

4  
POLITYKA SPOŁECZNA  
A WOLNOŚĆ



## 4.1. Wstęp

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

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

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

## 4.2. Rekonstrukcja stanowisk krytycznych

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 4.3. Wolność, podatki i własność

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

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

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

W ten sposób dochodzimy do wstępnego uzasadnienia przynajmniej części podatków, w szczególności tych, z których środki będą przeznaczone na system ochrony wolności dla wszystkich. Twierdzenie, że podatki zawsze i wszędzie sprzeczne są z indywidualną wolnością opodatkowanych, nadal może być przekonujące<sup>2</sup>. Ktoś nam przeszkadza w swobodnym dysponowaniu całą naszą własnością, nakazując oddanie jej części pod groźbą kary, jeżeli tego nie zrobimy. Nie przekraczając horyzontu jednostki przypomina to rozbój. Gdy jednak myślimy o tym, jak zorganizować życie obywateli w państwie (rozumianym jako wspólnota wolnych ludzi), aby każdy z nich mógł cieszyć się wolnością indywidualną, a przynajmniej jakimś minimalnym jej poziomem, opodatkowanie może być uzasadnione właśnie ze względu na ochronę tak rozumianej wolności przed naruszeniami ze strony innych. Siła tego uzasadnienia tkwi w hipotezie, że nie ma lepszego sposobu zorganizowania systemu ochrony wolności w państwie niż poprzez powołanie do tego wyspecjalizowanych organów oraz zapewnienie im źródeł finansowania z obowiązkowych podatków. Nie oznacza to, że jest to system bez wad, np. organy państwa mogą nadużywać swoich uprawnień (na to odpowiedzią jest m.in. ich szeroko rozumiana demokratyczna kontrola), oznacza jednak, że każdy inny system (np. całkowicie wolnorynkowy z działalnością czysto społeczną, tzn. państwo dba tylko o konkurencyjność rynku usług ochrony wolności) w warunkach zurbanizowanych i pluralistycznych społeczeństw będzie miał gorsze wyniki. Jest to więc teoria potencjalnie testowalna empirycznie.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.4. Wolność negatywna i wolność pozytywna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Częstym wyjaśnieniem Bismarckowskiej polityki społecznej jest hipoteza, że był to dodatkowy środek w walce przeciwko niemieckim socjaldemokratom oraz na rzecz wzmocnienia młodego zjednoczonego państwa poprzez zdobycie lojalności robotników<sup>4</sup>. W odróżnieniu od liberałów tamtych (i dzisiejszych) czasów, akademików, takich jak Gustav Schmoller (szkoła historyczna w ekonomii i *Verein für Socialpolitik*), oraz społecznych katolików w rodzaju biskupa von Kettlera łączyło to, że przychylnie spoglądali na inicjatywy zwiększenia udziału państwa w rozwiązywaniu kwestii społecznej (tamże, 15). Przy czym nazywanie tych pierwszych „socjalistami zza katedry” było raczej złośliwym epitetem i nie oddawało sprawiedliwości ich poglądom (Głabiński, 1939, s. 320).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Za jednego z wczesnych i bardzo wpływowych teoretyków liberalizmu z pewnością uznany będzie John Locke. Twierdził on, że ludzie łączą się we wspólnotę polityczną dla „wzajemnego zachowania swego życia, wolności i majątku, które nazywam wspólnym mianem własności”, z czego można wywnioskować, że zachowanie życia, wolności i majątku to trzy naturalne prawa, które ma chronić państwo. Wspomina jednak również o tym, że „Bóg nie dał żadnemu człowiekowi takiej władzy nad innymi, by ten mógł wydać ich na pastwę głodu... nadał natomiast jego potrzebującemu bratu takie samo, jak i jemu, prawo<sup>5</sup> do nadwyżki jego dóbr. Dlatego jeżeli znajdzie się on w potrzebie nie można mu tego odmówić. A zatem żaden człowiek nie może nigdy, na mocy prawa własności do gruntu lub innego dobra posiadać żadnej prawowitej władzy nad życiem innych... Jak sprawiedliwość nadaje każdemu człowiekowi uprawnienie do owoców uczciwej pracy oraz uczciwego uzyskania tego, co dziedziczy po swych przodkach, tak dobroczynność nadaje każdemu uprawnienie do takiej części pochodzącej z obfitości innego, jaka uchroni go od skrajnej nędzy, gdy nie ma on żadnych innych środków utrzymania. Kiedy człowiek nie udziela pomocy innemu, który zgodnie z bożym nakazem miał być w potrzebie jego bratem i zmusza go, by został jego poddanym, to jako silniejszy wykorzystuje on trudne położenie słabszego, zmusza go do uległości i przykładą nóż do gardła proponując śmierć albo niewolę” (1992, s. 43–44). Ten długi cytat ma pokazać, że jeden z ważniejszych klasyków liberalizmu rozumiał ideę prawa i uprawnienia o charakterze społecznym i powiązał je z zagrożeniami dla wolności wynikającymi z nędzy. Na tej podstawie obywatel może słusznie domagać się od innych udziału w nadwyżce ich dóbr, jeżeli jest w potrzebie. Jest to uzasadnione zarówno na gruncie religijnej moralności, jak i ochroną praw naturalnych do zachowania życia i do wolności.

