

PRZYSZŁOŚĆ PAŃSTWA OPIEKUŃCZEGO I SYSTEMU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Stanisława Golinowska

Uniwersytet Jagielloński
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

WPROWADZENIE

Zabezpieczenie społeczne jest jednym z większych osiągnięć rozwoju cywilizacyjnego ludzkości. Powstało jako instytucja państwa narodowego w epoce uprzemysłowienia. Powszechność zabezpieczenia społecznego oraz decydująca rola państwa w jego wprowadzaniu i rozwijaniu spowodowała, że nadano mu szerszą nazwę – *welfare state* – co w języku polskim przyjęto nazywać państwem opiekuńczym.

Państwo opiekuńcze jest ważnym elementem tradycyjnego państwa narodowego. Obie wielkie instytucje społeczeństwa ostatniego wieku: państwo narodowe i państwo opiekuńcze ulegają przeobrażeniu. Państwo narodowe na tle globalizacji i procesów integracyjnych, a państwo opiekuńcze – dodatkowo na tle społecznej modernizacji i trudności z rozwiązywaniem nowych kwestii socjalnych dotychczasowymi metodami publicznej interwencji. Wokół państwa opiekuńczego narosło wiele słów krytyki oraz pytań. Pojawiły się też głosy jego desperackiej obrony w dotychczasowym kształcie.

W krytyce *welfare state* podnoszone są różne rodzaje argumentów. Podstawowy argument, artykułowany od końca lat 70. (okresu kryzysów naftowych), dotyczy aspektu finansowego. Państwo opiekuńcze stało się za drogie. Wysokie koszty oznaczają bowiem wyższe podatki i składki. Efektem jest gorsza alokacja produktu narodowego i osłabienie rozwojowej motywacji na szczeblu mikroekonomicznym.

W innym nurcie krytyki podważa się sens prowadzenia polityki społecznej ze szczebla państwowego. W warunkach powszechnej akceptacji dla systemu gospodarki rynkowej i dominacji indywidualnej wolności oraz respektowania społecznych preferencji w procesach decyzyjnych postuluje się rynkowe podejście do realizacji niektórych z funkcji społecznych, a także zdecentralizowany sposób rozwiązywania problemów społecznych.

Jakie argumenty pojawiły się w obronie państwa opiekuńczego? Podstawowy argument dotyczy ciągle niezbędnej zbiorowej odpowiedzialności za rozwiązywanie wielu problemów społecznych. Współczesne społeczeństwa nie są wolne od kwestii socjalnych, których nie daje się rozwiązywać ani indywidualnie, ani w lokalnych strukturach społeczeństwa obywatelskiego, czy nawet regionalnie, a tym bardziej globalnie. Te nowe kwestie socjalne związane są z zagrożeniami, jakie przynosi proces starzenia się społeczeństw, potencjalnie i coraz bardziej realnie nieograniczona mobilność ludzi, deficyt tradycyjnych miejsc pracy, utrzymujące

się i narastające nierówności oraz kryzysy finansowe. Szcebel państwa narodowego jest w wielu wypadkach najbardziej dostosowany do podejmowania inicjatyw i realizowania programów socjalnych w odpowiedzi na nowe wyzwania. Nie znaczy to jednak, że dotychczasowe struktury instytucjonalne państwa opiekuńczego w pełni nadają się do realizacji nowych zadań.

Akceptacja dla państwa opiekuńczego nie oznacza jeszcze akceptacji dla dotychczasowej jego formuły. Elementy krytyczne kierowane są pod adresem jego tradycyjnych priorytetów i zasad działania. Podnosi się wadliwą strukturę interwencji socjalnej, tak przedmiotową (na przykład za mało na wspieranie aktywności i usługi społeczne, takie jak edukacja i ochrona zdrowia, a za dużo na świadczenia pieniężne), jak i podmiotową (za mało na dzieci, a za dużo dla osób starszych). Pewne sposoby socjalnej interwencji państwa uznaje się za skuteczne i sprawiedliwe, a inne odwrotnie – za marnotrawstwo. Świadczenia celowe, adresowane i oparte na zobowiązaniu, uznaje się za sprawiedliwsze i skuteczniejsze niż świadczenia uniwersalne.

Artykuł poświęcony jest rozważaniom na temat wyzwań, jakie stanęły przed państwem opiekuńczym, a głównie instytucją zabezpieczenia społecznego, jego instytucją podstawową. Wyzwania te mają charakter uniwersalny, dotyczą także państw opiekuńczych w innych krajach zachodnich, ale mają też swoją specyfikę dotyczącą krajów transformacji, które przebudowują instytucje zabezpieczenia społecznego, dostosowując do rynkowej gospodarki, i ograniczając, poszukując przestrzeni dla aktywności sprzyjającej modernizacji i doganianiu innych krajów, z którymi się integrują w ramach UE.

Przed polskim państwem opiekuńczym stanęły dodatkowo specyficzne wyzwania, związane z bardziej zacofaną strukturą gospodarczą kraju (znaczny udział rolnictwa i tradycyjnych sektorów przemysłowych) i prowadzoną dotychczas polityką społeczną, która – mimo zmian instytucjonalnych – zawsze osłaniała grupy społeczne dotknięte masowymi restrukturyzacjami.

ARGUMENTY UŻYWANE W KRYTYCE PAŃSTWA OPIEKUŃCZEGO

Główny argument w krytyce państwa opiekuńczego dotyczy jego wysokich kosztów¹ i negatywnych tego efektów dla rozwoju gospodarczego, a w konsekwencji także społecznego.

Wysoki koszt *welfare state*, oznaczający szeroki zakres re-dystrybucji dochodów, bezlitośnie prowadzi do przegranej w świa-

towej konkurencji o podział efektów gospodarczych. W międzynarodowym wyścigu gospodarczym państwa utrzymujące wysokie podatki oraz składki stoją na gorszej pozycji. W krajach Unii Europejskiej, w której państwa opiekuńcze – w porównaniu z innymi regionami świata – są najbardziej rozwinięte, podatki i/lub składki są bardzo wysokie. Przeciętnie stanowią one 42% PKB i od dłuższego czasu mają tendencję wzrostową. W 1980 r. wskaźnik ten był o pięć punktów procentowych niższy niż obecnie. Najwyższe obciążenia występują w krajach skandynawskich – ponad 50% (*nota bene* w Szwecji w ostatnich latach zostały nieco obniżone), a na przykład w Wielkiej Brytanii oraz Irlandii – 35%. W USA są istotnie niższe – 28,5% (baza danych OECD). Potrzeba zachowania i/lub uzyskania konkurencyjności gospodarczej w świecie znacznie bardziej otwartym niż kiedyś, świecie globalnym, wymusza mniejszą redystrybucję dochodów i mniejsze wydatki socjalne.

Konsekwencje zbyt dużej skali redystrybucji dochodu mają ekonomicznie podwójnie negatywny skutek. Po pierwsze – przejawia się on w tendencji do nierównowagi gospodarczej, której wyrazem jest także wysoki deficyt budżetowy. Pojawiają się trudności z jego sfinansowaniem, rosną koszty długu publicznego, co wpływa na utrzymywanie się na wysokim poziomie ceny kapitału (lub go podraża). Po drugie – drogie państwo opiekuńcze kreuje antybodźce na szczeblu mikroekonomicznym. Przedsiębiorstwa płacą wysokie podatki/składki, a jednocześnie mają coraz trudniejszy dostęp do kapitału.

Ralf Dahrendorf, który ubolewa z powodu ograniczania państwa opiekuńczego, bo współczesny świat nie jest pozbawiony problemów socjalnych (narastają procesy dezintegracji i wykluczenia), co powinno wymagać działań zarówno prewencyjnych, jak i interwencyjnych państwa, twierdzi jednocześnie, że kierunek na rozwiązanie azjatyckie z minimalnym państwem opiekuńczym jest nieunikniony (Dahrendorf 1997).

Krytycy *welfare state* nie ograniczają się do wskazywania negatywnych konsekwencji w sferze gospodarczej. Dowodzą, że także w sferze społecznej powstają problemy. Rozbudowana opieka socjalna państwa osłabia indywidualną przeczność i zmniejsza zdolności adaptacyjne do trudniejszych warunków życia, a to obniża oszczędności i w konsekwencji – inwestycje. Ludzie bowiem nie muszą sami oszczędzać, skoro państwo organizuje im pełne zabezpieczenie przed bez mała każdym ryzykiem socjalnym, jakie może ich spotkać.

Rozbudowana polityka społeczna, prowadząc do pełnego zapewnienia bytu w sytuacji ryzyka choroby i starości, osłabia też więzi społeczne i zmniejsza rolę rodziny. Uwalniając rodzinę od obowiązków w tej dziedzinie, ogranicza jej funkcje opiekuńcze i rodzina, jako główna instytucja opieki, w takiej sytuacji przestaje być potrzebna. To m.in. osłabia motywacje do zawierania małżeństwa

i rodzenia dzieci. W konsekwencji przyczynia się do postępującego procesu starzenia się społeczeństw.

