

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski
www.ips.uw.edu.pl
r.szarfenberg@uw.edu.pl

Czy i kiedy kryzys gospodarczy i wzrost nierówności dochodów są dobre dla ubogich?

(wersja 1.0, 09.03.09)

Wprowadzenie

Pierwsza część tytułowego pytania wydaje się mieć jednoznacznie negatywną odpowiedź. Jak w ogóle spadek poziomu aktywności gospodarczej może być dla kogokolwiek dobry? Z logicznego punktu widzenia nie jest to jednak oczywiste, gdyż zmniejszenie łącznej zamożności może się różnie rozkładać w społeczeństwie. Poza tym może być to dobre dla środowiska. Pytanie o wpływ nierówności na sytuację ubogich również nie ma logicznie oczywistych odpowiedzi, gdyż ubóstwo (dochodowe) to tylko dolna część pełnego rozkładu dochodu w społeczeństwie odcięta umowną granicą ubóstwa.

Nie jest też jasna zależność między kryzysem gospodarczym a nierównościami. Dotąd wiemy, że wzrostowi gospodarczemu w dobie globalizacji i regionalizacji towarzyszyło zwiększanie nierówności. Czy więc kryzys doprowadzi do ich zmniejszenia? A jeżeli tak, jak to wpłynie na poziom ubóstwa?

Załóżmy, że polityka społeczna jest dobra dla ubogich, np. ze względu na swoje redystrybucyjne właściwości, a główne impulsy do jej bardziej dynamicznego rozwoju mają miejsce w czasach kryzysu. Poprzez to, że stwarza on szansę na radykalne reformy polityki społecznej powinien być też w dłuższym czasie korzystny dla tych, którzy doświadczają ubóstwa. Czy jest to przekonujące rozumowanie?

Na te i inne pytania postaram się odpowiedzieć w poniższym artykule.

Wzrost gospodarczy a ubóstwo i nierówności

W 2001 roku ukazał się raport Davida Dollara i Aarta Kraaya, ekspertów Banku Światowego, pod charakterystycznym tytułem „Wzrost gospodarczy jest dobry dla ubogich” (2001). Streszczenie rozpoczyna następujące zdanie: „Gdy wzrastają średnie dochody, rosną też proporcjonalnie średnie dochody najbiedniejszej jednej piątej społeczeństwa”; a nieco dalej mamy stwierdzenie, że „Istnieją słabe dowody na to, że stabilizacja po okresie wysokiej inflacji oraz zmniejszenie całkowitego rozmiaru państwa nie tylko zwiększają wzrost, ale również udział w dochodach najbiedniejszej jednej piątej społeczeństwa”. Z perspektywy tej książki interesującym wnioskiem było też, że „Związek między wzrostem gospodarczym a ubóstwem nie różni się, gdy porównujemy negatywny wzrost (kryzysy) z okresami zwykłego wzrostu” (s. 32). Oznacza to, że przy spadku dochodu średniego w całej populacji proporcjonalnie też spadają dochody najbiedniejszej jednej piątej. Były to wnioski z analizy danych z czterech końcowych dekad XX wieku i 92 krajów. Jeden z wykresów pokazywał bardzo silną korelację (1 do 1) między średnimi dochodami w całej populacji a średnimi dochodami najbiedniejszych 20% społeczeństwa na skalach logarymicznych. Dodatkowo autorzy twierdzili, że „Wzrost dochodów ubogich nie wydaje się systematycznie odpowiadać na uważane za korzystne dla ubogich instytucje, takie jak demokracja formalna czy publiczne wydatki na zdrowie i edukację” (s. 32).

Wyniki Dollara i Kraaya wywołały kontrowersje i podjęto próby ich weryfikacji.¹ Chyba najbrutalniej potraktował je David Gordon, znany specjalista z Townsend Centre for International Poverty Research na Uniwersytecie Bristolskim (2005). Zamiast zbioru 418 rzeczywistych danych wygenerował tyle samo liczb przypadkowych, a następnie pokazał ten zbiór na zwykłych osiach oraz na osiach ze skalami logarytmicznymi (deklarując, że używał tej samej metodologii co Dollar i Kraay). O ile na pierwszym wykresie widać całkowity brak związku między danymi, to po logarytmowaniu mamy już wyraźną dodatnią korelację, co Gordon kwituje stwierdzeniem: „Najwidoczniej przypadkowe liczby są również dobre dla ubogich” (s. 19). Kończy zaś sugestią, że Bank Światowy i IMF miałyby lepsze wyniki w ograniczaniu ubóstwa, gdyby wymagały od wspomaganych krajów dostosowania systemów zabezpieczenia społecznego do Konwencji nr 102 MOP o minimalnych normach w tym zakresie z 1952 r.