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

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

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

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

#### 4.6. Ideologiczne i polityczne korzenie polityki społecznej – XX wiek

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

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

Polscy autorzy, których przywołałem na początku tego rozdziału, myśleli jednak przede wszystkim o polityce społecznej XX wieku. Jerzy Ciechański wspomina z sentymentem wiktoriańskie wartości, którym przecież miała służyć wiktoriańska polityka społeczna oparta na radykalnej reformie z 1834 roku. Można dość zasadnie dowodzić, że mocniejszy początek jej końca to rok 1911, a ostateczny i symboliczny koniec następuje wraz z realizacją planu Beveridge’a<sup>6</sup> po II wojnie światowej. W tym też okresie zdobywa ogólnoświatowe uznanie idea praw społecznych, które znalazły się w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka obok praw osobistych i politycznych, a to właśnie prawa społeczne miały być według Ciechańskiego „ideologią neoliberalną”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.7. Wolność polityczna i wolność ekonomiczna

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

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

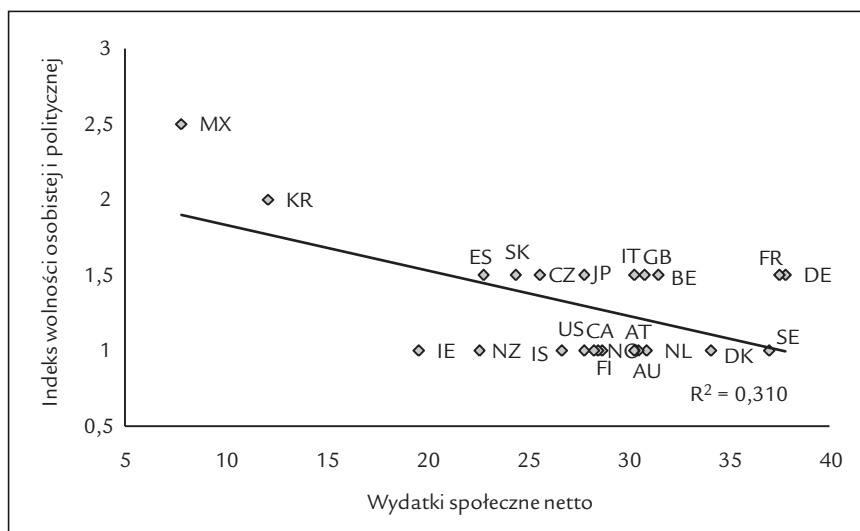
W teorii całkowicie wolny handel konkurujących ze sobą jednostek i firm prowadzi do pogłębiania nierówności ekonomicznych w społeczeństwie i koncentracji kapitału, a to wpływa również na nierówności władzy i wpływów, co z kolei zagraża demokracji. Pierwsza hipoteza znajduje potwierdzenia empiryczne: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

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

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

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

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



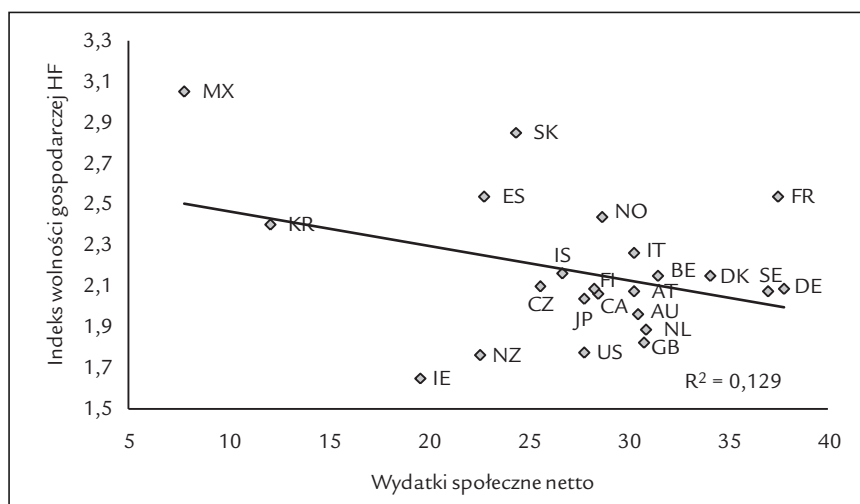
Źródła danych: opracowanie własne za: indeks wolności ze stron Freedom House ([www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)). Dane dotyczące wydatków społecznych netto z tabeli 9.

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

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

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

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



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

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

## 4.8. Wolność i autonomia klientów polityki społecznej

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Tabela 13.** Wpływ polityki społecznej na wolność

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

Źródło: R. E. Goodin (1988b, s. 331).

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

## 4.9. Uwagi końcowe

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

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

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

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