

Krzysztof Frysztacki
Uniwersytet Jagielloński

SFERA PUBLICZNA – POLITYKA PUBLICZNA: PERSPEKTYWA AMERYKAŃSKA

Niniejszy artykuł poświęcony jest wyróżniającym się cechom charakterystycznym polityki publicznej w Stanach Zjednoczonych, badanym przez pryzmat tego, co nazywamy „sferą publiczną”, a co przede wszystkim oznacza kształtowanie się różnorodnych poglądów społecznych, prowadzenie debat temu poświęconych, formułowania oczekiwań. Sama polityka publiczna realizowana jest przez rządy (używamy mnogiej, jako że chodzi zarówno o rząd federalny, jak i niższego szczebla), rozstrzygane jest przez nie to, co czynią, bądź z realizacji czego rezygnują. Z jednej strony, uwarunkowane jest to podstawowymi orientacjami ideologicznymi i kierunkami politycznymi, z drugiej strony dzieje się to wraz z sektorem prywatnej gospodarki wolnorynkowej oraz trzecim sektorem społecznego działania pozarządowego. Składają się na to rozliczne zjawiska społeczne na różnych poziomach struktury społecznej. Całość stanowi mocno zróżnicowany, ale i bardzo dynamiczny obraz wydarzeń i procesów.

Główne pojęcia: sfera publiczna; polityka publiczna; działalność rządowa; przykłady rządowej interwencji; uwarunkowania ideologiczne.

Słowo wprowadzenia

Zacznijmy od założenia być może ryzykownego, ale niech stanowi ono tutaj punkt wyjścia. Studia poświęcone problematyce amerykańskiej – takie studia, które są wyraźnie naznaczone pierwiastkami empiryczno-aplikacyjnymi i rozwijane w zgodzie z taką linią – raczej nie podporządkowują się jednej szczegółowej orientacji teoretycznej, pochodzącej z obszaru tych konwencjonalnie wskazywanych teorii, które skądinąd stanowią podstawę naszego socjologicznego podejścia badawczego. Komentując to najkrócej: owa amerykańska rzeczywistość jest zbyt złożona, zbyt dynamiczna, a nawet, powiedzmy tak, migotliwa i w poszczególnych sytuacjach nieoczekiwana, by ją sprowadzać do jednego modelu wyjaśniającego. Zapewne nieco ograniczoną w swej intelektualnej wymowie, ale, by tak rzec, realistyczną odpowiedzią na to może być podejście quasi-eklektyczne, z sięganiem do siłą rzeczy nieco zróżnicowanych stanowisk konceptualnych. Z drugiej strony, oczywistym zaleceniem musi być względne

ujednoczenie i analityczno-interpretacyjna integracja, nawet wynikająca ze stosunkowo ogólnego punktu widzenia. W niniejszej wypowiedzi takim ogólnym punktem wyjścia jest kategoria i wybrane właściwości szeroko rozumianej praktyki społecznej.

Ta wypowiedź ma jednocześnie w zamyśle wymowę konkretną, z wykorzystaniem poszczególnych wybranych przypadków, przykładów, nawet nieoczekiwanych. W pierwszej kolejności odwołajmy się zatem do takiego, który jest najodleglejszy w czasie, ale którego wymowa nie uległa zatarciu. Czterdzieści lat temu Stany Zjednoczone Ameryki obchodziły dwustulecie swej państwowości i w związku z tym ukazała się niezwykła, nawet jak na tamte standardy publikacyjne, opowieść amerykańska, której jedną z podstawowych linii były przywołania tylko niektórych spośród niemalże niezliczonych wynalazków i położenie nacisku na ich właśnie praktyczny charakter, mający służyć ludziom, ułatwiać ich życie; jednocześnie na pozornie nieoczekiwane okoliczności ich powstawania. Trudno wskazać osobę, która w pierwszych dziesięcioleciach USA była politycznie i intelektualnie bardziej znacząca od Thomasa Jeffersona, autora Deklaracji Niepodległości i prezydenta, by wymienić tylko te dwie role. Zapewne zaś nie wiemy, że tenże Jefferson był oddanym swym pasjom wynalazcą, a ów przykład, to będące jego udziałem wręcz rewolucyjne zmodernizowanie pługa (Calkins red. 1975: 255). Skomentujmy: rzeczywistość amerykańska była i jest wypełniona czynnikami, które odzwierciedlają konkretną, aplikacyjną stronę ludzkiej aktywności i życia społecznego. Swoistą późniejszą odpowiedzią na te właściwości może być zapewne między innymi ogólna idea pragmatyzmu, ale w tym miejscu nie ma potrzeby, by wdawać się w poświęcone jej rozważania. Połóżmy tylko nacisk na taką prawidłowość, jaką jest praktyczne sprawdzanie danych zjawisk oraz ich rezultatów, związanych z nimi społecznymi służebnymi funkcjami.

Podejście konceptualne, chociażby skromne, jest jednak konieczne. Co za tym idzie, zasygnalizujmy najpierw sens zamieszczonego już w tytule przejścia od sfery publicznej do polityki publicznej. Skorzystajmy z bodajże najprostszej definicji poświęconej tej drugiej (Dye 2011: 1):

Polityką publiczną jest to, co rządy postanawiają czynić lub nie czynić. Rządy działają w wielu sprawach. Regulują konflikt w ramach społeczeństwa; organizują społeczeństwo do pozostawania w konflikcie z innymi społeczeństwami; rozdzielają wielką różnorodność nagród symbolicznych i usług materialnych na rzecz członków społeczeństwa; i wydobywają z tego społeczeństwa pieniądze, najczęściej w formie podatków. Co za tym idzie, polityki publiczne mogą regulować wzory zachowania, organizować biurokrację, rozdzielać korzyści, pobierać podatki – albo czynić wszystkie te rzeczy naraz.

Piszący te słowa rezygnuje z postępowania, które zapewne byłoby poznawczo korzystne, ale nie jest konieczne, więc nie będzie tutaj podawanych więcej

takowych definicji, jako że stwierdzenie o ich podobieństwie zdaje się być usprawiedliwione. Zorientowanie na cele, projektowanie i realizowanie programów działania, precyzowanie zróżnicowanych funkcji, alokacja szeroko rozumianych wartości, to te pierwiastki konceptualne, które pojawiają się w rozmaitych wariantach i które splatają się w ramach stosunkowo najogólniejszej przyjętej również tutaj formuły.

Pomijając więc inne definicje podkreślmy jednak wewnętrzną złożoność i dynamikę polityki publicznej. Skorzystajmy przy tym, za ledwie w punktach, z bodajże najnowszej poświęconej temu charakterystyki, której autorem jest Thomas Birkland (2016). W swym obszernym studium dążył do przedstawienia wielości korelatów i składników tego, co określił jako *policy process*, a co oznacza zarówno swoiste otoczenie wobec polityki publicznej, jak i teoretyczne, w tym modelowe, założenia, wreszcie to wszystko, co składa się na metodologię, czy może metodykę postępowania i powiązanie z empiryczną rzeczywistością. Wyróżnijmy te najwyraźniej uchwytne.

Po pierwsze, jest to historycznie określone i strukturalne środowisko realizowania polityki publicznej, to, co tworzy uwarunkowania polityczne, ekonomiczne, społeczne (w tym takie oczywiste, jak podstawy prawne, zasoby finansowe będące do dyspozycji, wyniki wyborów w dłuższym okresie czasu, czy zmieniające się tendencje właściwe opinii publicznej); uwarunkowania, które mają swoje korzenie w dziejach systemu, w ramach którego ów proces zachodzi. Po drugie, zróżnicowani aktorzy działania w procesie i ich znowu zróżnicowane role, z podziałem na dwa podstawowe typy, aktorów oficjalnych oraz nieoficjalnych; do pierwszych należą władze ustawodawcze, wykonawcze z całym aparatem wyspecjalizowanych agencji, także sądy mające możliwości weryfikowania podejmowanych kierunków aktywności, w szczególności co do zgody z podstawami konstytucyjnymi; wśród tych drugich są najpierw sami obywatele jako wyborcy wskazujący siłą swych głosów na wybór wśród oferowanych kierunków polityki, niejednokrotnie grupy interesów, partie polityczne, z jednej strony będące mechanizmem wykonawczym woli wyborców, z drugiej strony kształtującym ich postawy i oczekiwania, wyspecjalizowane „think tanks”, inni uczestnicy. Po trzecie, podstawowy w tym procesie etap definiowania i precyzowania poszczególnych programów działania, a w tym, służąca temu operacjonalizacja możliwości zawartych we władzy politycznej. Po czwarte, narzędzia realizowania polityki publicznej, z uwzględnieniem takich ich właściwości, jak natura interwencji rządowej, bezpośredniość oraz pośredniość interwencji (z udziałem innych podmiotów działania), różnorodność tychże narzędzi ze względu na zmienne przejawy na rzędnych centralizacji–decentralizacji oraz rutynowej powtarzalności–konieczności specyficznego traktowania poszczególnych przypadków. Po piąte, nieuchronna – jak się zdaje – triada: praktyczna realizacja, ryzyko i niejednokrotna „praktyka” niepowodzeń, zróżnicowana zdolność do

wyciągania wniosków, do uczenia się na podstawie tego, co nastąpiło. Te istotne i inne czynniki tworzą całość, która będąc częścią systemu społecznego sama przybiera charakter podsystemu.

