

Kierunki rozwoju polityki społecznej¹

(wersja 1.0, 27.12.2011)

Rzecz pojęciem polityki społecznej jest pojęciem wieloznacznym i nieneutralnym aksjologicznie, gdyż słowo „rozwój” kojarzy się pozytywnie – coś pozytywnego działo się z polityką społeczną w dłuższym okresie. Jak zilustrować taki rozwój? Na przykład w ubezpieczeniu społecznym pełny zakres przedmiotowy obejmowanych ryzyk socjalnych i podmiotowy (wszystkie produktywne grupy społeczne) oraz spełnianie standardów (wyznaczonych przez Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego czy inny dokument tego typu), może być uznane za kres rozwoju, chociaż zwiększanie hojności świadczeń jest nadal możliwe. Rozszerzając to rozumowanie na pełny zakres zabezpieczenia społecznego – wprowadzenie uzupełniającego ubezpieczenie społeczne systemu minimalnego dochodu gwarantowanego (świadczenia z pomocy społecznej jako prawo obywatelskie), o hojności uznanej za odpowiednią, oznacza osiągnięcie kresu rozwoju zabezpieczenia społecznego (w formie świadczeń pieniężnych). Pozostaje tylko rozwój polityki społecznej rozumiany jako wzrost dostępności oraz hojności, czy jeszcze ogólniej - jakości świadczeń.

W latach 80. zdobywa popularność teza o kryzysie państwowej polityki społecznej, a w licznych periodyzacjach jej historii w rozwiniętych krajach kapitalistycznych od połowy lat 70. datuje się okres, który trudno nazywać rozwojem. Jedno z pojęć, które weszło do słownika nauk społecznych, oznaczające ten nowy okres to *retrenchment*, czyli ograniczenie lub okrojenie, co trudno nazwać rozwojem.

Niezależnie od tego, czy kryzys *welfare state* był tylko wątpliwą hipotezą, czy rzeczywistością, państwowa polityka społeczna przed kryzysem i po nim była reformowana. Przed kryzysem dominowały reformy rozwijające, rozbudowujące politykę społeczną, a po nim dominowały reformy hamujące, ograniczające, demontujące politykę społeczną. Samo stwierdzenie wystąpienia takich reform niewiele mówi na temat ich konsekwencji. Czy wracamy do okresu pierwszej połowy XIX wieku (w szczególności w Anglii), czy może mamy do czynienia z odchudzoną, ale nadal *welfare state*, a może jest to nie tylko zmiana ilościowa, ale też jakościowa – powstaje coś nowego, np. *workfare state*?

Według mnie na wszystkie te pytania można śmiało odpowiedzieć „nie”. Z pewnością nie wracamy do modelu manchesterskiego. Jeżeli wagę państwowej polityki społecznej mierzyć wydatkami na cele społeczne w PKB, to raczej nastąpiło spowolnienie przyrastania wagi (patrz wykresy w załączniku 1). Mimo tego, że mamy liczne grono zwolenników przekształcenia *welfare state* w coś innego, pozostaje ono w swoim sensie i kształcie niezmienione.

Co mógłby oznaczać systematyczny demontaż *welfare state*? Byłby to proces odwrotny do jego rozwoju, np. w trzech fazach:

¹ Podstawą artykułu był referat wygłoszony na konferencji Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” pt. *Bogaci i biedni – problemy rozwoju społeczeństwa polskiego*, 2011.

1. Ograniczanie hojności świadczeń (ograniczanie dostępności, zmniejszanie wysokości, skracanie okresu wypłaty).
2. Ograniczanie zakresu przedmiotowego (wyłączanie pewnych typowych ryzyk z obowiązkowej ochrony ubezpieczeniowej).
3. Ograniczanie zakresu podmiotowego (wyłączanie kolejnych grup z systemu obowiązkowego).

O ile można pokazać empirycznie, że mamy do czynienia z reformami o charakterze ograniczania hojności, oczywiście nie do zera (patrz wykresy w załączniku nr 2), to już pozostałe etapy demontażu wciąż nie mają miejsca. Jeżeli ktoś spodziewał się, że ostatecznym końcem *welfare state* stanie się kolejny kryzys gospodarczy, tym razem na skalę globalną, to do tej pory jego oczekiwania się nie spełniły².

Odpowiedzi na pytanie, dlaczego do tej pory nie rozmontowano państwowej polityki społecznej może być kilka. Po pierwsze, cała retoryka kryzysu i demontażu jest uprawiana przez nieznających się na istocie, teorii, podstawach normatywnych i praktyce *welfare state* komentatorów, którzy w ten sposób wyrażają jedynie swoje życzenia, albo powtarzają życzenia innych.

Po drugie, całkowity demontaż może być trudny ze względów techniczno-polityczno-instytucjonalnych. Ubezpieczenie społeczne (w szczególności emerytalne) jest instytucją działającą w długich okresach, stąd nawet zmiana parametrów, takich jak wiek emerytalny, rozciąga się na wiele lat, a nawet dekad. Biorąc pod uwagę fakt powszechnego zakresu podmiotowego ubezpieczenia społecznego, dużych grup korzystających ze świadczeń oraz praktykę państwa prawa, polityka polegająca na ogłoszeniu, że oto od dnia X nie ma tego wszystkiego jest całkowicie nieprawdopodobna.

Jednym z czynników wyjaśniających trwałość instytucji państwowej polityki społecznej jest poparcie społeczne dla niej oraz większości jej podstawowych elementów we wszystkich państwach, w których osiągnęła ona dojrzałość³.

Stwierdzenie, że teza o demontażu jest fałszywa może spotkać się z krytyką na podstawie zbyt daleko idących interpretacji reform o charakterze ograniczania hojności i wzmacniania bodźców do pracy. Równie dobrze można powiedzieć, że politycy i ich eksperckie zaplecze doszło do wniosku, że w związku z trendami demograficznymi oraz troską o zrównoważone finanse publiczne trzeba dostosować parametry w kilku głównych dziedzinach polityki społecznej. Interpretacja tych reform jako sprzecznych z ideą *welfare state* opiera się na nieporozumieniu. Żaden z projektantów tego systemu nie wyobrażał sobie, że ma on zapewnić wszystkim dostęp do maksymalnie wysokiej jakości świadczeń w postaci pieniędzy i usług, bez żadnych ograniczeń i niezależnie od sytuacji rodzinnej, zamożności i udziału w rynku pracy. To radykalni krytycy *welfare state* jakie znamy, w imię

² Barbara Vis, Kees van Kersbergen, Tom Hylands, To What Extent Did the Financial Crisis Intensify the Pressure to Reform the Welfare State? *Social Policy & Administration*, vol. 45, nr. 4, 2011.

³ Clem Brooks, Jeff Manza, *Why Welfare States Persist: The Importance of Public Opinion in Democracies*, University of Chicago Press, 2007. Opinie Szwedów na temat *welfare state*, uważanego za najbardziej rozwinięte na świecie, zob. Stefan Svallfors, A Bedrock of Support? Trends in Welfare State Attitude in Sweden, 1981–2010, *Social Policy & Administration*, vol. 45, nr 7, 2011.

rzeczywistej wolności, są za wypłacaniem każdemu stałemu mieszkańcowi dochodu podstawowego niezależnie od poziomu jego sytuacji materialnej oraz pozycji na rynku pracy⁴.

