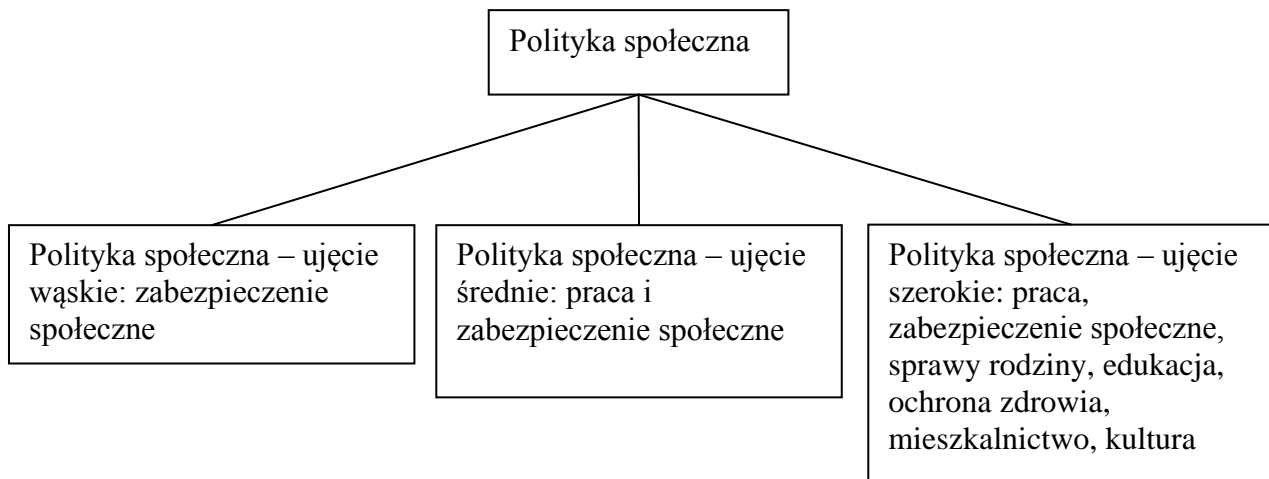


Wprowadzenie - nowe wyzwania wyznaczają nowe kierunki

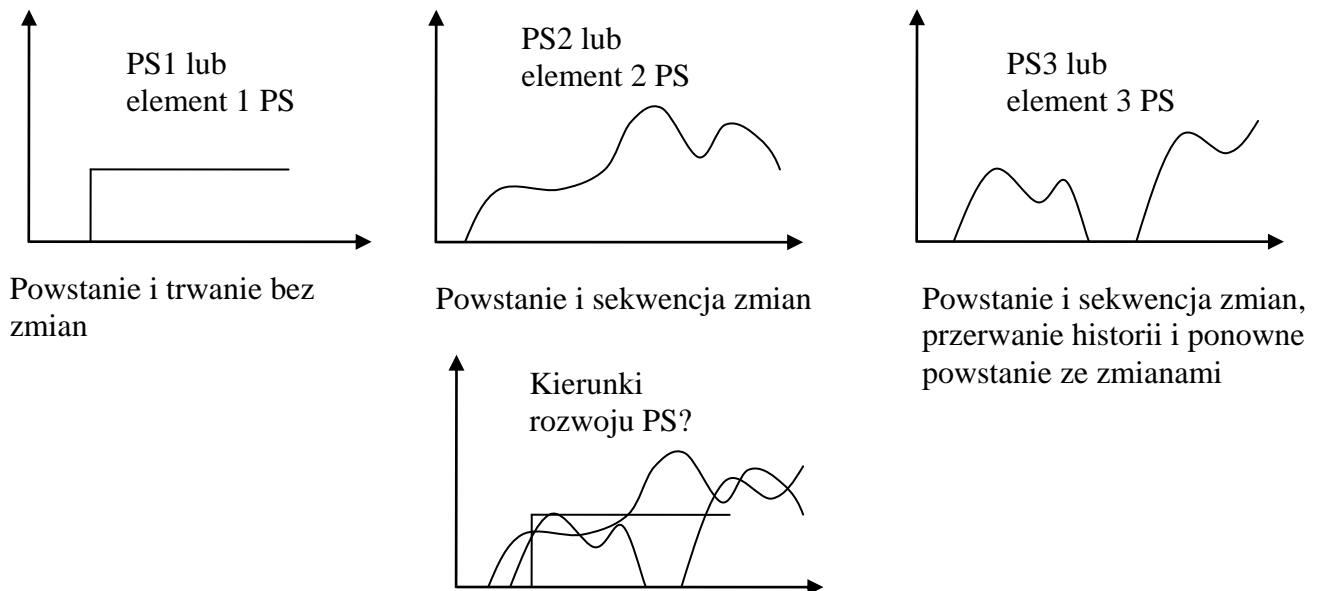
Rozpocznę te notatki od tego, że temat „**Współczesne kierunki rozwoju polityki społecznej**” nie jest zbyt jasny. Poniżej krótkie uzasadnienie, dlaczego tak jest.

Po pierwsze, wyrażenie „polityka społeczna” jest wieloznaczne, możliwe są zarówno wąskie i szerokie interpretacje. Na rysunku można pokazać przynajmniej jeden wymiar z dodatkową kategorią w postaci ujęcia pośredniego i w oparciu o zakres przedmiotowy. Kiedy mowa o podmiotach polityki społecznej można rozważać, np. podmioty w ujęciu wąskim – tylko państwo, szerszym – państwo i organizacje pozarządowe (NGO-sy), najszersze – państwo, NGO-sy i firmy w pełni komercyjne (to ostatnie nazywane jest też wielosektorowością, a ściślej trójsektorowością polityki społecznej).



Po drugie, zasugerowano, że polityka społeczna rozwija się w sposób ukierunkowany, tzn. zmiany nie są doraźne i chaotyczne, prowadząc w różne strony, ale układają się w jakąś uporządkowaną sekwencję zmian, czyli właśnie kierunek rozwoju. Jest to metaforyczne określenie, kierunek można wyznaczać w przestrzeni, np. w dół w górę. Żeby jednak kierunek wyznaczyć potrzebna jest perspektywa dynamiczna, tzn. bez upływu czasu i porównań trudno wyznaczyć kierunek nawet w przestrzeni dwuwymiarowej.

Po trzecie, słowo „rozwój” jest obecnie bardzo często używane i wieloznaczne, kojarzy się zwykle pozytywnie, np. rozwój Polski. Kiedy mówimy „rozwój polityki społecznej” nie mamy na myśli jej degradacji, upadku, rozpadu, starzenia się itp. Z kolei sam rozwój przypisany do jakichś instytucji może oznaczać tylko tyle, że zmieniają się one w czasie, chyba najlepiej wtedy mówić o ewolucji. Stosując analogię biologiczną – instytucje rodzą się, a potem muszą się dostosować do zmieniającego się otoczenia lub zginąć. Zresztą bez zmian w czasie trudno byłoby uznać, że coś się rozwija czy zwiija, np. powstało kiedyś obowiązkowe ubezpieczenie i państwowa instytucja je prowadząca (ZUS), później nic się nie zmieniało, a więc mieliśmy do czynienia nie tyle z rozwojem, co po prostu z powstaniem czegoś i trwaniem tego czegoś w czasie. Czy zmiana kilku parametrów w ramach świadczeń wypłacanych z takiego systemu (reforma parametryczna) to jego rozwój? Można te zagadnienia pokazać na kilku dwuwymiarowych wykresach. Na osi pionowej mamy wskaźnik polityki społecznej, a na poziomej czas. Na pierwszych trzech schematach pokazuję różne możliwości zmiany wskaźnika polityki społecznej w czasie, może to obrazować różne polityki społeczne (np. w różnych krajach), ale też różne elementy czy dziedziny polityki społecznej. Na czwartym schemacie nakładam na siebie poprzednie i pytam, jaki stąd można wyciągnąć wniosek odnośnie rozwoju polityki społecznej.