NOWE KWESTIE SOCJALNE EPOKI POSTINDUSTRIALNEJ

W krytyce państwa opiekuńczego pojawiły się głosy, że tradycyjne instytucje *welfare state* nie odpowiadają na nowe wyzwania społeczne, nie uwzględniają nowych potrzeb i ignorują lub lekceważą pojawienie się nowych kwestii socjalnych. Tymczasem epoka postindustrialna przynosi problemy społeczne, które są odmienne od kwestii robotniczej sprzed ponad stu lat, kiedy to rodziło się *welfare state*. Pojawienie się nowych kwestii socjalnych wymaga zmiany priorytetów w wydatkowaniu środków publicznych oraz zmiany grup docelowych. Dokonanie tego rodzaju zmian okazuje się jednak bardzo trudne.

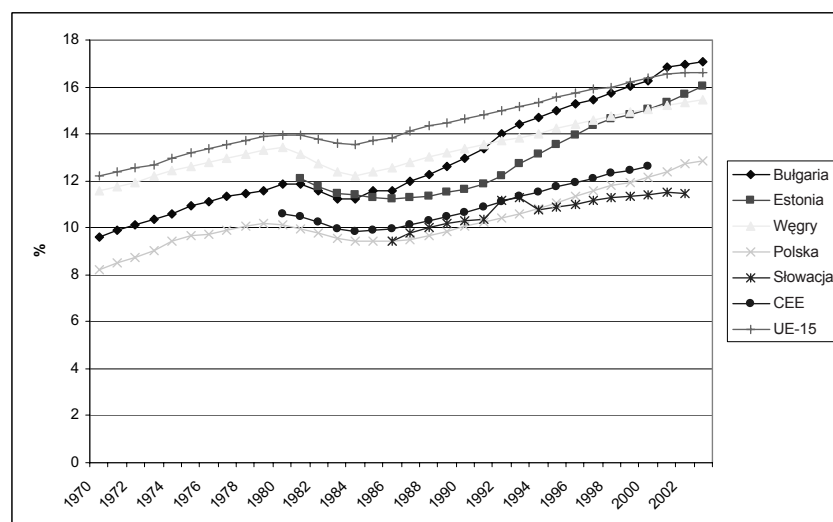
Starzenie się populacji

Zasadniczym źródłem nowych potrzeb i problemów społecznych są przemiany demograficzne, których główną cechą jest **postępujący proces starzenia się** populacji. Już w latach 70. Harold L. Wilensky (1975) na szerokim materiale statystyczno-porównawczym potwierdził istnienie bardzo istotnej korelacji między przeciętnym wiekiem populacji a zakresem państwowych wydatków społecznych.

Proces starzenia się dotyka nie tylko krajów wysoko rozwiniętych. Dotyczy także krajów transformacji oraz krajów szybkiego rozwoju (nazywanych niekiedy *emerging markets*). Na wykresie 1 widoczna jest dynamika wzrostu udziału osób powyżej 65 lat w ogólnej liczbie ludności starych krajów Unii Europejskiej, krajów Europy Środkowej i Wschodniej (CEE) oraz wybranych krajów z ostatniej grupy. Wśród nich widoczna jest szybko wznosząca się linia wzrostu udziału osób starszych w Bułgarii i Estonii, a w ostatnich latach także w Polsce. Ta szybka dynamika starzenia się w krajach transformacji ma miejsce na znacznie niższym poziomie rozwoju gospodarczego oraz przy znacznie gorszych wskaźnikach statusu zdrowotnego populacji niż to miało miejsce w starych krajach UE.

Wysoka dynamika starzenia się populacji jest czynnikiem o wyjątkowo silnej implikacji dla rozwoju zabezpieczenia społecznego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej: akcesyjnych i kandydackich. Kraje te mają stosunkowo dobrze rozwinięte systemy zabezpieczenia emerytalnego, których utrzymanie na dotychczasowym poziomie w dalszej perspektywie będzie raczej trudne, a presja będzie silna. Jednocześnie wymagany jest w nich wzrost inwestycji w zdrowie, którego ochrona należała do dziedzin w poprzednich latach wyraźnie zaniedbywanych.

Wykres 1. Udział osób powyżej 65 lat w populacji starych krajów UE oraz krajów Europy Środkowej i Wschodniej



Źródło: (Golinowska, Sowa, Topór-Mądry 2005) na podstawie bazy danych WHO.

Starzenie się wywala presję na tworzenie nowych instytucji zabezpieczenia społecznego i usług społecznych, na przykład rozwoju opieki długoterminowej oraz przymusowych ubezpieczeń pielęgnacyjnych na okres niedołużnej starości.

Zmiany w formowaniu się rodziny i pozycji kobiet

Inny społeczny znak obecnych czasów – to **masowa obecność kobiet na rynku pracy**. Zdaniem Thedy Skocpol (1992) masowe pojawienie się kobiet-matek na rynku pracy jest jednym z ważniejszych czynników rozwoju współczesnego *welfare state*. Jednocześnie ruch feministyczny, krytyczny wobec tradycyjnego modelu państwa opiekuńczego przyjmującego, że rodzina opiera się na zarobkach pracującego ojca (*male breadwinner model*), formułuje pod adresem współczesnej polityki społecznej liczne postulaty dotyczące równości na rynku pracy w przekroju płci oraz rozwoju instytucji pozwalających na godzenie pracy zawodowej z rodzicielstwem.

Feministyczne analizy podnoszą nie tylko problem dyskryminacji kobiet na rynku pracy, ale także uzależnienia kobiety od członków rodziny na tle braku partnerstwa w życiu rodzinnym. Wykształcone i wyemancypowane kobiety w znacznie mniejszej skali podejmują ryzyko zależności od męża i zagrożenia ubóstwem w sytuacji rozpadu związku. Podejmując pracę zawodową na równych z mężczyzną warunkach, dotyczących wynagrodzenia i w konsekwencji obciążenia, domagają się partnerstwa w opiece nad dzieckiem, pełnego udziału w jego wychowy-

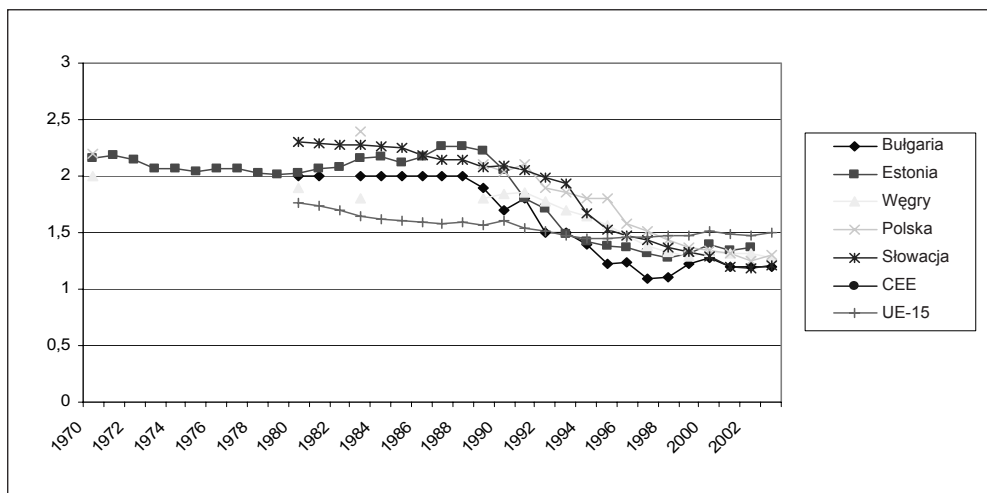
waniu oraz współdziałania w prowadzeniu gospodarstwa domowego.

Utrzymanie dobrej pozycji na rynku pracy i wysokie koszty opieki nad dzieckiem oraz wychowywania i kształcenia dzieci „dobrej jakości” zmienia sytuację rodzin. Założenie i posiadanie rodziny staje się trudnym wyzwaniem dla każdego z partnerów. W konsekwencji radykalnie zmienia się **formowanie się rodzin**: następuje późne zakładanie rodziny, zmniejsza się dzietność, rozszerzają się związki nietypowe, wzrasta liczba żyjących w pojedynkę. Następuje także osłabienie więzi rodzinnych, co stanowi zapowiedź samotnej starości, z instytucjonalnymi formami pielęgnacji w sytuacji niedołużstwa.

Zmiana procesu formowania się rodzin z niezwykłą intensywnością wystąpiła w krajach transformacji. Syntetycznym wskaźnikiem tych zmian jest bardzo dynamiczny spadek dzietności (*total fertility rate – TFR*). Na wykresie 2 widać, że już od połowy lat 90. kraje Europy Środkowej i Wschodniej osiągają wskaźniki dzietności (TFR) niższe niż przeciętne w starych krajach Unii Europejskiej.

W krajach tych dodatkowym czynnikiem wpływającym na osłabienie dzietności jest atrakcyjny rynek towarów i usług konsumpcyjnych, który pojawił się wraz z gospodarką rynkową. Gospodarka centralnie planowana była gospodarką niedoboru (Kornai 1985), po doświadczeniach której naturalną i jednocześnie nadmierną reakcją (odreagowanie) jest demonstracyjny konsumpcjonizm, który stoi w oczywistym konflikcie z pewną rezygnacją ze swobody konsumpcyjnej w okresie prokreacji.

