

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

Człowiek i polityka społeczna - Unia Europejska 2050

(wersja z 15.06.07)

Wstęp

W roku 2050 urodzeni obecnie ludzie będą mieli nieco ponad 40 lat, tyle ile autor tego artykułu w czasie jego pisania. Moi dziadkowie dobrze pamiętali II Wojnę Światową, młodość i większa część życia zawodowego moich rodziców przypadła na okres PRL, a ja zacząłem studia w tamtym ustroju i zakończyłem je już w innym. Mogłem obserwować proces budowania III RP oraz integracji Polski z NATO i Unią Europejską. Moja kariera zawodowa rozwijała się w czasie szybko rosnącego zakresu zastosowania komputerów i sieci komputerowych, a Internet stał się dla mnie głównym źródłem informacji i medium do utrzymywania kontaktów społecznych i ekonomicznych. Obecne dzieci wychowują się w pluralistycznym społeczeństwie, będą przez większość swojego życia obywatelami Unii, obcując od dzieciństwa z nowoczesną technologią informacyjną dającą błyskawiczny dostęp do najróżniejszych form kultury. Wielu z ich rodziców ma już za sobą doświadczenie zagranicznej, a jednocześnie wewnątrz-unijnej migracji zarobkowej. Jeżeli w ciągu kilku następnych dziesiątków lat nie wydarzy się jakaś trudna do przewidzenia katastrofa obecny trend ku dalszej wielowymiarowej integracji Europy prawdopodobnie nie odwróci się. Czy będzie dotyczyło to również wymiaru społecznego Unii? Jeżeli tak, jaki będzie instytucjonalny kształt i treść europejskiej polityki społecznej? Jakie przemiany czekają politykę społeczną państw członkowskich? Jakie szanse i zagrożenia są z tym związane?

Nowe i stare państwo opiekuńcze

Polscy ekonomiści i nie tylko koncentrują uwagę na „państwie opiekuńczym”, czyli tym, co po angielsku nazywa się „welfare state” (merytorycznie właściwsze tłumaczenie to „państwo dobrobytu”). Pod tą nazwą zarówno krytycy, jak i zwolennicy tej idei rozumieją rozbudowaną, wszechstronną i realizowaną głównie przez państwowe podmioty politykę, przede wszystkim w sprawach zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, edukacji i mieszkalnictwa, opartą na prawach obywatelskich, pracowniczych i socjalnych. S. Golinowska zaczyna tekst o przyszłości „państwa opiekuńczego” od zrelacjonowania jego krytyki, zwracając uwagę na argumenty, że kosztuje ono zbyt dużo, powoduje deficyty budżetowe, zmniejsza poziom oszczędności i tym samym inwestycji, a wobec „*wysokich kosztów utrzymywania osób niepracujących, wymagających coraz większej redystrybucji dochodów na ich rzecz*” zmniejsza też „*konkurencyjność gospodarki*” (2005). Innymi słowy takie państwo jest szkodliwe dla kondycji gospodarki. Obiektywna wartość tej argumentacji jest niewielka. Z trzech przeglądów wyników wielu analiz porównawczych danych międzynarodowych o związkach między wydatkami na politykę społeczną a wzrostem gospodarczym nie można wyciągnąć żadnych jednoznacznych wniosków (Atkinson, 1999; Arjona i in., 2001; Lindert, 2004). W większości tych analiz albo nie stwierdzono żadnych

związków między tymi zmiennymi, albo związek był odwrotny do oczekiwanego przez krytyków, tzn. wzrost wydatków społecznych współwystępował ze wzrostem gospodarczym.

Na tym jednak krytyka się nie kończy, S. Golinowska w stylu relacjonującym powiada, że państwo opiekuńcze „osłabia... więzi społeczne i zmniejsza rolę rodziny”, co zmniejsza „motywacje do zawierania małżeństwa i rodzenia dzieci”, a także „dodatkowo osłabia społeczeństwo, pozbawiając je inicjatywy i sił do przewycięzania kryzysów”. Są to kolejne argumenty o wątpliwej wartości. Pierwsze z nich zostały zapewne powtórzone za neokonserwatywną krytyką pomocy społecznej w USA z lat 1980., która nie znalazła potwierdzenia w obiektywnych przeglądach badań naukowych (GAO, 1987). Z kolei argument o wypychaniu aktywności społecznej przez aktywność państwa również jest podważany na podstawie obiektywnych danych, w tym przez głównego teoretyka i badacza kapitału społecznego R. Putnama (2000). Niezależnie od tego, czy krytyka państwa opiekuńczego zrelacjonowana przez polską ekonomistkę ma potwierdzenie naukowe, może mieć ona oczywiście dominujący wpływ na poglądy polityków, liderów opinii publicznej oraz projekty reform i tym samym na rozmiar i kształt polityki społecznej. Skutki tych reform same zapewne będą wymagały kolejnych reform. Proces reformowania nie ma końca, nie tylko dlatego, że istnieją jakieś obiektywne po temu przyczyny, ale również dlatego, że wzbudzanie niezadowolenia z takich czy innych instytucji jest narzędziem mobilizowania opinii publicznej w celach politycznych.

Wydźwięk krytyczny ma jeszcze jeden argument: „dotychczasowe struktury instytucjonalne państwa opiekuńczego [nie] w pełni nadają się do realizacji nowych zadań”. Te ostatnie wynikają zaś – według S. Golinowskiej – z „nowych kwestii socjalnych epoki postindustrialnej”, związanych z następującymi procesami (nazywanymi przez nią też „wielkimi zmianami”): 1) szybka dynamika starzenia się populacji; 2) masowa obecność kobiet na rynku pracy i związane z nią zmiany relacji między płciami; 3) zmiany w życiu rodzinnym - „późne zakładanie rodziny, zmniejsza się dzietność, rozszerzają się związki nietypowe, wzrasta liczba żyjących w pojedynkę”; 4) zmiana struktury zatrudnienia – spadające zatrudnienie w przemyśle i jego wzrost w usługach, w wyniku czego „Następuje zmniejszenie popytu na pracę w dotychczasowej formie i postępuje segmentacja rynku pracy”; 5) wzrost bezrobocia strukturalnego, które wynika z szybkiego postępu technologicznego – „powstaje konieczność zmiany nie tylko sposobu wykonywania dotychczasowego zawodu, lecz także jego zmiany na inny i to coraz częściej dwu-, a nawet trzykrotnie”; 6) ubóstwo i jego polityczne skutki – „Zagrożenie ubóstwem wykorzystują raczej grupy silniejsze, aby na populistycznych hasłach zdobyć władzę...”; 7) wykluczenie społeczne imigrantów, którzy „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”, co powoduje „ksenofobiczne nastroje i radykalizm polityczny”. Dalej znajdujemy jeszcze takie uogólnienie: „zmiany struktury popytu na pracę oraz zmiany charakteru pracy są źródłem współczesnych kwestii socjalnych”.

Bezrobocie, ubóstwo i ksenofobia oraz ich polityczne skutki to raczej stare kwestie socjalne. Spadający poziom dzietności i zmieniająca się struktura wiekowa populacji to zjawiska, które wzbudzały niepokój już w pierwszej połowie XX wieku w Europie Zachodniej – „Staniemy się narodem emerytów i rencistów” (tak pisał F. Burgdörfer w 1935 r., za: Rosset, 1965). Może II wojna światowa odwlekła nieco ziszczenie się tej wizji. Względnie nowe wydają się jedynie zmiany wzorów życia rodzinnego i struktury zatrudnienia w gospodarce. Można próbować dodać do tego zestawu zmiany kulturowe, polityczne i wiele innych, z którymi także mogą się wiązać jakieś nowe zadania dla polityki społecznej. Praca najemna jednak nie zanika, a dzieci trzeba wychować, nowe zadania nie wypierają starych, a jak widzieliśmy te „nowe” mają już swoją historię.

Podsumowując, łatwo jest dzisiaj konstruować mniej lub bardziej katastroficzne prognozy demograficzne (nie będzie komu utrzymywać rosnącej rzeszy emerytów), gospodarczo-zatrudnieniowe (80 procent nie będzie miało stałej i chronionej pracy), kulturowe (zaleją nas obcy kulturowo imigranci z mniej lub bardziej biednych krajów) i polityczne (ubodzy bezrobotni poprą szkodliwych populistów), w wyniku czego zachwieje się zapewne zachodnia cywilizacja oparta na chrześcijańskich wartościach. Poza modą na katastrofizm (czemu zapewne sprzyjał przełom wieków i rozpoczęcie nowego milenium) i zwykłą rozrywką, jakiej dostarczają nam takie wizje, pełnią one funkcje polityczne, np. używa się ich w celu delegitymizacji instytucji, które powołano do życia w przeszłości i racjonalizacji programów reform, które tak czy inaczej stają się instrumentami walki o głosy wyborców i władzę nad państwem i społeczeństwem.

Reformy polityki społecznej, które mają wynikać z krytyki państwa opiekuńczego i jego niedostosowania do nowych wyzwań polegają, wg S. Golinowskiej, na: 1) decentralizacji, uspołecznianiu, komercjalizacji, prywatyzacji, adresowaniu i wprowadzaniu mechanizmów rynkowych („przesuwanie odpowiedzialności”, „tendencja do wycofywania się” państwa, „partnerstwo instytucjonalne”); 2) porzuceniu celu pełnego zatrudnienia i liberalizacji rynku pracy, przy tym „filozofia państwa opiekuńczego” zastępowana jest „filozofią państwa pracy”, czyli uznaniem „*priorytetu pracy (obciążenie podatkami i składkami ogranicza tworzenie miejsc pracy) nad zabezpieczeniem socjalnym*” – „*Zamiast... płacić świadczenia, taniej będzie tworzyć im miejsca pracy nawet mniej wydajne i wymagające dofinansowania*”; 3) motywowaniu do zwiększania dzietności oraz dbaniu o kapitał ludzki i zdrowie młodzieży (mniej lub bardziej „koherentna polityka rodzinna”); 4) zwiększaniu trafności adresowania świadczeń, monitorowaniu i ewaluowaniu ich skuteczności oraz racjonowaniu (m.in. poprzez „koszyki gwarantowane”); 5) ograniczeniu zakresu i zmiany sposobu finansowania zabezpieczenia społecznego (np. finansowanie emerytur z inwestycji kapitałowych). W efekcie powstaje „Nowe państwo opiekuńcze”, które ma mniejsze „możliwości bezpośrednich ingerencji”, chociaż nie o ograniczenie ich skali chodzi, ale o „zasadniczą zmianę treści i metod” interwencji. W każdym razie to, co nowe ma być „mądrzejsze i uczciwsze” zapewne od tego, co moglibyśmy nazwać „starym państwem opiekuńczym”.

