

## 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: „Najrozsądnieszą 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 cnocie – 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 Rymśza, 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 zbytnim 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)<sup>1</sup>. 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 społeczny<sup>2</sup>, gdyż „zastępuje uznawane za »naturalne« sieci relacji rodzinnych, społecznych i lokalnych (*community*)” (tamże, s. 54).

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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 nieprzestępcze, 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 śміielej 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.

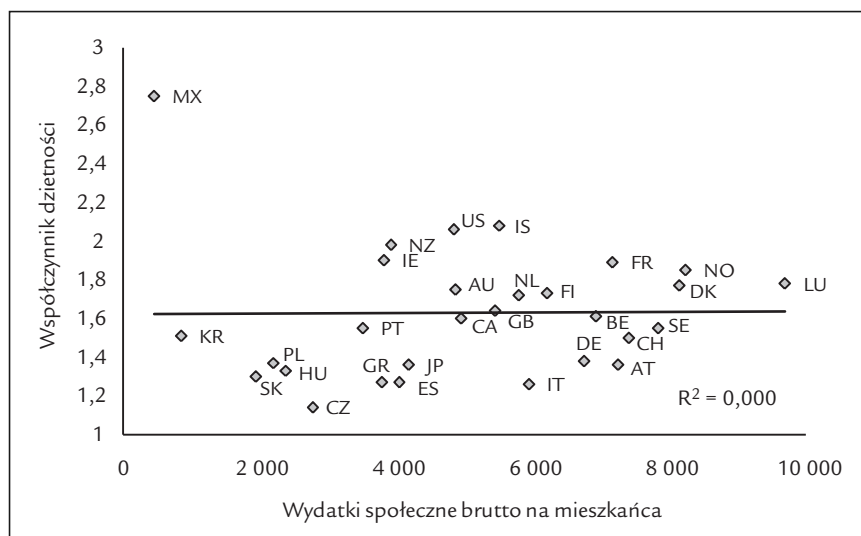
Powstaje swego rodzaju porządek zastępstwa, który wyraża często przywoływana i konstytucyjnie w Polsce usytuowana zasada pomocniczości. Zwracanie jej ostrza wyłączenie w kierunku państwa jest stronnice, gdyż według przytoczonej logiki wyręczanie rodzin w opiece i wychowaniu przez organizacje społeczne 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.

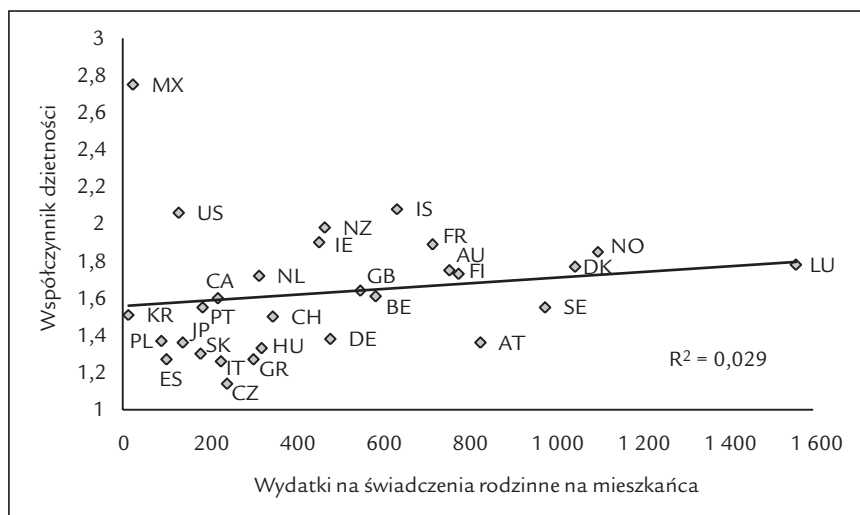
**Wykres 13.** Publiczne wydatki społeczne brutto na mieszkańca a dzietność kobiet (2000)



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.