Wykres 2. Kształtowanie się wskaźników dzietności w starych krajach UE oraz krajach Europy Środkowej i Wschodniej



Źródło: (Golinowska, Sowa, Topór-Mądry 2005) na podstawie bazy danych WHO.

Zmiany pracy i bezrobocie

W epoce postindustrialnej głównym źródłem pracy nie jest już przemysł, a tym bardziej rolnictwo.

Stopniowe zmniejszanie się udziału pracujących w I dziale gospodarki (głównie w rolnictwie) na rzecz zatrudnienia w sektorach przetwórczych i usługach dokonuje się od dłuższego czasu w miarę wzrostu gospodarczego i postępu technicznego. Podobne procesy występują w dziale II – w przemyśle. Okres tzw. naukowej organizacji pracy w przemyśle przyniósł na początku wzrost wydajności pracy, ale i wzrost zatrudnienia. W ostatnich latach, w związku z procesami automatyzacji, robotyzacji oraz informatyzacji, sytuacja uległa dramatycznej zmianie. Nastąpiło ograniczenie zatrudnienia, a co również ważne – zmieniła się jego struktura. Redukcji uległa przede wszystkim liczba tych miejsc pracy, które łączyły się z wykonywaniem prac powtarzalnych, prostych, wymagających stosunkowo niskich kwalifikacji. Zaczęło wzrastać zatrudnienie specjalistów z różnych dziedzin, nie zawsze etatowo związanych z pracodawcą. W rezultacie w przemyśle zatrudnia się

obecnie od 20% do 30% ogółu pracujących z wyraźną tendencją malejącą.

Cały przyrost zatrudnienia od dłuższego czasu przejmują dział III, czyli usługi. Procesy informatyzacji i tutaj powodują wzrost wydajności pracy i w rezultacie spadek zatrudnienia w wielu grupach usług. Nie notuje się jednak spadku zatrudnienia w takich sektorach usług, jak ochrona zdrowia, turystyka, szkolnictwo czy też opieka socjalna i administracja publiczna.

W rezultacie zmian struktury gospodarczej i zatrudnienia, gdy nadal rośnie przeciętna wydajność pracy, następują dramatyczne zmiany charakteru i organizacji pracy. Następuje zmniejszenie popytu na pracę w dotychczasowej formie i postępuje segmentacja rynku pracy. W konsekwencji wciąż zagraża bezrobocie.

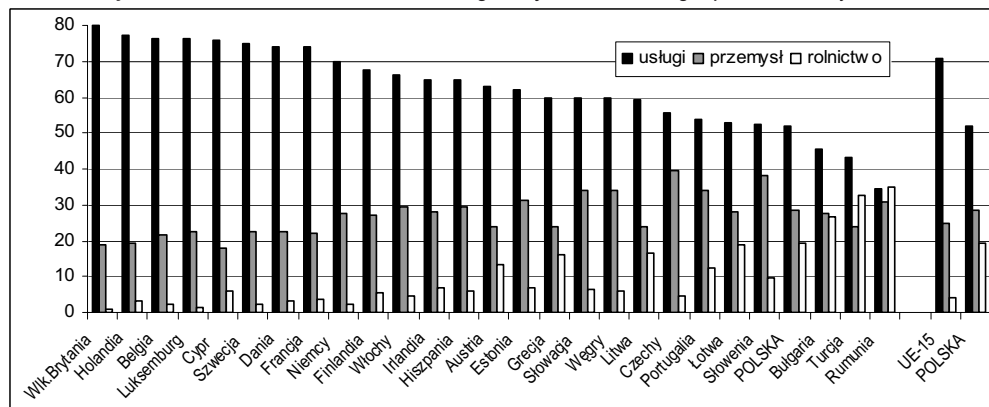
Bezrobocie w obecnych czasach jest jednak inne niż przed stu laty: mniej koniunkturalne, a bardziej strukturalne, ale nadal doskwiera. Przy tym praca staje się coraz bardziej zróżnicowana: dobra i dająca ludziom wiele satysfakcji, ale bywa też „byłe jaka”, wykonywana „na czarno”, czy godząca w ludzką godność.

Problem dobrej pracy dla wszystkich będzie może nawet najbardziej dramatycznym wyzwaniem przyszłości.

Wysoka dynamika postępu technologicznego, technicznego i organizacyjnego powoduje, że już w życiu jednego pokolenia powstaje konieczność zmiany nie tylko sposobu wykonywania dotychczasowego zawodu, lecz także jego zmiany na inny i to coraz częściej dwu-, a nawet trzykrotnie. Nie wystarczy stale

kształcić się, aby utrzymać się w swoim zawodzie, potrzebne są przerwy w pracy na zdobycie nowych kwalifikacji. Zmiany pracy odnoszą się do organizacji pracy w ciągu doby, tygodnia i miesiąca, jak i w ciągu całego życia. W tym drugim przypadku wynika to częściej z przerw w pracy ze względu na coraz wyraźniejszą potrzebę kształcenia ustawicznego i częściej zmiany kwalifikacji.

Wykres 3. Udział zatrudnienia w trzech głównych sektorach gospodarki – kraje UE



Źródło: Eurostat 2004.

Ubóstwo i wykluczenie społeczne

Ubóstwo i wykluczenie społeczne – to zjawiska powszechnie występujące we współczesnym świecie, także w krajach wysoko rozwiniętych. Związane są z nierównościami rozwoju ekonomicznego i/lub brakiem czy nieskutecznością polityki społecznej próbującej je zwalczać. Liczne badania oraz statystyki państwowe potwierdzają, że ubóstwo w większości krajów od wielu lat cechuje systematyczna tendencja wzrostowa, a zjawiska wykluczenia społecznego nabierają cech trwałości. Nic dziwnego, że na szczycie ONZ w 2000 r. podjęto globalną inicjatywę nazwaną „Milenijne Cele Rozwoju” zorientowaną już w pierwszym punkcie na eliminację skrajnego ubóstwa.

Zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego mają wymiar nie tylko socjalny, ale i polityczny. Osoby ubogie, a tym bardziej zmarginalizowane, nie stanowią silnego i zorganizowanego elektoratu. Zagrożenie ubóstwem wykorzystują raczej grupy silniejsze, aby na populistycznych hasłach zdobyć władzę i dzięki temu zapewnić realizację swoich, niejednokrotnie umiędzynarodowionych interesów. Słabo zorganizowani ubodzy nie są w stanie rozliczyć „swych polityków”, którzy mogą bezkarnie nadal wykorzystywać populistyczne hasła do zdobywania kapitału politycznego². Ten mankament współczesnej demokracji w znacznej mierze mogą ograniczyć rozpoznania eksperckie i wzrost profesjonalizmu w publicznej debacie na temat kwestii społecznych. Nie bez znaczenia ma wzbogacanie zagrożonych ubóstwem i ubogich w informacje oraz wiedzę o ich prawach i uprawnieniach.

W Europejskiej Strategii Zwalczenia Ubóstwa i Wykluczenia Społecznego akcentowane jest zjawisko wykluczenia społecznego nie tyle jako nowa kwestia socjalna, ile jej szczególny wpływ na zagrożenie demokratycznego rozwoju. Problem dotyczy wykluczenia na tle procesów migracyjnych. Doświadczenie pokazuje, że imigranci, nawet gdy zdobędą dobrą pozycję na rynku pracy oraz pełne uprawnienia do świadczeń socjalnych w kraju, do którego przybyli, bardzo często nie integrują się kulturowo z jego społeczeństwem. Tworzą swoje getta, „równoległe społeczności”. Powstałe na tym tle z jednej strony ksenofobiczne nastroje i radykalizm polityczny, a z drugiej – frustracje, to przyczyna niepokojów elit rządzących światem zachodnim, tym bardziej że jest on koncepcyjnie rozdarty między prawami do pielęgnacji tożsamości narodowej imigrantów a potrzebą pełnej integracji (wręcz asymilacji) w kraju przyjmującym. Brak polityki ukierunkowanej na integrację migrantów, a także jej niepowodzenia tam, gdzie była prowadzona, stanowią przyczynę

realnych zagrożeń dla osiągniętego ładu społecznego i politycznego w krajach przyjmujących. Do tej grupy wchodzi nowe kraje UE. Imigranci wypełniają różne nisze rynku pracy, mało atrakcyjne dla pracowników rodzimych, a przy tym koszty ich zatrudnienia są znacznie niższe. Popyt na pracę cudzoziemców występuje także w krajach wysokiego bezrobocia, np. w Polsce (Golinowska 2004).