Poza innymi, może bardziej przekonującymi krytykami (Weisbrot i in., 2001), pojawiła się też próba zweryfikowania twierdzeń Dollara i Kraaya na tych samych danych i przy ich własnych założeniach, ale z dość oczywistymi poprawkami. W szczególności przedmiotem weryfikacji była teza, że wzrost gospodarczy był neutralny w stosunku do rozkładu dochodów, tzn. zmiany średniego dochodu w populacji do zmian średniego dochodu ubogich były jak 1 do 1. Ponownej analizy z poprawkami dokonał Richard Ashley dochodząc do następującego wniosku: „Wyniki wydają się potwierdzać, że najbiedniejsze 20% społeczeństwa prawdopodobnie nie uzyskuje proporcjonalnego udziału we wzroście, ale w czasie spadku dochodu realnego to właśnie najbiedniejsi tracą najwięcej” (2007, s. 14). Inaczej mówiąc, gdy mamy do czynienia ze wzrostem gospodarczym, nieco bardziej korzystają na tym niebiedni, ale w czasie kryzysu o wiele bardziej tracą biedni niż niebiedni. Ashley postulował dalsze badania nad tą hipotezą, ze względu na ograniczenia w danych i metodologii Dollara i Kraaya (ten drugi odpowiedział na krytykę zawartą we wcześniejszej wersji artykułu Ashleya, Kraay, 2006).

Można uznać, że wyzwanie to podjęli Hyun H. Son i Nanak Kakwani (2008). Zdefiniowali oni wzrost, który sprzyja ubogim (*pro-poor*) jako taki, z którego proporcjonalnie większe korzyści czerpią ubodzy niż nieubodzy oraz negatywny wzrost (czyli recesja, kryzys) sprzyjający ubogim, jeżeli ich straty są proporcjonalnie mniejsze niż straty nieubogich. Ilościową analizę umożliwiła konstrukcja indeksu mierzącego wzrost sprzyjający ubogim oraz wykorzystanie baz danych Banku Światowego (80 krajów, 237 okresów dodatniego lub ujemnego wzrostu w latach 1984-2001). Przynajmniej część wyników, które otrzymali w ten sposób przedstawia tabela.

Tabela 1. Wzrost gospodarczy sprzyjający i niesprzyjający ubogim

| | Dodatni wzrost | Ujemny wzrost | Wszystkie okresy |
|-------------------------|----------------|---------------|------------------|
| Sprzyjający ubogim | 55 (23,2%) | 53 (22,4%) | 108 (45,6%) |
| Niesprzyjający ubogim | 76 (32,1%) | 53 (22,4%) | 129 (54,4%) |
| Wszystkie okresy wzrost | 131 (55,3%) | 106 (44,7%) | 237 (100%) |

Źródło: H. H. Son i N. Kakwani (2008, s. 1051)

Z tabeli wynikają dość interesujące wnioski, które wydają się całkowicie sprzeczne z twierdzeniem Dollara i Kraaya. Po pierwsze, więcej było okresów dodatniego wzrostu gospodarczego niesprzyjającego ubogim niż sprzyjającego im. Oznacza to, że w 32,1%

¹ W Polsce wyniki ich analiz znane są m.in. w środowisku skupionym wokół prof. Leszka Balcerowicza, zob. A. Rzońca (2007), A. Kurowska (2008).

okresów dodatniego wzrostu bardziej korzystali na nim nieubodzy niż ubodzy lub ich korzyści były równe. Po drugie, tyle samo okresów ujemnego wzrostu sprzyjało ubogim, co im nie sprzyjało. Jest to z kolei sprzeczne z wnioskami Ashleya, które zostałyby potwierdzone, gdyby większość okresów ujemnego wzrostu miała charakter niesprzyjający ubogim.

Zasadnicza kontrowersja związana podejściem Sona i Kakwaniego wiąże się z definicją wzrostu sprzyjającego ubogim. Za alternatywnym rozwiązaniem opowiada się Martin Ravallion, proponując, aby za wzrost sprzyjający ubogim uznać taki, w wyniku którego korzyści odnoszą ubodzy bez względu na to, co dzieje się z sytuacją nieubogich (2004). Przyznaje on przy tym, że zarówno wzrost, jak i ograniczenie nierówności przyczyniają się do zmniejszania ubóstwa. Nie sądzi też, abyśmy musieli wybierać którąś z wynikających stąd strategii, zakładając, że da się pogodzić działania na rzecz wzrostu z działaniami ograniczającymi nierówności: „Sprzeczność między tym co dobre dla wzrostu a tym co dobre dla równości (*distribution*) może występować, ale nie należy zakładać, że zdarza się to zawsze” (tamże).

Na ograniczenia obu podejść zwraca uwagę Siddiq Osmani (2005). Koncepcja Kakwaniego jest problematyczna bo w ogóle nie przywiązuje wagi do absolutnej redukcji ubóstwa (liczy się tylko stosunek korzyści lub strat ubodzy-nieubodzy), z kolei Ravalliona podejście wydaje się zbyt minimalistyczne, nawet jeżeli ubodzy zyskają 0,1% udziału we wzroście, a nieubodzy 99,9% będziemy musieli uznać, że mamy do czynienia z wzrostem sprzyjającym ubogim.

