

**Dr Ryszard Szarfenberg**  
Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski  
[r.szarfenberg@uw.edu.pl](mailto:r.szarfenberg@uw.edu.pl)  
[www.ips.uw.edu.pl/rszarf](http://www.ips.uw.edu.pl/rszarf)

## **Komparatystyka ewaluacyjna i europejska polityka społeczna** (wersja 1.2 z 19.08.08)

### **Wprowadzenie**

Określenie „społeczne konsekwencje integracji europejskiej” można rozumieć jako hasło wzywające do ewaluacji Unii Europejskiej w typowych dla nauki o polityce społecznej kontekstach. Przykładowe pytanie oddające ducha takiego przedsięwzięcia mogłoby być takie: jaki wpływ miała Unia Europejska na polską politykę społeczną, albo na poziom ubóstwa i nierówności w Polsce. O ile pierwsze z tych pytań kieruje naszą uwagę na aspekty instytucjonalne, np. implementację dyrektyw pracowniczych lub zastosowanie metody otwartej koordynacji, to już pytanie drugie ma bardziej ewaluacyjny charakter. Gdybyśmy z dużą pewnością stwierdzili, że to dzięki naszej integracji z UE, a więc również dyrektywom i zaleceniom, a także programom finansowanym z udziałem środków europejskich, zmniejszyło się w Polsce ubóstwo, byłoby to podstawą do pozytywnej oceny samej integracji. Rzadko jednak przyjmuje się w naszej nauce tylko jedno kryterium oceny, a gdy jest ich więcej pojawiają się różnego rodzaju problemy, np. co zrobić, gdy wyniki na poszczególnych kryteriach nie są jednoznaczne, tzn. integracja wywołuje pożądane i niepożądane skutki w różnych wymiarach.

Gdy zastanawiamy się, jak ocenić wpływ, jaki miało przystąpienie danego kraju do organizacji regionalnej, takiej jak UE, na jego osiągnięcia gospodarcze i społeczne jest to perspektywa ograniczona. Bardziej ambitne przedsięwzięcie polegałoby na zadaniu pytania o ocenę UE z perspektywy wszystkich krajów, które były jej członkami, albo dla całej wielopokoleniowej populacji, która zamieszkiwała zmienny obszar UE od jej początku, aż do chwili obecnej. Jest to organizacja mająca głównie cele gospodarcze (np. swobodny przepływ kapitału, pracowników, towarów, czyli rynek wspólnotowy; koordynacja polityki monetarnej), a więc uzasadnione jest pytanie o jej wpływ na gospodarki krajów, które ją utworzyły a następnie do niej przystąpiły. Interesującą odpowiedź na tak postawiony problem próbowali niedawno dać Andrea Boltho i Barry J. Eichengreen.<sup>1</sup>

Założyli oni jako hipotezę wstępną, że wpływ integracji na zmienne ekonomiczne był niewielki, czyli nawet bez niej poszczególne kraje i tak prowadziłyby politykę międzynarodową o podobnych konsekwencjach (koordynacja kursów walutowych, znoszenie barier celnych). Autorzy ci z grubsza oszacowali, że zysk z integracyjnej polityki gospodarczej to o 5% wyższy PKB obszaru poddanego integracji.<sup>2</sup> Jeżeli wzrostowi PKB towarzyszy również zmniejszanie poziomu ubóstwa, to można się spodziewać, że brak UE oznaczałby też obecnie jego nieco wyższy poziom. Oczywiście wszystko to pod warunkiem, że inne czynniki byłyby stałe. Szacunki Boltho i Eichengreena można uznać za skromne przy tych, które podał Harald Badinger. Dzisiejszy europejski PKB byłby niższy o 20% bez integracyjnej organizacji<sup>3</sup>, a

---

<sup>1</sup> A. Boltho i B. J. Eichengreen *The Economic Impact of European Integration*, CEPR Discussion Paper nr DP6820, maj 2008.

<sup>2</sup> Tamże, s. 42.

<sup>3</sup> H. Badinger *Growth Effects of Economic Integration: Evidence from the EU Member States*, Review of World Economics tom 141, nr 1, 2005, s. 50.

więc również osiągnięcia społeczne zależne mniej lub bardziej pośrednio od poziomu aktywności ekonomicznej byłyby o wiele mniejsze.

Przyjmując za bardziej wiarygodne szacunki pierwszej dwójki autorów, którzy uznali założenia Badingera za mało realistyczne<sup>4</sup>, ogólna teza może być taka: pozytywne konsekwencje gospodarcze integracji europejskiej da się zidentyfikować, a jeżeli tak, to prawdopodobne są również pewne korzyści o charakterze społecznym (np. nieco mniejsza stopa ubóstwa unijnego). Głównym pośrednikiem byłby tu wzrost PKB, jako że Unia od bardzo niedawna ma coś co można by nazwać wspólną polityką społeczną, a wydawane na nią środki jako procent unijnego PKB są minimalne. Dotychczasowa praktyka unijna odpowiadałaby więc zasadzie, że najlepszą polityką społeczną jest dobra polityka gospodarcza.

Zapewne nie wszyscy zgadzają się z tym podejściem, a z ich perspektywy pojawia się pytanie o to, jaką politykę społeczną powinna mieć UE, aby konsekwencje społeczne integracji europejskiej były bardziej zadawalające. Przynajmniej część odpowiedzi możemy szukać w wynikach komparatystyki ewaluacyjnej, czyli porównań międzynarodowych, których celem jest ocena różnych sposobów organizacji polityki społecznej, albo szerzej – dostarczania wszystkim obywatelom wszechstronnego dobrobytu.<sup>5</sup> Jeżeli z takich badań wynikałoby, że któryś z tych sposobów jest wyraźnie lepszy od innych, to w racjonalistycznie pojmowanej polityce europejskiej właśnie on powinien być preferowany.