REFORMY PAŃSTWA OPIEKUŃCZEGO

W odpowiedzi na krytykę państwa opiekuńczego oraz wychodząc naprzeciw potrzebie rozwiązywania nowych kwestii społecznych podejmowane są liczne reformy. Są to reformy o innym kierunku niż w pierwszym ćwierćwieczu po drugiej wojnie światowej. Wówczas dominowała ekspansja programów socjalnych, realizowanych głównie przez ubezpieczenia społeczne (wzrost składek na nowe lub podmiotowo rozszerzane programy – Pierson 1996). Koniec lat 70. przynosi zatrzymanie ekspansji, a w niektórych przypadkach – odwrót. Pojawiają się takie hasła, jak kryzys *welfare state*, redukcja (*retrenchment*), restrukturyzacja (*restructuring*) i schyłek (*decline*).

Zatrzymanie ekspansji państwa opiekuńczego i jego ograniczenie jest procesem powolnym. Więcej na ten temat można przeczytać³ niż udowodnić na podstawie statystycznych faktów. Wydatki na państwo opiekuńcze raczej nadal rosną. Podjęwane są natomiast liczne reformy instytucjonalne. Dotyczy to szczególnie zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia. Reformy te mają na celu zarówno wzrost skuteczności społecznej, jak i efektywności kosztowej prowadzonych programów oraz podejmowanych interwencji społecznych. Wprowadzanie nowych instytucji oraz metod bywa niekiedy kosztowne, a efekty widać dopiero w długim okresie.

Podjęwane zmiany w narodowych konstrukcjach państwa opiekuńczego nie są jednolite, bo i reżimy *welfare state* są różne. Zależy to w znacznym stopniu od warunków ekonomicznych i demograficznych danego kraju, a także od kultury politycznej, jak podkreśla to John Rodger (2000).

W sytuacji odwrotu państwo opiekuńcze przestaje być dla polityków pomocnym narzędziem w realizacji ich politycznych celów. W konsekwencji utrudnia to jego gwałtowne zmiany. Podjęwane „reformy” w sferze socjalnej nie są radykalne; ich zakres jest marginesowy i można powiedzieć, że mają charakter zmian kosmetycznych. Nie udaje się ich wprowadzić przede wszystkim ze względu na zbyt duży koszt polityczny. Polityka ograniczania socjal-

nych funkcji państwa, najbardziej jednoznacznie urzeczywistniana w USA i Wielkiej Brytanii za czasów rządów prezydenta Reagana i premier Thatcher, tylko w niewielkim stopniu zmieniła tradycyjne instytucje zabezpieczenia społecznego w tych krajach, a w pozostałych zapoczątkowała raczej debatę i stopniowe wprowadzanie zmian ograniczających odpowiedzialność państwa, lecz w wąskim zakresie i rozłożonych na długi okres.

W sumie podejmowane reformy państwa opiekuńczego można podzielić na trzy grupy: ukierunkowane na przesuwanie odpowiedzialności: decentralizacja, komercjalizacja i prywatyzacja (1), ukierunkowane na zmianę dotychczasowych priorytetów (2) oraz na poprawę instrumentarium prowadzenia polityki społecznej (3).

Przesuwanie odpowiedzialności

Państwo od ponad 100 lat jest niewątpliwie głównym aktorem polityki społecznej. W swych początkach jego partnerem byli pracodawcy, a stymulatorem i cenzorem – związki zawodowe. Pracodawcy realizowali różne funkcje socjalne dla swych załóg (emerytury zakładowe, zakładowe mieszkania i zakładowa ochrona zdrowia), chociaż socjalne funkcje zakładów pracy nie były regułą. Z czasem jednak funkcje te stawały się bardziej standardowe i powszechne. W końcu to państwo stworzyło obowiązujące wszystkich regulacje społeczne i zaczęło egzekwować ich stosowanie.

Współczesne państwo dystansuje się do tego rodzaju działań. Coraz częściej przesuwają politykę społeczną ku innym aktorom: organizacjom społecznym i środowiskom lokalnym, a niektóre z instytucji także prywatyzuje. Ta tendencja nie oznacza pozbywania się funkcji socjalnych przez państwo. Przekazywanie pewnego zakresu spraw innym strukturalom jest raczej wyrazem pragmatyzmu: dążenia do wyższej efektywności społecznej, a nie wynika z negacji socjalnych funkcji państwa (Barr 1994). Odejście od nich państwu uzasadnione jest tam, gdzie inne instytucje lepiej realizują zadania socjalne niż instytucje państwowe.

Motywowanie do aktywizacji organizacji społecznych oraz samorządów terytorialnych do realizacji zadań socjalnych jest potwierdzone zawodnością państwa, które poprzez swe biurokratyczne działania nie tylko okazuje się mniej trafne, ale dodatkowo osłabia społeczeństwo, pozbawiając je inicjatywy i sił do przezwyciężania kryzysów.

Zasadniczo jednak tzw. tendencja wycofywania się oznacza raczej, że państwo, przekazując niektóre funkcje socjalne, współdziała z tymi strukturami, do których adresuje zadania poprzednio realizowane we własnym zakresie. Tworzy się wówczas rodzaj partnerstwa instytucjonalnego. Proces ten nie jest pozbawiony trudności i konfliktów (zdarzają się też okresowe odwroty – recentralizacja), ale stopniowo nabiera cech wyższej efektywności.

Prywatyzacja odpowiedzialności i komercjalizacja

Proces przesunięcia funkcji socjalnych państwa w kierunku innych podmiotów, jaki od co najmniej dwóch dekad ma miejsce, dokonuje się także w kierunku zwiększania indywidualnej odpowiedzialności oraz komercyjnego funkcjonowania instytucji usług społecznych. Następuje „prywatyzacja odpowiedzialności”, jak ujął to John Rodger, pisząc o tym, co w istotnej mierze wyznacza aktualne przekształcenia w polityce społecznej (Rodger 2000).

Tendencja do prywatyzacji odpowiedzialności nie musi oznaczać wyłącznie indywidualnej dbałości o zaspokajanie potrzeb i czysto rynkowego sposobu rozwiązywania kwestii socjalnych. Nie jest to bowiem możliwe, bo rynek jest mechanizmem istotnie zawodnym na znacznym obszarze sfery społecznej⁴.

Co więc we współczesnym świecie oznacza prywatyzacja odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów socjalnych?

Prywatyzacja odpowiedzialności w pierwszym rzędzie oznacza odchodzenie od rozwiązań uniwersalnych adresowanych do wszystkich członków społeczeństwa i wyłączanie grup zamożniejszych z szerokich programów zabezpieczenia społecznego. Doko-

nuje się to pod hasłem adresowania (*targeting*). Polityka społeczna staje się polityką dla grup niezamożnych oraz grup specjalnego ryzyka socjalnego. Polityka tego rodzaju, mimo swej wydawałoby się oczywistej racjonalności, prowadzi jednak do skutków społecznych, postrzeganych jako zagrażające ukształtowanemu po drugiej wojnie światowej demokratycznemu łańdżowi społecznemu. Sprzyja bowiem stygmatyzacji i osłabia świadczeniobiorców, a przy tym przyczynia się do społecznej dezintegracji, i w konsekwencji – zagraża demokracji.

Inny rodzaj prywatyzacji w sferze społecznej polega na przesunięciu na rynek niektórych funkcji społecznych, które zaspokajane są przez dobra o charakterze bardziej luksusowym, ponieważ z tych dóbr korzystają (albo powinny korzystać) przede wszystkim grupy zamożniejsze. Praktycznie wygląda to w ten sposób, że poszczególne dziedziny usług społecznych dzielone są na różne grupy standardowe i tak zwany standard podstawowy pozostawia się w sferze publicznej, a produkcję dóbr ponadstandardowych kieruje się na rynek. Najbardziej wyraźnie dokonuje się to w sferze ochrony zdrowia, w której opracowywany jest tzw. koszyk podstawowy, pozostający w sferze publicznej, oraz koszyk ponadstandardowy, dla którego organizowane są ubezpieczenia dodatkowe. W edukacji następuje komercjalizacja usług wykształcenia wyższego, ponieważ studenci w dominującej skali pochodzą z rodzin zamożnych, a studentów uboższych można wspomóc systemem stypendialnym. Takie podejście, łatwo dające się teoretycznie uargumentować, w praktyce jednak jest tak trudne, że zniechęca do podjęcia wysiłku budowania różnych standardów. Wytyczenie granic między standardami napotyka znaczne trudności kryterialne, a uzgodnienia trwają latami. Ponadto, gdy już takie standardy funkcjonują, granice dość łatwo są przekraczane, a sektor komercyjny niejednokrotnie odrzuca tzw. gorsze ryzyka albo wręcz pasożytuje na sektorze publicznym. Mimo tych trudności w niektórych krajach podjęty został wysiłek tworzenia publicznych standardów podstawowych w usługach społecznych⁵. Ich zakres jest różny. Zależy nie tylko od poziomu dobrobytu danego kraju, ale również od akceptacji dla wartości społecznych oraz tradycji instytucjonalnych.