Polityka społeczna na czas kryzysu

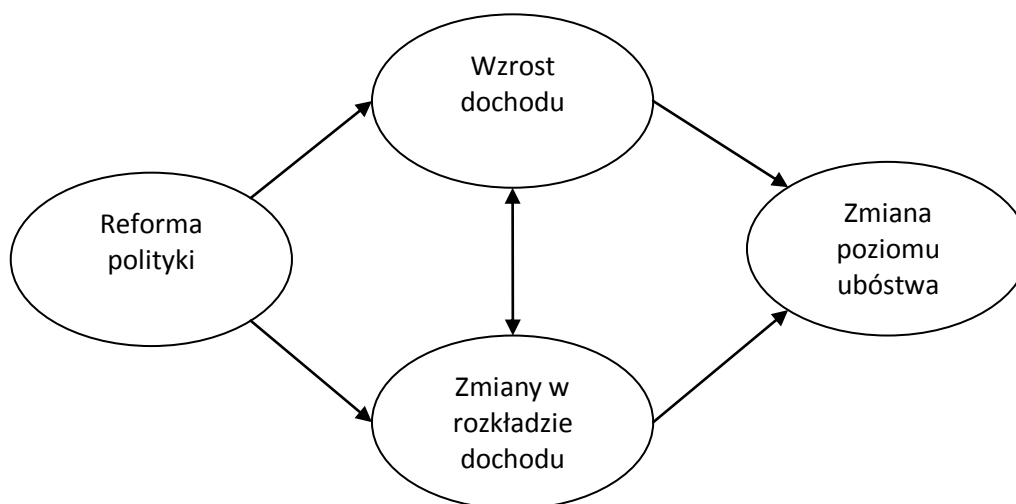
Jakie jest znaczenie polityki społecznej w całej tej dyskusji? Przyjmując standardowe rozumowanie, że jest ona kulą u nogi wzrostu ze względu na swoje redystrybucyjne właściwości (patrz jednak dalej), byłaby może jednym z czynników, które są dobre dla równości. W przypadku kryzysu przyczyniać się powinna do zmniejszania strat najbiedniejszych, co przy większych stratach niebiednych prowadzi do zwiększania równości.² Mniej standardowe ujęcia przypisują niektórym jej wersjom (aktywna polityka społeczna, inwestycje w kapitał ludzki, inwestycje społeczne) również dodatni wpływ na wzrost gospodarczy. Podobne wnioski wynikały z teorii Keynesa – rosnące wydatki na zasiłki w czasie kryzysu łagodzić miały spadek popytu, chociaż za mądrzejsze uważał on inwestycje publiczne. Skoro polityka społeczna może być dobra dla równości³ i dobra dla wzrostu powinna być również dobra dla ubogich.

Na schemacie przedstawione zostały możliwe zależności pomiędzy rozważanymi wyżej wzrostem, nierównością i ubóstwem z uwzględnieniem znaczenia polityki.

Schemat 1. Powiązania między reformami polityki a poziomem ubóstwa

² Część najbiedniejszych i przynajmniej część ubogich, ale nie najbiedniejszych może być chroniona przed kryzysem przez te same czynniki, które odpowiadają za ich biedę, np. przy względnej izolacji geograficznej i rynkowej ubogich rolników wpływ kryzysu na ich sytuację może być mniejszy niż w przypadku ubogich robotników i handlarzy żyjących na obszarach zurbanizowanych (Ravallion, 2008, s. 3-4).

³ W komparatyście międzynarodowej nierówności mierzone są z pomocą współczynnika Giniego. Nie jest on jednak w stanie pokazać wyraźnej polaryzacji w społeczeństwie. Od lat 90. Pojawiło się już wiele koncepcji jej pomiaru oraz interpretacji, zob. m.in. S. M. Kot (2008), M. Vandemoortele (2009).



Źródło: J. Humberto Lopez (2004), s. 3

Podsumowanie kilku analiz empirycznych na temat wpływu niektórych zmiennych związanych z polityką przedstawione zostały w tabeli.

Tabela 2. Wpływ polityki na równość w świetle 7 analiz z lat 2000-2004

| Polityka | Wpływ dodatni | Wpływ ujemny | Brak wpływu |
|----------------------------------|---------------|--------------|-------------|
| Lepsza edukacja | 5 | | |
| Mniejsza inflacja | 4 | | |
| Lepsza praworządność | 2 | | 1 |
| Lepsza infrastruktura | 2 | | |
| Więcej handlu | 1 | 3 | 2 |
| Większa kapitalizacja gospodarki | 1 | 3 | 1 |
| Mniejsze wydatki rządu | 1 | 2 | 1 |

Źródło: Lopez (2004), s. 20

Na podstawie przeglądu pokazanego w tabeli oraz zestawienia badań nad związkami między wzrostem gospodarczym i nierównością Lopez postawił znaki zapytania pomiędzy reformami polityki i zmianami w rozkładzie dochodu oraz między tymi drugimi i wzrostem gospodarczym. Znaków zapytania nie było między reformami a wzrostem i nim a zmianami ubóstwa, związek dwóch ostatnich ukazany został jako silniejszy od innych.

Wizja polityki społecznej, którą ukazuje się głównie w kontekście zadania zmniejszania ubóstwa może wydawać się mało przystająca do realiów krajów bogatych z rozwiniętymi systemami zabezpieczania społecznego, w tym może i Polski. W szczególności dyskurs z akcentowaniem problemów spójności społecznej i wykluczenia oraz znaczenia pracy wydaje się przysłać w UE bardziej tradycyjne sposoby myślenia skoncentrowane na rozumianych głównie dochodowo biedzie i ubóstwie oraz zabezpieczeniu społecznym. Przytoczone wyżej podejścia powstawały w dyskusji o sytuacji krajów rozwijających się, co po części tłumaczy uznawanie zmian ubóstwa za zmienną zależną zarówno w sensie jej wyjaśniania, jak i świadomego na nią oddziaływania poprzez interwencję.