Retoryka przeciwstawiająca stare-złe (lub gorsze) kontra nowe-dobre (lub lepsze), opiera się zwykle na uproszczeniach i wprowadza w błąd. Trudno przyjąć tezę, że stare państwo opiekuńcze dawało priorytet zasiłkom - nie jest to prawda w stosunku do żadnego ze znanych modeli polityki społecznej i zasad ich działania, w szczególności do modelu skandynawskiego. Po drugie, polityka rodzinna i edukacyjna była i jest bardzo ważnym elementem starego państwa opiekuńczego. Po trzecie, adresowanie świadczeń do ubogich czy do potrzebujących nie jest niczym nowym, podobnie jak udział organizacji społecznych w realizowaniu pomocy społecznej gwarantowanej i finansowanej przez rząd lub samorząd. Po czwarte, działalność rządu niezależnie od sfery, w której jest prowadzona zawsze w demokratycznych społeczeństwach jest pod mniej lub bardziej ścisłą kontrolą odpowiednich organów, mediów nagłaśniających skandale i afery socjalne, a także – pośrednio – badaczy, którzy zajmują się naukowo polityką społeczną. Wynika stąd co najmniej tyle, że „nowe państwo opiekuńcze” niewiele się różni od starego, a więc rozróżnienie to ma raczej retoryczno-polityczny charakter. I występuje nie tylko w funkcji wyjaśniającej, ale również legitymizującej projekty reformatorskie spod znaku neoklasycznej ekonomii.

Czynniki pro i anty wzrostowe dla polityki społecznej

Dla porównania zobaczymy, co do powiedzenia na temat polityki społecznej przyszłości ma autor z innego kręgu kulturowego. P. Wilding zestawil ze sobą czynniki

mające charakter presji na to, aby państwo robiło więcej w sferze społecznej z tymi zjawiskami i procesami, które je pchają w stronę przeciwną (2000). Do pierwszych należały: 1) starzenie się społeczeństwa, z czego wynikają zwiększone zadania w zakresie finansowania emerytur i – nawet w większym stopniu – w obszarze ochrony zdrowia i opieki długoterminowej; 2) globalizacja, której konsekwencje będą wymagały bardziej aktywnego państwa w zakresie edukacji i/lub ograniczania ubóstwa w zależności od wyboru drogi zwiększania międzynarodowej konkurencyjności (inwestycje w jakość kapitału ludzkiego lub obniżanie kosztów produkcji); 3) zmiany w życiu rodzinnym – mniej trwałe małżeństwo, większe zróżnicowanie form życia rodzinnego, więcej osób samotnych i samotnych rodziców oraz związane z tymi zjawiskami obawy o kondycję rodziny w sferze materialnej (ubóstwo) i wychowawczej (zachowania antyspołeczne, przestępczość): „Państwo potrzebuje rodzin, a rodziny potrzebują państwa”; 4) problem utrzymania porządku społecznego w warunkach osłabienia kontroli społecznej ze strony rodziny i społeczności lokalnej, a także wzrostu bezrobocia i nierówności – „Wspieranie i utrzymywanie porządku będzie głównym zadaniem rządu w XXI wieku poprzez inicjatywy przebiegające od programów przedszkolnych do usług dla młodzieży”; 5) problemy z zatrudnieniem i przyszłość pracy – „bezrobocie to jeden z największych ciężarów dla budżetu zabezpieczenia socjalnego”, co oznacza większe zaangażowanie „państwa opiekuńczego” w sprawę zatrudnienia (np. kształcenie ustawiczne); 6) „Bez działania państwa niewiele zostanie osiągnięte” w zakresie coraz bardziej nagłaśnianych problemów ekologicznych (np. globalne ocieplenie i jego konsekwencje); 7) rozpowszechnione odwoływanie się do języka praw przez coraz większą liczbę grup o specjalnych potrzebach („dużych, dobrze zorganizowanych, głośnych i mających poparcie w mediach”) będzie nakładało na państwo coraz to nowe obowiązki (np. prawa dzieci, prawa osób niepełnosprawnych, prawa osób starszych, prawa kobiet); 8) coraz dokładniejsza i dostępna informacja o polityce społecznej i jej osiągnięciach w poszczególnych krajach i dziedzinach będzie prowokowała do porównań i do zgłaszania żądań reform w celu osiągnięcia nakładów i/lub wyników takich, jak w najlepiej radzących sobie krajach; 9) wraz ze wzrostem zamożności i ogólnego poziomu życia zwiększają się też oczekiwania wobec poziomu realizacji praw, jakie ma gwarantować państwo (np. już nie tylko szkolnictwo średnie, ale również wyższe).

W porównaniu z listą wielkich zmian S. Golinowskiej mamy tu, obok nieco szerzej potraktowanej problematyki wiekowo-rodzinnej i zatrudnieniowej, kilka nowych wątków. Po pierwsze, pojawia się globalizacja gospodarcza, która może być bodźcem nie do ograniczania polityki społecznej, ale do jej rozwoju. Polska autorka pisała o globalizacji jedynie w kontekście hipotezy osłabienia państwa narodowego, uznając, że jest ona słabo uzasadniona. Po drugie, problematyka porządku społecznego i stanu środowiska, o których mniej głośno w kontekstach wąsko rozumianych spraw zatrudnieniowych i socjalnych. Hipoteza, że państwo opiekuńcze zmienia się w „państwo koszarowe”, w którym nie bezpieczeństwo socjalne obywatela jest hasłem dnia, ale jego bezpieczeństwo fizyczne wobec zagrożeń ze strony wrogów zewnętrznych i wewnętrznych, głoszona jest m.in. przez H.A. Giroux (za Z. Bauman, 2006). Z kolei zagrożenia ekologiczne godzą w podstawowe wartości, takie jak życie, zdrowie i dobrobyt ludzi, zagrażają obecnym i przyszłym pokoleniom. Czy dobrowolne ubezpieczenia od następstw klęsk żywiołowych i katastrof ekologicznych będą wystarczającym rozwiązaniem tego problemu? Po trzecie, zagadnienia związane ze świadomością społeczną w zakresie praw obywatelskich i oczekiwań wynikających z wiedzy o zagranicznej polityce społecznej oraz ogólnego poziomu życia. Im bardziej mobilna i otwarta będzie Europa, tym więcej ludzi będzie miało okazję do porównań poziomu edukacji, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, wolności, co prowadzi nie tylko do żądania reform na własnym podwórku, ale również do tradycyjnego „głosowania nogami”.

Druga grupa czynników, których oddziaływanie będzie skłaniać polityków do ograniczania polityki społecznej była mniejsza i wiązały się one głównie z przewidywanym wpływem pogłębiającej się globalizacji. Blisko się z nią wiąże ideologia neoliberalna i towarzyszące jej próby skoncentrowania uwagi państwa na kwestiach międzynarodowej konkurencyjności i światowego wolnego rynku, co w projektach i praktyce reform narodowej polityki społecznej oznacza na ogół próby cięcia wydatków społecznych w celu zmniejszenia kosztów (poza) płacowych pracy. Drugi globalizacyjny wątek to ograniczenia nakładane na narodowe polityki społeczne przez wzrost międzynarodowej mobilności kapitału. Kolejny aspekt wiąże się z nienadążającą za globalizacją rynków globalizacją instytucji, które mogłyby odpowiedzieć na wyzwania związane z tym pierwszym procesem. Umiejscowienie kwestii społecznych to czwarte zagadnienie wymieniane przez Wildinga – globalizacja sprawia, że coraz lepiej zdajemy sobie sprawę z tego, że samym wysiłkiem państwa narodowego nie możemy sobie poradzić z międzynarodowymi i globalnymi problemami, podobne ograniczenia może mieć współpraca kilku lub kilkunastu takich państw. Ostatnia hipoteza globalizacyjna mówi, że gospodarka, która przestaje być narodowa zmniejsza poziom spójności państwa i społeczeństwa narodowego, gdyż międzynarodowy kapitał traci zainteresowanie, aby wchodzić w dialog z krajowymi związkami zawodowymi na temat wspólnych potrzeb.

Wzajemne oddziaływanie tych dwóch grup czynników doprowadzi do tego, że polityka społeczna za kilkadziesiąt lat będzie miała następujące cechy: 1) głównymi dziedzinami jej interwencji będą ochrona zdrowia, edukacja i pomoc społeczna – „*Historyczna powszechność zabezpieczenia społecznego odchodzi w przeszłość*”; 2) ze względu na ciągły nacisk na cięcia wydatków socjalnych dostęp do świadczeń będzie bardzo ograniczony, podobnie jak ich wysokość i mechanizmy waloryzacji, czemu będą towarzyszyć liczne bodźce finansowe wypychające w kierunku otwartego rynku pracy oraz niskie płace personelu polityki społecznej; 3) „państwo opiekuńcze” zostanie zastąpione przez „państwo konkurencyjne” z naciskiem na aktywizujące programy rynku pracy i bodźce dla nisko zarabiających pracowników – „*Polityka społeczna będzie bardziej zorientowana na pracę, a mniej na świadczenia... stanie się [ona] w sposób bardziej oczywisty i zasadniczy służącą gospodarce*”; 4) odpowiedzią na bardziej zróżnicowaną i złożoną strukturę społeczną oraz zindywidualizowane życie i wielowymiarowe tożsamości będzie też bardziej elastyczna i jednocześnie bardziej skomplikowana polityka społeczna – „*Nikt nie będzie już wiedział, kto, jeżeli ktokolwiek, i za co jest odpowiedzialny*”; 5) polityka społeczna będzie o wiele bardziej międzynarodowa, większy wpływ będą miały na nią międzynarodowe organizacje poprzez takie instrumenty, jak międzynarodowe traktaty, układy i konwencje; 6) nastąpi wzrost zakresu indywidualnej odpowiedzialności w sferze poziomu życia i zatrudnienia – „*Główna odpowiedzialność za tworzenie i utrzymanie własnej zatrudnialności oraz za stałe jej doskonalenie będzie spoczywać na jednostce*”; 7) wraz ze wzrostem znaczenia kultury konsumpcyjnej polityka społeczna będzie coraz bardziej nastawiona na potrzeby konsumenta jej produktów, a mniej na te grupy, które są w tym przypadku producentami (np. lekarzy, nauczycieli) – „*Władza producentów nie przetrwa przy jeszcze bardziej powszechnym dostępie do informacji, np. w Internecie*”; 8) jeżeli chodzi o bezpośrednie dostarczanie świadczeń społecznych państwo straci na znaczeniu na rzecz innych sektorów, przy utrzymaniu się poziomu finansowania tych świadczeń ze środków publicznych i aktywnej roli regulacyjnej państwa; 9) samo pojęcie „państwa opiekuńczego” odejdzie w przeszłość i zostanie zastąpione przez inne, np. „państwo szans”.

Wizja ta zawiera nieco więcej elementów i jest bardziej ogólna w stosunku do tej, którą przedstawiła S. Golinowska. Powtarzają się wątki dotyczące ograniczenia powszechności zabezpieczenia społecznego, priorytetu dla pracy, wycofywania się państwa z roli bezpośredniego realizatora uprawnień, a także indywidualizacji odpowiedzialności za

własną sytuację. Nowe zagadnienia związane są z umiędzynarodowieniem polityki społecznej, nastawieniem na klienta, rosnącą elastycznością i złożonością rozwiązań instytucjonalnych. Z kolei Wilding nie uwzględnił w swojej wizji wzrostu znaczenia polityki rodzinnej mimo, że wśród czynników działających na rzecz rozbudowy roli państwa w sferze społecznej wymieniał zmiany w życiu rodzinnym.