## Przykłady komparatystyki ewaluacyjnej

Pod koniec XX i na początku XXI wieku coraz częściej publikowano wyniki międzynarodowych badań ewaluacyjnych polityki społecznej. Jej modele uzyskane w wyniku badań porównawczych o profilu klasyfikacyjnym dalej porównywane są ze sobą w celach ewaluacyjnych. Poniżej przedstawię trzy przykłady takiego podejścia.

W badaniach zespołu Roberta E. Goodina do porównania zastosowano kilkanaście wskaźników, które były operacjonalizacją sześciu ogólnych kryteriów ewaluacyjnych, a dane pochodziły z badań panelowych z dekady 1985-1995.<sup>6</sup> Celem badań była ocena, jak trzy główne modele reprezentowane przez jedno państwo wypełniają zadania, które uznawane są w ramach każdego z nich za priorytetowe. W tabeli zastosowałem skalę punktową od 1 do 4, im więcej punktów tym lepiej dany model-państwo wypełnia zadanie.

**Tabela 1. Wyniki ewaluacyjne trzech państw modelowych**

	USA (model liberalny)	Holandia (model socjaldemokratyczny)	Niemcy (model korporacyjno-konserwatywny)
Wysokie i rosnące dochody	1	3	3
Niski poziom ubóstwa przed ingerencją państwa	2	2	1
Niski poziom ubóstwa po ingerencji państwa	1	4	3
Wysoki poziom zatrudnienia	3	1	2
Pełne zatrudnienie	3	2	2
Dochód z pracy pozwalający uniknąć	2	2	3

<sup>4</sup> A. Boltho, B. J. Eichengreen, op. cit. s. 42, przyp. 23. Nieco wcześniej Magnus Henrekson i inni szacowali, że integracja zwiększała stopę wzrostu gospodarczego o 0,6-0,8%, zob. *Growth Effects of Economic Integration*, European Economic Review, tom 41, nr 8, 1997.

<sup>5</sup> Deborah Mabbett i Helen Bolderson umieszczają ten rodzaj badań w klasyfikacji komparatystyki obok bardziej typowych analiz unikających wniosków oceniających, a mających na celu ilościowe testowanie teorii lub uchwycenie specyfiki instytucjonalnej i historycznej poszczególnych krajów, J. Clasen (red.) *Comparative Social Policy*, Blackwell Publishers, Oxford 1999, s. 34-56.

<sup>6</sup> R. E. Goodin, B. Headey, R. Muffels, H.-J. Dirven *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.

ubóstwa			
Prywatne transfery pozwalające uniknąć ubóstwa	1	1	1
Świadczenia adresowane tylko do ubogich	3	1	1
Świadczenia trafiające do wszystkich ubogich	2	4	3
Świadczenia pozwalające uniknąć ubóstwa	1	4	3
Znaczna równość dochodów przed ingerencją państwa	1	2	1
Znaczna równość dochodów po ingerencji państwa	2	4	3
Stabilność dochodu przed interwencją państwa	1	2	1
Stabilność dochodu po interwencji państwa	2	2	3
Równość dochodów z pracy	1	3	2
Równość dostępu do edukacji	1	3	3
Stabilność zatrudnienia głów rodzin	3	3	2
Stabilność gospodarstw domowych	1	3	2
Rola transferów stabilizująca sytuację rodzin	2	2	3
<i>Suma punktów:</i>	33	48	42

Źródło: Goodin i in. op. cit. s. 242, 243, 244, 245, 249, 250, 255, 256, 257 (niektóre z porównań pominąłem, ale nie zmienia to łącznego wyniku).

W oryginale zamiast punktów były gwiazdki (przyznawane na podstawie porównań sporego zestawu wskaźników), które przełożyłem na punkty poprzez jedna „\*” równa się 1 punkt. Brakowało tam też podsumowania, czyli zliczenia liczby gwiazdek-punktów (posunąłem się więc dalej niż autorzy). Najwięcej punktów za dekadę 1985-1995 zebrał model socjaldemokratyczny w wydaniu holenderskim. Może Holandia nie była najbardziej typowym krajem dla modelu socjaldemokratycznego (przynajmniej pod względem polityki rynku pracy), który najczęściej przypisuje się Szwecji, niemniej wygrywa w tym porównaniu.

Goodin był też członkiem innego zespołu, który zaproponował nowy sposób pomiaru dobrobytu z wykorzystaniem koncepcji autonomii temporalnej. Operacjonalizację przeprowadzono w oparciu o dane z badań budżetów dochodów gospodarstw domowych oraz budżetów czasu z kilku różnych krajów reprezentujących poszczególne modele. Jednym z wniosków było stwierdzenie, że przeprowadzka z Francji do Szwecji daje nam dodatkowych 9 godzin czasu do dyspozycji (nieco inna kategoria niż tradycyjnie ujmowany czas wolny) w ciągu tygodnia.<sup>7</sup> W ten sposób można uznać, że system polityki społeczno-rodzinnej bardziej przyczynia się do dobrobytu ludzi w drugim przypadku. W porównaniu wzięto pod uwagę jeszcze USA, Australię i Niemcy. Pierwsze z tych państw miało lepszy wynik niż Francja i druga od końca Australia. Średnia liczba godzin czasu do dyspozycji po interwencji państwa wahała się od 76,08 do 85,22 godzin na tydzień, przy czym tylko w przypadku Szwecji interwencja państwa zwiększała nieco tę liczbę.<sup>8</sup>