Po czwarte, w nazwie przedmiotu mamy kierunki w liczbie mnogiej, a więc założono, że polityka społeczna rozwija się wielokierunkowo, a jeżeli tak, to pojawia się problem, czy nie ma między nimi kierunków sprzecznych. Wykluczenie takiej możliwości musiałoby się oprzeć na założeniu, że wszystkie kierunki rozwoju polityki społecznej układają się w jakiś jeden mega-kierunek czy makro-kierunek. Nieco łatwiej sobie to wyobrazić myśląc o PS jako o czymś, co jest złożone z pewnych elementów i każdy z nich zmienia się w czasie nieco inaczej, stąd też rozwój polityki społecznej jest jakby wypadkową rozwojów tych innych elementów. Na schemacie pokazałem jednak, że wyznaczenie tej wypadkowej może być trudne. Jeżeli PS potraktujemy w perspektywie świadczeń społecznych to zmiany mogą zachodzić w kilku elementach danego świadczenia lub grupy świadczeń, np. rodzinnych (koncepcja Chambersa):

Podstawowe elementy świadczenia	Zmiana
Cele i zadania (pierwsze są ogólne, a drugie konkretne i mierzalne)	Zmiana celów i/lub zmiana zadań
Forma dostarczanych świadczeń i usług (np. pieniądze, porady, żywność)	Zmiana formy, np. z pieniężnej na usługową
Warunki uprawniające do świadczeń i usług (kto dostaje i co, jak dużo i na jakich warunkach)	Zmiana warunków uprawniających, np. włączenie nowej grupy do uprawnionych
Struktura administracyjna lub organizacyjna systemu świadczeń i usług (np. scentralizowany lub zdecentralizowany system edukacyjny)	Zmiana struktury administracyjnej lub organizacyjnej, np. decentralizacja struktury scentralizowanej, centralizacja struktury zdecentralizowanej
Metoda finansowania systemu świadczeń (np. z podatków lokalnych, ze składek, z opłat za korzystanie)	Zmiana metody finansowania, np. zmniejszenie finansowania z podatków bezpośrednich na pośrednie, wprowadzenie opłat

Dotyczyłoby to jednak głównie zmian w ramach świadczenia społecznego X lub grupy takich świadczeń, natomiast samo jego wprowadzenie czy usunięcie to zmiany innego rodzaju (jakościowe).

Po piąte, mowa ma być o współczesnych kierunkach, co też nie brzmi precyzyjnie, np. czy chodzi wyłącznie o te kierunki, które wyznacza obecny rząd, o ile w ogóle można o takiej działalności rządu lub jego części mówić. Całość można sprowadzić do pytania, jak zmieniała się polityka społeczna na przestrzeni ostatnich lat, dlaczego zmieniała się tak, a nie inaczej, jak będzie się zmieniała w przyszłości.

Reformy polityki społecznej

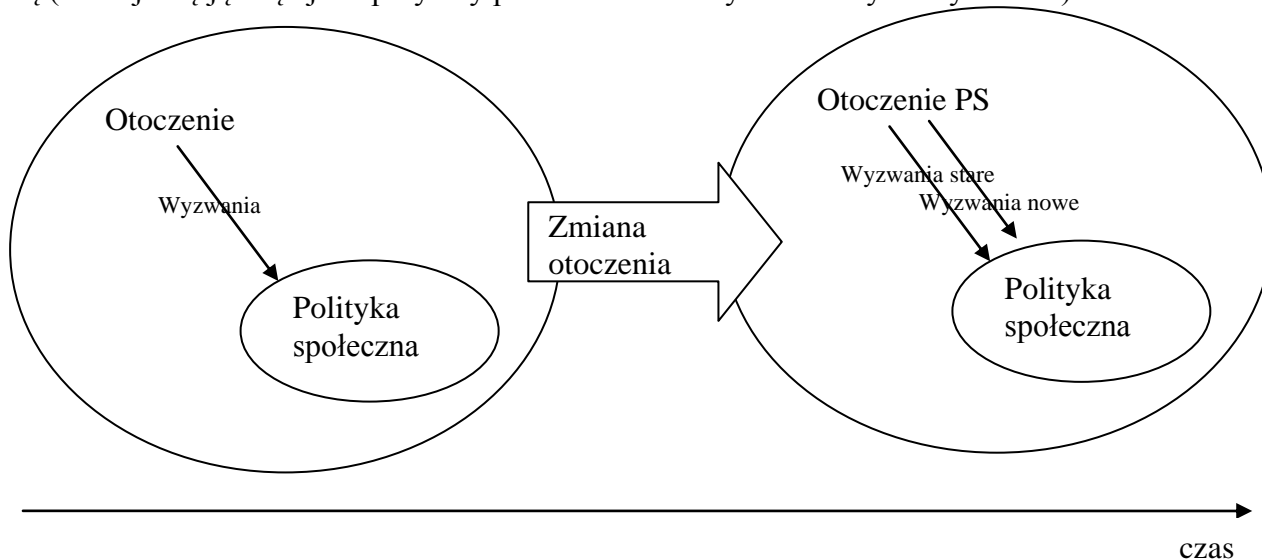
Dlaczego w ogóle reformuje się państwową lub publiczną politykę społeczną i co to znaczy? Nie każda zmiana jest reformą, chociaż odróżnianie reform parametrycznych od paradygmatycznych wskazuje, że nawet niewielkie zmiany mogą być uznane za reformy. Ponadto zgodnie ze starą koncepcją chaosu, małe zmiany mogą po pewnym czasie wywołać zasadniczą przemianę.

Jest to również pytanie o intencje i argumenty reformatorów (a wśród reformatorów też mogą być różnice zdań co do kierunków reform), a także pytanie o intencje i argumenty tych, którzy sprzeciwiają się reformom (wśród takich konserwatystów też mogą być różnice opinii na temat tego, dlaczego nie należy reformować tego, co jest). Argumenty za reformami mogą przybierać różną postać, podobnie jest z argumentami przeciwko reformom, np. można wskazywać, że 1) reformy i tak nie osiągną tego, czemu miały służyć ze względu takie lub inne „żelazne prawa” (argument o bezskuteczności); 2) reformy będą miały potężne skutki uboczne, które przeważą ich pozytywne skutki zamierzone (argument o szkodzie netto, czyli o nadwyżce negatywnych skutków nad pozytywnymi); 3) reformy będą miały skutki odwrotne do zamierzonych (argument o przeciwskuteczności). Argumenty mogą być bardziej jakościowe z odwoływaniem się do wartości, np. sprawiedliwości czy wolności, albo też bardziej ilościowe, np. mamy za dużo bezrobotnych, ubogich czy za dużo wydajemy na to czy inne świadczenie. Ogólną strukturę argumentacji wokół reform przedstawia tabela.