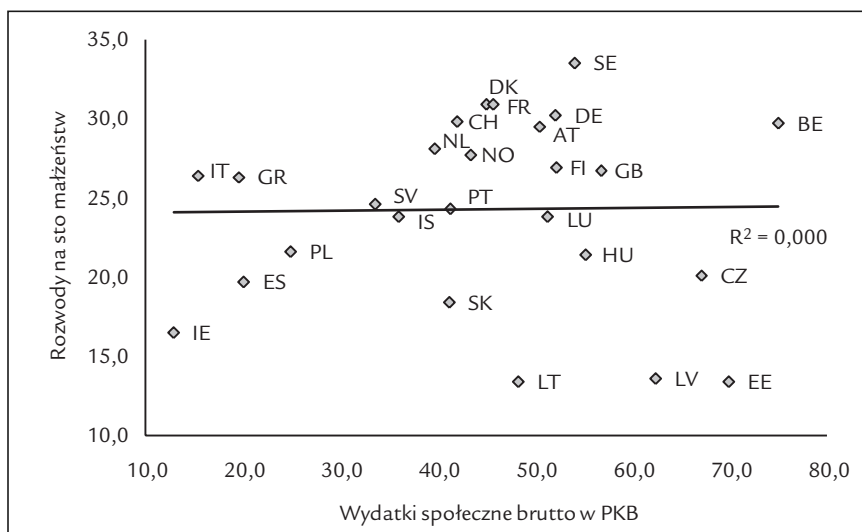
O ile w poprzednim przypadku współczynnik korelacji liniowej wyniósł 0,010, tym razem wzrósł do 0,170, co oznacza bardzo słabą korelację, nieco większą jednak od poprzedniej, choć jest to wciąż korelacja dodatnia. Oznacza to, że wzrostowi wydatków na świadczenia rodzinne towarzyszy niewielki wzrost wskaźników dzietności. Z hipotezy zastępowania wynika, że znak korelacji powinien być ujemny, gdyż hojniejsze świadczenia rodzinne powinny też w większym stopniu osłabiać społeczną kondycję rodziny<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> 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)



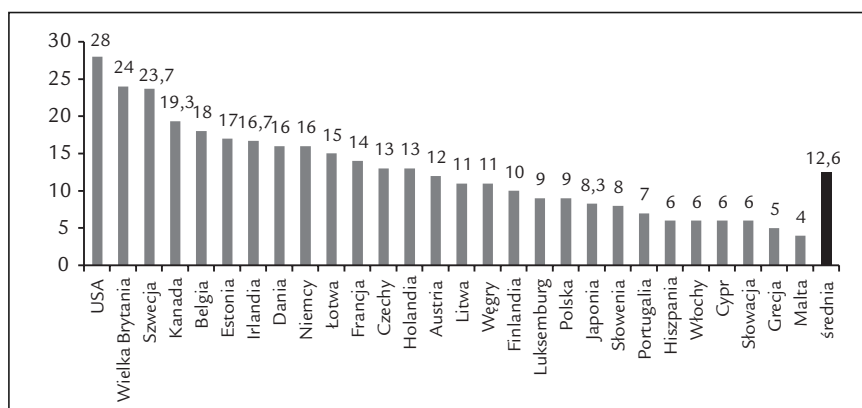
Źródła danych: Eurostat (2005), wskaźnik rozwodów dla UK – narodowa statystyka.

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 umierność 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.

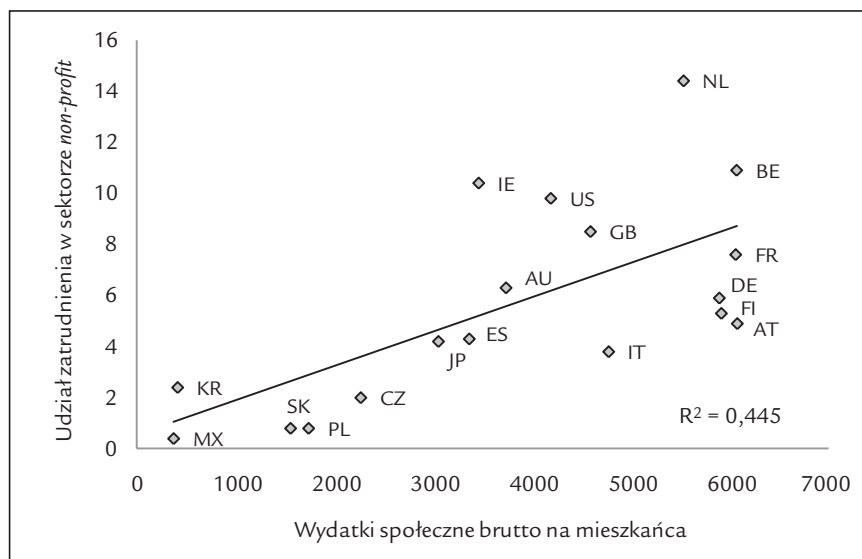
Koncepcję Milтона Friedmana próbowano osłabić na gruncie teoretycznym, podważając to, że ludzie zainteresowani są wyłącznie efektem dobroczynności (ograniczenie ubóstwa), a nie własnym udziałem w jego osiągnięciu, pomija się w ten sposób całkowicie zagadnienie podmiotowości (Goodin, 1988b, s. 157). Gest 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) miałyby 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 utrwalilo 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 Office<sup>4</sup>. 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

<sup>4</sup> 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.