Powtórzmy teraz uwagę najprostszą, najbardziej elementarną: kształtowanie i realizacja polityki publicznej nie przebiegają w społecznej próżni, wręcz przeciwnie. Również w Ameryce, a może przede wszystkim tam, mamy do czynienia z nieustanną konfrontacją między tym, co „społeczne” (cudzość ma zaszygnalizować niemożliwą wręcz do ogarnięcia wielorakość sił i podmiotów uczestnictwa oraz działania) oraz „państwowe-rządowe” (także będące systemem tyleż złożonym, co, znowu tak powiedzmy, eklektycznym). Polityka publiczna w sensie definicyjnym jest oczywiście konstytutywnym przejawem owego drugiego biegunu, ale też odzwierciedla to, co dzieje się w przestrzeni pierwszego.

W odpowiedzi na tę oczywistą cechę charakterystyczną idźmy śladem znowu jednej propozycji, będącej tym razem autorstwa polskiego autora, zarówno ze względu na jej znaczenie, jak i chęć skorzystania z polskiego punktu widzenia w tekście poświęconym rzeczywistości innego kraju. Edmund Wnuk-Lipiński (2005) dokonał analizy tego, co sam określił jako sferę publiczną, a co manifestuje się w rozlicznych podmiotowych przejawach życia publicznego w decydującym powiązaniu z „państwem narodowym” rozumianym politycznie, czego, jak od razu podkreślił (tamże, s. 12) najbardziej typowym przykładem są Stany Zjednoczone. Podmiotowość społeczna i jej aktorzy, obywatelskość i jej warianty realizacji, także ściśle z tym powiązana kultura polityczna, wymiar aksjologiczno-normatywny, w tym ideologiczny, są głównymi składnikami owej sfery życia publicznego, a jej „partnerem” państwowy przejaw życia zbiorowego.

Zwróćmy przy tym uwagę na znamienne i skłaniające do refleksji podejście przywołanego autora. U podłoża budowy swojego oglądu sfery publicznej oraz socjologii życia publicznego wprowadził koncepcje radykalnej zmiany społecznej oraz strukturalnych dominant wzorów zachowania w życiu publicznym – najpierw pierwsze, następnie drugie. Aczkolwiek kategoria pojęciowa „radykalnej zmiany” może być w interesującym nas kontekście dyskusyjna, to w każdym razie czynnik dynamiki społecznej jest tą właściwością, dzięki której następnie możliwa jest polityka publiczna. Tą zaś prawidłowością i mechanizmem zmiany, której należy – nadal w ślad za wykorzystywaną koncepcją – przypisać decydujące znaczenie, są dwa etapy: narastanie podmiotowości i poczucia sprawstwa oraz powstawanie, także wzmacnianie statusu obywatelskiego i społeczeństwa obywatelskiego.

Powiedzmy teraz tak, że szczególnie znaczącym pomostem między sferą publiczną oraz polityką publiczną są problemy społeczne, zarówno w sygnalizowanym tutaj wymiarze conceptualnym, jak i w niemożliwym do ogarnięcia wachlarzu konkretnych zjawisk. W samej socjologii, jak doskonale wiadomo, to pojęcie jest powszechnie przywoływane i wykorzystywane w bardzo różnych

kontekstach, ale z uwzględnianiem pewnego dominującego punktu widzenia. Zgodnie z nim problemy społeczne pojawiają się wraz z rosnącym i rozprzestrzeniającym się poczuciem niepokoju, przekonaniem, że zachodzące sprawy pozostają w sprzeczności ze słusznymi standardami i usprawiedliwionymi oczekiwaniami, sprzeciwem wobec takiego stanu, gotowością do jego przewyciężenia. Bez wdawania się w bogate szczegóły zasygnalizujemy fundamentalną kwestię chwiejnych, zmieniających się relacji między aspektami obiektywnymi oraz subiektywnymi. Przejawy społecznego napięcia są w każdym razie nieuchronne.

Kończąc to bardzo krótkie wprowadzenie zasygnalizujemy pewną eksplanacyjną ostrożność. Znowu z punktu widzenia piszącego te słowa, nie należy kategorycznie przyjmować stanowiska w sprawie zmiennych niezależnych oraz zależnych w tak zakreślonych powiązaniach. Naturalnie jest to podejście możliwe, a może wręcz konieczne do zastosowania, ale ze zmieniającymi się wektorami wpływu. Poszczególne zjawiska pojawiają się i zmieniają swą postać, gdyż czy to aktywność społeczna, czy zaangażowanie (bądź świadome zrezygnowanie z takowego) ze strony rządowej dynamizują wspólną im rzeczywistość. W określonym czasie i okolicznościach poszczególne czynniki są „niezależne”, ale to się może zmieniać i w rzeczywistości tak się dzieje.

Niniejszy tekst ma w zamyśle dwojaki charakter. Z jednej strony, biorąc pod uwagę niemożliwe do ogarnięcia bogactwo konkretnych zjawisk, których dotyczy, jest fragmentaryczny i przyczynkowy w odniesieniu do empirycznej rzeczywistości. Z drugiej strony, te wybrane empiryczne składniki odzwierciedlają, jak można sądzić, bardziej rozległe tendencje. Co za tym idzie, pozwalają na pewną uogólniającą refleksję poświęconą problematyce, która w będącym przedmiotem zainteresowania kraju zdaje się być szczególnie interesująca i pouczająca.

Kształtowanie się i rozwój obszarów amerykańskiej polityki publicznej

Posłużmy się najpierw cytatem pochodzącym z klasycznego dzieła, które poświęcone jest *welfare* i *welfare state*, ale którego wymowa jest szersza (Wilenski i Lebeaux 1958, wyk. wyd. 1965: 42):

Odpowiedź Ameryki na ludzkie problemy związane z uprzemysłowieniem reprezentuje nieustannie zmieniający się kompromis między wartościami bezpieczeństwa i humanitaryzmu (czy to w formie paternalistycznej, czy związkowej) z jednej strony oraz indywidualną inicjatywą i poleganiem na sobie samym z drugiej. Konflikt między tymi wartościami i grupami wspierającymi je staje się oczywisty w reakcjach na przejawy ryzyka płynące z gospodarki. Większość Amerykanów od dawna postrzegała pracę dzieci oraz brak bezpieczeństwa związany z bezrobociem i starością jako zło. Jednakże w perspektywie

historycznej polityka rządów amerykańskich we wszystkich okresach depresji ekonomicznej przed 1929 rokiem charakteryzowała się niemal kompletną zasadą *laissez faire*. Zaś ważne części społeczeństwa amerykańskiego ciągle postrzegają bezrobocie jako konieczną i pożyteczną konsekwencję konkurencji o pracę na wolnym rynku – tak jak bankructwa są konieczną i pożyteczną konsekwencją konkurencji o pieniądze konsumentów na rynku produktów. Domniemywa się, że najlepsi ludzie i najlepsze firmy przetrwają; niektórzy zapłacą koszty.

Po dziesiątkach lat słowa te w swej podstawowej wymowie są nadal aktualne, ale jednocześnie we wręcz radykalnie zmienionym otoczeniu empirycznym. Wiek XX, co wielokrotnie podkreślano, przyniósł zasadniczą ekspansję możliwości rządów w USA (konsekwentnie używajmy liczby mnogiej, jako że chodzi zarówno o władze federalne, jak i stanowe, wreszcie rozliczne lokalne) oraz korespondującej aktywności w rozmaitych kierunkach oraz ze względu na rosnące oczekiwania rozmaitych środowisk społecznych. Taki najważniejszy dla całego kraju splot inicjatyw centralnych, jakim był *New Deal* w trakcie wielkiego kryzysu lat trzydziestych, z kolei wysiłek związany z II wojną światową, czy wreszcie programy i wzrost Wielkiego Społeczeństwa lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, to tylko niektóre, ale z pewnością o wielkiej mocy, czynniki tej ekspansji. Jednocześnie podkreślenia wymaga zakorzenione i mocno manifestowane przekonanie, że rządy powinny być pod ograniczającą je kontrolą, że podatki powinny być jak najniższe, że wolny rynek, związane z nim wybory i sposoby postępowania, prywatna energia i zaangażowanie, to te mechanizmy, które lepiej niż cokolwiek innego, w tym nade wszystko ingerencja biurokratyczna, rozwiązują ludzkie sprawy. Rządy w swych rozmiarach rosły i rosną, czy to ze względu na narzędzia działania i zasoby, czy zakresy funkcjonowania, ale jednocześnie choćby zawołanie „cut taxes” jest w realiach politycznych jednym z najczęściej powtarzanych. Owa dwoistość, dylematy, konflikty pozostają i nic nie wskazuje, by były rozwiązane.