Trzeci kierunek omawianego procesu polega na wprowadzaniu do sektora publicznego tzw. rynku wewnętrznego. Oznacza on komercjalizację placówek „produkcujących” świadczenia społeczne, mimo zasilania ich ze środków publicznych. Jakie zjawiska się tu ujawniły? Placówki zaczynały funkcjonować jako *for-profit* i gdy konkurencja była ograniczona, a popyt na usługi kształtował się w warunkach asymetrii informacji oraz agencyjnych relacji, co jest typowe dla usług społecznych, to następowała eksplozja kosztów i roszczeń pod adresem funduszy publicznych. Rynek wewnętrzny zachwylił profesjonalistów w sferze usług społecznych, bo ich wynagrodzenia nabrały rynkowej wartości, ale przeraził *policy makers*, bo ich możliwości kontroli kosztów w autonomicznym sektorze rynkowym czy quasi-rynkowym były bardzo ograniczone. Nastąpiło więc wycofywanie się z rozwiązań typu „rynku wewnętrznego”, szczególnie warte do przestudiowania na przykładzie brytyjskiej służby zdrowia.

Trudności i niepowodzenia w procesie prywatyzacji odpowiedzialności oraz komercjalizacji usług społecznych nie negują potrzeby wprowadzania tego kierunku do sfery społecznej. Zwracając tylko uwagę na to, że jest to kierunek wymagający kontroli i stosowania w niej znacznie subtelniejszych narzędzi regulacji po stronie podaży niż to dotychczas miało miejsce. Rynek regulowany, jak sama nazwa na to wskazuje, to nie jest zwykły rynek, który funkcjonuje efektywnie, gdy podmioty mają swobodę i regulacji zewnętrznych jest jak najmniej. W sferze społecznej rynek jest regulatorem zawodnym, ale zastosowany w ograniczonej formie i przy zastosowaniu pewnych instrumentów regulacyjnych pozwala na eliminację wad oraz społecznie efektywną alokację. Ten rodzaj regulacji jest jednak znacznie trudniejszy niż zarządzanie produkcją państwową, czego nie doceniano. Sądzono raczej, że rynek regulowany to jednak rynek i potrzeba tu mniej kontroli. Stąd efekty wprowadzania rynku regulowanego nie są oceniane pozytywnie.

Reformy pod hasłem prywatyzacji odpowiedzialności i komercjalizacji przyniosły ograniczone efekty w stosunku do oczekiwanych. Okazało się przy tym, że efektywne rozwiązania wymagają subtelnych regulacji i wysokich kosztów transakcyjnych. Nie wszystkie kraje dobrze sobie z tym radzą. Także tutaj pojawił się warunek w postaci dobrego rządzenia (*governance*).

Decentralizacja

Decentralizacja jest drugą po komercjalizacji tendencją, a zarazem strategią na ograniczanie państwa opiekuńczego. Mimo znaczniejszej skali zdecentralizowania struktury administracji państwowej w krajach zachodnich, także w nich podjęto reformę polegającą na decentralizacji usług społecznych. Dokonuje się to pod hasłem odbiurokratyzowania, deregulacji, demokracji, partycypacji i samorządności (Olsson 1993).

Decentralizacja ma przede wszystkim znaczenie polityczne. Korzystne efekty zdecentralizowanych systemów politycznych, funkcjonujących w warunkach demokracji, stanowią wzór nie do podważenia. Z decentralizacją wiąże się nadzieje na sprawniejsze rządzenie przez przybliżenie władzy lokalnym społecznościom, zwiększenie społecznej kontroli nad elitami politycznymi i środkami publicznymi oraz decyzjami alokacyjnymi.

Analiza procesów decentralizacyjnych w perspektywie historyczno-porównawczej zwraca uwagę, że ich korzyści nie zawsze są oczywiste. Ponadto ujawniają się w dłuższym okresie i wymagają licznych warunków towarzyszących. Uwarunkowane są zarówno jakością rządów, jak i rządzonych społeczności.

Paradoksem właściwie przebiegającego procesu decentralizacji jest to, że rząd musi zwrócić większą uwagę na to, co się dzieje na szczeblach samorządowych niż w systemie scentralizowanym. Wymaga to od rządu wysokich kwalifikacji, stabilnych i z wyprzedzeniem przygotowanych regulacji dotyczących finansów niższych szczebli, sprawnej administracji posługującej się narzędziami sterowania procesami alokacji w kierunku odpowiadającym kryteriom wyższej efektywności rozwoju (Hommes 1995), prowadzenia specjalistycznych monitoringów oraz kontroli. Badania krajów, które podjęły reformy decentralizacyjne po wiekowej tradycji centralizacyjnej, głównie krajów Ameryki Łacińskiej, dowodzą, że niebezpieczeństwo klientelizmu szczebli niższych wobec rządu centralnego oraz swoistej recentralizacji tylko szczebel niżej to nie tylko zagrożenia teoretyczne (Peterson 1994).

Druga grupa warunków dobrej decentralizacji wiąże się z jakościowymi cechami społeczeństwa. Społeczeństwa zmodernizowane, bogatsze i lepiej wykształcone są bardziej zainteresowane decydowaniem o sobie w szerokim zakresie spraw, a także lepiej potrafią organizować odpowiednie struktury instytucjonalne niezbędne dla osiągnięcia ich celów. Decentralizacja w takich społeczeństwach rozwija się w obywatelskich wspólnotach, dzięki którym podejmuje się inicjatywy na rzecz wspólnego dobra, a ich realizacja opiera się na wspólnym zaufaniu oraz poczuciu odpowiedzialności.

Putnam, który weryfikował opinie i teorie dotyczące sprawności instytucji demokratycznych, prowadząc empiryczne badania nad włoskimi instytucjami o charakterze wspólnot obywatelskich, potwierdza tezę, że decentralizacja przynosi większe korzyści tam, gdzie istnieje tradycja samorządów i obywatelskiego zaangażowania, a tam, gdzie tradycja polega na długookresowej zależności od hierarchicznej administracji centralnej, decentralizacja może niekiedy przynieść formy karykaturalne, jeśli nie wręcz patologiczne (Putnam 1995). To jednak nie znaczy, że reformy decentralizacyjne są niepotrzebne. Wymagają jednak ogromnej rozwagi, regulacji sprzyjających tworzeniu instytucji obywatelskich oraz cierpliwości. W jednym z dokumentów OECD stwierdza się, że we współczesnych państwach mamy do czynienia z zarządzaniem wolnością i autonomią podmiotów (*managing autonomy and choice*), co jest konieczne, a przy tym znacznie trudniejsze niż zarządzanie bezpośrednio (OECD 1996).

Współdziałanie z NGO

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, obejmujące swym zakresem działań także sprawy socjalne, były w demokracjach zachodnich strukturą istniejącą niezależnie od instytucji państwowych czy quasi-państwowych. Realizowały swoje własne cele na bazie prywatnych środków. Ten model funkcjonowania instytucji zwanych pozarządowymi zmienił się istotnie w końcu XX wieku. Na fali tzw. odwrotu państwa opiekuńczego narodził się pomysł przekazywania funkcji społecznych państwa organizacjom pozarządowym przez zawieranie z nimi odpowiednich kontraktów. Za takim rozwiązaniem przemawiały dwa główne argumenty. Pierwszy argument miał charakter ekonomiczny – organizacje społeczne realizować będą powierzone funkcje taniej ze względu na niższe koszty funkcjonowania (mniej biurokracji, tańsza praca). Drugi argument był merytoryczny – organizacje społeczne, jako usytuowane bliżej społeczeństwa, lepiej znają kwestie socjalne danego środowiska i trafniej lokują swą aktywność oraz środki.

Organizacje społeczne miały stać się partnerem państwa w rozwiązywaniu kwestii socjalnych. Po latach aktywności w pluralistycznej strukturze instytucjonalnej pojawiły się krytyczne analizy partnerstwa państwa i NGO. Zdaniem Whelena organizacje społeczne, rywalizując o środki państwa na wykonywanie powierzonych zadań, przestały być samodzielnym jego partnerem. Stały się klientem państwa, a niekiedy wręcz suplikantem (Whelen 1996).

Jak powinno wyglądać partnerstwo państwa i organizacji społecznych, aby problemy socjalne mogły być identyfikowane i rozwiązywane efektywniej? W literaturze na ten temat wskazuje się wzór duński jako przykład dobrej praktyki (Cox 1993). W duńskim przykładzie państwo nie tylko dobrze współpracuje z NGO, ale także motywuje do tego, aby tych organizacji było więcej, zachęca do organizowania się.

Problemem współczesnego – postmodernistycznego – świata jest bowiem osłabienie życia wspólnotowego, osłabienie także kapitału społecznego. Putnam nazywa to metaforycznie samotną grą w kręgle (Putnam 2000). Coraz więcej ludzi spędza życie w pojedynkę, jeśli nie zawsze, to w znacznej części swego życia. Czas wolny wypełnia telewizja, kino domowe oraz Internet, który dodatkowo zapewnia szybki, acz wirtualny kontakt z innymi. Rozszerza się sfera zainteresowań, które nie mieszczą się w dotychczasowych kręgach kontaktów.