Prognoza Wildinga opierała się na czterech założeniach. Zmiany społeczne mają ewolucyjny charakter, politykę społeczną bardzo trudno zmienić, globalizacja ma bardziej negatywny na nią wpływ niż pozytywny, a społeczeństwo (brytyjskie) utraciło zdolność dostrzegania alternatywnych i radykalnie odmiennych możliwości dalszego rozwoju w obliczu złożoności i ograniczeń ludzkiej kondycji, co nazwał krótko „utrata nadziei”. Należy tu zaznaczyć, że negatywny wpływ globalizacji na politykę społeczną nie został potwierdzony empirycznie (m.in.: F. Castles, 2004; D. Swank, 2002; P. Pestieau, 2006), a sama teoria i ideologia globalizacji uznawana jest niekiedy za przesadzoną i mylącą (np. Ghemawat, 2007). Można jednak nadal twierdzić, że przewidywany negatywny wpływ globalizacji na politykę społeczną będzie się zwiększał, gdy osłabną czynniki hamujące, np. zmniejszony zostanie opór grup interesów (np. dalsze osłabienie związków zawodowych) i spadnie poparcie dla instytucji państwa opiekuńczego, czemu sprzyjają zresztą cięcia i ich uzasadnienia (P. Pestieau).

Podobnie, jak podkreślałem już wyżej, wyniki badań empirycznych nie muszą mieć żadnego znaczenia dla treści rozpowszechnionych poglądów i ich wpływu na politykę społeczną, tzn. reformy oparte w części lub w całości na wątpliwych lub fałszywych przesłankach, zmieniają rzeczywistość w takim samym stopniu, jak reformy oparte na względnie pewnej i obiektywnej wiedzy naukowej. Inna kwestia dotyczy tego, że badania empiryczne oparte są na danych z przeszłości, a politycy potrzebują wizji przyszłości, która mają się różnić od tej z przeszłości. Jest to część zagadnienia dotyczącego interakcji między wiedzą, generowaną przez naukę a polityką społeczną.

Teoria polityki społecznej a jej przyszłość

W przytoczonych wyżej stanowiskach nie mieliśmy bezpośredniego odwoływania się do istniejących teorii powstania i rozwoju państwa opiekuńczego. Można wyróżnić cztery główne nurty w tym zakresie w zależności od rodzaju akcentowanych czynników czy zmiennych wyjaśniających (Powell i Hewitt, 2002). Mamy więc teorie ekonomiczne, w których rozmiar i kształt polityki społecznej zależy przede wszystkim od tego, co ma charakter gospodarczy (np. poziom PKB, dynamika wzrostu PKB, poziom bezrobocia, struktura zatrudnienia, rozwój technologii, ogólne teorie gospodarki i jej rozwoju). Najpoważniejszą dla nich konkurencją były teorie politologiczne akcentujące wpływ czynników politycznych (np. partie i ruchy polityczne oraz ich ideologie, konkurencja o głosy wyborców w demokracji) i instytucjonalnych cech państw narodowych (np. unitarne czy federalne, historyczny kształt podziału władz, rodzaj systemu wyborczego, rozwój instytucji w przeszłości). Dwie pozostałe grupy teorii wiązały się z podkreśleniem roli koncepcji z zakresu organizacji i zarządzania (np. ruch nowego zarządzania publicznego i idea „przedsiębiorczego rządu”, który zamiast wiosłować steruje złożonym środowiskiem organizacyjnym) oraz czynników społecznych (np. panujące poglądy dotyczące odpowiedzialności jednostki za swój los, kultura indywidualizmu i konsumpcjonizmu, przemiany wartości w kierunku postmaterialistycznym, podziały rasowe i klasowe w społeczeństwie) lub makrospołecznych (np. wielkie zmiany wskazywane m.in. przez S. Golinowską).

Weźmy tylko pod uwagę teorię wpływu wzrostu gospodarczego oraz jego korelatów, czyli starzenia się społeczeństwa oraz biurokratyzacji, formalizacji i jurydyzacji życia (m.in.

liczba i szczegółowość regulacji prawnych, znaczenie formalnych instytucji) na powstanie i rozwój powojennej polityki społecznej mierzonej udziałem wydatków społecznych w PKB (Wilensky, 1975). Załóżmy, że nastąpi spowolnienie wzrostu gospodarczego w Europie, co powinno pociągać za sobą zmniejszenie dynamiki wydatków społecznych. Jeżeli jednak będzie następować dalsze i szybsze starzenie się społeczeństwa oraz dalszy rozwój jurydyzacji na poziomie krajowym i unijnym, to będą to czynniki oddziałujące na politykę społeczną pro-wzrostowo. Rozszerzając tę perspektywę na wszystkie czynniki działające w tym samym kierunku (wymieniałem je wyżej za Wildingiem), otrzymamy obraz rosnących oczekiwań w stosunku do państwa opiekuńczego przy wolniejszym wzroście podstaw ekonomicznych do ich spełnienia.

Najprostszym rozwiązaniem ewentualnych problemów z tym związanych jest priorytet dla wzrostu gospodarczego przy dodatkowych działaniach, które miałyby hamować wzrost presji na wydatki społeczne, np. inicjatywy prozatrudnieniowe kierowane do potencjalnych świadczeniobiorców. Ten pierwszy nie jest niczym nowym, gdyż pojawił się jako cel po II wojnie światowej (Arndt, 1978). Oba kierunki łączono ze sobą uznając, że rozmiar i/lub kształt części lub całości polityki społecznej to część problemu niskiej dynamiki wzrostu i zatrudnienia, tzn. chcąc osiągnąć wyższą dynamikę tych zmiennych musimy zreformować państwo opiekuńcze. Stworzenie iluzji sprzeczności między wzrostem ogólnego poziomu zamożności i zatrudnienia a rozwojem polityki społecznej prawdopodobnie pomaga w osiągnięciu celu polegającego na zmniejszeniu oczekiwań w stosunku do tej ostatniej.

Gdyby spojrzeć na politykę społeczną z perspektywy teorii, która równą wagę przypisywałaby wszystkim czynnikom wyjaśniającym jej zmienność – ekonomicznym, politycznym, instytucjonalnym, kulturowym, społecznym i organizacyjnym, to przewidywanie jej przyszłości na tej podstawie staje się bardzo trudne. Wymaga bowiem nie tylko prognozy zmian tych wszystkich czynników (a każdy z nich sam ma wielowymiarowy charakter) w ciągu najbliższych kilku dziesiątków lat, ale również uwzględnienia różnych możliwości ich wzajemnego współoddziaływania (wzajemne wzmacnianie, osłabianie lub neutralizowanie). Hipotezy o powstawaniu społeczeństwa postindustrialnego, zglobalizowanego, konsumpcyjnego, informacyjnego, sieciowego itd. można interpretować jako próby rzutowania jakiegoś partykularnego trendu na całość życia zbiorowego, np. wzrost poziomu konsumpcji i wizja społeczeństwa konsumpcyjnego, wzrost poziomu dostępu do Internetu i wizja społeczeństwa sieciowego itd.

Niezależnie od tych mniej lub bardziej udanych prób, przyszłość wydaje się być tak samo niepewna, jak retrospektywnie była nią przed Wielkim Kryzysem lat 30. albo masowym upadkiem ustrojów komunistycznych w Europie. W sferze instytucjonalnej niewiadomą jest m.in. dalszy rozmiar i kształt Unii Europejskiej, a w szczególności jej wymiaru społecznego.

Europejski model społeczny i europejska polityka społeczna

W związku z reformą Strategii Lizbońskiej i nieudaną próbą przyjęcia w drodze konsensusu Traktatu Konstytucyjnego odżyły debaty wokół europejskiego modelu społecznego (EMS) lub Europy socjalnej lub społecznej w relacji do Europy jednolitego rynku kapitału, pracy, towarów i usług (Europa rynku lub gospodarki). Niekoniecznie musi się to wiązać z problematyką europejskiej polityki społecznej, gdyż znaczenie EMS może wykraczać poza tradycyjnie wyznaczaną sferę zatrudnieniową i socjalną w kierunku spraw ogólnogospodarczych i ekologicznych (Giddens, 2006; EKES, 2006). Ponadto kwestionuje się jego wyłącznie europejski charakter oraz to, że mamy tu do czynienia z jednym modelem ze względu na duże zróżnicowanie rozmiaru, kształtu i jakości polityki społecznej w poszczególnych państwach członkowskich (Giddens, 2006). Często spogląda się na to pojęcie z perspektywy związanych z nim wartości: „rozkładanie ryzyka na całe społeczeństwo;

zmniejszanie nierówności, które mogą zagrozić solidarności społecznej; ochrona najsłabszych poprzez aktywną interwencję; kultywowanie raczej konsultacji niż konfrontacji w stosunkach przemysłowych; zapewnienie rozbudowanej struktury obywatelskich praw gospodarczych i społecznych dla całej ludności” (tamże). W związku z tym prognozowanie przyszłości EMS może być odrębnym zadaniem w porównaniu z przewidywaniem rozwoju europejskiej polityki społecznej. Podobnie sprawy się mają, gdy odróżnia się państwo opiekuńcze i jego modele od wąsko rozumianej polityki społecznej lub socjalnej.

Spróbujmy nieco bliżej spojrzeć na ocenę perspektyw europejskiej polityki społecznej. M. Kleinman zestawia ze sobą czynniki, które sprzyjają jej rozwojowi z mającymi wpływ przeciwny (2002). Do pierwszych należą: 1) problemy związane z coraz głębszą integracją ekonomiczną według strategii jednolitego, konkurencyjnego rynku towarów, pracy, kapitału i usług opartego na wspólnej walucie, które wymagają nie tylko harmonizacji systemów świadczeń, ale również aktywnego kształtowania narodowych polityk społecznych; 2) brak jednolitej europejskiej polityki społecznej może skłaniać do zaniepokojenia tzw. dumpingiem socjalnym, czyli wykorzystywaniem niższych standardów ochrony praw pracowniczych i socjalnych do przyciągania inwestycji zagranicznych i miejsc pracy (ten akurat argument Kleinman uznaje po głębszej analizie za nieprzekonujący); 3) narodowa polityka społeczna danego państwa członkowskiego nie może dyskryminować obywateli innych państw członkowskich pracujących na jego obszarze, a innymi słowy wszelkie przeszkody w przepływie siły roboczej pomiędzy państwami członkowskimi powinny być minimalizowane, co może być argumentem za przyjęciem jednolitych standardów w polityce społecznej dla wszystkich; 4) rozwój idei i instytucji obywatelstwa UE wiąże się również z prawami pracowniczymi i socjalnymi, co dobrze widać na przykładzie Karty Praw Podstawowych UE. Dodajmy do tego jeszcze czynnik piąty na podstawie tego samego tekstu. Zjawiska takie jak bezrobocie, większa aktywność zawodowa kobiet, praca w niepełnym wymiarze czasu, presja na obniżanie płac i inne, o których pisała S. Golinowska i P. Wilding dostrzegane są w całej Europie i mają duży wpływ na reformy narodowych systemów zabezpieczenia społecznego, co może pociągać za sobą oczekiwania, że instytucjonalna odpowiedź na nie będzie też wzmacniana z poziomu UE. Przykładem tego może być zalecanie wprowadzenia systemu minimalnego dochodu gwarantowanego w państwach członkowskich (zalecenie 92/441/EWG) czy nawoływanie do modernizacji systemów zabezpieczenia społecznego, pojawiające się w licznych dokumentach powstających na poziomie europejskim (w tym w Strategii Lizbońskiej).