Rodzaj polityki wobec status quo	Argumenty ZA		Argumenty PRZECIW	
	Jakościowe	Ilościowe	Jakościowe	Ilościowe
Zachować to co jest, czyli oprzeć się ewentualnym żądaniom zmian				
Zmienić to co jest, ale w niewielkim stopniu				
Zmienić to co jest w poważnym stopniu				
Zmienić to co jest radykalnie				

Na podstawie tej tabelki można twierdzić, że w demokratycznych systemach im bardziej radykalną proponuje się reformę, tym silniejsze trzeba sformułować argumenty za tym, że jest ona słuszna i korzystna, gdyż radykalne reformy w największym stopniu naruszają utrwalone już oczekiwania i interesy. Oczywiście poza argumentami mamy jeszcze cały arsenał instrumentów legislacyjnych, tzn. mając większość w parlamencie można nawet niepopularne radykalne reformy przeprowadzać, narażamy się wtedy jednak na duży opór, który ostatecznie może reformę pogrzebać.

W tekstach publicystyczno-naukowych uzasadnia się konieczność lub wyjaśnia się przebieg reform „nowymi wyzwaniem”. Kryje się za tym założenie, iż stara polityka odpowiadała na stare wyzwania, ale teraz mamy nowe wyzwania, które wymagają co najmniej poważnej reformy starej polityki społecznej. Często w tym kontekście mowa też o „nowej polityce społecznej”, która ma być odpowiednia do nowych wyzwań. Tę ideę oddaje prosty schemat, sama polityka społeczna była kiedyś odpowiedzią na jakieś wyzwania, po pewnym czasie zmiany w otoczeniu sprawiają, że pojawiają się nowe wyzwania, do których trzeba dostosować politykę społeczną (traktuje się ją więc jako pasywny przedmiot oddziaływania innych czynników).



Do nowych wyzwań zaliczono następujące zjawiska i procesy, które podzieliłem na kilka szerszych kategorii.

Wyzwania demograficzne, włącznie z migracjami

- Starzenie się społeczeństw (np. jako argument za reformą systemu emerytalnego).

- Dzietność kobiet spadająca poniżej progu prostej zastępowalności pokoleń, ujemny przyrost naturalny (np. jako argument za reformą polityki rodzinnej).
- Imigracja z krajów ubogich do krajów bogatych (np. jako argument za reformą polityki imigracyjnej w krajach będących celem emigracji).
- Emigracja z kraju (np. jako argument za zmianami polityki, które przyciągałyby emigrujących z powrotem).

Wyzwania mające charakter makroprocesów społecznych podobnych w wielu społeczeństwach (przejście, transformacja).

- Przejście od społeczeństw przemysłowych (z dominacją zatrudnienia w przemyśle) do społeczeństw usługowych (postindustrialnych, z dominacją zatrudnienia w usługach) opartych na wiedzy (np. jako argument za reformowaniem prawa pracy).
- Przejście od ustrojów socjalistycznych do kapitalistycznych (np. jako argument za zmniejszeniem roli państwa w polityce społecznej).
- Przejście od społeczeństw nastawionych głównie na produkcję i oszczędzanie do społeczeństw nastawionych na konsumpcję i wydawanie (np. jako argument za reformami polityki rynku pracy).
- Przejście od społeczeństw z niską aktywnością zawodową kobiet do społeczeństw z wysokim poziomem w tym względzie (np. jako argument za reformą polityki opieki nad dziećmi).
- Przejście od społeczeństw ze stabilnym małżeństwem do społeczeństw z małżeństwem niestabilnym i rosnącym udziałem rodzin niepełnych i jednoosobowych gospodarstw domowych (np. jako argument za reformą polityki rodzinnej).
- Przejście od społeczeństw z dominującymi wartościami materialistycznymi i wspólnotowymi (praca i oszczędność, rodzina i naród) do takich z dominacją wartości postmaterialistycznych i zindywidualizowanych (jakość własnego życia i samorealizacja) (np. argument za reformami zwiększającymi udział zindywidualizowanych świadczeń w postaci usług, argumenty za działaniami na rzecz odbudowy wspólnotowości).
- Przejście od społeczeństw z liczną i dobrze zorganizowaną klasą robotniczą do społeczeństw o zróżnicowanej strukturze społecznej z liczną i słabo zorganizowaną klasą średnią (np. argument za nastawieniem polityki społecznej na wybór).

Wyzwania związane ze zmianami w stosunkach międzynarodowych

- Regionalizacja polityczna i gospodarcza (np. jako argument za reformami, które dostosują nasze prawo do prawa UE).
- Globalizacja (np. jako argument za zmniejszaniem kosztów pracy w celu zwiększenia konkurencyjności, co wiąże się z poszukiwaniem alternatywnych sposobów finansowania polityki społecznej).

Za wyzwania uznaje się również problemy społeczne, czasem wskazywane jako nowe lub powracające.

- Długotrwałe bezrobocie (np. jako argument za reformą polityki społecznej i pomocy społecznej w kierunku aktywizacji i integracji).
- Bierność zawodowa (np. jako argument za reformą polityki zatrudnienia w kierunku zwiększenia poziomu aktywizacji).
- Ubóstwo (np. jako argument za reformą polityki zabezpieczenia społecznego w kierunku zwiększenia świadczeń).
- Rosnące nierówności społeczne i ekonomiczne.
- Wykluczenie społeczne (np. potraktowane jako zjawisko wielowymiarowe, argument za współdziałaniem instytucji zajmujących się tylko poszczególnymi aspektami sytuacji ludzi).
- Dyskryminacja kobiet, mniejszości etnicznych, osób starszych, osób niepełnosprawnych, imigrantów (np. jako argument za wprowadzaniem regulacji antidyskryminacyjnych).
- Przemoc w ogóle i w rodzinie, w szkole.
- Rosnąca przestępczość (np. jako argument za reformą polityki kryminalnej, ale też za wzmocnieniem polityki społecznej traktowanej jako profilaktyka kryminalna).
- Rosnący udział zachowań aspołecznych lub antyspołecznych (np. jako argument za powołaniem nowych ustaw i instrumentów w tym zakresie, przykładem w Polsce: Rządowy program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej”).
- Problemy wychowawcze w rodzinie (np. jako argument za reformami polityki edukacyjno-wychowawczej).

Wyzwaniami są także problemy typowo gospodarcze.

- Spowolnienie wzrostu i ewentualnie stagnacja gospodarcza, albo nawet kryzys (np. argument za koniecznością takich zmian, które zmniejszą wydatki).
- Hiperinflacja lub inflacja (a czasem także deflacja, czyli zmniejszający się poziom cen).
- Dług publiczny.
- Deficyt budżetowy (np. jako argument za reformą polityki fiskalnej i transferów socjalnych).
- Bezrobocie (np. jako argument za reformą prawa pracy w kierunku jego uelastyczniania).
- Zatrudnienie w szarej strefie (np. jako argument za obniżaniem kosztów pracy i ochrony pracowników).

Nowe wyzwania po stronie politycznej

- Wzrost znaczenia skrajnych lub populistycznych partii politycznych (prorodzinni konserwatyści vs liberałowie i socjaldemokraci).
- Nowe ruchy społeczne, np. alterglobalizm, ekologizm, feminizm, antyrasizm, antyhandicapizm, antyhomofobizm (np. jako argument za włączaniem tych ruchów do współokreślania kierunków rozwoju polityki społecznej).