Tradycyjne organizacje społeczne nastawione na miejscowe problemy socjalne w strukturach lokalnych nie są fascynujące, gdy konkurencją są sprawy globalne i atrakcyjne postaci z wielkiego świata, który dzięki mediom tworzy iluzję łatwego doń dostępu. Wystarczy tylko zadzwonić, zgłosić się, przysłać e-mail. Nic więc dziwnego, że w reakcji na rozwój mniej zaangażowanego typu relacji między ludźmi rozpoczęto żmudną pracę odbudowywania i budowania kapitału społecznego w realnych środowiskach społecznych, poprzez odpowiednie programy edukacyjne, promocje pracy społecznej oraz bodźce finansowe służące pobudzeniu aktywności organizacji społecznych. Państwo jest w tym procesie bardzo aktywne, a jego działanie poddane społecznej kontroli. Aktywne społeczeństwo nie jest więc wyłącznie produktem oddolnego i długiego procesu przemian, ale także bieżącego wpływu regulacji państwa, które do tej aktywności zachęca, prowokuje ją i nagradza.

Zmiana dotychczasowych priorytetów

Wspieranie pracy

Jedną z zasadniczych funkcji państwa, szczególnie mocno akcentowanych we współczesnej debacie, jest wspieranie tworzenia kapitału ludzkiego. Ten cel traktowany jest także jako cel ekonomiczny. Chodzi bowiem o tworzenie podwalin rozwoju; tworzenie warunków dla powszechnych inwestycji w człowieka (oddziaływanie na rozwój demograficzny oraz zapewnienie dostępu do oświaty i kształcenia), dla innowacyjności (badania naukowe), dla zdrowego życia (zdrowie publiczne i ochrona środowiska), dla

poszanowania dziedzictwa kultury i rozwoju twórczości. Można tu jeszcze wymieniać inne sfery odpowiedzialności państwa, nie zawsze zaliczane do społecznych, ale społecznie bardzo istotne – rozwój infrastruktury, sprzyjanie tworzeniu instytucji obywatelskich, budowanie demokracji.

Jeśli co do wymienionych funkcji istnieje raczej zgoda, że państwu przypada tu zasadnicza rola, to kontrowersja pojawia się w przypadku funkcji związanej z tworzeniem pracy. Krytyka *welfare state* przyniosła przede wszystkim zanegowanie wartości pełnego zatrudnienia. Uznano, że nie sposób pogodzić mikroekonomicznej efektywności bez liberalnego rynku pracy. Nastąpiło odejście od polityki pełnego zatrudnienia, którą znacznie łatwiej realizowano w warunkach wysokiego wzrostu ekonomicznego niż obecnie – w warunkach niskiego wzrostu. Rynek pracy zaczął ulegać pewnej liberalizacji, ale w Europie Zachodniej idącej niezbyt daleko. Swoboda pracodawców jest bowiem nadal ograniczana rozbudowanym systemem indywidualnego i zbiorowego prawa pracy, którego bronią związki zawodowe. Dialog partnerów socjalnych, jako podstawowy instrument równoważenia interesów stron – uczestników rynku pracy, nie zawsze sprzyja zwiększeniu otwartości rynku pracy. Podstawowym problemem europejskiego rynku pracy stało się jego zamknięcie dla nowych uczestników, a przede wszystkim dla młodych.

Mimo że współczesne państwo w gospodarce rynkowej nie przyjęło na siebie odpowiedzialności za zapewnienie pełnego zatrudnienia, zaczęło stosować liczne instrumenty wspierania pracy i zwalczania bezrobocia. Koncepty, które leżą u podłoża tej aktywności państwa, zaczynają się układać w pewną filozofię społeczną, nazywaną **filozofią państwa pracy (*workfare state*) w odróżnieniu od koncepcji państwa opiekuńczego (*welfare state*)**. Koncepcja państwa pracy – to bardziej koncepcja działania niż pracy w polskim znaczeniu tego słowa⁶. Narodziła się jako odpowiedź na ograniczanie państwa opiekuńczego⁷. Skoro bowiem świadczenia społeczne stają się mniej dostępne i szanse spędzania życia dzięki dochodom ze świadczeń są coraz bardziej ograniczone, to powstaje pytanie o wyższe szanse uzyskiwania dochodów z pracy przez osoby, które mają poważne trudności z zakotwiczeniem się na rynku pracy.

Tradycyjnie budowane zabezpieczenie społeczne na bazie opodatkowania kosztów pracy i z dużym zaangażowaniem państwa w zorganizowanie obligacyjnych ubezpieczeń społecznych podlega więc rewizji, dla której uzasadnieniem staje się **uznanie priorytetu pracy** (obciążenie podatkami i składkami ogranicza tworzenie miejsc pracy) **nad zabezpieczeniem socjalnym**. W sytuacji rysującego się coraz wyraźniej konfliktu między tymi dwoma celami – tworzenia miejsc pracy i utrzymania zabezpieczenia socjalnego, poszukuje się i promuje takie rozwiązania, które doprowadzą do kompromisu. Nie chodzi tu więc o demontaż państwa socjalnego w ogóle przy założeniu, że indywidualna przeczoność (gdy ma się pracę) stanowi rozwiązanie problemu, jak niekiedy interpretuje się reformy w sferze społecznej. Współczesny rynek pracy jest bowiem dualny i w niektórych przypadkach przyczynia się bardziej do wykluczenia społecznego niż społecznej inkluzji.

W debacie na temat pracy i państwa opiekuńczego chodzi o wypracowanie kompromisu między dużym zakresem przymusowej redystrybucji na cele socjalne a mniejszym zakresem i z przeorientowaną strukturą celów społecznych; więcej środków na wzmocnienie zdolności do pracy (edukacja, rehabilitacja) w sytuacji dynamicznych zmian procesu pracy.

Podejście do wspierania pracy jest różne. Z pewnym uproszczeniem można wskazać dwa. Jedno – amerykańskie – z niewielkim wsparciem bezpośrednim, charakteryzuje się znaczną swobodą tworzenia firm, elastycznością zatrudnienia pracy oraz bardzo zróżnicowanymi warunkami pracy pod względem wynagradzania oraz praw pracowniczych. W jego wyniku praca jest bardziej dostępna (niskie bezrobocie), pracownicy bardziej mobilni, ale normy pracy mogą być wysrubowane, a stosunki pracy nie gwarantujące dobrego samopoczucia, a nawet godności. Drugie podejście – eu-

ropejskie – charakteryzuje się dobrymi warunkami i stosunkami pracy oraz wysokimi zarobkami dla pracowników wykwalifikowanych i wydajnych. Grupy mające trudności z zatrudnieniem oraz mniej wykwalifikowane i wydajne (o tzw. niskiej zatrudnialności), jeśli nie utrzymują się na otwartym rynku pracy, to korzystają z różnych form wspieranego rynku pracy. Gdy nie podejmują pracy, to korzystają z rozbudowanych świadczeń socjalnych.

W Europie Zachodniej postanowiono zmienić dotychczasową politykę wobec pracy. Zmiana ta została zaprogramowana w Europejskiej Strategii Zatrudnienia, a następnie w Agendzie Socjalnej 2000. Propaguje się i motywuje państwa Unii Europejskiej do prowadzenia takiej polityki rynku pracy, aby zwiększyć dostęp do pracy dla wszystkich, także tych z dużymi trudnościami zatrudnienia: mniej wydajnych, mniej wykwalifikowanych, mniej doświadczonych, niepełnosprawnych, dyskryminowanych. Ten zwrot w polityce Unii Europejskiej ma dwa aspekty. Jeden – ekonomiczny, dotyczy wysokich kosztów utrzymywania osób niepracujących, wymagających coraz większej redystrybucji dochodów na ich rzecz, co zmniejsza konkurencyjność gospodarki. Zamiast im płacić świadczenia, taniej będzie tworzyć im miejsca pracy, nawet mniej wydajne i wymagające dofinansowania. Drugi – polityczny, związany jest z obawą o demokrację. Grupy wyłączone z systemu zatrudnienia, żyjące z szarej strefy, na granicy legalności instytucjonalnej czy w społecznościach równoległych są bowiem bardziej podatne na manipulacje skrajnych opcji politycznych. Są mniej poinformowane, mniej społecznie zaangażowane i niejednokrotnie całkowicie wykluczone z głównego nurtu życia społecznego.

Wspieranie młodego pokolenia

Debata wokół problemu starzejącej się populacji w Europie zwróciła uwagę nie tylko na wzrost potrzeb starszego pokolenia, które wymagać będą wsparcia ze strony państwa (stabilny system emerytalny, dostępna opieka zdrowotna i opiekuńczo-pielęgniacyjna), ale także na obciążenia młodszej generacji, w dodatku której udział systematycznie się obniża. W wielu krajach europejskich podejmowane są więc działania ukierunkowane z jednej strony na motywowanie do wzrostu dzietności, a z drugiej – do wspierania młodego pokolenia w osiągnięciu wysokiego poziomu kapitału ludzkiego oraz w dostępie do rynku pracy. Polityka w tym kierunku nie znajduje koherentnych podstaw teoretycznych. Występują tu bowiem liczne wpływy przeciwstawnych doktryn społecznych: konserwatywnej i liberalnej, których podejście do sprawy kobiet, dzieci, młodzieży i rodziny jest ciągle tak bardzo różne, iż ogranicza porozumienie oraz uzgodnienia. W większości krajów europejskich nie ma polityki rodzinnej, a polityka wobec dzieci i młodzieży realizowana jest na ogół tylko w ramach polityki edukacyjnej.