Ostatni przykład komparatystyki ewaluacyjnej to przedsięwzięcie zespołu Idesa Nicaise’a. Dane pochodziły z badań panelowych prowadzonych w krajach UE w ramach *European Community Household Panel* (ECHP). Autorzy scharakteryzowali najpierw cztery modele polityki społecznej: liberalny – Irlandia i Wielka Brytania; konserwatywno-korporacyjny – Niemcy, Austria, Francja, Belgia, Luksemburg; socjaldemokratyczny – Dania, Finlandia; oraz

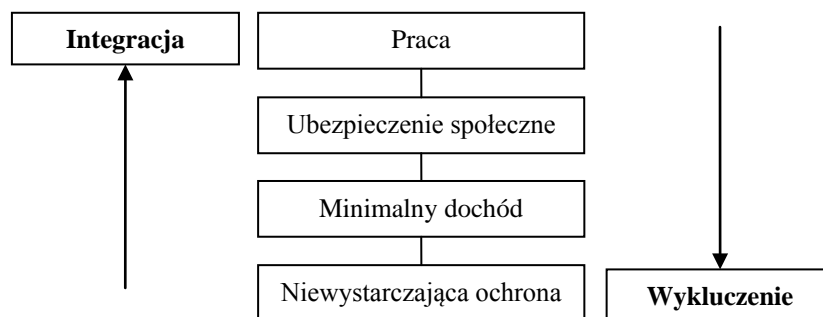
<sup>7</sup> J. M. Rice, R. E. Goodin, A. Parpo *The Temporal Welfare State: A Crossnational Comparison*, Journal of Public Policy tom 26, nr 3, 2006, s. 221.

<sup>8</sup> Tamże, tabela 2 na s. 213.

rodzinny (*familialistic*) – Grecja, Portugalia, Włochy, Hiszpania), ze względu na cztery główne sposoby zabezpieczenia przed ryzykiem ubóstwa poprzez: 1) pracę (ogólne wskaźniki zatrudnienia, wskaźniki zatrudniania kobiet, udział zatrudnionych z niskimi płacami), 2) ubezpieczenia społeczne (wysokość wydatków socjalnych, główne kryteria przyznawania świadczeń, wysokość świadczeń), 3) transfery wewnątrz rodzinne (rodzaj struktury rodziny, poziom zależności od rodziny), 4) minimalny dochód gwarantowany (pomoc społeczna – rozbudowana, szczytkowa, brak).<sup>9</sup>

W związku z tym wyróżnili oni pięć stanów zabezpieczenia społecznego: 1) niewystarczająca ochrona, 2) minimalny dochód, 3) ubezpieczenia społeczne (zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki chorobowe, okresowe renty), 4) praca (brano pod uwagę tylko miejsca pracy dobrej jakości), 5) inne. Ze względu na przekonanie, potwierdzone w tych badaniach, że praca jest najlepszą ochroną przed ubóstwem jest to stan najbardziej pożądany, ubezpieczenia społeczne drugie z kolei, minimalny dochód następny i oczywiście najmniej pożądany stan to niewystarczająca ochrona. Obrazuje to schemat 1.

**Schemat 1. Cztery stany zabezpieczenia społecznego a integracja, wykluczenie i mobilność**



Źródło: I. Nicaise, S. Groenez, L. Adelman, S. Roberts, S. Middleton *Gaps, traps and springboards in the floor of social protection systems. A comparative study of 13 EU countries*, Hoger instituut voor de arbeid, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven 2004, s. 10.

Badania panelowe umożliwiają prześledzenie trwałości przebywania w poszczególnych stanach oraz dynamiki przejść pomiędzy nimi, np. przejścia z pracy do ubezpieczenia społecznego (w stronę wykluczenia), albo ze stanu niewystarczającej ochrony do minimalnego dochodu (w stronę integracji). Przykładowo, podczas kolejnych powtórzeń badania respondent A mógł być zaliczony niezmiennie do stanu niewystarczającej ochrony (stabilność w wykluczeniu), respondent B do pracy (stabilność w integracji), a respondent C najpierw do pracy, potem do niewystarczającej ochrony i następnie do minimalnego dochodu (mieliśmy więc do czynienia z jednym przejściem do wykluczenia i jednym przejściem w kierunku integracji). Podobną metodę wykorzystano w Polsce w badaniach temporalnych wzorów korzystania z zasiłków z pomocy społecznej w Łodzi<sup>10</sup>, a także przy przedstawianiu trwałości wykluczenia społecznego.<sup>11</sup> Na tej podstawie możemy próbować orzec, który z systemów zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego w większym stopniu chroni przed wykluczeniem społecznym (stabilność zatrudnienia) i stymuluje do większej mobilności w kierunku integracji (dominacja przejść integrujących nad wykluczającymi).

<sup>9</sup> I. Nicaise, S. Groenez, L. Adelman, S. Roberts, S. Middleton *Gaps, traps and springboards in the floor of social protection systems. A comparative study of 13 EU countries*, Hoger instituut voor de arbeid, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven 2004, s. 1-3.

<sup>10</sup> J. Grotowska-Leder *Fenomen wielkomięskiej biedy. Od epizodu do underclass*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2002, s. 201-238.

