem politykę społeczną, uznając, że jej celem jest „budowanie tożsamości osoby w ramach pewnej wspólnoty, z którą jest ona związana... polityka społeczna jest tym, co jest skupione w instytucjach tworzących integrację i przeciwdziałających alienacji”. Widzieliśmy już wyżej przykład definicji, w której wśród celów polityki społecznej wymieniano ład społeczny. W tym też duchu pisał Marek Rymśza: „Jednym z podstawowych elementów ładu społecznego projektowanego przez politykę społeczną w tradycji europejskiej jest kształt więzi łączących członków społeczności... polityka społeczna uzyskuje aspekt więziotwórczy” oraz „... polityka społeczna to nie tylko rozwiązywanie problemów społecznych, ale także urzeczywistnienie określonej wizji ładu społecznego, w której więzi społeczne są jedną z centralnych kategorii” (2006, s. 200, 215–216). W obszarze niemieckojęzycznym znajdujemy odwołania do zbliżonego znaczeniowo po-

jęcia „równowagi społecznej” – polityka społeczna to „środki i wysiłki, które powinny chronić równowagę społeczną poprzez wpływanie na społeczną organizację narodu i wzajemne stosunki należących doń grup społecznych oraz na ich relacje do całości narodu i państwa” (Karl C. Thalheim). Z kolei instrumenty chroniące integrację, ład lub równowagę w społeczeństwie można uznać za jeden z obszarów znaczeniowych kontroli społecznej: „kluczem do zrozumienia [publicznej] pomocy dla ubogich jest funkcja [łagodzenia dezorganizacji społecznej i regulowania zachowań robotników], jaką ona pełni w stosunku do szerszego ładu gospodarczego i politycznego” (Piven i Cloward, 1993, s. 409).

Kilku polskich autorów wiązało na poziomie definicyjnym politykę społeczną z rozwojem społecznym i postępem społecznym. Jednym z nich był Jan Danecki: „W ujęciu najszerszym rozumie się politykę społeczną jako umiejętność wyboru podstawowych celów rozwoju społecznego na bliższą i dalszą metę i ustalenia – zgodnie z nimi – kryteriów oceny bieżącej działalności publicznej [...] i ...jako celowe organizowanie postępu społecznego”. Z kolei Kazimierz Secomski uznał, że „Celem polityki społecznej i planowania społecznego jest zapewnienie – w drodze bezpośredniego kształtowania i pośredniego oddziaływania – wszechstronności postępu społecznego...”. Oba pojęcia stosowane są w odniesieniu do dynamiki społeczeństwa. Rozwój to sekwencja zmian społecznych, której można przypisać określony kierunek (np. wzrost), a jeżeli ten kierunek zasadnie może być oceniony pozytywnie, dynamikę tego rodzaju nazywa się postępem. Kryteria oceny sekwencji zmian społecznych mogą być różne, np. dobrobyt, sprawiedliwość społeczna, bezpieczeństwo socjalne, realizacja praw człowieka czy integracja i spójność społeczna. W drugim z cytatów wyraźnie podkreślono, że celem jest wszechstronny postęp, czyli ocena jednokryterialna nie jest wystarczająca, np. nie będzie postępem społecznym sekwencja zmian, która przyniosła wzrost zamożności, ale jednocześnie zwiększyły się nierówności, spadł poziom bezpieczeństwa socjalnego i integracji społecznej, a prawa społeczne są realizowane w coraz mniejszym stopniu.

Ostatni typ określeń wiąże politykę społeczną z pojęciem kwestii społecznej. Odpowiednia definicja mogłaby brzmieć następująco: „polityka społeczna to polityka państwa, której celem jest rozwiązywanie kwestii społecznych”. Wyprowadzić ją można na podstawie stwierdzenia Daneckiego, iż „Wiedza o kwestiach społecznych, o ich przyczynach i konsekwencjach

oraz o sposobach ich rozwiązywania jest... rdzeniem nauki o polityce społecznej” (2002, s. 49). W podobnym duchu pisał też Jan Łopato: „Polityka społeczna od początku swego istnienia nastawiona była na poszukiwanie sposobów rozwiązywania najbardziej nabrzmiałych problemów społecznych. Z powstaniem i rozwojem tej nauki łączy się pojęcie kwestii społecznej, stanowiącej punkt wyjścia zarówno badań naukowych, jak i praktycznych działań mających na celu łagodzenie konfliktów i napięć” (1985, s. 52).

W drugim cytacie powiązano kwestie społeczne z konfliktami i napięciami społecznymi. Jeżeli wspomnimy kwestię robotniczą lub kwestię narodową, to ich związek z licznymi konfliktami społecznymi takimi, jak strajki, protesty, demonstracje, zamieszki, powstania, przewroty, rewolucje, wojny itp. wydaje się być pewny. Społeczeństwa, w których napięcia społeczne przeradzają się w gwałtowne konflikty, nie nazwiemy zintegrowanym, konflikty tego rodzaju są też zaprzeczeniem statycznie ujmowanego ładu społecznego.

Jeżeli spojrzymy na wszystkie wyżej wskazane pojęcia przez pryzmat kwestii społecznych, dojdziemy do wniosku, że z dobrobytem, potrzebami, bezpieczeństwem socjalnym i prawami socjalnymi związane są kwestie niedostatku i ubóstwa; ze sprawiedliwością społeczną i strukturą społeczną – kwestia niesprawiedliwości i nierówności; z integracją społeczną – kwestia dezintegracji, marginalności, wykluczenia i segregacji społecznej; z rozwojem społecznym – kwestia niedorozwoju, rozwoju jednostronnego lub dysproporcjonalnego (szybki rozwój pod kilkoma względami przy stagnacji w innych obszarach).

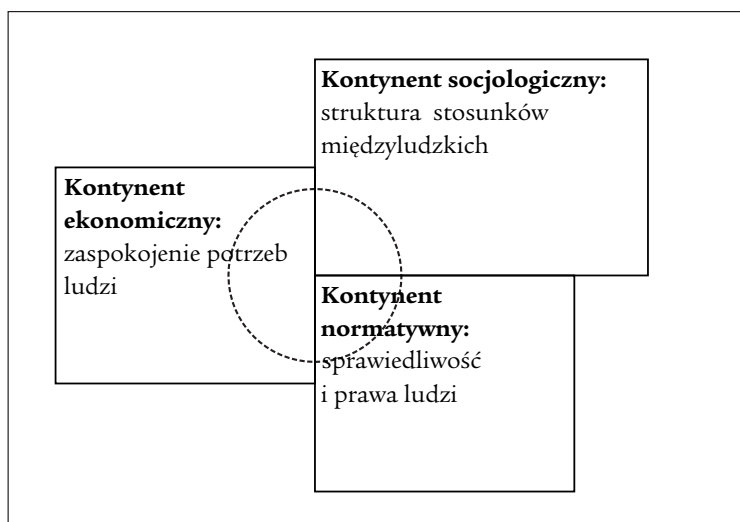
Podsumowując, wiele z przytoczonych pojęć tworzy większe kompleksy. O dobrobycie i bezpieczeństwie socjalnym, a także o prawach człowieka trudno myśleć bez przywołania jakiejś koncepcji potrzeb ludzkich, a stąd już blisko do pytań o wizję dobrego życia. Debaty o sprawiedliwości społecznej łączą się z ocenami dystansów i nierówności między różnymi kategoriami społecznymi, a więc z problematyką struktury społecznej. W tym kontekście również można przywołać prawa człowieka, które wynikają z dezaprobaty dla rażących nierówności w poziomie zaspokojenia podstawowych potrzeb.

Z pojęciem postępu społecznego trudno byłoby uzgodnić zmiany społeczne, którym towarzyszy spadek dobrobytu, wzrost ubóstwa, uznawany za niesprawiedliwy wzrost nierówności oraz masowe naruszanie socjalnych

praw człowieka. Podobnie jest z pojęciem kwestii społecznych, gdyż wiąże się je już na poziomie definicyjnym z niezaspokojonymi potrzebami (Danecki, 2001, s. 77). Jeżeli jedną z cech definicyjnych kwestii społecznej uczynimy napięcia i konflikty społeczne, to jej związek z zagrożeniem ładu i integracji społecznej szybko stanie się jasny. W przypadku nierówności społecznych już Platon pisał o tym, że każde państwo rozpada się na dwa, które prowadzą ze sobą wojnę – państwo bogatych i państwo biednych (2001, s. 121). Metaforę dwóch narodów zastosowano w odniesieniu do wyjaśnienia zamieszek rasowych w USA w drugiej połowie lat 60. XX wieku: „nasz naród zmierza ku dwóm społeczeństwom, odizolowanym od siebie i nierównym, jedno jest białe, a drugie czarne” (NACCD, 1967).

Krótko omówione kategorie, które z polityką społeczną łączyli autorzy jej ogólnych określeń, można w świetle powyższych uwag podzielić na trzy szersze grupy: 1) ekonomiczne (dobrobyt, potrzeby, bezpieczeństwo socjalne), 2) socjologiczne (struktura społeczna, integracja społeczna, kwestie społeczne), 3) etyczne lub normatywne (sprawiedliwość społeczna, socjalne prawa człowieka, postęp społeczny). Bardziej obrazowo mówiąc mapa pojęciowa polityki społecznej kreślona jest na trzech kontynentach pojęciowych.

Rysunek 2. Mapa pojęciowa polityki społecznej



Źródło: opracowanie własne.

Koło narysowane przerywaną linią symbolizuje syntezę znaczeniową pojęcia polityki społecznej na podstawie zaproponowanej typologii. Na schemacie od razu dostrzegamy ważny problem związany z demarkacją między pojęciem polityki społecznej a pojęciem polityki gospodarczej na kontynencie ekonomicznym. Poświęcono mu najwięcej uwagi w rozważaniach pojęciowych i na podstawie jego rozstrzygnięcia wyznaczano ogólny sens polityki społecznej (np.: Boulding, 1967; Kurzynowski, 2001).

W przypadku kontynentu socjologicznego mamy co najmniej problem demarkacji między polityką społeczną a socjotechniką Adama Podgóreckiego (1966), któremu bezpośrednio nie poświęcano dotąd zbyt wiele uwagi⁶. Wiele interesujących wątków w tym kontekście odkrywamy, gdy zadamy pytanie, dlaczego powstają wątpliwości wobec uznania polityki kryminalnej za politykę społeczną, mimo że teoretycy tej pierwszej nawiązują niekiedy do drugiej: „Profilaktyka kryminologiczna to część profilaktyki społecznej rozumianej jako system metod i środków, mających na celu usuwanie przyczyn ujemnych zjawisk społecznych i stwarzanie warunków prawidłowego funkcjonowania i rozwoju jednostek oraz grup społecznych” (Hołyst, 1999, s. 947–949). Taka definicja profilaktyki społecznej jest bardzo zbliżona do definicji polityki społecznej, stąd można wywnioskować, że profilaktyka kryminologiczna powinna być jej częścią, występuje tu wyraźnie problem demarkacji między polityką kryminalną a polityką społeczną.

Czy napotykamy problemy demarkacji również na kontynencie normatywnym? Jeżeli i tu wyróżnimy odpowiednik praktyczny, np. etykę praktyczną, to z pewnością nie odpowiemy bez namysłu, że wszystkie jej zagadnienia, łącznie z homoseksualizmem, prawami zwierząt i przerywaniem ciąży, należą do najczęściej łączonych z polityką społeczną (zakres tematyczny etyki praktycznej, patrz: Hołówka, 2001; Singer, 2003). Można też pytać, na czym polega specyfika sprawiedliwości społecznej na tle innych jej rodzajów i czy tę specyfikę wyczerpuje utożsamienie jej ze sprawiedliwością dystrybucyjną.

⁶ Krzysztof Piątek utożsamia socjologię stosowaną z polityką społeczną, co można uznać za sugestię, iż ta druga jest równoznaczna z socjotechniką (2004, s. 107).

2.5. Syntetyczna charakterystyka pojęcia polityki społecznej

Spróbuję teraz dokonać syntezy różnych podejść definicyjnych, kierując się wskazówką Jolanty Supińskiej: „Pojęcie polityki społecznej można starać się sprecyzować określając przedmiot, cele, środki i podmioty polityki społecznej” (1991, s. 7).

Rozpocznę od celów polityki społecznej. Thomas H. Marshall wymieniał: eliminację ubóstwa, maksymalizację dobrobytu i osiąganie równości. Podobne cele podkreśla Jan Szczepański w definicji przytoczonej wyżej: przewyższanie niedostatku, szukanie sprawiedliwości w społeczeństwie, zapewnienie warunków życia we względnym dobrobycie wszystkim obywatelom. Z kolei Kazimierz Secomski, proponował by za cele polityki społecznej uznać: zapewnienie wszechstronności postępu społecznego, powszechności i równego dostępu do świadczeń socjalnych, stopniowania i optymalizacji tempa pożądaných zmian społecznych. Dla Wacława Szuberta – celami są: poprawa warunków bytu i pracy szerokich warstw ludności, usuwanie nierówności społecznych, podnoszenie kultury życia. Julian Auleytner wymienia: wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawanie im równych szans, asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego. Barbara Szatur-Jaworska i Grażyna Firlit-Fesnak pisały o bezpieczeństwie socjalnym, zaspokojeniu potrzeb wyższego rzędu, oraz zapewnieniu ładu społecznego, a Kenneth E. Boulding – o tworzeniu integracji i przeciwdziałaniu alienacji. Jan Danecki jako jedyny w tej grupie wymienia wolność jednostki.

Najprostszy wniosek z tego przeglądu byłby taki, że polityce społecznej przypisuje się wiele celów. Spróbujmy jednak sprawdzić, czy da się je sprowadzić do jakiegoś wspólnego mianownika.

We wszystkich tych propozycjach pojawia się nawiązanie do równości lub sprawiedliwości: „osiąganie równości”, „szukanie sprawiedliwości”, „równy dostęp do świadczeń”, „usuwanie nierówności”, „dawanie równych szans” czy równa wolność dla wszystkich (wolność jednostki nieograniczająca jednak wolności innych). Oznacza to, że egalitaryzm jest jedną z najszerzej podzielanych cech przypisywanych pojęciu polityki społecznej.

Tabela 4. Cele polityki społecznej według różnych autorów

Autor	Cele polityki społecznej
Julian Auleytner	- wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, - dawanie im równych szans, - asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego
Jan Danecki	- powszechność szeroko pojętego dobrobytu - rozwój i racjonalne spożytkowanie społecznego zasobu zdolności i umiejętności - wolność indywidualna (ekspresja dążeń jednostek), która nie realizuje się kosztem wolności innych jednostek i zbiorowości
Kazimierz Secomski	- wszechstronność postępu społecznego - powszechność i równy dostęp do świadczeń socjalnych - stopniowanie i optymalizacja tempa pożądaných zmian społecznych
Barbara Szatur-Jaworska i Grażyna Firlit-Fesnał	- bezpieczeństwo socjalne - zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu - zapewnienie ładu społecznego
Jan Szczepański	- przewycięzanie niedostatku, - szukanie sprawiedliwości w społeczeństwie, - zapewnienie warunków życia we względnym dobrobycie wszystkim obywatelom
Wacław Szubert	- poprawa warunków bytu i pracy szerokich warstw ludności - usuwanie nierówności społecznych - podnoszenie kultury życia
Kenneth Boulding	- budowanie tożsamości wspólnotowej - tworzenie integracji - przeciwdziałanie alienacji
Thomas H. Marshall	- eliminacja ubóstwa, - maksymalizacja dobrobytu - osiąganie równości

Źródło: opracowanie własne.

W sześciu z powyższych wyliczeń nawiązano do dobrobytu: „maksymalizacja dobrobytu”, „zapewnienie względnego dobrobytu”, „poprawa warunków bytu i pracy”, „powszechność szeroko pojętego dobrobytu”, a tak-

że do ubóstwa, które ma być eliminowane lub przewyciężane, oraz do bezpieczeństwa socjalnego (w tym: asekurowanie przed ryzykami socjalnymi). „Zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu” i „podnoszenie kultury życia” można interpretować jako działania na rzecz wzrostu poziomu zaspokajania potrzeb kulturalnych, a to jest jeden z wymiarów dobrobytu. Z kolei „wszechstronność postępu” to wskazanie, że o dobrobycie decyduje zaspokojenie wszystkich istotnych potrzeb, a nie tylko niektórych z nich, np. tylko materialnych.

Prowadzi to do wniosku, że wspólnym mianownikiem tych wszystkich celów jest równoczesne powiększanie sprawiedliwości społecznej, wszechstronnego dobrobytu (potrzeby niższego i wyższego rzędu, bytowe i kulturalne) oraz integracji społecznej (tożsamość wspólnotowa, ład społeczny) i/lub równoczesne zmniejszanie niesprawiedliwości społecznej, ubóstwa w zakresie potrzeb niższego i wyższego rzędu (wszechstronne ubóstwo) oraz dezintegracji społecznej. Pierwsza wersja ma postać pozytywną, a druga negatywną. Można to zagadnienie przedstawić w żargonie matematycznym jako pozytywną i negatywną funkcję celu polityki społecznej, jej argumentami są trzy cele pozytywne oraz trzy cele negatywne (reprezentowane przez wskaźniki o charakterze stymulant lub destymulant).

Syntetyczna funkcja celu polityki społecznej w dwóch wariantach:

Pozytywna funkcja celu polityki społecznej:

$$\text{PFCPS} = f(\text{zwWD}, \text{zwIS}, \text{zwSS})$$

Negatywna funkcja celu polityki społecznej:

$$\text{NFCPS} = f(\text{zmWU}, \text{zmDS}, \text{zmNSS})$$

Podaję oba warianty, gdyż mierniki wszechstronnego dobrobytu i wszechstronnego ubóstwa oraz pozostałych pojęć w funkcji celu nie muszą być ze sobą związane w taki sposób, aby wzrost jednych powodował takie samo zmniejszenie drugich. Analogia do funkcji pozwala od razu na wniosek o możliwym zróżnicowaniu konkretnych polityk społecznych, np. większa waga przypisana do negatywnego sformułowania funkcji celu, a w jej ramach większa waga dla zmniejszania wszechstronnego ubóstwa.

Przedmiot polityki społecznej, czyli to, na co ona wpływa, co kształtuje, reguluje lub organizuje, również przedstawiano w jej definicjach. Przed-

miotem jej wpływu lub oddziaływania była więc struktura społeczna (Krzeczkowski, Olędzki, Townsend), „układ stosunków społecznych” (Szubert), „społeczny status i szanse życiowe grup, rodzin i jednostek” (Skocpol, Amenta), ludzkie zachowania (Supińska); przedmiotem kształtowania – „warunki życia ludności oraz stosunki międzyludzkie (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)” (Rajkiewicz), „warunki życia jednostek, grup i klas; władza jednostek, grup i klas; natura i jakość stosunków między jednostkami, grupami i klasami; ogólna jakość życia” (Gil); przedmiotem regulowania – „proces rozwoju ludzkich potrzeb” (Szczepański), przedmiotem organizowania – postęp społeczny (Danecki); przedmiotem, którym się ona zajmuje – „dystrybucja zasobów, możliwości i szans życiowych między różne grupy i kategorie ludzi... stosunki między grupami w społeczeństwie, ich pozycja i szacunek dla siebie, władza i dostęp do szerszych możliwości społecznych” (Donnison).

W połączeniu z celami wyróżnionymi wyżej sprawiedliwości społecznej odpowiadają te wszystkie określenia, w których nawiązano do relacji lub stosunków między ludźmi w sensie jednostek lub ich kategorii (dystanse, nierówności). Z kolei dobrobytowi odpowiada koncentrowanie uwagi na potrzebach, warunkach i jakości życia. Ludzkie zachowania możemy uznać za przedmiot specyficzny dla celów z zakresu integracji społecznej ze względu na bliski związek tej problematyki z kontrolą społeczną.

Zapytajmy teraz o podmioty polityki społecznej. W definicjach wymieniano przede wszystkim rząd, państwo, samorząd, organizacje pozarządowe, „podmioty społeczne” lub organizacje jako takie. Ta różnorodność przypomina określenie Barbara Rodgres – „działania kolektywne”, wydaje się, że każdy byt kolektywny może być podmiotem polityki społecznej o ile ma cele wskazane wyżej. Po II wojnie światowej w anglojęzycznym dyskursie akademickim bardzo popularne staje się określenie „welfare state”, co też oznacza, że koncentrowano uwagę głównie na państwie i jego społecznych i socjalnych funkcjach. Jest ono wspólnym podłożem dla różnych rodzajów polityki publicznej, gdyż tylko poprzez jego struktury można wpływać na ustrój życia zborowego.

W nowszych ujęciach miejsce *welfare state* zaczyna zajmować *welfare system* lub *welfare society* (co można oddać jako „system dobrobytu” albo „społeczeństwo dobrobytu”) [np. Rodger, 2000]. Podkreśla się więc, że nie tylko państwo (rząd) przyczynia się do dobrobytu, ale także samorząd oraz

organizacje pozarządowe *non-profit* (np. fundacje, stowarzyszenia, organizacje pożytku publicznego), organizacje pozarządowe *for-profit* (np. firmy, przedsiębiorstwa, podmioty gospodarcze), jak również mniej formalne byty kolektywne, takie jak rodzina lub społeczność lokalna. Wraz z globalizacją przychodzi też zwiększone zainteresowanie podmiotami międzynarodowymi lub ponadnarodowymi (np. Deacon, 1997).

Wspólnym mianownikiem tych wszystkich podejść wydaje się być jedynie jakiś stopień zorganizowania działań i ich kolektywny charakter, chociaż i to jest czasem kwestionowane, np. Jolanta Supińska pisała: „Podmiotem działalności określanej jako polityka społeczna może być każda instytucja, grupa, czy – wyjątkowo – jednostka... jeśli... dysponuje jakąś egzekutywą, jakąś siłą sprawczą” (1991, s. 10). Otrzymujemy więc panoramę podmiotową od organizacji międzynarodowych, których członkami są państwa, przez organizacje niepaństwowe zarówno narodowe, jak i międzynarodowe, do jednostek dysponujących siłą sprawczą i chcących zmieniać świat dla dobra człowieka.

Przechodząc do sfery instrumentalnej pojęcia polityki społecznej, należy podkreślić, że w jej ogólnych definicjach ten aspekt był najrzadziej poruszany. Jeżeli autor definicji zastosował wyrażenie „działalność państwa”, to łatwo wyciągnąć stąd wniosek, że instrumentarium, jakim dysponuje państwo, odnosi się również do polityki społecznej. W jednej z propozycji instrumenty te podzielono na trzy archetypy w dwóch odmianach – afirmatywnej i negatywnej (Bemelmans-Videc, Rist, i Vedung, 1998, s. 251): 1) regulacje, czyli nakazy i zakazy; 2) instrumenty ekonomiczne: pozytywne – subsydia, dotacje, granty, zasiłki, preferencje kredytowe, zwolnienia i ulgi podatkowe, dobra i usługi publiczne, bony; negatywne – podatki, opłaty, cła, kary finansowe; 3) informacje, czyli zachęty i ostrzeżenia. Zbliżona charakterystyka instrumentów polityki społecznej przedstawiona przez została przez Supińską (2001). Wyróżniła ona instrumenty (tamże, s. 125–128): 1) prawne – „regulacje prawne, składające się na państwowy system prawny, które mniej lub bardziej bezpośrednio określają uprawnienia i zachowania obywateli związane z zaspokajaniem ich potrzeb”; 2) ekonomiczne – „regulują dostęp do dóbr będących wytworem gospodarki”; 3) informacyjne – informacje przekazywane w systemie szkolnym i przez masmedia; 4) kadrowe – „ludzie, którzy świadczą usługi społeczne i decydują o przyznaniu dóbr ekonomicznych potrzebującym, którzy stanowią i stosują prawo...,”

którzy informują, wychowują, uczą i radzą”; 5) kształtowania przestrzeni – „obiekty będące efektami procesów inwestycyjnych, służące zaspokajaniu ludzkich potrzeb, jak szkoły czy szpitale, zabudowa mieszkaniowa, sieć drogowa i kolejowa”. W kolejnej publikacji tej autorki do miana instrumentu awansowało też „gospodarowanie czasem” (2007, s. 85).

Pomijając to, że w drugiej klasyfikacji instrumenty prawne i instrumenty ekonomiczne to regulacje, należą więc do szerszej kategorii, a definicja instrumentów informacyjnych jest bardzo ogólna, możemy przyjąć, że obie klasyfikacje w tej części są sobie równoważne. Dodatkowe rodzaje instrumentów polityki społecznej wyróżnione przez Jolantę Supińską można usunąć z pola widzenia (np. ludzie nie są instrumentami, ale posługują się instrumentami lub są przedmiotem oddziaływania instrumentów, a infrastruktura to jest skutek stosowania instrumentów, czyli cel pośredni), lub przyjąć, że są to również instrumenty każdego rodzaju polityki państwa – trudno wyobrazić sobie realizację jakiegokolwiek polityki bez kadr i infrastruktury implementacyjnej.

Jolanta Supińska uważała ponadto, że błędem jest sprowadzanie instrumentarium polityki społecznej do nieodpłatnych świadczeń socjalnych, co pomija szerzej zakrojoną „dążność do instytucjonalizacji, formalizacji i organizowania warunków życia całych zbiorowości” (1991, s. 9). Sugestia ta związana jest z tymi podejściami, w których utożsamia się politykę społeczną z działalnością państwa prowadzoną za pomocą bezpośredniego przekazywania obywatelom dóbr i usług oraz środków płatniczych po cenie zerowej lub niższej niż rynkowa, w każdym razie jako jednostronnych transferów socjalnych. Jeżeli jednak zapytamy o specyfikę instrumentalną polityki społecznej na tle innych polityk publicznych, to świadczenia społeczne znajdują się zapewne na pierwszym miejscu. Ponadto jest to najlepiej obserwowalny jej przejaw, stąd też jest to również podstawa do pomiaru polityki społecznej poprzez jej produkt.

Podsumowując, gdy spoglądamy na cele i przedmiot polityki społecznej, jej specyfikę na najogólniejszym poziomie najlepiej oddają odwołania do sprawiedliwości społecznej i struktury społecznej. W przypadku problematyki dobrobytu i potrzeb zaczynają się kontrowersje dotyczące granicy między polityką społeczną a polityką gospodarczą (i mechanizmem rynkowym), a w odniesieniu do ładu i integracji społecznej – między polityką społeczną a co najmniej polityką ustrojową i polityką kryminalną. W tych

dwóch obszarach polityka społeczna jest raczej umieszczana w tle innych rodzajów polityki publicznej, a przywołuje się ją głównie jako redystrybucyjne uzupełnienie polityki gospodarczej (mające pozytywne konsekwencje gospodarcze, np. w zakresie popytu) lub instrument profilaktyki społecznej wobec konfliktów społecznych i przestępczości (patrz też wyżej). Nie twierdę przez to, że celami polityki społecznej nie są wszechstronny dobrobyt dla wszystkich czy integracja społeczna (patrz koncepcja funkcji celu przedstawiona wyżej). Poszukiwanie klarowności pojęciowej poprzez wskazywanie najbardziej specyficznego dla polityki społecznej aspektu na tle problemów demarkacyjnych nie oznacza, że te mniej specyficzne jej aspekty czy cechy należy skreślić i przypisać jednoznacznie innym politykom publicznym. Jasność pojęć ma swoją cenę, a jest nią zwykle zawężenie zakresu znaczeniowego ze wszystkim tego konsekwencjami.

Wśród podmiotów polityki społecznej tradycyjnie najwięcej uwagi zwracano na podmioty rządowe lub państwowe z wątpliwościami dotyczącymi samorządu, np. czy polityka miast średniowiecznych wobec włóczęgostwa i żebractwa była polityką społeczną? Jest to zrozumiałe, gdyż pojęcie polityki wiąże się ściśle z problematyką walki o władzę w państwie i stosowaniem jej do wpływania na treść obowiązującego prawa, czyli kształt zinstytucjonalizowanych działań. Organizacje tworzone i działające w ramach prawa mogą mieć mniejszy lub większy wpływ na rządzących, ale nie one podejmują decyzje i nie one są za nie w ostateczności odpowiedzialne. Ponadto, większość z nich ogranicza się jedynie do lokalnych działań pozapolitycznych. Ich podmiotowość w polityce społecznej polega jedynie na tym, że mogą się one włączyć w realizację ustalonych już celów na zasadach, które również zostały określone ogólnie w polityce państwa. Dowodem na to są też obawy o to, że organizacje pozarządowe zostaną zdominowane przez państwo (patrz rozdział piąty). Nie zmienia to faktu, że mogą one realizować cele identyczne z tymi, jakie przypisuje się polityce społecznej, w innowacyjny i niezależny sposób, na mniejszą lub większą skalę.

Najtrudniej na podstawie definicji polityki społecznej ustalić jej instrumentalną specyfikę. Można przyjąć, że wszelkie zinstytucjonalizowane działania, którym da się przypisać od strony intencji i/lub skutków dodatni wpływ na zwiększanie sprawiedliwości społecznej i/lub zmniejszanie niesprawiedliwości tego rodzaju (pomijając inne, mniej specyficzne zadania w funkcji celu), zawierać będą również instrumenty polityki społecznej.

Być może dlatego właśnie uwaga teoretyków i badaczy empirycznych koncentruje się na świadczeniach społecznych, gdyż służą one osiągnięciu celów egalitaryzmu ogólnego (redystrybucyjne świadczenia pieniężne) lub specyficznego, tzn. w szczególnych sferach konsumpcji, np. obowiązkowe kształcenie, usługi medyczne (świadczenia w innej formie niż pieniądze) [patrz Weale, 1983, s. 100–116].

Nierówności poziomu konsumpcji w zakresie podstawowych potrzeb nie są jednak jedyne w społeczeństwie. Można je uznać za przejaw istnienia głębszych nierówności w sferze własności i władzy. Z tego powodu instrumenty, którym da się przypisać celową redystrybucję własności (np. podatki od spadków) i demokratyzację władzy (np. równe prawa wyborcze, wzmacnianie pozycji grup podporządkowanych, np. pracowników najemnych, kobiet, mniejszości), też należałoby uznać za łagodzące nierówności i zaliczyć do instrumentarium polityki społecznej.

Uwagi powyższe nie wymagają założenia, że za pomocą m.in. świadczeń społecznych, podatków od spadków czy demokratyzacji stosunków społecznych nie osiąga się innych celów obok łagodzenia nierówności, tzn. w zależności od perspektywy mogą to być również instrumenty innych polityk publicznych. Wynika to z otwartości interpretacyjnej i bogactwa empirycznych skutków interwencji w rzeczywistość społeczną (wiele środków do tego samego celu; wiele celów osiąganych za pomocą tego samego środka).

Poza instrumentami ważne są również ogólniejsze strategie działania, np. oddziaływanie bezpośrednie i pośrednie, zapobieganie i interweniowanie, karanie i nagradzanie itp. Jolanta Supińska pisała o stylach polityki społecznej, wymieniając: liberalny, bodźcowy, rygorystyczny i opiekuńczy (1991, s. 163–173); Kazimierz W. Frieske i Paweł Poławski podzielili strategie interwencji społecznych na: kary i nagrody, korekcyjne, resocjalizacyjne, opiekuńcze i pośrednie (1999, s. 15–36). Przy czym styl lub strategia opiekuńcza może być uznawana za bardziej specyficzną dla pojęcia polityki społecznej. Autorzy ci wiązali z nimi bowiem takie cele jak „zapewnienie standardu materialnego godnego człowieka, ochrona każdego obywatela przed degradacją ekonomiczną stawiającą poza nawiasem społeczeństwa” i wyrównywanie szans życiowych „upośledzonych grup”. W tym drugim przypadku wskazywano nie tylko na pomoc materialną, ale również na minimum oświaty i inne działania, aż do wielkich programów redystrybucji własności środków produkcji.

Pozostaje tylko odpowiedź na pytanie, jak pogodzić ten wniosek z tym, że Jolanta Supińska wyróżniła też inne style polityki społecznej. Jej klasyfikacja oparta jest na założeniu, że głównym przedmiotem polityki społecznej są ludzkie zachowania, a nie struktura społeczna, gdyż to od nich zależy poziom zaspokojenia potrzeb. Sprawia to, że problematyka polityki społecznej staje się prawie równoznaczna z problematyką kontroli społecznej, co zresztą dobrze widać, gdy spoglądamy na szczegóły drugiej z klasyfikacji (retrybucja, odstraszanie, resocjalizacja) i dostrzeżemy podobieństwa między nią a propozycją Supińskiej.

Kontrola zachowań może mieć jednak specyficzne znaczenie instrumentalne w kontekście osiągania celów sprawiedliwościowych, co można wykorzystać do sterowania zachowaniami rządzących i rządzonych, biednych i bogatych, kobiet i mężczyzn, dorosłych i dzieci, tak aby zmniejszały się dystanse i nierówności w społeczeństwie, np. różne formy zachęcania do zrzeszania się tych, którzy są w tych układach niżej lub dalej w stosunku do centrum władzy oraz kary dla tych, którzy wykorzystują swoją silniejszą pozycję z krzywdą dla innych.

Podsumowując całość tych rozważań w kierunku odnalezienia specyfiki polityki społecznej zarówno na tle polityki publicznej, jak i wobec innych jej rodzajów, jej przewodnim motywem wydaje się być sprawiedliwość społeczna, co sprawia, że przedmiotem jej oddziaływania powinna być głównie struktura społeczna i zachowania, które przyczyniają się do podtrzymywania i do pogłębiania nierówności i/lub do ich podważania i zmniejszania. Podmiotem polityki społecznej jest przede wszystkim szeroko rozumiany rząd (wielopoziomowa władza publiczna w państwie), który ją tworzy, odpowiada za nią i realizuje za pomocą podporządkowanych sobie organizacji, i/lub pośrednio wpływając na organizacje, które są od niego mniej lub bardziej niezależne. Do instrumentów polityki społecznej zaliczyć należy te wszystkie narzędzia polityki, których używa się do bezpośredniego i pośredniego osiągania celów, które da się powiązać z ideą sprawiedliwości społecznej⁷.

⁷ Przedmiotem moich poszukiwań było odnalezienie specyfiki polityki społecznej jako takiej. Uzyskany wynik może jednak przypominać to, co nazywane jest modelem instytucjonalno-redystrybucyjnym (Titmuss, 1977, s. 31) czy modelem dystrybucji społecznej (Szumlicz, 2005, s. 55, ale różne interpretacje zasady egalitaryzmu posłużyły temu autorowi również do identyfikacji innych modeli), albo socjaldemokratycznym

Taki wniosek oczywiście odsyła do olbrzymiej literatury dotyczącej tej idei (patrz punkty 6.2 i 6.7), a także teorii i badań struktury społecznej oraz prób jej świadomego kształtowania. Trzeba dodać, że jest to podejście wyraźnie normatywne, głównie dlatego, że uwzględnia dyskusję o celach polityki społecznej. Część autorów definicji zgromadzonych w aneksie próbowała tego uniknąć, formułowali oni definicje bez wymieniania konkretnych celów czy wartości. Neutralność aksjologiczna ma swoje zalety jako mniej kontrowersyjna, a kategoria celu podlega też krytyce w kontekście ewaluacji (patrz 2.8.).

2.6. Wskaźniki i mierniki polityki społecznej

Z punktu widzenia nauki empirycznej istotne znaczenie ma operacjonalizacja ogólnych pojęć do obserwowalnych i względnie łatwo mierzalnych wskaźników i mierników. Z ich pomocą sprowadzamy ogólne pojęcia do liczb, a na tych można dokonywać rozmaitych działań w celu uzyskania m.in. wskaźników statystycznych i informacji o powiązaniach między zmiennymi. W związku z tym, odpowiedź na pytanie jak operacjonalizuje się i mierzy politykę społeczną będzie ważna dla wniosków w sprawie tego, czy może być ona przedmiotem analiz w ramach paradygmatu pozytywistycznych nauk empirycznych.

Polityka społeczna nie jest pojęciem, takim jak ubóstwo, nierówność i dezintegracja społeczna, jej celem jest ograniczanie zjawisk tego rodzaju.

reżimem *welfare state* (Esping-Andersen, 1990, s. 27–28). Jeżeli jednak przyjmiemy, że koncepcji sprawiedliwości może być wiele, podobnie jak sposobów zaangażowania państwa na rzecz ich realizacji, to zaproponowana przeze mnie specyfika polityki społecznej daje możliwość odtworzenia także innych modeli polityki społecznej, np. liberalnego (pomocnicze i krótkotrwale zaangażowanie państwa, którego oczekiwanym efektem jest usamodzielnienie wspomaganych, co można powiązać z pewną koncepcją sprawiedliwości i równości w określonym wymiarze). Dyskusja o modelach polityki społecznej nie interesuje mnie w kontekście zamysłu całej książki – przedmiotem sporu są cechy polityki społecznej jako takiej, niezależnie od modelu.

Co innego mierzyć problemy społeczne, a co innego mierzyć działania, które mają na celu zmniejszenie tych problemów. Jeżeli krytyk uznaje politykę społeczną za problem społeczny, to zasadniczo zmienia tę perspektywę, ale jednocześnie zupełnie zapoznaje jej sens.

Jakie obserwowalne i mierzalne cechy mają ludzkie działania? W języku ekonomii mówi się często o nakładach i efektach działań i o ich pomiarze na skali pieniężnej, bilansowanie wyników pomiarów nakładów i efektów daje nam informację o stracie lub zysku. W ogólnej teorii sprawnego działania (prakseologia) nakłady traktuje się szerzej i nazywa się „ubytkami”, a efekty to „nabytki”, porównywanie nabytków do ubytków sprowadzonych do tych samych jednostek możliwe jest poprzez dzielenie nabytków przez ubytki lub odejmowanie. Innymi słowy, każde działanie ma skutki, z których część oceniamy negatywnie, a część pozytywnie, z ekonomicznego punktu widzenia dobrze jest, gdy te drugie przeważają pierwsze. Jeżeli polityka społeczna jest działaniem (a w wielu definicjach podkreślano, że jest), to można mówić o nakładach na nią i o jej efektach. Jeżeli porównamy politykę społeczną do człowieka wysiłającego się, aby coś osiągnąć, to powinniśmy móc zaobserwować i zmierzyć jej wysiłek oraz jej osiągnięcia. Gdy tego dokonamy, można przejść do bardziej zaawansowanej analizy sprawności polityki społecznej, czyli porównań wysiłku i osiągnięć dla uzyskania zasadniczych informacji dla oceny działania.

Za wskaźnik wysiłku polityki społecznej przyjmuje się najczęściej uczynione przez nią obowiązkowymi wydatki na osiągnięcie celów społecznych (wydatki społeczne). Żeby móc je policzyć najpierw trzeba zdezagregować pojęcie polityki społecznej do łatwiej obserwowalnych konkretnych działań, a te z kolei do łatwo mierzalnych ich produktów. W efekcie uwaga koncentruje się na pomiarze nakładów na świadczenia społeczne. Obecnie dostępne są bazy danych z informacjami o wysiłku polityki społecznej wraz z jego strukturą w wielu państwach świata, często w ciągu wielu dziesięcioleci (np. bazy MOP, OECD, UE i RE). Postęp w podejściu do pomiaru wysiłku polityki społecznej dokonał się stosunkowo niedawno poprzez uwzględnienie obowiązkowych wydatków prywatnych oraz sprowadzenie wydatków społecznych brutto do wielkości netto (Adema i Ladaïque, 2005)⁸.

⁸ Problemy metodologiczne ze stosowaniem zagregowanych danych o wydatkach społecznych do oceny dynamiki *welfare state* omawiają Deken i Kittel (2007). Na przynaj-

Ideę unettowienia w uproszczeniu przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Procedura unettowienia publicznych i prywatnych wydatków społecznych

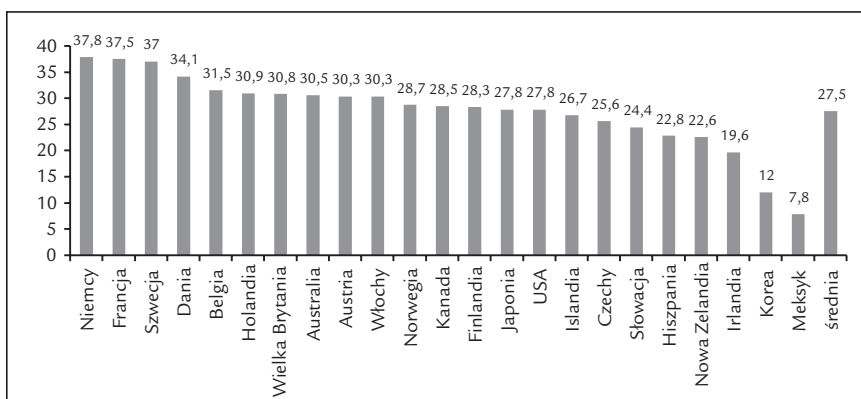
Działanie matematyczne	Numer	Pozycja
	1	bezpośrednie wydatki brutto na politykę społeczną
odjąć		bezpośrednie podatki i składki płacone przez odbiorców transferów
równa się	2	bezpośrednie wydatki gotówkowe netto na politykę społeczną
odjąć		pośrednie podatki nałożone na konsumpcję finansowaną z transferów gotówkowych netto
równa się	3	bezpośrednie wydatki netto na politykę społeczną
dodać		ulgi podatkowe na cele społeczne
równa się	4	bieżące wydatki netto na politykę społeczną
	5	obowiązkowe wydatki społeczne brutto ponoszone przez prywatne podmioty
odjąć		bezpośrednie podatki i składki nałożone na obowiązkowe wydatki społeczne ponoszone przez prywatne podmioty
odjąć		pośrednie podatki nałożone na konsumpcję finansowaną z obowiązkowych wydatków społecznych prywatnych podmiotów netto
równa się	6	bieżące wydatki społeczne ponoszone przez prywatne podmioty netto
razem	4+6	bieżące wydatki na politykę społeczną wynikające ze zobowiązań prawnych

Źródło: Adema (1997, s. 156).

mniej część z nich odpowiedzią jest właśnie propozycja W. Ademy i jego współpracowników. Radykalną krytykę pomiaru polityki społecznej wyłącznie za pomocą poziomu wydatków społecznych przedstawił Gøsta Esping-Andersen (1990, s. 19–20). Jedną z dodatkowych miar, jaką względnie niedawno zaproponowano i stosowaną do porównań międzynarodowych są indeksy hojności świadczeń opracowane przez Lyle’a Scruggsa.

W 2005 r. opublikowano rozszerzone wyniki badań wysiłku polityki społecznej netto dla roku 2001⁹. Do tych danych będę się odwoływał w kilku innych miejscach książki. Prostą ilustrację wyników zastosowania tej metody przedstawię na kilku wykresach.

Wykres 1. Publiczne i prywatne wydatki społeczne netto w dochodzie narodowym do dyspozycji netto w kosztach czynników (2001)



Źródło danych: Adema i Ladaique (2005, s. 72).

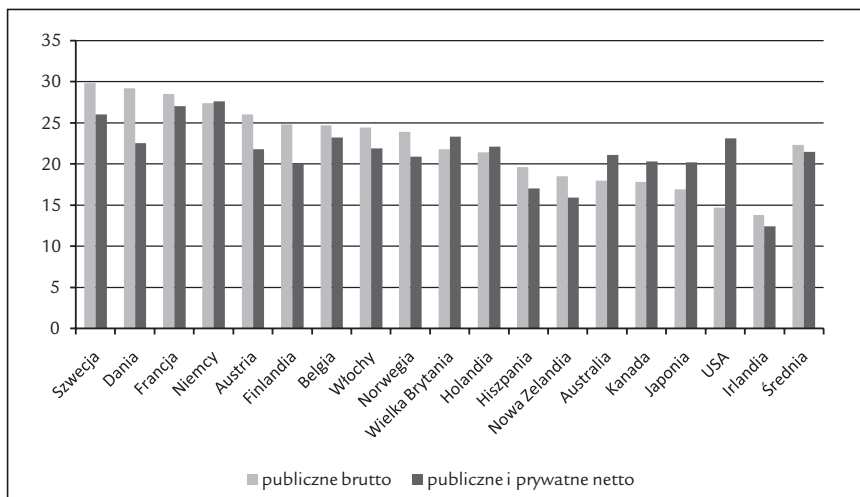
Interesujące będzie porównanie jak kształtują się publiczne wydatki społeczne brutto oraz publiczne i prywatne wydatki społeczne netto w poszczególnych krajach.

Informacja o wysiłku polityki społecznej w długich okresach pozwala sprawdzać hipotezy dotyczące tego, co ma nań większy, co mniejszy, a co minimalny wpływ. Na tym też opiera się duża część wysiłków weryfikacyjnych teorii wyjaśniających politykę społeczną.

Przejdźmy teraz do pomiaru osiągnięć, do czego potrzebna jest operacjonalizacja celów, których w negatywnej funkcji celu polityki społecznej mamy trzy: 1) zmniejszanie (wszechstronnego) ubóstwa, 2) zmniejszanie niesprawiedliwości społecznej, 3) zmniejszanie dezintegracji społecznej. Odpowiada to koncepcji polityki społecznej jako działania, które ma być od-

⁹ Interesującą dyskusję tych wyników przedstawili Francis G. Castles i Herbert Obinger (2007).

Wykres 2. Publiczne i prywatne wydatki społeczne brutto i netto w PKB (2001)



Źródło danych: Castles i Obinger (2007, s. 209).

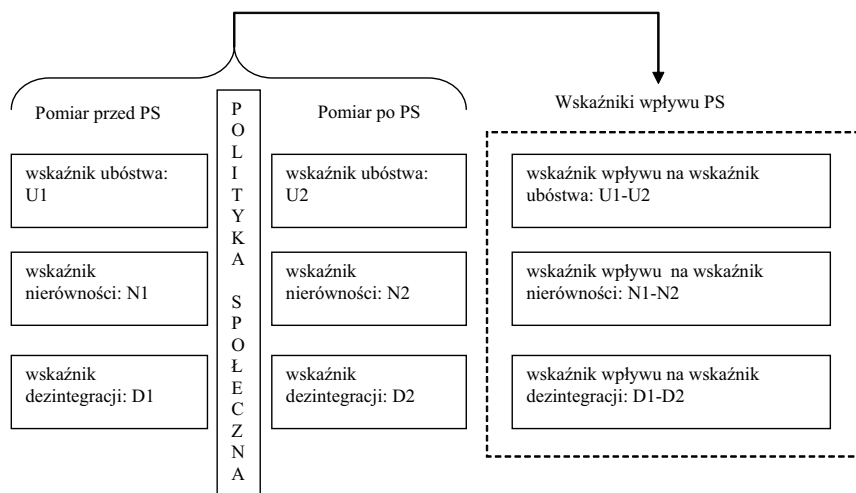
powiedzią przede wszystkim te trzy problemy społeczne. Pojęcia ubóstwa, niesprawiedliwości i dezintegracji były już na różne sposoby operacjonalizowane i poddawane pomiarowi w społeczeństwie. Mamy więc wskaźniki problemów, które ma rozwiązywać polityka społeczna. Posłużę się nimi pomocniczo dla przedstawienia idei wskaźników osiągnięć lub wpływu polityki społecznej. W tym przypadku będę też używał określenia „wskaźnik wpływu”, gdyż chodzi o to, aby mierzyć to, jak polityka społeczna wpływa na problemy, które ma rozwiązywać, a po ich operacjonalizacji, jak ten wpływ przejawia się na poziomie wyników pomiaru.

Jeżeli jednym z jej celów jest zmniejszanie ubóstwa, potrzebujemy pomiaru jej wpływu na wskaźniki ubóstwa i to samo dotyczy pozostałych problemów (niesprawiedliwości i dezintegracji) oraz ich wskaźników. Całą procedurę przedstawię w uproszczeniu na schemacie (dla uproszczenia niesprawiedliwość utożsamiam z nierównością).

Pomiar osiągnięć wymaga oczywiście informacji o tym, jak kształtowały się wskaźniki problemów przed interwencją i po niej. Skądinąd wiadomo, że na ubóstwo czy nierówności wpływ mają nie tylko polityka społeczna, ale też inne czynniki. W praktyce ten problem najłatwiej rozwiązać w przy-

padku dochodów¹⁰, odróżniając dochód pierwotny od dochodu finalnego (jest to jednak ograniczony punkt widzenia, gdyż nie uwzględnia m.in. szerzej rozumianej zamożności).

Rysunek 3. Logika pomiaru osiągnięć (wpływu) polityki społecznej



Źródło: opracowanie własne.

Jeżeli zmierzmy ubóstwo w społeczeństwie pod względem dochodu pierwotnego, a następnie dochodu brutto, to będziemy mogli zobaczyć wpływ pieniężnych świadczeń społecznych na poziom ubóstwa rynkowego, np. jeżeli stopa ubóstwa według dochodu rynkowego wynosi 30%, a według dochodu brutto 15%, to różnica między tymi wielkościami obrazuje to, co chcemy zobaczyć, czyli osiągnięcie polityki społecznej w redukcji ubóstwa poprzez pieniężne świadczenia społeczne. O wiele więcej jednak wiadać, gdy porównamy stopę ubóstwa według dochodu pierwotnego i dochodu finalnego, wówczas jednak uwzględnimy już nie tylko świadczenia pieniężne, ale również świadczenia w innych formach (usługi), a także wpływ polityki fiskalnej.

¹⁰ Alternatywnym sposobem identyfikacji ubóstwa jest deprywacja potrzeb. Oba sposoby porównywali ze sobą na podstawie europejskich badań panelowych Christopher T. Whelan, Richard Layte i Bertrand Maitre (2004).

Rysunek 4. Od dochodu pierwotnego do dochodu finalnego

DOCHÓD PIERWOTNY (wynagrodzenia, honoraria, dochody z samozatrudnienia, dochody z kapitału)
 + świadczenia pieniężne
 = DOCHÓD BRUTTO
 – bezpośrednie podatki i składki na ubezpieczenie społeczne
 = DOCHÓD DO DYSPOZYCJI
 – podatki pośrednie
 + świadczenia rzeczowe i usługi (ochrona zdrowia, edukacja, mieszkalnictwo itd.)
 = DOCHÓD FINALNY
 Uwzględnienie wielkości i struktury gospodarstwa domowego (skale ekwiwalentności)
 Uwzględnienie siły nabywczej dochodu (poziom cen)
 = EKWIWALENTNY i REALNY DOCHÓD FINALNY

Źródło: Uusitalo (za: Mabbet i Bolderson, 1999, s. 39) oraz Atkinson (2001, s. 54).

Mając już informacje o wysiłku i wpływie polityki społecznej na problemy społeczne obecne w funkcji celu, otwiera się droga do przedstawiania jej sprawności, czyli przede wszystkim skuteczności (osiągnięcia w realizacji celów) i efektywności (porównanie osiągnięć z kosztami). Przykład szacunków sprawności polityki społecznej przedstawię w następnym rozdziale (punkt 3.3). Wstępnie powyższe podejście na przykładzie ubóstwa mierzonego na skali dochodów możemy zobaczyć w tabeli 6.

W dwóch ostatnich kolumnach mamy wskaźniki statystyczne wpływu i wysiłku polityki społecznej, stąd autor tej tabeli nadał jej nazwę: „Zmniejszenie ubóstwa w efekcie wydatków rządowych”¹¹.

¹¹ Dyskusję metodologiczną w dziedzinie mierzenia osiągnięć polityki społecznej w wymiarze nierówności przedstawia i rozwija Lyle Scruggs (2005).

Tabela 6. Wysilek i wpływ polityki społecznej w kontekście ubóstwa (granicz ubóstwa 50% średniej dochodów ekwiwalentnych, %)

	Stopa ubóstwa dochód rynkowy	Stopa ubóstwa po uwzględnieniu podatków i ubezpieczeń	Stopa ubóstwa po uwzględnieniu pomocy społecznej	Redukcja stopy ubóstwa łącznie	Wydatki społ. bez starości w PKB
Szwecja (00)	28,8	11,7	6,5	77,4	11,6
Belgia (00)	34,6	8,9	8	76,9	9,3
Austria (00)	31,8	9,1	7,7	75,8	7,4
Niemcy (00)	28,1	10,6	8,3	70,5	7,3
Finlandia (00)	17,8	11,4	5,4	69,7	10,9
Holandia (99)	21	9,6	7,3	65,2	9,6
Wielka Brytania (99)	31,1	23,5	12,4	60,1	7,1
Włochy (00)	30	13,7	12,7	57,7	4,3
Kanada (00)	21,1	12,9	11,4	46	5,8
Irlandia (00)	29,5	21,2	16,5	44,1	5,5
USA (00)	23,1	19,3	17	26,4	2,3

Źródło: T. Smeeding (2005, s. 33).

2.7. Teoria w nauce o polityce społecznej

Zajmijmy się teraz argumentami, w których uznawano, że teorii w nauce o polityce społecznej nie ma lub też jest ona niedorozwinięta w stosunku do innych nauk. Pierwszy problem wiąże się z tym, że pojęcie „teoria” nie jest zbyt jasne w tego typu stanowiskach. Przyjrzyjmy się więc, co na ten temat mają do powiedzenia filozofowie nauki.

Władysław Krajewski w stylu sprawozdawczym twierdził: „Najczęściej przez teorię rozumie się pewną usystematyzowaną wiedzę, obejmującą szereg praw [stała relacja między rzeczami, a ściślej biorąc między cechami rzeczy lub między zdarzeniami], a także definicji (czy tak zwanych postulatów znaczeniowych)... będziemy nazywać teorią każdy... powiązany określonymi stosunkami logicznymi [prawo szczegółowe wynika z koniunkcji kilku praw i dodatkowych założeń], zespół praw” (1998, s. 39, 12, 40). Cechy definicyjne teorii w tym stanowisku są następujące: 1) składnikami teorii są definicje i prawa, 2) prawa powiązane są ze sobą logicznie, 3) całość jest usystematyzowana. Krajewski przyznaje też, że „Ideal teorii, nie tylko w matematyce (gdzie bywa osiąganym), ale i w naukach empirycznych (gdzie prawie nigdy osiąganym nie bywa) – to system dedukcyjny” (tamże, s. 39). Jest to podstawa wyróżnienia teorii dedukcyjnych (system praw wywiedziony z definicji i założeń ogólnych) i indukcyjnych (system praw wyprowadzony na podstawie danych empirycznych i ich analizy).

Żeby zasadnie twierdzić, iż w nauce o polityce społecznej nie ma teorii lub też – mocniej, że nie ma teorii polityki społecznej, należałoby wykazać, że co najmniej jedno z tych kryteriów nie jest spełnione. O definicjach polityki społecznej pisałem wyżej, a duży zestaw wypowiedzi pretendujących do tego miana przedstawiam w Aneksie. Oznacza to, że pierwszy ze składników teorii polityki społecznej istnieje. Wielości definicji ogólnych zwykle towarzyszy formułka o braku jednej definicji, co do której panowałaby powszechna zgoda. W ujęciu Krajewskiego nie ma jednak mowy o tym, aby warunkiem teoretyczności była zgoda w sprawach definicyjnych w zbiorowości naukowców zajmujących się jakimś obszarem wiedzy.

Drugi konieczny składnik teorii polityki społecznej to prawa, czyli twierdzenia o stałych relacjach między otoczeniem polityki społecznej a nią samą, np. między układem sił politycznych a polityką społeczną, lub między obiektami czy procesami, które można uznać za wewnętrzne dla niej, np. między polityką ubezpieczeń społecznych a polityką pomocy społecznej. Załóżmy, że będziemy rozpatrywali jedynie prawa dotyczące relacji między otoczeniem a polityką społeczną. Czy można zasadnie twierdzić, że takich praw nie ma?

Spójrzmy tylko na teorię polityki społecznej rozwijaną w kontekście porównawczym po II wojnie światowej. Oprę się tu na przeglądzie dokonanym przez Mylesa i Quadagno w artykule pod znaczącym tytułem *Political*

Theories of the Welfare State (2002). Naukowcy koncentrowali swoje wysiłki na wyjaśnianiu procesu rozwoju polityki społecznej od jej początków w bismarckowskich Niemczech do ekspansji po II wojnie światowej i jej domniemanego końca w połowie lat 70., a główną zagadką było to, dlaczego w różnych krajach ten rozwój przebiegał nieco inaczej i doprowadził do innego poziomu wydatków społecznych. Uznaje się, że powstały w tym kontekście dwie bardzo wpływowe teorie.

W pierwszej za zasadniczy czynnik przyczynowy uznano proces industrializacji i jego korelaty, takie jak wzrost gospodarczy i wzrost udziału osób starszych w populacji. Jej najbardziej wpływowym przedstawicielem jest Harold L. Wilensky, który nie tylko ją sformułował, ale również testował empirycznie na podstawie danych z wielu krajów rozwiniętych. Druga z tych teorii wyjaśnia politykę społeczną poprzez wskazanie, że głównymi jej przyczynami są takie czynniki jak rządzące partie polityczne i kształt instytucji politycznych. Pierwszy wątek uzyskał nazwę „teorii zasobów władzy” (znaczenie partii socjaldemokratycznych i związków zawodowych) i wiązany jest m.in. z Walterem Korpim, który ją sformalizował i wraz z innymi naukowcami rozpoczął jej empiryczne testowanie na podstawie danych ilościowych i historyczno-porównawczych. Obok teorii zasobów władzy zwracano też uwagę na charakterystyczne cechy systemu politycznego, szczególnie w wyjaśnianiu wyjątkowości amerykańskiej polityki społecznej w porównaniu z Europą Zachodnią.

Badanie na ile różne teorie, za pomocą których wyjaśniano politykę społeczną, są przekonujące w zestawieniu z jej rzeczywistym rozwojem w Wielkiej Brytanii po II wojnie światowej przedstawili Martin Powell i Martin Hewitt (2002). Obok ekonomicznych, politycznych i społecznych wyróżnili jeszcze jeden nurt teoretycznych wyjaśnień, w którym zwraca się uwagę na wpływ zmian organizacyjnych w administracji publicznej i w innych sektorach instytucjonalnych. Liczba rozmaitych koncepcji, o których wspominają ci autorzy w kontekście wyjaśnień polityki społecznej i jej zmian, jest ogromna, od industrializmu, przez marksizm i neomarksizm, keynesizm i monetaryzm, postfordyzm i neotaylorizm, globalizację i makdonaldyzację, wielosektorowość i rządomyślność, do konsumpcjonizmu, poststrukturalizmu i postmodernizmu. Z pewnością nie brakuje teorii polityki społecznej, może większym problemem jest tu nadmiar. Autorzy tego przeglądu konkludują często, że wiele z tych teorii w niewielkim stopniu

wyjaśnia rzeczywistą ewolucję polityki społecznej w Wielkiej Brytanii. Jak w każdej nauce i tu zgłaszane są różne teorie, a krytyczna i empiryczna ich analiza prowadzi do eliminacji wielu z nich.

Kolejne dwa przykłady dotyczą teorii dedukcyjnej i normatywnej. Pierwszą reprezentuje propozycja Paula Spickera (2000), która została skonstruowana w sposób dedukcyjny i przypomina pod względem formalnym ogólną teorię zatrudnienia, stopy procentowej i pieniądza Johna M. Keynesa oraz ogólną teorię prawa i państwa Hansa Kelsena (tamże, s. 188). Autor wyprowadził ją z trzech podstawowych twierdzeń: 1) ludzie żyją w społeczeństwie i mają zobowiązania wobec siebie; 2) dobrobyt osiągany i podtrzymywany jest za pomocą działań zbiorowych; 3) polityka społeczna jest środkiem tworzenia i utrzymywania dobrobytu w społeczeństwie. Wszystkich twierdzeń jest kilkadziesiąt i mają strukturę złożoną z pięciu poziomów.

Drugi przykład, to teoria normatywna polityki społecznej Alberta Weale'a rozwinięta na gruncie filozofii politycznej (1983). Wyszedł on od krytyki utylitaryzmu, a następnie przedstawił trzy fazy wyboru społecznego, w których uzasadniał trzy odmienne zasady normatywne oraz wynikające z nich wnioski dla uzasadnienia różnych praktyk polityki społecznej w Wielkiej Brytanii i w USA. W pierwszej fazie wyboru społecznego obowiązuje zasada zapewnienia każdemu obywatelowi równej autonomii uzasadniana za pomocą procedury myślowej zaproponowanej przez Herberta L. A. Harta. W drugiej fazie wyboru społecznego zastosowanie ma teoria umowy społecznej za zasłoną niewiedzy, a więc procedura Johna Rawlsa. Za jej pomocą Weale uzasadnia zmodyfikowany utylitaryzm z większymi wagami dla sytuacji tych członków wspólnoty politycznej, którzy znajdują się w gorszej sytuacji. W ostatniej fazie ma zastosowanie zasada pluralizmu, na podstawie której uzasadnia się procedury demokratyczne w polityce społecznej.

Jeżeli teorię podzielić na część opisową (definicje i klasyfikacje polityki społecznej), wyjaśniającą (wyjaśnienia genezy i zmienności oraz różnic i podobieństw polityki społecznej) oraz normatywną (uzasadnianie instytucji i praktyk polityki społecznej na gruncie ogólnych zasad) to z pewnością teza o braku któregoś z tych elementów w stosunku do polityki społecznej jest fałszywa. Pisałem wyżej o teoriach naukowych rozumianych zarówno w sensie pozytywistycznym lub postpozytywistycznym (np. testowalne empirycznie hipotezy, klasyfikacje uzyskiwane metodami statystycznymi), jak i w sensie krytycznych i erudycyjnych analiz, w których dominuje argumen-

tacja o charakterze logiczno-filozoficznym. Oba rodzaje teorii spotykają się zresztą i przenikają w wielu miejscach. Praktyka uprawiania teorii polityki społecznej nie odbiega od tego, jak uprawia się ją w przypadku innych przedmiotów zainteresowania nauk społecznych.

2.8. Nauka i polityka społeczna a wartości

Postulat „wolności od wartościowań” w odniesieniu do nauk społecznych zgłosił m.in. Max Weber. Jego stanowisko ze względu na autorytet autora w naukach społecznych szybko stało się układem odniesienia dla dalszej dyskusji na ten temat (Hutchinson, 1964, s. 42), uznawane jest też za jedną z jego „najważniejszych idei metateoretycznych” (Kucia, 2006, s. 95). Weber rozumiał przez wartościowanie „»praktyczne« oceny jakiegoś podlegającego wpływom naszego działania zjawiska jako zasługującego na odrzucenie lub aprobatę” (1985, s. 101). Zalecenie wolnej od niego nauki brzmiało zaś następująco: „Polityka nie powinna być uprawiana w salach wykładowych [...] Katedra w sali wykładowej to nie miejsce dla proroka i demagoga [...] Gdy ktoś chce być dobrym wykładowcą, wtedy jego podstawowym zadaniem jest nauczenie swoich uczniów faktów niewygodnych... z punktu widzenia jego politycznych poglądów”, rola przywódcy i rola wykładowcy to dwie różne role (Weber, 1998, s. 128, 129, 130, 132).

Marek Kucia uznaje, że jest to jedna z dwóch wersji postulatu wolności od wartościowań – „mocna” – i stara się osłabić argumentację Webera, która miała ją uzasadnić. Szczególnie ostro reaguje on na obecny w nim instrumentalny racjonalizm – wartościowania, na które mogą sobie pozwolić wykładowcy, to jedynie oceny dopasowania środków do danego z góry celu, ale nie same cele. Posunięcie się dalej oznacza już wejście w rolę demagoga lub przywódcy, zajmującego stanowisko w świecie, w którym „toczą ze sobą nieubłaganą walkę różne porządki wartości”, a „...ostateczne postawy wobec życia nie dają się ze sobą pogodzić” (Weber, 1998, s. 131, 135). Nie pierwszy i zapewne nie ostatni, Kucia przytacza Holocaust i pyta, co weberski wykładowca miałby do powiedzenia na ten temat. Siła tego przykła-

du polega na tym, że dany z góry cel jest odrażający moralnie, a wykładowca postępujący zgodnie z etyką swojego zawodu musi powstrzymać się od wyrażenia takiej oceny na sali wykładowej. Może się jedynie zastanawiać nad tym, jakie środki byłyby najodpowiedniejsze dla jego osiągnięcia, jakie ewentualne skutki uboczne mogłyby one mieć, oraz że „dane stanowisko praktyczne daje się, zgodnie ze swym sensem, wywieść w sposób wewnętrznie konsekwentny... z danej ostatecznej postawy światopoglądowej...” (Weber, 1998, s. 135).

Wniosek polskiego krytyka Webera jest wobec tego bardzo radykalny – mocna postawa weberowskich wykładowców „prowadzi do obojętności a *de facto* do przyzwolenia na zło w życiu społecznym”, a zamiast „wolności od wartościowań” proponuje „obowiązek wartościowania w nauczaniu, publikacjach i badaniach społecznych”, co ma dotyczyć „wszelkich kwestii społecznych i politycznych, którymi zajmuje się uczony, obojętnie, w której z trzech swoich ról” – widząc zło w tym, czym się zajmujemy, powinniśmy co najmniej nazwać je po imieniu i skrytykować (Kucia, 2006, s. 103, 104).

Takie postulaty mogą mieć jednak również swoją ciemną stronę. W Polsce lat 50. odwrócono postulat Webera: naukowcy powinni wartościować i oceniać. Jan Lutyński tak pisał o partyjności w nauce: „Badacza obowiązywała ocena zjawisk... Postawa jego w stosunku do wielu zjawisk nie powinna być neutralna, obojętna, »obiektywistyczna«” (1990, s. 15). Ideałem Kuci zapewne nie jest nauka partyjna. Mógłby on argumentować, że w warunkach wolności i demokracji naukowcom pozostawia się swobodę wyboru podstawy dla wartościowań, tzn. naukowcy nie kierują się oficjalną ideologią państwową, ale własnym światopoglądem. Wówczas wraca jednak argument Webera o różnych porządkach wartości, czyli te same programy polityczne będą różnie wartościowane w zależności od politycznych i ideologicznych sympatii wykładowców.

Słabsza wersja postulatu Webera przyzwala na omawianie faktów i praktyczne wartościowanie w działalności dydaktycznej, ale tylko wtedy, gdy uznany będzie „bezwarunkowy obowiązek” wykładowcy do wyjaśnienia „co z jego aktualnych rozważań jest czysto logicznie wywnioskowane, bądź co jest czystą empiryczną konstatacją faktu, a co praktycznym wartościowaniem” (Weber za: Kucia, 2006, s. 103). Możliwość wywiązania się z tego obowiązku wymaga założenia, że da się odróżnić wnioskowania logiczne i empiryczne konstatacje faktów od praktycznych wartościowań.

W związku z tym i zakładając dodatkowo, że politycy oficjalnie ogłosili zamiar zrealizowania Holocaustu (uogólniając, oficjalnym celem rządu jest jawnie odrażający moralnie cel¹²), możemy na wykładzie o polityce w tym obszarze, najpierw przedstawić go od strony instrumentalnej (oceniając, czy wybrane środki będą skuteczne, efektywne, użyteczne itd.) oraz światopoglądowej, a następnie wyrazić dla niego dezaprobatę lub aprobatę (przy założeniu całkowitej wolności wartościowania na salach wykładowych) i ją uzasadnić, wyraźnie oddzielając jedno od drugiego. Przykład Holocaustu jest użyteczny w tym kontekście, ponieważ nie ma wątpliwości co do jego oceny moralnej i łatwo nam powiedzieć po fakcie, że należało zdecydowanie i negatywnie wartościować. W bieżącej polityce jest jednak wiele spraw moralnie kontrowersyjnych, gdzie występują zarówno oceny pozytywne, jak i negatywne, a skutki wyboru rozwiązań nie są oczywiste. W takich sytuacjach nakaz wartościowania jest dużo mniej przekonujący.

Słaba wersja postulatu Webera znajduje poparcie wśród wielu naukowców. Gunnar Myrdal pisał, że „Jedynym sposobem osiągnięcia »obiektywności« w analizie teoretycznej jest eksponowanie wartościowań w pełnym świetle, uświadamianie ich sobie, uściślanie ich, mówienie o nich otwarcie, przyzwolenie na to, by określały badania teoretyczne” (1969, s. 55–56). W innym miejscu stwierdził: „»Bezinteresowna« nauka społeczna nigdy nie istniała i nigdy nie będzie istniała – a to z przyczyn logicznych. Wartościowanie zawsze było organicznie związane z naszym poszukiwaniem prawdy, podobnie jak z wszelkim innym celowym zachowaniem... fakt, że może być ono ukryte i nieświadome stwarza okazję do wypaczeń” (1970, s. 68). Podobne stanowisko zajmowała Maria Ossowska: „spór o oceny w nauce wypadałoby zakończyć [...] nie tyle ich banicją, ile skromniejszym postulatem, by uczony zdawał sobie sprawę, kiedy wartościuje, i by [...] uczciwie to ujawniał” (za: Włodarczyk, 1996, s. 35). Jeden z przedstawicieli polskiej teorii polityki społecznej twierdził zaś, że: „Obowiązkiem nauki jest... dbałość o to, aby wartości, które przyjmuje jako założenia, były jednoznacznie określone i *explicite* wykładane” (Danecki, 1980, s. 56).

¹² Nawet w ustrojach totalitarnych nie ogłasza się, że rząd będzie realizował odrażającą moralnie politykę. Postanowienie o ostatecznym rozwiązaniu kwestii żydowskiej było podjęte w tajemnicy.

Postulat Webera znalazł też bardziej bezpośredni oddźwięk w polskiej refleksji nad polityką społeczną. Konstanty Krzeczkowski uważał, że „Uczony zazwyczaj nie odpowiada na pytanie, jak być powinno – robi to zwykle działacz praktyczny – wysuwając swoje programy działania... badacz... odpowiada... jedynie na pytanie: jak chcielibyśmy by było oraz jak może być... badacz... nie może i nie stawia żadnych celów dla społecznego stawania się”, dodaje jednak, że „Badacz, niejednokrotnie na podstawie obiektywnej analizy, dochodzi do wniosków, które mogą być traktowane jako cel sam w sobie. Badacz staje się sam czynnikiem, np. w polityce społecznej czy ekonomicznej” (1984, s. 52, 53). Stawanie się czynnikiem polityki społecznej polega więc na wyciąganiu wniosków normatywnych z obiektywnej analizy, ale z faktów nie wynikają oceny. Wartościowania mogą być jednak zawarte już w samym przedmiocie badania. Przykładowo, obiektywna analiza ubóstwa może prowadzić do stwierdzenia, że się ono zwiększa lub zmniejsza oraz wskazania przyczyn takich trendów, wśród których mogą być zmiany polityki społecznej. Jeżeli wykazemy, że taka zmiana przyczyniła się w jakiejś części do zwiększania ubóstwa, to łatwo przejść do wniosku ocennego, że była to zmiana na gorsze i należy w związku z tym przywrócić stan sprzed jej dokonania. Łatwość wniosków ocennych wynika tu stąd, że pojęcie ubóstwa bardzo ściśle wiąże się z dezaprobatą, szczególnie gdy nie wini się za nie samych ubogich.

W teorii polityki społecznej uprawianej w okresie PRL daje o sobie znać wyraźna afirmacja racjonalizmu instrumentalnego. Definicja polityki społecznej Antoniego Rajkiewicza nie zawiera celów, co można interpretować jako przejaw takiego podejścia. Z kolei, Wacław Szubert pisał, iż „... właściwe zadanie polityki społecznej jako nauki polega jednak przede wszystkim na formułowaniu twierdzeń o charakterze praktyczno-celowościowym... Jest to równoznaczne z określeniem środków prowadzących do osiągnięcia pożądaných celów..., których zasadniczy dobór wynika z przesłanek ideologicznych, leżących poza sferą refleksji naukowej... Z chwilą określenia celów otwiera się najważniejsze pole refleksji naukowej, będącej zadaniem polityki społecznej jako nauki praktycznej: poszukiwanie środków najsukuteczniej zapewniających ich realizację” (1979, s. 63, 65, 66). Rekonstruując to stanowisko – jeżeli polityce społecznej nie przypisano celów, to naukowiec zajmujący się nią od strony praktyczno-celowościowej nie będzie miał nic do powiedzenia, cele polityki są warunkiem

sensowności jego naukowej pracy. W innym przypadku ma za zadanie sformułować na podstawie obiektywnej analizy twierdzenia typu: w danych warunkach do danych celów będą prowadzić środki X, Y, Z. Żeby dojść do takich wniosków trzeba przetestować hipotezy dotyczące wpływu zmian w instrumentarium polityki społecznej na różne aspekty życia społecznego.

Czy są do tego jednak potrzebne w ogóle jakieś cele? Cel zmiany pomocniczo służy nam do ukierunkowania badań wyłącznie na te skutki zastosowania nowych instrumentów, które mu odpowiadają, np. celem było ograniczenie bezrobocia, a więc badamy tylko te skutki reformy polityki, które są jej wpływem na bezrobocie. Pozostawienie poza analizą skutków ubocznych, czyli takich, które nie są związane z realizacją celu, nie ma żadnego pozapragmatycznego uzasadnienia, np. tylko tego chciał klient zamawiający badanie. Na tej podstawie można wyróżnić dwa sposoby uprawiania nauki o polityce społecznej w sensie praktyczno-celowościowym: 1) ocena propozycji zmian w polityce społecznej na podstawie ich skutków zamierzonych, 2) ocena propozycji zmian w polityce społecznej na podstawie ich skutków zamierzonych i niezamierzonych (koszty i korzyści w perspektywie pewnej struktury interesów czy wartości, niezwiązane z realizacją celu).

Pojęcie celów krytykowane jest na gruncie refleksji nad kryteriami ewaluacji programów społecznych (Davidson, 2005, s. 24–27), co oznacza m.in. osłabienie roli kryterium skuteczności, którego podstawą są oficjalne cele polityki. Podobne wątki znajdujemy w filozofii polityki i administracji publicznej. Herbert A. Simon proponował porzucenie ujęcia cele-środek i zastąpienie go parą alternatywy-konsekwencje (1997, s. 75–76). Jego krytyka pierwszego podejścia zawierała trzy punkty:

- sformułowanie celów zwykle jest niekompletne i niepoprawne ze względu na cele alternatywne, które można osiągnąć za pomocą innych środków;

- oddzielenie celów i środków zwykle nie jest możliwe, alternatywne środki wiążą się z wartościami, każdy środek ma wiele innych skutków poza urzeczywistnianiem jednego celu i błędem jest pozostawienie tych skutków poza analizą;

- wymiar czasowy działania i decydowania nie jest uwzględniony, gdy przyjmujemy pewien cel do realizacji w danym czasie, wymaga to rezygnacji

z realizacji innych celów w tym czasie oraz ogranicza możliwość realizacji innych celów w przyszłości, poza tym zwykle działania tworzą pewne sytuacje, które potem muszą być uwzględnione przy projektowaniu następnych działań.

Para alternatywy–konsekwencje zdobywa uznanie ze względu na rosnące znaczenie teorii decyzji w naukach społecznych, a silne nurty w tym zakresie to teorie gier, wyboru społecznego, wyboru publicznego oraz racjonalnych decyzji. Nie jest trudno powiązać ze sobą oba ujęcia, gdyż problemy z wyborem celów i wyborem środków w polityce społecznej są problemami decyzyjnymi podobnymi do innych tego rodzaju w kontekście polityki publicznej. Ponadto, przy ocenie opcji wyboru obok kryterium skuteczności bierze się pod uwagę wiele innych o charakterze prakseologicznym, np. użyteczność czy efektywność, jak i związanych z bardziej zasadniczymi wartościami, np. wolnością, sprawiedliwością czy bezpieczeństwem.

W nowszych stanowiskach zajmowanych przez polskich teoretyków problematyka wartości w polityce społecznej wraca na poziomie bardziej ogólnym. Julian Auleytner przybliży dyskusję, jakie prowadzono na ten temat na gruncie niemieckim (1994, s. 23–28). Aksjologizm radykalny wyznaje zaś Aleksander Lipski, twierdząc, że *differentiam specificam* polityki społecznej jest jej aksjologiczny charakter, że *ex definitione* jest ona dyscypliną normatywną i jako nauka stosowana formułuje „postulowane systemy wartości (doktryny)” i „sposoby ich realizacji” (1999, s. 9, 13, 12). Nieco słabszą wersję tego stanowiska znajdujemy w następującym cytacie: „Polityki społecznej nie można sprowadzić do problemów czysto technicznych. Skoro jej główną racją istnienia jest wola przekształcania społeczeństwa, konieczne jest przyjęcie idei przewodnich tych przeobrażeń, pozwalających porządkować – interpretować, hierarchizować, uzgadniać i mediować – chaos ludzkich pragnień i wyobrażeń o dobrym społeczeństwie” (Supińska, 1999, s. 36). O ile Lipski chciałby, aby naukowcy zajmujący się polityką społeczną formułowali „systemy wartości”, to Supińska stawia przed nimi mniej wymagające zadanie „porządkowania chaosu” wartości dotyczących instytucji życia społecznego.

Stanowiska te możemy interpretować, jako wyznaczenie programu naukowego, w którym przekraczamy granice narzucone przez neutralność definicji polityki społecznej Rajkiewicza i instrumentalny racjonalizm Szuberta, a więc przedmiotem badań czynimy nie tylko środki do celów

przypisywanych z góry polityce społecznej oraz ich zamierzone i niezamierzone skutki, ale również same cele i systemy wartości, z których się one wywodzą, czyli „przesłanki ideowe”. Na tym zresztą nie koniec, gdyż każda zmiana polityki, poza przesłankami tego rodzaju, ma również pewne przesłanki o charakterze pozaideologicznym, np. modele przyczynowe wyjaśniające pojawienie się problemu, który ma rozwiązać zmiana.

Wnioski z tych badań mogą mieć liczne praktyczne zastosowania. Trudno przecenić znaczenie poinformowania decydentów politycznych i opinii publicznej o naukowo uzasadnionych przewidywaniach dotyczących skutków zmian w polityce społecznej oraz o jakości modeli przyczynowych, za pomocą których uzasadnia się ich wprowadzenie. Znajomość ideologicznych przesłanek, na podstawie których formułuje się krytykę i poparcie dla nich dopełnia obraz polityki społecznej.

Czy wartości inne niż te standardowo włączane w etos nauki i nauczania na poziomie uniwersyteckim jako zawodu (m.in. obiektywizm, rzetelność, warsztat), są do czegoś potrzebne? Załóżmy, że badacz po zebraniu i przeanalizowaniu danych o pewnej polityce społecznej stwierdził, że model przyczynowy problemu, na który ma ona odpowiadać, nie jest zgodny z wiedzą naukową, wybrane środki będą miały liczne negatywne skutki (przy kilku ogólnie podzielanych kryteriach oceny) dla całego społeczeństwa, a pobudki ideologiczne, które się pod nią kryją, nie są zgodne z jego własnymi poglądami politycznymi. Według słabej wersji postulatu Webera może on o tym poinformować studentów na sali wykładowej, tzn. skrytykować taką propozycję polityczną, ale najpierw powinien przedstawić obiektywny i rzetelny jej obraz, a następnie uzasadnić swoje własne stanowisko krytyczne. Nie sądzę, aby wykładowca musiał to robić, tzn. nie jest jego obowiązkiem, jako wykładowcy, krytyka lub afirmacja polityki społecznej, którą omawia podczas wykładu. Do obowiązków można jednak włączyć konieczność poinformowania studentów, dla kogo wykładowca pracuje poza uczelnią, do jakiej partii należy i jakie ma poglądy polityczne, gdyż może to mieć wpływ na to, jak przedstawia on politykę społeczną, nawet gdyby bardzo tego nie chciał.

Problemy wartości w nauce polityki społecznej interesująco podsumował Richard M. Titmuss: „Bez ideologicznego układu odniesienia naukowiec zajmujący się społeczeństwem rzadko zadaje dobre pytania. Jeśli jednak je zada, napotyka... trudne zadanie wyeliminowania ideologii ze swoich

odpowiedzi” (Rein, 1970, s. v). Gdzie indziej ten sam autor stwierdza: „Naszym pierwszym i ostatnim obowiązkiem jest dążenie do prawdy... Wartości, które wyznajemy, powinny być jasne dla naszych studentów; dowody wszystkich stron powinny być również jasne. Częścią naszej odpowiedzialności jest jaśniejsze przedstawianie wyborów wartości, przed którymi stają społeczeństwa w zakresie dobrobytu społecznego” (1994, s. 14). Można tę postawę uznać za krok w kierunku decyzyzjonizmu, czyli takiego stanowiska, iż w nauczaniu polityki społecznej powinniśmy przedstawiać opcje wyboru, alternatywy ideologiczne i instrumentalne oraz argumenty za i przeciw, bez wyraźnego opowiedzenia się po którejś ze stron w publicznej debacie.

Podsumowując, polityka społeczna może być przedmiotem badań naukowych niezależnie od poglądów politycznych i wartości wyznawanych przez naukowców, którzy prowadzą te badania. Twierdzenie, że wartości odgrywają w polityce społecznej dużą rolę, oznacza tylko tyle, że nie należy pomijać w badaniach hipotez dotyczących ich wpływu na politykę. Zupełnie tak samo, jak nie należy pomijać wpływu tych czy innych wyników badań na to, co się dzieje w polityce społecznej. Język nauk społecznych używany jest również w polityce społecznej i odwrotnie, ale nie wynika stąd nic dla naukowej użyteczności konkretnych pojęć. W nauce powinno się używać pojęć, których znaczenie zostało sprecyzowane w kontekście celów lub przedmiotu danego badania i nie powinno się ono zmieniać w trakcie badania.

2.9. Praktyka nauki o polityce społecznej

Jolanta Supińska na przełomie lat 80. i 90. XX wieku postulowała nie tylko, aby w badaniach nad polityką społeczną podejmować współpracę z socjologami (w tym z socjotechniką Adama Podgóreckiego), psychologami i filozofami (w tym z prakseologią Tadeusza Kotarbińskiego), ale proponowała także „docelową metodę badawczą” (1991, s. 13). Składały się na nią następujące zalecenia: 1) wielowarsztatowość jako a) umiejętność stosowania technik badawczych nauk społecznych (wersja maksimum), b) rozumienie wyników zastosowania technik badawczych nauk społecznych (wersja

minimum), c) umiejętność sprawozdania wyników otrzymanych za pomocą różnych technik do wspólnego mianownika, tj. ludzkich potrzeb (czyli punktu widzenia charakterystycznego dla nauki o polityce społecznej); 2) wielodyscyplinarność jako a) interdyscyplinarność (łączenie dwóch lub więcej dyscyplin nauk społecznych, np. społeczna ekonomia czy ekonomiczna socjologia), b) ponaddyscyplinarność (całościowe ujmowanie zagadnień); 3) pragmatyczne podejście do różnych teorii (tj. znajomość warunków i ograniczeń ich stosowania).

Krytyka Supińskiej odnosiła się do środowiska, w którym zapewne dominowali ekonomiści (tu należałoby przypisać ją samą) i prawnicy. Akurat te dyscypliny nie znalazły się na liście zaniedbywanych, chociaż nie ma na niej wielu innych, np. nauk politycznych, nazywanych też obecnie politologią. O niedostatku współpracy z tymi ostatnimi możemy wnioskować na podstawie typologii podejść do polityki społecznej, jaką sformułował w latach 80. Włodzimierz Anioł (1983, s. 5–6). Po wyróżnieniu kilku dominujących wówczas ujęć definicyjnych, w tym socjologiczno-strukturalnego i społeczno-psychologicznego, postulował rozwój perspektywy politologicznej („orientacja podmiotowo-działaniowa”, tamże, s. 8). Moją propozycję, aby wykorzystać dorobek teoretyczny i analityczny *public policy*, można umieścić w zbliżonym nurcie krytyczno-reformatorskim.

Koncepcja Anioła nie jest sprzeczna z tezą Supińskiej. W latach 80. Michał Ołędzki, w reakcji na propozycję Jana Daneckiego, bronił długiej tradycji łączenia polityki społecznej ze świadomym wpływaniem na strukturę społeczną (1981, s. 92–96), zauważmy, że jest to jedno z głównych pojęć socjologii. Był to jednak głos przede wszystkim ekonomisty. Jego propozycja „wyjścia z kryzysu” nie polegała na programie powrotu do socjologii, ale na uczynieniu z nauki o polityce społecznej „nowoczesnej teorii systemowej, służącej podejmowaniu optymalnych decyzji we wszystkich istotnych we wszystkich istotnych sprawach rozwoju społecznego” (tamże, s. 106). Wiązał on również nadzieje m.in. z teorią planowania, prakseologią, cybernetyką i wskaźnikami społecznymi, jednak struktura książki, która miała odzwierciedlać „systemowe ujęcie” polityki społecznej socjalizmu, została uporządkowana według schematu socjologicznego: struktura społeczna i poszczególne klasy i grupy społeczne (s. 262–266).

Z kolei nurt społeczno-psychologiczny miał reprezentować Wacław Szubert, który kładł nacisk w ujęciach definicyjnych na zaspokajanie po-

trzeb ludności, ale myślał o nich raczej jak ekonomista lub socjolog (był też wybitnym prawnikiem), a nie jak psycholog. Jedynym psychologiem wypowiadającym się na obu polskich konferencjach („Teoretyczne podstawy polityki społecznej” 1978 i „Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej” 1997), których tematem uczyniono bezpośrednio stan nauki o polityce społecznej był Kazimierz Obuchowski (1981, 1999). Jego wielokrotnie wznawiana praca *Psychologia dążeń ludzkich (Galaktyka potrzeb)*, jak również cały dorobek psychologii humanistycznej ma niewielkie zastosowanie w nauce o polityce społecznej podporządkowanej ekonomicznym lub socjologicznym ujęciom, w których znaczenie mają preferencje jednostek lub wymogi funkcjonalne równowagi systemu społecznego. Dobitym tego przykładem była krytyka podejścia psychologicznego w jednej z najbardziej ambitnych prób stworzenia teorii potrzeb dla nauki o polityce społecznej (Doyal i Gough, 1991).

Argumenty Aleksandra Lipskiego dotyczyły już nie tylko niedostatku współpracy ekonomistów i prawników z innymi dyscyplinami, ale także alienacji praktyki nauki o polityce społecznej od teoretycznych i aksjologicznych założeń dyscypliny oraz ignorowanie „ideałów humanistycznego rozwoju społecznego”. Przejawami tej „choroby” miało być koncentrowanie uwagi na minimum socjalnym, pomijanie szerzej rozumianej kultury oraz ideologia patologów społecznych. Ta ostatnia bardziej pasuje do tych ujęć polityki społecznej, w których główną uwagę skupia się na szczegółowych kwestiach społecznych, które przypominają ograniczony zbiór problemów społecznych (patrz Auleytner i Głabicka, 2001). Równie dobrze można ją jednak zastosować do perspektywy „polityk szczegółowych”, w której głównym przedmiotem uwagi jest nie polityka społeczna jako taka, ale właśnie taka czy inna polityka rozumiana wąsko, np. ubezpieczenia społeczne¹³. W obu przypadkach zarzuty Millsa o niskim poziomie ogólności, nieobecności szerszych zagadnień strukturalnych, koncentracji na rozproszonych faktach empirycznych lub formach instytucjonalnych, bezkrytyczne przyjmowanie pewnego systemu wartości, wydają się znajdować potwierdzenie.

¹³ Charakterystyczne, że w przypadku ubezpieczeń społecznych, pomocy społecznej lub zabezpieczenia społecznego w ogóle nie dodaje się rzeczownika polityka. Jest tak prawdopodobnie, dlatego że nazwa „polityka społeczna” w oficjalnych zastosowaniach w Polsce oznacza przede wszystkim ten właśnie obszar.

Zajmijmy się najpierw kwestiami metodologicznymi. Obecnie w naukach społecznych wyróżnia się co najmniej cztery główne założenia filozoficzne: postpozytywizm, konstruktywizm społeczny, założenia rzeczniczo-partycypacyjne i pragmatyzm (Creswell, 2003). Ten ostatni pominę jako podejście najmniej określone i pozostawiające badaczowi pełną swobodę wyboru dotyczącą założeń, tematu, podejścia i metody. Postpozytywizm najlepiej odpowiada temu, co tradycyjnie nazywa się „metodą naukową”, która polega głównie na testowaniu zoperacjonalizowanych ogólnych hipotez lub modeli przy pomocy statystycznej analizy danych ilościowych. Druga wizja zakłada, że jednostki usiłują zrozumieć siebie i światy, w których żyją. W wyniku doświadczenia życiowego nadają różnym rzeczom i zjawiskom subiektywne znaczenia, które wpływają na ich zachowania i działania. Przedmiotem badania są takie właśnie konstrukty społeczne, sposób ich tworzenia, kontrowersje co do ich znaczenia, ich funkcjonowanie w różnych dyskursach, strategię narzucania znaczeń.

Aleksander Lipski postulował powrót do teorii krytycznej, a więc najbliżej mu zapewne do trzeciej perspektywy, gdzie nawiązywano do refleksji takich filozofów jak Marks, Adorno, Marcuse, Habermas, Freire. Zwolennicy tego zestawu założeń stwierdzają, że postpozytywizm i konstruktywizm nie dają zbyt dużych możliwości, jeżeli chodzi o poprawę sytuacji zbiorowości zmarginalizowanych w społeczeństwie. Trudno w ich ramach uwzględnić problematykę sprawiedliwości społecznej, a konstruktywizm z jego koncentracją na znaczeniach i dyskursie w niewielkim stopniu pozwala na przejście do praktycznego działania na rzecz zmarginalizowanych. Badania powinny być zaangażowane politycznie i zawierać strategię działań reformatorskich, która mogłaby zmienić życie badanych, instytucjonalne warunki, w jakich egzystują, a także życie samego badacza. Zaczyna się je od aktualnych i ważnych kwestii publicznych, takich jak uprzedmiotowienie, nierówność, opresja, dominacja, podporządkowanie, alienacja, segregacja, stygmatyzacja. Ponadto projektowanie, proces i wyniki badań muszą uwzględniać sensowny udział zmarginalizowanych i wykluczonych, aby nie przyczyniać się do pogłębiania ich marginalnej pozycji. W wyniku tego mogą się oni czegoś nauczyć, uzyskać świadomość swojej sytuacji czy możliwość wpływu na instytucje, które kształtują ich los. Z tym podejściem związane są bliżej takie perspektywy teoretyczne jak feminizm, antyrasizm, teoria krytyczna, teoria odmienności (*queer theory*) czy model społeczny nie-

pełnosprawności. Badanie w ramach tych założeń nastawione są na zmianę rzeczywistości poprzez udział samych badanych, a także na polityczne konsekwencje badania, są one prowadzone nie „nad” wykluczonymi czy „dla” wykluczonych, ale z nimi i w ich interesie.

Gdyby uznać, że nauka o polityce społecznej powinna być uprawiana według założeń rzeczniczo-partycypacyjnych, to prawie całą jej obecną polską praktykę, której przejawy widać w miesięczniku „Polityka Społeczna” i w roczniku „Problemy Polityki Społecznej” musielibyśmy uznać za całkowicie wyalienowane. Problem jednak w tym, że trudno uzasadnić wyłączność tej perspektywy.

Niezależnie od tego możemy zapytać, czy można je przypisać do tradycji postpozytywistycznej lub konstruktywistycznej? Ta pierwsza wymaga testowania hipotez w celu budowania teorii, a wiele polskich analiz polityko-społecznych zatrzymuje się na poziomie mniej lub bardziej normatywnego opisu problemu czy kwestii i/lub kształtu instytucji. Druga z kolei wymaga przyswojenia perspektywy konstrukcjonizmu społecznego, a następnie odkrywania, rekonstruowania i dekonstruowania znaczeń, analizy dyskursów oraz relacji władzy w tym obszarze, co czasem ma miejsce, ale raczej w odniesieniu do literatury akademickiej i mediów. Krytyka ta odnosi się jednak tylko do polskiej praktyki nauki o polityce społecznej i to rozumianej w sposób instytucjonalny i środowiskowy (tzn. pomijam możliwości uprawiania nauki o polityce społecznej poza środowiskiem utożsamiającym się z nią i odpowiadającym za programy dydaktyki uniwersyteckiej w tym zakresie).

Druga kwestia metodologiczna związana jest z postulatem wielodyscyplinarności. W podręcznikowych ujęciach często podkreśla się, że nauka o polityce społecznej wiąże się z innymi naukami, takimi jak: prawo, ekonomia, historia, socjologia, psychologia, filozofia, geografia, pedagogika, demografia, demoskopia, statystyka, etyka, politologia (np. Auleytner, 2004, s. 101–106). Po pierwsze, możemy zadać pytanie, czy jest to lista wyczerpująca, np. co z epidemiologią, medycyną społeczną, psychoterapią, polityką gospodarczą, socjotechniką, ewaluacją, planowaniem społecznym, dziennikarstwem, teorią decyzji, feminizmem. Po drugie, co to oznacza w praktyce badawczej?

Jolanta Supińska postulowała interdyscyplinarność, ale jak połączyć ze sobą prawie wszystkie nauki społeczne łącznie z filozofią i etyką? W ograniczonym zakresie próbowano przekraczać granice między dwoma dyscyplinami (np. socjoekonomia, psychologia społeczna), co można różnie rozu-

mieć, np. wkraczanie ze swoimi założeniami i metodami na obszar przedmiotowy innej dyscypliny. Jak miałoby to jednak wyglądać dla trzech i więcej nauk? Jedyne praktyczne rozwiązanie jakie się nasuwa, to tworzenie interdyscyplinarnych zespołów naukowych, pod warunkiem, że da się ustalić interdyscyplinarny przedmiot badania.

Kolejny postulat dotyczył ponaddyscyplinarności, czyli całościowego ujmowania zagadnień polityki społecznej, co ze względu na jej wielowymiarową złożoność i wielość możliwych do przyjęcia perspektyw może być równie trudne. Przyjęcie jakiegось perspektywy dyscyplinowej wydaje się nawet konieczne, aby zobaczyć cokolwiek. Być może chodzi tu po prostu o spojrzenie naukowe jako takie, ale to z kolei zakłada jedność metody naukowej. Tak czy inaczej postulaty te wymagają sprecyzowania i rozwinięcia metodologii inter- i ponaddyscyplinarności (patrz m.in. Klein, 1990).

W bibliotece postulat eklektycznej wielodyscyplinarności wydaje się łatwiejszy do spełnienia, na jednej półce będą książki o historii polityki społecznej, na innej o ekonomii polityki społecznej, na jeszcze innej o jej filozofii czy etyce itd. Po prostu w ramach danej tradycji uprawiania systematycznych dociekań prędzej czy później znajdą się ci, którym polityka społeczna lub jakiś jej aspekt wyda się interesującym przedmiotem badania. Takie ujęcie wymaga jednak założenia, że nie sposób uprawiania, ale raczej temat czy przedmiot jest łącznikiem.

Spójrzmy teraz na kolejne zarzuty Aleksandra Lipskiego. Argument dotyczący zbytńskiego zaabsorbowania zagadnieniami ubóstwa lub ogólnej poziomu życia (minimum socjalne, konieczność egzystencjalna) można odczytać jako krytykę dominacji podejścia ekonomicznego wiążącego politykę społeczną ze standardami konsumpcyjnymi i pomiarem zjawisk i procesów z tym związanych. Rzeczywiście w takiej perspektywie pomija się większość zagadnień strukturalnych, związanych ze stosunkami władzy, dominacji i opresji, a także wartościami i szeroko rozumianą kulturą. Rozwiązując kolejne problemy o charakterze technicznym z zakresu pomiaru dobrobytu i/lub ubóstwa można zapomnieć, że polityka społeczna wiąże się z konfliktem społecznym i walką o dominację polityczną, ekonomiczną i kulturową jednych grup nad innymi. Znowu jednak ta sytuacja dotyczy raczej tylko polskiej sceny, gdyż wielowymiarowa krytyka polityki społecznej w oparciu o różne odmiany teorii krytycznej czy polityki różnicy ma gdzie indziej już długie tradycje.

Nadzieje wzbudza również wypieranie ekonomistycznych ujęć ubóstwa przez bardziej socjologiczną perspektywę wyrażaną poprzez pojęcie wykluczenia społecznego. Pominę już to, że na ubóstwo spogląda się nie tylko przez pryzmat konsumpcji i linii ubóstwa (patrz m.in. Alcock, 1997; Spicker, 2007).

Czy ideologia patologów społecznych zdominowała środowisko polityków społecznych? Czy zamiast koncentrować się na problemach socjologicznych wciąż skupiają się jedynie na problemach społecznych: „socjolog może, zgodnie z własnym systemem wartości, uważać konwencjonalny świat klasy średniej za bardziej pożądany i dlatego może chcieć dopomóc placówce opieki, która jest dlań misjonarską forpoczta *in partibus infidelium*. To jednakże nie usprawiedliwia utożsamiania bólów głowy dyrektora tej placówki z »problemami« w sensie socjologicznym” (Berger, 1988, s. 45)? Być może tak jest w Polsce ze względu na brak krytycyzmu w stosunku do własnej aparatury pojęciowej i przekonań ideologicznych, a także niedorozwój studiów teoretycznych, które mogłyby wykorzystać bogaty dorobek kilku dziesięcioleci zagranicznej socjologii problemów społecznych udostępniany już od dawna również w Polsce (*Socjologia problemów społecznych. Teorie i rzeczywistość*, 1987). Sądzę, że różnica pojęciowa między problemem społecznym a kwestią społeczną nie jest na tyle zasadnicza, aby uznać, że teoria problemów społecznych nie ma tu nic do rzeczy.

Niektóre słabości praktyki badawczej wskazane przez Görana Thernborna w 1987 roku po części zostały już przewyżczone w nauce światowej. W latach 90. rozwinęły się badania nad ograniczaniem *welfare state* (*retrenchment*), co oznacza koniec paradygmatu linearnego wzrostu (patrz m.in. Pierson, 1994). Wzrosła też liczba badań nad skutecznością polityki społecznej w ograniczaniu nierówności i ubóstwa, chociaż w mniejszym stopniu dotyczy to jej efektywności i sprawności (w tym względzie proponuję w kolejnym rozdziale własne rozwiązanie). Utrzymuje się uznawanie modelu socjaldemokratycznego w wydaniu szwedzkim za kulminację w rozwoju polityki społecznej (pomijam bezwartościowe naukowo publicystyczne wypowiedzi o jego bankructwie, końcu, zgonie itd.), ale on sam również podlega reformom, które poddawane są badaniom.

Problem braku teorii *welfare state* został po części rozwiązany w sposób dość specyficzny, pojęcie to zaczęto zastępować takimi terminami jak *welfare system* lub *welfare society*. Spowodowało to, że dostrzeżono teoretyczne

bogactwo pojęcia dobrobytu jako takiego (patrz m.in. Fitzpatrick, 2001, 2005), a z drugiej strony nastąpiło rozszerzenie pola zainteresowania na wszystkie jego kolektywne źródła (m.in. Johnson, 1999). Poza tym dyskusja nad „problemem zmiennej zależnej” oraz sposobami jej operacjonalizacji nadal się rozwija, czego dobrym przykładem jest zbiór artykułów pod redakcją Jochena Clasena i Nico A. Siegela (2007).

W zakresie danych i metod ilościowych nastąpił ich znaczny rozwój pod względem krytycznej operacjonalizacji (przegląd w kontekście badań porównawczych: Kühner, 2007) oraz metod analitycznych (np. zastosowanie zbiorów rozmytych: Vis, 2007). A jeżeli chodzi o argument o ich dominacji, sytuacja zmieniła się dość istotnie, gdyż w latach 90. ugruntowała się pozycja metod jakościowych i są one coraz częściej stosowane również w odniesieniu do typowych zagadnień nauki o polityce społecznej (np. Tarkowska, 2000).

2.10. U w a g i k o ń c o w e

Atakowanie polityki społecznej jako nauki jest bardzo słabo uzasadnione, w związku z tym formułowane na jej gruncie zalecenie lub przestrogi nie powinny być w ten sposób podważane. Próbowałem pokazać wyżej, że domniemana niejasność i wieloznaczność podstawowych pojęć może być ograniczana, a sytuacja analogiczna występuje w każdej dziedzinie nauki, która posługuje się językiem naturalnym. Polityka społeczna może być przedmiotem bardzo różnych analiz: od filozoficzno-etycznych, do empirycznych o podłożu teoretycznym. Mogą być one prowadzone według różnych paradygmatów naukowych od klasycznego pozytywizmu i mniej klasycznego postpozytywizmu, do różnorodnych metod o charakterze jakościowym, a także przy rozmaitych założeniach dotyczących ludzi, ich zachowań oraz zjawisk wykraczających poza jednostkowe biografie.

W sensie administracyjno-tożsamościowo-symbolicznym nauka o polityce społecznej jest dyscypliną taką samą jak inne, np. ekonomia czy socjologia. Ich wersje nastawione na praktykę i zalecenie, np. polityka gospodarcza czy socjotechnika lub socjologia stosowana są w lepszej sytuacji, mogą

się bowiem wspierać na prestiżu „czystej” ekonomii lub socjologii. Nauka będąca przedmiotem tego rozdziału może go wykorzystywać równie dobrze w ramach strategii interdyscyplinarności o nastawieniu holistycznym, tzn. bez przywiązywania szczególnej wagi do któregoś z obowiązujących paradygmatów teoretycznych i metodologicznych oraz bez przyjmowania z góry założeń dotyczących świata społecznego i ludzi tworzących go poprzez swoje działania. Jest to potencjalnie przynajmniej zaleta, gdyż w ten sposób można zabezpieczyć się przed dogmatyzmem i nadmiernymi uproszczeniami studiowanych zagadnień, które zawsze są wielowymiarowe. Z kolei bezkrytyczny eklektyzm zagraża każdej dziedzinie wiedzy, która świadomie chce być wielo- i interdyscyplinarna, a jej przedmiot jest złożony i wieloaspektowy. W takiej perspektywie wzrasta waga studiów teoretyczno-metodologicznych, których celem jest porządkowanie i nadawanie sensu działalności badawczej.

3

POLITYKA SPOŁECZNA
A EFEKTYWNOŚĆ

3.1. Wstęp

Efektywność to idea przewodnia ekonomii i stąd wiele stanowisk krytycznych wobec polityki społecznej pochodzi od uprawiających ją naukowców. Z trzech wartości, które postanowiłem wymienić w tytułach kolejnych rozdziałów, ta jest w najmniejszym stopniu autoteliczna, gdyż nie ceni się efektywności dla niej samej, ale dlatego że wobec ograniczonych zasobów czasu i energii nie możemy nimi dowolnie dysponować, stąd też oszczędność jest cnotą, o ile oczywiście nie przerodzi się w skąpstwo. Będę też pisał o dobrobycie, który w sposób oczywisty łączy się z efektywnością, gdyż oszczędność czasu i energii powoduje, że przynajmniej potencjalnie możemy zrealizować więcej celów życiowych i w pełniejszy sposób. Nie jest to może typowa konceptualizacja dobrobytu na gruncie ekonomicznym, gdzie jeszcze do niedawna dominowało utożsamianie go z subiektywną użytecznością, której zasadniczym przejawem są decyzje na rynku.

Nieautoteliczność efektywności może być argumentem za tym, że w ramach omawiania stanowiska krytycznego wobec polityki społecznej, powinienem się nią zająć po takich wartościach jak wolność czy wspólnota. Zaczynam od niej dlatego, że krytyki zgłaszane przez ekonomistów wydają mi się najbardziej rozpowszechnione w mediach i literaturze. Ze względu na prestiż ekonomii jako nauki o gospodarce przypisuje się takim argumentom większą wagę, gdyż od gospodarki i jej stanu zależy dobrobyt ludzi, którzy czerpią z niej dochody i zaspokajają dzięki niej swoje potrzeby i pragnienia.

3.2. Rekonstrukcja stanowisk krytycznych

Drugą po wolności wartością, która według Jolanty Supińskiej nie zrosła się z pojęciem polityki społecznej była właśnie efektywność (Supińska, 1991, s. 25). Fakt niezrośnięcia nie musi mieć żadnych konsekwencji, dopóki w krytyce polityki społecznej nie zacznie się używać argumentów wskazujących na jej niską efektywność, nieefektywność lub jej negatywne konsekwencje dla efektywności czegoś innego niż polityka społeczna, np. gospodarki.