Bardzo powoli przeciera szlak koncepcja koherentnej polityki rodzinnej, która łączyłaby motywacje do wyższej dzietności, dążenia do uzyskania równego statusu kobiet i mężczyzn oraz wsparcia dla godzenia spraw rodzinnych i zawodowych. Dodatkowo jeszcze takiej polityki rodzinnej, która wspierałaby starania rodziny o podniesienie kapitału ludzkiego potomstwa, a więc dostępu do dobrej edukacji i budowania dobrej kondycji oraz zdrowia młodego pokolenia.

Zwalczanie wykluczenia społecznego

Strategia na zwalczanie ubóstwa, które na ogół postrzegane jest w kategoriach braku dochodów na zabezpieczenie podstawowych potrzeb, rozszerzona została⁸ na strategię zwalczania wykluczenia. Ubóstwo i wykluczenie społeczne – to nie są synonimy, ale obie kategorie zachodzą na siebie; zawierają pewien wspólny rdzeń (ubóstwo jest bowiem zasadniczym źródłem wykluczenia) i obszary odrębne. Osoby ubogie nie muszą być wykluczone z głównego nurtu życia społecznego, a osoby wykluczone nie muszą być ubogie.

W zwrocie społecznej strategii w kierunku zwalczania wykluczenia społecznego zawarta jest polityczna troska o demokrację. Inkluzja (integracja i reintegracja społeczna) służyć ma bowiem społecznej spójności. Koncepcja inkluzji obejmuje następujące obszary: (1) działania na rzecz poprawy dostępu do zasobów materialnych i równych praw, (2) zapewnienie dostępu do edukacji i pracy, (3) zapobieganiu ryzyku wykluczeniu oraz (4) pomocy grupom najsłabszym, najbardziej narażonym na wykluczenie. Strategia inkluzji społecznej adresowana jest do aktorów ze sfery polityki, gospodarki i polityki społecznej. Tylko bowiem przez zaangażowanie partii politycznych, rządów, samorządów terytorialnych, organizacji międzynarodowych i organizacji społecznych możliwa jest jej realizacja.

Strategia społecznej inkluzji współgra ze strategią wspierania zatrudnienia. Jak bowiem udowadniają to liczne studia, nowe ubóstwo i społeczne wykluczenie jest wynikiem zmian w strukturze gospodarczej oraz rynku pracy. W konsekwencji to zmiany struktury popytu na pracę oraz zmiany charakteru pracy są źródłem współczesnych kwestii socjalnych.

Efektowniejsza polityka społeczna

Debata oraz działania ukierunkowane na wzrost efektywności polityki społecznej dotyczą kilku różnych wątków. Wyróżnić tu można takie efektywnościowe hasła i działania, jak np. trafność, skuteczność, racjonowanie...

W poszukiwaniu efektywniejszej polityki społecznej zwraca się uwagę przed wszystkim na trafność. Doświadczenie funkcjonowania *welfare state* pokazało, że świadczenia społeczne są udziałem także ludzi zamożnych, a niekiedy nawet bardziej zamożnych niż biednych. W obszarze pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych i mieszkaniowych zapobiega temu zasada testu dochodowego, dzięki któremu świadczenia są adresowane tylko do osób biednych. Selektywne świadczenia wymagają szerszej informacji oraz dotarcia z nią do potencjalnych adresatów. Niekiedy wymaga to motywacji do odpowiedniej aktywności: porady dotyczącej uprawnień i przekonania do podjęcia działania. Polityka zwana *empowerment* w środowisku społecznego wykluczenia nie jest li tylko ciekawostką, pochodzącą z zamożnego świata.

Wprowadzenie testu dochodowego nie zawsze jest możliwe, a nawet wskazane. Dotyczy to szczególnie takich usług społecznych, jak edukacja i ochrona zdrowia. W konsekwencji w przypadku bezpłatnej edukacji na poziomie wyższym korzyści dotyczą w znacznie większej skali dzieci z domów zamożniejszych, gdzie aspiracje edukacyjne są wyższe oraz przygotowanie do kształcenia – lepsze. Świadczenia uniwersalne mają jednak swoje zalety, widoczne na niższym poziomie rozwoju. Sprzyjają integracji społecznej i nie wymagają rozbudowanej administracji (Blakemore 2003, s. 64).

Wymagania dotyczące skuteczności polityki społecznej powodują, że zwraca się większą uwagę na efekty udzielanych świadczeń. Monitoruje się je i ewaluuje. Konsekwencją jest w sumie wysoki koszt tych działań. Przy realizacji dużych programów społecznych monitorowanie i ewaluacja nabrały rangi obowiązującego standardu.

W polityce społecznej pojawiło się też racjonowanie. Gdy nie da się określić podmiotowych kryteriów (komu) udzielania świadczeń, wprowadza się racjonowanie przedmiotowe. Przykładem zastosowania racjonowania jest koszyk świadczeń gwarantowanych w opiece zdrowotnej, gdzie do racjonowania wykorzystuje się jednocześnie co najmniej dwie grupy kryteriów: skuteczności medycznej i efektywności kosztowej.

Prowadzenie polityki społecznej przestaje polegać na prostych decyzjach redystrybucyjnych (jak i kogo opodatkować i komu oraz ile dać świadczeń) o charakterze w gruncie rzeczy politycznym. Współczesna polityka społeczna coraz częściej wymaga udowodnienia korzystnego efektu dla beneficjenta i społeczeństwa. Gdy go nie ma, powstają nie tylko niepotrzebne koszty, ale i pojawia

się efekt przewrotny: brak motywacji do aktywności i samodzielności.

ZMIANA KONCEPCJI ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Zmiana charakteru pracy i trudny rynek pracy, a także wzrost konkurencji na tle procesów globalizacji – to dwie podstawowe przyczyny, które na porządku dziennym postawiły problem ograniczenia zakresu oraz zmiany sposobów finansowania zabezpieczenia społecznego.

Ograniczenie zakresu zabezpieczenia społecznego jest celem politycznie bardzo trudnym do przeprowadzenia. Wynika to nie tylko z oporu społecznego na poziomie państw narodowych, ale także z przyjęcia określonych zobowiązań wobec organizacji międzynarodowych, stojących na straży przestrzegania praw socjalnych. Wymogi Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego wskazują ograniczenia przestrzeni do ewentualnych zmian. Zgodnie z Konwencją państwo ponosi ogólną odpowiedzialność nie tylko za to, że świadczenia są udzielane zgodnie z jej wymogami, ale także za to, że istnieją niezbędne do tego środki finansowe oraz że instytucje systemu zabezpieczenia społecznego zarządzane są sprawnie. Jednocześnie jednak Konwencja nie ingeruje ani w to, jakiego typu jest system zapewniający świadczenia (ubezpieczeniowy czy zaopatrzeniowy), jak jest finansowany ani też jak zorganizowany, pod warunkiem, że spełnione są podstawowe wymogi podpisanego także przez Polskę zobowiązania (Hagemeyer 2005).

Główny więc kierunek zmian zabezpieczenia społecznego, artykułowany *explicite*, dotyczy metod finansowania. Zmiana metod finansowania ma z jednej strony służyć zmniejszeniu obciążeń, dotyczących bezpośrednio zdolności do tworzenia nowych miejsc pracy. Z drugiej strony – do większej indywidualnej przezorności, aby w warunkach wzrostu potrzeb socjalnych na tle starzenia się populacji nie powiększać już kosztów zabezpieczenia społecznego.

Kraje Europy kontynentalnej, w których rdzeniem zabezpieczenia społecznego są ubezpieczenia społeczne (model Bismarcka), finansowane przez składki obciążające bezpośrednio koszty pracy, poszukują usilnie sposobów na zmniejszenie tych kosztów. Najbardziej popularnym podejściem jest przeniesienie części świadczeń do finansowania z podatków (budżetu państwa), szczególnie tych, które nie mają wiele wspólnego z występowaniem ryzyka socjalnego.

Klasyczne ubezpieczenia społeczne opierają się na zasadzie ekwiwalentności [w Niemczech stosuje się zasadę *Leistung gegen Leistung* (świadczenie za świadczeniem)]. Występujące w rozwoju ubezpieczeń społecznych elementy redystrybucji, istotnie rozszerzone w ciągu ich historycznego rozwoju, spowodowały, że aktualna równowaga finansowa systemu ubezpieczeniowego ulega poważnemu zachwianiu. Proponuje się więc powrót do zasad ubezpieczeniowych, których podstawą jest *Vorsorge*, czyli bardziej przezorność niż pomoc i opieka (*Fuersorge*). Z tego powodu świadczenia adresowane do populacji w związku jej społecznym funkcjonowaniem przesuwane są do finansowania z podatków ogólnych, np. świadczenia rodzinne, zdrowie publiczne... (Schmaehl 2003).