Niekwestionowaną linią będącą wstępem do wielości poglądów jest fundamentalne pytanie, którego być może nikt nie sformułował prościej oraz trafniej, niż Michael Sandel (2010): co jest słuszne, by to uczynić? Odpowiedzią jest teoria i praktyka sprawiedliwości, które jednak wymagają uszczegółowienia, by miały zarówno siłę wyjaśniającą, jak i aplikacyjną. Sandel wskazał na trzy istotne pojęcia, jakimi są: pomyślność, wartość, cnota. W pierwszym przypadku chodzi o maksymalizację tejże, w drugim przede o wszystkim prawa i wolności indywidualne, w trzecim o coś zapewne najtrudniejszego do sprecyzowania, ale idee dobrego, uczciwego życia zdają się być wskazaniem. Czy wiadomo, co te zasady mogą jednoznacznie oznaczać, gdy przechodzimy do polityki publicznej? Nie, ale mogą, czy wręcz powinny, być podstawą, gdy dochodzi do podejmowania niejednoznacznych decyzji.

Już na wstępie swojej interpretacji Sandel posłużył się przykładem, który uznał – z pewnością trafnie – za dobry (nie mówiąc już o tym, że w realiach nadzwyczaj ważny), a którym stał się program federalny mający setkami miliardów dolarów wesprzeć chwiejący się sektor bankowy w trakcie kryzysu lat 2008–2009 (tamże, s. 12–18). Z jednej strony, ta inicjatywa wzbudziła furję sprzeciwu wśród tych licznych, dla których lokowanie takich olbrzymich pieniędzy na rzecz instytucji i ludzi, których z aż nazbyt przekonujących powodów oskarżano o nieodpowiedzialność połączoną z chciwością, pozostawało w sprzeczności z elementarną przyzwoitością. Z drugiej strony, bezpieczeństwo finansowe kraju, czyli w praktyce, wielu Amerykanów, ich pomyślność, zdaniem tych na szczytach władzy, którzy niechętnie przesądzieli o aktywacji owego programu, musiało przeważać. Możliwość jednoznacznie właściwej decyzji nie było; podjęto taką, jaką podjęto.

Realnymi desygnatami współczesnej polityki publicznej na świecie jest całokształt danych nam realiów życia zbiorowego i społeczno-państwowej wspólnoty. Dzisiejsze rządy poszczególnych państw są „większe” niż kiedykolwiek w przeszłości, a kierunki ich zaangażowania zdecydowanie uległy dywersyfikacji.

Na tym tle administracje rządowe w USA, zarówno federalna, jak i stanowe oraz w tej strukturze niższe, chociaż jak już podkreślono również zdecydowanie rosnące, mogą być uznane za stosunkowo „mniejsze”, chociażby od szeregu europejskich, jeśli chodzi o zobowiązania (bo nie zasoby). Wysuwającym się na czoło czynnikiem określającym ten aspekt amerykańskiej specyfiki jest z kolei to wszystko, co składa się na gigantyczny sektor prywatnej aktywności i gospodarowania, wreszcie na trzeci sektor społecznej działalności.

Warto też jednak zwrócić uwagę na swoiste odnogi podstawowego wymiaru tamtejszej polityki publicznej. Podsystem militarny państwa jest rozwinięty i finansowany w sposób unikatowy w skali globu. Jest to powszechnie znane. Mniej jednak być może jest znany będący tego konsekwencją znowu unikatowy wspomagający podsystem działający siłami rządu federalnego na rzecz tych, którzy odbyli służbę wojskową, *Veterans Administration (Veterans Affairs)*. Instytucja ta, działając na rzecz takich najściślej cywilnych spraw, jak potrzeby mieszkaniowe, zdrowotne, edukacyjne, uzyskiwanie kwalifikacji zawodowych, łączy niejako amerykańskie siły zbrojne z całym społeczeństwem i z tokiem życia codziennego.

Rekonstruowanie składników i sposobów funkcjonowania rządu federalnego oraz jego bardziej lokalnych odpowiedników musiałoby oczywiście przekroczyć niniejsze skromne ramy. Przejdźmy więc do tego łącza, po którego stronach są z jednej strony sama polityka publiczna, a po drugiej ci, których ona dotyczy; łącza, którego najwyrazistszym przejawem są poświęcone temu kontrowersje i debaty (*Issues...* 2013).

Już to ukazuje złożony wachlarz tak pojawiających się oraz debatowanych polemicznie wątków. Znowu mamy do czynienia ze wskazaniem tematycznie bardzo zróżnicowanych problemów, co stwarza niemalże brak powszechnej zgody na cokolwiek. Rzeczywistość jest bardziej skomplikowana, gdyż na przykład polityka w zakresie bezpieczeństwa narodowego (to zagadnienie zostało umieszczone w wymienionym źródle jako pierwsze), traktowana w ogóle, zdaje cieszyć się przeważającym poparciem, a jednocześnie jest przedmiotem polemicznych argumentów w odniesieniu do poszczególnych przypadków, takich jak Iran. Z kolei, będący wręcz przedmiotem narodowej dumy program kosmiczny też skłania do zróżnicowanych rozważań na temat „finalnego” w przewidywalnej przyszłości celu, jeśli w ogóle o takim celu można mówić. Stosunkowo nowym problemem (nowym, gdyż jak się zdawało, w niedawnej przeszłości wygasł) jest kwestia dezindustrializacji i pytanie, czy potęga ekonomiczna Ameryki ma, by tak rzec, bezkompromisowo zmierzać w obranym kierunku postprodukcyjnym, czy jednak produkcja przemysłowa nie powinna podlegać zwiększonej ochronie oraz odnowieniu. Wreszcie, z innego wektora działań, społeczno-akademicki przykład, jakim jest masowe zjawisko, dotyczące dziesiątków milionów osób, zaciągania przez studentów pożyczek bankowych na opłacenie kosztów związanych ze zdobywaniem przez nich wyższego wykształcenia. Ta finansowa możliwość z jednej strony traktowana jest jako oczywista i korzystna, ale też komentowana jest z rosnącym niepokojem, czy nie oznacza to groźby eksplozji zadłużenia, a co za tym idzie, czy władze nie powinny interweniować (łącznie z zaskakującym trzeba przyznać pomysłem, by prezydent, korzystając ze swych uprawnień wykonawczych, jednym pociągnięciem pióra przekreślił ten dług, co nie nastąpi, ale jest przyczynkiem do klimatu dyskusji). W odpowiedzi, o prowadzonej polityce publicznej możemy ostrożnie rzec, że zmierza do kształtowania nowych metod działania i modernizowania sposobów, dzięki czemu można osiągać względną równowagę i porozumienie co do rezultatów; całkowite jest zapewne niemożliwe.

Odwólamy się do kolejnego punktu odniesienia. Stosunkowo nowym (w procesie kształtowania się władz amerykańskich) narzędziem uprawiania tak raczej inkluzywnie rozumianej polityki publicznej jest jedno z ministerstw federalnych, Department of Housing and Urban Development, powołane do życia w roku 1965, z kierującym nim sekretarzem jako osobą należącą na pełnych prawach do gabinetu prezydenckiego. Czy jednak taka potężna agenda rządowa powstałaby, gdyby nie pewien proces społecznej uwagi i rosnącego niepokoju, zapoczątkowany przede wszystkim siedemdziesiąt pięć lat wcześniej równie prostą, co (pozwólmy sobie na takie określenie) wstrząsającą książką Jacoba Riisa (wyk. wyd. 2004), dotyczącą warunków mieszkaniowych tej „drugiej połowy” mieszkańców Nowego Jorku? Zapewne tak, ale ta książka, jak i liczne późniejsze głosy, z pewnością przyczyniły się do wzmożenia publicznej,

a w ślad za tym instytucjonalnej świadomości w odniesieniu do tego jednego z najważniejszych problemów społecznych.