Czynniki działające w przeciwnym kierunku to: 1) instytucjonalny kształt UE związany z fragmentacją instytucji i prawem weta, który nastawiony jest na „*hamowanie śmiałych inicjatyw*” i sprawia, że „*łatwiej jest blokować inicjatywy w zakresie polityki niż je przeprowadzać*”, po poszerzeniu UE te kwestie mają jeszcze większe znaczenie; 2) istotnym czynnikiem rozwoju narodowej polityki społecznej były partie socjaldemokratyczne oraz silny ruch związkowy, taki układ sił nie ma odpowiednika na poziomie UE, a w nowych państwach członkowskich neoliberalna ideologia może być silniejsza niż w starych; 3) Unia jest bardzo zróżnicowana pod względem rozwoju gospodarczego, jest także wielokulturowa i wielonarodowa, natomiast rozwój narodowej polityki społecznej wymagał poczucia wspólnoty ponad podziałami i różnicami, im jest ich więcej i im są głębsze, tym o takie odczucie trudniej; 4) narodowe polityki społeczne ukształtowały się jako część historii poszczególnych państw członkowskich i zachowują narodowy charakter, przestrzeń dla europejskich inicjatyw jest tu niewielka, a ponadto w ich implementacji UE zdana jest na narodowe administracje społeczne; 5) ze względu na to, że nie ma podatków unijnych występuje wyraźne ograniczenie po stronie zasobów, z czego wynika, że unijna polityka społeczna będzie miała głównie regulacyjny, a nie fiskalny charakter. Prawdopodobnie

najważniejszy jest brak ponadnarodowej, europejskiej solidarności opartej na wspólnej tożsamości.

Pierwszy czynnik może być osłabiony w wyniku reform instytucjonalnych. Drugi być może straci na znaczeniu po wzmocnieniu roli Parlamentu Europejskiego oraz europejskich federacji związków zawodowych i instytucji ponadnarodowego dialogu społecznego. Jak długo ograniczenie fiskalne będzie się utrzymywać też nie jest pewne. Głosy za wprowadzeniem podatków zwiększających dochody budżetu UE już się pojawiły (Buchholz-Will i in., 2002). Być może najpoważniejsza jest trzecia bariera, ale nie ze względu na różnice gospodarcze, ale brak europejskiej tożsamości i dominację egoizmu państwowo-narodowego, np. punkt widzenia ile my damy Europie zupełnie nie jest widoczny w debacie, za to wszystkim interesuje ile Europa nam da (fiksacja na zagadnieniach absorpcji środków z Funduszy Strukturalnych przy skapstwie i antypodatkowej retoryce na scenie narodowej wygląda zabawnie).

Jakie są więc szanse na europejską politykę społeczną podobną do modelu socjaldemokratyczno-skandynawskiego lub konserwatywno-kontynentalnego? Widać wyraźnie (mimo wątpliwości, które starałem się mnożyć), że druga grupa czynników będzie miała jeszcze długo większy wpływ od pierwszej i M. Kleinman odpowiada po prostu, że nie ma na to żadnych szans. Wstępnym warunkiem w tym zakresie jest konstytucjonalizacja praw socjalnych w prawie administracyjnym UE, a ogólniej - „wzmocnienie i wyjaśnienie pojęcia europejskiego obywatelstwa”. Autor ten stwierdza ponadto, że 1) znaczenie spraw społecznych na poziomie Unii będzie rosło, a jej wpływ na nadal narodowe polityki społeczne będzie coraz większy; 2) na ich marginesach pozostaje jednak względnie duży obszar do zagospodarowania przez unijne inicjatywy; 3) działania UE w sferze społecznej będą przyczyniały się do powstawania „*infrastruktury organizacji, sieci i praktyk*”, która sama później będzie odgrywała aktywną rolę w rozwoju unijnej polityki społecznej. Wiele też zależy od tego, w jakim kierunku rozwinię się sama Unia.

Są tu co najmniej dwie opcje – minimalizm z kurczowym trzymaniem się zasady subsydiarności oraz konstytucja federalna. Inicjatywa przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego z włączoną doń Kartą Praw Podstawowych UE (KKP, z prawami pracowniczymi i socjalnymi) była próbą dokonania kroku w kierunku tego drugiego bieguna, ale raczej był to jeden z pierwszych na długiej drodze i to w dodatku od razu nieudany. Stało się tak m.in. ze względu na to, że jej neoliberalny charakter (Europa ma być przede wszystkim przestrzenią wolnego rynku) zdominował wymiar społeczny (np. katalog praw społecznych w KPP jest bardzo ograniczony w stosunku do bardziej odważnych dokumentów w tym zakresie, np. Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej Rady Europy), co z powodzeniem wykorzystwały siły polityczne we Francji i w Holandii.

Podobne wnioski na temat perspektyw europejskiego państwa opiekuńczego formułuje także W. Anioł, również zestawiający ze sobą „czynniki dynamizujące” z „czynnikiem ograniczającym” (2003). Do tych pierwszych należały globalizacja i regionalizacja, zaostanie się kwestii społecznych, „*kryzys tradycyjnych instrumentów państwa opiekuńczego*”, logika integracji wymagająca spójności między jej gospodarczym i społecznym wymiarem. Czynniki ograniczające to: globalizacja gospodarki światowej i związany z nią nacisk na obniżanie kosztów produkcji, restrykcyjna polityka budżetowa w ramach Unii Monetarnej, pluralizm narodowych rozwiązań socjalnych, dysproporcje w rozwoju gospodarczym, sprzeczność między celami integracji gospodarczej i społecznej (wolny rynek a jednolite standardy socjalne), niechęć najbogatszych państw członkowskich do redystrybucji na rzecz państw biedniejszych („egoizm narodowo-państwowy”), zasada subsydiarności i obrona suwerenności państw członkowskich na tej podstawie. Ogólna konkluzja była następująca: „*Brak dziś przesłanek dla powstania <<europejskiego welfare state>>, które przejęłoby od europejskich państw narodowych odpowiedzialność za*

regulowanie, finansowanie i świadczenie rozmaitych usług socjalnych... Główne komponenty krajowych systemów polityki społecznej na długo jeszcze (jeśli nie na zawsze) pozostaną pod kontrolą państw należących do Unii". Przyszłość nie będzie polegała na ujednocnieniu rozwiązań, ale na „*pogłębianiu społecznego wymiaru integracji europejskiej*” w sensie ściślejszych powiązań między różnymi rozwiązaniami i wzajemnego uczenia się, czego wyrazem będzie „*skuteczniejszy i pełniejszy transfer z kraju do kraju pozytywnych, sprawdzonych w praktyce doświadczeń w rozwiązywaniu najpilniejszych kwestii społecznych*” (2003). Temu właśnie ma służyć otwarta metoda koordynacji.

W nieco nowszym ujęciu M. Jouen i C. Palpant wyróżniły cztery scenariusze rozwoju europejskiej polityki społecznej w krótkim i średnim okresie (2005). Pierwszy z nich i najbardziej prawdopodobny został nazwany leseferystycznym. Charakteryzuje go „*powolna i nieunikniona erozja prawa wspólnotowego*” w wyniku orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz przetargów prowadzących do nowelizacji dyrektyw społecznych przez Radę Europejską. Drugi scenariusz ma być z kolei najmniej prawdopodobny ze względu na układ sił społecznych i politycznych w Europie oraz to, że „*powrót do państwa opiekuńczego z lat 1960. dla niektórych państw członkowskich jest nie do przyjęcia*”. Autorki nazwały go więc „*rewolucyjnym*”, gdyż miałyby to być „*nowy ambitny projekt społeczny*” europejskiego państwa opiekuńczego. Trzeci scenariusz może polegać na „*uzgodnionej strategii społecznego rozbrojenia*”, czyli na powrocie do całkowitej suwerenności państw członkowskich w sprawach społecznych z tezą o nieistnieniu jednego europejskiego modelu społecznego w tle. Czwarta i ostatnia możliwość to „*nowa europejska umowa społeczna*” przystosowana do „*potrzeb i aspiracji naszych narodów na początku XXI wieku*”. Autorki wyraźnie preferują ten ostatni scenariusz i uważają, że rozszerzenie Unii o nowe biedniejsze państwa stwarza szansę na jego realizację. Na czym miałyby on polegać? Głównie na wykorzystaniu w większym zakresie programów finansowanych z Funduszy Strukturalnych UE, zasad wprowadzanych zaleceniami i komunikatami Komisji Europejskiej, europejskiego dialogu społecznego z włączeniem do niego organizacji społecznych, a także otwartej metody koordynacji, która polega na wspólnym ustalaniu celów (oraz ich wskaźników) przy pozostawieniu państwom członkowskim może nieco ograniczonej swobody w projektowaniu planów ich realizacji. Jest to więc program bardziej intensywnego wykorzystania dotychczas wprowadzonych instrumentów.

Polskie reakcje na dyskusje o europejskim modelu społecznym bywają utrzymane w duchu subsydiarnościowego minimalizmu, neoliberalnego mitu o końcu państwa opiekuńczego oraz przedkładania celów gospodarczych nad inne. M. Duszczyk (UKiE) przedstawił oficjalne stanowiska przedstawicieli Polski na ten temat następująco (2005): 1) sam termin EMS jest niejednoznaczny (istnieje bowiem co najmniej pięć modeli polityki społecznej w Europie), a więc kompromis w sprawie modernizacji tego, co on oznacza będzie trudny do osiągnięcia, 2) konieczne jest „*promowanie zatrudnienia nad korzystaniem z systemu zabezpieczenia społecznego*”, 3) stosunki pracy powinny być uelastyczniane, 4) „*zdecydowany sprzeciw*” był reakcją na „*wszelkiego rodzaju pomysły dalszej harmonizacji przepisów socjalnych czy też przenoszenia odpowiedzialności za działania w sferze polityki społecznej na poziom wspólnotowy*”, 5) polscy przedstawiciele domagali się też sprecyzowania, na czym będzie polegał negatywny wpływ dyrektywy o rynku usług na europejski model socjalny. Można dodać do tego jeszcze cytaty ze stanowiska MSZ na nieformalny szczyt w Hampton Court: „*Polska popiera skoncentrowanie działań na wdrożeniu gospodarczym i tworzeniu nowych miejsc pracy*” (za J. Ciechańskim, 2005). M. Duszczyk w konkluzjach podkreśla, że „*Próba narzucenia przez jedne państwa innym swojego modelu społecznego, czy też harmonizowanie poszczególnych działań jest ze wszech miar niewskazane*”, „*Państwa członkowskie powinny poszukiwać własnych rozwiązań, które pozwolą im uwzględnić własną specyfikę oraz doświadczenia*”, a także same decydować o

tempie wprowadzania zmian. Interesujące, że w polityce gospodarczej poszukiwanie własnych rozwiązań dostosowanych do własnej specyfiki nie jest jakoś szczególnie bronione. Wygląda na to, że wokół polityki gospodarczej ucichły jakiegokolwiek debaty i nie jest potrzebna żadna narodowa innowacyjność, a w polityce społecznej sytuacja jest odwrotna. Taki obraz jest jednak fałszywy lub co najmniej mylący, na co dowodem są kolejne raporty ekonomistów europejskich zrzeszonych w Euromemorandum Group, bardzo krytyczne wobec obecnego kształtu polityki gospodarczej UE.