Efektywność alokacyjna jest to jedno z ważniejszych pojęć ekonomii, w ogólniejszym ujęciu używa się go również w ramach teorii działania, czyli prakseologii (Pszczołowski, 1978, s. 60). Jeżeli przyjmiemy za Supińską, że równość to jedna z wartości konstytutywnych dla pojęcia polityki społecznej, musimy zmierzyć się ze stanowiskiem orzekającym, iż między nią a efektywnością ekonomiczną zachodzi nieunikniony konflikt (Okun, 1976, s. 120). Szczególnie jasno wyraził je Mancura Olson: „Jeżeli jedna grupa jest opodatkowana w celu dokonania transferu do innej grupy, kosztem społecznym jest redukcja dochodu społeczeństwa, wynikająca ze zmniejszenia bodźców do pracy, do oszczędzania, do innowacji i do alokowania zasobów do najbardziej efektywnych zastosowań, do czego należy dodać koszt obsługi administracyjnej transferu” (1990, s. 29).

Przyjęcie, że jednym z głównych uzasadnień istnienia polityki społecznej jest łagodzenie nierówności ekonomicznych, a osiągnięcie tego celu wymaga opodatkowania i transferów nie jest zbyt kontrowersyjne (patrz rozdział 1 i Aneks z definicjami polityki społecznej i *welfare state*). W takim razie argument Olsona możemy rozumieć tak: kosztem społecznym polityki społecznej jest ograniczenie dochodu społeczeństwa. Teoretyczne uzasadnienie tej tezy odwołuje się do hipotetycznej sytuacji wolnego rynku bez opodatkowania i transferów, w której bodźce do pracy, oszczędzania, innowacji i inwestowania nie są zmniejszone i powinny być silniejsze, co przy innych warunkach stałych powinno skutkować większą intensywnością pracy, oszczędzania itd. Jeżeli zwiększanie dochodu społeczeństwa jest celem jakiejś innej polityki publicznej, np. polityki gospodarczej, to koszty społeczne polityki społecznej wyraźnie w ich osiągnięciu przeszkadzają.

Argumenty tego rodzaju wypowiedziane są w sposób bardziej umiarkowany, np. „...zbyt wysokie koszty realizacji tych funkcji [socjalnych] (wysokie podatki oraz składki), co osłabia gospodarkę, która w dobie globalizacji wymaga znacznego wzmocnienia...” (Golinowska, 2000, s. 7), lub z publicystyczną emfazą, np. „Skala obciążenia społeczeństwa wydatkami dokonywanymi za pośrednictwem budżetu stała się absurdalna i racjonalne wydaje się postulowanie jej ograniczenia... Na skutek nadmiernych wydatków mamy gigantyczne bezrobocie, a wzrost gospodarczy, choć wyższy niż w większości innych krajów UE, jest niewystarczający” (Góra, 2005). Drugi przykład z publicystki jest jeszcze bardziej sugestywny: „Gospodarka z kulą u nogi” (Balcerowicz, 2006c), „...Państwo socjalne kulą u nogi” (Balcerowicz, 2006a) – były to skróty wykładu Leszka Balcerowicza pt. „Ekonomia i etyka państwa socjalnego”, gdzie czytamy m.in.: „Polska z obecną pozycją fiskalną państwa, która wynika prawie w stu procentach z rozbudowy państwa socjalnego... będzie zostawać coraz bardziej w tyle za swoimi niektórymi sąsiadami. Będzie się rozwijać, ale znacznie wolniej od nich... ciężary podatkowe, zwłaszcza te, które mają postać obciążeń kosztów pracy, hamują wzrost zatrudnienia” (2006b).

Zauważmy, że mowa tu już nie tylko o negatywnym wpływie polityki społecznej na dochód społeczeństwa jako całości, ale również na poziom zatrudnienia w gospodarce. Spadek tego poziomu nie musi się wiązać ze zmniejszeniem dochodu o ile wzrośnie wydajność pracy, tzn. zmniejszona liczba pracowników będzie wytwarzała taki sam produkt (przy innych warunkach stałych). Dlatego też można ten rodzaj krytyki potraktować niezależnie od domniemania ogólnie negatywnego wpływu polityki społecznej na poziom produktu. Pojawiła się ona w polskiej publicystyce ekonomicznej i w badaniach naukowych pod hasłem „klin podatkowy”, co jest tłumaczeniem angielskiego określenia *tax wedge*. Roczne raporty na ten temat przedstawia od kilku lat OECD, ale od co najmniej połowy lat 90. jest to część szerszej strategii zapoczątkowanej przez *The OECD Jobs Study*: „Poza-płacowe koszty pracy – składki na ubezpieczenie społeczne i podatki płacowe przez zatrudniających i zatrudnianych w celu finansowania wydatków społecznych – wbijają klin między koszty zatrudnienia pracownika ponoszone przez pracodawcę i płacę otrzymywaną przez pracownika. Ten klin zwiększa bezrobocie, jeżeli płace nie spadną na tyle, aby zrównoważyć wyższe podatki” (OECD, 1994, s. 33). Jest to jeden z wątków w ogólniejszej kry-

tyce „sztywności rynku pracy” z założeniem, że instytucje rynku pracy kojarzone z polityką społeczną w obszarze pracy przyczyniają się do zwiększania bezrobocia. Charakterystyczne wnioski, jakie się wyciąga w ramach tego tematu, można zilustrować cytatem z jednej z publikacji Międzynarodowego Funduszu Walutowego: „... ograniczenie stóp zastąpienia, zmniejszenie klinów podatkowych, liberalizacja przepisów chroniących zatrudnienie i udoskonalone aktywne programy rynku pracy pozostają zasadniczymi składnikami wszechstronnej strategii rynku pracy nastawionej na zredukowanie wysokiej stopy bezrobocia strukturalnego w Europie” (MFW, 2003, s. 141).

W Polsce wiedzę na ten temat popularyzował Marek Góra, np. „Klin podatkowy zabija miejsca pracy. Robi to w sposób bardzo podstępny, gdyż przede wszystkim niszczy nisko produktywnie miejsca pracy, które stwarzają najwięcej problemów z punktu widzenia powstawania bezrobocia i jest szczególnie dotkliwy dla ludzi nienajlepiej sytuowanych” (2004). Klin podatkowy składa się z podatków i obowiązkowych składek powiązanych z wynagrodzeniem za pracę, dlatego wykazywanie jego negatywnego wpływu na poziom zatrudnienia najmniej wykwalifikowanych i wydajnych pracowników może być uznane za pośrednią krytykę polityki społecznej, a szczególnie ubezpieczeń społecznych, gdyż to one głównie finansowane są z obowiązkowych składek. Ta krytyka ma dość szczególną wymowę, gdy towarzyszy jej domniemanie, że ci, którzy mają korzystać z rozwiązań społecznych, właśnie na nich tracą. Można to uznać za hipotezę o przeciwności polityki społecznej, tzn. jej osiągnięcia są odwrotnością zamierzeń i intencji.

Rozważaniom dotyczącym tego, jakie to szkodliwe skutki dla gospodarki ma polityka społeczna towarzyszy niekiedy dodatkowy argument: „Warto by może przy okazji powiedzieć, że jeżeli popatrzy się na badania socjologów, którzy starają się odzwierciedlić, co ludzie myślą o swoim życiu – czy są zadowoleni z życia, czy nie – to okazuje się, że przeciętny poziom deklarowanej satysfakcji z życia w Stanach Zjednoczonych jest ponad dwa razy wyższy, niż przeciętny poziom w krajach Unii Europejskiej” (Balcerowicz, 2006b). Zadowolenie z życia to już coś więcej niż poziom zamożności, okazuje się, że bardziej rozbudowana polityka społeczna może szkodzić już nie tylko gospodarce, ale także ogólnemu samopoczuciu ludności. Ostrożniejsza interpretacja tej opinii jest następująca: rozbudowana polityka spo-

łeczna szkodzi gospodarce i nie ma wpływu na jakość życia ludzi, a więc w ujęciu netto jest szkodliwa.

W ekonomii ogólne znaczenie efektywności alokacyjnej związane jest z pojęciem optymalności Pareto (Eatwell, Milgate, i Newman, 2001, s. 107). Oznacza ono taki stan rzeczy, gdy w ramach danych ograniczeń nie jest już możliwa zmiana alokacji zasobów i produktu poprawiająca czyjąś sytuację bez pogorszenia sytuacji kogoś innego (tamże). Na jakiej podstawie mamy jednak oceniać, czy sytuacja kogoś się poprawiła, czy też pogorszyła? W ekonomii podstawą do takich ocen jest „zaspokojenie ludzkich pragnień” (tamże), a głównym nośnikiem tych pragnień jest jednostka. Stąd też głównym kryterium oceny jej dobra jest zaspokojenie jej własnych pragnień nazywane „jednostkową użytecznością” (możliwy przejaw wpływu filozoficznego utilitaryzmu na teorię ekonomii).

W przypadku polityki mamy do czynienia z podejmowaniem decyzji, które obowiązują wszystkie jednostki będące pod jurysdykcją danego państwa, mają więc one mniej lub bardziej bezpośredni wpływ na ich indywidualne użyteczności. Stąd już tylko niewielki krok do sformułowania zasady, że polityka publiczna powinna być oceniana na podstawie jej wpływu na indywidualny dobrobyt jednostek, które składają się na dane społeczeństwo. Jeden z ojców utilitaryzmu Jeremy Bentham twierdził, że zadaniem rządu jest powiększanie szczęścia (rozumianego jako dodatni bilans przyjemności zestawionych z przykrościami) w społeczeństwie za pomocą kar i nagród (1958, s. 106). W takiej perspektywie decyzje publiczne zbliżające społeczeństwo do stanu optymalności Pareto w wymiarze indywidualnych dobrobytów jednostek należy oceniać pozytywnie, a oddalające od niego – negatywnie (zasada Pareto). Decyzja publiczna poprawiająca indywidualny dobrobyt jakiejś grupy lub zbiorowości bez pogarszania go u reszty będzie oceniona zgodnie z nią jako postęp. Ta, która pogorszy sytuację wszystkich jednostek w społeczeństwie, będzie oczywiście w tej perspektywie jedną z najgorszych, jakie można podjąć.

Louis Kaplow i Steven Shavell w sposób formalny dowiedli, że przyjęcie innej zasady oceny polityki publicznej niż zasada Pareto może doprowadzić do podjęcia decyzji, w wyniku których indywidualny dobrobyt wszystkich członków społeczeństwa się pogorszy (2001). Jest to przypadek rażącej nieefektywności (wszyscy na takiej decyzji tracą, w konwencji Olsona dochody wszystkich się zmniejszą) i konsekwencja, której chcielibyśmy oczy-

wiecie uniknąć. Mamy więc silny argument za stosowaniem zasady Pareto przy ocenie polityki publicznej i jednocześnie przeciw wszystkim zasadom alternatywnym wobec niej, np. takim, jak zasady sprawiedliwości Johna Rawlsa¹. Ze względu na to, że bardziej odpowiednim dla polityki społecznej kryterium oceny wydaje się sprawiedliwość oraz domniemaniem, że opiera się ona na obiektywnej teorii dobra jednostki (liczy się dla niej zaspokojenie bardziej obiektywnych potrzeb, a nie subiektywnych pragnień), dowód Kaplowa i Shavella może być wykorzystywany jako argument krytyczny (Wikipedia, 2007b). Można go interpretować jako ostrzeżenie, że polityka społeczna w wyniku ignorowania zasady Pareto może zawierać decyzje, których konsekwencje będą negatywne dla indywidualnego dobra wszystkich członków społeczeństwa.

3.3. Prakseologiczny punkt widzenia

Skoro krytykuje się politykę społeczną ze względu na efektywność, to pełne zrozumienie tego argumentu wymaga, abyśmy uzyskali wgląd w teorię efektywności jako takiej. Jest to jedna z pozytywnie ocenianych cech każdego działania, którą należy wyraźnie odróżnić od skuteczności. Osiągnięcie celu oznacza, że działanie było skuteczne, ale nie znaczy to, że było również efektywne. Jeżeli założymy, że były dwa sposoby osiągnięcia tego celu dające taki sam poziom skuteczności, a ich realizacja różniła się pod względem przewidzianego zużycia energii i czasu, a ogólniej – nakładów, to bardziej efektywne było działanie przeprowadzone według tego sposobu, który wymagał mniej nakładów.

W prakseologii przyjęto nieco inną konwencję, działanie efektywne to takie, które przynosi pozytywnie ocenione skutki niezależnie od zamierzeń (Pszczółowski, 1978, s. 60), a więc działanie może być nieskuteczne, ale efektywne, o ile przyniesie niezamierzone skutki ocenione pozytywnie. Wskaza-

¹ Kaplow i Shavell w tytule swej książki (2002) przeciwstawili dobrobyt (*welfare*) reprezentowany przez zasadę Pareto bezstronności (*fairness*), która była dla Rawlsa głównym aspektem sprawiedliwości – *justice as fairness* (Rawls, 1994, s. 12). Dla ich dowodu nie ma jednak większego znaczenia, jaką inną zasadę weźmie się pod uwagę.

ne w poprzednim akapicie wątki pojawiają się zaś przy pojęciu ekonomiczności (gospodarności) – bardziej ekonomiczne jest to działanie, które ma lepszy stosunek nabytków (pozytywnie ocenione skutki działania) do ubytków (negatywnie ocenione skutki działania), o ile jego nabytki są większe i ubytki mniejsze od tych, jakie ma działanie z nim porównywane (tamże). W tym też kontekście mowa o oszczędności – większe nabytki przy równych ubytkach i wydajności – mniejsze ubytki przy równych nabytkach. Nieekonomicznymi nazywa się te działania, których nabytki są mniejsze od ubytków. Gdy do porównywania tych kategorii stosujemy odejmowanie, mowa o korzystności działania. Działanie jest korzystne, gdy efekty są większe od nakładów, a przy równej ekonomiczności bardziej sprawne jest działanie o wyższej korzystności (tamże, s. 107).

Stwierdzenie, że polityka społeczna nie jest efektywna w sensie prakseologicznym, można więc rozumieć tak, że nie daje ona jakichkolwiek pozytywnie ocenianych skutków niezależnie od tego, w jakim celu powołano ją do istnienia. Byłoby to jednak stanowisko skrajne i w związku z tym trudne do uzasadnienia. Z kolei hipotezy, że polityka społeczna wykazuje się nieekonomicznością i/lub niekorzystnością, wymagają przekonującego pokazania, że jej nabytki są mniejsze niż ubytki. Do pierwszych zalicza się zamierzone wyniki i pozytywne skutki uboczne, a do tych ostatnich zalicza się nakłady, jak również negatywne skutki uboczne. W tej ostatniej kategorii znajdują się oceny sugerujące negatywny wpływ polityki społecznej na gospodarkę, który Olson nazwał kosztem społecznym. Część tych rozważań pokażę w tabeli.

Tabela 7. Skutki polityki społecznej i ich ocena

Polityka społeczna			
Skutki zamierzone	Skutki niezamierzone	Skutki zamierzone	Skutki niezamierzone
Ocena pozytywna		Ocena negatywna	
Nabytki zamierzone	Nabytki niezamierzone	Ubytki zamierzone	Ubytki niezamierzone
Nabytki ogółem		Ubytki ogółem	
Bilans wartości nabytków łącznych do ubytków łącznych			
Wnioski dotyczące sprawności działania			
Wnioski dotyczące działań reformatorskich			

Źródło: opracowanie własne.

Lepiej teraz rozumiemy, co to znaczy ocenić politykę społeczną w kontekście efektywności. Najprostszy zabieg erystyczny krytyka polityki społecznej polega na wskazaniu jakiegoś jej domniemanego, ocenionego negatywnie niezamierzonego skutku bez wspominania o całej reszcie.

Zobaczmy jak w ograniczony sposób można zastosować zawężoną perspektywę prakseologiczną do oceny polityki społecznej. Weźmiemy pod uwagę jedynie skuteczność pod względem redukcji ubóstwa relatywnego i ekonomiczność rozumianą jako skuteczność do nakładów.

Tabela 8. Sprawność polityki społecznej

Kraj	Redukcja stopy ubóstwa łącznie	Wydatki społ. bez stałości w PKB	Ekonomiczność polityki społecznej	Stosunek skuteczności do Szwecji	Stosunek ekonomiczności do Włoch	Ranking wg średniej przy takich samych wagach	Ranking wg średniej przy wagach 2 do 1 dla ekonomiczności	Ranking wg średniej przy wagach 2 do 1 dla skuteczności
Szwecja (00)	77,4	11,6	6,67	1	0,50	5	7	4
Belgia (00)	76,9	9,3	8,27	0,99	0,62	4	4	2
Austria (00)	75,8	7,4	10,24	0,98	0,76	2	2	1
Niemcy (00)	70,5	7,3	9,66	0,91	0,72	3	3	3
Finlandia (00)	69,7	10,9	6,39	0,90	0,48	7	9	6
Holandia (99)	65,2	9,6	6,79	0,84	0,51	8	8	7
Wielka Brytania (99)	60,1	7,1	8,46	0,78	0,63	6	6	8
Włochy (00)	57,7	4,3	13,41	0,74	1	1	1	5
Kanada (00)	46	5,8	7,93	0,59	0,59	10	10	9
Irlandia (00)	44,1	5,5	8,02	0,57	0,60	11	11	10
USA (00)	26,4	2,3	11,48	0,34	0,85	9	5	11

Źródło: opracowanie własne, dane w pierwszych dwóch kolumnach za: Smeeding (2005, s. 33).

Kraje w tabeli uporządkowane są według wskaźnika skuteczności (poziom redukcji ubóstwa uzyskany przez porównywanie ubóstwa według dochodu rynkowego i dochodu do dyspozycji). Dodatkowo obliczyłem ekonomiczność, dzieląc liczby w pierwszej kolumnie przez liczby znajdujące się w drugiej, a następnie wskaźniki względnej skuteczności (wskaźniki skuteczności do wskaźnika najlepszego) i względnej ekonomiczności. W ostatnich trzech kolumnach przedstawiam już tylko rankingi według średniej nieważonej i ważonej wskaźników względnych w dwóch wersjach – z dwa razy większą wagą dla skuteczności względnej lub ekonomiczności względnej.

Włączenie ekonomiczności do oceny sprawia, że najbardziej skuteczna w redukcji ubóstwa relatywnego Szwecja w żadnym z rankingów nie wchodzi do pierwszej trójki. Z kolei Włochy, które są czwarte od końca pod względem skuteczności bezwzględnej, dopiero przy większej wadze dla tego wymiaru oceny spadają z pierwszego na piąte miejsce. Gdybyśmy dysponowali jeszcze wskaźnikiem kosztów niezamierzonych, np. o ile wydatki społeczne redukowały wzrost PKB, a także wskaźnikiem innych niezamierzonych skutków pozytywnych polityki społecznej, np. redukcji napięć społecznych, moglibyśmy wówczas przeprowadzić całościową ocenę prakseologiczną, wciąż jednak ograniczoną do skuteczności i ekonomiczności oraz ich łącznego potraktowania.

Powyżej przedstawione podejście różni się od innych badań porównawczych, których celem była również ewaluacja modeli polityki społecznej (Goodin et al., 1999; Nicaise, Groenez, Adelman, Roberts, i Middleton, 2004). Po pierwsze, brano w nich pod uwagę więcej wskaźników wpływu polityki społecznej. Po drugie, stosowano do ich pomiaru dane z badań panelowych gospodarstw domowych, przy różnicach co do liczby krajów i tego, które z nich wzięto pod uwagę. Po trzecie, w jednych z tych badań uwzględniano ewentualny niekorzystny wpływ polityki społecznej na wzrost gospodarczy, ale bez obliczania jej ekonomiczności bezwzględnej i względnej. Po czwarte, nie próbowano agregować wskaźników cząstkowych i w związku z tym problem wag nie był tam bezpośrednio uwzględniany. Z tych powodów, a w szczególności trzeciego i czwartego, wyniki tych badań różniły się od moich wniosków, gdyż w obu przypadkach najlepszą pozycję zajmowały kraje zaliczane do modelu socjaldemokratycznego: Holandia w badaniach Roberta E. Goodina i innych, Dania i Finlandia w badaniach Idesa Nicaise'a i innych.

Wspomniani wyżej krytycy polityki społecznej robią zwykle tylko jeden ruch: sugerują, że jej niezamierzone skutki negatywne są duże i mogłyby być mniejsze, np. wydatki socjalne są bardzo duże, a więc pozapłacowe koszty płacy są wysokie, czyli wzrost gospodarczy i poziom zatrudnienia są niższe, niż by mogły być. W uproszczeniu wygląda to tak, jakby powiedzieć, moje wydatki na książki są za duże w stosunku do mojego dochodu, gdybym więc je obniżył, miałbym większy dochód. Pozostaje tylko pytanie, po co mi książki i czy chcę mieć ich mniej, ewentualnie, czego mi brakuje bardziej niż książek, a mógłbym tego mieć więcej, gdybym mniej wydawał na książki.

3.4. Sprzeczność między równością a efektywnością

Zanim przejdę do rozważania empirycznych prób weryfikacji hipotezy o szkodliwości polityki społecznej dla gospodarki, przedstawię wątpliwości w stosunku do mocno ugruntowanego w teorii ekonomii przekonania o sprzeczności między równością, np. osiąganą do pewnego stopnia za pomocą redystrybucyjnego systemu podatkowo-transferowego a efektywnością ekonomiczną. Stanowisko Olsona przedstawione wyżej można interpretować tak, że uznał on za jej wskaźnik dochód narodowy i postawił hipotezę, że pewien sposób osiągania równości w społeczeństwie ograniczy efektywność wykorzystania jego zasobów (pracy, kapitału), co da zmniejszenie całkowitego produktu osiąganego z tych zasobów. Jest to już mocno empiryczne podejście, zatrzymajmy się jednak na kwestiach pojęciowo-teoretycznych, po których przewodnikiem będzie dla nas Julian Le Grand (1990).

Odróżnił on dwa aspekty problemu, o jakie może chodzić, gdy mowa o sprzeczności między sprawiedliwością (*equity*) a efektywnością. Po pierwsze, sprzeczność związana z wyborem między wartościami, a po drugie, sprzeczność w osiąganiu tych wartości przez społeczeństwo za pomocą polityki publicznej. Przedstawił on to zagadnienie za pomocą standardowego w ekonomii dobrobytu schematu z wklęsłymi krzywymi obojętności sym-

bolizującymi substytucyjność między dwiema wartościami (pierwszy aspekt problemu) oraz wypukłą krzywą możliwości produkcyjnych w osiąganiu przez dane społeczeństwo obu tych wartości (drugi aspekt problemu).

W takich ramach pojęciowych poprawa efektywności może być rozumiana jako przesuwanie się od stanów wewnątrz obszaru objętego krzywą możliwości produkcyjnych na jej krawędź, tzn. w taki sposób, że można zwiększyć osiąganie obu celów, ale już będąc na krawędzi nie można osiągnąć wyższej efektywności, tzn. nie da się już zwiększać w danych warunkach realizacji obu celów jednocześnie (następuje pełne wykorzystanie zasobów). W takim ujęciu efektywność nie może być jednym z celów społecznych, takich jak sprawiedliwość, traci też sens mówienie o sprzeczności między nią a efektywnością, która, jeżeli w ogóle jest celem, to wtórnym wobec wszystkich innych celów. Ich określenie i wskazanie możliwości ich realizacji wyznacza horyzont sensowności dla rozważania efektywności rozumianej jako efektywne wykorzystanie zasobów społeczeństwa do realizacji celów przy danych preferencjach społecznych. Tylko w stosunku do celów pierwotnych można sensownie mówić o ich sprzeczności, gdy będąc na krawędzi krzywej możliwości produkcyjnych, decydujemy, że chcemy zasoby przesunąć do realizacji celu X, wiedząc, że tym samym zmniejszy się realizacja celu Y.

Drugie stanowisko w sprawie rozumienia pojęcia efektywności ekonomicznej polega na powiązaniu go ze wzrostem gospodarczym, tak jak to widzieliśmy wyżej w stanowisku Okuna i Olsona. Po pierwsze, sam wzrost produkcji czegokolwiek nie jest zbyt rozsądnym celem. Sensowność wzrostu produkcji wyznacza założenie, że chodzi o zwiększenie zaspokojenia potrzeb ludzi (co można rozumieć jako subiektywną użyteczność). Celem nie jest więc sam wzrost gospodarczy, ale coś innego. Można oczywiście zakładać, że nie produkuje się tego, czego ludzie nie chcą i w związku z tym nie kupią, więc każdy wzrost produkcji, o ile zostanie sprzedany, przekłada się na wzrost subiektywnej użyteczności społeczeństwa (nie obejmuje to jednak różnych szkód, jakie można wyrządzać sobie i innym świadomie lub nieświadomie za pomocą tego, co zakupiono na rynku). Problemy pojawiają się jednak, jak go mierzyć i agregować, żeby stwierdzić, że rzeczywiście osiągamy cel polegający na wzroście zaspokojenia potrzeb wszystkich.

Druga kwestia, jaką podnosi Le Grand dotyczy tego, że proces produkcji, praca i jej produkty mogą mieć też negatywny wpływ na zaspokojenie

nie potrzeb ludzi, np. wydłużanie czasu pracy przy innych warunkach stałych spowoduje wzrost produkcji, ale wiele użyteczności ludzie czerpią z konsumpcji w czasie wolnym, więc, zakładając, że nadal cały produkt znajdzie nabywców, nie będzie to jednoznaczne ze wzrostem ogólnej użyteczności, gdyż przynajmniej część z nich będzie miała za mało czasu na czerpanie użyteczności z tego, co nabyli. Mimo tych problemów, ma sens mówienie o sprzeczności między sprawiedliwością a wzrostem zaspokojenia potrzeb (wzrostem gospodarczym), który niekoniecznie powinien być utożsamiany z ogólnym pojęciem efektywności ekonomicznej w osiąganiu celów społeczeństwa.

Ostatnia wersja znaczenia efektywności ekonomicznej, o której już wspomniałem, to efektywność w sensie Pareto. Jak pamiętamy, oznacza ona taką sytuację, że nie jest już możliwa żadna taka alokacja zasobów, aby poprawić czyjąś sytuację (indywidualną użyteczność), bez jej pogorszenia u kogoś innego. W tym przypadku sprzeczność zachodzi, gdy sprawiedliwy podział zasobów nie jest efektywny w sensie Pareto lub ten ostatni uważany jest za niesprawiedliwy według pewnego kryterium sprawiedliwości. Najpierw Le Grand krytykuje tych ekonomistów, którzy na siłę poszukiwali takiej koncepcji sprawiedliwego podziału, którą będzie można pogodzić z kryterium Pareto, co doprowadziło do wynalezienia mało przekonującego kryterium równości, jako braku chęci posiadania tego, co mają inni (równość jako brak zazdrości lub zawiści).

Drugi problem z efektywnością Pareto związany jest z przyjęciem zasady kompensacji, która czyniła je bardziej praktycznym. Jeżeli przynajmniej potencjalnie ci, którzy zyskiwali na zmianie podziału zasobów, mogli zrekompensować straty tych, którzy na nim tracili i mogli nadal zachować pewną korzyść, to taka zmiana poprawiała efektywność, np. ktoś zyskuje 100 zł, a inny traci 90 zł, czyli zmiana ta zwiększa efektywność, ponieważ możliwa jest rekompensata z zachowaniem korzyści. Z takiej zasady wynika jednak, że większą wagę przy ocenianiu społecznego dobrobytu mają wzrosty użyteczności tych, którzy są w lepszej sytuacji, niż tych w gorszym położeniu (musi tak być, żeby wzrosła społeczna funkcja dobrobytu bez wypłacenia rekompensaty – wymaga się, aby była ona tylko potencjalnie możliwa – i przy założeniu malejącej krańcowej użyteczności), co jest trudne do zaakceptowania w perspektywie typowo rozumianej sprawiedliwości. Wniosek Le Granda jest taki, że zasada Pareto jest pewną szczegól-

ną funkcją dobrobytu społecznego i nie powinna być utożsamiana z efektywnością. Jeżeli zachodzi tu sprzeczność, to między różnymi koncepcjami sprawiedliwości, a jak widać ta kryjąca się za koncepcją Pareto niekoniecznie musi mieć jakąkolwiek przewagę w stosunku do innych.

W ten sposób koncepcja sprzeczności między sprawiedliwością a efektywnością ekonomiczną nie wydaje się już mocną podstawą do krytyki polityki społecznej z perspektywy innej polityki publicznej, która miałaby priorytet jako służąca do osiągania ważniejszych celów społecznych w postaci efektywności ekonomicznej (wzrost gospodarczy lub wzrost ogólnego poziomu zaspokojenia potrzeb). Sam wzrost gospodarczy jako cel polityki podawany jest w wątpliwość nie tylko przez Le Granda (patrz np. Wilson i Wilson, 1982, s. 17). Argument, że polityka gospodarcza ze wzrostem gospodarczym jako celem jest ważniejsza niż cała reszta polityki publicznej, opiera się na założeniu, że politykę społeczną finansuje się z opodatkowania pracy i działalności gospodarczej, czyli im jest ich więcej, tym więcej mamy (do podziału) na cele społeczne i nie tylko, a stąd wynika, że priorytet powinny mieć cele gospodarcze.

Po pierwsze, rzadko kwestionuje się to, że realizację celów wspólnych finansuje się z podatków, a te nakłada się na różne formy aktywności gospodarczej (praca, handel), więc wysokość wpływów do wspólnego budżetu jest od niej zależna. Ewentualne moralne odrzucenie podatków jako kradzieży sprzecznej z wolnością samoposiadania nie oznacza, że nie będzie można finansować celów wspólnych z innych źródeł. Po drugie, możliwa sprzeczność, z jaką mamy tu do czynienia dotyczy przypuszczenia, że od pewnego poziomu im większe będą podatki, tym mniejsza aktywność gospodarcza, a więc i wpływy do budżetu. Niewiele ma to wspólnego ze sprzecznością między sprawiedliwością a efektywnością jako celami społecznymi, chodzi natomiast o zależność między wysokością podatków a aktywnością gospodarczą, która stanowi dla niej podstawę. Dla celów polityki społecznej mniej jest istotna sama wysokość podatków, ale ich wpływ na osiąganie sprawiedliwości, co zwykle kojarzy się z progresją podatkową łagodzącą nierówności czy rozwiązaniami w rodzaju zwolnień, ulg i kredytów podatkowych, które łagodzą ubóstwo. Pozostają więc do rozważenia hipotezy empiryczne dotyczące wpływu osiągania sprawiedliwości społecznej (czy łagodzenia nierówności i ubóstwa) na wzrost gospodarczy (poziom aktywności ekonomicznej, poziom zamożności).

Jeżeli już przyjmiemy Olsona wizję sprzeczności między sprawiedliwością społeczną a efektywnością, trzeba zauważyć, że pojawiły się propozycje, w jaki sposób można osiągać cele redystrybucyjne i jednocześnie wzmacniać bodźce do pracy, co dowodziłoby ograniczonej stosowalności omawianej tu koncepcji. Jedno z rozwiązań polega na transferze praw własności do pracowników (czyli mniej zamożnej części społeczeństwa), aby stali się właścicielami kapitału i przedsiębiorcami z uwzględnieniem większej awersji do ryzyka u mniej zamożnych przedsiębiorców i niedoskonałości rynku ubezpieczeń (Bowles i Gintis, 2000a). Autorzy dowodzą za pomocą modelowania matematycznego, że przy pewnych dodatkowych założeniach (redystrybucja praw własności nie wpływa na poziom płac, a polityka gospodarcza danego kraju nie wpływa na stopę zysku zależną od uwarunkowań globalnych) „...istnieje egalitarny rozkład zasobów kapitałowych, który poprawia efektywność alokacyjną” (tamże, s. 1). Są to argumenty bardzo aktualne w dobie popularności polityki promującej przedsiębiorczość, której raczej nie rozważa się w kontekście celów redystrybucyjnych i nie traktuje jako części polityki społecznej. Jest tak zapewne dlatego, że podejście polegające na redystrybucji własności kapitału zostało skutecznie przysłonięte przez koncepcje redystrybucji dochodu z kapitału, zakładające, że rozkład tego ostatniego w społeczeństwie nie powinien lub nie może być przedmiotem polityki redystrybucyjnej. Drugi prawdopodobny powód to tradycyjna koncentracja społeczności politykospołecznych na kwestiach związanych z pracą najemną, dla której przedsiębiorca i przedsiębiorczość stanowili coś w rodzaju antytezy.

3.5. Hipoteza kuli u nogi

Zobaczmy teraz co wynika z prostej metaanalizy wielu badań porównawczych na temat wpływu wydatków społecznych na wzrost gospodarczy. Z tego, co twierdzą krytycy, powinny mieć one wysoce negatywny wpływ przynajmniej od pewnego poziomu, od którego uważa się je za nadmierne. W tle jest sugestia, że w danych warunkach istnieje jakieś optimum, czyli wydatki społeczne nie za duże i nie za małe, o ile nie przyjmiemy stanowiska skraj-

nego, że dla dobra gospodarczego narodu lub obywateli należy je zmniejszyć do zera.

Anthony B. Atkinson dokonał przeglądu 10 badań na temat ekonomicznych skutków ograniczenia polityki społecznej (większość brała pod uwagę dane z 13 do 19 krajów OECD, tylko w jednym próba krajów była większa – 74) z lat 1985–1994 i okazało się, że zmniejszenie wydatków socjalnych o pięć punktów procentowych: 1) obniżało roczną stopę wzrostu gospodarczego od 0,3 do 0,9 punktu procentowego (wnioski z 4 badań), 2) zwiększało roczną stopę wzrostu gospodarczego od 0,3 do 1 punktu procentowego (wnioski z 4 badań), 3) nie miało istotnego znaczenia dla wzrostu gospodarczego (2 badania) [1999, s. 32–35]. Nawet prosta i niezbyt rozsądna w nauce metoda demokratyczna typu: przyjmujemy wniosek większości, nie daje wyraźniej konkluzji, chociaż $4 + 2$ to większość przeciwko tezie o wyraźnym negatywnym wpływie państwa socjalnego na wzrost gospodarczy.

Przyjrzyjmy się kolejnym badaniom, które tym razem miały na celu odkrycie zależności między trzema zmiennymi: nierównością, polityką społeczną i wzrostem gospodarczym (Arjona, Ladaique, i Pearson, 2001). Ich autorzy dokonali podobnego jak Atkinson zestawienia badań na temat wpływu wydatków socjalnych na wzrost gospodarczy, przy czym ich zestawienie zawierało te same, ale też inne badania (tamże, s. 12). Dwa z nich (Cashin, Perotti) potwierdzały pozytywny wpływ wydatków socjalnych na wzrost gospodarczy, a trzecie – wpływ negatywny (Gwartney i in.)², wynik naszego niezbyt rozsądnego głosowania wyniósłby teraz $6 + 2$ „przeciw” do 5 „za”. Zobaczmy, co ustalili Arjona i jego współpracownicy w swoich własnych badaniach.

Wynikało z nich, że są dowody na to, iż wyższe wydatki socjalne są powiązane z mniejszą dynamiką wzrostu gospodarczego. Dodatkowo, podzielili oni jednak wydatki socjalne na te, które mają „aktywny” charakter (np. na szkolenie dla bezrobotnych, ale też i inne świadczenia, których otrzymanie wiąże się z bodźcem do jakiejś aktywności, głównie mowa tu o aktyw-

² Nie wiem dlaczego zaliczyli oni samego Atkinsona do grupy tych, którzy stwierdzili wpływ negatywny. On sam deklarował, że jego celem nie jest odpowiedź na pytanie, czy rzeczywiście należy obciążyć wydatki społeczne, czy też tego nie robić, czytelnik miał sobie wyrobić własne zdanie (1999, s. 3). Dlatego też nie uwzględniam tego głosu.

nych instrumentach rynku pracy) i pozostałe, okazało się, że te pierwsze wpływają jednak pozytywnie na wzrost gospodarczy i jest to wpływ znaczący. Ponieważ w pozostałych badaniach, które brano do porównań, nie badano wpływu poszczególnych rodzajów wydatków socjalnych na wzrost, to powinniśmy spojrzeć tylko na wynik dotyczący udziału całkowitych wydatków socjalnych, który był dla wzrostu negatywny. Badania te należy więc przypisać do grupy potwierdzającej hipotezę o hamulcowym wpływie wydatków społecznych na dynamikę gospodarki. Wynik naszej zabawy w głosowanie jest więc ostatecznie następujący: 8 głosów przeciwko hipotezie kuli u nogi i 6 za nią.

Ostatni przegląd badań o podobnym charakterze razem z własnymi wynikami przedstawił Peter H. Lindert (2004, s. 86–87). W jego zestawieniu zwróć uwagę tylko na te badania, których nie uwzględniali Atkinson oraz zespół Arjony. Podniesienie transferów społecznych o 5% PKB wpływało na roczny wzrost gospodarczy negatywnie według trzech dodatkowych analiz (od 0,1% do 0,5% – Easterly i Rebelo, Commander i in., Foelster i Henrekson), a według dwóch kolejnych nie miało znaczącego wpływu (Mendoza i in., Agell i in.), podobne wnioski wynikały z analiz samego Linderta.

Sformułował on je w odniesieniu do dłuższej perspektywy czasowej dla trzech okresów 1880–1930, 1962–1981 i 1978–1995. W dwóch pierwszych transferów społecznych miały wpływ pozytywny na wzrost gospodarczy, a dopiero w ostatnim pojawiają się wątpliwości, które jednak dość łatwo wyjaśnić kryzysami gospodarczymi w Szwecji i Finlandii. Nie zostały one jednak spowodowane przez wysoki poziom wydatków społecznych, ale m.in. przez nieprzemyślane reformy gospodarcze (patrz też: Saxonberg, 2004, s. 23–27). Wniosek Linderta – po wskazaniu, że czas wolny nie jest uwzględniany w rachunkach PKB – był następujący: „... nawet jeżeli transferów społecznych mają jakiś niewielki koszt w kategoriach PKB, ponieważ redukują one liczbę godzin pracy, to ten koszt jest jeszcze bliższy zera w kategoriach dobrobytu. Jakikolwiek pozytywny skutek programów społecznych na produktywność i dobrostan byłby wystarczający, aby zlikwidować koszt netto całkowicie i pozostawić dużą korzyść netto z całości programów polityki społecznej” (tamże, s. 99). Lepiej teraz rozumiemy strategię krytyków ekonomicznych – wyolbrzymić niewielki koszt i zasugerować, że nie ma żadnych korzyści, ewentualnie jeżeli są, to dużo mniejsze niż ogromne koszty.

Niezależnie od tych wniosków i dokonując kolejny raz zestawienia wyników analiz mamy 11 głosów przeciwko hipotezie kuli u nogi oraz 9 za nią. Pomijam tu wielkość tej kuli, np. czy wpływ negatywny osłabienia wzrostu o średnio 0,1 punktu procentowego w skali roku to już ciężar w ciągu dziesięcioleci, który całkowicie przeszkadza rozwijać się i wtrąca kraj w stagnację? W tym kontekście można wspomnieć o przypadku Szwecji, uważanej za najcięższe państwo opiekuńcze w długim okresie, stąd należałoby oczekiwać też najwyraźniejszych negatywnych skutków gospodarczych właśnie tam. Walter Korpi od dawna dowodzi, że Szwecja nie odstawała pod względem wskaźników rozwoju gospodarczego od innych krajów OECD wbrew zwolennikom hipotezy przeciwnej Magnusowi Henreksonowi i Assarowi Lindbeckowi, co prowadzi go po latach tych polemik do następujących wniosków: „Fakt, że przewidywania negatywnych skutków podatków i polityki społecznej wynikające z teorii są trudne do zweryfikowania w obszarach, gdzie powinny być najbardziej widoczne i dla których mamy użyteczne dane powinien wywołać dyskusję o założeniach teoretycznych tych przewidywań” (Korpi, 2005, s. 207).

W nauce o wnioskach nie decydują głosowania, a badania o charakterze metaanaliz mają wiele ograniczeń związanych głównie z różnicami w metodologii, w liczbie krajów w próbach, jakością danych i porównywalnością otrzymanych wyników. W ideale wszystkie te różnice można by próbować ważyć, tak aby nasze głosowanie uwzględniało ocenę jakości poszczególnych wyników, co jednak nie rozwiązuje problemu ograniczonej porównywalności. Jak dotąd nie próbowano tego zrobić. Ze względu na poważną pracę włożoną przez Linderta w uzyskanie jak najlepszych wyników i dodatkowe analizy dotyczące wpływu innych czynników, a także biorąc pod uwagę przypadek Szwecji, hipoteza kuli u nogi staje się bardzo wątpliwa.

Umieśćmy jeszcze politykę społeczną w kontekście jednej z wczesnych teorii wzrostu gospodarczego. Simon Kuznets pisał: „Ponieważ nowoczesny wzrost gospodarczy, z ciągłymi innowacjami technologicznymi i społecznymi i szybkimi przemianami strukturalnymi potrzebuje ram państwowych dla celów rozjemstwa, ujmowania zmian w ramy pokojowe i ponoszenia odpowiedzialności za potrzebną infrastrukturę, wynikają z tego różnorodne dalsze konsekwencje...” i dalej o „długich łańcuchach sekwencji w ramach modelu nowoczesnego wzrostu gospodarczego” – „od wzbogacenia zasobu praktycznej wiedzy i nauki, przez innowacje technologicz-

ne, wzrost wydajności, zmiany w strukturze produkcji, zmiany w innych aspektach struktury gospodarczej, do zmian w strukturach i poglądach politycznych i z powrotem do zmienionych warunków życia i pracy, z ich efektami w zakresie popytu” (1976, s. 338). Gdzie w tej sekwencji jest polityka społeczna? Pojawia się jako jedna z wielu innowacji instytucjonalnych w „strukturach politycznych” ze swoim wpływem na warunki życia i pracy oraz popyt. Jej znaczenie gospodarcze w „długich łańcuchach sekwencji” powinno być potraktowane na tle całej reszty innowacji w strukturach politycznych i na tle całej reszty czynników innych rodzajów. Sugestia, że rozbudowana polityka społeczna jest zasadniczym czynnikiem, który wpływa na wzrost gospodarczy (w pozytywnym lub negatywnym sensie), jest w tym świetle mało przekonująca.

Wzrost gospodarczy nie jest celem polityki społecznej, dlatego oceniać jej z tej perspektywy jest w najlepszym razie oceną ze względu na skutki uboczne dla osiągania przez społeczeństwo innych celów, dlatego nie może być to jedyne zastosowane kryterium. Sam w sobie może nie być on uznawany za żaden cel społeczny, ani też ekonomiczny, tak jak wzrost możliwości raczej nie decyduje o sensowności ludzkiego życia. Produkcja i jej wytwory mają charakter głównie instrumentalny w stosunku do tego, co można nazwać dobrym życiem lub celami życia. Ta linia argumentacji była podkreślana przez Amarytę Sena i pojawia się też u Linderta. Stąd też interesujące pytanie o wpływ polityki społecznej nie na poziom aktywności gospodarczej, ale na jakość życia jako taką.

3.6. Polityka społeczna a jakość życia

Przytoczyłem wyżej cytaty z tekstu Leszka Balcerowicza z sugestią, że w USA ludzie są bardziej zadowoleni z życia niż w Europie w kontekście krytyki państwa socjalnego, które mierzone wydatkami społecznymi w PKB wydaje się być tam mniejsze niż w Europie. Jeżeli weźmiemy pod uwagę zaawansowane metodologicznie szacunki wydatków społecznych netto sektora publicznego i prywatnego (patrz punkt 2.6.), okaże się, że różnice nie są tak duże.

Tabela 9. Wydatki społeczne netto w dochodzie narodowym do dyspozycji netto w kosztach czynników (2001)

Państwo	Wydatki społeczne netto
Niemcy	37,8
Francja	37,5
Szwecja	37
Dania	34,1
Belgia	31,5
Holandia	30,9
UK	30,8
Australia	30,5
Austria	30,3
Włochy	30,3
Norwegia	28,7
Kanada	28,5
Finlandia	28,3
Japonia	27,8
USA	27,8
Islandia	26,7
Czechy	25,6
Słowacja	24,4
Hiszpania	22,8
Nowa Zelandia	22,6
Irlandia	19,6
Korea	12
Meksyk	7,8

Źródło: Dane za: Adema 2005, s. 72.

Widzimy jednak, że większość krajów Europy Zachodniej ma ten wskaźnik wyższy od USA, ale są też i takie kraje europejskie, gdzie wydaje się mniej na politykę społeczną niż w USA. Jeżeli znajdziemy dane dotyczące zadowolenia z życia lub ogólnej jakości życia w tych krajach, to można będzie wstępnie zweryfikować empirycznie hipotezę o polityce społecznej przynoszącej nieszczęście.

W światowym sondażu wartości Ronalda Ingleharta stosuje się dwa pytania do oceny subiektywnego dobrostanu – pytanie o poziom szczęścia i o poziom zadowolenia z życia. Jeżeli chodzi o połączony wynik tych dwóch pytań dla USA to wynosił on 3,47, a średnia dla UE-15 to 3,0, jeżeli jednak

weźmiemy poszczególne kraje europejskie, to okaże się, że wynik lepszy niż USA miały Dania, Irlandia, Holandia, Austria, Luksemburg, a Szwecja niewiele gorszy: 3,36 (Inglehart, 2004). Ten ostatni przykład jest istotny, gdyż pokazuje, że mimo prawie najwyższego na świecie wysiłku polityki społecznej subiektywny dobrostan Szwecji jest jednak niższy niż w USA.

Wskaźniki ogólnej jakości życia powinny uwzględniać również obiektywne jego aspekty. Jeden z takich złożonych wskaźników został zaprezentowany przez Economist Intelligence Unit (EIU), porównanie wyniku jakości życia w USA – 7,615 do średniej UE-15 – 7,503 nie jest już takie obrazowe (obliczenia własne na podstawie: EIU, 2005). Tym razem USA wyprzedziły jednak Irlandia, Luksemburg, Szwecja, Włochy, Dania, Hiszpania i Finlandia (tamże).

Tabela 10. Wysiłek polityki społecznej netto i indeksy jakości życia

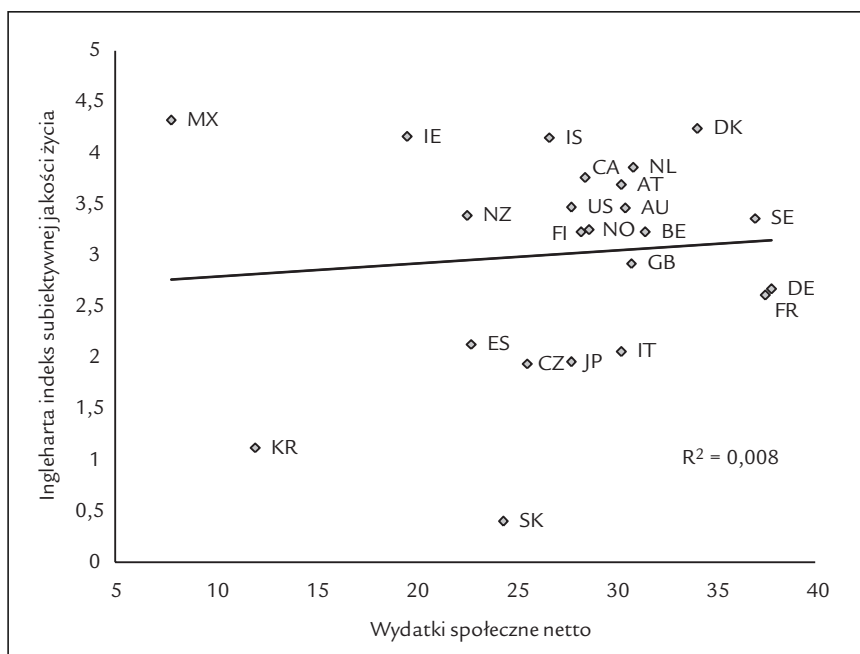
Państwo	Wydatki społeczne netto	Indeks Ingleharta	Indeks EIU
Niemcy	37,8	2,67	7,05
Francja	37,5	2,61	7,08
Szwecja	37	3,36	7,94
Dania	34,1	4,24	7,80
Belgia	31,5	3,23	7,10
Holandia	30,9	3,86	7,43
UK	30,8	2,92	6,92
Australia	30,5	3,46	7,9
Austria	30,3	3,69	7,27
Włochy	30,3	2,06	7,8
Norwegia	28,7	3,25	8,05
Kanada	28,5	3,76	7,60
Finlandia	28,3	3,23	7,62
Japonia	27,8	1,96	7,39
USA	27,8	3,47	7,62
Islandia	26,7	4,15	7,91
Czechy	25,6	1,94	6,63
Słowacja	24,4	0,40	6,38
Hiszpania	22,8	2,13	7,73
Nowa Zelandia	22,6	3,39	7,44
Irlandia	19,6	4,16	8,33
Korea	12	1,12	6,88
Meksyk	7,8	4,32	6,77

Źródła danych: tabela 9, Inglehart (2004) i EIU (2005).

Zejdźmy jednak z poziomu średnich na poziom poszczególnych krajów. Dane w kolejnych wierszach pochodzą z badań Ingleharta (w przypadku Niemiec tylko Niemcy Zachodnie), a następnie z EIU.

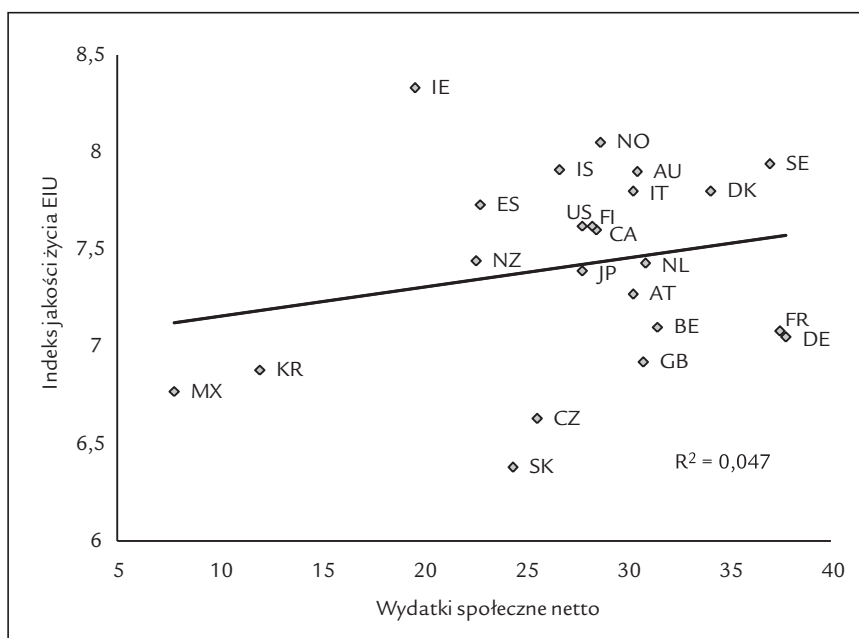
Zobaczmy teraz jak wyglądają wykresy dla tych danych i czy da się na ich podstawie zaobserwować wyraźniejsze zależności między nimi.

Wykres 3. Wysiłek polityki społecznej netto a indeks subiektywnej jakości życia Ingleharta



Źródło: opracowanie własne.

Widać wyraźnie, że związki między wysiłkiem polityki społecznej a poziomem jakości życia są bardzo słabe. Zobaczmy jeszcze wartości współczynników korelacji: między wysiłkiem netto polityki społecznej a subiektywnym indeksem Ingleharta wynoszą one: 0,091 (Pearson) i 0,033 (Spearman) oraz między wysiłkiem netto polityki społecznej a indeksem EIU odpowiednio 0,217 i 0,115. I tu znajdujemy potwierdzenie, że między poziomem rozbudowy polityki społecznej a jakością życia związki są bardzo słabe, tym słabsze, im bardziej subiektywne wskaźniki będziemy brali pod uwagę.

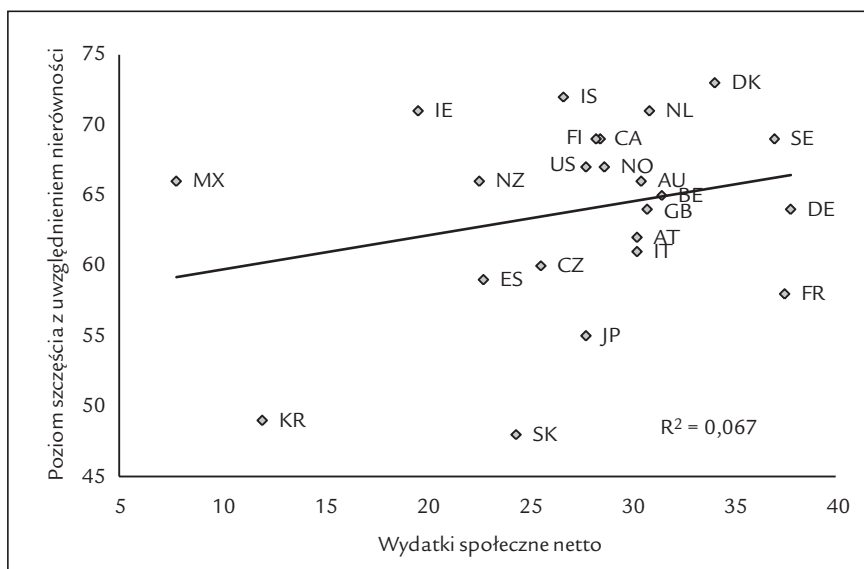
Wykres 4. Wysiłek polityki społecznej netto a indeks jakości życia EIU

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie zaawansowanych metodologicznie badań (Veenhoven i Kalmjin, 2005) na większej liczbie krajów (62) i danych z lat 90. stwierdzono nieco wyższe wskaźniki korelacji między wydatkami na zabezpieczenie społeczne (wskaźniki z baz danych Międzynarodowej Organizacji Pracy) a poziomem indeksu szczęścia z uwzględnieniem nierówności jego rozkładu w społeczeństwie, wyniósł on 0,32. Z kolei korelacja między poziomem zamożności mierzonym PKB na głowę i tym wskaźnikiem była dwa razy większa 0,68. Wynikałoby stąd, że gdyby celem polityki społecznej był tylko wyrównany wszechstronny dobrobyt, to powinna ona ze względów instrumentalnych wspomagać politykę gospodarczą nastawioną na zwiększanie zamożności.

Zobaczmy teraz, jak wygląda związek między indeksem szczęścia a przytoczonymi wyżej wydatkami społecznymi netto.

Wykres 5. Wydatki społeczne netto a indeks szczęścia z uwzględnieniem nierówności jego rozkładu



Źródło danych dotyczących wydatków społecznych netto jak wyżej, a indeks szczęścia: Veenhoven i Kalmjin (2005, s. 450–452).

Gdy autorzy przeprowadzili analizę, kontrolując zmienną zamożności, wskaźnik częściowej korelacji z wydatkami na ubezpieczenia społeczne nie tylko zmniejszyłby się, ale również zmieniłby znak na ujemny i wyniósł $-0,11$ (tamże, s. 433). Podobne wyniki otrzymałem dla grupy krajów OECD, dla których są dane dotyczące wydatków społecznych netto przy kontroli zmiennej PKB na mieszkańca z roku 2001. Bez uwzględnienia wpływu zamożności współczynnik korelacji liniowej między wydatkami społecznymi netto a poziomem szczęścia z uwzględnieniem jego nierówności wynosił $0,260$, a kontrolując zmienną zamożności, zmienił znak i przybrał wartość $-0,109$.

Znak jest zgodny z sugestią negatywnego związku między polityką społeczną a poziomem szczęścia, ale siła korelacji jest niewielka. Ani we wcześniejszych badaniach, ani też w tym nie potwierdzono, że „zabezpieczenie społeczne podnosi poziom szczęścia obywateli i ogranicza nierówno-

ści pod tym względem między nimi... poziom i rozkład szczęścia w krajach, które wydają dużo na zabezpieczenie społeczne, nie wydaje się być lepszy w porównaniu z krajami równie zamożnymi, które wydają mniej na te cele" (tamże).

Czy hipoteza przeciwna znajduje potwierdzenie? Pewnym sygnałem jest stwierdzenie, że przy kontroli zamożności dodatnia korelacja między nierównościami dochodowymi a poziomem szczęścia z uwzględnieniem nierówności wzrasta z 0,02 do 0,40 (tamże, s. 434). Jeżeli założymy, że w bardziej egalitarnych pod względem ekonomicznym społeczeństwach ludzie są szczęśliwsi, a głównym celem polityki społecznej jest właśnie ograniczanie takich nierówności, to stwierdzony wynik może rzucić cień wątpliwości na ten pogląd, a tym samym być wykorzystany przez krytyków. Więcej informacji na temat związków między poziomem i rozkładem szczęścia a nierównościami dochodowymi i wydatkami na zabezpieczenie społeczne otrzymamy dzieląc zbiór krajów na biedne i bogate (próg 10 tys. USD na głowę).

Tabela 11. Korelacje między poziomem i rozkładem szczęścia a zamożnością nierównościami dochodowymi i zabezpieczeniem społecznym

	Poziom i nierówność poczucia szczęścia					
	Kraje biedne			Kraje bogate		
	Poziom	Nierówność	N	Poziom	Nierówność	N
Zamożność (PKB na głowę)	+0,42	+0,04	44	+0,60	-0,52	34
Nierówność dochodów	+0,59	+0,02	42	+0,02	+0,16	31
Zabezpieczenie społeczne (jako %PKB)	-0,29	+0,01	28	+0,36	-0,26	31

Źródło: Ott (2005, s. 412).

W przypadku tej analizy nie dokonano obliczeń częściowych korelacji z kontrolą poziomu zamożności, ale widzimy wyraźnie różnice między kra-

jami biednymi i bogatymi. Szczególnie uderzające, gdy dotyczą znaku współczynników korelacji, w krajach biednych wyższym wydatkom społecznym towarzyszy niższy poziom szczęścia i brak przy tym wpływu na nierówność szczęścia, a w krajach bogatych jest odwrotnie – wzrostowi rozmiaru wysiłku polityki społecznej towarzyszy wzrost poziomu szczęścia i niewielki spadek nierówności. Pomijając próby wyjaśnienia tych różnic, odwołujące się do błędów pomiaru i doboru wskaźników, jedno z wyjaśnień było następujące: „W pierwszych stadiach wzrostu PKB prawdopodobnie wydatki na zabezpieczenie społeczne rosną wolniej. Wynika stąd, że udział wydatków na zabezpieczenie społeczne w PKB będzie się zmniejszał przy zwiększającym się poziomie szczęścia” (tamże, s. 411). Takie zjawisko może też zachodzić w krajach bogatych, czego znakomitym przykładem jest Irlandia w czasie szybkiego wzrostu gospodarczego w latach 1992–2002 (Szarfenberg, 2005b, s. 69). Wówczas to udział wydatków społecznych w PKB Irlandii spadał mimo ich podwojenia w przeliczeniu na głowę. Zakładając, że w tym okresie poziom szczęścia zwiększał się w wyniku szybkiego wzrostu zamożności, współczynniki korelacji powinny wykazać ujemną zależność między wskaźnikiem polityki społecznej a subiektywną jakością życia.

Wspomnę jeszcze na koniec tego punktu o hipotezach, dlaczego wzrost zamożności osiągany dzięki wolnej wymianie w pewnym momencie przestaje być związany ze wzrostem poziomu osobistego szczęścia: „wiele ważnych rzeczy, które nas porusza, nie trafia do nas za pośrednictwem dobrowolnej wymiany. Nasze gusta, oczekiwania i normy nie są przy tym stałe, a to również wpływa na nasze szczęście [...] Nasi przywódcy opisują świat, w którym żyjemy, za pomocą coraz bardziej szorstkiego języka. Mówią coraz mniej o bezpieczeństwie i wspólnocie, a coraz więcej o walce konkurencyjnej. Twierdzą, że już nas nie stać na zapewnienie wszystkim bezpieczeństwa. Większość ekonomistów uzna to za nonsens” (Layard, 2005, s. 231, 232). Autor tych słów kończy swoją książkę programem, któremu nadał nazwę „Lepszy świat, traktując szczęście poważnie”, w którym mowa o tym, na co powinniśmy więcej wydawać, jeżeli zależy nam na szczęściu każdego człowieka, a nie o tym, że powinniśmy jeszcze bardziej obniżyć podatki i bezpieczeństwo socjalne.

3.7. Klin podatkowy i sztywny rynek pracy

Wyżej podkreślałem, że twierdzenie o negatywnym wpływie klina podatkowego na poziom zatrudnienia jakościowo gorszych i najgorszych pracowników można potraktować niezależnie od hipotezy kuli u nogi, dlatego też poświęcam mu osobny punkt. Odwoływanie się do tego argumentu jest tylko częścią większej całości, w której za poziom bezrobocia i/lub niski poziom zatrudnienia czyni się odpowiedzialne głównie rozwiązania instytucjonalne obowiązujące na rynku pracy, np. ochronę zatrudnionych przed zwolnieniem z pracy, ustalanie pułapu płac najniższych, scentralizowany dialog między partnerami społecznymi.

W kontekście klina podatkowego cała dyskusja w tym zakresie koncentruje się na pozapłacowych kosztach pracy i założeniu, że koszty zatrudnienia w całości ponosi ten, kto zatrudnia pracownika. Jeżeli więc zdecyduje się kogoś zatrudnić, to muszę zapłacić mu za jego pracę, ale nie tylko. Istnieje jeszcze coś poza płacą, czyli właśnie pozapłacowy koszt. Zatrudnienie ma charakter umowy, w której jedna strona zobowiązuje się pracować dla drugiej strony, która z kolei zobowiązuje się za tę pracę zapłacić (dlatego pojęcie „pracodawcy” stosowane wyłącznie w odniesieniu do zatrudniającego może być mylące). W hipotetycznym świecie bez podatków i obowiązkowych składek oraz całkowicie wolnego rynku pracy treść tej umowy w zakresie wysokości zapłaty oraz rodzaju pracy jest w całości kształtowana przez jej strony. Trudno w takim przypadku mówić o pozapłacowych kosztach, które miałby ponieść zatrudniający, po prostu płaci tyle, za ile mu się to opłaca i opłaca się też drugiej stronie (założenie o racjonalności ekonomicznej obu stron).

Załóżmy, że w takiej sytuacji strony zgodziły się na 2000 zł miesięcznie, po czym wprowadzono podatek od płac na cele publiczne (w tym społeczne) w wysokości 40%. Pomińmy to, że definicja klina podatkowego zakłada, że „podatki od zatrudniających i zatrudnianych znikają w czarnej dziurze, nie dając żadnych pozytywnych zwrotów dla podatników” (Korpi, 2005, s. 207). Jak wygląda sytuacja naszych stron? Otóż, w miesiącu, gdy nie obowiązywał nowy system podatków, zatrudniony zarobił 2000 zł, w miesiącu, gdy zaczął on obowiązywać, jego płaca zmniejszyła się do 1200 zł, gdyż mu-

siał zapłacić podatek w wysokości 800 zł. Będzie to silny bodziec do renegotjowania umowy w zakresie wysokości zapłaty co najmniej do poziomu 3333 zł (płaca brutto). Co może na to odpowiedzieć zatrudniający? Załóżmy, że w początkowych kalkulacjach zysk, jaki miało mu przynieść zatrudnienie pracownika, wynosił miesięcznie 3000 zł. Po wprowadzeniu systemu podatkowego i po wystąpieniu pracownika o podniesienie płacy zysk ten zmniejszy się do 1667 zł. Zatrudniający może zgodzić się na zmniejszenie zysku i nie podjąć żadnych działań, ale może też podnieść cenę tego, co sprzedaje na rynku, aby poziom zysku osiągnął jednak 3000 zł.

Założmy, że rynek pracy tworzą tak właśnie postępujące podmioty, a nowy system podatkowy obowiązuje przecież wszystkich, w związku z tym najbardziej prawdopodobnym skutkiem wzrostu podatków z 0 do 40% będzie wzrost cen. Ze względu na to, że ceny muszą płacić z zysku i z płac wszystkie podmioty w gospodarce, nastąpi spadek realnych zysków i realnych płac, tzn. po uwzględnieniu wzrostu cen siła nabywcza dochodu z zysku i z płacy zmniejszy się. W odpowiedzi na ten bodziec pracownik może po raz kolejny próbować renegotjować płacę, aby już nie tylko jego płaca netto, ale również płaca realna nie straciła na wartości. To samo dotyczy zatrudniającego.

Z tego uproszczonego rozumowania wynika, że główną konsekwencją wprowadzenia systemu podatkowego będzie wzrost cen. Żeby był nim również spadek zatrudnienia, część zatrudniających musiałaby zwolnić pracownika w wyniku kalkulacji. W najprostszym przypadku niezatrudnienie pracownika spowoduje przy powyższych założeniach stratę już nie tylko 1333 zł zysku, ale również jego pozostałej części, czyli 1667 zł. Jeżeli nasz świat zbudujemy z zatrudniających, którzy zatrudniają wielu pracowników, to można oczekiwać, że kalkulacja będzie dotyczyła wyboru tego rozwiązania problemu zachowania zaplanowanego poziomu zysku, które będzie się wiązało z mniejszymi kosztami. Rozwiązanie polegające na zwiększeniu obciążenia pracą pozostałych pracowników może spowodować, że i oni także zechcą renegotjować swoje płace, gdyż ich pierwotne umowy określały mniejszą ilość pracy. Można spróbować tak zreorganizować pracę, aby ta sama liczba pracowników przy takiej samej ilości pracy zapewniła uprzednio zaplanowany zysk miesięczny. Reorganizacja też jednak kosztuje, podobnie jak zakupienie i użytkowanie maszyny, która ewentualnie pozwoliłaby na zwiększenie zysku bez wzrostu zatrudnienia i zwiększenia obciążenia in-

nych pracowników. Może jednak tańsze będzie zachowanie poziomu zysku przez zatrudnienie pracownika i podniesienie ceny? Poza tym wprowadzenie systemu podatkowego będzie bodźcem do renegotjacji płac przez już zatrudnionych pracowników, gdyż ich płace netto się zmniejszą, a co za tym idzie również ich siła nabywcza a wraz z nią poziom życia. Jeżeli do tego obrazu dodamy silne związki zawodowe, to utrzymanie płac na pierwotnym poziomie będzie mało prawdopodobne.

Kiedy spojrzymy na tak zarysowany obraz sytuacji decyzyjnej głównych stron umów o pracę hipoteza o niszczącym wpływie klina podatkowego na poziom zatrudnienia wydaje się być niezbyt przekonująca. Opiera się ona przede wszystkim na modelu doskonałego rynku pracy, gdzie towarem jest praca, a ceną – płaca oraz na tym, że istnieje wiele substytutów pracy, co oznacza wysoką elastyczność popytu na nią (wzrost ceny powoduje dużą i szybką reakcję popytu). Ponadto uwzględnia się znowu tylko i wyłącznie koszt zatrudniającego, bez brania pod uwagę innych aspektów sprawy. Wstrząs cenowy, czyli nagły wzrost ceny ze względu na czynnik zewnętrzny w postaci wzrostu podatku (pozapłacowych kosztów pracy) przy stałej podaży pracy powinien spowodować zmniejszenie popytu na nią, czyli spadek zatrudnienia (np. część zatrudniających nie zatrudni nowych pracowników lub zwolni niektórych już zatrudnionych). Poziom zmniejszenia popytu na pracę zależny jednak będzie od dostępności innych rozwiązań, tzn. jeżeli wszystkie ewentualne substytuty zapewniające zachowanie planowanego poziomu zysku okażą się droższe od zatrudnienia pracownika za wyższą płacę, to nie powinniśmy oczekiwać w ogóle zmniejszenia popytu na pracę.

Zobaczmy czy powyższe, bardzo uproszczone rozważania, zgodne są z tym, co jest podstawą hipotez o niszczącym wpływie klina podatkowego: „Klasyczna teoria ekonomiczna mówi, że rynek pracy powinien mieć naturalną tendencję do pozostawania w stanie równowagi, a wysokie bezrobocie powstaje, gdy płace nie są dość elastyczne. Stąd zmniejszony popyt na pracę z powodu spowolnienia gospodarki lub wzrostu klina podatkowego może powodować trwały wzrost bezrobocia tylko wtedy, gdy cięcia płac nie będą wystarczająco duże” (Góra, Radziwił, Sowa, i Walewski, 2006, s. 7). Pomińmy interesujące pytanie o to, co mówi na ten temat nieklasyczna teoria ekonomiczna, widzieliśmy wyżej, że przewidywania klasycznej teorii trudno zweryfikować empirycznie tam, gdzie powinny być najbardziej wi-

doczne. Założono tu, że wzrost klina podatkowego spowoduje zmniejszony popyt na pracę, zgodnie z tym co napisałem wyżej. Ten popyt nie zmniejszyłby się gdyby płace były elastyczne, tzn. gdyby w naszym przykładzie zatrudniający mógł nadal zatrudniać pracownika za 2000 zł miesięcznie, zachowując poziom zysku 3000 zł po wprowadzeniu systemu podatkowego, który sprawi, że zatrudniony otrzyma płacę o 800 zł niższą. Równie zasadne wydaje mi się pytanie o elastyczność poziomu zysku. Popyt na pracę nie zmniejszyłby się, gdyby zysk był elastyczny, czyli zatrudniony podniósł płacę pracownika do 3333 zł, zgadzając się na zmniejszenie swojego zysku o 1333 zł.

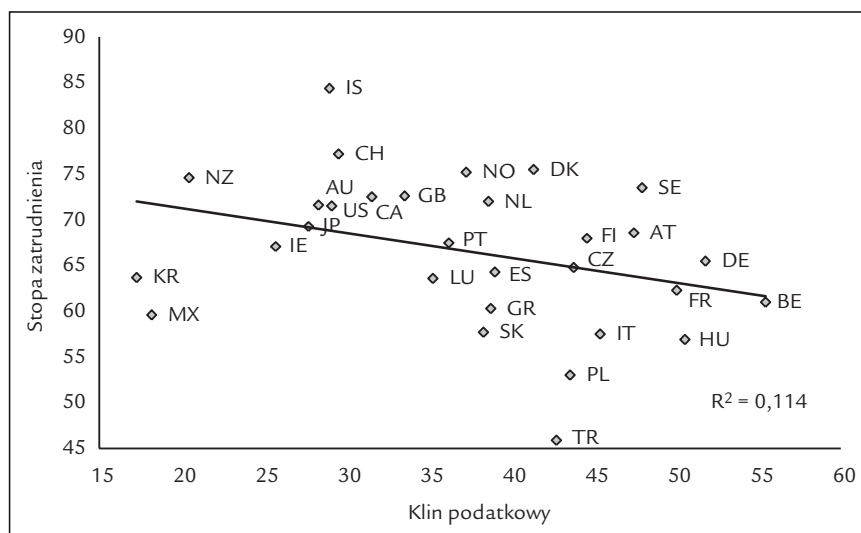
Przy takim przedstawieniu sprawy mamy grę o sumie zerowej, tzn. albo 800 zł straci pracownik ze swojego wynagrodzenia, albo zatrudniający straci 1333 zł. Pomijam oczywiście korzyści, jakie odniosą oni z tych 800 zł przy sytuacji pierwotnej lub 1333 zł po podniesieniu płacy, przeznaczonych na realizację celów wspólnych ważnych dla obu stron umowy i finansowanych z podatków. Przy założeniu o egoizmie obu stron i braku trzeciego wyjścia musi dojść do renegocjacji umów o pracę, w których silna strona pracownicza wymusi obniżenie poziomu zysku i zachowa swoją wartość nabywczą, albo silna strona zatrudniających zachowa poziom zysku i wymusi obniżenie wartości nabywczej płac, oczywiście są możliwe rozwiązania pośrednie, gdy obie strony tracą w różnych proporcjach. Jeżeli zwołimy założenie o braku trzeciego wyjścia, czyli istnieje sposób przerzucenia kosztów na trzecią stronę, np. poprzez podniesienie cen, to można się spodziewać jeszcze innego rozkładu kwoty 1333 zł z naszego przykładu, np. 200 zł straci pracodawca, 200 zł pracownik i 400 zł, a resztę konsument, ale takie rozwiązanie w skali całej gospodarki przyczyni się tylko do dodatkowego obniżenia realnej wartości zysków i płac.

Całe powyższe rozumowania można próbować unieważnić stwierdzając, że rozróżnienie na zysk zatrudniającego i płacę zatrudnionego nie ma sensu, tzn. w obu przypadkach mamy do czynienia z wynagrodzeniem czynnika pracy. Wówczas jednak nie ma też sensu mówienie o rynku pracy, gdyż trudno mówić o stronie popytu, kto wówczas kupuje cudzą pracę i po co? Na rynku są sprzedawcy i nabywcy, a na rynku pracy nabywcami są ci, którzy chcą wynająć cudzą pracę do osiągnięcia swoich celów. W neoklasycznej ekonomii zakłada się, że ostatecznym ich celem jest osiągnięcie maksymalnego poziomu zaspokojenia własnych pragnień poprzez maksymalizację

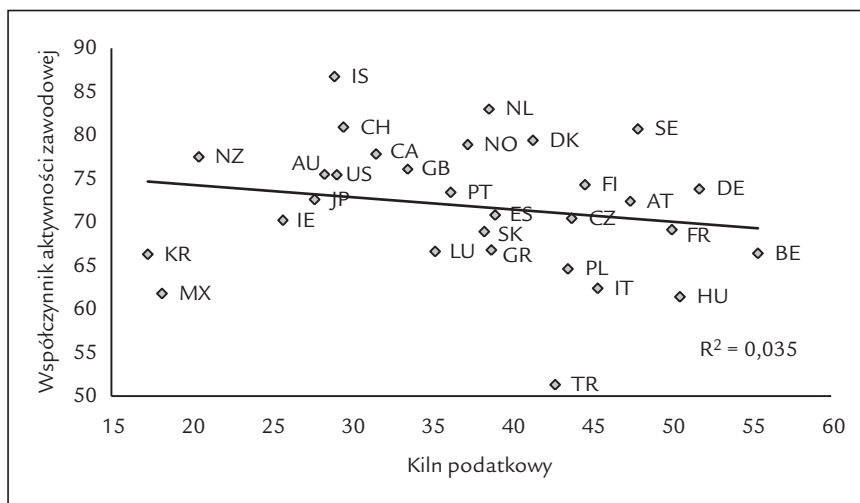
zysku. Oczywiście jego brak oznaczać może straty i wówczas wynajmowanie pracy innych ludzi jest nieopłacalne, niemniej jednak pomiędzy nieopłacalnością a mniejszym lub większym poziomem zysku jest jednak zasadnicza różnica. Pojawia się więc pytanie, jaki poziom zmniejszenia zysku sprawi, że popyt na pracę wyraźnie zacznie się zmniejszać.

Zobaczmy teraz, jakie ma potwierdzenie empiryczne hipoteza o niszczącym wpływie klina podatkowego na poziom bezrobocia i zatrudnienia. Po pierwsze, trudno znaleźć dowody na to, że występuje silny związek między ogólnym poziomem podatków i składek a ogólnym poziomem zatrudnienia. Na podstawie danych OECD o klinie podatkowym i trzech wskaźnikach sytuacji pod względem zatrudnienia (stopa zatrudnienia, współczynnik aktywności zawodowej i stopa bezrobocia dla ludności w wieku 15–64 lat) przedstawie trzy wykresy (dane dla Holandii i Szwecji za 2004) (OECD 2006a, OECD 2006b).

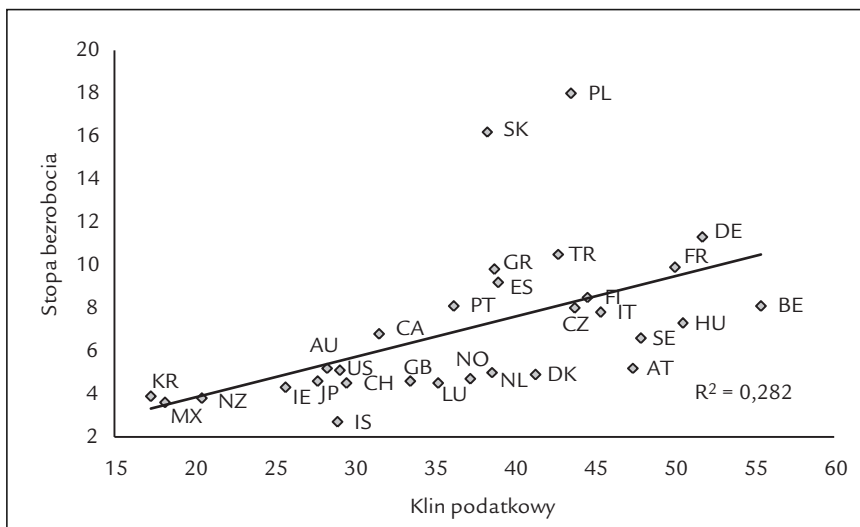
Wykres 6. Klin podatkowy i stopa zatrudnienia w państwach OECD (2005)



Źródło danych: OECD (OECD, 2006a, 2006c).

Wykres 7. Klin podatkowy i współczynnik aktywności zawodowej w państwach OECD (2005)

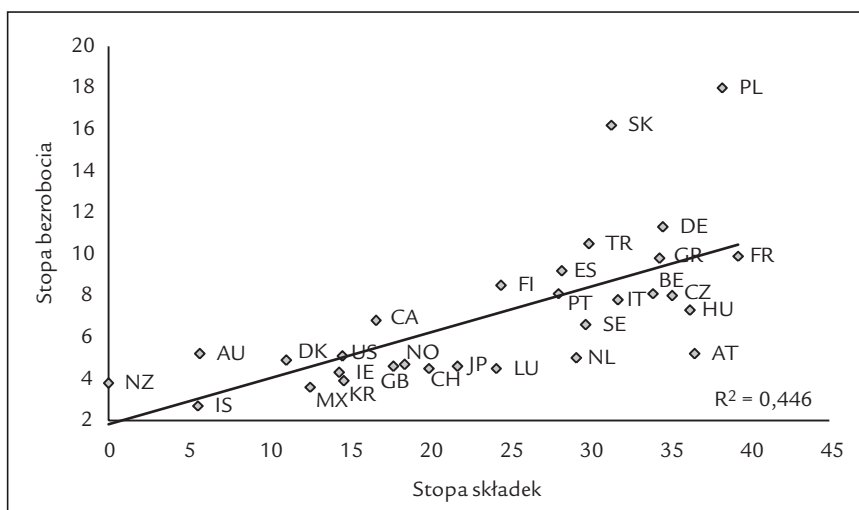
Źródło danych: jw.

Wykres 8. Klin podatkowy i stopa bezrobocia w państwach OECD (2005)

Źródło danych: jw.

Jak widać na przedstawionych wykresach związki między klinem podatkowym a dwoma pierwszymi wskaźnikami sytuacji na rynku pracy nie są zbyt silne. Współczynniki korelacji liniowej w tych dwóch przypadkach wynosiły: $-0,339$ i $-0,188$, a wartość współczynników korelacji rang Spearmana: $-0,353$ i $-0,215$. Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku ostatniego wykresu, na którym od razu widać, że punkty danych tworzą wyraźniejszy wzór, pierwszy współczynnik korelacji wynosił $0,532$, a drugi $0,721$. Wniosek z takiej analizy jest następujący: związek klina podatkowego z ogólnym poziomem zatrudnienia i aktywności zawodowej w krajach OECD jest słaby, ale w przypadku stopy bezrobocia mamy już do czynienia ze związkiem silniejszym. Lepiej to widać, gdy weźmiemy pod uwagę sumę stóp składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracownika i pracodawcę, a głównie ten aspekt sprawy nas tu interesuje. Tym razem wykres wygląda następująco.

Wykres 9. Stopa składek na ubezpieczenie społeczne i stopa bezrobocia w państwach OECD (2005)



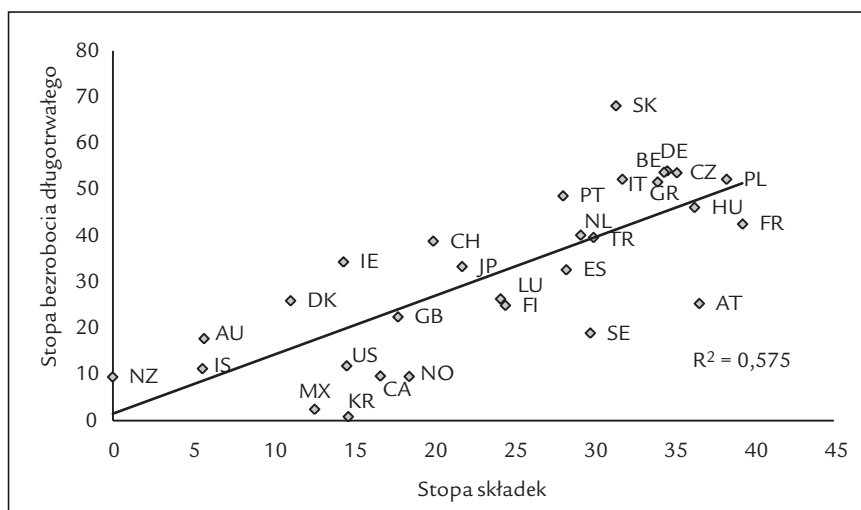
Źródło danych: jw.

Współczynniki korelacji wynoszą tym razem odpowiednio $0,668$ i $0,764$, a więc nieco wzrosły po odjęciu ze wskaźnika klina podatkowego stopy podatków. Uzasadnione jest więc stwierdzenie ogólne, że im większe

obciążenia płac składkami na ubezpieczenia społeczne, tym wyższy poziom bezrobocia lub odwrotnie. W przypadku Nowej Zelandii sytuacja jest dość specyficzna, gdyż z danych OECD wynika, że stopa składki na ubezpieczenie społeczne jest tam zerowa i pod względem stopy bezrobocia kraj ten zajmuje jedno z lepszych miejsc z wynikiem 3,8%, jednak nie jest ono zerowe, a więc są też inne czynniki powodujące bezrobocie. Pod względem stopy zatrudnienia i współczynnika aktywności zawodowej Nowa Zelandia również zajmowała wysoką pozycję w tej grupie krajów.

Ze względu na to, że ogólny wskaźnik bezrobocia ujmuje też osoby krótkotrwale bezrobotne, a problemem jest dopiero długotrwale pozostawanie bez pracy, spójrzmy jeszcze czy równie wyraźny związek występuje między stopą składek na ubezpieczenia społeczne a stopą bezrobocia powyżej 12 miesięcy (dane dla Islandii i Szwecji z 2004, dane dotyczące Luksemburga na małej próbie).

Wykres 10. Stopa składek na ubezpieczenie społeczne łącznie i stopa bezrobocia długotrwałego w państwach OECD (2005)



Źródło danych: jw.

Współczynnik korelacji liniowej ponownie wzrósł do wartości 0,758, a drugi współczynnik korelacji rang tylko minimalnie zmniejszył się do 0,757.

Musimy więc przyznać, że hipoteza o tym, że wyższa stopa bezrobocia (w tym groźniejszego bezrobocia długotrwałego) może być skutkiem ubocznym polityki społecznej, której finansowanie oparte jest przede wszystkim na wysokich obowiązkowych składkach ubezpieczeniowych związanych z płacami, znajduje wstępne uzasadnienie w obserwacji danych z państw OECD za 2005 r. i analizie korelacji między nimi. Zespół Marka Góry przywołuje na poparcie tej tezy o wiele bardziej zaawansowane metodologicznie badania (Francesca Daverio i Guida Tabelliniego³) na większym zbiorze danych z krajów OECD, miały one dostarczyć „bardzo przekonujących dowodów” w tej sprawie (Góra, Radziwił, Sowa i Walewski, 2006, s. 23).

Analizy tego zespołu w Polsce miały pokazać m.in., że wpływ klina podatkowego może być silniejszy w przypadku pracowników o niższym wykształceniu, ale określili oni swoje metody jako „elementarne”, w interesującym nas zakresie była to „prosta symulacja charakteryzująca zmienność związku między klinem podatkowym i zatrudnieniem w zależności od wydajności pracownika”, stąd też wniosek, który mógłby być skromniejszy: „...dlatego konkluzje nie mogą być traktowane jako wszechstronny dowód na niszczącą rolę klina podatkowego na niewykwalfikowanych lub innych mniej wydajnych grup pracowników” (tamże, s. 50). Mimo bardzo przekonujących lub nieco mniej przekonujących dowodów na destrukcyjny wpływ klina podatkowego zawartych w cytowanej pracy można stwierdzić, że pominięła ona szeroko dostępne wyniki innych badań, w świetle których wstępnie przekonani może zmieniać zdanie.

Na koniec tego punktu odwołam się do próby weryfikacji hipotezy o zasadniczym wpływie instytucji rynku pracy na poziom bezrobocia, która zawierała też krytyczny przegląd sześciu innych badań, co czyni ją bardziej przekonującą niż stwierdzenia zawarte w pracy zespołu Góry. Dean Baker i inni podsumowali zastane badania w taki sposób: „Cała ta literatura jest powszechnie postrzegana jako dostarczająca silnych dowodów za hipotezą sztywnego rynku pracy, ale z bliższej analizy wiodących tekstów wy-

³ Wyniki tych badań oraz podobnych z mocnymi wnioskami na temat zasadniczego wpływu klina podatkowego na rynek pracy były krytykowane ze względu na niespójność z licznymi dowodami płynącymi z badań przekrojowych, powodem miały być pominięte zmienne, a także z danymi na temat elastyczności podaży pracy (Faggio i Nickell, 2006, s. 1).

nika, że w rzeczywistości dowody nie są jednoznaczne, co też przyznają niektórzy z ich autorów” (2002, s. 43). Po czym prezentują oni zestawienie badanych zmiennych i wyniki oszacowania ich wpływu (korelacje). Wszystkie badania potwierdziły oczekiwany wpływ tylko dwóch zmiennych – klina podatkowego i okresu wypłacania zasiłków dla bezrobotnych. W tym pierwszym przypadku szacunki były zróżnicowane – wzrost klina podatkowego o dziesięć punktów procentowych powodował wzrost bezrobocia od 0,9 do 2,1 punktu procentowego.

Zespół Bakera sam przystąpił do analizy uzupełnionych danych z okresu 1960–1999 (dysponowali oni też zbiorami udostępnionymi im przez niektórych autorów wcześniejszych analiz) i opatrzył je takim wnioskiem: „nasze wyniki dostarczają niewielkiego poparcia do powszechnie wyznawanego poglądu o wpływie sztywności rynku pracy” (tamże, s. 48), a dalej „... dają one słabe wsparcie dla tych, którzy popierają szerokie reformy mające na celu deregulację rynków pracy w państwach OECD” (s. 51). Interesujący nas tutaj wpływ klina podatkowego jest nieznaczący w całym okresie 1960–1999, a przy podziale tego okresu na dwa podokresy negatywny wpływ widać tylko w latach 1960–1984. Z pozostałych zmiennych uznawanych za wskaźniki instytucjonalnej sztywności zwiększanie centralnej koordynacji negocjacji między przedstawicielami pracodawców i pracowników związane jest ze zmniejszaniem się stopy bezrobocia (tego jednak eksperci OECD nie biorą pod uwagę przy swoich zaleceniach, co podkreślają autorzy). Podobnie, wyższe stopy zastąpienia redukują bezrobocie, o ile nie towarzyszy im bardzo długi okres wypłacania, a sam ten okres też związany jest z niższym bezrobociem, o ile nie towarzyszą mu bardzo wysokie stopy zastąpienia (tamże).

Ponadto Baker i inni próbowali oszacować wpływ reform zalecanych przez OECD na zmniejszenie poziomu bezrobocia i uznali, że jest on „bardzo trudny do określenia i może być zupełnie nieznaczący” (s. 56). Na koniec dodali, że ewentualne koszty zatrudnieniowe ochrony pracy, o którą walczył przecież ruch robotniczy przez dziesiątki lat, nie są zestawiane z jakimikolwiek korzyściami, czemu sprzyja koncepcja przedstawiająca zatrudnionych, którzy egoistycznie chronią się przed bezrobociem kosztem całej reszty (teoria insajderów i autsajderów).

Na koniec należy wspomnieć o jeszcze nowszych analizach, w których główną zmienną zależną nie była stopa bezrobocia, ale stopa cywilnego za-

trudnienia, uzasadniono to tym, że stopa bezrobocia nie uwzględnia poziomu bierności zawodowej (Bradley i Stephens, 2006). Badano dane z podobnego okresu (1961–1999), ponadto autorzy tych badań zastosowali w części nowe wskaźniki dla zmiennych charakteryzujących sztywność rynku pracy i oddzielili wskaźnik obciążenia podatkowego i składowego (ale to mierzone było nie udziałem w kosztach pracy, ale jako procent PKB). Ich wyniki w części są zgodne z wnioskami zespołu Bakera, np. w odniesieniu do pozytywnego wpływu centralizacji rokowań zbiorowych oraz wysokich stóp zastąpienia przy krótkim okresie wypłacania zasiłków na poziom zatrudnienia. Niemniej jednak w części dotyczącej wpływu wskaźnika składek ubezpieczeniowych stwierdzono m.in., że przejście od poziomu Niemiec (14%) do poziomu Danii (1%) da wzrost zatrudnienia o 6,3% (s. 17). Nie zostały potwierdzone hipotezy o wpływie podatków i zróżnicowania płac na poziom zatrudnienia⁴.

We wszystkich tych badaniach stosowano metodę analizy regresji, ma ona pewne ograniczenia w przypadku wnioskowań przyczynowo-skutkowych i stąd pytanie o to, jakie wyniki można osiągnąć, stosując inne metody przynajmniej potencjalnie części tych wad pozbawione. Wstępną odpowiedź dostarcza praca porównawcza oparta na koncepcji zbiorów rozmytych (14 krajów OECD, w latach 1979–1995). Autorzy stwierdzają w podsumowaniu tych badań, że istnieją dwie drogi przyczynowe prowadzące do niskiego poziomu osiągnięć zatrudnieniowych (w prywatnym sektorze usług i nisko płatnych miejsc pracy): pierwsza to łączne występowanie niewielkiego zróżnicowania płac niskich oraz wysokie koszty pozapłacowe pracy, a druga wiąże się z hojnymi zasiłkami dla bezrobotnych (Epstein, Duerr, Kenworthy, i Ragin, 2007, s. 17–18). Były to trzy z sześciu uwzględnionych przyczyn, a więc można stwierdzić w świetle tych badań, że za złe wyniki zatrudnieniowe w tej grupie krajów i w tym okresie nie odpowiadały: wysoki wzrost płac, silna ochrona zatrudnienia oraz wysoki udział zatrudnienia w sektorze publicznym (hipoteza wypychania).

Wychodząc poza badania porównawcze, możemy jeszcze spojrzeć na interesujące studium przypadku z Finlandii (Virjo, 2007). Cel tego badania dobrze oddaje tytuł artykułu, w którym autor przedstawiał jego wyniki: „Czy ubezpieczenie od bezrobocia czyni ludzi biernymi?”. Okazało się, że

⁴ Więcej analiz tego rodzaju omawiam w innym miejscu (Szarfenberg, 2007a).

jednak czyni, ale poziom tego efektu został uznany przez badacza za niewielki, można go przy tym interpretować jako cenę za osiągnięcie innych celów, takich jak elastyczność, bezpieczeństwo socjalne oraz łagodzenie ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Eksperti OECD przyznali w końcu, że sukces w działaniach na rynku pracy można było odnieść, stosując się do zaleceń *Jobs Study* z 1994 r., jak i nie stosując się do nich. W tym ostatnim przypadku mamy dodatkową korzyść, polegającą na zmniejszeniu nierówności dochodowych. W skrócie *Employment Outlook 2006* czytamy, że „Inne kraje [niestosujące się do zaleceń], które odniosły sukces, charakteryzują się silnym naciskiem na skoordynowane negocjacje zbiorowe i dialog społeczny oraz oferują hojne świadczenia socjalne, a jednocześnie aktywizują osoby poszukujące pracy, zapewniając im możliwości uczestnictwa w szkoleniach i programach aktywizacji zawodowej. W krajach tych przepisy dotyczące zatrudnienia są bardziej restrykcyjne niż w przypadku innych krajów, które odniosły sukces w tej dziedzinie. Osiągnęły one wysoki poziom zatrudnienia i niską rozbieżność dochodów, ale odbyło się to kosztem wysokich nakładów budżetowych” (OECD, 2006b, s. 5). Ostatnie zdanie oznacza, że wysokie nakłady budżetowe nie przeszkadzają w sukcesach gospodarczych, zatrudnieniowych i społecznych.

Ostrożny wniosek, jaki można wyciągnąć na podstawie tego przeglądu, jest następujący: dowody na to, że wszystkie instytucje związane z polityką społeczną mają wysoce szkodliwy wpływ na poziom zatrudnienia, nie istnieją, niektóre instytucje mają wpływ pozytywny, wpływ innych jest nieznaczący, a tam, gdzie jednak stwierdzono wpływ negatywny, dowody są niejednoznaczne i zależne od zastosowanych wskaźników (przypadek klina podatkowego), mają też niewielki poziom.

3.8. Sprawiedliwość kontra indywidualny dobrobyt

Pozostał mi do omówienia wkład do tej dyskusji, jaki na gruncie teoretycznym wnieśli Louis Kaplow i Steven Shavell z ich formalnym dowodem na to, że przyjęcie innej zasady niż zasada Pareto, zakładająca maksymalizację in-

dywidualnego dobrobytu w społeczeństwie, może spowodować ustanowienie takiego rozwiązania w polityce publicznej, które zmniejszy dobrobyt wszystkich. Na początku swego artykułu wyrażają oni credo ekonomicznej oceny polityki społecznej: „Ekonomiści zwykle oceniają polityki społeczne na podstawie indywidualistycznego pojęcia dobrobytu społecznego, z którego wynika, że liczy się tylko ich wpływ na użyteczności jednostek” (2001, s. 281). Odejście od tej praktyki może mieć poważne konsekwencje: „każde dające się pomyśleć pojęcie dobrobytu społecznego, które nie opiera się wyłącznie na użyteczności jednostek będzie czasem wymagało przyjęcia polityki, która pogorszy sytuację każdej osoby... w pewnych warunkach pożądanym społecznie będzie pogorszenie sytuacji każdego” (s. 282).

Wobec tego, że na ogół politykę społeczną uznaje się za instrumentalnie podporządkowaną wartościom, takim jak równość i sprawiedliwość, to przy jej ocenie właśnie te kryteria wydają się istotne. W przestrzeni indywidualnych użyteczności istotny jest ich rozkład pomiędzy poszczególne osoby i grupy oraz wpływ na ten rozkład polityki społecznej. Dając absolutny priorytet równości rozkładu pewnej wielkości, zawsze będziemy preferować bardziej równe rozkłady niezależnie od siły przekonywania tego, kto będzie dowodził, iż bardziej nierówny rozkład poprawi indywidualną użyteczność każdego z osobna. Przykładowo, mając wybór między podziałem 300 zł na równe części i podziałem 1000 zł na części nierówne, będziemy preferowali ten pierwszy, mimo że sytuacja wszystkich przy drugim podziale może się poprawić, np. każdy dostanie więcej niż 100 zł. Już w ten sposób możemy stwierdzić, że absolutny priorytet dla polityki równości w pewnych warunkach może oznaczać, że sytuacja wszystkich pogorszy się, co jest sprzeczne z zasadą Pareto, ale też intuicyjnym sądem, że poza równością liczą się też inne względy, w tym taki, ile przypadnie w udziale każdej jednostce z osobna.

Kaplow i Shavell dowodzą nie tylko tego, że przedkładanie równości rozkładu indywidualnych użyteczności nad zasadę ich maksymalizacji może się skończyć poważnym naruszeniem tej drugiej. Twierdzą również, że uwzględnienie jakiegokolwiek innej zasady może mieć takie konsekwencje. Innymi słowy, dla nich absolutny priorytet powinna mieć zasada Pareto (czyli wszystkie inne możliwe do pomyślenia kryteria oceny polityki społecznej nie powinny być stosowane), gdyż tylko wtedy uda się uniknąć takich rozwiązań, na których wszyscy mogą stracić. Ich dowód ma charakter formalny i teoretyczny, przy czym odwołują się do teorii wyboru społeczne-

go i pojęcia funkcji dobrobytu społecznego. Jest ona określona na zbiorze wszystkich możliwych stanów społeczeństwa złożonego z pewnej liczby jednostek. Jeżeli zaczniemy porównywać stany społeczne pod względem samopoczucia tych jednostek (ich subiektywnego postrzegania własnego dobra), a innymi słowy określać preferencje tych jednostek na zbiorze stanów społecznych, to intuicyjnie za najlepsze uznamy te stany, które będą preferowane przez wszystkich, a za najgorsze te, które wszyscy uważają za najgorsze. Funkcja dobrobytu społecznego odzwierciedlająca uporządkowanie stanów społecznych według preferencji wszystkich jednostek ma charakter indywidualistyczny i utylitarystyczny.

Jeżeli dla wszystkich jednostek stan społeczny x i stan społeczny x' zajmuje taką samą pozycję w uporządkowaniach ich preferencji, to wartość funkcji dobrobytu społecznego x i x' powinny być sobie równe, tzn. stan x nie jest lepszy od stanu x' , ani x' nie jest lepszy do stanu x . Kaplow i Shavell przyjmują to rozumowanie za ważną własność zasady Pareto i stwierdzają, że każda nieindywidualistyczna zasada biorąca pod uwagę coś innego niż preferencje jednostek prowadzić będzie w takich warunkach do nierówności funkcji dobrobytu społecznego, tzn. mimo równości pod względem preferencji jednostek jeden ze stanów społecznych zostanie uznany za lepszy, a drugi za gorszy. Wystarczy teraz wyobrazić sobie trzeci stan x'' , który jest preferowany przez wszystkie jednostki w stosunku do x' , czyli indywidualistyczna funkcja dobrobytu powinna wskazać go jako lepszy od x i x' , jeżeli jednak nieindywidualistyczna funkcja wskazała, że x jest lepszy od x' , a także od x'' , to będzie ona sprzeczna z funkcją Pareto, według której jako lepszy powinien być uznany x'' . Kaplow i Shavell przyjmują, że x'' może być na tyle minimalnie lepszy od x i x' dla wszystkich jednostek, że nie zmieni to uporządkowania stanów społecznych wynikających z przyjęcia nieindywidualistycznej zasady. Typowym przykładem może być dodanie wszystkim po 100 zł, gdy w grę wchodzi zasada równości dochodów, ponieważ dodanie wszystkim tej samej sumy nie zmienia rozkładu dochodu (w artykule mowa o takim rodzaju dobra, którego większą ilość każdy ceni). Jeżeli więc preferowaliśmy x ze względu na to, że rozkład dochodów był tam bardziej równomierny, to nadal będziemy go preferować w stosunku do x'' , gdyż pod względem nierówności dochodu nic się nie zmieni. Z indywidualnego punktu widzenia wszystkich obdarowanych sumą 100 zł lepszy jednak będzie stan x'' .

Dowód dotyczy tylko pewnych szczególnych warunków, w których nieindywidualistyczna funkcja społecznego dobrobytu wyznacza uporządkowanie między dwoma stanami społecznymi sprzeczne z tym, które wynika z funkcji Pareto. Traktowanie równości w sposób absolutny (waga wszystkich innych kryteriów oceny jest zerowa) jest skrajnym stanowiskiem. Co się stanie, gdy wprowadzimy do oceny polityki społecznej również wzgląd na indywidualną użyteczność? Załóżmy, że stan społeczny x charakteryzował się mniejszą nierównością w porównaniu z x' przy takiej samej efektywności, a x'' był pod tym względem lepszy od x' (każdy miał się lepiej). Sytuację pokażę w tabeli.

Tabela 12. Zasada efektywności a zasada równości

Stan	Zasada efektywności	Zasada równości
x do x'	=	>
x' do x''	<	=
x do x''	<	>

Źródło: opracowanie własne.

Oznaczenia zastosowane w tabeli: „>” – lepszy, „<” – gorszy, „=” – ani lepszy, ani gorszy. W skrócie, pod względem równości $x > x' = x''$, czyli $x > x''$; pod względem efektywności $x = x' < x''$, czyli $x < x''$, co daje sprzeczność między tymi ocenami. Jest to sytuacja specyficzna, dlatego dowód Kapłowa i Shavella, co sami przyznają, nie oznacza, że w każdych warunkach będziemy mieli do czynienia ze sprzecznymi ocenami, np. pod względem równości $x = x' > x''$, czyli $x > x''$; pod względem efektywności $x = x' > x''$, czyli $x > x''$. Gdy stoimy w obliczu sprzeczności ocen stanów społecznych ze względu na równość i efektywność, a chcemy jej uniknąć, musimy wybrać, które kryterium będzie dla nas ważniejsze.

Założmy, że sprzeczność zachodzi w następujących warunkach, w stanie x przymiera głodem 50% jednostek, a 50% pławi się we wszelkich luksusach, w stanie x' każdy z tych ostatnich dostał 1000 zł, a w stanie x'' kolejne 1000 zł. Mamy teraz sytuację następującą, pod względem nierówności x jest lepszy niż x' , a ten jest lepszy niż x'' , a pod względem efektywności x' jest lepsze od x , a x'' jest lepsze od x' , czyli dochodzimy do sprzeczności ocen:

$x > x''$ (równość) i $x < x''$ (efektywność). W porównaniu z poprzednim przykładem dodajemy nie wszystkim, ale tylko niektórym, przy czym indywidualna sytuacja nikogo nie pogarsza się, czego wymaga zasada Pareto. Stoiemy teraz przed wyborem, czy mamy kierować się zasadą równości, czy może zasadą efektywności w ocenie, który z tych stanów mamy preferować, a innymi słowy czy lepsza będzie polityka społeczna poprawiająca sytuację bogatych i nie pogarszająca sytuacji ubogich, czy może taka, która pogorszy sytuację bogatych i poprawi sytuację ubogich (wyraźnie już sprzeczna z zasadą Pareto).

Kaplow i Shavell wskazują jednak na to, że wewnątrz stanowiska indywidualistycznego utilitaryzmu uwzględnia się też kwestie nierówności. Można ten problem rozwiązywać tak, jak klasyczni ekonomiści dobrobytu, np. Arthur C. Pigou. Zabranie 2000 zł osobie zamożnej i danie tej sumy ubogiemu w bilansie indywidualnej użyteczności społeczeństwa złożonego z tych dwóch osób da korzyść netto, czyli strata użyteczności bogatego musi być mniejsza niż wzrost użyteczności ubogiego: „...redystrybucja dochodu od bogatych do biednych powiększy dobrobyt społeczny, zakładając, że krańcowa użyteczność dochodu jest większa dla biednych niż dla bogatych” (Kaplow i Shavell, 2002, s. 30). Przy takich założeniach i dodatkowym, które mówi o takich samych funkcjach użyteczności każdej jednostki optymalny będzie całkowicie równy podział dochodu (tamże, przypis 28). Drugi sposób nie wymaga założenia o malejącej krańcowej użyteczności dochodu i polega na przypisaniu większej wagi do indywidualnych użyteczności tych, którzy znajdują się w gorszej sytuacji od innych. Trzecie podejście uwzględniające kwestie redystrybucyjne polega na przyjęciu, że na indywidualną użyteczność niektórych jednostek może mieć wpływ to, jak się wiedzie innym w naszym społeczeństwie, tzn. wzrost redystrybucji poprawi sytuację nie tylko biednych, ale również tych, którym nie jest obojętny ich los (zwalniamy założenie o niezależnych od siebie indywidualnych użytecznościach). Tak czy inaczej, sytuacja, w której bogaci się bogacą, a biedni pozostają w biedzie może być kwestionowana również na gruncie stanowiska Kaplowa i Shavella. W związku z tym jej krytyczny w stosunku do polityki społecznej wydźwięk wydaje się być mniejszy niż można było tego oczekiwać.