Wyzwaniami są też pewne cechy państwowej polityki społecznej lub jej skutki uboczne (ogólnie kryzys *welfare state* czyli państwa opiekuńczego – jako argumenty za reformami polityki społecznej)

- Nieskuteczność w osiąganiu celów.
- Rosnące koszty i nieefektywność.
- Biurokratyzacja i nieelastyczność.
- Fragmentacja i brak koordynacji między różnymi służbami społecznymi oraz świadczeniami.
- Niedostosowanie do nowych potrzeb i aspiracji klasy średniej (np. jako argument za większym wyborem i zróżnicowaniem oferty polityki społecznej).
- Negatywne skutki uboczne, takie jak osłabienie więzi rodzinnych i zniechęcanie do niskopłatnej pracy (np. jako argument za reformami polityki zabezpieczenia społecznego).

W kontekście ostatniej z tych kategorii, przykładowo S. Golinowska przytoczyła następujące argumenty krytyczne wobec klasycznego państwa opiekuńczego:

- **Negatywne skutki gospodarcze:** Wysokie koszty („szeroki [„zbyt duży”] zakres redystrybucji”, „wysokie podatki i/lub składki”) i negatywny tego wpływ na rozwój gospodarczy i w konsekwencji społeczny, przegrana w konkurencji światowej, tendencje do nierównowagi gospodarczej (przejaw – deficyt budżetowy, rosą koszty obsługi długu publicznego, rośnie cena kapitału), antybodźce mikroekonomiczne – dla przedsiębiorców wysokie podatki/składki, trudniejszy dostęp do kapitału.
- **Negatywne skutki społeczne:** „osłabia indywidualną przezorność i zmniejsza zdolności adaptacyjne do trudniejszych warunków życia, a to obniża oszczędności i w konsekwencji – inwestycje”, po co oszczędzać skoro jest zabezpieczenie społeczne „przed bez mała każdym ryzykiem socjalnym”. Tym samym też osłabia więzi rodzinne i zmniejsza rolę rodziny, bo uwalnia ją od obowiązków w tej dziedzinie, osłabia motywację do zawierania małżeństw i rodzenia dzieci, w konsekwencji prowadzi to do starzenia się społeczeństwa.
- **Niedostosowanie do nowych kwestii socjalnych w epoce postindustrialnej:** starzenie się populacji; zmiany w formowaniu się rodziny i pozycji kobiet – mniej stabilne małżeństwo, aktywizacja zawodowa kobiet, mniejsza dzietność; zmiany pracy i bezrobocie – zmiana struktury zatrudnienia; ubóstwo i wykluczenie społeczne (imigranci) – zagrożenie populizmem.

O wyzwaniach mowa też w różnych oficjalnych dokumentach. Przykładem niech będą wyzwania dla polityki społecznej wskazane w Połączonym Raporcie na temat Inkluzji Społecznej z 2001 (*Joint Inclusion Report*), stanowiącego podsumowanie analizy krajowych planów działań opracowanych przez państwa członkowskie UE w celu przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu (w ramach jednego z programów, które towarzyszyły Strategii Lizbońskiej UE na lata 2000-2010).

1. **Rozwój inkluzywnego rynku pracy i promowanie zatrudnienia jako prawa i szansy dla wszystkich.** Istnieje ogólna zgoda co do tego, że zatrudnienie jest kluczowe dla wychodzenia z ubóstwa i wykluczenia społecznego, ale także dla zapobiegania tym zjawiskom.
2. **Gwarantowanie odpowiedniego dochodu i zasobów, aby żyć zgodnie z ludzką godnością.** Zapewnienie wszystkim kobietom, mężczyznom i dzieciom wystarczającego dochodu do życia z godnością i pełnego

uczestnictwa w społeczeństwie. Wymaga to odpowiedniej polityki redystrybucyjnej i zapobiegania takim zjawiskom jak nadmierne zadłużenie.

3. **Zwalczenie edukacyjnych upośledzeń.** W kilku planach wzrost inwestycji w edukację ma być zasadniczym środkiem zapobiegania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Wymaga to również wczesnej interwencji (włączając w to opiekę nad dziećmi), przystosowania do potrzeb grup uczniów w trudnych sytuacjach, zapobieganie przerywaniu edukacji, rozwoju i rozszerzania edukacji ustawicznej dla grup zagrożonych, zwalczania funkcjonalnego analfabetyzmu.
4. **Zachowanie solidarności rodzinnej i ochrona praw dziecka.** Dla kilku państw wyzwaniem było zapewnienie wsparcia dla rodziny w jej wszystkich formach z zachowaniem równości między kobietami i mężczyznami. Szczególną uwagę zwracano na rodziny zagrożone i ochronę praw dzieci.
5. **Zapewnienie dobrych warunków mieszkaniowych dla wszystkich.** W wielu planach dostęp do taniego i o dobrej jakości mieszkania uznano za podstawową potrzebę i prawo. Wskazywano też na konieczność zintegrowanego działania zapobiegające bezdomności.
6. **Zagwarantowanie równego dostępu do usług i inwestowanie w ich wysoką jakość** (usługi zdrowotne, transportowe, społeczne, opiekuńcze, kulturalne, rekreacyjne i prawne). Dla krajów o niedorozwiniętej infrastrukturze i usługach społecznych jest to główne wyzwanie. Zaskakujące, że usługi prawne, kulturalne, sportowe czy rekreacyjne rzadko były uwzględniane.
7. **Poprawa w zakresie dostarczania usług.** W planach wskazywano na konieczność przewycięzania fragmentacji i departamentalizmu w tworzeniu i realizowaniu polityk, poprawy koordynacji między szczeblem lokalnym, regionalnym i centralnym, unikanie programów narzucanych z góry bez mechanizmów demokratycznej kontroli i uwzględniania głosów samych ubogich, mobilizowanie wszystkich aktorów i działanie na rzecz publicznego poparcia dla programów walki z ubóstwem i wykluczeniem.
8. **Regeneracja obszarów poddanych wielowymiarowej deprywacji** (w Polsce są to m.in. te dzielnice czy mniejsze jednostki przestrzenne miast o złej sławie, a także osiedla pozostałe po likwidacji PGRów).

Wszystkie te wyzwania mają powodować mniej lub bardziej palącą potrzebę reform zastanych instytucji. Zobaczmy jak to wygląda na przykładzie jednej z takich koncepcji, której autor (P. Wilding) przewidywał, jaka będzie polityka społeczna w 2050 roku.

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

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

Aktywna polityka społeczna

Teraz będą nas interesowały konsekwencje tych wszystkich zjawisk i procesów dla polityki społecznej, czyli kierunki jej zmian, jakie łączy się z nowymi wyzwaniem czy ryzykami. P. Wilding przedstawił je w dziewięciu punktach. Dodałem, co z tego wynika dla obrazu klasycznej polityki społecznej, tzn. jaki obraz tej polityki wynika z wyznaczenia kierunków jej zmiany.