Sposobów na ograniczanie hojności świadczeń, rozumianej zarówno od strony łatwości dostępu, jak i wysokości i okresu wypłacania, jest wiele.

- Ograniczanie dostępności poprzez selektywizację - świadczenia powszechne dla wszystkich potrzebujących stają się dostępne tylko dla tych potrzebujących, którzy są ubodzy.
- Ograniczanie dostępności poprzez warunkowanie – wprowadzanie wymogów dotyczących zachowania, np. wypłaca się zapomogę z tytułu urodzenia dziecka tylko tym kobietom, które uczęszczały do lekarza ginekologa.
- Ograniczanie dostępności poprzez bardziej restrykcyjne definiowanie potrzeb, np. bardziej restrykcyjna definicja niepełnosprawności, starości, bezrobocia.
- Zmniejszanie stopy zastąpienia wynagrodzenia z pracy przez świadczenie pieniężne, wprowadzanie świadczeń kwotowych, a nie uzależnionych od wysokości uprzedniej płacy, np. w Polsce dotyczyło to zasiłku dla bezrobotnych.
- Ograniczanie waloryzacji świadczeń pieniężnych, np. z płacowej na cenową, czy z parametrycznej na kwotową.

Wyliczone sposoby są stosowane w różnych krajach i konfiguracjach. Proponuję interpretować te reformy jako dostosowanie *welfare state* do zmieniającej się sytuacji, a nie jego demontaż. W świetle tej tezy oraz wiedzy, czym nie była państwowa polityka społeczna w przeszłości (nigdy nie była bezwarunkowymi gwarancjami najwyższego możliwego poziomu życia dla wszystkich), twierdzenie, że mamy do czynienia z przekształcaniem państwowej polityki społecznej w coś zasadniczo innego, i to niekoniecznie państwowego, dotyczyć może głównie dyskursu akademicko-publicystycznego. Wielu autorów wyobrażało sobie, że następuje jakaś zasadnicza przemiana czy przełom, ale nie miało to istotnego związku z rzeczywistością. W latach 90. sformułowano nawet tezę o zamrożonym krajobrazie instytucjonalnym *welfare state*⁵, co wyraźnie było sprzeczne z uprawianą już wtedy retoryką transformacji (tabela 1).

Tabela 1. *Welfare state* – skąd, dokąd?

Tradycyjna forma welfare state => Określenie kierunku zmian	
Państwo opiekuńcze =>	Państwo promowania zatrudnienia, państwo pracy, państwo skłaniające do pracy (<i>workfare state</i>) (Peck, 2001)
Państwo opiekuńcze =>	Państwo usamodzielniające (<i>enabling state</i>) (Gilbert, 2002)
Państwo opiekuńcze =>	Państwo dyscyplinujące (Jones i Novak, 1999)
*Państwo opiekuńcze =>	Opiekuńcze społeczeństwo (<i>welfare society</i> , Rodger, 2000)
*Państwo opiekuńcze =>	Państwo inwestycji społecznych (Giddens, 1998)
Fordowskie państwo opiekuńcze =>	Post-fordowskie państwo opiekuńcze (Burrows i Loader, 1994)
Keynesowskie państwo opiekuńcze =>	Schumpeteriański system promowania zatrudnienia (<i>workfare regime</i>) (Jessop, 2000a)
Biurokracja =>	Quasi-rynki (Bartlett, Le Grand i Roberts, 1998)

⁴ Więcej na ten temat R. Szarfenberg, *Prawo do podstawowego bezpieczeństwa dochodowego na podstawie artykułów Guy Standinga i nie tylko*, 13.02.2005, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/PDO.pdf>.

⁵ G. Esping-Andersen, *After Golden Age?*, w: G. Esping-Andersen (red.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, SAGE Publications, s. 24.

Monopol państwa =>	Pluralizm polityki społecznej (<i>welfare pluralism</i>) (Rao, 1996)
Państwo =>	Rynek (Loney et al., 1987)
*Państwo ekspansywne (<i>expandierenden</i>) =>	Państwo aktywizujące (Bandemer, Hilbert, 1998)
*Państwo produkujące =>	Państwo zapewniające (<i>gewährleistenden</i>) (Schuppert, 1997)
*Państwo narodowe =>	Państwo konkurencyjne (Cerny, 1997)
Nowoczesna opiekuńczość =>	Postnowoczesna opiekuńczość (Leonard, 1997)
Welfaryzm =>	Post-welfaryzm, nowy menedżeryzm (Gewirtz, 2002)
To, co społeczne =>	Śmierć tego, co społeczne (Rose, 1996)
Model męskiego żywiciela rodziny =>	Model dwojga żywicieli rodziny (J. Lewis, 2000)
Administracja publiczna =>	Nowe zarządzanie publiczne (Butcher, 1995)
Hierarchia =>	Sieci (Rhodes, 1997)
*Państwo opiekuńcze =>	Państwo wspierające pracę, państwo pracy (Golinowska, 2003)
*Pasywna polityka społeczna =>	Aktywna polityka społeczna (Rymsza, 2003)
*Państwo opiekuńcze =>	Wielosektorowa polityka społeczna (Grewiński, 2009)
*Państwo opiekuńcze =>	Spółczesne państwo pracy (<i>workfare society</i> , Duszczuk, 2009, w raporcie Polska 2030)

Źródło: J. Clarke, w: *Changing Welfare, Changing States: New Directions in Social Policy*, SAGE, 2004, s. 13, tam źródła bibliograficzne.

* uzupełnienia R.S. Źródła uzupełnień: J.J. Rodger, *From a Welfare State to a Welfare Society: The Changing Context of Social Policy in a Postmodern Era*, Palgrave MacMillan, 2000; A. Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity press, 1998, s. 117 (w kontekście społeczeństwa opiekuńczego); G.F. Schuppert, *Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat: Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen*, w: K. König, A. Betz red., *Privatisierung und staatliche Regulierung*, Nomos, 1997, S. von Bandemer, J. Hilbert *Vom expandierenden zum aktivierenden Staat*, w: B. Blanke et al. red. *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen, 1998; P. Cerny, *Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization, Government and Opposition*, vol. 32, nr 2, 1997; S. Golinowska, *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, w: B. Balcerzak-Paradowska, *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, IPISS, Warszawa 2003; M. Rymsza, *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza red., *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003; M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Elipsa, 2009.

Czym to, co nowe miałyby się różnić od tego, co stare zobaczmy na przykładzie propozycji Stanisławy Golinowskiej. W tabeli 2 zestawilem cechy przypisywane przez tę autorkę nowemu państwu opiekuńczemu i dodałem wynikające stąd cechy starej polityki społecznej.

