

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

Pożegnanie państwa opiekuńczego?

(wersja 1.1 z 11.11.09)

Wprowadzenie

Większe zaangażowanie państwa w sprawy zdrowia, edukacji, warunków zatrudnienia i zabezpieczenia w razie czasowej lub trwałej niezdolności do pracy zostało uznane za oznaki nowoczesnej polityki społecznej. Późny wiek XIX i większość wieku XX charakteryzuje rozwój tego rodzaju ingerencji i interwencji w stosunki gospodarcze i społeczne. Pomijając inne uzasadnienia, globalny i regionalny ruch na rzecz społecznych i socjalnych praw człowieka owocuje licznymi międzynarodowymi deklaracjami, paktami i konwencjami z tego zakresu, poczynając już od kilku artykułów w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

Ten proces zachodzi w cieniu wielkich wydarzeń XX wieku, do których należy zaliczyć przede wszystkim: dwie wojny światowe; proces dekolonizacji; podział na dwa, konkurujące ze sobą, bloki państw, który załamał się pod koniec wieku XX; wzrost znaczenia globalnych i regionalnych organizacji międzynarodowych; a także głęboką depresję gospodarczą o światowym zasięgu z lat 30.

Poza tym w ostatnich dekadach wieku XX mieliśmy do czynienia z kolejną rewolucją techniczno-technologiczną związaną z komputerem osobistym, a następnie rozwojem globalnej sieci komputerowej. W zakresie trendów demograficznych, przy wciąż wysokim – ale zmniejszającym się - przyroście naturalnym w krajach rozwijających się, obserwujemy starzenie się populacji w większości krajów bogatych. Struktura zatrudnienia zmienia się tam w kierunku dominacji sektora usług, czemu towarzyszą rosnące wskaźniki aktywności zawodowej kobiet.

W latach 80. Na Zachodzie bardzo popularny stał się temat kryzysu państwa opiekuńczego, albo osiągnięcia przez nie granic wzrostu. W pozostałej części świata albo inne sprawy były ważniejsze (np. niestabilność i ostateczny upadek realnego socjalizmu w Europie Centralnej i Wschodniej) , albo w ogóle trudno mówić o państwie opiekuńczym (uboższe kraje rozwijające się). Po roku 1989 r. i w XXI w. zagadnienia reformowania państwowej polityki społecznej stają się coraz bardziej istotne w państwach postkomunistycznych. Wraz ze wzrostem zamożności społeczeństw w krajach spoza grupy najbogatszych i transformujących się funkcje społeczno-socjalne państwa także zaczynają nabierać tam znaczenia.

Czy z tego wynika, że żegnamy się z państwem opiekuńczym? A może zmienia się ono, pozostając jednak nadal tym, czym miało być w zamyśle swoich twórców? Jak te zmiany interpretować, jakie dają szanse i czym mogą grozić obywatelom?

Na czym polega opiekuńczość państwa?

Z ideą i praktyką państwa opiekuńczego wiąże się wiele nieporozumień. Samo określenie pochodzi z Wielkiej Brytanii (*welfare state*), gdzie zostało spopularyzowane we wczesnych latach 40. jako odpowiedź na niemieckie państwo wojenne (*warfare state*). Do tego czasu był to kraj znany z bardzo radykalnej reformy systemu pomocy społecznej (1834 r.) wprowadzającej w życie m.in. zasady, że zdolnym do pracy wszelka pomoc materialna może być udzielana tylko w domach pracy dla ubogich, a to, co tam otrzymują powinno być znacząco mniejsze od poziomu życia osiąganego za najniższe płace na rynku pracy (nawiasem mówiąc prowadziło to do skandali socjalnych i do stopniowej erozji realizacji tych zasad). Istotnie nowy kształt brytyjskiej polityce społecznej został nadany dzięki współpracy międzypartyjnej w pierwszych latach po II wojnie światowej.

To jednak najpierw w Prusach a potem w zjednoczonych Niemczech najwcześniej rozwijały się załączki nowoczesnych rozwiązań socjalnych, utożsamiane przede wszystkim z ubezpieczeniami społecznymi (lata 80. XIX wieku). Stamtąd też do języka polskiego trafia i zadomawia się w nim termin „polityka socjalna” (*Socialpolitik, Sozialpolitik*). W ujęciu przynajmniej części polskich badaczy z lat 30. zdominowana przede wszystkim przez funkcje ochronne prawa pracy. Próbowano jednak rozszerzać jej zakres na politykę w sprawach ludnościowych, włączając w to kwestię kobiecą i regulowanie przyrostu ludności oraz nędzę, alkoholizm i prostytucję (polityka populacyjno-społeczna w ujęciu Zofii Daszyńskiej-Golińskiej).