<sup>11</sup> J. Czapiński, T. Panek (red.) *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2007, s. 321-323.

Potencjał ewaluacyjny tych badań pokażę na przykładzie tabeli z uśrednionymi rocznymi odsetkami respondentów w poszczególnych stanach dla wszystkich krajów (liczby przy nazwach państw dotyczą okresu gromadzenia danych, trzy fale ECHP).

**Tabela 2. Państwa i modele w perspektywie stanów zabezpieczania społecznego**

	Niewystarczająca ochrona	Minimalny Dochód	Ubezpieczenie społeczne	Praca
Austria 94-97	3,3%	1,0%	23,5%	47,2%
Belgia 93-97	4,2%	1,1%	27,0%	39,3%
Francja 93-97	5,3%	2,6%	23,3%	42,5%
Niemcy 93-97	8,2%	3,6%	25,9%	44,4%
Luksemburg 93-97	13,9%	(1,2%)	16,0%	40,1%
<b>Model konserwatywny</b>	<b>7,0%</b>	<b>1,9%</b>	<b>23,1%</b>	<b>42,7%</b>
Wielka Brytania 93-97	10,0%	2,8%	24,2%	41,9%
Irlandia 93-97	10,8%	2,2%	20,9%	35,5%
<b>Model liberalny</b>	<b>10,4%</b>	<b>2,5%</b>	<b>22,6%</b>	<b>38,7%</b>
Dania 93-97	6,8%	5,5%	28,7%	50,5%
Finlandia 95-96	2,0%	11,7%	34,4%	46,1%
<b>Model socjaldemokratyczny</b>	<b>4,4%</b>	<b>8,6%</b>	<b>31,6%</b>	<b>48,3%</b>
Hiszpania 93-97	4,5%	0,9%	23,3%	33,4%
Grecja 93-97	6,9%	NA	20,0%	33,9%
Portugalia 93-97	9,0%	NA	21,0%	42,8%
Włochy 93-97	12,7%	NA	20,6%	34,6%
<b>Model rodzinny</b>	<b>8,3%</b>		<b>21,2%</b>	<b>36,2%</b>

Źródło: jak dla schematu 1, s. 7, średnie dla modeli dodane przez autora.

Jednym z wniosków wyciągniętych na podstawie tej tabeli było zdziwienie, że tak duże odsetki osób przebywają w sytuacji niewystarczającej ochrony i to nawet tam, gdzie od dawna rozwinięte są systemy minimalnego dochodu.<sup>12</sup> Autorzy dodali, że od 50% do 80% tych, którzy są w takim stanie cierpi poważną deprawację (tj. ich dochody były niższe niż 75% progu przyznawania pomocy społecznej), a ponad 66% tej grupy znajdowała się w takiej sytuacji ponad dwa lata.<sup>13</sup>

Widzimy wyraźnie, że najmniejszy średni odsetek osób z niewystarczającą ochroną oraz największy średni odsetek chronionych przez pracę miał model socjaldemokratyczny, przy czym średnie odsetki osób korzystających z minimalnego dochodu i z ubezpieczenia społecznego były w tym modelu najwyższe, co można interpretować, jako ich większą skuteczność w zabezpieczeniu ludzi przed niewystarczającą ochroną.

<sup>12</sup> Jednym z wyjaśnień jest zjawisko niekorzystania z uprawnień do pomocy społecznej. Jego rozmiary szacowane były w okresie 1996-2003 w Finlandii na 50%, zob. O. Bargain, H. Immervollz, H. Viitamäki *The Non-take-up of Social Assistance in Finland*, styczeń 2007; szacunki dla Austrii w 2003 r. były podobne, zob. M. Fuchs *Social Assistance – No, Thanks? Empirical Analysis of Non-takeup in Austria 2003*, EUROMOD Working Paper nr EM4/07, sierpień 2007; szacunki dla Niemiec w 2002 r. były nawet większe i wynosiły 67%, zob. J. R. Frick, O. Groh-Samberg *To Claim or Not to Claim: Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error*, SOEPpaper nr 53, październik 2007. W przypadku Francji Antoine Terracol podaje dwie średnie: 48% (oparta na surowych danych) oraz 35% (dodatkové szacunki), zob. tegoż *Analyzing the take-up of means-tested benefits in France*, 2002. Przegląd tych i innych badań na ten temat sprzed 2004 r. zob. V. Hernanz, F. Malherbet, M. Pellizzari *Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers nr 17, marzec 2004, s. 11-12.

<sup>13</sup> I. Nicaise i in., op. cit. s. 8.

We wszystkich tych badaniach najlepsze oceny uzyskuje socjaldemokratyczny model polityki społecznej w wydaniu holenderskim, szwedzkim, fińskim i duńskim. W kolejnym punkcie przedstawię kilka uwag, które sprawią, że ten obraz będzie nieco mniej jednoznaczny.

### Skuteczność i efektywność polityki społecznej

Jedną z funkcji badań pokazanych wyżej jest tworzenie rankingów ewaluacyjnych różnych systemów polityki społecznej. Zasadniczo takie zadanie nie różni się wiele od tworzenia podobnych zestawień dla innych przedmiotów oceny, np. rankingi szkół wyższych, rankingi telewizorów plazmowych itp. W każdym takim przypadku mamy kilka kryteriów oceny, informacje o tym, jak na ich tle wypadają poszczególne modele, co umożliwia tworzenie rankingów częściowych, agregowanie tych wyników do wspólnego mianownika i jednej liczby, a następnie rosnące lub malejące uporządkowanie listy. Wnioski ewaluacyjne oparte są na założeniu, że model o najlepszym wyniku łącznym jest najlepszy według zadanych kryteriów. Jeżeli dla kogoś któreś z kryteriów jest ważniejsze od innych można przyjąć system zróżnicowanych wag, co wpłynie też na sumaryczne wyniki, np. zmniejszanie ubóstwa absolutnego może być bardzo istotne, a osiągnięcie równości dochodów z pracy mniej ważne.