Nie znaczy to jednak, że i w tym kontekście nie podkreśla się znaczenia pracy: „Wzrasta poparcie dla tezy, że godne i produktywne zatrudnienie jest zasadniczą drogą do ograniczania ubóstwa”, a dla zapewnienia takiego zatrudnienia konieczne jest skoncentrowanie uwagi na ubogich, którzy pracują w sektorze nieformalnym (Chen, 2008, s. 6). Dla brazylijskich ubogich główną drogą wyjścia z biedy była właśnie praca niesformalizowana: „Najbardziej interesujące było to, że formalne zatrudnienie uwolniło od ubóstwa tylko 13% bezrobotnych, podczas gdy praca nieformalna odpowiadała za to samo dla 34% tej grupy” (Ribas, Machado, 2008, s. 11). Nie zmieniało to jednak faktu, że zatrudnienie formalne najlepiej chroniło przed ubóstwem, ale dostęp do niego dla grup o słabszej pozycji na rynku pracy jest ograniczony.

Czy jest sens w rozważaniu czynnika zatrudnienia na schemacie powyższym, a jeżeli tak, gdzie go należałoby umieścić? Zjawisko bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego (obok liczby zatrudnionych na poziom zamożności wpływa też wydajność pracy) sprawia, że bardziej uzasadniona wydaje się odpowiedź pozytywna na pierwsze pytanie. Sam dodatni wzrost gospodarczy nie gwarantuje jeszcze wzrostu zatrudnienia, więc dynamika tego ostatniego może być uznana za kolejną zmienną pośredniczącą między reformami polityki a zmianami ubóstwa.

W przypadku kryzysu najwięcej obaw wiąże się ze wzrostem bezrobocia, gdyby jednak to nie następowało nie byłoby się może czym przejmować. Zapewnienie, żeby negatywny wzrost był neutralny wobec poziomu zatrudnienia wydaje się możliwe jednak tylko z pomocą rekompensowania spadku zatrudnienia w sektorze prywatnym nastawionym na zysk jego wzrostem w sektorze publicznym (i ewentualnie społecznym, gospodarka społeczna). Problem tylko jak to zrobić po reformach zmniejszających znaczenie tego sektora (zlecenie zadań publicznych organizacjom prywatnym) oraz skąd wziąć na to środki, gdy kurczy się baza podatkowa i nie ma łatwego dostępu do kredytu.

Kryzys sprzyja ponownemu przemyśleniu hipotez uznawanych za wiarygodne przez takich polskich ekonomistów, jak prof. Leszek Balcerowicz i Andrzej Rzońca. Martin Ravallion skłania do odrzucenia trzech tego rodzaju twierdzeń: o nieuchronnej sprzeczności między równością a efektywnością, między ubezpieczeniem a efektywnością oraz między efektami polityki w krótkim i w długim okresie (2008, s. 5-7). Pierwszy podważa on za pomocą rozważań o tym, że ze względu na problemy z kredytem rynkowym oraz większe ograniczenia finansowe transfery do ubogich mają wyraźnie proefektywnościowy charakter zarówno w krótkim, jak i w długim okresie. Kwestia nadmiaru ubezpieczenia i w związku z tym bodźców do mniejszej ostrożności nie dotyczy ubogich, ale instytucji finansowych. Rynek ubezpieczeń ma podobne wady, jak rynek kredytu w stosunku do ubogich, co sprawia, że mają oni ograniczone możliwości uruchomienia własnej przedsiębiorczości i trzymają się mniej ryzykownej uprawy roli. Z kolei sposoby dzielenia ryzyka dostępne dla ubogich społeczności mogą się okazać mało skuteczne w obliczu światowego kryzysu.

W przypadku możliwych sprzeczności między krótkim a długim okresem Ravallion uważa, że programy transferów do ubogich mogą być tak zaprojektowane (wybór adresatów, dodatkowe warunki ich otrzymania), że ich kosztem nie będzie zwiększanie ubóstwa w przyszłości. Za przykłady posłużyły transfery kierowane do kobiet, uwarunkowane uczęszczaniem dzieci do szkoły oraz roboty publiczne za niskie płace w ramach lokalnych projektów inicjowanych przez organizacje pozarządowe i poprawiających sytuację w biedniejszych społecznościach. Adresowanie nie jest przez Ravalliona traktowane dogmatycznie i podaje kilka znanych argumentów przeciwko dążeniu do jego zwiększania za wszelką cenę, czyli kosztem poparcia politycznego dla systemów transferowych i zmniejszania liczby odbiorców nawet wśród najbardziej potrzebujących.