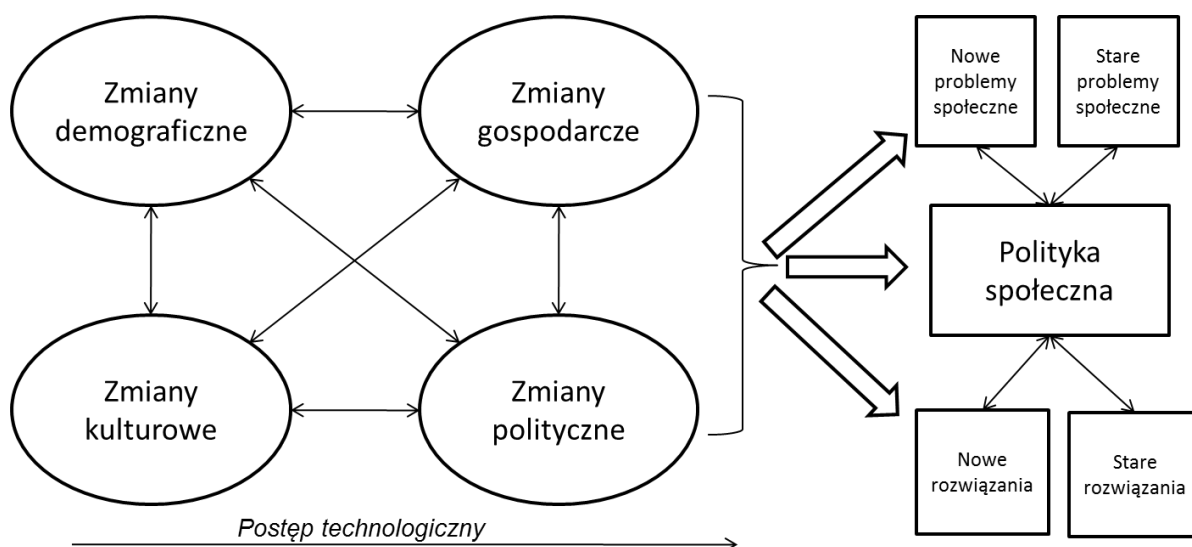
Tabela 2. Nowe państwo opiekuńcze a domniemane cechy starego

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

Źródło: opracowanie własne, źródło dla pierwszej kolumny S. Golinowska, Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego, *Polityka Społeczna*, nr 11-12, 2005.

Najpopularniejszy dyskurs uzasadniający tę retorykę polega na wymienianiu rozmaitych „nowych wyzwań”, którym stare instytucje nie są w stanie sprostać i muszą być w związku z tym radykalnie zreformowane⁶. Wyzwania mogą być interpretowane jako problemy, które muszą być rozwiązane lub zneutralizowane, gdyż w innym razie wydarzy się katastrofa, co jest zwykle rozumiane tak, że na coś zabraknie pieniędzy publicznych, np. na emerytury, albo na opiekę nad ludźmi starszymi. Oczywiście możliwe są też inne wersje katastrofy, np. dezintegracja społeczeństwa, upadek cywilizacji. W uproszczeniu zasadnicze wątki tego dyskursu zostały pokazane na schemacie 1.

Schemat 1. Współczesne wyzwania

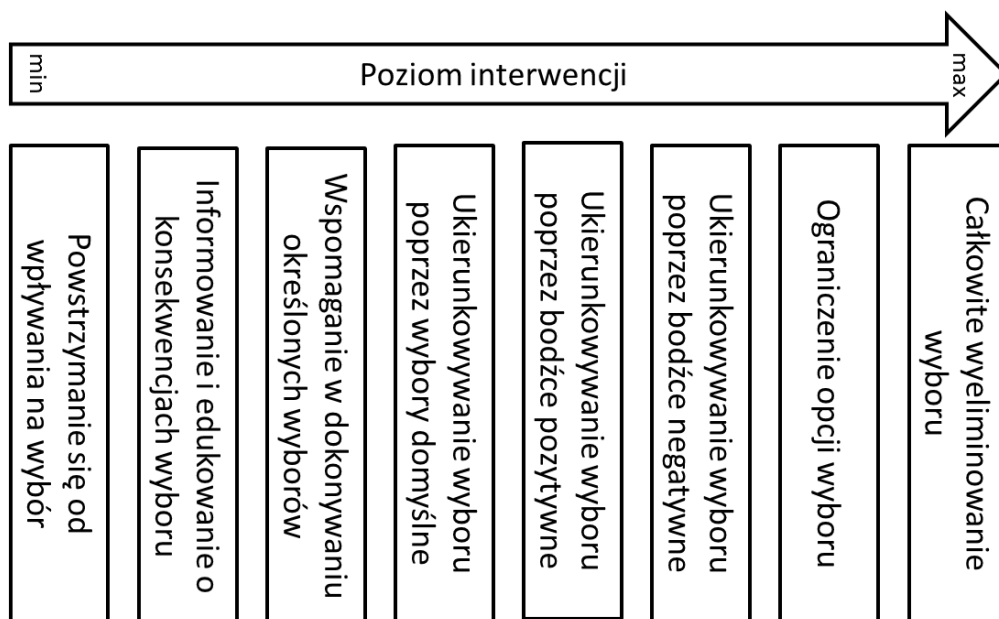


Źródło: opracowanie własne

Komentarzy współczesności mają dużą swobodę w definiowaniu sensu przemian, np. twierdzą, że stajemy się społeczeństwami ryzyka, albo społeczeństwami sieciowymi, a także tego, co stanowi obecnie najważniejszy problem, na który powinna odpowiedzieć polityka społeczna. O ile nie zatrzymają się na kreśleniu diagnoz, wskazują też na możliwe rozwiązania, które na ogół wpisują się w którąś z tradycyjnych kolein: więcej rynku i wolności albo więcej państwa i sterowania ludzkimi wyborami. Szukanie „dobrych praktyk” i nawoływanie do ich naśladownictwa odpowiada zaś innowacjom w zakresie sterowania (jest to odmiana stanowiska pro-regulacyjnego). Różne rodzaje i skale interwencji państwa w ludzkie wybory przedstawia schemat nr 2.

Schemat 2. Skala interwencji

⁶ Przykład takiego podejścia zob. P. Sałustowicz, Współczesne wyzwania pod adresem polityki społecznej, *Polityka Społeczna*, nr 10, 2006; S. Golinowska, Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego, *Polityka Społeczna*, nr 11-12, 2005.



Źródło: *Public health: ethical issues*, Nuffield Council on Bioethics, listopad 2007, s. xix.

Dla tych, którzy optymistycznie wierzą w to, że dobrze poinformowani ludzie dokonują wyborów dobrych dla siebie i dla społeczeństwa pozostaje najwyżej polityka informowania. Z kolei ci, którzy uważają, że ludzie na ogół wybierają źle dla siebie i/lub dla społeczeństwa, będą popierać polityki ograniczania lub eliminowania wyboru. Najnowszy trend to większy nacisk na ukierunkowywanie wyboru poprzez tworzenie opcji domyślnych, np. zamiast dawać ludziom przyjmowanym do pracy wybór, czy chcą się zapisać do zakładowego programu emerytalnego, czy tego nie chcą, automatycznie ich zapisujemy, informując jednocześnie, że mogą w każdej chwili z programu wystąpić⁷.