Idea państwa opiekuńczego pojawia się więc już po tym, jak rzeczywiste państwa zasadniczo rozwinęły główny nurt nowoczesnej polityki społecznej, czyli państwowe i obowiązkowe ubezpieczenia od typowych ryzyk socjalnych (np. choroba, inwalidztwo, starość, bezrobocie). Do tego należy dodać co najmniej rozwój prawa pracy, publicznej i bezpłatnej opieki medycznej, oświaty (z czasem także ponadpodstawowej) oraz usług zatrudnieniowych (pośrednictwo i doradztwo zawodowe), a także nowoczesnej pomocy i opieki społecznej opartej na idei pełni praw obywatelskich. Te rozwiązania sprawiły, że tradycyjna, uznaniowa i wykluczająca, średniowieczna pomoc dla ubogich organizowana przez gminę lub parafię, zesłała na dalszy plan i jej znaczenie zasadniczo się zmniejszyło.

Niekiedy cały ten proces interpretuje się w kategoriach upaństwowienia tego, co w mniejszym lub większym zakresie rozwijane było niezależnie od państwa, np. kasy związkowe, ubezpieczenia wzajemne, profesjonalizujące się organizacje dobroczynne.

Należy przy tym pamiętać, że państwo ma zwykle wielopoziomową strukturę o charakterze terytorialnym. W Polsce, licząc od najmniejszych i podstawowych jednostek terytorialnych, mamy gminy, powiaty i województwa. Ta struktura umożliwia rozkładanie kompetencji w zakresie polityki społecznej pomiędzy te różne poziomy władz i administracji publicznych. Kiedy mowa o państwowej opiekuńczości widzieć powinniśmy cały ten system, łącznie z

samorządem. W zależności od sposobu organizacji ustroju terytorialnego, samorząd może być mniej lub bardziej niezależny od władz i administracji wyższych poziomów, co znaczy, że poziom opiekuńczości może być silnie zróżnicowany wewnątrz państwa, a nie że go w ogóle nie ma. Nie należy więc utożsamiać państwa opiekuńczego wyłącznie z władzą i administracją rządową.

Z powyższych rozważań wynika, że typowa polityka gospodarcza znajduje się poza zakresem znaczeniowym pojęcia państwa opiekuńczego. Z różnych względów można takie podejście podważać. Nacisk na zapobieganie problemom społecznym, które generuje masowe bezrobocie, musi odwoływać się do instrumentów polityki gospodarczej. Inny argument powołuje się na to, że pozostawienie w centrum uwagi państwa opiekuńczego tylko tych obywateli, którym ono bezpośrednio pomaga może sprawić, że cała reszta będzie je traktować jako zbędne i szkodliwe obciążenie. Jeżeli gospodarkę przeciwstawi się polityce społecznej, zawsze ta pierwsza będzie uznana za ważniejszą.¹

W pułapkę pozostawienia polityki gospodarczej poza uwagę powadzą nas już decyzje translacyjne w sprawie wyrażenia „*welfare state*”, odwołujące się do opieki i opiekuńczości. W języku angielskim *welfare* oznacza jednak przede wszystkim dobrobyt (opieka to *care*), stąd jedno z często używanych i alternatywnych tłumaczeń to „państwo dobrobytu”. W krytyce funkcji socjalnych państwa można spotkać wyrażenia „państwo nadopiekuńcze” oraz „państwo niańczyce”.

W konsekwencji państwo dobrobytu powinno być traktowane jako pojęcie o szerszym zakresie znaczeniowym niż państwo opiekuńcze. Mieściłaby się w nim zarówno polityka gospodarcza, jak i polityka społeczna.