Adresowanie w stosunku do powszechnego transferu dla wszystkich ma tę zaletę, że pozawala ograniczyć koszty, ale nie musi być ono doskonałe i nie musi się opierać na

informacjach o dochodach gospodarstw domowych (m.in. adresowanie terytorialne, w oparciu o złe warunki mieszkaniowe). Programy w rodzaju praca za zasiłki (czy odpowiednio niskie płace) mają od dawna znaną właściwość, że przyciągają tych, którzy potrzebują pomocy, więc mamy tu do czynienia z mechanizmem auto-adresowania. Ravallion zdecydowanie nie popiera ogólnych subsydiów do cen tych towarów, które w wydatkach ubogich gospodarstw domowych stanowią istotną pozycję, np. żywność czy opał. Koszty takiej polityki są wysokie, a wpływ na sytuację ubogich raczej umiarkowany. Wszystkie powyższe zalecenia dotyczyły polityki społecznej projektowanej na czas kryzysu z ogólną intencją dostarczenia ubogim prawdziwego, elastycznego i względnie pewnego ubezpieczenia. Ravallion starał się je opierać na wynikach ewaluacji programów uruchamianych podczas kryzysów w Argentynie, Meksyku, Indonezji i innych krajach rozwijających się.

Skupianie uwagi na tym, jaka polityka społeczna jest odpowiednia w krajach biedniejszych w czasie globalnego kryzysu jest uzasadniona założeniem, że jego skutki będą tam bardziej odczuwalne. Analogicznie, jeżeli dochodzi do katastrofy to trzeba koncentrować wysiłki na ratowaniu słabszych zakładając, że ci w lepszej sytuacji sami sobie poradzą. Z wąskiej perspektywy UE lub też tylko krajowej możemy zastanawiać się czy i na ile zalecenia Ravalliona można by dostosować do warunków Polskich. Ogólniej zaś, czy mają one zastosowanie tam, gdzie mamy do czynienia z rozwiniętymi systemami polityki zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego.

Reformy państwa opiekuńczego a kryzys

Od dawna już prowadzone międzynarodowe badania porównawcze doprowadziły do wniosku o istnieniu kilku modeli polityki społecznej wśród krajów rozwiniętych. Im dłuższymi szeregami czasowymi danych dysponujemy, tym większe są możliwości analizy dynamiki takich modeli. Przykładowo, zestawiając dane z czterech dekad, tzn. prowadząc analizę modeli w dziesięcioletnich okresach i porównując jej wyniki ze sobą, może się okazać, że niektóre z krajów zmieniły model. Dodatkowym aspektem sprawy jest możliwość zmian samej klasyfikacji, np. w ostatnim z naszych przykładowych czterech dekad, poza modelami wyróżnionymi w poprzednich może pojawić się konieczność dodania nowego. Ewolucji podlega więc zarówno pozycja modelowa poszczególnych krajów, jak i sama klasyfikacja modeli.

Program badawczy procesu reform dojrzałych *welfare states* zainicjował w latach 90. Paul Pierson (1994). Wyróżnił on trzy różne wymiary restrukturyzacji *welfare state* (2001, s. 419-427): ograniczanie kosztów, „rekomodyfikację” (proces odwrotny do „dekomodyfikacji”, które to pojęcie wprowadził Gosta Esping-Andersen), „rekalibrację” z dwoma podrodzajami. Do tej listy Chris Pierson dodał jeszcze „instytucjonalne przemieszczenie” (2008) za Catherine Trampusch, która analizowała reformy wcześniejszych emerytur w Niemczech (2005). Wszystkie możliwości znajdują się w ramce.

Ramka 1. Rodzaje reform redukujących politykę społeczną w krajach rozwiniętych

- **Ograniczanie kosztów** (cięcia wydatków społecznych)
- **Rekomodyfikacja** (ograniczanie dostępności, zmniejszanie hojności świadczeń)
- **Rekalibracja**
 - **Racjonalizacja** (poprawianie struktury bodźców wobec wyraźnych nadużyć)
 - **Uaktualnienie** (uwzględnianie nowych potrzeb, nowych ryzyk socjalnych, nowych grup zagrożonych)
- **Instytucjonalne przemieszczenie** (przeniesienie odpowiedzialności za dany element polityki społecznej z państwa do systemu stosunków umownych, np. układów zbiorowych)

Dostrzeżenie możliwości zmiany pozycji modelowej połączone z hipotezami o redukcji *welfare state*, sugestiami, że powstaje nowy model w postaci *workfare state* (np. Golinowska, 2003) czy aktywnej polityki społecznej (np. Rymśza, 2003) oraz nową metodologią zbiorów rozmytych doprowadziło do nowych analiz dynamiki modelowej (dynamika przynależności i dynamika klasyfikacji).

Barbara Vis wyróżniła pięć modeli - trzy klasyczne: konserwatywny, socjaldemokratyczny i liberalny oraz dwa nowe: skąpe *workfare state* i hojne *workfare state* (w obu przypadkach chodzi o politykę społeczną z silnymi akcentami aktywizacji do pracy) (2007). Badanie dotyczyło 16 krajów na podstawie danych z roku 1985, 1995 i 2002 z zastosowaniem metody zbiorów rozmytych Ragina. Kraje porównywano pod względem trzech zoperacjonalizowanych cech: aktywizacji, hojności i ochrony (model upraszczający); np. model socjaldemokratyczny miał wysoki poziom w każdym z tych wymiarów, a liberalny - niski, z kolei skąpe *workfare state* miało wysoki poziom w pierwszym wymiarze i niski w pozostałych. Każdy kraj dla każdego z tych punktów w czasie oraz wyróżnionych pięciu modeli otrzymywał wynik z przedziału od 0 do 1 odpowiadający prawdopodobieństwu przynależności do danego modelu, krytyczną wartością było 0,5. W takim ujęciu można uchwycić trzy rodzaje zmian: 1) w ramach modelu (zmniejszenie lub zwiększenie prawdopodobieństwa przynależności do niego bez zmiany modelu); 2) między modelami klasycznymi (np. z modelu socjaldemokratycznego do konserwatywnego) albo nowymi; 3) między modelami typu *welfare* a modelami typu *workfare* (zmiana radykalna).