Dodajmy, że miasto jest „wszystkim”, że stając wobec problemów miejskich mamy do czynienia z uniwersalną dramaturgią życia ludzkiego. Oczywiście wspomniane ministerstwo nie zajmuje się owym „wszystkim”, ma formalnie zdefiniowane oraz praktycznie utrwalone kierunki zaangażowania. Niemniej jednak możemy uznać, że jest to bardziej syntetyzujący rodzaj działania, będący i aktywowany wobec raczej wielości spraw niż w związku z pojedynczymi „*issues*” (by użyć popularnego w amerykańskich debatach pojęcia). W perspektywie, najściślej, społecznej oznacza to położenie nacisku na zintegrowany charakter i pozytywną rolę społeczności lokalnych na zarówno funkcjonalne, jak i normatywne znaczenie tych społecznych całości w ramach „budowli” świata amerykańskiego. To jednak raczej ogólna idea na poziomie podkreślanych wartości. Zapewne najbardziej „gorącym” społeczno-politycznym praktycznym problemem stojącym przed tym ramieniem federalnej administracji jest kwestia segregacji/desegregacji w obszarze nieruchomości. Z jednej strony oznacza to usilne starania desegregacyjne w odniesieniu do skupisk zamieszkania, a z drugiej strony elementarny dla zapewne zdecydowanej większości Amerykanów argument mówiący o prywatnym obrocie na wolnym rynku domów oraz mieszkań.

Po drugiej stronie wskażmy na takie problemy i ewentualne zaangażowanie, które (znowu metaforycznie) ma wymowę bardziej analityczną, którego desygnaty są bardziej jednoznaczne – przede wszystkim powiedzmy o konkretnych kategoriach społecznych, o konkretnych ludziach. Wyróżnijmy problemy i ewentualne działania w związku z dziećmi oraz ludźmi w starszym i po prostu starym wieku. Jak i w innych przypadkach, jesteśmy zmuszeni do położenia nacisku na tylko wybrany kontekst lub konteksty.

Odnosząc się do zatem do spraw i problemów dzieci położmy nacisk na to, co ze szczególną siłą wyartykułował Robert Putnam (2015). Pytanie zawarte w tej jego książce – przeniknięte nieskrywanym niepokojem – sprowadzone jest do tego, czy wszystkie amerykańskie dzieci mogą liczyć na uczciwy, obiecujący start w ich życiu, czy mają uczciwą szansę na budowanie i poprawianie swego własnego losu. Ten jeden z głównych składników amerykańskiego marzenia uległ jego zdaniem wyraźnemu osłabieniu, a luka w możliwościach stała się groźnym (taka w każdym razie jest wymowa tego studium) aspektem nierówności.

Zaznaczmy, że Putnam nie byłby sobą, gdyby na ten problem nie spoglądał ze społecznego raczej niż państwowego punktu widzenia, biorąc na warsztat analizy życia rodzinnego, wykonywania ról rodzicielskich, życia szkolnego, szerszych ram społeczności lokalnych. To wszystko w jego ujęciu jest bardzo konkretne, poczynając od refleksji nad własnym rodzinnym miastem, Port

Clinton w stanie Ohio, które w latach pięćdziesiątych było wzorem tego marzenia, miejscem oferującym ową uczciwą szansę dla wszystkich dzieci, a po półwieczu stało się miejscem, w którym dzieci po „złej stronie drogi”, z kręgu „*have-nots*” nie mogą nawet marzyć o tym, co jest dostępne dzieciom po „dobrej stronie”, należącym do świata „*haves*”. Tam i w takich rozlicznych innych miejscach toczy się realne życie, tam ukierunkowanymi oraz wspieranymi rządowo programami działania można starać się zamykać tę groźną lukę – i przy całym nacisku na efektywność finansową musi to kosztować, przy czym takie spożytkowanie pieniędzy jest bardziej obiecujące niż utrzymywanie więzień (które to spostrzeżenie autora jest tym oczywistsze, im bardziej uwzględnia się wyjątkowo dużą liczbę osób w USA odbywających wyroki pozbawienia wolności).

Przeciwnym biegunem na owej rzędnej wieku są osoby tworzące „srebrną” Amerykę i wyzwania związane z zaawansowaną liczbą przeżytych lat, co znowu skomentujemy odwołując się do jednej, z pewnością wymownej i charakterystycznej pozycji (Hudson red. 2014). Sięgając przede wszystkim do przedstawionych tam analiz i łącząc je z innymi ujęciami wyróżnimy pięć zasadniczych punktów.

Po pierwsze, jest to niekwestionowana i narastająca w swej sile „polityczność” tej problematyki, zarówno w sensie *policy*, jak i *politics*, co zresztą, jak i w innych przypadkach, jest ze sobą powiązane. Znowu pojawia się kwestia luki między potrzebami programów na rzecz starszych ludzi a ograniczającym naciskiem płynącym ze źródeł budżetowych. Odpowiedzią na to jest między innymi tworzenie dodatkowych zachęt i możliwości zatrudnieniowych czy kredytowych, również oczywiście wspomagające kroki w zakresie korzystania ze służby zdrowia. Po drugie, procesy konstrukcji społecznej, co na przykład wyraża się w zmianie społecznej i politycznej, w toku której dochodziło do zróżnicowanych w ich wymowie pojęć, od kategorii osób „uzależnionych”, ze względu na nowe w tym okresie ich życia warunki, z jakimi muszą się zmagać, z kolei do osób „faworyzowanych”, ze względu na szczególne możliwości im oferowane, w końcu do osób „rywalizujących”, tym razem ze względu na znowu nowe w tym okresie ich życia konteksty konkurencyjne. Po trzecie, potrzeba uwzględniania czynników oddziałujących, w tym przede wszystkim trzech: pracy, perspektyw i realiów emerytalnych, zróżnicowania i nierówności w obrębie ludzi, którzy są starzy, ale nie tacy sami, wręcz przeciwnie. Po czwarte, potrzeba nieustannego weryfikowania i ewaluacji głównych oferowanych programów finansowego zabezpieczenia i medycznego wsparcia, chociażby ze względu na fakt, że ich względnie publiczny i ogólny charakter są w opozycji do założeń podkreślających walory prywatyzacji i indywidualizacji. Po piąte, znowu potrzeba analizy takich zróżnicowanych aspektów ludzkiej egzystencji, jak przykładowo zasady regulacji i deregulacji na rynku mieszkaniowym, dostęp do zniżek dla klientów nabywających towary i usługi, czy pozornie

drobny, a w życiu codziennym zasadniczy pierwiastek, jakim jest posiadanie ważnego prawa jazdy. To tylko dane składniki. Debaty w kręgach społecznych i stanowiska oraz propozycje polityczno-administracyjne w obszarze *aging* są wyraziste i znaczące.

Wreszcie na koniec tej sekwencji wprowadźmy zagadnienie, czy też raczej splot zagadnień, które pod wieloma względami bardziej niż cokolwiek innego odzwierciedlają niejednoznaczny obraz amerykańskiej sfery publicznej i polityki publicznej, a jednocześnie co najmniej tak znamienity i ważny, jak jakikolwiek inny, jeśli nie najważniejszy: to, co kryje się za zasygnalizowanymi już, a w tym miejscu zasługującymi na dokładniejszą uwagę pojęciami *social welfare*, *welfare state* oraz *welfare society*. Jest to platforma dotycząca poszczególnych osób i rodzin, a jednocześnie będącą na poziomie ogólnospołecznym oraz ogólnopolitycznym; platforma określająca społeczno-socjalno-pomocową odpowiedzialność i zaangażowanie, mająca tworzyć warunki sprzyjające ludzkiej pomyślności. Charakteryzuje ona amerykańskie realia od samego początku Nowego Świata, by wspomnieć nieprzemijające słowa spisane w 1620 roku na pokładzie *Mayflower*, słowa, powtarzając samego siebie, budzące zdumienie, z jaką obywatelską odpowiedzialnością i pozytywną determinacją zostały sformułowane. Jednocześnie – co nadal pozostaje całkowicie aktualne – zapoczątkowujące ten tok społecznych spraw, zgodnie z którym Ameryka jest nie tyle (nie tylko) naturalną wspólnotą, ile swoistym konstruktem, w którym jest, musi być, miejsce dla organizowania się na rzecz problemów, które tego w ogólniejszym sądzie wymagają.