Poglądy wyraźnie neoliberalne prezentuje natomiast J. Ciechański (MPiPS), który stwierdza, że „... *połowiczna i ślamazarna, w swym wymiarze społecznym była od początku Strategia Lizbońska. Rozpoczęto ją od istotnego zafalszowania rzeczywistości. Zamiast ogłosić w 2000 r. w Lizbonie bankructwo tzw. europejskiego modelu socjalnego, czyli tradycyjnego <<państwa opiekuńczego>>, użyto eufemizmu o konieczności jego <<modernizacji>>*” (2005). Jedną z publikacji tego autora nosiła wymowny tytuł: „*Europejski model socjalny hamulcem rozwoju gospodarczego i wzrostu zatrudnienia*”. W podobnym duchu wypowiadał się też M.-J. Radło (IBnGR) w kontekście oceny tej samej strategii: „*główną słabością Europy okazują się nie problemy z gospodarką opartą na wiedzy... ale problemy z rynkami pracy. Te zaś, jak wskazuje wiele badań, są następstwem typowych dla <<modelu europejskiego>> nadmiernie rozwiniętych systemów redystrybucji dochodów oraz nadmiernej ochrony zatrudnienia*”, a panaceum na europejskie bolączki są „*elastyczne regulacje rynków pracy i mniejsze opodatkowanie płac*”, ponieważ „*Europejczykom nie może opłacać się życie z zasiłków*” (2005). Poglądy tego rodzaju niewiele mają wspólnego z obiektywną wiedzą, a argument z odwołaniem się do „wielu badań” jest bałamutny, już nawet OECD w oficjalnych dokumentach przyznaje, że droga do sukcesu gospodarczego i zatrudnieniowego nie wiedzie wyłącznie przez elastyczność rynku pracy i niskie podatki (patrz dalej).

Całą dyskusję można zbagatelizować, twierdząc, że przecież nikt nie kwestionuje wartości, które ma symbolizować EMS, np. spójności społecznej, dialogu społecznego, równouprawnienia, albo tych wymienionych przez Giddensa – „... *dyskusja toczy się nie na temat wartości wspólnych dla wszystkich państw członkowskich UE, ale raczej na temat systemu zabezpieczenia społecznego... na temat rozwiązań, które uelastyczyłyby relacje pracodawca-pracownik*” (M. Duszczyk). Trudno jednak zgodzić się z tym, że chodzi wyłącznie o czysto techniczne dyskusje, biorąc pod uwagę, że prawo pracy symbolizuje ponad sto lat walk o podstawowe prawa robotników i pracowników najemnych do godnej pracy i odpowiedniego zabezpieczenia społecznego w razie ryzyk socjalnych (w wielu krajach jeszcze niezakończonych, np. Polska ratyfikowała Konwencję 102 MOP, ale bez kilku ważnych rozdziałów, nie mówiąc już o wielu innych krajach w Europie i poza nią). Jeżeli reformy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego mają w konsekwencji zmierzać do tego, że prawa pracownicze i socjalne będą mniej chronione, mniej szanowane i w mniejszym stopniu realizowane, to nie jest to powód do zadowolenia dla tych, którzy uważają, że są one jednym z najważniejszych osiągnięć cywilizacji zachodniej. Można oczywiście dowodzić, że uelastycznienie, deregulacja, liberalizacja, aktywizacja itp. nie mają takich skutków, a wręcz przeciwnie - lepiej niż tradycyjne instrumenty państwa opiekuńczego będą służyć interesom pracowniczym i socjalnym obywateli, ale jest to tylko hipoteza i to dotycząca niepewnej przyszłości.

Program reform pod hasłami uelastyczniania rynku pracy, co do których M. Duszczyk przypuszcza, że istnieje powszechna zgoda, został zaproponowany w pierwszej połowie lat 90. przez ekspertów OECD (1994). Oparty był on na neoklasycznej teorii mikroekonomicznej i tradycyjnej wierze w to, że deregulacja rynku pracy rozwiąże problemy z niskim poziomem zatrudnienia i wysokim poziomem bezrobocia (Casey, 2002). Być może wśród niektórych wysokich rangą urzędników rządowych i neoklasycznych ekspertów zapanowała zgoda, że

takie reformy były konieczne, ale przynajmniej ci drudzy, lub ich następne pokolenie, przyznało, że: *„Inne kraje, które odniosły sukces, charakteryzują się silnym naciskiem na skoordynowane negocjacje zbiorowe i dialog społeczny i oferują hojne świadczenia socjalne, a jednocześnie aktywizują osoby poszukujące pracy, zapewniając im możliwości uczestnictwa w szkoleniach i programach aktywizacji zawodowej. W krajach tych przepisy dotyczące zatrudnienia są bardziej restrykcyjne niż w przypadku innych krajów, które odniosły sukces w tej dziedzinie. Osiągnęły one wysoki poziom zatrudnienia i niską rozbieżność dochodów, ale odbyło się to kosztem wysokich nakładów budżetowych”* (OECD, 2006). Z ostatniego zdania wynika w dodatku, że wysokie nakłady budżetowe nie przeszkadzają w sukcesach gospodarczych i społecznych. Tak czy inaczej można odnieść sukces zatrudnieniowy nie tylko na drodze reform opartych na jednej z wielu teorii ekonomii, która była preferowana przez jedną z wielu organizacji międzynarodowych.

Argument, że w jakiejś dziedzinie polityki społecznej zapanowała powszechna zgoda na temat konieczności jakiejś szczególnej reformy, jej tempa (np. pilna), metod (np. radykalne) i treści (np. więcej wolnego rynku) ma na celu zepchnięcie na margines innych poglądów i zamknięcie ust krytykom. Oczywiście wiara w powszechną zgodę ułatwia przeprowadzanie reform, które uważa się za słuszne, niezależnie od tego, co o tym myśli cała reszta ekspertów i przedstawicieli społeczeństwa.

Przykłady zinstytucjonalizowanych debat wokół polityki społecznej w UE

Konsultacje w zakresie reform polityki społecznej inicjowane z poziomu unijnego mogą wskazywać kierunki rozwoju w przyszłości. Za istotne można uznać tu m.in. konsultacje w sprawie trzech dokumentów Komisji Europejskiej: „Zielona Księga, Modernizacja prawa pracy w obliczu wyzwań XXI wieku”, „Komunikat... w sprawie konsultacji dotyczących działań na szczeblu UE, mających na celu aktywną integrację osób najbardziej oddalonych od rynku pracy” oraz „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej”.

Sens pierwszego dokumentu oddaje następujący cytat: *„Europejskie rynki pracy stoją przed wyzwaniem polegającym na połączeniu większej elastyczności z potrzebą zapewnienia jak największego wspólnego bezpieczeństwa”* (UE, 2006). Uelastycznienie regulacji rynku pracy zgodne z zaleceniami OECD, o których pisałem wyżej, spowodowało m.in. zalegalizowanie rozmaitych nietypowych form zatrudnienia. W porównaniu z klasyczną umową o pracę najemną w pełnym wymiarze czasu są one mniej chronione i bardziej niepewne, a więc ich stosowanie na większą skalę przyczynia się do pogłębiania segmentacji rynku pracy. Ocena tych reform nie musi być więc pozytywna, np.: *„Niewielkie korzyści dla zatrudnionych w elastycznych warunkach przekształciły się w duże niekorzyści dla zatrudnionych w zwykłych warunkach, a ogólny bilans wypada negatywnie”* (Tangian, 2005). Na ołtarzu elastyczności poświęcono za dużo bezpieczeństwa i stąd potrzeba *„przyjęcia prawa pracy promującego elastyczność połączoną z bezpieczeństwem zatrudnienia i zmniejszaniem segmentacji rynku pracy”*. W praktyce oznacza to zachowanie kierunku uelastyczniania, ze zwróceniem uwagi na poziom zabezpieczenia społecznego dla osób bezrobotnych, aktywne programy rynku pracy oraz kształcenie ustawiczne (UE, 2006). Za wzór w tym kontekście uchodzi zwykle Dania (a także Holandia), która osiągnęła poziom elastyczności regulacji zbliżony do modelu anglosaskiego, a przy tym zachowała wysoki poziom zabezpieczenia dla bezrobotnych i relatywnie dużo wydaje na ich aktywizację (model nazywany *flexicurity*). Ze względu na wysokie koszty takiego modelu poszukiwane są jednak innowacyjne rozwiązania, które pozwoliłyby ich uniknąć, dając jednocześnie podobne skutki (UE, 2006, podobne wątki można znaleźć w raporcie Employment Outlook OECD z 2006 r.).

Model *flexicurity* ma być odpowiedzią dobrą dla większości pracowników, niemniej nie jest ona adekwatna w przypadku osób w najgorszej sytuacji na rynku pracy. To właśnie ich dotyczy drugi z wymienionych wyżej dokumentów. Tym razem hasłem-kluczem jest aktywna polityka społeczna operująca na pograniczu między pomocą społeczną i – szerzej systemem dochodu gwarantowanego dla osób zdolnych do pracy – a polityką nastawioną na zatrudnienie. Główny dylemat w tym zakresie przedstawiono tak: „*zagwarantowanie, że polityka ochrony socjalnej skutecznie przyczynia się do mobilizacji osób zdolnych do pracy, spełniając jednocześnie szerszy cel zapewnienia godnego poziomu życia osobom, które znajdują się i pozostaną poza rynkiem pracy*” (UE, 2006a). Innymi słowy problemem stało się to, jak zapewnić każdemu prawo do godnego minimalnego poziomu życia, unikając przy tym „*czynników zniechęcających do podejmowania płatnego zatrudnienia*”. Przestrzeń reform określoną w komunikacie wypełniają takie instrumenty, jak warunkowanie wypłaty świadczeń pieniężnych spełnianiem warunków dotyczących „aktywnego poszukiwania pracy” m.in. w formie zawierania umów ze świadczeniobiorcami (kontrakt socjalny), określających ich obowiązki w ramach indywidualnych programów aktywizacji; wspieranie niskich dochodów z pracy za pomocą systemów kredytów podatkowych (w zależności od poziomu dochodu dają zwolnienie, ulgę podatkową lub świadczenie); ułatwiony dostęp do usług edukacyjnych, zdrowotnych, rodzinnych, mieszkaniowych, które mają zwiększać poziom gotowości do pracy.

Trzeci z wymienionych wyżej dokumentów powstał m.in. w kontekście kontrowersji wokół tzw. projektu dyrektywy Bolkesteina (w sprawie usług na wewnętrznym rynku), czyli reformy, która miała zdynamizować europejski rynek usług. Od razu pojawiło się pytanie o to, czy ma to również dotyczyć typowych usług społecznych, do których zalicza się m.in. usługi socjalne, publiczną edukację i publiczną służbę zdrowia. Problem z usługami publicznymi staje się coraz bardziej widoczny w kontekście zwiększającego się nacisku na zasadę niezakłócania wolnorynkowej konkurencji przez państwo. Państwa członkowskie UE na różne sposoby finansują usługi publiczne, ale mechanizmy te nie mogą zakłócać konkurencji na wspólnotowym rynku – Komisja ma „*zapewnić poszanowanie tej zasady w interesie podatników i całej gospodarki*” (UE, 2004). Prowadząc do skrajności to rozumowanie – każdy kraj finansując usługi socjalne, szkolnictwo publiczne czy publiczną służbę zdrowia może być oskarżony o zakłócanie konkurencji na jednolitym rynku i przywołany do porządku przed Trybunałem Sprawiedliwości. Dość szybko przyjęto, że zasady jednolitego rynku usług nie będą dotyczyć usług zdrowotnych, a także „*usług socjalnych związanych z budownictwem socjalnym, opieką nad dziećmi oraz pomocą rodzinom i osobom potrzebującym*”. Poza komunikatem znalazły się również edukacja i szkolenia, które uznano za „*usługi użyteczności publicznej o czytelnej funkcji społecznej*” (UE, 2006b).