Kontrowersje wokół państwowej opiekuńczości

Państwo jako takie ma dwie grupy tradycyjnych wrogów – skrajnych liberałów ekonomicznych w rodzaju Friedricha von Hayeka czy Milтона Friedmana lub filozoficznych, np. wczesnego Roberta Nozicka, oraz z lewej strony - anarchistów, anarchosyndykalistów, ale też marksowskich komunistów, czyli radykalnych krytyków państwa burżuazyjnego czy kapitalistycznego, wierzących w obumieranie państwa po rewolucji proletariackiej (czemu akurat doświadczenia realnego socjalizmu wyraźnie zaprzeczyły). Znana jest pogarda jaką Karol Marks obdarzał urzędową dobroczynność w XIX wieku, koncepcję budowania socjalizmu za pomocą państwowych pożyczek czy ideę realizowania sprawiedliwości społecznej w ramach kapitalizmu. Czasem te dwa obozy zbliża do siebie radykalny antyetyzm, tak jest w przypadku anarchokapitalizmu.

W Polsce wrogowie państwa mieli duże pole do popisu przed 1918 r. i po 1989 r. W pierwszym przypadku ze względu na ruch narodowowyzwoleńczy skierowany przeciwko państwom zaborczym. W drugim zaś dlatego, że ustrój PRL był bardzo przechylony ku biegunowi etatystycznemu i z tego powodu miał wiele słabych punktów (pomijam wątek ograniczonej suwerenności i aspekty narodowowyzwoleńcze w tym okresie). We wczesnych latach 90. w otoczeniu zewnętrznym zapanowała wiara w demokrację i wolny rynek, co też sprzyjało radykalnym reformom gospodarczym i politycznym.

Poza liberalizmem ekonomicznym, którego symbolem stał się prof. Leszek Balcerowicz, nabrała siły radykalna wiara w możliwości społeczeństwa obywatelskiego. Prowadziło to do antyetatystycznych sojuszy między liberalnymi ekonomistami i mniej lub bardziej radykalnymi społecznikami. Jednym z przykładów tego rodzaju była debata na temat ubóstwa w TVN24 zorganizowana przez Forum Obywatelskiego Rozwoju Leszka Balcerowicza. O ubóstwie rozmawiali liberalni ekonomiści (Ryszard Petru i prof. Jan Winiecki) oraz liderka katolickiej organizacji charytatywnej Wspólnota Chleb Życia (Małgorzata Chmielewska), rola socjolożki badającej bezpośrednio te problemy (prof. Elżbieta Tarkowska) była w tej dyskusji marginalna.²

Obywatel, do którego piszę ten tekst nawiązuje afirmatywnie do koncepcji Edwarda Abramowskiego, który nawoływał do „zmowy powszechnej przeciwko rządowi”. Miała się ona przejawiać między innymi w organizowaniu pomocy wzajemnej bez jego udziału. Można zastanawiać się, czy i na ile Abramowski zmieniliby zdanie po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Po 1989 r. zapewne przyłączyłby się do zwolenników brania spraw we własne ręce i rozwiązywania problemów własnymi siłami, poparłby też ruch na rzecz rozwijania gospodarki społecznej. Nawiasem mówiąc sam użył co najmniej raz tego pojęcia w odniesieniu do przyszłego niekapitalistycznego ustroju społecznego, który miał powstać oddolnie w wyniku samoorganizacji i sfederalizowanej spółdzielczości.³

Tradycyjnie za rozwijaniem państwa dobrobytu, a w nim państwa opiekuńczego w ramach ustrojów demokratycznych byli socjalliberałowie i socjaldemokraci. Za najbardziej rozwinięte państwa opiekuńcze uznaje się nadal Szwecję i Norwegię, gdzie przez wiele dekad rządziły wyłącznie partie socjaldemokratyczne. Z kolei rozwój komunistycznego państwa opiekuńczego był wolniejszy, ale podobny do tego, który miał miejsce na Zachodzie, np. rozszerzano zakres podmiotowy i przedmiotowy ubezpieczeń społecznych, szkolnictwo i ochrona zdrowia były bezpłatne, praca socjalna podlegała procesowi profesjonalizacji. Główna różnica polegała na gospodarczych programach państwa dobrobytu, których podstawą w realnym socjalizmie było centralne planowanie i upaństwowiona gospodarka.

W perspektywie rewolucyjnego socjalizmu można było spotkać argumentację, że państwo opiekuńcze jest przeszkodą dla rozwoju społecznego, a nie osiągnięciem cywilizacyjnym. W taki też sposób interpretowano reformy niemieckie z lat 80. XIX wieku – po zakazie działalności socjalistycznej wprowadza się państwowe ubezpieczenia społeczne, które mają sprawić, że klasa robotnicza będzie bardziej lojalna wobec państwa kapitalistycznego i mniej chętna do popierania radykalnych ruchów rewolucyjnych.