Przewidywany charakter zmiany PS	Domniemana cecha obecnej czy klasycznej PS
głównymi dziedzinami jej interwencji będą ochrona zdrowia, edukacja i pomoc społeczna – „ <i>Historyczna powszechność zabezpieczenia społecznego odchodzi w przeszłość</i> ”	Powszechne zabezpieczenie społeczne, np. w postaci powszechnego zakresu podmiotowego i wyczerpującego zakresu przedmiotowego ubezpieczenia społecznego
ze względu na ciągły nacisk na cięcia wydatków socjalnych dostęp do świadczeń będzie bardzo ograniczony, podobnie jak ich wysokość i mechanizmy waloryzacji, czemu będą towarzyszyć liczne bodźce finansowe wypychające w kierunku otwartego rynku pracy oraz niskie płace personelu polityki społecznej	Dostęp do świadczeń nieograniczony, wysokie świadczenia, hojna waloryzacja, nieliczne bodźce do pracy, wysokie płace wykonujących profesje społeczne
„państwo dobrobytu” zostanie zastąpione przez „państwo konkurencyjne” z naciskiem na aktywizujące programy rynku pracy i bodźce dla nisko zarabiających pracowników – „ <i>Polityka społeczna będzie bardziej zorientowana na pracę, a mniej na świadczenia... stanie się [ona] w sposób bardziej oczywisty i zasadniczy służącą gospodarce</i> ”	Orientacja bardziej na świadczenia niż na pracę, większa autonomia polityki społecznej w stosunku do polityki gospodarczej i jej celów
odpowiedzią na bardziej zróżnicowaną i złożoną strukturę społeczną oraz zindywidualizowane życie i wielowymiarowe tożsamości będzie też bardziej elastyczna i jednocześnie bardziej skomplikowana polityka społeczna – „ <i>Nikt nie będzie już wiedział, kto, jeżeli ktokolwiek, i za co jest odpowiedzialny</i> ”	Prosta, mało skomplikowana i nieelastyczna, gdzie było wiadomo, kto i za co odpowiada
polityka społeczna będzie o wiele bardziej międzynarodowa, większy wpływ będą miały na nią międzynarodowe organizacje poprzez takie instrumenty, jak międzynarodowe traktaty, układy i konwencje	Głównie narodowy charakter niewielki wpływ prawa międzynarodowego
nastąpi wzrost zakresu indywidualnej odpowiedzialności w sferze poziomu życia i zatrudnienia – „ <i>Główna odpowiedzialność za tworzenie i utrzymanie własnej zatrudnialności oraz za stałe jej doskonalenie będzie spoczywać na jednostce</i> ”	Za poziom zatrudnialności (kapitału ludzkiego) ludzi odpowiedzialne jest przede wszystkim społeczeństwo lub państwo
wraz ze wzrostem znaczenia kultury konsumpcyjnej polityka społeczna będzie coraz bardziej nastawiona na potrzeby konsumenta jej produktów, a mniej na te grupy, które są w tym przypadku producentami (np. lekarzy, nauczycieli) – „ <i>Władza producentów nie przetrwa przy jeszcze bardziej powszechnym dostępie do informacji, np. w Internecie</i> ”	Dominacja punktu widzenia i interesów przedstawicieli profesji społecznych, mały dostęp do informacji
jeżeli chodzi o bezpośrednie dostarczanie świadczeń społecznych państwo straci na znaczeniu na rzecz innych sektorów, przy utrzymaniu się poziomu finansowania tych świadczeń ze środków publicznych i aktywniejszej roli regulacyjnej państwa	Głównym dostawcą usług społecznych jest państwo
samo pojęcie <i>welfare state</i> odejdzie w przeszłość i zostanie zastąpione przez inne, np. „państwo szans”.	Klasyczna polityka społeczna to <i>welfare state</i>

Z kolei S. Golinowska promująca w Polsce ideę „państwa pracy” (*workfare state*) przedstawiła scenariusz zmian, który zrekonstruuje podobnie jak w przypadku Wildinga.

Nowe państwo opiekuńcze	Domniemane cechy starego państwa opiekuńczego
Zdecentralizowane	Większa rola rządu centralnego i państwa, mniejsza samorządów
Uspołecznione	Małe znaczenie organizacji społecznych w polityce społecznej
Działające na zasadzie partnerstwa między podmiotami z różnych sektorów	Dominacja odgórnego sterowania
Skomercjalizowane, sprywatyzowane	Małe znaczenie podmiotów prywatnych i działających na zasadach kupna-sprzedaży
Liberalizacja rynku pracy	Sztywne regulacje rynku pracy
Priorytet dla pracy	Głównym celem jest zabezpieczenie socjalne
Świadczenia adresowane	Świadczenia powszechne nie tylko dla uboższych grup
Ograniczanie kosztów świadczeń poprzez określenie koszyków gwarantowanych	Brak wyraźnej granicy między tym, co gwarantowane i tym, co nie gwarantowane, lub koszyki gwarantowane zawierają więcej pozycji
Większe znaczenie polityki rodzinnej i pronatalistycznej	Polityka rodzinna na marginesie polityki społecznej
Dbanie o kapitał ludzki młodzieży	Ważniejsze potrzeby innych grup, a nie młodzieży
Nastawienie na efektywność	Nastawienie na coś innego niż efektywność, jest ona mniej ważna niż na przykład sprawiedliwość
„Mądrzejsze i uczciwsze”	Mniej mądre i mniej uczciwe

Tabelę podsumowującą różne koncepcje zasadniczej przemiany *welfare state* w coś bardzo zmienionego lub innego przedstawił J. Clarke.

Tradycyjna forma welfare state => Określenie kierunku zmian	
Fordowskie państwo opiekuńcze =>	Post-fordowskie państwo opiekuńcze (Burrows i Loader, 1994)
Państwo opiekuńcze =>	Państwo promowania zatrudnienia (<i>workfare state</i>) (Peck, 2001)
Państwo opiekuńcze =>	Państwo usamodzielniające (<i>enabling state</i>) (Gilbert, 2002)
Biurokracja =>	Rynki (lub <i>quasi-rynki</i>) (Bartlett, Le Grand i Roberts, 1998)
Monopol państwa =>	Pluralizm polityki społecznej (<i>welfare pluralism</i>) (Rao, 1996)
Państwo =>	Rynek (Loney et al., 1987)
Państwo opiekuńcze =>	Państwo dyscyplinujące (Jones i Novak, 1999)
Nowoczesna opiekuńczość =>	Postnowoczesna opiekuńczość (Leonard, 1997)
Welfaryzm =>	Post-welfaryzm, nowy menedżeryzm (Gewirtz, 2002)
To, co społeczne =>	Śmierć tego, co społeczne (Rose, 1996a)
Model męskiego żywiciela rodziny =>	Model dwojga żywicieli rodziny (J. Lewis, 2000)
Keynesowskie państwo opiekuńcze =>	Schumpeteriański system promowania zatrudnienia (<i>workfare regime</i>) (Jessop, 2000a)
Administracja publiczna =>	Nowe zarządzanie publiczne (Butcher, 1995)
Hierarchia =>	Sieci (Rhodes, 1997)
*Pasywna polityka społeczna =>	Aktywna polityka społeczna (Rymsza...)

*Dodane przez autora tych notatek.

Każda z tych koncepcji ma bardziej złożony charakter, przykładowo pokażę za J. Hausnerem, czym ma się różnić między sobą klasyczna administracja publiczna i nowe zarządzanie publicznej.

Kryterium porównawcze	Idealna biurokracja	Nowe zarządzanie publiczne
Styl kierowania	Biurokratyczny – administrowanie	Menedżerski – zarządzanie
Struktury organizacyjne	Hierarchiczne, sztywne	Zdywersyfikowane, elastyczne
Ukierunkowanie działań	Do wewnątrz i na procedury	Na zewnątrz i na potrzeby
Kontrola	Wewnętrzna	Zewnętrzna
Horyzont podejmowania działań	Krótkookresowy	Długookresowy
Cel podejmowania działań	Utrwalanie porządku	Wywoływanie zmian
Zasada rządzenia	Imperatywna	Interaktywna
Współdziałanie z organizacjami z innych sektorów	Separacja	Partnerstwo
Organizacja państwa	Dominacja układów monocentrycznych i resortowych	Dominacja układów samorządowych i autonomicznych

Za Sh. Gewritz pokażę zaś na czym polega różnica między welfaryzmem a nowym menedżeryzmem, który w pewnych punktach jest zbieżny z nowym zarządzaniem publicznym (na marginesie: dodanie przymiotnika „nowy” współcześnie od razu kojarzy się pozytywnie).