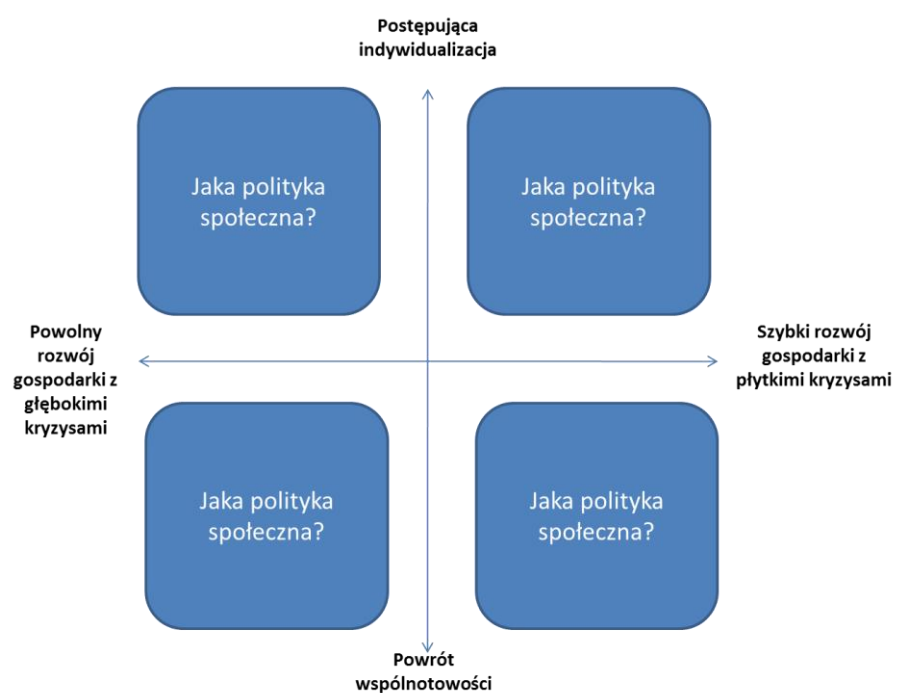
Niezależnie od tego, czy taka polityka paternalistycznego libertarianizmu będzie zdobywała coraz większą popularność, zastępując ubezpieczenie społeczne oparte na eliminowaniu wyboru, możemy spróbować nakreślić podstawy myślenia o przyszłości polityki społecznej. Proponuję w tym celu rozważanie następujących dylematów i wątków przewodnich.

- Powolny wzrost gospodarczy z głębokimi kryzysami – szybki wzrost gospodarczy z płytkimi kryzysami.
- Postępująca indywidualizacja – powrót wspólnotowości.
- Sprawiedliwość – efektywność.
- Bezpieczeństwo – elastyczność.

Ich zestawienia wraz z polami możliwych kierunków rozwoju polityki społecznej zostały przedstawione na schematach 3 i 4.

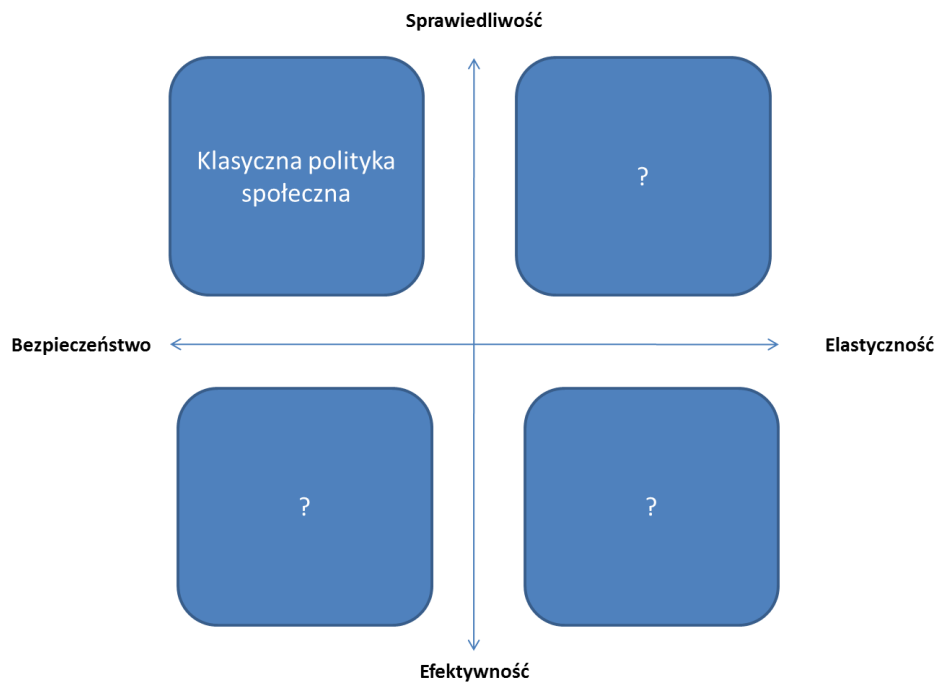
⁷ Główni zwolennicy tego podejścia to Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein, *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*, Yale University Press, 2008. Zob. też: D. Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

Schemat 3. Wzrost gospodarczy i kryzysy oraz styl życia a przyszłość polityki społecznej