Na czyich barkach ma jednak spoczywać ta odpowiedzialność, kto i w jakich okolicznościach powinien socjalnie działać, jakie ewentualne mechanizmy pomocy powinny być wprowadzane w życie? Najogólniejsza i historycznie najdalej przeszłości odpowiedź na to pytanie może być wywnioskowana z Elżbietańskiego Prawa o Ubogich, które nie tylko miało bezpośredni wpływ na kolonialną Amerykę, ale w pewnej ogólnej wymowie aktualne jest po dzień dzisiejszy. Oznacza ona, w największym skrócie, oczekiwanie, że osoby, które są zdolne zadbać o siebie (przede wszystkim przez pracę, a w związku z tym zwróćmy uwagę na charakterystyczne pojęcie *able-bodied*), będą tak postępowały, natomiast system kontroli będzie działał w tym kierunku – i jednocześnie, że ci, którzy z różnych względów życiowych nie są w stanie sprostać temu uzasadnionemu wyzwaniu, zasługują na wsparcie płynące z zewnątrz.

Amerykańskie dzieje tego zagadnienia i procesu są bardzo złożone i naturalnie obfitują w znowu bardzo bogatą literaturę. Natomiast niniejsze opracowanie zbudowane jest na doborze zaledwie pojedynczych w poszczególnych wątkach pozycji, będących odzwierciedleniem nadzwyczaj bogatego szeregu publikacji. Musi to dotyczyć między innymi problematyki *welfare*. Niemniej warto wywołać pewne sygnały bibliograficzne. Niech zatem będzie to

linia analiz poświęconych właściwemu temu obszarowi chwiejnemu procesowi zmian (Blau i Abramovitz 2010). Zarówna ta społeczno-socjalno-pomocowa historia, jak i w szczególności współczesność odznaczają się różnorodnością składników i niemalże chaotycznością kontekstów (Karger i Stoesz 2010). Istotnym, ale nie bezdyskusyjnym (wręcz przeciwnie) wątkiem argumentacji oraz korespondujących poszukiwań jest problemat sprawiedliwości społecznej (Dolgoff i Feldstein 2013). Także ten punkt widzenia, który sięga do co najmniej zróżnicowanych wartości definiujących poszczególne projekty zastosowań (Segal 2016). Na marginesie i już bez dalszych szczegółów dodajmy, że owe amerykańskie zagadnienia i właściwości mają też pewne odzwierciedlenie w polskiej literaturze przedmiotu.

Ogólna wymowa nie budzi wątpliwości: narastała aktywność czynników rządowych, publicznych, we wszystkich podstawowych wariantach, zaangażowania ustawodawczego, alokowania zasobów materialnych, powoływania wyspecjalizowanych agencji działania, promowania pojawiających się „*helping professions*”. Stereotyp, iż amerykański system jest anty- czy też asocjalny, jest po prostu błędny. Warto jednak podkreślić co najmniej dwie cechy, które nadają mu bardziej złożoną i niejednoznaczną postać, powodując, że następujące po sobie zmiany przybierały i przybierają bardziej skomplikowany obraz. Pierwsza z nich dotyczy pytania, czy, jak dalece i w jakich warunkach życiowych dane formy wsparcia powinny mieć charakter bezwarunkowy bądź warunkowy. Druga wiąże się z pytaniem, komu i dlaczego powinny przysługiwać. Posłużmy się konkretnymi programami w zakresie wsparcia materialnego ze względu na trudności losu (bezrobocie, ubóstwo), zabezpieczenia emerytalnego oraz interwencji w odniesieniu do ochrony zdrowia.

We wszystkich tych przypadkach po jednej stronie decydującą rolę odgrywał i nadal odgrywa globalny w skali ogólnoamerykańskiej program *Social Security*. Zapoczątkowany w 1935 roku, rozbudowywany (z podstawowym w wymiarze zabezpieczenia dostępu do medycyny rokiem 1965), modyfikowany, stał się wręcz sztandarowym przejawem tego, o czym piszemy, także głównym polem kontrowersji. Nie miejsce tutaj na prezentację wewnętrzną złożonej struktury tego całego programu, pozostajmy więc przy wyróżniających się właściwościach. Źródła finansowania były i pozostają stosunkowo proste i powszechne, pochodząc od podatków płaconych przez pracodawców, potrąceń z wynagrodzeń pracowników, zasobów budżetowych. Można też zaryzykować podsumowanie społecznego odbioru tego głównego, powtarzając raz jeszcze, wymiaru polityki publicznej. Funkcja emerytalna zdaje się cieszyć niekwestionowanym większościowym poparciem. Ryzykowne jednak byłoby powiedzenie tego samego, gdy bierzemy pod uwagę rozmaite przejawy zasiłków pieniężnych czy mających znaczenie materialne; pod tym względem liczni Amerykanie są bardzo sceptyczni, by nie rzec wrodcy, co w szczególności dotyczy stałej, utrwalonej

w przypadku poszczególnych osób i rodzin finansowej zależności od pomocy społecznej.

Takie było też główne, choć nie jedyne, źródło radykalnej reformy przeprowadzonej w roku 1996, znanej jako Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, czego najważniejszym „ramieniem wykonawczym” stał się program składowy Temporary Assistance for Needy Families. Ograniczenie pomocy zasiłkowej w czasie, zaostrzenie warunków, by ją można choćby czasowo otrzymywać, zdecydowany nacisk na potrzebę podjęcia pracy zarobkowej, przygotowania się do niej, jeśli trzeba, w drodze treningu zawodowego, co za tym idzie zasada warunkowości, zdobyły sobie i utrzymują przewagę.

Jeśli zaś chodzi o „populacje specjalne” jako beneficjentów określonej polityki publicznej, to zapewne najważniejsza była i pozostaje kwestia opieki zdrowotnej. Wspomnieliśmy już rok 1965, kiedy to w klimacie ostrych kontrowersji i ostrzeżeń przed ciemną stroną uspołecznionej medycyny wprowadzono *Medicare* w postaci rozmaitych sposobów wsparcia osób starszych oraz *Medicaid* dla osób ubogich i kalekich. Prawdziwa walka (to słowo w pełni usprawiedliwione) rozegrała się i nadal rozgrywa obecnie ze względu na *Obamacare*, do czego jeszcze wrócimy.

Powtórzmy, że obszar polityki publicznej to w dzisiejszych czasach niemal wszystko, co dzieje się wokół nas i z nami. Owo niemal wszystko zasługuje przy tym na miano spraw oraz problemów ważnych. Są jednak ważne i „ważniejsze”. Nacisk opinii publicznej, stanowiska poszczególnych środowisk i grup społecznych o zróżnicowanym wpływie, roszczenia będące zasadniczym mechanizmem konstruowania społecznej świadomości stają się w związku z tym co najmniej jednymi z decydujących czynników tworzenia tego, co w konsekwencji staje się aktywną polityką publiczną, a co nie.

Konteksty ideologiczno-polityczne (i aktywność amerykańskich prezydentów)

Sama kategoria pojęciowa ideologii, nie mówiąc o wynikających z niej ideach oraz koncepcjach, jest wewnętrznie złożona i zróżnicowana. Poszczególne konstytutywne pojęcia – czego najlepszym przykładem jest „liberalizm” – są zmienne, a przy tym mniej lub bardziej odmienne od tradycji europejskiej. Dążmy zatem do ograniczenia w kierunku możliwie zgodnym z amerykańskimi interpretacjami oraz jednocześnie z zastosowaniami odnoszącymi się do polityki publicznej. Decydując się na zasadniczą syntezę pozostaniemy przy odwołaniu do dwóch dominujących linii, konserwatyizmu oraz wymienionego liberalizmu. Położmy przy tym nacisk na stosunkowo utrwalony kierunek związanej z nimi interpretacji, zwracając uwagę, że mamy do czynienia z już dziesięciolecia

pewnych podstawowych wymiarów rozumowania i zastosowania w odniesieniu do szerokiego wachlarza spraw (Williamson i inni 1974). Ideologiczną reakcję na te sprawy – na problemy społeczne – możemy nawet zdefiniować (ryzykując daleko idące, ale jednak uprawnione uproszczenie) w słowach kluczach.

Po stronie konserwatywnej będzie to kategoria, i zawarta w niej dominująca wartość, wolności, a w związku z nią samodzielność i odpowiedzialność; przekonanie, że zarówno ta wartość, jak i jej konsekwencje realizowane są najlepiej w warunkach wewnątrz zróżnicowanej prywatnej gospodarki wolnorynkowej; przekonanie, że zarówno jednostki, jak i siły społeczne w swej istocie i efektywności bardziej znaczące, po prostu lepsze i bardziej oczekiwane od aparatów rządowych i szkodliwie rozszerzającego się zakresu działań rządowych, czemu należy się przeciwstawiać; wobec tego takie między innymi konkretne założenie, że podatki należy ustalać na możliwie niskim poziomie, gdyż podatnicy, zarówno na poziomie indywidualno-rodzinnym, jak i firm, wiedzą lepiej, jak wykorzystywać ich pieniądze niż przejmujący je politycy i biurokraci; nacisk na tradycyjne wzory życia w obszarze szeroko rozumianych spraw obyczajowych; wreszcie, łączenie stanowiska ideologicznego z realiami politycznymi, zdecydowane i wręcz decydujące współtworzenie prawicowej strony tejże politycznej areny.