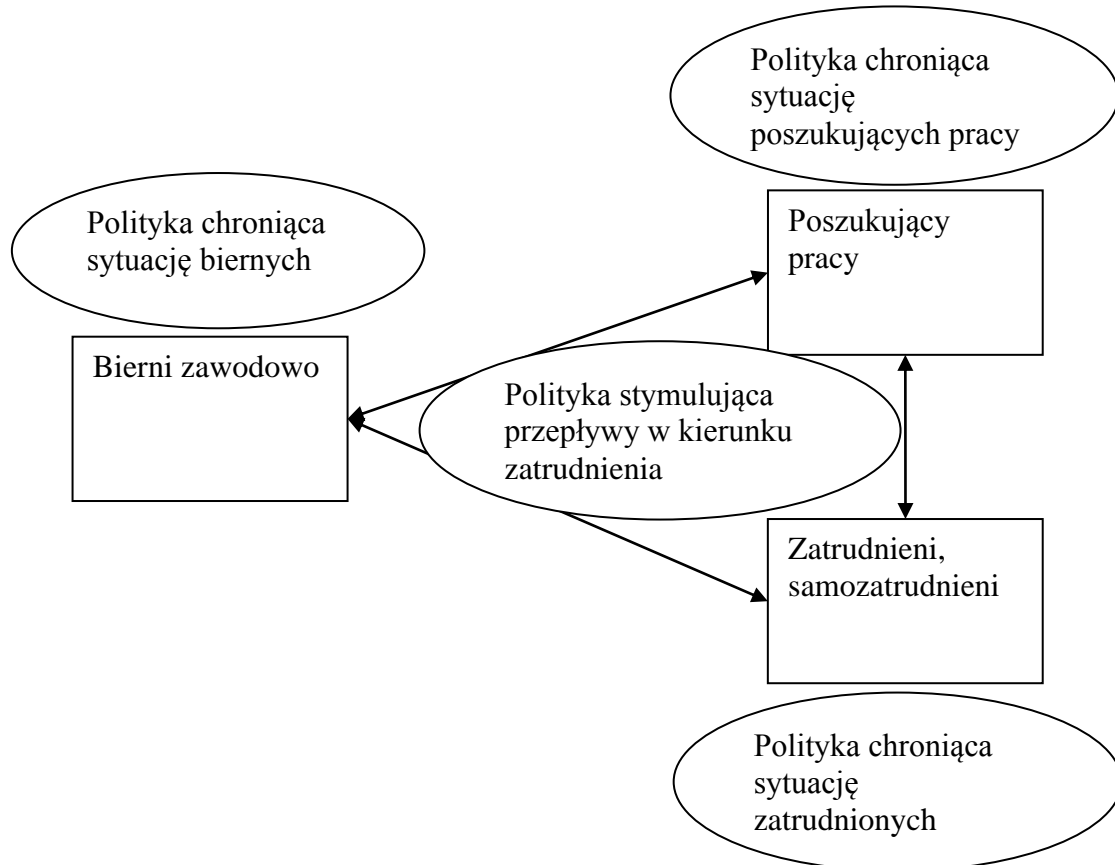
Welfaryzm	Nowy menedżeryzm
Etos służby publicznej	Etos zorientowany na klienta
Decyzje mają być zgodne ze „standardami profesjonalnymi” i wartościami takimi, jak słuszość, opieka, sprawiedliwość społeczna	Decyzje są postrzegane instrumentalnie i głównie kierują się efektywnością, stosunkiem skuteczności do kosztów i poszukiwaniem konkurencyjności
Nacisk na stosunki zbiorowe z zatrudnionymi poprzez związki zawodowe	Nacisk na relacje indywidualne przy marginalizacji związków zawodowych i stosowaniu technik nowego zarządzania, np. TQM, HRM
Nastawienie konsultacyjne	Nastawienie autorytarne, „macho”
Racjonalność krytyczna wobec celów i ograniczeń narzucanych z zewnątrz	Racjonalność techniczna, cele i ograniczenia uznane za dane, koncentracja na doborze środków
Współpraca	Konkurencja
Managerowie socjalizowani są w dziedzinie i wartościach danej profesji społecznej	Managerowie socjalizowani są ogólnie w ramach dziedziny i wartości zarządzania

W Polsce modne stało się określenie „aktywna polityka społeczna”, jako skrótowy wyraz popieranego przez przynajmniej część środowiska akademicko-eksperckiego nurtu reformatorskiego. Antywzorem jest oczywiście pasywna polityka społeczna. Odróżnienie pasywny-aktywny początkowo dotyczyło głównie polityki społecznej wobec bezrobocia, mówiło się i nadal mówi o „aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu” albo o „aktywnej polityce rynku pracy”. W dyskursie o pracy ważne znaczenie odgrywa „aktywność zawodowa” – pojęcie, które odnosi się zarówno do osób zatrudnionych, jak i bezrobotnych. Nieaktywne zawodowo osoby tzn. niezatrudnione i nieposzukujące pracy nazywa się w tym żargonie „biernymi zawodowo”.

W tym kontekście można omówić pojęcie aktywizacji. Jeżeli spowodujemy, że bierni zawodowo zaczną poszukiwać pracy, to staną się aktywni zawodowo, dokona się więc proces ich aktywizacji zawodowej. „Pasywne instrumenty łagodzenia skutków bezrobocia”, czyli „zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki przedemerytalne, świadczenia przedemerytalne”, określono następująco: „**rekompensują jedynie brak pracy i dezaktywizują osoby zdolne do pracy**” (za dawnym serwisem Internetowym MGPIPS, pogrubienie oryginalne). Mamy tu klasycznie nieporozumienie, bo jedną z cech definicyjnych osoby bezrobotnej jest poszukiwanie pracy, a czy można pasywnie poszukiwać pracy? Dlatego świadczenia pieniężne dla osób poszukujących pracy nie mogą ich dezaktywizować zawodowo, czyli czynić z nich osoby bierne zawodowo, bo wtedy nie byłyby to osoby bezrobotne. Wręcz przeciwnie, ponieważ zasiłki przyznaje się wyłącznie bezrobotnym, którzy mają potwierdzać swoją gotowość do pracy i przyjmować zaoferowane miejsca pracy, są one więc wyłącznie dla aktywnych bezrobotnych.

Chodzić tu może jedynie o hipotezę, że osoby, które jeszcze dostają zasiłki dla bezrobotnych, szukają pracy nie tak aktywnie, nie z taką determinacją i desperacją, jak robią to osoby, które już nie mają prawa do tego zasiłku. W Polsce ta teza odnosiłaby się jednak jedynie do kilkunastu procent bezrobotnych, bo tylko tylu dostaje zasiłki dla bezrobotnych. Odpowiedzią na to byłoby przeniesienie uwagi na wszystkie świadczenia pieniężne, a szczególnie na te, które wypłacane są osobom zdolnym do pracy lub za takie uważanym, np. niepełnosprawni, którzy zachowali jednak częściową zdolność do pracy.