Jeszcze inne uzasadnienie prowadzące do podziału finansowania między podatki a składki związane jest z koncepcją świadczeń podstawowych, czyli odpowiedzialnością państwa za zapewnienie minimalnego poziomu dochodów, gwarantującego utrzymanie na poziomie co najmniej podstawowej linii ubóstwa. To podejście, wywodzące się z koncepcji Beveridge'a, wyraźnie ogranicza obciążenia kosztów pracy, ale zwiększa presję na wzrost podatków w związku z dążeniem do podnoszenia poziomu świadczeń podstawowych.

Akcentując zasadę przezorności, wprowadza się mechanizm ubezpieczeń kapitałowych i rozłożenie konsumpcji w cyklu życia. W tym sensie instytucje zabezpieczenia społecznego stają się

także „skarbonką” (*piggy bank*), przy pomocy której oszczędzamy, gdy pracujemy, jesteśmy zdrowi i młodzi, a z której finansujemy naszą konsumpcję, gdy jesteśmy bez pracy, chorzy czy starsi (Barr 2001).

SŁOWO KOŃCOWE

Odpowiedzialność państwa za rozwiązywanie podstawowych kwestii socjalnych jest trwałą powinnością na każdym etapie rozwoju. Problem państwa opiekuńczego będzie polegał nie tyle na ograniczeniu skali interwencji, ile raczej na zasadniczej zmianie jej treści i metod. Państwo narodowe będzie nadal potrzebne, ale bardziej do działań pośredniczących (między strukturami globalnymi i narodowymi), do działań negocjacyjnych i mediacyjnych (nie tylko wewnętrznych, ale także zewnętrznych – uzgadnianie interesów narodowych i globalnych), do działań regulacyjnych, do działań zorientowanych na „podpowiadanie” strukturom zdecentralizowanym – regionom i ośrodkom lokalnym. Państwo to będzie prowadzić otwartą koordynację oraz monitorowanie wyznaczonych wspólnie z Unią Europejską strategii rozwiązywania podstawowych kwestii socjalnych: bezrobocia, ubóstwa i wykluczenia społecznego. To będzie rola znacznie trudniejsza, wymagająca od polityków i urzędników znacznie wyższych kwalifikacji i umiejętności aniżeli w warunkach bezpośredniego zarządzania poszczególnymi sferami naszego życia.

Nowe państwo opiekuńcze, może słabsze ze względu na możliwość bezpośredniej interwencji, powinno być przede wszystkim mądrzejsze i uczciwsze. Tylko takie państwo może poradzić sobie w warunkach pewnego chaosu, jaki wywołują wielkie zmiany. W tym państwie ogromną rolę do odegrania mają elity polityczne. Ich dobre przygotowanie, społeczna wyobraźnia oraz morale będą decydować o tym, jak się w tej przemianie odnajdzie społeczeństwo z jego socjalnymi problemami.

- ¹ Znaczną rolę w tej krytyce odegrały analizy OECD (OECD 1982 i 1985). Drogie państwo opiekuńcze oznacza zbyt duży zakres redystrybucji, co w konsekwencji może zagrozić równowadze makroekonomicznej. Duży zakres redystrybucji zwiększa też pozarynkową alokację zasobów, co zmniejsza jej efektywność. Ponadto niszczy mikroekonomiczne bodźce do samodzielności, aktywności i przedsiębiorczości.
- ² Zjawisko braku siły politycznej ubogich i wykorzystywanie tego przez polityków opisane zostało dość wyraziście (Salmen 1995). Związane z tym są pionowe układy zależności w społeczeństwie, zwane układami patron-klient (lub klientelizmem).
- ³ Literatura przedmiotu jest na ten temat coraz bogatsza, zobacz szczególnie prace następujących autorów: Paul Pierson, R. Kent Weaver, John J. Rodger.
- ⁴ Na potwierdzenie tego stanowiska znajdujemy wiele argumentów teoretycznych (teoria dóbr publicznych, efektów zewnętrznych, relacji agencyjnych) oraz liczne dowody empiryczne.
- ⁵ W ochronie zdrowia opracowano tzw. koszyki świadczeń podstawowych.
- ⁶ W języku angielskim mamy wiele określeń na pracę: *work, labour, job*, a w polskim tylko jedno – praca. Stąd pewna trudność w adekwatnym nazwaniu tej nowej tendencji w polityce społecznej.
- ⁷ Koncepcja *workfare* pochodzi z USA. Pierwotnie była związana z programami *welfare – for – work*, w których chodziło o zobowiązanie świadczeniobiorcy do zrobienia czegoś dla siebie na rzecz usamodzielnienia, następnie została rozszerzona i przyjęta jako alternatywa dla biernej polityki socjalnej (Standing 2002). Inny wariant tej koncepcji zawarty jest w programie politycznym brytyjskich labourzystów, zwanym *New Labour*, przedstawionym równocześnie przez Tony Blaira (1998) i jego socjologicznego doradcę Tony Giddensa (1998). Koncepcja brytyjska, znana pod hasłem „uczyni pracę opłacaną”, a właściwie opłacalną (*to make work pay*), prowadziła do reformy podatkowo-transferowej (*tax – benefit*); ukierunkowana została na zmniejszenie opodatkowania niskich zarobków, aby z jednej strony zmniejszyć koszty pracodawców i motywować do tworzenia pracy, a z drugiej – motywować do pracy osoby o niskich kwalifikacjach, które mogą uzyskać tylko niskie płace przez wspieranie tych płac w systemie zwanym *tax – credits*. (Jordan 2000).
- ⁸ Przede wszystkim w koncepcjach europejskich Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, §§ 24–34.

LITERATURA

- Barr N. (1994), *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Barr N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, Oxford University Press, New York.
- Bauman Z. (1990), *Effacing the Face: On the Social Management of Moral Proximity*, „Theory, Culture and Society” No 7, s. 5–58.
- Beck U. (2002), *Spoleczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Blair T. (1998), *The Third Way: New Politics for the New Century*, The Fabian Society, Fabian Pamphlet 588, London.
- Blakemore K. (2003), *Social Policy. An Introduction*, Open University Press, Berkshire.
- Cox R.H. (1997), *The Consequences of Welfare Retrenchment in Denmark*, „Politics and Society” No 25.
- Dahrendorf R. (1997), Wykład w ISP, 22 maja 1995 r., Instytut Spraw Publicznych. Program Reformy Polityki Społecznej, Warszawa.
- Deacon B., Hulse M., Stubbs P. (1998), *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare*, Sage, London.
- Esping-Andersen G. I in. (2002), *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press.
- Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J. (2001), *A New Welfare Architecture for Europe?*, Report submitted to the Belgian Presidency of the EU.
- Ferrera M., Hemerijck A., Rhodes M. (2002), *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Report for the Portuguese Presidency of the European Union, European University Institute, Florence.
- Flora P., Heidenheimer A.J. (1982), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Book, London.
- Giddens A. (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge.
- Hagemeyer K. (2005), *Przyszłość emerytur z ubezpieczenia społecznego: wyzwania dla polityki społecznej*, mimeo.
- Hommes R. (1995), *Conflicts and Dilemmas of Decentralization*, The World Bank, Washington D.C.
- Jordan B., Jordan CH. (2000), *Social Work and the Third Way*, SAGE Publication, London.
- Kornai (1985), *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa.
- Kowalik T., red. (2002), *Nierówni i równiejsi*, Fundacja Innowacja, Warszawa.
- OECD (1981), *The Welfare State in Crisis*, Paris.
- OECD (1988), *The Future of Social Protection*, Paris.
- Olsson S.E. (1993), *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Arkiv Foerlag, Lund, Oxford.
- Peterson G.E. (1994), *Decentralization Experience in Latin America: An Overview of Lessons and Issues*, LACTD Dissemination Note, The World Bank, Washington D.C.
- Pierson P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press.
- Pierson P. (1996), *The New Politics of the Welfare State*, „World Politics” No 48, s. 143–179.
- Putnam R.D. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.
- Rodger J.J. (2000), *From a Welfare State to a Welfare Society. The Changing Context of Social Policy in a Postmodern Era*, Macmillan Press Ltd., Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London.
- Schmaehl W. (2003), *Senkung der Lohnnebenkosten in Deutschland – Optionen und Potentiale*, „Sozialer Fortschritt” Nr. 4.
- Skocpol T. (1992), *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, the Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge/London.
- Standing G. (1996), *Social Protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Sipping Anchors and Thorn Safety Nets*, w: G. Esping-Andersen (red.), *Welfare State in Transition*, Thousand Oaks, London, Sage Publications, New Delhi, s. 225–268.
- Standing G. (2002), *Beyond the New Paternalism. Basic Security as Equality*, Verso, London/New York.
- Swaan A. de (1994), *Perspectives for Transnational Social Policy in Europe: Social Transfers from West to East*, w: *Social Policy Beyond Borders. The Social Policy Question in Transnational Perspective*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Whelen R. (1996), *The Corrosion of Charity: from Moral Renewal to Contract Culture*, Institute of Economic Affairs, London.
- Wilensky L.H. (1975), *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London.