Metodologia tworzenia rankingów ewaluacyjnych to sprawa bardziej techniczna, w przypadku doboru kryteriów oceny oraz ich wag mamy do czynienia z problemami innej natury. Po przeglądzie definicji polityki społecznej wyróżniłem trzy kryteria oceny polityki społecznej uwzględniające jej wpływ na wszechstronnie rozumiany dobrobyt, sprawiedliwość społeczną oraz integrację społeczną.<sup>14</sup> Paul Spicker uwzględnił też kondycję gospodarki.<sup>15</sup> A zespół Goodina w pierwszych badaniach opisanych wyżej wziął pod uwagę także stabilność społeczną oraz autonomię.<sup>16</sup> Ostatnie z kryteriów ma już wyraźniejszy związek z wolnością, do czego też nawiązywała koncepcja autonomii temporalnej wykorzystana w drugim z przykładów komparatystyki ewaluacyjnej.

Zależy nam oczywiście na tym, aby mieć politykę społeczną, która w najlepszy sposób będzie spełniała zadane kryteria. Chyba najlepiej oddaje tę intuicję odwołanie się do jednej z wartości prakseologicznych, a mianowicie skuteczności. Najskuteczniejsza polityka społeczna w zadanej przestrzeni ewaluacyjnej będzie taka, która osiąga najwyższy poziom celów na określonych skalach, do których zoperacjonalizowaliśmy nasze kryteria. Rozważmy to zagadnienie na przykładzie tylko jednego z nich, może najmniej kontrowersyjnego, jakim jest zmniejszanie ubóstwa. Polityka społeczna, która osiąga w tym zakresie najlepszy wynik będzie też pretendowała do najlepszej oceny. W tabeli 3 przedstawiam wyniki uzyskane przez Timothy'ego Smeedinga (w nawiasach skrót roku, z którego pochodziły dane).<sup>17</sup>

<sup>14</sup> R. Szarfenberg *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, IFiS PAN, Warszawa 2008, s. 73.

<sup>15</sup> P. Spicker *The Welfare State: A General Theory*, SAGE Publications, London 2000, s. 176-177.

<sup>16</sup> R. E. Goodin, B. Headey i in. op. cit. s. 22.

<sup>17</sup> Bardziej złożoną metodologię, większy zakres informacji, ale na starszych danych i w mniejszej liczbie krajów zob: K. Nelson *Mechanisms of poverty alleviation: anti-poverty effects of non-means-tested and means-tested in five welfare states*, Journal of European Social Policy tom 14, nr 4, 2004. W obu przypadkach główną miarą jest dochód, przekroczenie tego ograniczenia w kierunku badań deprivacji zasobów i wielowymiarowego ubóstwa w podobnym kontekście komparatystyki ewaluacyjnej można znaleźć w R. Muffels, D. Fourage *The Role of European Welfare States in Explaining Resources Deprivation*, Social Indicators Research tom 68, nr 4, 2004. Nowsze dane i nowy sposób szacowania wpływu wydatków społecznych na redukcję ubóstwa przedstawiają P. Herrmann i in. *Efficiency and Effectiveness of Social Spending*, IZA Working Paper nr 3482, maj 2008

**Tabela 3. Skuteczność polityki zmniejszania ubóstwa dochodowego**

	Stopa ubóstwa w proc.			Redukcja stopy ubóstwa przez ubezpieczenie społeczne w proc.	Redukcja stopy ubóstwa łącznie w proc.
	Dochód rynkowy	Po ubezpieczeniu społecznym i podatkach	Po pomocy społecznej		
Szwecja (00)	28,8	11,7	6,5	59,4	77,4
Belgia (00)	34,6	8,9	8	74,3	76,9
Austria (00)	31,8	9,1	7,7	71,4	75,8
Niemcy (00)	28,1	10,6	8,3	62,3	70,5
Finlandia (00)	17,8	11,4	5,4	36	69,7
Holandia (99)	21	9,6	7,3	54,3	65,2
<b>Średnia</b>	27	13,8	10,3	47,2	60,9
Wielka Brytania (99)	31,1	23,5	12,4	24,4	60,1
Włochy (00)	30	13,7	12,7	54,3	57,7
Kanada (00)	21,1	12,9	11,4	38,9	46
Irlandia (00)	29,5	21,2	16,5	28,1	44,1
USA (00)	23,1	19,3	17	16,5	26,4

Źródło: T. Smeeding *Poor People in Rich Nations: the United States in Comparative Perspective*, Luxembourg Income Study Working Paper nr 419, październik 2005, dodatek tabela 4.