Wśród oficjalnych analityków burżuazyjnego państwa opiekuńczego z czasów PRL również przeważały opinie krytyczne.⁴ Dla tych, którzy mieli nadzieję, że nowy ustrój będzie miał oczywistą przewagę nad liberalnym kapitalizmem, rozwój państwa dobrobytu i państwa opiekuńczego na Zachodzie musiał stanowić duży problem.

Większość zachodnich socjaldemokratów dość długo żywiła nadzieję na stopniowe przekształcenie kapitalizmu w ustrój socjalistyczny pod wpływem reform zwiększających udział państwa w gospodarce i w rozwiązywaniu problemów społecznych. W Wielkiej Brytanii

po wprowadzeniu w życie programów państwa opiekuńczego po II wojnie światowej pojawiły się głosy, że w związku z tymi reformami kapitalizm przeminął.

Z naukowego punktu widzenia państwo dobrobytu i państwo opiekuńcze może być oceniane na podstawie wyników, jakie za ich pomocą osiąga się w zakresie ograniczania głównych problemów przypisywanych XIX wiecznemu kapitalizmowi, np. wyczerpania, bezrobocia, ubóstwa, nierówności. Jeżeli nie przyjmujemy jakichś skrajnych założeń co do możliwości nauki w tym względzie, to na tej podstawie można próbować rozstrzygać spory ideologiczne. Nie wdając się w szczegóły, większość porównań tego rodzaju daje mniejszą lub większą przewagę modelowi skandynawskiemu, który zresztą nie okazuje się najdroższy po uwzględnieniu wydatków na cele społeczne netto.⁵

Modele państwa opiekuńczego

Kiedy zniknęła alternatywa ustrojowa dla liberalnego kapitalizmu pojawiły się co najmniej trzy podejścia do kwestii ustrojowych. Pierwsze, spod znaku końca historii, ogłaszało ostateczny tryumf najlepszego ustroju, uznając go za uniwersalne rozwiązanie cywilizacyjne z programem upowszechnienia jego zasadniczych cech, np. liberalnej demokracji i wolnorynkowej gospodarki z minimalizacją roli państwa. Drugie opierało się na konstatacji, że istnieją różne modele kapitalizmu, więc można wybierać między nimi w zależności od preferencji i upodobań. Trzecie polegało na powrocie do dawnych socjalistycznych alternatyw dla kapitalizmu odmiennych od etatystycznego komunizmu, np. socjalizm spółdzielczy, syndykalizm, anarchizm, gospodarka uczestnicząca, socjalizm rynkowy itp.

W dyskusji nad państwem opiekuńczym od dawna był obecny wątek jego różnych modeli. Od prostego podziału na model rezydualny i instytucjonalny (np. USA przed Roosveltowskim New Dealem i po nim, czy USA vs Szwecja), przez trójdzielne z trzecim modelem nazywanym motywacyjnym (np. Niemcy i ich społeczna gospodarka rynkowa), do bardziej złożonych uwzględniających również państwa postkomunistyczne oraz hipotezy dotyczące tworzenia się nowych modeli. Szybko powiązano główne modele z siłami i ideologiami politycznymi oraz pewnymi rodzinami narodów. Model liberalny reprezentują kraje anglosaskie, model socjaldemokratyczny – społeczeństwa skandynawskie, a konserwatywny (chrześcijańsko-demokratyczny) – państwa zachodniej Europy kontynentalnej.⁶

Popularyzacja ujęcia modelowego w perspektywie porównań międzynarodowych łączy się z duńskim naukowcem Gostą Espingiem-Andersenem i jego książką wydaną w 1990 r. traktującą o trzech światach kapitalizmu opiekuńczego (*welfare capitalism*). W odpowiedzi na krytykę nieco zrewidował swoje poglądy w pracy z 1999 r. o społecznych podstawach gospodarek postindustrialnych. Syntetycznie ujęcie tej koncepcji z końca XX wieku przedstawia tabela.

Tabela. Trzy światy kapitalizmu opiekuńczego według Espinga-Andersena

	Model		
	Liberalny	Socjaldemokratyczny	Konserwatywny

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

Źródło: Gosta Esping-Andersen *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 84-86.

Dekomodyfikacja jest to poziom niezależności sytuacji materialnej obywateli od ich pozycji na rynku pracy. Jest on tym wyższy, im bardziej hojne są świadczenia dla osób, które z różnych powodów czasowo lub trwale są niezdolne do pracy. Z kolei defamilizacja odnosi się do poziomu niezależności sytuacji materialnej jednostki od sytuacji jej rodziny. Im więc bardziej musimy polegać na rodzinie w sprawach materialnych, tym niższy poziom defamilizacji.