Gdyby ktoś utrzymywał, że w świecie zachodnim polityka społeczna między latami 1985 a 2002 zmieniła się radykalnie w kierunku od *welfare state* do skąpego *workfare state*, to moglibyśmy uznać na podstawie analizy Vis, że się myli, gdyż tylko przypadek Irlandii na szesnaście uwzględnionych potwierdzałby tę hipotezę (model liberalny *welfare state* w 1985 i w 1995, a skąpe *workfare state* w 2002). Między 1985 r. a 2002 r. radykalne zmiany międzymodelowe reprezentowały jeszcze Nowa Zelandia (od skąpego *workfare state* w 1985 do liberalnego *welfare state* w 1995 i 2002 r.) oraz Dania (od mieszanki modelowej socjaldemokratyczno-konserwatywnej *welfare state* w 1985 do hojnego *workfare state* w 1995 i 2002 r.). Jeżeli hipoteza dotyczyłaby tylko przejścia od *welfare state* do *workfare state* to potwierdzają je tylko dwa przypadki na szesnaście, natomiast jeden jej przeczy (Nowa Zelandia⁴). Szwajcaria we wszystkich latach została zaliczona do modelu hojnego *workfare state*.

Dwaj inni autorzy John Hudson i Stefan Kuehner przeprowadzili podobną analizę danych z 23 krajów dla lat 1994, 1998 i 2003 (2007). Uwzględnili oni cztery cechy, które reprezentowały dwa aspekty polityki społecznej: produktywistyczny (inwestycje w edukację i

⁴ Do podobnych wniosków dochodzi Peter Starke, 2008, s. 145-151.

inwestycje w szkolenia) oraz ochronny (ochrona zatrudnienia i ochrona dochodu). Na tej podstawie wyróżnili oni cztery czyste typy idealne oraz pięć hybrydowych. Przykładowo, czysty typ produktywistyczny reprezentował kombinację wysokich inwestycji w edukację i szkolenia oraz niskiej ochrony zatrudnienia i dochodu; czysty typ ochronny charakteryzował się kombinacją odwrotną; typ produktywistyczno-ochronny z kolei miał na wszystkich czterech skalach wysoką pozycję. W tle mamy hipotezę o zmianie w kierunku od funkcji ochronnych polityki społecznej (model ochronny) ku inwestowaniu w kapitał ludzki (model produktywistyczny).

Przewidywane zmiany w kierunku produktywistycznej polityki społecznej w tym okresie dotyczyły jedynie Finlandii i Danii. Przy czym w pierwszym przypadku mamy do czynienia z przejściem od modelu ochronnego przez ochronny plus do produktywistyczno-ochronnego, czyli z wysokim poziomem ochrony zatrudnienia i socjalnej. W badaniu Vis Finlandia zmieniła model *welfare state* z socjaldemokratycznego w 1985 r. na konserwatywny. Z kolei Irlandia, która w analizach Vis potwierdzała popularne oczekiwania, zmieniła model słabej produktywności (1994, obie zmienne ochronne na niskim poziomie, jedna inwestycyjna na wysokim) na model produktywistyczny słabej ochrony (*weak productive-protective*, 1994 i 2003, jedna zmienna ochronna i jedna zmienna produktywistyczna na wysokim poziomie, a pozostałe na niskim).

Część krajów (dziewięć) nie zmieniła swojej pozycji modelowej w rozważanym okresie, okazało się jednak, że pozostałe dziesięć zmierza w kierunku przeciwnym do produktywistycznego, a w każdym razie mniej lub bardziej oddalało się od niego. O ile więc w badaniach Vis znajdujemy potwierdzenie dla hipotezy o tym, że model *welfare state* jest względnie stabilny, to już Hudson i Kuehner wstępnie pokazują, że następuje nawet trend ku wzmocnieniu jego klasycznych funkcji ochronnych. Podsumowanie hipotez i wyników badań pokazuję w ramce.