Wyniki zostały uporządkowane według poziomu redukcji ubóstwa mierzonego stopą ubóstwa relatywnego przy hipotetycznym dochodzie rynkowym, czyli bez uwzględnienia wpływu systemu podatkowego, transferów z ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej. Widzimy, że najlepszy wynik ma Szwecja, a najgorszy USA. Problem z tym podejściem, a także tymi, których przykłady pokazywałem wyżej, polega m.in. na tym, że nie uwzględnia się kosztów osiągnięcia celów polityki społecznej.<sup>18</sup> Najskuteczniejsza Szwecja wydawała też najwięcej na świadczenia socjalne.<sup>19</sup> Jeżeli nie przyjmiemy stanowiska, że w przypadku polityki społecznej liczy się tylko skuteczność, to powinniśmy bezpośrednio odnieść się do tej kwestii.<sup>20</sup>

Uwzględnianie zarówno osiągnięcia celów, jak i kosztów z tym związanych jest już bardzo bliskie ekonomicznej koncepcji efektywności. Jedną z jej prostych operacjonalizacji jest miara, którą oblicza się dzieląc nabytki (pozytywnie ocenione skutki działania) przez ubytki (negatywnie ocenione skutki działania) sprowadzone do wspólnego mianownika.<sup>21</sup> W naszym

<sup>18</sup> Inne problemy bardziej ogólne związane są z paradygmatem redystrybucyjnym, który jest podstawą tego podejścia, zob. m.in.: H. Uusitalo *Redistribution and Equality in the Welfare State: An Effort to Interpret the Major Findings of Research on the Redistributive Effects of the Welfare State*, European Sociological Review tom 1, nr 2, 1985. Poza tym nieuwzględnianie pierwotnego zróżnicowania rynkowych stóp ubóstwa może być powodem stronniczej analizy, sposób na przewycięzenie tej kwestii przedstawiają Peter Herrmann i in. przywołani w przypisie 17.

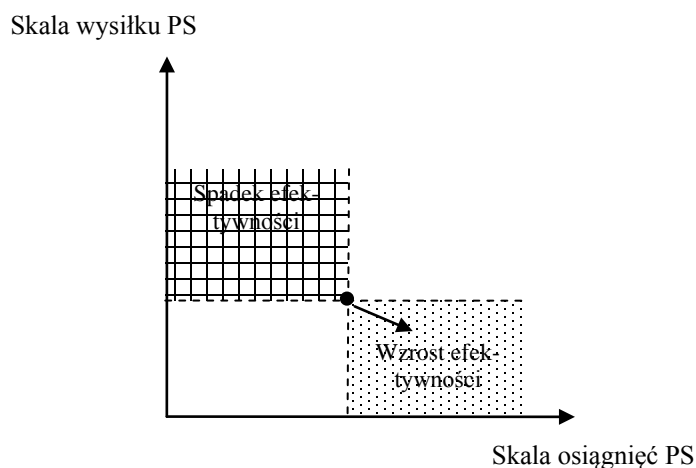
<sup>19</sup> Nowy sposób analizy wysiłku finansowego polityki społecznej w ujęciu netto wskazuje, że największy jego poziom można stwierdzić w państwach Europy kontynentalnej, we Francji i w Niemczech, zob. W. Adema, M. Ladaique *Net Social Expenditure: More comprehensive measures of social support*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers nr 29, 2005.

<sup>20</sup> Ostatnio zaleca też takie podejście Komisja Europejska w jednym z dokumentów towarzyszących odnowionej Agencji Społecznej pt. *Efficiency and Effectiveness of Social Spending* SEC(2008) 2153. Omówiłem go nieco szerzej w artykule *Unia europejska odnawia swoje społeczne zobowiązania*, 2008.

<sup>21</sup> W książce *Krytyka i afirmacja polityki społecznej* (R. Szarfenberg, Aspra-JR, Warszawa 2006 oraz drugie poszerzone wydanie IFiS PAN, Warszawa 2008) używam pojęcia ekonomiczności, które w polskiej prakseologii miało ścisłą definicję. Rezygnuję z tej konwencji tutaj ze względu na to, że nasze tradycje prakseologiczne zostały już dawno zapomniane.

przypadku ograniczamy te pierwsze do redukcji stopy ubóstwa w wymiarze dochodu rynkowego, a te drugie do wydatków na transfery socjalne bez emerytur. W ujęciu teoretycznym i uogólniając sytuację przedstawia schemat 2.

### Schemat 2. Wysiłek, osiągnięcia i efektywność polityki społecznej (PS)



Źródło: opracowanie własne.

Jeżeli polityka społeczna jest działaniem, to można jej sensownie przypisać pojęcie wysiłku oraz osiągnięć. Wzrost efektywności ma miejsce wtedy, gdy przy tym samym wysiłku osiągamy więcej lub przy tych samych osiągnięciach możemy zmniejszyć wysiłek. Jest to więc klasyczna koncepcja efektywności lub racjonalności działania.<sup>22</sup> Strzałka na schemacie oznacza przesunięcie w dół na skali wysiłku i w górę na skali osiągnięć, co wydaje się najbardziej pożądanym stanem (wysilając się mniej osiągamy więcej, co wymaga zmiany sposobu działania).