Najbardziej jaskrawymi lukami w tabeli wydaje się nieuwzględnienie złożonej struktury terytorialnej państwa z możliwościami systemów mniej lub bardziej zdecentralizowanych oraz roli społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności socjalnych organizacji pozarządowych.

Bardziej generalnie podchodząc do sprawy możemy wyróżnić cztery wymiary analizowania możliwości modelowych państwa opiekuńczego: celów i wyników, instrumentów, sfer instytucjonalnych oraz obszarów oddziaływania. W każdym z tych wymiarów akcenty mogą być różnie rozłożone, co daje wiele możliwych kombinacji modelowych. Wymiar celów i wyników można sprowadzić do trzech podstawowych kierunków działania: ograniczanie ubóstwa, nierówności, dezintegracji w społeczeństwie. Instrumenty państwa opiekuńczego dzieli się na regulacyjne, finansowe i produkcyjne. Te ostatnie w sensie bezpośredniego zatrudniania przez państwo (organizacja lub instytucja publiczna) profesjonalistów od udzielania usług społecznych i socjalnych. Z kolei sfery instytucjonalne ujmowane są klasycznie w podziale na publiczne i niepubliczne, a wśród tych drugich mamy przede

wszystkim firmy czy przedsiębiorstwa i organizacje społeczne. W ostatnim wymiarze, gdy chodzi o obszary oddziaływania, można wyróżnić pracę, dobrobyt i kulturę.

W ten sposób otrzymujemy czterowymiarową przestrzeń z wyróżnionymi stanami na każdym z wymiarów co daje łącznie wiele możliwych kombinacji, np. większy nacisk na ograniczanie dezintegracji społecznej za pomocą regulacji i finansowania, przy poleganiu głównie na podmiotach ze sfery niepublicznej (to one zatrudniają profesjonalistów od usług społecznych) i skupianiu uwagi przede wszystkim w obszarach pracy i kultury.

Dokąd prowadzą reformy państwa opiekuńczego?

Zapewne nie każda świadomie dokonana zmiana w takim czy innym podsystemie polityki społecznej, w relacjach między tymi podsystemami, albo w relacjach między systemem lub podsystemami polityki społecznej a otoczeniem, zasługuje na miano reformy czy rewolucji. O tej ostatniej była mowa między innymi w przypadku rozwiązań quasi-rynkowych, np. w obszarze publicznej służby zdrowia (tylko publiczne lub też i niepubliczne podmioty konkurują o publiczne pieniądze, co wymaga oddzielenia płatnika od usługodawcy).

W ujęciu porównawczym wychodzimy od faktu, że istnieje kilka modeli państwa opiekuńczego. Zmiany, niezależnie od tego do jakiej kategorii je zaliczymy, mogą dotyczyć: 1) stopnia przynależności do danego modelu (reformy zmniejszające lub wzmacniające przynależność); 2) przejść między modelami, np. w klasyfikacji wyróżniającej trzy modele A, B i C, państwo zaliczone w pierwszym okresie do modelu A, w wyniku zmian w drugim okresie przynależy do modelu B (kierunków przejść jest wiele, np. od A do B, od B do A itd.); 3) wyjść poza zastosowaną klasyfikację, np. państwo w pierwszym okresie zaliczone do modelu A w klasyfikacji A, B, C, w wyniku zmian w drugim okresie zostaje zaliczone do nowego modelu D (który może być uzupełnieniem starej klasyfikacji lub częścią nowej D, E, F).

Wiele analiz z lat 90. i późniejszych sugerowało odchodzenie od modelu państwa opiekuńczego do innego modelu państwa, np. *workfare state* (państwo zachęcające lub skłaniające do pracy), *enabling state* itp., a czasem w ogóle od państwa, np. *welfare society* (społeczeństwo opiekuńcze). Taki sposób myślenia może oznaczać, że państwo zaliczone w pierwszym okresie do jednego z modeli państwa opiekuńczego, w wyniku zmian zostaje uznane za *workfare state* lub jeden z jego modeli. Taka zmiana wydaje się bardziej radykalna w porównaniu z przejściem do nowego modelu, który dodano do starej klasyfikacji. Pozostaje otwartym pytanie, czy to, co nazywane jest *workfare state* jest kolejnym modelem państwa opiekuńczego, czy też oznacza coś tak bardzo odmiennego, że nie mieści się już w starej kategorii, ani w jej odmianach. Wydaje się, że wiele wypowiedzi sugeruje, że jest to coś zdecydowanie innego, ale czy tak jest rzeczywiście?