Pozostał jednak duży obszar usług (w domyśle o nieczytelnych lub mniej czytelnych funkcjach społecznych), do których zaliczono m.in. ubezpieczenia społeczne, usługi rehabilitacyjne i reintegracyjne. W komunikacie podano przykłady reform w tym zakresie: decentralizacja zarządzania systemem tych usług, zlecenie udzielania usług społecznych podmiotom niepublicznym, uzupełnianie finansowania publicznego prywatnym (partnerstwo publiczno-prywatne) oraz nacisk na jakość i orientacja na potrzeby klienta. Można dodać do tego jeszcze jeden kierunek promowany przez Radę Europy, a polegający na integracji systemów usług socjalnych (Munday, 2006; RE, 2006). W związku z tymi reformami stwierdzono również korzystny klimat dla rozwoju „gospodarki społecznej”, czyli działalności nie nastawionej na zysk, często wspieranej bezpośrednio i pośrednio przez państwo, ale bardzo podobnej do zwykłej gospodarki. Reformy te sprawiają jednak, że problem zakłócania konkurencji staje się bardziej widoczny, gdyż zamazuje się granica między usługą publiczną czy społeczną a działalnością gospodarczą. Nawet niezależnie od

tego „niemal wszystkie usługi należące do dziedziny socjalnych można uznać za <<działalność gospodarczą>> w rozumieniu art. 43 i 49 traktatu WE” (UE, 2006b). Rozwiązaniem tego problemu ma być określenie specyfiki usług socjalnych na tle całej reszty usług w celu wyłączenia ich ze stosowania reguł wolnej konkurencji w ramach rynku wewnętrznego. To jednak może stworzyć sytuację, że każda działalność będzie z zasady traktowana jak gospodarcza, chyba, że dowiedzie się, iż taką nie jest.

Pomijając to, że klasyczne zagadnienia związane z polityką publicznej służby zdrowia i publicznej edukacji na razie w niewielkim stopniu są przedmiotem debat na poziomie europejskim, obraz otrzymujemy raczej klarowny. Priorytet ma swoboda zawierania i rozwiązywania umów między zatrudniającymi i zatrudnianymi oraz konkurencja między usługodawcami. W przypadku tych, którzy nie sprostają wolnej konkurencji ma działać zabezpieczenie społeczne, ale w jak najmniejszym stopniu zaburzające podaż niskokwalifikowanej i mało wydajnej pracy. W tym przypadku priorytet ma aktywna polityka społeczna, która z jednej strony skłania do aktywności (zastrzane warunki uzyskania świadczeń i większa kontrola nad klientami), a z drugiej zachęca do niej (dodatki do dochodów z pracy). Co czeka tych, którzy mimo to nie dadzą się zaktywizować? Biorąc pod uwagę rozmywającą się kategorię niezdolności do pracy (praca osób niepełnosprawnych) zbiorowość ta może być bardzo liczna. Całość przenika prosta filozofia liberalizmu ekonomicznego z towarzyszącą jej zasadą integracji społecznej poprzez pracę. Wizja polityki społecznej, która wyłania się z tych dyskusji jest zbliżona do tej opisywanej przez Wildinga.

Powszechny dochód obywatelski

Krytyka klasycznego systemu zabezpieczenia społecznego w zakresie dochodów prowadzi czasem do formułowania radykalnych propozycji zastąpienia go (np. Murray, 2006) lub zasadniczego uzupełnienia przez bezwarunkowy dochód minimalny wypłacany każdemu obywatelowi (PDO). Sugestywne podsumowanie problemów z obecnymi rozwiązaniami przedstawię za G. Standingiem: „Koszt obecnie funkcjonujących systemów socjalnych jest systematycznie niedoszacowywany. Systemy te w Europie są pełne pułapek ubóstwa, pułapek bezrobocia, pułapek oszczędności i pułapek behawioralnych, które są arbitralne, nieefektywne i niesprawiedliwe. Dzieje się tak po części dlatego, że coraz większe znaczenie mają świadczenia selektywne, oparte na kryteriach dochodowych i warunkach związanych z zachowaniem. Jest tak również i dlatego, że zwiększa się elastyczność zatrudnienia i różnorodność stylów życia. Reakcje biurokratów i polityków na ten stan rzeczy są prawie wszędzie podobne: zaostrzyć kryteria uprawniające i zwiększyć paternalistyczną kontrolę nad zachowaniami” (2004). Autor ten przedstawił argumenty zwykle wysuwane przeciw PDO oraz kontrargumenty, a także pozytywną argumentację za tym rozwiązaniem, którą również można opatrzyć kontrargumentacją.

Argumenty przeciw PDO w stylizacji Standinga	Kontrargumenty Standinga
Nigdzie czegoś takiego nie ma, a więc to nie może być rozsądne	Wiele istniejących rozwiązań to różne wersje niepełnego PDO
Wprowadzenie PDO będzie bardzo kosztowne i zaszkodzi gospodarce	Istniejące szacunki kosztów wprowadzenia PDO nie są wysokie, a biorąc pod uwagę nieuwzględniane przez przeciwników korzyści gospodarcze ogólny bilans może być mniej ujemny niż się zakłada
PDO spowoduje wzrost inflacji, a wiadomo jak szkodliwa dla gospodarki jest inflacja	PDO pozytywnie wpłynie na popyt na dobra krajowe, co spowoduje wzrost kursu

	wymiany i przyczyni się do osłabienia inflacji
PDO złamie podstawową dla życia społecznego zasadę wzajemności: pracując wypełniamy obowiązki wobec siebie i innych, co daje nam moralne prawo do wspólnych owoców pracy	Praca zarobkowa nie jest jedynym sposobem bycia użytecznym dla innych, nie narzuca się obowiązku pracy bogaczom, a więc decydowanie o tym, kto ma jakie obowiązki i prawa jest tu arbitralne
PDO spowoduje, że ludziom nie będzie się chciało pracować	Ekspertyzy społeczne nad negatywnym podatkiem dochodowym w USA i istniejące badania dotyczące wpływu częściowego PDO na podaż pracy nie potwierdzają tej obawy. Nawet jeżeli podaż pracy się zmniejszy, a część ludzi wybierze więcej czasu wolnego, to zwiększy się też popyt na pracę, a więc i poziom płac, a także poprawią warunki pracy, co będzie zachęcało do podejmowania zatrudnienia
PDO spowoduje obniżenie poziomu płac	Siła przetargowa osób, które otrzymają PDO zwiększy się, a to od niej zależy wysokość płac
PDO zniechęci rządy do prowadzenia polityki na rzecz powstawania nowych miejsc pracy	Kreowanie miejsc pracy za pomocą interwencji rządu jest nieefektywne, o tym powinien decydować popyt realny
System PDO będzie prowadził do bezsensownego mielenia dochodów	Zjawisko to zawsze będzie miało miejsce, ale przy pełnym PDO zarządzanym za pomocą zintegrowanego i skomputeryzowanego systemu podatkowo-świadczeniowego wzrośnie przejrzystość i sprawiedliwość w tym zakresie
Wokół wysokości PDO wciąż będą się toczyły spory polityczne	Instytucja zarządzająca systemem PDO może być niezależna od rządu, tak jak RPP, jasne zasady waloryzowania zapobiegną niepotrzebnym sporom

Argumenty Standinga za PDO	Hipotetyczne kontrargumenty
Prawo do dochodu podstawowego jest prawem człowieka, które popierane jest również przez większość, co wykazują sondaże i badania eksperymentalne	Prawa socjalne nie są prawami człowieka, są nimi tylko prawa wolnościowe, minimum utrzymania zapewnia się obecnie za pomocą różnych rozwiązań publiczno-społecznych, które po reformach są bardziej efektywne i skuteczne
PDO sprzyjać będzie solidarności społecznej	Biorąc pod uwagę niechęć pracujących do niepracujących, którzy żyć będą na ich koszt powstaną nowe podziały społeczne. Samo powszechne świadczenie pieniężne będzie miało niewielki wpływ na jakość więzi międzyludzkich w wielokulturowych społeczeństwach
PDO sprzyjać będzie rzeczywistej wolności	Jedyną wolnością jest ta, której chronią

ludzi	prawa wolnościowe. Prawo do PDO wymaga redystrybucji zasobów, a więc opodatkowania i ogranicza prawdziwą wolność, szczególnie tych, którzy nie zgadzają się z takim rozwiązaniem
PDO poprawi sytuację ubogich i zmarginalizowanych udostępniając im więcej zasobów	W bogatych społeczeństwach nie ma już prawdziwego ubóstwa absolutnego, a jedynie ubóstwo względne, czyli nierówność, ta zaś jest konieczna ze względu na efektywność gospodarowania. Gdyby nawet byli prawdziwie ubodzy to podstawowy dochód będzie z pewnością za niski, aby dać im rzeczywisty dostęp do wartościowych zasobów
PDO sprawi, że docenione zostaną inne sposoby bycia użytecznym dla innych poza odpłatnym zatrudnieniem	Odpłatne zatrudnienie jest najważniejszą formą społecznego funkcjonowania ludzi, formy takie, jak opieka nad innymi czy wolontariat mogą być dowartościowane bez wprowadzania PDO
PDO będzie korzystny dla pracowników przy elastycznych rozwiązaniach na rynku pracy	Elastyczność została wprowadzona po to, aby zwiększyć zatrudnienie grup, które mają mniejsze szanse na rynku pracy. PDO raczej zniechęci te grupy do podejmowania pracy zaprzeczając temu co zostało osiągnięte dzięki elastyczności
PDO sprawi, że wzrośnie popyt na lokalne produkty, a także wydajność, co wpłynie pozytywnie na wzrost gospodarczy	Ludzie mający podstawowy dochód mogą go wydać na różne produkty, więc nie wiadomo skąd założenie, że wspomże to krajową gospodarkę. Morale pracowników i ich zdrowie tylko bardzo pośrednio uzależnione są od stałego źródła dochodu. Poza tym morale w gospodarce nadwyżki popytu nad podażą pracy będzie takie, jakie było w PRL, czyli niskie. Dodatkowo PDO spowoduje wzrost podatków bezpośrednich i/lub pośrednich, co będzie miało negatywny wpływ na poziom zatrudnienia, konkurencyjność, wzrost gospodarczy itd.
System zarządzania PDO będzie prosty i łatwy w porównaniu z zarządzaniem współczesnymi systemami ochrony socjalnej	Może tak będzie, ale dojście do tego systemu nie będzie ani łatwe ani proste
PDO jest to rozwiązanie większości problemów, jakie obecnie są rozpowszechnione w systemach ochrony socjalnej w warunkach bezrobocia, elastycznego rynku pracy i zmiany wzorów życia rodzinnego	Obecne systemy ochrony socjalnej dobrze się sprawują i mogą być dostosowane do zmiany warunków. Nowe rozwiązania spod znaku i „niech się praca opłaca” oraz świadczenia zaopatrzeniowe dla wybranych grup korygują większość problemów z zabezpieczeniem społecznym nie generując nowych

Odpowiedź na przynajmniej niektóre z tych kontrargumentów może być przekonująca, np. rzeczywista podmiotowość wymaga czegoś więcej niż tylko nieingerencji ze strony państwa, a to uzasadnia uznanie moralnego znaczenia praw socjalnych (społecznych). W ostatnich kilkunastu latach idea PDO zdobywa coraz większą liczbę zwolenników (Standing, 2005). Od 1986 r. działa *Basic Income Earth Network*, organizacja która do niedawna miała zasięg europejski, a obecnie ma charakter globalny. Propozycja PDO wydaje się jednak zbyt wąską, gdyż dotyczy tylko reformy wsparcia dochodowego dla obywateli i może być uznana za sprzeczną z obecnie dominującą filozofią aktywnej polityki społecznej, która ma skłaniać obywateli do wąsko rozumianej pracy (*workfare*). Oceny reform zmierzających w tym kierunku wahają się od entuzjastycznych, przez bagatelizujące (na tle całej reszty instrumentów polityki społecznej ich wpływ jest znikomy), do bardzo krytycznych (np. Standing, 2002; Handler i Babcock, 2006). Niezależnie od mocy argumentów przeciw PDO propozycja ta jest w Polsce na marginesie debat o reformach społecznych i przyszłości.