Kierując się tymi przesłankami wprowadzmy do oceny polityki społecznej efektywność, nie tracąc przy tym z pola widzenia skuteczności, co oznacza przyjęcie perspektywy podobnej do analizy koszty-skuteczność.<sup>23</sup> Dodatkowo uwzględnij też możliwość różnych wag dla skuteczności i efektywności (podkreślone zostały pierwsze trzy miejsca w rankingach).<sup>24</sup>

**Tabela 4. Skuteczność i efektywność polityki ograniczania ubóstwa**

	Redukcja stopy ubóstwa łącznie (1)	Wydatki społ. bez starości w PKB (2)	Efektywność polityki społecznej (1/2)	Stosunek skuteczności do Szwecji	Stosunek efektywności do Włoch	Ranking wg średniej przy takich samych wagach	Ranking wg średniej przy wagach 2 do 1 dla efektywności	Ranking wg średniej przy wagach 2 do 1 dla skuteczności
Szwecja (00)	<u>1</u>	11,6	6,67	1	0,50	<u>5</u>	<u>7</u>	<u>4</u>

<sup>22</sup> Porównaj zasadę racjonalnego gospodarowania sformułowaną przez Oskara Langego w jego *Ekonomii Politycznej*, tomy I i II, PWN, Warszawa 1978, s. 147.

<sup>23</sup> Jest to „... ewaluacja alternatyw zarówno według ich kosztów, jak i efektów związanych z osiągnięciem pewnego wyniku”, H. M. Levin, P. J. McEwan *Cost-Effectiveness Analysis: Methods and Application*, SAGE Publications, Thousand Oaks, 2001, s. 10.

<sup>24</sup> Analiza P. Herrmanna i in. Przywołana w przypisach 17 i 18 nie uwzględniała możliwości różnych wag dla skuteczności i efektywności, ani też agregacji ich wskaźników.



Belgia (00)	<u>2</u>	9,3	8,27	0,99	0,62	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>
Austria (00)	<u>3</u>	7,4	10,24	0,98	0,76	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
Niemcy (00)	<b>4</b>	7,3	9,66	0,91	0,72	<u>3</u>	<u>3</u>	<u>3</u>
Finlandia (00)	<b>5</b>	10,9	6,39	0,90	0,48	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>6</b>
Holandia (99)	<b>6</b>	9,6	6,79	0,84	0,51	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7</b>
Wielka Brytania (99)	<b>7</b>	7,1	8,46	0,78	0,63	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>8</b>
Włochy (00)	<b>8</b>	4,3	13,41	0,74	1	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>5</u>
Kanada (00)	<b>9</b>	5,8	7,93	0,59	0,59	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>
Irlandia (00)	<b>10</b>	5,5	8,02	0,57	0,60	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>10</b>
USA (00)	<b>11</b>	2,3	11,48	0,34	0,85	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>11</b>

Źródło: dane dotyczące wydatków społecznych jak w tabeli 3, obliczenia własne.

Otrzymujemy cztery rankingi ewaluacyjne, w pierwszej kolumnie według skuteczności bezwzględnej, a w ostatnich trzech z uwzględnieniem efektywności, miar względnych oraz z różnym rozkładem wag. Jeżeli spróbujemy wyciągnąć jakiś generalny wniosek na podstawie tych rankingów to zapewne będzie on taki, że najlepszy model polityki ograniczania ubóstwa miała Austria. Najwyżej w pierwszym rankingu znajdowała się Szwecja, ale spada ona na dalsze miejsca, gdy tylko weźmiemy pod uwagę efektywność. Dzieje się tak nawet przy wadze dwa razy większej dla skuteczności, wówczas zajmuje ona nadal tylko czwarte miejsce, a to ze względu na najwyższy poziom kosztów.

Gdy połączymy poszczególne kraje w zgrupowania odpowiadające modelom polityki społecznej oraz zastosujemy dwa razy większą wagę dla skuteczności, a także pominiemy ranking zawarty w pierwszej kolumnie otrzymujemy następujące uśrednione wyniki.

**Tabela 5. Skuteczność i efektywność modeli polityki społecznej w zmniejszaniu ubóstwa**

Model	Średnia ze średnich ważonych oparta na stosunku skuteczności i stosunku efektywności z wagą 2 do 1 dla skuteczności
<b>Model konserwatywny (Niemcy, Austria, Belgia)</b>	<b>1,31</b>
<b>Model socjaldemokratyczny (Szwecja, Finlandia, Holandia)</b>	<b>1,16</b>
<b>Model liberalny (Wielka Brytania, USA, Irlandia)</b>	<b>0,96</b>

Źródło: opracowanie własne.

Ze względu na wysoką pozycję krajów charakterystycznych dla modelu kontynentalnego we wszystkich rankingach nie jest zaskoczeniem fakt, że to właśnie on wygrywa przy uśrednieniu wyników w ramach zgrupowań modelowych.

Przykład powyższy służy tylko do pokazania niezbyt odkrywczej tezy, że poza skutecznością w ewaluacji polityki społecznej zwracać można też uwagę na efektywność. Osiąganie celów jest bardzo ważne, szczególnie jeżeli mają coś wspólnego z podstawowymi wartościami wyprowadzonymi z uzasadnionej wizji dobrego życia oraz odpowiadającą mu strukturą instytucjonalną społeczeństwa. Jeżeli tych celów jest kilka, a poza nimi są jeszcze inne, to wobec ograniczoności mniej lub bardziej uniwersalnych środków ich osiągnięcia, należy brać też pod uwagę w ocenie działań skutecznych również ich koszty. Im ważniejszy cel, tym waga efektywności może być mniejsza, ale sytuacje, gdy spada ona do zera w demokratycznej polityce i poza stanami wyjątkowymi raczej nie występują.