Źródło: opracowanie własne

Schemat 4. Główne wartości a przyszła polityka społeczna



Źródło: opracowanie własne

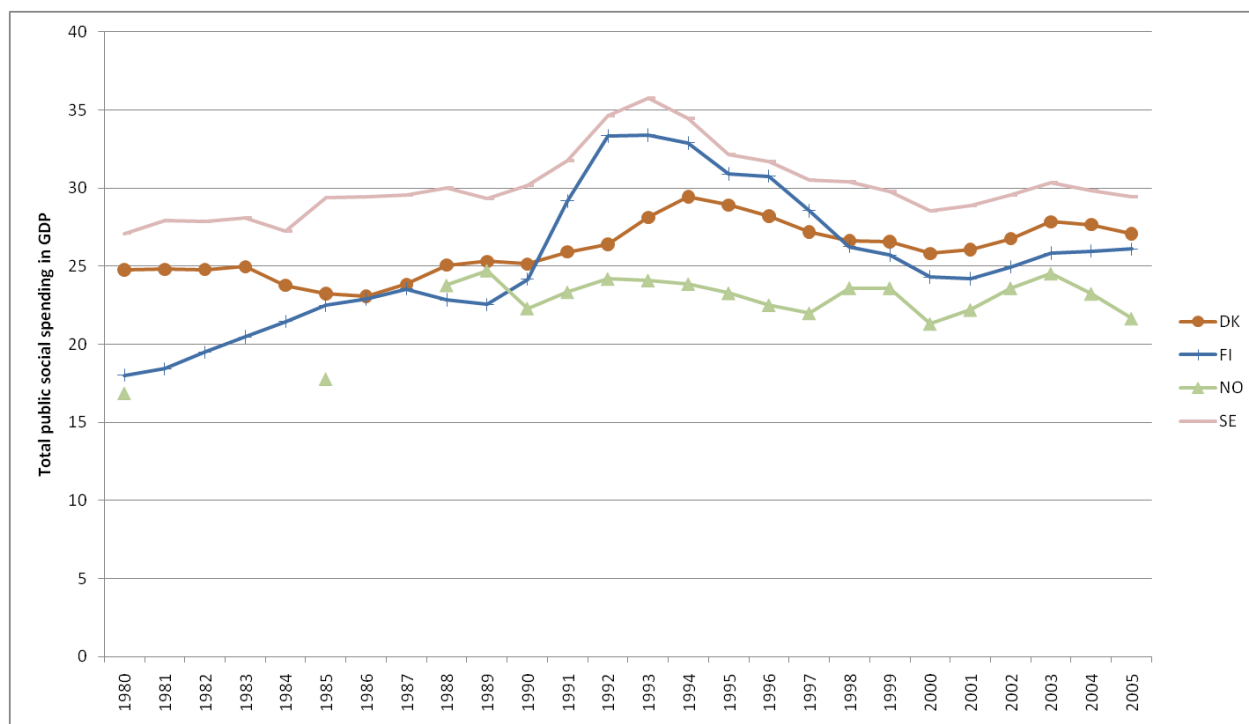
Z powyższych przykładowych zestawień wynika, że myślenie o przyszłości można umieszczać w różnych ramach. Ich konstrukcja powinna być przekonująca, ale żeby taką była musi powtarzać argumenty, które od lat 80. pojawiają się w dyskusji o *welfare state*⁸.

Na koniec kilka słów o tym, w jakim kierunku zmierza Polska. W polityce społecznej umacniać się będą trendy aktywizacyjno-prorodzinne (dyskursywnie i faktycznie) pod przemożnym wpływem argumentacji katastroficznej odwołującej się do problemów demograficznych. Nie znaczy to, że tradycyjne bezpieczeństwo socjalne i opieka zejdą na dalszy plan. Rozwiązanie czy złagodzenie napięć między „nowoczesnymi” kierunkami (aktywizacja wchodząca w konflikt z prorodzinnością), oraz między nimi a tradycyjną polityką społeczną (np. zapewnienie minimum edukacji, zdrowia, bezpieczeństwa socjalnego, pomocy i opieki wobec aktywizacji i prorodzinności) to będzie zadanie dla przyszłych polityków społecznych. Dodajmy, zadanie, na które jako społeczeństwo będziemy wydawać coraz więcej środków publicznych i prywatnych, ale główne spory będą toczyły się o strukturę dziedziczną i demograficzną tych wydatków.

⁸ Więcej na ten temat R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, IFiS PAN, 2008.

Załącznik 1. Czy widać kryzys w wysiłku *welfare state* mierzonym udziałem wydatków na cele socjalne w PKB?⁹

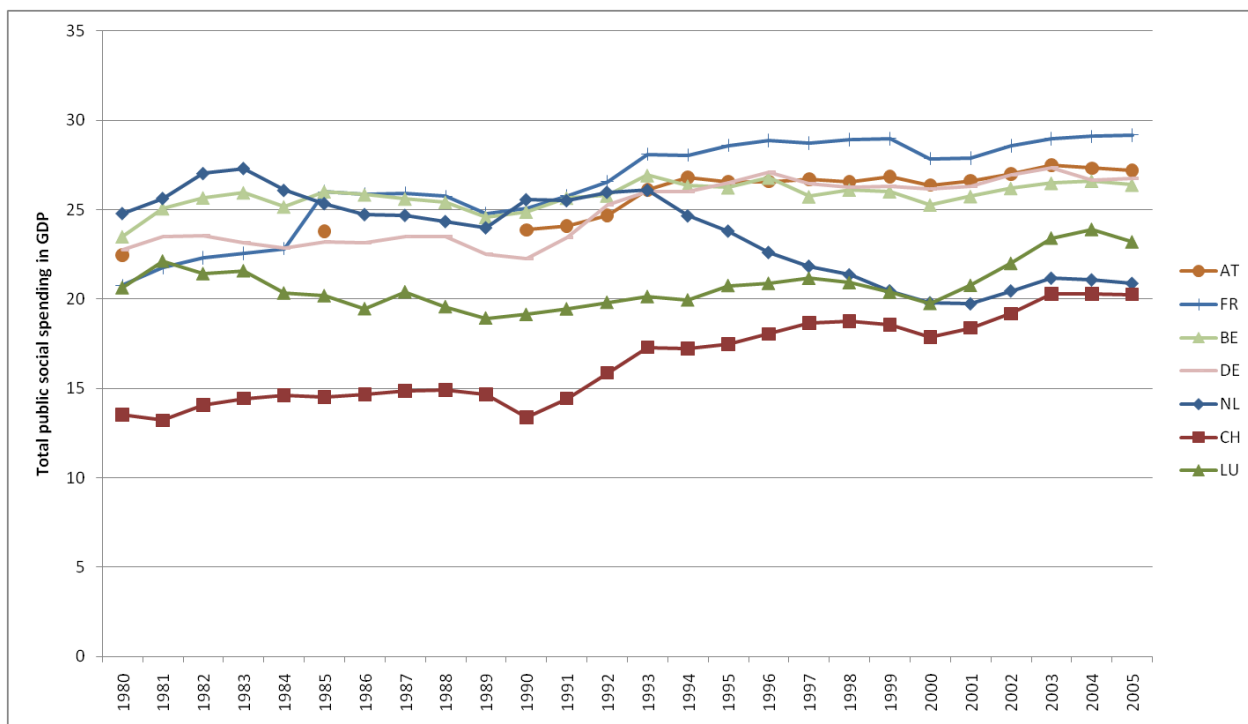
Wykres 1. Wydatki społeczne w PKB – Skandynawia