Względnie niedawno Martin Seeleib-Kaiser podsumowuje kilkanaście studiów na temat przemian polityki społecznej, twierdząc że nie mamy do czynienia ani z neoliberalnym demontażem *welfare state*, ani też z jego „zamrożonym krajobrazem” (zmiany są nieznaczące, sformułowanie G. Espinga-Andersena z lat 90.): „... transformacje *welfare state* są bardzo złożonymi procesami, których nie można ująć i wyrazić w prosty sposób, w rzeczywistości mamy do czynienia z jego wieloma i wielowymiarowymi transformacjami”, „... jesteśmy świadkami... zmiany w konfiguracji celów (*refocusing*) państwowej interwencji oraz redefinicji mieszanej gospodarki dobrobytu (*mixed economy of welfare*)” (2008, s. 210, 211). Pierwszy proces może polegać na tym, że bardziej niż bezpieczeństwo socjalne uwagę reformatorów przyciąga kwestia aktywizacji zawodowej, co najlepiej widać w polityce zatrudnienia i na jej styku z zabezpieczeniem społecznym (np. system rentowy, pieniężna pomoc dla zdolnych do pracy). Dodatkowo można wskazywać na rosnące znaczenie celów z zakresu polityki rodzinnej i edukacyjnej. W drugim przypadku (*welfare mix*) mamy do czynienia ze wzrostem roli prywatnych organizacji usługowych w polityce społecznej, np. w systemach emerytalnych – firmy zarządzające funduszami emerytalnymi, w ochronie zdrowia – niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej, w szkolnictwie – szkoły społeczne i prywatne, w polityce zatrudnienia – firmy szkoleniowe, prywatne agencje zatrudnienia, ale też w pomocy społecznej (w szczególności organizacje społeczne).

Od czasu słynnej hipotezy o kryzysie *welfare state*, która stała się głośna w czasie rozwijającego się kryzysu gospodarczego, narastającego od połowy lat 70. (OECD, 1981), zaszło więc wiele zmian w polityce społecznej krajów rozwiniętych. Trudno uznać te reformy za zakończone i zarówno UE, jak i niezależni badacze proponują dalsze zmiany. Przykład zaleceń reformatorskich dla poszczególnych modeli z hasłem połączenia wzrostu zatrudnienia z większą redystrybucją pokazuję w kolejnej ramce.

Ramka 2. Reformy zalecane na podstawie analizy empirycznej (Kenworthy, 2008, s. 279)

- Kraje anglosaskie
 - Wzrost ustawowej płacy minimalnej
 - Wzrost hojności niektórych świadczeń
 - Wzrost stóp podatkowych
- Kraje anglosaskie i kontynentalne
 - Wzrost wsparcia dla wysokiej jakości opieki dla dzieci i przedszkoli
 - Większy nacisk na politykę aktywizacji
- Kraje kontynentalne i skandynawskie
 - Zmniejszenie ochrony zatrudnienia
 - Zmniejszenie składek od płac i podatków konsumpcyjnych
 - Zmniejszenie wymiaru długich urlopów rodzicielskich
 - Niewielkie zmniejszenie płac niskich oraz ograniczenie dostępu i zmniejszenie czasu wypłacania niektórych zasiłków
 - Wprowadzenie świadczeń zależnych od zatrudnienia (kredyty podatkowe) i ewentualnie ustawowej płacy minimalnej

Bardziej radykalne reformy mają za sobą państwa postkomunistyczne, które w związku z transformacją przeszły mniej lub bardziej głębokie załamania gospodarcze (zob. m.in. Cook, 2008).

Na te procesy nałożył się także rozwój wymiaru gospodarczego i społecznego Unii Europejskiej, do której przystąpiły nowe państwa. Wydaje się, że wszystkie te zmiany sprawiają, że polityka społeczna państw rozwiniętych powinna być względnie dobrze przygotowana na kolejny kryzys. Może on być bodźcem do przyspieszania reform, które już są wysoko na agendzie rządów, jak i zgłaszania nowych propozycji wobec faktu rosnących wydatków na cele socjalne i zmniejszających się wpływów z podatków i składek, zwłaszcza przy kurczowym trzymaniu się polityki równowagi budżetowej i minimalizacji długu publicznego.

Do reform nawołuje też Komisja Europejska i Rada UE, promując model liberalno-produktywistyczny (KE, 2008) czy model *flexicurity* (KE, 2007) połączony z aktywną integracją (RUE, 2008). Nie jestem jednak pewien czy ewentualny powrót masowego bezrobocia w krajach rozwiniętych nie spowoduje zmniejszenia entuzjazmu dla polityki opartej na założeniu, że miejsc pracy jest w bród, a tylko ubożsi obywatele nie garną się do jej podjęcia, bo im się to nie opłaca.

Wnioski

Jak więc powinniśmy odpowiedzieć na tytułowe pytanie? Okresy wzrostu gospodarczego niekoniecznie przynoszą relatywnie większe korzyści ubogim niż nieubogim, a kryzysy niekoniecznie muszą być związane z większymi stratami ubogich w porównaniu z tymi, które ponoszą nieubodzy. Ze względów etycznych jest raczej jasne, że wzrost zamożności społeczeństwa powinien przynosić korzyści również tym, którzy są w trudniejszej niż inni sytuacji, a gdy mamy do czynienia z załamaniem ochrona sytuacji tych w gorszym położeniu powinna być priorytetem. Pewnie łatwo zgodzić się z taką zasadą, a dyskusja zacznie się dopiero wtedy, gdy będziemy rozważać, jaka ma być relacja między korzyściami / kosztami ubogich i nieubogich w czasach wzrostu lub kryzysu. A gdy już uzgodnimy stanowisko na ten temat, trzeba będzie podyskutować o tym, jak najlepiej zapewnić zachowanie zalecanych relacji. W dyskusjach tego rodzaju mieszać się ze sobą będą przekonania oparte na wierze w pewne wartości i rozwiązania oraz mniej lub bardziej naukowe dowody. Czy gdybyśmy mogli oddzielić oba te składniki i skupili się wyłącznie na drugim z nich, czy zaprojektowane w ten sposób odpowiedzi polityki społecznej na kryzys byłyby lepsze? Być może tak, ale co z szansami na ich realizację?