Problem pojawia się dopiero wtedy, gdy przyjmiemy, że indywidualne użyteczności są nieporównywalne (takie było stanowisko Vilfredo Pareto i takie stanowisko zajmuje współczesna ekonomia dobrobytu) i powinny

być traktowane jako niezależne od siebie. Wówczas zostaje nam tylko rozwiązanie polegające na przypisaniu większych wag do użyteczności osób znajdujących się w gorszej sytuacji. Uzasadniał je na gruncie teorii umowy społecznej Albert Weale: „dobrobyt społeczny będzie ważoną sumą dobrobytu jednostek, w której wagi będą określały siłę preferencji dla sytuacji uboższych członków społeczeństwa” (1983, s. 87).

Zobaczmy jak wyglądają konsekwencje tej zasady dla kwestii równości dochodów. Załóżmy, że w 2005 r. rozkład dochodów trzech osób A, B i C przedstawia się następująco: 500, 100, 200, a po pięciu latach odpowiednio 700, 90, 300. Ocena, czy sytuacja w 2010 jest lepsza od tej z roku 2005 musi uwzględnić większe wagi dla sytuacji osoby B, która była wówczas najbiedniejsza. Załóżmy, że waga jej sytuacji wynosi 2, a pozostałych 1 (jej sytuacja jest więc dla nas dwa razy ważniejsza). Ważona suma w 2005 równa się 900 ($1 \cdot 500 + 2 \cdot 100 + 1 \cdot 200$), a w 2010 równa się 1180. Oznacza to, że mimo zwiększenia nierówności i pogorszenia sytuacji najbiedniejszego z uwzględnieniem większej wagi dla jego sytuacji stan społeczeństwa z 2010 jest lepszy niż w 2005. Dopiero gdy waga najbiedniejszego będzie 30 razy większa niż waga pozostałych członków społeczeństwa, ważona suma dobrobytu dla obu tych lat wyrówna się i wyniesie 3700 jednostek, dalsze zwiększanie wagi sprawi, że ważona suma dla roku 2005 będzie już większa niż dla 2010. Wynika stąd, że im większy wzrost dochodu tych, którzy nie są najbiedniejsi, tym większe prawdopodobieństwo, że zaakceptujemy wynikające stąd powiększenie nierówności, gdyż nie zrównoważy go większa waga dla najgorzej sytuowanych.

Na gruncie koncepcji Weale’a nie było to może zbyt istotne, gdyż priorytet miało najpierw zapewnienie wszystkim minimum społecznego, jeżeli miało ono poziom 100, to od razu sytuacja z roku 2010 jest uznawana jako gorsza, gdyż doprowadziła do wzrostu ubóstwa. Jeżeli jednak w 2010 osoba najbiedniejsza nadal cieszyła się poziomem życia powyżej minimum, to zastosowanie ma już tylko zasada sumy indywidualnych użyteczności z większymi wagami dla będących w gorszej sytuacji. Jeżeli przyjęlibyśmy zasadę Pareto z założeniem o nieporównywalności dobrobytu, to sytuację z roku 2010 trudno byłoby uznać za postęp, gdyż poprawiło się 2/3 społeczeństwa, a pogorszyło 1/3. Zasada Pareto wymaga co najmniej, aby nikomu się nie pogorszyło.

3.9. U w a g i k o ń c o w e

Na podstawie analiz przeprowadzonych powyżej muszę przyznać, że argumentacja przypisująca polityce społecznej nieefektywność lub też jej sprzeczność z efektywnością albo dobrobytem jest mało przekonująca.

Od strony pojęciowej i teoretycznej efektywność jest pojęciem, które stwarza liczne problemy, co sprawia, że trudno powiedzieć, o jakiego rodzaju i sprzeczność pomiędzy czym chodzi tu krytykom. Ponadto istnieją dowody, że większa równość może przyczyniać się do wzrostu efektywności w jednym z jej najbardziej przekonujących znaczeń.

Nawet gdyby krytycy mieli trochę racji w związku ze stwierdzanym w niektórych badaniach ujemnym wpływem niektórych aspektów polityki społecznej na niektóre aspekty funkcjonowania gospodarki, to nie wydaje się, aby te właśnie aspekty tej pierwszej należały do jej niezbywalnych i definicyjnych właściwości, np. sposób finansowania polityki społecznej, wysokość zasiłków dla bezrobotnych czy zagadnienia współpłacenia są to kwestie techniczne.

Twierdzenie Kaplowa i Shavella okazało się niezbyt groźne dla uzasadnień redystrybucyjnej polityki społecznej, o ile nie przyjmiemy dodatkowych restrykcyjnych założeń. Pomiąłem przy tym część krytyki samej zasady Pareto uzupełnionej zasadą hipotetycznej kompensacji Kaldora-Hicksa, np. paradoks Scitovsky'ego⁵.

⁵ O ograniczonym znaczeniu tego paradoksu dla podważania analizy koszty-korzyści piszą Andrew Schmitz i Richard O. Zerbe Jr. (2007). Drugi z autorów podjął próbę udoskonalenia zasady kompensacji, aby uwzględnić wątpliwości o charakterze technicznym i etycznym, oraz deklaruje, że jego podejście usuwa te pierwsze i przynajmniej część drugich (Zerbe Jr., 2001).

4
POLITYKA SPOŁECZNA
A WOLNOŚĆ

4.1. Wstęp

Niekiedy krytykę polityki społecznej z perspektywy wolności uznaje się za najważniejszą: „Wolność jest tylko jedną z wielu wartości, którym ono [państwo opiekuńcze] służy. Większość argumentów przeciwko *welfare state* opiera się na domniemaniu, że szkodzi ono wolności” (Goodin, 1988, s. 331). Często wolność i efektywność są łączone ze sobą bez głębszej refleksji, czego przykładem jest rozpowszechnione używanie pojęcia wolnego rynku z sugestiami, że to dzięki niemu wolność pojawia się też w wymiarach pozagospodarczych. Nie wydaje się być to słuszne podejście, demokracja nie jest warunkiem koniecznym istnienia rynku, tzn. nie ma logicznych związków między demokratycznym ustrojem a handlem. Określenie wolny handel oznacza taką hipotetyczną sytuację, że nikt nie ogranicza kupujących i sprzedających w zawieraniu jednorazowych lub okresowych umów handlowych. Może to mieć miejsce w każdym ustroju politycznym, o ile będzie on gwarantował swobodę handlu, czyli zawierania takich umów wedle woli stron.

Sprowadzanie wolności do wolnego handlu wydaje się trudnym do uzasadnienia postulatem znaczeniowym, co jest dodatkowym argumentem za tym, aby dyskusję o wolności oddzielić od dyskusji o efektywności lub dobrobycie, a ogólniej od zagadnień związanych z gospodarką i jej funkcjonowaniem.

Jak się okaże utożsamianie prawa do wolności z prawem do własności również można zasadnie kwestionować, m.in. wskazując na potencjalne sprzeczności między realizowaniem celów związanych z ochroną obu tych wartości jednocześnie (własność jako taka nie wydaje się przy tym wartością autoteliczną).

4.2. Rekonstrukcja stanowisk krytycznych

W wypowiedziach na temat związków polityki społecznej z wolnością możemy spotkać takie, z których wynika, że były one co najmniej luźne. Wspominana już w tym kontekście Jolanta Supińska pisała o sześciu wartościach, cztery pierwsze to kolektywizm, równość, bezpieczeństwo i rozwój ludnościowy (wartości biologiczne), a dwie pozostałe to wolność i efektywność, ale te ostatnie „... są to wartości, które polityka społeczna powinna uznać za główne wytyczne swoich przedsięwzięć... cztery pierwsze... zrosły się nierozdzielnie z pojęciem polityki społecznej” (1991, s. 25). W innym ujęciu, Deborah Stone twierdziła, że wszystkie cele w polityce publicznej sprowadzić można do czterech: sprawiedliwość (*equity*), efektywność, bezpieczeństwo i wolność, podkreślając przy tym, że mamy spory zakres wyboru jeżeli chodzi o interpretację każdego z nich (2002, s. 35–131). Z kolei Nicholas Barr wymienia w tym samym kontekście efektywność, sprawiedliwość (*equity*) i sprawność administracyjną (2004, s. 10). Według Supińskiej wolność i efektywność powinny być dopiero uwzględnione (perspektywa końca lat 80.), a więc na ogół nie były, przynajmniej w polskiej myśli polityko-społecznej. Podobne wnioski można wyprowadzić z rozdziału, w którym naszkicowałem typologię definicji polityki społecznej w oparciu o używane w nich pojęcia, które same mają bogatą treść teoretyczną. Wśród nich bardzo rzadko pojawiała się wolność jako taka, a efektywność była raczej ukryta pod pojęciem zaspokojenia potrzeb (podstawowych). Trudno też oddzielić powiększanie wszechstronnego dobrobytu, które wymieniano niekiedy wśród celów polityki społecznej, od zagadnienia efektywności gospodarki.

Spójrzmy teraz co na temat polityki społecznej mieli do powiedzenia tacy heroldowie wolności, jak Friedrich A. von Hayek. Jego poglądy na temat związków między polityką społeczną (przyzwolenie na działalność związków zawodowych, ubezpieczenia społeczne, progresywne podatki dochodowe, budownictwo i planowanie miejskie, polityka rolna) a wolnością (liberalizmem) podsumowuje Janina Godłów-Legiędź tak: „Polityka państwa dobrobytu... zagraża wolności i cywilizacji i jest niezgodna z fundamentalnymi zasadami liberalizmu o tyle, o ile prowadzi do redystrybucji dochodów ukształtowanych przez żywiołowy mechanizm rynkowy... [Hayek]

upatruje w nim [dążenie do realizacji sprawiedliwości społecznej] źródło wszelkich przemian, które uznaje za zagrożenie wolności społeczeństwa... muszą [one] doprowadzić do systemów totalitarnych, w których niemożliwe będzie racjonalne gospodarowanie, a człowiek będzie pozbawiony wolności” (1992, s. 138). Trudno raczej wyobrazić sobie taką politykę społeczną, która nie prowadzi do zmiany rozkładu dochodów rynkowych, czy jednak oznacza to jej całkowite odrzucenie i potępienie? Taka interpretacja wydaje mi się sprzeczna z tym, że Hayek akceptował jednak większość tego, co uznajemy za politykę społeczną lub państwo dobrobytu: „Usprawiedliwiony jest system zabezpieczenia jednostki przed ryzykiem utraty podstawowych warunków życia, ale dopuszczalny jest jedynie system ograniczonego bezpieczeństwa, który zapewniając pewne minimum środków utrzymania, chroni przed dotkliwym niedostatkiem” (tamże, s. 114).

Przedmiotem jego krytyki jest natomiast maksymalistyczna wizja polityki społecznej – „dążenie do bezpieczeństwa absolutnego”, w wyniku czego „...paternalistyczna władza kontroluje większość dochodów społeczeństwa i przydziela je jednostkom w formach i ilościach, które uznaje za zgodne z zasługami i potrzebami” (Hayek za: tamże). Niekiedy uznaje się, że kształt instytucjonalny demokracji parlamentarnej skłania polityków do walki o głosy wyborcze również za pomocą manipulowania polityką społeczną, co powoduje, iż uzasadniona moralnie minimalistyczna polityka społeczna przeradza się w „państwo przemiałowe”, czyli redystrybucję nie do ubogich, ale do silnych grup interesów (Buchanan, 1998).

Dla Hayeka problemem jest jednak nie tyle sama polityka społeczna, co jej nazbyt ambitna wersja z ideałem sprawiedliwości społecznej w tle. Ponadto, głównym argumentem przeciwko niej nie jest jej moralna niewłaściwość, ale spodziewane negatywne skutki dla efektywności ekonomicznej i wolności jednostki. Dlatego też Nicholas Barr zaliczył poglądy von Hayeka, a także Milтона Friedmana do skrajnie liberalnych, ale odróżnił je od krytyk motywowanych etycznie (1993, s. 84–86). Podobne zdanie ma Partha Dasgupta, przytaczając następujący cytat z *Constitution of Liberty* Hayeka: „...jeżeli wynikiem indywidualnej wolności nie będzie ukazanie, że jedne sposoby życia są bardziej pomyślne niż inne, to większość argumentacji za nią zniknie” (Dasgupta, 1986, s. 27).

Przedstawicielem etycznego, tzn. nieinstrumentalnego (wolność nie jest traktowana jako środek do ogólnego postępu), nurtu krytyki polityki

społecznej z punktu widzenia wolności jednostki jest Robert Nozick. Zaczyna on swoją książkę *Anarchia, państwo, utopia* od stwierdzenia: „Jednostki mają prawa... [są one] tak silne i dalekosiężne, że powstaje pytanie, co, jeśli cokolwiek, wolno państwu i jego funkcjonariuszom?” (1999, s. 5). A następnie podkreśla, że jedyna usprawiedliwiona forma państwa nienaruszająca praw jednostek „do niezmuszania ich do robienia pewnych rzeczy” to państwo minimalne, które „... jest najbardziej rozbudowanym państwem, jakie można usprawiedliwić. Każde bardziej rozbudowane państwo narusza ludzkie prawa” (s. 181). Mowa tu głównie o bardzo mocno traktowanym prawie jednostki do wolności i własności na podstawie przekonania, że „...w sensie moralnym życie innych nigdy nie przeważa nad naszym życiem, tak aby można było mówić o jakimś większym ogólnym dobru społecznym... istnieją oto różne jednostki, każda ma odrębne życie, a zatem nikogo nie wolno poświęcać dla innych” (s. 51). Inne prawa natomiast liczą się mniej: „Nikt nie ma prawa, do czegoś, czego urzeczywistnienie bezpośrednio wymaga spożytkowania rzeczy i działań, które są w rozporządzeniu innych” (s. 279).

Zasadnicze zadania państwa polegają więc na ochronie obywateli przed „gwałtem, kradzieżą, oszustwem, narzucaniem zobowiązań itd.” (s. 1). W przypadku innych celów, gdy wydaje się konieczne zmuszenie jednych, aby działali dla dobra innych, lub do działania na rzecz ich własnego dobra, używanie przymusu państwowego jest nieusprawiedliwione, do czego Nozick próbuje przekonać, osłabiając argumenty za państwem bardziej rozbudowanym niż minimalne, a robi to za pomocą logiki i abstrakcyjnych przykładów. Jedyne w całej książce nawiązanie do rzeczywistego działania redystrybucyjnych instytucji odwołuje się do tego, że, „jak się często wskazuje... beneficjentami netto sumy programów rządowych i interwencji gospodarczych w Stanach Zjednoczonych nie są ubodzy”, ale – klasa średnia (s. 319). Nie dość więc, że państwo, w którym polityka społeczna odgrywałaby redystrybucyjną rolę i posługiwała się przymusem nie znajduje filozoficznego uzasadnienia, to jeszcze jego rzeczywiste wyniki są niezgodne z tym, jak je uzasadniają jego zwolennicy.

Nieco inną wersję argumentu o sprzeczności między wolnością i polityką społeczną możemy zrekonstruować na podstawie poglądów Jerzego Ciechańskiego i Leszka Balcerowicza. Pierwszy już w tytule swojego referatu *Socjalne prawa człowieka ideologią nieoliberalną* (2005) sugeruje, że prawa,

które ma realizować polityka, społeczna nie są zgodne z systemem poglądów, w których wolność jest główną wartością. Widzimy to w podkreślaniu nieliberalnych korzeni polityki społecznej: „Ideologiczna inspiracja tego rodzaju odpowiedzialności i działań państwa miała głównie, choć nie tylko, proveniencję lewicową-komunistyczną i socjalistyczną” (tamże, s. 1). W podobnym duchu Leszek Balcerowicz wskazuje na hipotezy, że rozrost polityki społecznej w Europie XX wieku spowodowany był m.in. silnymi wpływami ideologicznymi marksizmu w krajach niekomunistycznych oraz faszyzmu: „Kto był twórcą rozgałęzionego państwa socjalnego? Mussolini we Włoszech – dawny socjalista” (2006b).

Dodatkowe wątki obecne w tekście Ciechańskiego związane są z wykorzystywaniem idei praw socjalnych do ograniczania suwerenności państw, a więc wolności w skali makro: „nie ma naturalnie nic złego w tym, że rządy państw nie mogą bezkarnie gwałcić praw politycznych i obywatelskich. Jednak inaczej sprawa ma się, kiedy organy międzynarodowe weryfikują przestrzeganie praw socjalnych”, szczególnie, że przyciągają one – „tych wszystkich, którzy upatrują klucza do postępu ludzkości raczej w politycznym działaniu rządów niż w działaniu wolnej jednostki” (2005, s. 2). Konkretyzacja tego stanowiska jest już dużo bardziej radykalna: „Dziś jednak, prawa te coraz bardziej służą petryfikacji europejskiego modelu »państwa opiekuńczego«, które nie tylko stało się hamulcem rozwoju, ale także wrogiem wolności” (tamże, s. 1). Polityka społeczna nie tylko powstała i rozwijała się z inspiracji nieliberalnej, ale stała się narzędziem tłamszenia najcenniejszej dla liberałów wartości zarówno wewnątrz poszczególnych państw, jak i na scenie międzynarodowej.

Krytyka polityki społecznej ze względu na wolność przytaczana wyżej dotyczyła głównie tylko tych ograniczeń, które narzucane są obywatelom mogącym sobie bez niej poradzić. Jest jednak również taki rodzaj krytyki, w którym wyrażane są obawy o wolność tych, którym ma ona przede wszystkim służyć: „...programy opiekuńcze prowadzą do powstania paradoksu polegającego na tym, że cel, jakim jest poprawa warunków życia często pozbawia ludzi ich autonomii i możliwości wpływania na te warunki... reformy w zakresie integracji i normalizacji zmniejszają autonomię objętych nimi osób” (Gustavsson i Zakrzewska-Manterys, 1997, s. 191–192). Krytyka ta ma starszą wersję, w której podkreślano, że państwowej opiekuńczości towarzyszy również kontrola zachowań podopiecznych (charakterystyczny

tytuł książki Kazimierza W. Frieskego i Pawła Poławskiego *Opieka i kontrola*, która ukazała się w serii „Biblioteka Pracownika Socjalnego” (1998). Kredo tego sposobu myślenia znajdujemy w klasycznej już pracy Fox Piven i Clowarda poświęconej „[publicznemu] pomaganiu ubogim i jego zastosowaniach do regulowania zachowań ekonomicznych i politycznych ubogich...” (1993, s. xv). Nowsza wersja tej krytyki związana jest z ideą dyscyplinującej polityki społecznej, w której instrumentarium coraz większą rolę zaczynają odgrywać kary i przymus, aż w pewnym momencie może się okazać antyspołeczna¹ (Squires, 1990, s. 1).

W innym sformułowaniu polityka społeczna staje się bardziej paternalistyczna niż w przeszłości, gdyż od tych, którzy chcą z niej skorzystać, wymaga się teraz odpowiednich zachowań, które mają być zgodne z ich dobrem, co wiąże się z nadzorem i kontrolą społeczeństwa nad tym, jak się z nich wywiązują, a w konsekwencji nad ich życiem (Mead, 1997, s. 3). Jest to paternalizm ze świadomością naruszania zasady Johna S. Milla: „jedyny cel dla którego można w sposób usprawiedliwiony stosować władzę wobec każdego członka cywilizowanej wspólnoty, wbrew jego woli, jest zapobieżenie krzywdzie innych” (tamże, s. 4–5). W tym kontekście można też przytoczyć słowa Kanta: „Paternalizm jest największym despotyzmem, jaki można sobie wyobrazić” (za: Berlin, 1994, s. 193). Przedmiotem obaw jest to, że obywatel z podmiotu praw staje się przedmiotem regulacji (Helga Spindler za: Saustowicz, 2004, s. 16). Jeżeli polityka społeczna jest z istoty paternalistyczna, jest też narzędziem despotyzmu.

Podsumowując, polityka społeczna przedstawiana jest jako pojęcie i koncepcja nieliberalna, wymyślona i realizowana w imię wartości innych niż wolność. Jej rozbudowywanie grozi zdławieniem wolności zarówno tych, którzy z niej nie korzystają, jak i jej bezpośrednich beneficjentów. Ponadto jest ona nie do pogodzenia z absolutnym prawem jednostki do wolności i jej owoców.

¹ O antyspołecznej polityce socjalnej w innym sensie pisał też Leszek Balcerowicz: „...w wielu krajach mamy do czynienia z wynaturzeniami tego, co nazywa się polityką socjalną. Bo co to za polityka, nazywana socjalną, która produkuje bezrobocie? Ona jest przecież antyspołeczna” (2002). Patrz rozdział o krytyce efektywnościowej, wątek patologicznych bodźców pojawia się też w rozdziale następnym.

4.3. Wolność, podatki i własność

Libertariańskie ujęcie wolności opiera się na przekonaniu, że człowiek jest wolny, gdy może swobodnie działać i nikt mu w tym nie przeszkadza. Zorganizowanie wspólnego życia wolnych w tym sensie ludzi, powinno być zgodne z zasadą wolności dla każdego, a więc państwo byłoby moralnie uzasadnione tylko jako strażnik wolności obywateli, np. jeżeli ktoś przeszkadza mi w swobodnym działaniu i mimo moich protestów czyni to nadal, to powinienem móc zwrócić się do organów państwa po pomoc. Może ona różnie wyglądać, ale przynajmniej część sposobów jej udzielenia będzie związana z ograniczeniem wolności tego, kto naruszał moją wolność. W ten sposób przynajmniej część interwencji organów państwa naruszająca wolność jednych może być uzasadniona ochroną wolności innych.

Skuteczność działania organów państwa w tym zakresie zależy od zatrudnienia odpowiednio wyszkolonych ludzi, sprzętu i infrastruktury, co oczywiście kosztuje. Kto ma ponieść te koszty? Można twierdzić, że każdy wolny obywatel uzna za rozsądne finansowanie ich ze swojej kieszeni i wszyscy będą to robić z własnej nieprzymuszonej woli, a suma takich datków będzie wystarczająca. Co się stanie jednak, gdy część wolnych obywateli nie będzie miała na to środków, a część po prostu stwierdzi, że są wolni i nie będą płacić lub że stać ich na kupienie sobie ochrony na rynku, więc nie będą płacić podwójnie? Poza tym, część zamożnych obywateli może przekazywać duże donacje, oczekując w zamian łagodniejszego potraktowania naruszeń wolności, których się dopuszczają. W związku z tym organy państwa chroniące wolność mogą być skorumpowane i niedofinansowane i dlatego niezdolne do reagowania na wszystkie zgłoszenia naruszenia wolności, a tam, gdzie zareagują, może być to nieskutecznie i stronnicze. Zwalniając założenie, że państwowa ochrona wolności byłaby bezpłatna, wprowadzenie odpłatności zmniejszyłoby może problemy zbyt niskiego finansowania. Takie rozwiązanie jednak prawdopodobnie zmniejszyłoby też jeszcze bardziej poziom dobrowolnych donacji i uczyniłoby ochronę mniej dostępną dla ubogich obywateli. W związku z tym wszystkim przynajmniej część członków wspólnoty politycznej, którzy nie są w stanie kupić sobie ochrony wolności na rynku byłaby gorzej lub w ogóle niechroniona. Skutkiem tego po-

ziom wolności indywidualnej, jaką mogliby się cieszyć, byłby znacznie ograniczony przez działania innych. W tle jest argument, że całkowicie wolny rynek usług ochrony wolności może być efektywny, ale z pewnością nie zapewniałby wszystkim takiego samego poziomu ochrony, a niektórym nie zapewniałby żadnej.

W ten sposób dochodzimy do wstępnego uzasadnienia przynajmniej części podatków, w szczególności tych, z których środki będą przeznaczone na system ochrony wolności dla wszystkich. Twierdzenie, że podatki zawsze i wszędzie sprzeczne są z indywidualną wolnością opodatkowanych, nadal może być przekonujące². Ktoś nam przeszkadza w swobodnym dysponowaniu całą naszą własnością, nakazując oddanie jej części pod groźbą kary, jeżeli tego nie zrobimy. Nie przekraczając horyzontu jednostki przypomina to rozbój. Gdy jednak myślimy o tym, jak zorganizować życie obywateli w państwie (rozumianym jako wspólnota wolnych ludzi), aby każdy z nich mógł cieszyć się wolnością indywidualną, a przynajmniej jakimś minimalnym jej poziomem, opodatkowanie może być uzasadnione właśnie ze względu na ochronę tak rozumianej wolności przed naruszeniami ze strony innych. Siła tego uzasadnienia tkwi w hipotezie, że nie ma lepszego sposobu zorganizowania systemu ochrony wolności w państwie niż poprzez powołanie do tego wyspecjalizowanych organów oraz zapewnienie im źródeł finansowania z obowiązkowych podatków. Nie oznacza to, że jest to system bez wad, np. organy państwa mogą nadużywać swoich uprawnień (na to odpowiedzią jest m.in. ich szeroko rozumiana demokratyczna kontrola), oznacza jednak, że każdy inny system (np. całkowicie wolnorynkowy z działalnością czysto społeczną, tzn. państwo dba tylko o konkurencyjność rynku usług ochrony wolności) w warunkach zurbanizowanych i pluralistycznych społeczeństw będzie miał gorsze wyniki. Jest to więc teoria potencjalnie testowalna empirycznie.

² Uważam jednak, że dotyczy to tylko tych, którzy nie zgadzaliby się płacić na system ochrony wolności w sytuacji braku podatków, tzn. nie narusza wolności indywidualnej narzucony z góry obowiązek, jeżeli jej podmiot uważa ten obowiązek za słuszny. Jeżeli więc uznają opodatkowanie za usprawiedliwione, to nie narusza ono mojej wolności, choćbym uległ pokusie niepłacenia dobrowolnych datków o takiej samej wysokości, gdyby nie było opodatkowania. Tu jednak pojawia się dodatkowa kwestia nie tyle uzasadnienia podatków, co ich wysokości oraz wolności naruszanej nie przez podatki jako takie, ale przez podatki uważane za zbyt wysokie.

Obrona przed opodatkowaniem odwoływać się może do nienaruszalności prawa własności, ale jest ono wtórne wobec warunków związanych z ochroną prawa do wolności, tzn. tylko własność uzyskana bez naruszania wolności innych jest usprawiedliwiona i tylko do takiej własności mam prawo (uwzględni, że taki jest sens teorii sprawiedliwości Nozicka). Poza tym prawo własności może wchodzić w konflikt z prawem do robienia tego, co chcemy bez ograniczeń ze strony innych (Cohen, 1981)³. Wyobraźmy sobie, że cała ziemia została podzielona na działki między wszystkich ludzi i każdy jest na swojej działce, w ramach mojego prawa do swobody przemieszczania się wkraczam na działkę kogoś innego, gdyż nie mam innej możliwości. Zakładając, że żaden z właścicieli działek sąsiadujących z moją nie wyraża zgody na naruszanie swojej własności poprzez wchodzenie na nią, nie mogę się przemieszczać bez naruszania ich prawa do własności i do decydowania o niej. Jeżeli teraz wezwane do rozstrzygnięcia konfliktu organy państwa przyznają rację im, a nie mnie, to tym samym prawu własności zostanie dane pierwszeństwo przed prawem do wolności, gdy jednoczesna ich realizacja wchodziła ze sobą w konflikt. Dla libertariańskiego zwolennika wolności negatywnej to rozwiązanie musi być błędne, więc powinien on przyznać, że ochrona prawa do własności może naruszać wolność negatywną, a z jego punktu widzenia priorytet powinna mieć ochrona nie własności, ale wolności, gdy dochodzi do braku możliwości ich jednoczesnej realizacji.

Drugi argument Cohena nawiązuje do dwuznaczności pojęcia wolności negatywnej, gdy nie każde jej ograniczenie narzucane przez innych uznaje się za sprzeczne z nią, ale tylko takie, które narusza swobodę robienia tego, do czego mamy prawo. Jeżeli nie uznajemy, że mamy prawo do robienia czegokolwiek (wszystkiego co tylko zechcemy), a uznanie tego byłoby sprzeczne z licznymi ograniczeniami swobody działania, jakie uznaje się za moralnie uzasadnione, np. nie mamy prawa zabijać innych ludzi, więc ograniczanie w tym względzie nie będzie naruszać wolności, to musimy przyznać, że wolność negatywną, lub sprzeczną z nią niewolę, można rozumieć w sposób szerszy (każde ograniczenie ze strony innych to niewola)

³ Od takiej tezy wychodzi też Allan Gibbard i wskazuje na trudności uzasadnienia prawa własności jako prawa naturalnego w ramach stanowiska libertariańskiego (w wersji mocnej, jak i słabszej nawiązującej do Locke'a) [1976].

i węższy (tylko niektóre ograniczenia to niewola). W ten sposób znaczenie pojęcia wolności można sprowadzić tylko do swobody robienia tego, co da się moralnie (i ewentualnie prawnie) usprawiedliwić.

Przyjmując takie węższe rozumienie wolności, możemy uzasadniać, dlaczego ograniczanie swobody działania kogoś, kto narusza moje prawo do legalnie i moralnie zdobytej własności, nie jest ograniczeniem jego wolności. Nie miał on moralnego ani legalnego prawa do tego, a więc nie chodzi tu o niewolę: „...ochrona czyjejś legalnie zdobytej własności nie może ograniczać nikzyjej wolności” (tamże, s. 10). W świetle powyższego przykładu z podziałem całej ziemi na prywatne działki, ułatwia to przypisywanie pierwszeństwa prawu własności przed swobodą działania tych, którzy je naruszają, a przy tym możemy też utrzymywać, że interwencja ochronna państwa nie naruszyła ich wolności, mimo że mogła znacznie ograniczyć swobodę ich przemieszczania się. Dla Cohena nie jest to przekonujące rozumowanie, gdyż wynikałoby z niego, że ktoś prawidłowo i sprawiedliwie skazany na karę pozbawienia wolności i przymusem osadzony w zakładzie karnym nadal powinien być uważany za wolnego. Jest on zniewolony w szerszym sensie (jakikolwiek ograniczenie ze strony innych), ale w węższym sensie jest nadal wolny, gdyż ograniczono tylko swobodę jego działania w zakresie tego, do czego nie ma prawa, czyli w tym przypadku do naruszania własności innych. Sugestia, że chodzi tu o karę, czyli moralnie uzasadnione ograniczenie wolności nawet w ramach tego, do czego mam prawo, to słabość tego argumentu. Może zostać on obroniony powyższym przykładem działek, gdyż skuteczna ochrona prawa własności innych w pewnych warunkach (cała ziemia podzielona jest na działki, nikt nie chce udzielić mi zgody na przejście przez swoją działkę w ramach swobody dysponowania swoją własnością) oznacza w praktyce uwięzienie na mojej działce, nie jest to więc moralnie uzasadniona kara za naruszanie własności innych, ale efekt działania systemu, w którym naruszanie własności uznaje się za ważniejszy problem niż naruszanie wolności. Dla libertaria-
nina, a więc bezkompromisowego zwolennika wolności, taki wynik musi być trudny do przyjęcia, gdyż zmusza go, aby dał pierwszeństwo prawu własności przed prawem do wolności (pomijając ewentualny argument, że jednak uwięzienie na działce jej nie ogranicza). Można tego uniknąć co najmniej tak, że utożsamimy wolność i własność, ale co już trudniej uzasadnić.

Jak w tym kontekście wygląda kwestia, czy opodatkowanie można uzgodnić z wolnością? Gdyby uznać, że opodatkowanie dotyczy własności i nie ma to nic wspólnego z wolnością negatywną wąsko rozumianą, to byłby to dodatkowy punkt zaczepienia. Wolność negatywną naruszają tylko te ograniczenia, które dotyczą działań, do których mamy prawo. Weźmy pod uwagę podatek spadkowy. Załóżmy, że chcemy wszystko, co mamy przekazać naszym dzieciom, do czego oczywiście mamy prawo, jeżeli własność zdobyliśmy moralnie i legalnie, i ktoś zabiera nam z tego 50%. Czy jest to ograniczenie swobody działania w zakresie tego, do czego mamy prawo, skoro nadal możemy swoją własność przeznaczyć dla dzieci, tyle że jest jej mniej? Weźmy pod uwagę podatek dochodowy. Załóżmy, że chcemy wszystkie pieniądze, jakie legalnie uzyskaliśmy, wydać na książki i ustaliliśmy już ich listę, ktoś jednak zabiera nam połowę tej sumy, co oznacza, że trzeba będzie zrezygnować z części zaplanowanych do kupienia książek. Chciałem je kupić, miałem do tego prawo, bo pieniądze moralnie i legalnie należały do mnie, a teraz z części z nich muszę zrezygnować. Czy nie jest to wyraźne ograniczenie swobody działania, do którego mam prawo?

Wolność dysponowania własnością można oddzielić od kwestii uszczerbków na tej własności, które spowoduje opodatkowanie. Ingerencja nie polegała tu na zakazie przekazywania jakiejkolwiek własności dzieciom czy kupowania książek na rynku, a raczej na tym, że nie mogliśmy przekazać czy kupić tyle, ile chcieliśmy, bo połowa poszła na podatek. W sensie wyboru tego, co chcę zrobić z moją własnością, raczej nie doznajemy tu wyraźnych ograniczeń, ale w sensie, wyboru ile tej własności przekazać lub wymienić, już tak. Czy można sprowadzić swobodę działania jedynie do decyzji typu, na co mam wydać uczciwie uzyskane pieniądze, stwierdzając, że ze swobodą tego rodzaju nie mają już związku decyzje, ile mam tych pieniędzy wydać? Samo w sobie ograniczenie wielkości własności jest naturalne i swoboda decyzyjna dotyczy tylko tego, co posiadamy, tzn. nie ogranicza naszej wolności to, że nie możemy sobie kupić tego, na co nas nie stać, lub przekazać komuś więcej, niż mamy. Łatwo to uzasadnić na gruncie wąskiego ujęcia wolności, gdyż kupowanie za ukradzione lub przekazywanie ukradzionego nie wchodzi w zakres swobody działania zgodnego z tym, do czego mamy prawo.

W przypadku podatku jest jednak inaczej, gdyż narzucany jest nam przez innych i dodatkowo ogranicza wielkość własności do naszej dyspozy-

cji, a przez to zmusza do przynajmniej pewnego zmodyfikowania planów konsumpcyjno-dobroczynnych, czego trudno nie uznać za ograniczenie wolności, o ile plany dotyczyły działania w zakresie tego, do czego mamy prawo. Wygląda to na skutek uboczny opodatkowania, a nie na jego główny cel, którym jest m.in. finansowanie systemu ochrony wolności dla wszystkich. Część wolności, którą tracę ze względu na odebranie mi części mojej własności, mogę więc odzyskiwać dzięki działaniu systemu ochrony wolności, który finansowany jest z podatków. System ten nie tylko może mieć pozytywne konsekwencje dla wolności, która jest jego głównym celem, ale w skutkach ubocznych również dla wielkości mojej własności, np. skuteczna ochrona wolności może powodować, że decyzje ludzi będą bardziej racjonalne ekonomicznie i poziom zamożności wszystkich będzie wyższy.

4.4. Wolność negatywna i wolność pozytywna

Obawy o negatywny wpływ polityki społecznej na wolność można osłabić, odwołując się też do innych wątków filozofii wolności. Jeden nich zawdzięczamy Isaiahowi Berlinowi, który komentując poglądy Johna S. Milla stwierdza, że „Odpowiedź na pytanie: »Kto mną rządzi?« [albo „Kto ma rozstrzygać, czym mam być i co mam robić, a czego mi nie wolno?"], jest logicznie odrębna od odpowiedzi na pytanie: »Jak dalece rząd ingeruje w moje sprawy?«. W tej różnicy wyraża się ostatecznie z całą mocą kontrast między dwiema koncepcjami wolności... ” (1994, s. 190). Wolność pozytywna polega na tym, że człowiek jest sam sobie panem, a wolność negatywna, że inni nie przeszkadzają mu czynić, co zechce (tamże, s. 192). Przy czym Berlin zauważa, że o zakresie tej ostatniej nie decyduje jedynie to, że ktoś może wybierać między co najmniej dwiema alternatywami zgodnie z tym, którą woli i podaje przykład wyboru, którego alternatywą są śmierć, tortury czy więzienie. Ogólniej rzecz biorąc, chodzi tu o 1) zmuszanie do wyboru, którego nie chcemy i moglibyśmy uniknąć (czy wybór wymuszony jest wolny?), 2) wybór, w którym są dwie alternatywy, a jedna z nich wiąże się z poważnym zagro-

żeniem dla dobra wybierającego (czy wybór pomiędzy czymś, a deprivacją jest wolny?). Najpierw rozważę uzasadnienia dla polityki społecznej w oparciu o ten problem i wykażę, że politykę społeczną można uznać za instrument przyczyniający się do zwiększania wolności w sensie negatywnym. Następnie pokażę, że polityka społeczna może być również uzasadniana na gruncie koncepcji wolności pozytywnej, co jest dużo częstszą praktyką.

Dla Alberta Weale'a wolność wymaga nie tylko swobody działania, ale również nieobecności możliwej do przewidzenia deprivacji, będącej konsekwencją wyboru. Nie tylko fizyczne ograniczenia bierzemy więc pod uwagę, gdy chodzi o decydowanie, czy ktoś jest wolny, czy też wolny nie jest. Możemy wybierać w sytuacji zagrożenia naszego życia lub innych podstawowych dla nas dóbr, ale według Weale'a nie jest to wybór wolny: „musimy uznać za ograniczenie wolności takie konsekwencje, które pozbawiają jednostek zasadniczych części ich dobra” (1983, s. 52). Jeżeli w zakresie naszego wyboru są dwie alternatywy, z których jedna ma bardzo prawdopodobne skutki, sprzeczne z dobrem wybierającego, to taki wybór wolny nie jest. Czy wolnym jest ktoś, komu ktoś inny przystawia nóż do gardła i daje wybór „pieniądze albo śmierć”? Jeżeli mamy tylko jeden sposób uniknięcia deprivacji, to nie jesteśmy wolni. Weale bezpośrednio nawiązuje do przykładu ubóstwa – jeżeli jedynym sposobem uniknięcia go jest podjęcie pracy, to nie jest to wolny wybór. Aby uznać jakieś działanie za wolne, ograniczenia jakie napotykamy, nie powinny ich determinować, tzn. wyznaczać tylko jednego sposobu postępowania: „takie ułożenie w strukturze ekonomicznej [dalej jest: „lub społecznej”], które ogranicza perspektywy jednostki wyłącznie do deprivacji, oznacza brak wolności” (tamże). Daje to podstawę do wyróżnienia wolności ekonomicznej, której ochrona w zurbanizowanych społeczeństwach opartych na pracy najemnej wymaga ustanowienia prawa każdego do minimum środków pozwalających mu uniknąć ubóstwa, a realizacja tego prawa wymaga państwa wykraczającego poza państwo minimalne Nozicka.

Odróżnienie Berlina wciąż wywołuje dyskusje. Z jednej strony mamy argumenty, że każdą koncepcję wolności można sprowadzić do jej negatywnego rozumienia, jako braku ograniczeń, poprzez uwzględnienie wśród tych ostatnich – poza zewnętrznymi – również wewnętrznych, np. złudzenia, ignorancja, uczucia, a uogólniając wszystko to, co wewnątrz osoby przeszkadza jej w panowaniu nad własnym życiem (Nelson, 2005).

Jest to stanowisko, które spotkało się jednak z krytyką wskazującą, że poza brakiem ograniczeń zewnętrznych i wewnętrznych ważna jest jakość i skuteczność podmiotowości, brak ograniczeń działania nie oznacza, że jego podmiot jest do niego zdolny, do tego potrzebny jest jeszcze dostęp do pewnych podstawowych zasobów (Christman, 2005). Sprowadzenie wolności do koncepcji negatywnej, czyli do możliwości pozostałych po usunięciu pewnych ograniczeń, nie pozwala na dostrzeżenie, iż ludzka podmiotowość to „...zbiór władz i zdolności, które dotyczą rozwoju i wyrazu autentycznego i skutecznego rządzenia sobą. Pewne instytucje polityczne i polityki mogą usuwać lub minimalizować ograniczenia, które napotyka działający, ale nie robić nic w celu ustanowienia lub ochrony tych władz” (tamże, s. 87). Temu ideałowi ludzkiej podmiotowości ma bardziej odpowiadać pojęcie autonomii z naciskiem na „zdolności do krytycznej samorefleksji w rozwijaniu systemów wartości i planów działania. Takie zdolności nie pojawiają się jedynie w sposób naturalny, muszą być rozwijane poprzez różne procesy z zaangażowaniem zasobów edukacyjnych, społecznych i osobistych” (tamże).

Do podobnych wniosków doszedł też Weale, o którego koncepcji wolności ekonomicznej pisałem wyżej. Zasada równej autonomii członków wspólnoty politycznej wymagała nie tylko polityki minimum bezpieczeństwa socjalnego, ale również minimum edukacyjnego. Wynika stąd, że pojęcie autonomii, zawierające w sobie zarówno negatywne, jak i pozytywne aspekty wolności, może być lepszym uzasadnieniem dla bardziej rozbudowanej polityki społecznej. Niezależnie od tego pokażę teraz, jak można ją uzasadniać w kontekście wolności pozytywnej, opierając się na artykule Dasgupty (1987).

Jeżeli wolność pozytywną będziemy rozumieli jako zdolność do funkcjonowania w społeczeństwie, wśród innych ludzi, to da się wyróżnić pewne rodzaje dóbr, które są w tym kontekście konieczne. Dasgupta nazywa je „dobrami praw pozytywnych” (chodzi o prawa w sensie praw człowieka i obywatela), mamy do nich prawo, gdyż są „konieczne dla wolności pozytywnej”. Obok nich są też dobra praw negatywnych, czyli takie, które są konieczne dla zapewnienia wolności negatywnej (tamże, s. 29). W przypadku tych drugich (np. bezpieczeństwo i skuteczny system prawny) Nozick widzi uzasadnienie dla polityki minimalnego państwa. Do pierwszych zaś należą m.in. żywność i schronienie, opieka medyczna, podstawowa edukacja i sys-

tem higieny komunalnej (polityka zdrowia publicznego). Charakterystyczna różnica między dobrami pierwszego i drugiego rodzaju jest taka, że te pierwsze mają charakter publiczny (w każdym razie rynek może zawodzić w ich efektywnym dostarczaniu), a te drugie – głównie prywatny. W pierwszym przypadku łatwiej uzasadnić, dlaczego mają ich dostarczać podmioty państwowe (np. policja, prokuratura i sądy), gdyż z natury nie opłaca się ich produkować podmiotom nastawionym na odnoszenie przy tym prywatnych korzyści.

Trudności nastręcza natomiast ekonomiczne uzasadnienie polityki społecznej w przypadku dóbr prywatnych, gdyż wtedy za najbardziej efektywny mechanizm uważa się konkurencyjny rynek (jest on również uzasadniany jako instytucja zgodna z wolnością negatywną): „Ale nigdy nie będzie gwarancji, że zapewni on taką ich dystrybucję, że będzie chroniona wolność pozytywna wszystkich obywateli”, tzn. efektywności ekonomicznej może towarzyszyć ubóstwo i bezdomność (tamże). W świetle teorii przypisującej odpowiednią wagę do wolności pozytywnej uzasadniona jest więc „aktywna ingerencja państwa zaprojektowana tak, aby zagwarantować indywidualny dostęp do takich dóbr...” (tamże, s. 33), czyli polityka społeczna.

Przytoczę teraz uzasadnienie dla państwa większego niż minimalne, które zostało oparte na indywidualistycznych założeniach teorii stanu natury Johna Locke’a, które były również punktem wyjścia dla koncepcji Roberta Nozicka. Michael Davis zrekonstruował teorię stanu natury w postaci 6 złożonych zasad (a ściślej dwóch definicji i czterech zasad), z których część odpowiadała teorii sprawiedliwości dystrybutywnej ograniczonej uprawnieniami jednostek, za którą opowiadał się Nozick (Davis, 1987, s. 578; Nozick, 1999, s. 183). Pozostałe dotyczyły definicji produkcji i znajdowania zasobów niemających właściciela oraz zasady nabywania własności z nimi związanej, np. coś, co zostało przez kogoś wyprodukowane, jest jego własnością, coś, co zostało znalezione przez kogoś, a nie należało do nikogo, jest własnością znalazcy. Uzupełnił je ponadto o dwie dodatkowe zasady, które są ważne dla libertarian, takich jak Nozick – zasada wolności, zgodnie z którą te praktyki społeczne, które zwiększają możliwości działania ludzi zgodnie z ich wolą, są bardziej preferowane w stosunku do tych, które są pod tym względem od nich gorsze; oraz zasada maksymalizacji możliwości podporządkowana poprzedniej, która mówi, że te praktyki, któ-

re przyczyniają się dodatkowo do wytworzenia użytecznych dóbr i usług są lepsze od tych, które takich właściwości nie mają.

W rozumowaniu Davisa ważne jest zrozumienie, na czym polega produkcja czegoś, co nie ma namacalnego charakteru (*intangible*), oraz wynikające stąd prawo własności. Polega ona na dodawaniu wartości do tego, co ma charakter namacalny, np. książka napisana na papierze to dodanie wartości do papieru, woda przetransportowana z jednego miejsca w inne to kolejny przykład, w obu chodzi o wartość ekonomiczną, tzn. książka jest warta na rynku więcej niż papier, na którym ją wydrukowano, i podobnie jest z przetransportowaną wodą. W odniesieniu do działań państwa, wiele z nich ma takie właśnie konsekwencje, że obiekty będące własnością prywatną zyskują na wartości, np. zbudowanie drogi, sprawia, że ziemia pod nią i przy niej zapewne będzie więcej warta, już samo włączenie ziemi w terytorium miasta może przyczynić się do wzrostu jej wartości. Jak z tego wynika, działalność rządu ma charakter produkcyjny w sensie dodawania wartości do tego, co namacalne (Davis, 1987, s. 592). Nozick dowodził na podstawie teorii Locke'a, że opodatkowanie polega na zabieraniu ludziom wbrew woli tego, co wyprodukowali i co jest w związku z tym ich własnością oraz przyrównał to do zniewolenia polegającego na przymusowej pracy dla państwa (łamanie naturalnych praw do wolności w dysponowaniu własnością). Odpowiada na to Davis tak: „opodatkowanie (w pewnych granicach) jest po prostu zwrotem państwu tego, co ono wyprodukowało (lub raczej zwrotem ekwiwalentu tego w pieniądzu). Odmowa płacenia podatków nie polega na zatrzymaniu tego, co do Ciebie należy, ale na odmówieniu zwrotu tego, co należy do kogoś innego. Kradzieżą nie jest opodatkowanie, ale »rebelia podatkowa«” (tamże).

Większość obywateli może chcieć wyposażyć państwo minimalne w dodatkowe funkcje, które przyniosą korzyści większości, a będą finansowane z tego, co słusznie należy do państwa z tytułu jego działalności produkcyjnej w sensie pokazanym wyżej. Redystrybucja, jaka będzie się z tym wiązać, nie jest niesprawiedliwa sama w sobie: „własność, której bogaci nie chcą poddać redystrybucji, nie należy do nich..., ale do państwa. Są jej właścicielami ze względu na działalność produkcyjną rządu. Ze względu na to, że większość programów redystrybucyjnych pozostawia w rękach bogatych nieproporcjonalnie duży udział tego, co wyprodukowało państwo, byłoby nieracjonalne z ich strony rozstawanie się z nim, nawet gdyby byli niepro-

porcjonalnie bardziej opodatkowani” (tamże, s. 593–594). Zgoda na państwo większe niż minimalne jest więc racjonalna nawet w przypadku tych, którzy są bogaci; jego istnienie nie narusza ani ich własności, ani ich wolności.

Ponadto koncepcja Nozicka, odwołująca się do praw naturalnych, spotkała się z krytyką, gdyż zakładała „wykluczenie możliwości konfliktu uprawnień... nie dopuszcza więc możliwości przyznania priorytetu jednemu z uprawnień kosztem innego” (Sadurski, 1988, s. 176). Po przyjęciu tego założenia łatwo wykazać, że prawa o charakterze socjalnym wchodzące zwykle w konflikt z innymi w ogóle nie są prawami: „Jeśli więc przyznać priorytet już ustanowionym prawom własności, a jednocześnie uznać, że wszelkie rywalizujące z nimi roszczenia nie mogą być oparte na rzeczywistych uprawnieniach, to oczywisty jest wniosek o nieistnieniu uprawnień ekonomicznych” (tamże, s. 177). Konflikty między różnymi prawami w łonie tych zaliczanych do podstawowych wolności zdarzają się jednak i muszą być rozstrzygane poprzez zawieszenie jednego z praw będących w konflikcie, a nie przez ustalenie, że ono nie istnieje. Założenie o niemożliwości konfliktu uprawnień jest więc wątpliwe. Wojciech Sadurski podważa również inne argumenty przeciwko uznaniu praw socjalnych za prawa naturalne (podstawowe wolności), np. cechą zasadniczą tych ostatnich miałyby być powiązanie z obowiązkiem nieingerencji (powstrzymania się od działania), gdy jakieś roszczenie wymaga działania (a tak jest w przypadku większości uprawnień ekonomicznych), to nie może być prawem naturalnym (tamże, s. 178–189). Sam podział na prawa negatywne (wymagające powstrzymania się od ingerencji) i prawa pozytywne (wymagające aktywnej ingerencji) wykorzystywany w tym kontekście jest podważany m.in. poprzez wskazywanie, że ochrona praw do podstawowych wolności bez ustanowienia odpowiednich instytucji, wykszolenia i zatrudnienia tam ludzi oraz stałej aktywności państwa o charakterze pozytywnym, która musi być finansowana z podatków byłaby iluzoryczna (Holmes i Sunstein, 2003, s. 30–33).

Pokazałem, że filozoficzne i etyczne podstawy odwoływania się do wolności jako sprzecznej z polityką społeczną mogą być sensownie podważane i trudno utrzymać w tym względzie skrajne stanowisko. Bardziej popularne jest jednak wykazywanie, że polityka społeczna jest empirycznie sprzeczna z wolnością, tzn. historycznie wywodzi się z nieliberalnych ideologii politycznych i/lub skutkuje ograniczeniami wolności jednostki w różnych wymiarach (ekonomicznym, politycznym, kulturowym itd.).

4.5. Ideologiczne i polityczne korzenie polityki społecznej – przed XX wiekiem

Aby zweryfikować hipotezę o nieliberalnych korzeniach polityki społecznej, należy najpierw określić, gdzie umiejscawia się jej instytucjonalne początki, a następnie zastanowić się, jaki był w tym udział ówczesnych sił politycznych i nurtów ideologicznych.

Początki polityki społecznej zwykle lokuje się w XIX wieku, tak jak samo to wyrażenie. Zofia Daszyńska-Golińska odnotowuje jego liczne wystąpienia już w pismach Charles'a Fouriera (1932, s. 12) i wiąże się je głównie z państwowymi ubezpieczeniami robotniczymi, które miały być poprzedzone przez trzy wieki „ustawodawstwa ubogich” (Księzopolski, 1999, s. 17). Ściślej mówiąc, chodziło o „szersze zaangażowanie państwa w prowadzenie działalności socjalnej”, za czym kryje się twierdzenie, że wcześniej to zaangażowanie również miało miejsce, ale jego zakres był mniejszy. Za najbardziej znaną i następnie często naśladowaną reformą rozszerzającą państwowe zaangażowanie w sprawach społecznych uznawane są niemieckie obowiązkowe ubezpieczenia robotników w razie wypadku przy pracy, choroby oraz niezdolności do pracy z powodu starości i inwalidztwa z lat 80. XIX wieku. Spójrzmy więc na ich polityczne i ideologiczne przesłanki, aby odpowiedzieć na pytanie, czy miały one „prowienieniec lewicowo-komunistyczną i socjalistyczną”.

W 1878 r. w zjednoczonej Rzeszy zakazano działalności socjalistycznej, w związku z tym socjalistów nie było w parlamencie, gdy decydowano o reformach, uznanych potem za kluczowe dla genezy współczesnej polityki społecznej. W ostatnich wyborach, w których brali udział niemieccy socjaldemokraci w 1877, zdobyli oni w Reichstagu tylko 12 mandatów na ponad 390 miejsc, głosowało na nich ok. 500 tys. wyborców na 44 mln ludności (Koehler i Zacher, 1982, s. 10–11, 12). Wynika stąd prosty wniosek, że jako parlamentarna siła polityczna nie mieli oni żadnego znaczenia. Ponadto ówczesny ruch robotniczy „ani nie uznawał ustawodawstwa socjalnego za sprawę priorytetową, ani też nie wniósł nic do jego treści”, a nadzieje pokładał raczej w spółdzielczości produkcyjnej i w ubezpieczeniach wzajemnych inicjowanych przez organizacje robotnicze oraz łączeniu ich w fun-

dusze ubezpieczeniowe zarządzane na wzór brytyjskich *Friedly Societies* (tamże). Nieufność wobec państwowych ubezpieczeń miała trwać aż do przełomu wieków i nie były one traktowane jako rzeczywista reforma społeczna, ale modyfikacja starego systemu pomocy dla ubogich (tamże).

Częstym wyjaśnieniem Bismarckowskiej polityki społecznej jest hipoteza, że był to dodatkowy środek w walce przeciwko niemieckim socjaldemokratom oraz na rzecz wzmocnienia młodego zjednoczonego państwa poprzez zdobycie lojalności robotników⁴. W odróżnieniu od liberałów tamtych (i dzisiejszych) czasów, akademików, takich jak Gustav Schmoller (szkoła historyczna w ekonomii i *Verein für Socialpolitik*), oraz społecznych katolików w rodzaju biskupa von Ketellera łączyło to, że przychylnie spoglądali na inicjatywy zwiększenia udziału państwa w rozwiązywaniu kwestii społecznej (tamże, 15). Przy czym nazywanie tych pierwszych „socjalistami zza katedry” było raczej złośliwym epitetem i nie oddawało sprawiedliwości ich poglądom (Głabiński, 1939, s. 320).

Drugim niewygodnym przykładem dla zwolennika tezy o socjalistyczno-komunistycznym pochodzeniu polityki społecznej jest Wielka Brytania. Na początku XX wieku podjęto tam reformy o znaczeniu podobnym do tych w Niemczech, ale „Wprowadzenie ubezpieczenia społecznego w 1911, wśród innych reform społecznych tego czasu, było... osiągnięciem Partii Liberalnej” (Koehler, Zacher, 1982, s. 169). Przeciętni członkowie ruchu związkowego byli wrogo nastawieni do instytucji państwa i „bardziej skupieni na własnej sile i pozycji niż na reformie społecznej” (tamże, s. 170). Oczywiście, przywódcy powstałej wówczas Partii Pracy oraz Kongresu Związków Zawodowych popierali względnie radykalne reformy społeczne, ale wpływ ich propozycji na ówczesne elity polityczne jest wątpliwy, a ograniczone programy reformatorskie w tym zakresie miały też partie dominujące na ówczesnej, brytyjskiej scenie politycznej (tamże).

Alexander Hicks podkreśla jednak, że rządy liberalne w latach 1906–1914 to „...wyraźny przykład typu rządów sprzed pierwszej wojny światowej,

⁴ Hipoteza ta w świetle dokumentów tamtych czasów nie jest przekonująca, tzn. taki argument pojawiał się, ale głównie jako taktyka zdobywania poparcia dla nowych rozwiązań. Zasadniczym motywem popierania ich przez Bismarcka był rozwój przemysłu oraz „bolesna świadomość technicznych zagrożeń i kosztów społecznych z tym związanych” (Hennock, 1998, s. 69).

sprawowanych przez liberałów z pomocą partii robotniczej i związków zawodowych...” (1999, s. 44). Powołał się przy tym na współpracę między Labour Representation Committee, który po wyborach z 1906 roku i po uzyskaniu 29 miejsc w parlamencie przekształcił się w Partię Pracy i Partią Liberalną, która odniosła wówczas sukces wyborczy, uzyskując 399 miejsc z poparciem 49,4% elektoratu (Rallings i Thrasher, 2007, s. 17). Wybory z 1910 roku (grudniowe) przyniosły wzmocnienie pierwszej partii do 42 mandatów i osłabienie drugiej do 272 (tamże, s. 19). Liberałowie sformowali rząd przy poparciu Partii Pracy i posłów irlandzkich. Nie zmienia to jednak faktu, że główną siłą polityczną reform była Partia Liberalna i jej rząd z Lloydem George’em jako ministrem finansów, tzn. współpraca z socjaldemokratami, miała taktyczny charakter, a projekty reform pochodziły od liberałów i na nich spoczywał główny wysiłek na rzecz ich realizacji.

Na razie rozważałem kontrprzykłady do hipotezy, iż polityczne korzenie polityki społecznej mają charakter socjalistyczno-komunistyczny. Zastanówmy się jeszcze nad tym, czy w ideologii lub teorii socjalistycznej odnajdziemy poparcie dla szerszego zaangażowania państwa w sprawy społeczne. Główną postacią w socjalizmie XIX. wiecznym był oczywiście Karol Marks, ale w ramach tego ruchu myślowego były różne nurty. Z jednej strony byli to anarchiści tacy, jak Pierre Proudhon i Michał Bakunin, radykalni krytycy i przeciwnicy państwa jako takiego, a z drugiej socjaliści, którzy chcieli wykorzystać państwo do celów socjalistycznych, np. Ferdinand Lassalle. Możemy zobaczyć stosunek Marksa do tych ostatnich w krytyce programu gotajskiego: „»Socjalistyczna organizacja całokształtu pracy« »wyłania się« nie z rewolucyjnego procesu przeobrażania społeczeństwa, lecz z »pomocy państwowej«, której państwo udziela zrzeszeniom wytwórczym, które ono, a nie robotnik, »powołuje do życia«. Jest to godne urojeń Lassalle’a, że z pożyczek państwowych można budować nowe społeczeństwo równie dobrze jak nową kolej żelazną”, a dalej pisał o robotnikach, którzy zmierzają do „obalenia obecnych warunków produkcji, i nie ma to nic wspólnego z zakładaniem zrzeszeń spółdzielczych przy pomocy państwa! A co się tyczy obecnych zrzeszeń spółdzielczych, to mają one wartość jedynie o tyle, o ile są niezależnym tworem robotników, nie protegowanym ani przez rządy, ani przez burżuazję” (1979, s. 753, 754).

Poza tym, że pomoc państwa nie jest odpowiednim środkiem przeprowadzania rzeczywistej reformy społecznej, jej przedmiotem nie jest też

„sprawiedliwy podział”: „... w ogóle błędem byłoby uczynić... [z niego] sedno sprawy i na nim położyć akcent. Każdy podział środków spożycia jest tylko następstwem podziału samych warunków produkcji... [...] Gdy rzeczowe warunki produkcji stanowią kolektywną własność samych pracowników, wynika stąd tak samo odmienny od dzisiejszego podział środków spożycia” (tamże, s. 745–746). Ze względu na to, że Marks widział całość systemu ekonomicznego i do jego zasadniczej zmiany nawoływał, „urzędowa opieka społeczna” dla niezdolnych do pracy zajmowała w jego rozważaniach marginalne miejsce (tamże, s. 741).

Kwestia początków polityki społecznej nie jest tak jasna, jakby się wydawało na pierwszy rzut oka. Mirosław Książkowski pisał o trzystu latach poprzedzających rozszerzenie kompetencji państwa w sprawach społecznych. Te kilka wieków liczy się zwykle od roku 1601, gdy uchwalono w Anglii ustawę o pomocy dla ubogich, która była wynikiem dłuższego rozwoju legislacji w tym zakresie. Historycy brytyjscy Catharina Lis i Hugo Solys za początek polityki społecznej w Europie Zachodniej uznają wiek XVI i nazywają „punktem zwrotnym” sytuację, gdy „...około sześćdziesięciu zachodnioeuropejskich miast stworzyło prawie równocześnie skoordynowany system zasiłków (*alms*) z funkcjami kontrolnymi i regulacyjnymi [...] reorganizacja pomocy dla ubogich oznaczała, że większość zasiłków od tego czasu było przydzielane biednym przez instytucję publiczną, w której uczestniczyli tylko najważniejsi mieszkańcy” (1979, s. 92). Powiązali oni te reformy z niepokojami społecznymi lat 20. i 30. XVI wieku, u których podstaw miały być złe zbiory i ogólny kryzys gospodarczy, zagrażający pozycji ekonomicznej już nie tylko robotników niewykwalifikowanych, ale również klas średnich (tamże, s. 84–85). Wówczas to wielu ówczesnych humanistów oraz ojców protestantyzmu wypowiada się na temat ubóstwa, żebractwa i pracy, m.in. Morus, Erazm, Luter i Kalwin, a w Polsce nieco później Frycz Modrzewski. Niektórzy z nich dostrzegali związek między ubożeniem ludności a buntami społecznymi, np. Elyot i Morison, a większość zgadzała się z tym, że bezczynność zdolnych do pracy jest wielkim złem, któremu można zaradzić poprzez pracę przymusową (s. 86).

Pomijając to, że trudno królów i mieszczan z XVI-wiecznej Europy podejrzewać o socjalistyczno-komunistyczne sympatie, przynajmniej *Utopię* Thomasa More’a uznaje się za komunistyczną, gdyż jej autor zakładał, że zniesienie własności prywatnej będzie jedną z podstaw doskonałego ustro-

ju. Karl Kautsky pisał o autorze tego dzieła następująco: „w czasie, gdy kapitalistyczny sposób produkcji dopiero się rodził, zgłębił on jego zasadnicze cechy tak doskonałe, że mógł mu przeciwstawić dopracowany w szczegółach alternatywny sposób produkcji, który zawierał kilka z najważniejszych składników Nowoczesnego Socjalizmu”, a Erazm, przyjaciel More’a, nazywał go „protektorem wszystkich ubogich” (Kautsky, 1888). Należy jednak pamiętać, że Fryderyk Engels odróżniał socjalizm oparty na nauce (czyli teorię Karola Marksa) od socjalizmu utopijnego, do którego z pewnością zaliczyłby również utopię More’a.

Wydaje się jednak, że ten ostatni, ze względu na jego przywiązanie do katolicyzmu, które przypłacił życiem, większe uznanie zdobył w kręgach społecznie zorientowanych katolików, został bowiem beatyfikowany pod koniec XIX w. przez papieża Leona XIII i kanonizowany w 1935 r. przez Piusa XI (Wikipedia, 2006), a Jan Paweł II uznał go w 2000 r. za patrona polityków i rządzących (Polska.pl, 2006). Pierwszy z tych papieży był też autorem słynnej encykliki *Rerum Novarum* wyrażającej bezpośrednio stanowisko Kościoła wobec kwestii społecznej, drugi znany jest m.in. z encykliki społecznej *Quadragesimo Anno*, a głos Jana Pawła II w tych sprawach był również bardzo ważny, m.in. nawiązał on do *Rerum Novarum* w encyklice *Centesimus Annus*.

Niezależnie od tego, czy przypiszemy dzieło More’a do tradycji socjalistycznej, czy do tradycji katolicyzmu społecznego, albo do obu po części, nie będzie chyba przesadą stwierdzenie, że jego *Utopia* nie była zasadniczą przesłanką ideową dla reform, o których pisali Lis i Soly. O wiele bardziej przekonujące jest ich wiązanie z rodzącym się protestantyzmem i myślą oraz działalnością społeczną m.in. Lutra (Jütte, 1994, s. 106–107; Lindberg, 1993).

Dotychczasowe wywody mogą jednak pozostawić nietkniętą główną tezę Ciechańskiego o tym, że prawa społeczne, czyli te charakterystyczne dla polityki społecznej, miały nieliberalne pochodzenie. Być może Stanisław Głąbiński miał rację, twierdząc, że „Zasadniczo nauka chrześcijańska, głosząca ideę miłości bliźniego, obowiązków społecznych, odpowiedzialności wobec Boga za czyny doczesne, jest najlepszą podstawą dla skutecznej polityki społecznej” (1939, s. 73). Katolicyzm społeczny jest także nieliberalny, chociaż w stopniu mniejszym niż niektóre nurty w socjalistycznej myśli społecznej. Zobaczmy więc, czy na gruncie klasycznego liberalizmu nie można znaleźć uzasadnienia dla praw społecznych.

Za jednego z wczesnych i bardzo wpływowych teoretyków liberalizmu z pewnością uznany będzie John Locke. Twierdził on, że ludzie łączą się we wspólnotę polityczną dla „wzajemnego zachowania swego życia, wolności i majątku, które nazywam wspólnym mianem własności”, z czego można wywnioskować, że zachowanie życia, wolności i majątku to trzy naturalne prawa, które ma chronić państwo. Wspomina jednak również o tym, że „Bóg nie dał żadnemu człowiekowi takiej władzy nad innymi, by ten mógł wydać ich na pastwę głodu... nadał natomiast jego potrzebującemu bratu takie samo, jak i jemu, prawo⁵ do nadwyżki jego dóbr. Dlatego jeżeli znajdzie się on w potrzebie nie można mu tego odmówić. A zatem żaden człowiek nie może nigdy, na mocy prawa własności do gruntu lub innego dobra posiadać żadnej prawowitej władzy nad życiem innych... Jak sprawiedliwość nadaje każdemu człowiekowi uprawnienie do owoców uczciwej pracy oraz uczciwego uzyskania tego, co dziedziczy po swych przodkach, tak dobroczynność nadaje każdemu uprawnienie do takiej części pochodzącej z obfitości innego, jaka uchroni go od skrajnej nędzy, gdy nie ma on żadnych innych środków utrzymania. Kiedy człowiek nie udziela pomocy innemu, który zgodnie z bożym nakazem miał być w potrzebie jego bratem i zmusza go, by został jego poddanym, to jako silniejszy wykorzystuje on trudne położenie słabszego, zmusza go do uległości i przykładą nóż do gardła proponując śmierć albo niewolę” (1992, s. 43–44). Ten długi cytat ma pokazać, że jeden z ważniejszych klasyków liberalizmu rozumiał ideę prawa i uprawnienia o charakterze społecznym i powiązał je z zagrożeniami dla wolności wynikającymi z nędzy. Na tej podstawie obywatel może słusznie domagać się od innych udziału w nadwyżce ich dóbr, jeżeli jest w potrzebie. Jest to uzasadnione zarówno na gruncie religijnej moralności, jak i ochroną praw naturalnych do zachowania życia i do wolności.

Dla klasyka liberalnej ekonomii Adama Smitha drugim po obronie narodowej obowiązkiem rządu była „ochrona tak daleka, jak to tylko możliwe każdego członka społeczeństwa przed niesprawiedliwością i opresją ze strony każdego innego”, a ponadto wyraźnie opowiadał się za ustawodawstwem chroniącym robotników, które „zawsze jest sprawiedliwe i słuszne”

⁵ W polskim przekładzie jest „uprawnienie”, ale w oryginale mamy „right”, dlatego tłumaczę to bardziej odpowiednio (ma to znaczenie, o ile nadamy uprawnieniu słabszą moc w porównaniu z prawem).

(za: Holmes, 1988, s. 84, 90). Inny, późniejszy teoretyk utylitarystycznego liberalizmu, czyli John S. Mill w kontekście rozważań o hipotetycznym społeczeństwie bezpaństwowym pisał: „W obliczu nieobecności rządu bogaci o wiele lepiej radziliby sobie z ochroną samych siebie w porównaniu z ubogimi i prawdopodobnie odnieśliby sukces w uczynieniu z nich swoich niewolników” (za: tamże s. 92).

Wniosek płynący z przeglądu tej i innej spuścizny klasycznego liberalizmu pod kątem redystrybucyjnej polityki społecznej był zaś następujący: „Większość dyskusji o normatywnych podstawach państwa opiekuńczego zakłada fundamentalne zerwanie z klasyczną tradycją liberalną. Powszechnie uważa się, że liberalizm jest antypaństwowy, wrogi wobec planowania społecznego, przedkłada wolność nad równość, niechętny redystrybucji, uznający prawa własności za nienaruszalne, zakładający harmonię interesów, mający zaufanie do rynku, radykalnie antypaternalistyczny, postulujący ograniczanie sektora publicznego i ekspansję sektora prywatnego itd., ten obraz klasycznego liberalizmu jest błędny. W konsekwencji, zasadnicza ciągłość między prawami liberalnymi i prawami socjalnymi jest silniejsza niż dotąd przypuszczano” (tamże, s. 101). To chyba wystarczy, aby uznać współludziały myśli liberalnej w wykreowaniu tego, co stanowiło później uzasadnienie dla polityki społecznej państwa.

4.6. Ideologiczne i polityczne korzenie polityki społecznej – XX wiek

Cofanie się w czasie, aby wykazać, że polityka społeczna ma znacznie bardziej zróżnicowane korzenie polityczne i ideowe, niż to się sugeruje, może być jednak zakwestionowane. Zofia Daszyńska-Golińska wyraźnie oddzielała dobroczynność publiczną i prywatną od polityki społecznej, której początek („jutrzenkę”) umiejscawiała pod koniec XVIII wieku i która – według niej – „opiera się na całkiem innej zasadzie, a mianowicie na zasadzie obowiązku Państwa i społeczeństwa wobec upośledzonych... [i jest ona] względnie nowym kierunkiem myśli i działań, dobroczynność zaś, która obok niej

istnienie, jest tak starą jak historia” (1932, s. 4, 6). Wspomina ona jednak o możliwości zaliczenia do polityki społecznej „akcji społeczeństwa organów samorządowych obok polityki państwa”, czego konsekwencją będzie uznanie, iż polityką społeczną było ustanowienie i działanie systemów pomocy społecznej w miastach średniowiecznych (tamże, s. 5).

Polscy autorzy, których przywołałem na początku tego rozdziału, myśleli jednak przede wszystkim o polityce społecznej XX wieku. Jerzy Ciechański wspomina z sentymentem wiktoriańskie wartości, którym przecież miała służyć wiktoriańska polityka społeczna oparta na radykalnej reformie z 1834 roku. Można dość zasadnie dowodzić, że mocniejszy początek jej końca to rok 1911, a ostateczny i symboliczny koniec następuje wraz z realizacją planu Beveridge’a⁶ po II wojnie światowej. W tym też okresie zdobywa ogólnoświatowe uznanie idea praw społecznych, które znalazły się w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka obok praw osobistych i politycznych, a to właśnie prawa społeczne miały być według Ciechańskiego „ideologią neoliberalną”.

W bardziej empirycznej historii rozwoju polityki społecznej, z zastosowaniem do jej pomiaru udziału wydatków społecznych w PKB, również stwierdza się jej dynamiczny rozwój w tym okresie, przynajmniej do połowy lat 70. Wpływy partii lewicowych wyraźnie rosły w XX wieku, czego wskaźnikiem są nie tylko liczne dyktatury partii komunistycznych, ale również sukcesy wyborcze partii socjaldemokratycznych w Europie Zachodniej. Łatwo więc dojść do wniosku, że wzrosły też socjalistyczno-komunistyczne wpływy na to, co się działo w polityce społecznej w poszczególnych krajach. Z kolei Leszek Balcerowicz bezpośrednio wskazuje na Mussoliniego, jako prekursora rozbudowanej polityki społecznej, i oddziaływanie jego koncepcji na politykę społeczną w Ameryce Południowej (2006b). Ponadto wzrost państwa socjalnego wyjaśnia on m.in. silnymi wpływami marksizmu w Europie Zachodniej, przywołując wyniki badań Edwarda Glaesera i Alberto Alesiny, którzy próbowali wyjaśnić różnice między polityką społeczną USA oraz jej europejską wersją (2004).

Widzieliśmy wyżej, że Daszyńska-Golińska wyraźnie odróżniła dobroczynność (prywatną lub publiczną) od polityki społecznej – pierwsza opie-

⁶ Ta tak ważna postać dla idei i praktyki brytyjskiego *welfare state* zaliczana jest do myślicieli liberalnych, a ono samo uznawane jest za dzieło konserwatystów (edukacja), liberałów (ubezpieczenia społeczne) i socjaldemokratów z Partii Pracy (służba zdrowia) [Shiratori, 1986, s. 197].

ra się na łasce, a druga na obowiązku państwa i społeczeństwa. Ten sposób myślenia zdarza się spotkać i dziś, np. przytoczony w drugim rozdziale (punkt 2.4) cytat zaczynający się od słów „Prawa tworzą najtrwalsze podstawy polityki społecznej...” (CDCS, 2004, s. 5).

Jerzy Ciechański sugeruje, że prawa społeczne znalazły się w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka pod wpływem nacisków państw komunistycznych i gdyby była to prawda, jego teza miałaby pewne podstawy. Problem w tym, że takie twierdzenie jest otwarcie kwestionowane, jako „nie tylko błędne, ale całkowicie odwrotne w stosunku do prawdy”: „Mit zachodniej opozycji przypisuje włączenie praw ekonomicznych i społecznych w światowy system praw człowieka wpływom bloku sowieckiego i państw Trzeciego Świata (szczególnie latynoamerykańskim) w Komisji Praw Człowieka... przeciwnie, zachodni wkład był zasadniczy i całkowicie pozytywny, a zachodnie zaangażowanie na rzecz praw ekonomicznych i społecznych miało źródła wewnętrzne i znacznie poprzedzało koniec I Wojny Światowej”, co dotyczyło w szczególności USA i Wielkiej Brytanii (Whelan i Donnelly, 2006, s. 2). W archiwach, które pozostały po pracach nad Powszechną Deklaracją Praw Człowieka nie ma ani jednego punktu zaczepienia dla uzasadnienia hipotezy o zachodniej opozycji: „Wśród naukowców, którzy poważnie przestudowali archiwa, nie ma takiego, który podtrzymywałby to stanowisko” (tamże, s. 5). Późniejszy podział Paktów Praw Człowieka na dwa dokumenty, z których jeden dotyczył praw osobistych i politycznych, a drugi – ekonomicznych, społecznych i kulturowych, również nie miał wiele wspólnego z domniemanym sprzeciwem państw zachodnich wobec propozycji państw bloku wschodniego (s. 15–17). W dodatku sformułowanie głównych praw w pakcie społecznym zawdzięczmy przedstawicielom państw zachodnich, np. prawo do pracy – Francji, prawo do odpowiednich warunków pracy – Francji i USA, prawo do zabezpieczenia społecznego i prawo do odpowiedniego poziomu życia – Australii, prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych i prawo do mieszkania – USA (s. 16).

Główna różnica między prawami z obu paktów, decydująca o podziale na odrębne instrumenty, sprowadzała się do tego, że prawa osobiste i polityczne uważano za podlegające sądowej egzekucji, a prawa ekonomiczne, społeczne i kulturowe traktowano raczej jako cele polityki państwa niż prawa indywidualne, których można dochodzić w sądach. Nie było tu jednak podziału między państwami zachodnimi a państwami socjalistycznymi,

wszystkie przyjmowały taki punkt widzenia (tamże, s. 20). Mit zachodniej opozycji zaczął się upowszechniać w latach 70., a było to związane z co najmniej dwoma istotnymi czynnikami. Pierwszym było ponowne wprowadzenie praw człowieka do międzynarodowej debaty przez m.in. administrację Cartera, ale dotyczyło to głównie praw politycznych w kontekście zimnowojennej konfrontacji ideologicznej oraz dyskusji o obowiązkach krajów bogatych wobec biednych, a drugim – retoryka polityczna wroga wobec państwowej odpowiedzialności za realizację praw ekonomicznych i społecznych, która wyniosła do władzy Ronalda Reagana w USA i Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii (tamże, s. 27–28).

Uwagi Leszka Balcerowicza na temat roli Mussoliniego w ukształtowaniu współczesnej polityki społecznej, w szczególności w krajach Ameryki Południowej trudno potraktować poważnie. W literaturze na temat genezy europejskiej polityki społecznej Włochy nie pojawiają się jako państwo prekursorskie w rozbudowie polityki społecznej, a tym bardziej nie uznaje się Mussoliniego za ważną postać w tym zakresie: „Wbrew sekularnemu piętnu nadanemu zjednoczonemu państwu, które powstało w 1861, aż do końca XIX wieku prawie całkowity monopol na politykę społeczną we Włoszech miał Kościół katolicki” (Koehler i Zaher, s. 388). Dopiero po I wojnie światowej w 1919 roku wprowadzono tam ubezpieczenia emerytalne, rentowe i od bezrobocia, przy czym do czasu objęcia rządów przez Mussoliniego w 1922 roku nowe inicjatywy w tym zakresie zgłaszały partie socjalistyczne i katolickie (tamże, s. 389). W korporacyjnym państwie faszystowskim polityka społeczna uznana została za „uprzywilejowane narzędzie do tworzenia i podtrzymywania społecznego konsensusu... pomiędzy kapitałem i pracą pod skrzydłami Narodowej Partii Faszystowskiej. W ten sposób lata 30. i wczesne 40. były świadkami wielkiego wzrostu programów socjalnych, szczególnie na polu świadczeń chorobowych i rodzinnych... najbardziej charakterystyczną cechą, którą faszyzm nadał włoskiemu państwu opiekuńczemu była całkowita biurokratyzacja jego struktur i stosowanie ich... jako instrumentu kontroli społecznej” (tamże).

Twierdzenie na tej podstawie, że rozwój polityki społecznej w Europie miał socjalistyczne korzenie, ponieważ Mussolini był w pierwszej połowie pierwszej dekady XX wieku działaczem socjalistycznym, nie wydaje mi się zbyt rozsądne. Po pierwsze, reformy z 1919 roku zostały uchwalone przez parlament, a Mussolini został do niego wybrany dopiero w 1921 roku (Wiki-

pedia, 2007a). Po drugie, idea państwa korporacyjnego rządzonego przez monopartię była pierwotna w stosunku do polityki społecznej, która miała być jednym z instrumentów osiągania jego celów. Po trzecie, Mussolini szybko przestał być socjalistą, chociaż dla tezy o nieliberalnych korzeniach polityki społecznej pewnie ma niewielkie znaczenie, czy są to korzenie socjalistyczne czy też faszystowskie. Po czwarte, oddziaływanie przykładu faszystowskich Włoch na polityków w krajach katolickich mogło mieć miejsce w latach 30., gdyż korporacjonizm, ale bez dominacji państwa i z zachowaniem prywatnej własności środków produkcji, był przychylnie traktowany przez katolicką naukę społeczną (patrz np. praca zbiorowa: *Korporacjonizm*, 1939). Problem jednak w tym, że po II wojnie światowej siła oddziaływania tego przykładu, przynajmniej w Europie, spadła do zera. Nie dotyczyło to jednak idei korporacjonizmu jako takiej, przetrwała ona w zasadzie dialogu społecznego między rządem, przedstawicielami pracodawców oraz pracowników oraz w instytucjach neokorporacyjnych (Harrison, 1982; Schmitter, 1974).

Spójrzmy teraz na badania Alesiny i Glaesera (2004), które miały dostarczyć dowodów na to, że wpływy marksizmu w Europie Zachodniej doprowadziły do rozbudowy polityki społecznej. Postawili oni sobie za cel wyjaśnienie różnic między polityką społeczną w USA i w Europie. Po uznaniu, że czynniki ekonomiczne nie wyjaśniają tych różnic, musieli oni uwzględnić czynniki historyczne, polityczne i społeczne. Rola opinii publicznej o problemach natury socjalnej została przez nich podkreślona m.in. ze względu na to, że w USA dominujące poglądy dotyczące ubóstwa i ubogich są odmienne od tych, które dominują w Europie, np. 60% mieszkańców USA zgadzało się z poglądem, że ubodzy są leniwi, 29% zgadzało się z poglądem, że ubodzy nie są winni swojej sytuacji („are trapped in poverty”), a 30% z opinią, że poziom dochodu zależy od szczęścia i znajomości (tamże, s. 184). W Europie (UE) odpowiednie odsetki były następujące 26%, 60% i 54% (tamże). Autorzy wyciągnęli stąd wniosek o dwóch wyraźnie różnych ideologiach ubóstwa, z których pierwsza nie sprzyja rozbudowie państwa redystrybucyjnego, a druga sprzyja (dowodzili oni tego na podstawie analizy korelacji, np. między wydatkami społecznymi a tymi „ideologiami”). W tym miejscu należy stwierdzić, że są to bardzo abstrakcyjne ideologie, i wskazać, że należało wziąć pod uwagę poglądy dotyczące głównych programów polityki społecznej, wtedy okazałoby się, że większość ludzi w USA i w Europie popiera ubezpieczenia społeczne, publiczną ochronę zdrowia, publiczną edukację, politykę ro-

dzinną i nie popiera pomocy społecznej skierowanej do niepracujących zdolnych do pracy, którym nie chce się pracować (Wilensky, 2002, s. 677).

Alesina i Glaeser nie zatrzymali się w tym miejscu, aby stwierdzić, że różnice w ideologii ubóstwa i bogactwa są pierwszą przyczyną różnic między polityką społeczną w USA i w Europie: „ideologia jest skutkiem ubocznym lub w najlepszym przypadku naturalnym uzupełnieniem narodowych polityk społecznych, a nie oddzielną ich przyczyną”, a wcześniej stwierdzają, że „ideologia jest tworzona przez podmioty polityczne w celu uzasadnienia ich programów” (2004, s. 185). Z kolei „popularne poglądy na temat mobilności dochodowej kształtowane są przez politykę i indoktrynację, a nie przez rzeczywistość. Europejskie przekonania na temat braku mobilności dochodowej są bardziej związane ze stuleciem władzy lewicy niż z rzeczywistym brakiem mobilności” (tamże). Autorzy chcą nas przekonać, że „różne przekonania są rezultatem różnych rodzajów indoktrynacji” (s. 197) stosowanej przez polityków: „Tak, jak w USA, europejscy politycy używali retoryki i systemu edukacyjnego, aby forsować swoją wizję świata” (s. 206). Konkludują zaś, że: „Prawdziwy triumf marksistowskich idei opierał się... na zdolności socjalistów do zdominowania politycznego dyskursu i szkół” (s. 208). Problem jednak w tym, że tego rodzaju bardzo ogólne twierdzenia nie były już przez autorów uzasadniane na podstawie analizy statystycznej, ale przytaczania wyrywkowych informacji historycznych, np. związki zawodowe nauczycieli w Niemczech przeciwstawiały się prawicowej indoktrynacji narzucanej szkołom w epoce wilhelmińskiej, a we Francji związki takie bardzo się radykalizowały po I wojnie światowej.

Dowody statystyczne na to, że polityka wpływa na ideologię ubóstwa stwierdzaną w badaniach opinii publicznej przedstawiono za pomocą analizy korelacji między trzema poglądami, które się na nią składały, a proporcjonalnym systemem wyborczym (najsilniejsza korelacja dotyczyła związku między udziałem poglądu, że ubodzy są leniwi, a instytucją proporcjonalnej reprezentacji, ale próbka krajów była w tym przypadku mniejsza), a także korelacji między udziałem poglądów, że dochód zależy od szczęścia, a wielkością kraju oraz między poglądami na temat ubóstwa a rasowym zróżnicowaniem społeczeństwa (Alesina i Glaeser nazwali to „podstawową zmienną przyczynową”). Konkluzja była zaś taka: „egzogenne zmienne, które mają tendencję do wzmacniania siły lewicy, produkują również ideologię, w której ubodzy widziani są w bardziej pozytywnym świetle...” (s. 214). Po-

mijając już to, że z kilku korelacji wyciąga się wnioski przyczynowe (tj. proporcjonalny system polityczny jest przyczyną dominacji w społeczeństwie lewicowej ideologii ubóstwa), trudno mi uznać to za dowód, że lewicowi politycy nawet razem z lewicowymi nauczycielami mieli tak przemożny wpływ na kształtowanie się poglądów społeczeństw europejskich na ubóstwo i to, od czego zależy sukces materialny w życiu, a właśnie to jest jądrem przekonania o nieoliberalnym pochodzeniu państwa opiekuńczego.

Oddajmy głos H. L. Wilensky'emu, który nie tylko podważał znaczenie związków między poglądami panującymi w społeczeństwie a rozmiarem, kształtem i wynikami polityki społecznej, ale twierdził również, że teza o wyjątkowości USA na tle innych krajów powinna być traktowana z ostrożnością, gdyż często nie są to różnice jakościowe, a jedynie ilościowe różnice stopnia. Jeżeli wpływ poglądów panujących w społeczeństwie jest mało istotnym czynnikiem, to tym samym wpływ polityków lewicowych czy prawicowych poprzez różne rodzaje indoktrynacji na te poglądy powinien być uznany za jeszcze mniej istotny. Wilensky nie twierdził, że takie poglądy nie mają żadnego wpływu na politykę społeczną, ale podkreślał, że: 1) w każdym społeczeństwie występuje mieszanina poglądów ze sobą sprzecznych, jednocześnie indywidualistycznych i kolektywistycznych, pro-państwowych i leseferystycznych itd.; 2) ogólny układ tych poglądów zależy nie od polityków, ale od głębszych czynników strukturalnych, a politycy mogą mobilizować tę lub inną grupę poglądów w celach politycznych; 3) jeżeli są już jakieś stałe i dominujące przekonania w społeczeństwie, to nie należą one do tych, które nazywane są postmaterialistycznymi, ale związane są z klasycznymi kwestiami stabilności rodziny, prawa i porządku, równości szans (czasem wzrasta poparcie dla równości sytuacji), wzrostu gospodarczego i stabilności gospodarki (2002, s. 677).

Autor ten był głównym stronnikiem hipotezy, że to wzrost gospodarczy wraz ze starzeniem się społeczeństwa, biurokratyzacją i formalizacją życia społecznego są zasadniczymi czynnikami kształtującymi rozwój polityki społecznej w krajach uprzemysłowionych, a polityka i ideologia odgrywały tu mniejszą rolę (Wilensky, 1975). Znajduje to potwierdzenie w nowszych badaniach empirycznych nad związkami między demokracją a systemami ubezpieczeń społecznych: „utrzymując na stałym poziomie udział osób powyżej 65. roku życia w populacji i PKB na mieszkańca nie znaleźliśmy systematycznych dowodów na to, że demokratyczne rządy wy-

dają większy udział PKB na ubezpieczenia społeczne lub że inaczej dostosowują te wydatki do trendów gospodarczych i demograficznych... Studia siedmiu przypadków pokazują, że kraje o bardzo różnej historii politycznej, a podobnych trendach gospodarczych i demograficznych miały też podobne programy ubezpieczeń społecznych” (Mulligan, Gil, i Sala-i-Martin, 2002, s. 47). Demokracja i jej brak to oczywiście tylko jeden z czynników o charakterze politycznym, ale dość istotny (tu sytuuje się większość teorii z zakresu wyboru publicznego), można jednak nadal twierdzić, że niezależnie od formy rządu nadal mogą być bardziej lewicowe lub bardziej liberalne.

Niezależnie od powyższej analizy i krytyki tez Jerzego Ciechańskiego i Leszka Balcerowicza, jedna z popularnych teorii wyjaśniających rozbudowę polityki społecznej po II wojnie światowej opiera się na założeniu, że zasadniczą rolę miały w tym względzie rządy partii socjaldemokratycznych powiązane z wpływowymi związkami zawodowymi: „...partie socjaldemokratyczne są bardziej zdolne do zmiany systemu dystrybucyjnego i utrzymania wzrostu razem z pełnym zatrudnieniem, gdy są one związane z potężnymi i scentralizowanym ruchem związkowym... odnoszą one sukcesy w przenoszeniu nacisków dystrybucyjnych z rynku na państwo...” (Esping-Andersen i Kersbergen, 1992, s. 202). W bardziej dynamicznym ujęciu: „Rządy socjaldemokratyczne... zdecydowały o tempie reform polityki społecznej w czasach Wielkiego Kryzysu i II wojny światowej. Do lat 1960. neokorporatyzm zastąpił socjaldemokratyczny rząd jako przeważające, klasowe źródło postępu w zakresie bezpieczeństwa dochodu...” (Hicks, 1999, s. 222). Dla zwolennika tezy o nieliberalnym pochodzeniu współczesnej wersji rozbudowanej polityki społecznej może być to ważny punkt oparcia, przy założeniu, że oba czynniki łącznie uznamy za wyraz lub przejaw nieliberalnych ideologii.

Problem z tym założeniem jest taki, że testem na liberalizm ideologii są tu przede wszystkim poglądy w rodzaju tych, jakie głosił Hayek. W ich świetle zapewne polityka prawie wszystkich demokratycznych rządów w latach 1945–1975 musiałaby być uznana za nieliberalną. Na bardziej zrównoważonej skali liberalizmu poglądy socjaldemokratów zachodnioeuropejskich z pewnością byłyby bliżej centrum w porównaniu z ideologiami reprezentowanymi przez partie marksistowsko-leninowskie rządzące w Europie Centralnej i Wschodniej z jednej strony (minimum liberalizmu), a z drugiej – skrajnym liberalizmem Hayeka, libertarianizmem Nozicka czy anarchokapitalizmem Rothbarda (maksimum liberalizmu).

Druga kwestia dotyczy tego, czy rzeczywiście teoria o zasadniczym wpływie mobilizacji klasy robotniczej na powstanie instytucji polityki społecznej ma wystarczające potwierdzenie empiryczne. Po pierwsze, w kilku nowszych opracowaniach zaczyna się ją podważać na podstawie danych o poparciu ze strony organizacji przedsiębiorców, zatrudniających głównie wykwalifikowanych pracowników, dla pierwszych reform spod znaku ubezpieczeniowej polityki społecznej (np. Mares, 2003). Po drugie, należy pamiętać o roli partii chrześcijańsko-demokratycznych w rozbudowie powojennej polityki społecznej w krajach Europy Zachodniej (Kersbergen, 1995).

Charakterystyczne jest tu również wyjaśnienie wyników jednej z analiz porównawczych danych empirycznych, z których wynioskowano, że wpływ kadencji partii politycznych na politykę społeczną mierzoną wydatkami na świadczenia społeczne był niewielki – „...jest to wynik wykluczenia z analiz chrześcijańskiej demokracji. Włączenie chrześcijańskiej demokracji ukazuje nie tylko wpływ samej tej tendencji, ale również umiarkowany wpływ socjaldemokracji stłumiony przez nieobecność chrześcijańskiej demokracji w analizie” (Huber, Ragin, i Stephens, 1993, s. 743). Jeżeli za podstawę ideową polityki partii chrześcijańsko-demokratycznych uznamy katolicką naukę społeczną, to zapewne zostanie ona zaliczona do ideologii nieliberalnych w sensie Nozicka i Hayeka, ale na skali liberalizmu biegunowi w porównaniu z dominującą po II wojnie światowej wersją socjaldemokratyzmu.

4.7. Wolność polityczna i wolność ekonomiczna

Zajmę się teraz hipotezą, że polityka społeczna jako taka lub jej bardziej rozbudowane wersje zagrażają wolności w społeczeństwie. Jej uzasadnieniem jest utożsamianie wolności z nieskrępowanym handlem i założenie, że im bardziej rozwinięta polityka społeczna, tym bardziej musi być skrepowany handel, a więc tym mniejsza jest wolność. Słabość tego uzasadnienia polega na tym, że wolność ma też inne wymiary, które mogą być uznawane za równie ważne lub ważniejsze, np. wolność osobista, wolność polityczna, a wzajemne związki między różnymi jej rodzajami nie są tak jasne, jak to się

wyduje: „W publicystyce i wystąpieniach publicznych regularnie podkreśla się, że rozwój kapitalizmu – rozwój gospodarczy napędzany przez konkurujące ze sobą interesy kapitału – przyniósł także wolność polityczną i demokratyczne uczestnictwo w rządzeniu. Prawdę mówiąc, demokracja i kapitalizm postrzegane są często jako to samo” (Rueschemeyer, Stephens, i Stephens, 1992, s. 1). Przyjęcie, że tylko i wyłącznie (lub głównie) wolności handlu i konkurencji zawdzięczamy wszystkie inne wolności, jest dość ryzykowne w świetle refleksji teoretycznej i badań empirycznych.

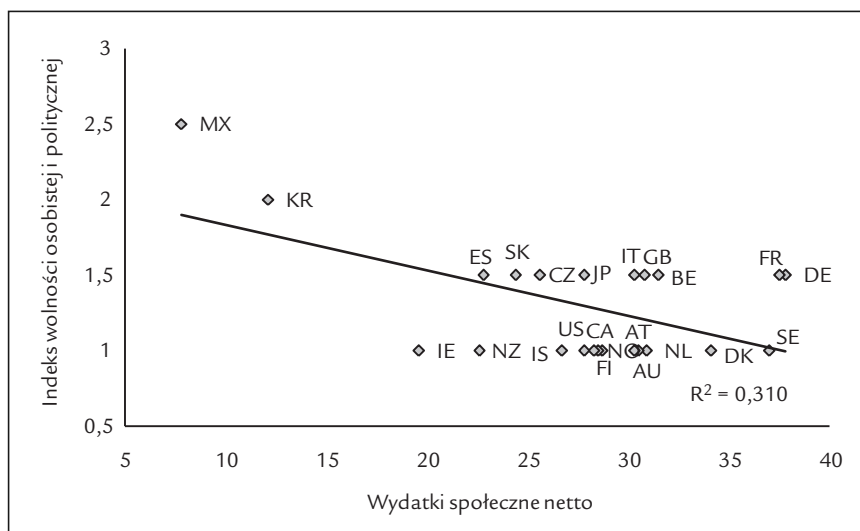
W teorii całkowicie wolny handel konkurujących ze sobą jednostek i firm prowadzi do pogłębiania nierówności ekonomicznych w społeczeństwie i koncentracji kapitału, a to wpływa również na nierówności władzy i wpływów, co z kolei zagraża demokracji. Pierwsza hipoteza znajduje potwierdzenia empiryczne: „wysoki poziom kapitalizmu związany jest z wysokim poziomem nierówności dochodowych” (Burkhart, 2000, s. 248). Druga również, gdyż wyniki badań potwierdzają, że „...występowanie wystarczająco wysokiego poziomu nierówności może wyzwolić zachowania polegające na poszukiwaniu zysku poprzez wpływ na instytucje (*rent seeking*), szczególnie w warunkach niskiego poziomu demokracji, a to prowadzi do zmiany instytucjonalnej na korzyść lepiej sytuowanej oligarchii” (Savoia, Easaw, i McKay, 2004, s. 21). Ponadto wnioski z badań empirycznych opartych na danych z połowy lat 60. mogą być również interpretowane jako dowód na to, że wolność gospodarcza i wolność polityczna nie muszą ze sobą iść w parze, jest to „ostrzeżenie dla zwolenników wolnego rynku, aby nie lekceważyli redystrybucyjnych zalet polityki społecznej” (Burkhardt, 2000, s. 239).

Nowsze badania, w których uwzględniono złożone miary demokracji i wolności gospodarczej oraz rozwój metodologii modelowania statystycznego, oparte na danych z 1995 roku, potwierdzają te wnioski: „Ani nieregulowany kapitalizm, ani też socjalizm nie wydają się optymalnie wyjaśniać przekrojowej zmienności poziomu demokracji... Z pewnością mogą występować ograniczenia kapitalizmu, które przynoszą mało widoczne szkody demokracji... niektóre ograniczenia wolności gospodarczej są korzystne dla jakości demokracji... kapitalizm popierany ze względu na demokrację ma swoje granice” (tamże, s. 247).

Jedna z miar wolności politycznych i wolności osobistych została opracowana przez organizację Freedom House z rozbiciem na dwa indeksy (im wyższy ich poziom, tym mniejsza wolność). Zobaczmy, jak wygląda zesta-

wienie średnich z tych indeksów oraz udziału społecznych wydatków publicznych i prywatnych netto w dochodzie narodowym netto do dyspozycji w cenach czynników produkcji dla większości krajów OECD. Ten drugi wskaźnik oznacza wysiłek finansowy społeczeństwa ponoszony na osiągnięcie celów społecznych z uwzględnieniem podatków i jest on warunkowany instytucjonalnymi cechami polityki społecznej.

Wykres 11. Wydatki społeczne netto a wolność polityczna i osobista (2001)



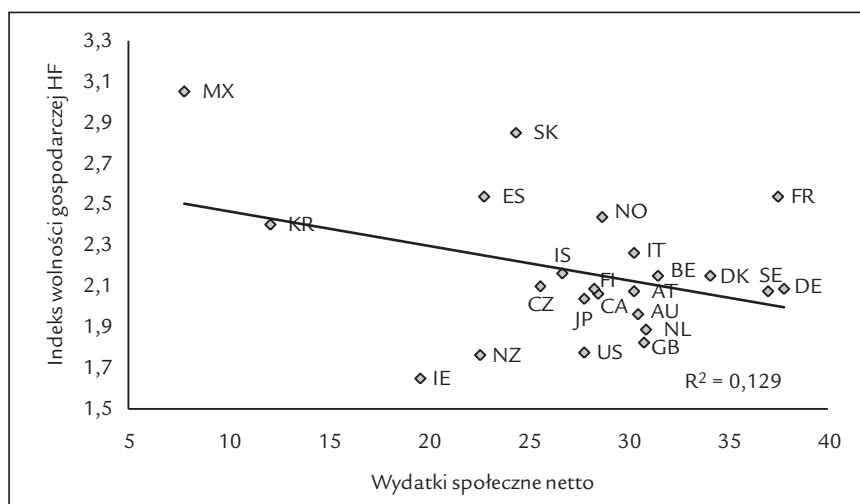
Źródła danych: opracowanie własne za: indeks wolności ze stron Freedom House (www.freedomhouse.org). Dane dotyczące wydatków społecznych netto z tabeli 9.

Głównie ze względu na dane dla Korei i Meksyku współczynnik korelacji Pearsona wynosi dla tych danych $-0,557$, co oznacza, że wyższym wydatkom towarzyszą niższe wartości indeksu, czyli wyższy poziom wolności politycznej i osobistej. Wśród krajów powyżej średniej dla udziału wydatków społecznych ($27,5$) dziewięć miało maksymalny poziom wolności, a wśród tych poniżej tej granicy było ich tylko trzy. Gdyby przyjąć za granicę medianę zamiast średniej ($28,5$), to stosunek byłby również korzystniejszy dla krajów o wyższym udziale wydatków społecznych ($6:5$) lub identyczny, jeżeli Kanadę zaliczylibyśmy do tej samej grupy co USA. Z tej bardzo pobieżnej analizy widać, że przynajmniej w tej grupie krajów hipoteza

o tym, że rozbudowana polityka społeczna związana jest z ograniczeniami wolności politycznej i osobistej, nie znajduje żadnego potwierdzenia.

Zobaczmy teraz, czy podobnie rzecz wygląda, gdy weźmiemy pod uwagę wolność gospodarczą, w tym przypadku posłużę się wskaźnikami wolności gospodarczej podawanymi przez Heritage Foundation (HF).

Wykres 12. Wydatki społeczne netto a wolność gospodarcza (2001)



Źródła danych: opracowanie własne za: indeks wolności gospodarczej ze stron Heritage Foundation (www.heritage.org), dane dotyczące wydatków społecznych netto jw.

I tym razem współczynnik korelacji liniowej Pearsona był ujemny i miał wartość $-0,360$, co oznacza, że wyższym wskaźnikom wysiłku polityki społecznej odpowiadają niższe wskaźniki HF, czyli większa wolność gospodarcza. Średnia wskaźników wolności gospodarczej dla krajów powyżej średniej udziału wydatków społecznych wynosiła 2,1, a dla państw poniżej $-2,3$. Jeżeli za próg uznamy medianę, stosunek średnich wskaźnika wolności gospodarczej będzie następujący: 2,1:2,2, a po włączeniu Kanady do grupy krajów z USA stosunek ten pozostanie taki sam. Musimy więc stwierdzić, że hipoteza o tym, że rozbudowanej polityce społecznej musi towarzyszyć ograniczona wolność gospodarcza, jest równie słaba w świetle przytoczonych danych, jak analogiczna hipoteza dotycząca związków między polityką społeczną a wolnością polityczną i osobistą.

4.8. Wolność i autonomia klientów polityki społecznej

Pozostał nam już ostatni argument, który wymienilem na początku tego rozdziału. Politykę społeczną przedstawia się już nie tyle jako groźną dla poziomu wolności w społeczeństwie w ogóle, ale dla wolności i autonomii tych, którzy są jej klientami. Jest w tym coś paradoksalnego, gdyż, jak pokazano polityka społeczna uzasadniana jest ze względu na jej pozytywny wpływ na autonomię obywateli (wolność pozytywna). Potwierdzenie takiego stanowiska znajdujemy również w nowszych tekstach: „Uniwersalna idea autonomicznej (*self-determining*) jednostki jest podstawą racjonalnego uzasadnienia polityki społecznej. Stąd celem, jakiemu polityka społeczna powinna służyć, jest rozwój i podtrzymywanie zdolności (*capabilities*) jednostki, których wymaga jej wolność w sensie autonomii” (Yeatman, 2004, s. 80). Jest to jednak wypowiedź o charakterze normatywnym, tzn. mowa tu o celach, jakim polityka społeczna powinna służyć, a nie o jej rzeczywistych skutkach czy funkcjach. Hipoteza o paternalistycznych, kontrolnych i dyscyplinujących funkcjach polityki społecznej zwykle zgłaszana jest na poziomie empirycznym, a nie normatywnym, chociaż współczesne podejścia w coraz większym stopniu stawiają przed nią takie właśnie cele. Mamy więc dwa wyraźne stanowiska w wersji normatywnej i empirycznej: polityka społeczna powinna służyć autonomii tych, którzy z niej korzystają; polityka społeczna służy do kontroli życia tych, którzy są jej klientami.

Przedstawmy tę sytuację na przykładzie ubezpieczenia społecznego w razie bezrobocia, czyli jednego z instrumentów polityki społecznej. Po pierwsze, ubezpieczenie takie jest obowiązkowe dla formalnie zatrudnionych, a więc ma pewien paternalistyczny rys, tzn. nie można w tym zakresie praktykować własnej autonomii, która polegałaby na świadomym wyborze przy zatrudnianiu się między ubezpieczeniem a nieubezpieczeniem się od bezrobocia. Jedyne wybory, jakie pozostaje w tej sytuacji, dotyczy zatrudnienia formalnego i ubezpieczonego lub zatrudnienia nieformalnego i nieubezpieczonego. Ze względu na to, że ta druga opcja jest obarczona sankcjami negatywnymi, głównie dla zatrudniających, może być przez to mniej dostępna.

Po drugie, w razie bezrobocia ubezpieczony otrzymuje przez krótszy lub dłuższy czas określoną z góry część swojego przeszłego wynagrodzenia,

które zapewnia mu zmniejszoną, ale w założeniu wystarczającą podstawę utrzymania. Ta druga cecha ubezpieczenia jest już związana z ochroną autonomii w tym sensie, że łagodzi się w ten sposób poziom przymusu ekonomicznego i tym samym ułatwia odrzucanie opcji, które z takich czy innych względów wydadzą się bezrobotnemu nie do zaakceptowania. Bez ubezpieczenia i przy założeniu braku innych źródeł utrzymania bezrobotny automatycznie pozbawiony jest środków do życia, co sprawia, że jest on podatny na różne formy wyzysku i paternalizmu ze strony tych, którzy dysponują tym, czego on potrzebuje. Ponadto, ubezpieczenie można w tym przypadku potraktować jako instrument wzmacniania autonomii osoby jeszcze zanim ona utraci pracę, gdyż świadomość zabezpieczenia pozwala na większą niezależność wobec władzy w organizacji produkcyjnej (strach przed utratą środków utrzymania w wyniku utraty pracy z powodu konfliktu z władzą jest mniejszy)⁷.