Źródło: dane SOCX database, OECD, wykres opracowanie własne

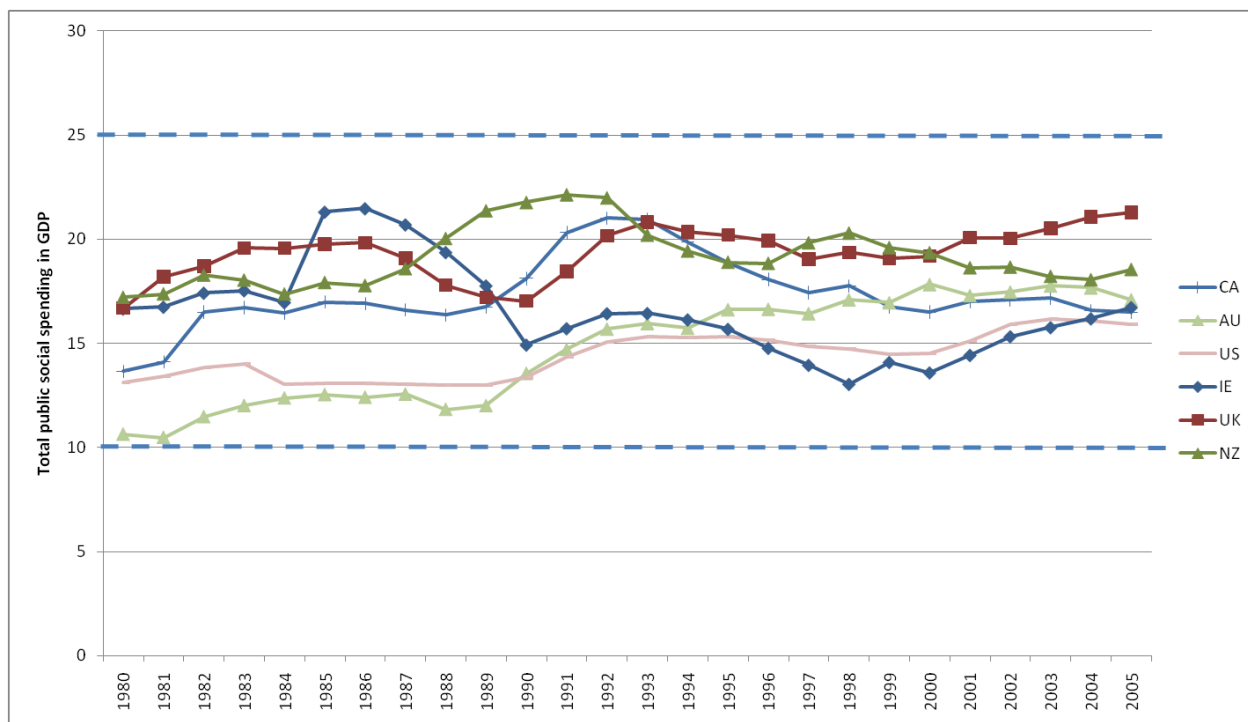
Wykres 2. Wydatki społeczne w PKB – kontynent

⁹ Nowsze dane i bardziej zaawansowana metodologia, ale bez zmiany wniosków, patrz: Willem Adema, Pauline Fron, Maxime Ladaique, *Is the European Welfare State Really More Expensive?* OECD Social, Employment and Migration Working Papers, nr 124, OECD Publishing, 2011.



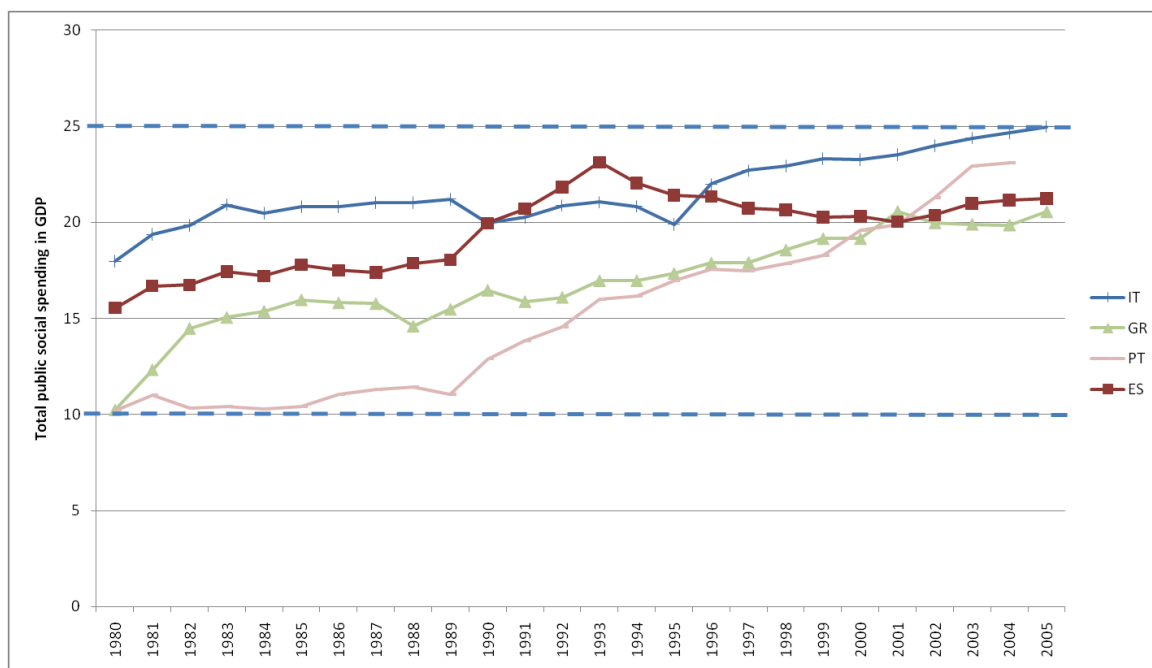
Źródło: dane SOCX database, OECD, wykres opracowanie własne

Wykres 3. Wydatki społeczne w PKB – kraje anglosaskie



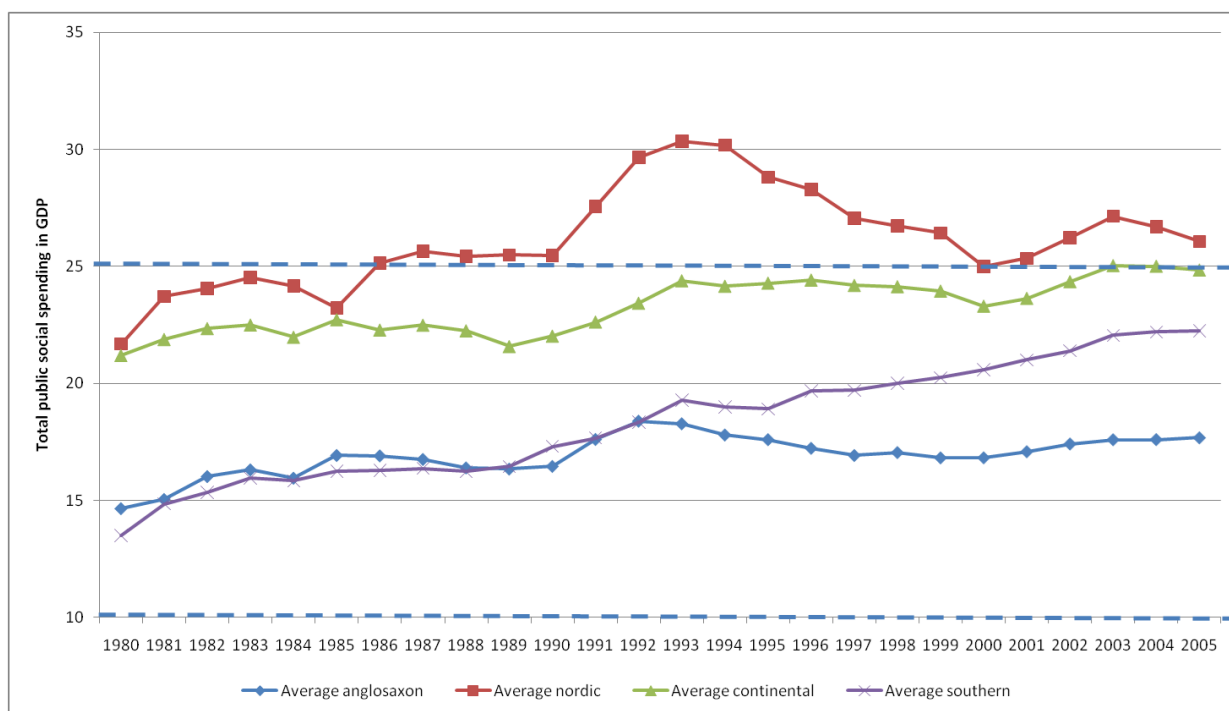
Źródło: dane SOCX database, OECD, wykres opracowanie własne