Co najmniej pięć argumentów może osłabiać przekonanie, że zwiększenie bodźców do pracy jest czymś zdecydowanie nowym w świecie opiekuńczego kapitalizmu. Po pierwsze, najbardziej rozbudowane państwa opiekuńcze typu nordyckiego opierały się na realizacji zasady pełnego zatrudnienia i rozbudowanych usług z zakresu aktywizacji zawodowej, a programy *workfare* dobrze wpisują się w tę logikę.⁷ Po drugie, *workfare* może być

charakterystyczny dla dynamiki modelu anglosaskiego (w USA), w którym rozwijano przede wszystkim pomoc społeczną w kierunku oparcia jej na idei roszczeniowych praw socjalnych. Po trzecie, można próbować dowodzić, że skłanianie do pracy obywateli z niższych warstw to tylko zmiana akcentów w jednym z podsystemów polityki społecznej skierowanych głównie do ubogich zdolnych do pracy, a pozostałe programy decydujące o istocie państwa opiekuńczego znacząco się nie zmieniły. Po czwarte, nie doszło do zmiany głównego założenia, a mianowicie, że państwo może za pomocą swoich instrumentów wpływać na zachowania obywateli w sferze bezpieczeństwa socjalnego.⁸ Po piąte, państwo opiekuńcze interpretuje się głównie tak, że opiera się ono na gwarancji realizacji obywatelskich praw socjalnych. Jednym z nich jest prawo do pracy lub do wyboru zatrudnienia zgodnie z własnymi preferencjami. Skoro tak, to przeszkody w realizacji tego prawa, tkwiące m.in. w systemie pomocy dochodowej, powinny być zmniejszane, co jest zgodne z logiką *workfare*.

Nie wchodząc w ocenę siły tej argumentacji istotne jest pytanie: jak zmieniło się państwo opiekuńcze pod wpływem kryzysowej retoryki z lat 80. i wywołanych nią reform oraz ewentualnie innych czynników w rodzaju nowych wyzwań czy kwestii społecznych.

Opierając się na interpretacji wyników uzyskanych przez Barbarę Vis dla lat 1985 i 2002 i kilkunastu krajów rozwiniętych można wywnioskować, że kryzys państwa opiekuńczego nie spowodował ani jego demontażu, ani nie wywołał radykalnych czy rewolucyjnych zmian na masową skalę, które miałyby polegać na konwergencji tradycyjnych modeli w kierunku liberalnego czy całkowitym odejściu w kierunku *workfare state*.⁹

Wnioski dotyczące poszczególnych modeli są następujące. Model socjaldemokratyczny zachował swoją pozycję. Silne zmniejszenie przynależności modelowej Szwecji równoważą zmiany wzmacniające polegające na przejściu dwóch krajów do tego modelu z modelu konserwatywnego (Belgia, Holandia). Model liberalny również zachował swoją pozycję, gdyż odejście Irlandii w kierunku skąpego *workfare state* zostało zrównoważone przyłączeniem Nowej Zelandii (w 1985 skąpe *workfare state*), a niewielkie zmniejszenie przynależności modelowej Wielkiej Brytanii i Australii równoważy jej zwiększenie w przypadku USA i Kanady. Z kolei sytuacja modelu konserwatywnego wyraźnie się pogorszyła, gdyż znaczne zmniejszenie przynależności modelowej Niemiec i odejście Belgii i Holandii nie zostało zrównoważone przyłączeniem się Finlandii.¹⁰

Wokół reform w poszczególnych działach państwa opiekuńczego toczono mniej lub bardziej ożywione spory. Z jednej strony mamy zwykle sceptyków broniących wypracowanych już rozwiązań nie jako doskonałych, ale lepszych, po ewentualnych zmianach dostosowujących, niż to, co proponują bardziej radykalni reformatorzy. Jednym z charakterystycznych przykładów są reformy systemów ubezpieczeń emerytalnych. Jedna strona występowała przeciwko przejściu od systemów repartycyjnych ze zdefiniowanym świadczeniem do kapitałowych ze zdefiniowaną składką (najbardziej radykalną reformę tego typu ma za sobą Chile za dyktatury Pinocheta), a druga gorliwie ją popierała jako wszechstronnie dobroczynną oraz ze wszech miar konieczną.