Wszystkie te zagadnienia spróbuję przedstawić na kolejnym schemacie.



Łatwo teraz domyślić się, dlaczego polityka społeczna przedstawiana głównie poprzez pryzmat bezpieczeństwa socjalnego i praw pracowniczych uznana została za barierę dla nowej polityki społecznej, która miała zdynamizować przepływy od bierności zawodowej ku zatrudnieniu.

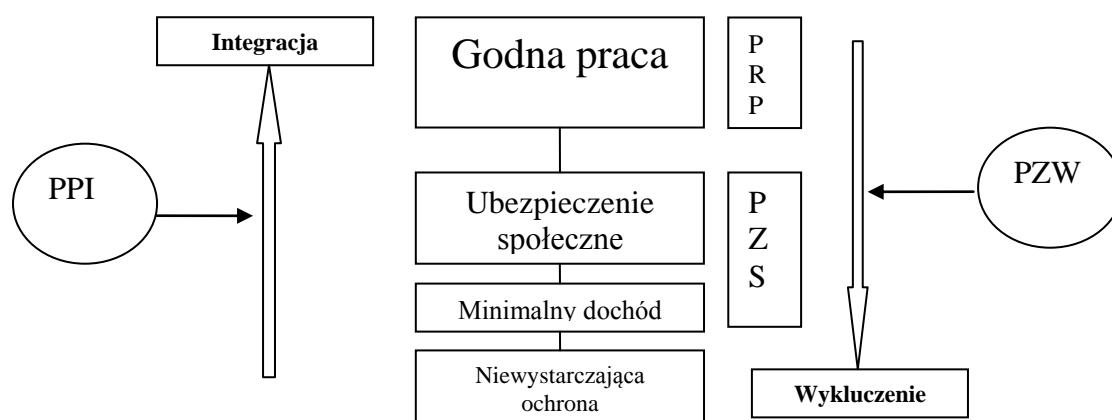
Pojęcia aktywnej polityki społecznej używa się również do określenia szerszego zestawu reform w polityce społecznej. Takie podejście prezentuje Marek Rymsza, który w tym kontekście pisał o „ideach przewodnich” współczesnej polityki społecznej („Aktywna polityka społeczna w teorii i w praktyce”) i wyróżnił ich 10.

1. **Idea decentralizacji** i związany z tym wzrost znaczenia samorządów lokalnych.
2. **Zasada pomocniczości państwa i wzrost znaczenia sektora obywatelskiego;**
3. Uznanie przez państwo **podmiotowości wspólnot lokalnych i znaczenia więzi społecznych dla budowania kapitału społecznego.**
4. **Akceptacja neoliberalnego postulatu utrzymywania równowagi finansów publicznych i związana z tym zgoda na ograniczenie redystrybucyjnej funkcji programów socjalnych.**
5. **Znaczenie negocjacji zbiorowych,** przy czym tradycyjne pakiły trójstronne (związki zawodowe - organizacje pracodawców - administracja publiczna) uzupełniane są dialogiem obywatelskim, w którym uczestniczą także organizacje społeczne.
6. **Rola edukacji, w tym systemu edukacji publicznej, jako instrumentu inwestowania w kapitał ludzki i budowania „społeczeństwa opartego na wiedzy”.**
7. **Znaczenie sektora ekonomii społecznej, zatrudnienia socjalnego i zatrudnienia subsydiowanego dla realizacji polityki pełnego zatrudnienia.**

8. **Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu** poprzez pomoc w podjęciu pracy lub udział w programach integracyjnych (reintegracyjnych).
9. **Dowartościowanie wolontariatu** jako formy pracy użytecznej społecznie i formy zdobywania umiejętności i kwalifikacji do podjęcia pracy zarobkowej.
10. **Działania aktywizujące** nie tylko pojedynczych klientów (tzn. korzystających ze świadczeń społecznych), ale **także całe społeczności lokalne i związane z tym renesans środowiskowej metody pracy socjalnej**.

Za „os przewodnią” tego podejścia **uznaje się problematykę zatrudnienia i rynku pracy**. Aktywna polityka społeczna przeciwstawiana jest polityce gwarantowania bezpieczeństwa socjalnego przez system świadczeń pieniężnych i rzeczowych oraz usług społecznych. Nie jest to jednak podejście charakterystyczne dla UE, ponieważ zagwarantowanie minimalnych zasobów każdemu, kto sam nie może sobie ich zapewnić jest ważnym celem na poziomie unijnej polityki społecznej. Problemem jest raczej pogodzenie ze sobą gwarancji socjalnych z polityką inkluzji osób wykluczonych na rynku pracy.

Przynajmniej część różnic między klasyczną polityką społeczną a jej aktywną wersją możemy przedstawić z pomocą schematu wykorzystanego w badaniach zespołu I. Nicaise’go do oceny polityki społecznej państw członkowskich UE.



Oznaczenia: PPI – polityka promowania integracji (stymulowanie przepływu do stanu godnej pracy), PZW – polityka zapobiegania wykluczeniu (przeciwdziałanie spadaniu ze stanów wyższych do niższych, a w szczególności do stanu niewystarczającej ochrony), PZS – polityka zabezpieczenia społecznego, PRP – polityka rynku pracy włącznie z funkcją ochronną i demokratyzującą stosunki pracy.

Aktywnej polityce społecznej odpowiada najlepiej PPI, ale jak widzimy, poleganie tylko na niej mogłoby się źle skończyć.

W klasycznym ujęciu polityki społecznej służyć miałyby ona głównie do ochrony poziomu życia osób, które mają problemy z utrzymaniem się poprzez pracę, poprzez ubezpieczenie społeczne oraz pomoc społeczną plus jeszcze świadczenia powszechne. Ewentualnie dodatkowym komponentem są działania państwa wobec rynku pracy zapewniające godność pracy (m.in. bezpieczeństwo, higienę i przyzwoity poziom płac). W ujęciu aktywizującym większy nacisk kładziony jest nie na zabezpieczenie przed ubóstwem spowodowanym problemami z pracą czy też godność pracy, ale na samo zatrudnienie, tak jakby zasadniczym problemem dla tego podejścia było bezrobocie i ewentualnie bierność zawodowa.

Reformy polityki społecznej w ujęciu modelowym

Państwowa polityka społeczna w krajach rozwiniętych zwykle dzielona jest na kilka modeli. Jeden z takich podziałów pokazuję w kolejnej tabeli. Zaproponował go G. Esping-Andersen w dwóch książkach z lat 90. Pierwsza miała tytuł brzmiący po polsku tak: Trzy światy opiekuńczego kapitalizmu. Od razu można się domyśleć, że w tym ujęciu mamy do czynienia z trzema modelami.