Wykres 4. Wydatki społeczne w PKB – kraje południowo-europejskie

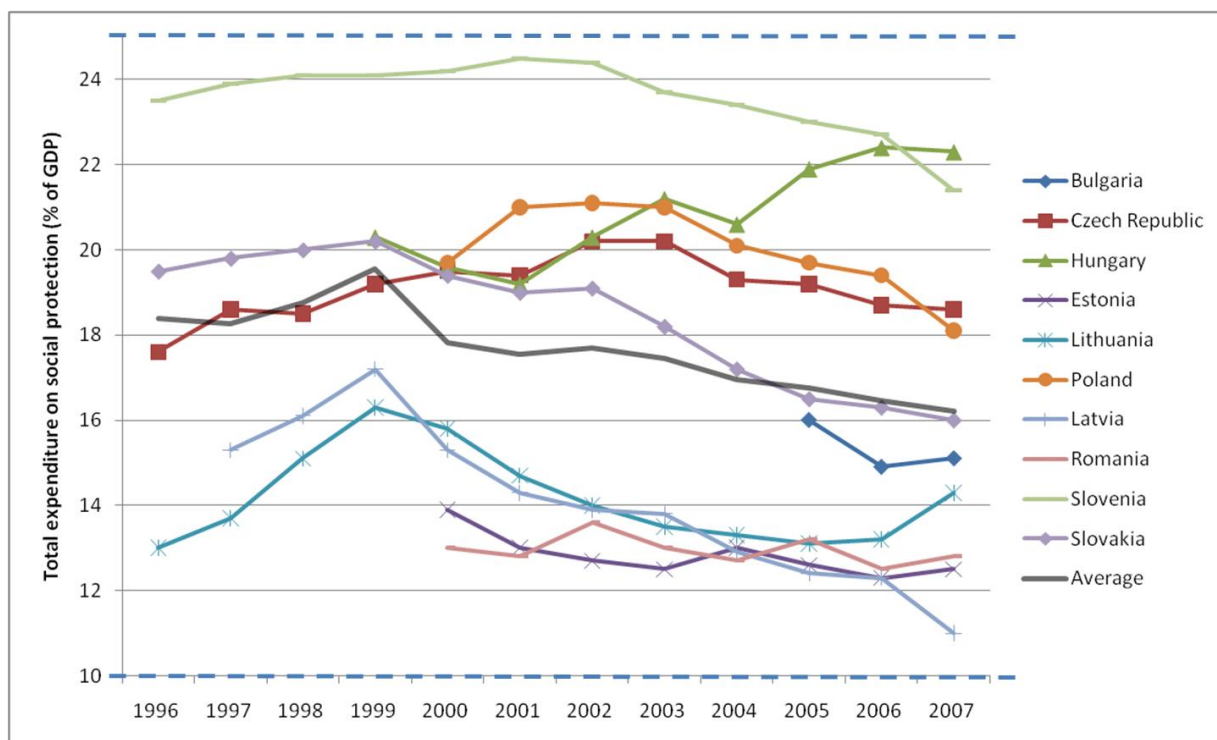


Źródło: dane SOCX database, OECD, wykres opracowanie własne

Wykres 5. Porównanie średnich wydatków społecznych w PKB dla czterech grup krajów



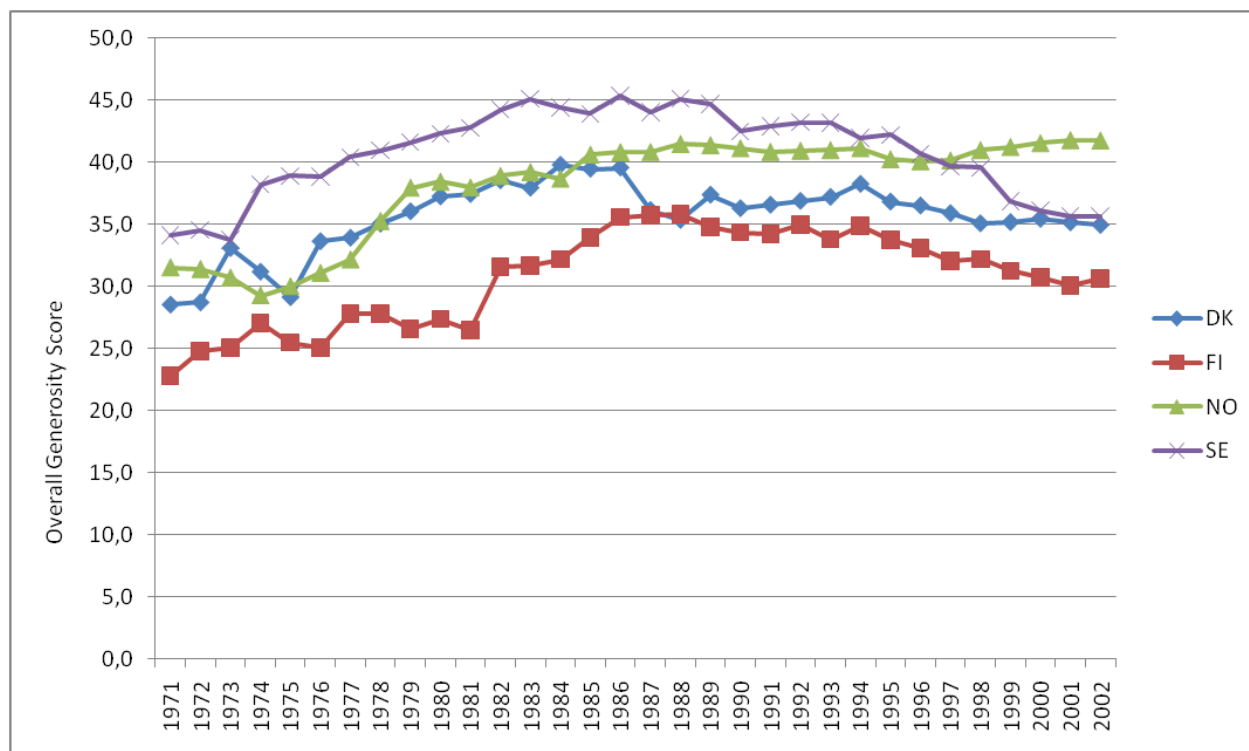
Wykres 6. Wydatki społeczne w PKB – kraje postkomunistyczne