Spory tego rodzaju można próbować rozstrzygać na poziomie empirycznym badając efekty tych reform dla bezrobotnych, ubogich i wykluczonych. Jest to trudniejsze w przypadku

zmian w instytucjach emerytalnych (efekty pojawiają się po długim czasie, prowadzone są jednak symulacje). Nie ma tego problemu, gdy w grę wchodzi reformy systemów integracji społecznej (pomoc społeczna plus usługi prozatrudnieniowe). Dwa lepiej znane przykłady w tej dziedzinie to reformy w USA (z przesadą określane niekiedy jako koniec tamtejszego państwa opiekuńczego) i w Wielkiej Brytanii, w obu przypadkach przeprowadzane przez nowych socjaldemokratów pod wodzą Clintona i Blaira. Wydaje się, że w społecznościach naukowych obu krajów po okresie sceptycyzmu i wieszczona katastrof społecznych, głosy radykalnych krytyków stały się odosobnione. Stało się tak dlatego, że czarne scenariusze się nie sprawdziły i wiele badań potwierdziło, że zreformowane programy i systemy mają nieco lepsze wyniki, chociażby pod względem tego, że w ich wyniku zmniejszył się nieco poziom ubóstwa dzieci.

Konkluzje

Jeżeli już gdzieś zdarzy nam się słyszeć o pożegnaniu z państwem opiekuńczym, można być pewnym, że dotyczy to jedynie rozstania z jedną z jego wersji w celu wdrażania innej, a i to w bardzo ograniczonym zakresie. Równie pewne jest to, że wiele reform przedstawianych jako radykalne pożegnania to jedynie techniczne zmiany o charakterze organizacyjno-finansowym mające zwykle na celu oszczędności i wypychanie obywateli na rynek pracy.

Najbardziej widoczną zmianą jest tzw. wielosektorowość. Z nadal dużych środków publicznych przeznaczanych na politykę społeczną korzystają w coraz większym stopniu również niepubliczni usługodawcy, np. niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej, firmy finansowe w systemie emerytalnym, prywatne agencje zatrudnienia w systemie prozatrudnieniowym lub organizacje charytatywne w pomocy schroniskowej dla bezdomnych.

Czy to coś zmienia z perspektywy profesjonalisty od bezpośredniego udzielania usług społecznych i socjalnych, którego zatrudnia instytucja publiczna, prywatna firma lub organizacja społeczna? Jeżeli utożsamimy tę pierwszą ze sztywnym gorsetem niezyciowych przepisów, brakiem demokracji i niedofinansowaniem, a prywatną firmę i organizację społeczną z czymś przeciwnym, to zapewne lepiej będzie mu się pracowało w sektorze niepublicznym. Można dodatkowo przyjąć, że firma będzie chciwa, mało demokratyczna i nastawiona na wyzysk, chociaż może lepiej zapłaci, zostaje więc zatrudnienie i/lub wolontariat w trzecim sektorze. Pomijając już kontrowersyjność tych założeń – instytucja publiczna nie musi być karykaturą weberowskich schematów, a firma prywatna nie musi być maszynką do robienia pieniędzy, wyciskającą ludzi jak cytryny – jak się to odbije na dobrobycie obywateli? A może w czasach błyskawicznie zmieniającej się płynnej nowoczesności z refleksyjną i podłączoną do Internetu jednostką w centrum, nie potrzebujemy już zatrudniać profesjonalistów, może wystarczy sieć grup samopomocowych w cyberprzestrzeni i od czasu do czasu masa krytyczna?

Z jednym z pewnością możemy się spróbować pożegnać, a mianowicie ze sztucznym zlepkiem „państwo opiekuńcze”, który prowadzi do karykaturalnych wyobrażeń jakoby była to głównie tradycyjna rządowa „opieka społeczna”, albo, że traktowani jesteśmy jak dzieci, które nie wiedzą, co jest dla nich dobre, a co złe. Z pewnością wszyscy potrzebujemy opieki

w różnych formach i w różnych fazach życia i z pewnością opieka jako taka jest czymś całkiem normalnym, a może nawet godnym najwyższych pochwał w czasach dominacji modelu samolubnej jednostki, oddającej się ekstatycznym aktom konsumpcji świata. Nie wyczerpuje to jednak w żadnym razie bogactwa tego, czym jest obecnie państwo w odniesieniu do potrzeb, pragnień i działań obywateli, którzy je tworzą, zmieniają, wspierają i krytykują.