Można przewidywać, że w czasie kryzysu wzrośnie znaczenie ochronnych funkcji polityki społecznej, o ile przybędzie wielu nowych bezrobotnych z niewielkimi szansami na pracę na miejscu lub za granicą. Dla perspektyw polityki aktywizacji okres wzrostu bezrobocia z przyczyn makroekonomicznych jest raczej niesprzyjający, gdyż dla jej powodzenia potrzeba dostępnych miejsc pracy. Trudno jednak oczekiwać, aby trendy reformatorskie całkowicie odwróciły się i nastąpił powrót starego dobrego *welfare state*.

W Polsce mamy za sobą długi okres bardzo wysokiego bezrobocia z początkowych kilku lat XXI wieku, który nie spowodował jednak żadnych spektakularnych zwrotów w reformach polityki zatrudnienia i polityki społecznej. Ich kierunki zostały wyznaczone przez decyzje z drugiej połowy lat 90. Czy kolejny wzrost bezrobocia będzie miał podobnie niewielkie znaczenie?

Literatura

- Ashley, R. (2007). *Growth May be Good for the Poor, but Decline is Disastrous: On the Non-Robustness of the Dollar-Kraay Result*. Virginia Tech, wrzesień.
- Chen, M. (2008). Addressing Informality. *Poverty In Focus*, nr 16, grudzień.
- Cook, L. J. (2007). *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Dollar, D., Kraay, A. (2001). *Growth is Good for the Poor*, Policy Research Working Paper 2587, World Bank.
- Golinowska, S. (2003). Od państwa opiekuńczego (*welfare state*) do państwa wspierającego pracę (*workfare state*). W B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Gordon, D. (2005). International Poverty: can we make poverty history? *Policy World*, wiosna.
- Hudson, J., Kuehner, S. (2007). Towards Productive Welfare? A Comparative Analysis of 23 OECD Countries. *Journal of European Social Policy* tom 19, nr 1, 2009.
- KE (2007). *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*. KOM(2007) 359.
- KE (2008). *Efficiency and Effectiveness of Social Spending*. Raport o statusie Commission Staff Working Document, SEC(2008) 2153.
- Kenworthy, L. (2008). *Jobs with Equality*. Oxford: Oxford University Press.
- Kot, S. M. (2008). *Polaryzacja ekonomiczna. Teoria i zastosowanie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kraay, A. (2006). *Response to: "Growth May be Good for the Poor, But Decline is Disastrous" by Richard Ashley*, World Bank.
- Kurowska, A. (2008). *Skąd się bierze bieda?* Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa.
- Lopez, J. H. (2004). *Pro-poor growth: a review of what we know (and of what we don't)*, World Bank, wrzesień.
- OECD (1981). *The Welfare State in Crisis: An Account of the Conference on Social Policies in the 1980s, OECD, Paris, 20-23 October 1981* (1980). Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Osmani, S. (2005). Defining pro-poor growth. *IPC One Pager*, nr 9, styczeń, International Poverty Centre.
- Pierson, C. (2006). *Beyond the Welfare State?: The New Political Economy of Welfare*, Polity Press.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Pierson, P. (2001). Coping With Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. W P. Pierson (red.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Ravallion, M. (2004). Defining pro-poor growth: a response to Kakwani. *IPC One Pager*, nr 4, listopad, International Poverty Centre.
- Ravallion, M. (2008). *Bailing out the World's Poorest*. Policy Research Working Paper 4763, World Bank.
- Ribas, R. R., Machado, A. F. (2008). Employment and Poverty Dynamics in Brazil, *Poverty In Focus*, nr 16, grudzień.
- RUE (2008). Council Conclusions on common active inclusion principles to combat poverty more effectively. 2916th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting, Bruksela, 17 grudnia 2008.
- Rymsza, M. (2003). Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce. W T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Rzońca, A. (2007). *Mit: Ze wzrostu gospodarczego korzystają tylko bogaci*. Portal Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa, sierpień.
- Seeleib-Kaiser, M. (2008). Multiple and Multidimensional Welfare State Transformation. W M. Seeleib-Kaiser (red.), *Welfare State Transformations: Comparative Perspectives*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Son, H. H., Kakwani, N. (2008). Global Estimates of Pro-Poor Growth. *World Development*, tom 36, nr 6.
- Trampusch, C. (2005). Institutional Resettlement: The Case of Early Retirement in Germany. W W. Streeck, K. Thelen (red.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Vandemoortele, M. (2009). Growth without development: Looking beyond inequality Does polarisation explain the divergence between growth and development? *ODI Briefing Paper* nr 47, luty, Overseas Development Institute.
- Vis, B. (2007). States of welfare or states of workfare? Welfare state restructuring in 16 capitalist democracies, 1985–2002. *Policy & Politics*, tom 35, nr 1.
- Weisbrot, M., Baker, D., Naiman, R., Neta, G. (2001). *Growth May Be Good for the Poor - But are IMF and World Bank Policies Good for Growth?*, Center for Economic and Policy Research, maj.