Obawy o poziom autonomii klientów polityki społecznej spotykamy jednak nie tyle w odniesieniu do osób o pełnej zdolności do pracy, samodzielnego utrzymania się i kierowania własnym życiem, ale w przypadku wyraźnych deficytów w tym zakresie o charakterze słabości, powolności lub upośledzenia, w szczególności o charakterze umysłowym lub psychicznym (Gustavsson i Zakrzewska-Manterys, 1997, s. 193). Idea autonomii czy samostanowienia zakłada, że istnieje „samość”, która jest zdolna do stanowienia o sobie, do dokonywania świadomych wyborów dotyczących tego, kim ma być i jak ma żyć, do kierowania samą sobą. W przypadku deficytów o charakterze psychicznym owa zdolność jest mniej lub bardziej zmniejszona w stosunku do jej przeciętnego poziomu, stąd też zwiększa się prawdopodobieństwo wystąpienia „...taki[ch] relacj[i] społeczn[ych], w których rodzice i profesjonaliści przejmują kontrolę nad życiem osób upośledzonych umysłowo, zmniejszając w ten sposób ich osobistą autonomię” (tamże). Opiekuńcze relacje są z założenia asymetryczne, tzn. opiekun ma mniejszą lub większą władzę nad podopiecznym. Jako taka władza rodzicielska nie jest niczym wyjątkowym ani potępianym, szczególnie między rodzicami i dziećmi. Wyjątko-

⁷ Zauważmy też, że ubezpieczenie od bezrobocia może mieć również efektywnościowe uzasadnienie, gdyż ludzie mają więcej czasu na znalezienie nowej pracy, a to powinno się wiązać z lepszymi perspektywami dla stabilności zatrudnienia i wydajności (lepsze dopasowanie miejsca i rodzaju pracy do kwalifikacji i potrzeb pracownika) [OECD, 2007, s. 57].

we i potępiane są natomiast nadużycia tej władzy, które polegają na naruszaniu dobra podopiecznego, za które odpowiedzialny jest opiekun.

Istotą relacji tego typu nie jest ubezwłasnowolnienie i przejmowanie kontroli nad życiem, ale wspomaganie rozwoju w kierunku autonomii i usamodzielnienia, czyli dość intuicyjnie przyjmowanych w naszej kulturze cech dorosłości i dojrzałości człowieka. Ogólniej, celem opiekuna powinno być dobro podopiecznego, którego częścią jest oczywiście wolność i autonomia w kierowaniu własnym życiem zgodnie z własnymi preferencjami. W przypadku całkowicie niesprawnych umysłowo osób, np. w śpiączce lub w zaawansowanych stanach choroby Alzheimera, czyli takich, które są całkowicie niezdolne do samodzielnej egzystencji, w tym do autonomicznego stanowienia o sobie, sytuacja wygląda inaczej. Przejęcie kontroli nad życiem takich osób przez opiekunów wydaje się uzasadnione, a nawet konieczne, nadal jednak wytyczną pozostaje ich dobro, które jednak musi być zdefiniowane przez kogoś innego (o ile nie zostało przez nie samodzielnie określone przed wystąpieniem całkowitej niesprawności).

Problem pojawia się, gdy podopieczny znajduje się między biegunem całkowitej sprawności a biegunem całkowitej niesprawności psychicznej. Możemy wówczas zająć radykalne stanowisko, iż dopóki człowiek może wyrażać swoją wolę i preferencje, mamy do czynienia z autonomiczną jednostką, która sama powinna kontrolować swoje życie, tzn. żaden opiekun nie jest uprawniony do tego, żeby taką kontrolę przejąć. Niezależnie od tego obecność opiekuna może być konieczna ze względu na ograniczenia sprawności, ale nie musi to oznaczać całkowitego wyłączenia autonomii, tzn. opieka niekoniecznie musi być ubezwłasnowolniająca, a autonomia niekoniecznie wymaga pełnej samodzielności: „Jednostka nie musi być sprawna fizycznie, dorosłą lub poznawczo niezależną, aby być zaakceptowaną przez bliskich jako autonomiczne centrum inicjatywy. Nie jest paradoksem, że ci bliscy muszą zaangażować się w działania, które umożliwią dziecku lub intelektualnie upośledzonemu dorosłemu bycie autonomiczną osobą, np. poprzez wsparcie tej jednostki w dokonywaniu wyboru lub poprzez udzielanie pomocy w przemieszczaniu się osobie fizycznie do tego niezdolnej” (Yeatman, 2004, s. 86).

Przynajmniej część świadczeń społecznych przybiera formę usług o charakterze opieki lub wiąże się z tego rodzaju usługą. Może być ona udzielana przez profesjonalistów (personel polityki społecznej) w środowisku zamieszkania podopiecznego lub też w placówkach poza nim przez

krótszy lub dłuższy okres (np. domy dziennego pobytu, szkoły, szpitale, placówki opiekuńczo-wychowawcze) lub stale (np. domy pomocy społecznej, zakłady opiekuńczo-lecznicze, hospicja). Wydaje się, że największe prawdopodobieństwo przejścia kontroli nad życiem podopiecznych i ich faktyczne ubezwłasnowolnienie występuje przy opiece długoterminowej lub stałej poza ich miejscem zamieszkania. We wnioskach z jakościowych badań nad tożsamością kobiet upośledzonych umysłowo Agnieszka Kumaniecka-Wiśniewska stwierdziła: „Wśród kobiet z... domu pomocy społecznej... głównym ograniczeniem w dokonywaniu wyborów życiowych były reguły narzucane przez instytucje. [...] w domach pomocy społecznej doszło do silnego podziału na przełożonych i podwładnych... na kobiety pracujące, mające własne rodziny i mieszkanki uzależnione od personelu. Taka sytuacja doprowadziła do zaburzenia identyfikacji z płcią kulturową wśród pensjonariuszek...” (2006, s. 278).

Paternalizm polityki społecznej polegał w pierwszym przykładzie na prawnym przymusie ubezpieczenia, a w drugim – na przejmowaniu kontroli nad życiem jednostki przez personel zatrudniony w placówkach zapewniających usługi opiekuńcze. Widzieliśmy jednak, że ubezpieczenie od bezrobocia może być uznane za instrument podtrzymujący autonomię zarówno zatrudnionych, jak i bezrobotnych. Przymus ubezpieczenia ogranicza wolność rozumianą jako swoboda wyboru tego, co nam bardziej odpowiada w danej chwili, ale samo ubezpieczenie stwarza lepsze warunki dla praktykowania wolności rozumianej jako swoboda kierowania własnym życiem, gdyż zmniejsza presję przymusu ekonomicznego.

Przypadek ubezwłasnowolniających relacji opiekuńczych należy traktować raczej jako negatywny i niezamierzony skutek uboczny stałej opieki sprawowanej nad szczególnymi rodzajami podopiecznych w placówkach o charakterze zamkniętym, a nie wewnętrzną i niezbywalną własność polityki społecznej jako takiej. Ubezwłasnowolnienie podopiecznych nie jest celem polityki społecznej, ani warunkiem koniecznym jej istnienia czy jej naczelnym instrumentem prawnym. Jest odwrotnie, co nie tylko widać w teorii normatywnej, ale również w prawie, np. „Zadaniem pomocy społecznej jest... podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem” (Sejm RP, 2004, art. 3). Przypadki nadużywania władzy przez personel opiekuńczy (np. okradanie, zniewalanie, wykorzystywanie) i inne naruszenia norm opieki (np. zaniedbywa-

nie) są potępiane i ścigane jako przestępstwa, o ile wyjdą na jaw. Przejmowanie kontroli nad życiem podopiecznych zdarza się również w relacjach rodzinnych i w placówkach, które nie mają charakteru zakładów publicznych, przy czym możliwości kontroli przestrzegania standardów opieki są największe w przypadku tych, które są własnością państwa lub samorządu.

Na zakończenie tej części posłużę się jeszcze tabelą, w której Robert E. Goodin zebrał wszystkie argumenty dotyczące domniemych i różnoimiennych wpływów minimalnego państwa opiekuńczego (według jego definicji, patrz druga tabela w Aneksie) na wolność. Może ona posłużyć do bardziej wszechstronnej oceny argumentacji krytycznej omawianej przeze mnie w tym rozdziale.

Niektóre z argumentów nie wymagają wyjaśnienia, w przypadku nieodwracalności chodzi o twierdzenie, że polityka społeczna i związane z nią programy społeczne raz uruchomione trudno zakończyć i zlikwidować, a więc ogranicza to swobodę kształtowania instytucji danego społeczeństwa. Interesujące są dwa dodatkowe twierdzenia o pozytywnym wpływie na wolność obywateli, a nie tylko klientów polityki społecznej. W kontekście bezstronności Goodin przywołuje koncepcję Richarda M. Titmussa, który wyjaśniał w jaki sposób doświadczenia wojenne przyczyniły się do rozwoju polityki społecznej. Umożliwiły one bowiem odczucie wspólnoty losu ponad podziałami klasowymi i społecznymi, w każdym razie partykularyzmy tego rodzaju zeszły na dalszy plan. Polityka społeczna działająca na zasadzie ujednoliconych usług społecznych obowiązkowych dla wszystkich pozwala je również złagodzić: „Ludzie są przez to uwalniani od pokusy dbania wyłącznie o własny interes, która ze względów psychologicznych może być trudna do odparcia” (tamże s. 318).

Ostatni argument także dotyczy uwalniania od barier natury psychologicznej, które sprawiają, że chcąc nie chcąc zaczynamy postępować wbrew zasadom moralnym, które sami uznajemy za istotne. Przykładem, który ma ilustrować ten sposób rozumowania, są rozwiązania wyłączające lub bardzo ograniczające możliwość działania rynku w celu ochrony zasad moralnych, które wszyscy uważamy za ważne przy jednoczesnym pojawianiu się czarnego rynku, który kusi, aby jednak zarobić. Wówczas to handel wkracza tam, gdzie go nie chcemy, ale nie możemy się powstrzymać ze względu na pragnienie zysku. Polityka społeczna w formie goodinowskiego państwa dobrobytu ma nam dawać „możliwość działania według moralnie istotnych zasad poprzez zamykanie możliwości takich zachowań, które je podważają” (s. 330).

Tabela 13. Wpływ polityki społecznej na wolność

Argument	Wpływ na wolność	Czyją?	Od czego (bariery)?	Do czego (działania, warunki)?
własność	ogranicza	obywatele jako podatnicy	przeszkody prawne	rozporządzania własnością według woli
uniformizm	ogranicza	obywatele	przeszkody prawne	wyrażanie różnych gustów w stosunku do usług społecznych
bezstronność	wzmacnia	obywatele	przeszkody psychologiczne	okazywanie moralnej bezstronności
paternalizm	ogranicza	klienci polityki społecznej	przeszkody prawne	dążenie zgodne z własnymi preferencjami
nadmierna biurokracja	ogranicza	klienci polityki społecznej	przeszkody prawne i biurokratyczne	życie własnym życiem według własnej woli
uzależnienie	ogranicza	klienci polityki społecznej	przeszkody psychologiczne i ekonomiczne	dążenie do alternatywnych rozwiązań społecznych i politycznych
nieodwracalność	ogranicza	obywatele	przeszkody biurokratyczne i polityczne	dążenie do alternatywnych rozwiązań społecznych i politycznych
ubóstwo	wzmacnia	klienci polityki społecznej	przeszkody społeczne i ekonomiczne	życie własnym życiem wedle własnej woli
moralizm	wzmacnia	obywatele	przeszkody psychologiczne i praktyczne	działanie według ważnych zasad moralnych

Źródło: R. E. Goodin (1988b, s. 331).

Po uważnym przyjrzeniu się wszystkim argumentom przedstawianym w tabeli te o negatywnym wpływie polityki społecznej na wolność Goodin uznaje za „w najlepszym razie wątpliwe” – „zniewolenia okazują się warunkami koniecznymi istnienia innych równie ważnych wolności tych samych lub innych ludzi” (tamże). Z kolei wpływ pozytywny wydaje się mu istotny i trudny do podważenia, stąd korzyści w postaci wolności przewyższają straty (s. 331).

4.9. Uwagi końcowe

Teza o sprzeczności między polityką społeczną a wolnością jest w najlepszym razie bardzo wątpliwa. Argumenty filozoficzno-teoretyczne neoliberalnych czy libertariańskich filozofów i ekonomistów można zasadnie podważyć, brakuje też jej wyraźnego potwierdzenia w danych empirycznych. Więcej, w stanowiskach liberalnych uznających znaczenie wolności pozytywnej oraz autonomii ludzi polityka społeczna traktowana jest jako sprzyjająca wolności. Problemy z podmiotowością niektórych kategorii tradycyjnych klientów polityki społecznej nie brały się stąd, że się z nią spotkali, ale były pierwotne wobec niej. W tym przypadku może być ona równie dobrze instrumentem upodmiotowienia i zwiększania autonomii.

Można też pokazywać, że nawet tam, gdzie neoliberalna ortodoksja zdominowała dyskurs i politykę na wiele lat, polityka społeczna wcale nie zanika, ale rozwija się w najlepsze: „...antysocjalna retoryka [neoliberalnych państw – USA, Australia, Wielka Brytania] częściowo ukrywa to, że w zasadniczy sposób ich formy rządzenia zawierają główne elementy tego, co znamy jako państwo opiekuńcze. W przeciwieństwie do twierdzeń, że państwo opiekuńcze musi być zdemontowane dla zdrowia narodu, neoliberalne logiki pociągają za sobą strategię przekształcenia, a nie porzucania reżimów socjalnych [...] Państwo opiekuńcze wcale nie szkodzi neoliberalnej idei, przeciwnie, wydaje się ono jednym z warunków koniecznych jej istnienia jako zabezpieczenie elastycznego rynku pracy i zarządzanie populacjami w taki sposób, aby społeczna fabryka pozostała nienaruszona” (Hartman, 2005, s. 56, 70)⁸.

Twierdzenie, że neoliberalna polityka społeczna w praktyce jest bardziej paternalistyczna niż jej socjaldemokratyczna wersja, sprawia, że pojawiają się wątpliwości, czy rzeczywiście neoliberalne krytyki tej drugiej są szczerze. Łatwo jednak odrzucić to rozumowanie, dowodząc, że nowy paternalizm powinien być kojarzony z moralizatorstwem komunitaryzmu (neokonserwatyzm o zabarwieniu religijnym), a nie z jakąkolwiek wersją myśli liberalnej.

⁸ O antyliberalizm posądza się nie tylko względnie nową neoliberalną politykę społeczną, ale też i tę klasyczną w wydaniu amerykańskim lub brytyjskim m.in. z konkluzją opartą na faktach historycznych o antyliberalnych elementach (np. polityka eugeniczna, obozy pracy), które wydają się być częścią samego liberalizmu (King, 1999, s. 27).

5
POLITYKA SPOŁECZNA
A WSPÓLNOTA

5.1. Wstęp

Komunitarystyczna krytyka polityki społecznej może się na pierwszy rzut oka wydać paradoksalna, gdy spojrzymy na efektywnościowe i wolnościowe argumenty przeciwko niej. Społeczeństwo ma się bronić przed rynkową logiką i praktyką głównie dlatego, że: „...zasada wolnej umowy... oznacza, że pozaumowne organizacje oparte na pokrewieństwie, sąsiedztwie, profesji i wierze mają być zlikwidowane, ponieważ wymagają one posłuszeństwa jednostki i w ten sposób ograniczają jej wolność” (Polanyi, 1957, s. 163). Jeżeli za część projektu samoobrony społecznej przed ekspansją stosunków rynkowych uznamy politykę społeczną, to jej krytyka z perspektywy organizacji połączonych więziami nierynkowymi wydaje się nielogiczna. Jest tak przynajmniej do momentu, w którym nie zinterpretujemy państwa w taki sposób, iż wyda się ono co najmniej równie jak rynek groźne dla wspólnotowych więzi. Może być tak, dlatego że jego instrumentów użyją społeczni inżynierowie w celu zrealizowania utopii całkowicie wolnego rynku, ale również dlatego że stanie się ono bronią w rękach projektantów nowej wspólnotowości, uznawanej pod tym czy innym względem za lepszą od tych wcześniej praktykowanych. W obu przypadkach polityka społeczna może być instrumentalnie użyteczna o ile potraktujemy ją w sposób aksjologicznie neutralny.

Mamy tu do czynienia z nurtem krytyki istotnie odrębnym w stosunku do argumentacji, w których łączy się ze sobą wolność i efektywność przeciwko polityce społecznej. Znana jest komunitarystyczna krytyka liberalizmu i ogólniejszy spór między tymi filozofiami (np. Mulhall i Swift, 1997), ale w celach taktycznych komunitarianie mogą się łączyć z liberałami w po-

parciu dla wizji społeczeństwa rynkowo-obywatelskiego przeciwko obrońcom państwowej polityki społecznej. Uważam ten sojusz za niezbyt trwały, gdyż wolność jednostki jest w stałym napięciu z tym, co uznaje się za dobro wspólnoty, choćby nie wiem jak mała i naturalna się ona wydawała.

5.2. Rekonstrukcja stanowisk krytycznych

Tym razem mam nieco utrudnione zadanie, gdyż wśród wartości, które zrosły się z pojęciem polityki społecznej Jolanta Supińska umieściła kolektywizm, a wśród omawianych przez nią dylematów polityki społecznej znajduje się dylemat wyboru między kolektywizmem a indywidualizmem. Wyróżniła ona przy tym cztery rodzaje stanowiska kolektywistycznego (1991, s. 29): 1) dobro zbiorowości jest ważniejsze niż dobro jednostki; 2) zbiorowość wie lepiej co jest dobre dla jednostki; 3) potrzeby więzi, przynależności i konformizmu są pierwotne w stosunku do chęci wyróżnienia się i odseparowania; 4) zbiorowe formy życia i zaspokajania potrzeb są lepsze od indywidualnych i prywatnych. Jeżeli te właśnie stanowiska są charakterystyczne dla polityki społecznej, to jej krytyka opierać się powinna przede wszystkim na ideologii indywidualizmu.

Przy rozważaniach nad pojęciem polityki społecznej wyróżniłem m.in. integrację społeczną jako jedną z jej podstawowych kategorii teoretycznych, co również świadczy o tym, że polityka społeczna potraktowana instrumentalnie z definicji powinna służyć tworzeniu i umacnianiu więzi społecznych czy wspólnotowych, a nie samorealizacji zatowarzyszonych indywidualistów. Biorąc pod uwagę teorię normatywną polityki społecznej, trudno znaleźć punkt zaczepienia do jej krytyki z kolektywistycznego lub komunitariańskiego punktu widzenia. Jeden z filozofów zaliczanych do tego ostatniego obozu – „...w istocie rzeczy fundamenty mają zawsze charakter społeczny: są nimi »osoby w społeczeństwach«, a nie »osoby jako takie«. »Osób jako takich« nigdy nie spotykamy...” (Walzer, 2004, s. 145) – twierdzi wręcz, że „...każda wspólnota polityczna jest w zasadzie »państwem opiekuńczym«” (Walzer, 1983, s. 68). Autor tej opinii wyróżnia w innym miejscu dwa ro-

dzaje komunitaryzmu – jeden skoncentrowany na państwie, drugi zaś – na społeczeństwie obywatelskim (1999). Jest to ważny wątek, gdyż sytuuje to dyskusję w łonie komunitaryzmu, a nie w kontrze do indywidualizmu, np. rzadko w kontekście dyskusji o społeczeństwie jest mowa o wspólnocie narodowej lub wspólnocie politycznej.

Krytyka polityki społecznej na bazie stanowiska indywidualistycznego może przybrać następującą postać: „...czy integracja społeczna w sensie więcej niż podstawowym, to nie jest przypadkiem droga do »kolektywizacji«, za którą społeczeństwa postkomunistyczne nie przepadają? Właśnie z tego względu, pomimo używania terminu »integracja społeczna«, należy zaznaczyć, że chodzi o taki rodzaj integracji, który nie zmniejsza wolnościowych wartości jednostki” (Golinowska, 2004, s. 24). Napięcie między spójnością wspólnoty a wolnością jednostki zostaje tu podniesione ze świadomością, że polityka społeczna stoi po stronie integracji społecznej i może zagrażać wolności jednostki, a nie odwrotnie. Jak widzieliśmy w rozdziale o wolności, uzasadnia się ją jednak również ze względu na to, że może chronić autonomię obywateli.

Za główny podmiot polityki społecznej uznaje się państwo utożsamiane często z rządem centralnym i administracją rządową, co daje możliwość przeciwstawienia mu społeczeństwa, które składa się z różnego rodzaju wspólnot najczęściej pozytywnie wartościowanych: „Najrozsądniejszą próbą znalezienia remedium na nasze moralne niepokoje jest powrót do społeczeństwa obywatelskiego – rodziny, społeczności lokalnej, Kościoła, organizacji obywatelskiej lub kulturalnej [...] Dziś oczekuje się od społeczeństwa obywatelskiego odbudowy tkanki moralnej społeczeństwa demokratycznego... instytucje społeczeństwa obywatelskiego są »gniazdem cnót«” (Himmelfarb, 2007, s. 46, 51).

Podobną wizję i nadzieje formułowano w Polsce w kontekście transformacji ustrojowej. W trzecim sektorze mają kształtować się „grupowe i jednostkowe normy i wzorce obywatelskie”, wśród których znajdujemy już nie tylko cnoty obywatelskie (gotowość do pomocy innym), ale także: oddolne i spontaniczne więzi społeczne, niezależność, dojrzałość tożsamości grupowej, grupowy status społeczny, odpowiedzialny stosunek, efektywnościowe postawy, aktywność, szacunek dla prawa, tolerancja, umiejętność samoograniczania, poczucie posiadania reprezentacji, wiedzę obywatelską (Gliński, 1998, s. 52). Autor ten o roli trzeciego sektora w kontekście trans-

formacji systemowej pisał tak: „organizacje pozarządowe pełnią specyficzną rolę oddolnego kształtowania nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego, którego stworzenie jest jednym z głównych postulowanych celów przemian ustrojowych w Polsce” (tamże, s. 53).

Oczekiwania wobec społeczeństwa obywatelskiego mogą być nawet jeszcze dalej idące. W pierwszym numerze „Journal of Civil Society” pisano też o cnotach – w społeczeństwie obywatelskim „kultywowane są cnoty takie jak komunikacja, solidarność, otwartość, tolerancja dla różnic, wyrzeczenie się przemocy i dążenie do wolności połączonej ze sprawiedliwością [...] Społeczeństwo obywatelskie postrzega się jako obrońcę obywateli przed spustoszeniami czynionymi przez rynki kierujące się tylko pieniądzem i władzę rządową” (Keane, 2005, s. 26). Wspomniano tam jednak o czymś więcej – społeczeństwo obywatelskie to nie tylko obrońca i „bufor”, ale też w niektórych wypowiedziach nowy wyzwoliciel: „spadkobierca proletariatu [...] wyzwalająca baza, z której można rzucić wyzwanie despotycznym władzom rynków i rządów i politycznie je pokonać” (tamże, była to interpretacja też książki Michaela Hardta i Antonio Negriego *Imperium*). Jednostce zagrażają już nie tylko ekscesy państwa, ale również siły rynku.

Nie wszyscy jednak widzą uzasadnienie dla stanowiska o zasadniczej różnicy między prywatną organizacją a prywatną firmą czy podmiotem gospodarczym (Walzer, 2006, s. 103). Granice zacierają się szczególnie w przypadku gospodarki społecznej, a więc organizacji społecznych prowadzących działalność gospodarczą (Kwaśnicki, 2005). Pogodzenie społeczeństwa rynkowego ze społeczeństwem obywatelskim wydaje się być łatwiejsze niż pogodzenie ich obu z państwem, szczególnie jeżeli pierwsze z nich uczyni się również „gniazdem cnót”, takich jak pracowitość, oszczędność, zapobiegliwość i punktualność itp. charakterystycznych dla produktywistycznego etosu. Ułatwia to sojusze między antyetatystycznie nastawionymi społecznikami i gospodarczymi liberałami, którzy również widzą „deformacje” i „patologie” we współczesnym rozwoju „instytucji trzeciego sektora” zdominowanym przez państwową biurokrację i przekonują, że przeciwstawianie gospodarki społecznej gospodarce rynkowej może być „sztuczne i błędne” (tamże, s. 17).

Jeżeli społeczeństwo obywatelskie i jego wspólnotowe emanacje mają tak wielkie znaczenie dla kształtowania cnót i więzi, to wszelkie zagrożenia dla niego są też pośrednio zagrożeniem dla tych cnót i więzi; w wyniku je-

go osłabienia („deformacji”) może się pojawić demoralizacja i anomia („patologia”).

Jaką rolę odgrywa w tym kontekście państwo? Wielu autorów idealizujących społeczeństwo obywatelskie za jedno z zagrożeń uważa zbyt dużą rolę rządu: „Panujący zbyt długo, natrętny, wtrącający się we wszystko styl rządzenia osłabił, wręcz zdemoralizował najważniejsze instytucje społeczeństwa obywatelskiego” (Himmelfarb, 2007, s. 52). Organizacje dobroczynne poddane zostały biurokratycznym rygorom, a inne stały się tak potężne, że przypominają instytucje rządowe („quasi-państwowe”) pod względem obszaru obejmowanego działaniem, wpływów, a nawet obowiązkowego członkostwa, np. organizacje przedsiębiorców i związki zawodowe w niektórych branżach (s. 53). Nie znaczy to jednak, że autorka ta jest za państwem minimalnym, które stroni od wypowiadania się w kwestiach moralnych: „...rząd, prawo i inne agencje państwowe są w tym samym stopniu co kultura i instytucje społeczeństwa obywatelskiego strażnikami, przekazicielami, a czasem nawet twórcami wartości... instrumentami moralnej legitymizacji lub delegitymizacji” (s. 79). Problem tylko w tym, aby opowiadało się po właściwej stronie.

Gertrude Himmelfarb pisała również o losach społeczeństwa obywatelskiego w postkomunistycznej Polsce, przywołując polskich autorów (Aleksander Smolar). „Normalne społeczeństwo” utożsamiane z państwem demokracji i wolnego rynku wyparło ideę „moralnego społeczeństwa” niezależnych organizacji i inicjatyw, czego wynikiem było przejście wielu dawnych działaczy społecznej opozycji do struktur rządowych (s. 60). Należy jednak stwierdzić, że obok trendu normalizującego był również inny, który wraz z postępującym rozczarowaniem nową polityką coraz silniej dawał o sobie znać. Janusz Kochanowski z pasją postulował: „...zlikwidujmy Senat, ograniczmy liczbę posłów, urzędników kancelarii premiera, Kancelarii Prezydenta, ministerstw, liczbę doradców, członków gabinetów politycznych i całej tej menażerii, z których mrówczej pracy nic nie wynika. Przeznaczmy te pieniądze na pobudzanie aktywności lokalnej, na szkoły liderów lokalnych, na kursy zakładania spółdzielni i spółek. Przeznaczmy je na tanie kredyty dla firm, których działalność może przyczynić się do poprawy sytuacji w jakimś miasteczku, do rozwiązania jakiegoś lokalnego problemu” (2003). W roku, z którego ten cytat pochodzi, uchwalono ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, a uzasadnienie do jej projektu zawiera-

ło m.in. taką opinię: „...organizacje obywatelskie często wytwarzają dobra i świadczą usługi efektywniej, to znaczy lepszej jakości i po niższych kosztach, niż mogą to zrobić organy administracji państwowej [...] Mała lokalna organizacja społeczna może znacznie lepiej rozpoznawać i realizować realne potrzeby ludzi, którym ma służyć, niż organ administracji publicznej. W wielu przypadkach organizacje społeczne są bardziej efektywne niż przedsiębiorcy i często też korzystają z mechanizmów rynkowych, takich jak konkurencyjność, efektywność, partnerstwo” (Druk nr 263, Sejm IV kadencji).

Poza przekonaniem, że państwo gorzej sobie radzi niż społeczeństwo obywatelskie w dostarczaniu takich lub innych usług, spotykamy też opinie o tym, że wyraźnie szkodzi ono różnym emanacjom społeczeństwa obywatelskiego. Agnieszka Rymsza, komentując amerykańskie debaty na temat partnerstwa publiczno-społecznego w sferze usług społecznych, w punkcie pod charakterystycznym tytułem „...Zagrożenia dla Polski”, pisze, że najbardziej wiarygodne wydaje jej się stanowisko, iż w wyniku zawierania umów z rządem „organizacje pozarządowe zaczynają działać jak instytucje quasi-rządowe, jako przedłużenie rządowej biurokracji... umniejsza [to] pośredniczącą rolę organizacji jako buforów między jednostką a państwem. Zamiast chronić obywateli przed zbyt dużym wpływem rządu, narażają ich i siebie na ten wpływ... sektor pozarządowy przestaje pełnić krytyka i kontrolera działań rządu, twórcy innowacji, strażnika społecznej różnorodności.. Gubi swą autonomię i niezależność” (2005, s. 65). Zauważmy, że bycie na garnuszku państwa uznawane jest za wielkie zagrożenie (nawet dla Polski), źródło groźnych „deformacji i patologii”, ale uzależnienie od rynkowych sponsorów i płynące stąd zagrożenia rzadko są w ogóle dostrzegane czy uznawane za problem.

W kontekście krytyki rozbudowanej polityki społecznej Leszek Balcerowicz pisał: „Okazuje się, że im więcej państwa socjalnego, tym mniejsza u ludzi potrzeba, aby coś zrobić samorzutnie. Poza tym rośnie przekonanie, że państwo ma załatwić wszelką opiekę. Jego rozrost blokuje więc rozwój społeczeństwa obywatelskiego. W skrajnym przypadku w jego miejsce powstaje społeczeństwo złożone nie z obywateli, lecz z klientów władzy politycznej” (2006b). Jest to hipoteza o grze zerowej między państwem i społeczeństwem obywatelskim w dziedzinie polityki społecznej: im więcej państwa, tym mniej społeczeństwa i odwrotnie, stanowiska podobne zajmowali m.in. Marvin Olasky, Francis Fukuyama i David Green (Soss, 1999, s. 3–4).

Podobny sposób myślenia prezentuje wspomniana już wyżej Gertrude Himmelfarb – opieka społeczna wyręcza rodzinę w opiece nad chorymi i starymi, szkoły publiczne wyręczają rodziców w edukacji seksualnej (2007, s. 52). W Polsce takie stanowisko zajmuje też Stanisława Golinowska: „Rozbudowana polityka społeczna, prowadząc do pełnego zapewnienia bytu w sytuacji ryzyka choroby i starości, osłabia też więzi społeczne i zmniejsza rolę rodziny. Uwalniając rodzinę od obowiązków w tej dziedzinie, ogranicza jej funkcje opiekuńcze i rodzina, jako główna instytucja opieki, w takiej sytuacji przestaje być potrzebna”, co ma oczywiście groźne skutki dla małżeństwa i wskaźników dzietności (2005, s. 1). W kontekście osłabiania wspólnoty religijnej również stawiane są takie hipotezy: „Państwo dobrobytu zbudowało cały aparat asekuracji. Żyjemy w społeczeństwie, które za pomocą wszelkiego rodzaju ubezpieczeń i zabezpieczeń stara się ochraniać całość ludzkiego życia. Kościoły, które w dawniejszych czasach stawiały do dyspozycji wiernych rozmaite mechanizmy ochrony przed nędzą i nieszczęściem, straciły tym samym swą istotną funkcję społeczną... Ich posłannictwu zagroziło państwo dobrobytu społecznego i konsumpcjonistyczne społeczeństwo obfitości” (Altermatt, 1995, s. 536–537).

Logikę rozumowania Golinowskiej można w ogólnym sensie i w uproszczeniu oddać tak: wspólnota rodzinna ma liczne obowiązki wobec swoich członków, co przyczynia się do jej trwałości i spójności, jeżeli część lub całość tych obowiązków przejmie ktoś inny, to więzi łączące członków tej wspólnoty rozluźnią się (obowiązki są więc więziotwórcze). Wyręczanie przez państwo może mieć nawet dobre intencje polegające na ulżeniu naturalnym wspólnotom, ale ma to – jak widać – negatywne skutki uboczne w postaci osłabienia więzi, które je tworzą. Z kolei Urs Altermatt odwołuje się bezpośrednio do argumentu funkcjonalistycznego – instytucje społeczne istnieją, ponieważ zaspokajają pewne potrzeby, gdy są dwie konkurencyjne instytucje – Kościół i państwo – zaspokajające podobne potrzeby (ochrona przed nędzą i nieszczęściem), to bardziej skuteczna – w każdym razie pod jakimś względem lepsza – będzie wypierała mniej skuteczną lub gorszą.

W wyniku idealizacji społeczeństwo obywatelskie uznaje się za panaceum na wszelkie problemy – od szerokich kwestii wyzysku i opresji, przez problemy uważane za przejawy demoralizacji, takie jak przestępczość, narkomania i rozwody, do typowych dla wąsko rozumianej polityki społecznej: „Biorąc pod uwagę różne finansowe, polityczne i moralne trudności wspól-

czesnego państwa, wielu ludzi spogląda dziś na społeczeństwo obywatelskie z nadzieją na rozwiązanie problemów, którego pierwotnie oczekiwano od państwa – przede wszystkim problemów ubóstwa, bezrobocia i wykluczenia” (Walzer, 1999). Kredo jednej z polskich organizacji społecznych, której celem jest wspieranie innych tego rodzaju organizacji brzmi następująco: „Uważamy, że najlepszym sposobem rozwiązywania problemów społecznych jest samoorganizacja obywateli i ich uniezależnienie się od opiekuńczej roli państwa” (BORIS, 1998, s. 3). Niezależni i zorganizowani obywatele sami powinni rozwiązywać swoje problemy.

W drugiej połowie lat 80. Jolanta Supińska za superdylemat uznaje wybór między upaństwowioną a uspołecznioną polityką społeczną i opowiada się za tym drugim modelem (1991, s. 27). Idea kryjąca się za tym wyborem staje się w latach 90. bardzo popularna, a oddaje ją najlepiej tytuł jednej z książek – „Od państwa opiekuńczego do społeczeństwa opiekuńczego” (Rodger, 2000)¹. To drugie rozumiane jest m.in. w kontekście pojęcia kapitału społecznego – „Poczucie obowiązku i powinności kształtujące się w czasie na podstawie silnego odczucia, że można polegać na innych ludziach...”, podstawą są w tym przypadku „normy społeczne i sankcje, które są częścią kształtującą każdą wspólnotę społeczną”, a elementami konstytutywnymi: „Silne organizacje obywatelskie, silne poczucie solidarności, silne poczucie wspólnotowej powinności, silne poczucie zobowiązań w stosunku do innych” (tamże, s. 53–54). W powyżej przytoczonych wypowiedziach wyraźnie widać hipotezę, że polityka społeczna ma negatywny wpływ na tak rozumiany kapitał społeczny², gdyż „zastępuje uznawane za »naturalne« sieci relacji rodzinnych, społecznych i lokalnych (*community*)” (tamże, s. 54).

¹ Uznanie, że *welfare society* jest alternatywą dla *welfare state* nie jest wynalazkiem ostatnich dwóch dekad, ale pojawiło się już wtedy, gdy rozwój tego drugiego był w początkowej fazie: „Praktyczną alternatywą dla *welfare state* nie jest leseferyzm lub surowy indywidualizm, czy jakaś inna pejoratywna nazwa dla kapitalizmu. Chętnie nazwalibyśmy tę alternatywę *welfare society*, gdyby nie nasza nieufność wobec chorobliwych znaczeń nadawanych słowu »*welfare*«... W preferowanym przez nas społeczeństwie środkiem do osiągnięcia bezpieczeństwa nie jest poleganie na rządzie, ale na organizacjach samodzielnie powoływanych przez ludzi” (redakcja „Life”, za: Glueck, 1952, s. 284).

² Krytyczne spojrzenie na to pojęcie i jego rolę w konfrontacjach między naukami społecznymi a naukami ekonomicznymi przedstawił interesująco Ben Fine (2001).

W mniej może znanym tekście Davida Greena, który miał na celu wskazanie kierunku reform polityki społecznej w Nowej Zelandii znajdujemy podobne wątki. Tym razem tytuł brzmiał „Od państwa opiekuńczego do społeczeństwa obywatelskiego” (Green, 1996). Jest to wszechstronna krytyka upaństwowionej polityki społecznej (państwa socjalnego, państwa opiekuńczego, państwa dobrobytu) zarówno od strony normatywnych podstaw, jak i sugestii dotyczących jego negatywnie ocenianych empirycznych konsekwencji. W tym pierwszym kontekście Green wymienia pięć „intelektualnych błędów”, które odpowiadają za wzrost przestępczości i kryzys rodziny (tamże): 1) uznanie, że ubóstwo jest powodowane przez zewnętrzne czynniki; 2) dotknięci nim są ofiarami niesprawiedliwości; 3) należy unikać ocen moralnych ich zachowań; 4) ich prawa do świadczeń są prawami człowieka; a 5) ubóstwo finansowe wyklucza ze społeczności, a więc świadczenia pieniężne mają integrujące funkcje.

Wątek wspólnotowości pojawia się tu w ideale „wspólnoty bez polityki”, np. „Problem socjalny jest zarówno moralny, jak i finansowy. Programy socjalne prowadziły do osłabienia ludzkiego charakteru, przede wszystkim dlatego, że podważały starszy etos »wspólnoty bez polityki«” (tamże). Przed upaństwowieniem polityka społeczna była zorganizowana według tradycji, którą u nas nazywa się zasadą pomocniczości lub subsydiarności – „odpowiedzialność była podzielona na trzy sposoby, najpierw była odpowiedzialność jednostki i rodziny, potem społeczności lokalnej (community) różnej od państwa, a na trzecim miejscu rządu”, a przy tym ludzie niechętnie występowali o państwową pomoc, aby nie sprawiać innym kłopotu (tamże). Wyparcie tej tradycji miało spowodować problemy natury moralnej i finansowej, na które remedium ma być m.in. „odbudowa poczucia odpowiedzialności osobistej i rehabilitacja cnoty w jej najlepszym sensie... odbudowa zadań dla społeczeństwa obywatelskiego... Rząd powinien, po pierwsze wycofać się, aby dać przestrzeń do działalności publicznej, a nie politycznej, pod drugie powstrzymać się od działań, które podważają osobistą odpowiedzialność, rodzinę i dobrowolne stowarzyszenia” (tamże).

Często podkreślanym przejawem erozji osobistej odpowiedzialności jest zjawisko nazywane „uzależnieniem od zasiłków” (*welfare dependency*) [genealogia tego pojęcia w USA patrz Fraser i Gordon, 1994], które wymienia się jednym z tchem obok wzrostu przestępczości, narkomanii i nastoletniego macie-

rzyństwa oraz łączy z „rozległą redystrybucją na poziomie narodowym”, która osłabia spójność społeczną (Bates, 1996). Można to stanowisko interpretować jako argument o przeciwności polityki społecznej, o ile przypominamy sobie, że integracja społeczna jest jednym z jej istotnych celów.

Podsumowując, w powyższych krytykach wyraźnie powtarza się hipoteza o negatywnym wpływie nadmiernie rozbudowanej, nowoczesnej polityki społecznej na społeczeństwo obywatelskie, które składa się z bardzo różnych wspólnot będących „gniazdami cnót”. Dalsze konsekwencje osłabienia tych gniazd wydają się zwolennikom tego rozumowania oczywiste – rozprzestrzenianie się rozmaitych wad moralnych, czego przejawami są wzrost przestępczości oraz nieprzestępce, ale jednak negatywnie oceniane ogólne „zdziczenie obyczajów” według standardów konserwatywnej moralności. W skrócie, polityka społeczna przyczynia się do procesu demoralizacji społeczeństwa (Powell i Hewitt, 2002, s. 146–148). Argumentacja Stanisławy Golinowskiej przytoczona wyżej miała nieco inny charakter, rodzina jest nie tylko gniazdem cnót, ale też gniazdem, w którym rodzą się nowi obywatele, stąd jej osłabienie prowadzi już nie tylko do demoralizacji, ale grozi depopulacją, uderzającą także w podstawy finansowania polityki społecznej. Zmniejszenie wskaźników dzietności może być jednak uznane za jeszcze jeden przejaw demoralizacji, np. jako wynik postaw egoistyczno-hedonistycznych lub łamanie bożego nakazu prokreacji życia.

5.3. Wspólnota, państwo i wzajemność

Czytając poprzedni punkt, można dojść do wniosku, że wspólnota to termin obejmujący raczej małe liczebnie grupy w sensie socjologicznym, celowe (organizacje) lub oparte na pokrewieństwie (rodziny). Dodatkowo, do rangi wspólnot zaliczane są tylko te grupy, których działalność z zasady ocenia się pozytywnie, tzn. nie są to z pewnością „gniazda wad”, „brudne wspólnoty”, „szare sieci” itp. Wątek ocenny sugeruje, że mamy tu do czynienia z pewnego rodzaju ideologią i idealizowaniem pewnego rodzaju wspólnotowości czy grupowości.

W słowniku socjologów pojęcie wspólnoty kojarzy się często z koncepcją Ferdinanda Toenniesa, który odróżniał ją od celowego, bardziej formalnego, mniej trwałego i mniej emocjonalnie angażującego stowarzyszenia, a przy tym podkreślał, że „wyrażenie »zła wspólnota« jest sprzeczne z duchem języka [...] A zupełną potwornością byłoby wyrażenie »wspólnota akcyjna«” (1988, s. 22). Nie ograniczał on pojęcia wspólnoty do małej grupy, wspólnota może ogarniać całą ludzkość, np. Kościół w swoich zamierzeniach. Z kolei, zagadnienie opozycji między państwem a stowarzyszeniem należy rozumieć w kontekście wspólnoty narodowej (tamże, s. 23). Jest to dla nas istotna wskazówka i źródło interesujących pytań o to, dlaczego w ideologii wspólnotowości wyznawanej przez krytyków polityki społecznej milczy się o wspólnocie narodowej. Wstępna odpowiedź jest zaś taka, że to właśnie ją kojarzy się przede wszystkim z państwem, przed którym ma nas bronić sieć małych wspólnot, czyli społeczeństwo obywatelskie. Benedict Anderson zdefiniował naród tak: „wyobrażona wspólnota polityczna, wyobrażona jako nieuchronnie ograniczona i suwerenna”, a w związku z tą ostatnią cechą – „...narody marzą o wolności... Rękojmnią i symbolem tej wolności jest suwerenne państwo” (Anderson, 1997, s. 19, 20). To, że naród jest wyobrażany jako wspólnota, oznacza zaś, że „mimo panującej w nim faktycznie nierówności i wyzysku, traktowany jest zawsze jako głęboki, poziomy układ solidarności”, skojarzony następnie z braterstwem, które każe zabijać i umierać za takie wyobrażenia (tamże, s. 21).

Jak wiemy z własnej historii utrata i odzyskanie niepodległości są wielkimi chwilami w dziejach narodów. Rozwiązanie kwestii narodowej to jednak początek a nie koniec historii: „Polska w walce o utrzymanie swego bytu państwowego tylko wówczas zwyciężyć może, jeżeli potrafi silnie scementować wszystkie warstwy społeczeństwa i przez wewnętrzne uporządkowanie stosunków stworzyć organizm zdolny do samodzielnego życia, któryby potrafił oprzeć się wszelkim zakusom rozbicia sił społecznych i unicestwienia samodzielnego bytowania państwowego”. Tak pisał Ignacy Koschembahr-Łyskowski w pierwszym wydawnictwie Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej w kontekście „rozwiązywania licznych zagadnień, które przedstawia kwestia socjalna” (1927, s. 5).

Nie sposób też przecenić jednolitej, publicznej i obowiązkowej edukacji w tworzeniu, ujednolicaniu i upowszechnianiu narodowej kultury i samoświadomości: „Państwo narodowe stopniowo połączyło ideę obywatel-

stwa z pojęciem terytorialnej tożsamości... rozwój narodowych literatur i systemów szkolnych związał podmiot i obywatela z terytorium”, „zbudowało [ono] solidarność i tożsamość, a państwo opiekuńcze dało konkretny wyraz odczuciom wspólnotowego my (*we-ness*) poprzez realizację praw gospodarczych i społecznych, minimalne płace, emerytury i subsydia”, co ułatwiło przyznanie powszechnych praw wyborczych zwiększających znaczenie głosów słabych i zmarginalizowanych (Flora, Kuhnle, i Urwin, 1999, s. 106, 265). Za tym stwierdzeniem kryje się hipoteza, że najpierw państwo narodowe buduje szerszą i ponadlokalną wspólnotową tożsamość, której wyrazem staje się solidarystyczna polityka społeczna prowadzona za jego pośrednictwem.

Symboliczne funkcje państwa i polityki społecznej zostają dostrzeżone w kontekście „więzi troski i solidarności” nawet przez zagorzałych zwolenników państwa minimalnego: „Są pewne rzeczy, które chcemy robić razem poprzez rząd dla uroczystego uhonorowania naszej ludzkiej solidarności [...] Libertariańskie pojmowanie państwa bierze pod uwagę wyłącznie jego cel, a nie jego znaczenie, stąd zbyt wąsko postrzega też ten cel. Wspólne działania polityczne nie tylko symbolicznie wyrażają nasze więzi troski, one również konstytuują relacyjną więź jako taką”, na tym tle „...program finansowany wyłącznie z dobrowolnych datków wielu ludzi... nie będzie stanowił uroczystego społecznego uhonorowania i symbolicznego uzasadnienia centralnego znaczenia... więzi troski i solidarności. Można to osiągnąć jedynie poprzez wspólne i oficjalne działanie, przemawiające w imieniu całości... w imieniu każdego, w imieniu społeczeństwa” (Nozick, 1989, s. 288, 289). Szczególnie istotne jest stwierdzenie niewystarczalności pod względem symbolicznym działalności dobroczynnej, choćby nawet była skuteczniejsza niż działania rządu w imieniu wszystkich, gdyż nie o skuteczność i efektywność tu chodzi, ale o wyrażenie i ustanowienie więzi społecznych.

Gdy zapomnimy o wspólnocie narodowej i skoncentrujemy uwagę na niezliczonej rzeszy społeczności lokalnych, organizacji społecznych i rodzin państwo w ogóle znika z pola widzenia. A jeżeli się w nim pojawia, to, jak widzieliśmy wyżej, jako zagrożenie. Dodajmy, że w latach 90. w kontekście zainteresowania procesami regionalizacji i globalizacji zaczęto coraz śміiej stawiać hipotezy o „nieuniknionym osłabieniu suwerenności narodowej”, ponieważ „...państwo przekazuje szereg swoich kompetencji na

szczebel ponadpaństwowy (np. na rzecz ponadnarodowych organizacji), a z drugiej na szczeble niższe (regionalny i lokalny – tzw. decentralizacja decyzji państwowych)” (Gilarek, 2004, s. 189). Bez wspólnoty narodowej z suwerennym państwem spójność społeczeństwa obywatelskiego może być zagrożona, co wówczas będzie łączyć ze sobą rzeszę wspólnot i stowarzyszeń o różnych interesach i celach? Oczywiście w tym pytaniu jest przesada, gdyż zapewne większość krytyków państwowej polityki społecznej nie chce jej likwidacji ani tym bardziej zniesienia państwa. W głosach przytaczanych wyżej mowa o nadmiernej ingerencji i nie dotyczyło to tradycyjnych funkcji państwa, ale jego zaangażowania w sprawy społeczne, które zastępuje, wypiera i osłabia mniej lub bardziej naturalne „gniazda cnót”.

Istotnym wątkiem towarzyszącym dyskusjom o roli wspólnoty i społeczeństwa obywatelskiego w kontekście hipotezy o demoralizacji jest zwrócenie uwagi na problematykę kształtowania zachowań klientów polityki (pomocy) społecznej, np. nowy paternalizm Lawrence’a Meade’a, o którym wspominałem w rozdziale o wolności. Wspólnoty i stowarzyszenia mogą wymagać od swoich członków i klientów zmiany zachowań, a najpoważniejszą sankcją, jaką dysponują jest wykluczenie. Zakłada się przy tym, że w przypadku polityki społecznej opartej na prawach obywatelskich stosowanie takich wymogów jest ograniczone, a przynajmniej sankcja polegająca na wykluczeniu jest mniej dostępna, gdyż wydaje się sprzeczna z treścią tych praw, np. ustawa stanowiąca, że „każdy ma prawo do ochrony zdrowia” (art. 68, ust. 1 Konstytucji) oznacza m.in., że nikomu nie można odmówić dostępu do systemu zdrowotnego, w tym z powodu złego prowadzenia się i zachowania. Jeżeli remoralizacja społeczeństwa jest naszym celem, a jej wskaźnikiem są odpowiednie postawy i zachowania, to klasyczna polityka społeczna będzie tu mniej skuteczna w porównaniu ze wspólnotami i stowarzyszeniami. Czy jednak wtedy skuteczność nie będzie w sprzeczności z symbolicznym uhonorowaniem więzi troski i solidarności?

Drugi dodatkowy wątek, na który warto zwrócić uwagę wiąże się z podkreśleniem zasady wzajemności, która „wydaje się zastępować altruizm w leksykonie polityki społecznej” (Fitzpatrick, 2005, s. 53). W koncepcjach uzdrowienia społeczeństwa w oparciu o wspólnoty i wspólnotowość mamy częste odwołania do wzajemności, a w szczególności apele o wzajemność ze strony tych, którzy korzystają z prawa do pomocy społecznej. Społeczeństwo decyduje się na pomaganie swoim członkom, ale oczekuje

przy tym, że ci, których wspomaga, będą wywiązywali się ze swoich społecznych obowiązków, głównie związanych z pracą i wychowywaniem dzieci. Retoryka tego rodzaju pojawiła się w wypowiedziach anglosaskich polityków, m.in. Williama Clintona, który powiedział w kontekście projektów radykalnej reformy pomocy społecznej dla rodzin, że będzie popierał: „centralne założenie reformy socjalnej, to które jest zawarte we wszystkich przedłożonych projektach ustaw: każdy, kto tylko może musi pracować” (1996). W sposób najbardziej klarowny przedstawił to stanowisko premier Australii John Howard w kontekście koncepcji „nowoczesnego konserwatyzmu” polityki społecznej, programu „Praca za zasiłek” i zasady „Wzajemnych zobowiązań”: „... w zakresie swoich zdolności do tego – ci, którzy otrzymują taką pomoc [rządu dla będących w rzeczywistej potrzebie] powinni oddać coś społeczeństwu w zamian i w konsekwencji poprawić swoje widoki na samowystarczalność” (1999). Uzasadnieniem dla tego podejścia jest krytyka klasycznej polityki społecznej, która zamiast łagodzić ubóstwo ma je utrzymywać: „Polityka społeczna musi przeciwstawiać się pasywnemu ubóstwu sprawiedliwie i przy tym twardo – tak jak Zachód powstrzymał komunizm – dopóki rozsądek nie powróci i cały system nie zawali się pod własnym ciężarem” (Mead, 1992, s. 261).

Ani z tego, jak rozumie się pojęcie praw, ani też z zasady wzajemności nie wynika jednak, aby należało przyjąć zasady: „prawa w zamian za obowiązki” lub „zasiłki w zamian za pracę” (Goodin, 2002). Po pierwsze, prawa wiążą się z obowiązkami, ale nie tych, którym te prawa przyznano, ale innych – mają oni obowiązek podjęcia pewnych działań lub powstrzymania się od nich. Dlatego też twierdzenie, że ci, którym przyznaliśmy prawa, są tylko z tego tytułu zobowiązani do czegoś wobec nas nie jest logicznie konieczne.

Po drugie, wzajemność może przybierać bardzo różne formy zgodne z podstawowymi intuicjami moralnymi na ten temat. Robert E. Goodin zaproponował, aby rozważać te formy w kontekście trzech kryteriów: warunkowość, czasowość i waluta wzajemności (*currency* – co na co ma być wymieniane). Dla pierwszych dwóch wyróżnił po trzy podstawowe modele, a dla trzeciej – pięć. Na tej podstawie otrzymał kombinację 45 form realizacji zasady wzajemności, z których tylko jedna lub dwie odpowiadały strukturze „zasiłki w zamian za pracę” popieranej przez komunitarian – zobowiązania wzajemnie uzależnione od siebie, z których wywiązujemy się w tym sa-

mym czasie, oraz gotówka w zamian za czas pracy spędzony w ściśle określonych aktywnościach. Niektóre z jego krytycznych argumentów odwoływały się do tego, że niewykonywanie swoich obowiązków przez innych nie zwalnia nas z obowiązków, jakie mamy wobec nich, przynajmniej w zakresie zaspokajania ich podstawowych potrzeb, a w przypadku waluty wymiany dochodzi nawet do odejścia od intuicji moralnych związanych z wymianą, gdyż jest ona przeprowadzana pod przymusem (tamże, s. 585, 589). Ponadto, oczekiwanie w typowych dla polityki społecznej sytuacjach asymetrii zasobów (jej klientami jesteśmy w czasie mniej lub większej słabości czy upośledzenia ekonomicznego i społecznego) „prostej i bezpośredniej wzajemności skutkuje wzmacnianiem stosunków społecznego podporządkowania” (tamże, s. 592).

Po wysłuchaniu argumentów Goodina stwierdzenie, że z zasady (uczciwej) wzajemności wynika aktywna polityka społeczna w postaci najczęściej proponowanej przez komunitariańskich ideologów i polityków z obszaru anglosaskiego, trudne jest do racjonalnej obrony.

5.4. Zastępowanie i wyręczanie

Jak widzieliśmy wyżej, część argumentacji uzasadniającej krytyczny stosunek do polityki społecznej nawiązuje do następującego założenia: jeżeli dwie instytucje, z których jedna jest państwowa, wypełniają podobną funkcję społeczną, to instytucja państwowa zacznie dominować, a druga straci na znaczeniu. Przywołane wyżej opinie Himmelfarb, Golinowskiej i Altermatta są dobrymi przykładami takiego podejścia. Wyręczanie w opiece i wychowaniu, pełne zabezpieczenie społeczne zapewniane przez politykę społeczną państwa sprawia, że tracą znaczenie tradycyjne wspólnoty, czyli rodzina i Kościół, a także mniej tradycyjne takie, jak społeczne organizacje świeckie, które były ongiś jednym miejscem opieki i wychowania oraz jedynym źródłem utrzymania w razie problemów.

Jeżeli państwo lepiej (pełniej) zabezpiecza obywateli pod względem socjalnym, to nie ma powodu, aby preferować czy chronić instytucje, które robią to gorzej. Pełne zabezpieczenie społeczne może być jednak krytykowa-

ne jako takie, np. w perspektywie negatywnych konsekwencji braku ryzyka, co demobilizuje ludzi do przedsiębiorczości i innowacyjności (w sprawie kontrowersji na ten temat patrz Supińska, 1991, s. 81–97). Istotna w tym kontekście jest odpowiedź na pytanie, dlaczego tradycyjne wspólnoty tracą znaczenie? Jeżeli nie dlatego, że polityka społeczna wypełnia te same funkcje lepiej, to wyjaśnienie musi się odwoływać do czegoś innego.

Gertrude Himmelfarb pisała po prostu o „wyręczaniu”, a wyręczany nie ma powodu robić tego, w czym się go wyręcza. Jeżeli więc państwo wyręcza rodzinę w opiece i wychowaniu seksualnym, to rodzina już się opieką i wychowaniem seksualnym nie zajmuje lub zajmuje się mniej, co ma ewentualnie dalsze groźne konsekwencje. Trudno jednak uznać, aby polityka społeczna była tak skonstruowana, aby wyręczać rodzinę w funkcjach opiekuńczych i wychowawczych, np. państwowe placówki opiekuńczo-wychowawcze przeznaczane są dla tych dzieci, które rodziców nie mają, lub których rodzice zostali pozbawieni władzy rodzicielskiej. Nie chodzi więc o wyręczanie kogoś, kto jest, ale zastępowanie kogoś, kogo nie ma. Podobnie jest z funkcjami ekonomicznymi rodziny, zabezpieczenie społeczne zastępuje dochody jedynie w przypadku wystąpienia dobrze zdefiniowanych sytuacji (ryzyka socjalne, ubóstwo) związanych z niemożnością i/lub niezdolnością do pracy i samodzielnego utrzymania się.

Zastępowanie w przypadkach uzasadnionego braku tego, co zastępowane, nie jest więc wyręczaniem. Jeżeli nie dysponujemy doskonałym systemem detekcji braków, to może się zdarzyć, że nastąpi interwencja polityki społecznej tam, gdzie był potencjał do samodzielnego wykonania funkcji albo że nie będzie tej interwencji tam, gdzie była ona niezbędna. Żeby uwiaśnić hipotezę wyręczania należałoby przyjąć, że w polityce społecznej masowo popełniane są błędy pierwszego rodzaju (zastępowanie w intencji, a wyręczanie w rzeczywistości), a sytuacje drugiego rodzaju można zbaga-telizować.

W przypadku organizacji społecznych argument o wyręczaniu ma trochę inną formę, ale jego logika jest podobna. Jeżeli już rodzina i ewentualnie prywatne podmioty gospodarcze (rynek pracy) muszą być czymś zastąpione, ponieważ są nieobecne lub zawiodły, to niech to będą organizacje społeczne, a nie państwowe. Innymi słowy, państwo nie powinno też wyręczać bardziej formalnych stowarzyszeń, które prawdopodobnie również nie powinny wyręczać uznanych za jeszcze bardziej pierwotne wspólnot.

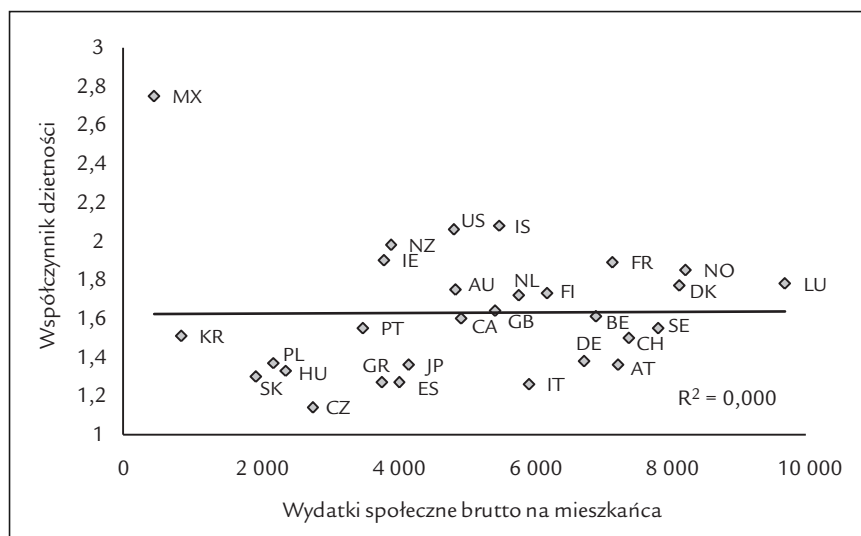
Powstaje swego rodzaju porządek zastępstwa, który wyraża często przywoływana i konstytucyjnie w Polsce usytuowana zasada pomocniczości. Zwracanie jej ostrza wyłączenie w kierunku państwa jest stronnice, gdyż według przytoczonej logiki wyręczanie rodzin w opiece i wychowaniu przez organizacje społeczne i społeczności lokalne będzie je również osłabiać. Na uniknięcie tej niewygodnej perspektywy pozwala traktowanie społeczeństwa obywatelskiego tak, jakby między wspólnotą a stowarzyszeniem nie było żadnej różnicy, a pomiędzy nimi a państwem była zasadnicza. Państwo jednak należy do porządku stowarzyszeniowego, podobnie jak wszystkie formalne organizacje, a nie wspólnotowego, jego odpowiednikiem jest w tym porządku wspólnota narodowa.

Dylemat można więc sprowadzić do zagadnienia, które z różnych form organizacyjnych lepiej zastępują bardziej naturalne wspólnoty, np. czy lepszy będzie dobroczynny przytułek czy państwowa albo samorządowa placówka opiekuńczo-wychowawcza; czy lepsze będzie towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych, czy może państwowa lub samorządowa ubezpieczalnia; czy lepszy będzie szpital dobroczynny, czy może państwowy lub samorządowy itd. Organizacje nastawione na zysk też nie są wspólnotami, a więc trudno będzie uzasadnić, dlaczego miałyby być uznane za bardziej naturalne czy pierwotne w stosunku do innych form organizacyjnych. Struktura wyboru przypomina więc schematy, w których wyróżnia się co najmniej trzy sfery instytucjonalne zorganizowanej działalności: sektor państwowy, sektor rynkowy i sektor społeczny (Supińska, 2003). W centrum możemy umieścić jakąś pierwotną wspólnotę, która daje ludziom wszystko czego potrzebują i pragną, a dopiero, gdy ona zawiedzie i nie zastąpi jej żadna podobna do niej, można spojrzeć ku jej organizacyjnym uzupełnieniom lub zastępstwom. Te jednak z powodu problemów detekcji niesprawności wspólnoty pierwotnej mogą – zastępując – wyręczać, co ma być szkodliwe dla wyręczanych wspólnot.

Jak empirycznie zweryfikować takie hipotezy w kontekście polityki społecznej? Po pierwsze, należałoby sprawdzić, czy istnieje jakakolwiek korelacja między wskaźnikami udziału państwowych organizacji w usługach, które sobie wzajemnie świadczą też członkowie wspólnot, a wskaźnikami „słabości” czy „znaczenia” tych wspólnot. O ile nie ma specjalnego kłopotu z tymi pierwszymi, to pojawiają się problemy z operacjonalizacją kondycji wspólnot. Weźmy przykład „rodziny”. Czy wskaźnikiem jej słabości jest

wzrost liczby rozwodów w stosunku do liczby małżeństw, zmniejszająca się dzietność kobiet, liczba sierot społecznych, liczba młodych dorosłych, którzy nie zakładają rodzin, a może liczba aktów przemocy w rodzinie? Spróbujmy zobaczyć, czy istnieje jakaś zależność między wskaźnikiem wysiłku polityki społecznej a wskaźnikiem dzietności kobiet. Im wyższy wskaźnik wysiłku polityki społecznej, tym większe powinno być zastępowanie-wyręczanie tradycyjnych wspólnot w różnych obowiązkach o charakterze socjalnym. Zdemobilizowane i osłabione tym rodziny tracą na znaczeniu, czego przejawem powinna być mniejsza dzietność kobiet.

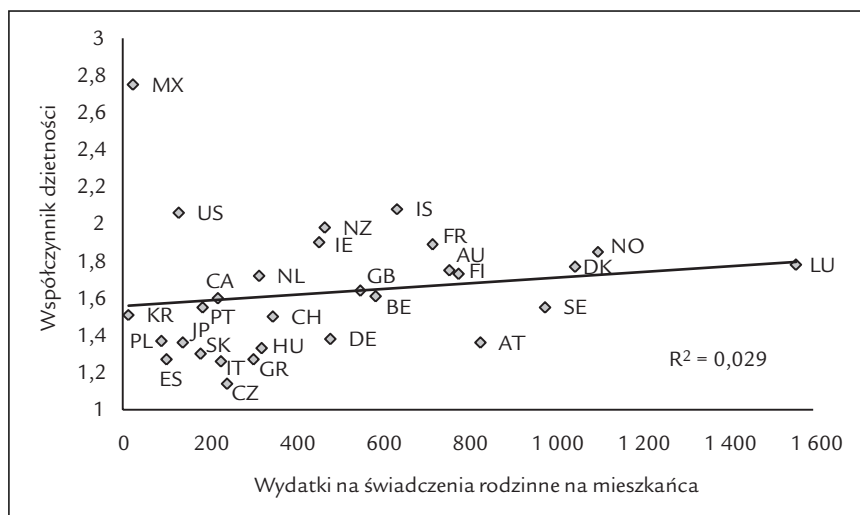
Wykres 13. Publiczne wydatki społeczne brutto na mieszkańca a dzietność kobiet (2000)



Źródła danych: wydatki społeczne – OECD (2005); wskaźnik dzietności – Eurostat (Database on-line), narodowe statystyki – Australia i Nowa Zelandia, dane dotyczące Meksyku i Korei Południowej z innych stron.

O ile nie zakwestionuje się uzasadnienia przyjętych wskaźników, to należałoby uznać, że nie ma żadnej zależności między polityką społeczną a wskaźnikiem dzietności w tym akurat przekroju i czasie. Sprawdźmy jeszcze, czy to samo dotyczy tych sum, które wydawane są na świadczenia rodzinne.

Wykres 14. Wydatki publiczne na świadczenia rodzinne (na mieszkańca) a dzietność kobiet (2000)



Źródła danych: jw.

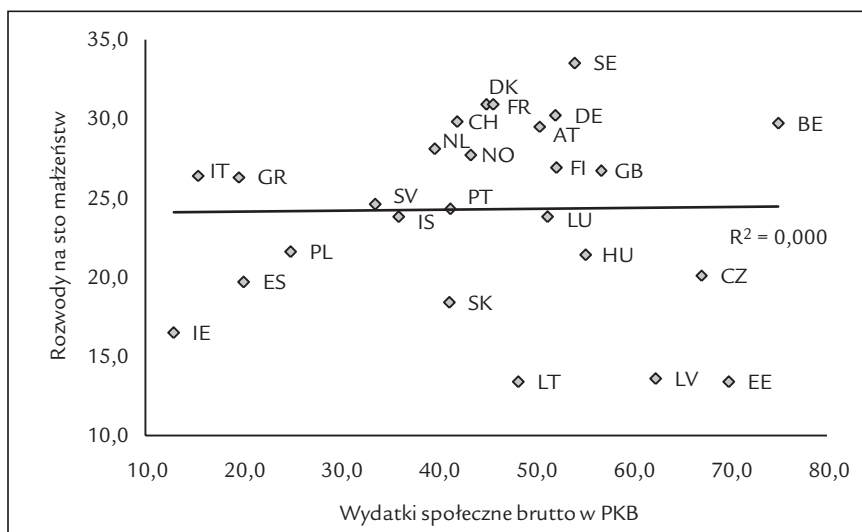
O ile w poprzednim przypadku współczynnik korelacji liniowej wyniósł 0,010, tym razem wzrósł do 0,170, co oznacza bardzo słabą korelację, nieco większą jednak od poprzedniej, choć jest to wciąż korelacja dodatnia. Oznacza to, że wzrostowi wydatków na świadczenia rodzinne towarzyszy niewielki wzrost wskaźników dzietności. Z hipotezy zastępowania wynika, że znak korelacji powinien być ujemny, gdyż hojniejsze świadczenia rodzinne powinny też w większym stopniu osłabiać społeczną kondycję rodziny³.

³ Dyskusja o tym, czy polityka rodzinna ma wpływ na wskaźniki życia małżeńsko-rodzinnego, a jeżeli ma, to jaki, jest to wpływ i które z rozwiązań tej polityki za to odpowiadają, toczy się od względnie niedawna (Fahey i Spéder, 2004, s. 24–25). Francis G. Castles twierdzi na podstawie analizy porównawczej krajów OECD m.in., że polityka urlopów macierzyńsko-rodzicielskich (wysokie stopy zastąpienia dla zasiłków macierzyńskich) jest ujemnie powiązana z poziomem dzietności, ale dostępność formalnej opieki dla dzieci w wieku poniżej trzech lat jest bardzo silnie dodatnio skorelowana z tym wskaźnikiem (Castles, 2002, s. 26). Nieco późniejszy jakościowy przegląd wielu badań na ten temat również skłania do większej wiary w skuteczność polityki rodzinnej (McDonald, 2006).

W bardziej zaawansowanych metodologicznie badaniach stwierdzono, że za zmniejszanie wskaźnika dzietności kobiet w państwach OECD wcale nie odpowiada rozbudowana polityka społeczna, ale takie czynniki, jak poziom wykształcenia kobiet, ich aktywność zawodowa i wyznawane wartości. Ponadto nadzieje na odwrócenie tendencji spadkowych widziano nie w ograniczaniu polityki społecznej, ale jej aktywnych działaniach, które „przyczynią się do zmniejszenia kosztów rodzenia dzieci dla rodzin”, np. transfery i ulgi podatkowe, inwestycje w instytucje opiekuńcze i edukacyjne, dostępne mieszkania, regulacje rynku pracy w celu zmniejszenia negatywnych bodźców dla kobiet i lepszego godzenia ról rodzinnych i zawodowych (d’Addio i d’Ercole, 2005, s. 70). Wszystko to kosztuje i będzie się odbijało na wzroście wskaźników wysiłku polityki społecznej.

Gdyby przyjąć, że wskaźnikiem zastępowania-wyręczania jest udział wydatków społecznych w PKB, a wskaźnikiem kondycji rodziny jest stosunek rozwodów do małżeństw, to sytuacja przedstawiałaby się następująco.

Wykres 15. Wydatki społeczne brutto w PKB a stosunek rozwodów do małżeństw (większość państw UE25 oraz Norwegia, Islandia i Szwajcaria, 2003)



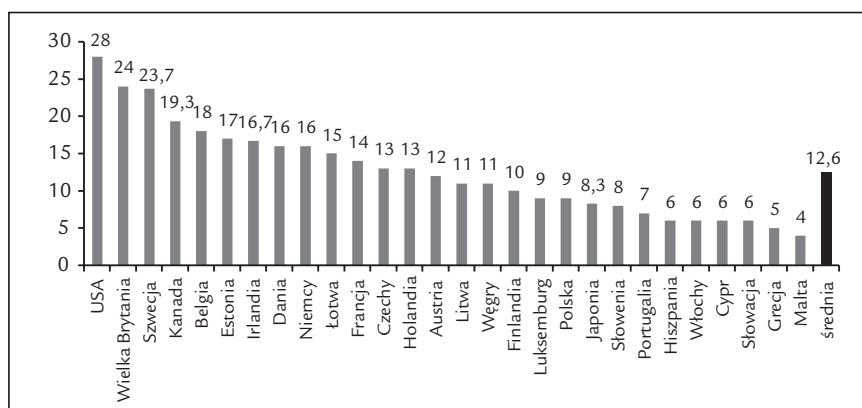
Źródła danych: Eurostat (2005), wskaźnik rozwodów dla UK – narodowa statystyka.

Zmiana wskaźnika kondycji rodziny nie zmieniła wyników, żadnego związku między tymi danymi nie widać. Współczynnik korelacji Pearsona był bliski zera: 0,015.

W badaniach nad trendami w formowaniu małżeństw rozważa się to, jaki wpływ na nie miała kontrola urodzeń, technologie ułatwiające prowadzenie gospodarstwa domowego, zmiany w strukturze płac, zmiany w strukturze prawnej małżeństwa czy internetowe instrumenty kojarzenia par (Stevenson i Wolfers, 2007). Dlaczego wśród hipotez nie pojawia się klasyczna polityka społeczna? Prawdopodobnie dlatego, że jej wpływ na te trendy uważa się za marginalny, z teoretycznego i empirycznego punktu widzenia inne czynniki są po prostu ważniejsze. Dalej piszę jednak o próbie bezpośredniego weryfikowania hipotez w tym zakresie.

Spójrzmy jeszcze na niezbyt doskonały pod względem jakości danych wykres obrazujący udział gospodarstw domowych samotnych rodziców wśród ogółu gospodarstw. Samotne rodzicielstwo jest w oczach krytyków polityki społecznej jedną z jej niezamierzonych konsekwencji: „W miarę jak państwo staje się głównym dostarczycielem, rola ojca zostaje zredukowana do prokreacji. Mężowie przestają być potrzebni, a rodzina, często ograniczona do jednego z rodziców, popada w biedę i przestaje być ostoją” (Himmelfarb, 2007, s. 88–89).

Wykres 16. Odsetek gospodarstw domowych samotnych rodziców (2005 z wyjątkami)



Źródła danych: dla większości krajów Eurostat (2005), część wskaźników pochodzi z innych lat: Finlandia – 2004, Irlandia – 2002 (dotyczy dzieci poniżej 15 lat), Szwecja – 2002, Japonia – 2000, Kanada – 2001, USA – 2003. Dane dla tych krajów (od Irlandii) za: ChildStats. gov (2006).

Z wykresu możemy odczytać co najmniej tyle, że kraje niezaliczane do tych o najbardziej rozbudowanej polityce społecznej zajmują pierwsze miejsca pod względem udziału gospodarstw samotnych rodziców. Podobnie, wysoka pozycja Estonii i Irlandii to także wyjątki niepotwierdzające związku między dużym rozmiarem polityki społecznej a samotnym rodzicielstwem. Wśród 13 krajów, które mają ten wskaźnik powyżej średniej siedem, nie jest zaliczana do czołowych polityki społecznej. Sama Himmel-farb przyznaje, co prawda w stosunku do nieco innych zjawisk, że: „nie ustalono ze statystycznego punktu widzenia związku tych patologii [aborcja i nieślubne dzieci] z opieką społeczną” (2007, s. 90).

Interesującą próbę uprawdopodobnienia wpływu ubezpieczeń emerytalnych finansowanych repartytywnie i ze zdefiniowanym świadczeniem na ogólny poziom dzietności podjęto na podstawie danych z lat 1960–1992 dla państw OECD. Wnioski były następujące: „kontrolując inne zmienne istotne z teoretycznego punktu widzenia... wyższy udział świadczeń ubezpieczeniowych w PKB... zmniejszał stosunek netto małżeństw do rozwodów – zmniejszając liczbę małżeństw i zwiększając liczbę rozwodów – oraz całkowity wskaźnik dzietności” (Ehrlich i Kim, 2007, s. 1–2). Autorzy stwierdzają na podstawie swojego modelu ekonometrycznego, że między 1965 a 1985 składki na ubezpieczenia społeczne mogły odpowiadać w 48,1% za spadek ogólnego wskaźnika dzietności w krajach OECD, w USA w latach 1950–2000 odpowiedni odsetek wynosił 26,8% (tamże, s. 3). Dodatkowym uzasadnieniem dla tych wniosków były porównania z państwami spoza OECD. Spójrzmy na nie bliżej. Okazuje się, że średni wskaźnik dzietności w państwach OECD spadł z 2,80 (1965) do 1,74 (1989), a w pozostałych 29. państwach w tym samym okresie zmniejszył się z 5,39 do 2,89, czyli w pierwszym przypadku zmniejszył się o 38%, a w drugim o 46%. Ten drugi spadek był wyższy, a państwa spoza OECD mają mniej rozbudowane programy ubezpieczeń społecznych, co wstępnie nieco przeczy hipotezie autorów.

W jednym z wywiadów I. Ehrlich powiedział: „Nie przypisuję zmniejszenia formowania rodzin wyłącznie ubezpieczeniom społecznym – jest wiele innych czynników, takich jak większe szanse kobiet na zatrudnienie – ale na marginesie ubezpieczenie społeczne wywiera negatywny skutek uboczny na wybory, jakich dokonujemy w sprawach rodziny: czy zawiązać małżeństwo, czy mieć dzieci, albo nawet czy oszczędzać na przyszłość dzieci” (za: Contrada, 2005).

Do podobnych wniosków prowadzą porównania danych i ekonometryczne analizy różnic pod względem wskaźników dzietności i ubezpieczeniem na starość między USA a państwami europejskimi (metoda była taka sama jak w przypadku poprzednich badań): „wzrost rozmiaru systemu ubezpieczenia społecznego rzędu 10% PKB związany jest z ograniczeniem wskaźników dzietności od 0,7 do 1,6 dziecka (w zależności od zastosowanych zmiennych kontrolnych)” i ogólne stwierdzenie „Kontrolując umiERALNOŚĆ niemowląt, poziom dochodu i aktywność zawodową kobiet prawie wszystkie analizy regresji, włączając w to nasze, wskazują na silną ujemną korelację między rozmiarem systemu ubezpieczenia społecznego a całkowitym wskaźnikiem dzietności zarówno pomiędzy krajami, jak i w czasie” (Boldrin, Nardi, i Jones, 2005, s. 3, 35).

Dyskusja na ten temat w kategoriach ilościowych nie jest nowa (Hohm, 1975; Kelly, Cutright, i Hittle, 1976), ewentualnie nowsze i bardziej szczegółowe mogą być dane i stwierdzane trendy oraz zaawansowanie metod i subtelność analizy, np. sprawdzanie, czy taki sam wpływ mają systemy repartycyjne w porównaniu z kapitałowymi. W przypadku tej ostatniej kwestii istnieje możliwość, że ogólna poprawa dostępności do rynku oszczędności będzie zmniejszała wskaźniki dzietności, a pogorszenie w tym względzie wywoła ich wzrost. Ogólniej rzecz ujmując, cała dyskusja opiera się na założeniu, że ludzie podejmują decyzje o liczbie dzieci na podstawie bilansu kosztów i korzyści, które wiążą się z ich posiadaniem. Przy innych warunkach stałych zapewnienie innego niż dochody dzieci źródła zabezpieczenia na starość sprawia, że koszty posiadania X dzieci są takie same, ale relatywna korzyść z ich dochodów jest mniejsza. Przewiduję, że na starość będę miał 0 dochodów (założenie o braku indywidualnych oszczędności), a chciałbym mieć środki utrzymania, a więc decyduję się na poniesienie kosztu wychowania czwórki dzieci, licząc, że co najmniej trzy z nich przekażą mi 20% swojego dochodu itd. Jeżeli mam zapewnione zabezpieczenie i opiekę za obowiązkową składkę (uogólniając – mam przekonanie, że dochody ani czas dzieci nie będą mi potrzebne), a koszty i pozostałe korzyści z dzieci są takie same, to nie opłaca się mieć czterech, ale być może tylko dwa lub nawet jedno – koszty są mniejsze, co przy mniejszych korzyściach da lepszy bilans.

Jeżeli zgadzimy się z hipotezą przyczynową, że zwiększające się poczucie bezpieczeństwa socjalnego w wyniku rozbudowy polityki społecznej do-

prowadziło do zmniejszenia poziomu dzietności, jakie mogą być w związku z tym podjęte środki zaradcze? Zastępowanie lub uzupełnianie repartycyjnego finansowania emerytur przez kapitałowe dokonało się już w wielu krajach. Ma to być odpowiedź na problemy ze stabilnością finansową w starzejących się społeczeństwach, a starzeją się one, dlatego że ludzie żyją dłużej i rodzi się mniej dzieci. Były jednak również propozycje, aby wprowadzić do systemów repartycyjnych bodźce zachęcające do posiadania dzieci, np. dodatkowa składka, która kierowana byłaby do rodziców ubezpieczonych (Demeny, 1987). Wchodzimy tu jednak na grunt dyskusji, dlaczego dano pierwszeństwo tym, a nie innym rozwiązaniom.

5.5. Hipoteza wypychania

Zobaczmy teraz na ile przekonujące są sugestie o grze zerowej między obecnością państwa i społeczeństwa obywatelskiego w sferze polityki społecznej. Leszek Balcerowicz w przytoczonym wyżej cytacie zasugerował, że rozbudowane państwo socjalne ma negatywny wpływ na działalność społeczną. Jak pogodzić to twierdzenie z koncepcją Milтона Friedmana mówiącą, że dobroczynność jest dobrem publicznym, tzn. trudno wykluczyć kogoś z korzystania z jej efektów (np. zadowolenia z tego, że innym żyje się też dobrze) i dlatego uzasadniona jest interwencja państwa w postaci przymusowych podatków, aby zapobiec efektowi gapowicza: „Cierpię na widok ubóstwa; skorzystam, gdy zostanie ono ograniczone; ale skorzystam z niego w równym stopniu niezależnie od tego, czy ja za to zapłacę, czy zapłaci za to ktoś inny” (Friedman za: Lee i McKenzie, 1990, s. 189)? Polega on na tym, że pokusa skorzystania z efektu bez przyczynienia się do jego powstania jest bardzo duża przy niewykluczalności, a jeżeli ulegnie jej większość, to podaż dobroczynności będzie mniejsza, niż by to wynikało z popytu, czyli wystąpi nieefektywność. Jest to uzasadnienie dla interwencji państwa ze względu na efektywność, a nie sprawiedliwość. Z hipotezy Balcerowicza wynika jednak, że za mało działalności społecznej mamy nie dlatego że jest ona dobrem publicznym, ale dlatego że mamy za dużo państwa socjalnego.

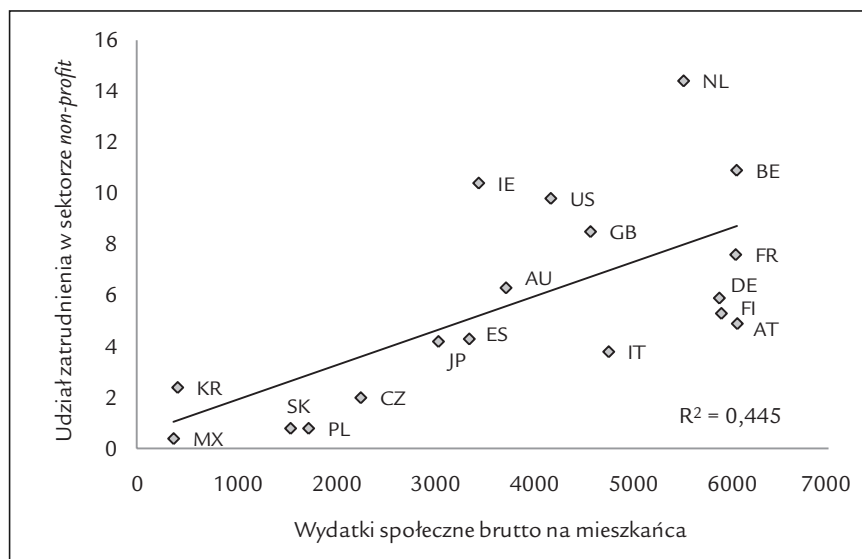
Koncepcję Milтона Friedmana próbowano osłabić na gruncie teoretycznym, podważając to, że ludzie zainteresowani są wyłącznie efektem dobroczynności (ograniczenie ubóstwa), a nie własnym udziałem w jego osiągnięciu, pomija się w ten sposób całkowicie zagadnienie podmiotowości (Goodin, 1988b, s. 157). Gest dobroczynny może mieć dużą wartość symboliczną i psychologiczną dla dającego swoje pieniądze lub czas np. może podnosić własną samoocenę. Z empirycznego punktu widzenia takie akcje dobroczynne jak Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy powinny z roku na rok przynosić mniejszy rozmiar donacji, gdyż wszyscy już wiedzą, że wielu ludzi ich dokona, a więc powinno ich to zniechęcać do własnego udziału. Przewidywanie to jednak nie sprawdza się w praktyce, z informacji na stronach Fundacji, która organizuje coroczne zbiórki, widać ciągle wzrost sumy donacji z niewielkimi odchyleniami od ponad 1,5 mln USD w 1993 do ponad 9,6 mln USD w 2006 (WOŚP, 2005). Podobne wnioski wyciągał Robert E. Goodin, powołując się na artykuł Roberta Sugdena z 1982 r.: „...dobroczynność nie wydaje się być dobrem publicznym tego rodzaju, który narażony jest na efekt gapowicza, a stąd nie wymaga publicznej interwencji, aby być dostarczanym” (Goodin, 1988, s. 157). Gdyby przystać na ten wniosek, to znika pierwsza wątpliwość co do hipotezy wypychania. Zobaczmy jednak, czy jej bezpośrednie testy ją potwierdziły.

Można ją zoperacjonalizować następująco: im większe są wydatki społeczne, tym mniejsze prywatne donacje pieniędzy i/lub czasu, lub: jeżeli będą spadały wydatki publiczne to zastąpi je podobny wzrost donacji (hipoteza zastępowania). Z jednego z podsumowań licznych badań na ten temat nie wynika, aby był to istotny problem, a przy tym dowody nie są jednoznaczne (Steinberg, 2003). W wielu badaniach ekonometrycznych potwierdzano umiarkowany i znaczący statystycznie efekt wypychania, ale w przypadku niektórych branż sektora *non-profit* pojawiał się też efekt przyciągania, gdy wzrost wydatków społecznych wiązał się również ze wzrostem poziomu donacji (tamże, s. 285). Kilka badań nie potwierdzało związków przyczynowych między tymi zmiennymi lub stwierdzało, że korelacje między nimi były statystycznie nieznaczące (tamże). Ponadto w badaniach nad wpływem wydatków publicznych na podaż wolontariatu, stwierdzono m.in., że wzrost jej poziomu nie rekompensuje cię w wydatkach publicznych. Dodatkowo, wzięcie pod uwagę kosztów zdobywania funduszy może wpłynąć na wzrost sceptycyzmu wobec hipotezy, że cięcia wydatków pu-

blicznych na dobra publiczne są zastępowane przez wzrost donacji. Nawet jeżeli donacje wzrosną o tyle, o ile zredukowano wydatki publiczne, to wzrost wydatków na zbieranie funduszy może zasadniczo zmienić ten bilans (tamże, s. 286).

Zobaczmy jeszcze wyniki badań porównawczych na temat rozmiaru sektora *non-profit* w kontekście hipotezy o negatywnym wpływie państwa socjalnego na ten sektor. Jednym ze wskaźników porównawczych może być udział zatrudnienia (łącznie z wolontariatem) w trzecim sektorze do ludności aktywnej zawodowo (Salamon, Sokolowski, i List, 2003, s. 17). Okazuje się, że duże państwa socjalne, takie jak Holandia (14,4%) i Belgia (10,9%), wyprzedzają pod względem tego wskaźnika USA (9,8%), a Francja (7,6%) i Szwecja (7,1%) nie są duże gorsze. Zobaczmy jak sytuacja wygląda na wykresie.

Wykres 17. Udział zatrudnienia i wolontariatu w sektorze *non-profit* do ludności aktywnej zawodowo i wydatki społeczne brutto na głowę w wybranych krajach OECD (1995)



Źródło danych: wydatki społeczne – OECD (2005), zatrudnienie w sektorze *non-profit* Salamon i in. (2003).

Współczynniki korelacji między tymi danymi są wysokie: 0,668 (Pearson) i 0,684 (Spearman). Wyraźnie widać, że występuje tu współzmiennność dodatnia, tzn. wzrostowi wydatków społecznych na głowę towarzyszy wyraźny wzrost wskaźnika zatrudnienia w sektorze *non-profit*, co jest sprzeczne ze zmodyfikowaną hipotezą wypychania, tzn. że rozmiar państwa socjalnego wpływa negatywnie na rozmiar zatrudnieniowy sektora *non-profit*.

Ponadto, interesujące, że Szwecja ma największy na świecie udział zatrudnienia wolontariuszy w trzecim sektorze – 75,9%, a USA (36,9%) wypada pod tym względem dużo gorzej nie tylko w porównaniu ze Szwecją, ale również z takimi krajami jak Finlandia (54,3%), Francja (51,6%) i Niemcy (40,4%) [tamże, s. 19]. Leszek Balcerowicz pisał tylko o państwie socjalnym sprawdźmy więc, jak wyglądała struktura zatrudnienia i wolontariatu w sektorze *non-profit* w sferze społecznej. Zakładając, że ta sfera składa się tylko z edukacji, zdrowia i usług społecznych, w Holandii jest tam zatrudnionych odpowiednio – 23,1%, 29,5%, 20,3% pracowników sektora *non-profit* (płatni i wolontariusze), w Belgii – 30,5%, 23,9%, 22,9%, w Niemczech – 7,6%, 21,8%, 27,2%, w Szwecji – 6,8%, 0,9%, 10,5%, a w USA – 18,5%, 34,2%, 22,1% (tamże, s. 59). Gdyby porównać tylko Szwecję z USA, to hipoteza Balcerowicza wyglądałaby lepiej, ale w przypadku innych typowych państw socjalnych sytuacja jest już bardziej wątpliwa, szczególnie gdy weźmiemy pod uwagę usługi społeczne. Opierał się on przy tym na informacjach o sferze edukacyjnej i okazuje się, że względny rozmiar zatrudnieniowy edukacyjnego sektora *non-profit* jest większy w Holandii i w Belgii niż w USA. Gdyby do sektora społecznego włączyć też kulturę, to okazałoby się, że Szwecja ma tam zatrudnionych 45,5% pracowników *non-profit* a USA 9%.

Wyjaśnienie, dlaczego donacje mogą spadać przy wzroście wydatków na cele społeczne, może być następujące. Przy niewielkim rozmiarze państwa socjalnego i zwiększającej się zamożności obywateli większość może sądzić, że zbyt mało wydaje się na usługi społeczne i ograniczanie ubóstwa, stąd impuls do większego zaangażowania się w działalność dobroczynną. Przykładowo, Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy zapewne miałaby mniejsze wpływy, gdyby panowało przekonanie, że polska służba zdrowia jest dobrze wyposażona w nowoczesny sprzęt medyczny. Z czasem jednak wzrastają publiczne wydatki społeczne, a wraz z nimi poziom podatków i zwiększa się dostępność oraz jakość usług społecznych, co jest zgodne

z preferencjami większości. Nie ma już w związku z tym silnych bodźców do dodatkowego angażowania prywatnych środków. Jedno z badań potwierdzało taką hipotezę: przy niskim poziomie wydatków społecznych stwierdzono efekt przyciągania, a przy wysokim – wypychania (Steinberg, 2003, s. 285). Efekt wypychania donacji może więc być uzasadniony w prosty sposób i nie mieć przy tym wpływu na poziom zatrudnienia i wolontariatu w trzecim sektorze, gdyż tu mamy raczej powody sądzić, że występuje efekt przyciągania (patrz wykres 17). Samo zaangażowanie w działalność społeczną może być bardziej wartościowe niż dawanie donacji, a stąd wynika hipoteza, że spadkowi donacji może towarzyszyć wzrost zatrudnienia i wolontariatu w trzecim sektorze.

Zakończę ten punkt przywołaniem poglądu Roberta D. Putnama, opartego na wstępnych analizach empirycznych, iż zmienna *welfare state* (różne miary wydatków i rozmiaru państwa) nie jest odpowiedzialna za spadek kapitału społecznego w USA w latach 1965–1998 (2000, s. 281).

5.6. Czy społeczeństwo obywatelskie jest lepsze?

Niekiedy wyrażane jest przekonanie, że usługi społeczne dostarczane przez organizacje obywatelskie są „często wielokrotnie lepsze i tańsze” (Grewiński, 2003, s. 138). Wyżej przytaczałem podobne opinie w uzasadnieniu projektu ustawy o działalności organizacji pożytku publicznego i wolontariacie, np.: „organizacje obywatelskie często wytwarzają dobra i świadczą usługi efektywniej, to znaczy lepszej jakości i po niższych kosztach, niż mogą to zrobić organy administracji państwowej [...] W wielu przypadkach organizacje społeczne są bardziej efektywne niż przedsiębiorcy”. W ogólniejszej perspektywie mowa też o skuteczności: „Zbyt słaba rola państwa i bezradność rynku w rozwiązywaniu kwestii społecznej na przełomie XIX i XX wieku spowodowała zwrócenie uwagi na znaczenie i rolę organizacji wspólnotowych i społeczeństwa obywatelskiego, jako potencjalnie najskuteczniejszych podmiotów polityki społecznej” (Hryniewicz, 2003, s. 253). Społeczeństwo obywatelskie to nie tylko gniazdo cnót, ale również

najefektywniejszy i potencjalnie najskuteczniejszy instrument zaspokajania ludzkich potrzeb.

Zastanówmy się nad uzasadnieniami tych hipotez. Koszty pracy oczywiście powinny być mniejsze w przypadku organizacji pozarządowej, która poza pracownikami ma do dyspozycji jeszcze wolontariuszy. Oczywiście musimy założyć, że organizacje usługowe z innych sektorów w ogóle ich nie mają lub że jest ich tam mniej. Ponadto, można też twierdzić, że pracownicy organizacji pozarządowej zadowolą się mniejszymi wynagrodzeniami, ponieważ część użyteczności czerpią z tego, że to ich organizacja. Trudniej już uzasadnić stanowisko, że usługi dostarczane przez trzeci sektor są lepszej jakości. Być może zaangażowanie pracowników i wolontariuszy w swoją pracę jest w tym sektorze tak duże, że udzielają usług najwyższej możliwej jakości, ale założenie, że zależy ona wyłącznie od zaangażowania wydaje się być problematyczne. Gdyby przyjąć, że jednym z ważnych czynników wpływających na jakość usługi jest profesjonalizm usługodawcy, to akurat trzeci sektor pod tym względem nie jest zaliczany do najlepszych (Supińska, 2003, s. 237).

W przypadku skuteczności pojawiają się kolejne wątpliwości. Jeżeli w funkcji celu polityki społecznej mamy łagodzenie ubóstwa, nierówności i dezintegracji społecznej, to przynajmniej w przypadku dwóch pierwszych trudno uzasadnić, dlaczego rzesza nierównomiernie rozproszonych, niedofinansowanych, nieprofesjonalnych i łatwo wykluczających organizacji, z których połowa nie wykazuje żadnej aktywności (istnieją tylko formalnie) miałaby być bardziej skuteczna od podmiotów państwowych. Warto przytoczyć jedną z uwag Richarda Steinberga w tym kontekście: „Co zadziwiające wszakże, bardzo mało wiadomo o tym, w jakim zakresie organizacje dobroczynne (nie mówiąc już o innych ich rodzajach) pomagają ubogim” (2004, s. xxii). Nie chodzi oczywiście o deklaracje przywódców tych organizacji, od których zależy m.in. poziom donacji w pieniądzu i pracy, ale o dowody o charakterze statystycznym.

W celu zrównoważenia obrazu i rozszerzenia perspektywy przedstawie teraz koncepcję opisującą podstawowe słabości trzeciego sektora. Lester M. Salamon uznał, że pierwotną reakcją na problemy z instytucją konkurencyjnego rynku jest aktywność społeczna, a dopiero po rozpoznaniu jej ograniczeń oczekuje się interwencji państwa: „Zasadniczy argument... jest taki, że »koszty transakcyjne« związane z mobilizacją rządowej

odpowiedzi na braki dóbr publicznych są zwykle dużo większe niż koszty mobilizacji działań dobrowolnych... Dlatego też rozsądnym jest oczekiwanie, że prywatny sektor *non-profit* będzie zwykle pierwszą linią odpowiedzi na dostrzeżone »niepowodzenia rynku«, a rząd będzie wezwany tylko wtedy, gdy odpowiedź ta okaże się niewystarczająca» (za: Dollery i Wallis, 2001, s. 10–11). Jest to formuła przypominająca zasadę pomocniczości. Na czym mogą polegać ograniczenia i problemy związane z sektorem *non-profit*? Wyodróżniono ich cztery rodzaje i poniżej krótko scharakteryzuję każdy z nich (za: Salamon, Hems, i Chinnock, 2000, s. 8–9).

Pierwsza z nich została nazwana partykularyzmem. Organizacje społeczne realizują głównie interesy grupowe, częściowe i partykularne, a te niekoniecznie muszą być zgodne z dobrem wspólnym. Wiele organizacji działa na zasadzie wyłączności świadczeń dla członków pewnych zbiorowości (etnicznych, wyznaniowych, kulturowych), są więc przejawem »zamkniętych stosunków społecznych» w sensie weberowskim. Ponadto zróżnicowanie organizacji pod względem zasobów i władzy podtrzymuje nierówności społeczne (np. grupy silniejsze społecznie i ekonomicznie obsługiwane są przez bardziej zasobne i prężne organizacje społeczne). Paradoksalnie więc, istnienie dużego i zróżnicowanego sektora *non-profit* może się przyczyniać do pogłębiania nierówności i wykluczenia społecznego, np. USA uchodzą za kraj bardzo wzmożonej aktywności obywatelskiej, a jednocześnie poziom ubóstwa i nierówności społecznych jest tam większy niż w wielu państwach europejskich.

Drugim rodzajem słabości organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest paternalizm. Nie mogą one ustanawiać praw, które są podstawą roszczeń, w związku z tym użytkownik ich usług nie może się niczego domagać, ale tylko prosić i być wdzięcznym; świadczone usługi mają charakter uznaniowy. Jeżeli usługi te zaspokajają podstawowe potrzeby ludzi, a oni nie mają żadnej innej alternatywy, to znajdują się w sytuacji zależności, która może być wykorzystana do indoktrynacji (np. religijnej lub politycznej) i prowadzić do różnych form wyzysku i ograniczania wolności. Państwo, gwarant roszczeniowych praw obywatelskich, może być postrzegane jako zabezpieczenie przed pozarządowym paternalizmem. Z drugiej jednak strony, dla wielu komentatorów, którzy roszczeniową mentalność podopiecznych, klientów czy pracowników najemnych uznają za poważny problem społeczny; wspomniana uznaniowość nie jest słabością, ale raczej siłą orga-

nizacji obywatelskich. Należy też zaznaczyć, że zarzut paternalizmu formułowany jest również wobec służb publicznych, choć paternalizm państwa wydaje się mieć inne źródło (władztwo wynikające nie z uznaniowości działań, ale z zajmowanej przez urzędników pozycji w hierarchii władzy). Poza tym we współczesnej polityce społecznej od większości, o ile nie wszystkich, decyzji wydawanych przez organy socjalne można się odwołać.

Kolejna grupa słabości wiązać się ma z amatorszczyzną i/lub – paradoksalnie – nadmiernym profesjonalizmem. Działania organizacji społecznych opierają się na specyficznych, unikatowych umiejętnościach ich przywódców i członków, które trudno powtórzyć i wykorzystać w działaniach na większą skalę. Dlatego okazują się one często nieskuteczne w sytuacjach, które wymagają powtarzalnych umiejętności i działania na większą skalę. Z kolei w przypadku działań o ograniczonym zakresie i skali rodzi się ryzyko nadmiernej specjalizacji i profesjonalizacji.

Chyba najbardziej oczywistym i wielokrotnie empirycznie stwierdzanym problemem jest niewystarczalność zasobów. Organizacje obywatelskie nie są w stanie zapewnić sobie takiego poziomu zasobów, który byłby zarówno odpowiedni, jak i wystarczająco pewny, aby skutecznie rozwiązywać problemy społeczne. Zakładając, że aktywność organizacji *non-profit* jest najbardziej potrzebna w czasie stagnacji gospodarczej i kryzysu (w skali narodowej lub regionalnej), należy się spodziewać, że właśnie wtedy będą maleć wpływy z darowizn. Dodatkowo problem ten zaostrza konkurencja między organizacjami o ograniczone zasoby udostępniane przez sponsorów czy grantodawców. Duże organizacje zajmujące się mało kontrowersyjnymi sprawami (np. pomocą dzieciom czy ratowaniem zwierząt) zazwyczaj są w stanie zgromadzić więcej środków niż małe organizacje zajmujące się grupami najbardziej stygmatyzowanymi (np. osobami chorymi na AIDS czy więźniami lub byłymi więźniami).

Ostatnią kategorią problemów jest luka odpowiedzialności (*accountability gap*). Organizacjom społecznym brakuje wystarczających mechanizmów odpowiedzialności przed opinią publiczną. W sektorze rynkowym odpowiedzialność jest oparta na zadowoleniu akcjonariuszy i klientów oraz jest obiektywnie wyrażana w postaci zysku. Odpowiedzialność władzy realizuje się głównie poprzez mechanizmy wyborcze, ale także przez dobrze utrwalone instytucje równoważące i kontrolne. W przypadku organizacji pozarządowych pozostaje nam jedynie wiara w to, że ich przywódcy i człon-

kowie działają uczciwie. Jednak w sytuacji, gdy w grę wchodzi możliwość czerpania korzyści materialnych z działalności tych organizacji, jest to zdecydowanie za mało. Dodatkowy problem stanowi brak bodźców do tego, by zarządy organizacji monitorowały wyniki ich działania (w odróżnieniu do zarządów firm nastawionych na zysk), dlatego duże jest prawdopodobieństwo braku rzetelnej informacji o rzeczywistych rezultatach prowadzonych działań. Informacje takie pozostają głównie w gestii samych organizacji, a w sytuacji konkutowania o sponsorów powstają silne bodźce do dramatyzowania problemów, którymi zajmuje się dana organizacja, oczerniania innych organizacji, które zajmują się tym samym problemem, a także akcentowania wyłącznie swoich sukcesów.

Problemy wynikające z luki odpowiedzialności dotyczą zarówno małych, pojedynczych organizacji, jak i dużych, narodowych federacji. W większości przypadków przyczynami nadużyć i przestępstw były błędy w zarządzaniu, takie jak niesprawność nadzoru, niewłaściwa delegacja władzy, zaniedbania w gospodarowaniu majątkiem, brak rotacji wśród członków zarządu, brak nadzoru nad dyrektorami wykonawczymi, niemożność wdrożenia kontroli wewnętrznej, brak systemu zapobiegającego nadużyciom władzy, izolacja członków zarządu od pracowników i klientów. Autorzy przeglądu skandali w światku społeczeństwa obywatelskiego podsumowali całość zagadnienia w następujący sposób: „Ekscesy i nieprawości związane z prywatnym przedsiębiorstwem i rządem są tradycyjnym i bardzo płodnym obszarem działalności dla prasy. Jednak w przypadku trzeciego sektora zaufanie publiczne jest zasadniczym elementem. Gdy zostanie ono narażone, koszty dla pozycji, reputacji i funduszy mogą być znaczące” (Gibelman i Gelman, 2000, s. 26). Stwierdzili oni ponadto, że w krajach, w których trzeci sektor dopiero się rozwija, czyli takich jak Polska, „nie utrzymało się jeszcze nawet samo pojęcie odpowiedzialności organizacji pozarządowych przed opinią publiczną (*accountability to the public*)” (tamże, s. 27).

W porównaniu z pozostałymi sektorami instytucjonalnymi społeczeństwo obywatelskie ma zarówno mocne, jak i słabe strony. Z podsumowania jednej z książek, która była manifestem nowego zarządzania publicznego, wynika, że takie cechy jak:

- stabilność;
- zdolność do zajmowania się sprawami nie mieszczącymi się w głównej misji;

- zdolność dostosowywania się do szybko zmieniających się warunków;
- zdolność do innowacyjności;
- skłonność do powielania działań, które odniosły sukces;
- skłonność do wycofywania się z działalności przestarzałej lub nieudanej;
- gotowość do podejmowania ryzyka;
- wiedza profesjonalna;

a przede wszystkim:

- uodpornienie na protekcję;
- zdolność tworzenia kapitału;
- zdolność do gromadzenia oszczędności uwarunkowanych wzrostem skali działalności,

nie należą do silnych stron sektora społecznego (Osborne i Gaebler, 2005, s. 463–464). Przedstawiona lista zawiera za to silne strony sektora publicznego i rynkowego, przy czym najwięcej ma ich oczywiście ten ostatni. Poza tym autorzy tych porównań wyliczyli szesnaście zadań i porównywali trzy sektory pod względem skuteczności w ich realizacji. Sektor społeczny nie wywiązywał się najlepiej z następujących zadań (tamże):

- kierowanie strategią działania;
- regulacje prawne;
- zapobieganie dyskryminacji;
- zadania ekonomiczne;
- zadania inwestycyjne;
- wypracowywanie zysków (szczególnie nieskuteczny);
- pobudzanie samowystarczalności.

Za zadania, z których najlepiej wywiązuje się sektor publiczny – choć skuteczność w tym zakresie autorzy przypisali również sektorowi społecznemu – uznano m.in. przestrzeganie zasady równości, zapobieganie wyzyskowi i umacnianie spójności społeczeństwa. W świetle problemów wskazanych przez Salamona (partykularyzm, paternalizm i luka odpowiedzialności) takie stanowisko można próbować podważać.

Nie wydaje się więc, aby społeczeństwo obywatelskie dominowało pod względem bilansu wad i zalet nad innymi sektorami. Zobaczmy teraz, co wynika z badań ilościowych, w których porównywano organizacje o różnych formach instytucjonalnych. Po pierwsze, mamy tu do czynienia z bar-

dzo dużą złożonością, gdyż na wielu rynkach są obecne podmioty ze wszystkich sektorów, różnice między dostarczonymi przez nie produktami mogą być subtelne, a wskaźniki ich jakości zróżnicowane (Steinberg, 2004, s. xxvi). Po drugie, literatura sprawozdająca wyniki badań empirycznych jest ogromna i trudna do ilościowego podsumowania ze względów metodologicznych, nawet w przypadku tylko jednego rodzaju podmiotów, takich jak szpitale (Eggleston, Shen, Lau, Schmid, i Chan, 2006).