	Model		
	Liberalny	Socjaldemokratyczny	Konserwatywny

Rola: Rodziny Rynku Państwa	Marginalna Centralna Marginalna	Marginalna Marginalna Centralna	Centralna Marginalna Pomocnicza
Welfare state Dominująca forma solidarności	Indywidualna	Uniwersalna	Pokrewieństwo Korporatyzm Etatyzm
Dominujące miejsce solidarności	Rynek	Państwo	Rodzina
Poziom dekomodyfikacji	Minimalny	Maksymalny	Wysoki (dla żywiciela rodziny)
Dominujące podejście do zarządzania ryzykami socjalnymi			
Welfare state	Rezydualne	Uniwersalistyczne	Ubezpieczenie społeczne
Regulacja rynku pracy	Słaba	Średnia	Silna
Zobowiązania socjalne rodziny / poziom defamilizacji	Słabe / Defamilizacja silna	Słabe / Defamilizacja silna	Maksymalne / Defamilizacja słaba (familizm)
<i>Przykład</i>	USA	Szwecja	Niemcy, Włochy

Klasyfikacja modeli Espinga-Andersena powstała na podstawie analizy danych z początku lat 80. Można uznać, że przedstawia ona rozwiniętą państwową politykę społeczną jeszcze przed procesem głębszych reform, które nastąpiły w latach 90. W kolejnej tabeli przedstawiam wyniki analizy (na podstawie danych B. Vis), która miała dać odpowiedź na pytanie, czy nastąpiła radykalna zmiana - reforma paradygmatyczna dająca przejście od państwa opiekuńczego (*welfare state*) do państwa aktywizującego (*workfare state*). Uwzględniając modele polityki społecznej możemy wyróżnić kilka rodzajów reform lub zmian.

- **Reformy wewnętrzne:** zmiany, które uznawane są za reformy, ale nie powodują one przejścia międzymodelowego w ramach danej klasyfikacji (wskaźnik przynależności modelowej zmienia się, ale nie przekracza wartości krytycznej).
- **Reformy radykalne:** reformy powodujące przejście międzymodelowe w ramach danej klasyfikacji, np. od modelu socjaldemokratycznego do modelu liberalnego w klasyfikacji Espinga-Andersena.
- **Reformy rewolucyjne:** reformy powodujące jednocześnie przejście międzymodelowe i pozaklasyfikacyjne, np. od modelu socjaldemokratycznego w klasyfikacji Espinga-Andersena, do modelu spoza klasyfikacji, np. polityka społeczna skłaniająca do pracy (*workfare state*).

W kolejnej tabeli przedstawiam wyniki analizy polityki społecznej w 16 państwach z uwzględnieniem trzech wymiarów: ochrony dochodu, zatrudnienia i wydatków na aktywne programy rynku pracy.

Państwo	Rodzaj reform według rodzaju zmian 1985 do 2002 r.	Wyniki przynależności modelowej 1985 i 2002	Rodzaj czystego modelu w 1985	Kierunek zmiany
Wielka Brytania	Wewnętrzna	Model liberalny 0,91 do 0,89	ML	Zmniejszenie przynależności
Irlandia	Rewolucyjna	Model liberalny 0,59 do modelu skąpego workfare 0,76	ML	ML=>SW
USA	Wewnętrzna	Model liberalny 0,68 do 0,73	ML	Zwiększenie przynależności
Kanada	Wewnętrzna	Model liberalny 0,34 do 0,43	-	Zwiększenie przynależności
Australia	Wewnętrzna	Model liberalny 0,84 do 0,72	ML	Zmniejszenie przynależności
Nowa Zelandia	Rewolucyjna	Skąpe workfare 0,75 do modelu liberalnego 0,60	SW	SW=>ML
Austria	Wewnętrzna	Model konserwatywny	MK	Zmniejszenie

		0,63 do 0,56		przynależności
Belgia	Radykalna	Model konserwatywny 0,67 do modelu socjaldemokratycznego 0,66	MK	MK=>MSD
Francja	Wewnątrzmodelowa	Model konserwatywny 0,69 do 0,56	MK	Zmniejszenie przynależności
Niemcy	Wewnątrzmodelowa	Model konserwatywny 0,79 do 0,56	MK	Zmniejszenie przynależności (silne >20)
Holandia	Radykalna	Model konserwatywny 0,76 do modelu socjaldemokratycznego 0,64	MK	MK=>MSD
Szwajcaria	Wewnątrzmodelowa	Hojne workfare 0,70 do 0,65	HW	Zmniejszenie przynależności
Dania	Rewolucyjna	Model konserwatywny i socjaldemokratyczny po 0,50 do hojnego workfare 0,56	-	MK/MSD=>HW
Finlandia	Radykalna	Model socjaldemokratyczny 0,64 do modelu konserwatywnego 0,60	MSD	MSD=>MK
Norwegia	Wewnątrzmodelowa	Model socjaldemokratyczny 0,83 do 0,81	MSD	Zmniejszenie przynależności
Szwecja	Wewnątrzmodelowa	Model socjaldemokratyczny 0,92 do 0,68	MSD	Zmniejszenie przynależności (silne>20)

Wyniki tej analizy (im bliżej 1 tym większe prawdopodobieństwo przynależności do modelu, wartość graniczna 0,5) prowadzą do kilku wniosków:

- **Model socjaldemokratyczny** – mniejsze lub większe zmniejszenie przynależności do modelu (NO, SE!), radykalne (FI) lub rewolucyjne odejście od modelu (DK?), przejście do tego modelu (BE, NL). Model socjaldemokratyczny zachował swoją pozycję – silne zmniejszenie przynależności Szwecji rekompensuje przyłączenie dwóch nowych państw.
- **Model konserwatywny** – mniejsze lub większe zmniejszenie przynależności (AT, FR, DE!), radykalne odejście od modelu (BE, NL), rewolucyjne odejście od modelu (DK?), przejście do tego modelu (FI). Model konserwatywny nieco ucierpiał, gdyż silne zmniejszenie przynależności Niemiec i odejście dwóch państw nie zostało zrekomensowane przejściem do tego modelu tylko jednej Finlandii.
- **Model liberalny** – niewielkie zwiększenie przynależności do modelu (US), niewielkie zmniejszenie przynależności (UK, AU), rewolucyjne odejście od modelu (IR), przyłączenie do modelu (NZ). Model liberalny zachował swoją pozycję. W odróżnieniu od pozostałych główne państwa w tym modelu nie doznały silnego zmniejszenia przynależności modelowej. Odejście Irlandii nie nastąpiło do pozostałych modeli ale w nowym kierunku. Gdyby nawet liczyć to jako osłabienie, rekompensuje je dołączenie Nowej Zelandii.

W związku z obecną recesją gospodarczą w wielu krajach można postawić pytania o to, czy nadejdzie kolejna fala reform rozwiniętej polityki społecznej i jakie będzie miała ona skutki.

- Czy doprowadzi ona do zaniku modelu konserwatywnego?
- Czy więcej krajów podąży za Danią w kierunku hojnego *workfare state*?
- Czy model liberalny będzie się wzmacniał?
- Jaka będzie przyszłość modelu socjaldemokratycznego?
- Jak kryzys wpłynie na zmiany polityki społecznej w krajach rozwijających się?

W refleksji nad możliwościami reform stawiano hipotezy dotyczące tego, jakie dylematy mają współcześni reformatorzy polityki społecznej. Najczęściej wskazywano na dylemat wyboru między większym bezrobociem i hojną polityką społeczną (domniemana sytuacji w większości krajów Europy Zachodniej) a mniejszym bezrobociem zatrudnieniem przy wzroście ubóstwa i nierówności (przykład USA). W innym ujęciu była mowa

o trylemacie niemożności pogodzenia ze sobą pełnego zatrudnienia, niskiego poziomu nierówności i zrównoważonego budżetu. Czy można uniknąć tych dylematów i osiągać równocześnie dobre wyniki gospodarcze i zatrudnieniowe przy niskim poziomie ubóstwa i nierówności oraz z porządkiem w finansach publicznych? Empirycznie rzecz ujmując najlepiej udawało się to dotychczas państwom skandynawskim.