W badaniach Goodina i innych kwestię efektywności potraktowano w sposób bardziej uproszczony i po prostu stwierdzono, że osiągnięcia modelu społecznego Holandii nie zaszkodziły wzrostowi gospodarczemu tego kraju, z czego można wywnioskować pośrednio, że w kategoriach wzrostu PKB ten model nie jest bardziej kosztowny niż inne.<sup>25</sup> Ogólniejszy wniosek był zaś taki, że „... nie ma koniecznej sprzeczności między efektywnością ekonomiczną a hojnym *welfare state*”.<sup>26</sup> Podobną tezę w odniesieniu do Szwecji od dawna głosi Walter Korpi.<sup>27</sup> Jedną z teorii wyjaśniających, dlaczego rozbudowana państwowa polityka społeczna nie musi szkodzić rozwojowi gospodarki, przynajmniej w dłuższym okresie, została niedawno przetestowana na przykładzie trzech krajów rozwiniętych.<sup>28</sup>

## Zakończenie

Komparatystyka ewaluacyjna systemów polityki społecznej zastosowana do poszczególnych społeczeństw może być uznana za niezbyt przydatną w kontekście wyboru modelu polityki społecznej dla UE. Pomijając już ogólny sceptycyzm co do możliwości przeszczepiania całych kompleksów rozwiązań i instrumentów na inny grunt historyczno-polityczno-kulturowo-ludnościowy, państwa to innego rodzaju jednostki w porównaniu z organizacjami państw. W badaniach porównawczych wyraźnie wyodrębnił się nurt koncentrujący uwagę na wymiarze społecznym organizacji międzynarodowych<sup>29</sup>, co uprawdopodobnia wniosek, że mamy do czynienia z dwoma raczej nieporównywalnymi fenomenami czy poziomami organizacji społecznej – polityka społeczna państwa będącego członkiem organizacji międzynarodowej a polityka społeczna tej organizacji. Problem ten jest nieco podobny do zagadnienia kilku poziomów rządzenia i działania w państwie, np. od gminy, przez region, do całego kraju.

Na razie trudno spodziewać się, że integracja europejska przekroczy poziom, który pozwoli uznać UE za analog dla nawet bardzo sfederalizowanego organizmu państwowego. Być może trend decentralizacyjny na poziomie poszczególnych państw, powstawanie wielkich aglomeracji miejskich oraz integracja pomiędzy państwami w poszczególnych regionach świata doprowadzi do nowej i trudnej do ogarnięcia obecnie jakości, z mniejszą lub

<sup>25</sup> R. E. Goodin i in. op. cit. s. 260-261.

<sup>26</sup> B. Headey, R. E. Goodin, R. Muffels, H.-J. Dirven *Is there a trade-off between economic efficiency and a generous welfare state? A Comparison of Best Cases of 'The Three Worlds Of Welfare Capitalism'*, Social Indicators Research tom 50, nr 2, 2000, s. 115.

<sup>27</sup> W. Korpi *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*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York 2005. Za kłopoty Szwecji w latach 90. czyni się odpowiedzialnymi nieudane reformy neoliberalne z początku dekady, a nie hojne i wszechstronne *welfare state*, zob. S. Saxonberg *Model szwedzki ma się dobrze*, Problemy Polityki Społecznej nr 7/2004; V. Cerra, S. C. Saxena *Eurosclerosis or Financial Collapse: Why Did Swedish Incomes Fall Behind?*, IMF Working Papers nr WP/05/29, luty 2005. Argumenty tych autorek oraz uwagi Stevena Dowricka, zawarte w artykule *Swedish Economic Performance and Swedish Economic Debate: A View from Outside* (The Economic Journal tom 106, nr 439, 1996), uważam za na razie decydujące o rozstrzygnięciu sporu między Walterem Korpim (*Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity: On the Role of Values Among Economic Policy Experts*, The Economic Journal tom 106, nr 439, 1996) a Magnusem Henreksonem (*Sweden's Relative Economic Performance: Lagging Behind or Staying on Top?*, The Economic Journal tom 106, nr 439, 1996) na temat tego, czy do kryzysu finansowego z początku lat 90. Szwecja rozwijała się pod względem gospodarczym podobnie w porównaniu do innych bogatych państw należących do OECD. Henrekson odpowiedział m.in. na artykuł Dowricka, zob. *Swedish Economic Growth*, Challenge tom 44, nr 4, 2001.

<sup>28</sup> B. Headey, R. Muffels *Do Generous Welfare States Generate Efficiency Gains which Counterbalance Short Run Losses? Testing Downside Risk Theory with Economic Panel Data for the U.S., Germany and The Netherlands*, Social Indicators Research tom 86, nr 2, 2008.

<sup>29</sup> Zob. m.in. B. Deacon *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*, SAGE Publications, Thousand Oaks 1997. Na temat wymiaru społecznego UE interesująca dyskusja została opublikowana w dziale Forum na łamach *Problemy Polityki Społecznej* nr 10/2007.

większą przesadą przepowiadanej jako koniec państwa narodowego. Jakie będzie to miało konsekwencje dla polityki społecznej, którą znamy przecież głównie z praktyki dotychczasowych państw pozostaje pytaniem otwartym. Przekonująca wydaje mi się hipoteza, że im więcej autonomicznych podmiotów na różnych poziomach będzie za nią odpowiedzialnych i będzie ją prowadzić, tym trudniejsze będą do rozwiązania problemy o charakterze koordynacyjno-dystrybucyjnym w szerszej skali terytorialnej. Odpowiedzią na ten problem jest zapewne zwiększenie znaczenia różnych form polityki regionalnej i rozwojowej, która może być interpretowana jako polityka społeczna o charakterze redystrybucyjnym (wspieranie regionów biedniejszych, zacofanych itp., czyli analog do redystrybucji między gospodarstwami domowymi).