¹ Jak się rozumie gospodarkę to już inna sprawa, ale współcześnie w jej centrum znajduje się innowacyjny przedsiębiorca. Na krytykę państwa opiekuńczego z tego punktu widzenia zwracał uwagę m.in. Timothy A. Tilton w *Perspectives on the Welfare State*, w: Norman Furniss (red.) *Futures for the Welfare State*, Indiana University Press, Bloomington i Indianapolis 1986.

² Debatę można obejrzeć pod adresem: <<http://www.tvn24.pl/0,9518,,raport.html>>.

³ Więcej na ten temat: R. Szarfenberg *Niezwykła aktualność myśli Edwarda Abramowskiego*, Problemy Polityki Społecznej nr 10/2007.

⁴ Mam na myśli przede wszystkim Sylwestra Zawadzkiego i jego „*Państwo dobrobytu*”. *Doktryna i praktyka*, II wydanie, PWN, Warszawa 1970. Interesujący komentarz, również z tamtych czasów, zob. Andrzej Małanowski *Ekonomia dobrobytu. Prezentacja i próba analizy*, PWE, Warszawa 1972, s. 201-224.

⁵ Więcej na ten temat: R. Szarfenberg *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, II wydanie, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2008.

⁶ Zastanawiające z jaką agresją można się spotkać, jeżeli zaczniemy pytać o to, który z tych modeli jest realizowany w Polsce. Doświadczyłem jej bezpośrednio ze strony szefa Doradców Strategicznych Premiera dra Michała Boniego i to dwa razy. Samo wspomnienie, że program polityki społecznej rządu PO-PSL może być liberalny od razu spotkało się z ripostą o anachronizmie takiego podejścia. Prawdopodobnie jest to wyraz postpolityki: „chcemy odpowiadać na wyzwania modernizacyjne Polski, nie interesują nas jałowe spory ideologiczne”.

⁷ G. Esping-Andersen twierdził jednak, że „w Ameryce *workfare* oznacza, że otrzymanie zasiłku socjalnego zależy od gotowości do podjęcia pracy, natomiast skandynawski „produktywizm” oznacza, że państwo opiekuńcze musi zapewnić wszystkim ludziom potrzebne zasoby oraz motywację do pracy (oraz samą pracę)”, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 80. Interesujące pytanie, czy w ramach produktywizmu modelu skandynawskiego mogłoby działać ograniczone *workfare*, np. w pomocy społecznej. Patrz trzeci argument.

⁸ Pytanie tylko, czy rzeczywiście idea państwa opiekuńczego opierała się na takim założeniu, czy może przyjmowano, że zatrudnieni przez państwo profesjonalisci pomogą obywatelom w zaspokajaniu ich potrzeb, bez wpływania na ich zachowania. Wątpliwość tę można od razu zmniejszyć, gdy uświadomimy sobie, że najlepsza i największa część współczesnej polityki społecznej, czyli ubezpieczenia społeczne wymagają, jako podstawowego warunku uprawniającego do świadczeń, stażu pracy, czyli okresu legalnego zatrudnienia. Stanowi to wyraźną zachętę do tego, aby zatrudniać się oficjalnie i na dłużej.

⁹ Interesujący dylemat dla tradycyjnego zwolennika państwa opiekuńczego powstaje, gdy go skonfrontujemy z wyborem między modelami liberalnym a *workfare*. Ten drugi zakłada większe zaangażowanie państwa, w szczególności w wersji hojnej, więc wydaje się, że wybór padnie właśnie na ten model. Poza odmianami skąpą i hojną można odwołać się dodatkowo do wymiaru przymusu ekonomicznego, jaki zostanie zastosowany w celu wypchnięcia dotychczasowych, długoterminowych odbiorców świadczeń na rynek pracy. Kolejny wymiar to zagadnienie, na ile postrzega się integrację jedynie poprzez pryzmat (samo)zatrudnienia w sektorze rynkowym.

¹⁰ Barbara Vis *States of welfare or states of workfare? Welfare state restructuring in 16 capitalist democracies, 1985–2002*, Policy & Politics, tom 35, nr 1. Dodatkowa analiza i wnioski patrz R. Szarfenberg *Reformy welfare state w świetle ilościowych badań porównawczych*, 2009.