Z kolei amerykański współczesny liberalizm czerpie zarówno z wcześniejszych, jak i obecnych orientacji progresywnych, przy podstawowym założeniu, że rzeczywistość społeczna zasługuje, by tak rzec, na postęp, a tenże jest możliwy i pożądany; głównym tego mechanizmem jest aktywność reformatorska, w tym ustawodawcza, a następnie w formach aplikacyjnej operacjonalizacji, w dążeniu do poprawiania tego, co z perspektywy progresywnej interpretacji tego wymaga; skłania to między innymi do koncentracji zasobów, co może i powinno następować w drodze rozstrzygnięć podatkowych; wolny rynek nie wyklucza aktywności rządowej, wręcz przeciwnie, agendy rządowe mogą odgrywać zasadniczą rolę; w szczególności wówczas, gdy ma to służyć sprawiedliwości społecznej i poprawieniu sytuacji bytowej oraz perspektyw właściwych mniejszościom społecznym, natrafiającym na trudności ze względu na płeć (wysuwające się na czoło problemy kobiet), rasę, przynależność etniczną; na tejże scenie politycznej jest orientacją zasługującą na miano bardziej lewicowej.

W minimalnym stopniu ukonkretniając wskażmy tylko na dwie znane i wpływowe postaci, świadomie przy tym wybrane, by były od siebie tak odległe, jak to tylko możliwe do wyobrażenia. Niech z jednej strony będzie to Charles Murray, odznaczający się wręcz ostentacyjnie prowokacyjnymi poglądami oraz propozycjami, radykalnie broniący prywatnie realizowanej wolności, a z drugiej strony Betty Friedan, w swych poglądach i słowach bardziej powściągliwa, ale z fundamentalnym naciskiem na potrzebę nowej polityki kobiecej, nowego feminizmu. Prezentowane i przeciwstawne wobec siebie ideologie są w tym

konkurencyjnym splocie jednym z najbardziej żywych czynników w tętniącym publicznym życiu Ameryki.

Rząd amerykański, w sensie jego znaczenia, uprawomocnionych funkcji, oczekiwanych oraz pożądaných kierunków i sposobów działania, zawsze był i pozostaje przedmiotem debaty nasyconej fundamentalnymi kontrowersjami, a w konsekwencji poszukiwaniem rozwiązań, poczynając od interpretowania ustaleń konstytucyjnych, a skończywszy na niemalże niemożliwych do ogarnięcia praktycznych krokach podejmowanych w lokalnych instytucjach życia zbiorowego. Jest, co oczywiste, zakorzeniony w tejże konstytucji oraz w ugruntowanych płynących z niej prawach oraz procedurach. Co jednak równie ważne, jest debatowany, co oznacza skądinąd nadzwyczaj złożony ogląd jego cech charakterystycznych, spłotu czynników normatywnych i wykonawczych, społecznego odbioru; jest kompleksem prawno-politycznym i jednocześnie społeczno-kulturowym (por. Morone i Kersh 2016). Wystarczy, jeśli tylko zasygnalizujemy dynamiczną, a nawet dwuznaczną równowagę między rządem federalnym oraz rządami stanowymi.

Jeśli zaś niewątpliwe znaczenie w tych debatach i oglądzie mają konteksty symboliczne, to powtórzmy (raz tylko w oryginalnym brzmieniu angielskojęzycznym) słowa Abrahama Lincolna, kończące jego Przemowę Gettysburską z 18 listopada 1863 roku (Lincoln 1863), jako że to proste zdanie nabrało niemalże legendarnej wymowy: „*Government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth*”. Jego wpływ narastał (pozwólmy sobie na taką metaforę) w postaci efektu kuli śniegowej i powszechnie wnikał w umysły ludzi, by powtórzyć uwagę, jaką posłużył się jeden z komentatorów.

W tych zaś ramach podkreślmy szczególne znaczenie – zarówno symboliczne, jak i właściwie aplikacyjne – urzędu prezydenckiego. Stwierdźmy, że podległa prezydentom administracja federalna i oczywiście sami prezydenci osobiście mają zasadniczy i historycznie rosnący wpływ na sprawy, które tutaj omawiamy, która to prawidłowość została bardzo wnikliwie zanalizowana i nie budzi wątpliwości. Rezultaty tego wpływu były jednak i nadal pozostają zróżnicowane, a sytuacyjnie okazują się wręcz przeciwstawne. W połączeniu z wpływem głównych nurtów ideologicznych (przy całej enigmatyczności i zmienności tego wszystkiego, co się działo i dzieje, możemy łatwo rzec, że prezydenci z Partii Republikańskiej są zorientowani bardziej konserwatywnie, a prezydenci z Partii Demokratycznej bardziej liberalnie) mamy do czynienia z obszarem nadzwyczaj bogatym w wydarzenia oraz procesy. Skorzystajmy z jedynie wybranych przypadków właściwych kilku przywódcom tego kraju.

Punktem odniesienia niech będzie pod wieloma względami najważniejszy okres wydarzeń i zmian od lat dwudziestych do połowy trzydziestych. Uosobieniem pierwszego etapu tego okresu był przede wszystkim prezydent Herbert Hoover, ze swymi kolejnymi rozważaniami na temat amerykańskiego

indywidualizmu, w tym w szczególności w trakcie pomyślnej dla niego kampanii prezydenckiej 1928 (za Boorstin 1995: 828–844). Wręcz radykalnie przedstawione zostały takie podstawowe idee, jak wolność i właśnie indywidualizm jako podstawy życia amerykańskiego, równe prawo do prywatnej inicjatywy i przedsięwzięć biznesowych, szkody płynące z interweniowania rządu w życie gospodarcze, potrzeba decentralizacji systemu polityczno-administracyjnego, a jednocześnie możliwie dominującej odpowiedzialności lokalnej, niebezpieczeństwa płynące z biurokracji, potrzeba elastyczności itd. W tym wszystkim rola rządu, głównie centralnego, musi być ograniczona, a żywiołowe procesy społeczno-ekonomiczne decydujące. Niejako w odpowiedzi kolejny prezydent, zwycięski w roku 1932 Franklin D. Roosevelt, w swej pierwszej mowie inauguracyjnej (za Boorstin 1995: 864–868) wprowadził takie „konstytutywne” kategorie oraz pierwiastki aksjologiczno-normatywne, jak przewyciężenie pesymizmu w imię optymistycznie interpretowanych możliwości (słynne słowa, że jedyną rzeczą, jakiej musimy się bać, jest sam strach), linie ataku w związku z niezbędnym programem działań, w których władze rządowe mają podstawowe znaczenie – czy też znamienne wskazanie na współzależnienie i wezwanie do takowego w imię całości Stanów Zjednoczonych. Nie miejsce tutaj na wskazywanie, co w konsekwencji podjęto w ramach Rooseveltowskiego *New Deal*, ale wymowa tych dwóch ideologiczno-politycznych światopoglądów i ich praktycznych następstw wydaje się czytelna.

W ślad za tym pojawiły się procesy oraz zjawiska, którym – biorąc pod uwagę sygnalizowany punkt widzenia – można by poświęcić kolejne obszernie dzieło. My, nieuchronnie posługując się empirycznymi fragmentami, przerzucmy pomost do czasów nam najbliższych.

Tak omawiając wyróżnijmy zagadnienie, które jak żadne inne w ostatnich latach pobudziło konfrontację polityczno-ideologiczną w Stanach Zjednoczonych i jest w tej chwili głównym przykładem podziałów równie radykalnych, co z trudnymi do wyobrażenia perspektywami ich przewyciężenia. Była nim (jest) przyjęta w 2010 roku ustawa dotycząca federalnej polityki zdrowotnej i w szczególności mechanizmów uzyskiwania ubezpieczeń zdrowotnych, Patient Protection and Affordable Care Act, powszechnie i potocznie nazywana *Obamacare*, co naturalnie od razu wyjaśnia, kto odegrał decydującą rolę w jej przeprowadzeniu. Ustawa ta w swej treści i funkcjonowaniu okazała się stosunkowo skomplikowana i nie miejsce tutaj na jej szczegółowszą charakterystykę. Takie analizy zostały zresztą przeprowadzone, by wskazać bardzo informacyjny, syntetyczny obraz przedstawiony przez Briana Glenna (2014: 70–72, *passim*). Podkreśliśmy tylko dwie istotne właściwości: że wszyscy Amerykanie muszą być zarejestrowani w danym planie ubezpieczenia zdrowotnego oraz że rząd federalny i rządy stanowe stają się czynnym uczestnikiem negocjacji z firmami prowadzącymi prywatne ubezpieczenia zdrowotne, oferując między innymi

określone, w domyśle zachęcające dla jednostek i rodzin, warunki podatkowe, ale z drugiej strony sięgając do kontroli i nacisków administracyjnych. W każdym razie rządowa partycypacja oraz regulacja była i jest czymś oczywistym, wywołując natychmiastowy ostry sprzeciw takiego zaangażowania kosztem mechanizmów wolnorynkowych, co przybrało postać nieustannych konfliktów w Kongresie, oraz między republikańską większością parlamentarną i demokratycznym prezydentem.