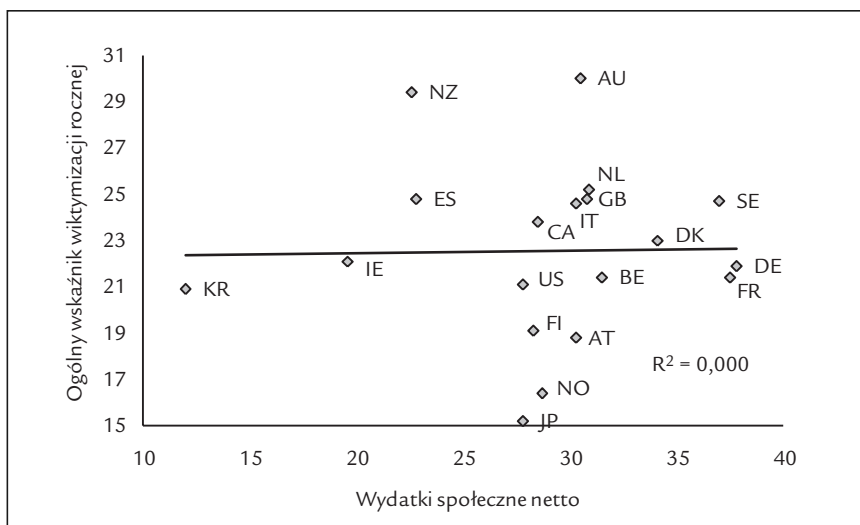
Po czwarte, „Badania nie potwierdzają, że pomoc społeczna zachęca do rozbijania pełnych rodzin albo że niezamężne kobiety mają dzieci po to, aby otrzymać zasiłki” (s. 26). W raporcie wspomniano o nadziejach na to, że rozszerzenie AFDC na pełne rodziny będzie miało pozytywny skutek dla spójności rodzin. 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 naukę<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> 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)<sup>6</sup>.

**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).

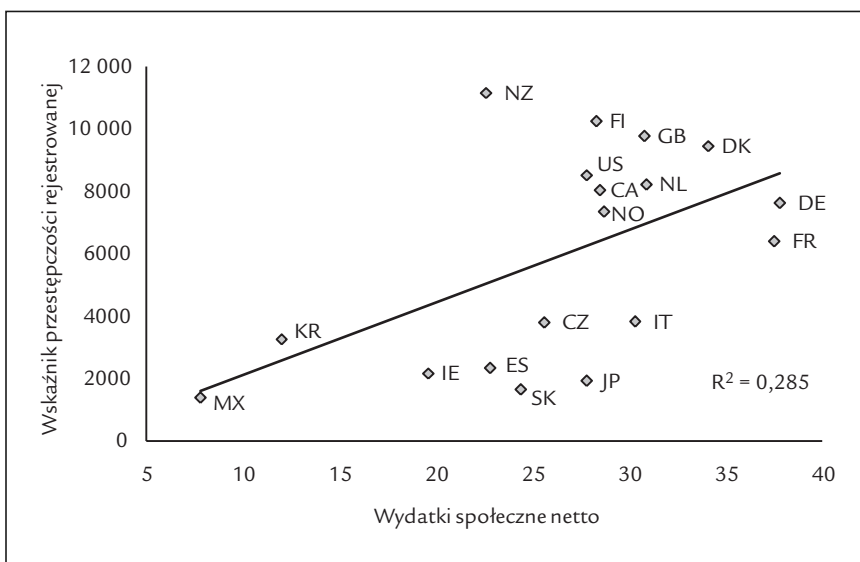
przy kontroli zmiennej cyklu koniunkturalnego pozytywny związek między TANF i dochodami ubogich rodzin przestał być istotny statystycznie, ponadto sytuacja dzieci, których rodzice mieli poziom wykształcenia poniżej średniego, pogorszyła się po reformie (Bennett, Lu, i Song, 2002, s. 17–18).

<sup>6</sup> 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.