Prognozy ostrzegawcze, problemy i rozwiązania

Tak wygląda zarys dyskusji o przyszłości polityki społecznej w wymiarze narodowym, wspólnotowym i globalnym. Przejdę teraz do zagadnienia prognoz i zagrożeń. Prognozy ostrzegawcze są często wykorzystywane jako uzasadnienie reform polityki społecznej. Reformom wprowadzającym większe zaangażowanie państwa w sprawy umów o pracę oraz kwestie podtrzymania dochodu pracowników najemnych w przypadkach choroby, starości czy inwalidztwa w XIX i XX wieku towarzyszyły dwa rodzaje katastroficznych wizji. W pierwszych roztaczano obraz rewolucji robotniczej, w wyniku której właściciele środków produkcji tracą swoje majątki, władzę i życie, a cywilizacja i porządek społeczny załamują się na wieki. W drugich, sugestywnie przedstawiano liczne katastrofy gospodarcze, które zostaną spowodowane przez zakaz pracy dzieci, przyzwolenie na zrzeszanie się w związki zawodowe, ograniczanie tygodniowego czasu pracy, ustalenie płacy minimalnej oraz zaangażowanie biurokracji rządowej w dostarczenie zastępczego dochodu w sytuacjach niezdolności czy niemożności pracy.

Jednym z sugestywnych przykładów z ostatnich dekad są reformy systemów emerytalnych, poparcie dla których opierało się m.in. na prognozach bankructwa ubezpieczeń społecznych („bomba z opóźnionym zapłonem”) w związku z trendami demograficznymi. W systemach repartycyjnych bieżące świadczenie o zdefiniowanej wysokości finansowane jest z bieżących wpływów ze składek. Każdy czynnik, który będzie powodował przyrost liczby świadczeniobiorców w stosunku do liczby składkodawców będzie więc uznany za zagrożenie dla stabilności finansowej takich systemów. Oczywiście takim czynnikiem jest wzrost liczby osób w wieku emerytalnym przy spadku liczby pracujących w wieku produkcyjnym, wymaga to jednak poczynienia wielu dodatkowych założeń o innych warunkach stałych, np. wskaźniki płodności nie wzrosną, życie nadal będzie się wydłużać, stopa zastąpienia będzie stała, wiek emerytalny nie zostanie podniesiony, składki nie wzrosną, emerytury nie zmniejszą się, emeryci nie będą pracować itd. Nie zmienia to faktu, że katastrofizm emerytalny uznaje się za bardzo przesadzony (m.in. Castles, 2004; Baker i Weisbrot, 2001), a odporność na wyzwania demograficzne nowych systemów całkowicie kapitałowych i ze zdefiniowaną składką jest kwestionowana (Barr, 2000). Wątków katastrofizmu nie brak było po drugiej stronie debaty, pojawił się on m.in. w postaci tezy o końcu zabezpieczenia społecznego ludzi starszych (Z. Zieliński), można też spodziewać się obniżenia poziomu życia przyszłych emerytów (T. Szumlicz o niskiej stopie zastąpienia w nowym systemie) oraz wzrostu nierówności dochodowych wśród osób starszych.

Sformułowanie jakiegokolwiek tezy o zagrożeniu wymaga najpierw sprecyzowania, jakie wartości uznajemy za istotne, np. dla fundamentalistów rynkowych wszystko co grozi

skrepowaniem wolnokonkurencyjnego rynku jest zagrożeniem, a dla fundamentalistów etatystycznych jest nim wszystko, co ogranicza wpływy państwa. Rynek lub państwo w tych przykładach mogą mieć zarówno wartość wewnętrzną (są cenne jako takie), ale też instrumentalną (cenimy je, bo wierzymy, że bez nich nie osiągniemy innych cenionych stanów). Ze względu na mniejszą lub większą niejasność dotyczącą rozumienia poszczególnych wartości oraz ich hierarchii w razie konfliktów, jednoznaczne ustalenie układu odniesienia dla wyznaczenia zagrożeń jest trudne. Sama polityka społeczna może być wartością, ceniona jako symboliczny przejaw lub ucieleśnienie wzajemnej troski i więzi społecznych we wspólnocie równych obywateli. Może też być uznawana za użyteczną dla ochrony czy realizacji innych wartości, takich jak powszechny dobrobyt, sprawiedliwość i integracja społeczna, a także wolność w sensie pozytywnym (powiększanie możliwości działania tam, gdzie są one ograniczone). W obu perspektywach można mówić o zagrożeniach dla polityki społecznej w kontekście wartości. Po pierwsze, wszystko, co ją osłabia i niszczy jako ideę i praktykę godzi w jej wewnętrzną wartość i to, co ona symbolizuje. Po drugie, wszystko to będzie również pośrednio uderzało w wartości, którym polityka społeczna ma służyć, np. prowadząc do zwiększenia ubóstwa, niesprawiedliwości, dezintegracji społecznej i wyzysku. Nie są to oczywiście jedyne wartości we współczesnym społeczeństwie, gdzie ceni się też m.in. wolność negatywną (od różnych ograniczeń prawnych i obyczajowych), społeczne zaangażowanie, trwałe związki międzyludzkie, tożsamość kulturową i w końcu zamożność, która symbolizuje wolność wyboru poziomu i stylu konsumpcji.

Takie postawienie sprawy skłania do przyjęcia postawy obrony polityki społecznej i państwa opiekuńczego lub dobrobytu przed krytykami. Obrona ta wcale nie musi być „desperacka” - w ten sposób S. Golinowska etykietuje obrońców państwa opiekuńczego (desperacko bronią, są więc desperatami). Domniemane negatywne skutki uboczne polityki społecznej nawet jeżeli stwierdza się je w niektórych badaniach empirycznych są niewielkie (przy tym przeczą ich występowaniu inne badania), a jej wcale niedomniemane skutki pozytywne są tak duże i oczywiste, że się ich nawet nie zauważa, np. osiągnięcia prawa pracy i dialogu społecznego w redukcji konfliktu przemysłowego, osiągnięcia zabezpieczenia społecznego w redukcji ubóstwa, osiągnięcia publicznej i obowiązkowej edukacji dla obywatelstwa, tożsamości narodowej i wydajności pracy, osiągnięcia polityki zdrowia publicznego i publicznej służby zdrowia w walce z chorobami i niepełnosprawnością, osiągnięcia polityki antidyskryminacyjnej i redystrybucyjnej dla realizacji ideałów wolnościowych i demokratycznych itd.

Jest jednak taki rodzaj krytyki polityki społecznej, który powinien być uwzględniony, a mianowicie ten, wskazujący na to, że poszanowanie, ochrona i realizacja wielu praw podstawowych pozostawia wiele do życzenia szczególnie w przypadku najbiedniejszych i najsłabszych członków wspólnoty politycznej. W tym przypadku polityki społecznej nie jest za dużo, ale właśnie za mało, nie jest za droga, ale raczej „za tania”, tzn. wydaje się na nią za mało i m.in. dlatego ma niską jakość w stosunku do oczekiwań.

Zachowanie i wzmocnienie „starego państwa opiekuńczego” to pierwszy imperatyw. Drugim jest jego uzupełnienie w celu objęcia „nowych grup ryzyka” i „nowych ryzyk socjalnych”, do których należą ubóstwo mimo zatrudnienia, szczególnie w przypadku gospodarstw domowych z jednym dorosłym i dziećmi, a także problem z połączeniem obowiązków rodzinnych z życiem zawodowym, gdy oboje rodzice pracują na współczesnym, coraz bardziej konkurencyjnym i wymagającym (poświęcenia innych spraw) rynku pracy (Bonoli, 2006). Dla celów marketingowych można mówić, że chodzi o nowe państwo lub społeczeństwo dobrobytu w różnych skalach od lokalnej do globalnej. Oczywiście ubóstwo obecnie pracujących w Europie i krajach rozwiniętych nie jest tak powszechne i dojmujące, jak to pamiętamy z ponurych opisów warunków życia robotników w XIX i przez wiele

dziesięcioleci XX wieku, ani też losy współczesnej rodziny z klasy średniej zapewne nie są tak dramatyczne, jak losy robotniczych rodzin w tamtych czasach (pomijam oczywiście kraje rozwijające się).

Do nowych grup ryzyka G. Bonoli zalicza młodzież, kobiety i osoby bez kwalifikacji, milcząc o imigrantach. Wspólne cechy ich sytuacji to względna jej nowość – jest „*typowa dla postindustrialnych społeczeństw, w których dzisiaj żyjemy*”; wiąże się z dodatkowymi problemami, co skutkuje wykluczeniem społecznym – „*Nisko wykwalifikowani samotni rodzice, pracujące matki o niskich dochodach, czy nisko-wykwalifikowana bezrobotna młodzież prawdopodobnie będą doświadczać dodatkowych upośledzeń, które pogorszą ich pozycję*”; powojenne państwo opiekuńcze niezbyt skutecznie odpowiada na nią; jest więc ona trudna, ale wiąże się też z dużymi szansami, np. na emancypację kobiet czy na poprawę jakości życia poprzez dostęp do nowoczesnych technologii (tamże). Jako przykłady odpowiedzi polityki społecznej na nowe ryzyka społeczne Bonoli podaje politykę rodzinną we Francji ułatwiającą łączenie ról rodzinnych i zawodowych (opieka dla dzieci, urlopy wychowawcze, emerytalne przywileje dla pracujących matek), aktywne programy rynku pracy dla długotrwale bezrobotnych, a także programy zwiększania niskich dochodów z pracy poprzez świadczenia podatkowe i wypychanie na rynek pracy odbiorców pomocy społecznej w USA.