Omawiana konfrontacja nabrała specjalnej wymowy w ostatnich, „środkowych” miesiącach 2016 roku, kiedy to niektóre – oczywiście prywatne i zorientowane komercyjnie – agencje ubezpieczeniowe zaczęły czy to wycofywać się, czy przynajmniej ograniczać swój udział w *Obamacare*, tłumacząc to ponoszonymi stratami finansowymi. Szczególną zaś w sferze publicznej burzę wywołały takie negatywne decyzje podjęte przez giganta medyczno-ubezpieczeniowego, Aetna. W odpowiedzi na ten rozwój wypadków ukazały się między innymi bardzo mocne materiały – w tym samym dniu – w dwóch opiniotwórczych (ale w odniesieniu do różnych kręgów społecznych, o czym poniżej) dziennikach nowojorskich. Liberalny i oczywiście w swych wpływach wyjątkowy „The New York Times” („The A.C.A. Will Survive...” 2016: A18) skomentował z oburzeniem połączonym z ironią, wyrażając jednocześnie nadzieję, że ewentualne kroki naprawcze, w tym polegające na pewnego rodzaju finansowym przymusie, oraz mechanizmy konkurencyjne pozwolą dalej trwać programowi, który nadal zasługuje na polityczne wsparcie. Z kolei w takóŜ wpływowym, ale po przeciwnej stronie ideologicznego wachlarza, reprezentującym orientację konserwatywną „New York Post” (McCaughey 2016: 23) przedstawiono dokładnie przeciwstawną diagnozę, zarzucając, że była to od początku oszukańcza inicjatywa, która pogorszyła zarówno praktyczne, jak i finansowe warunki w zakresie ochrony zdrowia licznych Amerykanów, a wielu z nich – to teŜ komentatorska ironia połączona z satysfakcją, ale skierowana w dokładnie przeciwnym kierunku – woli płacić administracyjne kary, by jednak tradycyjnie szukać rozwiązywania tych swych spraw na prywatnym rynku ubezpieczeniowym.

Dodatkowy zasługujący na podkreślenie paradoks polega na tym, że oba te dzienniki są skierowane do odmiennej publiczności. „NYT” jest głosem wielkomięskiej liberalnie zorientowanej klasy średniej, cieszącej się, co można z przekonaniem stwierdzić, zawodową i materialną pomyślnością, a w tym wsparciem ubezpieczeniowym w swych miejscach pracy, co w sensie praktycznym oznacza, że *A.C.A.* nie jest im potrzebne i z tej formy nie korzystają. Z kolei „NYP” trafia głównie do, powiedzmy tak, ludzi pracy podstawowej, a w tych społecznych kategoriach i środowiskach takie bardziej uspołecznione i rządowo kontrolowane ubezpieczenie zdrowotne wydaje się znacznie bardziej potrzebne. Stanowiska zdefiniowane ideologicznym punktem widzenia oraz wynikające

z nich konkluzje dotyczące praktycznych rozwiązań, okazują się, jak widać, odmienne¹.

Skoro zaś skorzystaliśmy z niedawnych wypowiedzi prasowych, znowu sięgnijmy do „The New York Times” i do przedstawionej tam analizy poświęconej administracji prezydenta Baracka Obamy w zakresie interwencyjnej oraz regulacyjnej działalności pochodzącej od rządu federalnego w trakcie kadencji tego prezydenta – działalności zdaniem autorów tej analizy o wręcz wyjątkowo szerokim zakresie (Appelbaum i Shear 2016: 12–13). Zacznijmy od prostej informacji: 560 już zrealizowanych regulacji o zasadniczym wpływie na ogólnokrajową rzeczywistość. Biorąc pod uwagę fakt, że przez większość tego czasu w Kongresie była większość republikańska, możemy powtórzyć, że władza wykonawcza tego wywodzącego się z Partii Demokratycznej i jednocześnie zdecydowanie liberalnego prezydenta, tam gdzie okazała się możliwa do autonomicznego sprawowania (choć niejednokrotnie kontestowana w sądach ze zmiennymi rezultatami), była wyjątkowo aktywnie realizowana. Nadal po raz kolejny wprowadźmy przykłady, a po nich pierwiastek podsumowania.

Wśród owych przykładów na wyróżnienie zasługują kolejne kroki proekologiczne, zmierzające do ochrony środowiska naturalnego, rozwoju czystej energii czy podnoszenia efektywności zużycia paliwa w przemyśle samochodowym. Oczywistym kontekstem były i są czynniki finansowe, sprowadzające się przede wszystkim do podnoszenia kosztów produkcji oraz kosztów ponoszonych przez konsumentów. Z kolei, bardziej socjalne, dotyczące podniesienia płacy minimalnej i pewnych przywilejów w przypadku choroby, bezpośrednio w odniesieniu do pracowników sfery federalnej, oraz w postaci zachęt w przypadku poszczególnych firm sektora prywatnego, czy wreszcie o wymowie obyczajowej, odnoszące się bodajże przede wszystkim do ułatwienia spraw życiowych osób nieheteroseksualnych. O tych przykładach możemy rzec, że ich wymowa ideologiczna jest stosunkowo czytelna. Były jednak też liczne takie, które pod tym względem miały raczej charakter neutralny, powiedzmy tak, zorientowany na organizacyjną modernizację. Posłużmy się dwoma, dotyczącymi ruchu powietrznego, a więc znowu dotyczącego masowych zjawisk w dzisiejszej Ameryce, z silnymi aspektami prawnymi oraz finansowymi. Jeden dotyczy regulacji na lotniskach w przypadku przekładanego startu samolotów, drugi operowania dronami i wymaganych w związku z tym warunków. W obu znowu mamy do czynienia z regulacjami niejako „wchodzącymi” w relacje między oferentami usług oraz ich konsumentami, co samo w sobie jest znamiennej interwencją w świat prywatnej

¹ Tak się przypadkowo składa, że te słowa piszę w dniu 9 listopada 2016, kiedy już dokładnie wiadomo, kto wygrał wybory prezydenckie w USA oraz jaki będzie układ sił w Kongresie. Być może więc, gdy ów artykuł ewentualnie pojawi się w druku, obraz dotyczący tego nadzwyczaj ważnego zagadnienia będzie zasadniczo odmienny...

aktywności gospodarczej oraz wynikających z tego stosunków społecznych, a co nigdy nie było tam i nie jest traktowane jako coś niekontrowersyjnego.

W ogólniejszej, poświęconej temu, interpretacji powtórzmy słowa mówiące o wartości regulacji, o wzmacniającej roli oddziaływania rządowego, o związanych z tym szansach na ideologicznie rozumiany postęp czy po prostu poprawę rzeczywistości w jej rozlicznych składnikach, co możemy uznać za niemalże podręcznikowy przykład podejścia i praktyki liberalnej. Jednym z głównych zaś, jeśli nie po prostu głównym argumentem, jest założenie o równych prawach dla każdego, oczywiście, czego zapewne nawet nie warto dodawać, równych w różnorodności.

Od razu zatem podkreślmy bardzo żywy i wpływowy przeciwny punkt widzenia, kładący nacisk na pozytywną wymowę i praktyczne funkcje deregulacji, wyzwalającej dodatkowe pokłady ludzkiej wolności i energii dzięki raczej ograniczonej niż ekspansywnej interwencji rządowej. Ten oczywiście bliższy konserwatystom „rządowy światopogląd” (czy może powinniśmy powiedzieć „antyrządowy”) jest z pewnością politycznie potężnym konkurentem pierwszego, a w warunkach amerykańskich – raz jeszcze powtarzając – poglądy poszczególnych prezydentów bądź to skłaniające do podejmowania działania lub z równie mocno manifestowanych założeń prowadzące do wniosku, że takich interwencyjnych działań należy unikać, są bardzo wpływowymi aspektami polityki publicznej.