Nie znaczy to jednak, że nie wyciąga się jednoznacznych wniosków na podstawie metaanalizy, np. ilościowe podsumowanie 15 studiów empirycznych w zakresie szpitalnictwa było następujące: „prywatna własność szpitala *for-profit* w porównaniu z prywatną własnością *non-profit* była związana z większym ryzykiem śmierci dla pacjenta” (Devereaux et al., 2002). W późniejszej metaanalizie 46 badań z większą świadomością problemów metodologicznych i uwzględnieniem wszystkich rodzajów własności wnioskami były następujące: „Różnice w jednostce analizy dają różne konkluzje: gdy analizowano problem z poziomu pacjenta, wyniki pacjentów nie różnią się znacząco pod względem statystycznym pomiędzy trzema rodzajami własności, ale analizy na poziomie szpitala lub kombinowanym dają już najwyższe wskaźniki umieralności i innych negatywnych skutków ubocznych w przypadku szpitali państwowych, niższe dla szpitali *for-profit* i najniższe dla prywatnych szpitali *non-profit*” (Eggleston i in., 2006, s. 18). Stwierdzono jednak zmniejszanie się tych różnic w latach 90., co miało być związane z bardziej konkurencyjnym środowiskiem, ale też z różnicami w zastosowanej metodologii. Ostatecznie zaś autorzy stwierdzają, że: „...rodzaj własności wydaje się mieć dużo mniejsze znaczenie pod względem wpływu na jakość pracy szpitali w porównaniu z innymi ich cechami, nawet jeżeli jest to nadal znaczący predyktor”, a ponadto „...wydaje się, że mamy takie samo, o ile nie większe, zróżnicowanie między szpitalami o tym samym rodzaju własności w porównaniu ze zróżnicowaniem pomiędzy nimi” (tamże, s. 18, 19).

Pamiętajmy, że ta dyskusja dotyczyła tylko szpitali w USA, a więc tylko jednego rodzaju usług w jednej branży. Poza tym, może być tak, że szpitale publiczne w krajach, gdzie istnieją powszechne systemy ochrony zdrowia, mają lepsze osiągnięcia niż szpitale publiczne w USA, a w związku z tym lepiej będą też wypadały w porównaniu z konkurencją. Im więcej badań empirycznych i im bardziej zaawansowane ich metody, tym mniej prze-

konujące jest twierdzenie, że społeczeństwo obywatelskie jest „często wielokrotnie lepsze i tańsze”. Różnice stwierdzane w badaniach nigdy nie mają charakteru wielokrotności, jeżeli już stwierdza się, że pod jakimś względem sektor własności X jest lepszy od sektora własności Y, to różnica jest rzędu jednostki lub kilku na wskaźniku służącym do porównań, a nie wielokrotności.

5.7. Polityka społeczna, patologiczne bodźce i moralność

Hipoteza o demoralizującym wpływie polityki społecznej związana jest z założeniem, że tworzy ona niewłaściwy system bodźców: „System opiekuńczy zachęca i nagradza zachowania, które mają niszczący wpływ na społeczeństwo – nieuczciwość, beczynność, nieodpowiedzialność w osobistych relacjach – a jednocześnie zniechęca i karze zachowania, które budują wspólnotę, takie jak pracowitość, zapobiegliwość, samokontrola” (Whelan, za: Powell, Hewitt, 2002, s. 146). Łatwo więc stwierdzić, że mamy tu do czynienia z „patologicznymi bodźcami” tworzonymi przez politykę społeczną, które prowadzą do erozji norm wspólnotowych. Leszek Balcerowicz zrekonstruował ten proces w następujący sposób: 1) pod wpływem złych bodźców (długo wypłacane i wysokie zasiłki) ludzie poszukują mniej intensywnie pracy, a więc są dłużej bezrobotni; 2) skoro są dłużej bezrobotni, to trudniej im znaleźć pracę, np. ze względu na deprecjację kwalifikacji; 3) „jeżeli w skali masowej pojawiają się wyłudzenia socjalne i długofalowe bezrobocie, to coś się staje ze społeczeństwem, a ściślej – z normami społecznymi; tu docieramy do etyki” (2006b).

Jeden z bardziej wpływowych obrazów patologiczności bodźców zawartych w polityce społecznej i prowadzących do powstania moralnie zdegradowanej podklasy dał Charles Murray wraz z dodatkowymi uogólnieniami w postaci trzech praw programów socjalnych (2001). Zmiany w polityce społecznej USA od lat 50. (jej rozbudowa, większe zaangażowanie rządu federalnego) prowadzić miały do takiej rekonfiguracji bodźców, że „Łatwiej żyło się bez pracy. Łatwiej było mężczyźnie spłodzić dziecko bez

ponoszenia za nie odpowiedzialności, kobiecie zaś – mieć dziecko i nie mieć męża. Łatwiej było uniknąć odpowiedzialności za przestępstwo. Łatwiej było zdobyć narkotyki” (tamże, s. 256). A skoro było to łatwiejsze – również dlatego że korzystanie z pomocy było mniej stygmatyzujące (m.in. dzięki wysiłkom ruchu na rzecz praw socjalnych) – to więcej było żyjących bez pracy, płodzących dzieci bez ślubu, lekceważących wykształcenie, popełniających przestępstwa i uzależnionych – „każdy nastolatek, który ma dzieci i jest uzależniony od zasiłków, dobił iście faustowskiego targu z systemem, który gwarantuje mu życie w biedzie do końca jego dni. Wzajemne związki między zmianami zachęt... i zachowaniami, które rozpowszechniły się wśród biednych i upośledzonych, nie mają końca” (tamże). Ludzie ubodzy zachowują się racjonalnie, czyli zgodnie ze swoim krótkookresowym interesem, i w związku z tym wpadają w pułapki, które nieświadomie zastawiają pełni dobrych chęci projektanci polityki społecznej.

Konkretne hipotezy, np. o dużej skali problemu uzależnienia od świadczeń, o kulturze ubóstwa, o antybodźcach do pracy itp., i ogólny wniosek, że to polityka społeczna jest odpowiedzialna za problemy, dla których rozwiązania ją powołano, spotkała się z krytyką. William J. Wilson uznał, że jest to teza należąca do „panującego systemu opinii”, a nie do przekonań zgodnych z „systematycznymi i naukowymi argumentami” (1997, s. 164). Powołał się przy tym tylko na jedną z analiz General Accounting Office⁴. Tu akurat napotkałem błąd w odwołaniach do źródeł, gdyż w bibliografii książki Wilsona tytuł tej pozycji odpowiada raportowi z 1992 roku, który miał bardziej ograniczone cele. W końcu odnalazłem właściwy raport, w którym dokonano jakościowego podsumowania 100 głównych badań dotyczących pomocy społecznej zakończonych po 1975 r. oraz informacji z wielu innych źródeł (GAO, 1987). Możemy więc porównać wnioski Murraya z wnioskami płynącymi z metaanalizy dokonanej przez ekspertów GAO.

Na początku autorzy raportu uczulają czytelnika na różnego rodzaju kwestie, które prowadzą do nieporozumień, np. o który z 95 programów federalnych chodzi, gdy mowa ogólnie o „systemie opiekuńczym”? Wskazywanie na to, że któryś z nich ma jakiś szczególnie zły wpływ na moralność

⁴ Urząd federalny w USA, analityczne ramię Kongresu, tylko w pewnym sensie odpowiednik naszej Najwyższej Izby Kontroli, ma charakter bardziej naukowy i ewaluacyjny. Nazwę urzędu zmieniono w 2004 r. na Government Accountability Office.

wymaga oddzielenia jego wpływu od wpływu innych. Z kolei twierdzenie, że cały system ma negatywny wpływ, oznacza, że wzięto pod uwagę wszystkie lub wszystkie istotne programy.

Drugi wątek, który należy brać pod uwagę, to zagadnienie niejednoznaczności określenia „ubóstwo”. Wiele programów federalnych nie było kierowanych do ubogich pod względem dochodu, różne stany stosują różne granice ubóstwa, a poza tym wiele programów pomagało potrzebującym niezależnie od ich ubóstwa. Z tego względu twierdzenie, że pomoc społeczna nie wyciąga ludzi z ubóstwa rozumianego dochodowo lub spycha ich w tę stronę, niekoniecznie odpowiada temu, jakie były jej cele, a poza tym wymaga zgody co do granic ubóstwa.

Skupmy się jednak na głównych zarzutach Murraya wobec pomocy społecznej w USA. Po pierwsze, w raporcie GAO stwierdzono, że od 40–50% uprawnionych do świadczeń nie zgłasza się po nie ze względu na obawę przed stygmatyzacją i jej konsekwencjami, brak świadomości swoich uprawnień lub niezdolność do przejścia podstawowych procedur z powodu funkcjonalnego analfabetyzmu, niepełnosprawności czy dyskryminacji. Przeczy to wizerunkowi sprytnych i racjonalnych wyzyskiwaczy systemu, innymi słowy zaś – założeniu o pełnej wiedzy i racjonalności potencjalnych klientów pomocy społecznej.

Po drugie, hipoteza o dużej grupie trwale uzależnionych od świadczeń nie jest prawdziwa, gdyż przeważająca większość odbiorców zasiłków jednego z głównych oskarżonych, czyli programu *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC), była jego klientami w sposób ciągły mniej niż 8 lat, a od połowy do dwóch trzecich stanowili klienci krótkookresowi (1–2 lata).

Po trzecie, analitycy GAO przejrzeni literaturę pod kątem kilku źródeł hipotez o negatywnym wpływie pomocy społecznej na pracę. W przypadku eksperymentów z dochodem gwarantowanym wpływ ten okazał się niewielki. Badania nad wpływem dużej redukcji świadczeń w związku z większą liczbą godzin pracy, gwałtownej utraty świadczeń, a nie ich łagodniejszego wycofywania oraz wysokości świadczeń w stosunku do najniższych płac nie dały jednoznacznych wyników, potwierdzano jednak występowanie samych tych zjawisk (s. 24). Ponadto od 1981 r. stany miały możliwość wprowadzania dodatkowych programów prozatrudnieniowych dla odbiorców pomocy społecznej, a to znaczy, że pomoc nie koncentrowała się wyłącznie na zaspokajaniu potrzeb.

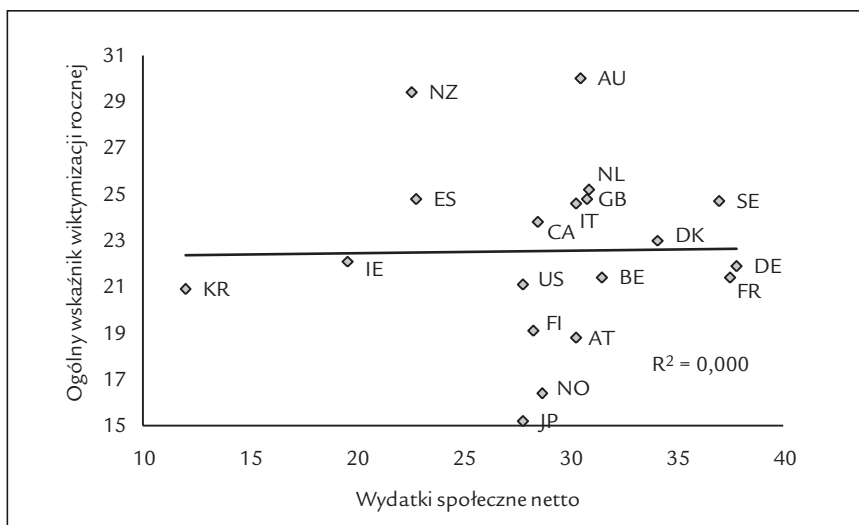
Po czwarte, „Badania nie potwierdzają, że pomoc społeczna zachęca do rozbijania pełnych rodzin albo że niezamężne kobiety mają dzieci po to, aby otrzymać zasiłki” (s. 26). W raporcie wspomniano o nadziejach na to, że rozszerzenie AFDC na pełne rodziny będzie miało pozytywny skutek dla spójności rodzin. Ta kwestia została potraktowana samodzielnie w jednym z późniejszych raportów GAO. Wnioski były następujące: „Nie znaleźliśmy dowodów na to, aby AFDC dla pełnych rodzin destabilizował rodziny” (GAO, 1992, s. 15). Do takich wniosków prowadziły też badania wpływu programu AFDC dla pełnych rodzin na prawdopodobieństwo, że kobieta będzie w pełnej rodzinie. Wpływ był nieznaczący poza dwoma wyjątkami – dla matek z wykształceniem poniżej średniego (dane z jednego źródła) lub matek poniżej 36. roku życia udział w programie wiązał się ze znaczącym statystycznie obniżeniem prawdopodobieństwa małżeństwa, ale po wprowadzeniu do modelu zmiennej będącej wskaźnikiem postaw konserwatywnych w społeczności, wpływ ten okazał się nieistotny (Winkler, 1993, s. 38).

Wracając do raportu z roku 1987, autorzy przytoczyli kilka ostrzeżeń przed wyciąganiem wniosków o negatywnym wpływie dochodu gwarantowanego na rodzinę z jednego z eksperymentów społecznych z lat 70. Z kolei hipoteza, że posiadanie dziecka daje kobietom o mniejszych perspektywach szansę na samodzielność finansową, nie została potwierdzona: „pomoc społeczna ma niewielki wpływ na wskaźniki dietyżności niezamężnych kobiet, nawet w przypadku bardzo młodych niezamężnych kobiet” (s. 27). Co natomiast zostało potwierdzone w badaniach – w stanach, w których poziom zasiłków AFDC był wysoki, młode kobiety częściej formowały samodzielne gospodarstwa domowe, natomiast tam gdzie zasiłki były niskie młode matki częściej mieszkaly z rodzicami, co mogło być dla nich korzystniejsze, np. mogły kontynuować naukę⁵.

⁵ Dyskusja o AFDC doprowadziła w końcu do radykalnej reformy, a także m.in. zastąpienia od 1996 roku tego programu innym (*Temporary Assistance for Needy Families*, TANF). Nowe zasady otrzymywania pomocy stały się o wiele bardziej restrykcyjne, a więc reforma opierała się na hipotezie, iż to liberalizm świadczeniowy utrudnia wyzwalanie się z ubóstwa. Wyraźny spadek liczby świadczeniobiorców (o połowę) po tej reformie mógł mieć jednak inne przyczyny, np. dobrą kondycję gospodarki i istotny wzrost pomocy dla pracujących rodzin (program *Earned Income Tax Credit*). Oceny tych reform w świetle przynajmniej niektórych analiz ilościowych potwierdzają taką hipotezę, np.

Wspomniałem wyżej o tym, że Murray sformułował na koniec swojej książki trzy ogólne prawa programów społecznych. Po bliższym na nie spojrzeniu doszedłem do wniosku, że jedno z nich jest jednostronną interpretacją ogólniejszej zależności stwierdzanej przez prawo polityki społecznej sformułowane przez Kennetha R. Hammonda, a pozostałe dwa to hipotezy o bardzo wątpliwych podstawach teoretycznych i empirycznych. W pierwszym przypadku jest to eksperyment myślowy, w drugim zaś Murray przywołał wyniki tylko jednego badania ewaluacyjnego, stronniczo je zresztą interpretując (analiza wszystkich trzech praw zob.: Szarfenberg, 2008)⁶.

Wykres 18. Wydatki społeczne netto (2001) i roczne wskaźniki ogólnej wiktymizacji (w większości 2000)



Źródła danych: wydatki społeczne netto jw., wskaźniki wiktymizacji – ICVS (Kesteren, Mayhew, i Nieuwbeerta, 2000, Appendix 4) i EU ICS (Dijk, Manchin, Kesteren, Nevala, i Hideg, 2005).

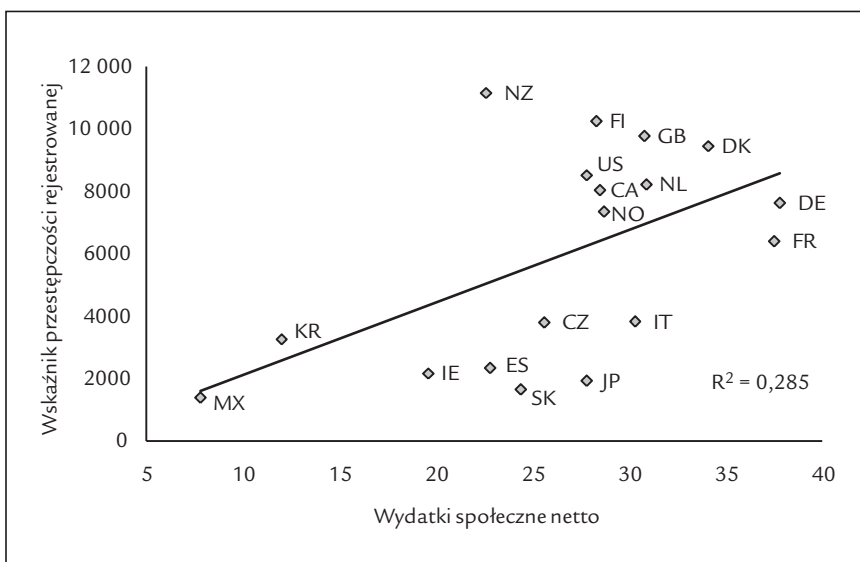
przy kontroli zmiennej cyklu koniunkturalnego pozytywny związek między TANF i dochodami ubogich rodzin przestał być istotny statystycznie, ponadto sytuacja dzieci, których rodzice mieli poziom wykształcenia poniżej średniego, pogorszyła się po reformie (Bennett, Lu, i Song, 2002, s. 17–18).

⁶ Interesujące w tym kontekście są badania skutków ograniczenia dostępu trudniejszych przypadków (osoby nadużywające narkotyków) do świadczeń pieniężnych dla

Czy widać wyraźniejszą zależność między ogólnymi wskaźnikami przestępczości a rozmiarem polityki społecznej? Krytycy polityki społecznej stawiają hipotezę, że osłabia ona gniazda cnót, a to powinno mieć odzwierciedlenie we wzroście przestępczości, uzależnień itp.

Nie widać żadnego związku między danymi, a współczynnik korelacji liniowej jest bliski zera i wynosi 0,018. Wskaźniki wiktymizacji są o wiele lepszą podstawą do porównań międzynarodowych ze względu na jednolitą metodologię tych badań. Zobaczmy jeszcze jak wygląda sytuacja, gdy weźmiemy pod uwagę rejestrację przestępstw i prób ich popełnienia na 100 tysięcy mieszkańców.

Wykres 19. Wydatki społeczne netto (2001) i wskaźnik przestępczości rejestrowanej (w większości 2000) dla większości krajów OECD



Źródła danych: wydatki społeczne netto – jw., przestępczość rejestrowana – ONZ Biuro ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC, 2004).

osób niepełnosprawnych. Z hipotezy Murraya wynika, że mogłoby to pomóc niektórym w usamodzielnieniu się na rynku pracy, co rzeczywiście można było zaobserwować, ale wzrosła też liczba aresztowań w szczególności wśród osób bardziej uzależnionych (Chatterji i Meara, 2007, s. 30–31).

Tym razem związek między danymi dla poszczególnych krajów jest wyraźniejszy, a współczynnik korelacji liniowej wzrasta do wielkości 0,534. Jak jednak wspomniałem wyżej, porównywalność informacji dotyczących przestępczości rejestrowanej jest ograniczona. Dodatkowo, wprowadzenie jako zmiennej kontrolnej wskaźnika zamożności (PKB na mieszkańca w 2000 r. za: Human Development Report 2002) zmniejsza współczynnik korelacji liniowej pomiędzy poprzednimi zmiennymi do poziomu 0,359. Uwzględniłem też odsetek ludności miejskiej jako jeszcze jedną zmienną kontrolną (dane za: ONZ, 2002), co także obniżyło poziom współzmienności, ale w mniejszym stopniu – przy kontroli obu tych zmiennych współczynnik korelacji wynosił 0,319. Wynika stąd co najmniej tyle, że hipoteza o znaczącym i dodatnim wpływie wysiłku polityki społecznej na poziom przestępczości rejestrowanej ma pewne uzasadnienie empiryczne (przynajmniej w tej grupie krajów i w czasie, z którego pochodziły dane), chociaż w świetle krytyki tego drugiego wskaźnika jest to uzasadnienie słabsze niż stwierdzony powyżej brak korelacji między rozmiarem polityki społecznej a wiktymizacją.

5.8. U w a g i k o ń c o w e

Krytyka polityki społecznej z kolektywistycznego lub komunitarystycznego punktu widzenia może być uznana za przejaw dyskusji w łonie nieliberalnych ideologii, jak to starał się przedstawiać Michael Walzer. Można zrozumieć, dlaczego zwolennicy społeczeństwa obywatelskiego nie widzą wspólnot, które przekraczają jego lokalne ramy. Nacjonalizm źle się kojarzy, a państwo bez narodowego ducha zmienia się w biurokratyczną aparaturę, która nie wiadomo czemu służy. Nie ma też przeszkód, aby sobie wyobrazić narodowe społeczeństwo obywatelskie, które jakoś sobie bez państwa poradzi. Z drugiej strony idealizowanie rzeszy rozmaitych wspólnot i stowarzyszeń, przedstawianie jej jako panaceum na wszelkie problemy społeczne, a w tym na domniemane problemy z moralnością, można uznać za mało rozsądne. Dowody na to, że społeczeństwo obywatelskie jest wielokrotnie lepsze (efektywniejsze, skuteczniejsze itd.) od państwowej polityki

społecznej, nie istnieją. Nie ma też wyraźnych dowodów na to, że ta ostatnia przyczynia się do zasadniczego osłabienia wspólnot i stowarzyszeń, które mają być umoralniającymi gniazdami cnót obywatelskich.

Ideologia obywatelskości, republikańska wizja społeczeństwa i państwa oraz dyskurs kapitału społecznego stały się bardzo przekonujące w czasach rozczarowania do radykalnych projektów liberalnych i etatystycznych. Problem jednak w tym, że ten kolejny radykalizm łatwo wpada w koleiny starego konserwatyzmu z tradycyjnym koncentrowaniem uwagi na moralnej kondycji rodziny, grupy wyznaniowej i społeczności lokalnej.

6

STANOWISKO AFIRMACYJNE
I JAKOŚĆ JEGO
UZASADNIENIA

6.1. Wstęp

Po przedstawieniu krytyki uzasadnień argumentów wysuwanych przeciwko polityce społecznej przejdę teraz do sprawdzenia siły przekonywania stanowiska przeciwnego. Jego uzasadnienie musiało być przez długi czas dość przekonujące, gdy weźmie się pod uwagę, że cały XX wiek można uznać za stulecie polityki społecznej. W tym czasie, a w szczególności po II wojnie światowej rozwija się ona pod każdym względem. Mówiąc językiem ubezpieczeniowym – zwiększa się jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, czyli obejmuje coraz większe zbiorowości z uwzględnieniem kolejnych ryzyk i problemów. Jej wysiłek mierzony wydatkami społecznymi systematycznie rośnie, nieco tylko wolniej pod koniec XX wieku. Ten rozwój miał charakter nie tylko ilościowy, ale też jakościowy. Wprowadzone raz rozwiązania dostosowywano do zmieniających się warunków, opinii i idei. Nie zdarzyło się przy tym, aby w którymkolwiek z państw zupełnie odrzucono podstawowe instytucje polityki społecznej wyrażające się w mniejszej lub większej ingerencji państwa w sprawy społeczno-socjalne w formie finansowania, regulacji czy produkcji. Najbardziej radykalne reformy przeprowadzane w obszarze anglosaskim (np. USA, Nowa Zelandia, Australia) nie miały charakteru likwidacyjnego. Dotyczyły one zmiany zasad części już istniejących programów lub zastępowania ich nowymi o zmienionych zasadach. Nadal mają one jednak charakter państwowej polityki społecznej.

Reformy te były uzasadniane krytyką tej polityki w postaci, jaka ukształtowała się w najbardziej rozwiniętych gospodarczo państwach świata po II wojnie światowej. Nie znaczy to, że wcześniej nie było żadnej opozycji wobec wzrostu interwencjonizmu społecznego państwa w takiej czy

innej formie. Debaty na ten temat były toczone od co najmniej XIX wieku, czyli od czasów, które uważa się za przełomowe dla pojawienia się i rozwoju tego, co dzisiaj uznaje się za politykę społeczną¹.

Poniżej nie będę jednak śledził argumentacji, która pojawiała się w tych licznych sporach, ale skoncentruję uwagę na tym, co było reakcją na wiązaną z neoliberalizmem krytykę *welfare state*. Nie jest to raczej duża strata, ponieważ wiele tradycyjnych wątków dla tych dyskusji powróciło wraz z powrotem do argumentów znanych z klasycznej ekonomii (krytykami *welfare state* byli m.in. neoklasycyjni ekonomiści) i tradycyjnego liberalizmu politycznego.

Uzasadnieniem dla takiego podejścia jest też wyrażane czasem przekonanie, że główni architekci powojennego rozkwitu *welfare state* oraz popierający te reformy intelektualiści, związani z socjaldemokratyzmem, nie przywiązywali szczególnej wagi do teoretycznych i aksjologicznych uzasadnień swoich działań i poglądów, prowadząc pragmatyczną politykę małych kroków. Spotkać można takie opinie zarówno w kontekście brytyjskim, jak i szwedzkim (Mishra, 1984, s. 124; Olsson, 1990, s. 36). Jedno z prawdopodobnych wyjaśnień tego fenomenu może być następujące: uzasadnienia tego rodzaju nie były potrzebne w czasie, gdy krytycy akademicki i polityczni zostali zepchnięci na margines i byli traktowani jak nieszkodliwi dziwacy lub desperaci. Zmiana tej sytuacji sprawiła, że niedorozwój teorii uzasadniających państwową politykę społeczną zaczął być postrzegany jako problem i zaczęto go rozwiązywać, czego dowodem są liczne publikacje z lat 80. i późniejsze na temat uzasadnień *welfare state* oraz praw socjalnych (np.: Bean, Ferris, i Whynes, 1985; Robert E. Goodin, 1988b; Harris, 1987). Między innymi na ich podstawie podejmę się rekonstrukcji uzasadnień polityki społecznej, a następnie poddam je próbie racjonalnej krytyki.

¹ Jak zaznaczałem w poprzednich rozdziałach kwestia genezy polityki społecznej i umiejscowienie jej w czasie nie ma jednoznacznej odpowiedzi. Ponadto, przynajmniej w przypadku angielskiego *Poor Law* historia tych debat jest o wiele dłuższa, np. XVIII wiek przedstawiany bywa jako czas sporu między humanitarnie nastawionymi reformatorami a zwolennikami prawa naturalnego (Cowherd, 1977, s. 1-27).

6.2. Rekonstrukcja stanowiska afirmacyjnego

Synteza ujęć definicyjnych polityki społecznej z uwzględnieniem przypisywanych jej celów to jedno z najbardziej oczywistych źródeł informacji o tym, jakie argumenty będą przywoływane dla jej uzasadnienia. Wynika stąd też, że już na poziomie definicji możemy sobie ułatwiać zadanie polegające na uzasadnieniu czy ewentualnej obronie tego, co zdefiniowaliśmy (Gordin, 1988b, s. 4). W negatywnej funkcji celu polityki społecznej znalazły się trzy zadania: zmniejszanie niesprawiedliwości społecznej, wielowymiarowego ubóstwa i dezintegracji społecznej. Jeżeli zgodzimy się, że cele te są istotne, to przypisanie ich polityce społecznej od razu stawia ją w pozytywnym świetle. Jest to światło instrumentalności, polityka społeczna jest dobra, bo służy osiąganiu dobrych celów, polegających na minimalizacji ocenionych negatywnie stanów i procesów identyfikowanych przez wymienione szerokie kategorie. Oceny wymagają kryteriów, których źródłem są wartości, czyli w tym przypadku sprawiedliwość społeczna, wielowymiarowy dobrobyt i integracja społeczna.

Powyższe podejście można nazwać minimalistycznym, o ile oddzielimy zagadnienie łagodzenia problemów społecznych od kwestii budowy lepszego i szczęśliwszego społeczeństwa. Odwołuję się w ten sposób do koncepcji Karla R. Poppera przedkładającej częściową inżynierię społeczną, skupioną na eliminowaniu cierpienia i nieszczęścia, nad utopijną inżynierię społeczną. Ta druga była nastawiona na maksymalizowanie szczęścia w społeczeństwie za pomocą radykalnych i całościowych reform, co groziło wieloma negatywnymi skutkami ubocznymi. Popper w ten sposób reagował m.in. na utylitaryzm Jeremy'ego Benthama z propozycją bardziej przekonującej zasady moralnej w zastosowaniu do spraw społecznych: „najmniejsze osiągalne kwantum bólu dla wszystkich, a dalej nieuniknione cierpienie – takie jak głód w czasach nieuniknionego braku żywności – powinno być rozdzielane tak równo, jak to możliwe” (1993, przypis 2, s. 309). Chodzi więc nie o maksymalizowanie tak lub inaczej rozumianej użyteczności czy szczęścia, ale o minimalizację nieszczęścia (które jednak również może być różnie rozumiane) w społeczeństwie i jego równy rozkład, gdy jest nieuniknione. W podobnym kierunku zmierzał Sen, twierdząc, że idea

sprawiedliwości społecznej służy głównie do identyfikowania jawnej niesprawiedliwości, a nie projektowania sprawiedliwych ustrojów (1999, s. 287). Taki sposób rozumowania służy niekiedy do ustalenia znaczenia minimalnego zaangażowania państwa, co do którego można oczekiwać szerszego konsensusu: „...idea *welfare state* nie powinna być ujmowana w kategoriach szczęścia jako celu, ale raczej w kontekście bardziej umiarkowanego i realistycznego celu, polegającego na próbach uniknięcia pewnych podstawowych form nieszczęścia” (Skribekk, 1996, s. 30).

Stanowisko, że polityka społeczna jest instrumentalnie dobra, będzie miało mocniejszy charakter, nie tylko dlatego że za jej pomocą ogranicza się pewien obszar zła społecznego, ale dlatego że jest instrumentem do budowania sprawiedliwych, zamożnych i zintegrowanych społeczeństw. Skoro Popper polemizował z utylitaryzmem, to alternatywne uzasadnienie miało by właśnie taki charakter: celem rządu powinna być maksymalizacja tak lub inaczej rozumianego dobra społeczeństwa, a polityka społeczna jest potrzebna jako przynajmniej część instytucjonalnego instrumentarium w tym zakresie. Jako taka staje się ona wyrazem czy przejawem oświeceniowego światopoglądu, czyli wiary w to, że ludzie są w stanie zapanować nad sobą i swoim światem za pomocą rozumu (ucieleśnionego w nauce uwolnionej od przesądów religii czy szerzej – ideologii), co, choć nie bez przeszkód, przyczyni się do poprawy sytuacji wszystkich pod względem tego, co uznaje się za mniej kontrowersyjne wyznaczniki dobrego życia. Uzasadnienie takie odwołuje się do instrumentalnego związku między polityką społeczną a postępem społecznym. Wcześniej naszkicowane stanowisko minimalistyczne powołuje się na związek tego samego rodzaju, ale raczej z powstrzymywaniem regresu społecznego.

Kontrargumentacja, którą przytaczałem w rozdziałach 3–5, również może posłużyć do rekonstrukcji stanowiska afirmacyjnego. W szczególności dotyczy to przekonań, że polityka społeczna jest niezbędna w procesie zaspokajania potrzeb (kontekst efektywności i dobrobytu), jest warunkiem osiągania przez wszystkich pozytywnej wolności, a także poczucia przynależności do szerszych wspólnot czy metawspólnot, obejmujących wiele rodzin, miast i wsi czy nawet państw i całej ludzkości.

Spójrzmy teraz na kilka propozycji podsumowujących najogólniejsze argumenty za polityką społeczną. Rozpocznę od przedstawienia poglądów Jolanty Supińskiej. Przypomnę, że w swojej głównej pracy twierdziła ona,

iz pojęcie polityki społecznej mocno zrosło się z czterema wartościami: kolektywizmem, równością, bezpieczeństwem i wartościami biologicznymi. Nie wchodząc bliżej w to, jak były one rozumiane i z jakimi dylematami się wiązały, państwowa polityka społeczna może być uzasadniana z perspektywy komunitarystycznej (stanowisko kolektywistyczne w którejś ze swoich wersji), w oparciu o teorie sprawiedliwości społecznej (inaczej mówiąc, taka lub inna odmiana egalitaryzmu), jak również poprzez wskazywanie jej znaczenia dla poczucia bezpieczeństwa oraz reprodukcji społeczeństwa, także w wymiarze biologicznym.

W innym tekście Jolanta Supińska bezpośrednio podjęła temat uzasadnienia polityki społecznej (rozumianej jednak szerzej niż tu przyjmuję) poprzez wskazywanie na jej funkcje (2002, s. 183–184). Jej ujęcie wykracza poza uzasadnienia instrumentalne (X jest uzasadniony, ponieważ jest instrumentem do osiągnięcia Y), gdyż wskazuje na niezależne od celów skutki, które są oceniane pozytywnie w kontekście większej całości, do której należą X i Y. Uzasadnienia funkcjonalne wzmacniają argumenty instrumentalne, polityka społeczna nie tylko jest instrumentalnie użyteczna w stosunku do pewnej klasy pozytywnie nacechowanych celów społecznych, ale ułatwia i wspomaga realizację innych wartości.

Z szesnastu wyróżnionych przez Supińską funkcji polityki społecznej większość można uznać za ekonomiczne (polityka społeczna funkcjonalna wobec rynku pracy czy gospodarki w różnych skalach), reszta została zaliczona do kategorii „przywracanie i umacnianie ładu społecznego” lub funkcji międzynarodowych (co najmniej dwie z pięciu). Funkcje ekonomiczne zostały przypisane do dwóch szerszych klas: tworzenie i lepsze wykorzystanie kapitału ludzkiego oraz podtrzymywanie koniunktury rynkowej i ekspansji najlepszych firm (np. „nakręcanie koniunktury”). Listę funkcji, z których każda może być uznana za argument za polityką społeczną, przedstawiam poniżej z propozycją ich interpretacji.

W takim ujęciu polityka społeczna jest przede wszystkim funkcjonalna w stosunku do działania i kondycji gospodarek narodowych i gospodarki międzynarodowej, a więc dominuje uzasadnienie odwołujące się do funkcji ekonomicznych. Kilka argumentów silnie akcentuje rolę polityki społecznej w kontekście podziałów i nierówności ekonomicznych i kulturowych w skali narodowej i międzynarodowej. Wskazuje to na sprawiedliwościowe bądź równościowe uzasadnienia polityki społecznej, ale w taki

Tabela 14. Funkcje polityki społecznej

Funkcje polityki społecznej wg Jolanty Supińskiej	Łagodzony problem	Chroniona wartość
Łagodzenie zagrożeń płynących z patologicznych zachowań jednostek	Negatywne skutki patologicznych zachowań jednostek	Bezpieczeństwo
Kulturowe scalanie społeczeństwa podzielonego na „dwa narody”	Głębokie podziały w społeczeństwie	Spójność społeczna
Przeciwdziałanie spontanicznym zbiorowym odruchom buntu społecznie upośledzonych	Bunty społeczne, upośledzenie społeczne	Pokój społeczny, bezpieczeństwo
Tworzenie legalnych kanałów artykulacji interesów i instytucji dialogu społecznego dla zorganizowanych środowisk zgłaszających roszczenia	Brak możliwości legalnej artykulacji interesów zbiorowych, nielegalna ich artykulacja	Dialog społeczny, demokracja
Zapewnienie prostej reprodukcji zdolności pracowników do dalszego świadczenia pracy, zarówno w skali życia jednostki, jak i w perspektywie wymiany pokoleniowej (pierwszy etap inwestowania w kapitał ludzki)	Niezapewniona prosta reprodukcja pracy	Praca, wydajność pracy, efektywność gospodarcza
Pomnażanie zdolności pracowników do świadczenia pracy coraz bardziej złożonej (drugi etap inwestowania w kapitał ludzki)	Niedostateczny poziom kwalifikacji pracowników	Kwalifikacje, wydajność pracy, efektywność gospodarcza
Skupianie produkcji dóbr publicznych niepodzielnych i przeznaczonych do konsumpcji zbiorowej w sektorze publicznym, który w pewnych dziedzinach bywa bardziej wydolny niż rynek	Nieefektywność rynku w dostarczaniu dóbr publicznych	Efektywność gospodarcza
Pobudzanie motywacji pracowników do zaangażowania w sprawy przedsiębiorstwa (przekształcanie potencjału zawartego w kapitale ludzkim w energię kinetyczną)	Brak zaangażowania pracowników w sprawy przedsiębiorstw	Demokracja gospodarcza, partycypacja pracownicza

Tabela 14. *cd.*

Funkcje polityki społecznej wg Jolanty Supińskiej	Łagodzony problem	Chroniona wartość
Nakręcanie koniunktury gospodarczej przez pobudzanie masowego popytu mniej zamożnych krajowych konsumentów (pierwszy zestaw wniosków z rewolucji keynesowskiej w teorii ekonomii)	Niedostateczny popyt w gospodarce	Wzrost gospodarczy, pełne zatrudnienie
Nakręcanie koniunktury gospodarczej przez popyt rosnący dzięki rozbudowie sektora publicznego (drugi zestaw wniosków z rewolucji keynesowskiej)	Niedostateczny popyt w gospodarce	Wzrost gospodarczy, pełne zatrudnienie
Przyspieszanie procesów doboru naturalnego w gospodarce wskutek zróznicowanej zdolności ponoszenia obowiązkowych ciężarów socjalnych; osiąganie przez najprężniejszych producentów mocniejszej pozycji na rynku dzięki eliminacji ich słabszych konkurentów	Zbyt wolny proces doboru naturalnego w gospodarce	Efektywność gospodarcza
Równanie w górę uprawnień pracowniczych umożliwiające scalenie, internacjonalizację lokalnych i narodowych rynków pracy	Separacja lokalnych i narodowych rynków pracy	Swoboda przemieszczania się pracowników i firm, efektywność gospodarcza
Równomierne rozłożenie, w imię zasady fair play, zobowiązań traktowanych jako ciężary socjalne, w fazie wydatków obciążających gospodarki narodowe konkurujące między sobą na rynku międzynarodowym	Nierówność szans w konkurencji na globalnym rynku	Sprawiedliwość międzynarodowa w konkurencji gospodarczej
Zwiększanie szans gospodarek narodowych w międzynarodowej konkurencji dzięki lepszej jakości czynnika ludzkiego (byle dotrwać do chwili, kiedy to, co najpierw było ciężarem, zaowocuje lepszą jakością produkcji)	Zbyt niska konkurencyjność gospodarki z powodu niskiej jakości kapitału ludzkiego	Konkurencyjność gospodarki, efektywność gospodarcza

Tabela 14. *cd.*

Funkcje polityki społecznej wg Jolanty Supińskiej	Łagodzony problem	Chroniona wartość
Zwiększanie szans bloków politycznych i kręgów kulturowych w międzyustrojowej i międzymodelowej rywalizacji o akceptację własnych i obcych społeczeństw, o umacnianie sfery wpływów	Nierówność szans w międzynarodowej konkurencji międzykulturowej	Sprawiedliwość międzynarodowa w konkurencji kulturowo-politycznej
Łagodzenie zagrożeń i napięć płynących z nierówności ekonomicznej i cywilizacyjnej różnych regionów świata (biedni zza morza są coraz bliżej na kurczącej się planecie!)	Negatywne konsekwencje nierówności międzynarodowych oraz ubóstwa w tym wymiarze	Bezpieczeństwo międzynarodowe

Źródło: lista funkcji za: Supińska 2002; opracowanie własne.

sposób, że wartością nie jest sama równość, ale raczej wpływ nierówności na osiąganie innych wartości, np. spójności społecznej, ładu społecznego, bezpieczeństwa. Dwa argumenty można uznać za obiecujące w konstruowaniu uzasadnień odwołujących się do demokracji (reprezentacja i artykulacja interesów, partycypacja pracownicza).

Przejdę teraz do prezentacji kolejnych stanowisk, których celem było uzasadnienie państwowej polityki społecznej. Donald Moon (2004) powołuje się w uzasadnieniach definicyjnych cech *welfare state* na efektywność (obowiązkowość i kolektywność zapewniania pewnych usług przez państwo) oraz prawa, solidarność i sprawiedliwość społeczną (aspekt redystrybucyjny, sprawiedliwościowy). W pierwszym przypadku szybko dochodzimy do koncepcji zawodności rynku rozumianego jako mieszanka prywatnych firm działających dla zysku swoich właścicieli oraz działań organizacji czy jednostek o charakterze solidarnościowym lub charytatywnym. Jeżeli tak rozumiany rynek nie sprawdza się (teoretycznie i/lub empirycznie) w dostarczaniu odpowiedniej ilości i jakości tego, co wszystkim lub większości jest potrzebne, to możemy mówić o tym, że zawodzi. Wskazuje się więc na takie potrzebne dobra i usługi, których nie opłaca się z różnych

względów produkować, a ich dostarczanie poprzez organizacje solidarnościowe i dobroczynne nie obejmie wszystkich potrzebujących. Moon zwraca uwagę na dobra publiczne, problemy z finansowaniem rynkowego ubezpieczenia od bezrobocia, zjawiska negatywnej selekcji (*adverse selection*) i pokusy nadużycia (*moral hazard*)² (tamże, s. 212–213). Ogólny sens tej argumentacji jest następujący: zakładamy, że mamy do czynienia z wynikiem działania rynku przed ingerencją państwa (pewien rozkład użyteczności w społeczeństwie niekoniecznie mający cokolwiek wspólnego ze sprawiedliwością) i dowodzimy, że ta ingerencja poprawi sytuację każdego, czyli będzie to postęp w sensie Pareto i to w najmocniejszym sensie tej zasady (s. 214).

Ważną cechą definicyjną *welfare state* jest jego redystrybucyjny charakter. W tym przypadku istotne są uzasadnienia odwołujące się do wartości czy zasad innych niż efektywność, gdyż redystrybucja oznacza pogorszenie sytuacji jednych dla poprawy sytuacji innych, jest więc z zasady niezgodna z kryterium Pareto. Wszystkie one zostały skojarzone przez Moona ze sprawiedliwością dystrybucyjną. Pierwszy element uzasadnienia odwołuje się do praw socjalnych, z czego wynika, że każdy powinien mieć zagwarantowane co najmniej środki do przeżycia. Moon stwierdza, że jest to uzasadnienie dla państwowej polityki minimum socjalnego, której nie kwestionują nawet tacy krytycy *welfare state*, jak Friedrich A. von Hayek.

Drugi wątek odnosi się do zapewnienia w społeczeństwie rzeczywistej równości szans, polegającej nie tylko na zakazach dyskryminacji, ale również na zapewnieniu, że każdy będzie miał „...dostęp do zasobów i doświadczeń koniecznych do ubiegania się o różne stanowiska i ścieżki kariery istniejące w społeczeństwie” (s. 215). Uzasadnia to już nie tylko redystrybucję w celu zapewnienia każdemu minimum socjalnego, ale również ingerencję w rynek usług edukacyjnych.

Kolejny element uzasadnienia odwołuje się do pojęcia obywatelstwa i solidarności społecznej. Pełne członkostwo we wspólnocie politycznej i uczestnictwo w demokratycznej polityce wymaga nie tylko przyznania każdemu takich samych praw osobistych i politycznych, ale również socjalnych: „Jeżeli obywatelstwo ma być powszechne państwo musi zagwarantować każdemu... dobra podstawowe. Państwo demokratyczne musi być więc *welfare*

² Konwencja nazewnicza zaproponowana przez Andrzeja Wojtynę (2005, s. 7–8).

state” (s. 216). Nierówności między obywatelami sprawiają, że ideał demokracji może zostać zasadniczo wypaczony, gdyż część obywateli dysponująca większymi niż pozostali zasobami ekonomicznymi i kulturowymi może w sposób systematyczny zdominować całą resztę (w szczególności tych, którym tych zasobów brakuje) i podporządkować swoim interesom instytucje państwa (podobne rozumowanie, o którym wspominam nieco dalej przypisane zostało Johanowi Rawlsowi). Realizacja demokracji wymaga więc równego obywatelstwa nie tylko pod względem powszechnego prawa wyborczego. Uzasadnia się w ten sposób zarówno państwowe minimum socjalne, jak również publiczną edukację czy ochronę zdrowia. Dodatkowo, państwowe usługi społeczne przyczyniają się również do zwiększenia poczucia wspólnoty między obywatelami – są one wyrazem solidarności, a jednocześnie uzmysławiają wspólny los. Nie tylko zapobiegają wykluczeniu i marginalizacji, umożliwiając uczestnictwo, ale mają też więziotwórczy charakter.

Mimo że autorzy solidarystycznych koncepcji sprawiedliwości (jak je nazywa Moon za jednym z nich) tacy jak Rawls czy Van Parijs są sceptyczni w stosunku do instytucji *welfare state* i proponują bardziej radykalne rozwiązania (demokracja właścicielska czy powszechny dochód obywatelski), można wykorzystać ich koncepcje do uzasadnienia jego podstawowych rozwiązań (s. 217–218). Wspólnym wątkiem w tych podejściach jest oparcie teorii sprawiedliwości na zasadzie równego szacunku dla różnych wizji tego jak ludzie powinni żyć: „...kryterium uznania społeczeństwa za sprawiedliwe nie powinna być jakaś konkretna, merytoryczna koncepcja dobrego życia” (Parijs, 1995, s. 28). Do grona uznających tę zasadę za punkt wyjścia dla teorii sprawiedliwego społeczeństwa Van Parijs zaliczył również: Ronalda Dworkina, Amarytę Sena, Richarda J. Arnesona i Geralda A. Cohena (tamże, przypis 55 s. 242). Dodam do tej listy również Alberta Weale’a, który bezpośrednio starał się ugruntować politykę społeczną w teorii politycznej, co sprawia, że jego koncepcja jest w tym kontekście szczególnie interesująca (1983).

Jeżeli na podstawie argumentacji odwołującej się do równego obywatelstwa czy pełnego członkostwa we wspólnocie, polityce społecznej przypiszemy cele egalitarystyczne, to pojawia się kwestia, czy w równym stopniu stanowi to uzasadnienie dla redystrybucji w innej postaci niż opodatkowanie i transfery pieniężne. Moon przytacza badania Susan Meyer, z których jasno ma wynikać, że powyżej pewnego poziomu samo zwiększanie niskich dochodów gospodarstwa domowego nie wpływa na wyrównywanie szans

życiowych dzieci, co oznacza, że sama redystrybucja dochodów jest niewystarczająca do osiągnięcia równego obywatelstwa i unikania marginalizacji czy zapewnienia równych szans w realizacji różnych projektów życiowych (Moon, 2004, s. 218). Innymi słowy, taki sam dostęp rodziców do zasobów materialnych nie przekłada się jednoznacznie na takie same osiągnięcia życiowe wychowywanych przez nich dzieci. Jest to dość oczywiste, biorąc pod uwagę, że te osiągnięcia zależą od wielu innych czynników. Zakładając słuszność teorii sprawiedliwości solidarystycznej czy równego obywatelstwa, musimy zadać pytanie, czy i jak wynika z nich, jakiś szczególny instytucjonalny reżim podobny do *welfare state*. Odpowiedź wymagać może już postawienia hipotez empirycznych (np. bez działania publicznego systemu usług społecznych poziom równości szans będzie zasadniczo niższy niż w warunkach działania takiego systemu) i powołania się na wyniki badań.

Kwestia rodzaju reżimu instytucjonalnego daje o sobie znać wraz z argumentami za państwową polityką społeczną (z udziałem organizacji społecznych), w których rozpoznano niewystarczalność systemu transferowego do przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. O ile ten system uznamy za część problemu, np. jako uzależniający, czyli właściwie pozbawiający wolności w sensie prowadzenia niezależnego życia (prawdopodobnie mamy tu do czynienia z pewnym wzorem dobrego życia dla każdego obywatela), będzie to argument za jego reformą, ale nie tylko. Moon przywołuje koncepcję nowego paternalizmu Lawrence'a M. Meade'a, jako uzasadnienie dla warunkowania uzyskania praw do zasiłków aktywnością (głównie zawodową, ale nie tylko), która w efekcie ma być instrumentem do przezwyciężenia zależności i marginalizacji: „Polityka społeczna musi być bezpośrednio »paternalistyczna«, a państwo powinno samoświadomie przyjąć na siebie rolę opiekunczą (*tutelary role*)” (tamże, s. 219)³. Jest to linia uzasadnienia zapewne sprzeczna z solidarystycznymi teoriami sprawiedliwości, o ile uznamy, że w ten sposób próbuje się narzucić ubogim preferowaną przez państwo okre-

³ Widzimy tutaj szczególnie wyraźnie, że opiekuńczość państwa może być różnie rozumiana – *tutelary* kontra *welfare*. Wersję *welfare* przedstawia się jako uwalniającą od poważniejszych trosk materialnych bez żądania niczego w zamian, a w przypadku podejścia paternalistycznego uwalnianie ma służyć nie tylko wolności, ale głównie kształtowaniu postaw i zachowań uznanych za zgodne z pewnym wzorem normatywnym, który każdy powinien spełniać, aby zostać przyjętym na łono społeczeństwa czy aby spełnić wszystkie kryteria pełnego członkostwa.

ślona wizję dobrego, pożądanego lub włączającego życia. W ten sposób aspekty transferowe państwa dobrobytu mogą mieć nieco inne uzasadnienie w porównaniu z aspektami usługowymi. Odpowiada to rozróżnieniu między egalitaryzmem ogólnym a egalitaryzmem specyficznym, które wprowadził James Tobin (1970).

Drugi artykuł z ambicjami podsumowującymi argumenty za *welfare state* napisał David Miller (2003). Wyróżnił on dwa uzasadnienia liberalne i dwa socjalistyczne. Pierwsze z nich ma charakter efektywnościowy: „Ludzie są po prostu w lepszej sytuacji dzięki ochronie przed niektórymi z głównych zagrożeń współczesnych społeczeństw” (tamże, s. 96). Za państwowym ubezpieczeniem od części ryzyk socjalnych (m.in. bezrobocie, choroba, niepełnosprawność) ma przemawiać to, że ludzie nie są w stanie właściwie rozpoznać swoich potrzeb w tym zakresie (niepełna informacja, ograniczone możliwości poznawcze), ale również to, że niektóre ryzyka nie są ubezpieczane przez firmy działające dla zysku (brak rynku, w szczególności dotyczy to ryzyk socjalnych), a gdy już rynek w tym zakresie działa, dochodzić może do wykluczania z ubezpieczenia tych, którzy najbardziej go potrzebują. Innymi słowy, zawodność rynku w zakresie ubezpieczenia uzasadnia interwencję państwa.

Kolejny argument uzasadnia zapewnienie każdemu obywatelowi minimum socjalnego z tego tylko tytułu, że jest obywatelem, czyli wymaga tego idea członkostwa w demokratycznej wspólnocie politycznej: „...jeżeli z jakiegogoś powodu nie mogą oni [obywatele] zapewnić sobie poziomu życia powyżej społecznie zdefiniowanego progu, to inni obywatele mają obowiązek zapewnienia im koniecznych zasobów, a *welfare state* dostarcza instytucjonalnych środków umożliwiających im wywiązanie się z niego” (tamże, s. 98). Tym razem Miller nie wspomina o argumentach uzasadniających wyższość państwowych instrumentów nad innymi możliwymi formami, a w szczególności dobroczynnością czy działalnością społeczną finansowaną przez firmy działające dla zysku. Można jednak wykorzystać argumentację za państwowymi ubezpieczeniami, gdyż one zapewniają większości poziom życia powyżej społecznie zdefiniowanego progu ubóstwa w razie wystąpienia społecznie usprawiedliwionych sytuacji grożących niedostatkiem. Wobec zawodności ubezpieczenia społecznego i zawodności dobroczynności uzasadniona jest publiczna pomoc społeczna, która traktowana jest jako system uzupełniający, w ostatniej instancji dostarczający minimalnego dochodu.

Pierwszy z argumentów socjalistycznych uzasadniających państwową politykę społeczną odwołuje się do zasady równości w społeczeństwie. Dla egalitarystów mechanizm rynkowy generuje nierówności, które powinny być zmniejszane poprzez instrumentarium *welfare state*, zarówno o charakterze redystrybucji dochodu (egalitaryzm ogólny), jak i zmniejszenia nierówności w konsumpcji dóbr i usług uznanych za szczególnie istotne dla prowadzenia udanego życia (egalitaryzm specyficzny w odniesieniu do podstawowych potrzeb). W tym drugim przypadku istotne jest również progresywne finansowanie publicznych usług społecznych, czyli zamożniejsi powinni w większym stopniu partycypować w finansowaniu tego systemu (egalitarystyczne uzasadnienie dla progresywnego opodatkowania i bezpłatności przynajmniej dla uboższych) [tamże, s. 98].

Socjalistyczny charakter ma też uzasadnienie nawiązujące, według Millera, do wspólnotowości i komunitaryzmu. Korzystanie przez wszystkich obywateli z tej samej publicznej infrastruktury usług edukacyjnych i zdrowotnych ma zwiększać poczucie wspólnego losu i przełamywać podziały ekonomiczne, rasowe, płciowe itd. Ponadto, popierane przez obywateli instytucje *welfare state* stanowią wyraz więzi zobowiązań i solidarności, jakie łączą wszystkich członków danej wspólnoty politycznej – „Wspólnota... nie może istnieć wyłącznie w umysłach swoich członków” (s. 99). Przypomnę, że Robert Nozick, nienależący do obozu zwolenników *welfare state* w końcu uznał znaczenie tego argumentu (patrz punkt 5.3). Mocno akcentuje ten aspekt Miller: „*Welfare state* jest zasadniczą formą ekspresji [wspólnotowości] we współczesnych społeczeństwach” i „...powinno [ono] wspierać materialną równość, jak i podtrzymywać poczucie wspólnoty wśród obywateli” (s. 99). Obie linie argumentacji wzajemnie się wspierają, gdyż poczucie wspólnoty może sprzyjać poparciu dla egalitaryzującej polityki społecznej, a ta z kolei wzmacnia wspólnotową tożsamość. Mamy tu również odwołanie do bardzo starego argumentu w postaci hipotezy, że społeczeństwo podzielone na odseparowane od siebie grupy bogatych i biednych przestaje być właściwie wspólnotą i rozpada się.

Kolejne źródło służące mi do rekonstrukcji stanowiska afirmacyjnego odwołuje się do wielopoziomowej struktury o charakterze normatywnym (Skribekk, 1996). Pierwszy poziom uzasadnienia oparty jest na założeniu, że każde społeczeństwo, aby przetrwać, musi się odtwarzać biologicznie i kulturowo. Wymogi funkcjonalne z tym związane („społeczna potrzeba repro-

dukcyjnej stabilności”, tamże, s. 35) spełniają różne instytucje tradycyjne (np. rodzina, pokrewieństwo, religia), ale w warunkach „instytucjonalnego zróżnicowania” współczesnych społeczeństw są one niewystarczające, a rynek w tym zakresie nie jest odpowiedni lub nie sprawdza się empirycznie. Jest to więc uzasadnienie nawiązujące do funkcjonalistycznej teorii *welfare state* (Wilensky i Lebeaux, 1965, s. 337–341)

Drugi poziom uzasadnienia dla zabezpieczenia społecznego w razie choroby i bezrobocia może mieć funkcjonalistyczną formę (zdrowa i zadowolona populacja jako kolejny wymóg funkcjonalny przetrwania społeczeństwa), ale Gunnar Skribekk podkreśla również jego utylitarystyczny charakter: „...biorąc pod uwagę nieprzewidywalność i taki sam poziom ryzyka w interesie każdego jest udział w kolektywnym systemie ubezpieczenia...” (s. 36). Konieczność państwowego systemu uzasadniana jest tym, że pozwala on uniknąć wielu problemów, których w domyśle nie da się uniknąć w systemie całkowicie rynkowym.

Następny poziom uzasadnienia normatywnego odwołuje się do solidarności, a nie do funkcjonalnych wymogów, potrzeb społeczeństwa czy korzystności państwowego ubezpieczenia dla wszystkich. Skribekk formułuje ten argument następująco: „każdy w... społeczeństwie powinien mieć zapewniony minimalny poziom opieki, również ci, którzy stracili pracę, są ofiarami wypadków lub są niepełnosprawni czy chorzy”, „Każda ludzka istota powinna mieć prawo do życia i powinna mieć zapewniony minimalny poziom wsparcia”, „...każda osoba ma godność, a nie tylko potrzeby fizjologiczne. Dlatego potrzebna pomoc, która ma zostać udzielona, nie powinna mieć upokarzających form. Taka pomoc nie jest dobroczynnością... [gdyż] powinna być przewidywalna i niepodatna na kaprysy dobroczyńców” (s. 37, 38). O ile zarówno pierwszy, jak i drugi poziom uzasadnienia może być interpretowany utylitarystycznie, to w tym przypadku mowa o argumencie etycznym powiązanim z kwestią tożsamości: „kim jesteśmy i kim chcielibyśmy być” (s. 39).

Czwarty i ostatni poziom uzasadnienia polityki społecznej ma u podstaw przekonanie, że jest ona środkiem do ograniczania dominacji rynku i rynkowej ideologii, a celem jest: „...bardziej egalitarny dostęp wszystkich grup w społeczeństwie do zasobów społecznych i władzy politycznej” (tamże, s. 38). W ten sposób ma się realizować ideał społeczeństwa „racjonalnych i autonomicznych obywateli” o „politycznie dojrzałej i opiekuńczej

(*welfare*) kulturze” promującej „cnoty uczestnictwa” (s. 39). Skribekk przywołuje w tym kontekście pojęcie podmiotowości moralnej, która zapewne ma się realizować dzięki wyrównywaniu dostępu do koniecznych dla niej zasobów i władzy, a więc to również nie jest argument o charakterze utylitarystycznym.

Jednym z autorów, który podjął się zadania teoretycznego i etycznego uzasadnienia *welfare state* był Robert E. Goodin (1988a), do którego dorobku odwoływałem się w poprzednich rozdziałach. Po pierwsze, istnieją ekonomiczne argumenty o zawodności rynku w maksymalizowaniu dobrobytu społeczeństwa i pożądanym skutkach ekonomicznych interwencji państwowej polityki społecznej w takich dziedzinach jak zdrowie czy edukacja („inwestycje w kapitał ludzki”) czy pomoc społeczna (koordynacja i racjonalizacja dobroczynności). Jednym z dostarczycieli uzasadnienia tego rodzaju jest sam Milton Friedman – dobroczynność potraktował on jako dobro publiczne, a więc rynek w tym przypadku zawodzi ze względu na problem gapowicza, na co remedium miało być obowiązkowe opodatkowanie⁴. Drugi przykład Goodina to znany nam już argument z zawodności rynku produktów ubezpieczeniowych w postaci negatywnej selekcji, której zapobiega uczynienie ubezpieczenia obowiązkowym. Za argument ważniejszy uznał on jednak problem ubezpieczenia ryzyk współzależnych, który sprawia, że nie można zagwarantować, iż wpływy od ubezpieczonych pokryją wydatki w razie wystąpienia ryzyka niezależnie od poziomu składki, stąd konieczność interwencji państwa w postaci reasekuracji (przykład ryzyka bezrobocia, s. 27–28).

W przypadku uznania uzasadnienia opartego na konieczności państwowej korekty różnych niedoskonałości rynku za nieprzekonujące, Goodin proponuje argument odwołujący się do roli polityki społecznej w zapewnieniu warunków wstępnych funkcjonowania rynku, np. niezależność podmiotów relacji rynkowych. Nie może ich zapewnić sam rynek, więc musi być to system czy sektor pozarynkowy, a polityka społeczna zajmuje się poza rynkiem zarówno tymi, którzy są zależni, jak i robi to w taki sposób, aby dać im niezależność na rynku (s. 29). W tym kontekście przywołana zostaje zasada ochrony słabszych (*vulnerable*), którzy są podatni na wyzysk, gdyby mieli być pozostawieni samym sobie na rynku.

⁴ Wspominałem o tym argumencie w rozdziale dotyczącym efektywności.

Poza tym, uznanie, że wszystko ma swoją cenę, ma być groźne dla podstawowych wartości, które w związku z tym należy chronić przed logiką rynkowych transakcji, a więc uznać za nierynkowe (s. 31). Goodin twierdzi, że różne rzeczy i relacje mogą być uznawane za wymagające takiej ochrony, ale aby respektować wybory dokonywane na rynku, należy „szanować ludzi, szanować ich godność oraz ich obraz samych siebie” (tamże). Z tego też względu uzasadnione są różne niezbywalne prawa, w tym te o charakterze socjalnym.

Niezależność podmiotów relacji rynkowych jest ważnym założeniem osiągania przez rynek efektywności ekonomicznej. Stąd też każda sytuacja występowania zależności między sprzedawcą dóbr podstawowych a ich nabywcą narażona jest na pokusę wyzysku. Goodin nie wspomina tu o przykładach z rynku pracy, ale wydają się one szczególnie dobre w tym kontekście. Wiele praktyk związanych z wyzyskiem, których zakazuje obecnie prawo pracy (np. wypłata wynagrodzenia w postaci bonów, które można było zrealizować tylko w sklepie należącym do pracodawcy), polegało właśnie na wykorzystywaniu sytuacji zależności pracownika najemnego i jego rodziny w zakresie środków do życia od zatrudniających go właścicieli kapitału oraz ich przedstawicieli. W szczególności, jeżeli czyjeś życie lub życie jego bliskich zależy od jakiegoś dobra czy usługi, to pokusa wykorzystania tej sytuacji w celu odniesienia dodatkowych korzyści będzie prawdopodobnie bardzo silna (tzw. targi w desperacji). W kategoriach ekonomicznych ma to być skutek zawodności rynku lub kolejny przykład problemów z rynkiem, Goodin pisze w tym kontekście o problemie nieefektywności związanej z „zawodnością rynku w udostępnianiu ludziom oczekiwanych przez nich zasobów w przyszłości”, wiążąc go ze wspomnianym wyżej ryzykiem nadużycia – zachowania dzisiejsze w związku z oczekiwaniami dotyczącymi przyszłych zasobów (tamże, s. 36, 46, przypis 25).

Mamy tu też argument o charakterze moralnym, gdyż nawet gdyby rynek działał w sposób niezawodny, to część ludzi byłaby i tak wystawiona na problem targów w desperacji, których wynik uznaje się zwykle za nieuczciwy, jeżeli umowy zawarte w ten sposób są jaskrawo niekorzystne dla jednej ze stron. Niezależność podmiotów jest nie tylko założeniem czynionym wobec warunków efektywności rynkowej w alokacji kapitału, ale też „efektywności politycznej” związanej z alokacją głosów (s. 34). Goodin podaje liczne przykłady z przeszłości, gdy z prawa głosu wyłączano rozmaite

grupy, w tym kobiety i świadczeniobiorców tradycyjnej pomocy społecznej, na podstawie argumentu, iż są one zależne od kogoś, kto może w związku z tym wymusić na nich głosowanie na swoją korzyść. Warunkiem wstępnym efektywnej demokracji jest więc niezależność wyborców od kandydatów do stanowisk w organach państwa. Jest to demokratyczne uzasadnienie dla *welfare state* (o ile demokracja wymaga powszechnego prawa głosu), które było zerwaniem z tradycją maksymalnie dyskrecjonalnej pomocy społecznej, a więc do pewnego stopnia uniezależniło ubogich od administracji systemu (dzięki szczegółowym przepisom, możliwości odwołania się od decyzji itp.). Wynika stąd dość mocny wniosek: „*Welfare state* zaprojektowano dla rozwiązania problemu zależności. A problem zależności to problem wyzysku”, a więc „...pozarynkowe zaspokajanie podstawowych potrzeb... ma zapobiegać wyzyskowi relacji zależności” (s. 35). Zasadnicze zaś w tym względzie jest usunięcie arbitralności decyzji o przyznaniu środków niezbędnych do życia w sytuacji, gdy te środki są pod kontrolą jednego tylko dostawcy (s. 37–38).

Jakkolwiek Goodin sceptycznie odnosi się do pojęcia praw socjalnych, to przyznaje, że mogą one również przyczyniać się do zapobiegania wyzyskowi, któremu sprzyja relacja zależności, jako podstawa roszczeń i procedur odwoławczych. Wspomina też o uzasadnieniu polityki społecznej w oparciu o argument mówiący o priorytecie zaspokajania podstawowych potrzeb. W jego koncepcji odgrywa on jednak inną rolę, głównie w wyjaśnianiu powstawania relacji zależności, gdyż jednym z warunków jest tu kontrola kogoś nad tym, co komuś innemu w takim czy innym sensie jest niezbędne. Nie muszą być to jednak tylko podstawowe potrzeby w odróżnieniu od nawet bardzo silnych pragnień, które także mogą być podstawą relacji zależności, co też wyjaśnia dlaczego uwzględnia się w polityce społecznej nie tylko ubóstwo absolutne (s. 39–40).

Z logiki argumentu o konieczności zapewnienia warunków wstępnych funkcjonowania rynku ekonomicznego i systemu politycznego wynika tylko, że zależni powinni być wykluczeni z takich relacji i objęci pozarynkową opieką. Takie zadanie miała nawet bardzo dobrze spełniać tradycyjna pomoc społeczna w postaci nadanej jej przez *Poor Law*. Dlatego też potrzebne są dodatkowe argumenty do uzasadnienia *welfare state*. Goodin wymienia dwa, pierwszy pragmatyczny – zbyt wielu ludzi poza rynkiem i bez praw politycznych może stanowić samo w sobie problem; drugi nawiązuje do ko-

munitaryzmu i troski o to, aby społeczeństwo było wspólnotą ludzi o równym statusie moralnym. Jeżeli warunkiem pełnego uczestnictwa we wspólnocie jest minimalny poziom niezależności, to wynika stąd nie tylko moralny obowiązek pomagania zależnym od nas, ale również pomagania im tak, aby stali się jak najmniej zależni, choć nie wbrew ich woli. W tym kontekście Goodin przypomina kilka uzasadnień stanowiska, że ludzie nie powinni znajdować się w relacji zależności, jeżeli tego nie chcą, w oparciu o odwoływanie się do autonomii czy szacunku dla samego siebie. Mają one jednak charakter już ściśle moralny i nie są związane z warunkami funkcjonowania rynku i ich zapewnianiem. Podsumowując: „Zapewniając pomoc w autentycznie niearbitralny sposób... *welfare state* chroni tych, którzy korzystają z jego usług przed różnymi formami wyzysku. Przez to zapewnia im ono też minimalny poziom niezależności, konieczny do uczestnictwa w innych rynkowych i quasi-rynkowych sektorach społeczeństwa” (s. 42).

Goodin odróżnia swój sposób uzasadnienia *welfare state* od tego, który nazywa „bardziej bezpośrednim”. Ten drugi polegać ma na założeniu, że zaspokojenie podstawowych potrzeb ma moralny priorytet, a więc w sytuacji ich niezaspokojenia ludzie jako jednostki i zbiorowości mają obowiązek podjąć działania zmierzające do ich zaspokojenia. Państwo jest instytucją umożliwiającą wywiązywanie się z tego rodzaju kolektywnych obowiązków. Logika tego uzasadnienia jest całkowicie niezależna od zasad rozważanych w kontekście rynku, a jego celem było: „...pokazanie obrońcom rynku, że ich własne zasady prowadzą do zaangażowania się przynajmniej na rzecz minimalnego *welfare state*” (tamże). Jest to więc strategia, polegająca na tym, że z zasad i założeń wykorzystywanych przez krytyków polityki społecznej do uzasadnienia ich ulubionej alternatywy wyciągamy wnioski sprzyjające również tej przez nich nielubianej. Goodin dodaje jednak, że ta strategia nie jest wystarczająca.

Kolejne źródło informacji o uzasadnieniach *welfare state* pochodzi od ekonomisty Assara Lindbecka (2008). Podobnie jak Moon, podzielił on argumenty afirmacyjne na dwa ogólne rodzaje: efektywnościowe i redystrybucyjne. Do pierwszych, pochodzących z dyskusji o zawodności rynku, zaliczył to, że obowiązkowe ubezpieczenie dochodu rozwiązuje problemy z rynkiem ubezpieczeń dobrowolnych, takie jak: selekcja uprzywilejowująca klientów o niskim ryzyku („spijanie śmietanki”), negatywna selekcja (dyskryminacja klientów o wysokim ryzyku), niedocenianie przez ludzi swoich

przyszłych potrzeb dochodowych, przecenianie przez nich swoich bieżących potrzeb (w szczególności w warunkach ubóstwa), korzystanie z altruizmu innych (problem gapowicza). Uzupełnia to rozumowanie argument o słabościach ubezpieczeń grupowych, np. trudności techniczne związane ze zmianą miejsca pracy, gdy bierze się pod uwagę ubezpieczenia zakładowe. Drugi rodzaj argumentów efektywnościowych dotyczy trudności w tworzeniu przez rynek międzypokoleniowych wspólnot ubezpieczeniowych. Ostatnie uzasadnienie tego typu mówi o tym, że sam rynek usług medycznych oraz edukacyjnych nie jest efektywny ze względu na trudności z kredytem wobec niepewności co do efektów inwestycji w kapitał ludzki czy pozytywne efekty zewnętrzne, które sprawiają, że podaż rynkowa tych usług będzie niższa od efektywnej⁵. Z tych wszystkich powodów interwencja państwa w postaci państwowej polityki społecznej poprawia efektywność sektora ubezpieczeń, a także przyczynia się do „wzrostu wydajności pracy i/lub szybszego wzrostu gospodarczego”⁶.

Druga linia argumentacji odwołuje się do altruizmu lub oświeconego interesu własnego: „pragnienie ograniczenia negatywnych efektów zewnętrznych, takich jak złe sąsiedztwo czy przestępczość uliczna” (s. 3). Interesujące, że Lindbeck podaje tu przykład repartycyjnych systemów ubezpieczeniowych, jako ilustrację uzasadnień altruistycznych, a to dlatego, że w rozwijających się gospodarkach poziom dochodu w okresie całego życia jest generalnie niższy w przypadku starszych pokoleń. Kolejny argument redystrybucyjny powołuje się na te właściwości obowiązkowych ubezpieczeń od ryzyk socjalnych, które sprawiają, że zmniejszają one poziom zróżnicowania dochodów zarówno rocznych, jak i z całego życia. Lindbeck pokazuje możliwość wprowadzenia tu uzasadnienia o charakterze efektywnościowym, powołując się na hipotezę, że wzrost bezpieczeństwa dochodowego i zmniejszenie ogólnego zróżnicowania dochodów dzięki instytucjom *welfare state*, prowadzą do większego poziomu pokoju społecznego, a ten wyda-

⁵ W kontekście teorii wyjaśniającej *welfare state* w oparciu o jego pozytywne skutki dla firm, mowa również o zawodności rynku edukacyjno-szkoleniowego: „...instytucje ochrony socjalnej pomagają pracodawcom przezwyciężyć zawodność rynku w tworzeniu umiejętności” (Mares, 2003, s. 251).

⁶ Dyskusję o wpływie polityki społecznej mierzonej wydatkami społecznymi na wzrost gospodarczy w postaci prostej metaanalizy pokazałem w rozdziale 3.

je się być warunkiem pomyślnego rozwoju gospodarczego. W dodatku takie hipotezy otrzymują potwierdzenie empiryczne: 1) „Wydaje się więc rozsądnym przyjęcie, że systemy rządowych transferów (włączając ubezpieczenia społeczne) rzeczywiście ograniczają nierówności rocznego dochodu do dyspozycji” (Lindbeck po przedyskutowaniu wyników kilku międzynarodowych analiz empirycznych s. 6); 2) „...nierówność własności ziemi i dochodu są ujemnie skorelowane z następującym po nich wzrostem gospodarczym”, ponieważ konflikty na tym tle są szkodliwe dla kondycji gospodarki (Alesina i Rodrik, 1994, s. 484–485)⁷.

Wiele argumentów za polityką społeczną związanych jest z krytyką standardowych założeń przyjmowanych w teorii równowagi ogólnej (np. pełny system rynków, nieograniczona wiedza i racjonalność podmiotów rynkowych). W ekonomii behawioralnej bezpośrednio się je odrzuca na podstawie wkładu psychologów do rozumienia zachowań ekonomicznych (dorobek badawczy Amosa Tversky’ego, Daniela Kahnemana) i wyprowadza stąd wnioski uzasadniające tzw. miękki paternalizm. Zestaw bardziej realistycznych założeń, na których ma się opierać nowa ekonomia jest następujący (Dawnay i Shah, 2005, s. 1): 1) na zachowania ludzi wpływają zachowania innych (naśladownictwo, pozytywne wzmocnienia); 2) zachowania mają często charakter nawykowy i trudno je zmienić; 3) ludzie chcą robić wiele rzeczy nie dlatego że im ktoś płaci, ale dlatego że uważają je za dobre i słuszne; 4) wartości i zobowiązania ludzi wpływają na ich zachowania; 5) ludzie mają awersję do straty tego, co uważają za własne; 6) ludzie nie dokonują wyborów racjonalnie (przeceniają krótki okres, nie radzą sobie z obliczaniem prawdopodobieństwa, za bardzo przejmują się zdarzeniami o niskim prawdopodobieństwie, na ich wybory wpływa sposób przedstawienia problemu i alternatyw); 7) podjęcie działania wymaga nie tylko bodźca i informacji, ale też zaangażowania i poczucia skuteczności.

Wszystkie te założenia, a w szczególności założenie 6 sprawiają, iż teza o tym, że wolny człowiek zawsze działa w swoim własnym, najlepiej po-

⁷ W nowszych analizach wnioski bywają jednak bardziej umiarkowane, ale też nie brano w nich pod uwagę nierówności we własności ziemi: „Jak ostateczny rozkład dochodów (po podatkach i transferach) wpływa na wzrost gospodarczy? Na podstawie tego studium nie da się powiedzieć, jaki jest to wpływ” (Arjona et al., 2001, s. 38).

jętym interesie, wydaje się być bardzo wątpliwa. Dlatego też polityka sterowania czy kierowania wyborami z uwzględnieniem najczęściej przez ludzi popełnianych błędów staje się rozwiązaniem uzasadnionym i pożądanym: „Wiele regulacji odzwierciedla strach przed tym, że w pewnych przewidywalnych sytuacjach nawet ludzie zdrowi na umyśle mogą działać niezgodnie ze swoim długoterminowym interesem” (Camerer, Issacharoff, Loewenstein, O’Donoghue, i Rabin, 2003, s. 1213). Autorzy tego cytatu proponują „asymetryczny paternalizm” jako kryterium oceny rozwiązań publicznych: „Regulacja jest asymetrycznie paternalistyczna, jeżeli generuje ona duże korzyści dla tych, którzy popełniają błędy i jednocześnie nie powoduje żadnych lub niewielkie szkody dla tych, którzy są w pełni racjonalni” (tamże, s. 1212). W podobnym duchu, choć bez trzymania się tego kryterium, uzasadniano „libertariański paternalizm”, tzn. rozwiązania, które zawierają domyślne wybory, ale z możliwością wyjścia, np. nie daje się pracownikowi wyboru jeżeli chodzi o zapisanie się do pracowniczego programu emerytalnego, ale ma możliwość wypisania się z niego. To rozumowanie może być rozszerzone na inne rozwiązania problemów błędnych decyzji zgodnie z zasadą „...zachowania wolności wyboru, ale z upoważnieniem instytucji publicznych i prywatnych do sterowania ludźmi w kierunkach, które zwiększają ich dobrobyt” (Thaler i Sunstein, 2003, s. 179).

Ze względu na to, że te uzasadnienia mają przede wszystkim mikroekonomiczny charakter, warto wspomnieć o teoriach makroekonomicznych, które były lub są przywoływane jako afirmacyjne dla państwowej polityki społecznej. Jolanta Supińska pośrednio wskazywała w tym kontekście Johna M. Keynesa, który twierdził, że: „...koszty robót publicznych o wątpliwej nawet użyteczności zwracają się z nadwyżką w okresach znacznego bezrobocia, choćby w związku z redukcją wydatków na pomoc dla bezrobotnych...”; „Kiedy istnieje bezrobocie przymusowe, krańcowa przykrość pracy musi być mniejsza od użyteczności produktu krańcowego, a często bywa znacznie mniejsza. Dla człowieka, który był przez długi czas bezrobotny, z pracą wiąże się raczej przyjemność niż przykrość. Jeżeli uznamy, że tak jest istotnie, to powyższe rozważania wyjaśniają, w jaki sposób »nieprodukcyjne« wydatki pokrywane z pożyczek [inwestycje publiczne] mogą koniec końców wzbogacić społeczeństwo” (Keynes, 1985, s. 152, 153, przypis 159 s. 156). Ekonomista ten zakłada więc, że pewien rodzaj państwowej polityki społecznej w określonych warunkach prowadzi do wzro-

stu zamożności, a przy tym daje wyraźną preferencję dla wydatków na tzw. formy aktywne czy w języku przywoływanego tekstu „mniej marnotrawne”: „...chętniej aprobuje się finansowanie zasiłków dla bezrobotnych za pomocą pożyczek niż finansowanie z tych pożyczek jakichś użytecznych przedsięwzięć...” (tamże, s. 154).

Jednym z wniosków z teorii Keynesa jest pogląd, że patrząc w dłuższej perspektywie polityka społeczna, łącznie z innymi elementami polityki fiskalnej, odgrywać może stabilizującą rolę w cyklu koniunkturalnym, gdyż łagodzi spadek popytu, gdy spada dynamika gospodarki, czyli jest częścią polityki „... dostrajania poziomu wydatków rządowych i podatków, aby za pomocą zmian deficytu budżetowego przeciwdziałać wstrząsom, które w przeciwnym razie prowadziłyby do wysokiego bezrobocia” (Backhouse i Bateman, 2008, s. 1).

Jeżeli uznać, że Keynes sceptycznie odnosił się do zaleceń ograniczania deficytu budżetowego podczas recesji i przedkładania ograniczania inflacji nad osiąganie pełnego zatrudnienia, podobne przekonania miało wielu noblistów, a w tym William S. Vickrey. Był on bardzo zaangażowany na rzecz polityki prawdziwie pełnego zatrudnienia, gdyż nawet kilkuprocentowe w skali kraju oznaczać może kilkudziesięcioprocentowe w przypadku zmarginalizowanych społeczności i zbiorowości (Warner, Forster, i Rosen, 2000). Ten sam kierunek myślenia prezentuje kolejny z niedawnych noblistów Edmund S. Phelps (2007). Obaj zapewne zgodziliby się z tym, co było przewodnim wątkiem w pracach Keynesa, a mianowicie: „... opozycją wobec prób zwalczania bezrobocia poprzez zmniejszanie stopy płac nominalnych” (Patinkin, 2008, s. 34). Oczywiście to nie wyczerpuje listy noblistów z ekonomii z lat 90. i pierwszej dekady XXI w., którzy co najmniej nie byłiby fundamentalistami w kwestii wolnego rynku i z ich teorii można wyprowadzić uzasadnienia dla polityki społecznej. W przypadku Josepha E. Stiglitzu uwzględniam go jako głównego przedstawiciela nowej teorii zawodności rynku ze względów informacyjnych.

Pozostaje jeszcze co najmniej Amaryta Sen, który dostał Nagrodę Nobla za wkład w ekonomię dobrobytu. Można go uznać za krytyka utilitaryzmu, w którym dobrobyt społeczeństwa rozumie się jako funkcję indywidualnych subiektywnych użyteczności (zaspokojenie pragnień) poszczególnych jednostek oraz wynikających z niego uzasadnień dla jego pomiaru wyłącznie na podstawie dochodu (co uzasadniał m.in. Arthur

C. Pigou): „Poleganie na PKB na mieszkańca jako instrumencie ochrony lub wzmacniania [standardu życia], może być skrajnie zwodnicze, częściowo ze względu na nierówności w podziale, ale również ze względu na ograniczenia rynków prywatnych w tworzeniu dobrych warunków życia” (Dreze i Sen, 1991, s. 31). Poza tym Sen atakuje samo serce uzasadnień rozwiązań wolnorynkowych, a mianowicie dwa podstawowe twierdzenia ekonomii dobrobytu, a także koncepcję Nozicka uzasadniającą rynek na podstawie absolutnych praw do własności oraz stanowisko wyrażane m.in. przez Petera T. Bauera o prawach producentów do produktu ich pracy (Sen, 1985).

Zainteresowanie ekonomistów problemami społecznymi, na które odpowiadać ma polityka społeczna, wzrasta w ostatnich latach, więc należałoby oczekiwać, że wyniki badań ekonomicznych będą prowadzić do wniosków preferujących ten lub inny reżim czy kształt instytucjonalny tej polityki. Korzystanie w tym względzie ze standardowego zestawu założeń teoretycznych, również przez ekonomistów krytycznych wobec *welfare state* (np. modelu zachowań człowieka w gospodarce nazywanego *homo economicus*) może być „ograniczoną i czasem mylącą podstawą” (Bowles i Gintis, 2000b, s. 1432).

Podsumowując powyższe rozważania, argumenty efektywnościowe za państwową polityką społeczną nie ograniczają się jedynie do konieczności korekty zawodności i ograniczeń rynku oraz ewentualnie działalności społecznej⁸. Widać to w przytoczonych wyżej koncepcjach Supińskiej (inwestycje w kapitał ludzki, internacjonalizacja rynków pracy), Goodina (warunki wstępne funkcjonowania rynku) czy Lindbecka – pro wzrostowe oddziaływanie państwowego udziału w inwestycjach w kapitał ludzki⁹ oraz realizacji celów redystrybucyjnych i zabezpieczających dochody w perspektywie cyklu życia. Ponadto ze współczesnych teorii i badań ekonomicznych nie wynikają jednoznaczne wnioski krytyczno-likwidacyjne wobec polityki społecznej, tzn. że jest ona jako taka szkodliwa i zbędna.

W przypadku uzasadnień pozaekonomicznych mamy równie różnicowany i bogaty ich zestaw. Są więc argumenty o charakterze socjolo-

⁸ O koncepcji zawodności sektora społecznego i jego słabych stronach pisałem w rozdziale poprzednim.

⁹ Empiryczne potwierdzenie mocnego wpływu pro wzrostowego wydatków na aktywne formy polityki społecznej zostały potwierdzone empirycznie (Arjona i in., 2001, s. 3).

giczno-politologicznym, gdyż odwołują się do instrumentalnego i nieinstrumentalnego znaczenia *welfare state* dla spójności społeczeństwa jako takiego (tu włącza się też funkcjonalizm), a także demokratycznej wspólnoty politycznej. Redystrybucja legitymizuje system stosunków ekonomicznych i politycznych, ponieważ nie pozostawia przegrywających bez mniejszej lub większej rekompensaty¹⁰. Łagodzenie nierówności ekonomicznych, a także inne instrumenty polityki inkluzji sprzyjają ograniczaniu znaczenia podziałów w społeczeństwie, zmniejszając marginalizację, ograniczają też pole poparcia dla skrajnych programów politycznych, a tym samym przyczyniają się do zwiększenia integracji społecznej i trwałości demokratycznego ładu. Podobne znaczenie ma dialog społeczny i partycypacja pracownicza, dla ograniczenia poziomu konfliktu przemysłowego.

Jeszcze inne argumenty tego rodzaju mogą się odwoływać do warunków wstępnych istnienia wspólnoty politycznej jako takiej, czyli zapewnienia przez państwową politykę społeczną minimalnego poziomu autonomii (niezależności) dla wszystkich obywateli, bez której nie jest możliwa świadoma partycypacja konstytuująca demokratyczną wspólnotę polityczną, choćby w postaci swobodnego wyrażania preferencji politycznych. Poza tym, instytucje *welfare state* uznać można za wyraz i potwierdzenie tego, że mamy do czynienia ze wspólnotą jako taką. Podobnie, jak bezinteresowna wzajemna pomoc i lojalność to jeden z konstytutywnych elementów relacji rodzinnych, a jednocześnie wyraz czy przejaw istnienia więzi tego rodzaju, tzn. bezinteresownie pomagając komuś, daję wyraz bezpośredniej więzi łączącej mnie bezpośrednio z tym kimś, ewentualnie – więzi zapośredniczonej, np. religijnie, etnicznie, w każdym razie jakąś wspólną tożsamością (człowieczeństwo jako takie, przy jego interpretacji biologicznej jest tożsamością najbardziej inkluzyjną, ale też najsłabszą).

Teorie sprawiedliwości społecznej, zakładające równą wartość różnych projektów życiowych, to kolejna linia obrony, gdyż w najbardziej bezpośredni sposób łączą się z uzasadnieniem redystrybucyjnych właściwości *welfare state*. Nie chodzi przy tym o prostą i bezkompromisową równość

¹⁰ Ze względu na zasadę potencjalnej rekompensaty, sprawiającą, że koncepcja efektywności Pareto staje się bardziej użyteczna praktycznie, można uznać, że jest to również argument związany – chociaż dość luźno – z uzasadnieniami efektywnościowymi.

pod każdym możliwym względem, ale raczej o zapewnienie autentycznej równości w zakresie możliwości niezależnego i krytycznego sformułowania, modyfikacji i realizacji różnych wizji dobrego życia, a także uwzględnienie kwestii odpowiedzialności. Za funkcjonalne w tym kontekście można też uznać zapewnienie podstawowego bezpieczeństwa ekonomicznego (jako elementu szerszej pomyślanego systemu bezpieczeństwa), aby ludzie nie bali się eksperymentować i podejmować ryzyko, gdy wymagać tego będą odważniejsze projekty życiowe. Ten ostatni argument można też uznać za efektywnościowy, o ile przyznamy, że podejmowanie ryzyka to jeden z zasadniczych elementów przedsiębiorczości.

Na koniec pozostają nam altruistyczne, solidarystyczne czy humanitarne argumenty oparte na przekonaniu, że niepotrzebne i nieusprawiedliwione (winą) oraz niedobrowolne cierpienie ludzi, ale też zwierząt, jest samo w sobie moralnie złe. Duża część ludzkiego cierpienia spowodowana jest niezaspokojeniem podstawowych potrzeb lub ich konsekwencjami, które trudno uznać za wynik swobodnego wyboru sposobu życia. Jeżeli ponadto będziemy mieli mocne dowody na to, że rynek łącznie z dobroczynnością nie redukuje w wystarczającym stopniu takich źródeł cierpienia, to poparcie dla wprowadzenia państwowego systemu minimalnego dochodu gwarantowanego wraz z programami udostępniania co najmniej podstawowych usług medycznych, rehabilitacyjnych, edukacyjnych, doradczych wydaje się wnioskiem oczywistym. Czy równie oczywiste jest zapewnienie, aby taki system działał w sposób nieponiżający tych, którzy z niego korzystają, oraz ich bliskich? Z pewnością tak, o ile uznamy, że poczucie poniżenia jest jeszcze jedną formą lub źródłem cierpienia. W tym kontekście użyteczna jest m.in. popperowska etyka najmniejszego osiągalnego kwantum bólu, ale też etyka niezbywalnych praw człowieka, wywodząca je z przyrodzonej godności i uwzględniająca prawo do pracy i odpowiedniego poziomu życia.

Jeżeli dla kogoś uzasadnienia humanitarne same w sobie nie są wystarczające, włącza się dodatkowa argumentacja o charakterze moralnym zgłoszona przez Goodina. Ludzie mogą mieć silną pokusę wykorzystania dla własnych dodatkowych korzyści innych osób zależnych od nich w zakresie zaspokojenia ich podstawowych potrzeb. Niedyskrecjonalne *welfare state* nie tylko zaspokaja potrzeby, co jest dobre moralnie w kontekście imperatywu ograniczania cierpienia, ale chroni też ubogich i generalnie

słabszych przed wyzyskiem, co powinni docenić także ci, którzy nie chcieliby ulec pokusie wyzysku słabszych, którzy są od nich zależni¹¹.

6.3. Argumenty instrumentalistyczne i funkcjonalistyczne

Uzasadnienie polityki społecznej za pomocą stwierdzeń, że służy ona pewnym celom, łatwo podważyć za pomocą stanowiska, iż przypisywanie celów jest całkowicie arbitralne i stronnicze. Jeżeli pozytywnie nacechowane cele wbudujemy w definicję, to z definicji polityka społeczna będzie postrzegana jako coś, co ma uzasadnienie, gdyż służy czemuś, co ma istotne znaczenie dla jednostek i grup. Pytanie jednak, dlaczego akurat na te cele się wskazuje w definicji, a nie na inne. W dyskusji przeciwnik takiego stanowiska mógłby przywołać rozmaite przykłady wykorzystywania polityki społecznej do celów, które spotykają się raczej z potępieniem, a nie z poparciem. Można też twierdzić, że cele oficjalnie przypisywane nie pokrywają się z celami rzeczywistymi itd. Ponadto część definicji polityki społecznej, np. Antoniego Rajkiewicza, pomija aspekt celów, a wówczas sprawa tego, jakie cele ma lub powinna mieć polityka społeczna jest otwarta. Gdy nie ma celów, argumentowanie, że polityka społeczna jest uzasadniona jako instrument do ich osiągnięcia, traci znaczenie.

Jeżeli już zgodzimy się na pewien zestaw celów, to stwierdzenie, że coś im służy, ma charakter empiryczny. Najpierw trzeba więc dowieść, że rzeczywiście to, co nazywane jest polityką społeczną, generuje skutki zbliżone do tego, co oznaczane jest przez jej cele. Jak pokazywałem w rozdziale drugim zadanie to jest bardzo złożone nie tylko ze względu na różne możliwości operacjonalizacji, ale także ze względu na trudności stwierdzenia zależności przyczynowo-skutkowych między polityką społeczną a jej domniemanymi osiągnięciami. Ponadto od razu można zgłosić wątpli-

¹¹ Jakkolwiek Goodin nie przywołał tego argumentu, wykorzystał podobny przy dyskusji o wolności i *welfare state*. Poza tym przypomina to już argument z oświeconego interesu własnego.

wość, czy te same cele nie byłyby zrealizowane w inny i lepszy sposób, za pomocą instrumentów bardziej charakterystycznych dla innych polityk publicznych. Przykładowo, Weale odrzuca definicje polityki społecznej oparte na wskazywaniu pewnych instytucjonalnych jej cech, np. świadczeń społecznych, ze względu na to, że cele społeczne czy socjalne można osiągać nie tylko za ich pomocą, a nawet inne środki wydają się tu lepsze, np. praca jako środek do osiągnięcia bezpieczeństwa socjalnego (1983, s. 4–5). Unikanie zarówno celów, jak i środków w definiowaniu polityki społecznej, prowadzi do rozmycia znaczenia tego pojęcia, a przynajmniej usunięcia z pola widzenia schematu cele–środki.

Argumentacja funkcjonalna unika tego problemu, gdyż abstrahuje od tego, jakie są zakładane czy oficjalne cele polityki społecznej, a wskazuje jedynie na jej skutki istotne dla podtrzymywania systemu społecznego i tym samym działania jego podsystemów, w tym gospodarki. Funkcjonalizm tego rodzaju ma jednak również słabe strony. Po pierwsze, jest to stanowisko konserwatywne, gdyż sam system społeczny czy ustrój gospodarczy może być kwestionowany, a wtedy wszystko co mu służy uznać można za niefunkcjonalne wobec tego, co uważa się za pożądany kształt ładu. Obrona przed tym argumentem może być taka, że polityka społeczna utrwalać może jakikolwiek system społeczny, a więc jest uniwersalnym instrumentem podtrzymującym porządek społeczny. Przykładowo, bodźcami do rozwoju polityki społecznej w PRL były krwawo tłumione protesty robotnicze, u których podstaw leżały problemy płacowe i socjalne. Jako że trudno zanegować korzyści płynące z ładu społecznego (przewidywalność, pokój społeczny itp.) niezależnie od jego kształtu instytucjonalnego, wydaje się to dość dobra obrona, w szczególności dlatego że te same instytucje, np. obowiązkowe ubezpieczenia od ryzyka utraty dochodu z pracy, pojawiają się w różnych ustrojach.

Po drugie, twierdzenie o skutkach zależy od dociekań o charakterze empirycznym, podobnie jak w przypadku argumentacji instrumentalistycznej. Najpierw powinniśmy udowodnić, że rzeczywiście polityka społeczna ma pewne skutki. Następnie zbadać należy wpływ tych skutków na to, co kojarzy się z trwałością i sprawnością ładu społecznego. Ze względu na to, że polityka społeczna jest złożona, różne jej części oraz poziomy mogą mieć różnokierunkowy wpływ poprzez swoje skutki na funkcjonowanie społeczeństwa jako również bardzo złożonej całości. Po wykonaniu takich tyta-

nicznych badań należałoby więc jeszcze dokonywać bilansów zidentyfikowanych skutków i konsekwencji (eufunkcje *vs* dysfunkcje).

W ogólniejszym ujęciu uzasadnienia instrumentalno-funkcjonalne nie przypisują polityce społecznej żadnej autotelicznej wartości, tzn. oparte są na domniemaniu, że jej skutki pozytywne przewyższają negatywne w jakiejś perspektywie aksjologicznej, z której wynikać będą kryteria ocen. Zapewne dlatego tak trudno uciec od instrumentalizmu czy funkcjonalizmu w myśleniu afirmacyjnym o jakiegokolwiek polityce publicznej, w tym społecznej, gdyż pojęcie polityki samo w sobie ma przede wszystkim konotacje związane z racjonalnością instrumentalną. Ceni się politykę głównie za skuteczność, a nie za to, że wewnętrznie jest coś warta. Wskazują na to intuicje, mające zapewne swoje korzenie w makiawelizmie – polityk powinien być przede wszystkim skutecznym w swoim działaniu, kwestie natury moralnej mają mniejsze znaczenie (koncepcja neutralnej aksjologicznie socjotechniki).

Wyjście poza takie rozumowanie prowadzi do poszukiwania wartości w polityce społecznej jako takiej, bez odwoływania się do takich czy innych skutków jej istnienia, kształtu czy działania. Jeden z kierunków poszukiwania uzasadnień odwołuje się tu do jej ekspresyjnej wartości. Dodajemy więc do uzasadnień instrumentalno-funkcjonalnych jeszcze tezę o wewnętrznej wartości, płynącej np. z chęci zademonstrowania przywiązania do pewnych wartości czy pokazania, jakimi chcielibyśmy być ludźmi czy społeczeństwem. Czy jednak do uzyskania efektu demonstracji potrzebna jest państwowa polityka społeczna? Czy nie wystarczy do tego skoordynowana akcja dobroczynna powtarzana co jakiś czas i obejmująca cały kraj, np. Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy? Poza tym już same symbole państwa i państwowości, takie jak godło czy flaga, mundury żołnierzy oraz święta narodowe, mogą podtrzymywać poczucie wspólnej tożsamości. Uzasadnianie czegoś więcej powinno się opierać na stwierdzeniu, że to wszystko nie wystarczy i że powinniśmy uruchomić jeszcze państwowe programy usług społecznych, aby osiągnąć optymalny poziom wspólnotowej tożsamości. W kontekście integracji europejskiej takie argumenty mogą być podawane w wątpliwość jako pielęgnowanie narodowego egoizmu, gdy potrzebna jest tożsamość europejska, tzn. optymalny w nowych warunkach poziom tożsamości narodowej jest niższy niż w dobie powstawania państw narodowych i walk narodowowyzwoleńczych czy chociażby braku politycznej i gospodarczej integracji w skali regionalnej.

6.4. Teoria zawodności rynku

Z kilku względów uzasadnienia ekonomiczne polityki społecznej mają dużą wagę w całym powyżej odtworzonym kompleksie teoretycznym, dlatego poświęcę im więcej miejsca. Po pierwsze, to właśnie spośród ekonomistów rekrutują się najsurowsi i najbardziej wpływowi krytycy *welfare state*, do których należeli m.in. Ludwik von Mises i Friedrich A. von Hayek ze szkoły austriackiej czy m.in. Milton Friedman i James M. Buchanan z tzw. drugiej szkoły chicagowskiej. Jeżeli więc wykażemy, że równym czy nawet większym poważaniem cieszą się przeciwnie poglądy wywodzące się z innych szkół teorii ekonomii lub płynące z analiz empirycznych, to znacznie wzmocnimy siłę przekonywania zawartą w argumentacji afirmacyjnej.

Po drugie, większość nieekonomicznych uzasadnień polityki społecznej posiłkuje się argumentem o niedoskonałości szeroko rozumianego rynku (łącznie z dobroczynnością i sektorem społecznym) w celu uzasadnienia tworzenia całkowicie nierynkowych instytucji opartych na rozwiązaniach etatystycznych. Przykładowo, zwolennik solidarystycznej teorii sprawiedliwości, na gruncie której uzasadniona jest redystrybucja, może się spotkać z argumentem, że osiągnięcie jej nie wymaga państwowej polityki społecznej, np. wystarczy poczekać na dobroczynne dla wszystkich skutki działania wolnego rynku, uzupełnionego spontaniczną aktywnością społeczną oraz technologicznym i instytucjonalnym postępowaniem, co manifestuje się jako szybki wzrost gospodarczy, który podnosi wszystkie łodzie¹².

Wykazanie, że teoria zawodności rynku może być zasadnie podważona na gruncie teoretycznym i empirycznym, powinno więc być naszym priorytetem. Kolejny krok polega na próbie dowodzenia, że nawet gdyby była ona dobrze uzasadniona, to wyciąganie z niej wniosków przychylnych dla *welfare state* jest nadużyciem. Gdy te dwie strategie nie sprawdzą się, można przejść do teorii zawodności państwa, wykazując tym samym, że zwolennik stanowiska afirmacyjnego chce zastąpić jedną niedoskonałą instytucję

¹² Jest to hipoteza empiryczna, którą poddano testowaniu w perspektywie porównawczej, ostrożny wniosek autorów tej analizy był taki: „Krajami, które odnoszą największe sukcesy [w łagodzeniu ubóstwa] wydają się być te, łączące wysoki średni dochód z hojną redystrybucją” (Kenworthy, Epstein, i Duerr, 2007, s. 27).

inną, równie, a może nawet bardziej niedoskonałą. Wówczas trzeba ważyć i bilansować koszty niedoskonałych rozwiązań, a wynik takich rachunków może sprzyjać rynkowi. Taki trzypoziomowy atak na ekonomiczne uzasadnienia polityki społecznej, przy założeniu, że jednak na każdym etapie będzie kilka przekonujących argumentów, może być uznany za test jakości afirmacji polityki społecznej.

Na pierwszy rzut oka podważanie teoretycznego znaczenia koncepcji zawodności rynku może być trudne ze względu na liczne założenia matematycznego dowodu, że da on efektywną w sensie Pareto alokację przy danych preferencjach, technologii i zasobach (teoria równowagi ogólnej i oczyszczających się rynków). W przystępny sposób przedstawia te założenia Nicholas Barr, nazywając je standardowymi (2004, s. 73–80). Po pierwsze, jest to założenie o doskonałej konkurencji – na rynku musi być wiele niezależnych podmiotów po stronie podaży i popytu, niemających wpływu na ceny, a przy tym nie ma żadnych barier wejścia i wyjścia z rynku, brakuje więc jakiegokolwiek dyskryminacji. Po drugie, system rynkowy musi być pełny, a więc wszystkie dobra i usługi, za które ludzie gotowi są zapłacić cenę pokrywającą koszty produkcji, powinny być dostępne na rynku. Po trzecie, nie powinny występować sytuacje, które sprawiają, że rynek zawodzi (dobra publiczne, efekty zewnętrzne, rosnące efekty skali)¹³. Po czwarte, podmioty rynkowe muszą mieć pełną informację o cenach i jakości towarów, a także o przyszłości¹⁴. Barr twierdzi, że niespełnienie pierwszych trzech założeń daje wystarczające uzasadnienia dla efektywnościowego wprowadzenia interwencji państwa w postaci regulacji i publicznego finansowania, ale tylko w przypadku dóbr publicznych rozciąga się ono również na uzasadnienie

¹³ Barr wspomina o dobrach publicznych zarówno przy omawianiu założenia o pełnym systemie rynków, jak i założenia, że nie występują sytuacje uznawane za przejaw zawodności rynku. Problem efektów zewnętrznych wydaje się również kwestią braku rynku, a jest tak choćby dlatego, że gdyby rynek na efekty zewnętrzne istniał, to nie byłoby problemu efektów zewnętrznych. Ostatni przykład to raczej wyjaśnienie, dlaczego w takich sytuacjach nie powstanie lub nie utrzyma się konkurencyjny rynek.

¹⁴ Zwrócenie uwagi na niepełną informację w kontekście teorii zawodności rynku uznaje się za względnie nowy argument, z czego wynika podział na starą i nową teorię w tym zakresie. Przedstawicielami nowego sposobu argumentacji jest m.in. Joseph Stiglitz, George Akerlof i Oliver Williamson (Cowen i Crampton, 2002, s. 3). Wczesne podsumowanie dyskusji na ten temat z wnioskami o nieefektywności rynku (w sensie pełnej lub ograniczonej efektywności Pareto) zob. Arnott, Greenwald, Stiglitz (1993).

dla organizowania i prowadzenia przez państwo usług społecznych (tamże, s. 75–76). Z kolei czwarte założenie ma w tym ostatnim przypadku duże znaczenie: „W świecie pewności *welfare state* miałoby do odegrania niewielką rolę”, ograniczającą się wyłącznie do pomocy dla osób ubogich w całym cyklu życia (s. 79). Bez niego uzasadnienie znajduje tylko to, co Barr nazywa rezydualnym *welfare state*. W mojej perspektywie jest to jednak również istotny wynik.

W skrócie rzecz ujmując i w kontekście teorii równowagi ogólnej „...pełny zbiór rynków na wszystkie teraźniejsze i przyszłe towary we wszystkich możliwych stanach świata jest zwykle przyjmowany jako podstawa do całkowitego oczyszczenia się wszystkich rynków” (Hodgson, 2008, s. 8). Czy jednak teoria równowagi ogólnej mówi cokolwiek o rynku jako rzeczywistej instytucji? Jeżeli byśmy odpowiedzieli na to pytanie negatywnie, jak zdaje się sugerować autor powyższego cytatu (a wspomina on też o pewnych technicznych problemach)¹⁵, to wówczas cała teoria zawodności rynku wydaje się tracić na znaczeniu. Chodzi nam przecież nie o wykazanie, że przy niespełnieniu jednego lub kilku ze standardowych założeń rozwiązanie oczyszczające wszystkie rynki nie zostanie osiągnięte, ale raczej o to, że rzeczywiste instytucje rynkowe bądź nie istnieją, a wydaje się nam, że powinny, albo istnieją, ale wydaje się nam, że mogłyby działać lepiej, niż działają, ewentualnie, że w danej dziedzinie powinny być zakazane, a w innej zastąpione. Innymi słowy, argument w tym kształcie oddala teorię zawodności rynków jako nieuprawnione wnioskowanie o rzeczywistych rynkach w oparciu o niespełnialność założeń teorii matematycznej, której celem nie było odwzorowanie jakiejkolwiek rzeczywistości.

W praktyce mamy do wyboru rozmaite niedoskonałe instytucje różnych rodzajów i wielość ich możliwych konfiguracji. Krytycy rynku przekonani są, że zawodzi on, gdyż odbiega od nierealistycznego ideału (nie jest to z pewnością ideał moralny) i wnioskuje stąd, że należy go zastąpić (mocna wersja) lub uzupełnić czy doregulować (słabsza wersja). Stanowisko to, co najmniej w wersji silniejszej, jest mało przekonujące, gdyż nie jest ono

¹⁵ Możliwość podobnego sceptycyzmu zauważył też Francis M. Bator „...niektórzy mogą czuć, że sam język Pareciańskiej ekonomii dobrobytu: »funkcja dobrobytu«, »granica użyteczności« w odniesieniu do wyboru instytucji społecznych to groteska” (1988, s. 66).

oparte na rzetelnym porównaniu wad i zalet rzeczywistych instytucji: „Porównawcza analiza instytucjonalna wykracza poza określenie rozbieżności między ideałem a rzeczywistością, zamiast tego mamy badanie względnej wartości realistycznych alternatyw instytucjonalnych wobec zidentyfikowanych problemów ekonomicznych” (Cowen i Crampton, 2002, s. 20). Mamy tu sugestię, że ekonomiści powinni używać podejścia znanego w naukach politycznych jako analiza polityki publicznej.