Dodajmy do tego jeszcze dwunastopunktowy program A. Giddensa dotyczący reformy EMS (2006). Zaczyna się on od pozostawienia zasady progresywnego opodatkowania, a przy podatkach liniowych zadbania o rozwiązania redystrybucyjne (np. duże kwoty zwolnione z podatku), a także wskazania trendu w kierunku zwiększenia finansowania polityki społecznej z podatków pośrednich. Kolejna zasada wiąże się z dbaniem o zrównoważone finanse budżetu socjalnego z długofalowym prognozowaniem potrzeb w tym względzie. Aktywne programy rynku pracy mają mieć priorytet również w stosunku do osób niepełnosprawnych, a ma im towarzyszyć odpowiednio zrównoważona struktura bodźców i obowiązków. Tworzenie miejsc godnej pracy opłacanej ponad minimum ma być drogą do wzrostu gospodarczego i ograniczania ubóstwa. Praca w niepełnym wymiarze czasu powinna być wspierana, przy aktywnym kontrolowaniu jej jakości. Cele egalitarystyczne pozostają w mocy jako ważny instrument ograniczania ubóstwa w szczególności dzieci. Strategiom adresowania w ramach polityki przeciw ubóstwu mogą towarzyszyć świadczenia podatkowe. Kształcenie ustawiczne i inne rozwiązania są ważne w kontekście problemów pracowników zajmujących niskie stanowiska w sektorze usług. Programy nastawione na integrację imigrantów powinny obok praw zawierać obowiązki - należy wymagać od nich nauczania się języka i poszanowania wartości społeczeństwa przyjmującego. Relacje między składkami i świadczeniami powinny być tak ustawione, aby bogatsi nie mieli bodźców do wychodzenia z systemów publicznych na rynek. Więcej wysiłku finansowego należy poświęcić wczesnej edukacji dzieci oraz bodźcom do ich posiadania, a relatywnie mniej na świadczenia dla starszej części populacji. Wydatki na nowe technologie, badania i naukę powinny się zasadniczo zwiększyć. Giddens wyraźnie stwierdza, że zreformowany EMS nie będzie zbliżał się do modelu USA pod względem zmniejszenia standardów bezpieczeństwa socjalnego, egalitaryzmu, aktywnej roli państwa w inwestowaniu w kapitał ludzki, powszechności, ważności dialogu społecznego i zagadnień ochrony środowiska.

Poza tym, że spojrzenie Giddensa jest szersze, w obu podejściach nie pojawia się wiele nowych wątków w stosunku do tego, co już znamy jako programy państwa opiekuńczego. Polityka rodzinna została wymyślona dawno temu, aktywne programy rynku pracy to standardowa polityka socjaldemokratycznej polityki społecznej od wielu dziesiątków lat. Skłanianie zdolnych do pracy ubogich do podejmowania zatrudnienia to charakterystyczny rys polityki społecznej od średniowiecza, apogeum tego podejścia miało miejsce po reformie pomocy dla ubogich w Anglii w 1834 r. W żadnym modelu polityki

społecznej praca nie była na drugim miejscu, niemniej skłonność do pozbawiania uprawnień socjalnych tych ubogich, których do pracy zmusić się jednak nie dało, będzie się zapewne zmieniała w różnych krajach i kulturach, na razie przodują w tym USA – po wyczerpaniu limitu stałego korzystania z pomocy społecznej traci się do niej prawo na zawsze. Polityka ta w Europie ma mniej surowe oblicze, a jej przejawy w Polsce to m.in. prace społecznie użyteczne i kontrakt socjalny.

Z wymienionych przez Bonoliego i Giddensa względnie nowe są jedynie świadczenia podatkowe (program wprowadzony w USA już w 1975 r., ale znacznie rozwinięty w latach 90., naśladowany w krajach anglosaskich i nie tylko), czyli dodatkowy instrument polityki społecznej zwiększający niskie dochody rodzin za pomocą systemu podatkowego. Poza propozycją podstawowego dochodu obywatelskiego, pojawiają się też nowe koncepcje w dziedzinie sprawiedliwego zabezpieczenia dochodu (Kolm, 2005), wykorzystania instrumentu zatrudnienia w sektorze publicznym (Mitchell i Watts, 2004), a także walki z ubóstwem w poprzez budowanie zasobów i oszczędności (Sherraden, 1991).

Jeżeli w ciągu kilku kolejnych dziesiątków lat nowe ryzyka socjalne wymienione przez Bonoli'ego będą narastały to naturalną odpowiedzią będzie rozbudowa polityki rodzinnej, polityki oświatowo-wychowawczej, polityki zatrudnienia oraz polityki zabezpieczenia społecznego. Zasady Giddensa oznaczają głównie niewielkie przesunięcie akcentów w ramach dobrze nam znanego państwa opiekuńczego. Oczekiwanie, że wszystkie nowe wyzwania, ryzyka i kwestie załatwimy za pomocą standardowego zestawu reform z lat 90. z hasłami uelastyczniania, decentralizacji, prywatyzacji, uspołecznienia, trafnego adresowania i demontażu tego, co było, wydaje mi się niezbyt rozsądną strategią. O ile oczywiście nie wyznajemy poglądu, że wszystkie nowe problemy i ryzyka zawdzięczamy, nie zmianom w skali makro, ale właśnie rozrośniętemu państwu opiekuńczemu, które, jak rak, opanowało tkankę społeczną i teraz bardzo trudno je usunąć.

Zarówno w skali narodowej, jak i na poziomie Unii Europejskiej, a także w ujęciu globalnym widzę przed polityką społeczną, uzupełnioną o nowe instrumenty, okres dalszego rozwoju. Zagrożeniem dla niego są głównie utrzymujące się jeszcze mity o sprzeczności między wzrostem gospodarczym, poziomem zatrudnienia lub aktywnością społeczną a państwem dbającym o dobrobyt wszystkich obywateli za pomocą zróżnicowanego instrumentarium. Jeden z tych mitów przybrał postać „trylematu”, jakoby niemożliwością w warunkach współczesnych zserwicyzowanych gospodarek było jednoczesne osiągnięcie zrównoważonego budżetu, niskiej nierówności i wysokiego poziomu zatrudnienia. Okazuje się, że dowody empiryczne na jego istnienie są „zaskakująco chwiejne” (Giddens, 2006).

Bibliografia

- Anioł, W. (2003). *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*. Warszawa: ASPRA-JR.
- Arjona, R., Ladaique, M., i Pearson, M. (2001). *Growth, Inequality and Social Protection*. Social Policy Occasional Paper nr 51. Paryż: OECD.
- Arndt, H.W. (1978). *The Rise and Fall of Economic Growth: A Study in Contemporary Thought*. Chicago: University of Chicago Press.
- Atkinson, A. B. (1999). *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Barker, D. i Weisbrot, M. (2001). *Social Security: The Phony Crisis*. Chicago: University Of Chicago Press.
- Barr, N. (2000). *Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices*. IMF Working Paper WP/00/139. Washington: IMF.

- Bauman, Z. (2006). *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy*. Kraków: Wydawnictwo WAM.
- Bonoli, G. (2006). New social risks and the politics of postindustrial social Policies. W: K. Armingeon i G. Bonoli (red.) *The Politics of Post-Industrial Welfare States*. London, New York: Routledge.
- Buchholz-Will, W., Dahlström, G., Huffs Schmid, J., Karrass, A. Mathes, M. i Schratzenstaller, M. (2002) Progressive Fiscal Policy in Europe. W: *Better Institutions, Rules and Tools for Full Employment and Social Welfare in Europe*, piąty raport Euromemorandum Group.
- Casey, B.H. (2002). *The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: two views of the labour market and of the welfare state*. Referat przygotowany na konferencję *Welfare and the Labour Market in the EU*, 25-26 października, Marsylia.
- Castles, F.G. (2004). *The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford: Oxford University Press.
- Ciechański, J. (2005). Europejski model socjalny: reforma czy dalsze doskonalenie? *Rynek Pracy*, numer specjalny, grudzień.
- Duszczyk, M. (2005). Europejski model społeczny. W: M. Duszczyk (red.) *Wybrane aspekty konkurencyjności europejskiej. Stan debaty*. Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
- EKES (2006). *Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny*. Opinia EKES SOC/237, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny.
- GAO (1987). *Welfare: Issues to Consider in Assessing Proposals for Reform*. Washington: Government Accountability Office.
- Ghemawat, P. (2007). Świat nie jest płaski. *Gazeta Wyborcza*, 24-25 marca.
- Giddens, A. (2006). Social Model for Europe? W: A. Giddens, P. Diamond, R. Liddle (red.) *Global Europe, Social Europe*. Cambridge: Polity Press.
- Golinowska, S. (2005). Przyszłość państwa opiekuńczego i zabezpieczenia społecznego. *Polityka Społeczna*, (11-12).
- Handler, J.E. i Babcock A.S. (2006). The Failure of Workfare: Another Reason for the Basic Income Guarantee. *Basic Income Studies*, 1(1).
- Jouen, M. i Palpant, C. (2005). *For a new European social contract*. Studies & Research nr 43, Notre Europe.
- Kleinman, M. (2002). *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*. Basingstoke, Nowy Jork: Palgrave.
- Kolm, S-Ch. (2005). *Macrojustice. The Political Economy of Fairness*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindert, P. H. (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century* (tom 2). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mitchell, W. i Watts M. (2004). *A comparison of the macroeconomic consequences of basic income and job guarantee schemes*. Centre of Full Employment and Equity, Working Paper nr 04-05, lipiec.
- Munday, B. (2006). *Integrated Social Services in Europe*. Group of Specialists on User Involvement in Social Services and Integrated Social Service Delivery (Cs-U), Rada Europy.
- Murray, Ch. (2006). *In Our Hands : A Plan To Replace The Welfare State*. Washington, AEI Press.
- OECD (1994). *The OECD Jobs Study: facts, analysis and strategy*. Paryż: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pestieau, P. (2006). *The Welfare State in the European Union. Economic and Social Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

- Powell, M., i Hewitt, M. (2002). *Welfare state and welfare change*. Buckingham: Open University Press.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Radło, M.-J. (2005). Strategia lizbońska nie spełnia pokładanych w niej nadziei. *Rzeczpospolita*, 29-30 stycznia.
- RE (2006). *Policy Guidelines for the Design and Implementation of Integrated Models of Social Services*. Rada Europy.
- Sherraden, M. (1991). *Assets and the Poor*. New York: M.E. Sharpe.
- Standing, G. (2002). *Beyond New Paternalism*. London: Verso.
- Standing, G. (2004). *Income Security: why unions should campaign for a basic income*, Transfer. European Review of Labour and Research nr 4.
- Standing, G. (red.) (2005). *Promoting Income Security as a Right. Europe and North America*. London: Anthem Press.
- Swank, D. (2002). *Global Capital, Political Institutions and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tangian, A. (2005). *Monitoring flexicurity policies in the EU with dedicated composite indicators*, Hans Böckler Stiftung, 11 marzec.
- UE (2004). *White Paper on services of general interest*, COM(2004) 374.
- UE (2006). *Employment in Europe 2006*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- UE (2006a). *Komunikat... w sprawie konsultacji dotyczących działań na szczeblu UE, mających na celu aktywną integrację osób najbardziej oddalonych od rynku pracy*, COM(2006) 44.
- UE (2006b). *Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej*, COM(2006) 177.
- Wilding, P. (2000). *The Welfare State 2000-2050*. Referat przygotowany na pięćdziesiątą coroczną konferencję *Political Studies Association - UK*, 10-13 kwietnia, Londyn.
- Wilensky, H.L. (1975). *Equality and the Welfare State: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.