Źródło: dane Eurostat, wykres – opracowanie własne

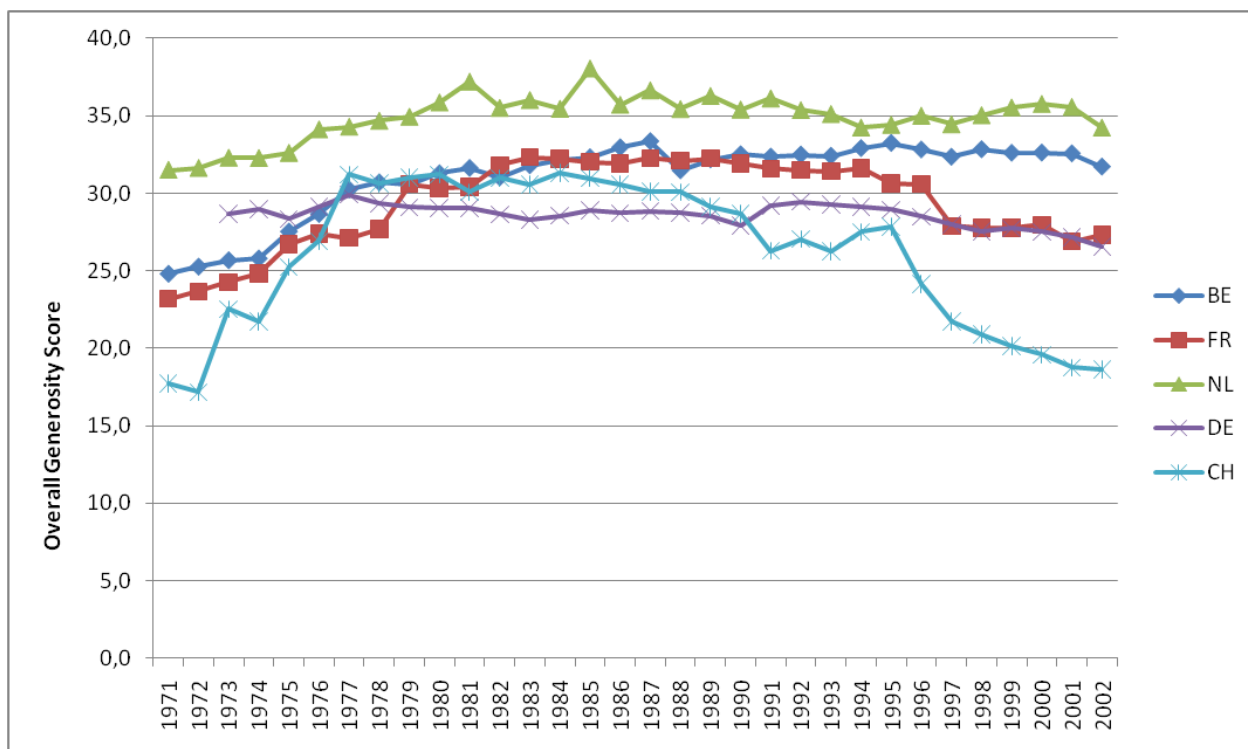
Załącznik nr 2. Czy doszło do ograniczenia hojności *welfare state*?

Wykres 1. Hojność świadczeń socjalnych (zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki chorobowe i emerytury) w krajach skandynawskich



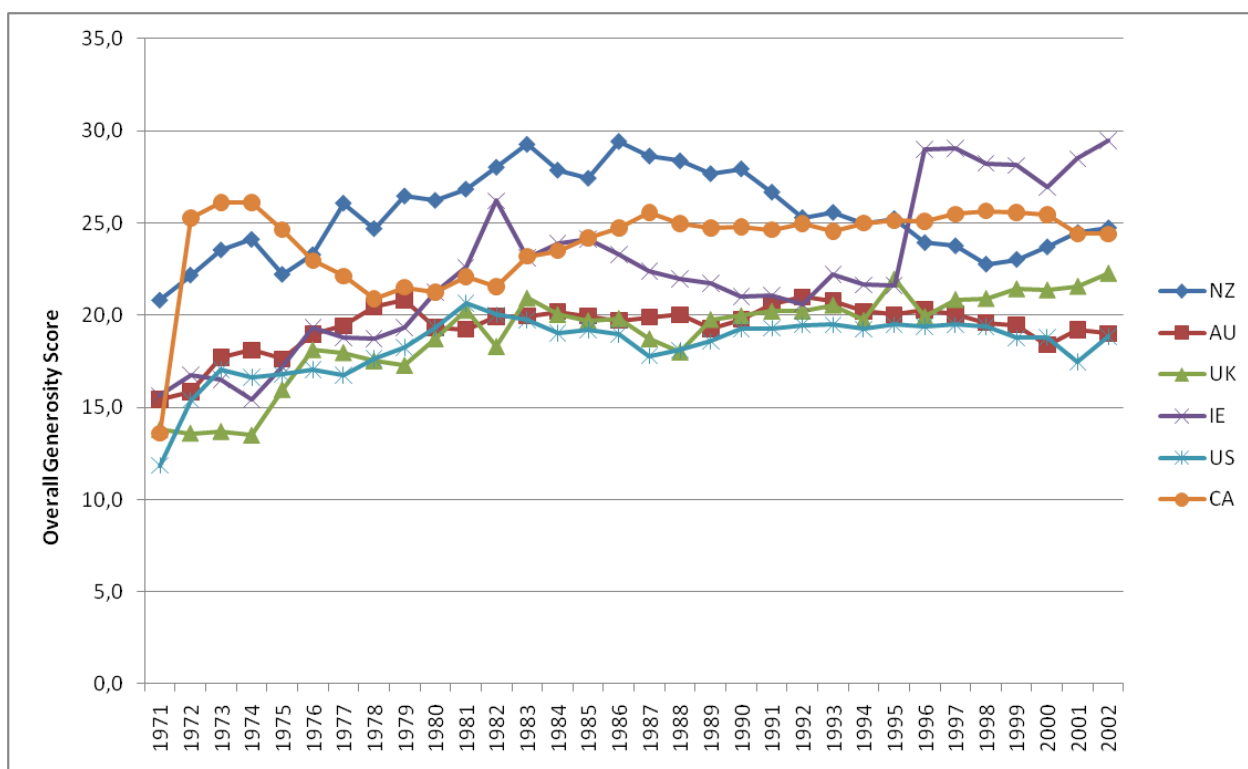
Źródło: ogólny indeks hojności świadczeń - L. Scruggs, wykres - opracowanie własne

Wykres 2. Hojność świadczeń socjalnych (zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki chorobowe i emerytury) w krajach kontynentalnych



Źródło: ogólny indeks hojności świadczeń - L. Scruggs, wykres - opracowanie własne

Wykres 3. Hojność świadczeń socjalnych (zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki chorobowe i emerytury) w krajach anglosaskich



Źródło: ogólny indeks hojności świadczeń - L. Scruggs, wykres - opracowanie własne