Jeżeli rynek potraktuje się jako instytucję, która ma pewien kształt, czegoś potrzebuje, aby trwać, i wiąże się z pewnymi kosztami materialnymi i pozamaterialnymi, to nie ma nic dziwnego w tym, że zakazuje się działalności rynkowej w pewnych dziedzinach: „W zakresie, w którym kapitalizm czyni takie zakazy, »brakujące rynki« są jego koniecznym elementem” (Hodgson, 2008, s. 8)¹⁶; w innych zaś podejmuje się wysiłki, aby takie instytucje stworzyć i podtrzymywać ich działanie: „...rynki nie zawsze wyrastają gdzie popadnie jak chwasty, niektóre z nich to cieplarniane orchidee” (Roth, 2002, s. 34). W ten sposób podejmujemy próbę oswojenia domniemanego problemu brakujących rynków i dajemy nadzieję na to, że tam, gdzie ich nie ma, można je spróbować wprowadzić czy zainstalować (za charakterystyczny można uznać przykład tzw. quasi-rynków w publicznej służbie zdrowia), a mogą nam w tym znacząco pomóc innowacje instytucjonalne i nowe technologie (informacyjne).

Powyższe rozumowanie może się jednak narażać na zarzut, że w ten sposób również usuwamy część argumentacji za rynkiem jako mechanizmem do osiągnięcia efektywności. Skoro teoria równowagi ogólnej nie mówi w ogóle nic o rzeczywistych rynkach, to skąd w ogóle wiadomo, że charakteryzują się one efektywnością Pareto? Zresztą ta ostatnia też jest wyłącznie konstruktem teoretycznym o przemawiających do intuicji właściwościach, ale o wątpliwych zastosowaniach do zagadnień praktycznych. Rozmywając dodatkowo pojęcie efektywności, może dodamy niejasności do efektywnościowych uzasadnień polityki społecznej, ale to samo będzie dotyczyło uzasadnień tego samego rodzaju wobec rzeczywistych rynków. Zarzuty te w perspektywie zadania sprawdzenia siły przekonywania argumentów za polityką społeczną nie mają jednak znaczenia. Jest tak, dlatego że ich krytyk powinien przyjąć neutralną postawę wobec stron sporu oraz

¹⁶ Jest to powtórzenie tezy Goodina przytaczanej wyżej.

ich instytucjonalnych upodobań, tzn. nie bierze w tym ruchu pod uwagę kosztów osłabienia argumentów jednej strony dla jakości argumentów drugiej.

Powyższa obrona przed teorią zawodności rynku może być uznana za zbyt radykalną, gdyż w jej świetle po prostu ta teoria nie ma znaczenia dla dyskusji o rzeczywistych alternatywach. Przedstawię więc teraz inne argumenty przeciwko jej poszczególnym elementom.

Jednym z nich jest koncepcja dóbr publicznych, których cechy sprawiają, że rynek ma zawodzić jako mechanizm ich dostarczania. Trudność polega głównie na niemożności wyłączenia z konsumpcji dóbr tego rodzaju tych, którzy za nie nie zapłacą, a przy dodatkowym założeniu, że ludzie będą wykorzystywać to dla własnej korzyści (problem gapowicza) produkcja takich dóbr okazuje się nieopłacalna (kierując się ekonomiczną kalkulacją w końcu nikt nie płaci). Po pierwsze, możemy zasadnie zapytać, czy takie dobra występują w rzeczywistości, a jeżeli już występują, czy rzeczywistość nie ma sposobu na dostarczanie ich przez rynek (czy szerzej – niezależnie od państwa). Od razu jest jasne, że wiele dóbr i usług zaspokajających podstawowe potrzeby, a więc tych, na których konsumpcji skupiać się powinny pozarynkowe instytucje polityki społecznej, nie ma charakteru dóbr publicznych, np. żywność, ubranie, nauczanie, leczenie. Interwencja na niektórych z tych rynków może mieć uzasadnienia w niespełnianiu innych standardowych założeń. Na pytanie, czy dobroczynność jest dobrem publicznym, Milton Friedman odpowiedział pozytywnie, co uzasadniało m.in. wprowadzenie przymusowego opodatkowania. Przytoczyłem już wcześniej krytykę tego podejścia zastosowaną przez Goodina i na przykładzie Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy (punkt 5.5.). Teraz poświęcę mu nieco więcej uwagi.

Zwrot ekonomii w kierunku teorii gier, metod symulacyjnych i eksperymentalnych zaowocował licznymi badaniami dotyczącymi napięcia między działaniem mającym na celu wyłącznie maksymalizację własnego interesu a działaniem, które przynosi wszystkim większe korzyści. Przykładowo, gry wieloosobowe o strukturze dylematu więźnia czy wspólnego państwa przedstawiają taką sytuację jako wybór między zachowaniem gapowicza a współpracą (pierwszy wybór dyktuje model *homo economicus*, ale gdy wszyscy gracze tak się zachowują, wszyscy na tym tracą, co przeczy hipotezie niewidzialnej ręki rynku). Teoria gier została wykorzystana

do opracowania eksperymentalnych metod testowania założeń związanych z koncepcją dóbr publicznych. Okazało się, że wyniki eksperymentów nad mechanizmem dobrowolnego wkładu na rzecz dobra publicznego odbiegały od oczekiwań, czyli zerowego wkładu po kilku powtórzeniach gry, co tłumaczono m.in. altruizmem, wzajemnością, przyjemnością z obdarowywania (*warm glow*)¹⁷ czy uwzględnianiem preferencji innych (Croson, 2008, s. 4). Zauważono też jednak, że początkowo dość wysokie wkłady (średnio 50% otrzymanych zasobów) w trakcie trwania eksperymentów spadały ostatecznie do niskiego, ale nie zerowego, poziomu (10–20%) [tamże]. W związku z tym osłabienie wymowy problemu dóbr publicznych przez wskazywanie, że w rzeczywistości efekt gapowicza ma niewielkie znaczenie nie jest do końca przekonujące. Spadek poziomu wkładów na rzecz dobra publicznego oznaczać może jego podaż mniejszą od efektywnej.

Zaprojektowano wobec tego eksperymenty w taki sposób, aby znana była informacja o tym, jaki poziom wkładów jest potrzebny do dostarczenia dobra publicznego. Ich wynik został zinterpretowany jako „rozwiązanie” problemu dóbr publicznych („...nie zanotowano prawie żadnych przypadków równowagi nieefektywnej”, a wkłady grupy oscylowały wokół ustalonego progu), przynajmniej w warunkach eksperymentalnych, ale jego kosztem jest „zbyt wiele równowag i problem koordynacji między nimi” (interpretacja oscylacji poniżej i powyżej progu, tamże, s. 6). Rozwiązanie problemu kooperacji w tak prosty sposób (pomijając problem koordynacji) sprawia, że argument o zastępowaniu rynku (rozumianego szerzej, czyli łącznie z dobrowolną współpracą) przez państwo staje się jeszcze mniej przekonujący.

Kolejne argumenty przeciw koncepcji dóbr publicznych jako uzasadnienia dla polityki społecznej polegają na wykazywaniu, że sektor prywatny może ich dostarczać na różne sposoby, np. łącząc je z dobrami prywatnymi, poprzez zawieranie dobrowolnych umów i ostracyzm wobec tych, którzy ich nie przestrzegają, czy wynajdywanie sposobów na to, aby jednak wykluczyć tych, którzy nie płacą. Wyobrażenia, że latarnie morskie, wza-

¹⁷ Sprzeczność między ekonomicznymi modelami dobroczynności a rzeczywistym poziomem dobrowolnych donacji jest tak jaskrawa, iż uznano, że „indywidualne donacje możemy traktować tak jakby miały właściwości dóbr prywatnych. Jeżeli dochody są wyższe lub koszt dobroczynności jest niższy, przewidujemy, że jednostki będą dawać więcej” (Andreoni, 2008, s. 2).

jemne relacje między pszczelarzami a właścicielami sadów jabłoni (przykłady podawane przez ekonomistów, takich jak Samuelson czy Pigou), usługi przeciwpożarowe czy usługi edukacyjne muszą powodować zawodność rynku okazują się wątpliwe w świetle faktów historycznych (Cowen, 1988, s. 18–21). Przytaczał je m.in. Ronald H. Coase, który twierdził, że rola rządu w przypadku latarni morskich w XVII wieku ograniczała się do ustalenia i egzekwowania prawa własności. Prowadzić to może do stwierdzenia, że „...wiele problemów dóbr publicznych i efektów zewnętrznych to w istocie problemy praw własności” (tamże, s. 20). Towarzyszy tym argumentom przekonanie, że prywatni producenci dóbr mniej lub bardziej publicznych (w tym lokalnych) mogą być „bardziej elastyczni, różnorodni i efektywni” niż producenci państwowi czy samorządowi (s. 21). Tu jednak brakuje już powołania się na jakiś rodzaj metaanalizy, która wykazywałaby, że jest to hipoteza uzasadniona. W poprzednim rozdziale przytaczałem badania nad szpitalnictwem, które można uznać za przyczynek do jej weryfikacji.

Wróćmy na chwilę do eksperymentów z dobrami publicznymi. Ich wyniki można wziąć pod uwagę jako argument, że w przypadku takich dóbr o pozytywnych efektach zewnętrznych problem nie występuje. Dodać jednak trzeba, że wyniki dotyczące negatywnych efektów zewnętrznych były też niezgodne z oczekiwaniami, ale w drugą stronę, tzn. ludzie zachowywali się bardziej egoistycznie, niż to wynikało z modelu *homo economicus* (Croson, 2008, s. 8). Poza tym, że różnice te mogą wynikać ze struktury sytuacji eksperymentalnej, problem dóbr publicznych z negatywnymi skutkami ubocznymi byłby w tym świetle silniejszym uzasadnieniem dla polityki społecznej (np. w postaci regulacji ograniczającej nadprodukcję tego rodzaju efektów). Bardziej generalna uwaga dotyczy tego, czy wnioski z badań zachowań w ściśle określonych warunkach eksperymentalnych można rozszerzać na kwestię wyboru rozwiązań instytucjonalnych dla całych społeczeństw.

Ogólną odpowiedź na problem efektów zewnętrznych starał się dać Coase (1960). Do jego artykułu nie brano pod uwagę tego, że ten problem może rozwiązać sam rynek (Parisi, 2008, s. 4). Przytoczę dwie z kilku interpretacji jego koncepcji: „Jeżeli założyć racjonalność, brak kosztów transakcyjnych i brak przeszkód prawnych dla handlu, wszystkie niedostosowania alokacji zasobów mogą być naprawione na rynku poprzez wymianę” (Guido Calabresi, za: tamże, s. 4); „...gdy prawa własności są dobrze zdefiniowane, a koszty negocjacyjne i transakcyjne są niskie, zawodności rynków ekono-

micznych znikają” (Wittman, 1995, s. 31). Wynika stąd, że główne problemy z rynkiem mogą wynikać z nieracjonalności podmiotów rynkowych, istnienia kosztów transakcyjnych, barier wymiany handlowej oraz nieokreślonych praw własności (rola państwa i sądów). Upraszczając, wiele korzystnych dla stron transakcji nie dochodzi do skutku nie dlatego że rynek zawodzi, ale dlatego że samo zawieranie umów jest kosztowne (zasięganie informacji o cenach i jakości, znajdowanie partnera, zawarcie umowy, egzekwowanie jej itd.). Konsekwencją tego rozumowania jest zastąpienie problemu uwzględnienia efektów zewnętrznych problemem zmniejszania kosztów transakcyjnych. Przynajmniej część tych ostatnich związana jest z niepełną informacją, a stąd już jeden krok do nowych teorii zawodności rynku.

Jak widzieliśmy wyżej, większe znaczenie dla uzasadnienia instytucjonalnego *welfare state* ma zawodność rynku z powodu niespełniania założenia o pełnej informacji wszystkich jego uczestników. Problemy tego rodzaju rozpatruje się w kontekście teorii agencji (umowy typu mocodawca-pełnomocnik), bodźców i asymetrii informacji (m.in. Wojtyna, 2005). Należą do nich przede wszystkim wspomniane wyżej pokusa nadużycia i negatywna selekcja. Istotę drugiego z nich w kontekście działania rynku dobrze oddaje następujący cytat: „Jeżeli pełnomocnik próbuje zachować dla siebie informację w celu wykorzystania jej dla własnej korzyści, to problemem mocodawcy jest znalezienie sposobu na zmniejszenie swojej informacyjnie niekorzystnej pozycji. Ponieważ jest to związane z manipulowaniem i odejściem od pierwszego dobrego uzgodnienia umowy, istnienie asymetrii informacji między różnymi uczestnikami rynku może wywoływać modyfikacje (czytaj nieefektywność) w równowadze rynkowej, a nawet w niektórych przypadkach jej nieistnienie” (Macho-Stadler i Prerez-Castrillo, 2001, s. 104).

Przykłady bardziej odpowiednie w kontekście polityki społecznej dotyczą nieefektywności rynku pracy, kredytu i ubezpieczeń. W pierwszym przypadku asymetria informacyjna polega na tym, że pracodawca ma na ogół niepełną wiedzę dotyczącą tego, jak ciężko pracują zatrudnieni przez niego pracownicy. Wynika stąd, że będą oni zwykle przeplacani, a więc płaca na rynku pracy ustali się powyżej poziomu równowagi, czego skutkiem jest m.in. bezrobocie równowagi: „Cena rynkowa nie sprawi, że rynek się oczyści i nie doprowadzi do koordynacji między wszystkimi ku-

pującymi i sprzedającymi...” (koncepcja płacy proefektywnościowej), co wyjaśnia się m.in. negatywną selekcją (Cowen i Crampton, 2002, s. 8). Pokusa nadużycia na rynku kredytu prowadzi do jego racjonowania, czyli do ograniczania podaży poniżej poziomu równowagi, tzn. mniej się udziela kredytów niż jest chętnych do ich wzięcia i możliwości ich udzielenia. Z kolei negatywna selekcja w przypadku ubezpieczeń skutkuje tym, że cena ubezpieczenia jest wyższa od ceny równowagi, co powoduje, że wiele osób nie ubezpiecza się, choćby tego chciały (w szczególności dotyczy to osób z niskim poziomem ryzyka), a w końcu firmy ubezpieczeniowe ponoszą straty.

Strategie osłabiania wymowy tych koncepcji koncentrują się na wykazywaniu, że poszczególne elementy teorii informacyjnej zawodności rynku nie są przekonujące na gruncie teoretycznym i/lub empirycznym, a jeżeli już się zastanowić, czy państwowa interwencja poprawi efektywność w tych przypadkach wnioski wydają się raczej negatywne (Cowen i Crampton, 2002, s. 8–21). Trudności związane z modelami płac proefektywnościowych w porównaniu ze standardowymi wyjaśnieniami sztywności płac (pracownicy są generalnie przeciwko obniżkom płac) przedstawił Lorne H. Carmichael z wnioskiem, że modele te „nie sprawdzają się jako wyjaśnienia sztywności płac i trwałego niedobrowolnego bezrobocia” (1990, s. 269). Ponadto uznać można, że stosowanie przez firmy płac wyższych, niż to możliwe, rozwiązuje istotne problemy instytucjonalne (Cowen i Crampton, 2002, s. 14). Oznacza to, że cena w postaci bezrobocia warta jest do zapłacenia, aby uniknąć ważniejszych problemów gospodarczych (w tym przypadku niskiej wydajności pracy, na której stracą wszyscy).

Testowanie hipotezy o racjonowaniu kredytu na danych mikro dotyczących wielkiej liczby kredytów komercyjnych z lat 1977–1988 doprowadziło badaczy do wniosku, że „nie jest to znaczące zjawisko makroekonomiczne” (Berger i Udell, 1992, s. 1). W przypadku teorii odwrotnej selekcji w odniesieniu do ubezpieczeń na życie nie zostały empirycznie potwierdzone przewidywania z niej wynikające, co autorzy tej analizy próbowali wyjaśniać następująco: „...ubezpieczyciele mogą odróżniać poziomy ryzyka poprzez stosowanie dodatkowych instrumentów (*underwriting*) i obserwowanie trendów w zgłaszaniu roszczeń, a następnie ograniczać pokrycie dla jednostek o wysokim ryzyku, zamiast dla tych o niskim” (Cawley i Philipson, 2002, s. 261).

W przypadku uzasadnienia interwencji państwa na wyższym poziomie edukacji, odwołującego się do zjawiska racjonowania kredytu („niedoskonałość rynku kapitałowego”), dowody na ten temat „nie mają silnego empirycznego wsparcia” (Hanushek, 2002, s. 18–19). W podobnym kierunku zmierza wniosek z badań empirycznych w USA, stwierdzono m.in. „...niewielką rolę krótkoterminowych ograniczeń w zdolności kredytowej (*credit constraint*) w wyjaśnianiu luk w amerykańskiej edukacji...” (Carneiro i Heckman, 2002, s. 732).

Gdyby udało się wykazać, że wszystkie powyższe argumenty są nieprzekonujące, pozostaje kwestia, czy interwencja państwa rzeczywiście może poprawić efektywność. Ze stwierdzenia, że rynek nie jest tak efektywny, jak by mógł być, nie wynika przecież automatycznie, że sytuację poprawi uzupełnienie lub zastąpienie go przez państwo. Przykładowo, interwencja w postaci zasiłków dla bezrobotnych i innych świadczeń trafiających do ubogich nie oznacza zmniejszenia nieefektywności rynku pracy, ale raczej jego zwiększenie w postaci wzrostu bezrobocia równowagi – płace proefektywnościowe muszą być wyższe, gdy wprowadzamy dodatkowe elementy osłabiające lęk przed zwolnieniem i jego dyscyplinujący wpływ na pracowników, co przyznaje m.in. jeden z autorów nowej teorii zawodności rynku (Shapiro i Stiglitz, 1984, s. 434). Z kolei wprowadzanie regulacji cenowych na rynkach ubezpieczeń w celu zapewnienia uczciwej ceny¹⁸ może być związane z negatywnymi konsekwencjami, które empirycznie próbowali potwierdzić badacze wtórnych rynków ubezpieczenia na życie osób zarażonych wirusem HIV. Rynek polega w tym przypadku na możliwości odsprzedaży ubezpieczenia na życie przez ludzi śmiertelnie chorych. Rozwija się w USA, a w kilku stanach wprowadzono regulacje w postaci ceny minimalnej. Autorzy badania stwierdzają m.in., że straty dobrobytu wynikające z zablokowanych w ten sposób transakcji „będą najwyższe dla osób relatywnie uboższych, ze słabymi motywami do zostawienia spadku oraz wysoką stopą preferencji czasowych”¹⁹ (Bhattacharya, Goldman, i Sood, 2004, s. 643).

¹⁸ Można jednak uznać, że interwencja ta nie miała na celu poprawy efektywności działania rynku, ale względy redystrybucyjne. W przypadku ubezpieczeń problem są raczej zbyt wysokie ceny ubezpieczenia, a nie zbyt niskie, więc można ten przypadek interpretować różnie.

¹⁹ Wysoka stopa preferencji czasowych oznacza większe zainteresowanie własnym dobrobytem w czasie teraźniejszym lub w bliskiej przyszłości w porównaniu z odległą perspektywą.

Ogólniej rzecz ujmując, trudno oczekiwać, aby państwo jako regulator, dostarczyciel środków finansowych z opodatkowania, pracodawca i usługodawca nie było wolne od problemów informacyjnych. We wszystkich tych przypadkach występuje asymetria informacji w relacjach mocodawca (państwo) – pełnomocnik, którym mogą być firmy w sektorze podlegającym regulacji, firmy subsydiowane, pracownicy zatrudnieni przez państwo, klienci państwowych urzędów, firm czy zakładów innego rodzaju.

Nawet gdyby państwo było wolne od problemu asymetrii informacji tego rodzaju, pozostaje jeszcze kwestia niewystarczalności wiedzy o świecie, która w przypadku państwa może być większym problemem niż na poziomie pojedynczych firm i jednostek. Błędy państwa dotyczą wszystkich podmiotów, a błędy pojedynczych firm na rynku z pewnością nie. Klasyczne argumenty przeciwko centralnemu planowaniu wiązały się ze wskazaniem, że państwowy planista nie jest w stanie zebrać aktualnej informacji z całej gospodarki i przetworzyć jej w taki sposób, aby podjąć lepsze decyzje alokacyjne niż ludzie w zdecentralizowanym oraz wypływającym z wiedzy lokalnej i indywidualnej systemie cen rynkowych. To właśnie ten ostatni ma być rozwiązaniem problemu „racjonalnego porządku ekonomicznego”, czyli „wykorzystania wiedzy, która w całej swej pełni nikomu nie jest dana” (Hayek, 1998, s. 90).

Problemy informacyjne nie są jedynym źródłem zawodności państwa. Całą tę koncepcję przedstawię na podstawie przeglądu Davida L. Weimera i Aidana R. Vininga (2005, s. 156–190). Autorzy ci zaczynają od wskazania kilku problemów dotyczących podejmowanie decyzji w demokratyczny sposób. Zaliczyli do nich paradoks Condorceta, a także możliwość manipulacji wynikami głosowań poprzez ustalenie ich kolejności czy poprzez głosowanie oportunistycznie (niezgodne z prawdziwymi preferencjami głosującego). Wspominają również formalny dowód Kennetha Arrowa, iż otrzymanie łącznego rankingu preferencji kilku jednostek nie jest możliwe bez złamania jednego z kilku uznawanych za istotne warunków (m.in. takiego, że wybór nie może być dyktatorski). Drugi problem z demokracją w postaci referendalnej polega na możliwości tzw. tyranii większości, co może się przejawiać w przegłosowywaniu rozwiązań, których koszty bez odpowiedniej rekompensaty poniosą mniejszości, albo tym że „żadna konkretna polityka w zwycięskim zestawie nie będzie reprezentowała woli większości”

(tamże, s. 163). Ta dyskusja prowadzi autorów do stwierdzenia m.in., że „...żadna metoda głosowania nie jednocześnie uczciwa (*fair*) i spójna” (s. 172).

Drugi rodzaj problemów z państwem dotyczy demokracji reprezentacyjnej i kwestii tego, czym się kierują wybrani w wyborach reprezentanci obywateli czy narodu, gdy decydują o kształcie prawa. Założenie, że w ogóle nie kierują się własnym interesem (m.in. politycznym), nie wydaje się być rozsądne, a jeżeli się nim kierują, to mogą być podatni na różne formy przekonywania ze strony politycznie aktywnych mniejszości. Możliwość kontroli reprezentantów przez ich wyborców jest niewielka, co dodatkowo sprzyja zachowaniom interesowym związanym z lobbieniem grup poszukujących dodatkowych korzyści z określonych uregulowań prawnych, np. dających monopolistyczne przywileje, czyli chroniących przed konkurencją (*rent seeking*). Kolejny argument sprawiający problemy zwolennikom państwowej interwencji dotyczy wpływu tego, że politycy wybierani są w terytorialnie określonych okręgach wyborczych. Mają więc bodźce do tego, aby faworyzować swoje okręgi w walce o rozwiązania prawne. Konsekwencją tego są m.in. problemy z adresowaniem polityki, która miałaby przynosić korzyści tylko wybranym okręgom, gdyż politycy starają się o to, aby korzyści te przypadły również ich okręgom. Istotny wpływ na zachowania interesowne polityków ma też cykl wyborczy, co prowadzi do przypisywania „...zbyt dużej wagi do krótkoterminowych korzyści, a zbyt małej do długoterminowych kosztów” (tamże, s. 178). Znaczenie mediów i marketingu politycznego w walce o uwagę i głosy wyborców też ma duże znaczenie i w związku z tym wpływa na programy wyborcze, a później programy działań rządu. Założenie, że media i politycy w mediach w sposób obiektywny przedstawiają sytuację, jest wątpliwe z różnych względów, a więc mamy źródło kolejnej deformacji w stosunku do „racjonalnego poszukiwania sposobów poprawy dobrobytu społecznego” (s. 176). Narzekania na stan publicznej debaty, o których pisałem w pierwszym rozdziale, można uznać za przejaw tego właśnie źródła zawodności państwa.

Wśród problemów związanych z asymetrią informacji, która dotyczy też państwa (delegacja kompetencji na administrację publiczną) Weimer i Vining wymieniają maksymalizowanie budżetu przez agencje rządowe. Podkreślają również argument mówiący, że asymetria informacji ma większe znaczenie dla państwa niż dla rynku. Po pierwsze, występują trudności z wyceną usług oferowanych przez administrację lub agencje, ponieważ ich

nie sprzedają na konkurencyjnym rynku, a poza tym wymaga to też konsensusu co do realizacji konfliktowych celów. Po drugie, brak konkurencji i możliwości bankructwa oznacza, że nie ma bodźców do minimalizacji kosztów, a więc urzędy i agencje publiczne mogą być nieefektywne i nadal działać. Dodatkowo, małe są też bodźce do innowacji i wynalazczości. Po trzecie, zapewnienie administracji apolityczności, bezstronności i profesjonalizmu ma swoje koszty, gdyż wymaga to licznych regulacji usztywniających system służby cywilnej i ograniczających możliwości decyzyjne kierowników w administracji (w zakresie nagradzania, karania, przyjmowania i zwalniania urzędników). Sztywność w połączeniu z monopolistyczną pozycją powoduje powolność reakcji na postulaty klientów i samych polityków. Ostatnia kwestia związana z tym rodzajem problemów dotyczy braku w organizacjach publicznych bodźców do oszczędnego wykorzystywania zasobów organizacyjnych, a także narzucania zbyt dużych kosztów swoich działań obywatelom, m.in. dlatego że są one chronione przed roszczeniami z tytułu wyrządzanych szkód, a też ze względu na trudność nałożenia kar na chronionych pracowników służby cywilnej.

Ostatni rodzaj źródeł zawodności rządu wiąże się z decentralizacją i złożonością systemu rządzenia. Po pierwsze, mamy tu do czynienia z problemami wdrażania i implementacji polityki oraz prawa przyjętych na wyższych poziomach. Po drugie, decentralizacja wiąże się z większą rolą polityki poszczególnych samorządów w zakresie dostarczania lokalnych dóbr publicznych i lokalnych podatków. Jeżeli dochody samorządu zależą od tego, ile firm znajduje się i ilu bogatych mieszkańców mieszka na terenie danego samorządu, to mogą one ze sobą konkurować o tego rodzaju zasoby. Konsekwencją tego mogą być regulacje lokalne, które są niekorzystne dla uboższych gospodarstw domowych, np. zaniedbywanie dóbr publicznych, z których przede wszystkim one korzystają (np. mieszkania komunalne, szkoły publiczne, transport publiczny). Poza tym konkurencja podatkowa między samorządami może prowadzić do minimalizacji korzyści z usytuowania czy zarejestrowania firm na ich terenie.

Wzięte razem te wszystkie trudności mogą prowadzić do wniosku, iż „Rządzący, którzy są interesowni i ograniczeni informacyjnie mogą nie chcieć lub nie móc naprawić niedoskonałości rynku” (Boettke, Coyne, i Leeson, 2005, s. 4). Można uznać go za ostrożny w kontekście hipotezy Lewiantana zaproponowanej przez Geoffreya Brenana i Jamesa M. Buchanana.

Traktuje ona rząd jako monolityczny twór, który nastawiony jest na maksymalizację własnych dochodów poprzez nakładanie podatków i innych ciężarów na obywateli, a jedynym sposobem zatrzymania jego rozrostu jest decentralizacja fiskalna. W kontekście zagadnień *welfare state* Buchanan używał pojęcia państwa przemiałowego (*churning state*), w które miała się zamieniać skromna polityka społeczna popierana przez racjonalnych obywateli za zasłoną niewiedzy i zaprojektowana w celu wspierania najuboższych (1998). Działające na rzecz własnego interesu mniej lub bardziej potężne lobby doprowadzają ją w wyniku procesu kolejnych kampanii wyborczych i przetargów politycznych do państwa przeciążonego wydatkami, które w niewielkim tylko stopniu przeznaczane są na pomoc dla ubogich.

Empirycznego potwierdzenia zawodności państwa poszukuje się m.in. w raportach odpowiedników naszej Najwyższej Izby Kontroli. Takie podejście przyjęto w jednej z publikacji The Fraser Institute, jego autorzy poszukiwali w Kanadzie „konkretnych przykładów zawodności rządu, które wspierają teorię wyboru publicznego” w okresie 1992–2006. Ich zalecenia były następujące: „minimalizacja zadań, jakie wykonuje sektor publiczny” poprzez „kontraktowanie, prywatyzację lub cedowanie działań na sektor prywatny” (Clemens, Lammam, Palacios, i Veldhuis, 2007, s. 65).

Powyżej rynek traktowałem szeroko, jako działalność zarówno gospodarczą, jak i społeczną, ale ich oddzielenie konceptualne ma dobre podstawy i zaowocowało koncepcją trzeciego sektora²⁰, charakteryzowanego zwykle negatywnie poprzez różnie definiowane warunki dotyczące m.in. celów (nie dla zysku, co stanowi różnicę w stosunku do typowych organizacji rynkowych) i relacji w stosunku do państwa (pozarządowe, niepaństwowe). Samo wykazanie, że interwencja państwa generuje rozmaite problemy i może pogarszać efektywność zamiast ją poprawiać, nie musi być więc związane z jednoznacznym poparciem dla rozwiązań rynkowych. Wystarczy teraz uprawdopodobnić, że trzeci sektor ma mniej wad w porównaniu z państwem i stanowi lepszą lub równie dobrą odpowiedź na zawodność rynku, aby sformułować jeszcze jeden argument przeciwko wnioskowi o konieczności interwencji państwa wobec stwierdzenia zawodności rynku. Poruszałem ten temat w poprzednim rozdziale.

²⁰ W ekonomii uznawano, że trzeci sektor to usługi, w tym przypadku przyjęto inne kryteria podziału na sektory.

Pozostaje jeszcze odpowiedź na nową ekonomię behawioralną, z której wyprowadza się wnioski sprzyjające miękkiemu paternalizmowi jako takiemu. Po pierwsze, można twierdzić, że państwowa polityka społeczna to głównie różne rozwiązania o charakterze twardego paternalizmu bez dawania żadnych opcji wyjścia, więc te argumenty jej w ogóle nie dotyczą lub oznaczają jej zasadniczy demontaż. Po drugie, nie jest pewne, czy rzeczywiście ograniczona racjonalność ludzi uzasadnia zwiększanie interwencji państwa: „...rozpoznanie ograniczeń poznawczych ludzi może wzmacniać stanowisko za ograniczonym rządem” (Glaeser, 2006, s. 133).

Główne założenie w przypadku drugiego z tych argumentów polega na uznaniu, że ludzie mogą ograniczać błędy decyzyjne, jakie popełniają, mają więc pewien wpływ na jakość swoich decyzji, np. mogą zasięgnąć więcej informacji, jeżeli będą do tego odpowiednie bodźce. Poza tym błędy decyzyjne zależą również od podaży, czyli od świadomych zakłóceń i indoktrynacji, jakie wprowadza się do świadomości społecznej w celach merkantylnych lub politycznych. W tym przypadku działają też bodźce do zwiększania lub zmniejszania podaży błędów. Przy takich założeniach wystarczy uprawdopodobnić, że te uwarunkowania bardziej pogarszają jakość decyzji publicznych niż jakość decyzji prywatnych obywateli, np. firmom łatwiej jest przekonać do jakiejś fałszywej tezy grupę polityków niż o wiele większą liczbę konsumentów, a przy tym politycy mają mniej powodów do poprawiania jakości swoich decyzji, ponieważ nie zależy im na dobru tych, których reprezentują tak bardzo, jak zależy na nim samym obywatelom, którym zresztą jako „...wyborcom brakuje bodźców by starać się o poznanie prawdy (w końcu jeden głos niewiele znaczy)” (tamże, s. 142). Jest to nawiązanie do teorii zawodności demokracji reprezentacyjnej.

Wynika stąd, że im więcej spraw pozostawimy polityce, tym gorsze mogą być rezultaty – więcej i większych błędów decyzyjnych. Ponadto, o ile twardy paternalizm łatwo jest monitorować i wykrywać nadużycia z nim związane, to w przypadku jego miękkiej odmiany już tak nie jest. Prowadzić ma ona do stygmatyzacji zachowań uznanych za błędne czy niepożądane dla przejawiających je ludzi (na czym cierpi ich dobrobyt o ile nie są w stanie się od nich powstrzymać), a także do zwiększania poparcia dla groźniejszych odmian paternalizmu (tamże, s. 135).

Strategia Glaesera polega na odwoływaniu się do licznych badań na temat tego, że rzeczywiście błędy decyzyjne mają charakter endogenne, czyli

nie są wyłącznie przypadkowe i ich zakres i skala zależy od ludzkich wysiłków. Drugi krok polega na zastosowaniu bardzo upraszczających modeli matematycznych, z których wynika, że bardziej ograniczoną racjonalnością wykazują się politycy. Uwzględnienie instytucjonalnych rozwiązań, które pozwalają na ograniczenie swobody decyzyjnej polityków, np. zaskarżalność ich decyzji do sądów, od razu podważa jeden z tych modeli, co przyznaje sam Gleaser. W końcu przywołuje on siedem argumentów przeciwko miękkiemu paternalizmowi, poza już wskazanymi m.in. podkreśla, że utrudnianie małżeństw homoseksualnych jest również formą miękkiego paternalizmu, a ewentualne instrumenty przekonywania do zmiany poglądów i decyzji mogą być wykorzystane w celu zdobycia politycznej przewagi, a nie poprawy dobrobytu ludzi poprzez poprawę jakości ich decyzji.

Na tym zakończę przedstawianie strategii osłabiania efektywnościowej argumentacji w mikroekonomicznym wydaniu, przemawiającej za państwową polityką społeczną. Pozostaje naszkicować ocenę tego, na ile jest ona przekonująca w świetle ewentualnych kontrargumentów.

Pierwsza strategia polegała na oddaleniu koncepcji zawodności rynku w całości, jako porównującej rzeczywiste instytucje rynkowe z ideałem teorii równowagi ogólnej, a nie z innymi instytucjami w ramach analizy porównawczej. Prowadzi ona do całkowitego zignorowania argumentacji krytycznej. Wspominałem wyżej o kosztach takiego podejścia, do których można tutaj dodać pozostawienie krytyki rynku bez konkretnej odpowiedzi. Nie jest ona potrzebna, jeżeli usuniemy to, co stanowiło podstawowe uzasadnienie argumentacji krytycznej. Innym sposobem na podważenie tej strategii jest wskazanie, że identyfikacja rozbieżności między rzeczywistością a ideałami to jedna z podstawowych dróg krytyki instytucji społecznych. Sugestia, że jest to zajęcie jałowe, bo wiadomo, że świat jest niedoskonały i należy porównywać to, co niedoskonałe, nie zaprowadzi nas daleko. Analiza porównawcza prowadzona w celu uzyskania wyników ewaluacyjnych opierać się musi na kryteriach, a te wywodzimy z autotelicznych wartości (ideałów), np. wolności czy sprawiedliwości.

Koncepcja Coase'a wydaje się prowadzić także do podważenia argumentów o zawodności rynku, ale tylko w taki sposób, że w ich miejsce dostarcza innego uzasadnienia interwencji państwa. Wcześniejsze podejścia do negatywnych efektów zewnętrznych wskazywały jako rozwiązanie podatki, teraz: „...każde działanie rządu, za pomocą którego osiąga się zmniej-

szenie kosztów transakcyjnych lub inne zbliżenie do pożądanego kierunku działania, można uwzględnić. Nie tylko pigowiańskie podatki, ale wszystkie inne instrumenty w arsenale państwa stają się także dostępne” (Dahlgren, 1988, s. 232). Pozostaje więc stwierdzenie, że lepszy od państwa będzie w tym przypadku trzeci sektor, ewentualnie inne ewolucyjne osiągnięcia instytucjonalne nie będące częścią państwa.

Rozważmy teraz kwestię, czy źródła zawodności rynków wskazywane w nowych teoriach rzeczywiście nie mają znaczenia. Istnieją liczne dowody empiryczne na to, że negatywna selekcja ma miejsce na różnych rynkach ubezpieczeń. Mark J. Browne przytacza wyniki badań z lat 80. potwierdzające jej istnienie w ubezpieczeniach samochodowych, na życie i dentystrycznych, a jego własne analizy prowadzą do wniosku, że mamy z nim do czynienia także w indywidualnych ubezpieczeniach od kosztów leczenia: „Negatywna selekcja zmniejsza konsumpcję ubezpieczeń i prowadzi do transferu zamożności od osób o niskim ryzyku do tych o wysokim” (Browne, 1992, s. 32). Jego uwaga, że osoby z niskim ryzykiem kupują więcej ubezpieczeń grupowych niż indywidualnych, może jednak być uznana za sugestię, że te pierwsze zmniejszają problem negatywnej selekcji. Browne zaczyna swój artykuł od przytoczenia faktu mówiącego o kilkudziesięciomilionowej liczbie obywateli USA bez żadnego ubezpieczenia kosztów leczenia i stwierdza, że jedno z wyjaśnień tego fenomenu to właśnie negatywna selekcja.

W późniejszym przeglądzie 31 badań na temat negatywnej selekcji w kilku różnych konfiguracjach dotyczących wyboru ubezpieczenia medycznego w USA 25 z nich wskazywało na występowanie tego zjawiska (Cutler, 2002, s. 135–139). Możliwości interwencji państwa są w tym zakresie różne od „obowiązkowego ubezpieczenia w ramach wspólnego planu za składkę o jednakowej wysokości” do „regulacyjnych barier dla segregacji lub wprowadzenia finansowych bodźców do tego, aby chorzy i zdrowi pozostali razem [w ramach tego samego programu ubezpieczenia]” (tamże, s. 84). Dyskusja o tym, które z nich są lepsze, a które gorsze z perspektywy poprawy efektywności zakłada już konsensus co do konieczności interwencji.

Kwestia przedstawienia empirycznych dowodów za racjonowaniem kredytu na cele edukacyjne nie jest tak oczywista, jak może się wydawać z przedstawionych wyżej uwag. Ci sami autorzy (Hanushek; Carneiro i Heckman) dodają, że po pierwsze, trudno oszacować poziom tego zjawi-

ska ze względu na obecność interwencji państwa, a po drugie, względnie niewielkie rozmiary problemu (8% młodzieży w USA narażona na krótko-terminowe ograniczenie kredytowe) tłumaczono właśnie polityką państwa w tej dziedzinie. Wynika stąd, że bez tej polityki prawdopodobnie więcej niż 8% młodzieży miałoby problemy z uzyskaniem kredytu na rynku.

Pozostaje jeszcze do omówienia teoria zawodności państwa. Można ją oddalić, przyjmując koncepcję kosztów transakcyjnych Coase'a oraz założenia o konkurencyjnych rynkach i równowadze ogólnej w sferze polityki (Stigler). Takie podejście prowadzi do uznania, iż cokolwiek zostanie ustalone jako polityka publiczna, musi być rozwiązaniem efektywnym (politycznie). Dzieje się tak m.in. z powodu uznania zasady przetrwania również w świecie kształtowania polityki publicznej, a także uwzględnienia kosztów zmiany *status quo*: „Subsydia, protekcjonizm, regulacje, decyzje prawne etc., są racjonalnymi odpowiedziami różnych aktorów na polityczne realia”, „Przetrwanie dopłat do cukru w konkurencyjnym środowisku polityki pokazuje, że nie było żadnej innej alternatywy o mniejszych kosztach” (Boettke, Coyne, i Leeson, 2005, s. 15, 16). Inna interpretacja tego samego wniosku: „...oczekuje się, że polityki, które przynoszą duże koszty społeczne netto nie przetrwają zbyt długo” (Ekelund Jr. i Davidson, 2001, s. 539).

Teoria zawodności rynku opiera się na zastosowaniu do sfery polityki i administracji publicznej założeń, na których opierała się neoklasyczna teoria ekonomii, a w tym modelu *homo economicus*. Można w związku z tym argumentować, że spojrzenie na politykę w demokracji, tak jakby była konkurencyjnym rynkiem, prowadzi do wniosku, że zawodność państwa (demokratycznego) to mit. Taki wniosek sformułował Donald A. Wittman, zakładając, że wyborcy głosują racjonalnie i rozliczają polityków w procesie wyborczym z tego, jaka jest sytuacja gospodarki, co w efekcie daje maksymalizację zamożności społeczeństwa: „prawie wszystkie argumenty za tym, że rynki ekonomiczne są efektywne, równie dobrze odnoszą się do rynków politycznych... ekonomiczne modele zawodności rynku politycznego nie są bardziej zasadne niż analogiczne argumenty o zawodności rynku ekonomicznego” (Boettke, Coyne, i Leeson, 2005, s. 17; Wittman za: tamże). Do podobnych wniosków prowadzi przyjęcie pluralistycznej koncepcji państwa (grupy interesu konkurują o wpływy na władzę): „Tak jak kierownicy firm są zatrudniani, aby zabezpieczyć interesy ich właścicieli, tak też zakłada się, że politycy i urzędnicy zatrudniani są, aby zabezpieczyć zbiorowe interesy grup naci-

sku, a jeżeli tego nie robią, to grupy naciskają na usuwanie ich z urzędów lub odmawiają im poparcia w wyborach” (Becker, 1983, s. 396).

Aby podważyć argumenty Stiglera, Beckera i Wittmana można twierdzić, że rynek polityczny jednak nie jest taki, jak rynek ekonomiczny, czyli wyjść poza neoklasyczną ekonomię ignorującą znaczenie kontekstu instytucjonalnego dla działania w gospodarce czy w polityce (Boettke, Coyne, i Leeson, 2005, s. 26–27). Poza tym, można przyjąć za Murrayem N. Rothbardem, że rynek to domena dobrowolnej wymiany, a państwo – władzy i przymusu, co w tym drugim przypadku znajduje raczej poparcie w politologicznych koncepcjach państwa (tamże, przypis 13 na s. 35). Z takiej obrony wynika co najmniej wniosek, że jeżeli nawet mamy do czynienia z rynkiem politycznym, to ze względu na instytucje polityczne jest on mniej efektywny ekonomicznie (choć może być efektywny w politycznym sensie²¹) niż rynek ekonomiczny. Poza tym nie należy mylić tych dwóch rodzajów efektywności.

Pozostaje nam jeszcze kwestia empirycznej weryfikacji teorii zawodności państwa. Podejście autorów z Fraser Institute trudno podważyć, ale jednocześnie świadczy ono o mechanizmach wbudowanych w samo państwo, które mają sprawiać, że będzie ono działać bardziej efektywnie. Z kolei sam wzrost wydatków publicznych, a w tym społecznych w XX wieku czy w jego drugiej połowie nie może być dowodem potwierdzającym hipotezę lewiatana, gdyż niekoniecznie musi wynikać to z zawodności państwa. Efektywność działania państwa nie powinna być definiowana tylko na podstawie postulatu minimalizacji wydatków publicznych (w szczególności społecznych) niezależnie od warunków, np. wzrost zamożności, złożoności i technologicznego zaawansowania współczesnych społeczeństw, może sprawiać, że osiągnięcie celów wspólnych wymaga większych nakładów.

Podjęto kilka prób empirycznej weryfikacji hipotezy lewiatana, co ułatwiło towarzyszące jej przewidywanie, że zwiększona decentralizacja podatków i wydatków powinna zmniejszać całkowity rozmiar sektora publicznego. Pierwsza z nich zakończona została następującym wnioskiem: „...nie istnieje silny, systematyczny związek między rozmiarem państwa i stopniem decentralizacji sektora publicznego” i przypuszczeniem, że lewiatan może być jedynie mityczną bestią (Oates, 1985, s. 756). Były to

²¹ W danych warunkach, przy danym układzie sił i interesów nie było możliwości dojścia do innych rozwiązań.

jednak badania na zagregowanych danych dla stanów, podjęto więc próbę odkrycia lewiatana na poziomie niższym (dane dla hrabstw). Analiza tego rodzaju doprowadziła autorów do wniosku, że ich wynik bezpośrednio przeczy hipotezie Brenana i Buchanana, a lewiatan jest mitem (Forbes i Zampelli, 1989, s. 576). W tym samym roku opublikowano również wyniki innych badań na poziomie hrabstw, które jednak wskazywały, że hipoteza ta może być prawdziwa (Zax, 1989). Chodziło jednak o dwie różne hipotezy dotyczące wpływu decentralizacji lub fragmentacji fiskalnej na rozmiar sektora publicznego. Ta druga znajdowała potwierdzenie na poziomie władz miejskich (Campbell, 2004, s. 305). W nowszych badaniach ze świadomością problemów poprzednich i wykorzystaniem danych z poziomu hrabstw i władz miejskich stwierdzono, że „Znaleźliśmy dowody na hipotezę lewiatana (poprzez decentralizację władz miejskich i fragmentację hrabstw), ale efekt ten znika, gdy weźmie się pod uwagę nakładające się na siebie jurysdykcje [czyli uwzględnienie relacji pionowych między poziomami samorządu]” (tamże, s. 324). Nie wydaje się więc, aby były jasne dowody na to, że państwo jest mityczną bestią, której jedynym celem jest złupienie obywateli poprzez nakładanie coraz wyższych podatków.

Atak Gleasera na behawioralne argumenty za miękkim paternalizmem ma głównie teoretyczny charakter (proste modele formalne) i opiera się na koncepcji zawodności państwa, bez uwzględniania wielu rzeczywistych instytucji, które sprawiają, że problem błędów decyzyjnych popełnianych przez polityków może być mniejszy niż się przypuszcza. Poza tym uwzględnienie koncepcji rynków politycznych może również osłabiać to rozumowanie, tzn. konkurencja między politykami sprawia, że są bodźce do tego, aby starali się ich nie popełniać.

6.5. Argumenty makroekonomiczne

Nawet gdyby rynek nie zawodził w alokacji ograniczonych zasobów do zaspokajania ludzkich potrzeb i pragnień, czy pozostałoby jakieś ekonomiczne uzasadnienie dla polityki społecznej? Goodin próbował przekonać do te-

go, że może być ona warunkiem wstępnym działania rynku jako takiego. W jakim jednak sensie propracownicza regulacja rynku pracy, ubezpieczenia społeczne, publiczna edukacja czy pomoc społeczna umożliwiają wymianę rynkową? Wymiany na rynku pracy, ubezpieczeń czy usług edukacyjnych, a zakładamy, że wszystkie standardowe warunki zaistnienia równowagi ogólnej są spełnione, wymagają co najmniej tego, aby byli chętni do wymieniania pracy na pieniądze czy pieniędzy na polisy ubezpieczeniowe. Z kolei pomoc społeczna głównie dotyczy tych, którzy na rynku sobie nie radzą, a więc rynek byłby tu pierwotny. Być może istotą sprawy jest to, że bez polityki społecznej nie mogłyby być spełnione standardowe warunki równowagi ogólnej, ale wtedy wchodziłaby w grę raczej polityka polegająca na ochronie konkurencji, tzn. walki z praktykami monopolistycznymi i oszustwami w obrocie gospodarczym, czy na ustanowieniu i ochronie praw własności, np. ustawodawstwo cywilne, system sądownictwa i policja od ścigania przestępstw przeciwko własności.

Samo istnienie ludzi zdolnych do mniej lub bardziej wzajemnie korzystnej wymiany również nie wymaga istnienia polityki społecznej, a tylko rodziców i minimum kompetencji, aby być w stanie rozpoznawać, co jest dla nas korzystne, a co nie, oraz porozumiewać się z innymi ludźmi. Lepiej uzasadniony wydaje się argument, że polityka społeczna zostaje powołana dopiero wtedy, gdy rozwinęły się już rozmaite rynki czy zostały rozwiniete, np. istnienie rynku pracy jest logicznym poprzednikiem regulacji umowy o pracę między zatrudniającym i zatrudnianym. Ewentualnie pojawia się, dlatego że działanie rynków jest zagrożone przez konflikty społeczne czy polityczne. Wówczas polityce społecznej można przypisać funkcje ochronne dla funkcjonowania mechanizmu rynkowego.

Keynesizm jako główna linia ekonomicznej obrony państwowej polityki społecznej, na co wskazywała m.in. Jolanta Supińska, można uznać za koncepcję, która została odrzucona zarówno w głównym nurcie ekonomii, jak i w polityce gospodarczej. Jako odosobnione trzeba więc potraktować opinie następujące: „Rynki w żadnym razie same się nie regulują, są niestabilne w systematyczny sposób oraz podatne na nieefektywność (*failure*)”, „...nie ma dowodów na to, że prywatna własność powinna być ogólnie preferowana nad inne formy własności” – „...polityka ekonomiczna inspirowana myślą Johna M. Keynesa i Michała Kaleckiego lub ekonomią postkeynesistowską nie może być zbywana jako teoretycznie przestarzała czy poli-

tyczne niepraktyczna” (Matzner, 2003, s. 339–340)²². Ewolucję keynesizmu na tle rozwoju teorii ekonomii omawia szczegółowo Andrzej Wojtyła (2000), ale jego ostrożne wnioski odnoszące się do programu badawczego nowej ekonomii keynesistowskiej, a nie wniosków praktycznych, które miałyby z niego wynikać, trudno uznać za dowód na to, że państwowa polityka społeczna nadal może być uzasadniana poprzez przywoływanie argumentów Keynesa lub jego późniejszych interpretatorów.

Można jednak twierdzić, że pewne elementy keynesizmu zawsze będą obecne ze względu na charakter świadczeń socjalnych. Wydatki na nie podczas kryzysu i recesji gospodarczej najprawdopodobniej muszą wzrosnąć ze względu na ich „sztywność”, czyli roszczeniowy charakter i formuły indeksacyjne oraz prosty fakt, że wówczas wzrasta liczba osób bezrobotnych i ubogich, zwiększa się też presja na inne segmenty systemu świadczeniowego, np. renty z tytułu niezdolności do pracy czy wcześniejsze emerytury. Uznanie polityki keynesistowskiej za szkodliwą prawdopodobnie prowadzi do krytyki jakichkolwiek sztywnych wydatków, ponieważ podczas spowolnienia czy recesji przeszkadzają one w obniżaniu poziomu deficytu budżetowego.

Wspomniani wyżej Vickrey i Phelps różnią się zapewne w poglądach na wyjaśnienie działania gospodarki, ale łączyło ich zainteresowanie zagadnieniem osiągania pełnego zatrudnienia (podobnie zresztą jak Keynesa). U podstaw takich poglądów musi leżeć założenie, że normalne działanie rynku pracy (załóżmy, że regulowanego i z prawami pracowniczymi) pozostawia część zdolnych do pracy w sytuacji bezrobocia, co grozi marginalizacją i wykluczeniem społecznym. Vickrey jednak bezpośrednio nie wypowiadał się na temat państwowej polityki społecznej (Schaffner-Goldberg, 2000, s. 99), widząc rozwiązanie w polityce gospodarczej raczej zgodnej z keynesizmem (w każdym razie finansowanie deficytowe nie było w kontekście jego koncepcji problemem, bo jedynym emitentem pieniądza jest rząd). Z kolei Phelps był krytykiem klasycznej polityki społecznej w jej amerykańskiej wersji i optował za subsydiowanym zatrudnieniem osób z mniejszymi szansami na rynku pracy (1996). Jest to kierunek sprzeczny z tym, który wynika z neoliberalnych czy libertariańskich stanowisk wrogich wszelkim tego

²² Uwaga ta została sformułowana w kontekście przedstawiania koncepcji nowej trzeciej drogi radykalnie zrywającej z polityką uznawaną za keynesistowską.

typu interwencjom państwa, ale w sposobie argumentacji przeciwko typowej polityce społecznej bardzo do nich podobny.

Jeżeli chodzi o stanowisko Sena, to jego krytyczne podejście do podstawowych założeń i twierdzeń ekonomii dobrobytu oraz innych uzasadnień dla mechanizmu wolnorynkowego nie oznacza jeszcze jednoznacznego poparcia dla *welfare state*. Dobrze to zobaczymy w następującym cytacie: „Działanie publiczne nie może być utożsamiane wyłącznie z państwem. Zależy w nim nie tylko to, co państwo robi dla społeczeństwa, ale również to, co społeczeństwo robi dla siebie” (Sen, 1991, s. 28). Noblista miał na myśli organizacje pozarządowe zarówno w roli grup nacisku na rząd, aby zajął się palącymi kwestiami społecznymi, ale też ich bezpośrednią rolę w realizacji uprawnień i poprawianiu warunków życia zbiorowości zagrożonych ubóstwem. Ponadto twierdził on, że rynek może być „bardzo ważnym sojusznikiem w zapewnianiu bezpieczeństwa socjalnego poprzez działanie publiczne” (tamże, s. 29).

Na koniec można dodać, że poszukiwanie poparcia dla polityki społecznej wśród noblistów z ekonomii nie jest może zbyt dobrym pomysłem, ponieważ tę nagrodę dostali również najbardziej wpływowi krytycy państwowej polityki społecznej, np. Hayek, Friedman, Stigler, Buchanan. Można jednak przykładać większą wagę do nagrodzonych w czasach nam bliższych niż dalszych ze względu na domniemanie postępu w teorii, metodologii i wynikach empirycznych ekonomii.

6.6. Obywatelstwo socjalne i spójność społeczna

Jednym z popularnych wątków w uzasadnieniu państwowej polityki społecznej jest idea praw społecznych (do minimalnego poziomu życia i edukacji) wbudowanych w status obywatela. Należy ją odróżnić od argumentacji włączającej te prawa w status człowieka jako takiego, np. w koncepcji społecznych praw człowieka. Obywatelstwo obejmuje tylko członków danej wspólnoty politycznej, a więc ma potencjał wykluczający, prawa człowieka przysługiwać mają każdej istocie ludzkiej niezależnie od jej przynależ-

ności politycznej (obywatelstwo ma jednak nadal znaczenie, gdyż prawa socjalne realizowane są zawsze lokalnie).

Myśl Thomasa H. Marshalla w tym względzie jest najczęstszym układem odniesienia. Jedną z interpretacji jego koncepcji była następująca: „Obywatelstwo socjalne jest zasadnicze dla demokratycznej równości; ludzie pozbawieni środków do życia lub ci, którym brakuje dostępu do podstawowych zasobów, takich jak opieka medyczna, albo nie mają przynajmniej podstawowego wykształcenia nie mogą stać z innymi na równej płaszczyźnie. Jeżeli obywatelstwo ma być powszechne, państwo musi zagwarantować każdemu dostęp do tych podstawowych dóbr. Państwo demokratyczne musi być więc *welfare state*” (Moon, 2004, s. 216). Bardziej lapidarne sformułowanie łączące trzy kategorie praw: „Marshalla ujęcie pojęcia obywatelstwa może być odczytane jako typ idealny, obejmujący rozwój praw osobistych, politycznych i społecznych, w celu umożliwienia pełnego uczestnictwa jednostek we wspólnocie” (Lister, 2005, s. 476). Do tego klasycznego zestawu trzech rodzajów praw dodawano również „przemysłowe prawa obywatelstwa” łączone z ideą demokracji przemysłowej, czyli zwiększeniem udziału pracowników w decyzjach ekonomicznych, podejmowanych przez zarządy firm, a także demokratyzacją własności kapitału (Castles, 1978, s. 90–91)²³.

Koncepcja Marshalla spotkała się z licznymi argumentami krytycznymi (krótki przegląd zob.: Dwyer, 2004, s. 42–47). Część z nich odnosiła się do jej empirycznej warstwy – wbudowywanie kolejnych kategorii praw w status obywatela w procesie historycznym, ale ma ona również wymiar normatywny: prawo do minimalnego poziomu zaspokojenia potrzeb podstawowych powinno być prawem obywatelskim, za którego realizację odpowiedzialne jest państwo.

Na najbardziej intuicyjnym i formalnym poziomie bycie obywatelem oznacza pewnego rodzaju relację między jednostką a państwem. Założmy, że tę relację oddamy w języku praw i obowiązków – jednostka ma prawa/obowiązki w stosunku do państwa, ono zaś ma prawa/obowiązki w stosunku do jednostki. Jednostka oznacza tu po prostu każdego człowieka (a ci mogą się różnić od siebie pod wieloma względami). Państwo z kolei może być tu rozumiane zarówno jako ogół pozostałych obywateli (wspólnota polityczna),

²³ Marshall nie pominął tej kwestii, ale rozpatrywał zagadnienie praw pracowniczych w kontekście praw osobistych (Barbalet, 1988, s. 22–27).

jak i organy państwa, czyli ci obywatele, którzy podejmują decyzje w jego imieniu (a więc w imieniu wszystkich), a także je wykonują, jako urzędnicy czy inni zatrudnieni przez nie profesjonalści. Stąd też obywatelstwo ma co najmniej dwa wymiary: prawa/obowiązki obywateli w stosunku do innych obywateli oraz prawa/obowiązki w stosunku do organów państwa. Decyzje tych ostatnich mogą dotyczyć różnych spraw i zagadnień, w tym tak podstawowych, jak zakres i treść praw i obowiązków obywatelskich. Z tego też względu uzasadnione wydają się prawa obywatelskie w stosunku do organów państwa, np. prawo do udziału w podejmowaniu decyzji o kształcie i treści obywatelstwa. Wynika ono z przekonania, że każdy powinien decydować lub współdecydować o tym, co może bezpośrednio dotyczyć jego własnego dobra (prawa i obowiązki w stosunku do innych obywateli i organów państwa niewątpliwie mają duży potencjał tego rodzaju). Wyprowadzenie praw politycznych wymaga więc założenia ważności prawa jednostek do decydowania lub współdecydowania o sobie, co uznać trzeba za podstawy sens praw osobistych. Gwarancje wolności osobistej i współdecydowania o sprawach wspólnoty powinny więc mieć pierwszeństwo. Kwestia praw socjalnych jawi się w tym kontekście jako wtórna, tzn. uzasadnienie praw wolnościowych i politycznych logicznie poprzedza uzasadnienie jakichkolwiek innych praw, w tym socjalnych, dlatego też te pierwsze powinny być traktowane priorytetowo jako nieodzowny element obywatelstwa w odróżnieniu od pozostałych.

Czy jest to rozumowanie przekonujące? Można próbować je podważyć, twierdząc, że sam klasyczny zestaw praw wolnościowych nie zapewnia jeszcze zdolności do decydowania o sobie i współdecydowania o sprawach wspólnoty (najpierw trzeba mieć przez długi czas co najmniej minimum, aby stać się świadomą osobą odpowiedzialnie decydującą o sobie). Zróżnicowani pod względem ekonomicznym i edukacyjnym obywatele mają nierówne szanse w tym zakresie. Zamożni i wykształceni mają więcej zasobów zewnętrznych i wewnętrznych oraz zdolności do ich przekształcenia dla własnych korzyści poprzez pośrednie i bezpośrednie wpływanie na decyzje organów państwa. W ten sposób dochodzić może do faktycznego podporządkowania klas niższych interesom całej reszty obywateli poprzez stronnictwo określenie kształtu i treści obywatelstwa i/lub decyzji implementacyjnych potrzebnych do jego realizacji. Argument ten wymaga jednak wielu dodatkowych założeń, np. o klasowym egoizmie, o braku mobilności międzyklasowej i więzów solidarności wewnątrzklasowej. Zwalniając te założenia, część niezamożnych i nie-

wykształconych awansuje społecznie, a przy tym zachowa więzi z rodziną pochodzenia i będzie popierało rozwiązania niestronnicze lub wzmacniające pozycję ubogich, część zamożnych i wykształconych będzie się przejmować ich losem, a więc jednolicie stronnictwo klasowy wpływ na organy państwa jest raczej wyolbrzymionym zagrożeniem. Biorąc pod uwagę to, że prawa wolnościowe i polityczne przez cały czas są szanowane, chronione i realizowane na wysokim poziomie, możliwości mobilizacji politycznej klas niższych w imię ich interesów są realne, zwłaszcza gdy są to duże liczebnie zbiorowości. Wynika stąd, że włączenie praw socjalnych i edukacyjnych do obywatelstwa jest bardzo prawdopodobne, ale nie znaczy to, aby były one równie pierwotne (w sensie logicznym czy normatywnym), jak prawa wolnościowe i polityczne.

Nie jest to bezpośrednia odpowiedź na obiekcję, że uznanie wolnościowych i politycznych elementów obywatelstwa za normatywnie pierwotne, zakłada, że mamy do czynienia z autonomicznymi i racjonalnymi obywatelami. Nie rodzi się z takimi charakterystykami, ich osiągnięcie jest długotrwałym i zasobochłonnym procesem, wymaga też stałej troski i opieki ze strony tych, którzy go już przeszli. Poza tym utrzymanie autonomiczności po osiągnięciu statusu pełnego obywatelstwa (np. w związku z wiekiem) też nie jest ani oczywiste, ani automatyczne. Wobec tego narzuca się wniosek, że prawo do zasobów i opieki, a także minimum bezpieczeństwa w czasie całego życia powinny być równie, a może nawet bardziej pierwotne w stosunku do zwykłych praw liberalnych, które opierają się na założeniu, że mamy do czynienia ze wspólnotą autonomicznych obywateli, z pominięciem tego wszystkiego, co było konieczne, aby się takimi trwale stali. Można jednak założyć, że dzieje się to w naturalnym i całkowicie prywatnym procesie (interakcje rodzinne), który nie ma nic wspólnego ze wspólnotą polityczną i obywatelstwem. Dopiero problemy i konflikty na tym tle mogą wywołać postulaty uregulowania praw i obowiązków obywateli w sferze rodzinnej zarówno wzajemnych, jak i z włączeniem obowiązków organów państwa w tym zakresie, np. gwarancja praw socjalnych i edukacyjnych nieautonomicznych jeszcze jednostek osieroconych fizycznie lub z innego powodu. Dochodzimy więc znowu do wniosku, że pierwotne są wolnościowe i polityczne aspekty obywatelstwa. Mniej pasuje taka argumentacja do kwestii podtrzymywania autonomiczności w okresie dorosłości.

Jeżeli już włączymy prawa innego rodzaju do obywatelstwa i uznamy, że są one równie pierwotne, to pojawia się problem możliwych konfliktów

między nimi. Trudno założyć, że nie mogą się takowe zdarzyć między poszanowaniem, ochroną i realizacją praw poszczególnych rodzajów włączonych do obywatelstwa i uznanych za równie istotne. Którym prawom należy się więc normatywny priorytet w takich przypadkach? Gdyby miały być to prawa socjalne, trzeba przygotować się na możliwość, iż dla nich poświęcane będą przynajmniej w części gwarancje praw wolnościowych i politycznych, co oznacza ograniczenia nałożone na obywateli w zakresie decydowania o sobie, a także współdecydowania o sprawach wspólnoty politycznej. Jak duży zakres tych ograniczeń może być wymagany jest sprawą otwartą, ale im będzie on większy, tym trudniej będzie go uzasadnić normatywnie.

Czy przyjęcie, że prawa socjalne są częścią obywatelstwa, prowadzi do jednoznacznego poparcia dla państwowej polityki społecznej? Sugestia, że z obywatelstwa socjalnego wynika, iż wszystkie dobra i usługi, które są konieczne dla spełnienia podstawowych warunków bycia autonomicznym obywatelem, powinny być dostarczane przez państwo każdemu obywatelowi i po cenie zerowej, z pewnością wymaga wielu dodatkowych założeń. Zapewne wątpliwych ze względu na to, że większość tych dóbr i usług dostarczana jest w ramach moralnych zobowiązań rodzinnych oraz nie mają one cech dóbr publicznych, czyli mogą być kupowane i sprzedawane bez większych problemów w ramach decydowania o sobie i ewentualnie podopiecznych w sferze gospodarczej. Wynika stąd, że argumenty za polityką społeczną w oparciu o obywatelstwo są zależne od argumentów efektywnościowych.

Z kolei Donald Moon stawia pytanie, czy z samego członkostwa w jakimś porządku społecznym w ogóle da się wyprowadzić jakiekolwiek prawa i obowiązki z pominięciem oceny, czy jest to porządek sprawiedliwy (2004, s. 217). Po pierwsze, moralne odrzucenie tego, w czym mamy uczestniczyć, sprawia, że jakiekolwiek dalsze próby wyciągania wniosków dotyczących praw i obowiązków warunkujących pełne uczestnictwo wydają się być bezzasadne. Wynikałoby stąd, że uzasadnienia odwołujące się do obywatelstwa są zależne od przyjęcia założeń dotyczących sposobu organizacji wspólnoty politycznej. Inaczej mówiąc, samo zapewnienie, że jesteśmy pełnymi członkami i w związku z tym mamy prawa do zasobów wspólnoty, nie mówi jeszcze nic o naszej pozycji względem innych członków tej wspólnoty. Moon podaje przykład społeczeństwa kastowego i feudalnego, w których pełne członkostwo musi oznaczać jednocześnie przynależność do jednej z kast lub stanów, co też determinować będzie prawa i obowiązki. Ich rozkład w żąd-

nym razie nie jest równy, ale zdeterminowany pozycją kastową lub stanową. W takiej perspektywie argumentacja afirmacyjna opiera się na egalitaryzmie, a nie na powszechnym i pełnym członkostwie w społeczeństwie.

Uzasadnienie polityki społecznej w oparciu o jej domniemaną konieczność ze względu na ideał obywatelstwa socjalnego, można kwestionować w jeszcze inny sposób. Być może pełne członkostwo wymaga, aby każdy miał zaspokojone podstawowe potrzeby, ale czy z tego wynika, że konieczne jest też państwowe i bezpłatne zagwarantowanie tego, co je zaspokaja na koszt innych? Zadaje to pytanie David Schmidtz, po czym przekonuje, że takie gwarancje nie są uzasadnione, gdyż „eksternalizują odpowiedzialność”, tzn. sprawiają, że ludzie w pewnym stopniu przestają się czuć odpowiedzialni indywidualnie, jak i grupowo za swój los (1997, s. 1–3). Wymaga to jednak wątpliwego przeciwstawienia zbiorowej odpowiedzialności za los innych w ramach całej wspólnoty politycznej, odpowiedzialności grupowej charakterystycznej dla rodziny, grup wyznaniowych czy grup samopomocowych.

Wyżej wspomniałem, że relacja obywatelstwa łączy obywateli z państwem, ale też obywateli wzajemnie. Niekiedy przedstawia się te dwa aspekty jako pionowy i poziomy, a także łączy z utożsamianiem się z państwem (nasze państwo, patriotyzm), jak i z innymi obywatelami (my obywatele tego państwa) [Cairns, Courtney, Mackinnon, Michelmann, i Smith, 1999, s. 4]. W tym drugim przypadku mowa też o tym, że „...obywatelstwo wzmacnia empatię i podtrzymuje solidarność poprzez oficjalne stwierdzenie, kto jest »jednym z nas«” (tamże). Nie wydaje się, aby rozbudowana i hojna polityka społeczna była warunkiem koniecznym, aby obywatelstwo spełniało takie spajające funkcje wobec szerokiej wspólnotowej tożsamości. Wręcz przeciwnie, krytyk takiego poglądu może przypisać państwowym usługom społecznym skutki odwrotne, gdyż nadmiernie biurokratyczne, sztywne i nieprzyjemne, zastępują bardziej wspólnotowe formy zaspokajania potrzeb, atomizują poprzez zindywidualizowane podejście i sprowadzają obywateli do petentów, wzbudzając w nich poczucie wyobcowania, niechęć do państwa i do przynajmniej części współobywateli, którzy dla państwa pracują (Moon, 2004, s. 217; Pickvance, 2003, s. 623–624). Takie rozumowanie opiera się na założeniu, że to, co państwowe, musi być zawsze i wszędzie zbiurokratyzowane w pejoratywnym sensie (przeczą jednak temu reformy spod znaku przyjaznej administracji) i na hipotezie empirycznej o wypychaniu, o której pisałem sceptycznie w poprzednim rozdziale. Można też twierdzić, że samo ukształtowanie

poczucia obywatelstwa, jako przynależności do większej i historycznej całości wymaga przynajmniej jednolitego systemu edukacji, który głównie poprzez nauczane treści pozwala przekroczyć naturalne poczucie lokalnej odrębności i identyfikacji. Nie jest to jednak główny obszar działalności klasycznej polityki społecznej, która operowała przede wszystkim w obszarze problemów pracowników najemnych w sektorze prywatnym.

Częstym argumentem za polityką społeczną, opartą na rozbudowanym zestawie praw socjalnych, są właśnie domniemane skutki stabilizujące system społeczny, spajające i integrujące społeczeństwo (np. wspomniany wyżej funkcjonalizm). Innymi słowy, bez niej poziom konfliktów i dezintegracji byłby o wiele większy: „Zakładają oni [reformatorzy społeczni], że poprzez wprowadzenie reform społecznych uda się uniknąć niepokojów społecznych, a nawet rewolucji” (Pickvance, 2003, s. 623).

Po pierwsze, trzeba rozstrzygnąć wiele kwestii natury semantyczno-teoretycznej oraz empirycznej związanych z pojęciami takimi jak integracja czy spójność społeczna. A następnie jeszcze uwzględnić kwestie normatywne w rodzaju: czy zawsze i wszędzie integracja jest dobra, a dezintegracja jest zła, albo czy zawsze i wszędzie więcej dezintegracji to dobrze, a mniej integracji i więcej dezintegracji to źle. Powracają więc kontrowersje wokół socjologicznego funkcjonalizmu i społeczeństw wielokulturowych, które są słabo zintegrowane, ale nie rozdierają ich konflikty etniczno-narodowościowe, a przynajmniej ich poziom nie jest groźny dla takiej słabo zintegrowanej kulturowo całości.

Po drugie, wartość argumentacji reformatorów społecznych zależy od jakości wyjaśnienia mechanizmu, który ma prowadzić od polityki społecznej i jej skutków do zwiększania czy przywracania spójności społecznej w uzgodnionym wcześniej znaczeniu. Istotne będą też w tym zakresie dowody empiryczne.

Deprywacji podstawowych potrzeb przypisuje się potencjał mobilizujący do wystąpień przeciwko porządkowi społecznemu (w formie zwykłej przestępczości, ale też zorganizowanego buntu w rodzaju „rewolucji bosych”), stąd zmniejszanie zakresu i głębokości deprywacji dzięki tej polityce ma ten potencjał zmniejszać. Można mieć jednak wątpliwości, czy rzeczywiście: 1) im więcej deprywacji, tym więcej konfliktów społecznych; 2) polityka społeczna zmniejsza poziom deprywacji w społeczeństwie (Pickvance, 2003, s. 624). Skrajna bieda prowadzi przecież do przystosowań, któ-

re nazywa się niekiedy „kulturą ubóstwa”, a do jej charakterystyk zalicza się fatalizm i pasywność niesprzysięgające raczej odruchom buntowniczym. Z kolei sam bunt nie musi być groźny dla porządku społecznego w odpowiednich warunkach instytucjonalnych (np. dialog społeczny, dialog obywatelski, prawa mniejszości), te jednak można zaliczać do polityki społecznej, jak to zrobiła Jolanta Supińska.

Druga hipoteza staje się wątpliwa, gdy wprowadzimy rozróżnienie na ubóstwo absolutne i względne. Ograniczenie tego pierwszego sprawia, że istotne staje się to drugie, ale osiąganie sukcesów w tej dziedzinie jest już dużo trudniejsze i wymaga większego poziomu redystrybucji, na co wyborcy-podatnicy mogą mieć już mniejszą ochotę. Prowadzić to może do nieskuteczności polityki społecznej w ograniczaniu deprywacji relatywnej, a tym samym osłabiać jej ewentualną funkcję stabilizującą. Poza tym zależność linii ubóstwa od średniej może prowadzić do wniosku, że ostatecznym celem jest całkowita równość, idea łatwa do atakowania zarówno od strony normatywnej, jak i praktycznej.

Dodatkowych argumentów teoretycznych w tym kontekście dostarcza m.in. Niklas Luhmann, który pisał o zasadzie kompensacji, która poprzez instytucje państwa socjalnego początkowo obejmuje ofiary industrializacji, ale następnie uniwersalizuje się na wszystkie skutki działania systemu społecznego i powstaje „państwo bezpieczeństwa socjalnego”. Podobny sens ma zasada inkluzji, polegająca na włączaniu do sfery polityki coraz to nowych obszarów życia codziennego²⁴ (1994, s. 20–21, 36–38). W efekcie liczba problemów społecznych, na które ma odpowiadać państwowa polityka społeczna rośnie, a możliwości ich rozwiązania maleją: „...kompetencje kompensacyjne mają swe konceptualne i materialne granice i pojawia się problem niekompetencji kompetencji kompensacyjnych” (tamże, s. 21). Zmiany, które rozrastająca się polityka społeczna wprowadza w życie codzienne i motywacje ludzi sprawiają, że „...nie należy liczyć, aby trwała postawa tych, którzy korzystają z bezpieczeństwa socjalnego i o których polityka w najlepszej wierze się troszczy, była gotowość do zadowole-

²⁴ Zbliżone poglądy ma Jürgen Habermas, pisząc o kolonizacji świata życia oraz o zjawisku jurydyzacji w kontekście państwa socjalnego: „patologicznymi skutkami ubocznymi jurydyzacji” są „biurokratyzowanie i monetaryzowanie rdzennych obszarów świata życia” (2002, s. 652).

nia, wdzięczność i lojalność polityczna” (s. 22). Wynika stąd, że rosnące oczekiwania w stosunku do polityki społecznej oraz podążający za nimi jej rozwój nie prowadzą ani do jej większej skuteczności, ani też do większej integracji społecznej wokół państwa bezpieczeństwa socjalnego, z którego wszyscy korzystają (o ile „wdzięczność i lojalność polityczna” mają coś wspólnego z integracją). Na poziomie empirycznym niekoniecznie musi to oznaczać spadek poparcia dla państwowej polityki społecznej: „Wszyscy autorzy [tekstów zamieszczonych w książce, z której pochodzi cytat] pokazują, że zachodniemu *welfare state* nie zagraża utrata poparcia czy powstanie zasadniczej opozycji wobec niego” (Mau i Veghte, 2007, s. 12). Nie jest to jednak teza sprzeczna z koncepcją Luhmanna, ponieważ ogólne poparcie dla rozrastającego się mechanizmu państwowej kompensacji rozmaitych niedogodności współczesnego stylu życia nie musi być skorelowane z zadowoleniem z wyników jego działania czy z wdzięcznością wobec tych, którzy go rozwijają lub obiecują, że to zrobią. Sugestia o braku wdzięczności jest paradoksalna ze względu na hipotezy, że obietnicami socjalnymi politycy zwiększają poparcie ze strony wyborców.

O związkach wysiłku polityki społecznej z poziomem przestępczości (kolejny wskaźnik dezintegracji) pisałem w poprzednim rozdziale. Tam jednak badałem hipotezę, że im bardziej rozbudowana polityka społeczna, tym większy poziom przestępczości, opartą na domniemanym niszczącym wpływie tej polityki na małe wspólnoty i aktywność społeczną. Przytoczone korelacje wstępnie nie potwierdziły jej (przynajmniej dla danych z badań wiktymizacyjnych), ale też nie widać, żeby hipoteza przeciwna – im więcej polityki społecznej, tym mniejsza przestępczość – miała potwierdzenie, a to dzięki domniemanej roli tej polityki w poprawie warunków życia, co ma mieć znaczenie dla profilaktyki kryminologicznej. Okazuje się jednak, że zależność między ubóstwem a poziomem przestępczości jest nieznaczna (dane dla Polski), a wraz ze wzrostem zamożności rośnie też poziom przestępczości, w tym szczególnie przeciwko mieniu (badania międzynarodowe) [Frieske, 2007, s. 230]. W kontekście redystrybucyjnej roli polityki społecznej hipoteza dotyczy jednak raczej tego, że zmniejszanie poziomu nierówności dzięki niej powinno zmniejszać skłonność obywateli do łamania prawa własności.

W ogólniejszym ujęciu „...związki między polityką społeczną a kontrolą społeczną są złożone i sprzeczne” (Blakemore, 2005, s. 112). Tę niejasność można wykorzystać przeciwko polityce społecznej na różne sposoby, np. za-

rzucając jej opresyjność i działanie wbrew prawdziwym interesom jej typowych klientów (przecenianie funkcji kontrolnych) albo osłabianie wpływu innych instytucji kontrolnych, w szczególności, gdy postrzega się ją jako dostarczanie wsparcia ekonomicznego niezależnie od zachowań (niedoceniając funkcji kontrolnych). Prowadzi to do sprzecznych postulatów osłabiania lub wzmacniania potencjału kontroli zachowań obecnego w polityce społecznej. Zagadnienia tego rodzaju są istotne w kontekście tradycyjnie pojmowanej integracji społecznej rozumianej głównie jako zgodność zachowań jednostek z normami uznanymi przez jakąś grupę za obowiązujące czy ważne.

6.7. Sprawiedliwość społeczna, równość i humanitaryzm

Redystrybucyjne właściwości państwowej polityki społecznej są jedną z jej najlepiej rozpoznawalnych i zapewne najczęściej podkreślanych charakterystyk. Pomijając to, o jaką redystrybucję chodzi (pionową czy poziomą, między ludźmi czy między okresami życia jednostek), jeżeli jej uzasadnienia efektywnościowe zostaną podważone pozostaje odwołanie do innej wartości, a jest nią przede wszystkim sprawiedliwość i/lub równość.

O równości jako jednej z wartości zrośniętych z pojęciem polityki społecznej pisała Jolanta Supińska, wskazując też, że podziały i nierówności mogą mieć groźne konsekwencje dla gospodarki i systemu społecznego. Pozytywne konsekwencje zmniejszania nierówności w różnych wymiarach uwzględnia też Assar Lindbeck. Część uzasadnień nieefektywnościowych Donald Moon powiązał z koncepcją równości szans, a także pewną klasą teorii sprawiedliwości, których przesłanką była idea równej wagi dla różnych projektów życiowych. Uzasadnienia odwołujące się do obywatelstwa wyrażnie nawiązują do idei równości między obywatelami, członkami wspólnoty politycznej, która obejmuje coś więcej niż tylko równość wolności osobistej i równość wpływu na skład organów państwa w demokratycznych wyborach. Idea sprawiedliwości społecznej może również posłużyć do krytyki wąsko lub szeroko rozumianego rynku, głównie za generowane nierówności (mechanizm rynkowy i jego wyniki w postaci kumulacji bo-

gactwa) oraz nierówne traktowanie (dowolność włączania i wyłączenia z niepaństwowych form zabezpieczenia społecznego, jego nierównomierne rozmieszczenie i wynikające stąd nierówności).

Wykazanie, że efektywnościowe argumenty za państwową polityką społeczną są mało przekonujące, musi więc być uzupełnione radykalną krytyką egalitaryzmu, w szczególności tego, który stanowi w największym stopniu o treści państwowej polityki społecznej. Dotyczy to wspomnianego wyżej egalitaryzmu ogólnego, który uzasadnia wyrównywanie rozkładu dochodu w społeczeństwie (np. progresywne podatki, państwowa pomoc społeczna) oraz egalitaryzmu specyficznego, który daje oparcie działaniom wyrównującym konsumpcję pewnych podstawowych dóbr i usług (np. publiczna ochrona zdrowia i edukacja). Gdy wprowadzimy szerokie rozumienie polityki społecznej, wówczas wchodzi w grę więcej aspektów egalitaryzmu, łącznie z wyrównywaniem udziału we własności kapitału, równością w dostępie do wymiaru sprawiedliwości czy równością w dziedzinie podstawowych praw (równouprawnienie).

Przekonujący atak na egalitaryzm jako taki, w jakiegokolwiek jego formie, jest mało prawdopodobny ze względu na to, że we wnioskach będzie miał moralne przyzwolenie dla różnych form nierównego traktowania ludzi, które prowadzić mogą do systematycznych działań paternalistycznych i dyskryminacyjnych, na różne sposoby ograniczających, podporządkowujących i opresyjnych. Charakterystyczne, że szkoła chicagowska ekonomii chwalona jest za „analityczny egalitaryzm” w nawiązaniu do „egalitarystycznych korzeni klasycznej ekonomii” oraz idei równej zdolności do podejmowania decyzji domniemanej u wszystkich podmiotów ekonomicznych, a także przeciwstawiana „...rasistowskim twierdzeniom eugeników i innych »postępowych« »ekspertów«, wynikających z „analitycznego hierarchizmu”, który „różnicuje podmioty i ekspertów na podstawach moralnych i intelektualnych”, tzn. ci ostatni pod względem moralnym i intelektualnym przewyższają zwykłych ludzi, stąd ich poglądy i preferencje powinny mieć większą wagę w ustalaniu tego, czym jest dobro ogólne (Levy i Peart, 2008, s. 8; Peart i Levy, 2005, s. 4, 5).

W tym kontekście warto też wspomnieć o podstawowej zasadzie utilitaryzmu, w którym zakładano m.in., że dobro każdej jednostki (jej preferencje) ma równą wagę w kontekście twierdzeń o użyteczności ogółu, funkcja dobrobytu społecznego zawiera funkcje dobrobytu wszystkich jednostek składających się na społeczeństwo, a ich waga jest taka sama, czyli równa.

Jeżeli jednak chodzi o wyprowadzanie egalitarystycznych konsekwencji z założeń o malejącej krańcowej użyteczności dochodu i takich samych funkcjach użyteczności u wszystkich, sytuacja nie jest tak jasna, jak to sugerowali Kaplow i Shavell (patrz punkt 3.8), a także wielu innych. Wprowadzenie problematyki produkcji, czyli perspektywy *stricte* ekonomicznej do całego zagadnienia powoduje, iż „...kwestią otwartą jest to, czy użyteczność jest maksymalizowana poprzez transfer zasobów do tych, dla których mają one największą użyteczność. Jest przynajmniej tak samo prawdopodobne, że użyteczność będzie maksymalizowana przez przekazanie ich ludziom, którzy wykorzystają je w najbardziej produktywny sposób” (Schmidtz, 2000, s. 271). Wynika stąd, że nadwyżki zasobów, które nie muszą być wykorzystane na bieżące zaspokajanie potrzeb właścicieli, mogą być redystrybuowane z powodów utylitarystycznych zarówno w celach produkcyjnych (inwestycje), jak i konsumpcyjnych. Utylitarystyczne uzasadnienie pierwszeństwa tych drugich w kontekście wyrównywania sytuacji dochodowej w społeczeństwie jest więc wątpliwe.

Analityczny egalitaryzm i utylitaryzm mogą jednak wchodzić ze sobą w konflikty, gdy okaże się, że zasada maksymalizacji całkowitej użyteczności (wymyślona przez eksperta-filozofa Jeremy’ego Bentham’a) wymagać będzie zignorowania praw wystarczająco małej lub nieznaczącej mniejszości, tzn. odpowiednio duży przyrost użyteczności wszystkich przeważa spadek użyteczności niektórych. Przykładowo, odbieranie własności wykorzystywanej w mało produktywny sposób i dawanie jej tym, którzy zrobią to bardziej produktywnie, z pewnością podniesie poziom użyteczności w społeczeństwie. W ten sposób uzasadnić można łamanie prawa do własności, a przynajmniej otworzyć drogę do stwierdzenia, że jest to czasem uzasadnione interesem ogólnym.

Uznanie równej zdolności ludzi do podejmowania decyzji zgodnych z ich dobrem jest zbliżone do podstaw teorii sprawiedliwości przypisujących równą wagę różnym projektom życiowym. Jeżeli ta druga grupa teorii uzasadnia państwową politykę społeczną, a nawet więcej, dlaczego ta pierwsza już nie? W tym kontekście interesujące są deklaracje Friedricha A. Hayeka, iż zgadza się z głównym założeniem teorii Johna Rawlsa (o niemożności określenia szczegółowych zasad dystrybucji pożądaných dóbr w społeczeństwie), wyłożonym co prawda we wcześniejszym niż *Teoria sprawiedliwości* artykule, a także wyraża on wątpliwość, jak mógł Daniel Bell uznać

koncepcję Rawlsa (ale już z jego głównej pracy) za podstawę „socjalistycznej etyki” (1978, s. 100, przypis 144 na s. 183). O jedynie powierzchownym podobieństwie tych koncepcji przekonuje jednak Miłowist Kuniński (2005). Podkreślane są też zasadnicze różnice między leseferystycznymi i libertariańskimi koncepcjami a zasadami sprawiedliwości Rawlsa, tym ostatnim przypisuje się też daleko idące konsekwencje egalitarystyczne (Daniels, 2003, s. 261; Nagel, 2003, s. 68).

Nawet jeżeli teoria analitycznych egalitarian nie jest podobna do tych teorii, które zalicza się do solidarystycznych, to należy jeszcze pokazać, że nie da się wyprowadzić z niej argumentów za państwową redystrybucją lub, że jest ona z nią sprzeczna. Pierwsze podejście do tego zagadnienia polega na odróżnieniu redystrybucji dobrowolnej od przymusowej. Na tę pierwszą składają się dobrowolne akty dobroczynności i samopomocy w ramach różnych grup społecznych, łagodzące trudności materialne tych, którzy na krótszy lub dłuższy czas nie znajdują sobie miejsca na rynku lub to miejsce nie zapewnia im utrzymania. Jeżeli każdy ma równą zdolność do podejmowania decyzji o tym, jak dysponować swoimi zasobami, to nie można wykluczać, że będzie też uwzględniał cele redystrybucyjne. Wprowadzenie przymusu uznane będzie za sprzeczne z zasadą równej zdolności do podejmowania decyzji ekonomicznych czy równej wagi dla różnych preferencji w tym zakresie, gdyż da pierwszeństwo zdolności tych, którzy mają preferencje redystrybucyjne, tzn. działanie państwa będzie zgodne z ich preferencjami, a więc oni nie odczują go jako dyskryminującego, pozostali będą jednak pokrzywdzeni. Taki argument może mieć pewną wymowę moralną, ale w praktyce trudno uniknąć decyzji społecznych, które byłyby niezgodne z preferencjami jakiejś mniejszości. Poza tym, dobrowolna redystrybucja może okazać się niewystarczająca nie tylko dla zmniejszenia nierówności, ale też do zapewnienia wszystkim minimum socjalnego.

Zarówno Friedman, jak i Hayek czy nawet Nozick zgadzali się jednak na minimalistycznie pojętą państwową pomoc społeczną, której celem mogłoby być ewentualnie wypełnianie luk w społecznej sieci aktów pomocy i samopomocy, ale z pewnością nie bezwarunkowe gwarantowanie każdemu minimum, które w dodatku byłoby względnie wysokie. Problemem jest więc kwestia nierówności i pytanie, czy zaprzęgać państwo do ich łagodzenia.

Założeniem analitycznego egalitaryzmu jest równa zdolność podmiotów ekonomicznych do podejmowania decyzji co do dysponowania wła-

snymi zasobami. Ma to wykluczyć ekscesy w rodzaju eugenicznie motywowanej przymusowej sterylizacji czy instytucjonalnego rasizmu na rynku pracy. Możemy jednak założyć, że w rzeczywistości mamy do czynienia z faktycznym zróżnicowaniem pod tym względem, tzn. rozkład zdolności do podejmowania decyzji ekonomicznych nie jest równy, ponieważ ludzie różnią się między sobą charakterystykami, które tę zdolność warunkują. Zakładając dodatkowo, że na część z nich można mieć systematyczny wpływ, pojawia się argument za prowadzeniem polityki równości w tym zakresie, o ile oczywiście efekty działania rynku z aktywnością rodzinną i społeczną wydadzą się nam niewystarczające. Przy takich założeniach z analitycznego egalitaryzmu mogą wynikać wnioski dotyczące redystrybucji w ramach polityki wyrównywania szans w zakresie zdolności do podejmowania decyzji na rynku. W praktyce oznacza to możliwość poparcia co najmniej państwowej polityki edukacyjnej.

Najpierw należy zauważyć, że stwierdzenie faktycznej nierówności zdolności ekonomicznych oznacza od razu niebezpieczeństwo wyciągania wniosków eugeniczno-rasistowskich, a w każdym razie paternalistycznych wobec tych, których uzna się za mniej zdolnych. Załóżmy jednak, że można zaproponować taką państwową politykę, która nie będzie miała takich intencji i cech. Czy może ona jednak zasadniczo zmienić nierówność szans wynikającą z nierównego rozkładu zasobów rodziny, czynników genetycznych i środowiskowych? James S. Coleman przedstawia dwa powody, dla których nie należy się tego spodziewać (1983, s. 195–196): 1) niemożliwość osiągnięcia równości szans w tych trzech wymiarach, w szczególności gdy standard równości wyznaczą dzieci najlepiej wyposażone; 2) gdyby nawet taka polityka wyrównała szanse, to wiązałoby się to z bardzo silnym osłabieniem bodźców rodziców do inwestowania w dzieci, a to z kolei będzie powodować ogólny spadek chęci do pracy i zmniejszenie średniego poziomu szans dla wszystkich. Pierwszy argument można osłabić uznając, że celem nie jest równość szans, ale mniejsza nierówność w tym zakresie, co zresztą przyznaje sam Coleman, pozostawiając do decyzji społecznych kwestie szczegółowe państwowej polityki ograniczania nierówności w zakresie zdolności do osiągnięcia wyższych pozycji w społeczeństwie. Drugi argument traci na znaczeniu, gdy zmienimy cel, chociaż i w tym przypadku można stawiać hipotezy empiryczne o zmniejszaniu bodźców do pracy w ubogich rodzinach, które będą intensywnie wspierane w celu zwiększania szans ich dzieci.

Powyżej przyjąłem, że egalitaryzm jako taki trudno zaatakować, gdyż nawet największych krytyków państwowej polityki społecznej przedstawia się jako egalitarystów w pewnym sensie. Nie znaczy to jednak, że nie atakuje się stanowiska egalitarystycznego jako takiego, niezależnie od możliwych tego konsekwencji. Można przy tym uznać, że mamy więcej możliwości wyboru niż tylko między analitycznym egalitaryzmem a analitycznym hierarchizmem. A jeżeli zaakceptujemy jednak ten ostatni, to jeszcze trzeba zastanowić się, czy prowadzi on z koniecznością do ideologii i praktyk w rodzaju eugenicznego rasizmu.

Podstawowy argument za egalitaryzmem, chociaż niekoniecznie za państwową polityką społeczną, polega na uznaniu, że wszyscy ludzie są równi i ta podstawowa równość między nimi ma większą wagę, niż wszystkie różnice, które między nimi rzeczywiście występują (Letwin, 1983, s. 8–12). Stąd też wyciąga się wniosek, że to na zwolennikach nierówności czy nierównego traktowania leży ciężar dowodu. Gdy jednak odróżnimy równość w sensie przynależności do jednego gatunku czy rodzaju (niezależnie od kryterium gatunkowego, np. dusza, rozum, moralność) i równość w sensie ilościowym, to z pierwszego pojęcia nie da się logicznie wyprowadzić drugiego (tamże, s. 11). To, że wszyscy mamy duszę lub rozum, albo godność, nie znaczy, że musimy czy powinniśmy je mieć w takim samym stopniu, a tym bardziej że musimy czy powinniśmy mieć równy poziom zaspokojenia podstawowych potrzeb. Z tego, że wszyscy jesteśmy ludźmi, którzy mają godność, nie wynika, że wszyscy powinniśmy mieć taką czy inną cechę ilościową w równym stopniu.

Czy da się to rozumowanie zastosować do zdania: każdy człowiek ma godność lub wszyscy jesteśmy ludźmi, a więc każdy ma równe prawo do zaspokojenia podstawowych potrzeb? Tak, o ile stwierdzenie „ma równe prawo do” dotyczy cechy ilościowej. Nie wydaje się być to jednak sensowne, gdyż posiadanie prawa do czegoś nie ma charakteru ilościowego, tzn. mam prawo lub go nie mam, nie można mieć więcej prawa lub mniej (można mieć jednak więcej lub mniej praw). Mamy tu więc wnioskowanie z cechy gatunkowej (wszyscy mamy godność, należymy do tego samego gatunku) o innej cesze jakościowej, że też ma gatunkowy charakter (wszyscy mamy prawo do zaspokojenia podstawowych potrzeb). Rozumowanie to jest mało przekonujące, z tego, że wszyscy jesteśmy ludźmi, nie wynika, że wszyscy mamy równe czy takie same prawa, a nawet nie wynika, że w ogóle mamy

jakieś prawa, o ile z człowieczeństwem nie powiąże się pewnych moralnych właściwości (tzn. wymagających określenia praw i obowiązków), chociażby godności. Ona zaś wydaje się wymagać szacunku, a więc jeżeli każdy człowiek ma godność, to przynajmniej należy mu się szacunek, ale czy chodzi tu o takie samo prawo każdego do równego szacunku?

Słabość tego rozumowania polega na tym, że stosuje wynikanie logiczne i usuwa istotny kontekst tam, gdzie wchodzi w grę kwestie normatywne i zagadnienie praw i obowiązków obywateli w państwie. Można dowodzić, że dzielenie ludzi na lepszych i gorszych, w szczególności przez władzę publiczną, jest samo w sobie złe, jak też może mieć negatywne konsekwencje dla dobrobytu wszystkich. Każdy z obywateli może się znaleźć wśród uznanych za gorszych, gdyż władza i jej kryteria są zmienne, a więc jest to sprzeczne z potencjalnym interesem każdego, kto podlega takiej władzy. Dlatego też w interesie wszystkich jest nałożenie na organy państwa, ale też na innych obywateli obowiązków oraz ustanowienie odpowiadających im praw obywatelskich. Mało istotne, jak nazwiemy takie stanowisko, ale wydaje się być ono odporne na argument Letwina przeciwko egalitaryzmowi. Pozostaje jednak kwestia, czy da się z niego wyprowadzić prawa, które uzasadniają państwową politykę społeczną.

Drugi argument przeciwko egalitarianizmowi jako takiemu opiera się na następującym rozumowaniu: równość nie jest wartością samą w sobie, gdyby tak było, cenione byłyby działania wyrównujące niezależnie od ich skutków, nie da się jednak poprzeć takich instytucji, które pogarszają sytuację lepiej sytuowanych, a nie poprawiają sytuacji pozostałych (Tungodden, 2008, s. 5). Mowa wówczas o „równaniu w dół” lub „dzieleniu biedy”. Jeżeli uznamy ten argument za przekonujący, to dawanie pierwszeństwa równości przed wartościami autotelicznymi będzie wątpliwe, a stanowisko egalitarystyczne podważone. Reakcją na tę obiekcję było stanowisko mówiące, że sytuacja osób ubogich absolutnie (tzn. niezależnie od tego, jak ma się ona do sytuacji innych) powinna mieć priorytet w kalkulacjach dobrobytu całego społeczeństwa, czyli moralna wartość dobrobytu danej osoby rośnie wraz z jego zmniejszaniem się (Peterson i Hansson, 2005, s. 300)²⁵. W ten jednak sposób zastąpiono egalitaryzm stanowiskiem nazywanym „priory-

²⁵ To stanowisko przypisuje się Derekowi Parfitowi (2002), wcześniej sformułował je jednak Albert Weale m.in. w odpowiedzi na problem równania w dół (1983).

tarianizmem”, w którym równość jako taka przestaje mieć znaczenie, a głównym celem polityki staje się raczej eliminacja ubóstwa absolutnego. Wskazuje się jednak na możliwość połączenia obu stanowisk w taki sposób, aby uniknąć problemu równania w dół. Polega ona na przypisaniu większych wag nie tylko do sytuacji ubogich absolutnie, ale też zwiększanie jej wraz ze wzrostem różnic względnych, co ma mieć konsekwencje egalitaryzujące (tamże, s. 308). Słabość tego argumentu w perspektywie egalitarystycznej wynika stąd, że po likwidacji ubóstwa absolutnego nie ma już tych, których sytuację należałoby poprawiać, a więc równość po osiągnięciu minimalnego dobrobytu przez wszystkich nie ma żadnego znaczenia.

Od obiekcji przeciwko egalitaryzmowi można się uchylić, odwołując się nie do równości, ale sprawiedliwości. Sprawiedliwy podział dóbr czy ciężarów nie musi być równy, tzn. sprawiedliwość i równość należy od siebie oddzielić. Jeżeli wyjdziemy od tego, że ludzie różnią się pod wieloma istotnymi względami, np. talentami, wysiłkiem, osiągnięciami, zdrowiem, zamożnością, religią, narodowością, to popieranie celów egalitarnych za pomocą państwa trudno uzasadnić, poza postulatem niedyskryminacji, który zresztą odnosi się też do państwowej polityki społecznej, która oskarżana bywa zarówno o rasizm, jak i dyskryminację ze względu na płeć, nie mówiąc już o praktykach eugenicznych uprawianych przez organy państwa, które miały miejsce jeszcze długo po II wojnie światowej. Można próbować wyprowadzać z faktu dyskryminacji w przeszłości politykę afirmatywną w stosunku do ongiś dyskryminowanych (tzw. dyskryminacja pozytywna), ale uzasadnianie na tej podstawie państwowej polityki społecznej jako takiej wymagałoby nieprzekonującego założenia, że cała obecna bieda i nierówności były spowodowane przez praktyki dyskryminacyjne w przeszłości.

W przypadku sprawiedliwości napotykamy od razu wielką różnorodność różnych teorii, z jednych wyprowadza się jedynie poparcie wyłącznie dla państwa minimalnego, którym z pewnością nie jest *welfare state* (np. Nozick), z innych zaś wynikają daleko idące konsekwencje egalitaryzujące (np. Rawls). Używanie tych ostatnich do uzasadniania państwowej polityki społecznej napotyka na zarzut, że wyprowadza się z nich jako sprawiedliwą inną strukturę instytucjonalną niż preferowana przez ich twórców. Przykładowo, sam Rawls uważał, że jego teoria sprawiedliwości uzasadnia „demokrację właścicielską”, którą preferował w stosunku do redystrybucyjnego *welfare state*. Mało istotne z tego punktu widzenia, że ta pierwsza wy-

daje się utopijna w realiach współczesnego systemu własności w społeczeństwach rozwiniętych, albo, że wielu komentatorów ignoruje w tym względzie preferencje autora tej koncepcji (Prostak, 2007, s. 177–179).

Stanowisk w zakresie sprawiedliwości dystrybucyjnej wyróżnia się o wiele więcej niż zasada dyferencji Rawlsa i sprawiedliwość oparta na pierwszeństwie prawa do własności Nozicka. Te dwie koncepcje oraz zasady podziału w wymiarze zasobów (Dworkin), utylitaryzm (dobrobyt, zaspokojenie potrzeb, pragnień czy preferencji) oraz podział według zasług odróżnia się jako mniejsze lub większe odstępstwa od ścisłego egalitaryzmu (Lamont i Favor, 2007). Z perspektywy krytyka uzasadnień państwowej polityki społecznej może być to ważny argument o braku zgody co do zasady sprawiedliwości dystrybucyjnej, co oznacza, że żadne ze stanowisk nie jest bardziej przekonujące od innych. Odpowiedź na to jest taka, że libertarianizm najbardziej wrogi jakiegokolwiek redystrybucji to stanowisko, które zdominowane jest przez różne odmiany egalitaryzmu. Być może różne co do zakresu dystrybucji/redystrybucji wynikają z nich wnioski, ale każdy jest silniejszy niż anarchistyczny czy Nozickowski libertarianizm, a więc są to głosy raczej za państwową polityką społeczną niż przeciw niej. Pozostają obiekcje, że większość koncepcji sprawiedliwości egalitarystycznej może uzasadniać o wiele bardziej radykalne rozwiązania, a także feministyczna krytyka wszystkich liberalnych teorii sprawiedliwości za nieuwzględnianie nierówności narastających w wyniku swobodnych decyzji podejmowanych na rynku i w sferze prywatnej (tamże). Jeżeli je pominiemy, krytyka uzasadnień sprawiedliwościowych może odwołać się do hipotezy, że potencjał egalitaryzujący państwowej polityki społecznej jest w najlepszym razie nikły, a w najgorszym – że jest ona narzędziem utrwalania nierówności pod względem klasy, płci, rasy itd. W tym ostatnim przypadku nie tylko libertarianiska, ale również egalitarystyczna krytyka polityki społecznej sprawia, że jej uzasadnienia sprawiedliwościowe stają się bardzo wątpliwe.

Zanim dojdziemy do kwestionowania egalitarystycznych możliwości państwowej polityki społecznej można jeszcze rozważyć kilka ataków na teorie sprawiedliwości dystrybucyjnej jako takie. Jeden z nich opiera się na przekonaniu, że sama zasada wyrównywania w jakimś wymiarze lub wymiarach nie uwzględnia kwestii odpowiedzialności ludzi za skutki wyborów, których dokonują, co jest ważne w kontekście efektywności, ale też ma silny aspekt moralny (np. argument Schmidta o eksternalizacji odpowiedzialności). Gdy

ktoś świadomie dokonuje pewnych wyborów, a zasada wyrównywania uwalnia go od ich skutków, jest to niezgodne z prostą intuicją analogiczną do zagadnienia winy i kary. niesprawiedliwością jest zwalnianie ludzi od negatywnych konsekwencji, jakie powodują ich czyny. Obwinianie ubogich, czyli przypisywanie im odpowiedzialności za sytuację, w jakiej się znaleźli, jest typowym argumentem przeciwko państwowej pomocy społecznej.

We współczesnych normatywnych teoriach sprawiedliwości uwzględnia się jednak kwestię odpowiedzialności jednostki, ale też i to, że nie można czynić ludzi odpowiedzialnymi za wszystko, co się im przytrafia (np. rodzi na pochodzenia, niepełnosprawność od urodzenia). Gdyby taka zasada była przekonująca, to rzeczywiście nie da się jej pogodzić z żadną zasadą sprawiedliwego wyrównywania czy ograniczania nierówności (Tungodden, 2008, s. 3). Skoro jednak trudno ją uzasadnić, to otwarta pozostaje kwestia przebiegu granicy między czynnikami mającymi wpływ na nasz wynik (np. w wymiarze dochodu), za które odpowiadamy (np. wysiłek), i tymi, za które już nie odpowiadamy (np. talent, pochodzenie). Dyskusja polityczna w tym względzie rozgrywa się wówczas pomiędzy tymi, którzy uważają, że ludzie są lub powinni być odpowiedzialni za mniej/więcej czynników, co pozostawia dużo więcej/mniej miejsca na wyrównującą redystrybucję (tamże, s. 4).

Włączenie zasady odpowiedzialności w teorie sprawiedliwości dystrybutywnej jest interpretowane m.in. tak: „...teoria egalitaryzmu uwzględniła najbardziej atrakcyjną ideę w arsenale antyegalitarystycznej prawicy, że ludzie powinni być odpowiedzialni za swoje osiągnięcia” (Cohen za: Roemer, 2002, s. 470). Deklaracja, że to teoretyczne osiągnięcie uzasadnia więcej redystrybucji, niż wynika z utilitaryzmu, ale mniej niż z koncepcji Rawlsa (tamże) jest bardzo obiecująca, gdybyśmy uznali, że redystrybucja będąca wynikiem państwowej polityki społecznej ma właśnie taką skalę. Sceptyk mógłby jednak dodać, że ta koncepcja jest niepraktyczna, ale John Roemer dowodzi na przykładach polityki edukacyjnej i podatkowo-transferowej czegoś przeciwnego. Obliczył on, że polityka edukacyjna zgodna z zasadą sprawiedliwości uwzględniającej odpowiedzialność i równość, nastawiona na wyrównywanie szans na osiągnięcie zdolności do zarobkowania, w warunkach budżetu edukacji w USA w latach 60., powinna wydawać na głowę ucznia społecznie i ekonomicznie upośledzonego około pięć razy więcej niż na głowę uczniów z rodzin o najwyższym statusie, a budżet całej edukacji powinien wzrosnąć o 72% (tamże, s. 464–465). Drugi przypadek doty-

czył danych porównawczych z kilku społeczeństw z Europy i USA, tym razem celem polityki fiskalnej (podatki i transfery) miało być wyrównywanie szans na zdobywanie dochodu (szanse na wysoki lub niski dochód powinny być równe dla ludzi z różnych rodzin). Autorzy tych badań wzięli pod uwagę jako warunki, za które jednostki nie powinny odpowiadać, najpierw wykształcenie rodziców, a następnie włączyli do analizy iloraz inteligencji (jako miarę talentu), założenia dotyczące polityki podatkowej były bardzo upraszczające (wszyscy obywatele są traktowani tak samo). Wnioski były m.in. takie, że biorąc pod uwagę „optymalną stopę opodatkowania dla wyrównywania szans”, Dania i Szwecja nakładały wyższe podatki, niż powinny (s. 470).

Mamy tu też odpowiedź na sceptyczne uwagi dotyczące tego, co można zrobić za pomocą państwowej polityki społecznej, w tym przypadku edukacyjnej i podatkowo-transferowej. Widzimy bowiem, że równość szans na osiąganie dochodu osiągnięta w Danii i Szwecji przekracza cele, które wynikałyby z teorii sprawiedliwości Roemera.