Przyczynek do filantropii i zakończenie

Nation of joiners. Niech to określenie będzie również swoistym hasłem określającym sens niniejszego ostatniego wątku. W wyjątkowo bogatym oraz zróżnicowanym wachlarzu społecznej samoorganizacji i działania, w wariacie określanym takimi terminami jak: nieprofitowy, ochotniczy, charytatywny, często używane popularne słowo: filantropijny, także inne, Amerykanie łączą się i współdziałają pozarządowo, jak też poza gospodarką określoną logiką dochodu i zysku, w zakresie zapewne nieporównywalnym z jakimkolwiek innym krajem świata, mobilizując w związku z tym znowu nieporównywalnie wielkie zasoby finansowe. Jest to mechanizm zarówno wpływowy, jeśli chodzi o tamtejszą całość, jak i bardzo ceniony, pozostający w zgodzie z manifestowanym amerykańskim sposobem życia, pożądanym oraz oczekiwanym.

Owo bogactwo i różnorodność wywoływały jednak i wywołują nieuchronne procesy zmiany. Najnowszym zaś tego przejawem zdają się być zjawiska i właściwa im dynamika, które zostały przedstawione w obszernym, wręcz wyjątkowym dziele, jakie zostało przeprowadzone pod kierunkiem Lestera Salamona (red. 2014).

Podstawową właściwością tej zmiany jest – nazwijmy to w sposób roboczy – biznesowa modernizacja oraz profesjonalizacja. Ukazane zostały realizowane z zaskakującą wręcz dynamiką i rozmachem inicjatywy zmierzające do przekształcania tego tradycyjnego wymiaru społecznego zaangażowania zgodnie z zasadami organizacyjnej efektywności. Pojawiają się w związku z tym takie między innymi czynniki, jak tworzenie i wzmacnianie specyficznych rynków dla tej działalności, wzory wymiany i współpracy na tych rynkach i wokół nich, funkcjonowanie fundacji jako „filantropijnych banków” i mechanizmy „filantropijnego inwestowania”, wzory ubezpieczenia, bardzo złożona i dyskusyjna kwesta (nie)zyskowości, nieuchronne i łatwe do przewidzenia w takich okolicznościach kroki dotyczące pomiaru oraz ewaluacji. W sensie funkcjonalnym oznacza to wyraźne wzmocnienie, w sensie normatywnym może być bardziej wątpliwe, ale podkreślmy, że nie oznacza to zanikania niezmiennie olbrzymiej sieci małych i prostych przedsięwzięć społecznych, chociażby (to najoczywistsze) o charakterze lokalnym, wręcz przeciwnie. Niemniej jednak daje nam dodatkową podstawę do stwierdzenia dotyczącego Ameryki w ogóle, jej istnienia i pod wieloma względami niepowtarzalnego trwania.

Sprowadźmy je do stwierdzenia, że społeczno-polityczna rzeczywistość amerykańska nigdy nie była i nie jest jednostronnie charakteryzowana przez przewagę czynnika państwowego, w szczególności definiowanego przez rząd federalny. Zarówno historia, jak i czas obecny są wypełnione pod tym względem różnorodnymi i zróżnicowanymi perspektywami, punktami widzenia, co za tym idzie, przejawami polityki – w tym publicznej. Instytucje rządowe nabierały cech wielorakiej specjalizacji, znaczenia, możliwości działania, wariantów tego działania. Jednocześnie, ta rola zdaje się być traktowana bardziej sceptycznie niż w znanych nam warunkach europejskich, przekonanie zaś, że nie należy patrzeć przede wszystkim w kierunku aparatu rządowego, zdaje się znacznie mocniejsze. Potęga i wszechobecność prywatnej gospodarki zapewne nie wymagają w związku z tym jakiegokolwiek dodatkowego komentarza i traktowane są jako globalne źródło społecznej siły. Sektor pozarządowy jako inny ogólny partner, być może u nas mniej akcentowany, jest tam również żywotny, obecny, funkcjonalnie coraz bardziej zaawansowany.

Ogólna konkluzja zabrzmi zapewne bardzo prosto. Polityka publiczna w Ameryce, realizowana przez instytucje rządowe, jest rozbudowanym systemem o wręcz trudnych do ogarnięcia zasobach i kierunkach aktywności. Przy tym, z pewnością nie jest „nad” Amerykanami. Żywotność sfery publicznej, owego strumienia społecznych głosów – głosów wolnych, czego niewzruszonym podłożem jest traktowana niemal nabożnie pierwsza poprawka do Konstytucji – oraz innych pozostałych sektorów owego szczególnego *nation-state*, czynią całość splotem współwystępowania i współdziałania partnerów. Polityka publiczna i ci, którzy ją realizują, są jednym z nich.

Literatura

- Appelbaum, Binyamin i Michael D. Shear. 2016. *How the President Came to Embrace Executive Power*. „The New York Times” August 14.
- Birkland, Thomas A. 2016. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York, NY: Routledge.
- Blau, Joel i Mimi Abramovitz. 2010. *The Dynamics of Social Welfare Policy*. New York, NY: Oxford University Press.
- Boorstin, Daniel J. (red.). 2005. *An American Primer*. New York, NY: A Meridian Book.
- Calkins, Carroll C. (red.). 1975. *The Story of America*. Pleasantville, NY: The Reader’s Digest Association.
- Dolgoff, Ralph i Donald Feldstein. 2013. *Understanding Social Welfare: A Search for Social Justice*. Boston, MA: Pearson.
- Dye, Thomas R. 2011. *Understanding Public Policy*. Boston, MA: Longman.
- Glenn, Brian J. 2014. *The American Welfare State: A Practical Guide*. New York, NY: Routledge.
- Hoover, Herbert. 1928. *On American Individualism*. Za: D.J. Boorstin (red.). 2005. *An American Primer*. New York, NY: A Meridian Book, s. 828–844.
- Hudson, Robert B. (red.). 2014. *The New Politics of Old Age Policy*. Baltimore, ME: Johns Hopkins University Press.
- Issues for Debate in American Public Policy: Selections from CQ Researcher*. 2013. Thousand Oaks, CA: CQ Press.
- Karger, Howard Jacob i David Stoesz. 2010. *American Social Welfare Policy: A Pluralistic Approach*. Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Lincoln, Abraham. 1863. *The Gettysburg Address*. Za: D.J. Boorstin (red.). 2005. *An American Primer*. New York, NY: A Meridian Book, s. 436–437.
- McCaughey, Betsy. 2016. *The Coming Obama Care Cost Crush*. „New York Post” August 17.
- Morone, James A. i Rogan Kersh. 2016. *By the People: Debating American Government*. New York, NY: Oxford University Press.
- Putnam, Robert D. 2015. *Our Kids: The American Dream in Crisis*. New York, NY: Simon & Schuster.
- Riis, Jacob A. [1890] 2004. *How the Other Half Lives: Studies Among the Tenements of New York*. New York, NY: Barnes & Noble.
- Roosevelt, Franklin D. 1933. *First Inaugural Address*. Za: D.J. Boorstin (red.). 2005. *An American Primer*. New York, NY: A Meridian Book, s. 864–868.
- Salamon, Lester M. (red.). 2014. *New Frontiers of Philanthropy: A Guide to the New Tools and Actors Reshaping Global Philanthropy and Social Investing*. New York, NY: Oxford University Press.
- Sandel, Michael J. 2010. *Justice: What’s the Right Thing To Do*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.
- Segal, Elizabeth A. 2016. *Social Welfare Policy and Social Programs: A Values Perspective*. Boston, MA: Centage Learning.

- The A.C.A. Will Survive Aetna's Retreat*. Editorial. 2016. „The New York Times” August 17.
- Wilensky, Harold L. i Charles N. Lebeaux. 1965. *Industrial Society and Social Welfare: The impact of industrialization on the supply and organization of social welfare services in the United States*. New York, NY: The Free Press.
- Williamson, John B., Jerry F. Boren i Linda Evans. 1974. *Social Problems: The Contemporary Debates*. Boston, MA: Little, Brown and Company.
- Wnuk-Lipiński, Edmund. 2005. *Socjologia życia publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Public Sphere – Public Policy: The American Perspective

Summary

This article deals with certain distinct features typical of public policy in the United States examined through the prism of what is known as the public sphere. Above all this entails the shaping of various social attitudes and opinions, conducting debates devoted to relevant topics, and then formulating expectations and solutions. Public policy itself is realized by governments (using the plural, we mean all levels from the federal to the local). These governments make decisions as to what they will or will not bring to fruition. On the one hand, public policy is rooted in fundamental ideological orientations and political directions. On the other hand, it operates in concert with the private and free market sector as well as the third sector of non-governmental social action. Numerous social phenomena at various levels of the social structure are part and parcel of this. The entirety comprises a highly diversified but also very dynamic image of events and processes.

Key words: public sphere; public policy; government action; government intervention; ideological conditioning.