Jeżeli już przyjmujemy te wnioski, można jeszcze wskazać za teoretykami wyboru publicznego, że państwowa polityka społeczna prędzej czy później będzie przynosiła większe korzyści nieubogim, a więc jej potencjał wyrównujący między nimi a ubogimi jest niewielki. Hipoteza, że „nieubodzy rozlegle korzystają z *welfare state*”, znajduje potwierdzenie w badaniach (Goodin i Le Grand, 1987, s. 203). Ci sami autorzy twierdzą jednak, że większość krajów rozwiniętych, poprzez systemy podatkowo-transferowy, wyrównuje sytuację dochodową obywateli, tzn. przed podatkami i transferami poziom nierówności dochodowych jest większy niż po nich (tamże, s. 211). Podobne wyniki zaprzeczające hipotezie, że państwowa polityka społeczna tylko wyrównuje dochody w cyklu życia, a nie między grupami dochodowymi, przedstawione zostały względnie niedawno z zastosowaniem metod ilościowych ze skrajnymi przykładami redukcji tylko o nieco ponad 6% (Szwajcaria w 1982) i o 47% (Szwecja w 1995) [Bradley, Huber, Moller, Nielsen, i Stephen, 2003, s. 225]. Wyniki te potwierdzone zostały w kolejnych analizach (Scruggs, 2005).

Oznacza to, że ewentualny dodatni wpływ korzyści odnoszonych przez niebiednych na ogólny poziom nierówności nie jest na tyle duży, aby przeważać ujemny wpływ korzyści odnoszonych przez ubogich na nierówności dochodowe (tzn. wpływ wyrównujący). Z wyłącznie egalitarystyczne-

go punktu widzenia nie jest to jednak pocieszające, bo wykluczenie nieubogich z korzyści, spowodowałoby zapewne zwiększenie poziomu równości, przy założeniu, że zaoszczędzone środki zostaną skierowane do ubogich (Goodin i Le Grand, 1987, s. 215–218). Można jednak argumentować, że korzystanie przez niebiednych z państwowej polityki społecznej jest ważnym warunkiem jej politycznego przetrwania przynajmniej w społeczeństwach, w których przeważają niebiedni i egoistycznie nastawieni wyborcy (tamże, s. 210–212). Poza tym są niezależne argumenty przeciwko polityce społecznej tylko dla ubogich, np. związane z domniemaną stygmatyzacją, jaka się z nimi wiąże. Egalitarysta zapewne nie chce równości za wszelką cenę, czyli chciałby uniknąć efektu stygmatyzującego, który w dodatku zniechęca ubogich do korzystania z polityki społecznej, a więc też ma antyegalitarystyczne konsekwencje. Nie znalazłem jednak empirycznych badań, w których sprawdzano, czy efekt stygmatyzacyjny występuje, a jeżeli tak, czy ma jakiekolwiek znaczenie dla zjawiska niekorzystania z przysługujących ludziom ubogim praw do świadczeń społecznych.

Gdyby celem polityki społecznej było wyłącznie wyeliminowanie ubóstwa, a nie ograniczenie niesprawiedliwości i dezintegracji, to problemem jest marnotrawienie ograniczonych zasobów publicznych na programy, które nie są skierowane do ubogich. Odpowiedzieć na to można argumentem odwołującym się do ochrony przed atakami politycznymi ze strony przedstawicieli partii popieranych przez nieubogich (przekupienie klasy średniej), jak również do kwestii innych kosztów wykluczenia nieubogich, np. związanych z poprawianiem trafności testów dochodowych w celu precyzyjnego odróżnienia obu kategorii. Założenie jest takie, że koszty te są na tyle duże, że mniej kosztowne będzie przyzwoleństwo na wyciek części środków publicznych do nieubogich. Jest to jednak słaby punkt, będący przedmiotem ataków odwołujących się do marnotrawstwa (efektywność), ale też niesprawiedliwości (dostają ci, którzy nie powinni).

Zajmę się teraz sprawdzaniem jakości humanitarnych uzasadnień państwowej polityki społecznej. Pomaganie ludziom w potrzebie wydaje się być uniwersalnie ważnym zaleceniem moralnym, na co dowodem są normy i praktyki obecne w grupach wyznaniowych (zob. np.: Augustyniak i Karpiński, 1999). Już na tym etapie można stwierdzić, że skoro tak, to nie wiadać tu roli dla państwa i jego organów, o ile miałyby być to państwo niewyznaniowe. Pragmatyczne wsparcie dla uzasadnień humanitarystycznych

wynika z hipotezy, że sama pomoc w ramach grup wyznaniowych, przy spadku znaczenia religii we współczesnych społeczeństwach, nie wystarczy do pomocy wszystkim potrzebującym. Stąd też widać przynajmniej uzupełniającą rolę dla państwa. Dlaczego jednak brać pod uwagę wyłącznie wyznaniową dobroczynność – wiele świeckich organizacji również kieruje się humanitaryzmem. Poza taką społeczną siecią dobroczynności nadal mogą zostawać najtrudniejsze przypadki, ale zatrudnienie przez państwo profesjonalistów mogą być w stosunku do nich równie bezradni.

Drugie ograniczenie tego uzasadnienia jest takie, że trzeba jeszcze podać powody, dlaczego taka uzupełniająca rola miałaby przybrać postać inną niż dofinansowywanie dobroczynności i minimalistyczna pomoc społeczna. Poparcie dla całej reszty państwowej polityki społecznej można wyprowadzać przy dodatkowym założeniu, że ma ona znaczenie zapobiegawcze, tzn. poza swoimi celami głównymi powoduje też ograniczanie ubóstwa. Przykładowo, publiczna edukacja czy szeroko rozumiana publiczna ochrona zdrowia ograniczają przypadki niskiego poziomu kompetencji oraz chorób, które z kolei mogą być ważnymi determinantami zbyt niskich dochodów. Istnieją też empiryczne potwierdzenia hipotezy, że im bardziej hojne są świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym (świadczenia chorobowe i emerytalne), tym mniejszy poziom ubóstwa absolutnego (Scruggs i Allan, 2006, s. 20). Zależność ta nie dotyczyła jednak hojności świadczeń z ubezpieczenia od bezrobocia.

Argument Goodina mówi, że odwołanie się do moralnej zasady pomagania innym w potrzebie jest słabszym uzasadnieniem państwowej polityki społecznej (w jego koncepcji jednak dość minimalistycznie określonej) w porównaniu z zasadą ochrony ich przed wyzyskiem ze strony tych, którzy mogą im pomóc. Wymaga on jednak założenia, że sytuacje na rynku pracy lub przy udzielaniu pomocy dobroczynnej mają większy potencjał eksploatacyjny niż pomoc ze strony organów państwa. Te ostatnie związane są przepisami, które ograniczają swobodę odmowy lub przyznania świadczenia, występujący o nie mogą się odwołać od wydanych decyzji, działalność organów państwa podlega też państwowej kontroli. Cechy te uprawdopodobniają poczynione założenie, ale hipoteza o mniejszym poziomie wyzysku ze strony państwowych instytucji pomocowo-opiekuńczych powinna być zweryfikowana empirycznie, np. poprzez porównanie różnych sektorów w tym względzie. Wymaga to jednak

znalezienia dobrych wskaźników i miar wyzysku, co może być w tym przypadku trudne.

Ponadto realizowanie jednocześnie zasady pomocy potrzebującym i ochrony ich przed wyzyskiem może popadać ze sobą w sprzeczność, np. zbyt duża ochrona w tym drugim przypadku oznacza zapewne mniejszą dostępność pomocy (mniejszą o te źródła, których potencjał wyzysku był większy). W dodatku może być to też związane z mniejszą skutecznością dostępnej pomocy, gdyż ochrona przed wyzyskiem oznacza też zmniejszenie władzy administratorów nad sytuacją potrzebujących, co umożliwia tym ostatnim stosowanie różnych strategii nastawionych na minimalistyczne przetrwanie, odmiennych od wyobrażeń społeczeństwa na temat pożądanych skutków udzielanej pomocy, np. usamodzielnienia poprzez rynek pracy. Jeżeli te zasady mogą wchodzić ze sobą w konflikt, pojawia się kwestia priorytetów. Wydaje się jasne, że pierwszeństwo powinna mieć jednak pomoc potrzebującym, a dopiero potem ochrona ich przed opresją ze strony tych, którzy nią rozporządzają.

6.8. Wnioski

Kryzys uzasadnienia państwowej polityki społecznej został przezwyciężony, czego efektem są liczne koncepcje, w których pojawiają się argumenty broniące jej konstytutywnych cech i własności. W oparciu o te argumenty można budować mniej lub bardziej spójne stanowisko afirmacyjne, w którym znajdują się zarówno uzasadnienia o charakterze mikro- i makroekonomicznym, jak i odwołania do pozaekonomicznych wartości w rodzaju obywatelskości i spójności wspólnoty politycznej, sprawiedliwości społecznej i dystrybucyjnej czy mniej lub bardziej ogólnie pojętego humanitaryzmu (różne kręgi solidarności – od bliskich przyjaciół do zupełnie obcych ludzi na drugim końcu świata). Struktura uzasadnienia najpierw może oprzeć się na zasadach moralnych, a następnie zwiększać siłę przekonywania poprzez włączanie kolejnych argumentów pozaekonomicznych, aby zakończyć na teorii ekonomicznej, która nie zakłada automatycznej efektywności rozwiązań rynkowych.

Jak to pokazałem wyżej, każda z tych linii obrony państwowej polityki społecznej napotyka na kontrargumenty o charakterze semantycznym, logicznym, teoretycznym i/lub empirycznym. Po pierwsze, możemy pytać, czy dany argument rzeczywiście uzasadnia to, co ma się na myśli, gdy mowa o państwowej polityce społecznej. Ze względu na złożoność teoretyczną i empiryczną tego pojęcia można je tak ukształtować, aby to, co ono oznacza, było łatwiejsze lub trudniejsze do obrony lub krytyki. Jeżeli całkowicie sprywatyzowaną politykę społeczną w sensie nieobecności sektora publicznego usług społecznych nadal uznawać za państwową (pozostają państwowe finansowanie i regulacja), to od razu duża część tradycyjnej krytyki zostaje unieszkodliwiona. Z kolei utożsamienie polityki społecznej z państwowymi usługami społecznymi sprawia, że niepowodzenie w odparciu krytyki tego akurat aspektu od razu skazuje cały politykospołeczny projekt na dyskusyjną porażkę. Jeżeli zakwestionuje się państwowość polityki społecznej, nadal zachowując jednak to pojęcie, obrona staje się bardzo ułatwiona, bo to właśnie państwowość nacechowana pejoratywnie i kojarzona m.in. przymusem, biurokracją, paternalizmem, była przedmiotem bardziej przekonujących ataków, a w dodatku, historycznie rzecz ujmując, ustroje etatystyczne poniosły klęskę.

Po drugie, jeżeli już argument przystaje do tego, co uzgodniono jako przedmiot uzasadnienia, można go podważać za pomocą wprowadzenia rozróżnień znaczeniowych (np. wykazywanie, że rynek polityczny jest może efektywny politycznie, co jednak ma niewiele wspólnego z efektywnością ekonomiczną), podkreślania jego logicznych słabości (np. nieuprawnione wyprowadzanie z ogólnego stanowiska o równości rodzajowej ludzi wniosków o konieczności równości pod innymi względami), proponowania nowych teorii (np. teoria zawodności państwa w odpowiedzi na teorię zawodności rynku, teoria sprawiedliwego posiadania w odpowiedzi na teorię sprawiedliwej dystrybucji) oraz przywoływania mniejszej lub większej liczby wyników badań historyczno-empirycznych falsyfikujących poszczególne hipotezy (np. przywoływanie historycznych przykładów dostarczania dóbr publicznych przez podmioty prywatne czy wykazywanie, że rynek ubezpieczeń czy kredytu są odporne na problem racjonowania).

Próbowałem wyżej pokazać, że przynajmniej niektóre ataki na uzasadnienia państwowej polityki społecznej napotykają problemy i mogą się spotkać z odpowiedzią aspirującą do miana przekonującej.

Podsumowanie i zakończenie

W tej części pracy podsumuję dyskusję, którą przedstawiłem w poprzednich rozdziałach. Najpierw w skrócie przedstawię argumentację krytyczną oraz możliwe kontrargumenty, a następnie argumentację afirmacyjną i wątpliwości w stosunku do niej. Na koniec pozostanie mi rozwiązanie problemu rozstrzygalności sporu o państwową politykę społeczną oraz sformułowanie kilku ogólniejszych wniosków.

Tabela 15. Podsumowanie stanowiska krytycznego i wątpliwości z nim związanych

Argument: Kwestionowanie naukowości polityki społecznej w celu podważenia jej zdolności do dostarczania wniosków teoretycznie i praktycznie użytecznych	
Główne wątki	Wątpliwości
• Pojęcie polityki społecznej jest nieprecyzyjne • Nie ma naukowej teorii polityki społecznej lub jest ona niedorozwinięta • Nauka o polityce społecznej przesiąknięta jest sądami wartościującymi, co jest sprzeczne ze standardami naukowości • W nauce tej dominują badania ilościowego rozwoju polityki społecznej z pomijaniem jej wpływu na życie społeczne • Nauka ta nie jest w stanie sprostować własnym ideałom metodologicznym	• Główne pojęcia nauk społecznych są nieprecyzyjne i wynika to z natury języka, a nie z niskiego poziomu naukowości • Definicje operacyjne polityki społecznej są rozwijane i rozbudowywane co najmniej od lat 50. XX wieku • Wartości mają wpływ na politykę społeczną, co jest przedmiotem badań w ramach nauki o polityce społecznej, nie jest to sprzeczne z obiektywistycznym etosem postpozytywizmu. Tylko część nauki o polityce społecznej prowadzona jest w ramach paradygmatu partycypacyjno-rzeczniczego, a jego wyłączenie z pola nauki trudno uzasadnić

Tabela 15. *cd.*

• Kilka konkurencyjnych teorii rozwoju polityki społecznej zostało sformułowanych i było testowanych na danych empirycznych • Wraz z reformami polityki społecznej z lat 80. i 90. pojawiły się niezależne teorie jej ograniczania (<i>retrenchment</i>) • Istnieje co najmniej kilka teorii normatywnych i ogólnych polityki społecznej • Ideały metodologiczne zależą od paradygmatu dociekań naukowych, nauka o polityce społecznej może być prowadzone w ramach różnych paradygmatów, np. postpozytywistycznego lub konstrukcjonistycznego	
Argument: Krytyka polityki społecznej z perspektywy efektywności ekonomicznej i indywidualnego dobrobytu	
Główne wątki	Wątpliwości
• Sprawiedliwość i efektywność jako cele polityki publicznej są ze sobą sprzeczne • Polityka społeczna jest szkodliwa dla gospodarki i rynku pracy • Polityka społeczna nie ma wpływu na ogólną jakość życia (wszechstronny dobrobyt mierzony subiektywnie) • Każda polityka społeczna nie mająca u podstaw efektywności ekonomicznej w sensie Pareto może być sprzeczna z dobrobytem wszystkich obywateli	• Znaczenie pojęcia efektywności nie jest jasne, a po jego sprecyzowaniu mówienie o sprzeczności traci sens, albo jako cel społeczny ważniejszy od innych staje się ona wątpliwa • Istnieją dowody formalne na to, że bardziej wyrównany rozkład własności kapitału z polityką społeczną odpowiadającą na zawodność rynku ubezpieczeń może zwiększać efektywność alokacyjną • Podstawą hipotezy kuli u nogi i koncepcji sztywnego rynku pracy jest hipotetyczny wolnokonkurencyjny rynek wyizolowany z otoczenia instytucjonalnego i sprowadzony do matematycznych formuł, nie jest to przekonująca podstawa do oceny rzeczywistych instytucji • Hipotezy kuli u nogi i sztywnego rynku pracy nie zostały jednoznacznie potwierdzone przez badania empiryczne, część badań daje wyniki sprzeczne z tymi hipotezami i potwierdza ogólnie pozytywny wpływ polityki społecznej lub przynajmniej jej „aktywnej” części na gospodarkę • W klasycznej teorii wzrostu gospodarczego nie przypisuje się polityce społecznej żadnej istotnej roli, a więc i od tej strony patrząc hipoteza kuli u nogi ma niewielkie znaczenie

Tabela 15. *cd.*

- Celem polityki społecznej nie jest wzrost gospodarczy, więc ocenianie jej z tej perspektywy ma charakter cząstkowy i nie daje podstaw do żadnych ogólnych wniosków
- Subiektywna jakość życia nie jest dobrym wskaźnikiem wszechstronnego dobrobytu, należy więc wstrzymać się z wyciąganiem wniosków o braku wpływu polityki społecznej w tym zakresie
- Dowód teoretyczny na to, że przyjęcie każdej innej zasady oceny polityki publicznej niż kryterium Pareto może w pewnych warunkach przynieść szkody wszystkim, wymaga przyjęcia nierealistycznego założenia, że nie można łączyć kilku zasad jednocześnie, stwarza problemy praktyczne, jak również nie wyklucza argumentów za redystrybucją
- Efektywność Pareto z zasadą potencjalnej rekompensaty jest funkcją dobrobytu społecznego, w której większą wagę ma użyteczność tych w lepszej sytuacji, co trudno zaakceptować

Argument: Krytyka polityki społecznej ze względu na wolność

Główne wątki	Wątpliwości
• Państwowa polityka społeczna jest moralnie nieuzasadniona, o ile wykracza poza państwo minimalne, gdyż łamie podstawowe prawa człowieka do swobodnego dysponowania sobą, swoim życiem i własnością • Polityka społeczna, wykraczając poza minimalne zabezpieczenie przed dotkliwym ubóstwem, prowadzi do ustrojów totalitarnych sprzecznych z wolnością	• Wolność, z perspektywy której krytykuje się politykę społeczną rozumiana jest głównie na sposób negatywy i w perspektywie bieżących preferencji, po rozszerzeniu znaczenia tego pojęcia o aspekty pozytywne i ewentualnie zastąpienie go długoterminową autonomią, łatwiej pogodzić z nią politykę społeczną • Teoria stanu natury służyła Locke'owi do uzasadnienia praw wolnościowych jako naturalnych, a także Nozickowi do odmowy moralnego uzasadnienia państwu dobrobytu, ale na tej samej podstawie można uzasadniać opodatkowanie i redystrybucję • Odmawianie prawom socjalnym statusu praw naturalnych nie jest przekonujące ani na gruncie teoretycznym, ani też na gruncie praktycznym

Tabela 15. *cd.*

• Polityka społeczna ma nieliberalne podstawy, a więc nie jest zgodna z liberalizmem jako filozofią, w której priorytet ma wolność jednostki • Prawa socjalne nie są prawami wolnościowymi człowieka, a więc nie mają uzasadnienia moralnego • Polityka społeczna ogranicza wolność nie tylko tych, którzy mogą się bez niej obyć, ale również tych, którzy mają z niej korzystać, jest ona paternalistyczna i despoticzna	• Hipoteza o nieliberalnych czy socjalistyczno-komunistycznych korzeniach współczesnej polityki społecznej i praw społecznych nie ma potwierdzenia w faktach historycznych związanych z wprowadzaniem w życie praw i rozwiązań dla niej charakterystycznych i popieraniem ich przez polityków i myślicieli zaliczanych do tradycji liberalnej, a także część organizacji przedsiębiorców • Nie ma dowodów empirycznych na to, aby rozbudowana polityka społeczna miała ujemny wpływ na wskaźniki różnych rodzajów wolności, np. wolności politycznej (demokracji), gospodarczej, prasy, korelacje wskazują raczej na zależność odwrotną • Rozwiązania przymusowe w polityce społecznej można uzasadniać ochroną autonomii ludzi (tzn. część wolności negatywnej poświęcamy dla zapewnienia wolności pozytywnej i zachowania swobody wyboru spośród istotnych opcji życiowych) • Przejmowanie kontroli nad życiem osób o ograniczonej sprawności nie jest cechą definicyjną polityki społecznej, nadużycia przy udzielaniu usług opiekuńczych są ścigane i piętnowane, nie są od nich wolne żadne instytucje opiekuńcze, łącznie z rodziną
--	--

Argument: Krytyka polityki społecznej z perspektywy wspólnotowości i społeczeństwa obywatelskiego

Główne wątki	Wątpliwości
• Państwowa polityka społeczna szkodzi naturalnym wspólnotom i wypiera je, co ma liczne i poważne konsekwencje negatywne w postaci demoralizacji społeczeństwa • Społeczeństwo obywatelskie powinno samo rozwiązywać współczesne problemy społeczne • Prawa obywatelskie nie są dobrą podstawą dla polityki społecznej, lepszą jest norma wzajemności i nacisk na obowiązki obywatelskie w programach typu „zasiłki za pracę”, a nie „prawo do zasiłków”	• Przeciwwstawienie państwa społeczeństwu obywatelskiemu i życiu wspólnotowemu oparte jest na niedocenianiu roli tożsamości narodowej i etnicznej oraz znaczenia państw narodowych i ich polityki społecznej w tym kontekście • Założenie o grze zerowej między państwem polityką społeczną a działalnością obywatelską nie ma mocnych podstaw, gdyż polityka społeczna zawsze była tak konstruowana, aby nie wyręczać kogoś, kto jest, ale zastępować kogoś (lub coś), kogo (czego) nie ma

Tabela 15. *cd.*

-
- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Niepaństwowe i obywatelskie formy usług społecznych charakteryzują się lepszą jakością, większą efektywnością oraz skutecznością w porównaniu z państwowymi usługami społecznymi | <ul style="list-style-type: none">• Teorii wypierania wstępnie przeczą zarówno brak korelacji, jak i jej znak, między wskaźnikami polityki społecznej a wskaźnikami kondycji współczesnej rodziny (potwierdzano jednak negatywną korelację między poziomem wydatków na zabezpieczenie społeczne a dzietnością kobiet)• Hipotezy o wypychaniu donacji przez wydatki publiczne nie mają jednoznacznego potwierdzenia empirycznego, można stwierdzić dodatnią korelację między wysiłkiem polityki społecznej a zatrudnieniem i wolontariatem w trzecim sektorze• Przekonanie o szkodliwym wpływie polityki społecznej na naturalne wspólnoty, czego konsekwencją miałyby być zjawiska uznawane czasem za patologiczne, nie ma żadnego oparcia w badaniach empirycznych• Prawa jednych to obowiązki innych, więc przeciwstawianie obowiązków prawom ma nikłe podstawy, z kolei żądanie od ludzi w potrzebie, aby wywiązywali się ze swoich obowiązków może być uznane za kontrowersyjne nawet, gdy dotyczy tylko osób zdolnych do pracy i nie mogących jej znaleźć• Twierdzenia, że sektor <i>non-profit</i> jest o wiele lepszy od sektora publicznego nie mają podstaw empirycznych, różnice są niewielkie, a ich stwierdzenie zależy od przyjętej metodologii i może zanikać w czasie• Sektor <i>non-profit</i> ma swoje własne problemy w postaci wykluczania, paternalizmu, amatorszczyzny czy niedofinansowania i braku odpowiedzialności, świadczą one o tym, że nadzieje na to, że wyłącznie za jego pomocą rozwiążemy główne problemy naszych czasów nie ma podstaw |
|--|---|
-

Tabela 16. Podsumowanie stanowiska afirmacyjnego i wątpliwości z nim związanych

Argument: Afirmacja polityki społecznej poprzez przypisywanie jej pozytywnie wartościowanych celów i skutków dla trwałości systemu społecznego i funkcjonowania gospodarki

Główne wątki	Wątpliwości
• Polityka społeczna jest uzasadniona, gdyż jej cele to zwiększanie wszechstronnego dobrobytu, integracji społecznej i sprawiedliwości społecznej • Ma ona pozytywne skutki dla funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki, zaspokaja potrzeby społeczeństwa i gospodarki • Jest ona nieodzownym elementem w kreowaniu postępu społecznego, a przynajmniej w powstrzymywaniu regresu społecznego	• Przypisywanie pozytywnych celów jest arbitralne, politykę społeczną definiowano też wyłącznie poprzez instrumentarium, które było wykorzystywane do osiągania celów powszechnie obecnie potępianych • Podobne cele mogą być osiągane za pomocą różnych działań, w tym takich, które są przeciwieństwem państwowej polityki społecznej • Wskazywanie pozytywnych skutków ubocznych polityki społecznej wymaga przedstawienia dowodów empirycznych, przynajmniej część badań pokazuje, że jej wpływ na gospodarkę może być ujemny • Argumentuje się ponadto, że jej wpływ na funkcjonowanie społeczeństwa może być nieznaczący lub sprzeczny z oczekiwaniami • Pełna ocena polityki społecznej musi brać pod uwagę jej empirycznie stwierdzane skutki pozytywne, jak i negatywne • Koncepcje postępu społecznego narzucane społeczeństwu z góry prowadziły do katastrofalnych skutków • Empiryczne stwierdzanie przejawów postępu czy regresu zależy od przyjętych kryteriów oceny zmian społecznych, a te różnią się ze względu na różnice wyznawanych wartości w społeczeństwie • Jeżeli już dałoby się uzgodnić poglądy na to, jak oceniać regres, to rola państwowej polityki społecznej w tym względzie nie jest jasna • W uzasadnieniach instrumentalno-funkcjonalnych polityka społeczna nie ma żadnej wartości wewnętrznej, dlatego wskazane wątpliwości skutecznie podważają stanowisko afirmacyjne

Tabela 16. *cd.***Argument:** Zawodność rynku

Główne wątki	Wątpliwości
• Standardowe założenia dowodu na osiąganie przez rynki równowagi ogólnej, czyli na efektywność pełnego rynku, nie są spełniane w rzeczywistości, a więc rzeczywisty rynek nie będzie efektywny, interwencja państwa, również w postaci charakterystycznej dla polityki społecznej, jest więc uzasadniona tym, że poprawia działanie rynku, zwiększając jego efektywność	• Teoria zawodności rynku nie odnosi się do rzeczywistych instytucji rynkowych, ale do matematycznego modelu, więc jej wykorzystywanie do oceny rzeczywistych rynków nie jest uprawnione • Rzeczywiste rozwiązania problemów ekonomicznych wymagają porównywania rzeczywistych alternatyw ze sobą, a nie tych alternatyw z ich doskonałymi modelami • Niespełnianie większości standardowych założeń efektywności rynku nie jest wystarczającym uzasadnieniem dla wszystkich składników państwowej polityki społecznej (np. państwowej produkcji usług społecznych) • Problem dóbr publicznych nie ma większego znaczenia empirycznego, co pokazują badania historyczne i eksperymentalne, a więc takie uzasadnienie państwowej polityki społecznej jest nieprzekonujące (w mniejszym stopniu dotyczy to jednak negatywnych efektów zewnętrznych) • Większość tego, co uznaje się za zawodność rynku to problem kosztów transakcyjnych i nieokreślonych praw własności (to jednak może również służyć do uzasadniania efektywnościowej roli państwa) • Argumenty o zawodności rynku z powodu niedoskonałości informacji mają słabe potwierdzenie w badaniach empirycznych, a gdyby nawet miały, to dotyczą one w równym lub większym stopniu samego państwa • Państwo również zawodzi w wielu wymiarach, co uzasadnia się teoretycznie i ma przynajmniej częściowe potwierdzenie empiryczne (zawodność państwa traktowanego jak rynek polityczny jest jednak poddawana w wątpliwość, podobnie jak zawodność rynku, nie należy jednak mylić efektywności politycznej z efektywnością ekonomiczną)

Tabela 16. *cd.*

	• Odróżniając trzeci sektor od państwa i rynku, mamy dodatkową możliwość łagodzenia ewentualnych problemów zawodności rynku w inny sposób niż poprzez interwencję państwa • Stwierdzone w ekonomii behawioralnej ograniczenia racjonalności w zachowaniach ekonomicznych jako uzasadnienia dla miękkiego paternalizmu mogą być podważane przynajmniej teoretycznie (większa podatność na błędy polityków, polityka społeczna to twardy a nie miękki paternalizm)
--	---

Argument: Uzasadnienia w ramach teorii makroekonomicznych

Główne wątki	Wątpliwości
• Główną teorią ekonomiczną, na podstawie której można uzasadniać aktywną politykę gospodarczą i politykę społeczną jest teoria Keynesa oraz jej praktyczna interpretacja w postaci keynesizmu • Politykę społeczną popierają względnie niedawni nobliści z ekonomii Phelps, Vickrey czy Sen	• Teoria Keynesa i keynesizm zostały odrzucone w teorii ekonomii i w praktyce polityki gospodarczej, a przynajmniej ich znaczenie teoretyczne i praktyczne jest obecnie niewielkie, stąd powoływanie się na Keynesa i keynesizm w klasycznej postaci jest słabą podstawą dla uzasadniania państwowej polityki społecznej • Jeżeli chodzi o Phelpsa i Vickreya, to ich poparcie ma polityka pełnego zatrudnienia, pierwszy z nich był krytykiem państwowej polityki społecznej w USA, a drugi na jej temat się nie wypowiadał • Sen był krytykiem podstawowych założeń ekonomii dobrobytu, ale nie wynika stąd jego jednoznaczne poparcie dla <i>welfare state</i> • W teorii ekonomii zdarzali się zarówno zwolennicy polityki społecznej, jak i jej przeciwnicy, w obu grupach występują ekonomiści nagrodzeni Nagrodą Nobla

Argument: Uzasadnienia w oparciu o ideę obywatelstwa i spójności społecznej

Główne wątki	Wątpliwości
• Pełne i powszechne członkostwo w demokratycznej wspólnotie politycznej wymaga zagwarantowania przez państwo obywatelskich praw socjalnych, które tak,	• Można pokazać, że prawa o charakterze wolnościowym są pierwotne dla wspólnoty politycznej w porównaniu z prawami socjalnym, chociaż te drugie w procesie

Tabela 16. *cd.*

jak prawa polityczne i osobiste mają charakter pierwotny i podstawowy, co jest uzasadnieniem dla państwowej polityki społecznej • Państwowa polityka społeczna jest konieczna ze względu na to, że dzięki niej utrzymuje się szeroka wspólnotowa tożsamość, a poza tym zapewnia ona również pokój i integrację społeczną	politycznym prędzej czy później zostaną prawdopodobnie włączone do obywatelstwa • W razie konfliktu między realizacją praw wolnościowych i praw socjalnych, priorytet dany tym drugim oznacza konieczność rezygnacji z przynajmniej części praw osobistych i politycznych, co tym trudniej jest uzasadnić, im większa ma to być rezygnacja • Zapewnienie pełnego członkostwa we wspólnocie politycznej opiera się na jej wstępnej akceptacji moralnej, a z samego pełnego członkostwa nie wynika nic na temat relacji między różnymi zbiorowościami pełnych obywateli, trudno więc w ten sposób uzasadniać państwową politykę społeczną, która miałaby cele redystrybucyjne • Gwarantowanie wszystkim zaspokojenia podstawowych potrzeb przez państwo ze względu na obywatelskie prawa socjalne ma negatywny skutek uboczny w postaci osłabiania odpowiedzialności indywidualnej i grupowej za własny los • Hipotezy o dodatnim wpływie polityki społecznej na wspólnotowe tożsamości i spójność społeczną nie mają ani mocnych podstaw teoretycznych (różne koncepcje teoretyczne integracji społecznej oraz kontrowersje co do jej oceny i funkcji), ani też empirycznych (wątpliwości co do ujemnego wpływu polityki społecznej na poziom przestępczości poprzez zwiększanie zamożności i/lub zmniejszanie ubóstwa)
---	--

Argument: Sprawiedliwość i równość społeczna oraz humanitaryzm

Główne wątki	Wątpliwości
• Ludzie są równi, a więc mają równe prawa do zaspokojenia podstawowych potrzeb, do czego niezbędna jest państwowa polityka społeczna • W ramach filozofii utylitarystycznej da się uzasadnić politykę mającą na celu pełną równość	• Równość nie jest wartością, gdyby tak było ceniono by ją dla niej samej, z czego wynikałoby poparcie dla wyrównywania nawet poprzez pogarszanie sytuacji bogatych bez poprawiania sytuacji biednych

Tabela 16. *cd.*

-
- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Polityka społeczna jest niezbędna w porządku społecznym uznanym za zgodny z zasadami sprawiedliwości i równości społecznej • Polityka społeczna uzasadniona jest humanitaryzmem wyrażającym się w moralnej zasadzie pomocy potrzebującym, a także koniecznością ochrony potrzebujących przed wyzyskiem | <ul style="list-style-type: none"> • Z tego, że pod jakimś względem ludzie są równi (nikogo z założenia władza publiczna nie powinna traktować jako gorszego) nie wynika, że w równym stopniu powinni mieć oni zaspokojone podstawowe potrzeby • Za egalitarystów w pewnym sensie (zasada równej zdolności do podejmowania decyzji ekonomicznych na rynku) uznaje się też tradycyjnych krytyków państwowego paternalizmu, a więc są co najmniej różne egalitaryzmy i tylko niektóre z nich można uznać za sprzyjające idei i praktykom państwowej polityki społecznej • Z zasady malejącej krańcowej użyteczności niekoniecznie wynika redystrybucja dochodów i zasobów do tych, którzy ich mają mniej, jest ona poza tym sprzeczna z założeniem o nieporównywalności jednostkowych użyteczności • Polityka pełnej równości szans obniżyłaby zasadniczo poziom szans dla wszystkich, a łagodzenie nierówności szans nie musi wymagać państwowej polityki społecznej • Zaproponowano już wiele teorii sprawiedliwości społecznej, ale tylko część z nich można uznać za uzasadnienie dla państwowej polityki społecznej, a wśród nich są i takie, które uzasadniają środki o wiele bardziej radykalne niż redystrybucja dochodu i wyrównywanie konsumpcji niektórych dóbr prywatnych • Nawet gdyby uznać dominację redystrybucyjnie nastawionych teorii sprawiedliwości społecznej, to państwowa polityka społeczna nie tylko nie przyczynia się do zmniejszania nierówności, ale je powiększa i utrwała (na to jednak nie ma dowodów, są natomiast na coś przeciwnego) • Z polityki społecznej korzystają też nieubodzy, co nie tylko jest nieefektywne (marnotrawstwo środków na pomoc ubogim, zmniejszenie bodźców do pracy wśród nieubogich), ale także niesprawiedliwe (dostają pomoc ci, którzy jej dostać nie powinni) |
|---|---|
-

Tabela 16. *cd.*

-
- Rodzina oraz wiele organizacji wyznaniowych i niewyznaniowych zajmuje się pomocą w razie potrzeby ze względów humanitarnych, więc nie jest to autonomiczne uzasadnienie dla państwowej polityki społecznej. Poza tym humanitaryzm nie wymaga wiele więcej oprócz państwowej pomocy społecznej, której nie kwestionuje większość krytyków polityki społecznej
 - Zasada ochrony potrzebujących przed wyzyskiem nie powinna mieć priorytetu przed zasadą pomocy potrzebującym, a poza tym jest ona nadal tylko uzasadnieniem dla minimalistycznej polityki społecznej, brak też potwierdzenia empirycznego, że wyzysk potrzebujących jest mniejszy w sektorze publicznym
-

Źródła: opracowanie własne.

W rozdziale pierwszym (punkt 1.6.) wspomniałem o kilku metastrategiach rozwiązania problemu rozstrzygalności sporu między stanowiskami omówionymi w tej pracy i zarysowanymi powyżej. Mogłbym więc na początek uznać, że spór jest nierozstrzygalny. Jak widzimy, żadne ze stanowisk nie jest całkowicie odporne na krytykę o charakterze semantycznym, teoretycznym czy empirycznym. Nie wchodząc bliżej w siłę przekonywania tej krytyki, trudno zdecydować, które ze stanowisk wychodzi z tej próby zwycięsko.

Spróbujmy jednak wejść głębiej w meritum i wstępnie ocenić jakość poszczególnych rodzajów argumentacji przynajmniej na skali porządkowej.

Nie próbowałem obiektywizować w żaden sposób przypisania pozycji na skali, po prostu je wydałem, kierując się procesem refleksji, którego wynikiem jest ta praca. Czytelnik powinien sprawdzić, czy po jej przeczytaniu, jego oceny układają się podobnie. Można też zaproponować różne metody obiektywizacji, np. zebranie danych o opiniach ekspertów za pomocą odpowiednio przygotowanego kwestionariusza.

Mimo wyższej sumy punktów, która związana jest głównie z większą liczbą wyróżnionych pozycji w drugiej tabeli, udział ocen słabych jest większy w przypadku stanowiska afirmacyjnego. Uznając, że ocena „słaby” znaj-

Tabela 17. Ocena siły przekonywania stanowiska krytycznego

Stanowisko krytyczne	Siła przekonywania	Punktacja (słaba - 1, średnia - 2, mocna - 3)
PS nie może być uzasadniona naukowo	słaba	1
PS jest paternalistyczna, bezpośrednio i pośrednio ogranicza wolność	średnia	2
PS przeszkadza w osiąganiu efektywności ekonomicznej	średnia	2
PS jest gorsza niż rozwiązania wspólnotowe, które dodatkowo są przez nią wypierane	słaba	1
		6

Źródła: opracowanie własne.

Tabela 18. Ocena siły przekonywania stanowiska afirmacyjnego

Stanowisko afirmacyjne	Siła przekonywania	Punktacja
PS jest uzasadniona instrumentalnie i funkcjonalnie	słaba	1
PS poprawia efektywność działania rzeczywistych rynków	średnia	2
PS ma uzasadnienia w teorii makroekonomii	słaba	1
PS jest konieczną częścią sprawiedliwego porządku społecznego	średnia	2
PS jest konieczna ze względu na powszechne i pełne obywatelstwo oraz integrację w społeczeństwie obywateli	słaba	1
PS jest wymogiem humanitaryzmu, wymaga jej imperatyw pomocy dla potrzebujących i ochrony słabszych przed wyzyskiem	słaba	1
		8

Źródła: opracowanie własne.

duje się poniżej minimum wymaganego do wzięcia pod uwagę w rozstrzygnięciu sporu, pozostaje zestawienie najsilniejszych elementów stanowiska krytycznego (wolność i efektywność) i najsilniejszych elementów stanowiska afirmacyjnego (efektywność i sprawiedliwość). Zakładając, że krytyka polityki społecznej z perspektywy wolności i jej sprawiedliwościowa afirmacja są równie przekonujące, rozstrzygnięcie zależy od tego, której z wartości przypiszemy większą wagę, od czego się jednak na razie powstrzymam. Pozostaje więc rozstrzygnięcie sporu na gruncie efektywności. Tu bowiem mamy przynajmniej jednorodność na poziomie wartości. Jak pamiętamy efektywność może być różnie rozumiana i najczęściej sprowadza się ją do dobrobytu mierzonego poziomem PKB na głowę lub bardziej rozbudowanymi indeksami jakości życia. Negatywny wpływ polityki społecznej na ogólny poziom dobrobytu jest tu głównym argumentem krytyka. Z kolei w efektywnościowym stanowisku afirmacyjnym uzasadnia się konieczność polityki społecznej tym, że na niektóre dobra w ogóle nie ma rynków, a część rzeczywistych rynków może być mniej lub bardziej nieefektywna w alokacji zasobów, czyli rynkowa podaż przynajmniej niektórych dóbr i usług będzie zbyt mała lub zbyt duża w stosunku do popytu.

Jak widzieliśmy w trzecim rozdziale wpływ negatywny polityki społecznej na dobrobyt w przynajmniej niektórych analizach empirycznych został potwierdzony (można się tu posiłkować dodatkowo hipotezą sztywnego rynku pracy), a jej jakikolwiek wpływ na szerzej rozumianą jakość życia potwierdzony raczej nie został. Są więc pewne podstawy do twierdzenia, że z empirycznego punktu widzenia wpływ polityki społecznej na agregatowe wskaźniki dobrobytu może być ujemny. Można te wątpliwości rozstrzygać na podstawie metaanalizy, co usiłowałem uczynić, ale gdy pozostaniemy na poziomie pojedynczych analiz, sytuacja będzie się przedstawiała właśnie tak.

Z kolei hipotezy o nieefektywności rynku mają głównie teoretyczne podstawy (starsza teoria dóbr publicznych i efektów zewnętrznych, nowsza teoria niedoskonałości informacji), mniej jest badań, które nadawałyby się do podsumowań i całościowej oceny w tym względzie. Wynika to głównie z braku jednego dobrze dającego się zoperacjonalizować wskaźnika sumarycznej nieefektywności różnych rynków. Mamy więc z jednej strony częściowe potwierdzenie empiryczne stanowiska krytycznego i dość przekonujące teoretyczne uzasadnienie stanowiska afirmacyjnego, gdy dyskusja

ograniczona jest do zagadnień związanych z efektywnością. Co razem nie daje wyraźnej przewagi żadnemu ze stanowisk, o ile nie przypiszemy większej wagi do częściowych potwierdzeń empirycznych.

Czas już na rozwiązywanie problemu rozstrzygalności z uwzględnieniem wag aksjologicznych. Mamy dwie opcje: większa waga dla wolności lub większa waga dla sprawiedliwości społecznej. Czy liberał ceniący wolność uzna uczciwie, że wygrało stanowisko krytyczne, a socjaldemokrata preferujący sprawiedliwość przyzna laur zwycięstwa stanowisku afirmacyjnemu? Dla obu decydująca będzie więc jakość krytyki lub afirmacji zgodnej z ich aksjologicznymi preferencjami. W przypadku racjonalnego liberała oznacza to, że jeżeli krytyka wolnościowa polityki społecznej będzie przekonująca, wygrywa stanowisko krytyczne. Próbowałem pokazać różne sposoby podważania krytyki polityki społecznej z perspektywy wolności, więc przynajmniej na podstawie liczby kontrargumentów można sądzić, że nie dla wszystkich jest ona przekonująca. Można więc twierdzić, że tylko z częścią wolności polityka społeczna może popadać czasami w sprzeczność, a nawet w takich wypadkach da się uzasadnić jej pierwszeństwo ochroną innych rodzajów wolności. Przewidywania, że rozbudowana polityka społeczna doprowadzi do totalitaryzmu nie zostały potwierdzone empirycznie. Nie widać też wyraźnych negatywnych korelacji między poziomem finansowania i hojnością świadczeń społecznych a demokracją, wolnością mediów czy wskaźnikami wolności gospodarczej. Nie jest też prawdą, że polityka społeczna i odpowiadające jej prawa pracownicze i socjalne gwarantowane przez państwo widniały głównie na sztandarach komunistów, faszystów czy innych skrajnych i antydemokratycznych sił politycznych. Wszystko to sprawia, że racjonalny liberał niekoniecznie zmuszony będzie przyznać, że wygrywa stanowisko krytyczne. Dlatego też zapewne wśród architektów współczesnych systemów polityki społecznej byli też przedstawiciele tego nurtu filozofii politycznej.

Z kolei racjonalny socjaldemokrata przypisujący dużą wagę do sprawiedliwości społecznej przyzna wygraną stanowisku afirmacyjnemu w zależności od tego, na ile będzie przekonująca argumentacja, że państwowa polityka społeczna wyraża tę wartość i jej sprzyja. I tu jednak pojawia się wiele wątpliwości, więc nawet w takim przypadku nie jest przesądzona wygrana stanowiska afirmacyjnego. Sama w sobie równość nie jest wartością autoteliczną, można postulować równość w różnych wymiarach i oczeki-

wać wyrównywania nierówności do różnego poziomu, a teorii sprawiedliwości dystrybucyjnej jest wiele (w tym takie, które uznają nierówności będące wynikiem działania mechanizmu rynkowego za usprawiedliwione). Zwolennicy teorii o nastawieniu redystrybucyjnym bywają też krytykami polityki społecznej jako instrumentu, który jest za słaby wobec wymogów sprawiedliwości czy nawet utrwała i pogłębia zastane nierówności. Z empirycznego punktu widzenia trudno jednak zaprzeczyć dowodom, że państwowa polityka społeczna przyczynia się do ograniczenia ubóstwa i nierówności przynajmniej w wymiarze dochodowym.

W przypadku wolności można próbować dowodzić, że brak polityki społecznej mógłby przyczynić się do wzrostu jej poziomu (przynajmniej niektórzy mieliby więcej pieniędzy i własności do rozdysponowania, ale nie wiadomo, czy nie przyczyniłoby się to do ograniczenia wolności innych), trudno jednak przyjąć, że to samo dotyczyłoby również sprawiedliwości (o ile nie uznamy, że każdy wynik działania wolnego rynku jest sprawiedliwy). Wydaje się więc, że racjonalny socjaldemokrata ma nieco mniej wątpliwości w przyznaniu, że stanowisko afirmacyjne mimo kontrargumentów powinno zostać uznane za zwycięskie w porównaniu z wątpliwościami racjonalnego liberała w stosunku do krytyki wolnościowej. Inaczej mówiąc, racjonalny liberał ma nieco mniej powodów wolnościowych żeby sprzeciwiać się polityce społecznej, niż socjaldemokrata powodów sprawiedliwościowych, żeby ją popierać. Niezależnie od tego, każda uzasadniona wątpliwość, że polityka społeczna szkodzi wolności może ją dyskwalifikować przy dużej wadze dla tej wartości. Podobnie, każda uzasadniona wątpliwość, że polityka społeczna w ogóle nie wspiera sprawiedliwości lub wspiera ją dużo gorzej niż alternatywne wobec niej rozwiązania, dyskwalifikuje ją tym bardziej, im większą wagę ma dla nas sprawiedliwość.

Reasumując, na gruncie efektywnościowym spór trudno rozstrzygnąć, a przyjęcie równych wag aksjologicznych daje niewielką przewagę stanowisku afirmacyjnemu, pod warunkiem, że zgodzimy się na to, że wątpliwości wzbudzone przez wolnościową krytykę są większe niż te, które podnosi się przeciwko sprawiedliwościowej afirmacji polityki społecznej. Im większa będzie waga dla wolności, tym większe prawdopodobieństwo, że przewaga ta zmniejszy się do zera, a następnie uzyska ją stanowisko krytyczne.

Konkluzje ogólniejszej natury

Na koniec rozważę kilka konsekwencji aplikacyjnych wyników, jakie uzyskałem dzięki tej pracy. Po pierwsze, wiele zagadnień filozoficzno-teoretycznych, o których piszę jest nowa dla polskiej nauki o polityce społecznej. Nowość ta wynika głównie z tego powodu, że praca Jolanty Supińskiej o dylematach aksjologicznych, instrumentalnych oraz konstrukcyjnych (1991) czy artykuł Józefiny Hryniewicz o dylematach sprawiedliwości (1985) nie miały kontynuatorów i nie powstała polska szkoła filozofii i teorii polityki społecznej, nawiązująca do rozwijającej się wielowątkowej dyskusji, jaką toczono przynajmniej na gruncie anglosaskim z rosnącą intensywnością od co najmniej lat 70. Upadek ustrojów komunistycznych w Europie nadał jej nowy impet, gdyż powróciły stare pytania o alternatywy dla wolnorynkowego kapitalizmu, którego ideologia i uzasadnienia święciły triumfy, a także o jego możliwe zróżnicowanie (modele). Mam więc nadzieję, że moja książka będzie małym krokiem ku przełamaniu impasu filozoficzno-teoretycznego w ramach nauki o polityce społecznej, w szczególności zaś wzbudzi dyskusję nad tym, co Tadeusz Szumlicz uznaje za jedną z jej głównych funkcji (1994, s. 11, 30), a Albert Weale – za sedno jej teorii politycznej, czyli nad uzasadnieniem polityki społecznej jako pewnych idei i praktyk instytucjonalnych.

Po drugie, wiele z dyskusji, o jakich wspominałem w tej książce, inspirowało i nadal inspiruje do prowadzenia lokalnych, krajowych i międzynarodowych badań. Odwoływałem się do wyników niektórych z nich i proponowałem pewne innowacje, a biorąc pod uwagę luki w tym względzie, powstające wciąż nowe międzynarodowe bazy danych i rozwój metodologii ilościowych i jakościowych oraz presję na metaanalizy, z pewnością nie powiedziano w tym względzie ostatniego słowa. Można prowadzić badania empiryczne bez łączenia ich z teorią i bez aspiracji ewaluacyjnych, ale najbardziej interesujące jest poszukiwanie niebanalnych, acz uzasadnionych hipotez teoretycznych, istotnych dla oceny sprawności polityki społecznej i poddawanie ich testowaniu, o ile postpozytywistyczny paradygmat praktycznych nauk społecznych nadal uznajemy za ważny.

Po trzecie, ukazana przeze mnie złożoność wydawałoby się prostego sporu o państwową politykę społeczną powinna zmniejszyć nasze nadzieje, że za pomocą zróżnicowanej filozoficznie i metodologicznie racjonalnej

analizy uda się rozstrzygnąć podstawowe dylematy o charakterze politycznym, np. jaki model polityki społecznej mamy realizować w Polsce czy w UE. W zapewne dominującym jeszcze paradygmacie pracy naukowej istotne jest stawianie niebanalnych hipotez i ich testowanie, przez co rozwija się i komplikuje zarówno teoria, jak i metodologia. Rola ekspertów od reform społecznych polega na tłumaczeniu osiągnięć tak rozumianej nauki na projekty instytucjonalnych innowacji, w tym procesie muszą oni pominąć liczne wątpliwości, które dla naukowców są zasadniczym bodźcem i inspiracją do prowadzenia badań.

Po czwarte, dydaktyka do polityki społecznej, rozumianej jako zawód związany z tworzeniem, przetwarzaniem i stosowaniem wiedzy w tym zakresie, od niedawna stała się ponownie kierunkiem na licencjackich i magisterskich studiach wyższych. Stawia to przed całym środowiskiem polityków społecznych jako dydaktyków problem niedorozwoju teorii polityki społecznej, traktowanej jako złożona, ale jednak całość. Moja praca to jeden z małych kroków, który ma wspomóc proces myślenia zarówno o dydaktyce przedmiotu pod nazwą „teoria polityki społecznej”, jak i o kształtowaniu programów dydaktycznych całych studiów, które byłyby spójne z metarefleksją teoretyczną.¹

Po piąte, dla praktycznie nastawionych poszukiwań polskiego modelu polityki społecznej konsekwencje przytoczonych dyskusji wydają się proste. Biegun prawie całkowitej etatyzacji został osiągnięty w okresie PRL, więc zachodnia krytyka państwowej polityki społecznej trafiła na bardzo podatny grunt. Rozpoczął się długi proces wysiłków reformatorskich – ambiwalentnie ocenianych przez środowisko naukowe – o charakterze usamodzielniania (z rosnącym naciskiem na poprawianie jakości usług) i prywatyzowania ze wspieraniem współdziału trzeciego sektora w niektórych dziedzinach polityki społecznej oraz postępującym zmniejszaniem wysokości i dostępności przynajmniej niektórych świadczeń pieniężnych. Odpowiedź III RP na pytanie, ile ma być państwa w polityce społecznej i jakie ma ono być, była więc w dużym uproszczeniu następująca – mniej państwa, a jeżeli już, to tańsze i bardziej sprawne, poza tym decentralizacja w kierunku samorządów i nacisk na współpracę z innymi sektorami, a także więcej i silniejszych bodźców do pracy. Wpływ tych reform na osiąganie przez pol-

¹ Więcej na ten temat napisałem w referacie „Teoria polityki społecznej i dydaktyka akademicka” (Szarfenberg, 2007b).

ską politykę społeczną jej głównych celów trudny jest do oszacowania, co najlepiej pokazują kontrowersje dotyczące nawet tego, czy w Polsce wzrosło czy nie wzrosło ubóstwo po 1989 roku (Kot, 2006).

Po szóste, można zastanawiać się, do jakich konkluzji w sporze o państwową politykę społeczną doszła międzynarodowa społeczność ekspertów i polityków. Jest raczej jasne, że większość z nich uznała konieczność reform i z mniejszą lub większą determinacją są one przeprowadzane, a główna ich interpretacja uznaje, że na różne sposoby ograniczają one to, co zbudowano wcześniej – hipoteza *retrenchment*². Czy oznacza to, że w praktyce wygrało stanowisko krytyczne? Zapewne tak, ale najprawdopodobniej niewielką rolę w tym względzie odegrała racjonalna dyskusja w kształcie przedstawionym w tej książce.

² Podawana w wątpliwość przez Francisa G. Castlesa (2004) na podstawie porównawczej analizy trendów wydatków społecznych i raczej potwierdzana przez Jamesa P. Allana i Lyle’a Scruggsa (2004) przy zastosowaniu wskaźników hojności kilku głównych świadczeń pieniężnych. Interesująca dyskusja metodologiczna o wykorzystywanych w tym kontekście miarach polityki społecznej przedstawiona została przez Stefana Kühnera (2007). Zastosowanie metody zbiorów rozmytych do raczej negatywnej weryfikacji hipotezy o radykalnej zmianie *welfare state* w kierunku *workfare state* prezentuje Barbara Vis (2007).

A N E K S

Definicje polityki społecznej

W poniższej tabeli nie uwzględniłem definicji polityki społecznej jako nauki, ze względu na tę decyzję nie znalazło się w niej m.in. określenie Konstantego Krzeczковского: „Definicja polityki społecznej jako nauki polega na ustaleniu, że bada ona zmiany, zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności grup społecznych oraz ciał publicznych i szuka sposobów najbardziej celowego przeprowadzenia tych zmian” (1984, s. 50). Na tej podstawie można jednak wywnioskować, że definicja polityki społecznej jako praktyki byłaby następująca: „celowa działalność grup społecznych oraz ciał publicznych nastawiona na zmiany struktury społecznej”. Brak definicji Krzeczковского nie jest zbyt dotkliwy, ponieważ jego sposób myślenia odnajdujemy w ujęciu Olędzkiego.

Tabela 19. Definicje polityki społecznej w trzech obszarach językowych

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
O b s z a r n i e m i e c k o j ę z y c z n y	
A. Wagner 1891	„Przez politykę społeczną rozumiemy ogólnie taką politykę państwa, która za pomocą ustawodawstwa i administracji zwalcza niedomagania w dziedzinie procesu dystrybucji” (za: Kleinhenz, 1970, s. 31)
W. Sombart 1897	„Przez politykę społeczną rozumiemy takie środki polityki gospodarczej, które mają na celu lub pociągają za sobą zachowanie, wspieranie lub tłumienie pewnego systemu gospodarczego lub jego części” (za: Kleinhenz, 1970, s. 31)
L. von Bortkiewicz 1899	Polityka społeczna „jako wyrażone w ustawodawstwie i administracji stanowisko państwa wobec sprzeczności (antagonizmów) społecznych” (za: Kleinhenz, 1970, s. 31)
R. van der Borcht 1904	„Polityka społeczna w ogólnym znaczeniu tego określenia jest całością środków mających na celu wspieranie dobra wspólnego poprzez wpływ na stosunki klas społecznych należących do wspólnoty” (za: Kleinhenz, 1970, s. 32)
O. von Zwindeneck-Südenhorst 1911	Polityka społeczna „jako polityka skierowana na zabezpieczenie trwałego osiągnięcia celów społecznych” (za: Kleinhenz, 1970, s. 34)
L. Heyde 1920	„Polityka społeczna jest kompleksem wysiłków i środków, których pierwotnym celem jest dążenie do wpływu na wzajemne stosunki między pozycjami i klasami oraz między nimi i władzami państwowymi zgodnie z wyobrażeniami wartości” (za: Kleinhenz, 1970, s. 32), „Miernikiem będzie tu głównie pojęcie sprawiedliwości” (za: Daszyńska-Golińska, 1933, s. 2)
L. von Wiese 1921	Polityka społeczna jako „obszar działania państwa (lub podobnej do państwowej władzy publicznej) wobec klas społecznych”, które „istotą jest dążenie do równowagi między wymogami etycznymi (szczególnie ze strony sprawiedliwości) i politycznymi roszczeniami władzy” (za: Kleinhenz, 1970, s. 31)
G. von Mayr 1921	Pojęcie polityki społecznej „zasadniczo powinno być ograniczone do interwencji władzy publicznej” i wtedy obejmuje „celowy wpływ władzy publicznej na kształtowanie położenia różnych warstw społecznych” w szczególności wpływ publiczny „w interesie warstw potrzebujących ochrony” (za: Kleinhenz, 1970, s. 31-32)
L. Spindler 1922	Polityka społeczna jako „suma środków... poprzez które władza publiczno-prawna interweniuje – uwzględniając punkt widzenia całości – na korzyść klasy pracobiorców w stosunkach pracy lub w obszarach bezpośrednio z nimi związanych” (za: Kleinhenz, 1970, s. 29)

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
O b s z a r n i e m i e c k o j ę z y c z n y	
A. Amonn 1924	Polityka społeczna jako „polityczne wysiłki i środki, których istota określona jest szczególnie przez słuzenie utrzymaniu i wzmocnieniu <i>wewnętrznych, materialnych</i> powiązań w społeczeństwie” (za: Kleinhenz, 1970, s. 34)
A. Greulich 1924	Celem polityki społecznej jest „dopomóc człowiekowi pracy, aby wydobyl się z niegodnego stanowiska, jakie zajmuje w życiu gospodarczym i zdobył prawa godności ludzkiej, przestał być rzeczą, a stał się indywidualnością. Najliczniejszej warstwie społecznej dać należy warunki istnienia i godności ludzkiej” (za: Daszyńska-Golińska, 1933, s. 1)
A. Weddingen 1930, 1967	Polityka społeczna jako „ogół środków skierowanych na urzeczywistnienie celów społecznych, a także wpływ na wzajemne stosunki między grupami społecznymi” lub jako „polityka mająca na celu integrację grup społecznych w społeczeństwo jako całość” (Kleinhenz, 1970, s. 35)
E. Günther 1930	„Polityka społeczna jest działaniem w interesie ogółu (polityka) poprzez wpływanie na [jego] część (społeczna),... polityka społeczna jest oddziaływaniem na część lub ze strony części w celu osiągnięcia harmonii, mocy i zdrowia całości” (za: Kleinhenz, 1970, s. 35)
A. Weber 1931	„Polityka społeczna jest ogółem środków i instytucji, które w interesie społeczeństwa i jedności wspólnoty powinny wspierać wolność i godność ludzi pracy w połączeniu z trwałą poprawą ich stosunku do świata towarów” (za: Kleinhenz, 1970, s. 38)
F. Lütge 1932	Polityka społeczna jako „całość środków, których sensem i zadaniem jest regulowanie stosunków między grupami społecznymi i między nimi a całością, jak również stosunku całości do grup społecznych według systemowego stosowania jednolitych podstawowych idei socjalnych” (za: Kleinhenz, 1970, s. 32-33)
K.C. Thalheim 1934	Polityka społeczna jako „środki i wysiłki, które powinny chronić równowagę społeczną poprzez wpływanie na społeczną organizację narodu i wzajemne stosunki należących doń grup społecznych oraz na ich relacje do całości narodu i państwa” (za: Kleinhenz, 1970, s. 35)
A.L.H. Geck 1950	Polityka społeczna jako „z jednej strony polityka porządku społecznego..., z drugiej strony polityka dobrobytu społecznego [czyli taka, która „chce osiągać i utrzymywać pomyślność całości społecznej”] w myśl dobra ogółu... Polityka porządku życia zbiorowego ludzi” (za: Kleinhenz, 1970, s. 35-36)

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
O b s z a r n i e m i e c k o j ę z y c z n y	
G. Albrecht 1955	Polityka społeczna jako „ogół instrumentów związanych z władzą (w nowszych czasach przede wszystkim państwową) dla ochrony tych grup społeczno-ekonomicznych, które wskutek swojej zależności ekonomicznej są szczególnie narażone na szkody, krzywdy, niebezpieczeństwa i kłopoty, w celu zabezpieczenia pokoju społecznego i przez to trwania i rozwoju narodu oraz państwa” (za: Kleinhenz, 1970, s. 30)
S. Wendt 1959	„Porządek życia zbiorowego jako spójność społeczna całości stał się przedmiotem i celem polityki społecznej” (za: Kleinhenz, 1970, s. 36)
O. Neuloh (kontynuator idei O. von Zwiedineck- Südenhorsta) 1961	Polityka społeczna jako „działanie skierowane na porządek społeczny i procesy uspołecznienia w celu zabezpieczenia (<i>Sicherung</i>) trwałego osiągnięcia celów społecznych” (za: Kleinhenz, 1970, s. 35)
I. Nachsen 1961	„Praktyczna polityka społeczna przedstawia się jako ogół tych wszystkich środków, których bezpośrednim celem jest chronienie i wspieranie zagrożonych socjalnie warstw społecznych oraz przez to zapobieganie lub łagodzenie zaburzeń i konfliktów w przebiegu procesów społecznych” (za: Kleinhenz, 1970, s. 39)
L. Nelson 1964	Polityka społeczna „to ogół tych wszystkich środków należących do przymusu prawnego, które dotyczą dystrybucji własności w społeczeństwie” (za: Kleinhenz, 1970, s. 31)
O. Kraus 1964	„Podczas gdy polityka socjalna (<i>Sozialpolitik</i>) ma za przedmiot godne warunki pracy (prawo pracy) i ochronę dochodów (zabezpieczenie społeczne) grup społecznych, polityka społeczna (<i>Gesellschaftspolitik</i>) zmierza do uporządkowania procesu społecznego, co umożliwiał mu samodzielne spełnianie funkcji realizowania dobra ogółu w stosunku do społeczeństwa i jego poszczególnych grup” (za: Kleinhenz, 1970, s. 36)
H. Lampert 1998	Praktyczna polityka społeczna jako „takie działanie polityczne, które zmierza po pierwsze, do poprawy gospodarczej i społecznej pozycji większości osób słabych absolutnie lub relatywnie pod względem gospodarczym i/lub społecznym, poprzez zastosowanie środków uważanych za odpowiednie w imię podstawowych celów społecznych i socjalnych (swobodny rozwój osobowości, bezpieczeństwo socjalne, sprawiedliwość socjalna, równe traktowanie), ku którym zdąża społeczeństwo i po drugie, [zmierza] do zapobiegania występowaniu gospodarczych i/lub społecznych słabości wraz z ryzykami zagrażającymi egzystencji” (1998, s. 4)

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
O b s z a r a n g l o j ę z y c z n y	
A. Macbeath 1957	„Polityki społeczne dotyczą właściwego uporządkowania sieci relacji między mężczyznami i kobietami żyjącymi razem w społeczeństwach lub zasad, które powinny rządzić działalnością jednostek i grup dopóki wpływa ona na życie i interesy innych ludzi” (Gil, 1992, s. 8)
W. Hagenbuch 1958	„...naczelnym motywem polityki społecznej jest pragnienie zapewnienia każdemu członkowi wspólnoty pewnych minimalnych standardów i pewnych możliwości” (za: Titmuss, 1977, s. 29)
E. M. Burns 1961	„Zorganizowane wysiłki społeczeństwa, aby zaspokoić możliwe do zidentyfikowania potrzeby osobiste grup lub jednostek lub rozwiązywać ich społeczne problemy” (za: Gil, 1992, s. 5)
F. Lafitte 1962	„...polityka społeczna jest próbą sterowania życiem społeczeństwa w takim kierunku, w którym nie podążałoby ono zostawione samemu sobie”, (za: Titmuss, 1977, s. 30)
J. A. Ponsioen 1962	„Polityka jest trwałą i przemyślaną działalnością skierowaną na odległe cele lub ideały, która urzeczywistnia się odpowiednio do warunków, możliwości, oporu, sił stymulujących i sił przeciwnych”, a polityka społeczna (<i>social welfare policy</i>) to „polityka mająca na celu reformowanie społeczeństwa, aby wyeliminować słabości jednostek lub grup w społeczeństwie. Stopniowo realizując się pomaga słabym ludziom, zapobiega słabościom, konstruuje lub poprawia dobre sytuacje” (za: Gil, 1992, s. 8)
K. E. Boulding 1967	„...celem polityki społecznej jest budowanie tożsamości osoby w ramach pewnej wspólnoty, z którą jest związana... polityka społeczna jest tym, co jest skupione w instytucjach tworzących integrację i przeciwdziałających alienacji” (za: Gil, 1992, s. 6); Polityka społeczna jako „te aspekty życia społecznego, które charakteryzują jednostronne transfery uzasadniane statusem lub prawomocnością, tożsamością lub wspólnotą, a nie wymiana, w wyniku której <i>quid</i> otrzymuje się za <i>quo</i> ” (za: Rein 1970, s. 13)
T. H. Marshall 1967, 1970	Polityka społeczna „...oznacza politykę rządów dotyczącą działania mającego bezpośredni wpływ na dobrobyt obywateli przez dostarczanie im usług lub dochodu” (1967, s. 7); „Jest wiele sposobów klasyfikowania celów polityki społecznej, ale najwygodniejszym dla naszych obecnych zamierzeń jest odróżnienie trzech typów, które możemy nazwać eliminacją ubóstwa, maksymalizacją dobrobytu i osiągnięciem równości” (1970, s. 169)
M. Rein 1970	„...polityka społeczna jako planowanie w odniesieniu do społecznych efektów zewnętrznych, redystrybucji, sprawiedliwego podziału świadczeń (<i>benefits</i>) społecznych, a szczególnie usług społecznych” (1970, s. 5)

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
O b s z a r a n g l o j ę z y c z n y	
H. E. Freeman, C. C. Sherwood 1970	„Badania polityki społecznej oznaczają zastosowanie metod i wyników badań społecznych w rozwijaniu i dokonywaniu wysiłków wspólnotowych, aby poprawić społeczne i fizyczne środowiska członków wspólnoty i polepszać ich psychiczne i fizyczne życie”. „W abstrakcyjnym sensie <i>polityka społeczna jest zasadą</i>, za pomocą której członkowie dużych organizacji i jednostek politycznych kolektywnie poszukują trwałych rozwiązań problemów, które ich dotyczą... <i>Widziana jako wytwór</i>, polityka społeczna składa się z wniosków, do jakich doszły osoby zainteresowane polepszaniem warunków wspólnotowych i życia społecznego, a także naprawą dewiacji i społecznej dezorganizacji. Często ten wytwór ma formę dokumentu... ...<i>polityka społeczna jest podstawowym procesem</i>, przez który trwale organizacje utrzymują stabilność i w tym samym czasie poszukują sposobów poprawy warunków dla swoich członków... polityki społeczne... ciągle są modyfikowane w obliczu zmian warunków i wartości... <i>Jako ramy (framework) działania</i> polityka społeczna jest jednocześnie wytworem i procesem. Zakłada osiągalność dobrze określonej polityki, która ma być realizowana w kontekście potencjalnych zmian wartości, struktur i warunków życia grup, których dotyczy” (1970, s. 2–3) (podkr. – R. Sz.)
Ch. I. Schotland 1973	„Polityka społeczna jest deklaracją (<i>statement</i>) dotyczącą społecznego celu i strategii lub uporządkowanym działaniem dotyczącym stosunków między ludźmi, wzajemnych relacji między ludźmi i ich rządem, stosunków między rządami, wliczając w to akty prawne, decyzje sądowe, decyzje administracyjne i najważniejsze zwyczaje (<i>mores</i>)” (za: Gil, 1992, s. 5)
H. J. Gans 1975	„Przez <i>politykę społeczną</i> rozumiem każdą propozycję przemyslanej aktywności, która ma wpływać na działanie społeczeństwa lub którejś z jego części... Właściwie mówiąc przymiotnik społeczny nie jest konieczny, gdyż którakolwiek z polityk oddziałująca na więcej niż jedną osobę jest społeczna... Charakterystyczną cechą polityki społecznej jest jej skierowanie na coś, co można nazwać programową racjonalnością; stara się ona osiągać rzeczywiste cele poprzez programy instrumentalnych działań, których skuteczność może być udowodniona logicznie lub empirycznie. Z drugiej strony aktywność polityczna ze swej istoty akcentuje racjonalność polityczną, gdzie priorytet mają cele polityczne takie jak utrzymanie partii u władzy...” (1975, s. 4–5)
D. V. Donnison 1975	„Wyróżniającym politykę jako »społeczną« jest... fakt, że zajmuje się ona dystrybucją zasobów, możliwości i szans życiowych między różne grupy i kategorie ludzi... i w konsekwencji... stosunkami między grupami w społeczeństwie, ich pozycją i szacunkiem dla siebie, ich władzą i dostępem do szerszych możliwości społecznych” (Baldock, Manning, Miller i Vickerstaff, 1999, s. 4–5)

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
O b s z a r a n g l o j ę z y c z n y	
P. Townsend 1975	„Najlepiej sobie wyobrazić politykę społeczną jako rodzaj projektu zarządzania społeczeństwem dla celów społecznych: można ją zdefiniować jako <i>ukryte, jak i wyrażone racjonalne podstawy, przez które instytucje i grupy społeczne są wykorzystywane lub powoływane do życia, aby zapewnić społeczne trwanie i rozwój</i> . Innymi słowy polityka społeczna jest zinstytucjonalizowaną kontrolą usług, agend i organizacji, służącą utrzymywaniu lub zmieniaaniu struktury społecznej i wartości” (1976, s. 6)
B. Rodgers 1979	Polityka społeczna to „»kolektywne działanie na rzecz społecznego dobrobytu«” (1979, s. 6)
C. Jones 1985	„Polityka społeczna stanowi próbę ingerowania i – w odniesieniu do niektórych kryteriów – »poprawiania« czy korygowania porządku społecznego” (Levin, 1997, s. 25)
T. Skocpol, E. Amenta 1986	Polityki społeczne to „»działania państwa wpływające na społeczny status i szanse życiowe grup, rodzin i jednostek«...” (1986, s. 132)
D. G. Gil 1992	„Polityki społeczne są przewodnimi zasadami sposobów życia, motywowanymi przez podstawowe i uświadomione ludzkie potrzeby. Są one wywodzone przez ludzi ze struktur, dynamiki i wartości ich sposobów życia i służą do ich podtrzymania lub zmiany. Polityki społeczne zwykle są, ale nie muszą być skodyfikowane jako instrumenty formalne i legalne. Wszystkie istniejące w danym społeczeństwie i w danym czasie polityki społeczne konstytuują wzajemnie powiązany, mimo to niekoniecznie wewnętrznie spójny system polityk społecznych. Polityki społeczne działają poprzez następujące zasadnicze procesy instytucjonalne i ich wielowymiarowe interakcje: rozwój, zarządzanie i konserwacja naturalnych i stworzonych przez człowieka zasobów; organizacja pracy i produkcji materialnych i niematerialnych dóbr i usług podtrzymujących i polepszających życie; wymiana i dystrybucja podtrzymujących i polepszających życie dóbr i usług oraz społecznych, obywatelskich i politycznych praw i obowiązków; rządzenie i jego uprawnomocnienie; reprodukcja, socjalizacja i kontrola społeczna. Poprzez działania i interakcje między tymi zasadniczymi procesami instytucjonalnymi polityki społeczne kształtują następujące powiązane zmienne wynikowe sposobów życia: warunki życia jednostek, grup i klas; władzę jednostek, grup i klas; naturę i jakość stosunków między jednostkami, grupami i klasami; ogólną jakość życia” (za: Gil 1992, s. 24–25)
M. Kleinman, D. Piachaud 1993	Polityka społeczna to „interwencje rządu zaprojektowane, aby wpływać na zachowania indywidualne lub na dysponowanie zasobami lub na system gospodarczy w celu kształtowania społeczeństwa w pewien sposób” (za: Levin, 1997, s. 25)

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
O b s z a r a n g l o j ę z y c z n y	
P. Spicker 1995	Polityka społeczna to „nauka o usługach społecznych (<i>social services</i>) [„za- bezpieczenie społeczne, mieszkalnictwo, zdrowie, praca socjalna i eduka- cja”] i państwie opiekuńczym (<i>welfare state</i>)” (1995, s. 272); „Polityka strukturalna: polityka, której intencją jest utrzymywanie lub zmiana wzorów stosunków społecznych. Określana czasem jako »polity- ka społeczna«” (1995, s. 273)
R. B. Dear 1995	„Polityki społeczne są tymi zasadami, procedurami, kierunkami działania ustanowionymi w ustawodawstwie, w prawie administracyjnym i w prze- pisach urzędowych, które wpływają na społeczną pomyślność (<i>well-being</i>) ludzi” (1999, s. 2227)
R. L. Barker 1999	„Działania i zasady społeczeństwa, które kierują sposobem jego interwe- niowania i regulowania stosunków między jednostkami, grupami, spo- łecznościami i instytucjami społecznymi. Te zasady i działania są rezul- tatem wartości i zwyczajów społecznych i w dużej mierze określają podział zasobów i poziom pomyślności członków społeczeństwa... poli- tyka społeczna składa się z planów i programów... wykonywanych przez rząd, organizacje dobrowolne i ludzi w ogóle... [oraz] poglądów społecz- nych, których rezultatem są społeczne nagrody i ograniczenia” (1999, s. 452)
1999	Polityka społeczna to „przemyślana interwencja państwa polegająca na re- dystrybucji zasobów wśród jego obywateli, aby osiągnąć dobrobyt” (Bal- dock i in. 1999, s. xxi)
S. Miller 1999	Polityka społeczna to „zasady i praktyka działalności państwa – włączając w to politykę państwa wobec prywatnych i dobrowolnych działań – zwią- zana z redystrybucją w celu osiągnięcia dobrobytu” (1999, s. 14)
G. Esping- -Andersen 1999, 1994	„Polityka społeczna oznacza publiczne zarządzanie społecznymi ryzyka- mi” (1999, s. 36), a jej główne cele to „łagodzenie nierówności i ubóstwa, zmniejszanie społecznego ryzyka i optymalizacja dystrybucji pomyślno- ści” (1994, s. 711)
J. Midgley 2000	„...termin polityka społeczna ... odnosi się do rzeczywistych polityk i pro- gramów rządów, które dotyczą dobrobytu ludzi” (1999, s. 4)
E. Amenta 2000	Polityka społeczna jako „odpowiedzi polityki państwowej na podstawo- we ryzyka społeczne (<i>societal</i>) dla zatrudnienia, dochodu i ekonomicznego bezpieczeństwa” (2000, s. 40)

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
O k r e ś l e n i a p o l s k i e	
A. Szymański 1925	„Przedmiotem polityki społecznej jest dobro warstwy pracy najemnej w ogóle, a w szczególności pracy fizycznej, lub inaczej, określenie właściwego stosunku między pracodawcami i pracobiorcami [...] polityka społeczna tym się różni od opieki społecznej, że ma do czynienia z masą, a nie z jednostkami, przede wszystkim ze zjawiskami pracy i pojęciem sprawiedliwości, a nie ze zjawiskiem ludzkiego życia, miłosierdzia i litości, oraz że częściej posługiwać się może przymusem” (1925, s. 1, 2)
W. Zawadzki 1927	Celem polityki społecznej jest podnoszenie „dobrobytu warstw pracujących przy umiarkowanej demokratyzacji stosunków społecznych oraz rozwoju ustawodawstwa socjalnego” (za: Rajkiewicz, 1984, s. 67)
Z. Daszyńska-Golińska 1933	„Naczelnym zadaniem polityki społecznej, podobnie jak wszelkiej polityki, jest postęp ogólnego dobrobytu. Służyć ona chce temu celowi, podnosząc dobrobyt [dalej także: „poziom moralny i umysłowy”] szerokich mas pracujących, przede wszystkim pracowników zależnych... Dokonuje się to za pośrednictwem reform... Reformy społeczne idą drogą ewolucji... Złobić muszą sobie drogę w poglądach i urabiać moralność społeczeństwa, aby były umiejętnie stosowane i wykonywane... Podmiotem, który te reformy nakazuje i nadzoruje ich wykonanie, ciałem normującym współżycie klas jest państwo... Polityka społeczna stwarza normy pracy i bytu dla pracowników żyjących w danym okresie czasu. Nie powinna wszakże zapominać o prawach dziedziczności” (1933, s. 5)
S. Rychliński 1938	„Polityka społeczna jest to więc naukowo usystematyzowany zbiór wskazań, jak usuwać a choćby łagodzić niesprawiedliwości i szkody płynące dla jednostki i społeczeństwa z ustroju pracy najemnej, oraz jak przeciwdziałać dalszemu narastaniu tych niesprawiedliwości i powstawaniu nowych szkód” ¹ (1976, s. 249)
S. Głabiński 1939	„Polityka społeczna ma na celu zapewnienie pokoju i zgody wśród warstw społecznych” (1939, s. 73)
A. Rajkiewicz 1960, 1975, 1998	„Polityka społeczna (zwana też polityką socjalną) to działalność państwa i innych podmiotów, kształtująca warunki pracy i bytu (warunki życia) ludności. Charakter, zakres, cele i metody polityki społecznej zależą od ustroju politycznego i poziomu rozwoju sił wytwórczych kraju” (za: IPS, s. 7); „Obecnie w praktyce dydaktycznej naszą politykę społeczną definiuje się jako celową działalność państwa i innych podmiotów w dziedzinie kształtowania warunków życia ludności i stosunków międzyludzkich, zmierzającą do optymalnego zaspokojenie potrzeb ludzkich zgodnie z zasadami

¹ Jest to przypadek pośredni między definicją polityki społecznej jako nauki a definicją polityki społecznej jako nienauki: polityka społeczna jest zbiorem wskazówek, a dopiero jedno z określeń tego zbioru dotyczy czynności związanych z nauką tj. naukowej systematyzacji. Zbiór wskazówek – nawet naukowo usystematyzowany – trudno nazwać nauką.

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
O k r e ś l e n i a p o l s k i e	
	socjalistycznego systemu wartości, uwzględniających współzależność między postępem społecznym a wzrostem gospodarczym" (1984, s. 71); Polityka społeczna jako ta „sfera działania państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)" (1998, s. 27)
K. Secomski 1967	„Celem polityki społecznej i planowania społecznego jest zapewnienie – w drodze bezpośredniego kształtowania i pośredniego oddziaływania – wszechstronności postępu społecznego, powszechności i równego dostępu do świadczeń socjalnych oraz stopniowania i optymalizacji tempa pożądaných zmian społecznych" (Rajkiewicz, 1984, s. 69); Polityka społeczna to „działalność państwa (i określonych organizacji), mająca na celu najbardziej efektywne użycie środków materialnych dla podniesienia poziomu życia ludności i rozbudowy urządzeń socjalnych, z finalnym założeniem stałego polepszania i korzystnych przemian w zakresie wszechstronnego zaspokojenia potrzeb indywidualnych i społecznych" (za: Szubert, 1970, s. 66)
J. Rosner 1972	Polityka społeczna jako działalność praktyczna jest narzędziem kształtowania przez państwo oraz organizacje społeczne warunków pracy i bytu, a także stosunków społecznych"; Polityka społeczna to „działalność państwa i organizacji społecznych w dziedzinie kształtowania warunków bytu i pracy zmierzająca do optymalnego zaspokojenia indywidualnych i społecznych potrzeb ludności, oparta na zasadzie socjalistycznego egalitaryzmu" (1972, s. 11, 19)
E. Rosset 1973	„Polityka społeczna – to system idei oraz działań zmierzających do polepszenia całokształtu warunków życiowych ludności. Określeniem skutecznych sposobów postępowania dla polityki społecznej zajmuje się dyscyplina praktyczna zwana nauką polityki społecznej [...] Polityce społecznej patronuje troska o człowieka w każdej fazie jego życia [...] W tym pochodzie ku wyższym formom życia szczególna rola przypada naukom humanistycznym i społecznym. Są to nauki, które wyznaczają łożysko postępowi jako procesowi mającemu służyć człowiekowi i społeczeństwu. Polityka społeczna i demografia stoją na straży postępu służącego tym wielkim celom" (1973, s. 126, 127, 141)
W. Szubert 1979	„Przez politykę społeczną rozumie się <i>celowe oddziaływanie państwa, związków zawodowych i innych organizacji na istniejący układ stosunków społecznych, zmierzające do poprawy warunków bytu i pracy szerokich warstw ludności, usuwania nierówności społecznych oraz podnoszenia kultury życia...</i> Zmierza ona [koncepcja polityki społecznej jako pewnej całości] do objęcia wspólną nazwą <i>tych wszystkich zakresów działania, których bezpośrednim celem jest zaspokajanie ważnych potrzeb szerokich warstw ludności...</i> Za podstawowy cel socjalistycznej polityki społecznej należy uznać... <i>zaspokajanie potrzeb ludzkich w tym szerokim zakresie, który decyduje o prosperowaniu jednostek, a przez to o prawidłowym rozwoju całego społeczeństwa</i>" (1979, s. 30, 34, 36)

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
O k r e ś l e n i a p o l s k i e	
J. Danecki 1980	„W ujęciu najszerszym rozumie się politykę społeczną jako umiejętność wyboru podstawowych celów rozwoju społecznego na bliższą i dalszą metę i ustalenia – zgodnie z nimi – kryteriów oceny bieżącej działalności publicznej. W węższych ujęciach polityka społeczna rozumiana jest jako działalność bezpośrednio organizująca poprawę warunków pracy i życia, lub też, jako sztuka regulowania stosunków społecznych w mniejszej i szerszej skali”. „Główną troską polityki społecznej było zawsze łagodzenie upośledzeń i napięć, wywoływanych przez funkcjonowanie mechanizmów ekonomicznych. Dzisiaj akcent przesuwają się na szeroko pojętą profilaktykę, na szukanie możliwości usuwania źródeł istniejących problemów społecznych i zapobieganie powstawaniu nowych.... polityki społecznej – rozumianej jako celowe organizowanie postępu społecznego...” (1984, s. 191, 194, 186) „Jako podstawowe zadanie polityki społecznej przyjmuje się zwykle w Polsce kształtowanie takich warunków życia zbiorowego, które sprzyjałyby w sposób możliwie optymalny realizacji trzech współzależnych celów społecznych: – powszechności dobrobytu pojętego szeroko, a nie tylko konsumpcyjnie; – rozwojowi i racjonalnemu spożytkowaniu społecznego zasobu zdolności i umiejętności; – takim formom współżycia, które dając pole do ekspresji dążeń indywidualnych ograniczają zarazem możliwość ich realizowania kosztem innych jednostek i zbiorowości” (1980, s. 51)
J. Szczepański 1981	„Polityka społeczna powstała jako metoda i teoria przewyżczania niedostatku, jako szukanie sprawiedliwości w społeczeństwie i zapewnienie warunków życia we względnym dobrobycie wszystkim obywatelom państwa bez względu na ich pozycję w społeczeństwie, poziom wykształcenia i wykonywany zawód. Była więc przede wszystkim działaniem na rzecz klas ekonomicznie słabszych; była dążeniem do stworzenia możliwości zaspokajania potrzeb, bez kwalifikowania tych potrzeb... bez wdawania się w rozróżnianie potrzeb rzeczywistych i pozornych. Zajmując się raczej klasami upośledzonymi miała do czynienia przede wszystkim z niezaspokojonymi potrzebami rzeczywistymi. Jej głównym zamierzeniem było rozwijać potrzeby rzeczywiste i stwarzać warunki ich zaspokajania... Proponowana tutaj koncepcja polityki społecznej... [która] zajmuje się sprawami bytowymi, konsumpcją wszystkich klas społecznych i zmierza przede wszystkim do regulowania procesu rozwoju potrzeb. Jest to zagadnienie podstawowe, a zadanie polega na tym, aby rozwój potrzeb utrzymać na poziomie potrzeb rzeczywistych, rozsądnie ograniczać powstawanie potrzeb otoczkowych i nie dopuszczać do rozwoju potrzeb pozornych... Polityka społeczna zmierzająca do kierowania procesem rozwoju potrzeb jest więc polityką społeczeństw o zaawansowanych gospodarkach, w których istnieją obiektywne możliwości zaspokajania potrzeb rzeczywistych i »życia godnego w umiarkowanym dobrobycie«...

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
O k r e ś l e n i a p o l s k i e	
	Zadaniem polityki społecznej i gospodarczej chcącej kierować rozwojem potrzeb będzie więc <i>tworzenie stylu życia</i> , sposobu życia, akceptowanego na podstawie wiedzy o życiu uzyskanej w systemie oświatowym... w systemie kształcenia ustawicznego..." (1981, s. 336, 337, 338)
M. Olędzki 1981	Definicja współczesnej polityki społecznej „jako zajmującej się <i>sterowaniem budową struktury społecznej socjalizmu</i> ”, przy czym „ <i>budowa socjalistycznej struktury społecznej</i> » oznacza w obecnych warunkach... celową działalność państwa i innych podmiotów społecznych zmierzającą do wywołania pożądanych zmian struktury społecznej... ogólnie określonych przez ideologię marksistowsko-leninowską, ale realizowanych stopniowo i kompleksowo przez planowy rozwój gospodarki narodowej i kształtowanie socjalistycznej nadbudowy”, a „... sterowanie jest wywoływaniem pożądanych zmian struktury” (1981, s. 238, 75–76, 238)
I. Sienko 1986	„Tak ujmowana polityka społeczna... bliska jest koncepcji sterowania procesami społecznymi... Jej celem praktycznym winno być zatem takie ułożenie warunków życia i pracy, w których człowiek mógłby harmonijnie realizować swoje osobiste cele i znajdować motywację do pracy na rzecz społeczeństwa. Polityka socjalna, skoncentrowana na rozdzielaniu świadczeń społecznych i dóbr nie jest w stanie tych celów zrealizować... W przeciwieństwie do tego cechą charakterystyczną szeroko pojętej polityki społecznej jest jej integratywny charakter, wyrażający się w takim sterowaniu procesami społecznymi, które zapewnia sprawne funkcjonowanie całych zbiorowości i przebieg procesów gospodarczych oraz określa jasno miejsce i rolę jednostki w społeczności, stwarza podstawy jej harmonijnego rozwoju psychospołecznego, co zapobiega zjawiskom dezintegracji i napięciom społecznym” (1986, s. 102–103)
S. Czajka 1986	„ <i>polityka społeczna jako działalność praktyczna</i> ... stanowi... szeroki zespół celowych i planowych działań państwa socjalistycznego i jego organów władzy... oraz organów administracji państwowej..., organizacji społecznych i zawodowych, instytucji wyspecjalizowanych w świadczeniach określonych usług społecznych oraz zakładów pracy zmierzających do: systematycznej poprawy warunków bytu i pracy społeczeństwa, usuwania i łagodzenia występujących nierówności społecznych, kształtowania prawidłowych stosunków międzyludzkich w życiu społecznym, a także eliminowania źródeł powstawania i przeciwdziałania przejawom patologii społecznej, przy użyciu dostępnych środków materialnych i instrumentów społecznych, optymalnie wykorzystanych i zastosowanych zgodnie z socjalistycznymi zasadami współżycia społecznego” (1986, s. 17)
J. Supińska 1991	„Pojęcie polityki społecznej można starać się sprecyzować, określając przedmiot, cele, środki i podmioty polityki społecznej... jej naczelné zadanie... obrona człowieka przed niezaspokojeniem jego potrzeb, początkowo naj-

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
O k r e ś l e n i a p o l s k i e	
	bardziej elementarnych, niezbędnych dla fizycznego przetrwania, a następnie także potrzeb rozwojowych, co prowadzi – w działalności pewnych instytucji i sił społecznych... do formułowania coraz bardziej przemyślanych i kompleksowych programów postępu społecznego...” Zasięgiem przedmiotowym polityki społecznej są „cztery wielkie sfery życia, a mianowicie: 1) pracy, 2) dobrobytu, 3) kultury społecznej i 4) ładu społecznego”, „...<i>differentia specifica</i> polityki społecznej... to, co wpływa znacząco na ewolucję i zaspokojenie potrzeb, to, co grozi przyjętej koncepcji postępu społecznego lub ją urealnia”. Podmioty polityki społecznej „używają środków prawnych, ekonomicznych, informacyjnych i kadrowych”. Cechą środków stosowanych przez politykę społeczną obok „nieodpłatnych świadczeń socjalnych” jest „...dążność do instytucjonalizacji, formalizacji i organizowania warunków życia dla całych zbiorowości”, „...polityka społeczna omalże bez przerwy zmierza do wpływania na ludzkie zachowania (bo zaspokajanie potrzeb łączy się z reguły z jakimiś zachowaniami)...” (1991, s. 7, 8, 9, 163)
B. Szatur-Jaworska, G. Firlit-Festnak 1994	Polityka społeczna to „Celowa działalność państwa i innych organizacji w dziedzinie kształtowania warunków życia i pracy ludności oraz stosunków społecznych, mająca na celu między innymi zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, zaspokojenie potrzeb wyższego rzędu, zapewnienie ładu społecznego” (1994, s. 3)
E. Wnuk-Lipiński 1996	„Szeroko rozumiana polityka społeczna może być określona jako nieustanne, zorganizowane i świadome działanie nakierowane na utrzymywanie względnej równowagi między dwiema wartościami: wolnością i równością”, „Polityka społeczna w najbardziej ogólnym sensie jest procesem redystrybucji dóbr i usług wedle pewnych normatywnych założeń (zwanym często »sprawiedliwością społeczną«), jest to proces wprowadzany przez te siły, które kontrolują priorytety takiej redystrybucji”, „Polityka społeczna rozumiana jako proces redystrybucji jest więc podejmowana w celu »korekcji« tych procesów gospodarczych i społecznych, które naruszają zespół wartości definiowanych jako sprawiedliwość społeczna [...] Proces redystrybucji oznacza w istocie tyle, realokacja dóbr i usług odbywa się na rzecz jednych grup społecznych kosztem innych grup społecznych” (1996, s. 62, 63)
B. Kańtoch, B. Szatur-Jaworska 1996	„Przedmiotem zainteresowania polityki społecznej są potrzeby, ich rodzaje, stan i sposób ich zaspokojenia z punktu widzenia jej celu generalnego, jakim jest postęp społeczny” (1998, s. 43)
L. Dziewięcka-Bokun, J. Mielecki 1997	„Działania polityki społecznej obejmują dwie sfery. Sfera socjalna... [-] sfera konsumpcji i podziału... promocja produktywności... [-] »inwestycje w rozwój człowieka«, »inwestycje w kapitał ludzki«” (1997, s. 12)

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
O k r e ś l e n i a p o l s k i e	
L. Dziewięcka- -Bokun 1999	„Nowoczesna polityka społeczna w praktycznym wymiarze dotyczy... zaspokajania podstawowych potrzeb przez zaopatrywanie w dobra i usługi, zwłaszcza w dziedzinie lecznictwa, opieki i pomocy społecznej, edukacji, mieszkalnictwa i dochodów... kontroli stanu stosunków społecznych opartych na różnicach statusów: ekonomicznego i socjalnego, jak na przykład ochrona pracowników i konsumentów, zmniejszanie różnic między klasami i grupami społecznymi w dochodach i poziomie edukacji... zarządzaniem konfliktami generowanymi przez podsystem społeczny i jego obszar graniczny z podsystemami politycznym i gospodarczym” (1999, s. 192)
K. Obuchowski 1999	Polityka społeczna jest „teorią i praktyką pomagania ludziom w osiągnięciu określonego poziomu jakości życia, zachowania osiągniętego poziomu oraz obrony przed zagrożeniami jakości życia” (1999, s. 73)
T. Kowalak 1998, 2000	„Współczesne państwo dźwiga główny ciężar przeciwdziałania powstawaniu i rozszerzaniu się grup marginalnych... W ostatecznym ujęciu ich [państwowych systemów zabezpieczenia społecznego] zadaniem jest zachowanie spokoju społecznego, a <i>implicite</i> przeciwdziałanie procesom społecznej marginalizacji” (1998, s. 197); Polityka społeczna to „sfera działań państwa, innych podmiotów publicznych oraz społecznych organizacji pozarządowych, mająca na celu kształtowanie godnych warunków życia ludności i poprawnych stosunków międzyludzkich” (2000, s. 9)
J. Auleytner 2000	„... polityka społeczna to działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych, której celem jest wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawanie im równych szans i asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego” (2000, s. 169)
A. Kurzynowski 2001	„Polityka społeczna to działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie” (2001, s. 11)
R. Szarfenberg 2001	Polityka społeczna to „Działalność publiczna, której zamierzone cele i osiągnięte rezultaty dotyczą warunków, poziomu i jakości życia społeczeństw jako całości, a także wybranych zbiorowości osób, rodzin czy gospodarstw domowych” (za: Firlić-Fesnak i Oberloskamp, 2001, s. 27) ²

² Sformułowałem tę definicję przy pracach nad *Leksykonem polityki społecznej*, choć jej tam nie zamieszczono ze względu na zmianę koncepcji jednego z haseł.

Autor	
Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
O k r e ś l e n i a p o l s k i e	
J. Orczyk 2005	„... naczelnym celem polityki społecznej było i jest zapewnienie poczucia bezpieczeństwa egzystencjalnego, w tym przede wszystkim ekonomicznego, poprzez wytworzenie i utrzymanie sieci zobowiązań gwarantowanych przez państwo (niekiedy przez nie bezpośrednio realizowanych)...” (2005, s. 17)

Definicje *welfare state*

W kontekście celów tej książki wyraźne odróżnienie polityki społecznej od *welfare state* nie było dla mnie istotne. Sygnalizowałem jednak, że są to pojęcia, pomiędzy którymi próbowano wytyczyć wyraźniejszą granicę. Można to robić na różne sposoby, np. poprzez analogię do różnic znaczeniowych wprowadzanych między państwo a politykę na gruncie refleksji politologicznej. Niezależnie od naukowych czy dydaktycznych celów takiego przedsięwzięcia możemy też w ten sposób chronić politykę społeczną przed krytyką, której nie szczędzono *welfare state*. Nie jest to strategia zbyt fortunna, gdyż opiera się jedynie na semantycznej grze, którą łatwo zdemaskować. O wiele lepiej bezpośrednio odpowiadać na krytykę, co przynosi korzyści obu stronom sporu i prowadzi do postępu w dyskusji.

Zebrane przeze mnie poniżej ujęcia definicyjne pozwalają podejść do zagadnienia ewentualnych różnic i podobieństw znaczeniowych obu pojęć w sposób bardziej analityczny. Podobnie jak w poprzedniej tabeli (a może nawet w większym stopniu), zamieszczam nie tylko treść samych definicji, ale również dłuższe lub krótsze komentarze ich autorów. W ten sposób uzyskujemy dodatkowe informacje, wzbogacające ten semantyczny krajobraz.

Tabela 20. Definicje *welfare state*

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
W. Temple 1941	„państwo istnieje dla obywateli, a nie obywatele dla państwa [...] Państwo nie jest... wyobcowaną władzą, ale organem wspólnoty i istnieje, aby jej służyć, a innymi słowy – aby służyć obywatelom [...] Państwo nie ogranicza się i nie może się ograniczać tylko do utrzymania porządku [...] Wszystkie warunki współczesnego życia, tak sprzyjające centralnej administracji, sprzyjają też rozszerzeniu działalności państwa [...] zamiast pojęcia państwa władzy (<i>power state</i>) powinniśmy używać pojęcia <i>welfare state</i> [...] Państwo jest służącym i instrumentem Boga do ochrony sprawiedliwości i promowania ludzkiego dobrobytu tak dalece, jak to możliwe za pomocą powszechnie obowiązujących ustaw i możliwości, które one stwarzają” (1967, s. 22, 23, 24)
A. Achinstein 1950	„Z perspektywy zwolenników programu <i>welfare state</i> muszą spełniać co najmniej cztery cele: 1) pełny zakres ubezpieczenia społecznego..., 2) zapobieganie i łagodzenie cyklicznego bezrobocia poprzez planowanie i roboty publiczne oraz politykę fiskalną i monetarną, 3) podniesienie poziomu życia poprzez programy, takie jak usuwanie slumsów, mieszkalnictwo publiczne i lepsze udogodnienia i możliwości dla edukacji, 4) ograniczenie wzrostu potężnych przedsiębiorstw korporacyjnych w interesie małego biznesu i mniej uprzywilejowanych klas” (1967, s. 154)
T. H. Marshall 1953	Pojęcie <i>welfare state</i> wiąże się z następującymi aspektami „Po pierwsze, jego intensywny indywidualizm. Roszczenie jednostki o dobrobyt jest święte i nieoparte, i dzieli swój charakter z prawem naturalnym [...] Obywatel <i>welfare state</i> ma nie tylko prawo do dążenia do dobrobytu, ma prawo do jego otrzymania, nawet jeżeli nie dąży do niego szczególnie zawzięcie. Tak więc obiecujemy każdemu dziecku edukację odpowiednią do jego możliwości... i kultywujemy zasadę równych szans, która prawdopodobnie jest najbardziej indywidualistyczna ze wszystkich... [Po drugie] kolektywizm... <i>Welfare state</i> jest odpowiedzialne za promocję i ochronę dobrobytu całej wspólnoty, który jest bardziej złożony niż prosta suma dobrobytu jej poszczególnych członków. Roszczenia jednostki zawsze muszą być określone i ograniczone, aby pasowały do złożonego i zrównoważonego dobrobytu wspólnoty i dlatego prawo do dobrobytu nigdy nie będzie mogło mieć takiej pozycji, jak prawa naturalne... [<i>Welfare state</i>] wierzy w planowanie, nie wszybskiego, ale szerokiego obszaru..., w równość... każda jednostka jest potencjalnym kandydatem na każdą pozycję w społeczeństwie..., w wolność jednostki, ponieważ... jest demokratyczną formą społeczeństwa... musi polegać na indywidualnym wyborze i motywacji, aby mogło osiągać swoje cele...” (1963, s. 246–247)

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
P. Hall 1953	„Wyróżniającą cechą <i>welfare state</i> jest założenie, że wspólnota, działając poprzez państwo, jest odpowiedzialna za dostarczenie takich środków, aby wszyscy jej członkowie mogli osiągnąć minimalny poziom zdrowia, bezpieczeństwa ekonomicznego i cywilizowanego życia oraz mogli dzielić według swoich możliwości jej społeczne i kulturowe dziedzictwo” (Forder, 1974, s. 2)
A. C. Pigou 1954	„Ograniczając się wyłącznie do ekonomicznego punktu widzenia..., <i>welfare state</i> jest to takie państwo, które stara się wspierać ekonomiczny dobrobyt (<i>satisfaction</i>) swoich obywateli – pomijamy możliwe konflikty między ich interesami – poprzez stymulowanie produkcji, poprawianie alokacji realnych dochodów i zwalczanie dużych międzyokresowych fluktuacji” (1954, s. 3)
A. Denning 1954	<i>Welfare state</i> to „kraj, w którym nikt nie jest zależny od łaski innych, gdzie zaopatrzenie ludu we wszystko, co jest konieczne dla jego dobrobytu jest obowiązkiem państwa, a nie prywatnych jednostek” (Zawadzki, 1996, s. 53)
G. Myrdal 1958	„W ostatnie połowie wieku państwo we wszystkich bogatych krajach zachodniego świata stało się demokratycznym » <i>welfare state</i> « z całkiem bezpośrednim zaangażowaniem na rzecz szerokich celów w zakresie rozwoju gospodarczego, pełnego zatrudnienia, równości szans dla młodzieży, zabezpieczenia społecznego i ochrony minimalnego poziomu życia nie tylko w odniesieniu do dochodu, ale także wyżywienia, mieszkalnictwa, zdrowia i edukacji dla ludzi ze wszystkich regionów i grup. <i>Welfare state</i> nie zrealizował się jeszcze nigdzie, znajduje się ono dopiero w procesie stawania się” (1967, s. 54)
H. W. Jones 1958	„Cechami charakterystycznymi <i>welfare state</i> są głównie: 1) znaczny wzrost zakresu i szczegółowości rządowych regulacji prywatnych przedsiębiorstw, 2) bezpośrednie udzielanie usług przez rząd członkom narodowej wspólnoty – zasiłki dla bezrobotnych i emerytury, zasiłki rodzinne, mieszkania o obniżonych kosztach, opieka zdrowotna itp., 3) wzrost sektora rządowego w przemyśle, szczególnie tam, gdzie kiedyś dominowały przedsiębiorstwa prywatne prowadzone dla zysku” (1967, s. 112–113)
D. G. Neill 1959	„Brytyjski model <i>welfare state</i> rodził się w procesie prób i błędów, w którym różne grupy filozofów i polityków, reformatorów społecznych i pracowników społecznych rozwijały idee i praktyki mające na celu kompensację jednostce konsekwencji społecznej dezorganizacji, którą przyniosły industrializacja i urbanizacja [...] Obowiązkiem wspólnoty jest świadome modyfikowanie za pomocą państwa normalną grę sił ekonomicznych w gospodarce rynkowej w celu wsparcia zaspokojenia potrzeb mniej uprzywilejowanych grup i jednostek poprzez dostarczenie każdemu obywatelowi podstawowego i realnego dochodu wystarczającego do przetrwania, niezależnie od wartości rynkowej jego pracy... Ta sama władza powinna być zastosowana w celu kompensacji istniejących nierówności dochodu i własności, aby przynajmniej każde dziecko i młoda osoba... miały zbliżone równe szanse rozwoju

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
	umysłu i ciała do ich pełnego potencjału... Środowisko życia i pracy również powinno być zmienione, aby usunąć »zaniedbane dzielnice« pozostawione w tyle przez »wichury twórczej destrukcji«... naszego przemysłowego społeczeństwa... Obowiązki te powinny być realizowane w kontekście parlamentarnej demokracji, która wciąż traktuje wolność jednostki jako podstawę i uznaje, że prawa własności należy szanować, co najmniej na zasadzie odpowiedniej rekompensaty za jej stratę» (1967, s. 72–73)
A. Briggs 1961	„<i>Welfare state</i> jest państwem, w którym świadomie stosuje się zorganizowaną władzę (poprzez politykę i administrację) do modyfikacji gry sił rynkowych w przynajmniej trzech kierunkach – po pierwsze, w celu zagwarantowania jednostkom i rodzinom dochodu minimalnego niezależnie od rynkowej wartości ich pracy i ich własności; po drugie, w celu ograniczenia zakresu zagrożeń poprzez umożliwienie jednostkom i rodzinom zabezpieczenia w razie »ryzyk socjalnych« (np. choroba, starość, bezrobocie), bez którego groziłyby im poważne kryzysy; i po trzecie, przez zapewnienie, że wszystkim obywatelom niezależnie od ich statusu i klasy zostaną zaproponowane najlepsze dostępne standardy w zakresie niektórych uzgodnionych usług społecznych» (1967, s. 29)
D. Wedderburn 1965	„...<i>welfare state</i> oznacza pewien stopień zaangażowania państwa, które modyfikuje grę sił rynkowych w celu zapewnienia minimalnego, realnego dochodu dla wszystkich... robi się to poprzez ochronę jednostek przed ryzykami niemożności pracy powstającymi z powodu choroby, starości lub bezrobocia... cele <i>welfare state</i> obejmują też gwarancje leczenia i świadczeń w razie choroby i urazów, a także zapewnienie edukacji» (1965, s. 128)
Ch. I. Schottland 1967	<i>Welfare state</i> jest to „...nowoczesne demokratyczne państwo zachodnie, w którym władza państwa jest świadomie stosowana do modyfikacji wolnej gry sił ekonomicznych i społecznych w celu wpływania na redystrybucję dochodu... jest to »państwo prawne«, gdzie ustawy chronią »prawa«, dostarczającym świadczeń na podstawie praw i ustanawiającym prawne procedury dla ochrony tych praw [...] Wszystkie nowoczesne państwa, do których można stosować termin WS, mają jakąś formę zabezpieczenia społecznego jako metodę redystrybucji dochodu. Poza podstawowym dochodem dla wszystkich, WS podkreśla równe szanse i rozmaite usługi, takie jak edukacja i ochrona zdrowia, które są dostępne dla wszystkich obywateli» (1967, s. 10, 11)
K. M. Slack 1969	„...w <i>welfare state</i> – jakkolwiek je zdefiniujemy – pozytywna i inkluzywna polityka społeczna znajduje swój najpełniejszy wyraz [...] polityka społeczna w <i>welfare state</i>, niezależnie od tego, jaki ma się pogląd na jego temat, musi być w intencjach dobra... Jego [<i>welfare state</i>] polityka może nie być skuteczna lub być błędna w stosunku do celów, dla których ją zaprojektowano, a mianowicie postępu i zapewnienia dobrobytu i pomyślności (<i>well-being</i>) obywateli w kwestiach szczególnych lub w ogóle. Ale nie można twierdzić, że ludzie odpowiedzialni za jej kształt i implementację jego polityki społecznej są motywowani wyłącznie własnym interesem» (1968, s. 62, 73–74)

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
H. L. Wilensky 1975	„Istotą <i>welfare state</i> jest chroniony przez rząd minimalny poziom dochodu, żywienia, zdrowia, mieszkania i edukacji zapewniony każdemu obywatelowi jako prawo, a nie jako dobroczynność” (1975, s. 1)
W. A. Robson 1976	Autor deklaruje, że pokazał „...jak bardzo niesatysfakcjonująca jest koncepcja <i>welfare state</i> jako głównie lub wyłącznie zajmującego się dostarczaniem różnych usług społecznych dla potrzebujących i mniej uprzywilejowanych członków wspólnoty... <i>welfare state</i> warte swojej nazwy musi zajmować się pomyślnością (<i>well-being</i>) całego narodu”, a na koniec proponuje następujące założenia „ <i>welfare state</i> ma na celu pomyślność całego społeczeństwa, jest tak samo zainteresowane utrzymaniem lub poprawianiem warunków życia tych, którzy cieszą się dobrym stylem życia, jak i podnoszeniem poziomu życia tych, którzy spadli poniżej akceptowanego w kraju minimum... Welfare nie ma ograniczonego zakresu. Obejmuje społeczne i ekonomiczne okoliczności, warunki pracy, wynagrodzenia, charakter i zakres usług społecznych, jakość środowiska, udogodnienia związane z rekreacją i uprawianiem sztuk. Wśród jego zasadniczych elementów jest wolność osobista... polityczny ustrój oparty na demokracji społecznej i ochrona obywateli przed nadużyciami władzy przez organizacje państwowe i inne” (1976, s. 7, 174),
S. Zawadzki 1970, 1996	„Koncepcja <i>welfare state</i> ... charakteryzuje się tendencją do rozszerzania wachlarza środków stosowanych przez państwo burżuazyjne i przeprowadzania reform społeczno-gospodarczych w ramach systemu gospodarczego opartego na prywatnej własności środków produkcji”, co znajduje wyraz w „akceptacji interwencjonizmu państwa w życie gospodarcze, zmierzającego do zabezpieczenia ustroju kapitalistycznego przed kryzysami gospodarczymi i zapewniania wzrostu gospodarczego... popieraniu rozwoju usług socjalnych i polityki progresji podatkowej, jako środków zmierzających do zabezpieczenia systemu kapitalistycznego przed zaostrzeniem konfliktów społecznych... akceptacji form demokracji burżuazyjnej” (1970, s. 472–473); Autor wyróżnił trzy grupy definicji <i>welfare state</i> „Pierwsza utożsamia <i>welfare state</i> z państwem dobrobytu. Druga akcentuje przede wszystkim socjalne cele państwa, używając takich określeń jak »państwo pomocy społecznej«. Trzecia wysuwa na czoło cele opiekuńcze i działania dobroczynne, akcentując paternalistyczny charakter państwa” i zaproponował koncepcję „państwa o orientacji społecznej” – „Zmierza ona do kojarzenia podstawowych wartości, przede wszystkim do łączenia wolności w sferze politycznej, gospodarczej i społecznej z zasadą równości i sprawiedliwości społecznej w warunkach gospodarki rynkowej” i obejmować ma „następujące kierunki działalności państwa: 1) na rzecz rozwoju gospodarczego, w tym wzrostu dobrobytu i pełnego zatrudnienia, 2) dążenie do zapewnienia pokojowego rozwoju kraju i pokojowego współistnienia narodów, 3) umacnianie demokratycznego państwa prawa, zapewniające go pełnię praw człowieka..., 4) aktywną politykę społeczną... pomoc spo-

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
	łeczną na rzecz biednych i upośledzonych... zapewnienie jednostce równości szans w dążeniu do awansu społecznego poprzez rozwój edukacji i jej szerokie udostępnianie, skuteczne łagodzenie sprzeczności społecznych i zmniejszanie różnic w podziale dochodu narodowego między bogatych i biednych, 5) obronę społeczeństwa przed jednostkami o orientacji aspołecznej..., 6) prowadzenie polityki ekologicznej..., 7) uznanie za konieczną przesłankę... współuczestnictwa obywateli w różnych formach demokratycznych...” (1996, s. 176, 178–179)
I. Gough 1979	<i>Welfare state</i> to „stosowanie władzy państwowej w celu modyfikacji reprodukcji siły roboczej i utrzymania niepracującej części populacji w społeczeństwach kapitalistycznych [...] W rozwiniętych społeczeństwach kapitalistycznych <i>welfare state</i> jest instytucjonalną odpowiedzią na te dwie potrzeby wszystkich ludzkich społeczeństw [...] <i>welfare state</i> oznacza interwencję państwa w proces reprodukcji siły roboczej i utrzymania niepracującej populacji. Reprezentuje ono nową relację między państwem i rodziną w tym procesie” (1979, s. 44–45, 48, 49)
C. Offe 1982	„<i>Welfare state</i> służyło jako główna formuła pokoju w rozwiniętych demokracjach kapitalistycznych w okresie po II wojnie światowej. Zawierała ona po pierwsze, bezpośrednie zobowiązanie aparatu państwa do zapewnienia pomocy i wsparcia (w formie pieniężnej lub w naturze) tym obywatelom, którzy ucierpieli w wyniku niezaspokojenia potrzeb lub ryzyk charakterystycznych dla społeczeństwa rynkowego; obywatele mają prawne roszczenia o taką pomoc. Po drugie, <i>welfare state</i> opiera się na uznaniu formalnej roli związków zawodowych zarówno w sporach zbiorowych, jak i przy kształtowaniu polityki publicznej. Oba te strukturalne składniki <i>welfare state</i> mają ograniczać i łagodzić konflikt klasowy, równoważyć asymetryczne relacje władzy między pracą a kapitałem... Podsumowując, w okresie powojennym <i>welfare state</i> uznano za polityczne rozwiązanie sprzeczności społecznych” (1982, s. 7)
L. Filipowicz 1986	Państwo dobrobytu „w znaczeniu węższym to państwo dostarczające społeczeństwu całej gamy usług społecznych, państwo posiadające system zabezpieczeń społecznych, państwo dbające o godziwy poziom życia wszystkich obywateli. <i>Implicite</i> oznacza to państwo prowadzące aktywną politykę redystrybucji dochodów”. Państwo dobrobytu „w znaczeniu szerszym jest to takie państwo kapitalistyczne, które charakteryzuje się specyficznymi celami, określoną zasadą działania i wynikającymi z tej zasady środkami realizacji... Cele można ująć w trzech punktach: 1) stabilny rozwój gospodarczy przy pełnym zatrudnieniu; 2) stałe korygowanie nierówności społecznych; 3) zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa socjalnego. Ogólną zasadą takiego państwa jest aktywność (interwencjonizm) przede wszystkim w sferze gospodarczej i społecznej... Interwencjonizm dzielimy umownie na trzy kategorie... interwencjonizm ekonomiczny (w węższym tego

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
	słowa znaczeniu) „zarządzanie sektorem publicznym, stymulowanie wzrostu liczby nowych miejsc pracy, prowadzenie polityki antycyklicznej... zabezpieczenie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego”, interwencjonizm fiskalny [system podatkowy, którego „progresja nastawiona jest na redystrybucję dochodów...”] oraz interwencjonizm socjalny „funkcjonowanie powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych” [...] W zasadzie uznać można, że elementy interwencjonizmu fiskalnego i interwencjonizmu socjalnego składają się wspólnie na pojęcie »państwa dobrobytu« w sensie węższym”, które autor tych słów nazywał też „państwem opiekuńczym” (1986, s. 324, 326, 327, 323)
G. Therborn 1987	„...<i>welfare state</i> składa się z państwowych instytucji i instrumentów zapewniających prostą i rozszerzoną reprodukcję populacji danego państwa. Na te instytucje i instrumenty składa się zabezpieczenie prokreacji, przetrwania, edukacji, mieszkania, zdrowia, opieki, gwarancji dochodowych, utrzymania dochodu, usług społecznych” (1987, s. 240)
J. Alber 1988	„Termin <i>welfare state</i> oznacza zbiór odpowiedzi polityki (<i>policy</i>) na proces modernizacji, na które składają się interwencje polityczne w funkcjonowanie gospodarki i społeczną dystrybucję szans życiowych promujące bezpieczeństwo i równości między obywatelami w celu wspierania integracji społecznej w wysocy zmobilizowanych społeczeństwach przemysłowych” (1988, s. 456)
R. E. Goodin 1988	„W odróżnieniu <i>welfare state</i> od innych rodzajów państwa musimy przyjąć, że (1) <i>welfare state</i> funkcjonuje w kontekście gospodarki rynkowej... Celem interwencji <i>welfare state</i> jest zarządzenie nieplanowanym i niepożądanym skutkom. <i>Welfare state</i> stara się osiągnąć taką dystrybucję pewnych dóbr i usług po podatkach, która będzie lepsza niż ta przed nimi [...] Charakterystyczną funkcją <i>welfare state</i> jest »ograniczenie obszaru nierówności«..., a nie całkowite jej usunięcie. Ma ono zapewnić minimum socjalne, podstawę, sieć bezpieczeństwa... (2) ogranicza ono swoje działania do kilku podstawowych potrzeb [...] Na poziomie ogólnej strategii <i>welfare state</i> optuje zwykle za dostosowaniem końcowej dystrybucji, a nie zmianą rozkładu praw własności do produktywnych zasobów, które powodują niepożądane skutki dystrybucyjne... (3) <i>welfare state</i> dąży do zaspokojenia potrzeb socjalnych ludzi raczej bezpośrednio niż pośrednio [...] <i>Welfare state</i> interweniuje 1) w gospodarkę rynkową, 2) w celu zaspokojenia pewnych podstawowych potrzeb ludzi, 3) poprzez bardziej bezpośrednie środki [...] <i>Welfare state</i> musi być odróżnione od innych sposobów zaspokajania potrzeb... w szczególności od prywatnej, dobroczynnej i dobrowolnej działalności [...] Każdy może z niej skorzystać i każdemu może być ona odmówiona według życzenia dobroczyńców [...] musimy więc założyć, że <i>welfare state</i> jest systemem zaspokajania potrzeb obowiązkowym, kolektywnym i w większej mierze niedyskrecjonalnym” (1988a, s. 21, 22, 23, 24)

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
D. Miller 1990	<i>Welfare state</i> to „...instytucja o trzech głównych cechach: po pierwsze, dostarcza świadczeń (dóbr i usług) każdemu w danym społeczeństwie, bez względu na to, czy uczestniczył on w ich kosztach. Po drugie, dostarcza raczej <i>specyficznych</i> świadczeń, które uznaje się za zaspokajające potrzeby, a nie sum pieniędzy, które odbiorca może wydać jak chce. Po trzecie, instytucja ta finansowana jest z obowiązkowych podatków, które pobierane są bez związku ze świadczeniami, których oczekują różne klasy ludzi. W skrócie jest to instytucja potencjalnie redystrybucyjna, ma specyficzne zadania i jest obowiązkowa” (za: Lacey, 1992, s. 328)
G. Esping-Andersen 1990, 1999	„...obywatelstwo socjalne konstituuje zasadniczą ideę <i>welfare state</i>... Przede wszystkim wiąże się to z gwarantowaniem praw socjalnych. Jeżeli zostanie im nadany prawny i praktyczny status praw własności, jeżeli są one nienaruszalne, i jeżeli są one gwarantowane na podstawie obywatelstwa, a nie wydajności, wówczas zapewnią dekomodifikację statusu jednostek w stosunku do rynku. Pojęcie obywatelstwa socjalnego łączy się jednak również ze stratyfikacją społeczną: status obywatela będzie konkurował, lub nawet zastępował, pozycję klasową. <i>Welfare state</i> nie może być rozumiane jedynie poprzez prawa jakie ono gwarantuje. Musimy też wziąć pod uwagę, jak działania państwa są powiązane z rolą rynku i rodziny w społecznym zaspokajaniu potrzeb [...] Dekomodifikacja występuje wówczas, gdy świadczenie jest prawem podmiotowym, a osoba może się utrzymać bez zdawania się na rynek [...] <i>Welfare state</i> jest nie tylko mechanizmem interweniowania i być może korygowania struktury nierówności; ono samo jest systemem stratyfikacji. Jest ono aktywną siłą w organizowaniu stosunków społecznych [...] nasze zasadnicze kryteria definiowania <i>welfare state</i> wiążą się z jakością praw socjalnych, stratyfikacją społeczną i relacjami między państwem, rynkiem i rodziną” (1990, s. 21, 21-22, 23, 29); „Niektórzy mówią o <i>welfare state</i>, inni o reżimach dobrobytu (<i>welfare regime</i>), a niektórzy po prostu o polityce społecznej, jakby ich znaczenie było takie same. Ale nie jest. Polityka społeczna może istnieć bez <i>welfare state</i>, ale nie odwrotnie. Polityka społeczna istniała odkąd podejmowano kolektywne działania polityczne wobec ryzyka społecznego... <i>Welfare state</i> jest czymś innym niż jakakolwiek oferta świadczeń społecznych oferowana przez państwo... <i>welfare state</i> jest czymś więcej niż polityka społeczna, to unikalna konstrukcja historyczna, bezpośrednia redefinicja tego, czym jest państwo jako takie... ponownie napisany kontrakt społeczny między państwem i ludem... zakładający uznanie praw społecznych obywateli i obiecujący przekroczenie granic między podzielonymi klasami... Badanie tylko <i>welfare state</i> pozostawia całą »resztę dobrobytu« poza wagą... Reżim dobrobytu można zdefiniować jako powiązane i współzależne sposoby produkcji dobrobytu rozdzielone pomiędzy państwo, rynek i rodzinę” (1999, s. 33, 34-35)
P. Spicker 1995	<i>Welfare state</i> to „Dostarczanie usług społecznych przez państwo; strategia rozwoju wzajemnie powiązanych usług świadczonych w razie szerokiej gamy problemów społecznych; ideał, w którym usługi świadczone są w pełnym zakresie i na najlepszym możliwym poziomie” (1995, s. 274)

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
A. Sandmo 1995	„ <i>Welfare state</i> to część sektora publicznego, która dotyczy redystrybucji (poprzez ubezpieczenie społeczne i pomoc społeczną) oraz dostarczania tych dóbr społecznych, które zawierają silny element redystrybucyjny, takich jak opieka zdrowotna i edukacja” (za: Pestieau, 2006, s. 4)
Ch. Pierson 1998	„W wąskim sensie, <i>welfare state</i> może odnosić się do państwowych instrumentów dostarczania usług społecznych (często ograniczonych do ochrony zdrowia, edukacji, mieszkalnictwa, utrzymania dochodu i społecznych usług osobistych). W szerszym ujęciu <i>welfare state</i> uznaje się za (1) szczególny rodzaj państwa, (2) odrębną formę ustroju (<i>polity</i>), (3) specyficzny typ społeczeństwa..., w którym państwo interweniuje w procesy ekonomicznej reprodukcji i dystrybucji w celu realokacji szans życiowych między jednostki i/lub klasy społeczne” (1998, s. 7)
L. Staeheli 2001	„Termin » <i>welfare state</i> « oznacza państwowe instytucje i polityki, których zadaniem jest udzielanie usług społecznych (<i>human and social</i>), łagodzenie ubóstwa oraz wzmacnianie ludzkiego dobrostanu. W ogólności <i>welfare state</i> ma zapewnić zaspokojenie podstawowych potrzeb ludności w zakresie żywności, mieszkania, edukacji, dochodu i zdrowia. Usługi społeczne mają dwa powiązane ze sobą cele. Pierwszym jest stworzenie sieci bezpieczeństwa chroniącej wszystkich obywateli. Rola ta odzwierciedla wiarę w prawa socjalne obywateli oraz odpowiedzialność społeczeństwa za każdego, kto do niego należy. Drugim celem <i>welfare state</i> jest zapewnienie wykwalifikowanej, wyposażonej w kapitał ludzki i w miarę zadowolonej siły roboczej, która może wydajnie pracować. Zestawy usług udzielanych przez <i>welfare state</i> , sposoby ich udzielania oraz ich efekty nie są stałe. <i>Welfare state</i> zmienia się raczej w zależności od czasu i geograficznego usytuowania. Mają na to wpływ zmieniające się idee dotyczące rozumienia ludzkiego dobrostanu oraz sposobów jego osiągania w powiązaniu z konkretnymi warunkami, praktykami i zasobami, które są dostępne dla realizacji tych idei w różnych miejscach” (2001, s. 16435)
N. Barr 2004	„ <i>Welfare state</i> istnieje po to, aby wzmacniać dobrobyt ludzi, którzy a) są słabi i podatni na zagrożenia, głównie poprzez opiekę społeczną, b) są ubodzy, głównie poprzez redystrybucyjne transfery dochodowe, c) nie są zagrożeni ani ubodzy, przez organizowanie świadczeń pieniężnych w celach ubezpieczeniowych i wyrównywania konsumpcji w cyklu życia oraz przez zapewnianie ubezpieczenia zdrowotnego oraz edukacji szkolnej” (2004, s. 7). Barr wymienia następujące cele <i>welfare state</i> : efektywność, podnoszenie poziomu życia, ograniczanie nierówności, inkluzja społeczna oraz sprawność administracyjna (tamże, s. 10-12). Skrótowno, <i>welfare state</i> „...odpowiada na główne problemy zawodności rynku; osiąga cele związane ze sprawiedliwością... i przyczynia się do osiągania ważnych i szerszych celów, takich jak spójność społeczna” (tamże, s. 353)

Autor Rok wydania źródła pierwotnego	Treść definicji
M. Daly, K. Rake 2003	<i>Welfare state</i> to „...część społeczeństwa, w którym łączą się socjologiczne rozumienie działalności <i>welfare state</i> z wyraźnym rozpoznaniem innych źródeł dobrobytu. Chciałybyśmy jednak rozszerzyć to znaczenie poprzez włączenie zaangażowania <i>welfare state</i> w procesy ideologiczne. Związane jest to z procesami normatywnymi, jak i stosunkami władzy... <i>welfare state</i> odgrywa ważną rolę w tworzeniu i wzmacnianiu konkretnych zbiorów wartości społecznych, włącznie z wartościami i oczekiwaniami przypisywanymi rolom społecznym pracownika, współmałżonka czy opiekuna. Na różne sposoby kształtuje ono stosunki władzy...” (2003, s. 36)
J. D. Moon 2004	„... <i>welfare states</i> mają ważne, wspólne cechy; cztery najważniejsze z nich to demokratyczny system polityczny, w większości prywatna gospodarka, szeroki zakres programów publicznych dających wsparcie pieniężne lub usługi na zasadzie uprawnienia (<i>right</i>) oraz aktywna rola państwa w zarządzaniu gospodarką w celu osłabienia wahań cyklu gospodarczego i regulowania aktywności ekonomicznej. Istotne, aby podkreślić trzecią cechę, gdyż ona odróżnia <i>welfare state</i> od wcześniejszej tradycji pomocy dla ubogich. W <i>welfare state</i> otrzymywanie świadczeń nie podważa obywatelstwa; społeczne zaspokajanie potrzeb nie jest działaniem dobroczynnym, lub zwykłym wykonywaniem władzy państwa” (2004, s. 211)
U. Becker 2006	„ <i>Welfare state</i> odpowiada na ryzyka związane z bezrobociem, zdrowiem i wiekiem oraz na nierówności generowane przez rynek, jak i te tradycyjne. <i>Welfare states</i> nie ograniczają się tylko do zabezpieczenia społecznego, ale jest to zagadnienie centralne i przyciąga najwięcej uwagi. <i>Welfare state</i> nie jest wyłącznie uzupełnieniem rynku w kwestii osiągania dobrobytu, a na Zachodzie stało się jedną z najważniejszych instytucji. Nawet tutaj, nie mówiąc już o krajach rozwijających się czy obszarach odmiennych kulturowo, rodzina, przedsiębiorstwa przemysłowe i organizacje społeczne mogą również odgrywać pewną rolę, przynajmniej w obszarze zabezpieczenia społecznego. Dlatego też <i>welfare state</i> powinno być uważane za część składową bardziej wszechstronnego systemu dobrobytu (<i>welfare system</i>)” (2006, s. 1543)

Literatura

- Achinstein, A. (1967). Welfare State – the Case For and Against. W: C. I. Schotland (red.), *The Welfare State*. New York: Harpers Torchbooks.
- Adema, W. (1997). What do Countries Really Spend on Social Policies? A Comparative Note [Wersja elektroniczna]. *OECD Economic Studies*, 28, Pobrano z: <<http://www.oecd.org/dataoecd/22/5/2733690.pdf>>.
- Adema, W., i Ladaïque, M. (2005). *Net Social Expenditure: More comprehensive measures of social support*. Pobrano z: <www.oecd.org/dataoecd/56/2/35632106.pdf>.
- Alber, J. (1988). Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State. *Politics & Society*, tom 16, nr 4.
- Alcock, P. (1997). *Understanding Poverty*. London: Macmillan Press.
- Alesina, A., i Glaeser, E. L. (2004). *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press.
- Alesina, A., i Rodrik, D. (1994). Distributive Politics and Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, tom 109, nr 2.
- Allan, J. P., i Scruggs, L. (2004). Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies. *American Journal of Political Science*, tom 48, nr 3.
- Altermatt, U. (1995). *Katolicyzm a Nowoczesny Świat*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Amenta, E. (2000). *Bold Relief: Institutional Politics and the Origins of Modern American Social Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Anderson, B. (1997). *Wspólnoty wyobrażone*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.

- Anderson, J. E. (1994). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Andreoni, J. (2008). Charitable Giving. W: S. N. Durlauf i L. E. Blume (red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (II wyd.). London: Palgrave Macmillan.
- Anioł, W. (1983). Z zagadnień teorii polityki społecznej. *Polityka Społeczna*, nr 3.
- Arjona, R., Ladaique, M., i Pearson, M. (2001). *Growth, Inequality and Social Protection*. Pobrano z: [http://www.oilis.oecd.org/OLIS/2001DOC.NSF/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/c1256985004c66e3c1256a7a00483936/\\$FILE/JT00110378.PDF](http://www.oilis.oecd.org/OLIS/2001DOC.NSF/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/c1256985004c66e3c1256a7a00483936/$FILE/JT00110378.PDF).
- Arnott, R., Greenwald, B., i Stiglitz, J. E. (1993). *Information and Economic Efficiency*. Pobrano z: <<http://www.nber.org/papers/w4533>>.
- Atkinson, A. B. (1999). *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Atkinson, A. B. (2001). Makroekonomia i wymiar społeczny. *Problemy Polityki społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 3.
- Augustyniak, U., i Karpiński, A. (1999). *Charitas. Miłosierdzie i opieka społeczna w ideologii, normach postępowania i praktyce społeczności wyznaniowych w Rzeczypospolitej XVI-XVIII wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Semper.
- Auleytner, J. (1994). *Polityka społeczna pomiędzy ideą a działaniem*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- Auleytner, J. (2000). Strategia polityki społecznej. W: *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Auleytner, J. (2004). *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Auleytner, J., i Głąbicka, K. (2001). *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Bachrach, P., i Baratz, M. S. (1963). Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *The American Political Science Review*, tom 57, nr 3.
- Backhouse, R. E., i Bateman, B. W. (2008). Keynesianism. W: S. N. Durlauf i L. E. Blume (red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (II wyd.). London: Palgrave Macmillan.

- Baker, D., Glyn, A., Howell, D., i Schmitt, J. (2002). Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence [Wersja elektroniczna], Pobrano z: <<http://www.newschool.edu/cepa/papers/archive/cepa200217.pdf>>.
- Balcerowicz, L. (2002, 19 stycznia). Rzekomi obrońcy ludu – wywiad. *Życie*,
- Balcerowicz, L. (2006a). Balcerowicz: Państwo socjalne kulą u nogi. Pobrano z: <<http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,72241,3243772.html>>.
- Balcerowicz, L. (2006b). Ekonomia i etyka państwa socjalnego [Wersja elektroniczna], Pobrano z: <<http://www.prb.pl/index.php?topic=wyklady&page=2006&subpage=01>>.
- Balcerowicz, L. (2006c, 29 marca). Gospodarka z kulą u nogi. *Puls Biznesu*,
- Baldock, J., Manning, N., Miller, S., i Vickerstaff, S. (red.). (1999). *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Barbalet, J. M. (1988). *Citizenship*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Barker, C. (2005). *Studia kulturowe. Teoria i praktyka*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Barker, R. L. (1999). *Dictionary of Social Work*. Washington: NASW Press.
- Barr, N. (1993). *Ekonomia polityki społecznej*. Poznań: Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.
- Barr, N. (2000). *The Welfare State As Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Barr, N. (2004). *Economics of the Welfare State* (IV wyd.). Oxford: Oxford University Press.
- Bates, W. (1996). *The Links Between Economic Growth and Social Cohesion*. Pobrano z: <<http://www.nzbr.org.nz/documents/publications/word-publications/social-cohesion.doc.htm>>.
- Bator, F. M. (1988). The Anatomy of Market Failure. W: T. Cowen (red.), *The Theory of Market Failure*. Fairfax: George Mason University Press.
- Bean, P., Ferris, J., i Whynes, D. (red.). (1985). *In Defence of Welfare*. London: Tavistock Publications.
- Becker, G. S. (1983). A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. *The Quarterly Journal of Economics*, tom 98, nr 3.
- Becker, U. (2006). Welfare State, the. W: T. Fitzpatrick (red.), *International Encyclopedia of Social Policy* (tom 3). London: Routledge.
- Béland, D. (2007). The social exclusion discourse: ideas and policy change. *Policy and Politics*, tom 35, nr 1.

- Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R., i Vedung, E. (red.). (1998). *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Bennett, N. G., Lu, H.-H., i Song, Y. (2002). *Welfare Reform and Changes in the Economic Well-Being of Children*. Pobrano z: <<http://www.nber.org/papers/w9399>>.
- Bentham, J. (1958). *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Berger, A. N., i Udel, G. F. (1992). Some Evidence on the Empirical Significance of Credit Rationing. *The Journal of Political Economy*, tom 100, nr 5.
- Berger, P. L. (1988). *Zaproszenie do socjologii*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Berlin, I. (1994). *Cztery eseje o wolności*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bhattacharya, J., Goldman, D., i Sood, N. (2004). Price Regulation in Secondary Insurance Markets. *The Journal of Risk and Insurance*, tom 71, nr 4.
- Blakemore, K. (2005). *Social Policy: An Introduction*. Buckingham: Open University Press.
- Boettke, P. J., Coyne, C. J., i Leeson, P. T. (2005). *Saving Government Failure Theory from Itself: Recasting Political Economy from an Austrian Perspective*. Pobrano z: <http://www.peterleeson.com/Govt_Fail.pdf>.
- Boldrin, M., Nardi, M. D., i Jones, L. E. (2005). *Fertility and Social Security*. Pobrano z: <<http://www.nber.org/papers/w11146>>.
- Bonoli, G. (2007). Too Narrow and Too Wide at Once: The 'Welfare State' as Dependent Variable in Policy Analysis. W: J. Clasen i N. A. Siegel (red.), *Investigating Welfare State Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- BORIS. (1998). O kulturze kontraktu. *Rocznik*, tom 4.
- Boulding, K. (1967). Boundaries of social policy. W: W. D. Birrell, P. A. R. Hillyard, A. S. Murie i D. J. D. Roche (red.), *Social Administration: Readings in Applied Social Science*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Bowles, S., i Gintis, H. (2000a). *Risk Aversion, Insurance, and the Efficiency-Equity Tradeoff*. Pobrano z: <http://www.umass.edu/economics/publications/econ2000_03.pdf>.
- Bowles, S., i Gintis, H. (2000b). Walrasian Economics in Retrospect. *The Quarterly Journal of Economics*, tom 115, nr 4.
- Bradley, D., Huber, E., Moller, S., Nielsen, F., i Stephen, J. D. (2003). Distribu-

- tion and redistribution in postindustrial Democracies. *World Politics*, tom 55, nr 2.
- Bradley, D., i Stephens, J. D. (2006). *Employment Performance in OECD Countries: A Test of Neo-Liberal and Institutional Hypotheses*. Referat przedstawiony na: 15th International Conference of Europeanists. Pobrano z: <<http://www.europamet.org/conf/papers/Bradley,%20Stephens.pdf>>.
- Braithwaite, J. (2006). The Regulatory State? W: R. A. W. Rhodes, S. A. Binder i B. A. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Bricmont, J., i Sokal, A. (2004). *Modne bzdury. O nadużyciach nauki popełnianych przez postmodernistycznych intelektualistów*. Warszawa: Prószyński i S-ka.
- Briggs, A. (1967). The Welfare State in Historical Perspective. W: C. I. Schotland (red.), *The Welfare State*. New York: Harpers Torchbooks.
- Browne, M. J. (1992). Evidence of Adverse Selection in the Individual Health Insurance Market. *The Journal of Risk and Insurance*, tom 59, nr 1.
- Buchanan, J. (1998). Ekonomia polityczna państwa dobrobytu. W: W. Morawski (red.), *Socjologia ekonomiczna. Wypisy z literatury*. Warszawa: Instytut Socjologii UW.
- Burkhart, R. E. (2000). Economic Freedom and Democracy: Post-Cold War test. *European Journal of Political Research*, tom 37, nr 2.
- Cairns, A. C., Courtney, J. C., Mackinnon, P., Michelmann, H. J., i Smith, D. E. (1999). *Citizenship, Diversity, and Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Camerer, C., Issacharoff, S., Loewenstein, G., O'Donoghue, T., i Rabin, M. (2003). Regulation for conservatives: behavioral economics and the case for „asymmetric paternalism”. *University of Pennsylvania Law Review*, tom 151, nr 3.
- Campbell, L. (2001). Areal Linguistics. W: N. J. Smelser i P. B. Baltes (red.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* (tom A-B). Oxford: Elsevier Science.
- Campbell, R. J. (2004). Leviathan and fiscal illusion in local government overlapping jurisdictions. *Public Choice*, tom 120, nr 3-4.
- Carmichael, H. L. (1990). Efficiency Wage Models Of Unemployment-One View. *Economic Inquiry*, tom 28, nr 2.
- Carneiro, P., i Heckman, J. J. (2002). The Evidence of Credit Constraints in Post-Secondry Schooling. *The Economic Journal*, tom 112, nr 7.

- Castles, F. G. (1978). *Social Democratic Image of Society*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Castles, F. G. (2002). Three Facts about Fertility. *Family Matters*, nr 63.
- Castles, F. G. (2004). *The Future Of The Welfare State: Crisis Myths And Crisis Realities*. Oxford: Oxford University Press.
- Castles, F. G., i Obinger, H. (2007). Social expenditure and the politics of redistribution. *Journal of Social Policy*, tom 17, nr 3.
- Cawley, J., i Philipson, T. (2002). An Empirical Examination of Information Barriers to Trade in Insurance W: T. Cowen i E. Crampton (red.), *Market Failure od Success: The New Debate*. Cheltenham: Edward Elgar.
- CDCS. (2004). *Zrewidowana Strategia Spójności Społecznej*. Pobrano z: <[http://www.coe.org.pl/re_dokumenty/CDCS\(2004\)_10.pdf](http://www.coe.org.pl/re_dokumenty/CDCS(2004)_10.pdf)>.
- Chatterji, P., i Meara, E. (2007). *Health and Labor Market Consequences of Eliminating Federal Disability Benefits for Substance Abusers*. Pobrano z: <<http://www.nber.org/papers/w13407>>.
- Childs, H. I. (1965). *Public Opinion: Nature, Formation and Role*. New York: D. van Nostrand Company.
- ChildStats. gov. (2006). Family Households with Children and Single Parent Households. Pobrano z: <<http://www.childstats.gov/xls/pop6.xls>>.
- Christman, J. (2005). Saving Positive Freedom. *Political Theory*, tom 33, nr 1.
- Ciechański, J. (2005). *Socjalne prawa człowieka ideologią neoliberalną*. Referat przedstawiony na: Konferencja Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych: Oblicza współczesnego liberalizmu.
- Clarke, J. (2004). *Changing Welfare, Changing State: New Direction in Social Policy*. London: SAGE Publications.
- Clasen, J., i Siegel, N. A. (red.). (2007). *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Clemens, J., Lammam, C., Palacios, M., i Veldhuis, N. (2007). *Government Failure in Canada, 2007 Report*. Pobrano z: <http://www.fraserinstitute.org/Commerce.Web/product_files/GovtFailure07Post.pdf>.
- Clinton, W. J. (1996). *Remarks to the National Governors' Association Conference*. Pobrano z: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=53068>>.
- Coase, R. R. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, tom 3.

- Cohen, G. A. (1981). Freedom, Justice and Capitalism. *New Left Review*, nr I/126.
- Coleman, J. S. (1983). Equality of Opportunity and Equality of Results. W: W. Letwin (red.), *Against Equality*. London: Macmillan Press.
- Contrada, J. D. (2005). Study finds Social Security discourages marriage, having children [Wersja elektroniczna]. *UB Reporter*, 36, Pobrano z: <<http://www.buffalo.edu/reporter/vol36/vol36n33/articles/EhrlichSS.html>>.
- Cowen, T. (red.). (1988). *The Theory of Market Failure: A Critical Examination*. Fairfax: George Mason University Press.
- Cowen, T., i Crampton, E. (red.). (2002). *Market Failure or Success: The New Debate*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cowherd, R. G. (1977). *Political Economists and the English Poor Laws*. Columbus: Ohio University Press.
- Creswell, J. W. (2003). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Croson, R. T. A. (2008). Public Goods Experiments W: S. N. Durlauf i L. E. Blume (red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (II wyd.). London: Palgrave Macmillan.
- Culyer, A. J. (1980). *The Political Economy of Social Policy*. Oxford: Martin Robertson.
- Cutler, D. M. (2002). *Health Care and the Public Sector*. Pobrano z: <<http://www.nber.org/papers/w8802>>.
- Czajka, S. (1986). Propedeutyka polityki społecznej. W: S. Czajka (red.), *Zarys polityki społecznej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- d'Addio, A. C., i d'Ercole, M. M. (2005). *Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies*. Pobrano z: <<http://www.oecd.org/dataoecd/7/33/35304751.pdf>>.
- Dahlman, C. J. (1988). The Problem of Externality. W: T. Cowen (red.), *The Theory of Market Failure*. Fairfax: George Mason University Press.
- Daly, M., i Rake, K. (2003). *Gender and the Welfare State*. Cambridge: Polity Press.
- Damer, T. E. (2001). *Attacking Faulty Reasoning: Practical Guide to Fallacy-Free Argument*. Belmont: Wadsworth.
- Danecki, J. (1980). Kilka uwag o polityce społecznej. W: M. Latuch i M. Namysłowska (red.), *Polityka społeczna. Uwarunkowania demograficzne, zadania, potrzeby*. Warszawa: Książka i Wiedza.

- Danecki, J. (1984). O postępie społecznym i polityce społecznej. W: W. Anioł (red.), *Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej.
- Danecki, J. (2001). Kwestia społeczna. W: B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Danecki, J. (2002). *Teoria polityki społecznej – wykłady*. Niepublikowany maszynopis.
- Daniels, N. (2003). Democratic Equality: Rawls's Complex Egalitarianism. W: S. Freeman (red.), *The Cambridge Companion to Rawls*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dasgupta, P. (1987). Positive Freedom, Markets and the Welfare State. *Oxford Review of Economic Policy*, tom 2, nr 2.
- Daszyńska-Golińska, Z. (1932). *Podstawy teoretyczne polityki społecznej w zarysie*. Warszawa: Sekcja Wydawnicza Towarzystwa Bratniej Pomocy Studentów W. W. P.
- Daszyńska-Golińska, Z. (1933). *Polityka społeczna (Economie sociale)*. Warszawa: Towarzystwo Bratniej Pomocy Wzajemnej Studentów W. W. P.
- Davidson, E. J. (2005). *Evaluation Methodology Basics*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Davis, M. (1987). Nozick's Argument for the Legitimacy of the Welfare State. *Ethics*, tom 97, nr 3.
- Dawnay, E., i Shah, H. (2005). *Extending the „rational man” model of human behaviour: seven key principles*. Pobrano z: <http://www.environment-agency.gov.uk/commondata/acrobat/ext.therationalman_1194332.pdf>.
- Deacon, B. (1997). *Global Social Policy*. London: SAGE Publications.
- Dear, R. B. (1999). Social Welfare Policy. W: (tom 3). Washington: NASW Press.
- Deken, J. D., i Kittel, B. (2007). Social Expenditure Under Scrutiny: The Problems of Using Aggregate Spending Data for Assessing Welfare State Dynamics. W: J. Clasen i N. A. Siegel (red.), *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Demeny, P. (1987). Re-linking fertility behavior and economic security in old age: a pronatalist reform. *Population and Development Review*, tom 13, nr 1.
- Dery, D. (1984). *Problem Definition in Policy Analysis*. Lawrence: University Press of Kansas.

- Devereaux, P. J., Choi, P. T. L., Lacchetti, C., Weaver, B., Schünemann, H. J., Haines, T., et al. (2002). A systematic review and metaanalysis of studies comparing mortality rates of private for-profit and private not-for-profit hospitals [Wersja elektroniczna]. *CMAJ*, 166, Pobrano z: <<http://www.cmaj.ca/cgi/content/full/166/11/1399>>.
- Dijk, J. v., Manchin, R., Kesteren, J. v., Nevala, S., i Hideg, G. (2005). *The Burden of Crime in the EU. Research Report: A Comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS) 2005*. Pobrano z: <<http://www.gallup-europe.be/euics/Xz38/downloads/EUICS%20-%20The%20Burden%20of%20Crime%20in%20the%20EU.pdf>>.
- Dixon, J. (1999). *Social Security in Global Perspective*. Westport: Praeger Publishers.
- Dollery, B., i Wallis, J. (2001). *Economic Approaches to the Voluntary Sector: A Note on Voluntary Failure and Human Service Delivery*. Pobrano z: <<http://www.une.edu.au/economics/publications/ECONwp01-16.PDF>>.
- Domański, H. (1991). *Klasy społeczne, grupy zawodowe, organizacje społeczne*. Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii, Polska Akademia Nauk.
- Doyal, L., i Gough, I. (1991). *Theory of Human Need*. New York: The Guilford Press.
- Dreze, J., i Sen, A. (1991). Public Action for Social Security: Foundations and Strategy. W: E. Ahmad, J. Dreze, J. Hills i A. Sen (red.), *Social Security in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunn, W. N. (2004). *Public Policy Analysis. An Introduction*. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.
- Dwyer, P. (2004). *Understanding Social Citizenship: Themes and Perspectives for Policy and Practice*. Bristol: Policy Press.
- Dye, R. T. (1998). *Understanding Public Policy*. New York: Prentice Hall.
- Dziewięcka-Bokun, L. (1999). *Systemowe determinanty polityki społecznej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Dziewięcka-Bokun, L., i Mielecki, J. (1997). *Wybrane problemy polityki społecznej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Eatwell, J., Milgate, M., i Newman, P. (red.). (2001). *New Palgrave: A Dictionary of Economics* (tom 2). London: Macmillan Press.
- Eggleson, K., Shen, Y.-C., Lau, J., Schmid, C. H., i Chan, J. (2006). *Hospital Ownership and Quality of Care: What Explains the Different Results?*, Pobrano z: <<http://www.nber.org/papers/w12241>>.

- Ehrlich, I., i Kim, J. (2007). *Has social security influenced family formation and fertility in OECD countries? An economic and econometric analysis*. Pobrano z: <<http://www.nber.org/papers/w12869>>.
- EIU. (2005). *The Economist Intelligence Unit's quality of life index*. Pobrano z: <http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY_OF_LIFE.pdf>.
- Ekelund Jr., R. B., i Davidson, A. B. (2001). The public choice approach to economic history. W: W. F. Shughart II i L. Razzolini (red.), *The Elgar Companion to Public Choice*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Epstein, J., Duerr, D., Kenworthy, L., i Ragin, C. (2007). *Comparative Employment Performance: A Fuzzy-Set Analysis*. Pobrano z: <<http://www.u.arizona.edu/~lkenwor/comparativeemploymentperformance.pdf>>.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1994). Welfare States and the Economy. W: N. J. Smelser i R. Swedberg (red.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, New York: Princeton University Press, Russel Sage Foundation.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G., i Kersbergen, K. v. (1992). Contemporary Research on Social Democracy. *Annual Review of Sociology*, tom 18.
- Eurostat. (2005). *The family in the EU25 seen through figures*. Pobrano z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2006/PGE_CAT_PRE-REL_YEAR_2006_MONTH_05/3-12052006-EN-AP.PDF>.
- Faggio, G., i Nickell, S. (2006). *Patterns of Work Across the OECD*. Pobrano z: <<http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0730.pdf>>.
- Fahey, T., i Spéder, Z. (2004). *Fertility and family issues in an enlarged Europe*. Pobrano z: <<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2003/115/en/1/ef03115en.pdf>>.
- Fearon, J. D. (1998). Deliberation as Discussion. W: J. Elster (red.), *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Filipowicz, L. (1986). Istota i zakres pojęcia „państwa dobrobytu”. W: B. Prandecka (red.), *Funkcje opiekuńcze państwa socjalistycznego*. Wrocław: Ossolineum.
- Fine, B. (2001). *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*. London: Routledge.

- Firlit-Fesnak, G., i Oberloskamp, H. (red.). (2001). *Polsko-niemiecki i niemiecko-polski leksykon polityki społecznej i pracy socjalnej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Fischer, F., i Forester, J. (red.). (1993). *Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durnham, London: Duke University Press.
- Fitzpatrick, T. (2001). *Welfare Theory: An Introduction*. Houndsmills, Basingstoke: Palgrave.
- Fitzpatrick, T. (2005). *New Theories of Welfare*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Flora, P., Kuhnle, S., i Urwin, D. (red.). (1999). *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*. Oxford: Oxford University Press.
- Forbes, K. F., i Zampelli, E. M. (1989). Is Leviathan a Mythical Beast? *The American Economic Review*, tom 79, nr 3.
- Forder, A. (1974). *Concepts in Social Administration*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Fraser, N., i Gordon, L. (1994). A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U. S. Welfare State. *Signs*, tom 19, nr 2.
- Freeman, H. E., i Sherwood, C. C. (1970). *Social Research and Social Policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Frieske, K. W. (1999). Dwie tradycje: Soziale Frage i Public Policy. W: J. Auleytner i J. Danecki (red.), *Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Frieske, K. W. (2007). Przystępczość w Polsce na przełomie stuleci. Stereotypy i realia. W: M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Frieske, K. W., i Poławski, P. (1999). *Opieka i kontrola. Instytucje wobec problemów społecznych*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Fynsk, C. (2001). Linguistic Turn. W: N. J. Smelser i P. B. Baltes (red.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (tom F-H). Oxford: Elsevier Science.
- Gans, H. J. (1975). Social Science for Social Policy. W: I. L. Horowitz (red.), *The Use and Abuse of Social Science*. New Brunswick: Transaction Books.
- GAO. (1987). *Welfare: Issues to Consider in Assessing Proposals for Reform*. Pobrano z: <<http://archive.gao.gov/d2t4/132472.pdf>>.
- GAO. (1992). *Unemployed parents: An Evaluation of the Effects of Welfare Benefits on Family Stability*. Pobrano z: <<http://archive.gao.gov/d32t10/146400.pdf>>.

- Gibbard, A. (1976). Natural Property Rights. *Noûs*, tom 10, nr 1.
- Gibelman, M., i Gelman, S. R. (2000). *Very Public Scandals: An Analysis of How and Why Nongovernmental Organizations Get in Trouble*. Referat przedstawiony na: International Society for Third-Sector Research (ISTR) Fourth International Conference. Pobrano z: <<http://www.istr.org/conferences/dublin/workingpapers/gibelman.pdf>>.
- Gil, D. G. (1992). *Unravelling Social Policy*. Rochester, Vermont: Schenkman Books.
- Gilarek, K. (2004). *Państwo narodowe a globalizacja*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Gilbert, N. (2002). *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Giza-Poleszczuk, A. (2007). Dobre rządzenie i debata publiczna. *Zarządzanie Publiczne*, tom 1, nr 1.
- Glaeser, E. L. (2006). Paternalism and Psychology. *The University of Chicago Law Review*, tom 73, nr 1.
- Gliński, P. (1998). Współpraca organizacji pozarządowych z innymi sektorami. W: G. Skąpska (red.), *Opiekuńczość czy solidarność?* Kraków: Fundacja „Międzynarodowe centrum rozwoju demokracji”.
- Glueck, S. (red.). (1952). *The Welfare State and the National Welfare*. Cambridge, Massachusetts: Addison-Wesley Press.
- Głąbiński, S. (1939). *Historia ekonomiki* (tom 1). Lwów: Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego we Lwowie.
- Godłów-Legiędź, J. (1992). *Doktryna społeczno-ekonomiczna Friedrich von Hayeka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Golinowska, S. (2000). *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*. Warszawa: Politeks.
- Golinowska, S. (2005). Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego. *Polityka Społeczna*, nr 11–12.
- Golinowska, S. (red.). (2004). *Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*. Warszawa.
- Golinowska, S., Bednarski, M., Morecka, Z., Nieciński, W., Rysz-Kowalczyk, B., Supińska, J., et al. (1999). *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przełomu do końca wieku*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Golinowska, S., i Boni, M. (red.). (2006). *Nowe dylematy polityki społecznej*. Warszawa: Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

- Goodin, R. E. (1988a). Reasons for Welfare. W: J. D. Moon (red.), *Responsibility, Rights and Welfare*. Boulder, London: Westview Press.
- Goodin, R. E. (1988b). *Reasons for Welfare*. Princeton: Princeton University Press.
- Goodin, R. E. (2002). Structures of Mutual Obligation. *Journal of Social Policy*, tom 31, nr 4.
- Goodin, R. E., i Klingemann, H.-D. (1998). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Goodin, R. E., i Le Grand, J. (1987). *Not Only the Poor: The Middle Classes and the Welfare State*. London: Unwin and Hyman.
- Goodin, R. E., Muffels, B. H. R., i Dirven, H.-J. (1999). *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gough, I. (1979). *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmillan Press.
- Góra, M. (2004). Najważniejszy klin. Pobrano z: <<http://www.polskieradio.pl/spoleczenstwo/dyskusje.asp?id=134>>.
- Góra, M. (2005, 30 maja 2005). Ludzie płacą rachunki państwa. *Rzeczpospolita*.
- Góra, M., Radziwił, A., Sowa, A., i Walewski, M. (2006). *Tax Wedge and Skills: Case of Poland in International Perspective*. Pobrano z: <http://www.case.com.pl/upload/publikacja_plik/10223856_rc64.pdf>.
- Green, D. (1996). From Welfare State to Civil Society [Wersja elektroniczna], Pobrano z: <<http://www.nzbr.org.nz/documents/publications/dba-publications/wscs.doc.htm>>.
- Grewiński, M. (2003). *Europejski Fundusz Społeczny w Saksonii*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Gustavsson, A., i Zakrzewska-Manterys, E. (red.). (1997). *Upośledzenie w społecznym zwierciadle*. Warszawa: Wydawnictwo „Żak”.
- Habermas, J. (1996). Three Normative Models of Democracy. W: S. Benhabib (red.), *Democracy and Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, J. (2002). *Teoria działania komunikacyjnego* (tom 2). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hajer, M. A., i Wagenaar, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance on the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanushek, E. A. (2002). *Publicly Provided Education*. Pobrano z: <<http://www.nber.org/papers/w8799>>.

- Harris, D. (1987). *Justifying State Welfare: The New Right versus the Old Left*. Oxford: Basil Blackwell.
- Harrison, M. L. (red.). (1982). *Corporatism and the Welfare State*. Aldershot: Gower Publishing.
- Hartman, Y. (2005). In Bed with the Enemy: Some Ideas on the Connections between Neoliberalism and the Welfare State. *Current Sociology*, tom 53, nr 1.
- Hausner, J. (2007). Polityka a polityka publiczna. *Zarządzanie Publiczne*, tom 1, nr 1.
- Hay, C., Lister, M., i Marsh, D. (2005). *The State. Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hayek, F. (1978). *Law, Legislation and Liberty, Volume 2: The Mirage of Social Justice*. Chicago: University Of Chicago Press.
- Hayek, F. (1998). *Indywidualizm i porządek ekonomiczny*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Hennock, E. P. (1998). Social Policy under the Empire – Myths and Evidence. Review Article. *German History*, tom 16, nr 1.
- Hicks, A. (1999). *Social Democracy and Welfare Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Himmelfarb, G. (2007). *Jeden naród – dwie kultury*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Hodgson, G. M. (2008). Markets. W: S. N. Durlauf i L. E. Blume (red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (II wyd.). London: Palgrave Macmillan.
- Hohm, C. F. (1975). Social Security and Fertility: An International Perspective. *Demography*, tom 12, nr 4.
- Holmes, S. (1988). Liberal Guilt: Some Theoretical Origins of the Welfare State. W: J. D. Moon (red.), *Responsibility, Rights and Welfare: The Theory of the welfare State*. Boulder, London: Westview Press.
- Holmes, S., i Sunstein, C. R. (2003). *Koszt praw. Dlaczego wolność zależy od podatków*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Hołówka, J. (2001). *Etyka w działaniu*. Warszawa: Pruszyński i S-ka.
- Hołyst, B. (1999). *Kryminologia*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Howard, J. (1999). *Building a Stronger and Fairer Australia: Liberalisation in Economic Policy and Modern Conservatism in Social Policy*. Pobrano z: <<http://www.pm.gov.au/News/Speeches/1999/AustraliaUnlimitedRoundtable.htm>>.

- Hryniewicz, J. (1985). Dylematy sprawiedliwości. W: A. Piekara i J. Supińska (red.), *Polityka społeczna w okresie przemian*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Hryniewicz, J. (2003). Państwo. Rynek. Społeczeństwo obywatelskie. W: B. Szatur-Jaworska i B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Huber, E., Ragin, C., i Stephens, J. D. (1993). Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State. *The American Journal of Sociology*, tom 99, nr 3.
- Hutchinson, T. W. (1964). 'Positive' Economics and Policy Objectives. London: George Allen & Unwin.
- Inglehart, R. (2004). *Subjective well-being rankings of 82 societies (based on combined Happiness and Life Satisfaction scores)*. Pobrano z: <http://www.worldvaluessurvey.org/Upload/5_wellbeingrankings.doc>.
- IPS. (b.r.w.). Definicje polityki społecznej w ujęciu autorów polskich.
- Jessop, B. (2006). State and State-Building. W: R. A. W. Rhodes, S. A. Binder i B. A. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Johnson, N. (1999). *Mixed Economies of Welfare. A Comparative Perspective*. London: Prentice Hall Europe.
- Jones, H. W. (1967). The Rule of Law and the Welfare State. W: C. I. Schottland (red.), *The Welfare State*. New York: Harpers Torchbooks.
- Jütte, R. (1994). *Poverty and Deviance in Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kańtoch, B., i Szatur-Jaworska, B. (1998). Potrzeby ludzkie i poziom życia w polityce społecznej. W: A. Rajkiewicz, J. Supińska i M. Książkowski (red.), *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Śląsk.
- Kaplow, L., i Shavell, S. (2001). Any Non-welfarist Method of Policy Assessment Violates the Pareto Principle. *Journal of Political Economy*, tom 109, nr 2.
- Kaplow, L., i Shavell, S. (2002). *Fairness versus Welfare*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Karger, H. J., i Midgley, J. (1994). *Controversial Issues in Social Policy*. Boston: Allyn and Bacon.
- Kautsky, K. (1888). *Thomas More and his Utopia*. Pobrano z: <<http://www.marxists.org/archive/kautsky/1888/more/ch09.htm>>.

- Keane, J. (2005). Eleven Theses on Markets and Civil Society. *Journal of Civil Society*, tom 1, nr 1.
- Kelly, W. R., Cutright, P., i Hittle, D. (1976). Comment on Charles F. Hohm's „Social Security and Fertility: An International Perspective”. *Demography*, tom 13, nr 4.
- Kenworthy, L., Epstein, J., i Duerr, D. (2007). *Rising Tides, Redistribution, and the Material Well-Being of the Poor*. Pabrano z: <<http://www.u.arizona.edu/~lkenwor/risingtides.pdf>>.
- Kersbergen, K. v. (1995). *The Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge.
- Kesteren, J. N. v., Mayhew, P., i Nieuwebeerta, P. (2000). *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key findings from the 2000 international Crime Victims Survey*. Pabrano z: <http://www.unicri.it/wwd/analysis/icvs/pdf_files/key2000i/index.htm>.
- Keynes, J. M. (1985). *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*. Warszawa: PWN.
- King, D. (1999). *In the Name of Liberalism: Illiberal Social Policy in the United States and Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Klein, J. T. (1990). *Interdisciplinarity. History, Theory and Practice*. Detroit: Wayne State University Press.
- Kleinhenz, G. (1970). *Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik*. Berlin: Duncker und Humbolt.
- Kochanowski, J. (2003, 30 grudnia). Jak zrobić społeczeństwo obywatelskie. *Gazeta Wyborcza*.
- Koehler, P. A., i Zacher, H. F. (red.). (1982). *The Evolution of Social Insurance 1881-1981*. London, New York: Frances Pinter, St Martin's Press.
- Korpi, W. (2005). Does the Welfare State Harm Economic Growth? Sweden as a Strategic Test Case. W: J. Palme i O. Kangas (red.), *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Korporacjonizm*. (1939). Lublin: Towarzystwo Wiedzy Chrześcijańskiej.
- Koschembahr-Łyskowski, I. (1927). *Cele i zadania polityki społecznej*. Warszawa: Księgarnia F. Hoesicka.
- Kot, S. M. (2006). Ubóstwo w Polsce w okresie przemian: fakty i mity. W: K. Białobrzeska i S. Kawula (red.), *Człowiek w obliczu wykluczenia i margina-*

- lizacji społecznej. Wokół zagadnień teoretycznych*. Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit”.
- Kowalak, T. (1998). *Marginalność i marginalizacja społeczna*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Kowalak, T. (2000). *Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*. Białystok: Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku.
- Krajewski, W. (1998). *Prawa nauki. Przegląd zagadnień metodologicznych i filozoficznych*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Kroeber, A. L., i Kluckhohn, C. (1952). *Culture: A critical review of concepts and definitions*: Harvard University Peabody Museum of American Archeology and Ethnology Papers 47.
- Krzczkowski, K. (1984). Problematyki polityki społecznej. W: W. Anioł (red.), *Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- Księżopolski, M. (1999). *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Kucia, M. (2006). Wartościowanie w naukach społecznych. Krytyczna analiza koncepcji Maxa Webera. W: A. Flis (red.), *Stawanie się społeczeństwa*. Kraków: Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych UNIVERSITAS.
- Kühner, S. (2007). Country-level comparisons of welfare state change measures: another facet of the dependent variable problem within the comparative analysis of the welfare state? *Journal of European Social Policy*, tom 17, nr 1.
- Kumaniecka-Wisniewska, A. (2006). *Kim jestem? Tożsamość kobiet upośledzonych umysłowo*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Żak”.
- Kuniński, M. (2005). *Koncepcja sprawiedliwości Friedricha A. von Hayeka*. Pobrano z: <<http://www.omp.org.pl/index.php?module=subjects&func=view-page&pageid=307>>.
- Kurzynowski, A. (2001). Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą. W: A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Kuznets, S. (1976). *Wzrost gospodarczy narodów*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Kwaśnicki, W. (2005). Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej. *Trzeci Sektor*, nr 2.

- Lacey, N. (1992). Theories of Justice and the Welfare State. *Social Legal Studies*, tom 1, nr 3.
- Lamont, J., i Favor, C. (2007). *Distributive Justice*. Pobrano z: <<http://plato.stanford.edu/entries/justice-distributive/>>.
- Lampert, H. (1998). *Lehrbuch der Sozialpolitik*. Berlin: Springer.
- Layard, R. (2005). *Happiness: Lessons from a New Science*. New York: The Penguin Press.
- Le Grand, J. (1990). Equity Versus Efficiency: The Elusive Trade-Off. *Ethics*, tom 100, nr 3.
- Lee, D. R., i McKenzie, R. B. (1990). Second Thoughts on the Public-Good Justification for Government Poverty Programs. *Journal of Legal Studies*, tom 19, nr 1.
- Letwin, W. (red.). (1983). *Against Equality*. London: Macmillan Press.
- Levin, P. (1997). *Making Social Policy*. Buckingham: Open University Press.
- Levy, D. M., i Peart, S. J. (2008). Stigler, George Joseph (1911–1991). W: S. N. Durlauf i L. E. Blume (red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (II wyd.). London: Palgrave Macmillan.
- Lindbeck, A. (2008). Welfare State. W: S. N. Durlauf i L. E. Blume (red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (II wyd.). London: Palgrave Macmillan.
- Lindberg, C. (1993). *Beyond Charity: Reformation Initiatives for the Poor*. Minneapolis: Fortress Press.
- Lindert, P. H. (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century* (tom 2). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lipski, A. (1999). Między epistemologią a aksjologią. *Problemy Polityki społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 1.
- Lis, C., i Soly, H. (1979). *Poverty and Capitalism in Pre-Industrial Europe*. Hove: Harvester Press.
- Lister, M. (2005). 'Marshall-ing' Social and Political Citizenship: Towards a Unified Conception of Citizenship. *Government and Opposition*, tom 40, nr 4.
- Locke, J. (1992). *Dwa traktaty o rządzie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Luhmann, N. (1994). *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Lutyński, J. (1990). *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*. Warszawa: PIW.
- Łopato, J. (1985). Kwestie społeczne a polityka społeczna (przegląd teorii). W: A. Piekara i J. Supińska (red.), *Polityka społeczna w okresie przemian*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

- Mabbet, D., i Bolderson, H. (1999). Theories and Methods in Comparative Social Policy. W: J. Clasen (red.), *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Macho-Stadler, I., i Prerez-Castrillo, J. D. (2001). *An Introduction to the Economics of Information: Incentives and Contracts*. Oxford: Oxford University Press.
- Majone, G. (2004). *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mares, I. (2003). *The Politics of Social Risk. Business and Welfare State Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marks, K. (1979). *Pisma wybrane. Człowiek i socjalizm*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Marshall, T. H. (1963). *Sociology at the Crossroads and other essays*. London: Heineman.
- Marshall, T. H. (1967). *Social Policy* (drugie wyd.). London: Hutchinson University Library.
- Marshall, T. H. (1970). *Social Policy* (trzecie, zmienione wyd.). London: Hutchinson University Library.
- Matzner, E. (2003). Third Way. W: J. E. King (red.), *The Elgar Companion to Post Keynesian Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mau, S., i Veghte, B. (red.). (2007). *Social Justice, Legitimacy and the Welfare State*. Aldershot: Ashgate.
- McCloskey, D. N. (1994). *Knowledge and Persuasion in Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McDonald, P. (2006). Low Fertility and the State: The Efficacy of Policy. *Population and Development Review*, tom 32, nr 3.
- Mead, L. M. (1992). *The New Politics of Poverty: The Nonworking Poor in America*. New York: BasicBooks.
- Mead, L. M. (red.). (1997). *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty*. Washington: Brookings Institution Press.
- MFW. (2003). *World Economic Outlook: Growth and Institutions* Pobrano z: <<http://www.imf.org/External/Pubs/FT/weo/2003/01/pdf/chapter4.pdf>>.
- Midgley, J. (1999). Definition of Social Policy. W: J. Midgley, M. B. Tracy i M. Livermore (red.), *The Handbook of Social Policy*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Miller, D. (2003). What's left of the Welfare State. *Social Philosophy and Policy After Socialism*, tom 20, nr 2.

- Miller, S. (1999). *Social Policy and Social Welfare Systems*. W: J. Baldock, N. Manning, S. Miller i S. Vickerstaff (red.), *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mills, C. W. (1985). *Zawodowa ideologia patologów społecznych*. W: J. Mucha (red.), C. W. Mills. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Mishra, R. (1984). *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*. Brighton: Harvester Press.
- Moon, J. D. (2004). *The Political Theory of the Welfare State*. W: G. F. Gaus i C. Kukathas (red.), *Handbook of Political Theory*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Mulhall, S., i Swift, A. (1997). *Liberals & Communitarians* (drugie wyd.). Oxford: Blackwell Publishers.
- Mulligan, C. B., Gil, R., i Sala-i-Martin, X. (2002). *Social Security and Democracy*. Pobrano z: <<http://www.nber.org/papers/w8958>>.
- Murray, C. (2001). *Bez korzeni*. Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Myles, J., i Quadagno, J. (2002). Political Theories of the Welfare State. *Social Services Review*, tom 2002, nr marzec.
- Myrdal, G. (1967). *Beyond the Welfare State*. New York: Bantam Books.
- Myrdal, G. (1969). *Objectivity in Social Research*. New York: Pantheon Books.
- Myrdal, G. (1970). *Przeciw nędzy na świecie*. Warszawa: PIW.
- NACCD. (1967). *National Advisory Commission on Civil Disorders (The Kerner Report)*. Pobrano z: <<http://faculty.washington.edu/qtaylor/documents/Kerner%20Report.htm>>.
- Nagel, S. S. (1998). *Public Policy Evaluation: Making Super-Optimum Decisions*. Aldershot: Ashgate.
- Nagel, T. (2003). Rawls and Liberalism. W: S. Freeman (red.), *The Cambridge Companion to Rawls*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Narojek, W. (1991). *Socjalistyczne „welfare state”*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Nelson, E. (2005). Liberty: One Concept Too Many? *Political Theory*, tom 33, nr 1.
- Niall, D. G. (1967). *Unfinished Business of the Welfare State*. W: C. I. Schottland (red.), *The Welfare State*. New York: Harpers Torchbooks.
- Nicaise, I., Groenez, S., Adelman, L., Roberts, S., i Middleton, S. (2004). *Gaps, traps and springboards in the floor of social protection systems. A comparative study of 13 EU countries*. Pobrano z: <<http://www.sidos.ch/method/RC28/abstracts/Ides%20Nicaise.pdf>>.

- Nozick, R. (1989). *The Examined Life: Philosophical Meditations*. New York, London: Simon and Schuster.
- Nozick, R. (1999). *Anarchia, państwo, utopia*. Warszawa: Fundacja ALETHEIA.
- Oates, W. E. (1985). Searching for Leviathan: An Empirical Study. *The American Economic Review*, tom 75, nr 4.
- Obuchowski, K. (1981). Psychologiczne aspekty polityki społecznej. W: *Teoretyczne podstawy polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Obuchowski, K. (1999). Polityka społeczna z punktu widzenia psychologa osobowości. W: J. Auleytnier i J. Danecki (red.), *Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- OECD. (1994). The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies [Wersja elektroniczna], Pobrano z: <<https://www.oecd.org/dataoecd/42/51/1941679.pdf>>.
- OECD. (2005). Social Expenditure Database (SOCX), 1980-2001. Pobrano z: <http://www.oecd.org/document/2/0,2340,en_2649_34635_31612994_1_1_1_1,00.html; <http://www.oecd.org/dataoecd/54/2/35055715.xls>>.
- OECD. (2006a). *OECD Employment Outlook 2006 – Boosting Jobs and Incomes*. Pobrano z: <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/15/36900060.pdf>>.
- OECD. (2006b). *Przegląd stanu zatrudnienia w OECD – wydanie 2006: Zwiększanie liczby miejsc pracy oraz wzrost płac*. Pobrano z: <<http://www.oecd.org/dataoecd/56/43/36917759.pdf>>.
- OECD. (2006c). Taxing Wages: 2004-2005. Pobrano z: <http://www.oecd.org/document/40/0,2340,en_2649_34533_36330280_1_1_1_1,00.html>.
- OECD. (2007). *OECD Employment Outlook*. Pobrano z: <<http://caliban.source-oecd.org/upload/8107131e.pdf>>.
- Offe, C. (1982). Some contradictions of the modern welfare state. *Critical Social Policy*, tom 2, nr 5.
- Okun, A. M. (1976). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington: The Brookings Institution.
- Olędzki, M. (1981). *Wstęp do teorii polityki społecznej. Propozycja wyjścia z kryzysu*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Olson, M. (1990). *How Bright are the Northern Lights? Some Questions about Sweden*. Pobrano z: <<http://www.mobergpublications.se/other/olson.htm>>.
- Olsson, S. E. (1990). *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund: Arkiv.

- ONZ. (2002). *World Urbanization Prospects. The 2001 Revision. Data Tables and Highlights*. Pobrano z: <<http://www.un.org/esa/population/publications/wup2001/wup2001dh.pdf>>.
- Orczyk, J. (2005). *Polityka społeczna – cele i uwarunkowania*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Osborne, D., i Gaebler, T. (2005). *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przetransformuje administrację publiczną*. Poznań: Media Rodzina.
- Ostaszewski, J. (red.). (1964). *Uwarstwienie a rozwój społeczny. Wybór pism*. Londyn: Szkoła Nauk Politycznych i Społecznych.
- Ott, J. (2005). Level and Inequality of Happiness in Nations: does Greater Happiness of a Greater number imply Greater Inequality in Happiness? *Journal of Happiness Studies*, nr 6.
- Parfit, D. (2002). Equality or Priority. W: M. Clayton i A. Williams (red.), *The Ideal of Equality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Parijs, P. v. (1995). *Real Freedom for All: What (if anything) can justify capitalism?* Oxford: Oxford University Press.
- Parisi, F. (2008). Coase Theorem. W: S. N. Durlauf i L. E. Blume (red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (II wyd.). London: Palgrave Macmillan.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Patinkin, D. (2008). Keynes, John Maynard (1883–1946). W: S. N. Durlauf i L. E. Blume (red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (II wyd.). London: Palgrave Macmillan.
- Pearl, S. J., i Levy, D. M. (2005). *The „Vanity of the Philosopher”: From Equality to Hierarchy in Post-Classical Economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Pestieau, P. (2006). *The Welfare State in the European Union: Economic and Social Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. G., i Pierre, J. (2006). Governance, Government and the State. W: C. Hay, M. Lister i D. Marsh (red.), *The State: Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave.
- Peterson, M., i Hansson, S. O. (2005). Equality and Priority. *Utilitas*, tom 17, nr 3.
- Phelps, E. S. (1996). On the Damaging Side Effects of the Welfare System: How, Why and What to Do. W: M. Baldassarri, L. Paganetto i E. S. Phelps

- (red.), *Equity, Efficiency and Growth: The Future of the Welfare State*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Phelps, E. S. (2007). *Rewarding Work. How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Piątek, K. (2004). Polityka społeczna – praca socjalna (skomplikowany charakter związków i zależności). W: K. Piątek i K. Wódz (red.), *Socjologia i polityka społeczna a aktualne problemy pracy socjalnej*. Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne Akapit.
- Pickvance, C. (2003). The Impact of Social Policy. W: J. Baldock, N. Manning i S. Vickerstaff (red.), *Social Policy* (II wyd.). Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, C. (1998). *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*. Cambridge: Polity Press.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pigou, A. C. (1954). Some Aspects of the Welfare State. *Diogenes*, tom 2, nr 7.
- Piven, F. F., i Cloward, R. A. (1993). *Regulating the Poor: the Functions of Public Welfare*. New York: Vintage Books.
- Platon. (2001). *Państwo, Prawa*. Kęty: Wydawnictwo ANTYK.
- Podgórecki, A. (1966). *Zasady socjotechniki*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Polanyi, K. (1957). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*. Boston: Bacon Press.
- Polska. pl. (2006). Jan Paweł II – Kalendarium. Pobrano z: <<http://papiez.polska.pl/kalendarium/>>.
- Popper, K. R. (1993). *Spółeczeństwo otwarte i jego wrogowie* (tom 1). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Powell, M., i Hewitt, M. (2002). *Welfare State and Welfare Change*. Buckingham: Open University Press.
- Prostak, P. (2007). „Sprawiedliwość jako bezstronność” Johna Rawlsa: teoretyczna podbudowa demokracji właścicielskiej czy państwa dobrobytu?. W: D. Pietrzyk-Reeves (red.), *Pytania współczesnej filozofii polityki*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Pszczółowski, T. (1978). *Mała encyklopedia prakseologii i organizacji*. Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

- PWN. (2007). Dobrobyt. Pobrano z: <<http://encyklopedia.pwn.pl/haslo.php?id=3893273>>.
- Rajkiewicz, A. (1984). Polityka społeczna – problemy i zadania. W: W. Anioł (red.), *Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- Rajkiewicz, A. (1998). Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś. W: A. Rajkiewicz, J. Supińska i M. Książkowski (red.), *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Rallings, C., i Thrasher, M. (2007). *British Electoral Facts, 1832-2006* (VII wyd.). Aldershot: Ashgate Publishing.
- Rawls, J. (1994). *Teoria sprawiedliwości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rein, M. (1970). *Social Policy: Issues of Choice and Change*. New York: Random House.
- Rein, M. (1989). The Social Structure of Institutions: Neither Public nor Private. W: S. B. Kamerman i A. J. Kahn (red.), *Privatization and the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- Robson, W. A. (1976). *Welfare State and Welfare Society*. London: George Allen & Unwin.
- Rocheft, D. A., i Cobb, R. W. (1994). Problem Definition: An Emerging Perspective. W: D. A. Rocheft i R. W. Cobb (red.), *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Rodger, J. J. (2000). *From a Welfare State to a Welfare Society: The Changing Context of Social Policy in a Postmodern Era*. London, New York: MacMillan Press LTD, St. Martin's Press INC.
- Roemer, J. E. (2002). Equality of opportunity: A progress report. *Social Choice and Welfare*, tom 19, nr 2.
- Rogers, B. (1979). *The Study of Social Policy: A Comparative Approach*. London: George Allen & Unwin.
- Rosner, J. (red.). (1972). *Polityka społeczna i służby społeczne w PRL*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Rosset, E. (1973). Polityka społeczna a demografia. W: A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Roth, A. E. (2002). The Economist as Engineer: Game Theory, Experimentation, and Computation as Tools for Design Economics. *Econometrica*, tom 70, nr 4.

- Rueschemeyer, D., Stephens, E. H., i Stephens, J. D. (1992). *Capitalist Development and Democracy* Chicago: University of Chicago Press.
- Rychliński, S. (1976). Polityka społeczna. W: P. Wójcik (red.), *Stanisław Rychliński. Wybór pism*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Rymsza, A. (2005). Partnerzy służby publicznej? *Trzeci Sektor*, tom 2, nr 3.
- Rymsza, M. (2006). Polityka społeczna a więzi społeczne. Przypadek III Rzeczypospolitej. *Societas/Communitas*, tom 1, nr 1.
- Rysz-Kowalczyk, B., i Szatur-Jaworska, B. (2003). Od redaktorek. W: B. Rysz-Kowalczyk i B. Szatur-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Sadurski, W. (1988). *Teoria sprawiedliwości (podstawowe zagadnienia)*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Salamon, L. M., Hems, L. C., i Chinnock, K. (2000). *The Nonprofit Sector: For What and For Whom?*, Pobrano z: <<http://www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/forwhat.pdf>>.
- Salamon, L. M., Sokolowski, S. W., i List, R. (2003). *Global Civil Society. An Overview*. Pobrano z: <<http://www.jhu.edu/~ccss/publications/pdf/globalciv.pdf>>.
- Saustowicz, P. (2004). Koncepcja państwa aktywizującego i jej konsekwencje dla pracy socjalnej. *Praca Socjalna*, tom XIX, nr 2.
- Savoia, A., Easaw, J., i McKay, A. (2004). *The Relationship between Inequality and Institutions: an empirical analysis*. Pobrano z: <http://www.dur.ac.uk/john.ashworth/EPCS/Papers/Savoia_Easaw_McKay.pdf>.
- Saxonberg, S. (2004). Model szwedzki ma się dobrze. *Problemy Polityki społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 7.
- Schaffner-Goldberg, G. (2000). Full Employment and the Future of the Welfare State. W: A. W. Warner, M. Forstater i S. R. Rosen (red.), *Commitment to Full Employment: The Economics and Social Policy of William S. Vickrey*. New York: M. E. Sharpe.
- Schmidt, V. (2006). Institutionalism. W: C. Hay, M. Lister i D. Marsh (red.). Basingstoke: Palgrave.
- Schmidt, D. (1997). Guarantees. *Social Philosophy and Policy – The Welfare State*, tom 14, nr 2.
- Schmidt, D. (2000). Diminishing Marginal Utility and Egalitarian Redistribution. *The Journal of Value Inquiry*, tom 34, nr 2-3.
- Schmitter, P. C. (1974). Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, tom 36, nr 1.

- Schmitz, A., i Zerbe Jr., R. O. (2007). *The Unimportance of the Scitovsky Reversal Paradox and its Irrelevance for Cost-Benefit Analysis*. Pobrano z: <<http://web.uvic.ca/econ/schmitz.pdf>>.
- Schottland, C. I. (1967). Introduction. W: C. I. Schottland (red.), *Welfare state*. New York: Harpers Torchbooks.
- Schram, S. F. (1995). *Words of Welfare. The Poverty of Social Sciences and the Social Science of Poverty*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Scruggs, L. (2005). *The Redistributive Consequences of Welfare State Entitlements*. Pobrano z: <<http://www.sp.uconn.edu/~scruggs/cuse.doc>>.
- Scruggs, L., i Allan, J. P. (2006). The Material Consequences of Welfare States: Benefit Generosity and Absolute Poverty in 16 OECD Countries. *Comparative Political Studies*, tom 39, nr 7.
- Sejm RP. (2004). *Ustawa o pomocy społecznej*: Dz. U. 04.64.593.
- Sen, A. (1985). The Moral Standing of the Market. W: E. F. Paul, F. D. Miller, Jr i J. Paul (red.), *Ethics and Economics*. Oxford: Basil Blackwell for the Social Policy and Philosophy Center.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Shapiro, C., i Stiglitz, J. E. (1984). Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device. *The American Economic Review*, tom 74, nr 3.
- Shiratori, R. (1986). The Future of the Welfare State. W: R. Rose i R. Shiratori (red.), *The Welfare State East and West*. Oxford: Oxford University Press.
- Sieńko, I. (1986). Polityka socjalna czy polityka społeczna? W: A. Piekara i J. Supińska (red.), *Polityka społeczna w okresie przemian*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Singer, P. (2003). *Etyka praktyczna*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Skocpol, T., i Amenta, E. (1986). States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, tom 12.
- Skribekk, G. (1996). The Idea of a Welfare State in a Future Scenario of Great Scarcity. W: E. O. Eriksen i J. Loftager (red.), *The Rationality of the Welfare State*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Slack, K. M. (1968). *Social Administration & the Citizen*. London: Michael Joseph.
- Smeeding, T. (2005). *Poor People in Rich Nations: the United States in Comparative Perspective*. Pobrano z: <<http://www.lisproject.org/publications/LI-Swps/419.pdf>>.

- Socjologia problemów społecznych. Teorie i rzeczywistość.* (1987). Wrocław, Warszawa: Ossolineum.
- Sokół, W., i Żmigrodzki, M. (red.). (1999). *Encyklopedia politologii. Teoria polityki* (tom 1). Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Soss, J. (1999). *Welfare Provision, Civil Society, and Democracy in the United States*. Pobrano z: <<http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/usa/USA9.doc>>.
- Spicker, P. (1995). *Social Policy: Themes and Approaches*. Hemel Hempstead: Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf.
- Spicker, P. (2000). *The Welfare State: A General Theory*. London, New Delhi: Sage Publications.
- Spicker, P. (2007). *The Idea of Poverty*. Bristol: Policy Press.
- Squires, P. (1990). *Anti-Social Policy: Welfare, Ideology and the Disciplinary State*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Staeheli, L. (2001). Welfare State, Geography of. W: N. J. Smelser i P. B. Baltes (red.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (tom T-Z). Oxford: Elsevier Science.
- Standing, G. (2004). Income security: why unions should campaign for a basic income. *Transfer. The European Review of Labour and Research*, nr 4.
- Steinberg, R. (2003). Theories of Nonprofit Organizations: An Evaluation. W: H. K. Anheier i A. Ben-Ner (red.), *The Study of the Nonprofit Enterprise. Theories and Approaches*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Steinberg, R. (2004). Introduction. W: R. Steinberg (red.), *The Economics of Non-profit Enterprises*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Stevenson, B., i Wolfers, J. (2007). *Marriage and Divorce: Changes and their Driving Forces*. Pobrano z: <<http://www.nber.org/papers/w12944>>.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company.
- Supińska, J. (1991). *Dylematy polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski.
- Supińska, J. (1999). Wartości uwikłane. W: J. Auleytnier i J. Danecki (red.), *Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Supińska, J. (2001). Polityki społecznej instrumenty. W: B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Supińska, J. (2002). Nikogo nie stać na rezygnację z państwa opiekuńczego. W:

- Polskie przemiany uwarunkowania i spory.* Warszawa: Stowarzyszenie Studentów i Inicjatyw Społecznych.
- Supińska, J. (2003). Podmioty polityki społecznej – współzawodnictwo, współistnienie, współpraca. W: B. Szatur-Jaworska i B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Wokół teorii polityki społecznej.* Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Supińska, J. (2006). Dialog głuchych? Ułomne debaty na polskiej scenie politycznej. W: I. A. Trzpił (red.), *Polityka społeczna a polityka gospodarcza Polski wobec nowych wyzwań.* Pułtusk: Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora.
- Supińska, J. (2007). Style i instrumenty polityki społecznej. W: G. Firlit-Fesnak i M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szarfenberg, R. (2002). *Podstawy i granice racjonalizacji polityki społecznej.* Niepublikowana praca doktorska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Szarfenberg, R. (2003). Definicje polityki społecznej. W: B. Szatur-Jaworska i B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Wokół teorii polityki społecznej.* Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Szarfenberg, R. (2005a). Czy mamy w Polsce „absurdalną skalę wydatków” publicznych? *Polityka Społeczna*, nr 9.
- Szarfenberg, R. (2005b). W tęsknocie za epoką wiktoriańską [Wersja elektroniczna]. *Biuletyn Rady Społecznej*, 2005, Pobrano z: <<http://kprm.gov.pl/rs/biuletynRS4.pdf>>.
- Szarfenberg, R. (2007a). Reformy rynku pracy – wiele dróg do sukcesu. *Dialog Pismo Dialogu Społecznego*, nr 2.
- Szarfenberg, R. (2007b). *Teoria polityki społecznej i dydaktyka akademicka.* Referat przedstawiony na: XXV Jubileuszowa konferencja polityków społecznych „Polityka społeczna – badania, dydaktyka, rozwój”. Pobrano z: <<http://www.ips.uw.edu.pl/rszarf/pdf/teoria.pdf>>.
- Szarfenberg, R. (2008). Wątpliwe prawa, wątpliwa argumentacja. W: M. Grewiński i K. Głabicka (red.), *Wokół polityki społecznej.* Warszawa: Politechnika Radomska.
- Szatur-Jaworska, B. (2005). *Diagnozowanie w polityce społecznej.* Warszawa: ASPRA-JR.
- Szatur-Jaworska, B., i Firlit-Fesnak, G. (1994). *Leksykon pojęć socjalnych.* Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.

- Szczepański, J. (1981). *Konsumpcja a rozwój człowieka. Wstęp do antropologicznej teorii konsumpcji*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Szostak, W. (1997). *Współczesne teorie państwa*. Kraków: Wydawnictwo „Księgarnia Akademicka”.
- Szpor, A. (2007). ‘Polityka publiczna’ jako pojęcie-narzędzie nauki prawa administracyjnego. W: M. Zubik (red.), *Prawo a polityka*. Warszawa: Liber.
- Szubert, W. (1970). Polityka społeczna w systemie gospodarki planowej. W: A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*. Warszawa: Szkoła Główna Planowania i Statystyki.
- Szubert, W. (1979). Przedmiot, geneza i zakres socjalistycznej polityki społecznej. W: A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Szubert, W. (1997). Teoretyczne problemy polityki społecznej. W: L. Frąckiewicz (red.), *Polityka społeczna XX wieku. Wacław Szubert*. Katowice–Warszawa: Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Szumlicz, T. (1994). *Modele polityki społecznej*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Szumlicz, T. (2005). *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*. Bydgoszcz–Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Szymański, A. (1925). *Polityka społeczna*. Lublin: Uniwersytet Lubelski.
- Tarkowska, E. (2000). *Zrozumieć biednego*. Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Typografia.
- Temple, W. (1967). The State. W: C. I. Schottland (red.), *The Welfare State*. New York: Harper Torchbooks.
- Thaler, R. H., i Sunstein, C. R. (2003). Libertarian Paternalism. *American Economics Review (AEA Papers and Proceedings)*, tom 93, nr 2.
- Therborn, G. (1987). Welfare States and Capitalist Markets. *Acta Sociologica*, tom 30, nr 3/4.
- Tierney, B. (1959). *Medieval Poor Law*. Berkeley: University of California Press.
- Titmuss, R. M. (1977). *Social Policy*. London: George Allen & Unwin.
- Titmuss, R. M. (1994). *Commitment to Welfare*. London: Pickering and Chatto.
- Tobin, J. (1970). On Limiting the Domain of Inequality. *Journal of Law and Economics*, tom 13, nr 2.
- Toennies, F. (1988). *Wspólnota i stowarzyszenie*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

- Townsend, P. (1976). *Sociology and Social Policy*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Tungodden, B. (2008). Justice (new perspectives). W: S. N. Durlauf i L. E. Blume (red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (II wyd.). London: Palgrave Macmillan.
- UNODC. (2004). The Seventh United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (1998 – 2000). Pobrano z: <http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_survey_seventh.html>.
- Vallentyne, P., i Steiner, H. (2000). *Left-Libertarianism and Its Critics: The Contemporary Debate*. Basingstoke: Palgrave.
- Veenhoven, R., i Kalmjin, W. (2005). Inequality-Adjusted Happiness in Nations: Egalitarianism and Utilitarianism Married in a New Index of Societal Performance. *Journal of Happiness Studies*, nr 6.
- Veit-Wilson, J. (2000). States of Welfare: A Conceptual Challenge. *Social Policy and Administration*, tom 34, nr 1.
- Virjo, I. (2007). Czy ubezpieczenie od bezrobocia czyni ludzi biernymi? *Problemy Polityki społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 10.
- Vis, B. (2007). States of welfare or states of workfare? Welfare state restructuring in 16 capitalist democracies, 1985–2002. *Policy and Politics*, tom 35, nr 1.
- Walzer, M. (1983). *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. Basic Books.
- Walzer, M. (1999). Rescuing Civil Society. *Dissent*, tom 46, nr 1.
- Walzer, M. (2004). Liberalizm a praktyka separacji. W: P. Śpiewak (red.), *Komunitarianie. Wybór tekstów*. Warszawa: Fundacja ALETHEIA.
- Walzer, M. (2006). *Polityka i namietność. O bardziej egalitarny liberalizm*. Warszawa: Wydawnictwo Literackie MUZA SA.
- Warner, A. W., Forstater, M., i Rosen, S. R. (red.). (2000). *Commitment to Full Employment. The Economics and Social Policy of William S. Vickrey*. New York: M. E. Sharpe.
- Weale, A. (1983). *Political Theory and Social Policy*. New York: St. Martin's Press.
- Weber, M. (1985). Sens „uwolnienia od wartościowań” w socjologii i ekonomii. W: *Problemy socjologii wiedzy*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Weber, M. (1998). *Polityka jako zawód i powołanie*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.

- Wedderburn, D. (1965). *Facts and Theories of the Welfare State*. W: R. Miliband i J. Saville (red.), *The Socialist Register 1965*. New York: Monthly Review Press.
- Weimer, D. L., i Vining, A. R. (2005). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River: Pearson, Prentice Hall.
- Whelan, C. T., Layte, R., i Maître, B. (2004). Understanding the Mismatch Between Income Poverty and Deprivation: A Dynamic Comparative Analysis. *European Sociological Review*, tom 20, nr 4.
- Whelan, D. J., i Donnelly, J. (2006). *The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight*. Pobrano z: <http://www.du.edu/gsis/hrhw/working/2006/40-whelan_donnelly-2006-rev.pdf>.
- Wikipedia. (2006). Thomas More. Pobrano z: <http://en.wikipedia.org/wiki/Thomas_More>.
- Wikipedia. (2007a). Benito Mussolini. Pobrano z: <http://en.wikipedia.org/wiki/Benito_Mussolini>.
- Wikipedia. (2007b). Welfare state. Pobrano z: <http://en.wikipedia.org/wiki/Welfare_state>.
- Wilding, P. (2000). *The Welfare State 2000–2050*. Referat przedstawiony na: Pięćdziesiąta Konferencja Political Studies Association – UK. Pobrano z: <>.
- Wilensky, H. L. (1975). *Equality and the Welfare State: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.
- Wilensky, H. L. (2002). *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy and Performance*. Berkeley: University of California Press.
- Wilensky, H. L., i Lebeaux, C. N. (1965). *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Free Press.
- Wilson, T., i Wilson, D. J. (1982). *The Political Economy of the Welfare State*. London: George Allen & Unwin.
- Wilson, W. J. (1997). *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*. New York: Alfred A. Knopf.
- Winczorek, P. (2005). *Nauka o państwie*. Warszawa: Liber.
- Winkler, A. E. (1993). *AFDC-UP, Two-Parent Families, and the Family Support Act of 1988: Evidence from the 1990 CPS and the 1987 NSFH*. Pobrano z: <<http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp101393.pdf>>.
- Wittman, D. A. (1995). *The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions Are Efficient*. Chicago: University of Chicago Press.

- Włodarczyk, C. W. (1996). *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym*. Kraków: Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”.
- Włodarczyk, C. W. (1997). Kwestie metodologiczne w nauce o polityce społecznej. *Polityka Społeczna*, nr 8.
- Włodarczyk, C. W. (1999). Polityka społeczna: między konkretem a generalizacją. W: J. Auleytner i J. Danecki (red.), *Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Wnuk-Lipiński, E. (1996). *Demokratyczna rekonstrukcja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wojtyna, A. (2000). *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wojtyna, A. (red.). (2005). *Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Wolniewicz, B. (2000). O sytuacji we współczesnej filozofii. W: J. Pelc (red.), *Język współczesnej humanistyki*. Warszawa: Polskie Towarzystwo Semiotyczne.
- WOŚP. (2005). Fundacja WOŚP – Finały. Pobrano z: <<http://www.wosp.org.pl/finaly/>>.
- Yeatman, A. (2004). Social policy, freedom and individuality. *Australian Journal of Public Administration*, tom 63, nr 4, 80-89.
- Zawadzki, S. (1961). „Państwo dobrobytu” – teoria a rzeczywistość. W: S. Zawadzki (red.), *Spór o istotę państwa*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Zawadzki, S. (1970). *Państwo dobrobytu*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Zawadzki, S. (1996). *Państwo o orientacji społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Zax, J. S. (1989). Is There a Leviathan in Your Neighborhood? *The American Economic Review*, tom 79, nr 3.
- Zerbe Jr., R. O. (2001). *Economic Efficiency in Law and Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.

I n d e k s o s ó b

- A**bramowski Edward 21
 Achinstein Asher 351
 Adema Willem 82
 Adorno Theodore 101
 Akerlof George 272
 Alber Jens 356
 Albrecht Gerhard 338
 Alesina Alberto 179, 182, 183
 Allan James P. 334
 Altermatt Urs 205, 213
 Amenta Edwin 64, 74, 341, 342
 Amonn Alfred 337
 Anderson John E. 60
 Anioł Włodzimierz 63, 99
 Arjona Roman 123, 124
 Arneson Richard J. 252
 Arrow Kenneth 281
 Atkinson Anthony B. 123, 124
 Auleytner Julian 64, 65, 71, 72, 96, 348

Baker Dean 142–144
 Bakunin Michał 174
 Balcerowicz Leszek 111, 126, 158, 159, 160, 179, 181, 185, 204, 222, 225, 233
 Barker Robert L. 342
 Barr Nicholas 156, 157, 272, 273, 358
 Bator Francis M. 273
 Bauer Peter T. 265
 Becker Gary S. 289
 Becker Uwe 359
 Bell Daniel 304
 Bentham Jeremy 113, 245, 304
 Berlin Isaiah 166, 167
 Bismarck Otto, von 173
 Borght Richard, van der 336
 Bortkiewicz Ladislaus, von 336
 Boulding Kenneth E. 66, 71, 72, 339
 Borucka-Arctowa Maria 61
 Briggs Asa 353
 Bourdieu Pierre 25
 Brennan Geoffrey 283, 290
 Browne Mark J. 287
 Buchanan James M. 271, 283, 284, 290, 293
 Burns Eveline M. 339

- Calabresi Guido 277
Carmichael Lorne H. 279
Carneiro Pedro 287
Carter James 181
Cashin Paul 123
Castles Francis G. 51, 83, 217, 334
Ciechański Jerzy 158, 159, 176, 179,
180, 185
Clasen Jochen 105
Clinton William J. 212
Cloward Richard A. 160
Coase Ronald R. 277, 286, 288
Cohen Gerald A. 163, 164, 252
Coleman James S. 306
Condorcet Jean 281
Culyer Anthony J. 57
Czajka Stanisław 346
- Daly Mary 359
Damer Edward T. 32–36, 38, 51
Danecki Jan 56, 67, 72, 74, 99, 345
Dasgupta Partha 157, 168
Daszyńska-Golińska Zofia 172,
178, 179, 343
Daveri Francesco 142
Davis Michael 169, 170
Dear Ronald B. 342
Deken Johan, De 81
Denning Alfred 352
Donnison David V. 74, 340
Dworkin Ronald 252, 310
Dye Thomas R. 60
Dziewięcka-Bokun Ludmiła 347, 348
- Elyot 175
Engels Fryderyk 176
- Erazm z Rotterdamu 175, 176
Esping-Andersen Gřsta 19, 20, 64,
82, 342, 357
Ferge Zsuzsa 56
- Filipowicz Leszek 355
Fine Ben 206
Firlit-Fesnak Grażyna 13, 64, 71,
72, 347
Fourier Charles 172
Foucault Michel 25
Freeman Howard E. 56, 340
Freire Paulo 101
Friedman Milton 157, 222, 223,
257, 271, 275, 293, 305
Frieske Kazimierz W. 57, 78, 160
Fukuyama Francis 204
- Gans Herbert J. 340
Geck Adolf L.H. 337
Gibbard Allan 163
Gil David G. 74, 341
Gilbert Neil 48, 49
Giza-Poleszczuk Anna 27
Głabiński Stanisław 176, 343
Glaeser Edward L. 179, 182, 183,
285, 286, 290
Godlewska Justyna 13
Godłów-Legiędź Janina 156
Golinowska Stanisława 47, 48, 50,
205, 208, 213
Goodin Robert E. 40, 117, 194, 195,
212, 213, 223, 257–260, 265,
267, 268, 274, 275, 290, 314,
356
Góra Marek 24, 31, 112, 142

- Gough Ian 355
 Greulich Herman 337
 Green David 204, 207
 Günther Ernst 337
- H**abermas Jürgen 28, 101, 300
 Hagenbuch Walter 339
 Hall Penelope 352
 Hammond Kenneth 237
 Hanushek Eric A. 287
 Hardt Michael 202
 Hart Herbert L.A. 90
 Hayek Friedrich, von 23, 156, 157, 185, 186, 251, 271, 293, 305
 Heckman James J. 287
 Henrekson Magnus 125
 Hewitt Martin 89
 Heyde Ludwig 336
 Hicks Alexander 173
 Himmelfarb Gertrude 203, 205, 213, 214, 220
 Howard John 212
 Hryniewicz Józefina 335
 Hume David 57
- I**nglehart Ronald 127, 129
- J**ellinek Georg 19
 Jones Catherine 341
 Jones Harry W. 352
- K**ahneman Daniel 262
 Kalecki Michał 291
 Kalwin Jan 175
 Kant Immanuel 160
 Kańtoch Barbara 347
- Kaplow Louis 113, 114, 145–149, 304
 Kautsky Karl 176
 Kelsen Hans 90
 Keynes John M. 90, 263, 264, 291
 Kittel Bernhard 81
 Kleinman Mark 341
 Kochanowski Janusz 203
 Korpi Walter 89, 125
 Koschembahr-Łyskowski Ignacy 209
 Kotarbiński Tadeusz 98
 Kowalak Tadeusz 348
 Kraus Otto 338
 Krzeczkowski Konstanty 26, 66, 74, 94, 335
 Książopolski Mirosław 175
 Kucia Marek 91, 92
 Kühner Stefan 334
 Kumaniecka-Wiśniewska Agnieszka 193
 Kuniński Miłowist 305
 Kurzynowski Adam 348
 Kuznets Simon 125
- L**afitte François 339
 Lampert Heinz 56, 338
 Lassalle Ferdinand 174
 Layte Richard 85
 Le Grand Julian 118–121
 Leon XIII, papież 176
 Letwin William 308
 Lindbeck Assar 125, 260–262, 265, 302
 Lindert Peter H. 124–126
 Lipski Aleksander 58, 96, 100, 101, 103

Lis Catharina 175, 176
Lloyd George David 174
Locke John 163, 170, 177
Luhmann Niklas 300
Luter Marcin 175, 176
Lutge Friedrich 337
Lutyński Jan 92

Łopato Jan 68

Macbeath A. 339
Maitre Bentrاند 85
Marcuse Herbert 101
Marks Karol 50, 101, 174–176
Marshall Thomas H. 56, 63, 65, 71,
72, 294, 339, 351
Mayr Georg, von 336
Mead Lawrence M. 211, 253
Meyer Susan 252
Midgley James 342
Mielecki Jerzy 347
Miller David 254, 255, 357
Miller Stewart 342
Mills C. Wright 58, 100
Mills John S. 160, 166, 178
Mises Ludwik, von 271
Moon J. Donald 250–252, 260,
297, 302, 359
Morus Tomasz 175, 176
Morison 175
Murray Charles 233–236, 238
Mussolini Benito 179, 181, 182
Myles John 88
Myrdal Gunnar 93, 352

Nachsen Ingeborg 338

Negri Antonio 202
Neill Desmond G. 352
Nelson Leonard 338
Neuloh Otto 338
Nicaise Ides 117
Nozick Robert 158, 163, 167, 168,
169, 171, 185, 186, 255, 305,
309, 310, 319

Obinger Herbert 83
Obuchowski Kazimierz 100, 348
Offe Claus 355
Okun Arthur M. 119
Olasky Marvin 204
Olędzki Michał 56–58, 66, 74, 99,
335, 346
Olson Mancur 110, 113, 118, 119,
122
Orczyk Józef 349
Ossowska Maria 99

Pareto Vilfredo 120, 121, 146, 148,
149, 150, 251, 272, 274, 319
Parfit Derek 308
Parijs Philippe v. 252
Perotti Roberto 123
Phelps Edmund S. 264, 292
Piachaud David 341
Piątek Krzysztof 70
Pierson Christopher 358
Pigou Arthur C. 149, 265, 277, 352
Pius XI, papież 176
Piven Fox Frances 25, 26, 160
Podgórecki Adam 70, 98
Poławski Paweł 78, 160
Ponsioen J.A. 339

- Popper Karl R. 23, 245
 Powell Martin 89
 Proudhon Pierre 174
 Putnam Robert D. 226

Quadagno Jil 88

Rajkiewicz Antoni 74, 94, 343
 Rake Katherine 359
 Rawls John 114, 252, 304, 305, 309, 310
 Reagan Ronald 43, 181
 Rein Martin 61, 339
 Rodgers Barbara 63, 74, 341
 Roemer John E. 311, 312
 Rosner Jan 344
 Rosset Edward 344
 Rothbard Murray N. 185, 289
 Rychliński Stanisław 26, 343
 Rymsza Agnieszka 204
 Rymsza Marek 66

Sadurski Wojciech 171
 Salamon Lester M. 227, 231
 Samuelson Paul A. 277
 Sandmo Agnar 358
 Schmidt David 298
 Schmitz Andrew 151
 Schmoller Gustav 173
 Schottland Charles I. 340, 353
 Schram Sanford F. 25, 26, 29, 30
 Scruggs Lyle 82, 86, 334
 Secomski Kazimierz 67, 71, 72, 344
 Sen Amaryta 126, 145, 252, 264, 265, 293

 Shavell Steven 113, 114, 145–149, 304
 Sherwood Clarence C. 56, 340
 Siegel Nico A. 105
 Sieńko Irena 346
 Simon Herbert A. 95
 Skocpol Theda 74, 341
 Skribekk Gunnar 256
 Slack Kathleen M. 353
 Smith Adam 177
 Smolar Aleksander 203
 Soly Hugo 175, 176
 Sombart Werner 336
 Spicker Paul 90, 342, 357
 Spindler Lore 336
 Spindler Helga 160
 Staeheli Lynn 358
 Standing Guy 23
 Steinberg Richard 227
 Stigler George J. 289, 293
 Stiglitz Joseph E. 272
 Stone Deborah 156
 Sugden Robert 223
 Supińska Jolanta 9, 12, 13, 21, 24, 27, 63, 71, 74–79, 98, 99, 110, 156, 200, 206, 246–250, 263, 265, 291, 300, 332, 346
 Szarfenberg Ryszard 348
 Szatur-Jaworska Barbara 27, 64, 71, 72, 347
 Szczepański Jan 63–65, 72, 74, 345
 Szpor Andrzej 59
 Szubert Wacław 56, 64, 71, 72, 74, 94, 99, 344
 Szumlicz Tadeusz 332
 Szymański Antoni 343

- Tabellini** Guido 142
Temple William 351
Thalheim Karl C. 67, 337
Thatcher Margaret 43, 181
Therborn Göran 104, 356
Titmuss Richard M. 97, 194
Tobin James 254
Townsend Peter 66, 74, 341
Tversky Amos 262

Veit-Wilson John 20
Vickrey William S. 264, 292
Vining Aidan R. 281, 282
Vis Barbara 334

Wagner Adolf 336
Walzer Michael 239
Weale Albert 90, 150, 167, 168, 252, 269, 308
Weber Max 57, 92–94, 97
Wedderburn Dorothy 353

Weddingen Walter 337
Weimer David L. 281, 282
Wendt Siegfried 338
Whelan Christopher T. 85
Wiese Leopold, von 336
Wilding Paul 43, 45–48
Wilensky Harold L. 89, 184, 354
Williamson Oliver 272
Wilson William J. 234
Wittman Donald A. 288, 289
Włodarczyk Cezary W. 56, 57
Wnuk-Lipiński Edmund 65, 347
Wojtyna Andrzej 251, 292

Zawadzki Sylwester 22, 354
Zawadzki Władysław 343
Zerbe Jr. Richard O. 151
Znaniński Florian 58
Zwiedineck-Südenhorst Otto, von 336, 338

S p i s r y s u n k ó w , t a b e l , w y k r e s ó w i s k r ó t ó w

Rysunki

Rysunek 1. Dwa rodzaje podmiotowości w polityce społecznej

Rysunek 2. Mapa pojęciowa polityki społecznej

Rysunek 3. Logika pomiaru osiągnięć (wpływu) polityki społecznej

Rysunek 4. Od dochodu pierwotnego do dochodu finalnego

Tabele

Tabela 1. Rozstrzygnięcia teoretyczne i ich konsekwencje praktyczne

Tabela 2. Zmiany społeczne i zmiany polityki społecznej

Tabela 3. Ewolucja funkcji socjalnych państwa

Tabela 4. Cele polityki społecznej według różnych autorów

Tabela 5. Procedura unettowania publicznych i prywatnych wydatków społecznych

Tabela 6. Wysiłek i wpływ polityki społecznej w kontekście ubóstwa (granica ubóstwa 50% średniej dochodów ekwiwalentnych, %)

Tabela 7. Skutki polityki społecznej i ich ocena

Tabela 8. Sprawność polityki społecznej

Tabela 9. Wydatki społeczne netto w dochodzie narodowym do dyspozycji netto w kosztach czynników (2001)

Tabela 10. Wysiłek polityki społecznej netto i indeksy jakości życia

Tabela 11. Korelacje między poziomem i rozkładem szczęścia a zamożnością nierównościami dochodowymi i zabezpieczeniem społecznym

Tabela 12. Zasada efektywności a zasada równości

Tabela 13. Wpływ polityki społecznej na wolność

Tabela 14. Funkcje polityki społecznej

Tabela 15. Podsumowanie stanowiska krytycznego i wątpliwości z nim związanych

Tabela 16. Podsumowanie stanowiska afirmacyjnego i wątpliwości z nim związanych

Tabela 17. Ocena siły przekonywania stanowiska krytycznego

Tabela 18. Ocena siły przekonywania stanowiska afirmacyjnego

Tabela 19. Definicje polityki społecznej w trzech obszarach językowych

Tabela 20. Definicje *welfare state*

Wykresy

Wykres 1. Publiczne i prywatne wydatki społeczne netto w dochodzie narodowym do dyspozycji netto w kosztach czynników (2001)

Wykres 2. Publiczne i prywatne wydatki społeczne brutto i netto w PKB (2001)

Wykres 3. Wysiłek polityki społecznej netto a indeks subiektywnej jakości życia Ingleharta

Wykres 4. Wysiłek polityki społecznej netto a indeks jakości życia EIU

Wykres 5. Wydatki społeczne netto a indeks szczęścia z uwzględnieniem nierówności jego rozkładu

Wykres 6. Klin podatkowy i stopa zatrudnienia w państwach OECD (2005)

Wykres 7. Klin podatkowy i współczynnik aktywności zawodowej w państwach OECD (2005)

Wykres 8. Klin podatkowy i stopa bezrobocia w państwach OECD (2005)

Wykres 9. Stopa składek na ubezpieczenie społeczne i stopa bezrobocia w państwach OECD (2005)

Wykres 10. Stopa składek na ubezpieczenie społeczne łącznie i stopa bezrobocia długotrwałego w państwach OECD (2005)

Wykres 11. Wydatki społeczne netto a wolność polityczna i osobista (2001)

Wykres 12. Wydatki społeczne netto a wolność gospodarcza (2001)

Wykres 13. Publiczne wydatki społeczne brutto na mieszkańca a dzietność kobiet (2000)

Wykres 14. Wydatki publiczne na świadczenia rodzinne (na mieszkańca) a dzietność kobiet (2000)

Wykres 15. Wydatki społeczne brutto w PKB a stosunek rozwodów do mał-

żeństw (większość państw UE25 oraz Norwegia, Islandia i Szwajcaria, 2003)

Wykres 16. Odsetek gospodarstw domowych samotnych rodziców (2005 z wyjątkami)

Wykres 17. Udział zatrudnienia i wolontariatu w sektorze *non-profit* do ludności aktywnej zawodowo i wydatki społeczne brutto na głowę w wybranych krajach OECD (1995)

Wykres 18. Wydatki społeczne netto (2001) i roczne wskaźniki ogólnej wiktymizacji (w większości 2000)

Wykres 19. Wydatki społeczne netto (2001) i wskaźnik przestępczości rejestrowanej (w większości 2000) dla większości krajów OECD

Skróty

AFDC – Aid to Families with Dependent Children; EIU – Economist Intelligence Unit; GAO – General Accounting Office, Government Accountability Office; HDR – Human Development Report; MFW – Międzynarodowy Fundusz Walutowy; MOP – Międzynarodowa Organizacja Pracy; OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju; ONZ – Organizacja narodów zjednoczonych; RE – Rada Europy; UE – Unia Europejska; UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime

Skróty nazw krajów na wykresach korelacyjnych

AT – Austria ; AU – Australia; BE – Belgia; CA – Kanada; CH – Szwajcaria; CZ – Czechy; DE – Niemcy; DK – Dania; EE – Estonia; ES – Hiszpania; FI – Finlandia; FR – Francja; GB – Wielka Brytania; GR – Grecja; HU – Węgry; IE – Irlandia; IS – Islandia; IT – Włochy; JP – Japonia; KR – Korea Płd.; LT – Litwa; LU – Luksemburg; LV – Łotwa; MX – Meksyk; NL – Holandia; NO – Norwegia; NZ – Nowa Zelandia; PL – Polska; PT – Portugalia; SE – Szwecja; SI – Słowenia; SK – Słowacja; TR – Turcja; US – Stany Zjednoczone Ameryki